

Plan van aanpak “samenwerken in de Omgevingswet casus diffuus lood”

1 Achtergrond, probleemstelling, positionering en afbakening

Achtergrond

Met de inwerkingtreding van de Omgevingswet (hierna: 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). 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. Wel werken gemeenten en provincies in dit kader al geruime tijd samen op diverse dossiers zoals afgesproken in het bodemconvenant 2016-2020, zoals de warme overdracht, maar ook aan de aanpak van diffuse bodemverontreiniging.

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 waarin maatregelen op basis van een variantenstudie gekozen variant verder inhoudelijk uitgewerkt worden.

Voor provincies en gemeenten is het een zoektocht naar rollen, verantwoordelijkheden en verwachtingen over en weer in de periode tót als ook ná de inwerkingtreding van de Ow. Daarbij komt, dat het rijk zich momenteel buigt 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 de problematiek waaronder de problematiek van de casus diffuus lood.

Probleemstelling

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

Inhoudelijk

In de samenwerking wordt er vaak, zo ook voor diffuus lood, 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 besteed dan ook minder aandacht aan de technisch-inhoudelijke kant, maar is hieraan complementair. De juridisch-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 voor een maatschappelijk verantwoorde aanpak op basis van de beschikbare financiële middelen en ziet een verantwoordelijkheid voor de overheid in de openbare ruimte zoals kinderspeelplaatsen. De provincie legt echter ook een verantwoordelijkheid bij de burger zelf, zoals in particuliere tuinen. Dit vertaalt zich ook naar houding en gedrag die de partijen zich ten opzichte van elkaar hebben aangemeten.

Institutioneel

Vanuit de hiervoor geschetste onduidelijkheid met betrekking tot de juridische kaders en 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. Dit werkt ook door in de wijze waarop ambtenaren hun bestuurders informeren en heeft daarmee effect op de uiteindelijke besluitvorming. 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 meegekoppeld 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 om koppelkansen op de inhoud (zoals bijvoorbeeld het creëren van een natuurlijk moment voor de aanpak zoals ook het Bodemconvenant aanbeveelt¹), 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.

Oorzaken hiervoor zijn bij de gemeente:

- Angst dat er lijken uit de kast komen na overdracht van bodemtaken waar de gemeente en inwoners financieel voor opdraaien. Een wethouder wil graag concreet de consequenties in beeld hebben van de taken die richting de gemeente komen en indien dit niet duidelijk in beeld is, resulteert dit in een defensieve houding. Gemeente stuurt daarom dat provincie onder het huidige recht de verontreinigingen die nu onder de Wbb vallen oppakt.
- Argwanend naar de provincie en het rijk door nog steeds bestaande juridische onduidelijkheid over verantwoordelijkheden van het huidig en toekomstig bevoegd gezag.

¹ Convenant bodem en ondergrond, 2016-2020, artikel 7.2.

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 en dit ligt ook gevoelig bij de gedeputeerden.
- 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 communiceer je? Hoe zet je je bestuur in zijn kracht? 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 uit zich niet op korte termijn en op individueel niveau, etc. etc.

Positionering

Bovenstaande probleemstelling komt voort uit de resultaten van twee UP kennisprojecten te weten "Samen de diepte in" en "bodemkwaliteit in omgevingswet". Bij deze projecten is geconstateerd dat niet alleen het inhoudelijk uitwerken maar ook het samenwerken tussen de bestuursorganen als ook de interactie met de omgeving van essentieel belang zijn om te komen tot een gedragen en goed resultaat.

Op basis daarvan heeft de provincie Utrecht het projectvoorstel "samenwerken onder de omgevingswet casus diffuus lood" ingediend. De focus ligt op samenwerking tussen bestuursorganen en de vertaling daarvan naar de omgeving wen de instrumenten van de Ow. De werkgroep kennis van het UP heeft dit projectvoorstel goedgekeurd.

Dit plan van aanpak is een nadere uitwerking van het projectvoorstel waarbij de focus ligt op de inzet van Ambient in relatie tot de gestelde doelen en resultaten zoals geformuleerd in bovengenoemd projectvoorstel.

Afbakening

We doen niet over wat er in de Werkgroep Diffuus lood ontwikkeld wordt dan wel in de op te richten Strategische kerngroep: daarin wordt vooral ingezet op de ontwikkeling van een handreiking voor provincies en gemeenten om te komen tot een handelingskader. Ons project is daaraan complementair: 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.

2 Doelstelling en onderzoeksvragen

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 op zowel ambtelijk als bestuurlijk niveau 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 probleemstellen 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 op zowel ambtelijk als bestuurlijk niveau 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 tussen provincie en gemeenten en gemeenten onderling ²
 - 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 de 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.

² In deze casus wordt de gemeente De Ronde Venen (DRV) als voorbeeld genomen, maar de provincie heeft met meerdere gemeenten te maken die weer anders erin kunnen staan als DRV.

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 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 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, waarbij we mogelijk ook bestuurders uitnodigen.

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

4: implementeren bouwstenen

W

e 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.).

De (tussen)resultaten worden breed gedeeld in de kennis community van het UP via de daarvoor bestemde kanalen (website RWS/UP, deelname kennisbijeenkomsten UP, etc.). Dit projectvoorstel is op 28 augustus voorgelegd aan het consortium dat Met het UP kennisproject "Samen de diepte in" uitvoert. Met hen is afgesproken dat de leerervaringen uit de diffuus-lood-casus als 7^e regio op de website van "Samen de diepte in" ontsloten wordt. Met Martijn Mekking (penvoerder van het consortium dat het kennisproject uitvoert) is afgesproken dat hij betrokken wordt om ervoor te zorgen dat de oogst via de website te ontsluiten is. Ook zal er in twee overleggen met Martijn gedurende de looptijd afgestemd worden om leerervaringen uit te wisselen.

Dit projectvoorstel is op 3 september ook aan de landelijke Werkgroep Diffuus Lood voorgelegd en akkoord bevonden. De opmerkingen van de Werkgroep zijn verwerkt in dit projectvoorstel. Afgesproken is met de Werkgroep dat wij halverwege de looptijd van het project nogmaals langskomen om de tussentijdse resultaten te presenteren als ook de eindresultaten.

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, afstemming, planning en investering

Team

Het projectteam van Ambient bestaat uit David van den Burg, Bas Wullems en Marieke Prins. David zal optreden als projectleider en eerste aanspreekpunt voor de opdrachtgever. David is een ervaren procesmanager die de spelers en de gevoeligheden kent die kunnen spelen op ambtelijk en bestuurlijk niveau. Daarnaast is hij thuis in het domein bodem. Bas is een young professional die in 2018 is afgestudeerd (WUR master Bodem Water Atmosfeer). Bas zal de ondersteuning leveren bij de werksessies en de taskforce-bijeenkomsten (voorbereiding, verslaglegging, etc.). 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 belangen van de relevante stakeholders zowel beleidsmatig als operationeel.

Naast alle inhoudelijke werkzaamheden ondersteunt Ambient de werkgroep die verder bestaat uit de provincie Utrecht, de gemeente de Ronde Venen en de ODRU (mogelijk aangevuld met andere partijen zoals de GGD, de RUD en eventueel andere gemeenten). Daarnaast ondersteunt Ambient de klankbordgroep. 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, resultaten te toetsen en om de resultaten binnen de eigen organisatie te implementeren.

Ook zal Ambient zorgen voor afstemming met de aanpalende UP trajecten zoals o.a. de werkgroep diffuus lood en het UP kennisproject "Samen de diepte in". Nadere afspraken over de wijze waarop deze afstemming plaatsvindt wordt besproken met zowel René Smolders (UP) als de consortiumpartners van het UP kennisproject "Samen de diepte in", waarbij Martijn Mekink als aanspreekpunt fungeert. Het is immers evident dat wij gen dingen dubbel doen en optimaal afstemmen om de synergie van de diverse aanpalende trajecten te bevorderen.

Planning

De planning is om het project binnen 8 maanden na de start (uitgaande van 1 augustus 2019) af te ronden. Dit betekent concreet afronding voor 1 april 2020. De bijbehorende planning is als volgt:

Tabel 1 planning

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

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
David van den Burg (projectleider)	Ambient	d.vandenburg@ambient.nl	06-14 30 66 79
Marieke Prins	Ambient	m.prins@ambient.nl	06-18 20 95 98
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