

SCOPE - Resultaten

Een kader voor een geïntegreerde evaluatie van milieugerelateerde risico's om beleidsbeslissingen wetenschappelijk te onderbouwen.

DUUR VAN HET PROJECT
01/01/2007 – 31/01/2011

BUDGET
602.414€

SLEUTELWOORDEN

Voorzorgsprincipe, sociaal-technisch, beleidsdomein overschrijdend, integratie, vergelijkend, alternatieven,

CONTEXT

De aanleiding voor dit onderzoek ligt in de observatie dat klassieke risico analysemodellen niet langer volstaan om complexe, onzekere en ambigue risico's aan te pakken. Risicobeoordeling werd als wetenschappelijk instrument ontwikkeld om onzekere gevolgen van menselijke activiteiten in te schatten en dit d.m.v. het organiseren, integreren en presenteren van wetenschappelijke informatie voor de beleidsmaker. Over de jaren heen heeft dit type risicobeoordeling zijn effectiviteit om de publieke gezondheid en het milieu te beschermen bewezen voor belangrijke gevaren met relatief hoog risico. In de moderne 'risicosamenleving' is deze klassieke risicobeoordeling echter onvoldoende om complexe risico's, gekarakteriseerd door onzekerheid, en door een verscheidenheid aan perspectieven en waarden, te beheersen. Meer en meer moeten publieke autoriteiten immers omgaan met vragen/risico's waarvan bepaalde facetten onzeker zijn en waarden tegenstrijdig zijn. Om een antwoord te bieden aan de stijgende vraag van beleidsmakers en de algemene bevolking om begeleiding te bieden bij het controleren van complexe risico's, is het nodig nieuwe beheersprocessen te ontwikkelen.

'Weberiaanse' bureaucratische structuren en samenwerkingsvormen werken in een ab initio stabiel georganiseerd kader met een duidelijke verdeling van informatie, kennis, verantwoordelijkheden en beslissingsstructuren. Een dergelijk kader is niet langer geschikt om nieuwe complexe en onzekere risico's het hoofd te bieden. Een meer geïntegreerde, en interdisciplinaire vorm van beoordeling is vereist.

In een dergelijk reflexief kader (sociale theorie; Beck, 2003), ervan uitgaand dat een globale aanpak van dit type risico's niet mogelijk is, is het nodig om een aantal voorwaarden te stellen noodzakelijk voor een **open debat**. Experimenten met publieke deelname aan het beoordelen van technologische ontwikkelingen (bv. lange-termijn opslag van radioactief afval¹, auto's en gezondheid²) vormen in dit verband een bron van inspiratie voor de publieke administratie in hun zoektocht naar nieuwe procedures.

Voor een bepaalde categorie van risico's, is het nodig om publiek, belanghebbenden van de industriële sector, georganiseerde milieubewegingen, bestuurlijke organisaties en administraties te betrekken, om hun verschillende meningen en waarden mee te nemen en een adequaat beleid te ontwikkelen

Een **beleidsnetwerk** zou ontwikkeld moeten worden, waarin deze 'stakeholders' betrokken worden, maar waarin ook gelijkheid tussen de betrokkenen een kans krijgt. Hiervoor is het nodig dat de autoriteiten niet fungeren als een kenniscentrum en een *top-down* beslissingsstrategie voeren, maar dat ze optreden als **facilitator** van communicatie en collaboratie binnen het netwerk, dat ze verschillende experts en belanghebbenden aanspreken en indien nodig ook de bevolking (Gilbert, 2002) om nieuwe, sociaal verantwoorde en technisch efficiënte beleidsalternatieven te ontwikkelen (Fallon *et al.*, 2008a & b). Dit vereist een andere denkrichting die rekening houdt met zowel sociale als technologische aspecten (Callon, 1986). Wanneer onzekerheden bovendien erkend worden, is het ook niet meer de verwachting dat wetenschappers de controverse zullen oplossen, maar eerder dat ze een bijdrage leveren aan de technische kant van het proces.

Het beslissingsproces zou zo ontwikkeld moeten worden dat er een optimale afweging kan plaatsvinden tussen wetenschappelijke en sociale aspecten, in een context waarin het voorzorgsprincipe (precautionary principle; EEB) relevant is.

Het "kaderen of structuren van de onderzoeksvragen" is een methode die helpt bij het aanpakken van wetenschappelijke onzekerheid. Op basis van literatuur en eerdere studies, kan gesteld worden dat een beter beslissingsproces kan bereikt worden met instrumenten die een geïntegreerde, vergelijkbare en afgewogen risicobeoordeling en -beheer stimuleren. Deze benadering berust op een interdisciplinaire aanpak van risico's – relevante zachte en harde wetenschappen worden gekoppeld om het "kennisproductieproces" te bevorderen. Concreet betekent dit het ontwikkelen/aanpassen van verschillende stappen van het beslissingsproces en het selecteren van instrumenten.

¹ Koning Boudewijn Stichting, 1/2/2010

² Auto en Gezondheid, IST, may 2007
<http://www.samenlevingentechnologie.be>

SCOPE - Resultaten

Een kader voor een geïntegreerde evaluatie van milieugerelateerde risico's om beleidsbeslissingen wetenschappelijk te onderbouwen

In het domein van milieu en gezondheid is er weinig ervaring met deze benadering van geïntegreerde risico beoordeling (Briggs, 2008). Gevalstudies rond verscheidene milieu en gezondheidsaspecten werden in deze studie uitgevoerd om huidige vormen van een mogelijk geïntegreerde risicobeoordeling, de toepassing van het voorzorgsprincipe op verschillende politieke niveaus en de communicatie van complexe risico's, te evalueren. Hierbij werd gebruik gemaakt van verschillende instrumenten zoals Delphi, scenario workshops etc.

DOELSTELLINGEN EN METHODE

De ontwikkeling van een **geïntegreerde aanpak** bij risicobeoordeling vereist een samenwerking tussen verschillende politieke domeinen en hiërarchische structuren. Een workshop rond wetenschap en beleid in het domein van **luchtvervuiling** bevestigde dat er een degelijke communicatie is tussen ambtenaren en onderzoekers van wetenschappelijke instellingen. Beiden hebben eenzelfde wetenschappelijke achtergrond en hebben technische expertise. Deze observatie ondermijnt een eerdere stelling dat er een communicatieprobleem is tussen onderzoekers en beleidsmakers ('science-policy gap'). Er werd vastgesteld dat er eerder een communicatieprobleem is tussen publieke administraties en ministeriële kabinetten.

De analyse van risico's gerelateerd met **elektromagnetische velden**, toonde aan dat het voorzorgsprincipe op elk politiek niveau (Europees, Belgisch, Waals, regionaal) verschillend geïnterpreteerd wordt om de eigen politieke logica te versterken. Wanneer het voorzorgsprincipe naar voor wordt geschoven, is dit veelal symbolisch. Wanneer beleidsmaatregelen geïmplementeerd worden, lijken deze niet aan het voorzorgsprincipe te beantwoorden, maar eerder aan de institutionele dynamiek van dat politieke niveau. Wat er uit deze case studie geleerd werd, is dat nieuwe **overlegstructuren** ontwikkeld zouden moeten worden die niet ingebed zijn in de dominante institutionele structuren.

Een structuur zoals deze voorgesteld werd in het kader van '**Technologie assessment**' (Delvenne, 2011) is geschikt om zowel verscheidene sociale perspectieven als de specifieke politieke dynamiek in acht te nemen. Nieuwe overlegstructuren die dus dienen voor een geïntegreerde, vergelijkbare en afgewogen risicobeoordeling buiten de bestaande institutionele structuren. Recent heeft de Vlaamse administratie Leefmilieu, Natuur en Energie een nota ingediend waarin uitgewerkt wordt hoe omgegaan moet worden met onzekere risico's. Het kader zal hierin getoetst worden in een piloot studie rond niet-ioniserende elektromagnetische straling.

In de case studie rond het gebruik van **bisphenol-A (BPA)** werd de **communicatie** op verscheidene politieke niveaus geanalyseerd. Politieke beslissingen werden hier zonder sociaal-technisch debat genomen (Callon, 1986). Het probleem rond BPA gebruik stond niet hoog op de sociale en politieke agenda in België. Er was geen crisis, noch sterke druk van NGO's. Het probleem werd op de eerste plaats beheerd door de Europese autoriteiten (EFSA en Europese Commissie). De Belgische instellingen waren afwachtend en er was weinig tegenspraak van de industrie. De beslissing om BPA te bannen uit polycarbonaat babyflessen was een politieke beslissing met steun van wetenschappelijke instellingen (Hoge Gezondheidsraad) maar zonder sociaal debat. Mensen vragen zich bv. af wat de risico's zijn verbonden aan de chemicaliën die BPA vervangen. Het geheel van onzekerheden, gerelateerd aan de meervoudige blootstelling aan verschillende endocriene verstoorders, werd niet in een sociaal-technisch debat gevoerd.

VOORNAAMSTE BESLUITEN/AANBEVELINGEN

Deze case studies van complexe risico's leiden tot een aantal richtlijnen om ze beter te beheren. De vraag blijft of het mogelijk is een beslissingsprocedure gebaseerd op het voorzorgsbeginsel te organiseren, denkend aan de verschillende wettelijke kaders en de afwegingen die moeten gebeuren. Concreet is het nodig om aandacht te schenken aan de centrale rol van de **facilitator**, mogelijk de administratie, de beschikbaarheid en coproductie van kennis en informatie en de voortgang van het beleidsproces. Bovenal is het belangrijk om een **platform** te ontwikkelen voor het kaderen van bepaalde vragen/problemen. Kenmerken die benadrukt dienen te worden, zijn:

- Onderzoek het beleids- en stakeholder **netwerk**, met aandacht voor verscheidene politieke domeinen die beïnvloed worden door het gestelde probleem. Specificeer wie betrokken moeten worden in het proces. Een efficiënte analyse van het netwerk van de belanghebbenden is cruciaal.
- Onderzoek de **informatie database** vooraleer een geïntegreerde aanpak op te zetten; dit zowel wetenschappelijk (onzekerheden) als technisch (mogelijke alternatieven, kostenbaten analyse) als sociaal. Beleidsmakers krijgen informatie van wetenschappers, socio-economische actoren, andere belanghebbenden, het grote publiek, andere administraties. Het is duidelijk dat een **transparant en gebalanceerd proces van informatieverzameling** bijdraagt tot een betere beslissingsstrategie.



SCOPE - Resultaten

Een kader voor een geïntegreerde evaluatie van milieugerelateerde risico's om beleidsbeslissingen wetenschappelijk te onderbouwen

- Beheer het hele proces: de procesleider zal een reeks van interacties moeten organiseren tussen, administraties, kabinetten, onderzoeksinstituten en het publiek. Informatie moet in een **vroeg stadium** naar alle belanghebbenden gecommuniceerd worden. Het is innoverend om na te gaan hoe stakeholders hun kennis verhogen door verschillende inputs, door communicatie en interactie.
- Herhaal waar nodig: informatie die gewonnen wordt in een dialoog dient als voeding voor andere *fora*. Uiteindelijk moet er een evenwicht gezocht worden tussen aanvaardbaarheid, tolereerbaarheid en onzekerheid.
- Neem beslissingen en neem geen afwachtende houding aan. In het hele beleidsproces kan de beslissing herzien worden wanneer (1) de nodige monitoring en evaluatie negatief uitdraait of (2) nieuwe kennis, ervaring in rekening moet worden gebracht.
- Verzeker een efficiënt en sociaal aanvaardbare toewijzing van middelen (o.a. financiële) en een adequaat beheer van de residuele risico's.

Uiteindelijk is het ook nodig om in een voorzorgsbepaling bij te dragen tot het publieke vertrouwen en tot een sociale aanvaardbaarheid van de finale beslissing. Algemeen heeft dergelijk proces een dubbele dynamiek qua bijleren: aan de ene kant is het nodig dat de autoriteiten de verschillende kaders (o.a. sociaal) die ontstaan in onze pluralistische samenleving in rekening brengen bij een politieke afweging van risico's. Anderzijds, moeten de burgers de mogelijkheid hebben om de beslissing te begrijpen, aan te nemen en de gevolgen van de implementatie te dragen. Daarbij is het van belang om specifieke **communicatie**processen te implementeren. Nieuwe procedures die tegenwoordig ontwikkeld worden en die de communicatie kunnen ondersteunen en geschikt zijn om meerdere kaders in rekening te brengen zijn o.a. het Delphi proces, scenario ateliers *etc.*

CONTACT INFORMATIE

Coördinator

Rudi Torfs

Vlaamse Instelling voor
Technologisch Onderzoek (VITO)
Integrale Milieustudies
Boeretang 200
B-2400 Mol
Tel: +32 (0)14 33.58.66/38
Fax: +32 (0)14.32.11.85
Rudi.Torfs@vito.be
<http://www.vito.be>

Promotor

Catherine Zwetkoff

University of Liège
Scientific and Public Involvement
in Risk Allocations Laboratory
(SPIRAL)
7, Boulevard du Rectorat
B-4000 Liège
Tel: +32 (0)4 366.30.12
Fax: +32 (0)4 366.29.82
czwetkoff@ulg.ac.be
<http://www.ulg.ac.be/spiral>

