

Samenwerken onder de Omgevingswet

Casuïstiek gericht op diffuus lood

1 Achtergrond en probleemstelling

Achtergrond

Met de inwerkingtreding van de Omgevingswet (Ow) in 2021 stopt de rol van de provincie als bevoegd gezag voor (het grootste deel van) de bodemtaken. De gemeente wordt dan bevoegd gezag, maar die rol onder de Ow verschilt nogal van die van de provincie onder de Wet bodembescherming (hierna: Wbb). Hiermee verandert ook de verhouding tussen de omgevingsdiensten en de provincie en gemeente. En ook particulieren dragen vanaf dat moment een grotere eigen verantwoordelijkheid dan voorheen. Kortom: er verandert veel en lang niet alle consequenties voor de rollen en verantwoordelijkheden, maar zeker ook voor de financiën, zijn voor de betrokken partijen even duidelijk.

Om de blootstellingsrisico's als gevolg van diffuus lood in de bodem te beheersen trekken provincies en gemeenten samen op. Enerzijds vanwege de afspraken in het bodemconvenant, anderzijds omdat de gemeente in 2021 bevoegd gezag wordt voor de bodemtaken en een groot deel van de voor die tijd voorgestelde en mogelijk al in gang gezette maatregelen tot ver voorbij die 'grens' zullen reiken.

Voor provincies, omgevingsdiensten en gemeenten is het een zoektocht naar rollen en verantwoordelijkheden, in de periode tót alsook ná de inwerkingtreding van de Ow en de verwachtingen die ze daarover van elkaar hebben. Het rijk buigt zich momenteel over het benodigde budget voor de periode na 2020 en de verdeling daarvan over provincies en gemeenten. En dat, terwijl er nog onvoldoende zicht is op de financiële consequenties van de omvang en aanpak van – in dit geval – diffuus lood.

Casus diffuus lood in De Ronde Venen

De provincie Utrecht heeft in samenwerking met de provincies Noord-Holland en Zuid-Holland een handelingskader opgesteld, waarin zij aangeeft hoe tot de inwerkingtreding van de Ow (maar ook daarna) de risico's kunnen worden beperkt, hoe zij invulling geeft aan de afspraken in het bodemconvenant en aan haar wettelijke taken volgens de Wbb en hoe zij hierin samenwerkt met de betrokken gemeenten. Gemeenten kunnen de hierin voorgestane aanpak indien gewenst t.z.t. opnemen in hun omgevingsplan, maar zij kunnen ook een geheel eigen aanpak met mogelijk verdergaande ambities nastreven.

Binnen de provincie Utrecht neemt de gemeente De Ronde Venen in dit dossier een uitzonderlijke positie in vanwege de relatief hoge concentraties lood die hier als gevolg van het toemaakdek ook in de bebouwde omgeving worden verwacht. Gemeente en provincie werken daarom samen met andere betrokken partijen (GGD, ODRU, RUD) aan de totstandkoming van een plan van aanpak. Hierin worden de maatregelen op basis van een variantenstudie gekozen variant verder inhoudelijk uitgewerkt.

Probleemstelling

We maken onderscheid tussen inhoudelijke, institutionele en relationele aspecten van de probleemstelling:

Inhoudelijk

In de samenwerking wordt er vaak gefocust op de technisch-inhoudelijke kant van het probleem. Dit biedt vaak veiligheid en geborgenheid omdat de samenwerkingspartners verstand hebben van de inhoud. Er zijn ook al vele werkgroepen en initiatieven die zich over dit onderwerp buigen en voor wat betreft de technisch-inhoudelijke kant, zijn we er van overtuigd dat we hier wel uit komen. Het is een kwestie van keuzes maken en dan invullen. Dit projectvoorstel besteedt dan ook minder aandacht aan de technisch-inhoudelijke kant, maar is hieraan complementair. De juridische-inhoudelijke kant van het probleem verdient wel aandacht. We zien dit als een soort basis van waaruit mensen met elkaar een samenwerkingsverband kunnen opbouwen. Op dit moment is niet voldoende duidelijk met betrekking tot het loodvraagstuk wie ten minste verantwoordelijk is en waarvoor juist ook niet. Daar zit een belangrijk knelpunt in de samenwerking en onderling vertrouwen. Er zit ook een beleidsmatige-inhoudelijk kant aan het probleem die zich richt tot de verschillende ambitieniveaus: de gemeente wil het beste voor haar burgers en daarom een duurzame aanpak; de provincie gaat uit van 'sober en doelmatig' en ziet in de Ow ook een verantwoordelijkheid voor de burger zelf. Hoe vindt straks de beleidsvorming voor bodem plaats en hoe wordt hierbij de omgevingsdienst betrokken? Hoe kan de omgevingsdienst zelf actief een gemeente wijzen op beleidsmatige problemen? Een en ander is lastig ook doordat dit wellicht vaardigheden verlangd van een medewerker die tot op heden niet nodig waren. Het verleden heeft zich immers ook vertaald naar een bepaalde houding en gedrag die de partijen zich ten opzichte van elkaar hebben aangemeten.

Institutioneel

Vanuit de hiervoor geschetste onduidelijkheid met betrekking tot de juridische randvoorwaarden belemmert het onbekende over de rollen en verantwoordelijkheden het wederzijdse vertrouwen en maakt dat betrokken partijen 'beren op hun weg' gaan zien en risico's te hoog inschatten of juist niet benoemen. Het wordt daarmee niet alleen een bestuurlijke kwestie, maar ook een geldkwestie, waarbij de factor tijd een rol speelt. Het is immers zo 2021 en wat moet je nog onder het huidige recht doen en wat onder de Ow? Daarnaast is er op dit moment (binnen de Wbb) juridische onduidelijkheid over de positie van diffuus lood in de wet- en regelgeving.

De Ow gaat uit van een integrale gebiedsbenadering, maar voor het diffuus loodvraagstuk lijkt het lastig dit in samenhang op te pakken. Het helpt als er meer zicht komt op welke vraagstukken mee gekoppeld kunnen worden en hoe men komt tot een prioritering van diffuus lood als er nog zoveel overige maatschappelijke opgaven spelen. Het gaat dan niet alleen op koppelkansen op de inhoud (zoals bijvoorbeeld het creëren van een natuurlijk moment voor de aanpak), maar ook op de financiële kant (werk-met-werk maken). Welke gebiedspartners komen dan in beeld?

Relationeel

Hier speelt het probleem op twee vlakken: de interbestuurlijke relationele kant en de participatiekant.

Interbestuurlijk heerst er tussen de provincie en de gemeente nu aan weerszijde wantrouwen c.q. angst hetgeen de samenwerking niet bevordert. Ook zit er spanning op de relatie tussen de gemeente en omgevingsdienst.

Oorzaken hiervoor zijn bij de gemeente:

- Beeld dat er wel een opgave ligt waar gemeente verantwoordelijkheid voor krijgt zonder dat daarvoor budget of instrumenten beschikbaar zijn. Daarom stuurt gemeente dat zoveel mogelijk onder het huidige recht door de provincie wordt oppakt.
- Argwanend naar de provincie en het rijk door nog steeds bestaande juridische onduidelijkheid over verantwoordelijkheden van het huidig en toekomstig bevoegd gezag.

Oorzaken vanuit de omgevingsdiensten

- Er is veel kennis bij de omgevingsdienst, maar geen beleidscapaciteit. Daar tegenover staat dat deze kennis als ook onderzoeksbudget en beleidscapaciteit bij gemeente ontbreekt.

Oorzaken vanuit de provincie:

- Bodem is, zeker de laatste tijd, een politiek gevoelig onderwerp. Onbekendheid met de gevoeligheden of het naar buiten toe brengen van onjuiste signalen, kunnen door de pers opgepakt worden met negatieve gevolgen van dien, zowel voor bestuurders als bewoners (zoals onrust). Dit is goed mogelijk gezien de onbekendheid van de gemeenten met de materie. De provincie heeft angst dat – indien dit gebeurt – zij de regie kwijtraakt op dit dossier.
- Bodem, en met name de uitvoering van de Wbb is immers een dossier dat al decennia lang het domein is van de provincie.

De tijd dringt: het is zo 2021, en capaciteit en middelen vanuit de gemeente om zich goed voor te bereiden op de Ow zijn uiterst beperkt.

In termen van participatie is er onduidelijkheid in de relatie tussen een bestuursorgaan en de burgers en bedrijven. De Ow verlangt dat beleid mede tot stand komt door participatie, maar lood is een uiterst gevoelig vraagstuk. Wanneer en hoe betrek je burgers en bedrijven? Hoe stel je vast wie je participatiepartners zijn? Hoe communiceer je? Dit dossier is volledig anders dan de 'gebruikelijke' gevallen bodemverontreiniging. De doelgroep wordt gevormd door jonge kinderen (een van de meest kwetsbare groepen in onze samenleving), de effecten uiten zich niet op korte termijn en op individueel niveau, etc.

2 Doelstelling, onderzoeksvragen, afbakening en positionering

Doelstelling

Met dit projectvoorstel wordt beoogd meer zicht te hebben hoe een inhoudelijk thema onder de Omgevingswet op te pakken, met daarbij een focus op het samenwerken tussen de bestuursorganen als ook met interactie met de omgeving en hoe dit in o.a. visie, plan en programma verwerkt kan worden.

Onderzoeksvragen

Op basis van bovenstaande probleemstelling en de daaraan gekoppelde doelstelling, hebben we de volgende onderzoeksvragen geformuleerd:

Inhoudelijk

1. Wat zijn de verantwoordelijkheden onder de Omgevingswet in het looddossier
 - a. Wie loopt er als die verantwoordelijkheid niet goed wordt opgepakt een risico?
 - b. Wat is dat risico dan: financieel, bestuurlijk, etc.?
2. Hoe kunnen de instrumenten van de Omgevingswet benut worden om uitvoering te geven aan de verantwoordelijkheden ten aanzien van lood (omgevingsvisie, verordening, omgevingsplan, (onverplicht)programma.

Institutioneel

3. Hoe boek je vooruitgang in de samenwerking als onduidelijk is welke rechten en plichten voortkomen uit het huidige recht dan wel de naderende Omgevingswet gegeven de afspraken uit het bodemconvenant irt Wbb?
 - a. Hoe kom je tot een integrale gebiedsbenadering?
 - b. Hoe identificeer je vraagstukken die mee gekoppeld kunnen worden?
4. Specifiek voor lood: welke vraagstukken zijn dit en welke gebiedspartners horen erbij
5. Hoe te komen tot een afweging van prioriteit van de aanpak van diffuus lood in relatie met alle andere milieuthema's waar partijen mee worstelen

Relationeel

6. Hoe ga je om met een verschuiving van beleidsverantwoordelijkheid en hoe ga je daarbij specifiek om met dilemma's als:
 - a. Angst voor het onbekende
 - b. Verschil in ambitieniveau
 - c. Veranderende rol en daarbij gepaard gaande houding en gedrag
7. Hoe betrek je het Umfeld bij preciaire beleidsonderwerpen zoals lood; hoe richt je participatie in?

Binnen dit project willen we niet focussen op WAT er inhoudelijk geregeld moet worden, maar vooral op HOE en met WIE en hoe doen we dat met elkaar. De focus ligt dus op het sociaal-maatschappelijke domein. Daarnaast betrekken we de omgevingsdienst als uitvoerende organisatie nadrukkelijk in dit traject en hebben we veel aandacht voor de overgang en ook de nog lopende parallellen in tijd tussen het recht dat op grond van de Wbb gold en blijft gelden voor overgangsrecht als het Omgevingsrecht.

Afbakening

Ons project is complementair aan wat er in de Werkgroep Diffuus lood en de Strategische kerngroep wordt ontwikkeld: het moet antwoord geven op de vraag hoe partijen na de inwerkingtreding van de Ow ieder vanuit een eigen rol en verantwoordelijkheid blijven samenwerken op – in dit geval – het dossier diffuus lood.

Ook al focussen we nu op het inhoudelijke thema lood, indien meerdere gemeenten willen aansluiten is een ander (aanvullend) inhoudelijk thema denkbaar. De dilemma's zoals geschetst in de probleemstelling als ook de geformuleerde onderzoeksvragen zijn in principe in meer of mindere mate toepasbaar op het gehele bodemdossier.

Positionering in relatie tot de lopende UP kennisprojecten

Bovenstaande vraagstelling komt voort uit de resultaten van twee UP kennisprojecten te weten "Doen leren opschalen" en "bodemkwaliteit in omgevingswet". Hieronder gaan we er nader op in.

Vanuit het project Doen, Leren, opschalen is er vooral behoefte om gebiedsgerichte issues efficiënt en effectief op te kunnen schalen. Het project doen, leren opschalen richt zich bij het opschalen primair op de technisch inhoudelijke aspecten. De institutionele en de relationele kant zijn echter minstens zo belangrijk om goed op te kunnen schalen. Dat zit nu niet expliciet in het project doen leren opschalen. Met het vastpakken van institutionele en de relationele kant (in samenhang met de resultaten van het project doen, leren opschalen) kan daadwerkelijk een slag gemaakt worden met het daadwerkelijk opschalen van kennis, kunde en expertise.

In het project bodemkwaliteit in de Omgevingswet worden bouwstenen opgeleverd over hoe diffuse verontreinigingen (zoals lood) in te bedden in de omgevingsvisie en het omgevingsplan. Er wordt in dat project echter geen bouwsteen opgeleverd voor implementatie in het programma. Dit is wel essentieel om de problematiek goed te duiden en aan te pakken.

3 Werkwijze en (tussen)resultaten

Algemeen

In algemene zin geeft het resultaat van dit project inzicht in welke instrumenten (visie, plan, programma) die de Ow biedt, benut kunnen worden en met welk doel. Daarbinnen kijken wij uitgebreid naar de verhouding tussen de provincie en de gemeente met aandacht voor het huidige vs nieuwe recht. Tevens gaan wij in op houding en gedrag: hoe staat eenieder er nu in en wat verwacht de Ow en waar leidt dit tot conflictsituaties? Ook kijken we naar de financiële aspecten, niet zijnde de verdeling ervan (wordt reeds in PvA Lood in de Bodem opgepakt). Financiën zijn vaak een drijfveer zijn die belemmert om nader tot elkaar te komen. Tot slot kijken we naar de communicatie met c.q. betrekken van de omgeving met aandacht voor ieders rol daarin.

Het idee is dat bouwstenen te ontwikkelen waarbij het participatiemodel van Maarten Hofstra (RWS) als indeling wordt benut, te weten: inhoudelijk, institutioneel en relationeel. De onderzoeksvragen worden in de bouwstenen verwerkt. Dit doen we door middel van een pilot waarin de relevante partijen (provincie, gemeente, omgevingsdienst) samen werken. De pilot gaat in op zowel het ontwikkelen van de bouwstenen als op het implementeren daarvan binnen de betrokken organisaties als op het vertalen daarvan naar de omgeving.

Stappen

Op basis van bovenstaande vraagstelling, doelstelling en beoogde resultaten, kunnen wij de volgende stappen in termen van aanpak definiëren:

Stap 1: formuleren issues en vertaling hiervan naar doelen pilot

In deze stap discussiëren we met de pilot deelnemers (provincie Utrecht, gemeente de Ronde Venen, Omgevingsdienst Regio Utrecht) over de issues (inhoudelijk, institutioneel en relationeel) om op basis daarvan de gewenste resultaten van de pilot nader te duiden. Dit doen wij door een werksessie te organiseren met betrokken partijen.

Het resultaat is nadere duiding van de issues die spelen bij de relevante partijen (decentrale overheden) alsmede een duiding van mogelijke oplossingsrichtingen (c.q. de gewenste resultaten van de pilot).

Stap 2: uitvoeren pilot

Op basis van de resultaten van stap 1 werken we de issues zoals die zijn geformuleerd verder uit in termen van omgevingswetinstrumenten als in termen van rollen, taken en verantwoordelijkheden van de stakeholders. Tevens gaan wij in op potentiële onduidelijkheden tussen de stakeholders in termen van rollen, taken en verantwoordelijkheden.

Het resultaat is een uitwerking van de bouwstenen inclusief een beschrijving van de rollen, taken en verantwoordelijkheden (en omissies daarbinnen).

Stap 3: toetsen resultaten

De resultaten toetsen wij binnen de deelnemende organisaties. Het voorstel is om dit breed te doen binnen de deelnemende partijen (beleidsmatig, juridisch, organisatorisch, communicatie). Dit doen we door een brede werksessie te organiseren.

Het resultaat is een gedragen uitwerking van de bouwstenen alsmede een gedragen beschrijving van de rollen, taken en verantwoordelijkheden van de relevante partijen (inclusief samenwerkingsissues).

Stap 4: implementeren bouwstenen

We brengen de bouwstenen onder de aandacht van diegenen die ermee moeten gaan werken en toetsen of en op welke wijze de bouwstenen aansluiten bij hun behoefte en perceptie. In deze stap zorgen we ervoor dat de bouwstenen concreet geïmplementeerd worden bij de betreffende organisaties. Dit leidt tot een iteratief proces waarbij bv een bepaald domein al naar gelang een grotere focus kan krijgen. Hierbij kijken we tevens naar de menskant en de drijfveren van de organisatie om zodoende meer grip te krijgen op de succes- en faalfactoren van de transitie.

Bij de implementatie kijken we nadrukkelijk naar aspecten zoals draagvlak, relatie met andere issues en thema's, juridische inbedding, etc.

Het resultaat zijn geïmplementeerde bouwstenen binnen de provinciale organisatie, gemeentelijke organisatie en omgevingsdienst.

Stap 5: communicatie en kennisdeling

Binnen deze stap kijken we hoe de resultaten vertaald kunnen worden naar de omgeving (burgers, bedrijven, etc.) met aandacht voor ieders rol daarbinnen.

Tevens stellen we een guideline op over hoe de resultaten van deze pilot "diffuus lood" toegepast kunnen worden bij andere vergelijkbare problemen (andere diffuse verontreinigingen etc.).

Tot slot communiceren wij de resultaten naar die partijen die eveneens een probleem kennen met diffuus verspreid lood (zoals de provincies Zuid Holland en Noord Holland alsmede de betreffende gemeenten en omgevingsdiensten). Hiervoor organiseren wij een sessie (bijvoorbeeld bij BodemBreed of een vergelijkbaar symposium).

Het resultaat is bekendheid van de opgeleverde resultaten alsmede handvatten om deze resultaten toe te passen binnen de eigen organisatie.

4 Projectteam, planning en investering

Projectteam

Het projectteam bestaat primair uit de partijen die uitvoering geven aan de pilots (de provincie Utrecht, de gemeente De Ronde Venen, de ODRU en Ambient). Vanuit de provincie Utrecht participeert Reinier Besemer in het project. Reinier is tevens penvoerder en zal contact onderhouden met de opdrachtgever (waarbij we denken aan maandelijks overleg met de opdrachtgever). Vanuit de Ronde Venen participeert Peter Paap. Reinier en Peter zijn beiden nauw betrokken met de loodproblematiek in De Ronde Venen. Namens de ODRU participeert Han de Rijk in het projectteam. Marieke Prins (Ambient) zal participeren als intern projectleider en schrijver. Marieke heeft veel ervaring met de (doelen en instrumenten van de) Omgevingswet en het vertalen daarvan naar het domein bodem en water. Tevens kent zij de positie en issues van de relevante stakeholders zowel beleidsmatig als operationeel. Marieke wordt ondersteunt door David van den Burg (faciliteren sessies en advies opstellen documenten) en door Bas Wullems. Bas is een young professional die in 2018 is afgestudeerd (WUR master BWA). Bas zal de ondersteuning leveren.

Het voorstel is om naast het projectteam tevens een klankbordgroep te installeren. De leden van de klankbordgroep bestaan uit medewerkers (juridisch, beleidsmatig, inhoudelijk) van de provincie Utrecht, de gemeente de Ronde Venen en de ODRU. De klankbordgroep wordt ingezet om de probleemstelling, issues en gewenste oplossingsrichtingen nader te duiden, om de (tussen)resultaten te toetsen en om de resultaten binnen de eigen organisatie te implementeren.

Planning

Tabel 1 planning

	2019					2020		
	Aug	Sept	Okt	Nov	Dec	Jan	Feb	Mrt
Stap 1								
Stap 2								
Stap 3								
Stap 4								
Stap 5								

Investing en financiering initiatiefase

Tabel 2 investering initiatiefase

	Aantal dagen				Kosten	
	Projectleider	Procesmanager	(intern) adviseur	YP		
Dagtarief	€ 1.000	€ 1.000	€ 1.000	€ 500		
Stap 1	2	1	1,5	1	€	5.000
Stap 2	10	1	4	2	€	16.000
Stap 3	2	1	1,5	1	€	5.000
Stap 4	4	1	20	2	€	26.000
Stap 5	2	1	3	4	€	8.000
Totaal	20	5	30	10	€	60.000

De decentrale overheden die participeren stellen in de pilot zelf de uren ter beschikking. Dit zijn de uren die in bovenstaande tabel staan onder (intern) adviseur. Hiermee is de "in kind" bijdrage van de pilot partners € 30.000,= excl. btw. Het verzoek aan het UP is om eveneens € 30.000,= excl. btw te investeren in dit traject.

Bijlage A. Contactgegevens projectorganisatie

Naam	Organisatie	Email	Telefoonnummer
Reinier Besemer	Provincie Utrecht	reinier.besemer@provincie-utrecht.nl	06-51 36 45 09
Peter Paap	Gemeente Ronde Venen	p.paap@derondevenen.nl	0297-23 34 49
Han de Rijk	Omgevingsdienst Regio Utrecht	H.deRijk@odru.nl	088 - 0225060
Marieke Prins	Ambient	m.prins@ambient.nl	06-18 20 95 98
David van den Burg	Ambient	d.vandenburg@ambient.nl	06-14 30 66 79
Bas Wullems	Ambient	b.wullems@ambient.nl	06-39 11 72 88

Bijlage B. Gegevens indienende overheid

Saskia van Gool – teamleider WEB

E-mail: saskia.van.gool@provincie-utrecht.nl

Telefoon: 06-30 36 67 88



Provincie Utrecht

Archimedeslaan 6

Postbus 80300

3508 TH Utrecht