



Overlegorgaan
Fysieke Leefomgeving



Rapport

Uitkomsten OFL-verkenning:

*De ontwikkeling van een Nationale Dialoog
Gezonde Leefomgeving nabij Industrie
Juli 2024*



Rapport

Uitkomsten OFL-verkenning:

*De ontwikkeling van een Nationale Dialoog
Gezonde Leefomgeving nabij Industrie
Juli 2024*

Het **Overlegorgaan Fysieke Leefomgeving (OFL)** is een platform voor overleg en samenwerking tussen de rijksoverheid en de samenleving. Het overleg wordt begeleid door onafhankelijke voorzitters en secretarissen.



Inhoud

| | | |
|----------|---|-----------|
| 1 | Aanleiding en oorsprong verkenning | 4 |
| 1.1 | Aanleiding verkenning: Verzoek IenW | 4 |
| 1.2 | Oorsprong verzoek: Rapport Onderzoeksraad voor Veiligheid | 4 |
| 2 | Doel, aanpak en opzet verkenning | 5 |
| 2.1 | Actieagenda “Industrie en Omwonenden” van IenW | 5 |
| 2.2 | Doel en aanpak OFL-verkenning | 6 |
| 2.3 | Aandachtspunten in de verkenning | 6 |
| 2.4 | Gesprekspartners binnen de verkenning | 7 |
| 3 | Bevindingen uit de verkenning | 9 |
| 4 | Ontwikkelfase nationale dialoog | 12 |
| 4.1 | Ontwikkelfase Nationale Dialoog | 12 |
| 4.2 | Begroting | 13 |
| 5 | Bijlage | 14 |
| 5.1 | Bijlage 1: Aanleiding OvV-rapport “Industrie en Omwonenden” | 14 |
| 5.2 | Conclusies en aanbevelingen OvV | 14 |



1 Aanleiding en oorsprong verkenning

Doel rapport: Beschrijving van de aanpak en uitkomsten van de OFL-verkenning naar een Nationale Dialoog Gezonde Leefomgeving nabij Industrie.

1.1 Aanleiding verkenning: Verzoek IenW

De staatssecretaris van het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (IenW) heeft het OFL verzocht een verkenning te doen naar een plek waar burgers, bedrijven en maatschappelijke organisaties samenwerken aan een gezonde leefomgeving. Het secretariaat van het OFL heeft daarop geconstateerd dat het verzoek voldeed aan de uitgangspunten die het OFL gebruikt in de afweging of OFL-betrokkenheid opportuun is, namelijk:

- Een minister(ie) en/of OFL-leden vragen om inzet van het OFL.
- De vraag heeft betrekking op een nationale beleidsopgave in de fysieke leefomgeving.
- Voor die vraag is betrokkenheid van ministeries én samenleving nodig.
- Er is behoefte aan uitwisseling van uiteenlopende belangen en perspectieven.
- Er is behoefte aan een onafhankelijke voorzitter die ondersteund wordt door een onafhankelijk secretariaat.
- Er is ruimte om te zoeken naar een passende vorm van OFL-betrokkenheid.

Aan het laatste uitgangspunt leek niet te worden voldaan, omdat IenW in de Actieagenda (die op de volgende pagina wordt toegelicht) al een eerste opzet had gemaakt voor welke partijen binnen de dialoog betrokken kunnen worden. Het OFL-secretariaat heeft daarom bij aanvang van de verkenning benadrukt dat de vorm van het overleg en de samenstelling van de deelnemers afhankelijk zouden zijn van de inzichten die voortkomen uit de verkenning. Deze is eind maart 2024 gestart.

1.2 Oorsprong verzoek: Rapport Onderzoeksraad voor Veiligheid

Dit verzoek 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. De OvV heeft acht aanbevelingen geformuleerd, waarvan er drie aan de staatssecretaris van IenW zijn gericht. In de bijlage bij dit rapport wordt in meer detail op het OvV-rapport teruggeblikt.



2 Doel, aanpak en opzet verkenning

2.1 Actieagenda “Industrie en Omwonenden” van lenW

De Staatssecretaris van lenW verzond op 10 oktober 2023 de kabinetsreactie op het rapport én haar reactie op de drie aanbevelingen aan de Tweede Kamer, inclusief reacties op de OvV-aanbevelingen door de andere geadresseerden. Als vervolg daarop heeft de Staatssecretaris van lenW op 15 maart 2024 haar Actieagenda “Industrie en Omwonenden” aan de Tweede Kamer verzonden. De Actieagenda bevat 15 acties, ondergebracht in vier actielijnen:

1. Een goede buur
2. Minder hinder, schone leefomgeving
3. Meten en weten
4. Een betrouwbare overheid

De eerste actie(lijn) betreft de oprichting van een Leefomgeving en Industrie Dialoog (LEID) door het OFL. Het starten van de dialoog is dus geen directe aanbeveling van het OVV, maar is een actie van lenW als reactie op de aanbevelingen van OvV. In de Actieagenda wordt toegelicht dat “de thema’s industrie en een gezonde leefomgeving gezamenlijk worden geagendeerd en besproken vanuit een landelijk perspectief, waarbij alle betrokken partijen aan tafel zitten en waar omwonenden hun inbreng kunnen geven.

De uitgangspunten die lenW voor dit overleg geformuleerd heeft zijn:

- Structureel karakter en niet enkel incidentgedreven.
- Betrokkenheid van overheden, bedrijven en omwonenden.
- Landelijke focus, aansluitend op OVV-adviezen.
- Behandeling van industrie en gezonde leefomgeving in brede context.
- Actieve informatiedeling en stimulering van de dialoog.
- Goede aansluiting op bestaande bestuurlijke overleggen.”

Volgens de Actieagenda is het hoofddoel van LEID: “het streven naar een gezonde leefomgeving rondom industrie, met een specifieke nadruk op het bevorderen van dialoog, transparantie en discussies over een gezonde leefomgeving en de rol van de industrie hierin. In LEID worden ook de concrete aanbevelingen uit het OVV-rapport gezamenlijk geagendeerd. De acties naar aanleiding van de aanbevelingen en adviezen worden besproken en gemonitord.” Hierbij is nadrukkelijk het idee van lenW om de aanbevelingen uit het OVV-rapport een centrale rol te geven. lenW stelt voor de (generieke) strekking van die aanbevelingen en het landelijk bereik daarvan als uitgangspunt te nemen, in plaats van de nadruk te (blijven) leggen op de drie specifieke casussen uit het OVV-rapport.

Vanuit lenW zijn daarnaast een aantal aandachtspunten meegegeven aan het OFL:

- *Trek de insteek voor een dialoog breder dan de drie casussen uit het OvV-rapport.*
- *Gezondheid in relatie tot industrie is breder dan luchtkwaliteit, maar gaat in de context van deze dialoog ook om water- en bodemkwaliteit, geur, geluid en trillingen, met een duidelijke oorsprong vanuit de industrie.*
- *Bereidheid van deelnemers om deel te nemen; diverse partijen hebben vragen ten aanzien van een nieuw overleg en de mogelijke overlap met bestaande overleggen en de relevantie van de agenda.*
- *Rol decentrale overheden in een landelijk overleg; onderdeel van de verkenning is na te gaan hoe decentrale overheden het best kunnen participeren, bijvoorbeeld via de koepels of door directe deelname van geselecteerde gemeenten, provincies, waterschappen en omgevingsdiensten.*

Bij het verzoek is de intentie uitgesproken om het overleg na de verkenning in te richten voor een nog nader af te spreken periode met een onafhankelijke voorzitter.



2.2 Doel en aanpak OFL-verkenning

Het OFL-secretariaat heeft tijdens de verkenning gesprekken gevoerd aan de hand van de volgende hoofdvragen:

- Welke belangen en organisaties moeten betrokken zijn bij de landelijke dialoog over industrie en een gezonde leefomgeving? Aangezien het om een landelijke dialoog gaat, gaat het hier niet per definitie om de betrokken partijen uit het OVV-rapport, maar er kan overlap zijn.
- Op welke manier bakenen we het onderwerp af, waarbij wij recht doen aan een landelijke focus en het werkbaar houden van het aantal deelnemers?
- Omwonenden hebben grote betrokkenheid bij dit onderwerp, maar geen professionele rol. Daarom is er bijzondere aandacht voor de vraag: op welke wijze kunnen omwonenden van industrie, gezien hun andere positie, het best deelnemen aan de dialoog?
- Welke naam is voor deelnemers passend bij deze dialoog?
- Welke onderwerpen lenen zich volgens belanghebbenden voor de agenda van de dialoog?
- Op welke manier kan het overleg georganiseerd worden, passend bij de diversiteit van de deelnemers?
- Is een formele status nodig voor dit overleg?
- Wat is de meerwaarde van deze dialoog ten opzichte van andere participatie-activiteiten en overleggen voor gerelateerde beleidstrajecten?
- In hoeverre zijn betrokken organisaties bereid om samen (onderdelen van) de agenda van de dialoog vorm te geven?

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

2.3 Aandachtspunten in de verkenning

Het OFL-secretariaat heeft daarnaast van tevoren een aantal aandachtspunten bij deze verkenning geformuleerd, die zijn beschreven [in het startdocument](#) van deze verkenning:

- *De afbakening als uitdaging, waarbij tevens is gezocht naar voldoende geografische spreiding voor deze verkenning.*
- *Landelijk overleg versus lokale praktijk, waarbij de relevantie van de agenda is onderzocht, juist ook voor partijen die te maken hebben met lokale dynamiek.*
- *Gezondheid als centraal aspect, ook in de uiteindelijke naamgeving van de dialoog.*
- *Bijzondere aandacht voor het betrekken van burgers, waarbij de vraag is hoe omwonenden op een goede manier deel zouden kunnen nemen.*
- *Synergie met andere OFL-trajecten, zoals het Nationaal Milieu Programma.*
- *Lessen uit eerdere OFL-verkenningen en van bestaande OFL-trajecten worden meegenomen.*
- *Formalisatie van de dialoog, welke status van het overleg is het meest passend.*

Het OFL-secretariaat heeft tevens aan het begin van de verkenning alle OFL-leden benaderd om te vragen naar hun betrokkenheid bij dit thema en mogelijke aandachtspunten. Daaruit kwamen met name aandachtspunten naar voren voor de inhoudelijke afbakening en agenda van het overleg en de samenstelling van de deelnemers. Daarnaast droegen leden interessante gesprekspartners aan voor de verkenning.



2.4 Gesprekspartners binnen de verkenning

Vanuit het OFL-secretariaat hebben twee secretarissen de leiding genomen in de aanpak en de uitvoering van de verkenning. Bij alle gesprekken waren zij samen aanwezig.

De verkenning is in verschillende rondes ingedeeld om gaandeweg te bepalen welke (regionale) casuïstiek centraal staat. Hierbij is rekening gehouden met het aandachtspunt om breder te kijken dan de drie casussen uit het OVV-rapport.

Eerste en tweede gespreksronde

De eerste ronde bestond uit gesprekken met betrokken ministeries en koepels van decentrale overheden. Vervolgens is in de tweede ronde gesproken met nationale belangenorganisaties, zoals brancheverenigingen en maatschappelijke organisaties.

Derde ronde: gesprekspartners gerelateerd aan regionale casuïstiek

De keuze voor de regionale casuïstiek verdient nadere toelichting. De desbetreffende OFL-secretarissen hebben twee bijeenkomsten georganiseerd met inwoners van de gebieden uit de drie casussen, aanvullend met omwonenden van andere industriële bedrijven waar sprake is van negatieve gezondheidseffecten. Zo is de geografische spreiding verbreed met onder andere Rotterdam-Rijnmond, Deventer en Roermond. Daarnaast is met betrokken organisaties (bevoegde gezagen, bedrijven en omgevingsdiensten) van de drie casussen uit het OVV-rapport gesproken.

Het is goed op te merken dat de volgorde van de gesprekken voor het OFL-secretariaat niet is gerelateerd aan het belang van de gesproken partij. Het eerste gesprek is even relevant als het laatste gesprek. Evenzogoed heeft deze aanpak en volgorde geleid tot stevige kritiek vanuit inwoners. Dit punt wordt nader toegelicht onder het kopje “Betrokkenheid omwonenden bij dialoog”.

Het betrekken van burgers is bij de start van de verkenning geformuleerd als aandachtspunt. Daarom is een extra gespreksronde ingelast om te leren van experts binnen organisaties die ervaring hebben met burgerparticipatie.

Tijdens de gesprekken werden vaak interessante nieuwe invalshoeken en gesprekspartners aangedragen. In die zin is de lijst met gesprekspartners van de verkenning dynamisch en zullen in de fase die volgt nog nieuwe gesprekken volgen. Wel heeft het OFL-secretariaat aan de hand van onderstaande lijst uiteenlopende belangen en perspectieven gehoord en gebruikt als basis van deze eerste bevindingen.

Gesproken partijen

Het OFL heeft in 24 gesprekken en 7 bijeenkomsten met 85 personen gesproken. Daarnaast is gebruik gemaakt van de interne expertise binnen het OFL-secretariaat. Hieronder zijn de externe gesprekspartners opgesomd in de volgorde waarin deze zijn gesproken binnen de drie gespreksrondes:

| Gespreksronde 1: Overheden |
|--|
| Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (IenW) |
| Ministerie van Economische Zaken en Klimaat (EZK) |
| Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) |
| Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (RIVM) |
| Gezondheidsraad |
| Interprovinciaal Overleg (IPO) |
| Omgevingsdienst NL (ODNL) |
| Unie van Waterschappen (UvW) |
| GGD GHOR Nederland (GGD GHOR) |



| |
|--|
| Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT) |
| Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG) |
| Onderzoeksraad voor Veiligheid |
| Interbestuurlijk programma Versterking VTH-stelsel (IBP VTH) |
| Gespreksronde 2: Nationale belangenorganisaties |
| Longfonds |
| KWF Kankerbestrijding (KWF) |
| Bouwend Nederland |
| Koninklijke Vereniging van de Nederlandse Chemische Industrie (VNCI) |
| Verbond van Nederlandse Ondernemingen en Nederlands Christelijk Werkgeversbond (VNO-NCW) |
| Stichting Natuur en Milieu |
| Platform Verduurzaming Industrie |
| Natuur en Milieufederaties (NMF) |
| Nederlandse Organisatie voor toegepast-natuurwetenschappelijk onderzoek (TNO) |
| FNV |
| Gespreksronde 3: Gesprekspartners vanuit de regionale casuïstiek |
| Bewoners(groepen) |
| Chemours |
| Tata Steel Nederland |
| Dura Vermeer [tot eind 2023 eigenaar van gesloten asfaltcentrale APN] |
| Provincie Noord-Holland |
| Provincie Zuid-Holland |
| Gemeente Nijmegen |
| Gemeente Beverwijk, namens IJmondgemeenten |
| GGD ZHZ, namens gemeente Dordrecht |
| Omgevingsdienst Noordzeekanaalgebied |
| Omgevingsdienst Regio Nijmegen |
| DCMR Milieudienst Rijnmond |
| Expertgroep Gezondheid IJmond |
| Extra gespreksronde met experts burgerparticipatie |
| Public Mediation |
| TU Delft |
| Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (RIVM) |
| Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) |



3 Bevindingen uit de verkenning

Op basis van de gesprekken komt het OFL-secretariaat tot de conclusie dat een nationaal overleg meerwaarde kan bieden, onder de voorwaarde dat de betrokken partijen een bijdrage kunnen leveren aan de vormgeving hiervan. Een aantal rode draden en aandachtspunten die in de verkenning naar voren zijn gekomen wordt hierna toegelicht.

Meerwaarde dialoog

De meerwaarde van een nationale dialoog over dit thema was op voorhand niet duidelijk bij veel gesprekspartners. In veel van de gesprekken over de voorgestelde dialoog kwamen vragen naar voren, zoals “Welk probleem wordt hiermee opgelost?” en “Is dialoog wat er op dit moment nodig is?” Het is duidelijk dat er onder diverse deelnemers geen behoefte is aan “nog een praatclub”. Tijdens deze gesprekken is benadrukt door de OFL-secretarissen dat “een dialoog” verschillende vormen kan hebben en dat de uitwerking ervan nog niet vaststaat, maar juist nog ingevuld kan worden.

De meeste gesprekspartners zien wel de meerwaarde van een dialoog gericht op actie, transparantie over duidelijke wet- en regelgeving, een heldere rol- en taakverdeling tussen overheden en bedrijven en het nakomen van afspraken. Een dialoog met deze insteek is er op dit moment nog niet. Veel betrokkenen uitten hierbij het belang van voldoende mandaat en statuut van een dergelijk overleg. Een aantal gesprekspartners benadrukt het belang van verwachtingsmanagement, zodat vooraf duidelijk is wat de dialoog wel, maar ook niet kan opleveren.

Nationale problematiek, maar regionale manifestatie

De gesprekken maken duidelijk dat er sprake is van een vergelijkbare dynamiek in de verschillende regio's en casussen. Voor de relevantie van een nationaal overleg is het belangrijk dat er een sterke link is met de regio, zodat de agenda van het nationale overleg gevoed kan worden met lokale voorbeelden. Omgekeerd kunnen kennis en gedeelde lessen vanuit het nationale overleg terugvloeien naar de regio. Betrokkenen geven hierbij als kanttekening dat de verhouding van een nationale dialoog tot bestaande structuren aandacht verdient bij de nadere uitwerking.

Verskillende rollen, posities en verantwoordelijkheden betrokken partijen

Zoals terecht is opgemerkt in de Actieagenda hebben de betrokken partijen niet allemaal dezelfde rol; “...burgers en belangenorganisaties streven naar transparantie en opvolging van hun signalen, terwijl bedrijven en overheden de verantwoordelijkheid hebben om de gezonde leefomgeving te waarborgen”. Bij de voorgestelde dialoog is het van belang scherp te zijn op het onderscheid tussen partijen die een verantwoordelijkheid hebben om te zorgen voor verbeteringen en bewoners die juist beter beschermd dienen te worden. Uit het OvV-rapport en de gesprekken in de verkenning maken wij het volgende op:

- **Bewoners** hebben recht op bescherming, maar mogen niet belast worden met de waarborging van hun gezondheid, zegt ook de OvV. De bewoners centraal zetten in de toekomst betekent niet per definitie dat de bewoners zelf ook iets moeten doen, eigenlijk mag je dat niet van hen vragen. Tegelijkertijd hebben bewoners de meeste last van het in gebreke blijven van de overheden en de bedrijven; hun gezondheid en leefomgeving wordt onvoldoende beschermd. Bewoners tonen grote betrokkenheid bij het onderwerp én hebben - noodgedwongen - vaak veel kennis opgebouwd.
- **Overheden** hebben de gezamenlijke verantwoordelijkheid de gezondheid van de bewoners te beschermen. De OvV concludeerde dat het niet vanzelfsprekend is dat de gezondheid van omwonenden voldoende wordt beschermd “gezien de wijze waarop het stelsel [VTH] in de praktijk vorm krijgt”. IenW draagt systeemverantwoordelijkheid. Provincies dan wel gemeenten zijn als bevoegd gezag verantwoordelijk voor de uitvoering van de VTH-taken. Omgevingsdiensten voeren de VTH-taken namens het bevoegd gezag uit. De huidige vormgeving van het stelsel werpt een drempel op, omdat het bevoegd gezag de rol van opdrachtgever niet altijd optimaal invult, terwijl de omgevingsdiensten daarvan afhankelijk zijn voor de uitoefening van hun taken. Daarnaast heeft de OvV geconstateerd dat de huidige wet- en regelgeving en het ontbreken van voldoende kennis, expertise en capaciteit op



sommige punten onvoldoende mogelijkheden biedt voor het adequaat meewegen van gezondheid als factor bij vergunningverlening. Juist omdat verantwoordelijkheden lokaal belegd zijn, hebben verschillende overheden aangegeven dat zij zich afvragen hoe een nationale dialoog zich effectief verhoudt tot regionale dynamiek en bestaande structuren.

- **Bedrijven** hebben begrenzing nodig die de overheid eenduidig en voorspelbaar oplegt én bedrijven moeten zelf hun verantwoordelijkheid nemen, wanneer wet- en regelgeving niet toereikend is, als onderdeel van hun *license to operate*. Uit de gesprekken met bedrijven en brancheorganisaties blijkt dat individuele bedrijven elk hun eigen blik en aanpak hebben wat betreft de relatie met omwonenden en de leefomgeving. Hoe een dialoog met bedrijven eruit zou kunnen zien én hoe bedrijven het best vertegenwoordigd kunnen worden, zijn vragen die daarom niet eenduidig te beantwoorden zijn en nadere invulling verdienen.
- **Kennisinstellingen** zijn geen direct belanghebbenden, maar hebben wel een sleutelrol te vervullen als het gaat om het leveren en duiden van feiten én input bieden voor op feiten gebaseerd beleid. Door gesprekken is duidelijk geworden dat kennisinstellingen een onafhankelijke rol willen waarborgen en daarom geen directe deelnemer zijn van een dialoog. Vanuit hun onafhankelijke rol kunnen zij wel een belangrijke bijdrage leveren aan de dialoog door deze te voeden met kennis.
- **Maatschappelijke organisaties** die gesproken zijn in de verkenning zetten zich onder andere in op een gezonde leefomgeving in relatie tot milieurisico's dan wel preventie van bepaalde ziektebeelden. Deze maatschappelijke organisaties op het gebied van milieu en gezondheid hebben tijdens gesprekken aangegeven dat zij bij voorkeur incidenteel uitgenodigd worden voor specifieke agenda-punten in de dialoog.

Betrokkenheid omwonenden bij dialoog

Binnen deze verkenning is aandacht besteed aan de vraag op welke wijze omwonenden het best kunnen worden betrokken. Er zijn op drie momenten eerste verkennende gesprekken gevoerd met bewoners en bewonersgroepen.

Bewoners hebben kritiek geuit over de aanpak van deze verkenning. Onbedoeld is door de aanpak van het OFL-secretariaat het gevoel ontstaan dat de bewoners (weer) niet centraal staan, maar juist achteraan in de rij worden geraadpleegd. Ook is er kritiek geuit over de beperkte invloed die bewoners tot nu toe hebben op de vormgeving van het nationaal overleg en op de keuze van het voorzitterschap. De gesprekken met bewoners hebben duidelijk gemaakt dat het slagen van een nationale dialoog staat of valt met de zorgvuldigheid waarmee dat overleg tot stand komt en de ruimte die zij krijgen om zelf invulling te geven aan het doel en de functie.

Onder bewoners is momenteel geen eenduidigheid over de mate waarin men vertrouwen kan hebben in een oprechte en constructieve dialoog met overheden en bedrijven. Sommige bewoners geven aan door schade en schande wijs te zijn geworden door ervaringen met bedrijven en/of overheden. Dit maakt dat zij niet zonder meer positief staan tegenover een vorm van dialoog. Voor sommigen is het belangrijk dat door overheden en bedrijven erkend wordt dat hun gezondheid niet voldoende beschermd is en dat er verbetering nodig is, voordat de stap naar een dialoog mogelijk is. Weer andere bewoners hebben wel enig vertrouwen in de mate waarin overheden dan wel bedrijven oprecht bereidwillig zijn om gelijkwaardig in gesprek te gaan, omdat zij andere ervaringen hebben in hun regio.

Eerst bouwen aan vertrouwen

Uit de gesprekken blijkt dat er momenteel onvoldoende bereidheid onder de belanghebbenden is om deel te nemen aan een traditionele dialoog waarbij alle partijen tegelijkertijd en op gelijke manier deelnemen. Dit heeft onder meer te maken met de zeer verschillende rollen en posities van de partijen (zoals hierboven toegelicht) en met de onderlinge verstandhoudingen die in de afgelopen jaren zijn verslechterd. Uit lokale voorbeelden blijkt dat het ingewikkeld is om met alle betrokken partijen een structureel dialoog te voeren. Wanneer een dergelijk overleg te weinig resultaat oplevert, kiezen partijen er soms voor om hun stem via andere wegen te laten horen, bijvoorbeeld via juridische procedures of via de media. Om te werken aan het vertrouwen in dit overleg met een onafhankelijke OFL-voorzitter en -secretaris, is het wenselijk om gezamenlijk met deelnemers de tijd te nemen om de overlegstructuur zorgvuldig vorm te geven.



Afbakening

Deze verkenning is ingestoken op een landelijke dialoog die zich richt op de elementen waar industrie en gezonde leefomgeving elkaar raken. Dat betekent in de praktijk de lucht, water- en bodemkwaliteit, geur, geluid en trillingen, met een duidelijke oorsprong vanuit de industrie, dus niet vanuit mobiliteit of luchtvaart. Tijdens diverse gesprekken bleek dat de grenzen van dit onderwerp diffuus zijn, omdat gezondheidseffecten vaak niet te herleiden zijn tot de bron. Daarnaast is er een aantal maal geopperd dat ook landbouw negatieve gezondheidseffecten op omwonenden heeft. Tegelijkertijd is besproken dat deze diffuse begrenzing geen excuus mag zijn om niet te werken aan de gezondheidseffecten van industrie.

Synergie met gerelateerde processen en projecten

In het verlengde van het punt van de afbakening, ligt het aandachtspunt om ervoor te waken dat dingen dubbel of inefficiënt worden gedaan. Zoals reeds in het startdocument van deze verkenning was opgenomen, is het OFL-secretariaat alert op andere processen en projecten waarin (deels) aan hetzelfde doel wordt gewerkt dan wel waar (deels) dezelfde partijen worden betrokken. In de vervolgfase die hieronder wordt beschreven zal uitdrukkelijk rekenschap worden gegeven, en synergie worden gezocht, met onder meer projecten als het Nationaal Milieuprogramma, de uitvoering van Actie 2 uit de Actieagenda over Zero Pollution en een mogelijke Omgevingsdialoog IJmondgemeenten.

Mogelijke onderwerpen voor de agenda

Hoewel veel betrokken partijen het lastig vonden zich een beeld te vormen van de dialoog, bleek wel dat veel partijen ideeën hebben over relevante agendapunten die voor diverse partijen van belang zijn. Zo kwam een aantal onderwerpen boven drijven dat van gemeenschappelijk belang is.

Op basis van de aanbevelingen uit het OvV-rapport hebben veel partijen acties beschreven waarna ze zijn gestart met de implementatie daarvan. Dat gaat naast de Actieagenda van IenW om actieagenda's van decentrale overheden en bedrijven. De dialoog kan een goede manier zijn om gezamenlijk de voortgang van de verbeteracties in het VTH-stelsel te volgen én verbeterafspraken te maken. Verbetering van de borging van gezondheid binnen het VTH-stelsel is hierbij een centraal onderwerp, waarbij te denken is aan specifieke agendapunten zoals:

- Eenduidige interpretatie van regelgeving;
- Gezondheid expliciet opnemen in vergunningen;
- Gezondheidseffectrapportage (GER);
- Voorzorgsprincipe (zorgplicht omgevingswet);
- Stapeling van gezondheidseffecten van diverse bronnen;
- Immissietoets, waarbij het binnenkrijgen van een hoeveelheid van een stof gemeten wordt, bijvoorbeeld door het inademen ervan.

Regio's kunnen van elkaar leren op basis van voorbeelden; zo kunnen gedeelde knelpunten en trends geïdentificeerd worden. Ook kunnen regio's de krachten bundelen om kennislacunes op te vullen door het initiëren en versterken van metingen, bijvoorbeeld biomonitoring om vast te stellen hoeveel van een bepaalde stof mensen binnenkrijgen.



4 Ontwikkelfase nationale dialoog

4.1 Ontwikkelfase Nationale Dialoog

Zoals eerder is geconcludeerd, kan een nationale dialoog meerwaarde bieden, indien er een periode wordt ingelast om deze gezamenlijke vorm te geven met de betrokken partijen. Tijdens deze ontwikkel-fase zullen deze partijen een aantal gedeelde ontwerpcriteria formuleren waaraan het overleg moet voldoen. Daarnaast zal het OFL bij de verdere ontwikkeling met betrokken partijen spreken over onder meer:

- de afvaardiging en samenstelling van betrokken partijen;
- de wijze waarop bewoners op efficiënte en effectieve wijze kunnen deelnemen aan de dialoog;
- de meeste passende dialoogvormen;
- de agendapunten van het overleg;
- de wisselwerking tussen de verschillende groepen deelnemers;
- de aansluiting bij andere acties die worden geïnitieerd in relatie tot het OvV-rapport;
- de definitieve benaming van een overleg.

Het OFL-secretariaat heeft op basis van alle gesprekken in de verkenning eerste ideeën opgedaan voor de mogelijke invulling van een nationale dialoog. Hierbij bouwt het OFL-secretariaat voort op de ervaring met het faciliteren van diverse dialoogvormen. Deze variëren van raadplegende en lerende tot adviserende en besluitvormende overleggen. Deze eerste ideeën zijn gedeeld met de gesprekspartners van de verkenning die hebben meegedaan aan een terugkoppelgesprek waar het OFL-secretariaat de eerste bevindingen uit de verkenning heeft gedeeld.

Gezamenlijke ontwikkeling

Voor het slagen van een dialoog is eigenaarschap en vertrouwen van de betrokken partijen cruciaal. Juist daarom wil het OFL-secretariaat met elkaar, in gezamenlijkheid en wederzijds vertrouwen, zorgvuldig naar een mogelijke invulling van een nationale dialoog toewerken.

Het opnemen van een mogelijke invulling van een nationale dialoog in voorliggend rapport geeft een aantal gesprekspartners te veel het gevoel dat reeds door anderen bedacht is waarnaar wordt toegewerkt. Bewoners geven aan dat zij in een proces van ontwikkeling ook voldoende tijd en ruimte willen ervaren om op lokaal niveau te toetsen bij andere inwoners hoe bepaalde ideeën worden gewaardeerd. Het op schrift stellen van een invulling kadert die ruimte te veel in. Er is nu een kans om constructief aan een zinvolle en effectieve dialoog te werken, mits de benodigde tijd en ruimte wordt geboden. Het OFL-secretariaat kiest er daarom voor om hier samen met beoogd deelnemers aan te werken. Een voorstel voor de invulling volgt wanneer de beoogd deelnemers zich daarin kunnen vinden.

Beoogd voorzitter

Het OFL heeft onafhankelijke, deskundige voorzitters in dienst die zonder eigen belang opereren en een neutraal voorzitterschap waarborgen. Daarnaast brengen zij veel bestuurlijke ervaring en kennis van maatschappelijke verhoudingen met zich mee. De voorzitters zijn benoemd door de Minister van Infrastructuur en Waterstaat, op basis van de [Wet overleg Fysieke Leefomgeving](#).

Het OFL draagt een OFL-voorzitter voor die goed past bij het inhoudelijke onderwerp én bij de ontwikkel-fase die nodig is voor dit overleg. Deze OFL-voorzitter zal de exacte inrichting van de dialoog samen met betrokkenen verder uitwerken. De beoogd voorzitter zal kennismakingsgesprekken voeren met de staatssecretaris van IenW en met de beoogd deelnemers. Bij wederzijds welbevinden wordt de aanstelling van de voorzitter definitief.



Het bijbehorende tijdpad, onderverdeeld in een ontwikkel- en uitvoeringsfase, wordt weergegeven in onderstaande tabel.

| Tijdpad en fasering | |
|----------------------|--|
| juli '24 | Afronden eerste inzichten verkenning Oplevering OFL-rapport en informeren gesprekspartners. |
| aug '24 | Programmadirectie lenW informeert nieuwe staatssecretaris Programmadirectie lenW informeert de staatssecretaris over de voortgang van het landelijk overleg (actiepunten 1 – Actieagenda) en meldt welke voorzitter wordt aangesteld door het OFL. |
| sept '24 -feb '25 | Ontwikkelfase (6 maanden) |
| Vanaf maart '25 | Uitvoeringsfase (in ieder geval 3 tot 4 jaar) |

4.2 Begroting

De ontwikkeling en uiteindelijke uitvoering vragen de benodigde capaciteit van het OFL. Dit brengt kosten met zich mee. Deze kosten zijn verbonden aan de inzet van de OFL-voorzitter, het OFL-secretariaat en de organisatie van bijeenkomsten. Een nadere begroting is onderdeel van en afhankelijk van het ontwikkelproces.



5 Bijlage

5.1 Bijlage 1: Aanleiding OvV-rapport “Industrie en Omwonenden”

De Onderzoeksraad voor Veiligheid (OvV) ontvangt regelmatig brieven van burgers die zich zorgen maken over de emissie van mogelijk schadelijke stoffen door bedrijven in hun woon- en leefomgeving. Burgers vrezen dat hun gezondheid door blootstelling aan deze stoffen schade oploopt. Omwonenden zijn afhankelijk van industrie en de overheid voor het beperken en reguleren van emissies van potentieel schadelijke stoffen. Dit roept de vraag op hoe het huidige systeem van regulering en beheersing van emissies de gezondheid van omwonenden beschermt.

De OvV beschouwt aantasting van de gezondheid als gevolg van blootstelling aan schadelijke stoffen als een potentieel veiligheidsprobleem. Bij een kortdurende blootstelling aan een hoge concentratie schadelijke stoffen (bijvoorbeeld als gevolg van een industrieel ongeval) is de relatie tussen blootstelling en gezondheid c.q. veiligheid evident. Ook een structurele blootstelling aan lagere concentraties schadelijke stoffen kan echter mettertijd tot gezondheidsschade leiden.

Op 21 april 2021 startte de OvV een onderzoek met als hoofdvraag: “Hoe worden omwonenden beschermd tegen nadelige gezondheidseffecten door langdurige en/of veelvuldige blootstelling aan industriële emissies, en zijn in de bescherming verbeteringen mogelijk?”

Afbakening OvV-rapport

De OvV richtte zich op industriële bedrijven die vergunningplichtig zijn in het kader van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) en heeft specifiek drie casussen onderzocht: Tata Steel, Chemours en APN (Asfalt Productie Nijmegen). Het onderzoek is per casus afgebakend in de tijd.

De “omwonenden” zijn door de OvV gedefinieerd als mensen die in een straal van vijf tot tien kilometer nabij een industrie of industrieel complex wonen. Hierbij merkt de OvV op dat in feite alle inwoners van Nederland recht hebben op effectieve bescherming.

Emissies naar de lucht kreeg in het onderzoek de meeste aandacht, omdat dit de hoofdblootstelling is voor omwonenden. Waar relevant zijn emissies naar oppervlaktewater en bodem meegenomen, maar hinder- en geuroverlast zijn buiten het onderzoek gehouden.

De OvV heeft voor zijn onderzoek bronnen geraadpleegd, zoals wet- en regelgeving, vergunningen en wetenschappelijke literatuur, en heeft ruim vijftig interviews afgenomen om de hoofdvraag en subvragen te beantwoorden. Bovendien is het conceptrapport, zonder samenvatting, beschouwing en aanbevelingen, nog voorgelegd aan de betrokken partijen om te controleren op feitelijke onjuistheden.

5.2 Conclusies en aanbevelingen OvV

Alleen de bedrijven zelf hebben direct invloed op hun bijdrage aan de blootstelling van omwonenden aan schadelijke stoffen. Hun industriële activiteiten moeten in een vergunning passen. De bevoegde gezagen – provincie of gemeente – voeren via de omgevingsdiensten de VTH-taken uit: de vergunningverlening, toezicht en handhaving om hierop toe te zien.

Constateringen en conclusies

De drie onderzochte casussen verschillen onderling qua omvang, aard en uitvoering van de VTH-taken, maar toch zijn er ook veel gelijkenissen. Op 13 april 2023 bracht de OvV zijn rapport uit.



Omwonenden als hindermacht

De OvV constateert dat “zonder acties van omwonenden er nauwelijks een prikkel is om handhaving en emissieverandering te realiseren”. Procesmatige reacties vanuit bedrijven en overheden op klachten en vragen van omwonenden, het uitblijven van (zichtbare) actie door de overheden en onduidelijkheid over de (omvang van) gezondheidsrisico's hebben geleid tot beperkt vertrouwen bij omwonenden.

Daarnaast memoreert de OvV: “Omwonenden moeten erop kunnen rekenen dat nieuwe inzichten over (de risico's van) een activiteit van invloed zijn op de wijze waarop het bevoegd gezag die activiteit vergunt, zonder dat deze omwonenden daar een actieve rol in hoeven te spelen. Omwonenden hebben de verantwoordelijkheid om aan te geven dat er iets mis gaat/is gegaan. Bedrijf en overheid moeten omwonenden hierin faciliteren.”

Wet- en regelgeving: Complex en onvolledig (benut)

Het betreft wet- en regelgeving die zeer complex is en het dus voor bevoegde gezagen én bedrijven niet altijd gemakkelijk maakt om te doorgronden. Bovendien worden de mogelijkheden die het VTH-stelsel nu biedt niet altijd goed benut. Daarnaast heeft de OvV geconstateerd dat de huidige wet- en regelgeving op sommige punten onvoldoende mogelijkheden biedt voor het adequaat meewegen van gezondheid als factor bij vergunningverlening.

Proactieve toepassing van actuele kennis nodig

Inzicht in de (gevolgen van) emissies en immissie is nodig als basis voor de bescherming van de gezondheid. Actuele kennis en inzicht ontbreekt, terwijl het proactief toepassen van hiervan nodig is voor het strenger vergunnen én voor tussentijds aanscherpen van vergunningen. Het recht te produceren (*license to operate*) wordt door de OvV direct gekoppeld aan een plicht tot blijvende innovatie.

Conclusie OvV: Gezondheid van omwonenden onvoldoende bescherming

De OvV concludeert in reactie op de hoofdvraag van het onderzoek dat het niet vanzelfsprekend is dat de gezondheid van omwonenden voldoende wordt beschermd “gezien de wijze waarop het stelsel in de praktijk vorm krijgt”. Met “het stelsel” wordt bedoeld op het VTH-stelsel van Vergunning, Toezicht en Handhaving, waarvoor bevoegde gezagen verantwoordelijk zijn.

Aanbevelingen

De OvV heeft acht aanbevelingen geformuleerd om de bescherming van de gezondheid van omwonenden van industriële bedrijven te verbeteren. De aanbevelingen zijn gericht aan Tata, Chemours en APN, aan VNO-NWC, aan respectievelijk de provincies Noord-Holland en Zuid-Holland en aan de gemeente Nijmegen, aan de omgevingsdiensten Noordzeekanaalgebied, DCMR en Regio Nijmegen, aan het RIVM en aan de staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat (IenW).

Op 23 april 2024 heeft de OvV uiteengezet hoe de opvolging van de verschillende partijen eruitziet, een jaar na het uitkomen van het oorspronkelijke rapport.

Dit is een uitgave van:

Overlegorgaan Fysieke Leefomgeving
Rijnstraat 8 | 2515 XP Den Haag
Postbus 20901 | 2500 EX Den Haag

E-mail: info@overlegorgaanfysiekeleefomgeving.nl

Kijk voor meer informatie op:
www.overlegorgaanfysiekeleefomgeving.nl

Uitgave | **Juli 2024**

