

DE CHEMIE
VAN LESSEN UIT 10 JAAR
SOMS EN REACH
BELEID

VOORWOORD

De Europese verordening die de Registratie, de Evaluatie, beperkende maatregelen en de Autorisatie van Chemische stoffen (REACH) regelt, is sinds 1 juni 2008 vrijwel volledig van kracht. De eerste REACH-onderdelen traden al op 1 juni 2007 in werking. En de argeloze bezoeker van Brussel kon er half april 2008 niet omheen: REACH sierde met een meterslange vlag het gebouw van de Europese Commissie. Niet alleen de vlag is groot; alles wat met REACH te maken heeft is groots.

Zo telt de Verordeningstekst 849 bladzijden, bevatten de technische richtlijnen 1.044 bladzijden, leverde de internetcon-sultatie door de Commissie zo'n 6.400 reacties op en behandelde het Europees Parlement tijdens de eerste lezing van het wetsvoorstel 1.039 amendementen. REACH regelt nu zo'n 30.000 chemische stoffen, maar in het prilste begin ging de discussie nog over het reguleren van 100.000 chemicaliën.

Het aantal lobbyisten, voor wie het in Brussel dagelijks werk was om invloed uit te oefenen tijdens de onderhandelingen, is niet te schatten, om maar te zwijgen van de wereldwijde lobby (o.a. VS, China en Japan). REACH werd vanwege deze activiteiten zelfs letterlijk een 'school-voorbeeld' in een lesboek voor middel-bare scholieren en de implementatie van REACH werd verplichte universitaire kost voor studenten Milieurecht.

Vlak vóór en tijdens de onderhandelingen over de REACH-verordening zijn ruim 60 zogeheten 'business impact'-studies ver-richt over de gevolgen. De kosten die de uitvoering met zich meebrengt, zijn moei-lijk in te schatten maar belopen waar-schijnlijk miljarden euro's. De winst voor milieu en gezondheid is nog moeilijker in te schatten, maar ook hier spreken be-langhebbers over miljarden euro's.

Kortom, REACH is de overtreffende trap van Europees beleid. De tijdperk in dit

boekje geeft een indruk van die overtreffende trap: complex, veelzijdig en uiterst dynamisch. En toch heeft dit beleidsproces relatief weinig losgemaakt in de media. Ik heb het niet werkelijk onderzocht, maar ik weet bijna zeker dat REACH hooguit twee keer het NOS Journaal heeft gehaald. In ieder geval eind 2006, toen het Europees Parlement tijdens de tweede lezing akkoord ging met REACH. Dit is bitter weinig voor een proces van deze omvang. Of was het misschien juist prettig weinig, omdat het proces hierdoor niet verder vertraagde?

Voor de media vonden de onderhandelings eind 2006 plaats. Voor insiders en belanghebbenden, zoals overheden, bedrijfsleven en maatschappelijke organisaties, strekten de onderhandelingen zich uit over de periode 2003-2006. De betrokken ambtenaren op het ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (VROM) begonnen al in 1998, net als een aantal collega's in andere EU-landen, na te denken over een nieuw chemicaliënbeleid, en daarvoor zochten ze al vroegtijdig de samenwerking met elkaar, andere overheden, het bedrijfsleven en milieu- en consumentenorganisaties.

Elke gebeurtenis, elk proces ziet er anders uit, afhankelijk van de invalshoek van waaruit er naar gekeken wordt en de context waarbinnen de kijker zich bevindt. Zo ook de vernieuwing van het beleid voor chemische stoffen die zich in Nederland ontrolde vanaf 1998, via het programma Strategie Omgaan met Stoffen (SOMS) dat naadloos overging in de onderhandelings over REACH en de implementatie van REACH.

Nederlandse bewindspersonen kijken daar in retrospectief, maar ook tijdens het proces iets anders tegenaan dan een Tweede Kamerlid. Hetzelfde geldt voor Europese Parlementsleden, Europese Commissarissen, het internationale bedrijfsleven, de nationale en internationale milieufederaties, de ambtenaren in 27 EU-lidstaten, de rijksambtenaren bij de Nederlandse ministeries, de deskundigen van de beleidsondersteunende rijksinstellingen, om nog maar te zwijgen van de bestuurskundige academici.

Een evaluatie van de beleidsvernieuwingsprocessen SOMS en REACH zou geen recht doen aan de complexiteit van die processen als niet al deze verschillende gezichtspunten en hun contexten aan de orde zouden komen. Vandaar dat VROM halverwege 2007 aan Instituut Clingendael, de Universiteit van Maastricht en de Erasmus Universiteit Rotterdam opdracht heeft verleend om de SOMS- en REACH-processen te evalueren op basis van de diepgang en de breedte die de vele betrokkenen bij deze processen wensten (beleidsmakers, vertegenwoordigers van het bedrijfsleven en leden van maatschappelijke organisaties).

Het evaluatieproces, en met name de vragen die de interviewers stelden, riepen bij veel direct betrokkenen herinneringen op aan spannende politieke momenten, onzekere onderhandelingen, vermoedende lobbyreizen, nachten werk aan tekstvoorstellen, stevige controverses, humoristische anekdotes en nog veel meer.

Tien jaar beleid maken, vanaf de voorzichtige tripartiete probleemverkenningen in Nederland tot aan het politiek akkoord van de ministers in Brussel, is niet te vangen in deze bescheiden publicatie en al evenmin, met alle momenten van glorie of verbittering, in de hierboven genoemde onderzoekingen. Maar dit boek heeft dan ook een ander doel: het presenteren van de leerpunten die de onderzoekers in de SOMS- en REACH-processen hebben geïdentificeerd. Leerpunten zoals die bij andere (Europese) beleidsprocessen ook in meer of mindere mate kunnen worden aangetroffen en die dus een algemene geldigheid hebben.

Het bijzondere van deze evaluatie is dat het lijkt alsof het allemaal meezat in de tien jaar van SOMS/REACH, zodat het geheel als succesvol kan worden opgevat. Toch zijn de feiten die de onderzoekers naar voren brengen, de leerpunten, niet het hele verhaal. Wat in academische analyses niet tevoorschijn kan komen is het vuur dat in de mensen brandt, de passie voor hun werk, de gedrevenheid om iets tot stand te brengen. Daarom wordt deze

uitgave afgesloten met een rondetafelgesprek dat ook deze niet-rationele dimensie in het beleidsproces tot onderwerp heeft. Want de tien jaar beleidservaring in SOMS en REACH, de belangrijkste leerpunten met betrekking tot EU-processen, de programma- en projectfasen en de open en gesloten processen zijn zonder de persoonlijke passie van betrokkenen slechts dode letters, kale blauwdrukken en bloedeloze plannen. Pas met het persoonlijke verhaal erbij krijgt de beleidsgeschiedenis hart en ziel en wordt het mensenwerk. De leerpunten worden daarmee overdraagbare ervaringen van professionals om te delen met anderen.

Beschouw dit boek daarom niet als een blauwdruk, maar veel meer als een bron van inspiratie om andere of nieuwe, maatschappelijk relevante (beleids)activiteiten op een doelbewuste, maar vooral ook avontuurlijke manier aan te pakken.



Dr. Dick W.G. Jung
Hoofd Afdeling Stoffen en
Normstelling Ministerie
van Volkshuisvesting,
Ruimtelijke Ordening en
Milieubeheer

INLEIDING

Het overheidsbeleid in Nederland en Europa inzake chemische stoffen is vanaf eind jaren tachtig in beweging. De risico's voor mens en milieu van veel chemische stoffen die in de Europese Unie (EU) werden geproduceerd, verhandeld en gebruikt waren niet of niet voldoende bekend. Bovendien was het bestaande EU-beleidskader versnipperd en ontoereikend. Voor een veiliger en effectiever kader voor de omgang met chemische stoffen en een meer samenhangend beleid werden in Europa zowel nationale als multilaterale initiatieven ontplooid.

Nederland was daar vroeg bij. In een samenspraaktraject met bedrijfsleven en maatschappelijke organisaties dat in 1998 werd ingezet, ontwikkelde het ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (VROM) samen met andere betrokken ministeries de Strategie Omgaan met Stoffen (SOMS). De Ministerraad stelde de nota SOMS in maart 2001 vast na intensieve ambtelijke voorbereiding. Ook op Europees niveau kwam het chemicaliënbeleid op de agenda. Op initiatief van een coalitie van 'vooruitstrevende', op betere resultaten gerichte lidstaten, waaronder Nederland, publiceerde de Europese Commissie (EC) in februari 2001 een Witboek om meer samenhang en transparantie te brengen in de versnipperde Europese wet- en regelgeving. Het aanvankelijke EC-voorstel van oktober 2003 leidde uiteindelijk in december 2006 na uitvoerige onderhandelingen met het Europees Parlement (EP) en de lidstaten tot de Verordening REACH (de Re-

gistratie, de Evaluatie, beperkende maatregelen en de Autorisatie van Chemische stoffen) voor ruim 30.000 chemicaliën.

Europese onderhandelingen zijn per definitie een kwestie van geven en nemen. Dit vergt van alle betrokkenen realisme om het eindresultaat op waarde te schatten. Succes betekent - in de Europese context - dat niemand helemaal tevreden is, of iedereen een beetje. Zo gezien heeft de zoektocht naar een compromis op dit intensieve dossier, waarvan Nederland onmiskenbaar zeer actief heeft bijgedragen, zonder meer zijn vruchten afgeworpen.

Het SOMS/REACH-traject is een goed voorbeeld hoe een klein land als Nederland met succes een 'groot' Europees dossier kan behandelen. De werkwijze die Nederland in het SOMS/REACH-traject heeft gevolgd is geen 'recept' voor Brussels succes. Toch kent deze werkwijze een aantal belangrijke ingrediënten, waarvan er in dit boekje vijftien als leerpunt aan bod komen. Zoals de strategische, flexibele inzet van kennis, de proactieve timing en prioriteitstelling, de keuze voor een 'Europese' in plaats van een nationale invalshoek, en de borging van de consistentie en coherentie in de nationale inbreng door openheid en eerlijkheid naar alle belanghebbenden. Nederland heeft met deze doordachte inzet en door het tijdig grijpen van kansen een aantal bekende valkuilen in de coördinatie en implementatie van Europese dossiers vermeden. En met resultaat, want de inhoudelijke analyse leert dat vele Nederlandse prioriteiten, meer dan van een kleine lidstaat verwacht mag worden, een plaats hebben gekregen in de uiteindelijke REACH-verordening. Deze uitgave laat zien hoe dit allemaal tot stand kwam en wat hieruit te leren valt.

Het eerste hoofdstuk Van SOMS naar REACH geeft een globaal overzicht van het hele SOMS/REACH-traject, zoals dat ook is weergegeven in de tijdlijn (zie omslag). De onderhandelingspunten die Nederland uiteindelijk heeft 'binnengehaald' komen aan bod, en de acties die daarvoor zorgden. Aan de hand van een aantal hoogtepunten wordt tien jaar vernieuwing in het chemischestoffenbeleid doorlopen.

Hoofdstuk 2 (Reach the summit) toont dat het niet alleen van belang is om de koers te behouden in een complex proces, maar ook om ieder een binnenboord te houden. Volgens externe betrokkenen hebben drie strategieën een belangrijke rol gespeeld in de succesvolle manier waarop Nederland op het Europese toneel heeft geopteerd tijdens het REACH-besluitvormingsproces. Dat zijn de integrale kennisstrategie, een strategie van open coalitievorming en het voorzitterschap van de EU, iets wat minder frequent voorkomt maar ook met realisme en flexibiliteit moet worden ingevuld. Het hoofdstuk mondt uit in drie leerpunten:

- ▶ Betrek alle stakeholders er tijdig bij voor draagvlak en consistentie
- ▶ Vorm open coalities voor optimale netwerkvorming
- ▶ Benader Europese dossiers flexibel, dus realistisch en pragmatisch, en denk Europees

Hoofdstuk 3 (Kennis als speerpunt) beschrijft dat de Europese Unie veel nadruk legt op regulerend in plaats van herverdelend beleid. Bij regulering, zoals REACH, zijn problemen en de (implicaties van) oplossingen vaak niet duidelijk gedefinieerd. De politici laten de hiaten door experts invullen. Daarbij spelen 'rationaliteit' en 'effectiviteit' een grote rol. Kennis speelt op drie niveaus: technisch-wetenschappelijk, (chemicaliën-)beleidsmatig en (Europees) procedureel (en cultureel). In Europa bestaat veel waardering voor de wijze waarop Nederland kennis inbrengt in het EU-debat. De welbewuste inzet daarvan (kennis als speerpunt) kan dus een goede strategie zijn. Bij de betreffende beleidsafdeling van VROM werken ambtenaren die dankzij hun opleiding goed met de experts van de kennisinstellingen kunnen communiceren en zo een effectieve schakel kunnen vormen tussen kennis en beleid. Dankzij de interdisciplinaire samenwerking en de verticale mobiliteit kon Nederland zich objectief ('state of the art') meten met 'grote' landen Duitsland, Frankrijk en Verenigd Koninkrijk. De parttime detachering van een beleidsdeskundige van VROM bij de Commissie speelde een sleutelrol in deze "waardenrijke" kennisstrategie. Deze strategie levert de volgende drie leerpunten op:

- ▶ Detacherings beleidsdeskundigen geeft invloed en strategisch kijkje in de 'Brusselse keuken'
- ▶ Waardevrije kennisstrategie geeft bovengemiddeld veel 'goodwill'
- ▶ Naast technische en beleidskennis is ook kennis van 'Brussel' van eminent belang

Hoofdstuk 4 (Spreden met één mond) bespreekt de beleidsarena's in Den Haag (interdepartementaal) en Brussel (internationaal) en legt uit dat continue betrokkenheid van (deel)belangbehartigers nuttig is. Het optuigen van een gezamenlijk traject heeft veel voordelen. Een consistente, eenduidige inhoudelijke inbreng in de Brusselse onderhandelingsdiscussie was van belang voor de betrouwbaarheid van Nederland.

De Rijksoverheid moet niet alleen de consistentie van de (nationale) inbreng in de (Europese) discussies bewaken maar ook zorgen voor een volwaardige balans tussen alle betrokken deelbelangen. Het bedrijfsleven en 'single-issue'-organisaties zoals milieu- en consumentenorganisaties staan daar anders in. Om recht te doen aan hun inbreng is een visie vereist op hun betrokkenheid. Tijdens SOMS kreeg die onder meer gestalte in hun actieve participatie in het beleidsproces. Daaruit volgen de volgende drie leerpunten:

- ▶ Houd alle deelbelangen betrokken en waarborg zo een integrale positiebepaling
- ▶ Breng (deel)belangen en hun behartigers zoveel mogelijk op één lijn
- ▶ Houd 'Haagse' discussies buiten de Brusselse arena

Hoofdstuk 5 (Departementen, parlementen, amendementen) bespreekt de relatie tussen de ambtelijke organisatie en de politieke en bestuurlijke arena's in Den Haag en Brussel. In de Europese regelgeving zijn de inhoud en alle formalisering en implementatie van nieuwe wet- en regelgeving vaak strikt gescheiden trajecten. VROM speelde in Den Haag hier tijdig op in met het viersporentraject. Zo kon de behandeling in Den Haag overzichtelijk en zuiver gehouden worden en de politieke inhoud gescheiden van de formele juridische implementatie.

Om de Kamer ook mee te nemen in het hele proces, zorgden VROM en EZ ervoor dat de parlementariërs op een overzichtelijke manier informatie kregen. Voor wat het waard is, want volksvertegenwoordigers laten zich, net zoals bewindspersonen, ook altijd leiden door eigen (partijpolitieke) overwegingen. Bij de beïnvloeding en sturing van de besluitvorming in Brussel had Nederland een substantiële inbreng ("punching above its weight") bij de standpuntbepaling en behandeling in de Commissie en de Raad. De behandeling in het Europees Parlement had meer aandacht mogen krijgen. Dat is een van de drie leerpunten uit dit hoofdstuk:

- ▶ Splits complexe dossiers in hanteerbare, maar samenhangende delen
- ▶ Houd altijd rekening met onverwachte, externe factoren en speel er flexibel op in
- ▶ Onderschat het Europees Parlement niet als machtsfactor

In hoofdstuk 6 (De ambtenaar, de kunstenaar) zijn de leerpunten niet geformuleerd op basis van wetenschappelijk verkregen inzichten maar op basis van de persoonlijke ervaringen van drie direct betrokken VROM-beleidsmedewerkers. Zij hameren gloedvol op begrippen als passie, gedrevenheid, vakmanschap, professionaliteit, flexibiliteit en continuïteit. Hun leerpunten zijn:

- ▶ Voorkom dat ambtenaren de passie voor hun werk kwijtraken
- ▶ Hang naar flexibiliteit mag continuïteit niet in gevaar brengen
- ▶ 'Als je alles goed voor elkaar hebt, ziet niemand waar je mee bezig bent geweest'

VAN SOMS NAAR REACH

EEN STUKJE GESCHIEDENIS

De Europese Unie werkt al sinds 1967 aan de beheersing van chemische stoffen. Het Europese stoffenbeleid werd in 1979 aangepast, maar dat nam volgens experts uit een aantal lidstaten met een 'voortrekkersrol' op stoffengebied, waaronder Nederland, de belangrijkste bezwaren nog lang niet weg. Nederland was in Europees verband een van de initiatiefnemers tot een samenhangend chemisch stoffenbeleid. In eigen huis maakte het daar al een begin mee met de Strategie Omgaan met Stoffen (SOMS), een initiatief van VROM, in sterke interdepartementale samenwerking en in actieve samenspraak met andere stakeholders, zoals milieu- en consumentenorganisaties en het bedrijfsleven. Kennis van zaken was hiervoor de basis en werd zo ook speerpunt. SOMS wees Nederland in belangrijke mate zowel inhoudelijk als procedureel de weg naar wat in Brussel via Zwartboek en Witboek zou uitmonden in REACH. Dit hoofdstuk geeft een globaal overzicht van het hele traject, zoals in de bijgesloten tijdperk ook is uitgewerkt, van de onderhandelpunten die Nederland uiteindelijk heeft 'binnengehaald' en de acties die daarvoor hebben gezorgd. Aan de hand van een aantal hoogtepunten wordt tien jaar beleidsvernieuwing in het chemischestoffenbeleid doorlopen.

HET EUROPESE STOFFENBELEID OP WEG NAAR REACH (1998 – 2001)

Sinds 1967 werkt de Europese Unie aan de beheersing van chemische stoffen. In 1979 werd het Europese stoffenbeleid aangepast, waardoor stoffen die na september 1981 op de markt kwamen moesten voldoen aan summier informatievereisten en testvoorschriften. Stoffen die al op de markt waren konden zonder meer verhandeld worden. Experts uit een aantal lidstaten met een 'voortrekkerrol' op stoffengebied, waaronder Nederland, stelden halverwege de jaren negentig vast dat de handelsbarrières waren weggenomen zonder dat dit EU-breed gepaard ging met de gewenste substantiële toename van kennis over de risico's van de verhandelde stoffen en de vereiste bescherming van gezondheid en milieu. Het beleid voor bestaande stoffen werd als ontoereikend beschouwd. Over bestaande stoffen was onvoldoende informatie beschikbaar en de bewijslast voor een verantwoord gebruik van die stoffen lag geheel bij de overheid.

In het Bevoegde Autoriteiten Overleg tussen de lidstaten en de Europese Commissie (EC), waaraan Nederland op beleids- en expertniveau actief deelnam, werd als aanzet tot een vernieuwd en overkoepelend beleid een Zwartboek opgesteld. Na afstemming op beleidsexpertniveau kwam dit Zwartboek aan de orde tijdens de informele Milieuraad in Chester in april 1998. De Raad riep de Commissie in juni 1999 op tot een herziening van het versnipperde stoffenbeleid.

De 'review' van de EC van vier bestaande instrumenten (de Stoffenrichtlijn, de Bestaande- stoffen-verordening, de Preparatenrichtlijn en de Verboodsrichtlijn) en de debatten in de Milieuraad resulteerden in februari 2001 in het 'Witboek Chemische Stoffen'. Het Witboek wilde een hoog beschermingsniveau voor mens en milieu handhaven. Tevens wilde het Witboek de interne markt effectief laten functioneren en de innovatiemogelijkheden voor de industrie verbeteren alsmede de concurrentiepositie versterken. De industrie werd onder andere verantwoordelijk voor de versterking van de vereiste gegevens en de beoordeling van de risico's.

Het Witboek voorzag in één overkoepelend systeem van regelgeving voor

- ▶ registratie van stoffen die met meer dan één ton per jaar werden geproduceerd en/of verhandeld;
- ▶ beoordeling van stoffen die met meer dan honderd ton per jaar werden geproduceerd en/of verhandeld;
- ▶ autorisatie van de meest gevaarlijke stoffen.

De lidstaten onderschreven in de Raadsconclusies van juni 2001 de doelstellingen van het Witboek maar wilden meer verduidelijking en aanpassing van de beoogde regelgeving, vooral ten aanzien van de gezondheid en veiligheid van werknemers; beheersing van de kosten, specifieke grenzen aan het gebruik van stoffen met een hoog risico, redelijke termijnen voor de industrie om aan verplichtingen te voldoen en sancties waar de industrie tekort zou schieten. Het Europese Parlement stond in november 2001, met vergelijkbare kanttekeningen, positief tegenover het Witboek.

BELANGRIJKE DATA IN TOTSTANDKOMING REACH

April	1998	Informeel Milieuraad Chester
Juni	1999	Raad vraagt Commissie om hervorming stoffenbeleid
Februari	2001	Witboek Strategie voor Chemische Stoffen
Juni	2001	Raadsconclusies Witboek
November	2001	EP-reactie Witboek
Mei-juni	2003	Internetconsultatie conceptvoorstel REACH-verordening
Oktober	2003	Definitief Commissievoorstel REACH-verordening
Oktober	2005	EP-positie in eerste lezing
December	2005	Politiek Akkoord Raad
Juni	2006	Gemeenschappelijk standpunt Raad
December	2006	EP-positie tweede lezing, compromis Raad en EP
Juni	2007	REACH-verordening treedt in werking

HET NEDERLANDSE STOFFENBELEID: SOMS EN VERDER (1997-2004)

Nederland had in eigen land al een begin gemaakt in 1997, toen de rijksoverheid met alle maatschappelijke stakeholders gesprekken was begonnen over een samenhangend chemischestoffenbeleid, de Strategie Omgaan met Stoffen (SOMS), een initiatief van het ministerie van VROM en de ministeries van EZ, VWS, V&W, LNV en SZW.

In het Klankbord SOMS werd overleg gevoerd met het bedrijfsleven en de milieu- en consumentenorganisaties om tot een gezamenlijk beleidsprogramma te komen: een tripartiet convenant over 'verstandig, voorzichtig en met voorzorg' omgaan met chemische stoffen. Dit geschiedde niet alleen vanwege het gewenste brede draagvlak, het paste ook in het streven van het kabinet Kok-II (augustus 1998-juli 2002) om de verantwoordelijkheid van overheid en bedrijfsleven te verduidelij-

ken: de overheid stelt de kaders, het bedrijfsleven legt verantwoordelijkheid af. Het kabinet presenteerde in maart 2001 de Strategienota Omgaan met Stoffen, een maand na het Witboek van de Europese Commissie. De nationale gedachtevorming was in belangrijke mate richtinggevend voor het Nederlandse standpunt over het Witboek. Op een vergelijkbare wijze opereerden lidstaten Zweden, Verenigd Koninkrijk en Denemarken.

Het Nederlandse bedrijfsleven reageerde in april 2001 op de Kabinetvisie SOMS met een intentieverklaring om de kennis over gevaren en risico's te vergroten, de communicatie hierover in de keten te verbeteren en de deskundigheid binnen de ondernemingen te verhogen. De verdere samenwerking tussen overheid en bedrijfsleven kreeg vanaf 2001 vorm in diverse proeftuinen van het bedrijfsleven ("proeftuinen") uit het 'Uitvoeringsprogramma SOMS (2001-2004)', in het beleidsprogramma 'Versterking Arbeidsomstandigheden-beleid Stoffen (VAST)' van het Ministerie van SZW (2003) en in het Convenant Stoffen (2004). Volgens de afspraak in het tripartiete Klankbord droeg de overheid SOMS actief uit in Europa, zowel institutioneel (Commissie, Europees Parlement) als bilateraal (lidstaten en Europese koepelorganisaties van bedrijfsleven en milieu- en consumentenorganisaties).

Nationaal werkte de overheid aan verankering van het nieuwe stoffenbeleid in de wet- en regelgeving waarmee zij ook de Europese discussie wilde beïnvloeden. Het bedrijfsleven steunde haar bij sommige stappen, zoals de proeve van wetgeving in juni 2002 met een nieuw hoofdstuk 'Stoffen en Producten' in de Wet Milieubeheer. Het voorstel tot wijziging van het registratiebesluit van de Wet Milieugevaarlijke Stoffen verstoorde daarentegen de relatie met het bedrijfsleven, dat geen verdere nationale verplichtingen wilde in afwachting van Europese maatregelen op basis van het Witboek. Een andere stoorzender was het verbod op de broomhoudende brandvertrager FR-720 voor milieuschade en gebrek aan gegevens over de gevaren bij de producent.

Toen de Europese Commissie van 2001 tot 2003 schreef aan het REACH-voorstel, werd een beleidsdeskundige van VROM gedetacheerd bij de

Commissie (hoofdstuk 3). Hij kon in deze positie mede vorm geven aan de voorstellen voor een internetconsultatie (mei 2003) met duidelijke SOMS-elementen, zoals zorgplicht, ketenverantwoordelijkheid en prioriteitstelling van stoffen. De consultatie leverde ruim 6.400 reacties op, waaronder ook een gemeenschappelijke beleidsreactie van VROM, EZ, SZW, VWS en LNV en een technisch-wetenschappelijke reactie van het Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieuhygiene (RIVM). De consultatie resulteerde in oktober 2003 in een definitief Commissievoorstel waarin het aantal verplichtingen voor het bedrijfsleven was teruggebracht, polymeren werden uitgezonderd, de zorgplicht werd geschrapt, testvereisten voor stoffen in kleine hoeveelheden sterk waren beperkt, er meer aandacht was voor innovatie en bescherming van bedrijfsvertrouwelijke informatie en verantwoordelijkheden werden overgeheveld van nationale overheden naar een nieuw Europees Agentschap voor Chemische Stoffen (ECHA).

DE REACH-ONDERHANDELINGEN (2001-2006)

Aangezien het Witboek door de Commissie werd geïntroduceerd in de Milieuraad, had het Directoraat Generaal Milieu (EU) in eerste instantie het initiatief bij het schrijven van REACH. Vanwege de grotere rol van het bedrijfsleven gaande het proces, eiste het DG Ondernemingen in het schrijfproces een grotere rol voor zich op. Deze ambigue constructie werd onder het Italiaanse voorzitterschap in oktober 2003 geformaliseerd met de oprichting van de Ad Hoc-Raadswerkgroep Chemische Stoffen (AHG REACH) die onder zowel de Milieuraad als de Raad voor Concurrentievermogen ressorteerde. De AHG REACH ging aan de slag met het Commissievoorstel voor een REACH-verordening dat in oktober 2003 verscheen. Politiek gezien stond iedereen in de EU op scherp omdat in september 2003 een gezamenlijke brief aan Commissievoorzitter Prodi van de Britse premier Blair, de Franse president Chirac en de Duitse bondskanselier Schröder de nadruk legde op de economische invalshoek en de naar hun mening belang-

rijkste onderhandelingsaspecten. In een afzonderlijke brief wees de Italiaanse premier Berlusconi op dezelfde aspecten.

OVERZICHT EU-VOORZITTERSCHAP TIJDENS BEHANDELING REACH

2006	Juli-december	Finland
2006	Januari-juni	Oostenrijk
2005	Juli-december	Verenigd Koninkrijk
2005	Januari-juni	Luxemburg
2004	Juli-december	Nederland
2004	Januari-juni	Ierland
2003	Juli-december	Italië

Het Ierse voorzitterschap in de eerste helft van 2004 begon met een eerste behandeling op hoofdlijnen. Nederland zorgde als de volgende voorzitter vooral voor een duidelijke structuur voor de behandeling van het commissievoorstel. Naast een artikelgewijze bespreking van het voorstel organiseerde Nederland afzonderlijke expertbijeenkomsten voor de zeer complexe bijlagen. De workshop 'Impactstudies' in oktober 2004 in Scheveningen markeerde een belangrijk moment in de onderhandelingen over sociaal-economische consequenties van de nieuwe verordening. REACH kwam tijdens het Nederlandse voorzitterschap aan de orde in de Raad voor Concurrentievermogen (november 2004) en de Milieuraad (december 2004). Luxemburg zette na Nederland deze werkwijze voort in nauwe samenwerking met de voorgaande (Nederland) en volgende voorzitter (het Verenigd Koninkrijk). Het Britse voorzitterschap kon op 4 november 2005 een compromistekst in de Raad presenteren waarover een politiek akkoord werd bereikt. Simultaan bepaalde het Europees Parlement (EP) zijn positie in eerste lezing nadat het zijn Milieucomit e het voortouw had gegeven in de behande-

REACH GEZIEN DOOR DE 'STOFBRIL' VAN SOMS

De Nederlandse inzet bij REACH is in hoge mate ingegeven door de ervaringen en uitgangspunten van SOMS. Een van de centrale uitgangspunten van SOMS was vergroting van de eigen verantwoordelijkheid van het bedrijfsleven:

- ▶ zorgplicht stond centraal
- ▶ prioriteitsstelling bij indeling stoffen op basis van een snelle screening (quick scan)
- ▶ geïntegreerde aanpak van risico's voor milieu-, arbo- en consumentenveiligheid.

De ministers Jorritsma (EZ) en Pronk (VROM) lieten in april 2001 in een eerste reactie op het Witboek weten het vernieuwde Europese stoffenbeleid op hoofdlijnen te steunen, maar de oplossingen niet toereikend te achten. Wat ontbrak was:

- ▶ verankering van de verantwoordelijkheid van het bedrijfsleven
- ▶ prioriteitsstelling op basis van (risico-)eigenschappen
- ▶ een expliciet verband tussen het vernieuwde stoffenbeleid en de vernieuwing van het productenbeleid (Groenboek Geïntegreerd Productbeleid).

Fiche nr. 13 van de Werkgroep Beoordeling Nieuwe Commissievoorstellen (BNC), die Buitenlandse Zaken op 23 januari 2004 aan de Tweede Kamer aanbod, vermeldt dat de "verbreiding van het Nederlandse stoffenbeleid naar Europees niveau [...] zeer wenselijk werd geacht". De Nederlandse inzet werd interdepartementaal afgestemd in de Werkgroep BNC. De kaderinstructie wees een aantal speerpunten aan in de Nederlandse inbreng bij de REACH-onderhandelingen:

- ▶ algemene zorgplicht
- ▶ verplichte uitwisseling dierexperimentele gegevens
- ▶ ketenverantwoordelijkheid
- ▶ actieve openbaarmaking
- ▶ prioriteitsstelling van stoffen
- ▶ uitvoerbaarheid en rol Europees Chemicaliën Agentschap ECHA
- ▶ concurrentiekracht bedrijfsleven
- ▶ gevolgen voor landen/productiecentra buiten de EU.

De Uitvoeringsnota SOMS van april 2004 sloot het SOMS-programma af en gaf aan hoe de resultaten van SOMS gebruikt zouden worden in de Nederlandse inzet bij de REACH-onderhandelingen.

De vier speerpunten waren: kennis creëren, stoffen prioriteren, zorgplicht voor het bedrijfsleven expliciteren en kennis delen. Deze speerpunten moesten nadrukkelijk gezien worden in samenhang met het kabinetsstreven naar een 'level playing field' in de Europese interne markt en vermindering van de administratieve lasten en regeldruk.

De Nederlandse overheid ondernam al tijdens het SOMS-programma diverse initiatieven om de Nederlandse beleidsvernieuwing in Europa voor het voetlicht te brengen, zowel bij Commissie, EP als andere lidstaten. Anticiperend op het Nederlandse voorzitterschap van de EU in de tweede helft van 2004 vond al in het voorjaar van 2003 op hoogambtelijk niveau bilateraal overleg plaats met het Verenigd Koninkrijk, Ierland, Italië, Zweden, Duitsland en Frankrijk. Hier werd ook duidelijk dat niet alle onderdelen van het Nederlandse beleid, zoals de quick scan, op steun konden rekenen. Raim voor het Nederlandse voorzitterschap van de EU kwam Nederland in januari 2004 met een *position paper* om de Nederlandse prioriteiten nogmaals onder de aandacht te brengen.

ling. In het EP werden zo'n 1.500 amendementen behandeld. Onder het Oostenrijks voorzitterschap kon daarna overeenstemming worden bereikt over de preambule en het eerder onder Brits voorzitterschap bereikte politieke akkoord werd als Gemeenschappelijk Standpunt in de Milieuraad op 27 juni 2006 aanvaard.

De Commissie, de Raad en het EP bereikten vervolgens onder Fins voorzitterschap in december 2006 overeenstemming over REACH. De verordening werd in dezelfde maand gepubliceerd en kon in juni 2007 in werking treden.

Hoewel de verordening in juni 2007 in werking trad, waren de meeste onderdelen pas vanaf 1 juni 2008 van toepassing. Op dat moment trad ook de eerste feitelijke verplichting voor bedrijven in werking (de pre-registratie) en werd het Europees Agentschap voor Chemische stoffen (ECHA) operationeel.

Verschillende details die van groot belang waren voor de uitvoering, waren nog niet in de verordening geregeld. Besluitvorming over deze 'details' moest plaatsvinden via comitologie: comités van beleids-ideeën kunden onder voorzitterschap van de Europese Commissie. Om de grote onzekerheden in de wijze waarop REACH in de praktijk zou gaan werken te ondervangen, werd al tijdens de onderhandelingen in de Raad en EP begonnen met een zogeheten interim-strategie, een samenwerking tussen de Commissie, lidstaten, milieu- en consumentenorganisaties en het bedrijfsleven. Een uitloeijsel hiervan zijn de REACH-implemteratieprojecten (RIP's) voor praktische procesbeschrijvingen, ontwikkeling van een IT-systeem, handleidingen voor industrie en overheden en de oprichting van het Europese Chemicaliën Agentschap ECHA.

NEDERLANDSE IMPLEMENTATIE VAN REACH (2004-2008)

In Nederland werd veel belang gehecht aan een tijdige voorbereiding op REACH door het bedrijfsleven. Aangezien de grootste kostenpost in ons land samenhang met communicatie, heeft Nederland zich al vroeg op het uitdragen van de nieuwe regelgeving gericht. EZ startte in maart 2005 met VROM en andere ministeries een be-

wustwordingscampagne, die in 2007 een vervolg kreeg. Met RIVM en SenterNovem werd een nationale Helpdesk REACH opgezet. Als verordening met directe werking moest REACH binnen twintig dagen worden ingevoerd. Voor een correct verloop van de inwerkingtreding moest Nederlandse wet- en regelgeving worden aangepast. De juristen van VROM ontwikkelden hiertoe een viersporen-aanpak: tijdigheid, communicatie met het parlement, reeds tijdens de onderhandelingen testen van de uitvoeringsregelingen en anticiperen op vertragende factoren bij de uitvoering. Ruim voordat de definitieve inhoud van REACH bekend was, moest de wetgeving dus al in concept gereed zijn. De oplossing werd gevonden in wetgevingscreativiteit en ingebouwde flexibiliteit.

Met de handhaving van REACH werd in eerste instantie de VROM-inspectie belast, in nauwe samenwerking met de Voedsel en Waren Autoriteit en de Arbeidsinspectie. Samen met de Zweedse handhavingsorganisatie werd de Nederlandse VROM-inspectie ook trekker van het Europese overleg ter afstemming van de geharmoniseerde handhaving van REACH. De uitvoering van een groot deel van de nationale taken werd belegd bij een nieuw ingesteld Bureau REACH bij het RIVM, aangestuurd door de ministeries van VROM, VWS, SZW en EZ.

CONCLUSIE: NEDERLANDSE STOF IN DE EUROPESE BALANS

De meeste Nederlandse kernpunten werden in beginsel geformuleerd in de beginjaren van SOMS (1998-2001) maar ondergingen, ook door de internationale discussies, aanpassingen en herformuleringen in de loop van de uitvoering van SOMS (2001-2004) en tijdens de onderhandelingen over REACH (2003-2006). Andersom onderging de uiteindelijke REACH-verordening voor een deel aanpassingen aan de Nederlandse beleidsmatige en politieke wensen. Betrokken bewindspersonen lieten in 2006-2007 een evaluatie uitvoeren van de beleidsmatige en politieke inzet en het uiteindelijk resultaat, die in de Tweede Kamer werd besproken.

KERNPUNTEN NEDERLANDSE INZET:	ONDERHANDELINGS- RESULTAAT:
expliciet opnemen algemene zorgplicht	<i>Niet overgenomen, wel in preambule</i>
verplichte uitwisseling dierexperimentele gegevens	<i>Voorstel VK-HO: Overgenomen</i>
Ketenverantwoordelijkheid en informatie-uitwisseling	<i>Gedeeltelijk overgenomen</i>
Actieve openbaarmaking gegevens	<i>Gedeeltelijk overgenomen</i>
Prioriteitstelling (eerst: quick scan, later ingezet op uitbreiding milieugevaarlijke PBT- en vPvB-stoffen)	<i>Quick scan: niet overgenomen, Uitbreiding: overgenomen</i>
Uitvoerbaarheid (Centralisatie Europees Chemicaliën Agentschap ECHA, beperken administratieve ballast, horizontale integratie andere beleidsterreinen)	<i>Centralisatie agentschap (voorstel FR): overgenomen; beperken administratieve ballast: niet overgenomen, horizontale integratie: niet overgenomen</i>
Concurrentiekracht bedrijfsleven (later: kosteneffectief)	<i>Overgenomen</i>
Gevolgen producenten buiten de EU	<i>Gedeeltelijk overgenomen</i>

REACH THE 02 SUMMIT

Dit hoofdstuk toont dat het niet alleen van belang is om de koers te behouden in een complex proces, maar ook om iedereen binnenboord te houden. Volgens externe betrokkenen hebben drie strategieën een belangrijke rol gespeeld in de succesvolle manier waarop Nederland op het Europese toneel heeft geopereerd tijdens het REACH-besluitvormingsproces. Dat zijn de integrale kennisstrategie, een strategie van open coalitievorming en het voorzitterschap van de EU, iets wat minder frequent voorkomt maar ook met realisme en flexibiliteit moet worden ingevuld.

OVERZICHT EN BETROKKENHEID

SOMS was in 1999 gestart als een gezamenlijk initiatief van overheid (VROM), bedrijfsleven en milieu- en consumentenorganisaties, verenigd in de Trojka SOMS om ideeën en instrumenten te ontwikkelen voor een nieuw, verbeterd stoffenbeleid. Door zo niet alleen andere

departementen, maar ook maatschappelijke stakeholders

**BETREK ALLE STAKEHOLDERS ER TIJDIG
BIJ VOOR DRAAGVLAK EN CONSISTENTIE**

vroeg en volwaardig in het geheel te betrekken, creëerde VROM nationaal draagvlak, een vroeg totaaloverzicht, mobilisatie van alle relevante kennis en betrokkenheid via netwerken. Het resultaat was een goede, integrale dossierkennis waardoor Nederland als 'denktank' kon functioneren en in een vroeg stadium al een consistente, alomvattende benadering kon ontwikkelen om proactief en ambitieus de onderhandelingen in te gaan. SOMS zorgde er zo voor dat de Nederlandse werkwijze in belangrijke mate kon uitgroeien tot een kennisstrategie (zie ook hoofdstuk 3). Nederland werd gezien als 'expert minded' dankzij sterke chemische expertise en kennis van chemicaliënbeleid. De bevindingen van SOMS werden ook steeds actief onder de aandacht gebracht van de Europese instellingen, lidstaten en de industrie.

De Uitvoeringsnota SOMS (2004) benoemde vier speerpunten:

- ▲ Het creëren van kennis en de kennisachterstand inhalen voor de meest relevante stoffen;
- ▲ Kennis delen door maximale openbaarheid van gegevens over chemische stoffen;
- ▲ Prioriteit vaststellen van stoffen zodat met voorrang aandacht kan worden besteed aan die stoffen die het grootste gevaar of risico opleveren voor mens en milieu;
- ▲ Een zorgplicht opnemen waarbij kennis over gevaren en risico's van stoffen worden gedeeld zodat een ieder verantwoord kan omgaan met stoffen.

Het speerpunt van de zorgplicht sloot aan bij de Nederlandse doelstelling dat SOMS de verstoorde relatie moest herstellen tussen de overheid in een regelgevende, handhavende rol en een hierop anticiperend, reactief bedrijfsleven. SOMS moest een 'paradigmaverschuiving' veroorzaken die het bedrijfsleven zou stimuleren om zelf met ideeën en oplossingen te komen.

Met name twee aspecten van SOMS trokken in de internationale perceptie de aandacht: prioriteit aanbrenge in stoffen en de grote verantwoordelijkheid van producenten. Anderzijds werd SOMS vooral gezien als een Nederlands traject, dat alleen uitvoerbaar is in een cultuur van consensus zoals Nederland die kent en moeilijk naar het Europese niveau getild kan worden.

Op veel punten week de SOMS-benadering inderdaad sterk af van de richting die de Europese Commissie met het Witboek inzette. De totstandkoming van het Witboek was een bijzonder gesloten, interne aangelegenheid. Na publicatie van het Witboek heeft Nederland, net als onder andere Denemarken en Zweden, de eigen nationale ideeën over de vernieuwing van het stoffenbeleid 'aangeboden' aan de Commissie en de Europese lidstaten. Nederland was het enige land dat hierna een officieel voorstel deed voor de omzetting van het Witboek in wetgevingsteksten, die de indeling van stoffen in categorieën van zorg beoogden te regelen. De Commissie liet echter liever haar eigen draaiboek te willen volgen.

NETWERKVORMINGSSTRATEGIE

De aanwezigheid in Nederland van kennis op het gebied van stoffen en stoffenbeleid had ook haar weerslag op de 'werkhouding' van Nederland in de relatie met de andere lidstaten. Deze 'netwerkvormingsstrategie' kenmerkte zich door een open, pragmatische houding in bilaterale en multilaterale 'horizontale informatienetwerken'. Zo organiseerde VROM, met financiële hulp van de Economische Voorlichtings Dienst (EVD), 'REACH-cursussen' voor nieuwe lidstaten. Nederland nam gaandeweg steeds meer de positie in van 'vraagbaak' voor collega beleidsdeskundigen, wat bedoeld of onbedoeld ook een prima manier was om de eigen visie te exporteren en bondgenootschappen af te sluiten. Waardering was er voor de sterke aanwezigheid en inbreng van Nederlandse experts in trainingen van de Europese Commissie (o.a. via detachering bij het RIVM) en in het Bevoegde Autoriteiten Overleg. Daarnaast organiseerde Nederland vanaf 1999 zelf brainstormsessies en workshops voor beleidsdeskundigen van lidstaten en Europese instellingen, bijvoorbeeld over de toedeling van verantwoordelijkheden aan stakeholders (december 1999), een toetsing van SOMS bij de Europese branchekoepel (juni 2000) en nationale doorvertalingen van ideeën uit het Witboek (februari 2001) en de Raadsconclusies van juni 2001. Al deze momenten van kennisoverdracht droegen bij aan het idee van een "Dutch school of risk-assessment", dat de netwerkvorming sterk ondersteunde. Tijdens het REACH-beleidsproces vormde Nederland verder steeds

wisselende coalities, wat van flexibiliteit getuigde en daarom ook strategisch sterk was. In de aanloop

VORM OPEN COALITIES VOOR OPTIMALE NETWERKVORMING

naar het Nederlandse voorzitterschap in 2004 vond bovendien veel bilateraal overleg plaats met eerdere en volgende voorzitters en landen met uitgesproken opvattingen, zoals Duitsland, het Verenigd Koninkrijk en Frankrijk. Als voorzitter dacht Nederland vooral informeel mee met lidstaten die voorstellen formuleerden en probeerde die mede richting te geven. Zo steunde Nederland de nieuwe lidstaten Malta en Slovenië met het indienen van voorstellen waarmee zij

als constructief en actief gewaardeerd werden. De Nederlandse flexi-bele werkhouding werd gewaardeerd omdat niet het eigen standpunt, maar een praktisch, werkbaar stoffenbeleid centraal bleef staan. Nederland zocht in dat opzicht, net zoals het Verenigd Koninkrijk, steeds de middenweg tussen milieu en industrie. Met name ten tijde van het Nederlandse voorzitterschap werd de Nederlandse strategie omschreven als “*building trust and encouraging member states, also new and small ones, to come with proposals and then show genuine interest in these proposals*”.

PRAGMATISCH, REALISTISCH VOORZITTERSCHAP

Het Nederlandse voorzitterschap van de Raad van de Europese Unie in het tweede halfjaar van 2004 viel samen met de eerste tekstonderhandelingen over de REACH-Verordening. Voor de procesmatige voortgang hanteerde Nederland een formele afstemmingsstructuur binnen VROM, interdepartementaal en op Europees niveau. Als spin in het web fungeerde het Dossiersteam REACH, ingesteld ter voorbereiding van het Nederlandse voorzitterschap, maar ook nadien gehandhaafd (bestaande uit de dossierhouders van VROM, EZ en PV/EU en een vertegenwoordiger van de Directie Economische en Ecologische Samenwerking BuZa/DES als formele coördinator milieubeleid). Het dossiersteam stelde de kaderinstructies op voor de Nederlandse onderhandelingsinzet in Brussel en werd daarbij mede gevoed door input van milieu- en consumentenorganisaties en het bedrijfsleven, verenigd in het Klankbord SOMS dat later Klankbord REACH werd genoemd. Tijdens het voorzitterschap waren voor de algemene coördinatie het Voorzittersteam en de Stuurgroep Voorzitterschap actief. Zij werden over de voortgang op de hoogte gehouden, maar stonden op relatief grote afstand van het dossiersteam REACH.

Tijdens het Nederlandse voorzitterschap vond de artikelgewijze bespreking van de ontwerp-Verordening plaats in de Ad Hoc-Raadswerkgroep Chemische Stoffen (AHG). Bekeek Nederland tijdens het voorafgaande Ierse voorzitterschap REACH nog vooral door de bril van SOMS,

in de tweede helft van 2004 opereerde Nederland als voorzitter van de EU en werd een switch gemaakt naar een Europese benadering gericht op realisme en pragmatisme. Dit werd door de andere lidstaten positief gewaardeerd.

Nederland besloot de nadruk te leggen op de procesmatige voortgang, waarvoor ook

BENADER EUROPESE DOSSIERS FLEXIBEL, DUS REALISTISCH EN PRAGMATISCH, EN DENK EUROPEES

overleg plaatsvond met eerdere (Ierland) en volgende voorzitters (Luxemburg, VK). Een cruciale beslissing was de doorverwijzing van de verdere behandeling van de technisch zeer complexe annexen van de Verordening naar een speciale bijeenkomst van experts.

Voor zowel de inhoudelijke als procesmatige voortgang wilde Nederland de lidstaten bewegen tot minder vrijblijvende positiebepalingen, waarmee het de Commissie ook duidelijk zou worden welke aanpassingen nog nodig waren. Het Nederlandse dossierteam probeerde dit te bereiken met een thematische behandeling van het REACH-voorstel en de vastlegging van de resultaten in een ‘document’ waarin alle posities van lidstaten per artikel werden samengebracht. De uitkomsten dienden als basis voor de verdere onderhandelingen. Nederland was de eerste lidstaat die de discussie in de AHG op een dergelijke pragmatische manier structureerde, wat weliswaar extra tijd kostte, maar ook de continuïteit zodanig ten goed kwam, dat het Verenigd Koninkrijk tijdens zijn voorzitterschap tot een politiek akkoord in de Raad kon komen.

Inhoudelijk waren tijdens het Nederlandse voorzitterschap twee bijeenkomsten van groot belang. Op een unieke bijeenkomst van experts, buiten de AHG om, werden in september 2004 de annexen inzake de informatievereisten voor registratie besproken. Voorzitter Luxemburg kon vervolgens de bespreking van deze annexen afronden en de teksten in de uiteindelijke verordening opnemen.

Daarnaast organiseerde Nederland in oktober 2004 in Scheveningen de Workshop ‘Impact Assessments’, onder leiding van oud-minister Jan Terlouw, ten behoeve van een richtinggevend politiek debat in de Milieuraad en de Raad voor Concurrentievermogen (zie kader). Deze workshop en haar vervolg in mei 2005 onder het Luxemburgse voorzitter-

terschap lijken sterk te hebben bijgedragen aan een beter algemeen inzicht in REACH en de moeilijk te kwantificeren (milieu-)effecten van de Verordening en bood een uitweg in de politiek lastige afweging van de proportionaliteit van REACH in termen van kosten en baten voor de samenleving.

Na het voorzitterschap in 2004 werd Nederland weer gewoon een van de 25 lidstaten. Hoewel Nederland uiteraard nog steeds kernpunten had die verzilverd moesten worden (en dat uiteindelijk ook werden) bleef de houding realistisch en pragmatisch en gericht op een snelle afronding van de REACH-onderhandelingen. Daarmee werd het inmiddels geschapen beeld van Nederland als betrouwbare partner ook in de laatste onderhandelingsfasen bevestigd.

WATERSCHEIDING IN SCHEVENINGEN

Het Nederlandse EU-voorzitterschap organiseerde van 25 tot 27 oktober 2004 in het Scheveningse Kurhaus een drietaagse Workshop 'impactstudies REACH'. Hier konden ambtelijke vertegenwoordigers van lidstaten (van zowel economische zaken als milieu), Commissie, Parlement en Raad en van bedrijfsleven en maatschappelijke organisaties uitvoerig met elkaar van gedachten wisselen over de economische, milieu- en gezondheidseffecten (de 'impacts') van REACH. Die waren inmiddels onderwerp van tientallen impactstudies in opdracht van Commissie, lidstaten en maatschappelijke stakeholders. Nederland vatte deze studies samen in een compilatiedocument, vooral ook om overloze discussies over (die onmogelijk exact vast te stellen) kosten en baten te voorkomen. De Workshop keek daarnaast naar mogelijke kansen op innovatie ('informatie deler') en de gevolgen voor de concurrentiepositie ('time to market' in vergelijking met de VS en Japan). De Workshop speelde zodoende niet alleen een

rol bij de (snelheid van de) totstandkoming maar ook bij de vaststelling van de uiteindelijke inhoud van de REACH-Verordening. De Workshop was in dat opzicht een waterscheiding. Zo bleken impactstudies vóór Scheveningen te gaan over het algemene kostenbeeld voor het (grote) bedrijfsleven in de gehele EU, terwijl studies na de Workshop veel specifiekere ingingen op bijvoorbeeld kosten- en batenanalyses, mogelijkheden tot kostenreducties en -effectiviteit, en dan veel explicieter voor het Midden- en Kleinbedrijf. Dit was een concreter handvat voor elk van de lidstaten afzonderlijk en lag ook geheel in lijn met de uitkomsten van de Workshop en de doelstellingen van voorzitter Nederland. Met inachtneming van bepaalde marges (aانبesteding, aanloop en realisatie) kan gesteld worden dat voor de Workshop veel meer impactstudies verschenen dan nadien (36 versus 26), met pieken rond het verschijnen van het Witboek (februari 2001), bepaalde casestudies als die van Arthur D. Little over de (ingrijpende) gevolgen voor het Duitse bedrijfsleven en het oorspronkelijk REACH-voorstel van eind 2003. Ook het aantal werkdocumenten over de (economische) impact van REACH op de agenda van de Adhoc-Raadswerkgroep nam af.

Van de 26 impactstudies die na 'Scheveningen' verschenen, verwezen II in totaal 48 keer (en steeds positief) naar de Workshop en vooral ook naar het compilatiedocument (met letterlijke citaten) en namen conclusies van de Workshop over. Deelnemers die na de Workshop meededen aan een enquête over de invloed van deze workshop op de onderhandelingen, onderschreven deze conclusies en vonden dat REACH door de Workshop ook kosten efficiënter was geworden.

Als voorzitter van de EU stuurde Nederland de bevindingen van de Workshop aan de Ad Hoc-Raadswerkgroep toe, waar de delegaties de conclusies en aanbevelingen bruikbare input vonden voor de verdere onderhandelingen in de Raad voor Concurrentievermogen en de Milieuraad.

KENNIS ALS SPIN PUNT

Veel beleid is technisch complex waardoor de Europese Commissie bij de opstelling van regelgeving zwaar leunt op expertise, ook die van lidstaten. Detacheringen van beleids- en/of materiedeskundigen van de Nederlandse overheid bij de Commissie worden niet alleen gewaardeerd, ze zijn ook nuttig.

In het geval van REACH was de inbreng van beleidsdeskundigen goed ingebed in de Nederlandse strategie. Door een goede coördinatie tussen politiekdeskundige en materiedeskundige beleidsambtenaren en experts van kennisinstuten was een doelmatige Nederlandse kennisstrategie mogelijk, die ervoor zorgde dat Nederland een grotere invloed op de inhoud van REACH had dan mocht worden verwacht op basis van formele macht.

Kennis speelt op drie niveaus: technisch/wetenschappelijk/juridisch (op het gebied van stoffen), beleidsmatig/bestuurlijk en (Europees) procedureel (en cultureel). Ook met het oog op het streven naar kerndepartementen is het van belang om ervoor te zorgen dat de link tussen deze drie niveaus niet verzwakt, zodat de Nederlandse belangenbehartiging via kennisstrategie niet in gevaar komt.

DE DETACHERING

REACH is technisch complex, waardoor de Europese Commissie bij de opstelling van deze nieuwe regelgeving zwaar leunde op de expertise van anderen. Nederland, dat al sinds de jaren tachtig actief betrokken was bij de inrichting en uitvoering van het Europese stoffenbeleid, beschikte over kwalitatief hoogwaardige beleidsmatige expertise. Die kennis, onder andere bij het RIVM en VROM, werd verder ontwikkeld tijdens de SOMS-fase.

Een essentieel onderdeel van de Nederlandse kennisstrategie vormde de part-

time detachering van een Nederlandse beleidsmedewerker met goede kennis van het stoffenbeleid ('expert') bij het DG Milieu van de Europese Commissie van eind 2001 tot na het verschijnen van de ontwerpverordening in oktober 2003. In een bepaald opzicht was de detachering uniek: in de regel zijn alleen detacheringen op fulltime basis

**DETACHERING BELEIDSDESKUNDIGEN
GEEFT INVLOED EN STRATEGISCH
KLJKJE IN DE 'BRUSSELSE KEUKEN'**

mogelijk zijn om 'belangenverstrengeling' te voorkomen. De Commissie maakte een uitzondering vanwege de integere reputatie van betroukkere, die sinds de jaren tachtig betrokken was bij de Europese wetgeving voor chemicaliën. Via de detachering werd praktische en technische kennis aan de Europese Commissie aangeboden die daar niet aanwezig was. Anderzijds leerde Nederland via deze constructie veel van de ontwikkelingen in Brussel, wat bijdroeg aan de eigen standpuntbepaling en een betere inschatting van de mogelijkheden om invloed uit te oefenen op het REACH-dossier.

DE WORKSHOPS

Al in een vroegtijdig stadium van het beleidsvernieuwingproces (1997-2000) ging Nederland met het SOMS-beleid 'de boer op' om zijn visie en opgedane ervaring uit te dragen, de geesten rijp te maken en input uit te lokken. Ook tijdens de voorbereidingen van het Witboek en REACH (2001-2003) werd gericht ingezet op kennisuitwisseling. Enerzijds ging het om kennis vergaren en Nederlandse ideeën toetsen, anderzijds om het actief uitdragen van Nederlandse voorstellen, zoals de quick scan.

In de besluitvormingsfase werden niet alleen het Verenigd Koninkrijk, Duitsland en Frankrijk vaak genoemd als 'zwaargewicht', maar ook Nederland. Vooral de kleinere en nieuwe lidstaten hadden bijzondere waardering voor de open houding en de inzet van de Nederlandse expertise. "The Dutch put their money where their mouth is." Er was ook veel

**WAARDEVRIJKE KENNISSTRATEGIE
GEEFT BOVENGEMIDDELD VEEL
'GOODWILL'**

waardering voor de overkoepelende aanpak van Nederland, zoals ook het VK die had, in plaats van een issue-to-issue-benadering. De nationale beleidsexpert als 'back-up' voor de vertegenwoordiger bij de Raadsvergaderingen zag men als een strategische combinatie van onderhandelaar en beleidsdeskundige met kennis van stoffen.

NEDERLANDSE PRESENTATIES BIJ KENNISUITWIJSELING

Conferentie Toekomst Europese Stoffenpolitiek	Bielefeld 22-23 april 1999
CEU - EU-lidstaten Brainstormsessie	Leidschendam 16-17 december 1999
CEU - EU-lidstaten Workshop "Community Strategy on Chemicals"	Kopenhagen 28 juni 2000
CEFIG-VNCl-VROM Workshop "Strategy on Management of Substances"	Den Haag 28-29 juni 2000
Workshop "How to reach the Esbjerg goal"	Stockholm 8-9 september 2000
Chemical Conference	Wenen 15 november 2001
CEFIG-VROM Workshop "Chemicals policy, the way forward"	23-24 april 2002
Chemical Conference	Basel 3-7 juni 2002
EEB-Conference on European Chemicals	Kopenhagen 27 september 2002
Policy Reform	2 oktober 2002
Meeting NoordRijn-Westfalen, Quick scan approach	2 oktober 2002
Conference on role of SME's and DU's within future Chemicals Legislation	Kopenhagen 9 oktober 2002

DRIE SOORTEN KENNIS

In geval van REACH was de inbreng van de verschillende 'experts' goed ingebed in de Nederlandse strategie om te komen tot een adequate en uitvoerbare Europese regelgeving. Door een goede coördinatie tussen politiekdeskundige en materiedeskundige beleidsambtenaren en experts van kennisinstututen was een doelmatige Nederlandse kennisstrategie mogelijk die Nederland een grotere invloed op de inhoud van REACH gaf dan mocht worden verwacht op basis van formele macht.

Kennis speelde dan op drie niveaus:

- ▲ technisch/wetenschappelijk/juridisch (op het gebied van stoffen)
- ▲ beleidsmatig/bestuurlijk en
- ▲ (Europees) procedureel en cultureel.

De sterke inbreng van Nederland werd vaak in een adem met die van het Verenigd Koninkrijk genoemd, omdat de strategie vergelijkbaar was: het bepaalde al vroeg in het onderhandelingsproces een eigen, allesomvattend standpunt, vooral ook op basis van veel bilateraal overleg met sleutelfiguren, en droeg dat op Europees niveau uit. Daarmee werd niet alleen knowhow opgebouwd, maar ook *knowledge*: "Thorough substantive knowledge as well as knowledge of the organisations, procedures and individuals who shape the policy environment."

Toch werd de Britse aanpak om twee redenen hoger aangeslagen. Allereerst had het VK eerder en beter oog voor de belangen en positie van de Europese Commissie zelf en stemde daarop af waardoor het op Europees niveau flexibeler tot coalities kon komen.

**NAAST TECHNISCHE EN BELEIDS-
KENNIS IS OOK KENNIS VAN
'BRUSSEL' VAN EMINENT BELANG**

Hierbij werd het denken van het VK niet gehinderd door een nationaal programma. Ten tweede had het Verenigd Koninkrijk ten tijde van het

schrijven van het Witboek experts gedetacheerd bij de Commissie, en daarmee indirect toegang tot een voor anderen gesloten proces. De detachering van de Nederlandse beleidsmedewerker vond plaats in de periode daarna, toen de basis voor REACH met het Witboek al was gelegd.

CONCLUSIE: KENNIS ALS SPERPUNT TREFT DOEL

De Nederlandse 'waardevrije' inzet van kennis in Europese processen leverde ons land bovengemiddeld veel goedwill op bij andere lidstaten. De eigen Nederlandse infrastructuur en het opgebouwde Europese netwerk ondersteunen de mogelijkheid om met een strategische inzet van deze kennis ook een 'bovengemiddeld' resultaat te behalen: meer dan verwacht mag worden van een kleine lidstaat, getet op diens stemgewicht in de Raad.

Het is van belang om ervoor te zorgen dat de link tussen de drie niveaus van kennis niet verzwakt, zodat de belangenbehartiging via de kennisstrategie niet in gevaar komt. Kennis uitdragen en vergaren en invloed uitoefenen via detacheringen en workshops kan alleen goed werken als deze drie niveaus in goede relatie met elkaar staan.

DE ROL VAN 'EXPERTS'

Het Europese chemicaliënbeleid kenmerkt zich door grote technische complexiteit waarbij veel disciplines betrokken zijn. Centraal staat de interdisciplinaire risicobeoordeling (risk-assessment), waarbij inherente gevaren van stoffen en milieueffecten (risico's van (in-)directe blootstelling voor mens en milieu, de afweging van risicobescherming versus economische kosten, risico's voor de volksgezondheid versus het milieu, risico's op korte versus de langere termijn (accumulatie) en zeker ook de kosten van elke risicoanalyse. Al deze afwegingen zijn tenslotte onderworpen aan politieke keuzes, waarin ook electoraat en coalities een rol spelen.

'Experts' uit Nederland hebben van oudsher een bovengemiddelde invloed op nationale en Europese beleidsprocessen dankzij de nationale traditie van 'grote uitdagingen' (gevecht tegen het water) en omdat Nederland een 'land van mindereheden' is, waardoor het een op consensus en (gedepolitiseerde) rationaliteit gebaseerde beleidsstijl heeft. Bovendien kent Nederland een uitmuntende kennisinfrastructuur met instituten als Rijkswaterstaat, TNO, RIVM, het Natuur en Milieu Plan Bureau, CPE en SCP.

Anders dan bijvoorbeeld het Verenigd Koninkrijk heeft Nederland bovendien een departementaal systeem van rekrutering, voor een belangrijk deel gebaseerd op specifieke expertise, wat ook zorgt voor continuïteit. Hierdoor werken op departementen niet alleen beleidsambtenaren met kennis en gevoel voor de politieke krachtsverhoudingen maar ook met relatief grote (sensitiviteit voor) inhoudelijke expertise, waardoor zij een goede schakel vormen met experts van kennisinstellingen.

Anders dan het federale Duitsland kent Nederland een unitaire staatsvorm, waardoor niet alleen de beleidsvoorbereiding maar

ook de -implementatie en -handhaving op een hoog centraal niveau zijn belegd. Hierdoor bestaan korte lijnen tussen beleidsvoorbereiding en beleidsuitvoering en krijgt expertise over uitvoeringsproblemen relatief makkelijk toegang tot de nationale beleidsvoorbereiding en de nationale belangenbehartiging in Brussel.

SPREKEN MET EEN MOND

In de beleidsarena's in Den Haag (interdepartementaal) en Brussel (internationaal) is continue betrokkenheid van (deel)belangenbehartigers van groot belang. Kennis van de (deel)belangen van alle spelers in deze arena's is een noodzakelijke voorwaarde om goed te kunnen opereren. Het optuigen van een gezamenlijk (beleids)traject heeft daarbij nog meer voordelen. Want een consistente, eenduidige inhoudelijke inbreng in de Brusselse onderhandelingsdiscussie komt ook meer in het algemeen ten goede aan het betrouwbare imago van Nederland. De Rijksoverheid moet niet alleen de consistentie van de (nationale) inbreng in de (Europese) discussies bewaken maar ook een volwaardige balans zoeken tussen alle betrokken deelbelangen. Het bedrijfsleven en 'single-issuë'-organisaties, zoals milieu- en consumentenorganisaties, staan daar anders in. Om recht te doen aan hun inbreng is een visie vereist op hun betrokkenheid. Tijdens de Nederlandse beleidsvernieuwing stoffen (SOMS) werd op basis van die visie gewerkt met een model van actieve participatie (gezamenlijke programmasturing). In latere fases van de beleidsvernieuwing werd dit model ingevuld voor de meer traditionele participatie via een Klankbord.

HET SAMENSPEL VAN DE BELANGENBEHARTIGERS

Het Nederlandse beleidsvernieuwingstraject SOMS had vanaf de eerste aanzet (1998) een dusdanig brede opzet dat alle deelbelangen volwaardig aan bod kwamen. De departementen, maar ook de maatschappelijke stakeholders, konden zelf bepalen in welke mate (capaciteit) zij actief in dit beleidstraject meededen. Het bedrijfsleven en de milieu- en consumentenorganisaties dienden de overheid niet alleen als klankbord, maar ook als partners in de formulering van een gezamenlijk programma voor het verkennen en oplossen van problemen met chemische stoffen. Ook al kreeg niet iedereen steeds zijn zin en veranderden de vormen van participatie in de loop der jaren, toch

HOUD ALLE DEELBELANGEN BETROKKEN EN WAARBORG ZO EEN INTEGRALE POSITIEBEPALING

waarderen alle partijen deze stakeholders-aanpak tijdens het SOMS/REACH-traject als open, transparant en eerlijk. Deze 'polderaanpak' van SOMS resulteerde in een optimale uitwisseling van kennis en standpunten en creëerde een flink maatschappelijk draagvlak.

HET INTERDEPARTEMENTALE SAMENSPEL

De ruimte voor flexibiliteit en slagvaardigheid in de SOMS/REACH-periode was duidelijk per departement verschillend, afhankelijk van de capaciteit die hiervoor was ingeruimd en de kennis die per departement voorhanden was. Ook was de politieke 'backing' van belang.

In het interdepartementale krachtenveld was het voor alle betrokkenen duidelijk dat VROM (de directie Stoffen, Afvalstoffen en Straling) vanuit de meest inhoudelijke expertise, de meeste capaciteit en de zwaarste politieke 'backing' had. De directie Internationale Milieuzaken voegde hieraan, met name bij de voorbereiding van het voorzitterschap, advies en kennis toe over het Europese en bilaterale krachtenveld, de procedures en de dossieraanpak. VROM bouwde ook in een vroeg stadium bewust de nodige juridische kennis op voor de latere implementatie en uitvoering. Zonder uitzondering spraken alle betrokkenen zeer lovend over de inzet en activiteiten van het Dossiersteam dat voor de REACH-onderhandelingen werd geformeerd. Binnen het dossierteam was VROM

de penvoerder, in nauwe samenwerking met EZ. Belangrijk waren

BRENG (DEEL)BELANGEN EN HUN BEHARTIGERS ZOVEEL MOGELIJK OP ÉÉN LIJN

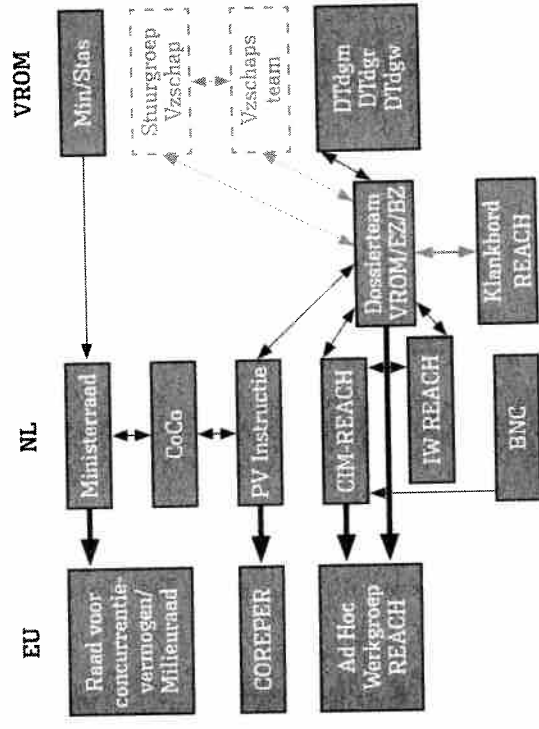
het structurele overleg met de contactpersonen van de andere departementen en de ruime en transparante informatievoorziening.

Interdepartementale belangen en betrokkenheid

- ▶ VROM/SAS: inhoudelijk leidend stoffenbeleid; schrijfteam
- ▶ EZ: medetrekker; bedrijfsleven; *level playing field*
- ▶ SZW: arbeidsomstandighedenbeleid; arbo-convenanten
- ▶ VWS: stoffen in voorwerpen; consumentenbescherming
- ▶ V&W: stoffen in oppervlaktewater; REACH-uitzondering: transport
- ▶ LNV: diverse uitzonderingen; kunstmest; biociden; boeren
- ▶ OS: gevolgen REACH voor ontwikkelingslanden
- ▶ RIVM: stoffenexpertisecentrum (o.a. BMS)
- ▶ BuZa: coördinator; bewaken consistentie; woordvoerder via PV/EU

Buitenlandse Zaken vervulde drie rollen: interdepartementale afstemming van de Nederlandse standpuntbepaling; bewaken van de consistentie van de Nederlandse inbreng in REACH ten opzichte van andere dossiers; en woordvoerder in de Raadsfase vanuit de Permanente Vertegenwoordiging (PV/EU). Verder moest Buitenlandse Zaken intermediairen bij woording (PV/EU). Verder moest Buitenlandse Zaken intermediairen bij belangenconflicten in de Interdepartementale Werkgroep REACH (IW-REACH), de voortzetting van de interdepartementale werkgroep SOMS. De instructies van het dossierteam, afgestemd in de IW-REACH, kwamen vervolgens in de interdepartementale *Coördinatiecommissie Internationale Milieuzaken* (CIM), waar vanwege de complexiteit en tijdsdruk niet altijd inhoudelijke bespreking kon plaatsvinden. Instructies voor de PV en bewindslieden in de Raad verliepen volgens de gebruikelijke kanalen in Brussel, die in de aanloop naar het voorzitterschap werden versterkt.

FORMELE STRUCTUUR STANDPUNTENBEPALING EN AFSTEMMING REACH



Gedurende het SOMS/REACH-traject kwamen, onder invloed van de (internationale) politieke discussies, de economische aspecten van het nieuw te vormen beleid (EU-regelgeving) meer in focus. Dit leidde ertoe dat het kabinet de volgende formulering koos voor de periode van de REACH-onderhandelingen: *'eerst verantwoordelijk ministerie: VROM in nauwe samenwerking met EZ'*. Daarmee werd uiting gegeven aan een gezamenlijke verantwoordelijkheid. Het ministerie van EZ legde daarbij de nadruk op een Europees (economisch) *'level playing field'* en het ministerie van VROM zorgde voor de nadruk op een goede bescherming van milieu- en gezondheidsbelangen en de praktische uitvoerbaarheid van REACH, mede geïnspireerd (procesmatig) door SOMS als traject voor beleidsvernieuwing.

HET SAMENSPEL MET HET BEDRIJFSLEVEN

VROM versterkte in 1998 de bestaande contacten met de Vereniging van de Nederlandse Chemische Industrie (VNCI) en de milieu- en consumentenorganisaties in een samenwerkingsverband met als doel te komen tot een gezamenlijk programma voor de vernieuwing van het stoffenbeleid. Dit paste in het Nederlandse doelgroepenbeleid: een intensieve interactie met alle stakeholders om draagvlak te creëren door 'verinnerlijking' van problemen en oplossingen: het bedrijfsleven wordt probleemeigenaar, het beleid *'self-enforcing'*. Het convenant is symbool van dit consensusmodel. De VNCI deed ook mee met SOMS, omdat zij verwachtte dat VROM een belangrijke speler zou worden in de Europese beleidsvorming.

Het bedrijfsleven kon zelf bepalen in welke mate (capaciteit) zij actief in dit beleidstraject meedeed. In de loop der jaren (1998 - 2006) veranderde de vorm van de participatie, van medeontwerper van nieuw beleid tot de meer traditionele rol van belangenbehartiger. Het bedrijfsleven waardeerde de stakeholders-aanpak tijdens het SOMS/REACH-traject als open, transparant en eerlijk. Deze 'polderaanpak' van SOMS resulteerde in een optimale uitwisseling van kennis en standpunten, waardoor ook kennis genomen kon worden van de pro-

bleempercepties en voorkeuren van de andere stakeholders. Dit creëerde een flink maatschappelijk draagvlak. Tijdens de REACH-onderhandelingen kon het opgebouwde vertrouwen en draagvlak verder worden uitgebouwd.

HET BEDRIJFSLEVEN

Kostenbeheersing en een *'level playing field'* (een gelijkwaardige concurrentiepositie) zijn primaire speerpunten voor de industrie. Het bedrijfsleven reageerde op de SOMS-nota van maart 2001 met een intentieverklaring die de nadruk legde op vermindering van de 'administratieve lasten'. Verder vond het bedrijfsleven de toenmalig VROM-minister Pronk "zeer legalistisch" met zijn standpunt 'dat de overheid zelf moet beslissen wanneer zij tot de conclusie komt dat zij een bepaalde stof als te riskant beschouwt', met verwijzing naar zijn verbod van brandvertrager FR70. De lastenverlichting zou een gewilliger oor vinden bij de kabinetten Balkenende en EZ.

Minister Pronk zette de sector verder onder druk door te dreigen met ontwerpwetgeving. Omdat zij geen nationale maar Europese regelgeving wenste, organiseerde de branche haar verzet in Brussels. De chemische sector is hier vertegenwoordigd door de Europese koepel CEFIC (Conseil Européen de l'Industrie Chimique), een van de allergrootste lobbyorganisaties waarin een klein aantal zeer grote ondernemingen de dienst uitmaakt (uit Nederland Akzo Nobel, DSM, Philips en Unilever; maar bovenal de Duitse wereldleiders BASF en Bayer). Nederland trok de ontwerp-regelgeving niet in, omdat zij volgens het kabinet een goed drukmiddel was om de Nederlandse zorg te blijven benadrukken over het gebrek aan informatie over de risico's. Het convenant kwam niet tot stand, wat zowel door de overheid als het bedrijfsleven werd betreurd.

De ervaringen van het Nederlandse bedrijfsleven en bestuur waren echter zo positief, dat ook in het Klankbord REACH, op SOMS-leest geschied, verder werd samengewerkt.

Het einde van het SOMS-traject werd gemarkeerd met de Uitvoeringsnota SOMS, waaruit door het bedrijfsleven ingerichte 'SOMS-proeftuinen' voortkwamen om te inventariseren op welke problemen de uitvoering van SOMS bij het bedrijfsleven kon stuiten. Onder auspiciën van SZW werd een versterking opgezet van de kennisinfrastructuur voor stoffen gerelateerd aan arbeidsveiligheid (VAST). VROM en EZ begonnen met voorlichting en de juridische voorbereidingen voor een snelle en vooral tijdige invoering van REACH.

De industriële lobby richtte zich in de Commissiefase van de REACH-onderhandelingen op DG Ondernemingen, wat leidde tot afzwakking van het voorstel volgens het Witboek, en had via eigen nationale contacten in Raad en Europees Parlement invloed op de uiteindelijke vormgeving van REACH.

HET SAMENSPEL MET MILIEU- EN CONSUMENTEN-ORGANISATIES

Sommige milieu- en consumentenorganisaties zijn per definitie internationaal geïntendeerd, zoals Greenpeace, andere zijn aangesloten bij een internationale of Europese koepel zoals de Stichting Noordzee (lid van 'Seas at Risk') en Women in Europe for a Common Future (WECF). Milieudefensie (Friends of the Earth), Natuur en Milieu en de Waddenvereniging (leden van het European Environmental Bureau). Een aantal grote organisaties (Consumentenbond, FNV, Wereldnatuurfonds, Milieudefensie) besloot niet aan SOMS deel te nemen. Soms vanwege persoonlijke inzet, expertise en belangstelling, meer dan de financiële middelen; in andere gevallen werd de voorkeur gegeven aan participatie via de Europese koepelorganisaties in de REACH-fase.

De vertegenwoordigers van de deelnemende belangenorganisaties aan SOMS en REACH hebben de houding van de overheid over het gehele traject positief gewaardeerd en voelden zich ook actief betrokken. De overheid toonde in hun perceptie vertrouwen, respect en waardering voor hun inbreng. Voor sommigen vormde EZ hierop af en toe een uitzondering. De Nederlandse branchekoepel VNCI leek naar hun gevoel mee te doen totdat de Europese koepel CEFIC haar terugfloot, sommigen vonden VNCI in dit opzicht erg slaafs. De deelnemers hadden waardering voor de aanpassingen in de overlegstructuur tussen SOMS en REACH en vonden de gehanteerde structuren prima voor vergelijkbare internationale processen in de toekomst.

DE MAATSCHAPPELIJKE BELANGENORGANISATIES

In de eerste, strategiebepalende fase van SOMS deden discussiegroepen onderzoek naar voorzorg, verantwoordelijkheid, kennisbeheer en -overdracht. De inzet van met name Greenpeace, de Stichting Noordzee en de vier EEB-leden was in deze fase groot, vooral ook omdat het een open proces was. Zij besloten zich echter in augustus 2000 niet te verbinden aan een convenant omdat ze dit een te zwak middel vonden en besloten, net zoals het bedrijfsleven, het overleg op te schorten. Over het algemeen is het overgens voor een belangenorganisatie ook geen natuurlijke positie om zich te committeren, omdat ze zichzelf daarmee mond dood maakt. Een organisatie als Proefdiervrij beschouwde het daarentegen juist als kansrijk om met het bedrijfsleven tot een dialoog te komen. De deelnemende organisaties reageerden op de Strategienota SOMS van maart 2001 met een brief aan minister Pronk van VROM, waarin zij aangaven dat de overheid te weinig concrete voorstellen aandroeg en vanuit VROM ook tegenstrijdige opvattingen uitdroeg. Bovendien verweten ze het bedrijfsleven een te starre

opstelling en gebrek aan representativiteit, omdat grote afnemers en de detailhandel ontbraken. Vanaf dit moment is een piek waarneembaar in de publicaties van de belangenorganisaties, met name om de eigen stellingname toe te lichten. Anderzijds reageren zij op elke SOMS-nota aan de Tweede Kamer met een brief. In het tweede deel van het SOMS-programma (begin 2001-eind 2002) werkte de overheid in nauwe samenwerking met de maatschappelijke partners aan de uitvoering van SOMS, en bracht hierover twee voortgangsrapportages uit. De stakeholders waren hierbij als commentator betrokken en de belangenorganisaties vonden dit ook meer hun natuurlijke rol.

Het derde deel van het SOMS-traject was gericht op de relatie tussen de nationale en Europese beleidsvernieuwing en de doorvertaling van SOMS naar REACH. De stakeholders waren betrokken bij de formulering van dit beleid, zoals dat in de Uitvoeringsnota SOMS van april 2004 aan de Kamer werd voorgelegd. Tijdens de REACH-fase, meer een onderhandelings- dan een open proces, publiceerden de belangenorganisaties over hun positie voornamelijk rond de verschijning van het wetsvoorstel in 2004 en in de periode tussen de eerste en tweede lezing halverwege 2005. De participatie, waarin nu de inbreng van Greenpeace en WECF (Women of Europe for a Common Future) domineerde, piekte voor de eerste lezing eind 2005. In eigen rapporten besteedden de organisaties vooral aandacht aan stoffen waarvan de gevaren voor mens en milieu nog niet bekend waren. Ze probeerden zo ook invloed uit te oefenen op Europarlementariërs.

ONDANKS SAMENSPEL OOK FRICTIES

Ondanks de vroege en systematische betrokkenheid van alle deelbelangen konden ook in het SOMS/REACH-traject incidenten en fricties niet uitblijven. Bepaalde deelbelangen werden soms niet naar volle tevredenheid van hun behartigers meegenomen. Toch waren deze incidenten in de brede stroom van goede samenwerking hooguit kleine verstoringen. VROM opereerde steeds vanuit een totaaloverzicht van belangen en politieke inschattingen en liet zich vooral door 'Europees denken' leiden, ook waar dat kon conflicteren met nationale belangen.

MOMENTEN VAN FRICTIE

2000	Milieubeweging schort samenwerking op weg naar een tripartiet convenant op
2001	Bedrijfsleven vraagt samenwerking omdat minister geen wederzijds convenant wil
2002	Minister komt met unilaterale Nederlandse regelgeving, waardoor relatie met bedrijfsleven verslechtert
2002	Bedrijfsleven sluit onder internationale druk geen convenant af
2005	Enkele departementen missen hun 'deelbelang' in de Nederlandse opstelling in Brussel
2006	Sterke betrokkenheid van staatssecretaris van Economische Zaken zorgt ervoor dat bepaalde deelbelangen (o.a. lasten MKB) onderwerp worden van politieke discussie

Bij tegenstellingen van (deel)belangen waren de kennisverschillen en de politieke 'backing' belangrijke aspecten. Succes was sterk (mede-) afhankelijk van de politieke belangstelling van de bewindspersoon en de krachtverhoudingen binnen de coalitie en ministerraad, maar

ook van de capaciteit die partijen wilden en konden inzetten voor het behartigen van hun deelbelang. Soms was het voor een departement erg moeilijk om de ambtelijke en politieke leiding te interesseren, elders kon het even moeilijk zijn om de politieke betrokkenheid van de bewindspersoon in lijn te brengen met het langetermijnperspectief van de beleidsvernieuwing. Een voorbeeld was het verbod van 'brandvertrager FR-720', dat in werking trad op nadrukkelijk verzoek van minister Pronk van VROM en dat de relatie met het bedrijfsleven (tijdelijk) verstoorde. Ook de prioriteiten van de verschillende kabinetten hadden effect op de Nederlandse speerpunten. Het kabinet Kok-II wilde meer verantwoordelijkheden voor het bedrijfsleven, de kabinetten Balkenende (vanaf juli 2002) gaven politiek voorrang aan beperkingen van de administratieve lasten voor het bedrijfsleven. Elke partij in de nationale beleidsarena moest in elk stadium van het proces weer de tussenbalans opmaken of voortgezette samenwerking meer zou opleveren dan een eigen, dissident geluid in het publieke debat.

HET SAMENSPEL MET EN IN BRUSSEL

Nederland behoorde ten tijde van het Zwartboek (juni 1999) tot de actieve en meer vooruitstrevende lidstaten, samen met landen als Zweden, Oostenrijk, Denemarken en het Verenigd Koninkrijk. Aanvankelijk behoorde ook Duitsland daartoe. Onder druk van de eigen industriële lobby koos het echter later meer positie voor de economische aspecten. Ondanks de aanvankelijke nadruk op milieu en gezondheid en het bijbehorende penvoerderschap van de DG Milieu besloot de Europese Raad van 16-17 oktober 2003 onder Italiaans voorzitterschap om REACH onder te brengen bij de Raad voor Concurrentievermogen (Industrie/EZ), in samenspraak met de Milieuraad. Bepaalde aspecten van REACH op het gebied van milieu en gezondheid kwamen ook op de agenda van de Milieuraad, waardoor sommige 'milieubewuste' lidstaten ervoor kozen om hun milieuminister ook naar de Raad voor Concurrentievermogen af te vaardigen.

REACH was vervolgens een van de prioriteiten van het Nederlandse EU-voorzitterschap in 2004 (zie hoofdstuk 3). Nederland had nog voor het voorzitterschap een *position paper* met specifiek Nederlandse beleidswensen verspreid zodat het als voorzitter bewust een gepaste 'neutrale rol' kon innemen. De interdepartementale afstemming in Nederland kreeg hierdoor ook merkbaar een verminderde intensiteit. In Brussel viel de Nederlandse delegatie bij de besprekingen op Raadsniveau zowel ambtelijk als politiek op door aanwezigheid, activiteit, brede inzet en deskundigheid. Het Nederlandse beleidsproces was zodanig georganiseerd dat experts via 'korte lijnen' inbreng konden leveren en bovendien beschikten de Nederlandse beleidsdeskundigen over een breed Europees netwerk, daarbij geholpen door relatief goede talenkennis. Het gegeven dat juist in deze periode (vanaf januari 2004) tien nieuwe lidstaten toetraden, veroorzaakte weinig vertraging en deze landen werden ook actief betrokken in de onderhandelingen. Zo ondersteunde het Verenigd Koninkrijk het OSOR-voorstel (*one substance, one registration*) van Hongarije en brachten Malta en Slovenië gezamenlijk een voorstel in voor informatievereisten van stoffen in kleine hoeveelheden, gericht op de belangen van MKB-ondernemingen.

Het idee om een 'stoffenbeleidsdeskundige' bij de Commissie te detacheren (zie hoofdstuk 3) was een direct gevolg van de Nederlandse ervaringen in het SOMS-traject. Aangezien deze beleidsmedewerker zelf meeschreef aan het voorstel van de Commissie, is zijn aanwezigheid in Brussel van onschatbare waarde geweest voor Nederland bij de nadere positiebepaling en tijdens de onderhandelingen. De keuze om de vertegenwoordiging van het nationale standpunt vervol-

**HOUD 'HAAGSE' DISCUSSIES
BUITEN DE BRUSSELSE ARENA**

gens in handen te leggen van een ervaren diplomaat (van Buitenlandse Zaken) met kennis van zaken en kennis van het departementale krachtenveld kreeg bijzonder positieve waardering van de Brusselse betrokkenen. Hiermee werd ook voorkomen dat 'Haagse' discussies tijdens de onderhandelingen de Nederlandse inbreng in Brussel konden verstoren, zoals dat bij andere lidstaten soms maar al te duidelijk gebeurde.

CONCLUSIE: SPREKEN MET ÉÉN MOND KAN

Ook al kreeg niet iedere speler in de nationale arena steeds zijn zin en veranderden de vormen van participatie in de loop der jaren, toch waardeerden alle (deel-)belangenbehartigers, zowel collega-ministeries en politiek als maatschappelijke stakeholders zoals bedrijfsleven en milieu- en consumentenorganisaties, de aanpak tijdens het SOMS/REACH-traject als open, transparant en eerlijk. Deze 'polderaanpak' resulteerde in een optimale uitwisseling van kennis en standpunten en creëerde een flink maatschappelijk draagvlak. In Brussel was de Nederlandse vertegenwoordiging in handen van een ervaren diplomaat (van Buitenlandse Zaken) met kennis van zaken en kennis van het departementale krachtenveld die inhoudelijk op alle fronten ondersteund werd door het Dossiersteam. Dit kreeg bijzonder positieve waardering van de Europese betrokkenen en voorkwam 'Haagse' discussies in de Brusselse arena.

DEPARTEMENTEN/

05 PARLEMENTEN/

AMMENTEN/

MIMENTEN/

In de Europese regelgeving zijn de inhoud en alle formalisering en implementatie van nieuwe wet- en regelgeving vaak strikt gescheiden trajecten. VROM speelde hier bij REACH tijdig op in met een viersporentraject. Zo kon de behandeling in Den Haag overzichtelijk en zuiver gehouden worden en de politieke inhoud gescheiden van de formeel juridische implementatie. Om de Kamer ook mee te nemen in het hele proces, zorgden VROM en EZ ervoor dat de parlementariërs op een overzichtelijke manier informatie kregen. Voor wat het waard is, want volksvertegenwoordigers laten zich, net zoals bewindsper-sonen, ook altijd leiden door eigen (partijpolitieke) overwegingen. Bij de beïnvloeding en sturing van de besluitvorming in Brussel had Nederland een substantiële inbreng ("punching above its weight") bij de standpuntbepaling en behandeling in de Commissie en de Raad. De behandeling in het Europees Parlement had meer aandacht mogen, en ook moeten krijgen.

DEN HAAG

Nationale onderhandelingen over de inhoud van Europese regelgeving en wijze waarop die in wetgeving en implementatie terecht moet komen, zijn vaak ambtelijk strikt gescheiden trajecten. Dit heeft in het verleden vaak problemen gegeven bij de uitvoering en in de relatie met het nationale parlement, vooral waar implementatie meerdere beleidsterreinen raakt, zoals bij milieuwetgeving per definitie het geval is. VROM had bewust en zeer tijdig een viersporenaanpak ontwikkeld, bestaande uit

- ▶ zeer vroegtijdige opstelling uitvoeringsteuning
- ▶ actief betrekken nationaal parlement bij totstandkoming REACH
- ▶ initiatieven ter verbetering en verduidelijking van REACH
- ▶ gebruik maken van creatieve wetgevingstechnieken.

Op deze manier waten de discussies in het parlement over de (inhoudelijke) standpuntbepaling losgekoppeld van die over vormgeving

van de uitvoeringswet, wat discussies zuiver hield en daarmee een voor dit specifieke dossier zeer geslaagde strategie bleek. Dit spoorde ook met de eigen taakopvatting van Kamerleden: "Ik ben geen materiedeskundige... ik ben vooral volksvertegenwoordiger. Ik hoef niet

te kunnen beoordelen hoeveel verschillende schillende

SPLITS COMPLEXE DOSSIERS OP IN HANTEERBARE, MAAR SAMENHANGENDE DELEN

stoffen er in een brandvertragend plastic zitten." Hierbij moet overigens wel opgemerkt worden dat een dergelijke loskoppeling, die bij de REACH-verordening goed werkte, niet altijd mogelijk is bij Europese besluitvorming. Vaak is nog een vertaalslag vereist naar nationale wet- en regelgeving.

In het traject van SOMS (en dan vooral in de periode tussen de Strategienota in maart 2001 en de Uitvoeringsnota SOMS van april 2004) was met name het ministerie van VROM met uitvoeringsnota's en aanvullende brieven actief in de informatievoorziening (conform punten 2 en 3 van de viersporenaanpak), bij REACH sloot EZ zich daar volwaardig bij aan. De twee ministeries schreven ook samen aanvullende brieven en organiseerden op 2 november 2005 een technische briefing voor Kamerleden. In totaal zijn tijdens het SOMS/REACH-traject tientallen brieven geschreven, vier beleidsnota's aangeboden (de Strategienota in maart 2001, twee voortgangsrapporten 2001 en 2002 en de Uitvoeringsnota SOMS van april 2004) en hebben ongeveer vijftien Algemene Overleggen (AO's) plaatsgevonden tussen de Tweede Kamer en het kabinet (zie ook de tijdbalk) om de volksvertegenwoordiging overzicht te bieden in de complexe beleidsvernieuwing.

De Kamerleden waren het erover eens dat besluitvorming over REACH moest plaatsvinden op Brussels niveau, en concentreerden zich op sturing van de Nederlandse bewindspersonen in de AO's voorafgaand aan de behandeling in de Raad voor Concurrentievermogen en de Milieuraad. De parlementariërs vonden de AO's steeds het belangrijkste podium voor informatiewisseling. Over het algemeen was het

'pro-bedrijfsleven'-kamp (centrum-rechts met CDA en VVD voorop) meer tevreden over de informatievoorziening dan het 'milieu-gezondheidskamp' (centrum-links: PvdA, SP, GroenLinks, D66). De zeer korte termijnen tussen Brusselse deadlines en Haagse standpuntbepaling vormden overigens een permanente complicatie.

In de Tweede Kamer speelden daarnaast uiteraard de eigen politieke programma's, electorale overwegingen en coalitiebelangen een rol. Gevoegd bij de mate van 'eigenstandig' optreden

HOUD ALTIJD REKENING MET ONVERWACHTTE EXTERNE FACTOREN EN SPEEL ER FLEXIBEL OP IN

van bewindspersonen, zoals de betrokkenheid van minister Pronk bij het verbod op brandvertrager FR-720 (zie kader 'bedrijfsleven in hoofdstuk 4), was duidelijk dat politieke behandeling zich nooit geheel laat structureren aan de hand van 'zuiver' inhoudelijke doelstellingen en afwegingen.

Buitenlandse Zaken bood de Tweede Kamer (Vaste Commissie Europese Zaken) op 23 januari 2004 BNC-fiche nr. 13 aan, met een korte beschrijving van het commissievoorstel (de voorstellen uit het Witboek van februari 2001, hun rechtsbasis en de procedure van besluitvorming) en de relatie met de Nederlandse speerpunten. Die uitgangspositie is gedurende de gehele onderhandelingsfase bepaald geweest voor de Nederlandse inzet en tevens de toetssteen voor de 'afrekening' met de Nederlandse onderhandelaars in de Raad. Over het algemeen is het zo dat als een Vaste Commissie dit van belang vindt, zij andere 'vakinhoudelijke' Vaste Kamercommissies in de besprekingen kan betrekken. Bij REACH speelden de Vaste Commissies van VROM en EZ tegen de algemene trend in een veel belangrijker rol dan die voor Europese Zaken.

Nederland zou volgens het fiche aansturen op besluitvorming in een gecombineerde sessie van de Raad voor Concurrentievermogen en Milieuraad. Daarom besloot de Ministerraad daarom dat VROM en EZ bij de ambtelijke voorbereiding gezamenlijk zouden optrekken. REACH kreeg in eerste instantie vooral invulling vanuit het belang

van gezondheid en milieu en later ook vanuit kosten (administratieve lasten) en baten. Daar kwam aandacht voor efficiency, effectiviteit, uitvoerbaarheid en handhaving. De Tweede Kamer besprak REACH via de Vaste Kamercommissie EZ met staatssecretaris Van Gennip en via de Vaste Kamercommissie VROM met staatssecretaris Van Geel vaak ook gezamenlijk. De maatschappelijke kosten- en batenanalyses verschaften veel informatie, waarbij tijdens de onderhandelingen in Brussel een piek plaatsvond eind 2004. De Kamer vond het belangrijker dat hieraan aandacht werd besteed dan wat de analyses kwantitatief opleverden.

BRUSSEL

Effectief opereren in Brussel hangt sterk samen met een gerichte en proactieve inbreng van kennis en met de beïnvloeding van het denken en schrijffproces, dat met name plaatsvindt bij de Europese Commissie. Ook in dit opzicht was de detachering van de Nederlandse beleidsdeskundige bijzonder nuttig. VROM kon zijn 'insiderkennis' benutten om de nationale instructies aan de Europese realiteit aan te passen. De ervaringen met SOMS boden Nederland in de Raadsfase bovendien grote meerwaarde in kennisvoorsprong en inzicht in de posities van sleutelfiguren. Deze kennis speelde mee in de opstelling van de kaderinstructie bij het BNC-fiche.

De Europese Commissie diende haar voorstel voor de REACH-verordening op 29 oktober 2003 in bij het Europees Parlement, dat onder de codicisieprocedure medewetgever was naast de Raad. De Vaste EP-Commissie voor Milieu, Gezondheid en Voedselveiligheid (ENVI) nam het voortouw. Om tot 'enhanced cooperation' te komen betrok ENVI ook de Commissies voor Interne Markt en Consumentenbescherming (IMCO), die graag het voortouw had gekregen, en de Commissie Industrie, Onderzoek en Energie (ITRE) in de besluitvorming. Deze aanpak bleek effectief om consensus in het EP 'voor te koken'. Raad en EP kwamen in verregaande mate tot een gemeenschappelijk standpunt, dat op 10 oktober 2006 met ruime meerderheid werd aangenomen.

Stemming over de Tweede Lezing vond plaats op 13 december 2006. Nog tot 15 december nam de Commissie 191 amendementen over, op 18 december 2006 kon de REACH-Verordening door EP en Raad ondertekend worden.

Het Dossierteam in Nederland volgde de ontwikkelingen in het EP nauwlettend en wisselde informatie uit. Verdere sturing van het EP vanuit de Raad kon na het bereiken van het Gemeenschappelijk Standpunt volgens VROM/SAS beter overgelaten worden aan de Raadsvoorzitters. En met het VK en Finland in die rol was dit dossier in goede handen.

Nederlandse Kamerleden vonden contact met de Nederlandse Euro-parlementariërs, meer nog dan met de co-rapporteurs van de Vaste EP-Commissies, vooral belangrijk vanwege de informatie-uitwisseling. Andersom was het opvallend dat Euro-parlementariërs minder hoog opgaven van hun contacten met Nederlandse Kamerleden, die zich naar hun oordeel vooral beperkten tot single-issues die specifiek voor Nederland speelden, zoals de administratieve lasten. Zij misten hier het ruime REACH-perspectief dat op Europees niveau wel toonaangevend was. In hun indirecte contacten met VROM ("zat er echt goed in") en EZ ("was meer van de gevolgen") zagen zij dit ruime REACH-perspectief beter terug.

Opvallend is verder dat de Nederlandse inspanningen in Brussel zich vooral concentreerden op de Commissie- en Raadsfase, en minder op de (soms bijzonder verhitte) besprekingen in het EP. Dit hing

ook samen met de voor Nederlandse ambtenaren traditionele terughoudende

ONDERSCHAT HET EUROPEES PARLEMENT NIET ALS MACHTSFACITOR

heid in hun contacten met parlementariërs. De betrokkenheid van de Nederlandse bewindspersoon (BZ minister Brinkhorst) als 'bevoegden Europeaan' en voormalig Euro-parlementariër zorgde voor een actievere inbreng van EZ in de parlementaire fase. De Nederlandse inzet in de Commissie- en Raadsfase was logisch en wierp haar vruchten af.

CONCLUSIE: STURING, WAAR MOGELIJK

Het vierspartenbeleid dat VROM ontwikkelde voor de nationale parlementaire behandeling heeft zijn vruchten afgeworpen, vooral door het complexe dossier te splitsen in hanteerbare, maar samenhangende delen. De informatievoorziening door de departementen aan zowel het Nederlandse als Europese parlement werd als bijzonder positief ervaren, maar in een volksvertegenwoordiging en onder bewindspersonen kunnen altijd nog onverwachte externe factoren mee gaan spelen. Daarop kan slechts met flexibiliteit worden gereageerd. In Brussel ging de aandacht primair, en met succes uit naar de behandeling in de Commissie en Raden, de behandeling in het EP had meer aandacht mogen en krijgen.

DE AMBTENAREN NAAR DE KUNSTEN NAAR

INTERVIEW



Dick Jung (foto links): 'Als je alles goed voor elkaar hebt, ziet niemand waar je mee bezig bent geweest'

Arnold van der Wielen (foto midden): 'Voorkom dat ambtenaren de passie voor hun werk kwijtraken'

Jan-Karel Kwisthout (foto rechts): 'Hang naar flexibiliteit mag continuïteit niet in gevaar brengen'

Chemische analyses, risicobeoordelingen, politieke procedures en voetnotenapparaat, strategische coalities, juridische afstemming, simultaan schaken omhoog en opzij. Alle objectieve feiten en formele stappen zijn geïnventariseerd, maar één component ontbreekt voelbaar. Want wat blaast het zaakje leven in, wat is de brandstof, waarop draait die motor, wat is het smeermiddel in de raderen? Nauwgezette registratie, evaluatie en analyse leert dat stof pas gaat opwaaien als een ambtenaar zich met bezieling, gedrevenheid en passie ontpopt tot niets minder dan kunstenaar: "Als een timmerman met een prachtig stuk hout, hij ziet intuïtief, ineens het meubelstuk waar het altijd al in thuis hoorde."

Dick Jung, afdelingshoofd Stoffen en Normstelling bij VROM, miste in de formele, wetenschappelijke analyses van tien jaar beleidsvernieuwing (SOMS en REACH) die dimensie, de menselijke diepte: "Je begrijpt zo'n vernieuwing niet helemaal zolang je niet ziet dat betrokkenheid, sociale netwerken en continuïteit de specie is waarmee je al die losse bouwlementen bijeenmetselt tot een mooi, samenhangend geheel. Die extra dimensie was een onontbeerlijke randvoorwaarde voor het uiteindelijke resultaat." Zijn plaatsvervanger Jan-Karel Kwisthout: "Een echte concrete aanleiding voor de beleidsvernieuwing, zoals een ramp, was er niet, het was meer een jarenlange behoefte aan verbetering waar we opeens handen en voeten aan konden geven omdat we een breder draagvlak zagen ontstaan." En degene die dat als eerste zag, was Arnold van der Wielen, coördinator Stoffen, later parttime gedetacheerd in Brussel: "Ik werkte al sinds 1983 in het 'stoffenbeleid' en had een beeld gekregen hoe je dat het beste in elkaar kon zetten. Met de Europese collega's in het halfjaarlijkse Bevoegde Autoriteiten Overleg krijg je te maken met alle mogelijke soorten mensen, van de 'klassieke' ambtenaar die alle regeltjes en formaliteiten in de gaten houdt, tot mensen die echt gepassioneerd voor de zaak willen gaan. Niet bureaucratisch maar pragmatisch, realistisch, open en snel en wat belooft is, moet je doen. Nou kijk, met zulke mensen kun je aan de slag."

NETWERKEN

Volgens Dick is kansen zien en grijpen een essentieel onderdeel van die gedrevenheid. En daarvoor moet je alle registers aanspreken, want het vakgebied van de chemische stoffen is geen terrein waarop je in je eentje even iets regelt. Het gaat altijd om een netwerk van collega's, nationaal, internationaal en multidisciplinair. Het komt aan op het talent om al die krachten op het juiste moment te bundelen. Arnold: "Het kost natuurlijk tijd om de weg te leren kennen, precies te weten waar de valkuilen van de bureaucratie zitten en een netwerk op te bouwen waarin je elkaar kent en vertrouwen in elkaar krijgt. Als je dan met ideeën komt, wordt dat makkelijker opgepikt en overgenomen dan

als je als buitenstaander binnenkomt. Dat was hier ook de aanleiding. Ik was niet de aanstichter, ik had een Duitse collega die me in 1997 vroeg of wij als klein landje de kar wilden trekken, want Duitsland zou als trekker meteen de verdenking op zich geladen hebben het Europese beleid te willen dicteren.”

ORGANISCH

Een van de vier toenmalige Europese richtlijnen voor chemische stoffen functioneerde niet goed en dat was in Duitsland, het land met de grootste chemische industrie ter wereld, het meest pijnlijk merkbaar. Arnold kreeg het verzoek om een workshop te organiseren waarin de Europese beleidsdeskundigen in kaart zouden brengen waar de schoen precies kneelde. Daar kwam in twee workshops het Zwartboek uit voort. Dat was nog geen nieuw beleid: “We hadden er allemaal last van dat de Commissie onze ideeën niet overnam. Dan word je pissig en ga je met je kornuiten kijken hoe je meer druk kunt genereren.” Toenmalig VROM-minister Margreeth de Boer (PvdA) was bereid om het onderwerp tijdens de rondvraag van de Milieuraad eind dat jaar (1997) aan de orde te stellen. Arnold zette zijn Europese tamtam in werking: “Ik was dolblij dat de minister dat wilde, dus ik mailde iedereen dat ze hun eigen delegatie moesten inseinen. Engeland was toen EU-voorzitter en heeft het verzoek formeel gemaakt. De Commissie kreeg het verzoek de vier richtlijnen ook in onderlinge samenhang te evalueren. Toen ging de trein rijden, en dan krijg je hem ook niet meer stil.” Dick: “Op zo’n cruciaal moment, op zo’n kruispunt kun je ervoor kiezen om een noodverbandje te leggen, maar in plaats daarvan stond er een discussie die zich steeds verder verbreedde en heel fundamenteel werd. Dat was niemand’s opzet, maar het proces groeide daar organisch naartoe. Je bent heel erg afhankelijk van omstandigheden, moet goed kijken wat er allemaal gebeurt, je legt connecties, dwarsverbanden, krijgt nieuwe informatie, een nieuwe blik op de materie en de problemen veranderen voortdurend mee. Je moet met het proces ‘meegroeien’.”

VERZANDEN IN DE DETAILS

Opgestoten in de vaart der volkeren neem je niet alleen meer afstand van het geografische vertrekpunt, ook de ‘verkokerde deskundigheid’ lost op in een bredere context. Jan-Karel: “Zo verlieten we de expertkolom en richtten de blik op hoe het bredere bouwwerk Europa in elkaar zit, hoe verordeningen en richtlijnen werken. Als je een bredere blik moet hebben en in een hele ingewikkelde omgeving moet opereren, moet je sociale vaardigheden aanspreken, maar ook de meest uiteenlopende soorten kennis: materiedeskundigheid maar ook historische kennis. Je moet je steeds afvragen waar je vandaan komt en naartoe wilt, je moet weten hoe het bedrijfsleven werkt, wat de belangen zijn van maatschappelijke organisaties. En dat verandert allemaal voortdurend, je moet je constant aanpassen en zicht houden op de actualiteit met het oog op het draagvlak van wat je tot stand brengt. Ontwikkelingen worden relevant die op zichzelf niets met chemicaliën te maken hebben, zoals de openbaarheidsreggeving over milieuinformatie van het verdrag van Aarhus (1998). Als je daarvoor niet openstelt en aan je eigen verkokerde expertise vasthoudt, kun je op een totaal onverwacht moment vastlopen.” Dick: “En het komt van alle kanten, je kunt er volledig in verzuipen. Je krijgt met al die aspecten te maken en als je geen toekomstbeeld en lange adem hebt, slaan al die details je volledig lam. Er zijn genoeg dossiers op die manier volledig tot stilstand gekomen: het weggetje wordt opeens een karrenspoor, er komt zand tussen de wielen en het zaakje loopt vast. Hier is dat niet gebeurd, er was een drijvende kracht om verder te komen en alle moeilijkheden te overwinnen. Dat waren de mensen, hun betrokkenheid.”

CULTURASPECT

Arnold: “We zagen de bui hangen dat de Commissie opdracht zou geven om maar iets nieuws te verzinnen. Om daarvoor geprepareerd te zijn moesten wij kennis vergaren en met stakeholders overleggen. Zo zijn we in Nederland met SOMS begonnen. We hebben gebruik

gemaakt van de Nederlandse cultuur om met stakeholders draagvlak te creëren." Dick: "En het aardige is dat je voor dat cultuuraspect, het investeren in maatschappelijke stakeholders, toegerust moet zijn. Zij moeten het vertrouwen hebben dat ik naar de minister loop, dat ik politiek-bestuurlijk draagvlak heb. En omgekeerd moet ik ervan op aan kunnen dat zij die kennis werkelijk in huis hebben en met me willen delen. Je moet erin durven investeren; met elkaar een sociale context creëren waarin je op alle niveaus weet wat je aan elkaar hebt." Arnold: "Het was een bewuste keuze dat we die partijen, het bedrijfsleven en milieu- en consumentenorganisaties, bij elkaar hadden, om tegenwicht tegen elkaar te bieden en opvattingen kritisch te wegen." Jan-Karel: "Maar niet met een vooraf in beton gegoten plan en langs uitgestippelde lijnen, de trefwoorden waren 'strategisch' en 'flexibel'. Dat betekent dat je continu openstaat voor nieuwe informatie zonder dat je de rode draad kwijtraakt. Ook de politiek, de meest variabele factor, had niet steeds een vaststaande bedoeling. We hebben in deze periode onder vier kabinetten geopereerd, met wezenlijk verschillende signatuur, hoe ga je daarmee om? Simpel, vanuit een duidelijke strategische visie, maar wel flexibel."

INTEGRITEIT

Arnold verbreedt het nog wat verder: "En dan had je voortdurend het circus in Brussel. Voor mij was dat een vrij lastige taak, want in Brussel word je rechtstreeks aangesproken als deskundige namens de BV Nederland, maar ze vroegen naar mijn persoonlijke kennis en inzicht. Dan kom je bij die rode draad. Je hebt geen terugkoppeling, het is een kwestie van vrouwen, ook van de politieke leiding en de ambtenaren, dat je dat vertrouwen niet beschadigt en je aan de hoofdkeers houdt." Dick: "Dat is het mechanisme van integriteit, dat je altijd waakzaam moet blijven voor je persoonlijke integriteit en de transparantie en gezamenlijkheid, die maakt dat je open bent over wat je doet. Je redeneert vanuit je vakennis en de gekozen benadering en je blijft open en aanspreekbaar. De kwestie is hoe je integriteit als

ambtenaar overeind houdt en ook de consistentie van beleid waarborgt omdat je als overheid een betrouwbare partner wilt zijn. Ook met de politiek ga je de discussie aan, je kunt immers niet zomaar met alle winden meewaaien." Arnold: "Daarin moet je creatief zijn, je moet het kantelen en wentelen om steeds weer te kijken waar je kansen zitten, hoe je iemand kan meekrijgen, hoe je kansen ten volle kunt benutten. Je moet ook creatief zijn met andermans ideeën." Jan-Karel: "Dat zie je overal terugkomen. In de onderhandelingen hebben we alle moeite gedaan om te voorkomen dat je afhankelijk werd van de politieke waan van de dag. We hebben de twee Raden heel evenwichtig bediend om te voorkomen dat er al te willekeurig in een richting werd doorgeslagen. En er waren ook dingen waar de politicus niet opgezadeld wil worden, keuzes over technische materie die hij niet begrijpt, dan kan het alle kanten uit vliegen. Maar het is natuurlijk ook niet zo dat wij wel even bepaalden wat de politiek moest doen, dankzij de transparantie bleef je ook zelf afrekenbaar."

BOOMHUT

Jan-Karel: "Het voorzitterschap gaf druk op het departement, je weet dat je extra dingen moet gaan doen. Je moet heel vroegtijdig beginnen, enthousiasme creëren dat wij juist op zo'n cruciaal moment aan het roer komen. Hoe structureer je zo'n voorzitterschap? We gingen er enthousiast voor zitten, als een stelletje kwajongens die een boomhut gaan bouwen. Klinkt misschien raar, maar zo begon het echt. Met die gedrevenheid en passie. We waren nog niet elektronisch uitgerust maar Arnold stond al te mailen in het wachthokje van de bus en ik kocht een laptop uit eigen zak zodat we elkaar nog beter konden helpen, waar je ook zat en waarmee je ook bezig was." Dick: "In de samenwerking met Buitenlandse Zaken, het Voorzitterschapsteam, met de minister ging dat net zo. We gingen uit van een realistische inschatting van wat tijdens ons voorzitterschap haalbaar was, en bepaalden onze strategie: we kwamen tot de conclusie dat Nederland als voorzitter nog geen Raadsconclusies over REACH zou kunnen trekken, maar

dat we het onderhandelingsproces wel een geweldige zwiep zouden kunnen geven. Met dat doel voor ogen ben je met alle hoofdrolspelers bezig op alle niveaus, je moet van moment tot moment kijken wat haalbaar en handig is. Je moet niet denken dat je zoiets vanachter je bureau even kunt regelen. Het is geen puzzel of bouwpakket, het is een creatief proces, werkelijk topsport. Het is een professie.”

CONTINUÏTEIT

Arnold werd tijdens het voorzitterschap en de onderhandelingen wel eens bevangen door radeloosheid: “Ik raakte het overzicht kwijt, er kwamen zoveel poppetjes in het spel, ik moest alle mogelijke ballen in de lucht houden, daarom was ik zo blij dat we een koppel waren en op elkaar konden rekenen.” Dick: “Continuïteit is belangrijk, we hebben het over een proces van meer dan tien jaar, en dat gevoegd bij het principe dat ambtenaren moeten rouleren. Ik wil zeker niet bepleiten dat iedereen minstens tien jaar honkvast moet zitten, maar je moet wel goed nadenken wat continuïteit betekent als je politiek-bestuurlijk hebt besloten dat je zo'n dossier wilt trekken. Dan moet je ook accepteren dat het een traject is van hele lange adem. Dat moet je goed organiseren, dan moet je netwerken, kennis en inzicht opbouwen en onderhouden. Dan kun je niet zeggen dat er morgen wel weer iemand anders komt. Dat spanningsveld zie ik ook bij iedere ambtenaar in Europese trajecten. Om met Marten Toonder te spreken: ‘Wij ambtenaren zijn dikwijls kwetsbaar omdat het publiek afwijzend tegenover ons staat.’ We moeten de put dempen voordat het kalf verdrinken is, zorgen dat de minister op korte termijn politiek kan scoren en waarborgen dat ook langlopende Brusselse processen tot een goed einde worden gebracht. Het is geen dankbare klus. En als je alles goed voor elkaar hebt, ziet niemand waar je mee bezig bent geweest.”

NAWOORD

Zoals in het voorgaande duidelijk geworden mag zijn, wordt het resultaat van de inzet van mensen mede bepaald door hun bevoegdheid en betrokkenheid. Dat geldt niet alleen voor de beschreven beleids- en vernieuwingsprocessen maar ook voor de evaluatieonderzoeken die aan deze publicatie ten grondslag liggen. Deze publicatie bevat slechts de hoofdlijnen en hoogtepunten van de volgende onderliggende evaluatiestudies.

- ▲ *Stof tot nadenken: Nederlandse Belangenbehartiging in het Europese Stoffenbeleid (Instituut Clingendael, 2008)*
- ▲ *Nederland en REACH: de interactie tussen het nationale en het Europese krachtenveld in de totstandkoming van het EU stoffenbeleid (Universiteit Maastricht, 2008)*
- ▲ *Schaken op meerdere borden: De interactie van de Nederlandse overheid met het bedrijfsleven met betrekking tot SOMS en REACH (Erasmus Universiteit Rotterdam, 2008)*
- ▲ *Kennis is macht: De rol van de Nederlandse overheidsexperts bij REACH (Erasmus Universiteit Rotterdam, 2008)*

De volledige onderzoeksrapporten zijn verkrijgbaar via de website van Bureau KLB www.bureauklb.nl – downloads en extra's).

Hier willen wij graag iedereen bedanken die aan de evaluatiestudies en de totstandkoming van deze publicatie heeft bijgedragen.

De volgende personen en instituten waren betrokken bij de ontwikkeling van dit boekje:

- ▶ Nederlands Instituut voor Internationale Betrekkingen Clingendael, European Studies Programme: dts. Mirte M. van den Berge, dr. Mendelije van Keulen, prof.dr. Jan Q.Th. Rood
- ▶ Universiteit Maastricht, faculteit der Letteren en Sociale Wetenschappen: prof.dr.ir. Marjolein van Asselt, Ricarda Bauch, MA, Jan Braun, MA, Marieke Kanen, MR, dr. Christine Neuhold, dr. Rik de Ruiter, dr. Esther Versluis
- ▶ Erasmus Universiteit Rotterdam, faculteit der Sociale Wetenschappen, dr. Markus Haverland
- ▶ Universiteit Leiden: Bas van Huut, student Biologie, stagiair, Grada Degenaars, begeleider
- ▶ Universiteit van Tilburg: Michiel Smulders, student Algemene Economie, stagiair, prof.dr. C.A.A.M. Withagen, begeleider
- ▶ Ministerie van VROM: Atty Eiriksdottir Benedikz, trainee
- ▶ Bureau KLB: Emily van de Vijver en Jaco Westra.

Daarnaast een woord van dank aan alle betrokkenen die op de een of andere wijze betrokken zijn geweest bij de totstandkoming van de evaluatiestudies door hun deelname aan interviews of hun inbreng aan de evaluatiestudies op enige andere wijze. Ook dank aan de 'SOMS/REACH' mensen. Er viel immers niets te evalueren als er niet gedurende tien jaar bijzonder hard gewerkt zou zijn aan het vernieuwen van het (overheids)beleid voor veilig omgaan met chemische stoffen door een zeer groot aantal gemotiveerde en gedreven mensen, zowel van overheidszijde als uit diverse maatschappelijke geleidingen.

BIJLAGE 1: LIJST VAN AFKORTINGEN EN HUN BETEKENIS

AHG	Ad Hoc Raadswerkgroep REACH
AMvB	Algemene Maatregel van Bestuur
BMS	Bureau Milieugevaarlijke Stoffen
BNC	Wergroep Beoordeling Nieuwe Commissie-voorstellen
BZ	Ministerie van Buitenlandse Zaken
CEFCI	European Chemical Industry Council, koepelorganisatie chemische industrie
CIM	Coördinatiecommissie Internationale milieuzaken
CMR	Carcinogenen, Mutageen, Reproductietoxisch (stofeigenschappen)
CoCo	Coördinatiecommissie Europese zaken en aangelegenheden
DG	Directoraat-Generaal
EC	Europese Commissie
ECHA	Europees Chemische Stoffen Agentschap
EU	Europese Unie
ENV	Environment
ENT	Entreprise
EP	Europees Parlement
EZ	Ministerie van Economische Zaken
IMZ	Internationale Milieu Zaken
IW-REACH	Interdepartementale werkgroep REACH
MKB	Midden- en Kleinbedrijf
GS	Gemeenschappelijk Standpunt
LNV	Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit
NGO	Niet-gouvernementele organisatie
OSOR	'One Substance, One Registration', voorstel gedurende de onderhandelingen

PBT

Persistent, Bioaccumulerend, Toxisch (stofeigenschappen)

PRODUCE

Praktijksimulatie op EU niveau ter voorbereiding van de invoering van REACH

RIP

REACH Implementation Project

RIVM

Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu

SAS

Directie Stoffen, Afvalstoffen en Straling

SLIM

Simpler Legislation for the Internal Market

initiatief binnen de Europese Commissie

SOMS

Strategie Omgang met Stoffen

SN

Afdeling Stoffen en Normstelling

SPORT

Praktijksimulatie op EU niveau ter voorbereiding van de invoering van REACH

SZW

Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid

VAST

Het programma Versterking Arbeidsomstandigheden-beleid Stoffen

VROM

Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer

VWS

Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport

V&W

Ministerie van Verkeer en Waterstaat

WMS

Wet Milieugevaarlijke Stoffen

zPzB

Zeer Persistent en Zeer Bioaccumulerend (stofeigenschappen)

COLOFON

Coördinatie, eindredactie

Bureau KLB: Emily van de Vijver, Jaco Westra

Teksten en interview

Arthur Olof, PlaatsTaal Tekstbureau Amsterdam

Fotografie

Herman Wouters, Amsterdam

Vormgeving en layout

Hanneke Meijers, Sandra van der Doelen, Heijdens Karwei Amsterdam

Druk

Drukkerij Damen, Werkendam

Opdrachtgever

Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer

Uitgever

Bureau KLB

Postbus 137

2501 CC Den Haag

www.bureauklb.nl

Deze publicatie bevat een keuze uit de hoofdlijnen en hoogtepunten van de onderstaande evaluatiestudies. Hierdoor zijn teksten aangepast en nuanceringen weggefallen.

Deze publicatie is onder verantwoordelijkheid van de opdrachtgever (Het Ministerie van VROM) en de uitgever (Bureau KLB) gemaakt. De integrale, niet-bewerkte onderzoeksresultaten staan beschreven in onderstaande rapporten:

- ▶ Stof tot nadenken: Nederlandse Belangenbehartiging in het Europese Stoffenbeleid (Instituut Clingendael, 2008)
- ▶ Nederland en REACH: de interactie tussen het nationale en het Europese krachtenveld in de totstandkoming van het EU stoffenbeleid (Universiteit Maastricht, 2008)
- ▶ Schaken op meerdere borden: De interactie van de Nederlandse overheid met het bedrijfsleven met betrekking tot SOMS en REACH (Erasmus Universiteit Rotterdam, 2008)
- ▶ Kennis is macht: De rol van de Nederlandse overheidsexperts bij REACH (Erasmus Universiteit Rotterdam, 2008)

1997

1998

1999

2000

2001

2002

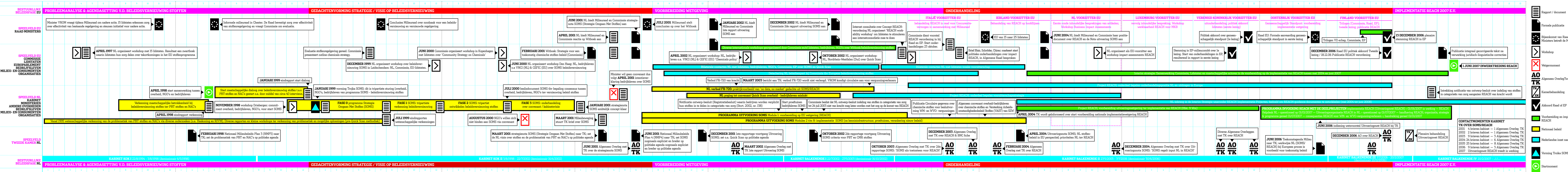
2003

2004

2005

2006

2007



- Rapport / document
- Formele publicatie
- Bijeenkomst van Raad van Ministers betreft de Milieuraad
- Workshop
- Weigermoment
- Algemeen Overleg/Tweede Kamer
- Kamerbehandeling
- Akkoord Raad of EP
- Voorbereiding en implementatie REACH
- Nationaal beleid
- Nederlandse inzet naar Europa
- Vorming Trojka SOMS
- Startmoment

Tussen Strategie en Flexibiliteit

Conferentie naar aanleiding van de evaluatie van tien jaar SOMS en REACH

Auteur: Emily van de Vijver, Jaco Westra

Datum: 10 juli 2008

Dinsdag 24 juni 2008 vond in de Koninklijke Schouwburg in Den Haag de conferentie 'Tussen strategie en flexibiliteit – tien jaar SOMS en REACH' plaats. Deze conferentie was de afsluiting van het evaluatieonderzoek over tien jaar beleidsvernieuwing in het stoffenbeleid. Instituut Clingendael, Erasmus Universiteit Rotterdam, en Universiteit van Maastricht evalueerden in opdracht van het Ministerie van VROM de Nederlandse inzet in de totstandkoming van de REACH verordening vanaf de start van SOMS. De lessen en successen zijn vervat in de publicatie De Chemie van Beleid – Lessen uit 10 jaar SOMS en REACH. Dit boek is tijdens de conferentie aangeboden aan secretaris-generaal Hans van der Vlist.

1. Inleiding

Zo'n 70 geïnteresseerden en betrokkenen namen deel aan de conferentie. De deelnemers en sprekers waren niet alleen afkomstig van de overheid (VROM, EZ, SZW, VWS, DCMR), ook vertegenwoordigers vanuit het bedrijfsleven, ngo's en onderzoeksinstituten waren aanwezig (VNCI, VVVF, FME, VNO-NCW, Greenpeace, RIVM, TNO).

In vier rondes leverden steeds vier sprekers een korte bijdrage. De bijdragen van de sprekers vormden de basis voor de discussie met de overige aanwezigen. De voornaamste leer- en succespunten uit de evaluatiestudies dienden als thematische basis voor de vier rondes.

2. Kennis en Kennismanagement

Uit een kleine peiling onder de aanwezigen blijkt het dossier REACH om grote inhoudelijke expertise te vragen. De (technische) complexiteit van een dossier als REACH stelt eisen aan de kennis van de ambtenaren die het dossier behandelen. Wat betekent dit voor het interne beleid van de (rijks)overheid rond kennis en kennismanagement? Hoe verhoudt dit zich tot bijvoorbeeld het streven naar kerndepartementen?

Vertegenwoordigers van de rijksoverheid in de zaal uitten hun zorgen over de consequenties van het instellen van kerndepartementen, met name over de 'uitverkoop' van kennis. Het Rijk kampt op technische dossiers nu al met een personele problemen, omdat er meer nodig is dan alleen procesmanagement. De aanwezige kennisinstellingen stellen de



vraag of het überhaupt mogelijk is enkel kerndepartementen te hebben. Zonder inhoudelijk beslagen departementsmedewerkers is communicatie met de specialisten bij kennisinstituten ondoenlijk; ze spreken niet meer dezelfde taal.

Een oplossing voor kennisbehoud is de suggestie aan de overheid om slechts op een beperkt aantal kennisintensieve thema's in te zetten. Minder belangrijk geachte thema's kun je dan overlaten aan een andere lidstaat. Het RIVM raadt de departementen aan hun 'kennisgeheugen' goed te organiseren – als mensen vertrekken nemen ze tenslotte de kennis mee. SZW zoekt naar mogelijkheden om kennishouders en –aanbieders zelf een belangrijke rol te laten spelen. Door een platform te creëren voor toegepaste kennis over chemische stoffenwetgeving, breng je de aanbieder van en vrager om kennis bij elkaar.

Er is dus een duidelijke roep om kennismanagement. De overheid moet regie zetten op het behouden, en het intern en extern delen van kennis. Dat maakt coördinatie en kennismanagement voor ministeries individueel en onderling van groot belang.

Maar er wordt ook aandacht gevraagd voor andere aspecten dan technische georiënteerde kennis. Een beleidsdossier bevat juist ook veel emotionele en politieke aspecten. Die politieke discussie is uiterst belangrijk want daar worden uiteindelijk de lijnen uitgezet en de beslissingen genomen. In dit verband is de ervaring van een fractie uit de Tweede Kamer illustratief. Deze besloot geen aandacht te geven aan REACH. Het dossier was te ingewikkeld en daarmee bijna onmogelijk om politiek mee te scoren.

3. Gang naar Europa

Ieder Europees dossier is erbij gebaat als de nationale overheid het eigen standpunt in een zo vroeg mogelijk stadium naar Brussel brengt. Zou Nederland om deze reden het polderen moeten laten voor wat het is? Of juist een Brusselse polder op moeten zoeken?

Een eenduidig antwoord is op deze vragen niet te geven. In een beleidsproces heeft elk moment een andere aanpak nodig. Vroeg naar Brussel gaan ja, maar waarmee? Met wie? Wat ga je doen? Belangrijk is om eerst een goed verhaal te hebben, voordat je naar Europa gaat. Je krijgt daar met 27 lidstaten te maken en de Europese Commissie, die je wel moet overtuigen. Een goed verhaal met krachtige (wetenschappelijke) argumenten kan het verschil maken.

Ook is het belangrijk te weten hoe de planning van de Commissie er uitziet en hiervoor moet je het *annual program* kennen. Het informele netwerk is tot slot ook van belang. Je moet je partijen kennen om succesvol te kunnen opereren in de Europese Commissie.

Het SOMS/REACH-traject kenmerkt zich door een 'polderaanpak'. Het Rijk consulteerde bedrijfsleven en ngo's op gezette tijden en nam hun input mee in de eigen belangenafweging. Daarop werd naar Brussel gegaan. De timing bij dit dossier was goed. Het voordeel van een gedetacheerde ambtenaar in Brussel was dat hij met één been in Nederland (bij departement van VROM) en met één been in Europa (in Europese Commissie) stond. REACH is om nog een reden een uitzonderlijk dossier: de ministeries, het bedrijfsleven en de ngo's hadden één standpunt op nationaal niveau.

Timing en inhoud zijn dus van belang. De PV en het Ministerie van Buitenlandse Zaken hebben een rol in het bij elkaar brengen van de departementen en verschillen in inzicht te verkleinen. Pas op voor departementale eilanden en verkokering. In dit soort situaties heeft coördineren meerwaarde - centrale afstemming en met een stem als Nederland in Brussel optreden. De aanpak van 'Het dossierteam' heeft zeker zijn waarde bewezen en deze good practice moeten we zeker doorzetten.

De aanpak en algehele beleidsvoorbereiding van het REACH dossier was goed, maar er is ook van te leren. In de gang naar en in Brussel is er te lang vastgehouden aan de rode draad van SOMS, en te lang geprobeerd om dit te verkopen in Europa. Het vizier had eerder op Europa gericht moeten zijn.

4. Samenspel

"Het beste van 10 jaar SOMS en REACH was de samenwerking tussen VROM en EZ," aldus een van de aan de evaluatie verbonden onderzoekers. Interdepartementale samenwerking, samenwerking tussen bedrijfsleven en overheid, overheid en ngo's: welk samenspel is noodzakelijk voor succes en wanneer breng je samenwerking in het spel?

Polderen is cultuur in Nederland en hierdoor weet je waar mogelijke oplossingen en problemen zitten. Maar veel wetgeving wordt ingevuld in de Brusselse arena. Het Nederlandse polderen geeft een goed zicht op alle mogelijkheden en onmogelijkheden. Maar de uiteindelijke keuze wordt in de Brusselse Arena gemaakt. Maar het is mogelijk gebleken om samen, VROM en bedrijfsleven, de Brusselse agenda te bepalen.

Is het mogelijk iedereen tevreden te houden? Eigenlijk kan dat niet – als je poldert is nooit iedereen helemaal tevreden. Maar met open vizier werken – agree to disagree – maakt wel dat je van elkaar weet waar je staat. Zo kun je samen optrekken en handelen vanuit je eigen invalshoek. In de Brusselse arena is het natuurlijk wel belangrijk om als een land op te treden. Geschilpunten tussen departementen moeten dus thuis uitgevochten worden.

5. Tot slot

"Kijkend naar REACH kunnen we met elkaar tevreden zijn," zei Hans van der Vlist bij de presentie van *De Chemie van Beleid*. Dit beeld wordt bevestigd door de evaluatiestudies en de conferentie. In de discussie zijn de vele voorwaarden voor succesvol optreden in Brussel besproken. De meer persoonlijke en personele voorwaarden zijn daarbij niet aan de orde gekomen. Ter afsluiting van de conferentie geven vier hoofdrolspelers bij de totstandkoming van REACH hun persoonlijke ingrediënten voor succes:

- Bezieling, liefde, en korte nachten.
- Samenwerking met collega's: de chemie tussen mensen groeit, niet alleen binnen VROM. Dit geeft motivatie.
- We hebben niet alleen samen met ambtenaren uit verschillende departementen gewerkt, maar het was een team vanuit de samenleving. Dat is netwerken in de praktijk.



REACH is nu van kracht, maar, zeggen deze hoofdrolspelers, er zijn nog uitdagingen voor de toekomst:

- Het systeem moet de komende tijd verbeteren en vereenvoudigen. Zeker bij het werken met nieuwe materialen. Hoe kunnen we materialen evalueren en testen zodat we er veilig mee kunnen werken?
- In het begin van dit dossier hadden we ons ten doel gesteld om informatie met het bedrijfsleven te delen. Achteraf kunnen we concluderen dat dit niet is gelukt. In een ander/nieuw dossier kunnen we hier verder mee.

*Meer informatie over de evaluatie als geheel, de onderzoeksrapporten, publicaties en conferentie (sprekers- en deelnemerslijst) is te vinden via:
<http://www.bureauklb.nl/content/downloads/evaluatiesomsreach.htm>.*

Tussen strategie en flexibiliteit - 10 jaar SOMS|REACH

Conferentie 24 juni 2008

Deelnemerslijst

Organisatie	Naam	Functie
Clingendael	Mirte van den Berge	Fellow
Clingendael	Mendeltje van Keulen	Senior Fellow
DCMR	Mark Koene	
Debat.nl	Peter van der Geer	
Eco Conseil	Jan van der Kolk	
Erasmus Universiteit Rotterdam	Markus Haverland	Associate Professor, Department of Public Administration
European Institute of Public Administration	Martin Unfried	Senior Lecturer
FME	Albert Verheggen	
Greenpeace Nederland	Kim Schoppink	Campagneleider giftige stoffen
Ministerie van Buitenlandse Zaken	Simon Smits	Directeur DES (Economische en Ecologische Samenwerking)
Ministerie van Buitenlandse Zaken	Frederik Wisselink	
Ministerie van Defensie	Eric Hofstede	
Ministerie van Economische Zaken	Frits von Meijenfeldt	Hoofd afdeling Duurzame Ontwikkeling
Ministerie van LNV	Marian Hopman	Programmaleider Milieu
Ministerie van SZW	Bert Hiemstra	
Ministerie van SZW	Huub Sluijsmans	
Ministerie van VROM	Mario Adams	
Ministerie van VROM	Ger Ardon	
Ministerie van VROM	Jos van den Berg	Projectleider handhaving van REACH VI
Ministerie van VROM	Robert Berns	
Ministerie van VROM	Ralph Bieskorn	
Ministerie van VROM	Saskia Borgers	Directeur-Generaal Milieu
Ministerie van VROM	Atty Erikisdottir Benedikz	
Ministerie van VROM	Nathalie Harrems	
Ministerie van VROM	Hans Herremans	
Ministerie van VROM	Kees Hoppener	Programmaleider Bedrijven & Overheden
Ministerie van VROM	Dick Jung	Hoofd afdeling Stoffen en Normstelling
Ministerie van VROM	Willem Jan Kemmeren	
Ministerie van VROM	Jan-Karel Kwisthout	Plv. hoofd afdeling Stoffen en Normstelling
Ministerie van VROM	Felix Luitwieler	



Organisatie	Naam	Functie
Ministerie van VROM	Cees Luttkhuizen	Senior Policy Advisor, Directorate Chemicals, Waste and Radiation Protection
Ministerie van VROM	Jan Pieters	
Ministerie van VROM	Kees Plug	Directeur Bodem, Water en Landelijke Gebied
Ministerie van VROM	Jasper van Rooij	
Ministerie van VROM	Charrel Spelt	
Ministerie van VROM	Hans Spiegeler	
Ministerie van VROM	Alka Swart	
Ministerie van VROM	Frans Vlieg	Hoofd directie Ruimte en Milieu
Ministerie van VROM	Hans van der Vlist	Secretaris-Generaal
Ministerie van VROM	Joris van der Voet	Plv. directeur IZ
Ministerie van VROM	Arnold van der Wielen	Coördinator Stoffen, afdeling Stoffen en Normstelling
Ministerie van VROM	Corinne van Woerden	
Ministerie van VWS	Ana Viloría Alebesque	Senior Policy Officer
NVZ/NCV	Wouter Pfeifer	
PlaatsTaal Tekstbureau	Arthur Olof	
PM	Eefje Rammeloo	Redacteur
RIVM	Joke Herremans	
RIVM	Jan Roels	Hoofd Stoffen Expertise Centrum
RIVM	Dick Sijm	
RIVM	Theo Vermeire	Plv. hoofd Stoffen Expertise Centrum
Stichting Natuur en Milieu	Jan Henselman	Policy Advisor Global Sustainability
TNO	Albert Hollander	Senior onderzoeker/adviseur
TNO	Kees van Leeuwen	
Unilever/VNO-NCW	Chris Dutilh	
Universiteit Maastricht	Ricarda Bauch	
Universiteit Maastricht	Rick de Ruiter	
Universiteit Maastricht	Ester Versluis	Assistant Professor
Vertegenwoordiging EC in Nederland	Ludolf van Hasselt	Directeur
VNCI	Colette Alma - Zeestraten	Directeur
Voedsel en Waren Autoriteit	Peter Dekker	Plv. hoofdinspecteur Productveiligheid
VVVF	Gerrit Jonkers	Stafmedewerker technische zaken
WECF	Sascha Gabizon	Directeur
WECF	Nicole van Gemert	Policy Coördinator
Bureau KLB	Daniëlle Addink	Projectmedewerker
Bureau KLB	Kees le Blansch	Directeur
Bureau KLB	Yaël Schwarz	Onderzoeker/adviseur
Bureau KLB	Emily van de Vijver	Senior onderzoeker/adviseur
Bureau KLB	Jaco Westra	Projectleider

Tussen strategie en flexibiliteit - 10 jaar SOMS|REACH

Conferentie 24 juni 2008

*Dinsdag 24 juni 2008
12.30 – 18.15 uur
Koninklijke Schouwburg
Den Haag*

Programma

- | | |
|-------|--|
| 12.30 | Zaal open
Ontvangst met lunch |
| 13.15 | Opening en inleiding conferentie
Peter van der Geer, dagvoorzitter |
| 13.45 | Presentatie evaluatie SOMS REACH
Hans van der Vlist, Secretaris-Generaal, ministerie van VROM |
| 14.15 | Samenspel en deelbelangen

Colette Alma, directeur VNCI
Kim Schoppink, campagneleider giftige stoffen, Greenpeace
Nederland
Mendeltje van Keulen, Senior Fellow, Instituut Clingendael
Frans Vlieg, hoofd bij de directie Ruimte en Milieu, VROM |
| 14.45 | Wanneer naar Europa?

Joris van der Voet, plv. directeur IZ, VROM
Simon Smits, directeur DES, ministerie van Buitenlandse Zaken
Esther Versluis, director of Studies MA European Public Affairs,
Universiteit Maastricht
Ludolf van Hasselt, directeur Vertegenwoordiging EC in Nederland |
| 15.15 | Pauze |

15.45 Kennis als speerpunt

Kees Plug, kwartiermaker directie Kwaliteit en Ketens,
VROM/DGM
Jan Roels, Hoofd Stoffen Expertise Centrum, RIVM
Markus Haverland, Associate Professor of Political Science,
Erasmus Universiteit Rotterdam
Martin Unfried, Senior Lecturer, EIPA, Maastricht

16.15 Blik op de toekomst

Dick Jung, hoofd afdeling Stoffen en Normstelling, VROM
Frits von Meijenfeldt, hoofd afdeling Duurzame Ontwikkeling, EZ
Jan-Karel Kwisthout, plv. hoofd afdeling Stoffen en Normstelling,
VROM
Arnold van der Wielen, coördinator Stoffen, afdeling Stoffen en
Normstelling, VROM

17.00 Afsluiting

Saskia Borgers, DG Milieu, VROM

17.15 Borrel

'Van fouten leer je, van zaken die goed gaan ook. De evaluatie laat zien dat Nederland succesvol in Europa kan zijn, dat is inspirerend!' Zo zei sg Hans van der Vlist vandaag bij de ontvangst van het boek 'De chemie van beleid'. Het boek is een evaluatie van het stoffenbeleid van de SOMS en REACH trajecten in Den Haag.

Nederland begon tien jaar geleden met de ontwikkeling van een Strategie Omgaan met Stoffen (SOMS). Kabinet en parlement stelden die strategie over vernieuwd beleid vast. Gelijktijdig werd in Europa gewerkt aan een soortgelijke beleidsvernieuwing. Dat resulteerde in een nieuwe Europese Verordening over Registratie, Evaluatie, beperkende maatregelen en Autorisatie van Chemische stoffen (REACH). De ervaringen uit SOMS en REACH zijn nu gebundeld in het boek 'De chemie van beleid'.

Het boek zet de vijftien leerpunten op een rij die voortkomen uit de onderzoeksrapporten van Instituut Clingendael, Universiteit van Maastricht en Erasmus Universiteit Rotterdam. Enkele van de belangrijkste leerpunten die tijdens de conferentie aan de orde zullen komen, zijn o.a.: samenspel, betrokkenheid van alle stakeholders vanwege draagvlak en consistentie is van belang; Europees denken, de overheid moet vooral denken vanuit de Europese context. Kennis van Brussel is dus van eminent belang; kennis als speerpunt, de inzet van kennis kan een effectieve beïnvloedingsstrategie zijn. Detachering van beleidsdeskundigen geeft invloed en een kijkje in de Brusselse keuken.

De evaluatie van SOMS en REACH wordt vandaag afgesloten met een conferentie in de Koninklijke Schouwburg in Den Haag. Na de presentatie van het boek discussiëren deelnemers en sprekers over ingrediënten voor succes en dilemma's bij het werken aan Brusselse dossiers.

Voor het evaluatierapport en veel meer informatie, kunt u terecht op de website van bureau KLB: <http://www.bureauklb.nl/content/downloads/evaluatiesomsreach.htm>