

“ OFL-Rapport



Gezamenlijke ontwikkeling van een Nationale Dialog Gezonde Leefomgeving nabij Industrie

Overlegorgaan Fysieke Leefomgeving, April 2025



Voorwoord

De afgelopen maanden is er op verzoek van de staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat met grote zorg, inzet en brede participatie gewerkt aan een dialoog tussen omwonenden, uitvoeringsorganisaties, overheden en bedrijven om het praktische doel van een gezonde leefomgeving nabij industrie aantoonbaar dichterbij te brengen.

De Onderzoeksraad voor Veiligheid concludeerde in 2023 uitdrukkelijk dat de bescherming van omwonenden onder de huidige uitvoering van het stelsel van Vergunningverlening, Toezicht en Handhaving onvoldoende is geborgd. De pittige bevindingen van de Onderzoeksraad gaven al een gerede indicatie van de spanningen die er tussen de diverse partijen heersen. Met name omwonenden namen aanvankelijk schoorvoetend deel aan “weer een dialoog”, bang als zij waren voor een nieuw praatcircuit, dat hun urgente problemen niet of onvoldoende zou adresseren. Die laatste zorg hebben we niet geheel weg kunnen nemen. Een groep omwonenden haakte gaandeweg het proces af om diverse redenen.

Niettemin is de deelname aan een viertal plenaire bijeenkomsten en enkele bijeenkomsten in kleiner verband telkens hoog geweest, was de sfeer goed en is draagvlak ontwikkeld voor een tweetal, onderling samenhangende, uitkomsten die ik hierbij toelicht:

1. Stel op korte termijn een gezaghebbende, onafhankelijke en volwaardige Commissaris Gezonde Leefomgeving nabij Industrie aan, die de positie van omwonenden zichtbaar versterkt.

Het is mij duidelijk geworden dat een nationale dialoog voor omwonenden niet voldoende is om tegemoet te komen aan de urgente zorgen omtrent de gezonde leefomgeving. Daarom beveel ik u aan om een functie in te stellen die met gezag en mandaat omwonenden een sterkere stem geeft. Vanzelfsprekend denk ik graag mee over de nadere invulling ervan.

2. Richt een nationaal actiegericht Beraad Gezonde Leefomgeving nabij Industrie in dat thematisch aansluit bij de Actieagenda Industrie en Omwonenden.

Voortbouwend op de verkenning en de ontwikkelfase, is het OFL gemotiveerd om het actiegerichte beraad verder in te richten in nauwe samenwerking met de betrokken groep diverse partijen uit de ontwikkelfase. Deelnemers zijn bereid om te investeren in de toekomst met een mate van commitment die verre van vanzelfsprekend is. Dit laat uiteraard onverlet dat ook nieuwe partijen welkom zijn om aan te sluiten.

Wij zien deze twee uitkomsten als concrete, elkaar versterkende functies voor verdere gezamenlijke actie. Proces, bevindingen, conclusies en een uitwerking van de twee uitkomsten zijn beschreven in het voorliggende rapport.

Rest mij als voorzitter bovenal dank uit te spreken voor de onvermoeibare en constructieve inzet van alle deelnemers, die in al hun heterogeniteit en ondanks verschillende en soms tegengestelde belangen telkens op zoek gingen naar gemeenschappelijke oplossingen. Tot slot spreek ik mijn dank uit jegens de staatssecretaris voor het in ons gestelde vertrouwen. Democratie is een werkwoord en de participatieve variant daarvan die ik de afgelopen maanden heb mogen begeleiden, geeft aanleiding tot optimisme.

Johan van de Gronden

Onafhankelijk Voorzitter Overlegorgaan Fysieke Leefomgeving



Aanleiding verzoek

Op 15 maart 2024 heeft de staatssecretaris in de '[Actieagenda Industrie en Omwonenden](#)' aangekondigd: "De dialoog tussen bedrijven, omwonenden en overheden verdient dus aandacht. Wat mij betreft zou elk bedrijf zich rekenschap moeten geven van zijn impact op de burens en hier voldoende aandacht aan moeten besteden. Ik wil hier een bijdrage aan leveren door de partijen dichter bij elkaar te brengen. Daarom start ik met een landelijk overleg onder het bestaande Overlegorgaan Fysieke Leefomgeving (actie 1). Het doel hiervan is zorgpunten sneller op tafel te krijgen en kennis structureel met elkaar te delen." De staatssecretaris heeft het verzoek gedaan aan het OFL een verkenning te doen naar deze nationale dialoog.

Oorsprong: Rapport Onderzoeksraad voor Veiligheid (2023)

De Actieagenda Industrie en Omwonenden komt voort uit de bevindingen van de Onderzoeksraad voor Veiligheid (OvV) in het rapport Industrie en Omwonenden van 23 april 2023. De OvV concludeert dat het niet vanzelfsprekend is dat de gezondheid van omwonenden voldoende wordt beschermd gezien de wijze waarop het stelsel van Vergunning, Toezicht en Handhaving (VTH) in de praktijk vorm krijgt. Verder constateert de OvV dat "zonder acties van omwonenden er nauwelijks een prikkel is om handhaving en emissieverandering te realiseren".

Verkenning door OFL (april t/m juni 2024)

In [het startdocument](#) is de opzet van de verkenning uiteengezet. Het OFL heeft met 85 personen gesproken in 24 gesprekken en 7 bijeenkomsten over wat er nodig zou zijn om een effectieve dialoog te organiseren. Daarbij is gesproken over de samenstelling en afvaardiging van betrokken partijen, de agenda, dialoogvormen, aansluiting op andere initiatieven, zoals de Actieagenda Industrie en Omwonenden, en de meerwaarde ten opzichte van wat er al is. In juli heeft het OFL online bijeenkomsten georganiseerd om alle gesprekspartners in staat te stellen kennis te nemen van de laatste ontwikkelingen naar aanleiding van de verkenning.

Bij dialoog gaat het om de uitwisseling van ideeën en standpunten tussen gesprekspartners. De term dialoog wordt in brede zin geïnterpreteerd. De dialoog kan nadrukkelijk verschillende vormen hebben en de structuur ervan ligt nog niet vast.

Inzichten verkenning

De inzichten uit de verkenning zijn opgenomen in het [OFL-rapport](#) dat eind augustus 2024 gedeeld is met de deelnemers aan de verkenning en op de OFL-website is gepubliceerd. De belangrijkste inzichten zijn:

- *Meerwaarde dialoog wordt gezien, maar eerst bouwen aan vertrouwen*
- *Verschillende rollen, posities en verantwoordelijkheden betrokken partijen waaraan recht moet worden gedaan*
- *Positie van bewoners: Overleg zorgvuldig tot stand brengen*
- *Nationale problematiek, maar regionale manifestatie*
- *Synergie met gerelateerde processen en projecten, geen nieuwe, dubbele dingen optuigen*
- *Invulling dialoog ligt nadrukkelijk nog open, gezamenlijk mee aan de slag*

Het OFL had in het conceptrapport van de verkenning een schets opgenomen van een mogelijke invulling van een nationale dialoog. Dit gaf een aantal gesprekspartners echter te veel het gevoel dat er werd voorgesorteerd. Het was duidelijk dat eigenaarschap en vertrouwen van de betrokken partijen cruciaal is voor het slagen van een geschikte vorm van dialoog. Daarom heeft het OFL geconstateerd dat een fase nodig was om met partijen, in gezamenlijkheid en wederzijds vertrouwen, zorgvuldig naar een mogelijke invulling van een nationale dialoog toe te werken tijdens een zogeheten ontwikkelfase. Johan van de Gronden heeft de ontwikkelfase als OFL-voorzitter begeleid.



Proces Ontwikkelfase

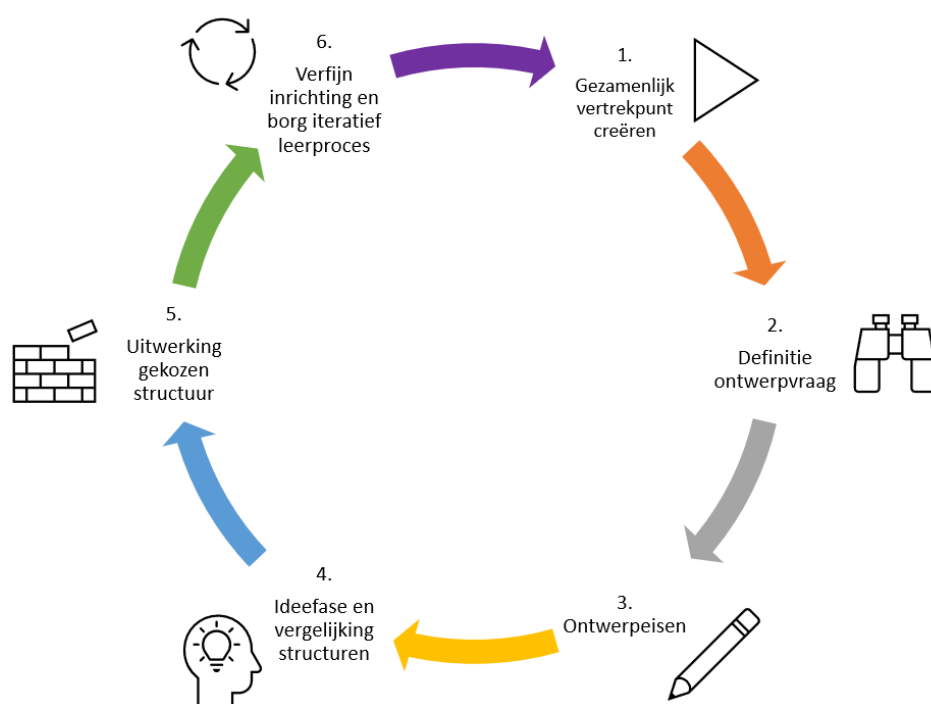
De ontwikkelfase (september 2024 t/m februari 2025) was noodzakelijk om in gezamenlijkheid met partijen uit te vinden aan welke problematiek moet worden gewerkt, hoe een nationale dialoog zou kunnen bijdragen aan de oplossing voor die problematiek, welk doel een nationale dialoog zou kunnen dienen en aan welke gedeelde ontwerpcriteria het overleg zou moeten voldoen.

Inrichting van de ontwikkelfase

Eén van de geleerde lessen uit de verkenning was het perspectief van omwonenden meer centraal te stellen. Daarom heeft het OFL-secretariaat de ontwikkelfase vormgegeven op basis van de door omwonenden voorgestelde werkwijze van de *ontwerpcyclus* en *design thinking*.

Stap voor stap

Design Thinking



Parallele start in twee groepen

De deelname van partijen aan de ontwikkelfase was niet gericht op representativiteit. De deelname was er wel op gericht om samen met ervaringsdeskundigen als kwartiermaker aan de slag te gaan. Tijdens de ontwikkelfase was er daarom ook ruimte voor nieuwe partijen om aan te sluiten.

Tijdens de ontwikkelfase deden deelnemers mee uit de volgende groepen:

- Omwonenden van industrie uit diverse regio's;
- Vertegenwoordigers van (koepels van) overheden (gemeenten, provincies en rijkspartijen);
- Vertegenwoordigers van (koepels van) uitvoeringsorganisaties (omgevingsdiensten, GGD's en waterschappen);
- Vertegenwoordigers van (koepels van) bedrijven.



De eerste twee stappen van de procescirkel zijn eerst in parallelle bijeenkomsten doorlopen met twee aparte groepen: een groep omwonenden en een groep van overheden, uitvoeringsorganisaties en bedrijven. Deze opdeling was enerzijds ingegeven doordat voor een aantal omwonenden de tijd nog niet rijp was om direct in gesprek te gaan met overheidspartijen en bedrijven. Anderzijds volgde deze indeling de scheidslijn tussen partijen zonder verantwoordelijkheid, namelijk omwonenden die juist beter beschermd dienen te worden, en partijen mét verantwoordelijkheid om te zorgen voor verbetering van de gezonde leefomgeving.

De betrokken partijen hebben uitgebreid kennismemaakt met de voorzitter van de ontwikkelfase tijdens de eerste bijeenkomst. Met het wederzijds welbevinden dat hieruit volgde was de aanstelling van Johan van de Gronden rond.

Wens om elkaars nieren te proeven

Tijdens de tweede bijeenkomst met de omwonenden werd de wens geuit om een gezamenlijke sessie met de overheidspartijen en bedrijven te organiseren. Dit was ingegeven door de wens om “elkaars nieren te proeven” en te verkennen welke ruimte de overheidspartijen en bedrijven wilden bieden voor een constructieve en zinvolle dialoog. Daarom is er een eerste gezamenlijke bijeenkomst georganiseerd op 10 december 2024.

Tijdens deze bijeenkomst was er een goede opkomst van meer dan 30 deelnemers, verspreid over de verschillende partijen, waarbij een gezamenlijk vertrekpunt creëren centraal stond. Middels verschillende werkvormen hebben deelnemers kennismemaakt, naar elkaars perspectieven geluisterd en de verschillende analyses van het probleem met elkaar besproken. Tegen het eind van de sessie is (anoniem via Mentimeter) de voorkeur voor de gewenste invulling van een vervolg van de ontwikkelfase gepeild op basis waarvan het OFL een aanpak voor het verdere vervolg heeft opgesteld.

Gezamenlijk verder met een werkgroep met afvaardiging van de vier groepen

Twee derde van de deelnemers heeft aangegeven gezamenlijk de nationale dialoog verder te willen vormgeven. Een kwart van de stemmers heeft aangegeven de voorkeur te geven aan een middenweg, zodat er ook voldoende ruimte is voor de verschillen tussen de groepen (omwonenden, overheden, uitvoeringsorganisaties en bedrijven). Om aan deze behoefte tegemoet te komen heeft het OFL een werkgroep ingericht waarin twee afgevaardigden per groep deelnamen. Deze werkgroep is betrokken geweest bij de voorbereiding, de afdrank van alle bijeenkomsten en de totstandkoming van het OFL-rapport.

De werkgroepleden konden wensen en suggesties uitvragen en inbrengen vanuit de vier verschillende groepen. Andersom fungeerde de werkgroep voor het OFL als toetssteen voor ideeën over de invulling van de bijeenkomsten. De gesprekken in de werkgroep kenmerkten zich door een constructieve en open houding, waarin transparant werd gedeeld. Na afstemming met de werkgroep werden de stukken door het OFL gedeeld met de gehele groep deelnemers.

Verloop van de gezamenlijke sessies

De drie volgende bijeenkomsten richtten zich op het gezamenlijk doorlopen van de volgende stappen uit de procescirkel. Stapsgewijs en middels verschillende werkvormen passend bij de fase van het proces is met elkaar gewerkt aan het gezamenlijk vertrekpunt (probleemstelling), de definitie van de ontwerp vraag (doelstelling), de ontwerp eisen, de verkenning en analyse van mogelijke overlegstructuren en de verfijning van de inrichting van een overlegvorm. Van iedere bijeenkomst is uitgebreid verslag gemaakt en gedeeld met de deelnemers. Iedere bijeenkomst werd gestart met een korte reflectie op de vorige bijeenkomst, om de bijeenkomst op dezelfde golfen te beginnen.



Uitwerking van hoofdvarianten

Met elkaar zijn bouwstenen voor een effectieve dialoog geformuleerd. Door deze bouwstenen op verschillende manieren te combineren is een drietal hoofdvarianten samengesteld en nader met elkaar besproken en uitgewerkt: de Autoriteit Gezonde Leefomgeving, een Nationale Dialoog en een breed platform. Tijdens de laatste sessie op 18 maart 2025 hebben deelnemers vrij kunnen werken aan de onderdelen die zij als meest veelbelovend beschouwden, hetgeen als voeding is gebruikt voor dit OFL-rapport.

Niet met iedereen de eindstreep gehaald

Reeds bij de start van de ontwikkelfase was duidelijk dat geen van de deelnemende groepen homogeen was. Zowel over de problematiek als de beoogde doelstelling en bijbehorende dialoogvorm werd verschillend gedacht. Met een aanzienlijke groep is toegewerkt naar voorliggend advies. Een deel, grotendeels omwonenden, is voortijdig gestopt met deelname aan de ontwikkelfase. Sommigen geven aan moeite te hebben met de inzet van andere partijen, sommigen willen dat de staatssecretaris vooraf een sterk mandaat uitspreekt voor de dialoog, anderen menen dat de noodzakelijke vereisten voor een zinvolle dialoog ontbreken, sommigen vrezen voor 'schijnparticipatie' en een deel spendeert tijd liever aan activiteiten die directer effect hebben op hun eigen lokale situatie of ontbreekt het aan de tijd. Het OFL heeft deze overwegingen meegenomen in het de uitkomsten.

Geleerde lessen

De opkomst was iedere bijeenkomst hoog. Partijen vonden het in algemene zin goed om elkaar te treffen. Soms dusdanig dat reeds de nationale dialoog leek plaats te vinden. De afwisseling in werkvormen sloeg bij de meeste deelnemers goed aan en uitte zich in veel energie en goede gesprekken. Passende, afwisselende werkvormen, zoals de inzet van een *gesprek op voeten* waardoor fysiek zichtbaar wordt welke spanningen en gemeenschappelijkheden er zijn, de Mentimeter voor peilingen en de *open space*-methode om vrij te kunnen bewegen en te werken aan de variant waar de deelnemer het meest in zag. Tegelijkertijd kwamen sommige uitingen (onbedoeld) verkeerd of ongevoelig over. Toch waren de bijeenkomsten al met al constructief. (Nog) meer aandacht voor procesafspraken aan de voorkant, "wat heb je nodig om mee te (blijven) doen?", zal in een vervolg worden meegenomen. De werkgroep met twee afgevaardigden per groep zorgt voor voldoende aandacht voor de verschillende perspectieven en zorgt ervoor dat de werklust en tijdsinvestering onderling tussen deelnemers kan worden verdeeld.

Evaluatie

De laatste stap in de procescirkel betreft naast het verfijnen van de inrichting ook het iteratief leerproces. Om deze stap te zetten is monitoring en periodieke evaluatie noodzakelijk, waarbij de vraag wordt gesteld "Zijn we op de meest effectieve en efficiënte manier bezig met de juiste zaken?".



Uitkomsten

Tijdens de verkenning heeft het OFL-secretariaat geconcludeerd dat een nationale dialoog gericht op actie, transparantie over duidelijke wet- en regelgeving, een heldere rol- en taakverdeling tussen overheden en bedrijven en het nakomen van afspraken meerwaarde kan bieden, onder de voorwaarde dat de betrokken partijen een bijdrage kunnen leveren aan de vormgeving hiervan. Daarom hebben omwonenden, bedrijven, uitvoeringsorganisaties en overheden hun visies op de problematiek uitgewisseld, gezamenlijk onderzocht in hoeverre een vorm van nationale dialoog de problemen kan oplossen, vastgesteld welk doel moet worden nagestreefd en geprioriteerd aan welke ontwerpcriteria een vorm van dialoog moet voldoen.

Bevindingen

Diverse partijen hebben tijdens de verkenning aangegeven dat overlap met bestaande overleggen dient te worden voorkomen. Het is dan ook belangrijk alleen die functies of structuren toe te voegen die in de bestaande situatie worden gemist. Daarom heeft het OFL een uitvoerige analyse gemaakt van het huidige landschap van organisaties, programma's en overleggen die is getoetst met deelnemers. Hieronder worden de vier belangrijkste bevindingen van die zoektocht gepresenteerd. Daarna volgen conclusies en worden twee nieuwe structuren geïntroduceerd die gelijktijdig nodig zijn om echt verschil te kunnen maken.

1) Betrokken partijen hebben verschillende visies op de problematiek en de mogelijke oplossingsvormen. Er zijn spanningen tussen de belangen van uitvoeringsorganisaties, overheden, bedrijven en omwonenden. Het gemeenschappelijke hoofddoel is dat het 'waarborgen van de gezonde leefomgeving' beter moet.

Tussen de verschillende groepen deelnemers, maar ook binnen de groepen deelnemers, zijn verschillen en overeenkomsten waar te nemen. Geen enkele groep is homogeen. Er is dus ook geen "one-size-fits-all"-oplossing. Hoewel omwonenden, bedrijven en overheidspartijen vanuit verschillende perspectieven, rollen en verantwoordelijkheden naar de situatie kijken, zijn er wel degelijk gemeenschappelijkheden in hoe de situatie wordt ervaren en wat de gewenste situatie is. De constatering en conclusies van de OvV worden breed herkend door alle deelnemers. Alle deelnemers markeren dat de overheid conform de grondwet verantwoordelijk is voor het beschermen van de gezondheid van burgers. Daarnaast hebben bedrijven een zorgplicht om bij milieubelastende activiteiten alle maatregelen te nemen die redelijkerwijs kunnen worden gevraagd om nadelige gevolgen te voorkomen.

Hoewel er verschillende ideeën zijn over oplossingsvormen, zijn deelnemers het erover eens dat de uiteindelijke doelstelling van een oplossingsvorm moet zijn het bijdragen aan het 'waarborgen van de gezonde leefomgeving'. Er is onder deelnemers bovendien behoefte geuit aan transparantie, concrete actie, duidelijkheid en dat verantwoordelijke partijen hun verantwoordelijkheid daadwerkelijk nemen. Er zijn ook spanningen aanwezig rondom het erkennen van fouten uit het verleden, beschaamd vertrouwen, onmacht en onbegrip en het gevoel van urgentie.

2) Omwonenden willen allereerst dat hun problemen serieus aangepakt worden. Alleen een dialoog is niet de oplossing voor hun problemen.

In het rapport 'Industrie en Omwonenden' (2023) concludeert de OvV dat de bescherming van de gezondheid van omwonenden tegen schadelijke industriële emissies beter moet. Ondanks dat door bedrijven, omgevingsdiensten, GGD en overige overheden stappen zijn gezet (o.a. binnen IBP-VTH en Actieagenda IenW), leiden die voor betrokken omwonenden nog niet tot waarneembare verbeteringen.



Veel omwonenden ervaren dat zij geen gehoor vinden als zij op lokaal niveau (ernstige) zorgen hebben over de wijze waarop bedrijven omgaan met de leefomgeving. Onduidelijkheid over de verdeling van bevoegdheden tussen overheidspartijen speelt hierin een rol. Omwonenden vinden dat zij van het kastje naar de muur worden gestuurd, doordat verantwoordelijke partijen veel naar elkaar verwijzen. Bedrijven en overheidspartijen worden niet altijd voldoende transparant gevonden, waardoor het vertrouwen van omwonenden afneemt. Daar komt nog bij dat bij een aantal omwonenden het vertrouwen flink is beschadigd door ervaringen in het verleden. Noodgedwongen voeren omwonenden daarom actie en soms starten zij juridische trajecten.

In de ontwikkelfase is vaak gesproken over het mandaat en de zeggingskracht van de te ontwikkelen dialoog. De hamvraag is dan wat er met de uitkomsten van de gesprekken gebeurt. Een dialoog werd door een aanzienlijk deel van de omwonenden als te vrijblijvend gezien.

Betrokken omwonenden hebben behoefte aan een centrale plek waar zij terecht kunnen met hun problemen, waar het gezondheidsbelang voorop staat én waar daadkrachtig kan worden opgetreden. Zij noemden dit een 'autoriteit gezonde leefomgeving'. Andere deelnemers geven aan dat dit zou neerkomen op een wijziging van het VTH-stelsel en benadrukken dat een dergelijke stelselwijziging ingewikkeld is en geen oplossing voor de urgente problematiek. Een verbetering van het huidige stelsel en de invulling van rollen wordt door hen gezien als effectiever en efficiënter om het doel te bereiken.

Op basis van de analyse van de huidige situatie en de gesprekken is duidelijk geworden dat er momenteel geen plek is die voldoet aan deze sterke wens van omwonenden. Het OFL constateert daarom dat het nodig is dat het belang van de gezonde leefomgeving beter wordt vertegenwoordigd in vraagstukken die regionaal vastlopen. Het is nodig dat op nationaal niveau met deskundigheid én gezag wordt opgekomen voor de gezondheid van omwonenden van industrie die op lokaal niveau niet ervaren dat aan hun ernstige zorgen tegemoet wordt gekomen.

3) Niemand zit te wachten op de zoveelste bestuurlijke en bureaucratische praatclub. De deelnemers zijn het erover eens dat de inspanning van partijen gericht moet zijn op actie en verbetering.

Alle deelnemers vinden dat de bescherming van de gezonde leefomgeving in bepaalde situaties nog onvoldoende is. Dit heeft te maken met de belangenafweging die lokaal wordt gemaakt. Partijen willen hierin hun verantwoordelijkheid nemen, ieder vanuit hun eigen rol. Deelnemers zien ook dat er nog veel kan worden verbeterd op het gebied van samenwerking, informatievoorziening, aanscherping van wet- en regelgeving en uitvoerbaarheid van regelgeving, zoals het voorzorgsprincipe en de Best Beschikbare Technieken (BBT).

Bedrijven willen een gezonde bedrijfsvoering, maar hebben heldere grenzen nodig die de overheid eenduidig en voorspelbaar oplegt. Tegelijkertijd moeten bedrijven zelf hun verantwoordelijkheid nemen, wanneer wet- en regelgeving niet toereikend is, als onderdeel van hun 'license to operate'.

Overheden en uitvoeringsorganisaties hebben de gezamenlijke verantwoordelijkheid de gezondheid van de bewoners te beschermen. Een aantal deelnemers geeft aan dat zij een gebrek aan menskracht en kennis ervaart en dat de uitvoering wordt gehinderd door ontoereikende wetgevingsinstrumenten.

Aan het OFL is gevraagd een dialoog op te richten waar de thema's industrie en een gezonde leefomgeving gezamenlijk geagendeerd en thematisch besproken worden vanuit een nationaal perspectief. 'Een dialoog' kan de indruk wekken dat vooral informatie uitgewisseld wordt tussen partijen. Niemand zit echter te wachten op de zoveelste bestuurlijke en bureaucratische praatclub.



Tijdens de sessies kwam vooral veel denkkraft vrij wanneer diverse betrokkenen met elkaar concreet op specifieke thema's aan het werk gaan. De deelnemers zijn het erover eens dat de inspanning van partijen gericht moet zijn op concrete actie en verbetering van de onderlinge samenwerking, dan is er sprake van meerwaarde ten opzichte van bestaande overleggen. De lokale dialoog blijft volgens deelnemers de basis en dient als voeding voor het landelijke gesprek.

4) Het is cruciaal de leefwereld van de omwonenden als uitgangspunt te nemen bij het werken aan verbeteracties. Omwonenden bieden een waardevol perspectief als ervaringsdeskundigen.

Hoewel er veel lopende overleggen en programma's zijn op het gebied van de gezonde leefomgeving, is er momenteel geen nationale plek waar omwonenden structureel en gelijkwaardig worden betrokken. Het OFL ziet dat het betrekken van het perspectief van omwonenden als ervaringsdeskundigen een kans is om zaken te verbeteren. Door het perspectief van de omwonenden als vertrekpunt te nemen, kan de dialoog de leefwereld en de systeemwereld dichter bij elkaar brengen.

Hoewel veel omwonenden zich zorgen maken over de toekomst van de leefomgeving en de gevolgen daarvan voor hun (klein)kinderen, wil of kan niet iedereen deelnemen aan een gesprek hierover. Bovendien spreekt het idee van een dialoog lang niet alle omwonenden aan. Een specifieke groep omwonenden is bereid, en ziet gelegenheid, met hun kennis en ervaring bij te dragen aan oplossingen. Sommige omwonenden zijn bereid om dat in direct overleg met overheidspartijen én bedrijven te doen, anderen zien dat in eerste instantie alleen voor zich met overheidspartijen, dus zonder bedrijven. Het is dus belangrijk om deelname van omwonenden zo te organiseren dat de drempels om mee te doen laag zijn en om verschillende manieren hiervoor aan te bieden.

Conclusies

Op basis van bovenstaande bevindingen uit de gezamenlijke ontwikkelfase, waarin alle partijen hebben kunnen aangeven of en hoe zij een constructieve dialoog voor zich zien, concludeert het OFL het volgende;

Er leeft bij de meerderheid van de betrokken omwonenden een sterkte behoefte aan een autoriteit die op korte termijn omwonenden een sterkere stem geeft, die op slagvaardige wijze vastgelopen situaties in beweging brengt, oplossingen coördineert en de gezonde leefomgeving nabij industrie hoog op de agenda zet bij bestuur en politiek.

Er is voldoende draagvlak voor een actiegericht overleg op thema's die regionale casuïstiek overstijgen, waarbij het belangrijk is dat de doorwerking is geborgd. Hierbij biedt deelname van omwonenden als ervaringsdeskundigen kans voor verbetering. Deelnemers zien geen meerwaarde in een brede nationale dialoog waarbij het gaat om bijpraten, zenden en luisteren.

Deze twee conclusies zijn voor het OFL uitgangspunt geweest voor het concreet maken van twee functies die elkaar versterken. Het OFL heeft de gewenste autoriteit in dit rapport uitgewerkt in de vorm van commissaris (werktitel), maar de invulling hiervan behoort niet tot het werkveld van het OFL en kan door de staatssecretaris verder worden verfijnd. Het OFL organiseert overleg tussen samenleving en overheid en kan aan de slag met de actiegerichte dialoog. Het is belangrijk regelmatig te reflecteren op de efficiëntie en effectiviteit van beide functievormen en waar nodig aanpassingen te doen.



Commissaris Gezonde Leefomgeving nabij Industrie (werktitel)

Er is op korte termijn een daadkrachtige onafhankelijke, volwaardige functie nodig die opkomt voor de gezonde leefomgeving nabij industrie en die daarbij de positie van de omwonenden versterkt. Als werktitel is gekozen voor 'commissaris' die met een speciale opdracht als ambassadeur en regisseur optreedt. De commissaris richt zich ook op het aanjagen van betere samenwerking tussen overheidspartijen en beweging aanbrengen in vastgelopen regionale situaties.

Inhoudelijk stelt de commissaris zelf prioriteiten op basis van urgentie en waar het verschil kan worden gemaakt. Dit kan bijvoorbeeld gaan om complexe vergunningverlening voor toekomstige situaties. Of om wet- en regelgeving die achterloopt bij razendsnelle ontwikkelingen rondom gevaarlijke en (potentieel) zeer zorgwekkende stoffen. Het OFL stelt voor dat de commissaris een reguliere uitwisseling organiseert met organisaties die een loketfunctie hebben met het doel om inzichten te delen en patronen te ontwaren.

De werktitel van commissaris roept bij betrokken partijen een helder beeld op. Deze functievorm vereist geen stelselwijziging, maar kan binnen de huidige afspraken en bevoegdheden worden ingepast. Een risico is dat dit een positie is zonder doorzettingsmacht is en dat gedrag niet kan worden afgedwongen en/of dat adviezen in de la belanden. De commissaris moet daarom in ieder geval een stevig mandaat krijgen om gevraagd en ongevraagd te adviseren aan verantwoordelijke bewindspersonen en bevoegde gezagen. Daarnaast zijn verbindende eigenschappen van belang om regionale verbetering te stimuleren.



Behoefte

Omwonenden van industrie missen een centraal aanspreekpunt met doorzettingsmacht voor hun knelpunten en zorgen in relatie tot de gezonde leefomgeving.

Aanpak

- Organiseert uitwisseling met (koepels van) organisaties met een loketfunctie voor omwonenden, zoals ILT, Ombudsman, OD NL, GGD GHOR en mogelijk ook met uitvoeringsorganisaties, gemeenten en provincies.
- Prioriteert op basis van casuïstiek en trends waar het verschil kan worden gemaakt.
- Stemt werkveld af met sleutelfiguren op gerelateerde onderwerpen, zoals de Regeringscommissaris Omgevingswet en Rijkscoördinator PFAS/Chemours.
- Jaagt binnen het huidige systeem betere samenwerking aan tussen overheidspartijen.
- Brengt beweging in vastgelopen situaties en coördineert oplossingen. De commissaris treedt niet op in zaken die voor de rechter liggen.
- Ontwaart trends in de problematiek en kaart knelpunten en zorgen aan bij:
 - Regionaal bestuur en politiek.
 - Nationaal bestuur en de politiek.
- Periodieke uitwisseling met de voorzitter van het beraad Gezonde Leefomgeving.

Betrokkenen

- Gaat in gesprek met omwonenden, bedrijven, overheden en uitvoeringsorganisaties en mogelijk ook koepels over problemen en beoogde oplossingen.
- Treedt coördinerend, agenderend en gevraagd/ongevraagd adviserend op richting lokale overheden en Rijk.
- Legt verantwoording af aan de bewindspersoon op basis van jaarlijkse rapportage.
- De commissaris gaat nieuwsgierig en verbindend te werk.
- De commissaris heeft een klein team van ondersteuners nodig met kennis van zaken.

Resultaten

- Gezonde leefomgeving voor omwonenden nabij industrie hoger op de agenda bij bestuur en politiek en bij bedrijven.
- Geprioriteerde vastgelopen situaties worden in beweging gebracht.
- Betere samenwerking tussen overheidspartijen wordt gestimuleerd.
- Verzameling van meldingen en herkenning van patronen.
- Bijdrage aan gelijk speelveld voor heel Nederland.





Actiegericht beraad Gezonde Leefomgeving nabij Industrie

Er zit meerwaarde in het organiseren van een beraad met vertegenwoordigers van omwonenden, uitvoeringsorganisaties, overheden en bedrijven dat is gericht op concrete verbeteracties. Onderwerpen overstijgen de lokale casuïstiek, dus zijn op het niveau van sectoren, regionale clusters en landelijke samenwerking tussen overheidspartijen. Dit beraad wordt gevoed door lokale praktijkvoorbeelden en regionale dialogen en moet zo leiden tot concrete handelingsperspectieven voor alle betrokken partijen.

Binnen het beraad worden series van werksessies georganiseerd rondom wisselende thematiek. Vrijwel alle acties uit de IenW-Actieagenda Industrie en Omwonenden kunnen in werksessies van het beraad worden behandeld, zoals: metingen en Best Beschikbare Techniek (BBT). Door deze onderwerpen centraal te stellen, kan het beraad de voortgang van de acties monitoren en mogelijk versnellen. Mogelijk kunnen ook thema's uit het Nationaal Milieu Programma worden geagendeerd.

Momenteel heeft IenW een klankbordgroep waarin afgevaardigden van bedrijven, omwonenden en maatschappelijke organisaties geraadpleegd worden rondom de diverse onderzoeken in de Actieagenda. Wanneer het actiegericht beraad operationeel is, kunnen onderwerpen mogelijk overgeheveld worden van deze klankbordgroep naar het beraad.

Van deelnemers aan het beraad wordt een nieuwsgierige houding verwacht naar andere perspectieven en meningen. Door het perspectief van omwonenden als vertrekpunt te nemen, kunnen vernieuwende inzichten worden opgedaan.

Door deelname te organiseren op basis van specifieke thema's kan deelname voor omwonenden laagdrempeliger worden. Deelname kost dan minder tijd, omdat de looptijd van de behandeling van een vraagstuk wordt afgebakend. Vanzelfsprekend kunnen omwonenden aanspraak maken op een (vrijwilligers)vergoeding om enigszins tegemoet te komen in de tijdsinvestering.

Ook kunnen instrumenten, zoals onlineonderzoek, worden ingezet voor een bredere raadpleging van omwonenden. Door OFL-leden te betrekken op specifieke thema's, kunnen minder gehoorde perspectieven, zoals die van jongeren, worden meegenomen. Daarnaast ligt het voor de hand dat omwonenden tijdens bijeenkomsten desgewenst kunnen worden ondersteund door kennisinstellingen en maatschappelijke organisaties.

Hoewel het beraad zich in zal spannen om laagdrempelig burgers te betrekken, blijft het een feit dat dit beraad niet in de behoefte voorziet van de brede groep omwonenden die op korte termijn een aanspreekpunt zoekt. Niet alle bewoners(groepen) zullen deelnemen. Daarom is het van belang dat gelijktijdig de commissaris wordt benoemd.

Door periodieke uitwisseling tussen de voorzitter van het beraad en de commissaris kunnen de functies elkaar versterken. Het is een voorwaarde dat er daadwerkelijk wat gebeurt met de uitkomsten. Dat kan in ieder geval op twee manieren ondervangen worden:

- Er is erkenning en capaciteit nodig bij de verantwoordelijke partijen om structurele verbeteringen door te voeren. Op basis van de ervaring tijdens de ontwikkelfase wordt een compacte coördinerende kopgroep opgericht die thema's prioriteert en vorm en inhoud van de sessies voorbereidt.
- De voorzitter rapporteert namens het beraad aan de staatsecretaris en heeft het mandaat om gevraagd en ongevraagd advies te geven aan de staatssecretaris. Het voorstel is om met een instellingsbesluit het mandaat van dit beraad te verankeren. Hierin kan ook een bespreek- en motiveringsplicht voor de staatssecretaris en een bespreekplicht in de Tweede Kamer van de uitkomsten van het beraad worden vastgelegd.



Behoefte

Er is nog geen plek waar omwonenden, bedrijven en overheden met elkaar werken aan nationale verbeteracties rondom thematische vraagstukken over de gezonde leefomgeving in relatie tot industrie.

Aanpak

- Oplossingsgerichte werksessies op specifieke thema's, gerelateerd aan de IenW Actieagenda.
- Met alle betrokken partijen, komen tot creatieve en duurzame oplossingen rondom knelpunten.
- Samen identificeren van ontwikkelkansen t.a.v. de gezonde leefomgeving in relatie tot industrie.
- Toekomstgericht leren en experimenteren op basis van lokale praktijkvoorbeelden.
- Voorstellen doen voor aanvullende participatievormen om ook andere partijen te betrekken op thema's (o.a. OFL-leden).
- Periodieke uitwisseling met de commissaris.

Betrokkenen

Gebalanceerde vertegenwoordiging op basis van dynamische deelname gerelateerd aan thema's:

- (Koploper) bedrijven en brancheorganisaties.
- Overheden en koepels van overheden: Uitvoeringsorganisaties, bevoegde gezagen, Rijk.
- Omwonenden als ervaringsdeskundigen.
- Kennisinstellingen en maatschappelijke organisaties op uitnodiging.
- Mogelijkheid tot bredere burgerraadpleging door inzet van (online) instrumenten.

Organisatie:

- Onder leiding van onafhankelijke voorzitter, ondersteund door onafhankelijk en deskundig secretariaat.
- Coördinerende kopgroep bestaande uit afgevaardigden vanuit betrokken deelnemers.

Resultaten

- Verbeteracties en kennisuitwisseling op onderwerpen die regio overstijgen.
- Voorstellen voor versterking gezonde leefomgeving.
- Sterkere verankering gezondheid binnen wet- en regelgeving.
- Mogelijk meer begrip en (begin van) herstel van vertrouwen.
- Betere samenwerking tussen overheidspartijen wordt gestimuleerd.
- Centrale bundeling van kennis en herkenning van patronen.
- Bijdragen aan gelijk speelveld voor heel Nederland.

