



Lessen uit beleidsimpasse rond zinkemissies

ELLEN VAN BUEREN, TU DELFT - DIOC, DE ECOLOGISCHE STAD

ERIK-HANS KLIJN, ERASMUS UNIVERSITEIT AFDELING BESTUURSKUNDE

JOOP KOPPENJAN, TU DELFT - FACULTEIT TECHNIEK, BESTUUR EN MANAGEMENT

ALMA VAN OEST, RIZA

Al meer dan tien jaar woedt een discussie over zware metalen in het oppervlaktewater: waar komen die vandaan en hoe schadelijk zijn ze voor mens en milieu? De discussie rond diffuse zinkemissies, de casus die in dit artikel bekeken wordt, maakt duidelijk hoe complex dit soort problemen is, zowel gezien vanuit de kennis die voorhanden is als vanuit het oogpunt van besluitvorming (wat gaan we doen en hoe komen beslissingen eigenlijk tot stand?). Deze complexiteit doet zich bij veel milieuproblemen voor. Het RIZA heeft daarom onderzoekers van de Erasmus Universiteit en de Technische Universiteit Delft opdracht gegeven een onderzoek uit te voeren naar management van onzekere problemen.

In dit artikel gaan wij na hoe onzekerheid de aanpak van het probleem beïnvloedde, hoe de beleidsreacties van betrokken partijen tot een langdurige impasse leidde en welke lessen hieruit getrokken kunnen worden. Het onderzoek richtte zich op de periode 1990-1999. De belangrijkste les luidt dat hiërarchische sturing niet werkt en alleen maar leidt tot een belangenstrijd. De aandacht moet zich verleggen naar sturing van het proces: het bijbrengen van partijen, het zoeken naar gezamenlijke oplossingen en het creëren van spelregels die interacties tussen partijen bevorderen. De partijen zijn immers afhankelijk van elkaar.

Complex

Beslissingen over milieuproblemen zijn in zowel inhoudelijk als strategisch opzicht complex. De besluitvorming over de emissies van zinken en verzinkte bouwmaterialen naar oppervlaktewater en waterbodembodem laat bijvoorbeeld zien dat inhoudelijke onzekerheid kan voortkomen uit beperkte kennis over onder meer de schadelijkheid van dit metaal (waarvoor moeilijk een norm vast te stellen is), de omvang van de emissies uit zink, de milieuprestaties van zinken en verzinkte bouwmaterialen en de milieueffecten van beleidsmaatregelen zoals het zoeken naar alternatieve bouwmaterialen of het bevorderen van productinnovaties.

We weten simpelweg niet precies wat de schadelijke effecten zijn van hoge concentraties van zink. Het is ook onduidelijk in welke omvang welke bronnen verantwoordelijk zijn voor de concentraties zink in het milieu. Lange tijd is verondersteld dat corrosie en afspoeling van zink en verzinkt staal de voornaamste bron was. In het Basisdocument uit 1992 schatte het RIVM deze hoeveelheid zink in het milieu nog op 4125 ton per jaar. In het meest recente onderzoek, dat RIZA gezamenlijk met de industrie in 1999 liet uitvoeren, worden de

diffuse zinkemissies geschat op 105 ton per jaar! Een enorm verschil. De normen voor zinkconcentraties in het oppervlaktewater worden echter nog steeds overschreden.

De grote variatie in de omvang van emissies uit bouwmaterialen maakt niet alleen duidelijk hoeveel onzekerheden bestaan in onze kennis, maar ook hoezeer die kennis en het wetenschappelijk onderzoek is verbonden met de 'strijd' om het beleid zelf. Iedere betrokken partij heeft zijn eigen belangen en die belangen lopen allesbehalve parallel. Iedere partij laat eigen onderzoek verrichten, hanteert daarbij andere aannames en gaat daarmee de andere partijen te lijf. De tien jaar discussie rond zink heeft dan ook sterk het karakter van een rapportenoorlog waarin partijen hun gelijk trachten te bewijzen, maar waarin partijen niet veel nader tot elkaar komen. Dit is ook niet zo raar. Behalve dat partijen hun eigen belangen hebben, is de besluitvorming rond de zinkemissies ook heel erg complex, aangezien beslissingen over normering en reductie van zinkemissies op meerdere plaatsen in verschillende netwerken worden genomen.

Lastige milieuproblemen

Bij de besluitvorming rond de zinkemissies zijn veel partijen betrokken die uit heel verschillende netwerken afkomstig zijn. Daarin weerspiegelt zich een maatschappelijke trend. De afgelopen decennia is de omgeving waarin organisaties moeten opereren complexer geworden. Organisaties 'moeten wat van elkaar'. De zinkindustrie wordt geconfronteerd met normeringen en aanwijzingen voor duurzaam bouwen die ze niet kunnen negeren, waterschappen moeten overleggen met partijen buiten de waterwereld als ze hun doel, schonere water, willen bereiken en andere overheden



hebben waterschappen en industrie nodig om daadwerkelijke vooruitgang in de milieukwaliteit te bereiken. En ondanks het feit dat publieke actoren vaak dwangmiddelen tot hun beschikking hebben, blijken deze weinig effectief om complexe problemen als het probleem rond de zinkemissies op te lossen. Kortom: partijen zijn afhankelijk van elkaar, nemen beslissingen die voor andere partijen belangrijk zijn, maar hebben vaak andere opvattingen over de aard van het probleem en de gewenste oplossingen. Beleid speelt zich dus af binnen de spanning van afhankelijkheid en conflict. Het is dan ook niet verwonderlijk dat participanten hun afhankelijkheden met andere partijen soms niet willen erkennen.

Deze complexiteit wordt in het geval van milieuproblemen nog versterkt door potentiële risico's voor milieu en gezondheid. Overheidsorganisaties, als behartigers van het publieke belang, ondervinden daardoor druk om op korte termijn maatregelen te nemen. Overheidsorganisaties komen hierdoor in een paradoxale situatie terecht: enerzijds bemoeilijkt de inhoudelijke onzekerheid en het gebrek aan consensus het nemen van goede beslissingen, anderzijds staan zij onder druk om zo snel mogelijk adequaat beleid te ontwikkelen. Voor het bedrijfsleven kan deze situatie ertoe leiden dat, hoewel het meent dat er geen goede gronden zijn om het gebruik van hun producten aan banden te leggen, er toch beleid wordt ontwikkeld dat dit beoogt. De tegenstellingen die uit deze situatie voortvloeien kunnen gemakkelijk leiden tot een

beleidsspel waarin partijen tegenover elkaar komen te staan.

Partijen en arena's

Kijken we naar de discussie over zink, dan zien we maar liefst drie netwerken (duurzame contactenpatronen tussen participanten) en vijf arena's (plaatsen waar beslissingen worden genomen) die belangrijk zijn. Er is een water-netwerk met daarin alle participanten die zich met waterkwaliteit bezighouden zoals Verkeer en Waterstaat, RIZA, waterschappen en waterafdelingen van provincies en gemeenten. Deze hebben regelmatig contact met elkaar, onder meer in platforms zoals de Commissie Integraal Waterbeheer. Maar er is ook een volkshuisvestingsnetwerk waarin hele andere actoren zitten, zoals VROM (althans de volkshuisvestingspoot), bouwers, projectontwikkelaars, architecten en afdelingen van provincie en gemeenten die zich met bouwen en wonen bezighouden. En er bestaat een milieunetwerk waarin VROM (ditmaal het Directoraat-Generaal Milieu) en RIVM zich buigen over milieunormen en met andere overheden en doelgroepen overleggen over milieumaatregelen.

Het beleidsspel ontwikkelt zich op het grensvlak van deze drie netwerken in vijf arena's:

- de normeringsarena: de arena op landelijk niveau rond het normeringsvraagstuk waarin ministeries, onderzoeksinstituten en het bedrijfsleven participeren;
- de emissiearena op landelijk niveau,

waarin door ministeries, RIZA en het bedrijfsleven wordt gesproken over de emissies van zinken en verzinkte producten;

- de duurzaam bouwen-arena, waarin vertegenwoordigers van de bouwwereld geadviseerd door vele adviesbureaus lijsten opstellen waarin producten op basis van hun milieueffecten worden gerangschikt;
- de diffuse bronnen-arena's waarin rijk, provincie, gemeenten en waterautoriteiten informatie en standpunten rond thema's op het terrein van waterkwaliteit uitwisselen en waarin lokale partijen soms gezamenlijk beleidsmaatregelen ontwikkelen, bijvoorbeeld gericht op de beïnvloeding van het gebruik van zink als bouw materiaal in andere arena's;
- de internationale arena, waarin het RIVM in opdracht van VROM een Europese risicoanalyse met betrekking tot zink uitvoert.

Uit het bovenstaande plaatje wordt duidelijk waarom de besluitvorming over zinkemissies zo ingewikkeld is. Zo worden de duurzaam bouwenlijsten opgesteld in de dubo-arena. In deze arena participeert een aantal actoren uit het volkshuisvestingsnetwerk, maar worden de actoren uit het waternetwerk (Verkeer en Waterstaat, waterschappen, RIZA, gemeenten en provincies) nauwelijks aange troffen. De milieukwaliteitsnormen worden bepaald in de normeringsarena die sterk wordt gedomineerd door participanten uit het milieunetwerk. Het beleid ten aanzien van diffuse bronnen is vooral een aangelegenheid van het waternetwerk, waarin bijvoorbeeld de zinkindustrie nauwelijks participeert.

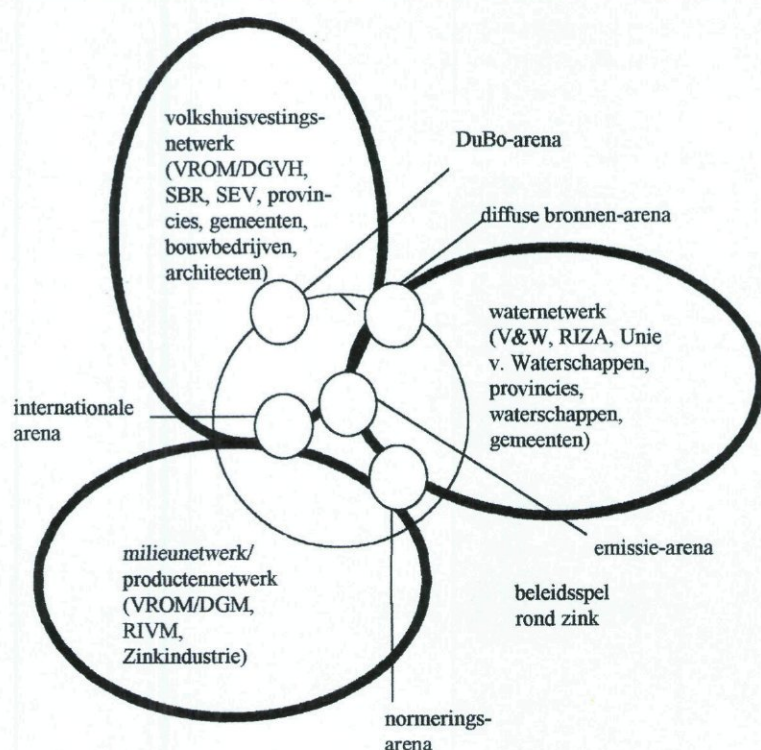
Gevolgen voor de zinkdiscussie

Bekijken we de interacties rond de zinkdiscussies in de afgelopen tien jaar, dan valt op dat maar weinig vooruitgang is geboekt. De interacties tussen publieke actoren en de zinkindustrie kenmerkten zich tot voor kort door veel wantrouwen. De discussie over milieukwaliteitsnormen stagneert, terwijl op lokaal niveau veel onzekerheid blijft of zink als bouw materiaal nu wel of niet gebruikt moet worden. Hoewel recentelijk enkele doorbraken te zien zijn, zoals het overleg tussen rijk en bedrijfsleven over productinnovaties en het gezamenlijke onderzoek van RIZA en de zinkindustrie naar corrosie en afspoelsnelheid van zinken producten, kenmerkt het grootste deel van de periode zich door stagnatie en weinig concrete tastbare resultaten.

Enkele belangrijke oorzaken lichten we er uit:

- gebrek aan procesmanagement: Er is niet één centrale beslissing en beslis-

Afb. 1: Een overzicht van de netwerken en arena's bij het 'zinkspel'.



singen worden ook niet op één plek genomen, maar in verschillende arena's, met verschillende deelnemers. Deze deelbeslissingen bepalen gezamenlijk de dynamiek en voortgang van het beleid. De beslissingen en de arena's waarin ze genomen worden, zijn slechts losjes (of soms zelfs niet) gekoppeld aan elkaar. Als men het beleidsproces als geheel overziet, valt op hoe weinig partijen met elkaar communiceerden en dat pogingen om arena's met elkaar te verbinden niet ondernomen werden. Zo bestond geen interactie tussen de normeringsarena, waarin de milieukwaliteitsnormen worden opgesteld, en de diffuse bronnenarena, waarin lokale overheden hun ontmoedigingsbeleid ontwikkelden in een poging de normen te handhaven. Dit leidde ertoe dat het proces onverwachte wendingen nam, impasses in stand bleven en dat informatieachterstand ontstond bij enkele partijen.

- de rol van onderzoek:

De technische complexiteit zorgde ervoor dat partijen hun heil zochten in het initiëren van onderzoek. Zij hoopten dat objectief wetenschappelijk onderzoek de meningsverschillen zouden beslechten. Maar de zinkcasus laat zien dat de werkelijkheid zich moeilijk laat kennen en dat onderzoeksresultaten zelf inzet worden van strijd. Het onderzoek in de zinkcasus heeft over het algemeen kennisconflicten eerder versterkt dan helpen op te lossen.

- ongeschreven regels:

Binnen netwerken blijken ook allerlei informele regels te bestaan, die ongemerkt blokkades op hebben geworpen voor interactie. Zo is communicatie tussen verschillende beleidssectoren moeilijk als gevolg van sectorale scheidingen. Departementen begeven zich niet gauw op elkaars beleidsterrein. Het bedrijfsleven overtrad een ongeschreven regel door onderzoeksbevindingen van het rijk door eigen onderzoek aan te laten vechten. Dit type onderzoek kon andere partijen niet overtuigen, niet alleen vanwege de inhoud, maar vooral ook vanwege de herkomst van de boodschap. Ook scheidingen tussen centraal en lokaal niveau zijn belangrijk. Kortom: regels maken sommige koppelingen moeilijk, andere schier onmogelijk.

Stuur het proces

De zinkcasus laat zien hoe een eenzijdige aanpak van een onzeker probleem vastloopt in een belangenstrijd, zonder dat meer inzicht ontstaat over de aard van het probleem en de geëigende oplossing. Dat komt omdat zo'n aanpak miskent dat de kennis en middelen voor het realiseren van oplossingen nu eenmaal bij verschillende partijen zit. Zonder samenwerking tussen waterschappen, nationale overheden, zinkindustrie, gemeenten en provincies is het probleem simpelweg nauwe-

lijks op te lossen. Tien jaar impasse in de zinkdiscussie heeft dit afdoende laten zien.

Dat wil niet zeggen dat de overheid zich afzijdig had moeten opstellen: er was immers een milieu- en gezondheidsrisico dat om actie vroeg. Wat ontbrak was dat aan de overheidsbeslissing met betrekking tot zinknormering (die geen no-regret-maatregel betrof, maar eerder de status had van een betwist besluit) geen bewust interactief proces verbonden werd waarin belanghebbenden (bedrijfsleven, decentrale overheden, milieugroeperingen) in overleg met betrokken nationale overheden de kans kregen hun zienswijze in te brengen en alternatieve probleemformuleringen en oplossingen te ontwikkelen, die van invloed konden zijn op het normeringsbesluit.

Een dergelijk interactieproces had de steun voor maatregelen kunnen vergroten, het zoeken naar oplossingen kunnen verbeteren en eerder kunnen leiden tot vormen van samenwerking. Zo'n proces stelt echter hoge eisen aan het management ervan. Wij bespreken er enkele.

Allereerst dient er iets te bespreken te zijn.

Er moet een gemeenschappelijke agenda worden gezocht. Deelnemers moeten met elkaar kunnen overleggen en 'wisselgeld' ontwikkelen. In de zinkcasus bleek deze agenda te kunnen worden gecreëerd door het onderwerp productinnovaties. Pas nadat de industrie dit onderwerp had ingebracht, viel tussen de partijen iets te bespreken.

Ten tweede dienen partijen met elkaar in contact te worden gebracht. Aangezien bestaande praktijken en regels partijen eerder scheiden dan verenigen, vergt dit de nodige inspanning. Helemaal als de interacties die eerder wel tot stand zijn gekomen, resulteerden in wederzijdse vijandigheid en wantrouwen. Pogingen om partijen bij elkaar te brengen zullen van derden afkomstig moeten zijn, die door beide kampen als voldoende vertrouwenwekkend worden gezien. Essentieel is verder het investeren in vertrouwen door het afspreken van spelregels. Waar partijen het niet over de inhoud van het proces eens kunnen worden dienen zij eerst afspraken te maken over het proces. Het kan gaan om regels over de agenda, deelnemers, activiteiten, procesverloop, uitkomsten, beoordelingswijzen en criteria, besluitvorming, conflictbeslechting, arbitrage en zeker ook de organisatie van het procesmanagement. Deze spelregels dienen om de risico's die aan samenwerking verbonden zijn te reduceren.

Niet in de laatste plaats zal procesmanagement betrekking moeten hebben op de regie van het onderzoeksproces: het voorkomen dat partijen elkaar proberen af te troeven met onderzoeksrapporten. Eén van de mogelijke managementstrategieën hierbij is het hante-

ren van de figuur van gezamenlijk opdrachtgeverschap, zoals de zinkindustrie en RIZA deden bij de recente corrosiestudie. Door vooraf afspraken te maken over assumpties, beoordelingscriteria en vervolgacties worden de kansen op acceptatie van de resultaten vergroot. Partijen zullen deze afspraken slechts willen maken als ook hier spelregels voor conflictbeslechting ontwikkeld zijn. Dit zou bijvoorbeeld kunnen door een wetenschappelijk forum in te stellen dat ingevuld wordt door wetenschappers die voor beide partijen acceptabel zijn. De uitspraken van dit forum zullen niet de inhoudelijke vraagstukken voor eens en altijd oplossen, maar wel bijdragen aan het ontstaan van consensus over problemen en oplossingen gegeven de beschikbare kennis en technieken, én aan de verhoging van de inhoudelijke kwaliteit van het debat.

Het onderzoek waarover in dit artikel geschreven wordt, is in boekvorm uitgegeven. In dit boek wordt uitgebreid ingegaan op handreikingen voor bestuurders en beleidsmakers om op een adequate manier om te gaan met onzekerheden in beleid. Het heet 'Spelen met onzekerheid: over diffuse besluitvorming in beleidsnetwerken en mogelijkheden voor management' (ISBN 905166-797-3) en is te bestellen bij Eburon Delft: (015) 213 14 84. 