

Schaken op meerdere borden

**De interactie van de Nederlandse overheid met het
bedrijfsleven met betrekking tot SOMS en REACH**

EVA/REACH deelonderzoek
'Bedrijfsleven'

Eindrapport

Dr. Markus Haverland

Departement Bestuurskunde
Faculteit Sociale Wetenschappen
Erasmus Universiteit Rotterdam
Juni 2008

Inhoudsopgave

SAMENVATTING	1
HOOFDSTUK 1 INLEIDING	3
1.1 Aanleiding onderzoek	3
1.2 Doel- en Vraagstelling.....	4
1.3 Methode van dataverzameling	5
1.4 Opzet.....	5
HOOFDSTUK 2 DOELGROEPENOVERLEG & EU	6
HOOFDSTUK 3 HET ' PROBLEEM' STOFFEN	7
3.1 Mens en Milieu.....	7
3.2 Economische belangen.....	8
HOOFDSTUK 4 SOMS ALS <i>NATIONALE</i> BELEIDSVERNIEUWING.....	10
4.1 De inzet	10
4.2 De aanpak	11
4.3 Het proces	11
4.4 Output beleidsvorming	17
4.5 Output beleidsuitvoering	18
4.6 Evaluatie beleidsvorming en -uitvoering.....	21
4.7 Evaluatie relatie overheid met bedrijfsleven	21
HOOFDSTUK 5 VAN SOMS NAAR REACH.....	27
5.1 SOMS als denk tank voor belangenbehartiging in de EU	28
5.2 Van SOMS naar Klankbord REACH	32
HOOFDSTUK 6 CONCLUSIE	35
LITERATUURLIJST	37
Bijlage 1 Respondenten (instituties)	38
Bijlage 2 Nieuwe elementen van het stoffenbeleid	39

SAMENVATTING

Eind jaren '90 zette de Nederlandse overheid in op een vernieuwing van het (chemische) stoffenbeleid. Belangrijkste aanleiding voor de beleidsvernieuwing was dat voor een overgroot deel van de chemische stoffen, gegevens over de mogelijke gevaren voor mens en milieu niet of onvoldoende beschikbaar waren. Om de beleidsvernieuwing vorm te geven, startte het Ministerie van VROM in 1999 een beleidsvernieuwingstraject. Dit traject, genaamd *Strategie Omgaan Met Stoffen* (SOMS), voorzag in een sterke inbreng van maatschappelijke organisaties en het bedrijfsleven. Parallel aan de vernieuwing van het Nederlandse stoffenbeleid werd ook gewerkt aan de herziening van het Europese stoffenbeleid. Gaandeweg begon dan ook het accent van SOMS te verschuiven van een programma voor ideeën, concepten en beleidvorming voor *nationaal* beleid, tot een denktank ter voorbereiding van de Nederlandse belangenbehartiging in Brussel. Na afloop van SOMS in het voorjaar van 2004, werd de klankbordgroep REACH het belangrijkste forum voor de interactie tussen overheid en bedrijfsleven.

Het onderhavige onderzoek heeft tot doel de interactie tussen overheid en bedrijfsleven ten aanzien van het nationale en Europese stoffenbeleid te evalueren. Om dit doel te bereiken werd een interpretatiekader ontwikkeld met betrekking tot de relatie van de Nederlandse overheid met het bedrijfsleven in internationaal-vergelijkend perspectief en mogelijke uitdagingen voor deze relatie in de context van de Europese Unie. Vervolgens werd een aantal algemene aspecten van het beleidsveld chemische stoffen behandeld. Hierbij gaat het enerzijds om de mogelijke negatieve gevolgen van chemische stoffen voor mens en milieu, en anderzijds om de economische belangen van het bedrijfsleven. Daarna komen inzet, aanpak, proces en resultaat ten aanzien van SOMS als vernieuwingsprogramma voor *nationaal* beleid en vervolgens wordt ingegaan op de rol van SOMS als denktank voor Europees beleid. In het laatste gedeelte wordt de vraag gesteld in welke mate en op welke wijze de recente 'geschiedenis' van de relatie tussen overheid en bedrijfsleven in het kader van SOMS een positief of negatief effect had op de interactie binnen de klankbordgroep REACH.

- Uit het onderzoek blijkt dat in het kader van SOMS overheid en bedrijfsleven intensief hebben samengewerkt en dat een groot aantal ideeën en concepten *geïdentificeerd* en *ontwikkeld* werden. Het beeld met betrekking tot de *uitvoering* van SOMS is gemengd. SOMS heeft tot een aantal gemeenschappelijke activiteiten geleid, maar het kernstuk van SOMS, de quick scan, werd niet in gemeenschappelijk beleid vertaald. Dit lag minder aan de direct betrokkenen bij SOMS maar meer aan de omgeving: de Europese chemische industrie met betrekking tot de VNCI en minister Pronk met betrekking tot het beleidsapparaat van VROM.
- SOMS betekende voor de Nederlandse overheid ook een investering in een goede en vertrouwensvolle relatie met het bedrijfsleven. Deze investering is geslaagd met betrekking tot het genereren en ontwikkelen van ideeën en concepten. Respondenten zijn het erover eens dat de relatie tussen overheid en bedrijfsleven in deze fase goed was en het SOMS proces werd zeer gewaardeerd.

- Over de uitvoeringsfase ontstaat een gedifferentieerd beeld. De relatie tussen sleutelspelers van overheid en bedrijfsleven kwam onder druk te staan door de hierboven reeds beschreven krachten van de Europese industrie en de nationale politiek. Bovendien brokkelde, vanwege de steeds duidelijker wordende activiteiten van de Europese Unie, het draagvlak binnen het bedrijfsleven voor nationaal beleid af, waardoor vertegenwoordigers van sommige nationale koepels zich ofwel terughoudender moesten opstellen, ofwel minder representatief waren en daardoor minder gezag tegenover hun achterban hadden.
- SOMS heeft haar functie als denktank ter Nederlandse belangenbehartiging in Europa waar gemaakt. Bijna alle ideeën die door Nederland in Brussel werden ingebracht, laten zich herleiden tot SOMS. Het is echter niet gelukt om een aantal belangrijke speerpunten van SOMS in de REACH Verordening te verankeren.
- Met de afloop van SOMS werd de klankbordgroep REACH het belangrijkste overlegforum tussen overheid en bedrijfsleven. De meest actieve leden gedurende het SOMS traject hadden ook zitting in de klankbordgroep. De verslechterde relatie tussen overheid en chemische industrie was merkbaar in de klankbordgroep. Hierdoor kon de functie van de klankbordgroep om door informatie uitwisseling tot een versteviging van de Nederlandse belangenbehartiging te komen niet ten volste worden benut. De relatie tussen overheid en andere schakels van het bedrijfsleven bleef echter al tijdens de uitvoering van SOMS relatief goed, en veranderde ook niet ten tijde van de klankbordgroep REACH.
- Alles overziende en met inachtneming van de moeilijke Europese economische context en de moeilijke nationale politieke context waardoor de sleutelspelers gedwongen waren op meerdere borden tegelijk te schaken, kunnen de resultaten van de interactie tussen overheid en bedrijfsleven als succesvol worden beschouwd. Dit geldt zowel voor de inhoud (ideeën en concepten) als voor de onderlinge relatie.

Uit het onderzoek kan een aantal leerpunten gedistilleerd worden:

- Investeren in de relatie met bedrijfsleven is belangrijk voor het genereren van ideeën en concepten voor nationaal beleid en voor de Nederlandse belangenbehartiging in Europa.
- Het gemeenschappelijke ontwikkelen van *nationaal* beleid door overheid en bedrijfsleven op terreinen waar de Europese Unie een kader stelt of zelf actief is, wordt steeds moeilijker.
- Maak vroegtijdig de afweging of ideeën wel of niet Europa-proof zijn. Nederland kan vrij unieke ideeën en concepten Europa inbrengen, maar in Brussel is uiteindelijk de mate van draagvlak belangrijker dan de kwaliteit van ideeën.

HOOFDSTUK 1 INLEIDING

1.1 Aanleiding onderzoek

Eind jaren 90 zette de Nederlandse overheid in op een vernieuwing van het (chemische) stoffenbeleid.¹ Belangrijkste aanleiding voor de beleidsvernieuwing was dat voor een overgroot deel van de geproduceerde en geïmporteerde chemische stoffen, gegevens over de mogelijke gevaren voor mens en milieu niet of onvoldoende publiekelijk beschikbaar waren. Hierdoor bleven eventueel noodzakelijke risicoperkende maatregelen door overheid en bedrijfsleven achterwege. Als belangrijkste oorzaak voor het probleem werd aangewezen de bestaande taakverdeling tussen overheid en bedrijfsleven, waarbij de uitvoering van risicobeoordelingen op de schouders van de overheid rustte. De overheid was hierbij afhankelijk van de gegevens die het bedrijfsleven beschikbaar stelde. Het bedrijfsleven diende meer verantwoordelijkheden te dragen. Om de beleidsvernieuwing vorm te geven, startte de Nederlandse overheid in 1999 onder leiding van het Ministerie van VROM een beleidsvernieuwingstraject. Dit traject, genaamd *Strategie Omgaan Met Stoffen* (SOMS), voorzag in een sterke inbreng van maatschappelijke organisaties en het bedrijfsleven. De beleidsvorming van SOMS leidde tot de Nota SOMS (2001) en een intentieverklaring van de industrie. De beleidsuitvoering van SOMS nam de periode 2001 tot 2004 in beslag.²

Parallel aan de vernieuwing van het Nederlandse stoffenbeleid werd ook gewerkt aan de herziening van het Europese stoffenbeleid. Tegelijkertijd met de beleidsvorming in het kader van SOMS voltrok zich de ontwikkeling van een nieuw kader voor het Europese stoffenbeleid, in de vorm van het Witboek Chemische Stoffen in 2001.³ De uitvoering van SOMS viel in de periode van de ontwikkeling van het voorstel van de Commissie voor een omvattende verordening voor de registratie, evaluatie en autorisatie van chemische stoffen, de REACH verordening.⁴ Gaandeweg begon dan ook het accent van SOMS te verschuiven van een programma voor ideeën, concepten en beleidvorming voor *nationaal* beleid, tot een denktank ter voorbereiding van de Nederlandse belangenbehartiging in Brussel.

Ook na de formele afloop van SOMS in het voorjaar van 2004 zocht de Nederlandse overheid actief de interactie met maatschappelijke organisaties en het bedrijfsleven met als nieuwe functie de versteviging van de Nederlandse onderhandelingspositie met betrekking tot de REACH verordening. Hiervoor werd de klankbordgroep REACH in het leven geroepen.

Volgens de Nederlandse overheid is voor het bedrijfsleven een zeer actieve rol weggelegd in het nationale en Europese stoffenbeleid. Zij heeft dan ook getracht om het bedrijfsleven intensief te betrekken bij de voorbereiding en uitvoering van het nationale vernieuwingstraject en de belangenbehartiging in Brussel. In het

¹ Met dank aan Evelien Alblas, Robin van Eechoud, Rianne de Graaf en Marleen Romeijn voor hun bijdrage aan de totstandkoming van dit rapport.

² *Strategie Nota Omgaan met Stoffen*, Ministerie van VROM, vastgesteld door de ministerraad op 16 maart 2001, Ministerie van VROM, april 2001; Intentieverklaring bedrijfsleven – overheid betreffende de uitvoering van een vernieuwing van het stoffenbeleid, aangeboden door VNO-NCW, april 2001. Voor een samenvatting van de uitvoering van SOMS, zie *Nederlands stoffenbeleid in internationaal perspectief. Uitvoeringsnota SOMS*, vastgesteld door de ministerraad op 23 april 2004. Ministerie van VROM 2004.

³ *Witboek inzake Strategie voor een toekomstig beleid voor chemische stoffen* (COM(2001)88), februari 2001.

⁴ Commissievoorstel 'REACH', (COM (2003) 644 definitief)

onderhavige onderzoek werd de interactie geëvalueerd tussen overheid en bedrijfsleven ten aanzien van het nationale en Europese stoffenbeleid.

Het onderzoek maakte deel uit van een meer omvattende procesevaluatie van SOMS en REACH in opdracht van het Ministerie van VROM. Naast de interactie tussen overheid en het bedrijfsleven werd door de auteur ook een onderzoek naar de rol van experts uitgevoerd (zie Haverland 2008). Het Instituut Clingendael heeft een basisevaluatie uitgevoerd en een onderzoek naar de Nederlandse interdepartementale interacties (zie van Keulen et al. 2008). Onderzoekers van de Universiteit van Maastricht hebben hun aandacht gericht op de relaties tussen de Nederlandse overheid met enerzijds de Eerste en Tweede Kamer en het Europese Parlement en anderzijds de relatie tussen overheid en de Europese Commissie en de Europese Raad (zie van Asselt et al 2008). De interactie tussen de Nederlandse overheid en de milieubeweging werd door van Huut van de Universiteit Leiden onderzocht (van Huut 2008). Smulders van de Universiteit Tilburg heeft de rol van *business impact studies* in het kader van het REACH proces onder de loep genomen (Smulders 2008). De evaluatieonderzoeken zijn begeleid door Bureau KLB.

1.2 Doel- en Vraagstelling

Zowel als nationaal beleidsvernieuwingsproject en als voorbereiding voor de belangenbehartiging in Brussel stoelt de ontwikkeling van het Nederlandse stoffenbeleid in belangrijk mate op de interactie van tussende Nederlandse overheid en het bedrijfsleven. Deze interactie staat in dit onderzoek centraal. Het doel van dit onderzoek is om de gekozen aanpak vanuit overheidsperspectief de interactie tussen de Nederlandse overheid en het bedrijfsleven te evalueren. Door de inzet van de interactie met het resultaat van de interactie te vergelijken en het tussenliggende proces te analyseren, kunnen lessen worden getrokken voor soortgelijke trajecten. Om dit doel te bereiken zullen de volgende vragen worden beantwoord:

Inzet

1) Welk doel vervolgde de Nederlandse overheid/VROM ten aanzien van de interactie met het bedrijfsleven bij SOMS/REACH?

Aanpak

2) Op welke manier heeft de Nederlandse overheid/VROM de interactie met het bedrijfsleven bij SOMS/REACH vorm gegeven?

Proces

3) Op welke manier is het proces van interactie bij SOMS/REACH verlopen en hoe laat de relatie tussen overheid en bedrijfsleven zich kenmerken?

Resultaat

4) In welke mate heeft de Nederlandse overheid de nagestreefde doelen met betrekking tot de interactie met het bedrijfsleven bij SOMS/REACH bereikt?

Lessen

5) Welke lessen kunnen uit de vergelijking van de inzet met het resultaat, de gekozen aanpak en de procesanalyses getrokken worden voor soortgelijke trajecten?

1.3 Methode van dataverzameling

Voor de beantwoording van de vraagstelling van dit onderzoek is gebruik gemaakt van wetenschappelijke literatuur, officiële beleidsdocumenten, interne documenten, en interviews met vertegenwoordigers van de Nederlandse overheid, de Europese Commissie, Nederlandse kennisinstututen, en het Nederlandse bedrijfsleven. Vragen met betrekking tot het bedrijfsleven zijn vooral voorgelegd aan vertegenwoordigers van koepelorganisaties. De respondenten vertegenwoordigen verschillende schakels in de keten van chemische producten: producenten, importeurs, formuleerders en professionele gebruikers. In totaal zijn 19 interviews afgenomen.⁵

1.4 Opzet

Het onderzoek is als volgt opgezet:

In *hoofdstuk twee* zal een interpretatiekader ontwikkeld worden voor de interactie van de Nederlandse overheid met het bedrijfsleven. Aan de orde komen theoretische uitspraken met betrekking tot de relatie van de Nederlandse overheid met het bedrijfsleven in internationaal-vergelijkend perspectief en mogelijke uitdagingen voor de relatie tussen Nederlandse overheid en het bedrijfsleven in de context van de EU.

In *hoofdstuk drie* zullen een aantal algemene aspecten van het beleidsveld chemische stoffen worden behandeld. Hierbij gaat het enerzijds om de mogelijke negatieve gevolgen van chemische stoffen voor mens en milieu, en anderzijds om de economische belangen (van de verschillende betrokken sectoren) van het bedrijfsleven.

In *hoofdstuk vier* zal worden ingegaan op inzet, aanpak, proces en resultaat ten aanzien van SOMS als vernieuwingsprogramma voor *nationaal* beleid. Hierbij zullen ook een aantal specifieke overheidsinterventies in relatie tot het bedrijfsleven die door de opdrachtgever als 'kansrijke vragen' voor de evaluatie van het traject werden beschouwd, de revue passeren.

Aan de orde komen de (oorspronkelijke) weigering van Minister Pronk om een convenant met het bedrijfsleven te sluiten, het opstellen van de quick-scan methodiek en het uitvaardigen van een ontwerp registratiebesluit met betrekking tot die methode, en het verbieden van de productie van de brandvertrager FR 720.

In *hoofdstuk vijf* zal ingegaan worden op de interactie van overheid en bedrijfsleven ten aanzien van REACH. Omdat SOMS gaandeweg steeds meer de functie van *denktank* voor de Nederlandse belangenbehartiging in Brussel kreeg toebedeeld, zal in het eerste deel van dit hoofdstuk nagegaan worden in hoeverre de inhoudelijke posities van de Nederlandse overheid bij REACH afkomstig zijn van de interactieve beleidsvorming in SOMS. In het tweede gedeelte van dit hoofdstuk wordt de vraag gesteld in welke mate en op welke wijze de recente 'geschiedenis' van de relatie tussen overheid en bedrijfsleven in het kader van SOMS een positieve of negatieve effect had op de interactie binnen de klankbordgroep REACH, het belangrijkste overlegforum tussen overheid en bedrijfsleven (en andere actoren) tijdens de onderhandelingsfase van REACH.

In *hoofdstuk zes* zullen de conclusies uit dit onderzoek worden getrokken, waarbij de nadruk ligt op mogelijke lessen voor soortgelijke trajecten.

⁵ Zie Annex voor een lijst met organisaties waaraan de respondenten verbonden zijn.

HOOFDSTUK 2 DOELGROEPENOVERLEG & EU

Het onderzoek naar de interactie tussen overheid en bedrijfsleven betreft met name milieubeleid, een terrein dat in de laatste 20 jaren steeds meer gekenmerkt werd door corporatistische verhoudingen. Zoals nog zal blijken, past SOMS goed in deze traditie van doelgroepenoverleg en het streven naar tweezijdige afspraken. Reden waarom, als interpretatiekader voor de analyse van de interactie tussen overheid en bedrijfsleven bij SOMS en REACH, in dit hoofdstuk een aantal algemene theoretische beweringen en empirische bevindingen uiterder onderzoek de revue passeren, ook om een gevoel te ontwikkelen voor de motieven, mechanismen en structurele voorwaarden voor corporatistische interactie tussen overheid en bedrijfsleven in een situatie van toenemende Europeanisering.

Het Nederlandse politieke systeem kent over het algemeen een corporatistische relatie tussen overheid en bedrijfsleven (Van Waarden 1992) corporatistische systemen hebben twee belangrijke kenmerken. Ten eerste neemt het bedrijfsleven actief deel aan beleidsvorming en beleidsuitvoering. Ten tweede, en tot op zekere hoogte een voorwaarde voor het eerste kenmerk, kennen de relevante economische sectoren een relatief hoge organisatiegraad. Hierdoor kunnen de betreffende koepel- en brancheorganisaties met legitimiteit voor de hele sector spreken en hebben koepel- en brancheorganisaties een relatief groot disciplinerend vermogen tegenover hun achterban waardoor afspraken met de overheid ook daadwerkelijk uitgevoerd kunnen worden (Schmitter 1979). Voor het disciplinerend vermogen zijn koepel- en brancheorganisaties vooral op grote bedrijven aangewezen. Grote bedrijven die druk op kleinere kunnen uitoefenen, bijvoorbeeld binnen een keten van toeleveranciers, zijn vaak van cruciaal belang (Haverland 1999). In corporatistische systemen komen koepel- en brancheorganisaties vaak in een spagaat terecht. Enerzijds moeten zij de belangen van hun achterban vertegenwoordigen. Zoniet, dan dreigt een verlies van leden ('logic of membership'). Anderzijds moet de belangengroep bereid zijn tot compromissen met de overheid, hetgeen een meer gematigde houding met zich meebrengt ('logic of influence', Streeck en Schmitter 1981).

Vanouds is het Nederlandse corporatisme het meest ontwikkeld met betrekking tot sociaal-economisch beleid; denk bijvoorbeeld aan de rol van CAO's in het loonbeleid of de rol van publieke bedrijfsorganisaties in de landbouw. Echter, sinds de jaren 80 is ook het milieubeleid in toenemende mate onderhevig aan corporatistische interacties tussen overheid en bedrijfsleven. Op het milieuterrein en aanverwante gebieden, zoals het arbeidsomstandighedenbeleid, krijgt het corporatisme in het stadium van beleidsvoorbereiding de vorm van doelgroepenoverleg en in het stadium van beleidsuitvoering de vorm van convenanten en vergelijkbare tweezijdige afspraken in plaats van wet- en regelgeving (Aalders 1993). Het belangrijkste motief van de Nederlandse overheid om doelgroepenoverleg te initiëren en convenanten af te sluiten is het genereren van diegene kennis en expertise waarover de overheid niet zelf beschikt en het creëren van draagvlak voor beleid door het 'verinnerlijken' (Le Blansch 1996) van probleemdefinitie en gepaste oplossingen. Het Nederlandse bedrijfsleven hecht belang aan doelgroepenoverleg om zo het beleid van de overheid te kunnen beïnvloeden en geeft gewoonlijk de voorkeur aan convenanten bovenwetgeving. Convenanten laten immers meermaatwerk toe en zijn flexibeler. Doordat de Nederlandse overheid de voorkeur van het bedrijfsleven voor convenanten kent, werd in onderhandelingen met het bedrijfsleven impliciet of expliciet met wet- en regelgeving gedreigd. Voor het welslagen van het doelgroepenbeleid is daarmee, naast de bovengenoemde hoge organisatiegraad van

het bedrijfsleven, ook de mate waarin de dreiging met wet-en regelgeving geloofwaardig is, van belang (Haverland 1999).

Als gevolg van de tot dusverre voortgaande Europese integratie, ontstaat op steeds meer terreinen een meerlagig besluitvormingssysteem. Formele bevoegdheden zijn verdeeld over het supranationale niveau (EU) en het nationale niveau.

Vertegenwoordigers van de nationale overheid en het bedrijfsleven (maar uiteraard ook van maatschappelijke organisaties) moeten leren schaken op nationale en Europese borden. Elke politieke arena creëert hierbij specifieke mogelijkheden en beperkingen.

De representatiegraad en het disciplinerende vermogen van koepel- en brancheorganisaties kunnen bijvoorbeeld afnemen door een steeds grotere oriëntatie van met name multinationals op beleidsbeïnvloeding in Brussel. Of de mogelijkheden om met nationale wetgeving te dreigen teneinde druk uit te oefenen op corporatistische onderhandelingen kan afnemen door de steeds kleine wordende marges voor nationale regelgeving.

HOOFDSTUK 3 HET ' PROBLEEM' STOFFEN

Alvorens in te gaan op concrete beleidsprocessen met betrekking tot het chemische stoffenbeleid, zal het beleidsterrein chemische stoffen op een systematische manier verkend worden. Deze verkenning ontwikkelt zich langs twee dimensies: de mogelijke negatieve gevolgen van chemische stoffen voor mens en milieu en de economische belangen ten aanzien van (de regulering van) chemische stoffen, van zowel de chemische industrie als van andere schakels in de stoffenketen.

3.1 Mens en Milieu

Wereldwijd zijn tienduizenden stoffen op de markt. Deze stoffen hebben over het algemeen belangrijke socio-economische en maatschappelijke functies. Sommige stoffen leiden zelfs tot het verhogen van de duurzaamheid van producten of hebben levensverlengende functies. Tegelijkertijd vormen veel stoffen een potentieel gevaar voor mens en milieu. Met betrekking tot de mens gaat het hierbij bijvoorbeeld om werknemers die op de arbeidsplaats werden blootgesteld aan gevaarlijke stoffen, de consument van producten waarin gevaarlijke stoffen zijn verwerkt en burgers die via het milieu (lucht, water, bodem) blootgesteld worden aan dergelijke stoffen. Als bijzonder gevaarlijk gelden hierbij stoffen die kanker kunnen veroorzaken, tot celveranderingen kunnen leiden, of de vruchtbaarheid in gevaar brengen, zogenoemde carcinogene, mutagene en reprotoxische stoffen (CMR stoffen). Daarnaast richt de aandacht zich ook op persistente, bioaccumulerende en toxische stoffen (PBT stoffen) en hormoonontregelende stoffen. Vanuit gezondheidsoogpunt is verder belangrijk dat sommige stoffen pas over een lange termijn tot gezondheidsgevaaren kunnen leiden en dat er sprake is van een opeenstapeling van risico's en gevaren omdat mensen, dieren en planten over de tijd heen aan een grote hoeveelheid stoffen zijn blootgesteld. Aanleiding voor het overheidsbeleid vanuit een milieu/gezondheidsperspectief is dat over de gevaren en risico's van de overgrote meerderheid van stoffen nauwelijks iets bekend is. Vandaar dat er ten eerste informatie over gevaareigenschappen en stoffen moet komen, deze informatie ten tweede geëvalueerd moeten worden om dan vervolgens ten derde tot risicovermijdende of beperkende maatregelen overgegaan kan worden, in het extreme geval een verbod op de productie of import van een stof .

3.2 Economische belangen

Voor de interpretatie van de interactie tussen de Nederlandse overheid en het bedrijfsleven ten aanzien van SOMS en REACH is het essentieel om een beeld te hebben van de algemene en sectorspecifieke belangen van de industrie en daarnaast van de structuur van de sectoren en de vorm van belangenvertegenwoordiging.

Bedrijven hebben er belang bij om winst te maken. Overheidsbeleid kan voor bedrijven kosten en baten met zich meebrengen. Bedrijven die relatief hevig en direct met de kosten of baten van gepland beleid geconfronteerd worden, hebben een sterke prikkel om op het beleid invloed uit te oefenen (Stigler). Internationaal georiënteerde bedrijven profiteren van een grote en vrije internationale markt en reageren kritisch op 'nationale koppen', dat wil zeggen, nationale regelingen die verder gaan of afwijken van internationale (inclusief Europese) regelgeving. Daarnaast hebben sectoren wier reputatie is geschaad door bijvoorbeeld schandalen, er baat bij om hun reputatie bij de consument te herstellen. Reputatieverbetering kan verkregen worden door middel van vrijwillige maatregelen en een constructieve opstelling jegens de overheid.

Ten aanzien van chemische wetgeving, zijn de *producenten van chemische stoffen* het meest direct betrokken en het meest zichtbaar. In Nederland is de chemische sector één van de voornaamste industriële sectoren waar het omzet en aantal werknemers betreft. Nederlandse chemische bedrijven zijn zeer internationaal georiënteerd: meer dan twee derde van de omzet wordt behaald met export (KPMG-TNO 2004: p. 11). Met Shell en Akzo Nobel biedt Nederland huisvesting aan twee van de tien grootste chemische bedrijven ter wereld (Schorlings, 2004: p. 14). Andere grote spelers zijn DSM en de Nederlandse vestigingen van Dow Chemicals en Exxon Mobile. In Nederland is de chemische industrie vertegenwoordigd door de Vereniging van de Nederlandse Chemische Industrie (VNCI). Ook in de rest van Europa hoort de chemische industrie tot de voornaamste industriële sectoren. Zij is in Brussel georganiseerd middels de *European Chemical Council* (CEFIC). CEFIC is een van de grootste, misschien wel de grootste, lobbyorganisatie in Brussel. CEFIC heeft een relatief uitgebreide staf in Brussel en beschikt over een omvangrijk netwerk van experts van hun ledenorganisaties (Boons 1992). Binnen CEFIC heeft vooral een klein aantal grote bedrijven relatief veel invloed. Hierbij gaat het vooral om de twee Duitse bedrijven BASF en Bayer, de twee grootste chemische bedrijven ter wereld (Schoerlings 2004: 14, Interviews bedrijfsleven).

Tot de chemische industrie behoren ook de *handelaren in chemische producten*. Zij worden in Nederland vertegenwoordigd door de Verbond van Handelaren in Chemische Producten (VHCP). Van de VHCP zijn ook grote chemische bedrijven lid, maar in tegenstelling tot de producenten van chemische stoffen, zijn veel handelaren kleine en middelgrote bedrijven (Interviews bedrijfsleven).

Doordat de producenten van chemische producten zeer internationaal georiënteerd zijn, hebben zij veel belang bij een *level-playing field*. Daarnaast hechten zij aan lage administratieve kosten en het voorkomen van wetgeving die het vervangen van stoffen verplicht dan wel verbiedt (Interviews VNCI, VHCP).

Formuleerders (eerste lijn *down stream users*) gebruiken chemische stoffen voor het vervaardigen van preparaten en artikelen, zoals verf, zeep en reinigingsmiddelen en kunststoffen. Veel chemische bedrijven zijn tegelijkertijd formuleerders. Twee sectoren van formuleerders zullen worden uitgelicht.

De Nederlandse *verfindustrie* kent zowel een aantal grote bedrijven als een aanzienlijk aantal middegrote en kleinbedrijven. Akzo-Coatings is de grootste verfproducent ter wereld. De belangen van de verfindustrie worden in Nederland vertegenwoordigd door de Vereniging van Verf- en drukinktfabrikanten (VVVF). Op Europees niveau worden de belangen vertegenwoordigd door de *European Council of the Paint, Ink and Artists' Colours Industry* (CEPE). Voor de verfindustrie is het belangrijk om uit een zo groot mogelijk repertoire van stoffen te kunnen kiezen. Vandaar dat zij er belang heeft bij lage kosten voor verfgrondstoffen, omdat grondstofproducenten bij kostenverhogingen zouden kunnen besluiten om stoffen - vooral bij kleine hoeveelheden of met lage winstmarges - niet meer te produceren. Vaak zijn stoffen in kleine hoeveelheden wel heel belangrijk voor de uniciteit van een verproduct. Daarnaast hebben verfproducenten er belang bij om niet te veel informatie over hun recepturen prijs te geven, omdat concurrenten hiervan zouden kunnen profiteren (Interview VVVF).

Een andere belangrijke sector van formuleerders is de *zeep- en wasmiddelen* industrie. Deze industrie kent grote, middelgrote en kleine bedrijven. Tot de grote bedrijven hoort Unilever. In Nederland is de sector georganiseerd in de Nederlandse Vereniging van Zeepfabrikanten (NVZ). Op Europees niveau is AISE actief. De zeep- en wasmiddelenindustrie heeft over het algemeen dezelfde belangen als andere formuleerders, maar vindt geheimhouding van bedrijfsinformatie minder belangrijk omdat deze sector - onder andere door eerdere schandalen - al veel informatie beschikbaar (moet) stellen (Interview NVZ).

De *verwerkende industrie* (tweede lijn *down stream users*) gebruikt preparaten of intermediaire producten voor de verdere verwerking in eindproducten. Tot de verwerkende industrie behoort bijvoorbeeld de metaalindustrie. De *metaalindustrie* kenmerkt zich dooreen groot aantal middel en kleinbedrijven en een aantal zeer grote bedrijven, waaronder Philips. In Nederland is deze sector vertegenwoordigd door de Vereniging van Ondernemers in de Technologisch-Industriële Sector (FME-CWM). In Europa door ORGALIME. Ook de verwerkende industrie heeft er belang bij dat de producten die zij gebruiken niet van de markt verdwijnen. Aan de andere kant hebben zij er relatief veel belang bij dat deze producten veilig zijn voor gebruik door hun werknemers en voor de omgeving (Interview FME-NCW).

Daarnaast zijn er nog de *professionele gebruikers* van chemische producten. Denk hierbij aan bijvoorbeeld schoonmaakbedrijven. Omdat de professionele gebruikers in de te beschrijven processen geen grote rol hebben gespeeld zullen zij in de verdere analyse achterwege blijven.

Deze verschillende sectoren vormen schakels in de productketen van chemische stoffen. De bedrijven hebben een aantal tegenstrijdige belangen en delen daarnaast een aantal gemeenschappelijke belangen, waarbij de intensiteit van het belang kan variëren. Alle sectoren hechten aan een level-playing field, omdat zij internationaal zijn georiënteerd, tegenstanders zijn van hoge administratieve lasten van chemische stoffenreguleringen van verboden op dan wel verplichtingen tot substitutie van stoffen en zij houden bedrijfsinformatie liever geheim. Daarnaast bestaan er echter ook verschillen in de intensiteit van voorkeuren. Zo is bijvoorbeeld de geheimhouding van bedrijfsinformatie voor de verfindustrie een belangrijker issue dan voor de chemische industrie of voor de zeep- en wasmiddelen industrie; kan een chemisch bedrijf dat een groot aantal stoffen produceert het verbod op een stof die in kleine volumes wordt geproduceerd makkelijker accepteren dan een verfproducent die de uniciteit van zijn product aan deze stof dankt; en heeft het MKB relatief gezien meer last van administratieve kosten dan grote bedrijven. Een tegenstrijdig belang is bijvoorbeeld dat producenten van chemische producten liever minder dan meer informatie over risico's en gevaren aan de andere schakels in de keten doorspelen,

terwijl de *downstream users* liever meer dan minder informatie willen, om zo hun werknemers adequaat te kunnen beschermen en de risico's voor consumenten te kunnen inschatten.

HOOFDSTUK 4 SOMS ALS NATIONALE BELEIDSVERNIEUWING

Tegen de achtergrond van algemene kenmerken van interactie tussen de Nederlandse overheid en het bedrijfsleven en beleidsveldspecifieke informatie over de problematiek en economische belangen gaat dit hoofdstuk in op SOMS als beleidsprogramma voor de vernieuwing van het *nationale* stoffenbeleid.⁶ In dit hoofdstuk zullen achtereenvolgens de inzet, de aanpak, het proces en het resultaat van SOMS aan de orde komen.

4.1 De inzet

Aanleiding voor de herziening van het nationale stoffenbeleid was vooral het gegeven dat van de tienduizenden stoffen die op de Nederlandse markt waren, het maar van enkele honderden stoffen een inschatting kon worden gemaakt van de mogelijke effecten voor mens en milieu, omdat bij de overige stoffen de nodige gegevens ontbraken. Regelgeving van de EU met betrekking tot bestaande chemische stoffen uit 1993 had in dit zogenoemde probleem van de 'non-assessed' chemicals geen verandering gebracht: procedures voor de risicobeoordeling van stoffen waren arbeidsintensief en tijdrovend, mede doordat de bewijslast met betrekking tot risico's bij de overheid lag en dezelfde overheid afhankelijk was van de informatie uit het bedrijfsleven dat als gevolg van gebrek aan commitment en interesse vanuit delen van het bedrijfsleven vertraagd werd afgegeven.⁷

In het *Nationaal Milieubeleidsplan 3* (NMP-3) werd toegezegd om beleid voor de 'non-assessed chemicals' te ontwikkelen.⁸ Deze toezegging werd verder geconcretiseerd en uitgebreid in het *Ontwerp van het programma beleidsvernieuwende stoffen* (februari 1998). Hierin worden vier sporen voor beleidvernieuwing geïdentificeerd: verschuiving verantwoordelijkheden van overheid naar het bedrijfsleven, invulling van het voorzorgprincipe, ketenbeheer en verbetering van bestaande regelgeving.⁹

Deze inhoudelijke inzet van de Nederlandse overheid werd gecomplementeerd met een procesmatige inzet. Aan de beleidsvernieuwing moest vorm worden gegeven door een 'zo 'open' mogelijk proces' en actieve deelname van de maatschappelijke organisaties en het bedrijfsleven.¹⁰

⁶ Het volgende hoofdstuk zal dan ondermeer focussen op de rol van SOMS voor de Nederlandse belangenbehartiging bij het Europese stoffenbeleid.

⁷ Zie de door Nederland gesteunde conclusie van een conferentie van het bevoegde autoriteiten overleg in 1997. *Report of the ad-hoc meeting of the Competent Authorities for the implementation of Council regulation 793/93 on the evaluation and control of existing substances*, Amsterdam, 19 maart 1997.

⁸ Zie *Strategie Nota Omgaan met Stoffen* Ministerie van VROM, April 2001, p. 49

⁹ Zie *Werkplan SOMS*, hoofdstuk 3, p.1, Ministerie van VROM, SOMS Project 1999-2000. Den Haag, november 2000 (CD-Rom)

¹⁰ Zie *Werkplan SOMS*, hoofdstuk 1, p.1, Ministerie van VROM, SOMS Project 1999-2000. Den Haag, november 2000 (CD-Rom)

4.2 De aanpak

Om deze procesmatige inzet vorm te geven werd een aanpak gekozen die maatschappelijke organisaties en het bedrijfsleven een grote rol toebedeelde bij de beleidsvorming en -uitvoering. Het vernieuwingstraject werd niet door de Nederlandse overheid alleen vorm gegeven, maar door een driemanschap (trojka) dat in maart 1999 werd gevormd en bestond uit een representant van de VNCI, een representant van de Stichting Natuur & Milieu, en een representant van VROM/DGM. De overheid verkoos de VNCI, omdat de chemische industrie het meest direct bij het chemische stoffendossier betrokken is. Bijkomend argument was dat de VNCI toen ook nog de sectoroverstijgende werkgroep stoffen onder zich had, waardoor de VNCI tot op zekere hoogte voor de hele stoffenketen kon spreken (Interviews VNCI, VNO-NCW en VROM).

De trojka had de opdracht een werkplan op te stellen voor wat de *Strategie Omgaan met Stoffen* (SOMS) zou gaan heten. In augustus 1999 presenteerde de trojka het werkplan. Inhoudelijk werden, naast de vier sporen van de overheid, ook door de milieubeweging onderwerpen aangedragen en het bedrijfsleven bracht het thema *Responsible Care* en *Product Stewardship* in. Procesmatig werd het SOMS programma in drie fasen onderverdeeld. In de *verkenningsfase*, september 1999 - december 1999, zou een inventarisatie van de onderwerpen met betrekking tot beleidsvernieuwing worden gemaakt worden en de mate van consensus over onderwerpen worden vastgesteld. In de *ontwikkelingsfase*, januari 2000 - juni 2000, zou men dan vooral bij onderwerpen waarover geen consensus bestaat stil staan en beleidsopties verder uitdiepen. In de *af rondingsfase*, juni 2000 – december 2000, zou men gaan werken aan teksten voor een strategienota met de status van een kabinetsstandpunt en aan de voorbereiding van een concreet actieplan dat in de periode 2001 tot 2004 tot uitvoering moest worden gebracht.¹¹

In het werkplan ging men uit van 4 tot 10 mensen per discussiegroep. Vanuit de overheid zouden in eerste instantie ambtenaren van VROM vertegenwoordigd zijn. Vanuit de industrie was vooral een rol weggelegd voor functionarissen afkomstig uit diverse koepelorganisaties; functionarissen die namens hun koepelorganisaties ook al in de langer bestaande en door VROM georganiseerde klankbordgroep stoffen participeerden. Het betrof de koepelorganisaties VNO/NCW, VHCP, VNCI, NVZ, Shell, FME/CWM. De kern van de actoren kende elkaar derhalve al persoonlijk vanuit een ander overlegforum.¹²

Om de open proces benadering verder te versterken zou elke discussiegroep worden vergezeld door een projectbureau dat het proces faciliteerde maar geen inhoudelijke inbreng had.¹³

4.3 Het proces

4.3.1 Fase 1: Verkenning

Het doel van de verkenningsfase was, zoals eerder beschreven, een inventarisatie van onderwerpen. Meer specifiek ging het erom dat 'de achterliggende belangen van de actoren bij die onderwerpen, de dieper liggende problemen bij die onderwerpen en de mogelijke oplossingen voor die problemen' benoemd zouden worden. Dit

¹¹Zie *Werkplan SOMS*, hoofdstuk 2, p.1-2, Ministerie van VROM, SOMS Project 1999-2000. Den Haag, november 2000 (CD-Rom).

¹² Naast de overheid en het bedrijfsleven zouden ook vertegenwoordigers van NGO's en wetenschappers (met name van het RIVM) in elk van de discussiegroepen participeren.

¹³ Zie *Werkplan SOMS*, hoofdstuk 3, p.1-2, Ministerie van VROM, SOMS Project 1999-2000. Den Haag, november 2000 (CD-Rom).

moest resulteren in een inventarisatie van de onderwerpen waarover consensus bestaat blijkens gemeenschappelijke teksten, onderwerpen waarover overeenstemming bestaat maar nog nadere invulling behoeft en onderwerpen waarover vooralsnog een verschil van mening is.¹⁴

Het werk werd onderverdeeld in 7 discussiegroepen. In het werkplan was sprake van negen discussiegroepen (SOMS 1-9), maar een aantal groepen werd wegens grote inhoudelijke overlap samengevoegd (zie Box 1 voor een overzicht).

Box 1 Thema's discussiegroepen SOMS Verkennende fase (september-december 1999)	
Voorzorg i.r.t. hormoonontregelde stoffen	SOMS 1 ¹⁵
Voorzorg i.r.t. CMR stoffen	SOMS 2
Voorzorg i.r.t. PTB stoffen	SOMS 3
Verantwoordelijkheden overheid & Instrumenten	SOMS 4 & 8
Verantwoordelijkheden van en binnen de keten	SOMS 5 & 6
Product Stewardship en SOMS	SOMS 7
Informatie in de keten	SOMS 9

Per discussiegroep vonden vier bijeenkomsten plaats met tien tot vijftien vertegenwoordigers van overheid, industrie en de milieubeweging. Na afloop van de verkennende fase werd een document vastgesteld, zijnde een samenvatting van de resultaten van deze fase.¹⁶

Volgens dit document waren de discussiegroepen eensgezind van mening dat het (internationale) stoffenbeleid met serieuze problemen kampt. Dimensies van het probleem zijn

- het gebrek aan informatie over gevaareigenschappen van stoffen voor mens en milieu;
- met de (complexiteit van het) ketenaspect stof-product-afval wordt te weinig rekening gehouden;
- voor het voorkomen of vermijden van gevaren en risico's van stoffen zijn verantwoordelijkheden verkeerd toebedeeld.

¹⁴ Zie *Werkplan SOMS*, hoofdstuk 4, p. 1, Ministerie van VROM, SOMS Project 1999-2000. Den Haag, november 2000 (CD-Rom).

¹⁵ Over elk van de discussiegroepen is een verslag beschikbaar onder de nummers van de discussiegroep. Daarnaast heeft de trojka het *Werkplan SOMS* opgesteld ('SOMS 0'), een samenvatting van de verkennende fase (in het vervolg: *Samenvatting Verkenning SOMS 10'*) en na afloop van de ontwikkelingsfase het *Beslisdocument SOMS* ('SOMS 15'). Deze verslagen zijn beschikbaar op de CD ROM: Ministerie van VROM, SOMS Project 1999-2000. Den Haag, november 2000.

¹⁶ *Samenvatting Verkenning SOMS* Ministerie van VROM, SOMS Project 1999-2000. Den Haag, november 2000 (CD-Rom).

In het verlengde van het laatste punt, verschaft Box 2 een letterlijke weergave van de conclusies met betrekking tot de rol van de industrie.

Box 2 Bereikte consensus in de verkennende fase van SOMS met betrekking tot de rol van de industrie
<ul style="list-style-type: none"> • 'de industrie neemt de verantwoordelijkheid op zich voor het genereren en aanleveren van data (= dusdanige informatie over stoffen dat met behulp daarvan een inschatting kan worden gemaakt van risico's voor mens en milieu). De industrie zal deze data aanleveren binnen de productieketen en aan de overheid (vergunningverlening). Openbaarheid van deze data is noodzakelijk, de mate van openbaarheid is een punt van discussie; • de industrie is verantwoordelijk voor het zelfstandig ondernemen van acties op basis van de gegenereerde data en de door haar gemaakte risicoafweging op basis van voorzorg. De industrie wacht dus aansturing van de overheid niet langer af; • de industrie is verantwoordelijk voor de financiering van het noodzakelijke onderzoek dat leidt tot het verkrijgen van voldoende data. De industrie staat in beginsel ook welwillend tegenover de (mede-)financiering van de daadwerkelijke opstelling van een ptb-profiel en het oprichten van een instituut daarvoor.¹⁷

Het proces bracht echter ook een aantal meningverschillen naar boven, 'zo is de mate waarin door de industrie gegenereerde data openbaar moesten zijn, in vrijwel ieder traject een punt van discussie geweest en gebleven'.¹⁸

4.3.2 Fase 2: Ontwikkeling

De samenvatting van de verkennende fase bevat ook een beschrijving van de werkwijze van fase 2, periode januari - juli 2000. Men formuleerde een viertal - via gezamenlijke actie in werkgroepen te realiseren doelen:

- Bij de werkgroep *Voorzorg en Stoffen* ging het om het praktisch uitwerken van o.a. het theoretisch PTB bouwwerk om aan de zogeheten 'non-assessed chemicals' een ptb-profiel toe te kennen en op basis daarvan uit voorzorg (beleids)maatregelen te nemen.¹⁹
- De werkgroep *Verantwoordelijkheid Overheid & Keten* had de taak om gemeenschappelijke uitgangspunten zoals gesignaleerd in fase 1, ten aanzien van de verantwoordelijkheidsverdeling tussen industrie en overheid te concretiseren.
- De werkgroep *Ketenbeheer & Kennis* had als doelstelling om aan de hand van praktijkcases te verduidelijken waar gewenste openbaarheid van kennis en gegevens over stoffen het aflegt tegen vertrouwelijkheid van bedrijfsgegevens.
- In de werkgroep *efficiency en effectiviteit beleidskader* (instrumenten, MH) ging het om het in kaart brengen van de huidige complexe wereld van het

¹⁷ Het PBT profiel betreft de indeling van stoffen in categorieën oplopend van 'expected no concern' tot 'very high concern' op basis van persistente, toxische en bio-accumulerende eigenschappen.

¹⁸ *Samenvatting Verkenning SOMS, hoofdstuk 2, p. 1*, Ministerie van VROM, SOMS Project 1999-2000. Den Haag, november 2000 (CD-Rom).

¹⁹ Bij de beschrijving van het betreffende project werd er ook op gewezen dat gezien moet worden hoe carcinogene, mutagene en reproductietoxische (CRM) stoffen, alsmede hormoonontregelende stoffen in die procedure passen en welke implicaties dit heeft voor voorzorg t.a.v. deze groep stoffen.

Nederlandse stoffenbeleid en de mogelijkheden om effectiviteit en efficiency te verhogen (synergie zoeken) in het licht van het nieuwe stoffenbeleid.

Box 3 Thema's werkgroepen ontwikkelingsfase SOMS (januari-juni 2000)		
Invalshoek Voorzorg & Stoffen (met name PTB)	SOMS 11	Gebaseerd op SOMS 1,2,3
Invalshoek Verantwoordelijkheid Overheid & Keten	SOMS 12	Vooral gebaseerd op SOMS 4/8 & 5/6
Invalshoek Ketenbeheer & Kennis	SOMS 13	Vooral gebaseerd op SOMS 9
Invalshoek Efficiëntie & Effectiviteit beleidskaders	SOMS 14	Vooral gebaseerd op SOMS 4/8, 5/6 & 9

Om een beeld te krijgen van de samenstelling van de werkgroepen w verschaft Tabel 1 een overzicht van de deelnemers van drie van de vier werkgroepen . Hieruit blijkt onder anderen de prominente rol van VROM, van koepelorganisaties en van grote bedrijven.

Tabel 1 Overzicht participatie in werkgroepen ontwikkelingsfase SOMS²⁰

	Invalshoek Voorzorg & Stoffen (met name PTB)	Invalshoek Verantwoordelijkheid Overheid & Keten	Invalshoek Efficiëntie & Effectiviteit beleidskaders
<i>Deelnemers overheid</i>	VROM (3) IHM, RIVM VWS, RIZA (2)	VROM (3), EZ RIZA (2), RIVM	VROM (2) RIVM (1) V&W/RIZA SZW
<i>Deelnemers Bedrijfsleven</i>	VNCI, DSM Procter & Gamble	Federatie NRK AKZO-Nobel Exxon, Shell VNCI, ECPI, Philips	VNCI VNO-NCW
<i>Deelnemers Milieubeweging</i>	Stichting de Noordzee	Natuur en Milieu	Natuur en Milieu
<i>Totaal²¹</i>	12	15	8
<i>Aantal bijeenkomsten</i>	Niet bekend	9	Niet bekend

In deze werkgroepen werden honderden beleidsalternatieven ontwikkeld en voorgelegd aan de groep om het draagvlak te toetsen. Hieruit kwam naar voren dat voor het overgrote gedeelte van de beleidsalternatieven consensus bestond binnen de groepen. Op basis van de resultaten van de verkennende fase, de ontwikkelingsfase en twee, door VROM georganiseerde, workshops met enerzijds de Europese Commissie en lidstaten (december 1999) en anderzijds de VNCI en CEFIC (juni 2000)²² stelde de Trojka vervolgens een *beslisdocument* op.²³ Het beslisdocument bevatte onder andere een aantal beslispunten die impliciet al in de eerste fase van SOMS zijn

²⁰ In de tabel worden alleen actieve leden genoemd. Overheid, bedrijfsleven en milieubeweging hadden daarnaast ook nog agendaleden. De verhouding agendaleden-actieve leden binnen elke groep was grofweg 1 op 2. Informatie over de precieze samenstelling van de werkgroep *Ketenbeheer en Kennis* ontbreekt.

²¹ Exclusieve deelnemers van de faciliterende projectbureaus.

²² 'Future European Chemical Policy, (EU-VROM/DGM) Leidschendam: 16-17 December 1999; 'Strategy of Management of Substances', (CEFIC-VNCI-VROM/DGM) Den Haag: 28-29 Juni 2000.

²³ Beslisdocument SOMS, Ministerie van VROM, SOMS Project 1999-2000. Den Haag, november 2000 (CD-Rom).

genomen. Zo bestaat er volgens de auteurs van het beslisdocument bijvoorbeeld consensus over de algemene probleemdefinitie en de oplossingsrichtingen. Met betrekking tot de oplossingsrichting gaat het om *‘voorzorg; kwaliteitsslag bedrijven en verankering ketenverantwoordelijkheid; infrastructuur voor beoordelen, besluiten en communiceren over (gevaaren en risico’s van) stoffen en effectievere en efficiëntere inzet van instrumenten.’*

Kern van het document is echter, een nieuwe systematiek betreffend de belangrijkste beslissingen waarover nog geen consensus bestond en die in fase 3 van SOMS moesten worden genomen. Hierbij was een belangrijk element en toekomstig twistpunt de concrete invulling van het genereren van kennis. In het beslisdocument werd een drieslag voorgesteld: een snelle ‘screening’ van gevaar, verzamelen van aanvullende gegevens, en het beoordelen van risico’s.

Het tweede kernelement van het beslisdocument zijn de belangrijkste operationele beleidsopties. Trefwoorden voor deze opties zijn: voorzorg; kwaliteitsslag bedrijven; ketenverantwoordelijkheid infrastructuur voor besluiten en communicatie over (chemische) producten; regelgeving, handhaving en monitoring²⁴

De onder deze trefwoorden verzamelde beleidsopties zouden dan ook de basis moeten vormen voor de standpuntbepaling van overheid, bedrijfsleven en milieubeweging middels in september 2000 te schrijven *position papers*, die op hun beurt als basis zouden dienen voor fase 3: de onderhandelingsfase die in oktober zou plaatsvinden. Aan alle drie de partijen werd gevraagd welke beleidsopties gewenst of ongewenst zijn, welke niet genoemde opties alsnog een reële optie lijken te zijn, en welke opties uiteindelijk acceptabel zouden kunnen zijn (‘geven en nemen’)²⁵

Het beslisdocument gaat ook in op de mogelijke verankering van de SOMS fase 3 resultaten in (beleids)producten. Naast een Nota SOMS *‘zal worden aangestuurd op vrijwillige (maar niet vrijblijvende) afspraken gebaseerd op de besproken beleidsopties en, indien noodzakelijk geacht, aangepaste regelgeving’*.²⁶

4.3.3. Fase 3 – Onderhandeling

Het beslisdocument bevat een bijlage met betrekking tot het tijdsschema voor de onderhandelingsfase. Het doel is dat eind september de positiedocumenten van de drie partijen klaar zouden zijn, dat in oktober onderhandelingen plaatsvinden die vervolgens in november en december in een – door alle drie partijen getekende - intentieverklaring en (deel)convenanten worden uitgewerkt. Begin december diende de Nota SOMS klaar te zijn. Al voor het verschijnen van het beslisdocument schort de milieubeweging haar deelname in het SOMS programma op, zodat bij de onderhandelingen slechts de overheid en het bedrijfsleven betrokken waren.²⁷

²⁴ In de bijlage worden algemenere opties uit de hoofdstukken 7 en 8 weergegeven als de beleidsopties die eerder in fase twee ontwikkeld werden. Bij elke beleidsoptie wordt de mate van consensus en mate van relevantie aangegeven. Uit dit overzicht blijkt dat bij de overgrote meerderheid van opties een consensus is bereikt of dat de posities convergeren, maar dat op een aantal punten nog verschillen bestaan.

²⁵ Beslisdocument SOMS, voorwoord, Ministerie van VROM, SOMS Project 1999-2000. Den Haag, november 2000 (CD-Rom),

²⁶ Beslisdocument SOMS, hoofdstuk 6, Ministerie van VROM, SOMS Project 1999-2000. Den Haag, november 2000 (CD-Rom),

²⁷ Zie deelonderzoek over de relatie tussen Overheid en NGO’s met betrekking tot SOMS en REACH (van Huut 2008).

Positie Overheid

De overheid steunt de uitgangspunten, keuzes en beslispunten zoals deze in het beslisdocument aan de orde komen. Zij hecht in het bijzonder aan een kwaliteitsslag binnen bedrijven en binnen de keten via concrete voorzieningen en door concrete afspraken, bijvoorbeeld in de vorm van 'keten convenanten'. Het belangrijkste twistpunt is de verdeling van verantwoordelijkheden met betrekking tot het verzamelen, beheren, beoordelen en communiceren van kennis in het kader van de zogenaamde 'quick scan'. In het beslisdocument is sprake van een gedeelde verantwoordelijkheid, waarbij de overheid vooral een grote rol moet spelen bij stoffen die of in grote volumina geproduceerd worden of in consumentproducten verwerkt worden, of waar redenen zijn voor grote zorg. De overheid neemt echter de positie in dat het beoordelen en communiceren van verzamelen vooral een taak is van het bedrijfsleven, dus bij implicatie: onafhankelijk van de soort stoffen. De overheid komt alleen in beeld bij het nemen van eventuele maatregelen op basis van risicobeoordelingen, als toezichthouder op uitvoering en als handhaver.

Positie Bedrijfsleven

De positiebepaling van het bedrijfsleven liet langer op zich wachten dan gepland. De inleiding van het rapport geeft aan dat het debat binnen het bedrijfsleven in '*een aantal gevallen niet tot een eenduidig door het gehele bedrijfsleven gedragen standpunt*' heeft geleid en dat de beschreven standpunten in het positiepaper dan ook als '*de overheersende opinie*' gezien moeten worden en dat bedrijven het recht is voorbehouden er een afwijkende opinie op na te houden. In het bedrijfsleven heerst echter consensus over een aantal algemene kritische punten. Zo is het bedrijfsleven 'zeer teleurgesteld' over de negatieve toonzetting ten aanzien van stoffen. Zij spreekt van onvoldoende oog voor de internationale context (zoals de mogelijke schade van nationaal beleid voor de internationale concurrentiepositie) en van te geringe aandacht voor huidige initiatieven van het bedrijfsleven, onder verwijzing naar onder andere de programma's *Responsible Care* en *Product Stewardship*.

Zoals gezegd bereikte het bedrijfsleven met betrekking tot de verschillende elementen van het beslisdocument geen consensus. De volgende punten betreffen dus de 'overheersende opinie'. Het bedrijfsleven ondersteunt de wenselijkheid van beleidsvernieuwing en de gekozen oplossingsrichtingen: operationalisering van voorzorg, kwaliteitsslag bedrijven, verankering ketenverantwoordelijkheid, verbeteren risicobeoordeling (en hierop volgende besluiten en communicatie van gevaren en risico's), een effectievere inzet van instrumenten voor doelmatigere beoordeling en snellere besluiten.

Er zijn echter ook twistpunten, waarvan een aantal belangrijke genoemd zullen worden.

- Met betrekking tot de *doelstelling* van het beleid vindt het bedrijfsleven echter de doelstelling van verwaarloosbaar risico ‘*op korte termijn niet realistisch en vraagt om buitenproportionele investeringen*’;
- Met betrekking tot *kennis en communicatie* stelt het document dat kennis op bedrijfsniveau niet openbaar is en niet altijd gedeeld kan worden;
- Met betrekking tot *maatregelen* is het bedrijfsleven tegen een automatisch verbod van stoffen die op basis van hun eigenschappen in de categorie ‘very high concern (VHC)’ terecht komen;
- Met betrekking tot *voorzorg* is het bedrijfsleven geen voorstander van generieke maatregelen op basis van uitsluitend een gevaarsindeling. Beoordeling dient plaats te vinden op basis van betrouwbare wetenschappelijke informatie en maatregelen op basis van voorzorg moeten aan een reeks criteria getoetst worden, onder andere mogelijke sociaal-economische kosten en baten.

In tegenstelling tot de planning van de trojka in het beslisdocument kwam het niet tot onderhandelingen over tweezijdige afspraken. In het bestek van dit onderzoek konden niet voldoende bronnen geconsulteerd worden om de oorzaken betrouwbaar vast te stellen. Op basis van een enkel interview van een betrokkene ontstaat het beeld dat na opschorting van de deelname van de milieubeweging aan SOMS een deel van het bedrijfsleven een afwachtende houding aannam en voorafgaand aan de onderhandelingen, eerst de strategienota SOMS wilden zien. VROM drong bij het bedrijfsleven echter aan om een intentieverklaring op te stellen. Hiertoe was het bedrijfsleven wel bereid, maar het bedrijfsleven wilde een tweezijdige intentieverklaring. Minister Pronk vond dit echter niet stroken met het feit dat het kabinet met een eigen visie – de Nota SOMS - zou komen. Uiteindelijk kwam het bedrijfsleven na veel overleg tussen VROM en VNCI en VNO-NCW alsnog met een intentieverklaring (Interview VROM).

De *Strategie Nota Omgaan Met Stoffen* (Nota SOMS) werd op 16 maart 2001 vastgesteld door de ministerraad. De (eenzijdige) intentieverklaring van het bedrijfsleven werd op 2 april 2001 aan minister Pronk aangeboden.

4.4 Output beleidsvorming

Het SOMS programma leverde twee beleidsdocumenten op. De Strategienota Omgaan Met Stoffen (Nota SOMS) die de positie van het Nederlandse kabinet weergeeft en de intentieverklaring van VNO-NCW die de positie van het bedrijfsleven weergeeft.

4.4.1 Strategie Nota Omgaan Met Stoffen

De Nota SOMS is voor een groot deel gebaseerd op de resultaten van het SOMS programma. Probleempercepties, oplossingsrichtingen, en beleidsvoorstellen vertonen grote overeenkomsten met informatie uit het werkplan SOMS, het verslag na afronding van fase 1 en het beslisdocument (afronding fase 2). De twee speerpunten van het positiepaper van de overheid: de kwaliteitsverbetering binnen het bedrijfsleven en de ‘drieslag’ van niets weten tot veel doen, nemen in het document een prominente plaats in. De strategienota bevat ook de aankondiging

van een aantal uitvoeringsactiviteiten. Ter ontwikkeling en uitwerking van elementen van het beleid zullen onder andere 'proeftuinen' door het bedrijfsleven opgezet worden, gesubsidieerd door de overheid. In de 'proeftuinen' moet onderzocht hoe de kwaliteitsverbetering binnen bedrijven en de verankering van ketenverantwoordelijkheid praktisch vorm kan worden gegeven. Daarnaast werden acties aangekondigd die invulling moeten geven aan de 'drieslag'. De uitwerking en implementatie van SOMS 'kan' worden afgerond met het sluiten van overeenkomsten, die onder bepaalde voorwaarden algemeen verbindend kunnen worden verklaard. Voor eind 2002 werd een Nota Uitvoering Strategie Omgaan Met Stoffen aangekondigd.

4.4.2 *Intentieverklaring Industrie*

Ook de intentieverklaring is in grote mate gebaseerd op het SOMS programma. De probleemperceptie zoals zij bijvoorbeeld uit het beslisdocument aan de orde komt, keert terug in de intentieverklaring en het document benadrukt de verantwoordelijkheid van het bedrijfsleven. In de intentieverklaring kondigt het bedrijfsleven vijf nieuwe elementen in haar beleid aan (zie box 4):

Box 4 *Intentieverklaring Bedrijfsleven: nieuwe elementen*

- Realisatie van de één generatie doelstelling (binnen 20 jaar zal de chemische industrie alleen nog producten op de markt brengen die veilig en schoon kunnen worden gebruikt)
- Operationalisering van Voorzorg (no data no market)
- Publieke toegang tot gegevens over stoffen
- De infrastructuur, bedoeld om de beoordeling van stoffen en de communicatie daarover te faciliteren
- Het bedrijfsleven beoordeelt gevaren en risico's en neemt op basis daarvan maatregelen

Speerpunten van de tien expliciet opgestelde intenties zijn evenals bij de Nota SOMS enerzijds het verbeteren van de infrastructuur voor adequate uitwisseling van informatie over eigenschappen en gebruik van stoffen en preparaten in verschillende schakels van de productketens (kwaliteitsslag bedrijfsleven), en anderzijds de gegevensverzameling, beoordeling van gegevens en het nemen van maatregelen, met als eerste fase een 'quick scan' (drieslag).

In de begeleidende brief van de voorzitter van VNO-NCW, wordt minister Pronk uitgenodigd 'om op korte termijn de verklaring gezamenlijk uit te werken en bij voorkeur uit te werken in een tweezijdig instrument.'²⁸

4.5 Output beleidsuitvoering

Op basis van de Nota SOMS en de intentieverklaring zijn in de daaropvolgende jaren een aantal projecten uitgevoerd. Het ligt buiten het bestek van dit onderzoek om op deze projecten gedetailleerd in te gaan, maar de belangrijkste zullen kort omschreven worden: het gaat om de 'proeftuinen', het programma 'VAST', en de Convenant Stoffen.²⁹ Daarnaast zal een ander project aangehaald worden: de 'quick scan convenant'. De quick scan convenant werd uiteindelijk niet afgesloten, maar

²⁸ Zie 'Brief Voorzitter Vereniging VNO-NCW', 2 april 2001, 01/11.875/FG/NG

²⁹ Dit gedeelte is gebaseerd op *Nederlands stoffenbeleid in internationaal perspectief. Uitvoeringsnota SOMS*, vastgesteld door de ministerraad op 23 april 2004. Ministerie VROM 2004.

erwordt desondanks in dit hoofdstuk behandeld, omdat de quick scan convenant de relatie tussen overheid en bedrijfsleven op scherp stelde.

4.5.1 Proeftuinen, Convenant Stoffen, VASt

Zoals aangekondigd in de Nota SOMS werden een aantal – in totaal 9 – *proeftuinen* met subsidies van VROM uitgevoerd om het nieuwe stoffenbeleid te ontwikkelen en uit te werken. Zo hebben bijvoorbeeld op initiatief van de Vereniging Nederlandse *Papier en Kartonindustrie* acht bedrijven een inventarisatie gemaakt van de chemicaliën die zij gebruiken, waarbij onder anderen bleek dat de informatie over milieurisico's die zij ter beschikking hadden, zeer gebrekkig was. Binnen de branche werd afgesproken om met leveranciers in gesprek te gaan teneinde de lacunes te dichten.

Een ander voorbeeld betreft de *Nederlandse Vereniging voor Zeepfabrikanten*. Zij heeft een website opgezet waar consumenten informatie over milieu- en gezondheidsaspecten van was- en reinigingsmiddelen kunnen verkrijgen. Deze informatie was al beschikbaar binnen het kader van de door de Europese koepel van de NVZ uitgevoerde risicobeoordeling van bestanddelen van was- en reinigingsmiddelen, het HERA-project, maar diende vertaald te worden naar de consument.

Om aan de ontwikkeling van de kennisinfrastructuur verder invulling te geven tekenden VNO-NCW, een tiental brancheorganisaties en een vijftal ministeries in januari 2004 een *convenant* stoffen. Afgesproken werd ondermeer dat de betrokken brancheorganisaties actieplannen zouden opstellen voor het ontwikkelen en adequaat laten functioneren van een kennisinfrastructuur.

Daarnaast heeft het ministerie SZW het programma '*Versterking Arbeidsomstandigheden Stoffen*' [VAS^t] opgezet. Zoals de naam al aangeeft is het programma gericht op het verantwoordelijk omgaan met (gevaarlijke) stoffen op de werkvloer. Uitgangspunt is de probleempceptie dat vooral binnen het MKB kennis over gevaarlijke stoffen vaak ontbreekt, er een lage risicoperceptie is, in het bijzonder als het gaat om lange termijn effecten. Het programma stelt zich tot doel een adequate communicatie op ketenniveau te realiseren, alsmede een goede kennisinfrastructuur op brancheniveau en een goed werkend stoffenbeleid op bedrijfsniveau.

4.5.2 Ontwerp Registratiebesluit & Ontwerp Quick Scan Convenant

Bovengenoemde uitvoeringsprojecten zijn de meest zichtbare resultaten van de uitvoeringsfase van het SOMS programma. De grootste prioriteit in de uitvoeringsfase, in ieder geval voor VROM, was echter de ontwikkeling van de quick scan methodiek en initiatieven om deze met beleidsinstrumenten te verankeren: het ontwerp registratiebesluit en het ontwerp van een quick scan convenant.

Zoals al beschreven resulteerde de beleidsvorming in het kader van het SOMS programma tot de Nota SOMS die het kabinetsstandpunt weerspiegelde en een intentieverklaring van het bedrijfsleven, die de positie van het bedrijfsleven weerspiegelde. Hierna worden beide producten gescheiden van elkaar verder uitgewerkt.

De Nota-SOMS werd in het algemene overleg met de vaste commissie van de Tweede Kamer voor Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer op 13 juni 2001 besproken. In dit overleg maakte Pronk de eerste fase van de drieslag om

‘weinig weten tot veel doen’ tot prioriteit. Hij belooft de Kamer tot begin december een vervolg op de Nota SOMS toe te sturen, met daarin een verdere uitwerking van de quick scan, in het bijzonder met betrekking tot de criteria op basis waarvan stoffen ingedeeld worden in verschillende categorieën. Zoals al eerder beschreven vormen deze categorieën de grondslag voor het type maatregelen dat ‘in principe’ door het bedrijfsleven genomen moeten worden.³⁰ Zoals aangekondigd wordt op 21 december 2001 de (eerste) voortgangsrapportage van de uitvoering van SOMS aan de Tweede Kamer aangeboden met een uitwerking van de quick scan.³¹ Om het nieuwe beleid in instrumenten te verankeren kondigde men aan uitvoeringsovereenkomsten met het bedrijfsleven af te zullen sluiten en een algemene maatregel van bestuur (AMvB) te ontwikkelen. Door middel van de AMvB zouden bedrijven verplicht worden hun stoffen te screenen volgens voorgeschreven criteria, te registreren en hierbij in te delen in criteria van zorg, en het naleven van de maatregelen die aan deze criteria van zorg gekoppeld zijn.³²³³

Vervolgens wordt op 21 juni 2002 het ontwerp van de AMvB, het concept Registratiebesluit, aan de Tweede Kamer aangeboden.³⁴ Dit besluit legt producenten en importeur de plicht op om gegevens over de gevaren van bestaande en nieuwe stoffen bij te houden, waarna deze door onafhankelijke deskundigen geïdentificeerd zouden worden. De gevaarseigenschappen van deze stoffen moeten vervolgens worden verstrekt aan de afnemers daarvan. De gegevens kunnen met behulp van een ‘quick scan’ worden geïnventariseerd. Op basis van dit besluit worden de stoffen in verschillende risicocategorieën ingedeeld. Het doel van de AMvB is om bedrijven inzicht te verschaffen in de gevaren van chemische stoffen zodat zij op verantwoorde wijze (zorgplicht) veiligheidsmaatregelen nemen.

Doordat het een ‘technische maatregel’ in de betekenis van het EU recht betrof, moest het ontwerpbesluit genotificeerd worden bij de EU. De Europese Commissie kondigde een standstill periode aan van drie maanden, die zij vervolgens tot een jaar verlengde. Na afloop van deze periode had de Nederlandse overheid op elk moment het Registratiebesluit in werking kunnen laten treden, maar liet dit achterwege. Begin april 2007, twee maanden voordat de Europese Verordening in kracht zou treden, werd het Registratiebesluit definitief ingetrokken.

Nadat het bedrijfsleven in het jaar na aanbieding van de intentieverklaring relatief weinig werk maakte van de uitvoering ervan (zie beneden), startten in 2002, parallel aan de ontwikkeling van het concept registratiebesluit, de onderhandelingen van VROM en VNCI/ VHCP over een uitvoeringsovereenkomst (convenant) met VROM inzake een quick scan. Zoals de tweede voortgangsrapportage van SOMS (oktober 2002) namelijk expliciet aangaf, fungeerde het concept Registratiebesluit in eerste linie als een stok achter de deur om het bedrijfsleven tot een vergaand convenant te bewegen. In het document gaf het kabinet aan van de in werkingstelling van het registratiebesluit af te zien ‘indien een dergelijke overeenkomst voldoende

³⁰ Tweede Kamer, vergaderjaar 2000-2001, 27646, nr.9

³¹ Voortgangsrapportage. Uitvoering Strategie Omgaan met Stoffen, Ministerie VROM, Den Haag, december 2001.

³² Voortgangsrapportage. Uitvoering Strategie Omgaan met Stoffen, Ministerie VROM, Den Haag, december 2001, p. 26

³³ Een derde instrument dat genoemd wordt is een proeve van wetgeving voor het gehele nieuwe stoffenbeleid. Het gaat hierbij om de invulling van Hoofdstuk 9 Wet milieubeheer (Stoffen en Producten). Omdat deze maatregel niet is toegespitst op de quick scan methodiek en ook geen grote invloed heeft gehad op de relatie tussen overheid en bedrijfsleven zal de ontwikkeling van dit instrument niet verder geanalyseerd worden.

³⁴ *Ontwerp-besluit wijziging Registratiebesluit Wet milieugevaarlijke stoffen inzake indeling van stoffen in categorieën van zorg*, Staatscourant 23 Juli 2002, nr. 138, p. 19

handvatten biedt voor een goede uitvoering van het nieuwe stoffenbeleid door het chemische bedrijfsleven'.³⁵

In het convenant zou het bedrijfsleven zich verplichten om in relatief korte tijd de quick scan methodiek op ongeveer 8000 stoffen toe te passen. De ontwikkeling van het convenant was in een ver gevorderd stadium. Juristen van de VNCI, de VHCP en VROM hadden het document al op juridische houdbaarheid onderzocht, maar uiteindelijk besloot de VNCI het convenant niet te tekenen (Interviews VNCI, VROM). Daarmee werd een centraal concept van SOMS niet in beleid omgezet. De redenen hiervoor liggen in eerste instantie in de verslechterde relaties tussen de Nederlandse overheid en de Nederlandse (en Europese) chemische industrie. Op de ontwikkeling van deze relatie zal het volgende hoofdstuk ingaan.

4.6 Evaluatie beleidsvorming en -uitvoering

Met betrekking tot de evaluatie van de inhoudelijke resultaten wordt een onderscheid gemaakt tussen beleidsvorming en beleidsuitvoering. De belangrijkste inhoudelijke functie van SMS in de *beleidsvormende fase* was de ontwikkeling van ideeën, concepten en oplossingsrichtingen voor de vernieuwing van het stoffenbeleid. SOMS is hierin geslaagd. Er werden een groot aantal beleidsideeën en beleidsopties ontwikkeld. Een vergelijking van de centrale documenten in het proces – werkplan, samenvatting eerste fase, beslisdocument, Nota SOMS, en intentieverklaring VNO-NCW – leert bovendien dat er een duidelijke inhoudelijke lijn is tussen documenten inzake exploratie en ontwikkeling tot het innemen van standpunten. Gaandeweg bereikten de betrokkenen binnen SOMS over steeds meer onderwerpen overeenstemming, ook al moet gezegd worden dat veel onderwerpen relatief breed gedefinieerd waren waardoor overeenstemming waarschijnlijk makkelijker bereikt kon worden. Het beleidsvormingsproces kan dus in deze zin als geslaagd worden beschouwd.

De bevindingen met betrekking tot de inhoudelijke resultaten als gevolg van de (*gemeenschappelijke*) *beleidsuitvoering* zijn echter gemengd. SOMS resulteerde in een aantal programma's, zoals de 'proeftuinen' en het 'convenant stoffen'. Maar noch in de beleidsvoorbereidende fase noch in de beleidsuitvoerende fase konden partijen overeenstemming bereiken met betrekking tot een centraal element van SOMS: de quick scan.

4.7 Evaluatie relatie overheid met bedrijfsleven

Het voorgaande hoofdstuk bevat een beschrijving van de inzet en aanpak van de overheid in de beleidsvormende en de beleidsuitvoerende fases van het SOMS programma en een analyse van het procesverloop met betrekking tot de onderwerpen van overleg, de mate van consensus betreffende de onderwerpen en de inhoudelijke resultaten van SOMS. Deze beschrijving vormt de basis voor de analyse van de relatie tussen overheid en bedrijfsleven. Hierbij gaat het om de vraag in hoeverre de overheid/VROM erin is geslaagd om vertrouwen op te bouwen bij het bedrijfsleven en in welke mate de beleidsvormende en beleidsuitvoerende processen gekenmerkt waren door consensus en conflict. Voor de interpretatie van deze relatie zal gebruik gemaakt worden van het analysekader zoals ontwikkeld in hoofdstuk 2. Het analysekader geeft een aantal structurele kenmerken die medebepalend zijn voor de aard van de relatie tussen overheid en bedrijfsleven.

³⁵ 2e Voortgangsrapportage. *Uitvoering Strategie Omgaan Met Stoffen*, Ministerie VROM, oktober 2002, Den Haag.

Het proces van het stoffenbeleid zal in beleidsvorming en beleiduitvoering worden onderverdeeld. Het eerste gedeelte van deze analyse omvat het SOMS programma en hierbij vooral de verkennende fase (fase 1) en de ontwikkelingsfase (fase 2). In deze fase staat de relatie tussen overheid en bedrijfsleven in het teken van *exploreren en ontwikkelen*. Het tweede gedeelte van deze analyse betreft de uitvoering van het SOMS programma, en hierbij vooral de ontwikkeling van de quick scan methodiek en de voornemens om deze via wetgeving en een convenant te verankeren. In deze fase staat de relatie tussen overheid en bedrijfsleven in het teken van *onderhandelen*.

Tabel 2: Functies van de relatie tussen overheid en bedrijfsleven

<i>Fase in het proces</i>	<i>Functie relatie bedrijfsleven overheid</i>	<i>Periode</i>
Beleidsvorming SOMS	Exploreren en ontwikkelen	1999-2001
Uitvoering SOMS	Onderhandelen	2001-2004

4.7.1 Relatie Overheid en Bedrijfsleven Beleidsvorming

De beleidsvormende fase van SOMS had tot doel om de posities van verschillende actoren beter te begrijpen door achterliggende belangen, dieper liggende problemen en mogelijke oplossingen boven tafel te krijgen. Hierbij werd voor een 'open proces benadering' gekozen waarbij de overheid niet te sterk aanwezig was, de tijd beperkt en regelmatig tussenrapportages werden gemaakt.³⁶ Uit deze redenen lag het algemene procesmanagement in de hand van een trojka van overheid, bedrijfsleven en milieubeweging en werd bij alle discussiegroepen (fase 1) en werkgroepen (fase 2) met facilitoren gewerkt die geen inhoudelijke inbreng hadden.

Het is een goed teken voor de relatie tussen overheid en bedrijfsleven dat het bedrijfsleven intensief deelnam aan SOMS. Alle werkgroepen en discussiegroepen werden bemand door meerdere leden van het bedrijfsleven. Naast de chemische industrie namen ook representanten van down stream users deel aan het overleg, ongeacht het feit dat de relevantie van het stoffenbeleid voor deze delen van de industrie in eerste instantie minder inzichtelijk is.³⁷

De relatie tussen overheid en bedrijfsleven (en de milieubeweging) bij de beleidsvorming werd door de aanwezigen als goed beoordeeld (of: gepercipieerd).

Het verslag over de eerste fase vermeldt dat de open proces benadering 'heeft geresulteerd in een solide basis van vertrouwen tussen de drie partijen' en dat er opvallend veel consensus tussen de partijen bestond.³⁸ De afsluitende bijeenkomst

³⁶ Verslag 'SOMS-Afronding. Afsluitende bijeenkomst SOMS fase 1 en 2, 18 oktober 2000, van Ede en Partners, beschikbaar op CD ROM.

³⁷ In de gehouden interviews noemden de respondenten als belangrijkste reden om deel te nemen aan SOMS het kunnen beïnvloeden van het nationale beleid. Daarnaast werden genoemd: het leren kennen van de probleemperceptie en oplossingsrichtingen van andere actoren, en het verbeteren van de reputatie van de sector (Interviews Bedrijfsleven). Voor vertegenwoordigers van de *down-stream users* was een belangrijke reden om door overheid en chemische producenten "*geen taken en verantwoordelijkheden ... toegeschoven te krijgen die niet bij mij (de sector, MH) horen*" (Interview down stream user). Ook werd door veel respondenten expliciet het Europese element benadrukt.

³⁸ Zie *Samenvatting Verkenning SOMS, hoofdstuk 2, p. 1*, Ministerie van VROM, SOMS Project 1999-2000. Den Haag, november 2000 (CD-Rom).

van fase 1 en fase 2 typeerden de deelnemers als een proces met 'veel openheid' en 'een goede sfeer'. Het proces werd als 'verfrissend en constructief' ervaren.³⁹

Ook uit de interviews die in het kader van dit onderzoek ruim acht jaar later werden uitgevoerd, blijkt een zelfde positieve waardering van het proces.

De trekker van de VNCI acht het programma een 'groot succes' en waardeert de Nota SOMS en de intentieverklaring (Interview VNCI).

De respondent die een koepelorganisatie van gebruikers vertegenwoordigde, vond het vooral positief dat gesproken is met alle belanghebbenden inclusief de milieubeweging. Hij vervolgt dat door de intensieve interactie begrip is gekweekt middels kennis over 'elkanders kennen en kunnen: mogelijkheden, vrijheidsgraden en dergelijke'. Hierbij gaat het bijvoorbeeld om het rekening houden met de achterban van de milieubeweging, de vraag of het bedrijfsleven daadwerkelijk afspraken kan uitvoeren, en het belang van handhaafbaarheid voor de overheid. *Met andere woorden: we keken eigenlijk een beetje in elkanders 'keuken', stapten van onze sokkels af en gingen naast elkaar op de vloer staan om eens samen te werken'* (Interview Bedrijfsleven).

De vertegenwoordiger van de formuleerders wijst erop dat dit soort overleg nuttig is, ook als dit niet leidt tot consensus.

Het is altijd een heel belangrijke verdienste van Nederland geweest dat je in ieder geval met elkaar praat. Naar elkaar luisteren is een tweede. Maar je weet in ieder geval wat elkanders ideeën zijn, begrijpt waarom zij die ideeën hebben en weet waar zwaktes in de eigen argumentatie zitten. Dit stelt je in staat de eigen argumentatie te verbeteren.'

Ook de trekker vanuit VROM is positief. Hij vond het een 'prettige periode omdat er openheid was tussen de drie partijen'. Ook heeft hij een beter begrip voor de pijnpunten van het bedrijfsleven gekregen. Als voorbeeld noemt hij de openbaarheid van gegevens en waarom voor het bedrijfsleven geheimhouding van sommige informatie zo belangrijk is (Interview VROM).

4.7.2 Relatie Overheid en Bedrijfsleven Beleidsuitvoering

In de volgende jaren draaide de relatie tussen overheid en bedrijfsleven vooral om de vraag of er wel of niet een convenant over de quick scan methodiek afgesloten kon worden. De Nota SOMS hield nadrukkelijk de mogelijkheid van uitvoeringsovereenkomsten open en in de aanbiedingsbrief van de intentieverklaring nodigde VNO-NCW minister Pronk uitdrukkelijk uit om tot tweezijde afspraken te komen. Echter, in de periode midden 2001 - midden 2002 ging de overheid op deze uitnodiging van het bedrijfsleven niet in. Minister Pronk toonde daarentegen een duidelijke voorkeur voor wetgeving, waardoor de relatie tussen VROM en het bedrijfsleven, en vooral die tussen VROM en de chemische industrie verslechterde. Een externe stoorzender voor de relatie bleek het door VROM in werking gestelde verbod van de brandvertrager FR 720.

³⁹ Zie Verslag 'SOMS-Afronding. Afsluitende bijeenkomst SOMS fase 1 en 2, 18 oktober 2000, opgesteld door Baten & Partners, Ministerie van VROM, SOMS Project 1999-2000. Den Haag, november 2000 (CD-Rom) beschikbaar op CD ROM.

Weigering Pronk om Convenant af te sluiten

Een belangrijke steen des aanstoots voor het bedrijfsleven was de weigering van Pronk om een Convenant over de quick scan af te sluiten. Bij de bespreking van Nota SOMS in het algemene overleg met de vaste commissie van de Tweede Kamer voor Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (in het vervolg Vaste TK Commissie VROM) op 13 juni 2001 toont minister Pronk zich geen voorstander van een convenant. In het verslag van de vergadering valt het volgende te lezen: *'De bewindsman heeft de indruk dat er geen nieuw convenant met het bedrijfsleven nodig is om tot een goede uitvoeringspraktijk en een goede invulling van de verantwoordelijkheid van het bedrijfsleven te komen'*.⁴⁰ Ook in het debat in de Tweede Kamer van 3 juli 2001 toont Pronk zich geen aanhanger van convenanten, in het bijzondere als hierin over de inhoud van risicobeperkende maatregelen afspraken zouden worden gemaakt. Als reactie op de motie van Van den Akker (CDA) die pleit voor *'met het bedrijfsleven in overleg te treden welke (risicoreducerende, MH) maatregelen moeten worden genomen'* zegt Pronk geen voorstander te zijn van overleg betreffende dit punt en de motie dan ook ontraadt.

*Ik meen dat het aan de overheid is om dit namens de samenleving te beoordelen. Zodra belanghebbenden, in dit geval producenten die ook micro-economische belangen kunnen hebben, zelf mee kunnen praten over die vervangbaarheid die zij al dan niet kunnen beïnvloeden... en zelfs kunnen meepraten over de vraag of iets maatschappelijk van belang is, is het eind zoek.*⁴¹

Op de opmerking van Van den Akker: 'maar in het convenanten model doen wij niets anders!' reageert Pronk:

*Dat is een goed model, maar er zitten wel grenzen aan. Gezondheid en veiligheid van burgers zijn een zeer belangrijk maatschappelijk doel en ik vind dat dit- niet mag worden meegewogen op dezelfde wijze als een economisch belang van producenten.*⁴²

Verbod brandvertrager FR 720

Een andere 'stoofactor' in de relatie tussen overheid en bedrijfsleven was het verbod van de broomhoudende brandvertrager FR 720.⁴³ Het bedrijf Broomchemie in Terneuzen was voornemens om deze brandvertrager te produceren. Het gaat hierbij om een stof waarvan nog niet alle persistente, bioaccumulerende en toxische eigenschappen bekend zijn. Door het bevoegd gezag (de provincie) was echter een tijdelijke vergunning verleend tot en met eind 2003. Binnen deze termijn moest Broomchemie de ontbrekende milieugegevens onderzoeken en verzamelen. Dat zou van belang zijn voor de verdere vergunningverlening. Greenpeace was echter tegen de productie van de stof en informeerde eind maart 2001, dus kort voor het verschijnen van de Nota SOMS, Minister Pronk over het voornemen van Broomchemie.⁴⁴ Het voornemen van het bedrijf stond haaks op het gedachtegoed van SOMS, waar immers benadrukt wordt dat het bedrijfsleven de verantwoordelijkheid heeft om de nodige gegevens te verzamelen om zodoende de risico's van stoffen adequaat te kunnen beoordelen volgens het principe 'no data no

⁴⁰ Zie *Verslag van een algemeen overleg* vastgesteld op 24 juli 2001, Tweede Kamer, vergaderjaar 2000-2001, 27646, nr.9

⁴¹ *Verhandelingen Tweede Kamer*, 3 juli 2001, TK 94, 94-5903

⁴² *Verhandelingen Tweede Kamer*, 3 juli 2001, TK 94, 94-5903

⁴³ Het vraagstuk van het verbod van brandvertrager FR 720 kenmerkt zich door grote juridische complexiteit. Omdat de verbodsmaatregel geen element van de vernieuwing van het Nederlandse stoffenbeleid is, zal op deze complexiteit niet worden ingegaan. In de context van dit onderzoek werd de maatregel louter gebruikt als 'stoofactor' in de relatie tussen overheid en bedrijfsleven.

⁴⁴ Reconstructie volgens interne documenten VROM

market'. De vraag die op het Ministerie van VROM leefde was dan ook hoe met dit geval om te gaan. Enerzijds, zou een verbod op de productie van de stof een duidelijk teken zijn dat VROM het gedrag van Broomchemie niet tolereert, anderzijds zou een verbod echter ook de relatie tussen overheid en bedrijfsleven kunnen schaden (Interviews VROM).

Ondanks het feit dat Minister Pronk door zijn beleidsapparaat erop gewezen werd dat een verbod van de productie het in SOMS opgebouwde vertrouwen tussen overheid en bedrijfsleven zou kunnen schaden, koos Pronk in de zomer van 2001 ervoor de stof te verbieden (Interview VROM). Over het voornemen informeerde hij de Tweede Kamer op 2 juli 2001 en in het al aangevoerde kamer debat een dag later gebruikte Pronk dit voorbeeld als bewijs dat hij bereid is beslissingen zelf te nemen '*wanner zij (de overheid, MH))tot de conclusie komt dat zij een bepaalde stof als te riskant beschouwd*'.⁴⁵

Reactie bedrijfsleven op 'harde' opstelling Minister Pronk

De in de ogen van de industrie 'harde opstelling' van Minister Pronk verstoorde de relatie tussen overheid en bedrijfsleven. Respondenten gaven aan dat het vertrouwen dat in het kader van SOMS werd opgebouwd door de opstelling tenminste tijdelijk was geschaad.

Meer specifiek met betrekking tot het verbod van de brandvertrager FR 720 was de industrie zeer kritisch. In een brief aan Pronk stelt de VNCI 'dat er geen enkele aanleiding voor een onmiddellijk verbod (is)'. Verder spreekt de VNCI van 'ad hoc spoedbeleid' dat de uitvoering van SOMS 'frustreert'.⁴⁶ Volgens een interne stakeholder analyse van VROM werd de reactie van de VNCI op de verbodsmaatregel als dreiging geduid om het SOMS proces af te breken. Omdat het verbod andere delen van het bedrijfsleven minder trof werd het verbod wel afgewezen maar liet men het lobbyen aan de VNCI over. Later, toen duidelijk werd dat het verbod ook betrekking heeft op andere industriële sectoren zoals de kunststof- en rubberindustrie, werd de VNCI echter bijgevallen door de VNO-NCW (Interview VNO-NCW).

Relatie ten aanzien van de ontwikkeling van de quick scan convenant

De nadruk op wetgeving door Pronk verslechterde de relatie tussen overheid en het bedrijfsleven. Met betrekking tot de uitvoering van de intentieverklaring had de opstelling bovendien het gevolg dat de interne verdeeldheid binnen het bedrijfsleven toenam. Zoals al uit de position paper van het bedrijfsleven in het kader van de beleidsvormende fase van SOMS bleek, kon het bedrijfsleven ten aanzien van veel punten niet met één stem spreken.

De chemische industrie was intern verdeeld. Een aantal bedrijven nam een terughoudende houding aan ten aanzien van SOMS. In het spagaat tussen verdedigen van het ledenbelang en een actieve rol in SOMS koos de VNCI voor een terughoudende positie met betrekking tot de uitvoering van de intentie om activiteiten te ontplooiën ten aanzien van bijvoorbeeld het '*ontwikkelen van een infrastructuur voor de uitwisseling van informatie over de eigenschappen en gebruik van stoffen en preparaten in verschillende schakels van de productketen*'.⁴⁷

⁴⁵ *Verhandelingen Tweede Kamer*, 3 juli 2001, TK 94, 94-5903

⁴⁶ Brief van VNCI, 22 januari 2002, Kenmerk 545/PFN/JR/mvda

⁴⁷ Zie begeleidende brief bij de *Intentieverklaring bedrijfsleven – overheid betreffende de uitvoering van een vernieuwing van het stoffenbeleid*, aangeboden door VNO-NCV, April 2001.

Andere delen van het bedrijfsleven, en dan met name de zeep- en wasmiddelenindustrie, wilde echter voortvarender en uitgebreider te werk gaan met betrekking tot het verzamelen en communiceren van gegevens. In deze sector bestond ook begrip voor de harde opstelling van Pronk gezien de gebrekkige voortgang binnen het bedrijfsleven en had men voldoende vertrouwen in VROM dat wet- en regelgeving in het kader van SOMS achterwege zou blijven zolang het bedrijfsleven zich voldoende zou inspannen. Er ontstond dus ook een conflict tussen de verschillende schakels van de productketen (Interviews bedrijfsleven).

Ondertussen begon VROM welwillender te staan tegenover een convenant met het bedrijfsleven. Hieraan gingen intensieve discussies tussen het beleidsapparaat en de Minister vooraf, waarbij het beleidsapparaat de Minister adviseerde om een convenant na te streven. Dit omdat een instrument dat het draagvlak van het bedrijfsleven bevorderde beter uitvoerbaar was dan wet- en regelgeving (Interview VROM). Parallel werd, zoals al eerder beschreven, aan het concept registratiebesluit gewerkt dat echter nu expliciet als stok achter de deur werd getypeerd.

Als het stoffenbeleid een puur nationale kwestie was geweest, had het bedrijfsleven geen andere keuze gehad dan met grotere energie activiteiten te ontplooiën om de wetgeving te voorkomen. De reactie van de industrie laat echter zien dat de beleidscontext veranderd is door een grotere relevantie van het EU niveau: De Nederlandse chemische industrie begon een dubbele strategie te volgen. Enerzijds met de overheid aan de ontwikkeling van een *quick scan* werken en anderzijds via de Europese koepel CEFIC in Brussel tegen het concept Registratiebesluit te lobbyen.

In het kader van de notificatie van de concept AMvB probeerde CEFIC de Commissie ertoe te brengen om procedures te starten met het doel het Nederlandse beleid te verbieden, omdat de Europese Unie zelf met regelgeving bezig was. In een uitgebreid commentaar van CEFIC dat aan DG Ondernemen werd overhandigd, argumenteert CEFIC onder andere dat de regeling in strijd is met bestaande Europese stoffenwetgeving en daarom door de Nederlandse overheid ingetrokken moet worden. CEFIC keert zich ook tegen SOMS in het algemeen: *'the European Commission should oppose for the same reason the other measures contemplated by The Netherlands in the framework of the SOMS project.'*⁴⁸ Zoals eerder vermeld had CEFIC geen succes. De Europese Commissie kondigde enkel een *stand stil* van een jaar aan.

Ondertussen was de ontwikkeling van het Convenant in een ver gevorderd stadium. Juristen van de VNCI, de VHCP en VROM hadden het document al op juridische houdbaarheid onderzocht (Interview VROM). Toch zou de VNCI het document uiteindelijk niet tekenen. Het commentaar van CEFIC op de ontwerpregeling, de timing van het besluit, na afloop van een vergadering tussen CEFIC en VNCI, alsook de antwoorden van diverse respondenten, maken zeer aannemelijk dat dit onder druk van CEFIC gebeurde.

Evaluatie relatie overheid en bedrijfsleven uitvoering SOMS

Hoe verhoudt zich de inzet van SOMS om via een open proces benadering tot intensieve en vertrouwensvolle contacten tussen overheid en bedrijfsleven te komen tot de resulterende relatie tussen overheid en bedrijfsleven met betrekking tot de uitvoering van SOMS? Om deze vraag te beantwoorden moet een verschil gemaakt worden tussen de relatie van de sleutelactoren in het proces en de omgeving.

⁴⁸ Zie begeleidende brief bij het document *Comments on the draft Dutch Decree on the Registration on Chemicals, as notified to the Commission under the reference number 2002/292/NL-COOC*, CEFIC, Brussel, 2 October 2002.

Ondanks de verschillende 'stoorzenders' in het proces bleef er een relatief nauwe samenwerking tussen Nederlandse overheid en het Nederlandse bedrijfsleven bestaan. Dit blijkt bijvoorbeeld uit de voorkeur van de trekkers van het bedrijfsleven en de overheid in het kader van SOMS voor convenanten, hun intensieve informele werkcontacten en het genereuze uitwisselen van informatie (Interview VROM). Ook uit het feit dat een aantal respondenten uit het bedrijfsleven begrip toonde voor de 'harde' opstelling van Pronk, is hiervan bewijs. De goede informele relatie bleef bestaan, ondanks dat zij op de proef werd gesteld door de 'omgeving': de 'harde' opstelling van Pronk en de druk van de Europese industrie.

Hierbij moet echter kritisch worden opgemerkt dat deze relatie niet geldt voor het gehele voor het stoffenbeleid relevante bedrijfsleven. De toenemende Europeanisering leidde tot centrifugale krachten in de relatie tussen Nederlandse overheid en het Nederlandse bedrijfsleven bij het stoffenbeleid. Het overleg was vooral gebaseerd op koepelorganisaties. Een aantal koepelorganisaties vond het echter steeds moeilijker om een constructieve gesprekspartner met de overheid te zijn. Belangrijke leden zijn zich sterker op Europa gaan oriënteren, hebben minder belang en staan sceptisch tegenover nationaal beleid. Zodoende nam de interne verdeeldheid binnen het bedrijfsleven toe. Het corporatistische spagaat tussen het vertegenwoordigen het ledenbelang en participatie in overheidsbeleid werd voor sommige koepels steeds groter. Dit leidde er bijvoorbeeld toe dat de VNCI zich terughoudender ten opzichte van de intentieverklaring ging opstellen. En dit verklaart ook waarom een andere belangrijke sector van *down stream users* opvallend afwezig was (Interviews Bedrijfsleven).

Met andere woorden, de Europeanisering leidt ertoe dat de goede en vertrouwensvolle contacten tussen overheid en bedrijfsleven minder spelers en spelers met minder disciplinerend vermogen betreft dan in een exclusief nationaal beleidsterrein het geval zou zijn geweest.

HOOFDSTUK 5 VAN SOMS NAAR REACH

Met de Uitvoeringsnota SOMS van het voorjaar 2004 was het SOMS programma officieel afgelopen.⁴⁹ De aandacht van de overheid en het bedrijfsleven richtte zich vanaf dat tijdstip definitief op het Europese toneel. In dit hoofdstuk zal worden ingegaan op de interactie van de Nederlandse overheid en het bedrijfsleven ten aanzien van het Europese stoffenbeleid. Al gedurende het SOMS programma verschuift het accent van een programma voor nationale beleidsvernieuwing tot een *denktank* ter voorbereiding van de Nederlandse belangenbehartiging bij het Europese stoffenbeleid (Witboek Chemische Stoffen en REACH).⁵⁰ Na afloop van het SOMS programma werd de klankbordgroep REACH het belangrijkste forum voor de interactie tussen overheid en bedrijfsleven. Terwijl de interactie in SOMS ideeën en concepten moest genereren voor de nationale standpuntbepaling, had de klankbordgroep REACH de functie om de Nederlandse positie bij de onderhandelingen omtrent REACH te verstevigen. In dit hoofdstuk zal ten eerste worden nagegaan in hoeverre het SOMS programma inderdaad de inhoud van de Nederlandse standpuntbepaling vorm heeft gegeven. Ten tweede zal de interactie tussen overheid in de klankbordgroep REACH

⁴⁹ *Nederlands stoffenbeleid in internationaal perspectief. Uitvoeringsnota SOMS*, vastgesteld door de ministerraad op 23 april 2004. Ministerie van VROM 2004.

⁵⁰ De rol die SOMS speelde met betrekking tot de interdepartementale standpuntbepaling van de Nederlandse overheid werd in het project van Clingendael onderzocht.

onderzocht worden. Hierbij zal ook de vraag worden gesteld in welke mate en op welke wijze de recente 'geschiedenis' van de interactie tussen overheid en bedrijfsleven in het kader van SOMS een positief dan wel negatief effect had op de interactie binnen de klankbordgroep.

5.1 SOMS als denk tank voor belangenbehartiging in de EU

5.1.1 De Europese dimensie van SOMS

SOMS startte in 1999 als programma voor de vernieuwing van het *nationale* stoffenbeleid. De EU speelde op twee manieren een rol. Europese wettelijke regels werden expliciet als kader voor SOMS meegenomen. Daarnaast werd SOMS ook de functie als denktank voor belangenbehartiging in Brussel toebedeeld. Zo valt in het *Werkplan SOMS* (augustus 1999) te lezen, dat het tijdschema voor SOMS zodanig gekozen is 'dat een optimale inbreng van Nederlandse ideeën ten aanzien van beleidsvernieuwing in onder andere EU... mogelijk is'.⁵¹ Het document verwijst verder naar de op dat moment gaande formulering van een strategie van de Europese Commissie voor de door de milieuraad in juni 1999 gesignaleerde knelpunten in het stoffenbeleid. De conclusies van de milieuraad werden als bijlage aan het werkplan toegevoegd. In het *Beslisdocument SOMS* (augustus 2000) wordt de rol van SOMS voor de Europese standpuntbepaling verder gespecificeerd. Zo werd enerzijds gesteld dat bij de vernieuwing van het stoffenbeleid de internationale kaders, en hierbij vooral de Europese stoffenwetgeving, gerespecteerd moet worden maar anderzijds 'bestaat de ervaring dat verfijningen, verbeteringen en good practices die binnen de kaders vallen, uiteindelijk kunnen leiden tot aanpassingen en vernieuwingen van de Europese wetgeving. In dat licht zijn mogelijke vernieuwingsafspraken tussen overheid en (delen van de) industrie aan het eind van het SOMS-traject van cruciaal belang'.⁵² Soortgelijke uitspraken over de relevantie voor de ontwikkeling van nieuwe ideeën voor belangenbehartiging in Brussel bevinden zich ook in de Nota SOMS (april 2001) en de (eerste) voortgangsrapportage SOMS (december 2001). Deze twee documenten verschijnen (kort) na de publicatie van het Witboek Chemische Stoffen.

De tweede voortgangsrapportage SOMS verschijnt in oktober 2002. Op dat moment is de Europese Commissie begonnen met het REACH voorstel. REACH heeft een prominente plaats in dit document. In deze voortgangsrapportage werden ook expliciet drie 'essentiële elementen' voor een nieuw Europees stoffenbeleid voorgesteld. Alle drie de voorstellen zijn gerelateerd aan de 'quick scan'. Het eerste element betreft de *quick scan* zelf, dus een prioritering van stoffen op basis van gegevens over gevaar en gebruik; het tweede voorstel betreft de *openbaarheid* van de quick scan gegevens; en het derde voorstel betreft de *ketenverantwoordelijkheid*, geoperationaliseerd door de ketencommunicatie over de quick scan resultaten.⁵³ In de uitvoeringsnota SOMS, die in april 2004 verschijnt, dus een half jaar na het verschijnen van het REACH voorstel van de Commissie, en die het SOMS traject officieel afsluit werd SOMS dan expliciet in de Europese context ingebed.⁵⁴

⁵¹ *Werkplan SOMS*, hoofdstuk 3, p.1, Ministerie van VROM, SOMS Project 1999-2000. Den Haag, november 2000 (CD-Rom).

⁵² *Beslisdocument SOMS*, samenvatting, p.1-2, Ministerie van VROM, SOMS Project 1999-2000. Den Haag, november 2000 (CD-Rom)

⁵³ *2e Voortgangsrapportage. Uitvoering Strategie Omgaan Met Stoffen*, Ministerie VROM, oktober 2002, Den Haag, p. 19-26.

⁵⁴ De uitvoeringsnota begint met een hoofdstuk waarin de Europese en de Nederlandse beleidsontwikkeling wordt vergeleken en eindigt met een hoofdstuk over de wensen aan Europa.

5.1.2 Invloed van SOMS op inhoud Nederlandse belangenbehartiging

De voorgaande beschrijving maakt duidelijk dat de inzet met betrekking tot SOMS gaandeweg ook een Europese dimensie kreeg. In welke mate heeft SOMS de *denktank* functie voor de Europese belangenbehartiging kunnen waarmaken?

Hierbij is het als eerste belangrijk te constateren dat de SOMS documenten in het Engels werden vertaald en aan de Europese Commissie en de andere lidstaten werden gestuurd teneinde hun gedachtebepalingen te beïnvloeden. Het gaat hierbij om het Beslisdocument SOMS, de Nota SOMS, de twee voortgangsrapportages en de Uitvoeringsnota SOMS. Ook de internationale workshop met leden van de Commissie en andere lidstaten van 1999 had tot doel om SOMS internationale bekendheid te verschaffen.

De vraag in welke mate SOMS een bijdrage aan de Nederlandse standpuntbepaling heeft geleverd kan echter beter worden beantwoord, door niet vanuit SOMS te redeneren, maar door it de Nederlandse standpuntbepalingen als vertrekpunt te nemen en na te gaan in hoeverre de inhoud van de betreffende posities tot SOMS te herleiden valt.

Tabel 3 In dit onderzoek zullen de volgende pogingen ter beïnvloeding van het Europese stoffen beleid centraal staan. Hierbij zal een onderscheid worden gemaakt tussen agendavorming, beleidsvorming en onderhandeling.

Tabel 3 Overzicht geanalyseerde invloedspogingen

Fase in beleidsproces	Object van invloedspoging	Document standpunt
Agendavorming	Witboek	Dutch view on the EU White Paper (mei 2001)
Beleidsvorming	Voorstel Commissie REACH	Nederlandse bijdrage Internetconsultatie (juli 2003)
Onderhandeling	Raadstandpunt REACH	BNC Fiche REACH (januari 2004)/ Note from the Netherlands on 'Duty of Care' en 'Registration Prioritisation'

Als benchmark voor deze evaluatie zullen de voornaamste vernieuwingen uit SOMS worden genomen. De basis voor de benchmark vormen de acht elementen die in de Nota SOMS als toevoeging tot het bestaande beleid werden genoemd (zie Annex 1). Als extra element werd 'prominenten rol algemene zorgplicht' opgenomen, die in de Nota SOMS veel aandacht krijgt maar in de lijst met acht elementen niet als separaat punt wordt vermeldt. Twee andere elementen zijn te algemeen geformuleerd om als benchmark voor de Nederlandse standpuntbepaling te kunnen dienen. Het gaat om 'kwaliteitsverbetering van stoffenbeleid op ondernemingsniveau', en 'het niet meer gebruiken van stoffen en producten die een onaanvaardbaar gevaar of onaanvaardbare risico's met zich meedragen'. Met deze wijzigingen kunnen zeven elementen van de beleidsvernieuwing worden onderscheiden die in het kader van SOMS zijn ontwikkeld.

Box: 5 Benchmark: nieuwe elementen van het stoffenbeleid

- implementatie van het voorzorgprincipe (ruimte voor maatregelen op basis van voorzorg)/algemene zorgplicht
- 'public right to know' (het openbaar beschikbaar zijn van informatie over gevaren en risico's van stoffen en producten)
- invulling van ketenverantwoordelijkheid (met name op het terrein van communicatie over gevaren, risico's en beheersmaatregelen)
- het op zeer kort termijn verzamelen van gegevens over gevaarseigenschappen van stoffen en producten
- geen carcinogene, mutagene, reprotoxische (CMR) stoffen of zeer persistente, bioaccumulerende, toxische (PBT) stoffen in consumentenproducten en open toepassingen en het zoveel mogelijk vermijden van dergelijke stoffen in industriële toepassingen
- streven naar beëindiging van emissies van persistente, bioaccumulerende, toxische (PBT) stoffen binnen 1 generatie (uiterlijk 2020).

Witboek: Dutch view on the White Paper (me 2001)

Het eerste product van de Nederlandse belangenbehartiging in het Europese stoffenbeleid betreft een door het toenmalige hoofd van de voor het stoffenbeleid verantwoordelijke afdeling van VROM. De aanwezigheid van SOMS ideeën in dit stuk is overduidelijk. Al in de eerste paragraaf van het stuk wordt expliciet verwezen naar SOMS en centraal in het document staan de principes van de quick scan convenant, namelijk het op korte termijn verzamelen van gegevens en het nemen van maatregelen uit voorzorg. Daarnaast staat de algemene zorgplicht centraal en de invulling van de ketenverantwoordelijkheid. Daarnaast verwelkomt het stuk de voorgestelde autorisatieprocedure voor CMR stoffen, maar mist het initiatieven met betrekking tot PBT stoffen. Verder gaat het stuk in op de noodzaak van horizontale coördinatie met andere beleidsvelden (arbeidsomstandigheden, consumentenbeleid). Dit aspect wordt zeker in de beleidsvoorbereidende fase van SOMS minder belicht en vindt zich dus ook niet terug in de Nota SOMS. Echter, samen met het aspect arbeidsomstandigheden, speelde het bij de uitvoering van SOMS (Vast, Convenant Stoffen) een belangrijke rol. Het enige punt dat zich niet tot SOMS laat herleiden, betreft de eis voor meer duidelijkheid over de taakverdeling tussen lidstaten bij de uitvoering van het beleid. Dit punt betreft uiteraard specifiek EU beleid en valt daarmee buiten SOMS. Geconcludeerd kan worden dat de Nederlandse standpuntbepaling ten aanzien van het White Paper praktisch uitsluitend op SOMS is gebaseerd. Bovendien komen bijna alle geïdentificeerde centrale punten van SOMS in de positie terug.

Ontwikkeling Commissievoorstel: Nederlandse bijdrage Internetconsultatie (juli 2003)

Het tweede voorbeeld betreft de ontwikkeling van het Commissievoorstel REACH. Een tussenproduct werd ter consultatie op internet gezet. Nederland reageerde met een zeer uitgebreide en specifieke bijdrage op de consultatie. In totaal werden 81 uitgebreide opmerkingen gemaakt en 88 specifieke. Hierbij ging het vooral suggesties voor verduidelijkingen.⁵⁵ Ook dit Nederlandse standpunt laat zich in

⁵⁵ Overigens verkeerde Nederland in de luxe positie dat een expert van VROM tussen 2001 en 2003 in deeltijd bij de Commissie was gedetacheerd. Deze expert maakte deel uit van de schrijverploeg van het Commissievoorstel en had een grote invloed op de inhoud van de tekst van de internetconsultatie. Tegelijkertijd had hij ook een belangrijke input bij de formulering

belangrijke mate tot SOMS herleiden. In het algemene gedeelte wordt een lans gebroken voor een algemene zorgplicht voor het bedrijfsleven, en vergroting van de ketenverantwoordelijkheid. Een ander punt dat veel aandacht krijgt, is het verbeteren van de uitvoering en handhaving van het stoffenbeleid door precisering van de rechten en plichten in deze voor de bevoegde autoriteiten en het bedrijfsleven. Dit aspect is in mindere mate ingegeven door SOMS, maar laat zich eerder herleiden tot de uitvoeringsproblemen van het oude stoffenbeleid, dat immers een aanleiding was voor Nederland om een bijdrage te leveren aan het agenderen van het stoffenbeleid in Europa in 1997/1998. Maar ook met betrekking tot de internetconsultatie zijn belangrijke punten uit SOMS afkomstig. Ook hier kan dus geconcludeerd worden dat SOMS als denktank geslaagd is.

Raadsonderhandelingen: BNC Fiche REACH (januari 2004)/ 'Duty of Care' en 'Registration Prioritisation'

Het derde document heeft betrekking op de standpuntbepaling door de Raad. De basis hiervan is het BNC fiche REACH van januari 2004. Hierin werd een eerste algemene standpuntbepaling gegeven. In deze standpuntbepaling werden acht zwaartepunten genoemd. Vier daarvan laten zich eenduidig aan SOMS relateren, te weten: zorgplicht, ketenverantwoordelijkheid, actieve openbaarmaking van gegevens, en prioriteringssysteem. Vier punten die zich niet duidelijk tot de centrale elementen van SOMS laten herleiden zijn: verplichte uitwisseling van dierexperimentele gegevens, de rol van het Agentschap, de concurrentiekracht van bedrijven, en de gevolgen voor landen/producenten buiten de EU. Ook hier geldt dus dat SOMS in belangrijke mate heeft bijgedragen aan de standpuntbepaling ten aanzien van REACH. Zeker als men in ogenschouw neemt dat de punten die niet tot SOMS te herleiden zijn, voor een deel aspecten betreffen die typisch zijn voor EU regelgeving. Wil men bovendien in de volgorde waarin de punten werden gepresenteerd een reeks van prioriteit zien dan spreekt dit ook voor het belang van SOMS, de vier punten uit SOMS nemen de eerste, derde, vierde en vijfde plaats in.

Naast deze algemene standpuntbepaling die in een enigszins gewijzigde vorm ook bij de Raad werd ingebracht, heeft Nederland bij de Raad nog twee specifieke stukken onderbreid. Deze stukken betreffen de zorgplicht en de 'quick scan', dus twee kernelementen van SOMS.

Conclusie:

De evaluatie laat zien dat SOMS de denktank functie heeft waargemaakt. Over het algemeen zijn tenminste de helft van de speerpunten van de nationale overheid tot SOMS te herleiden. Vooral dankzij SOMS was de Nederlandse overheid in staat om relatief vroeg in het beleidsproces met een brede en gedetailleerde visie op het Europese stoffenbeleid te komen (zie Internetconsultatie). De goede voorbereiding maakte het mogelijk om zeer concreet, op het niveau van voorstellen voor amendementen, te argumenteren. De kernpunten van SOMS: verantwoordelijkheid voor het bedrijfsleven in het algemeen (zorgplicht) en binnen de keten in het bijzonder en het systeem van prioritering (quick scan) waren ook zeer belangrijke speerpunten van de belangenbehartiging in Brussel. Dit blijkt onder andere uit het feit dat deze twee speerpunten als separate posities in de Ad hoc Werkgroep REACH werden ingebracht.

Het ligt buiten het bestek van dit onderzoek om het effect van SOMS op REACH te evalueren. Of er een causaal verband bestaat tussen de ideeën en concepten van SOMS en de inhoud van REACH wordt dus niet onderzocht. Het is voor de context

van de Nederlandse reactie op de internetversie van het Commissievoorstel (zie Haverland 2008).

van deze *procesevaluatie* echter wel belangrijk om te constateren, dat de speerpunten van SOMS niet in de REACH verordening zijn terug te vinden.⁵⁶ De algemene conclusie zal hierop kort terugkomen.

5.1.3 Excursus: SOMS als denktank voor het bedrijfsleven

Voor de analyse van de relatie tussen overheid en bedrijfsleven is het vermeldenswaardig dat bijna alle respondenten uit het bedrijfsleven hebben aangegeven, dat (ook) het bedrijfsleven van SOMS als denktank voor Europa heeft. SOMS had op verschillende manieren invloed.

Ten eerste heeft SOMS het bedrijfsleven gesensibiliseerd voor het stoffenbeleid en mogelijke effecten voor de verschillende bedrijfstakken. Met name schakels in de keten die traditioneel eerder indirect met het stoffenbeleid te maken hebben, zoals de handelaren in chemische producten en een aantal sectoren van downstream users, profiteerden in deze zin van VROM. Mede door SOMS namen zij de Europese plannen voor een nieuw stoffenbeleid zeer serieus en behoorden zij binnen de Europese koepels tot de agenda setters van het beleid van de koepels (Interviews Bedrijfsleven).

Daarnaast konden zij mede dankzij SOMS binnen de koepels inhoudelijk goed presteren. 'Discussies die in Brussel gevoerd werden hadden wij al gevoerd' (Interview Bedrijfsleven). Een vertegenwoordiger van een down stream user geeft bijvoorbeeld aan dat SOMS hem een kader heeft gegeven om zijn visie op het ketenaspect van het stoffenbeleid vorm te geven. Hij bracht toen bijvoorbeeld de systematiek van het indelen van soorten down stream users in in de discussie binnen de koepel.

5.2 Van SOMS naar Klankbord REACH

Ook na de formele afloop van SOMS zocht de Nederlandse overheid actief de interactie met maatschappelijke organisaties en het bedrijfsleven met als nieuwe functie, de versteviging van de Nederlandse onderhandelingspositie met betrekking tot de REACH verordening. Hiervoor werd de klankbordgroep REACH in het leven geroepen.

Om de relatie tussen overheid en bedrijfsleven gedurende de onderhandelingen van REACH te begrijpen, zijn drie vooropmerkingen op zijn plaats. Ten eerste had SOMS een andere functie dan de klankbordgroep REACH. In SOMS stond de *gemeenschappelijke* ontwikkeling (overheid, bedrijfsleven, maatschappelijke

⁵⁶ Het onderzoek gaat niet in op de onderhandelingsdynamieken ten aanzien van REACH in Brussel. Reden waarom de vraag waardoor de speerpunten van SOMS niet werden overgenomen, niet systematisch kan worden beantwoord. Uit interviews met intensief betrokkenen in het besluitvormingsproces komen echter een aantal plausibele argumenten naar voren. Met betrekking tot de prioritering (quick scan) werd erop gewezen dat door het witboek stoffen de agenda al sterk bepaald was. Het voorstel tot prioritering bereikte van de Europese arena pas na het verschijnen van het witboek en daardoor relatief laat. Voorts werd gewezen op een gebrekkig draagvlak, zowel tussen overheid en bedrijfsleven, de quick scan convenant werd immers niet getekend, en ook met betrekking tot ander lidstaten, die sceptisch waren over de quick scan (Interviews met Gedetacheerde VROM bij de Europese Commissie, met voormalige ambtenaar Europese Commissie, en de trekkers van SOMS vanuit overheid en bedrijfsleven). Met betrekking tot de algemene zorgplicht voor het bedrijfsleven werd erop gewezen deze algemene bepaling alleen effectief in landen waar het bedrijfsleven deze verantwoordelijke serieus neemt (Interviews).

groeperingen) van ideeën, concepten en beleid centraal. De REACH klankbordgroep had de functie om input te leveren voor de belangenbehartiging van de Nederlandse overheid in Brussel.

De tweede opmerking betreft het verschil in de context tussen de SOMS arena en het Europees toneel. De door de overheid geïnstalleerde klankbordgroep REACH was voor het bedrijfsleven en de overheid één van de mogelijke arena's van waaruit men op REACH invloed kon uitoefenen. De overheid en het bedrijfsleven schaakte op meerdere borden. Voor alle geïnterviewde organisaties uit het bedrijfsleven geldt dat de lobbystrategieën door de Europese koepels werden gecoördineerd. Over het algemeen werd vanuit de koepels bij de Europese Commissie gelobbyd. Vertegenwoordigers van de organisaties van de individuele lidstaten dienden te lobbyen bij de betreffende nationale overheden en de leden van het Europese parlement die uit het betreffende land afkomstig waren (Interviews Bedrijfsleven). Terwijl SOMS dus de cruciale arena voor het bedrijfsleven was om invloed op het nationale stoffenbeleid uit te oefenen, was de klankbordgroep REACH voor het bedrijfsleven één van de mogelijkheden om invloed op het Europese beleid uit te oefenen.

Niet alleen de functie en de context van het overleg waren anders maar ook de algemene attitude van het bedrijfsleven. Uit alle interviews met het bedrijfsleven kwam naar voren dat het bedrijfsleven Europees beleid de voorkeur gaf boven nationaal beleid. Dat wil niet zeggen dat het bedrijfsleven ontevreden is met nationale beleidsconcepten, sommige worden zelfs omarmd, zoals de quick scan door de VNCI en de VNO-NCW (zie eerdere analyse). Zij willen deze concepten echter wel op Europees niveau gelanceerd zien. De belangrijkste schakels in de stoffenketen zijn internationaal georiënteerd en derhalve weinig gebaat bij nationale koppen of nationale 'Alleingaenge' (Interviews Bedrijfsleven).

In de klankbordgroep REACH kwamen gedurende drie jaar vertegenwoordigers van de overheid, het bedrijfsleven en maatschappelijke organisaties met een frequentie van ongeveer vier keer per jaar bij elkaar. Op de distributielijst staan ongeveer 40 personen, waarvan ongeveer de helft (koepelorganisaties van) het bedrijfsleven vertegenwoordigen. Uit een gespreksverslag en uit interviews komt naar voren dat de harde kern uit ongeveer 15 tot 20 personen bestond. Vanuit het bedrijfsleven waren vooral vertegenwoordigers van MKB-Nederland, FME-CWM, NVZ, VHCP, VNCI, en VNO-NCW actief.

Het valt op dat de betreffende personen danwel de organisaties identiek zijn aan de belangrijkste actoren van het bedrijfsleven gedurende SOMS. De verstoringen in de relatie tussen overheid en bedrijfsleven tijdens de uitvoering van SOMS hebben dus niet geleid tot een breuk met de Nederlandse overheid.

Een respondent van het bedrijfsleven die de verstoringen van de relatie tussen overheid en bedrijfsleven tijdens SOMS herkent, zegt hierover, dat het niet ingaan op de uitnodiging tot overleg met de overheid geen optie was. Daarmee zou zich de betreffende organisatie buiten spel plaatsen en geen mogelijkheid tot invloedsuitoefening meer hebben (Interview Bedrijfsleven).

Over de relatie tussen overheid en bedrijfsleven in de klankbordgroep komt uit de interviews een gedifferentieerd beeld naar voren. Bij de uitvoering van SOMS waren er verschillen tussen sectoren in het bedrijfsleven met betrekking tot hun relatie met de overheid en deze verschillen continueren in de klankbordgroep. Volgens respondenten van het ministerie van VROM en *down stream users* stelde de chemische industrie zich terughoudend op in de klankbordgroep. Meerdere respondenten van het bedrijfsleven hadden de indruk dat de chemische industrie

relatief strategisch met het doorgeven van informatie aan de klankbordgroep omgving (Interview Bedrijfsleven). Een respondent van VROM gaf aan dat de vertegenwoordiger van de koepel van de Nederlandse chemische industrie veelvuldig werd gevraagd om de chemische industrie experts van chemische bedrijven beschikbaar te stellen voor het beoordelen van technische aspecten van het REACH dossier en dat de chemische industrie hier niet op inging. De terughoudendheid van de Nederlandse chemische industrie werd door de respondenten in verband gebracht met de sceptische houding van de Europese koepel CEFIC ten aanzien van de Nederlandse opstelling jegens het REACH dossier. Zoals de al geanalyseerde episode van de ontwerp AMvB/registratiebesluit heeft aangegeven, stond CEFIC inderdaad zeer kritisch tegenover het Nederlandse beleid en is de interpretatie van de betreffende respondenten derhalve plausibel.

Daarentegen duurt de relatieve goede relatie tussen VROM en sommige koepels van *downstream users voort*. Een respondent van de downstream users trekt een vergelijking met de – in zijn ogen zeer beperkte – toegang van stakeholders bij de positiebepaling van de Nederlandse overheid ten aanzien van twee andere Europese dossiers: de kaderrichtlijn water en de kaderrichtlijn lucht:

De grootste meerwaarde van de ontstaansgeschiedenis van REACH (in tegenstelling tot de kaderrichtlijnen water en lucht, MH) is dat door VROM de oude SOMS-structuur als het ware weer werd opgepakt... Er werd gestructureerd overleg gevoerd over de Nederlandse inbreng inzake REACH. Dat was heel erg belangrijk. Ik ben daar heel erg positief over.

Duidelijk is dat tenminste de downstream users van de klankbordgroep (en SOMS) hebben geprofiteerd bij hun lobby bij andere politieke actoren. Een ander respondent van de downstream users wijst erop dat ideeën die binnen deze fora tot ontwikkeling kwamen, eraan bijdragen dat de eigen positie wed aangescherpt, , door nieuwe argumenten te ontwikkelen als reactie op tegenargumenten. Hierdoor is het bijvoorbeeld mogelijk om concrete amendement voorstellen te ontwikkelen en die in het politieke proces in te brengen (Interview Downstream User).

Uit interviews met down stream users komt ook een open houding met betrekking tot informatie uitwisseling naar voren. Een respondent geeft een voorbeeld: De Nederlandse overheid was geïnteresseerd in het standpunt van twee nationale koepels van andere lidstaten ten aanzien van een aspect van ketencommunicatie. De Nederlandse koepel uit dezelfde sector probeerde ‘in opdracht’ van VROM het standpunt te achterhalen (Interview *down stream user*). Overigens was de respondent van de handel in chemische producten en een aantal down stream users ook positief over de houding van VROM ten aanzien van de informatie uitwisseling. Zij vonden de informatievoorziening van VROM van goede kwaliteit. Een ander respondent had echter de indruk dat VROM zeer terughoudend was bij het verstrekken van stukken (Interviews bedrijfsleven). Geconstateerd kan worden dat hierover verschillen in percepties bestonden.

Concluderend kan worden vastgesteld dat de relatie tussen overheid en bedrijfsleven in de klankbordgroep verschildte per deel van het bedrijfsleven. De relatie tussen overheid en chemische industrie, een centrale speler in het REACH dossier, was bekoeld. Hierdoor kon de mogelijkheid die de klankbordgroep had om via open informatie uitwisseling de Nederlandse belangenbehartiging in Brussel te verstevigen, niet ten volle worden benut. De relatie met andere schakels van het bedrijfsleven was echter goed en de Nederlandse overheid kon zodoende profiteren van informatie uit deze sectoren van het bedrijfsleven.

HOOFDSTUK 6 CONCLUSIE

In dit onderzoek werd de interactie geëvalueerd tussen overheid en bedrijfsleven ten aanzien van het nationale en Europese stoffenbeleid. De vernieuwing van het nationale stoffenbeleid kreeg vorm in SOMS. Via een open proces benadering poogde de Nederlandse overheid door intensieve samenwerking met het bedrijfsleven en maatschappelijke groeperingen ideeën en concepten te generen en verder te ontwikkelen (denktank functie) en tot gemeenschappelijk beleid te komen.

De voorgaande analyse leert dat het inderdaad tot een intensieve samenwerking is gekomen en dat een groot aantal ideeën en concepten geïdentificeerd en ontwikkeld werden. SOMS heeft het doel als denktank te dienen, bereikt. Het beeld met betrekking tot gemeenschappelijke uitvoering is gemengd. Er werden proeftuinen in het leven geroepen, er kwam het VASSt programma en het convenant stoffen. Het kernstuk van SOMS, de quick scan, werd echter niet in gemeenschappelijk beleid vertaald. Dit lag overigens minder aan de direct betrokkenen bij SOMS maar meer aan de omgeving: de Europese chemische industrie met betrekking tot de VNCl en Minister Pronk met betrekking tot het beleidsapparaat van VROM.

SOMS betekende voor de Nederlandse overheid ook een investering in een goede en vertrouwensvolle relatie met het bedrijfsleven. Deze investering is geslaagd met betrekking tot de beleidsvoorbereiding: het generen en ontwikkelen van ideeën en concepten. Respondenten zijn het erover eens dat de relatie tussen overheid en bedrijfsleven in deze fase goed was en het SOMS proces werd zeer gewaardeerd.

Over de fase waarin de gemeenschappelijk ontwikkelde concepten dienden uitgevoerd te worden door gemeenschappelijk beleid ontstaat een gedifferentieerd beeld. De relatie tussen sleutelspelers van overheid en bedrijfsleven kwam onder druk te staan door de hierboven reeds beschreven krachten van de Europese industrie en de nationale politiek. Dat gold vooral voor de chemische industrie. Bovendien brokkelde, vanwege de steeds duidelijker wordende activiteiten van de Europese Unie, het draagvlak binnen het bedrijfsleven voor nationaal beleid af, waardoor vertegenwoordigers van sommige nationale koepels zich ofwel terughoudender moesten opstellen, ofwel minder representatief waren en daardoor minder gezag tegenover hun achterban hadden.

Parallel aan de ontwikkeling van het EU stoffenbeleid begon ook het accent van SOMS in de richting van een denktank ter Nederlandse belangenbehartiging in Europa te verschuiven. Ook in deze functie is SOMS geslaagd. Veel ideeën en concepten die in SOMS ontwikkeld werden zijn door Nederland in de EU ingebracht. Sterker nog, bijna alle ideeën die door Nederland in Brussel werden ingebracht, laten zich herleiden tot SOMS. Een belangrijke kanttekening is hierbij echter dat Nederland er niet in is geslaagd om belangrijke speerpunten van SOMS in de REACH Verordening te verankeren. Het betreft de 'quick scan', een algemeen principe van 'zorgplicht' en een algemeen principe van 'ketenverantwoordelijkheid'.

Met de afloop van SOMS en het verschijnen van het Commissievoorstel van REACH werd de klankbordgroep REACH het belangrijkste overlegforum tussen overheid en bedrijfsleven (en de milieubeweging). De meest actieve leden gedurende het SOMS traject waren ook partij in de klankbordgroep. De verslechterde relatie tussen overheid en chemische industrie was volgens respondenten merkbaar in de klankbordgroep. De chemische industrie ging zuiniger met informatie om en

reageerde terughoudend op de vraag van de overheid om expertise uit het bedrijfsleven. Hierdoor kon de functie van de klankbordgroep om door informatie uitwisseling tot een versteviging van de Nederlandse belangenbehartiging te komen niet ten volste worden benut. De relatie tussen overheid en andere schakels van het bedrijfsleven bleef echter al tijdens de uitvoering van SOMS relatief goed, en veranderde ook niet ten tijde van de klankbordgroep REACH.

Alles overziende en met inachtneming van de moeilijke Europese economische context en de nationale politieke context waardoor de sleutelspelers gedwongen waren op meerdere borden tegelijk te schaken, kunnen de resultaten van de interactie tussen overheid en bedrijfsleven als succesvol worden beschouwd. Dit geldt zowel voor de inhoud (ideeën en concepten) als voor de onderlinge relatie.

Leerpunten

Welke leerpunten heeft het onderzoek opgeleverd. Omdat het onderzoek deel uitmaakt van een groot project waarin de nadruk ligt op de EU, zullen hier vooral leerpunten met betrekking tot de interactie tussen overheid en bedrijfsleven ten aanzien van belangenbehartiging in de Europese Unie geformuleerd worden.

Nationale co-productie van beleid in EU context?

Het gemeenschappelijke ontwikkelen van beleid door overheid en bedrijfsleven op terreinen waar de Europese Unie een kader stelt of zelf actief is, wordt steeds moeilijker. De Nederlandse overheid dient ermee rekening te houden dat de voorwaarden voor een dergelijk beleid onder druk komen te staan. De geloofwaardigheid van wet- en regelgeving als stok achter de deur neemt af, als het bedrijfsleven de kans krijgt om dit beleid bij de EU aan te vechten, waardoor bovendien de relatie tussen overheid en nationaal bedrijfsleven verslechtert en het nationale bedrijfsleven sterker onder de invloed van hun Europese koepels raakt. Ook de organisatiegraad van sectoren van het bedrijfsleven kan afnemen doordat veel bedrijven het Europese niveau belangrijker vinden dan het nationale niveau. Hetzelfde mechanisme zorgt er ook voor dat ofwel het bedrijfsleven terughoudender is om met de Nederlandse overheid in zee te gaan, of de koepelorganisatie wel bereid is om afspraken te maken maar minder gezag heeft bij haar leden. De overheid dient hierbij vooral een scherp oog te hebben voor de preferenties van grote bedrijven omdat zij enerzijds meestal Europees of internationaal georiënteerd zijn maar anderzijds juist zeer belangrijk zijn voor de effectiviteit van nationale afspraken.

Investeren in relatie met bedrijfsleven is belangrijk voor de generatie van ideeën en concepten

Nederland beschikt over een zeer goede kennisinfrastructuur met betrekking tot het chemische stoffenbeleid. Door intensieve en vertrouwensvolle interactie met het bedrijfsleven kan deze kennis aangevuld worden door expertise die in het bedrijfsleven bestaat. Deze kennis komt zowel nationaal beleid ten goede, alsook de Nederlandse belangenbehartiging in Europa.

Maak vroegtijdig de afweging of ideeën wel of niet Europa-proof zijn

Wees ervan bewust dat de overlappende voorkeuren van de Nederlandse overheid en Nederlandse bedrijfsleven tot goede ideeën en concepten kunnen leiden, maar dat het soms juist deze ideeën en concepten zijn die moeilijk op het Europese niveau kunnen worden overdragen. In de Nederlandse polders kunnen algemene principes van zorgplicht en ketenverantwoordelijkheid daadwerkelijk effect op het gedrag van het bedrijfsleven hebben, maar in de meeste andere lidstaten is dat anders. Nederland kan vrij unieke ideeën en concepten Europa inbrengen, maar in Brussel is uiteindelijk de mate van draagvlak belangrijker dan de kwaliteit van ideeën.

LITERATUURLIJST

- Aalders, M.V.C. (1993) 'Het milieuconvenant wordt "salonfaehig". Convenanten "nieuwe stijl" in het milieubeleid', in Bressers, J.Th.A., P.Jong, P.-J. Klok and A.F.A. Korsten (eds), *Beleidsinstrumenten bestuurskundig beschouwd*, Assen and Maastricht: Van Gorcum, 75-92.
- Asselt, M. van, et al. (2008) *Punching above its weight: Interactiepatronen in de totstandkoming van REACH*. Maastricht: Universiteit Maastricht
- Boons, F. (1992) 'Product-oriented Environmental Policy and Networks: Ecological Aspects of Economic Internationalisation', *Environmental Politics*, 4 (1), 84-105.
- Haverland, M. (1999) *National Autonomy, European Integration and the Politics of Packaging Waste*. Amsterdam: Thela Thesis.
- Haverland, M. (2008) *Kennis is Macht: De rol van Nederlandse Overheidsexperts bij REACH*. Rotterdam: Erasmus Universiteit Rotterdam
- Huut, B. van (2008) *Deelonderzoek NGO's (stageverslag)*. Leiden: Universiteit Leiden
- Keulen, M. et al. (2008) *Stof tot nadenken: Nederlandse Belangenbehartiging in het Europese Stoffenbeleid*. Den Haag: Instituut Clingendael.
- KPMG-TNO (2004) *The Consequences and Administrative Burdens of REACH for Dutch Industry*. Den Haag. Ministerie voor Economische Zaken.
- Le Blansch, K. (1996) *Milieuzorg in Bedrijven. Overheidssturing in het perspectief van de verinnerlijkingsbeleidslijn*, Amsterdam: Thesis.
- Schmitter, P. C. (1979) 'Still the Century of Corporatism?' in P.C. Schmitter and G. Lehbruch (ed.) *Trends toward Corporatist Intermediation*, Beverly Hills, 1-52.
- Schmitter, P. C. and Streeck, W. (1981) *The organization of business interests: a research design to study the associative action of business in the advanced industrial societies of Western Europe* (Wissenschaftszentrum Berlin IIMV dp 81-13). Berlin, WZB.
- Schorlings, I. (2004) *REACH. What happened and Why?* Brussel: The Green/European Free Alliance in the European Parliament
- Smulders, M. (2008) *Deelonderzoek Impact Assessments (stageverslag)*, Tilburg: Universiteit Tilburg.
- Waarden, F. van (1992) 'The historical institutionalisation of typical national patterns in policy networks between state and industry. A comparison of the USA and the Netherlands', *European Journal of Political Research*, 21 (1) 131-62.

Bijlage 1 Respondenten (instituties)

<i>Organisatie</i>	<i>Aantal respondenten*</i>
BASF Nederland	1
Bayerische Umweltministerium	1
Europese Commissie Joint Research Centre	1
Europese Commissie DG Ondernemen	1
FME-CWM (Vereniging van ondernemers in de technologisch-industriële sector)	1
Fuji Film Manufacturing Europe	1
Ministerie van Economische Zaken	1
Ministerie van VROM	4
NVZ (Nederlandse Vereniging voor Zeepfabrikanten)	1
RIVM	4
TNO Kwaliteit van Leven	1
VHCP (Verbond van Handelaren in Chemische Producten)	1
VNCI (Vereniging van de Nederlandse Chemische Industrie)	1
VNO-NCW	1
VVVF (Vereniging van Verf en Drukinktfabrikanten)	1

* In het kader van de deelprojecten 'Bedrijfsleven' en 'Experts' zijn 18 interviews afgenomen. Omdat het onderzoek een periode van 20 jaar omvat heeft een aantal respondenten in de loop der tijd bij verschillende voor het onderzoek relevante organisaties gewerkt. Zo werd bijvoorbeeld een respondent zowel in zijn hoedanigheid van voormalig RIVM medewerker ondervraagd als in zijn hoedanigheid van voormalig medewerker van de Europese Commissie. Het overzicht bevat het aantal respondenten per organisatie. Doordat een aantal respondenten meer dan één keer werd geteld, is het totaal 'respondenten' groter dan het aantal interviews.

Bijlage 2 Nieuwe elementen van het stoffenbeleid

- implementatie van het voorzorgprincipe (ruimte voor maatregelen op basis van voorzorg);
- 'public right to know' (het openbaar beschikbaar zijn van informatie over gevaren en risico's van stoffen en producten);
- kwaliteitsverbetering van stoffenbeleid op ondernemingsniveau;
- invulling van ketenverantwoordelijkheid (met name op het terrein van communicatie over gevaren, risico's en beheersmaatregelen);
- het op zeer kort termijn verzamelen van gegevens over gevaarseigenschappen van stoffen en producten;
- het niet meer gebruiken van stoffen en producten die een onaanvaardbaar gevaar of risico met zich meedragen;
- geen carcinogene, mutagene, reprotoxische (CMR) stoffen of zeer persistente, bioaccumulerende, toxische (PBT) stoffen in consumentenproducten en open toepassingen en het zoveel mogelijk vermijden van dergelijke stoffen in industriële toepassingen;
- streven naar beëindiging van emissies van persistente, bioaccumulerende, toxische (PBT) stoffen binnen 1 generatie (uiterlijk 2020).

Bron: Nota SOMS