

Evaluatie van de werking van het instrument producentenverantwoordelijkheid in het afvalbeleid

Oorzaken en analyse van conflictvorming

drs. A.G.M. (Ageeth) Telleman
drs. J.W.F. (Jack) van den Kieboom

RijksAdvies, december 2010

1. Inleiding

Deze notitie geeft onze belangrijkste bevindingen weer over de oorzaken van conflictvorming bij de in- en uitvoering van het instrument producentenverantwoordelijkheid in het afvalbeleid en een analyse daarvan.

Aanleiding

Met de uitvoering van producentenverantwoordelijkheid worden relatief goede resultaten bereikt. Er wordt veel ingezameld en er is sprake van hoogwaardige verwerkingsprocessen tegen relatief lage kosten. De ongewenste neveneffecten - zoals fondsvorming – zijn aangepakt met vrijwillige afspraken tussen het Ministerie van Infrastructuur en Milieu (verder steeds aangeduid als VROM) en de producenten. Onderdeel hiervan is meer transparantie over de jaarcijfers in relatie tot producentenverantwoordelijkheid.

In de geschiedenis van producentenverantwoordelijkheid zijn er echter regelmatig conflicten geweest tussen verschillende schakels en partijen die in de producentenverantwoordelijkheid -regelgeving een rol hebben gekregen. Deze conflicten spelen bij meerdere afvalstromen en zijn een direct gevolg van het instrument producentenverantwoordelijkheid. De conflicten lijken te zijn ontstaan door het wijzigen van de verdeling van de verantwoordelijkheden.

Door de Minister van VROM is aan de Tweede Kamer toegezegd - in een reactie van 22 juni 2009 op een motie over de financiering van producentenverantwoordelijkheid - dat er een analyse zal worden uitgevoerd naar de reden waarom er conflicten zijn ontstaan tussen verschillende partijen bij de in- en uitvoering van het instrument producentenverantwoordelijkheid.

Opdracht

Het Ministerie van VROM heeft RijksAdvies de opdracht gegeven onderzoek te doen naar de conflicten die zich hebben voorgedaan bij de in- en uitvoering van de regelgeving voor producentenverantwoordelijkheid en mogelijke oplossingsrichtingen.

Het onderzoek is ondersteund door een klankbordgroep. Hierin hebben de heer prof. em. dr ir A.L.N.Stevens M.A.h.c. en de heer prof. dr. C.J. van Montfort zitting, om de respectievelijke bedrijfsmatige en bestuurskundige aspecten van de materie te beschouwen. Met deze klankbordgroep is tevens deskundigheid op internationaal, milieutechnisch terrein en op het gebied van publiekprivate samenwerking ingebracht. De klankbordgroepleden is in het bijzonder gevraagd om te reflecteren op de rol van VROM in relatie tot het instrument producentenverantwoordelijkheid.

De leden van de klankbordgroep hebben op persoonlijke titel hun inbreng gehad en gereflecteerd op de tussentijdse bevindingen en vragen. Het eindadvies blijft de volledige verantwoordelijkheid van RijksAdvies.

Aanpak

In de aanpak van dit onderzoek is de nadruk gelegd op een kwalitatieve onderzoeksbenadering. We hebben de conflicten geanalyseerd door middel van kwalitatief onderzoek naar machtsverhoudingen, belangenafweging, bestuurlijke context en invloedsferen. Daarbij hebben we gebruik gemaakt van casuïstiek uit de in- en uitvoeringspraktijk van verschillende afvalstromen, waaronder verpakkingen, elektrische apparaten, batterijen en spaarlampen.

De fasering van de evaluatie is als volgt:

1. Onderzoek opzetten en het installeren van de klankbordgroep;
2. Deskresearch naar relevante documenten en informatie over producentenverantwoordelijkheid;
3. Interviews met betrokkenen;
4. Klankbordgroepsessie over de rol van VROM t.a.v. producentenverantwoordelijkheid;
5. Eindverslag (begin december).

Tussen de fasen heeft overleg plaatsgevonden met de opdrachtgever en de klankbordgroep over de vormgeving van de evaluatie, de voortgang en de werkwijze. Voor de interviews is gesproken met vertegenwoordigers van het (voormalig) Ministerie van VROM, (voormalig) EZ, RND, NVRD, Nedvang, Lightrec, NFLI, VNF, NVMP en Stibat.

Afbakening

Het onderzoek richt zich op de conflicten die optreden tussen rijksoverheid en producenten, tussen producenten en gemeenten en tussen detaillisten en producenten. Uitvoeringsorganisaties van de producenten komen in het onderzoek wel aan bod maar worden als partij verder in het verlengde van producenten beschouwd. Conflicten tussen producenten onderling en tussen producenten en uitvoerders respectievelijk contractanten vallen buiten de scope van dit onderzoek.

Opbouw notitie

Na deze inleiding volgt het hoofdstuk over de *conflicten*. Hierin komen de conflicten aan bod zoals deze zijn ervaren door de respondenten.

Voordat het hoofdstuk analyse aan bod komt volgt er een apart hoofdstuk over organisatiesociologische *theorieën* over conflicten. Deze inzichten bieden een overall referentiekader om conflicten te analyseren.

In het hoofdstuk *analyse* wordt vervolgens in gegaan op de oorzaken van de conflicten. Hier worden tevens aanvullende perspectieven vanuit bestuurskundige, veranderkundige en economische hoek gebruikt. De conflictanalyse resulteert in een set van conclusies die in een aantal gevallen ook al een oplossingsrichting aangeven. Deze mogelijke oplossingen voor het voorkomen dan wel oplossen van conflicten in de toekomst verdienen wat ons betreft een nadere verkenning. Dit valt echter buiten de scope van onze opdracht.

Beschrijving producentenverantwoordelijkheid¹

Producentenverantwoordelijkheid is de (mede-) verantwoordelijkheid van producenten en importeurs voor het afvalbeheer van de door hen op de markt gebrachte producten. Met de introductie van producentenverantwoordelijkheid is de verantwoordelijkheid voor de logistiek en de financiering van het afvalbeheer bij de producenten van de betrokken producten gelegd. Dit betekent een wijziging in de verantwoordelijkheidstoedeling, omdat van oudsher meestal de overheid (gemeenten) hiervoor verantwoordelijk was. Het heeft tot resultaat dat er in Nederland uitvoeringssystemen door producenten gezamenlijk zijn opgezet. De uitvoering is neergelegd bij speciaal hiervoor opgerichte uitvoeringsorganisaties. Deze hebben geleid tot efficiënte en hoogwaardige inzameling en recycling van afgedankte producten.

Momenteel is in Nederland producentenverantwoordelijkheid wettelijk geregeld voor de volgende producten: auto's, batterijen, autobanden, elektr(on)ische apparatuur en verpakkingen. Daarnaast is op vrijwillige basis producentenverantwoordelijkheid geïntroduceerd door het algemeen verbindend te verklaren van een verwijderingsbijdrage voor oud papier/karton en voor vlakglas.

¹ Bron: Onderzoek "Neveneffecten van producentenverantwoordelijkheid in het afvalstoffenbeleid", Ministerie van VROM, 2007

2. Beschrijving van de conflicten

In het onderzoek zijn verschillende typen conflicten aan de orde geweest. Van de conflicten die besproken en onderzocht zijn, is er nog een aantal actueel of toekomstig van aard, andere zijn inmiddels opgelost, beheersbaar gemaakt of van voorbij aard. In dit gedeelte zullen de conflicten worden beschreven zoals ze door de respondenten zijn gepresenteerd. Van belang hierbij is om aan te geven dat het subjectieve meningen zijn die mede vanuit strategische of sociaal-emotionele overwegingen kunnen zijn gevormd. Ze geven een beeld hoe partijen conflicten ervaren. De conflicten zijn onderverdeeld in drie categorieën; algemeen, organisatorisch en financieel van aard.

Conflicten van algemene aard

De invoering van PV, het instrument 'an sich' en de ontstane cultuur tussen verschillende partijen onderling zijn bron van verschillende conflicten (geweest).

De *invoering van PV* is door sommige producenten beleefd als een ontkenning van de bestaande productieve samenwerking van partijen in Nederland in de periode voorafgaand aan de invoering van PV. In deze periode lag de nadruk meer op de eigen verantwoordelijkheid van partijen om te komen tot samenwerking, waarin in sommige sectoren afspraken werden bekrachtigd in convenanten.

Sommige producenten erva(a)r(d)en PV als een opgedrongen vuilnistaak. Wel wordt aangegeven dat dit sentiment inmiddels grotendeels verdwenen is maar dat het wel van invloed is geweest op de ontstane verhoudingen met de rijksoverheid. Verder hebben verschillende partijen de invoering van PV als overhaast ervaren waardoor gesproken wordt van over de schutting gooien door VROM. VROM geeft echter aan dat de invoering een geleidelijk proces is geweest met de nodige afstemming en er wat hen betreft geen sprake is van een trendbreuk.

Het *instrument PV 'an sich'* raakt aan vele dimensies (juridisch bestuurlijk, technisch, organisatorisch, financieel) en op te lossen vraagstukken. Aangezien er sprake is van een veelheid van belangen, ontwikkelingen en factoren en actoren is het vraagstuk PV complex van aard. Verschillende partijen geven aan dat deze complexiteit een rol speelt bij het ontstaan van conflicten, doordat betrokken partijen niet altijd voldoende overzien wat er aan de hand/van belang is en soms de historische context niet kennen. Gebrek aan deskundigheid op financieel en technologisch terrein, inzicht in bestuurlijke verhoudingen, wetstechnische kennis etc. worden als bron van conflict genoemd in de omgang met VROM maar ook tussen gemeenten en producenten.

De nieuw *ontstane cultuur* tussen sommige partijen kenmerkt zich door onderling wantrouwen. De verhoudingen tussen gemeenten en bedrijfsleven zijn naar aanleiding van overeen te komen vergoedingen bij apparaten en verpakkingen flink op de proef gesteld. Gemeenten ervaren de onderhandelingstijl van producenten (apparaten) als hard en snel gericht op een gang naar de rechter.

De ontstane cultuur kan als een gevolg van conflicten beschouwd worden, maar – eenmaal gevestigd - ook als conditie waaronder nieuwe conflicten kunnen ontstaan.

Conflicten van organisatorische aard

De zeggenschap en verantwoordelijkheidsverdeling bij PV, de besluitvorming over scheidingswijze en de rolinvulling van VROM zijn bron van conflicten met een hoog organisatorisch gehalte.

De zeggenschap over afgedankte producten en de verantwoordelijkheid voor het afvalbeheer is bij een aantal afvalstromen, zoals apparatuur en verpakkingen verdeeld over gemeenten en producenten. Producenten hebben de hoofdverantwoordelijkheid voor inzameldoelstellingen en hergebruik, gemeenten kennen de zorgplicht vanuit de Wet Milieubeheer. Producenten kunnen gemeenten niet aansturen op inzameldoelstellingen terwijl de producenten hier wel verantwoordelijk voor zijn. Zowel gemeenten als bedrijfsleven ervaren dit als een ongewenste situatie van twee kapiteins op één schip.

De besluitvorming over scheidingswijze bij kunststof verpakkingsafval (als specifiek onderdeel van verpakkingen) is dermate beladen (geweest) dat het veel stof voor conflict heeft gegeven.

In het proces van besluitvorming was onvoldoende rekening gehouden met de wens van verschillende lokale gemeenten. In de Raamovereenkomst zijn alleen afspraken gemaakt over bronscheiding. Verschillende gemeenten hanteren een nascheidingssysteem. Voor het verpakkende bedrijfsleven was de beleving dat er met de VNG duidelijke afspraken waren gemaakt over de scheidingswijze, namelijk bronscheiding. Dit terwijl het bedrijfsleven in eerste instantie voorstander was van nascheiding. De lobby van een aantal gemeenten en een motie in de Tweede Kamer hebben ervoor gezorgd dat nascheiding alsnog mogelijk is geworden. Dit impliceerde dus een verandering in de reeds besloten werkwijze. Het vertrouwen van delen van het bedrijfsleven in de (rijks)overheid is hiermee gedaald, geven betrokkenen aan.

De rolinvulling VROM is met de invoering van producentenverantwoordelijkheid veranderd volgens alle betrokkenen. VROM geeft aan dat zij hiermee meer op afstand wil staan en de verschillende partijen zelf verantwoordelijk zijn voor het maken van uitvoeringsafspraken. De verplichtingen liggen nu bij producenten en de rijksoverheid houdt daar slechts toezicht op.

In de praktijk heeft de rijksoverheid soms meer betrokkenheid en activiteiten vertoond dan de bedoeling leek te zijn. Deelname door VROM in de Raamovereenkomst is hiervan een duidelijk voorbeeld. Verder hebben verschillende partijen aangegeven dat de rijksoverheid soms ongewenst actief is in uitvoeringsvragen (bv met statiegeld) of te weinig actief (zoals bij de introductie van producentenverantwoordelijkheid of bij het aanscherpen of verduidelijken van wetgeving). Sommige partijen kwalificeren de rijksoverheid in negatieve zin als onbetrouwbaar en met onvoldoende kennis van zaken.

Conflicten van financiële aard

De vergoedingen tussen partijen, de fondsvorming, de verwijderingsbijdragen en de zeggenschap over gelden, voortkomend uit de gewijzigde verantwoordelijkheidsverdeling, zijn bron van conflicten met een voornamelijk financieel karakter.

In verschillende sectoren wordt gewerkt met *zichtbare verwijderingsbijdragen*. Voor elektrische apparaten en spaarlampen is afschaffing van de zichtbare verwijderingsbijdrage op handen. Producenten in deze sectoren zijn tegen afschaffing van de zichtbaarheid van verwijderingsbijdragen en beschouwen dit als een “draai” in het beleid ten opzichte van eerder gemaakte afspraken. Zij wijzen op het belang van zichtbaarheid voor consumentenbewustzijn en waarschuwen voor extra marges op de kostprijs die gaan ontstaan wanneer zichtbaarheid wordt afgeschaft. VROM geeft aan dat al jaren geleden is aangekondigd dat de zichtbare verwijderingsbijdrage op termijn zou worden afgeschaft en dat dit (dus) in voorbereiding is.

De zichtbare verwijderingsbijdrage betekent voor detaillisten een administratieve belasting. Zij moeten dit apart registreren. Bij batterijen en apparaten - waar geen sprake is van een zichtbare verwijderingsbijdrage, maar de kosten voor inzameling eventueel zijn verwerkt in de integrale kostprijs - is geen sprake van administratieve belasting voor detaillisten.

De uitvoeringsorganisaties van apparaten en spaarlampen hebben voor de financiering van de zogenaamde historische voorraad - als buffer - *fondsen* opgebouwd met behulp van (zichtbare) verwijderingsbijdragen. Met de historische voorraad wordt bedoeld de in omloop zijnde apparaten waarvoor in het verleden geen verwijderingsbijdrage is betaald, maar waarvoor – eenmaal afgedankt – de producenten wel verantwoordelijkheid dragen. In de beeldvorming zijn de fondsen van de producenten bovenmatig en leidt dit tot wantrouwen. Producenten stellen daar verschillende onderzoeken tegenover om de hoogte van deze fondsen te legitimeren.

De gemeenten benadrukken het belang van een producentenvergoeding(*plicht*) aan gemeenten voor het uitvoeren van taken die onder producentenverantwoordelijkheid vallen, omdat anders de consument respectievelijk de burger het risico loopt om dubbel te betalen voor het afvalbeheer, namelijk via de (zichtbare) verwijderingsbijdrage en via de gemeentelijke heffing. De gemeentelijke afvalheffing mag niet hoger zijn dan de totale kosten voor de inzameling en verwerking van afval. Wanneer gemeenten de kosten (deels) kunnen verhalen op de producenten, dan kan de afvalheffing – bij gelijk blijvende kosten - omlaag.

De vergoedingen van producenten aan gemeenten bij apparaten en verpakkingen is een heftig onderwerp van onderhandeling en conflict (geweest). Voor de invoering van producentenverantwoordelijkheid waren de gemeenten verantwoordelijk voor de inzameling van het huishoudelijk afval. Gemeenten zijn goed ingespeeld geraakt op die taak en hebben in de loop der tijd een fijnmazige inzamelstructuur weten te ontwikkelen. Producenten geven aan dat voor de inzameling van huishoudelijk afval geen efficiënter systeem door henzelf kan worden ontwikkeld en zij dus graag gebruik blijven maken van de bestaande gemeentelijke infrastructuur.

Tussen producenten en gemeenten bestaat echter verschil van mening over de taakafbakening. Welke taken voeren de gemeenten uit in het kader van hun gemeentelijke zorgplicht op basis van de Wet Milieubeheer en welke voeren zij uit onder verantwoordelijkheid van de producenten. Voor dat laatste zou dan een heldere opdracht moeten bestaan waar een vergoeding tegenover staat. Niet alleen de hoogte van de vergoeding, ook de vraag óf een vergoedingsplicht bestaat heeft in het recente verleden tot conflicten geleid. Inmiddels zijn “de twee kapiteins in rustiger vaarwater”. Na stevige onderhandelingen zijn gemeenten en producenten een vergoeding overeengekomen voor verpakkingen en apparaten.

Bij verpakkingen is aan producenten een verpakkingenbelasting opgelegd die door de Belastingdienst geïnd wordt. Van deze belasting gaat een gedeelte naar het opgerichte Afvalfonds waarin het verpakkende bedrijfsleven en VNG participeren. Gemeenten krijgen uit het Afvalfonds een vergoeding voor de inzameling van verpakkingen. Gemeenten zijn van mening dat de gelden publiek van aard zijn, het bedrijfsleven is van mening dat de gelden weliswaar publiek (Belastingdienst) geïnd zijn, maar een private oorsprong hebben. Hiermee is er een conflict ontstaan over de *zeggenschap* van de gelden in het Afvalfonds.

Samenvatting van de conflicten

In onderstaande tabel zijn de conflicten zoals ze gepercipieerd zijn door de betrokkenen samengevat. Per conflict wordt de belangrijkste karakteristiek (cursief) aangegeven.

Aard van het conflict	onderwerp
Algemeen	Invoering van PV <i>(be)geleid proces of abrupte trendbreuk?</i>
	PV als instrument 'an sich' <i>Een (te) complex instrument met vele dimensies</i>
	Ontstane cultuur <i>Een verharding van de omgangsvormen rondom deelbelangen met onderling wantrouwen</i>
Organisatorisch	Zeggenschap PV <i>Twee kapiteins op één schip. Onheldere afbakening verantwoordelijkheden producenten vs. gemeenten op basis van Producentenverantwoordelijkheid resp. de Wet milieubeheer.</i>
	Besluitvorming scheidingswijze <i>Strijd om het gelijk en afspraak is geen afspraak</i>
	Rolinvulling van VROM <i>Van VROM wordt van alles verwacht en wordt tegelijkertijd geacht afstand houden</i>
Financieel	Vergoedingen <i>Waarom betalen en hoeveel dan voor de inname van apparaten en verpakkingen door producenten aan gemeenten</i>
	Fondsvorming <i>Het aanhouden van noodzakelijke reserves of "gouden bergen"?</i>
	Verwijderingsbijdrage <i>Zichtbaar of niet, leidt mogelijk tot extra marges die producenten opnemen bij apparaten en spaarlampen of niet. Afschaffing zichtbaarheid wordt gepercipieerd als een 'draai' van de Minister.</i>
	Zeggenschap gelden Afvalfonds <i>Wie mag zeggen wat er mee gebeurt?</i>

3. Conflicttheorie

Om de conflicten bij producentenverantwoordelijkheid te kunnen analyseren maken we gebruik van verschillende perspectieven. Het betreft inzichten uit organisatiepsychologie en –sociologie, veranderkunde, bestuurskundig en meer economisch perspectief. Vanuit de organisatiepsychologie en –sociologie komen inzichten die een overall typering bieden op conflicten. In dit hoofdstuk wordt deze theorieën belicht.

De overige perspectieven (veranderkunde, bestuurskundig en meer economisch) worden toegelicht en gebruikt in het volgende hoofdstuk analyse.

Organisatiesociologie

Vanuit de organisatiesociologie zijn conflicten te typeren naar verschillende dimensies, bijbehorend effectief gedrag en resultaat

In de organisatiesociologie zijn de belangrijke stromingen het systeemmodel en het partijenmodel (Lammers 1983). Deze modellen zijn vooral analytische kaders en geven maar een beperkt houvast voor verandering. Ze geven echter wel een duidelijk onderscheid in uitgangspunten. Alhoewel de modellen primair betrekking hebben op organisaties zijn ze ook illustratief voor samenwerkingsverbanden waarin meerdere organisaties moeten of willen samenwerken.

	systeemmodel	partijenmodel
Wat is de voornaamste eenheid van analyse?	De organisatie als geheel met bepaalde functionele vereisten	Deelgroeperingen met eigen belangen
Hoe duurzaam wordt de organisatie geacht te zijn?	Stabiel verband met inherente krachten tot zelfhandhaving	Labiël verband; hooguit een 'belangengemeenschap'
Welke drijfkrachten worden gebruikt?	Norm- en saamhorigheidsbesef	Dwang- en lokmiddelen
Van welk mensbeeld gaat men uit?	Een sociaal wezen, gericht op het organisatiebelang	Een koel-berekend, op eigen belang gericht wezen
Wat is de 'gevoelstoon' van de analyse?	Idealistisch	Cynisch-realistisch

Elias (1971) geeft aan dat betrekkingen binnen of tussen organisaties gemengd van aard zijn en dat beide modellen tegelijk van toepassing kunnen zijn.

Mastenbroek (1978) heeft hiertoe een netwerkmodel voorgesteld waarin de structuur van het netwerk en de cultuur van de organisatie de kernbegrippen zijn.

Bij de structuur worden de verschillende partijen onderscheiden en hun onderlinge (machts)relaties. De balans tussen de autonomie der eenheden en de wederzijdse afhankelijkheid is hierbij van belang.

Bij de cultuur zijn de gedragspatronen en de dynamiek van het netwerk te onderscheiden. Hierin komen de gedragsstijlen en het stereotype spanningen en problemen naar voren.

Mastenbroek maakt verder een onderscheid in het type relaties bij de verschillende modellen. Bij het systeemmodel onderscheidt hij instrumentele en sociaal-emotionele relaties.

Het instrumentele element duidt de afhankelijkheid van eenheden van elkaar om tot productie te komen, waarbij de spanningsbalans tussen consensus en eigen voorkeur beweegt.

De sociaal-emotionele dimensie heeft betrekking op de gevoelsmatige betrekkingen. Bij het partijenmodel wordt onderscheid gemaakt in machts- en afhankelijkheidsrelaties en onderhandelingsrelaties waarin de schaarste centraal staat. De spanningsbalans beweegt hier tussen het maximaliseren van de totale baten versus het maximaliseren van de eigen baten.

Van deze vier relaties wordt macht en afhankelijkheid als de dominante relatie beschouwd.

Overzichtsmodel

Als de relaties in samenhang met de structuur en cultuur worden gezien ontstaat het volgende overzicht.

	Macht en afhankelijkheid	Instrumenteel	Sociaal emotioneel	Onderhandeling
Structuur	De verdeling van bevoegdheden en verantwoordelijkheid en	De organisatie van het werk, procedures van taakafstemming	Het uitgekristalliseerde netwerk van informele relaties	De normen zoals vastgelegd voor verdelingsvraagstukken als inkomens en investeringen
Cultuur	De manier waarop men de verdeling van bevoegdheden hanteert en beïnvloedt	De manier waarop men de werkrelaties hanteert en de voorkomende zakelijke relaties oplost	De manier waarop men acceptatie/vertrouwen/'wij-gevoel cultiveert	De manier waarop men zich gedraagt en besluiten neemt bij verdelingsvraagstukken

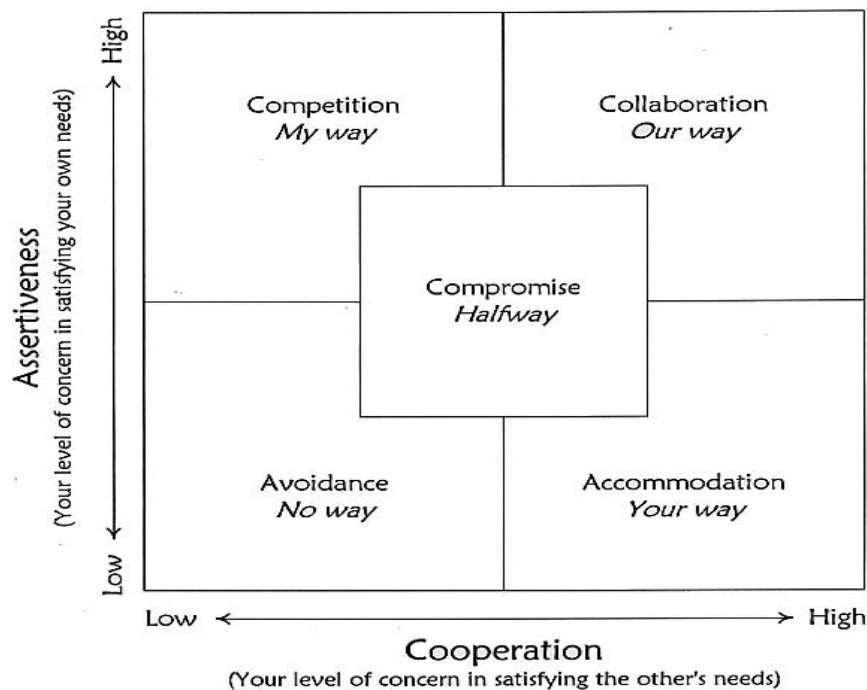
De verschillende dimensies in bovenstaand overzichtsmodel bieden een analysekader om de verschillende conflicten bij Producentenverantwoordelijkheid te duiden. Afhankelijk van het type relatie is ook te bepalen wat effectief gedrag is voor het betreffende conflict.

Belangrijke kanttekening hierbij is dat conflicten veelal meervormig zijn en daardoor gelaagder en complexer. Het biedt wel een heldere structurering en basis voor een oplossingsrichting(en).

Effectief gedrag

Type relatie/conflict	Effectief gedrag	Resultaat
Macht	Wederzijdse afhankelijkheid structureren	Productieve spanning
Instrumenteel	Probleemanalyse, efficiënt vergader- en besluitvormingsgedrag	Oplossing
Sociaal-emotioneel	Over en weer inleven, open communicatie	Begrip
Onderhandeling	Onderhandelen	Compromis

Voor het bepalen en inzetten van effectief gedrag is bewustzijn van het eigen (communicatie)gedrag essentieel. Vanuit de (organisatie)psychologie zijn er meerdere concepten die een houvast geven voor conflicten. Eén van de bekendste modellen is van Kilmann die vijf verschillende conflictstijlen onderscheidt. Afhankelijk van het belang wat gehecht wordt aan samenwerking en het eigenbelang treedt een stijl naar voren.



Adapted from Kenneth W. Thomas and Ralph H. Kilmann,
Thomas-Kilmann conflict mode instrument. Xicom, 1974.

4. Analyse conflicten

In dit hoofdstuk worden de conflicten geanalyseerd. Wat zijn de kenmerken en oorzaken en hoe kunnen ze vanuit de verschillende perspectieven geduid worden. Per conflict zal worden nagegaan wat de oorzaak is en vanuit welk perspectief het conflict geduid moet worden. De conflictanalyse resulteert in een set van conclusies die gedeeltelijk ook een oplossingsrichting in zich behelzen. Een nadere verkenning van deze oplossingen valt aan te raden, maar valt buiten de scope van dit onderzoek.

Invoering PV

De invoering van PV kenmerkt zich voor delen van het bedrijfsleven als een ongewenste structurele verandering van verantwoordelijkheden en bevoegdheden. Producenten zijn hoofdverantwoordelijk geworden voor de organisatie en financiering van afvalinzameling en -verwerking. Naast deze verschuiving in de machtsrelatie - tussen de producenten enerzijds en de gemeenten, detaillisten en andere betrokken partijen anderszijds - dienden vervolgens ook onderlinge relaties tussen partijen opnieuw te worden vormgegeven. Dit heeft de laatste jaren uiteindelijk zijn beslag gekregen in overeenkomsten en afspraken waar men grosso modo tevreden over is.

Een belangrijk verschil tussen sectoren lijkt de wijze van uitvoering te zijn. Bij batterijen is gestart in 1995 met inzameling bij de milieustraten. De inzameling wordt uitgevoerd door bedrijven die hiervoor zelf contracten afsluiten met gemeenten. Betrokken partijen waren niet gedwongen tot een uniform systeem maar hadden bewegingsvrijheid in deze nieuwe markt. Nadat bleek dat de inzameldoelstelling van 80% niet gehaald werd, is - onder dreiging van een statiegeldsysteem - Stibat begonnen met inzameling bij detaillisten. Hiervoor is veel in relaties geïnvesteerd met de detailhandel en is de strategie van ontzorgen gekozen. Onder andere door materiaal (inzameltonnen) ter beschikking te stellen, deze bij de winkel op te halen zonder bijkomende administratieve lasten.

Bij apparaten is de strategie van ontzorgen niet van toepassing. Producenten kennen geen inzamelnorm omdat de norm in de EU richtlijn al gehaald werd. Verder speelt bij apparaten nog een discussie over de interpretatie van de wet. De vraag is of de inzameling door producenten bij de distributiecentra of bij de winkels zelf moet plaatsvinden. Efficiencyvraagstukken en uitvoeringsvragen (voor producenten en detaillisten) lijken het hier te winnen van de doelstelling om een gezamenlijke prestatie te leveren.

Inmiddels heeft PV in de meeste sectoren haar beslag gekregen maar heeft de afstemming over de uitvoering in sommige sectoren tekort geschoten. De balans en samenwerking tussen partijen moest dermate veranderen dat intensieve afstemming en voldoende implementatietijd op zijn plaats was geweest. In dit onderzoek is niet aan te geven welke partij(en) meer hadden moeten investeren in de afstemming.

Invoering vanuit veranderkundig perspectief

Het verschil in beleving van het implementatieproces tussen de beleidsmakers van de rijksoverheid (“het was een geleidelijk proces”) en de partijen in het veld (“het was een radicale trendbreuk”) kan deels ook worden verklaard vanuit een veranderkundige benadering. Voor VROM is het model van Producentenverantwoordelijkheid via beleidsdocumenten en regelgeving vanuit Europa als een papieren blauwdruk tijdig en duidelijk aangekondigd. Partijen konden dit zien aankomen, zich er op voorbereiden en het vervolgens implementeren.

Dit zogenaamde modelmatige “blauwdrukdenken” (De Caluwé 1997) - waarbij uit wordt gegaan van een duidelijk eindresultaat en een logisch stappenplan waarlangs dat resultaat geïmplementeerd kan worden – lijkt typerend voor de rijksoverheid, ook wanneer VROM vooruitblijkt naar de toekomst.

In gesprekken met VROM komt regelmatig aan de orde dat de implementatie van PV nagenoeg voltooid is. Er moeten nog een aantal kwesties worden opgelost, maar dan is de beleidsimplementatie van Producentenverantwoordelijkheid in Nederland voltooid. De rol van de rijksoverheid is daarmee op afstand en relatief “licht” ingevuld ook qua capaciteitsinzet vanuit het Ministerie. Uitsluitend omdat er nu nog een aantal onduidelijkheden en conflicten optreedt, moet de rijksoverheid nog actiever dan zij zelf wenselijk acht interventies plegen.

Tijdens een “spiegelsessie” over de rol van VROM met de leden van de klankbordgroep kwam aan de orde dat dit “blauwdrukdenken” van de rijksoverheid - en de daaruit voortvloeiende wens om alles dicht te willen regelen en de beleving dat het beleid daarmee “af” is – een valkuil kan zijn voor de rijksoverheid.

Beter zou zijn om er vanuit te gaan dat de “beleidspraktijk” nooit af is. Er zullen altijd weer nieuwe politieke, technologische of andere ontwikkelingen zijn waardoor veranderingen plaats vinden en wellicht ook beleidsaanpassingen nodig zijn.

VROM werd de suggestie aangereikt om juist een rol in te nemen die anticipeert op voortdurende veranderingen of in elk geval in het systeemtoezicht op de uitvoering van Producentenverantwoordelijkheid te regelen hoe kan worden omgegaan met incidenten.

Door hier bewust iets voor te organiseren (dat kan bijvoorbeeld door procesafspraken of door het instellen van een commissie) worden incidenten opgevangen en kunnen ze minder als “stoorzender” worden beleefd.

De Raad voor het Openbaar Bestuur (ROB) heeft in 2000 een advies uitgebracht onder de titel “Bestuurlijke samenwerking en democratische controle”. De ROB beschrijft daarin hoe de overheid door ontwikkelingen als ‘verplaatsing van de politiek’ en ‘marktwerking en verzelfstandiging’ tot herbezinning op de eigen rol wordt aangezet:

“De veranderende verhoudingen tussen overheid en samenleving hebben ondermeer tot gevolg dat ook de invulling die aan representatie, verantwoording en controle wordt gegeven opnieuw doordacht moet worden.

De roep om transparante besluitvorming, herijking van publieke en private verantwoordelijkheden, interactiviteit van processen, aanspreekbaarheid op resultaten en verantwoording over prestaties wordt daarmee luider en actueler. Deze vragen komen samen in de vraag naar de kwaliteit van de democratische controle.”(Raad voor het Openbaar Bestuur, juni 2000).

Volgens de ROB is er een viertal basiselementen van democratische controle te onderscheiden die bij het inrichten van democratische controlestructuren en – processen goed geregeld dienen te zijn:

- de invloed van alle relevante belanghebbenden
- de afbakening van verantwoordelijkheden (inclusief een manier voor conflictregulering);
- de verantwoording over financiën en prestaties (informatievoorziening);
- mogelijkheden tot bijsturing en interventie door belanghebbenden.

De ROB voegt daar de notie aan toe:

”Het democratisch gehalte van de bestuurlijke samenwerking wordt niet alleen door formele structuren bepaald. Naast formeel juridische structuren is ook de manier waarop ‘processen’ zijn vormgegeven van belang. Aan het tot stand komen van feitelijke samenwerking en formele zeggenschap- en bevoegdheidsstructuren gaat vaak een proces van aftasten, overleggen en onderhandelen vooraf (de precontractuele fase). In deze periode wisselen het uitspreken van intenties, het creëren van gezamenlijke beelden, het voeren van onderhandelingen en het aftasten van mogelijkheden elkaar voortdurend af.

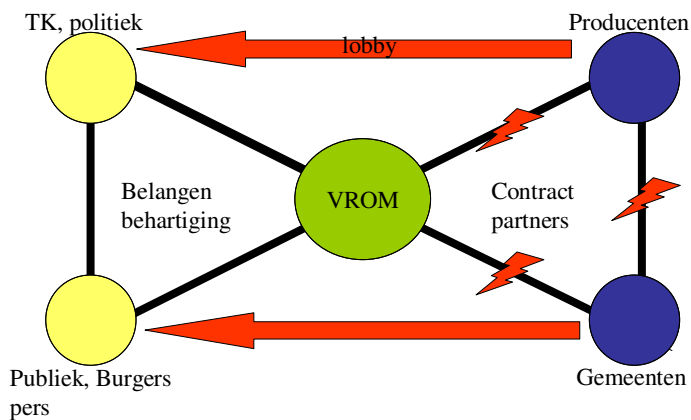
Goed procesmanagement is daarbij noodzakelijk, aldus de ROB.

Conclusie 1

De grote implicaties van een instrument als PV vereisen, ook in de toekomst, een geregisseerde en afgestemde implementatiestrategie om de wetgeving op een voor alle partijen geaccepteerde wijze om te zetten in een werkbare uitvoeringspraktijk. Waarbij ruimte moet zijn om de op papier bedachte blauwdruk te toetsen en bij te stellen wanneer voortschrijdend inzicht daarom vraagt.

Het veranderperspectief van de partijen in het veld is niet te typeren als modelmatig “blauwdrukdenken”, maar beter te typeren in termen van macht (zie ook het in hoofdstuk 3 beschreven ‘partijenmodel’ van Lammers). Partijen zijn van elkaar afhankelijk en moeten zich tot elkaar verhouden. Om vertrouwen te hebben in het systeem van producentenverantwoordelijkheid moeten partijen zich ervan vergewissen dat er een machtsevenwicht is, zodat zij vanuit een positie van gelijkwaardigheid hun belang kunnen dienen. Ook wordt er invloed uitgeoefend op de context waarbinnen onderhandelingen moeten plaatsvinden, bijvoorbeeld via de media of door lobby’s bij Kamerleden. Deze interventies zijn er telkens op gericht om hun eigen positie te versterken, er vanuitgaande dat de andere partijen dat ook zullen doen.

Deze situatie is weer te geven in een model met twee speelvelden waarop partijen acteren.



Links het speelveld van de parlementaire democratie en rechts het speelveld van producentenverantwoordelijkheid. VROM bevindt zich als het ware met een 'januskop' in het midden van deze twee speelvelden. Enerzijds maakt de rijksoverheid langere termijn afspraken met partijen in het veld die bij de uitvoering van producentenverantwoordelijkheid betrokken zijn. Anderzijds voert VROM soms moties uit die deze afspraken 'overrulen'. Beiden speelvelden kennen hun eigen rationaliteit en hun eigen dynamiek

In de spiegelsessie met de klankbordgroep over de rol van VROM werd gepleit voor het bewust organiseren van het onderhandelingsproces, zodat voor alle partijen duidelijk is wanneer onderhandeld wordt, waarover, tussen wie en onder welke randvoorwaarden. Ook tijdens gesprekken met partijen uit het veld werd soms de suggestie aangereikt om bewust momenten af te spreken waar opnieuw onderhandeld wordt, zodat tussentijds ook fasen van rust en onderling vertrouwen kunnen intreden. Er werd een vergelijking getrokken met de CAO-onderhandelingen tijdens het voorjaar- en najaarsoverleg. Daar is niet alleen voor de partijen zelf, maar ook voor de omgeving (incl. pers en politiek) helder wanneer het onderhandelingstijd is en dus wanneer "het spel op de wagen" is. Als de akkoorden zijn gesloten vertrouwen partijen elkaar er in dat afspraken worden nageleefd. Dit is een gezamenlijk belang. VROM zou per afvalstroom kunnen afdwingen dat partijen dergelijke procedures onderling overeenkomen, zonder daar zelf partij in te zijn. Richting Tweede Kamer kan de Minister van VROM ook de politieke interventies in de tijd proberen af te stemmen op deze onderhandelingsprocedures, zodat ook politieke interventies worden ingebracht in fasen waarin onderhandeling plaatsvindt met het oog op het sluiten van nieuwe akkoorden.

Conclusie 2

Een duidelijke en bewuste organisatie van het onderhandelingsproces is gewenst om de dynamieken op de 'speelvelden' te reguleren. De rijksoverheid kan bepalen en erop toezien dat deze regulering wordt georganiseerd door de betrokkenen partijen en eventuele politieke interventies qua timing hierop afstemmen.

PV als instrument 'an sich'

Wij concluderen dat de invoering van PV dusdanig omvangrijk en complex is geweest, met verschillende belangen, dat dientengevolge in een aantal sectoren onderhandelingen/conflicten zijn opgetreden. Het betreft hier vele dimensies op bestuurlijk, technisch, organisatorisch, financieel en juridisch terrein. Waarbij niet voor alle partijen expliciet duidelijk was waar de grenzen liggen voor sturing vanuit de rijksoverheid. En bovendien politieke interventies tussentijdse (onvoorspelbare) wijzigingen tot gevolg hebben gehad.

Deze complexiteit kan nauwelijks onderschat worden. De verschillende probleemanalyses (zoals over de technisch optimale scheidingswijze) en besluitvormingsvraagstukken (zoals statiegeld op grote PET-flessen) die PV met zich meebrengt vragen om bijbehorende inspanningen. Het vraagstuk rondom statiegeld blijkt uit het onderzoek sterk machtsgeoriënteerd. Zo wordt de dreiging van de invoering van statiegeld gebruikt (voor batterijen bij de invoering van het productbesluit, bij verpakkingen inzake de kleine flesjes) als middel om producenten in beweging te krijgen. Producenten ervaren dit als sturing en daarmee een aantasting van hun autonomie die ze hebben gekregen met producentenverantwoordelijkheid. Het legt in deze zin een 'hypotheek' op de relatie.

Naar onze mening is de complexiteit van het vraagstuk reden geweest dat sommige betrokkenen ook om strategische motieven standpunten hebben ingenomen (zoals over de scheidingswijze). Deze standpunten zijn soms verhard waardoor de belangen minder ter sprake konden komen en onderhandelingen zijn uitgemond in conflicten. De complexiteit van het instrument producentenverantwoordelijkheid, de dynamische omgeving waarin het tot uitvoering moet worden gebracht lijken gebaat te zijn bij een voor alle afvalstromen overkoepelend gremium dat op basis van probleemanalyse en expertise met gezag richtinggevende uitspraken kan doen. Een dergelijk gremium zou voor VROM als baken kunnen fungeren bij beleidsmatige en politiek/ambtelijke beslissingen.

Conclusie 3

Het verdient aanbeveling om te onderzoeken of een – door de partijen geaccepteerde - autoriteitsorgaan voor producentenverantwoordelijk kan worden ingesteld. Het gezag van een dergelijk orgaan dient gestoeld te zijn op onafhankelijkheid en expertise.

Milieuprestatie

De conflicten over producentenverantwoordelijkheid zijn deels te verklaren door het ontbreken van een gemeenschappelijk doel en (daardoor) gezamenlijk belang waar partijen zich aan kunnen of moeten verbinden en waar partijen gezamenlijk op aanspreekbaar zijn. Dit was een van de hoofdconclusies uit de klankbordgroep. De milieuprestatie (d.w.z. een zo efficiënt en zo effectief mogelijk verlagen van de milieubelasting) zou een gemeenschappelijk doel kunnen zijn van de inspanningen van bedrijfsleven en gemeenten.

De belangrijke functie van een gemeenschappelijk (inhoudelijk) doel kan maken dat de partijen zich constructiever tot elkaar richten om de prestatie te verwezenlijken. Tot nu toe prevaleren de eigen belangen.

De mate waarin partijen zelf tot het bepalen van milieuprestaties komen zal waarschijnlijk beperkt zijn. Voor de rijksoverheid ligt een rol weggelegd om:

- Partijen te dwingen tot het stellen van gezamenlijke prestatienormen;
- Partijen te dwingen tot het maken van onderlinge afspraken over de uitvoering;
- Het handhaven van de naleving ervan;
- De monitoring en verslaglegging aan de Tweede Kamer.

Het gemeenschappelijke target en de wijze waarop partijen deze willen bereiken zou buiten de regelgeving om kunnen worden vastgelegd in enkele aanvullende uitvoeringsconvenanten. VROM kan dit afdwingen. Het verdient aanbeveling dat VROM zelf geen partij is in deze afspraken, maar dit proces wel afdwingt.

Conclusie 4

Partijen zullen zich meer tot elkaar willen verhouden als ze daarbij een gezamenlijk belang hebben. Partijen zouden door VROM aangezet moeten worden om gezamenlijke uitvoeringsafspraken te maken over de te leveren milieuprestatie en hoe en wanneer deze te bereiken.

Ontstane cultuur

De cultuur, die mede een gevolg, als oorzaak is van conflicten, wordt soms gekenmerkt door wantrouwen en louter gericht op het (financieel) eigenbelang. Deze kenmerken leiden tot vermijdings- en competitief gedrag (zie ook hoofdstuk 3 over conflictstijlen).

In het onderzoek hebben verschillende respondenten aangegeven dat de karakters van de betrokkenen een rol hierbij spelen.

Wisselingen van de wacht, zeker als die aan meerdere kanten plaatsvinden, bevorderen de sfeer om er samen iets van te maken. Deze sociaal-emotionele, culture factor bij conflicten is hiermee dus relevant.

Voor het oplossen van conflicten loont het om naast te investeren in het vergroten van inhoudelijk probleemoplossing, te investeren in het 'sociale klimaat' tussen de partijen.

Conclusie 5

Investeren in het 'sociale klimaat' tussen de partijen en een periodieke vervanging van de hoofdrolspelers loont. Dit is bovenal een opdracht voor de partijen zelf.

Zeggenschap PV

De invoering van PV geeft in verschillende sectoren het beeld van twee kapiteins op één schip. Gemeenten en producenten die beiden vanuit verschillende verantwoordelijkheden moeten en willen opereren. Daarbij geldt dat producenten verweten wordt een dubbele pet te hebben, door zowel partij als eindverantwoordelijke te zijn.

De ruimte voor meerdere interpretaties van de wetgeving of vermeende onduidelijkheden daarin zijn aangegrepen om de belangen te verdedigen of de zeggenschap te versterken. Bijvoorbeeld bij de vraag of er sprake is van een vergoedingsplicht van producenten aan gemeenten en over de kwestie of inzameling bij de winkel of het distributiecentrum moet plaatsvinden.

Daarbij is meerdere malen aan VROM gevraagd wetgeving te verduidelijken en aanvullende kaders te formuleren.

Bij batterijen lijkt het feit dat er sprake is van keuzevrijheid voor gemeenten en bedrijven tussen verschillende ‘inzamel’ bedrijven waarmee contracten kunnen worden afgesloten. Hierdoor blijft blokvorming tussen gemeenten en producenten (en daarmee gepaard gaande zeggenschapsconflicten) achterwege.

De belangrijkste hypothese is dan ook dat de (gepercipieerde) machtsverhouding van belang is voor het ontstaan van zeggenschapsconflicten. Als er een tussenlaag van bedrijven aanwezig is die zelfstandig contracten afsluit met producenten en gemeenten kan dit worden voorkomen.

Conclusie 6

Conflicten waarin de macht centraal staat en partijen op elkaar zijn aangewezen kunnen worden verminderd als er keuzevrijheid is.

Rolinvulling van VROM

Over de rol van VROM is door veel respondenten aangegeven dat deze als wisselend wordt ervaren; soms ongewenst actief en soms ongewenst afwezig.

Ambtelijk VROM geeft aan dat het de lijn is om op afstand te blijven en van afstand te willen toezien op het naleven van de verplichtingen die aan de producenten zijn opgelegd. Door de druk die vanuit verschillende lobby's en vanuit de Tweede Kamer ontstaat en de politieke oordeelsvorming door de Minister wordt deze lijn soms doorkruist. Daarmee is het voor ambtelijk VROM een opgave geworden om dit zorgvuldig af te stemmen met de partijen die betrokken zijn. Het reguleren van overleg en het adviseren van de Minister in haar rolvastheid zijn hiermee belangrijke aanknopingspunten voor de rolinvulling van VROM. Hiermee komt wederom de kunst van het acteren op meerdere speelvelden (zoals beschreven onder invoering van PV) weer in beeld

Rolinvulling VROM vanuit bestuurskundig perspectief

Vrijwel alle respondenten zijn ambivalent in hun verwachtingen ten opzichte van VROM. Er wordt herhaaldelijk aangedrongen op het houden van afstand; “VROM moet vooral niets doen”.

Wanneer we echter 'inzoomen' op conflicten, dan wordt *ex-post* de verwachting uitgesproken dat VROM die conflicten had kunnen voorkomen dan wel had kunnen oplossen door actiever wel op te treden.

Er kunnen drie verklaringen geven worden voor deze *sturingsparadox (de paradox tussen het principe dat de overheid op afstand moet blijven en tegelijkertijd toch verantwoordelijk wordt gehouden voor problemen en conflicten die ontstaan)*:

- a) De verwachtingen ten aanzien van een brede rol opvatting van VROM worden met de kennis van nu geformuleerd, terugkijkend op de fase waarin producentenverantwoordelijkheid nog vorm moest krijgen in Nederland. Door het ontbreken van eenduidige wetgeving en heldere spelregels traden conflicten op. VROM heeft volgens sommige partijen verzuimd in het bieden van een referentiekader voor de invoering en –uitvoering van producentenverantwoordelijkheid. Inmiddels heeft dat referentiekader werkendeweg voor een groot deel vorm gekregen en kan VROM – geheel in de geest van producentenverantwoordelijkheid – meer op afstand blijven;
- b) Er moet onderscheid gemaakt worden tussen de politiek-bestuurlijke interventies door de Minister en de rol die de ambtenaren van VROM kunnen spelen bij het faciliteren van de partijen in het veld. Dat de Minister terughoudend wil en moet zijn, wordt in zijn algemeenheid breed erkend. Maar dat betekent niet dat de ambtenaren zich daar achter kunnen “verschuilen”. Van de ambtenaren wordt evenwel verwacht dat ze een faciliterende rol spelen richting het veld. Zowel qua procesbegeleiding als het leveren van inhoudelijke expertise;
- c) Van de ambtenaren wordt een actieve rol verwacht in het ondersteunen en adviseren van de Minister in het debat met de Tweede Kamer, op zodanige wijze dat de Minister zelfbewust “een rechte rug kan houden” tegenover de politieke waan van de dag. Hiervoor moet de Minister goed op de hoogte zijn van wat er speelt en goed worden voorbereid op politieke signalen uit de Tweede Kamer die wellicht haaks staan op gemaakte afspraken met het veld. In zijn algemeenheid geldt dat “politieke afstand” niet hetzelfde betekent als “niets meer doen”.

Conclusie 7

Om als VROM op afstand te kunnen acteren is het vereist om actief en goed op de hoogte te zijn. De rol van VROM is met de invoering van PV veranderd (meer op afstand), maar wordt daarmee niet per se lichter.

Outputsturing

Om zo min mogelijk te hoeven interveniëren in de uitvoeringspraktijk van producentenverantwoordelijk verdient het aanbeveling voor VROM om vooral te sturen op output (resultaten) en outcome (effecten) en zich zo min mogelijk te bemoeien met de wijze waarop deze resultaten bereikt worden (throughput) en met welke middelen (input).

Met input- en throughputsturing zou de Minister terughoudend moeten zijn. Dit is een lastige opdracht, omdat – mede afgedwongen door de Tweede Kamer – de politiek soms wel wil interveniëren.

Dergelijke politieke bemoeienis is bijvoorbeeld het geval bij politieke uitspraken over een bepaalde inzamelwijze (bv het toepassen van bron/nascheiding en statiegeld).

Vanuit het perspectief van de producenten is dit ongewenst. Zij hebben verantwoordelijkheid gekregen en willen de ruimte om dan ook zelf afwegingen te maken over het meest innovatieve dan wel kostenefficiënte inzamelmethodiek in te zetten. Een effectief en efficiënt systeem van inzameling is uiteindelijk ook het politiek-bestuurlijke doel en er valt veel voor te zeggen om te sturen op eindtermen en de verwachte milieuprestatie zo scherp te stellen dat hier een uitdaging in blijft liggen voor producenten en andere partijen om hierin steeds innovatiever te worden.

Toch kan de politieke rationaliteit van de Tweede Kamer aanleiding zijn om wel in te grijpen en sturing te geven aan de methode van verzamelen en verwerking. Deze legitimiteit heeft de Tweede Kamer en de Minister is hier aan gehouden. Ook de partijen in het veld zullen moeten accepteren dat de Tweede Kamer als parlement hierin het laatste woord heeft. In die zin moet de Minister altijd ruimte claimen in afspraken met het veld om een voorbehoud te maken, immers het parlement kan overrulen.

Conclusie 8

Het verdient aanbeveling om de politieke sturing zoveel mogelijk te beperken tot sturen op resultaatafspraken (outputsturing) en terughoudend te zijn voor wat betreft politieke bemoeienis met de uitvoeringspraktijk.

Betrokkenheid van consumenten

Het valt op – en dit is ook door een aantal gesprekspartners beaamd – dat consumenten nagenoeg geen rol (meer) spelen bij de uitvoering van Producentenverantwoordelijkheid. Consumenten betalen een verwijderingsbijdrage en vertegenwoordigen de ‘gebruikerskant’. In plaats van politieke-ambtelijke sturing en verticaal toezicht zou voor consumenten(organisaties) een rol kunnen zijn weggelegd in een vorm van horizontaal toezicht. Dit sluit aan bij de achterliggende gedachte van Producentenverantwoordelijkheid, waarbij een verschuiving heeft opgetreden van “de burger betaalt” naar “de consument (lees: de vervuiler) betaalt”. De consument betaalt al dan niet zichtbaar mee aan de inzameling en verwerking van zijn afval. Het bewustzijn hierover zou nog kunnen worden versterkt. Meer betrokkenheid van consumenten kan ook een prikkel zijn tot transparantie over bestedingen met verwijderingsbijdragen.

Het is hier interessant om een vergelijking te trekken en te leren van ontwikkelingen in bijvoorbeeld de zorgsector. De invoering van meer marktwerking in die sector heeft onderstreept dat hierbij ook hoort het ‘empoweren’ van de consument om ook vraagprikkel te kunnen creëren. Private partijen zijn dan meer bereid het publieke belang te dienen. Het verdient aanbeveling dit te verkennen en hierover eventueel ook in overleg te treden met bijvoorbeeld de Consumentenbond.

Conclusie 9

Consumenten(organisaties) spelen nagenoeg geen rol bij de uitvoering van Producentenverantwoordelijkheid. Het verdient aanbeveling dit te verkennen en te leren van ontwikkelingen in andere sectoren waar vormen van marktwerking zijn ingevoerd.

Conflicten van financiële aard

De conflicten met een sterk financieel karakter zoals die over vergoedingen tussen partijen, fondsvorming, (zichtbaarheid van de) verwijderingsbijdrage en zeggenschap over de gelden in het Afvalfonds worden in samenhang geanalyseerd.

In de periode voorafgaand aan de invoering van PV was er sprake van een ‘level playing field’ waarin de partijen elkaar op basis van gelijkwaardigheid konden benaderden. Met de invoering van PV was er voor meerdere partijen aanleiding om zich financieel in te dekken voor de mogelijke gevolgen van de invoering.

In deze structuurwijziging met veranderende bevoegdheden en verantwoordelijkheden, verdelingsvraagstukken en taakafstemming hangt in veel gevallen een prijskaartje. Belangrijke vragen hierbij zijn:

- Wat gaat het kosten om de historische voorraad in te zamelen?
- Wat is de hoogte van de verwijderingsbijdrage?
- Wat is een passende vergoeding tussen producenten en gemeenten?
- Met welke financieringssysteem (omslagstelsel, pensioenstelsel) wordt inzameling en verwerking bekostigd?
- Wie heeft de zeggenschap over de aanwending van de gelden?

Voor meerdere partijen, producenten, uitvoeringsorganisaties, gemeenten en detaillisten zijn bovengenoemde vragen aanleiding geweest voor onderhandeling en conflicten.

In de analyse hierover lijken twee oorzaken van belang te zijn.

Ten eerste geeft een dergelijke structuurwijziging (invoering van PV) aanleiding tot het herzien van de belangen en de (mogelijke) consequenties. Partijen dekken zich in voor mogelijke financiële consequenties door fondsen aan te leggen en de onderhandelingen te starten over wie wat betaalt en wie waar zeggenschap over heeft. Dit is een inherent gevolg van een ingrijpende wijziging als PV. Onderhandelingen kunnen bij het ontbreken van een gerichtheid om er samen uit te komen uitmonden in conflicten en escalaties. In het zogenaamd partijenmodel (zie ook hoofdstuk twee) is dan sprake van een labiel verband waar de ‘gevoelstoon’ cynisch en wantrouwend is.

Conclusie 10

Onderhandelingen zijn inherent aan structuurwijzigingen waarbij belangen verschuiven. Onderhandelingen kunnen echter uitmonden in conflicten. Procedureafspraken zijn gewenst over de fasen van onderhandeling, de wijze van onderhandeling, de onderhandelaars en hun mandaten en over het escalatiemodel (wat te doen wanneer partijen er niet uitkomen en er mogelijk conflicten dreigen).

De tweede oorzaak lijkt te zijn dat als partijen tot elkaar veroordeeld lijken te zijn, de kans op conflicten toeneemt. Zo zijn gemeenten voor een vergoeding voor apparaten aangewezen op de NVMP en ICT Milieu. Een ander voorbeeld is dat producenten van lampen zijn aangewezen op Lightrec. In deze veroordeling tot elkaar worden onderhandelingen bezwaard als een partij haar machtspositie te zwaar aanzet.

Voor apparaten resulteerde dit in een rechterlijke procedure en voor een paar producenten/detaillisten bij spaarlampen in het oprichten van een eigen uitvoeringsorganisatie.

Een duidelijke uitzondering in deze context betreft de situatie bij batterijen. Hier is tussen de uitvoeringsorganisatie Stibat en de gemeenten een schakel van materiaalinzamelende organisaties waar gemeenten mee kunnen onderhandelen. Er is voor gemeenten dus geen sprake van veroordeeld te zijn tot één partij, te weten het 'blok' van producenten. Verder heeft Stibat in haar contact met detaillisten gekozen voor een strategie waarin het gemeenschappelijk belang centraal stond (voldoen aan de inzamelverplichting en het ontzorgen van detaillisten).

Conclusie

In deze context is de conclusie zoals eerder geformuleerd bij conclusie 6 relevant: *Conflicten waarin de macht centraal staat en partijen op elkaar zijn aangewezen kunnen worden verminderd als er sprake is van keuzevrijheid.*

Sociologische typering van de conflicten

De conflicten die zijn beschreven zijn te typeren naar hun belangrijkste dimensie. Met deze typering kunnen we conflicten categoriseren naar hun oorzaak en het bijbehorende effectief gedrag.

Aard van het conflict	Onderwerp	Belangrijkste dimensie
Algemeen	Invoering van PV	Structuur, macht
	PV als instrument 'an sich'	Structuur, instrumenteel
	Ontstane cultuur	Cultuur, sociaal emotioneel
Organisatorisch	Zeggenschap PV	Structuur, macht
	Besluitvorming scheidingswijze	Structuur, instrumenteel
	Rolinvulling van VROM	Cultuur, macht
Financieel	Vergoedingen	Structuur, onderhandeling
	Fondsvorming	Structuur, onderhandeling
	Verwijderingsbijdrage	Structuur, onderhandeling
	Zeggenschap gelden Afvalfonds	Structuur, onderhandeling

In termen van Lammers (zie hoofdstuk 3) is nu sprake van meervoudige en complexe conflicten. Het 'gevecht' om het gelijk is hiermee lastig en soms waarschijnlijk onmogelijk. De verschillende – soms tegengestelde - standpunten kunnen eerder worden overbrugd wanneer ook de achterliggende belangen inzichtelijk worden gemaakt. Wanneer partijen elkaars belangen kunnen (h)erkennen kan van daaruit eerder tot gezamenlijke beeldvorming en oplossingen worden gekomen, dan wanneer alleen standpunten worden uitgewisseld. Hierdoor kan een verschuiving plaatsvinden van een meer partijenmodel naar een systeemmodel (Lammers).

Stabiliteit, normbesef en een samenhangende organisatie en uitvoering van producentenverantwoordelijkheid kan in het 'systeemmodel' makkelijker plaats vinden dan in het 'partijenmodel'. De regie op deze verschuiving lijkt de verantwoordelijkheid van de rijksoverheid te zijn.

Conclusie 11

De rijksoverheid heeft de 'schone taak' om een verschuiving te registreren van een meerpartijenmodel naar een systeemmodel. (Hierna geven we onder 'systeemverantwoordelijkheid' aan hoe hieraan invulling kan worden gegeven.)

Systeemverantwoordelijkheid

Uit de klankbordgroep kwam de suggestie om bij de invulling van de ministeriële verantwoordelijkheid te leren van ontwikkelingen in andere sectoren (w.o. de woningcorporaties, zorgsector en bankensector). Daarin is het begrip 'systeemverantwoordelijkheid' steeds meer gangbaar geworden, om de verantwoordelijkheid te duiden die de Minister te allen tijde houdt en waarop zij aanspreekbaar blijft.

De overall conclusie die wij formuleren is dat de systeemverantwoordelijkheid - die de Minister ten aanzien van producentenverantwoordelijkheid heeft en houdt - nadere invulling vergt.

Bij het invullen van **systeemverantwoordelijkheid** staan vier vragen centraal (conform advisering klankbordgroep):

1. Wat is de *afbakening* van het systeem?
 - Wat is het systeem? Wat is de beschrijving ervan?
 - Wat verwacht de Minister van het systeem (qua prestaties en gedrag)?
 - Waar liggen de grenzen? Waar gaat de Minister over en waar niet?
2. Hoe om te gaan met *incidenten*?
 - Incidenten zijn de 'horzels' van systeemverantwoordelijkheid
 - Incidenten zullen er altijd zijn, organiseer er iets voor
 - Probeer incidenten politiek te neutraliseren met bv een aparte autoriteit
3. Hoe organiseer je *stabiliteit*?
 - Werk zoveel mogelijk met privaatrechterlijke contracten
 - Creëer bewuste momenten voor onderhandeling en periodes van rust
 - Wat zijn de escalatiemogelijkheden en de procedures daarbij?
4. Hoe houd je *toezicht* op het systeem?
 - Geef vorm aan een monitoringsysteem voor verantwoording met indicatoren
 - Minister legt verantwoording af aan de Tweede Kamer
 - Maak gebruik van horizontaal toezicht.

Conclusie 12

De Minister van VROM blijft aanspreekbaar als eindverantwoordelijke voor het systeem (inclusief de uitvoeringspraktijk) van Producentenverantwoordelijkheid. Het verdient aanbeveling om de systeemverantwoordelijkheid en de afbakening daarvan scherper te duiden en daarbij te leren van 'lessons learned' uit andere sectoren zoals de bancaire sector en zorgsector.

Samenvatting van de conclusies

In de analyses zijn verschillende conclusies getrokken.

Grosso modo kan worden gesteld dat een dergelijke grote wijziging in de verhoudingen gepaard gaat met veel opnieuw op te lossen vraagstukken. Aangezien de belangen groot zijn en de dimensies complex, zijn onderhandelingen inherent aan dit proces.

De begeleiding van de invoering ligt gevoelig en vraagt veel aandacht en kennis, juist om daarna op afstand te kunnen acteren als rijksoverheid. De mate van keuzevrijheid en de gekozen onderhandelingsstrategie van partijen bepaalt in hoge mate de kans op conflictvorming.

In onderstaande tabel zijn de conclusies uit de analyses gebundeld.

nr	conclusie
1	<i>De grote implicaties van een instrument als PV vereisen, ook in de toekomst, een geregisseerde en afgestemde implementatiestrategie om de wetgeving op een voor alle partijen geaccepteerde wijze om te zetten in een werkbare uitvoeringspraktijk. Waarbij ruimte moet zijn om de op papier bedachte blauwdruk te toetsen en bij te stellen wanneer voortschrijdend inzicht daarom vraagt.</i>
2	<i>Een duidelijke en bewuste organisatie van het onderhandelingsproces is gewenst om de dynamieken op de 'speelvelden' te reguleren (zie ook 7) De rijksoverheid kan erop toezien dat deze regulering wordt georganiseerd door de betrokkenen partijen en eventuele politieke interventies qua timing hierop afstemmen.</i>
3	<i>Het verdient aanbeveling om te onderzoeken of een autoriteitsorgaan voor producentenverantwoordelijk kan worden ingesteld Het gezag van een dergelijk orgaan dient gestoeld te zijn op onafhankelijkheid en expertise.</i>

4	<i>Partijen zullen zich meer tot elkaar willen verhouden als ze daarbij een gezamenlijk belang hebben. Partijen zouden door VROM aangezet moeten worden om gezamenlijke uitvoeringsafspraken te maken over de te leveren milieuprestatie en hoe en wanneer deze te bereiken.</i>
5	<i>Investeren in het ‘sociale klimaat’ tussen de partijen en een periodieke vervanging van de hoofdrolspelers loont. Dit is bovenal een opdracht voor de partijen zelf.</i>
6	<i>Conflicten waarin de macht centraal staat en partijen op elkaar zijn aangewezen kunnen worden verminderd als er keuzevrijheid is</i>
7	<i>Om als VROM op afstand te kunnen acteren is het vereist om actief en goed op de hoogte te zijn. De rol van VROM is veranderd met de invoering van PV (meer op afstand), maar wordt daarmee niet per se lichter.</i>
8	<i>Het verdient aanbeveling om de politieke sturing zoveel mogelijk te beperken tot sturen op resultaatafspraken (outputsturing) en terughoudend te zijn voor wat betreft politieke bemoeienis met de uitvoeringspraktijk.</i>
9	<i>Consumenten(organisaties) spelen nagenoeg geen rol bij de uitvoering van Producentenverantwoordelijkheid. Het verdient aanbeveling dit te verkennen en te leren van ontwikkelingen in andere sectoren waar vormen van marktwerking zijn ingevoerd.</i>
10	<i>Onderhandelingen zijn inherent aan structuurwijzigingen waarbij belangen verschuiven. Onderhandelingen kunnen echter uitmonden in conflicten. Procedureafspraken zijn gewenst over de fasen van onderhandeling, de wijze van onderhandeling, de onderhandelaars en hun mandaten en over het escalatiemodel (wat te doen wanneer partijen er niet uitkomen en er mogelijk conflicten dreigen).</i>
11	<i>De rijksoverheid heeft de ‘schone taak’ om een verschuiving te regisseren van een meerpartijenmodel naar een systeemmodel.</i>
12	<i>De Minister van VROM blijft aanspreekbaar als eindverantwoordelijke voor het systeem (inclusief de uitvoeringspraktijk) van Producentenverantwoordelijkheid. Het verdient aanbeveling om de systeemverantwoordelijkheid en de afbakening daarvan scherper te duiden en daarbij te leren van ‘lessons learned’ uit andere sectoren(banken, zorg).</i>

Het geheel van conclusies overziend kan worden gesteld dat:

- voor de rijksoverheid een uitwerking van systeemverantwoordelijkheid en een geregisseerde implementatiestrategie essentieel is
- een gemeenschappelijk overkoepelend belang als de milieuprestatie bevorderend werkt
- om effectief gedrag bij partijen te bevorderen verdient het aanbeveling om met name te werken met outputsturing
- een onafhankelijke autoriteit behulpzaam is bij vraagstukken en escalaties.