

SV-113

KISsessie gebiedsgericht bodembeheer

mr. ing. G.J. Kremers (TAUW bv)
mr. L.A.E. van Dijk (TAUW bv)

oktober 2003

Gouda, SKB

Stichting Kennisontwikkeling Kennisoverdracht Bodem

Auteursrechten

Alle rechten voorbehouden. Niets uit deze opgave mag worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopieën, opnamen of op enige andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van SKB.

Het is toegestaan overeenkomstig artikel 15a Auteurswet 1912 gegevens uit deze uitgave te citeren in artikelen, scripties en boeken mits de bron op duidelijke wijze wordt vermeld, alsmede de aanduiding van de maker, indien deze in de bron voorkomt, "©"KISsessie gebiedsgericht bodembeheer", november 2003, SKB, Gouda."

Aansprakelijkheid

SKB en degenen die aan deze publicatie hebben meegewerkt, hebben een zo groot mogelijke zorgvuldigheid betracht bij het samenstellen van deze uitgave. Nochtans moet de mogelijkheid niet worden uitgesloten dat er toch fouten en onvolledigheden in deze uitgave voorkomen. Ieder gebruik van deze uitgave en gegevens daaruit is geheel voor eigen risico van de gebruiker en SKB sluit, mede ten behoeve van al degenen die aan deze uitgave hebben meegewerkt, iedere aansprakelijkheid uit voor schade die mocht voortvloeien uit het gebruik van deze uitgave en de daarin opgenomen gegevens, tenzij de schade mocht voortvloeien uit opzet of grove schuld zijdens SKB en/of degenen die aan deze uitgave hebben meegewerkt.

Copyrights

All rights reserved. No part of this publication may be reproduced, stored in a retrieval system, or transmitted, in any form or by any means, electronic, mechanical, photocopying, recording and/or otherwise, without the prior written permission of SKB.

It is allowed, in accordance with article 15a Netherlands Copyright Act 1912, to quote data from this publication in order to be used in articles, essays and books, unless the source of the quotation, and, insofar as this has been published, the name of the author, are clearly mentioned, "©"KISsession region-oriented soil management ", November 2003, SKB, Gouda, The Netherlands."

Liability

SKB and all contributors to this publication have taken every possible care by the preparation of this publication. However, it can not be guaranteed that this publication is complete and/or free of faults. The use of this publication and data from this publication is entirely for the user's own risk and SKB hereby excludes any and all liability for any and all damage which may result from the use of this publication or data from this publication, except insofar as this damage is a result of intentional fault or gross negligence of SKB and/or the contributors.

Titel rapport
KISsessie gebiedsgericht bodembeheer

SKB rapportnummer
SV 113

Project rapportnummer
SV-113

Auteur(s)
mr. ing. G.J. Kremers
mr. L.A.E. van Dijk

Aantal bladzijden
Rapport: 11
Bijlagen: 3

Uitvoerende organisatie(s) (Consortium)
TAUW bv (mr. ing. G.J. Kremers en mr. L.A.E. van Dijk)

Uitgever
SKB, Gouda

Samenvatting

In Nederland komen diverse gebieden voor waar zowel de landbodem als de waterbodem verontreinigd is met voor het milieu schadelijke stoffen. Al naar gelang de ernst van een verontreiniging en de urgentie tot het treffen van maatregelen moeten deze gebieden met het oog op de kwaliteit van de bodem en/of van het oppervlaktewater worden gesaneerd. In de praktijk stuit men op problemen van juridische aard bij de toepassing van gebiedsgericht bodembeheer. Men wordt geconfronteerd met een overvloed aan wettelijke regels, circulaire, beleidsnotities en andere beleidsstukken. Het vinden van de juiste regels met een goede uitleg wordt als ingewikkeld ervaren en kost veel tijd. Bovendien leidt het een en ander gemakkelijk tot ongewenste verschillen in inzichten en uitleg van voorschriften.

Door de SKB, de provincie Noord-Holland, het Hoogheemraadschap van Uitwaterende Sluizen in Hollands Noorderkwartier en adviesbureau Tauw bv te Deventer zijn een tweetal bijeenkomsten (zogenaamde Kennis-integratie-sessies) georganiseerd. Tijdens deze bijeenkomsten zijn de knelpunten geïnventariseerd die kunnen optreden bij de toepassing van het juridisch instrumentarium ten behoeve van gebiedsgericht bodembeheer en is gezocht naar oplossingsrichtingen voor problemen. De in deze twee sessies besproken knelpunten, oplossingen en aanbevelingen worden in dit rapport beschreven.

Trefwoorden

Gecontroleerde termen
baggerspecie, bodemverontreiniging,
gebiedsgericht bodembeheer, hergebruik

Vrije trefwoorden

Titel project
KISsessie gebiedsgericht bodembeheer

Projectleiding
TAUW bv (mr. ing. G.J. Kremers,
tel. 0570-699824)

Dit rapport is verkrijgbaar bij:
SKB, Postbus 420, 2800 AK Gouda

Report title
KISsession region-oriented soil management

SKB report number
SV-113

Project report number
SV-113

Author(s)
mr. ing. G.J. Kremers
mr. L.A.E. van Dijk

Number of pages
Report: 11
Appendices: 3

Executive organisation(s) (Consortium)
TAUW bv (mr. ing. G.J. Kremers en mr. L.A.E. van Dijk)

Publisher
SKB, Gouda

Abstract

In the Netherlands there are various areas where soil on dry land and in the beds of watercourses are contaminated with substances that are harmful to the environment. These areas must be remediated according to the severity of the contamination and the level of urgency for the need to take measures, while taking account of the quality of the soil and/or surface water. In practice, a number of legal problems are encountered in the application of region-oriented soil management. There is an excess of statutory rules, circulars, policy memorandums and other policy documents. Finding the right rules with a comprehensible explanation is experienced as complicated and time-consuming. Furthermore, this can lead to unwanted differences in insights and the explanation of regulations.

The SKB, The province of North Holland, the Hoogheemraadschap van Uitwaterende Sluizen in Hollands Noorderkwartier and the consultancy firm Tauw bv in Deventer held two meetings (knowledge integration sessions). During these meetings, the problems that may occur while applying the legal tools for region-oriented soil management were inventoried and appropriate solutions were sought. The problems, solutions and recommendations discussed in these sessions are described in this report.

Keywords

Controlled terms

dredge spoil, region-oriented soil management, re-use, soil contamination

Uncontrolled terms

Project title
KISsession region-oriented soil management

Projectmanagement
TAUW bv (mr. ing. G.J. Kremers,
tel. 0570-699824)

This report can be obtained by: SKB, PO Box 420, 2800 AK Gouda, The Netherlands
Netherlands Centre for Soil Quality Management and Knowledge Transfer (SKB)

INHOUD

		SAMENVATTING.....	IV
		SUMMARY.....	V
Hoofdstuk	1	INLEIDING	1
Hoofdstuk	2	KNELPUNTENINVENTARISATIE	3
	2.1	Complexiteit van wet- en regelgeving	3
	2.2	Knelpunten tijdens communicatie	4
	2.3	Afbreukrisico	5
	2.4	Gebrek aan procesmatige sturing	5
	2.5	Tijdsfactor	6
Hoofdstuk	3	OPLOSSINGSRICHTINGEN.....	7
	3.1	Complexiteit van wet- en regelgeving	7
	3.2	Knelpunten tijdens communicatie	8
	3.3	Afbreukrisico	9
	3.4	Gebrek aan procesmatige sturing	9
	3.5	Tijdsfactor	10
Hoofdstuk	4	AANBEVELINGEN	11
Bijlage	A	DEELNEMERS KENNID-INTEGRATIE-SESSIES	

SAMENVATTING

KISSESSIE GEBIEDSGERICHT BODEMBEHEER

In Nederland komen diverse gebieden voor waar zowel de landbodem als de waterbodem verontreinigd is met voor het milieu schadelijke stoffen. Al naar gelang de ernst van een verontreiniging en de urgentie tot het treffen van maatregelen moeten deze gebieden met het oog op de kwaliteit van de bodem en/of van het oppervlaktewater worden gesaneerd. In de praktijk stuit men op problemen van juridische aard bij de toepassing van gebiedsgericht bodembeheer. Men wordt geconfronteerd met een overvloed aan wettelijke regels, circulaires, beleidsnotities en andere beleidsstukken. Het vinden van de juiste regels met een goede uitleg wordt als ingewikkeld ervaren en kost veel tijd. Bovendien leidt het een en ander gemakkelijk tot ongewenste verschillen in inzichten en uitleg van voorschriften.

Door de SKB, de provincie Noord-Holland, het Hoogheemraadschap van Uitwaterende Sluizen in Hollands Noorderkwartier en adviesbureau Tauw bv te Deventer zijn een tweetal bijeenkomsten (zogenaamde Kennis-integratie-sessies) georganiseerd. Tijdens deze bijeenkomsten zijn de knelpunten geïnventariseerd die kunnen optreden bij de toepassing van het juridisch instrumentarium ten behoeve van gebiedsgericht bodembeheer en is gezocht naar oplossingsrichtingen voor problemen. De in deze twee sessies besproken knelpunten, oplossingen en aanbevelingen worden in dit rapport beschreven.

SUMMARY

KISSESSION REGION-ORIENTED SOIL MANAGEMENT

In the Netherlands there are various areas where soil on dry land and in the beds of water-courses are contaminated with substances that are harmful to the environment. These areas must be remediated according to the severity of the contamination and the level of urgency for the need to take measures, while taking account of the quality of the soil and/or surface water. In practice, a number of legal problems are encountered in the application of region-oriented soil management. There is an excess of statutory rules, circulars, policy memorandums and other policy documents. Finding the right rules with a comprehensible explanation is experienced as complicated and time-consuming. Furthermore, this can lead to unwanted differences in insights and the explanation of regulations.

The SKB, The province of North Holland, the Hoogheemraadschap van Uitwaterende Sluizen in Hollands Noorderkwartier and the consultancy firm Tauw bv in Deventer held two meetings (knowledge integration sessions). During these meetings, the problems that may occur while applying the legal tools for region-oriented soil management were inventoried and appropriate solutions were sought. The problems, solutions and recommendations discussed in these sessions are described in this report.

HOOFDSTUK 1

INLEIDING

In Nederland komen diverse gebieden voor waar zowel de landbodem als de waterbodem verontreinigd is met voor het milieu schadelijke stoffen. Al naar gelang de ernst van een verontreiniging en de urgentie tot het treffen van maatregelen moeten deze gebieden met het oog op de kwaliteit van de bodem en/of van het oppervlaktewater worden gesaneerd. Uitgangspunt daarbij is, dat bij ernstige bodemverontreiniging uit het verleden (ontstaan vóór 1987) wordt gesaneerd tot de in het kader van de beleidsvernieuwing bodembeheer vastgestelde bodemgebruikswaarden (BGW; functiegericht saneren). Bij niet-ernstige verontreiniging veroorzaakt vóór 1987 wordt gestreefd naar een geleidelijke bodemkwaliteitsverbetering door middel van actief bodembeheer (zie NMP4, paragraaf 3.2). Verontreinigingen die zijn veroorzaakt na 1987 dienen in principe in zijn geheel te worden verwijderd.

In de uitvoeringspraktijk stuit men op problemen van juridische aard bij de toepassing van gebiedsgericht bodembeheer, waarbij zowel de landbodem als de waterbodem is betrokken. Dit is voor de Stichting Kennisontwikkeling Kennisoverdracht Bodem (SKB), de provincie Noord-Holland, het Hoogheemraadschap van Uitwaterende Sluizen in Hollands Noorderkwartier en adviesbureau TAUW bv te Deventer aanleiding geweest een tweetal bijeenkomsten te organiseren met als doel te verduidelijken welke knelpunten er zijn bij de toepassing van het juridisch instrumentarium voor gebiedsgericht bodembeheer. *Gebiedsgericht bodembeheer* is in het kader VAN deze exercitie breed uitgelegd. Het is een verzamelterm voor specifieke saneringsmaatregelen, onderhoudswerkzaamheden en alle andere (her)inrichtingsmaatregelen die plaatsvinden in in ruimtelijke zin begrensde gebieden waarin de (water)bodem is verontreinigd, qua schaalgrootte uitstijgend boven individueel locatieniveau, waarbij zowel de landbodem als de waterbodem zijn betrokken. Het zoeken naar oplossingen voor bodemverontreiniging is daarbij primair gericht op de ontwikkeling of instandhouding van natuurtechnische, cultuurhistorische of andere waarden in het betreffende gebied zelf en niet daarbuiten. Dit gebeurt dikwijls in combinatie met andere initiatieven, zoals natuurontwikkeling, regulier onderhoud, vergroten van de veiligheid etc. Bij de realisatie van dergelijk gebiedsgericht bodembeheer zijn (kunnen) verschillende milieuwetten met bijbehorende uitvoeringsbesluiten tegelijkertijd van toepassing (zijn), zoals de Wet bodembescherming (Wbb), de Wet milieubeheer (Wm) en de Wet verontreiniging oppervlaktewateren (Wvo). Wanneer bijvoorbeeld in het kader van inrichtingsmaatregelen verontreinigde baggerspecie wordt ontgraven, is er sprake van een sanering en gelden dientengevolge de kwaliteitseisen van de Wbb voor de achterblijvende (water)bodem. Bij de toepassing van vrijkomende baggerspecie krijgt men te maken met de Wm en de Wvo voor zover het gebruik daarvan plaatsvindt op land resp. in oppervlaktewater.

Kortom, men wordt dikwijls geconfronteerd met een overvloed aan wettelijke regels, circulaire, beleidsnotities en andere beleidsstukken, met bijbehorende taken en bevoegdheden van overheidsinstanties. Het vinden van de juiste regels met de goede uitleg wordt als ingewikkeld ervaren en kost veel tijd, waardoor de uitvoering van gebiedsgericht bodembeheer gemakkelijk vertraging kan oplopen. Bovendien leidt het een en ander in de bestuurspraktijk tot verschillen in inzichten en uitleg van voorschriften, waarvan de ratio niet altijd door iedereen wordt begrepen.

De complexiteit van het onderwerp en de verschillende juridische invalshoeken die daarbij moeten worden gehanteerd, maakten tot nu toe een zinvolle en resultaatgerichte discussie over dit onderwerp weinig zinvol. Inmiddels hebben verschillende bevoegde instanties ervaring opgedaan met projecten op het terrein van gebiedsgericht bodembeheer waarbij zowel de landbodem als

de waterbodem is betrokken, hetgeen een basis biedt om aan de hand van ervaringen uit de praktijk het juridische instrumentarium in breder verband te bezien.

Daartoe zijn de vragen die samenhangen met de inzet van het juridische instrumentarium voor gebiedsgericht bodembeheer bediscussieerd door alle direct betrokken overheidsinstanties in een tweetal bijeenkomsten (zogenaamde Kennis-Integratie-Sessies). Door de verschillende betrokken instanties bij elkaar te brengen, is het gelukt in een relatief korte tijd een globaal overzicht te krijgen van de problemen die kunnen optreden. De deelnemende instanties zijn geselecteerd aan de hand van toebedeelde taken en bevoegdheden op het gebied van gebiedsgericht bodembeheer. In bijlage A zijn de deelnemers van dit onderzoek, onder vermelding van de organisatie waarbij zij werkzaam zijn, vermeld. De organisatie en rapportage van het onderhavige project werd verzorgd door Tauw bv.

Tijdens de Kennis-Integratie-Sessies heeft iedere deelnemer geprobeerd de problematiek niet alleen vanuit zijn of haar eigen werkveld te bekijken, maar is tevens getracht daarbij rekening te houden met de belangen van anderen. Vanuit deze grondhouding is tijdens de eerste sessie gesproken over knelpunten (hoofdstuk 2). Tijdens de tweede bijeenkomst is gepraat over oplossingsrichtingen voor geconstateerde knelpunten (hoofdstuk 3) en zijn enkele aanbevelingen geformuleerd die samenhangen met ervaren knelpunten en daarmee samenhangende oplossingsrichtingen (hoofdstuk 4).

HOOFDSTUK 2

KNELPUNTENINVENTARISATIE

Tijdens een bijeenkomst op 3 september 2002 met betrokken vertegenwoordigers van de overheid (rijk, provincies, waterschappen) zijn de knelpunten geïnventariseerd, die kunnen optreden bij de aanpak van gebiedsgericht bodembeheer, waarbij zowel de waterbodem als de landbodem zijn betrokken.

De gesignaleerde knelpunten zijn als volgt te rangschikken:

- Complexiteit van wet- en regelgeving;
- Communicatiebehoefte;
- Afbreukrisico;
- Gebrek aan procesmatige sturing;
- Tijdsfactor.

Iedere groep van knelpunten wordt hierna beknopt toegelicht.

2.1 Complexiteit van wet- en regelgeving

De wet- en regelgeving die van toepassing is op gebiedsgericht bodembeheer, waarbij zowel de waterbodem als de landbodem zijn betrokken, is complex. Hiervoor zijn verschillende oorzaken aan te wijzen:

a. Sectorale opbouw onvoldoende toegesneden op gebiedsgericht bodembeheer

Er zijn verschillende wetten met bijbehorende uitvoeringsvoorschriften van toepassing op de uitvoering van gebiedsgericht bodembeheer. Dit is vooral het gevolg van de sectorale opbouw van de Nederlandse milieuwetgeving en -regelgeving. De sectorale verdeling van rechtsregels over milieucompartimenten bemoeilijkt de toegankelijkheid van voorschriften hetgeen verkeerd uitpakt bij de oplossing van integrale vraagstukken, zoals bij gebiedsgericht bodembeheer. De introductie van de Wet milieubeheer heeft hierin geen wezenlijke verandering gebracht. Nog steeds hebben we te maken met wettelijke voorschriften die verspreid voorkomen over verschillende milieuregelingen (Wm, Wvo, Wbb). Een extra probleem is dat bij gebiedsgericht bodembeheer tevens rekening moet worden gehouden met de publiekrechtelijke regels die niet primair zijn opgesteld ter bescherming van het milieu, maar wel van betekenis zijn bij inrichtingsmaatregelen en saneringsaanpak, zoals die op het gebied van de ruimtelijke ordening en de natuurbescherming. En naast publiekrechtelijke regels krijgt men te maken met privaatrechtelijke aangelegenheden, zoals het eigendomsrecht en andere zakelijke rechten, die voorwaarden stellen aan de realisatie van gebiedsgericht bodembeheer. Kortom, het huidige systeem van wet- en regelgeving, gericht op milieucompartimenten en verdeeld in bestuursrecht en privaatrecht, is niet, dan wel onvoldoende toegesneden op gebiedsgericht bodembeheer.

b. Veel regels waarvan de betekenis van de inhoud soms te wensen overlaat

Alles bij elkaar opgeteld, zijn op de uitvoering van gebiedsgericht bodembeheer in theorie buitengewoon veel regels van toepassing, verspreid over verschillende rechtsgebieden en vervat in tal van voorschriften. Dientengevolge raakt men gemakkelijk de weg kwijt bij het beoordelen van de juridische haalbaarheid van projecten en het zoeken naar oplossingen voor mogelijke juridische problemen. Er zijn slechts weinigen die het geheel van wet- en regelgeving dat van belang is voor gebiedsgericht bodembeheer kunnen of willen overzien. Daar komt bij dat de betekenis van onderdelen van de regelgeving niet steeds helder is en ruimte laat voor interpretatie, hetgeen aanleiding geeft voor verschillende uitleg van wetsartikelen en inzichten. Een voorbeeld daarvan is de vraag wanneer gesproken kan worden van het "storten" zoals bedoeld in het kader van de afvalstoffenregelgeving. Doordat de meningen omtrent dit begrip uiteenlopen, kunnen

verschillen ontstaan bij de inzet van het juridische instrumentarium, hetgeen willekeur in de hand kan werken. Desalniettemin bestaat de indruk, dat de vigerende wet- en regelgeving in het algemeen voldoende ruimte biedt gewenste ontwikkelingen mogelijk te maken, mits zij adequaat wordt toegepast.

c. Verschillen in te beschermen belangen die ten grondslag liggen aan regels

Doordat de verschillende wet- en regelgeving vanuit een eigen specifieke behoefte is ontstaan, zijn de voorschriften niet toegesneden op gebiedsgericht bodembeheer. In de bestaande wetgevingssystematiek is iedere wet afzonderlijk gericht op de bescherming van de belangen van de onderwerpen waarvoor die wet is opgesteld. Daarbij is het milieubelang nader uitgewerkt in verschillende wetten en uitvoeringsvoorschriften. Bovendien hebben andere belangen, zoals die van de ruimtelijke ordening en de natuurbescherming, een afzonderlijke plek gekregen in al dan niet specifiek voor deze onderwerpen geschreven regels.

Afstemming tussen al deze belangen moet op projectniveau plaatsvinden. Vanwege de vele voorschriften en het verspreide voorkomen er van is afstemming van regels met bijbehorende belangen een ingewikkelde aangelegenheid en een specialistisch werk. Dit kan er toe leiden, dat de uitvoering van een gewenste inrichtingsmaatregel of saneringsaanpak wordt gefrustreerd door problemen van legislatieve aard.

2.2 Knelpunten tijdens communicatie

Vanwege de complexiteit van de wet- en regelgeving voor gebiedsgericht bodembeheer, waarbij zowel de waterbodem als de landbodem zijn betrokken, is communicatie tussen direct betrokkenen van het grootste belang. Deze verloopt echter niet altijd optimaal. Daarbij zijn de volgende knelpunten naar voren gekomen:

a. Met het oog op de verschillende betrokken belangen

Er zijn veel factoren betrokken bij de aanpak van gebiedsgericht bodembeheer die in principe allemaal hun eigen belangen nastreven. De belangen die in het geding zijn richten zich niet uitsluitend op (onderdelen van) de milieubescherming. De discussie over de milieuaspecten die zijn verbonden aan de aanpak van gebiedsgericht bodembeheer en de daarmee samenhangende wet- en regelgeving wordt als gevolg van de vele belangen die er bij zijn betrokken dan ook dikwijls verbreed door andere dan milieubelangen daaraan toe te voegen, hetgeen het vinden van een draagvlak voor een voor ieder aanvaardbare oplossing bemoeilijkt. Als voorbeeld wordt genoemd het risico van BSE-besmetting voor het vee ten gevolge van de toepassing van baggerspecie op grasland, waardoor een voor het milieu wenselijke aanpak door de boerenstand zou kunnen worden tegengewerkt. Bovendien stuit men op bestaande privaatrechtelijke verhoudingen met betrekking tot gronden binnen het gebied waarin maatregelen moeten worden getroffen. Niet iedere rechthebbende van grond zal vrijwillig willen meewerken aan oplossingen ten gevolge waarvan verontreinigde baggerspecie of grond terechtkomt op zijn bezit, ook al zullen de maatregelen geheel overeenkomstig de vigerende wet- en regelgeving worden uitgevoerd.

b. Met het oog op een goede afstemming tussen overheden

De versnippering van voorschriften over wet- en regelgeving inzake gebiedsgericht bodembeheer met de daarmee samenhangende partiële toedeling van verantwoordelijkheden en bevoegdheden aan overheidsinstanties, draagt bij aan de behoefte van onderlinge afstemming bij de toepassing en handhaving van deze voorschriften.

Onderlinge afstemming is noodzakelijk op in ieder geval twee niveaus: tussen de betrokken onderdelen van eenzelfde bestuurlijke laag van overheidsinstanties (rijksoverheid, provincies, gemeenten en waterschappen) en tussen de rijksoverheid en de decentrale overheidsinstanties.

De indruk bestaat dat de decentrale overheidsinstanties daarbij wellicht meer beleidsruimte moet worden gelaten door de rijksoverheid, zonder te veel in te boeten aan rechtszekerheid. Ook vindt

er te weinig uitwisseling plaats van bestaande kennis en ervaring tussen bevoegde instanties op lokaal en regionaal niveau over de toepassing van taken en bevoegdheden inzake de aanpak van gebiedsgericht bodembeheer.

2.3 **Afbreukrisico**

Vanwege de complexiteit van de wet- en regelgeving voor gebiedsgericht bodembeheer bestaat het risico van foutieve wetstoepassing, bijvoorbeeld als gevolg van verkeerde interpretatie van voorschriften:

a. Onzekerheden ten aanzien van een juiste uitleg van voorschriften

Aanvankelijk is een regel dikwijls eenvoudig van inhoud en opzet. Maar als gevolg van opgedane ervaringen in de praktijk met de toepassing van de voorschriften en voortschrijdende inzichten en ontwikkelingen zullen de regels over het algemeen de neiging hebben ingewikkelder te worden. Daarbij ontstaan er dikwijls afstemmingsproblemen. Bij de wijziging van regels zullen compromissen moeten worden gesloten hetgeen vaak ten koste gaat van de helderheid van de inhoud en de betekenis van voorschriften. Dientengevolge kunnen er onzekerheden ontstaan over de juistheid van de uitleg van voorschriften waardoor het risico ontstaat dat overheidsbeslissingen onrechtmatig worden genomen, hetgeen vervelende consequenties kan hebben wanneer zoiets voor de rechter wordt gebracht. De geschetste situatie heeft zich ook voorgedaan bij de wet- en regelgeving voor gebiedsgericht bodembeheer. Het risico van verkeerde besluitvorming is vrij hoog vanwege de complexiteit van de betreffende wet- en regelgeving. Gevolg is dat weinigen de vingers willen branden aan besluitvorming inzake gebiedsgericht bodembeheer.

b. Slappe knieën

Gelet op de onzekerheden die kleven aan de juridische beoordeling van wet- en regelgeving inzake gebiedsgericht bodembeheer is het gemakkelijker te roepen dat iets niet kan, dan te verdedigen dat iets wel kan. Deze attitude komt zowel voor bij juristen die gevraagd worden om hun oordeel te geven over de betreffende wet- en regelgeving, als bij de bestuurders die politiek verantwoordelijk zijn voor de definitieve keuzes die moeten worden gemaakt om gebiedsgericht bodembeheer van de grond te krijgen.

2.4 **Gebrek aan procesmatige sturing**

Bij gebiedsgericht bodembeheer zijn verschillende onderdelen van de overheid betrokken, waarbij een ieder in principe op komt voor zijn eigen belangen:

Uitoefening van taken en bevoegdheden

De taken en bevoegdheden van de overheid bij de aanpak van gebiedsgericht bodembeheer, waarbij zowel de waterbodem als de landbodem betrokken zijn, komen toe aan verschillende overheidsinstanties. De werkzaamheden die per individuele overheidsinstantie moeten worden verricht, zijn door die instanties meestal ondergebracht bij uiteenlopende onderdelen van de organisatie. Daarbij komt het nog dikwijls voor dat de specifieke milieuonderwerpen compartimentsgewijs over de organisatie zijn verdeeld, terwijl de andere beleidsvelden die relevant zijn voor gebiedsgericht bodembeheer, zoals ruimtelijke ordening, natuurbeheer en water, een eigen plek hebben binnen de organisatie. Bij de aanpak van gebiedsgericht bodembeheer zal een organisatieonderdeel afzonderlijk geneigd zijn de problematiek juridisch te beoordelen vanuit de eigen vertrouwde invalshoek. Een dergelijke werkwijze is inherent aan de huidige opzet van het openbaar bestuur en volstrekt legitiem, maar bemoeilijkt het creëren van een integrale oplossing voor gebiedsgericht bodembeheer waarbij gezamenlijke doelen moeten worden nagestreefd. Het ontbreekt aan voldoende procesmatige sturing en de daarmee samenhangende toedeling van verantwoordelijkheden die nodig zijn om de verschillende belangen te stroomlijnen en de gewenste richting te geven.

2.5 Tijdsfactor

De voorbereiding van de aanpak van gebiedsgericht bodembeheer vergt door de complexiteit meestal veel tijd en is vaak een langdurig proces:

Langdurige voorbereidingsfase

De voorbereiding van gebiedsgericht bodembeheer zal over het algemeen vrij lang duren, zodat tijdens de opstart van inrichtingsmaatregelen of een saneringsaanpak, waarbij gezocht wordt naar oplossingen voor opdoemende problemen, diverse omstandigheden kunnen wijzigen. Met name voortschrijdende inzichten in de (on)mogelijkheden van de technische aanpak van de sanering kunnen er toe leiden dat tussentijdse veranderingen moeten worden aangebracht in de voorgenomen maatregelen. De haalbaarheid van een gewijzigde planopzet is mede afhankelijk van de aldan vigerende wet- en regelgeving. Het omgekeerde is ook mogelijk. Het kan gebeuren dat de wet- en regelgeving wijzigt tijdens de voorbereidingsfase van gebiedsgericht bodembeheer, hetgeen consequenties heeft voor de juridische haalbaarheid van de aanvankelijk gekozen planopzet.

HOOFDSTUK 3

OPLOSSINGSRICHTINGEN

Tijdens een bijeenkomst op 3 oktober 2002 met berokken vertegenwoordigers van de overheid (rijk, provincies, waterschappen) zijn oplossingsrichtlijnen besproken voor de geïnventariseerde knelpunten zoals, verwoord in hoofdstuk 2. Per groep van knelpunten worden de oplossingsrichtlijnen hierna behandeld.

3.1 Complexiteit van wet- en regelgeving

De wet- en regelgeving met betrekking tot gebiedsgericht bodembeheer, waarbij zowel de landbodem als de waterbodem zijn betrokken, is complex. De volgende problemen doen zich voor:

- sectorale opbouw is onvoldoende toegesneden op gebiedsgericht bodembeheer;
- veel regels waarvan de betekenis van de inhoud soms te wensen overlaat;
- verschillen in te beschermen belangen die ten grondslag liggen aan regels.

Op zich behoeven veel regels die tegelijkertijd van toepassing kunnen zijn geen probleem te zijn. Dit verschijnsel zien we wel op meer terreinen van het overheidsbeleid zonder dat het tot uitvoeringsproblemen aanleiding geeft. Maar waarom is dit dan wel het geval bij gebiedsgericht bodembeheer? Dit verschijnsel heeft vooral te maken met het feit dat de regels niet specifiek zijn geschreven voor gebiedsgericht bodembeheer, maar voor de bescherming van uiteenlopende andere belangen met als gevolg dat de geldende regels vanwege hun sectorale belangenkader daarop niet of onvoldoende zijn toegesneden. Daardoor bestaat het risico, dat de vanuit het technisch oogpunt meest aantrekkelijke aanpak om bodemverontreiniging tegemoet te treden, stuit op juridische bezwaren. Doordat in de praktijk dikwijls eerst nagedacht wordt over de beste milieutechnische oplossing en daarna pas de vraag aan de orde komt of de voorgenomen aanpak juridisch haalbaar is, kunnen concessies noodzakelijk zijn om een plan haalbaar te maken. Dientengevolge kan het gevoel ontstaan dat de definitieve keuze niet de in technisch opzicht beste is. Men kan zich wapenen tegen een dergelijke onbevredigende uitkomst door in een zo vroeg mogelijk stadium de jurist er bij te betrekken en de juridische randvoorwaarden van meet af aan mee te laten lopen tijdens het voorbereidingsproces. Maar ook dan is niet altijd te voorkomen dat de wet- en regelgeving de uitvoering van een vanuit technisch oogpunt aantrekkelijke aanpak in de weg staat.

Dit betekent overigens niet dat hiermee is aangetoond, dat ons rechtssysteem faalt, omdat het de meest wenselijke oplossing tegenhoudt. Immers, de technisch beste oplossing valt niet automatisch samen met de vanuit de bestuurlijke en juridische oogpunten meest wenselijke c.q. toelaatbare situatie. Het kan gebeuren dat als gevolg van een beleidsmatige afweging van belangen bewust wordt gekozen voor een vanuit louter technisch oogpunt bekeken mindere oplossing, en daar is op zich niets op tegen. Indien zo'n aanpak dan ook nog past binnen de huidige wet- en regelgeving is er geen probleem.

De werkelijke problemen zijn de gevallen, waarbij de wet- en regelgeving gebiedsgerichte ingrepen frustreert die vanuit zowel milieutechnisch als beleidsmatig oogpunt als meest wenselijk worden beschouwd. Om deze categorie van gevallen toch doorgang te laten vinden, kan worden gedacht aan een aanpak, waarbij de keuze van een ingreep en de bijbehorende besluitvorming mede afhankelijk is gesteld van het maatschappelijke belang dat met de betreffende activiteit wordt gediend. Een dergelijke gedachtegang vertoont overeenkomsten met hetgeen met het project Stad en Milieu wordt beoogd. Op vergelijkbare wijze zou een met de wet- en regelgeving strijdige ingreep, die vanuit zowel milieutechnische als beleidsmatige zin de voorkeur geniet, onder nader te bepalen voorwaarden mogelijk moeten zijn; eventueel in combinatie met het nemen

van compenserende maatregelen (*maatwerk binnen de milieukaders*). Maar voordat tot een dergelijke werkwijze wordt besloten moet worden getracht de mogelijkheden die de wet- en regelgeving bieden optimaal te betrekken bij de planvorming. Eenvoudige kwesties zijn op die manier naar verwachting zonder al teveel problemen op te lossen. Bij ingewikkelder zaken zal men over het algemeen meer moeite moeten doen om het een en ander rond te krijgen. Pas als dat met het huidige instrumentarium niet lukt, moet worden gedacht aan de hier bedoelde maatwerkconstructie.

3.2 Knelpunten tijdens communicatie

Communicatie is van het allergrootste belang bij gebiedsgericht bodembeheer, waarbij zowel de landbodem als de waterbodem zijn betrokken. De onderkende problemen zijn van belang met het oog op:

- de verschillende betrokken belangen;
- een goede afstemming tussen overheden.

De verschillende factoren en belangen die een rol vervullen bij gebiedsgericht bodembeheer noodzaken het milieubelang te koppelen aan andere belangen (bijvoorbeeld milieu en wateroverlast). De koppeling komt niet zomaar tot stand. Daarvoor is communicatie noodzakelijk. Hier komt bij dat het milieubelang steeds minder als een zelfstandige factor te midden van andere belangen wordt opgevat. Het milieu is meer een onderdeel van andere onderwerpen geworden, zoals van de ruimtelijke ontwikkeling of het treffen van rivierverruimende maatregelen. Door deze ontwikkelingen neemt de communicatiebehoefte bij gebiedsgericht bodembeheer toe. Bodembeheer zal vaker deel uitmaken van een groter verband, waarin het een onderdeel is van een problematiek die bestaat uit meerdere facetten.

De geconstateerde veranderingen hebben in ieder geval twee gevolgen. Aan de ene kant bestaat daardoor het gevaar dat de betekenis van het milieubelang als afwegingskader bij beslissingen vermindert. Dit zou jammer zijn. We moeten oppassen dat het milieubelang niet teveel van zijn zelfstandige waarde verliest. Aan de andere kant bieden de veranderingen ook kansen voor het milieu. Doordat het milieu steeds vaker deel uitmaakt van een bredere afweging wordt het gemakkelijker andere belangen te koppelen aan die van het milieubelang, hetgeen de uitvoering van gebiedsgerichte bodembeheerprojecten kansrijker maakt dan voorheen.

Teneinde optimaal te profiteren van de kansen die de geschetste ontwikkelingen te bieden hebben, is het belangrijk op het juiste ogenblik de juiste mensen bij elkaar te roepen. Dit betekent dat reeds in een vroeg stadium andere betrokkenen opkomend voor andere belangen dan de bodembescherming de kans moeten krijgen mee te praten over een initiatief (*open planproces*). Weliswaar wordt daardoor de voorbereidingsfase van gebiedsgericht bodembeheer ingewikkelder in vergelijking met een voorbereiding zonder alle betrokkenen aan tafel, maar dat nadeel wordt naar verwachting ruimschoots gecompenseerd met een adequater vervolgtraject. Het wordt als de enige mogelijkheid gezien voor een structurele oplossing; anders loopt men het risico dat er tijdens de uitvoering vragen komen en stagnatie optreedt.

Tijdens dit communicatieproces, waarbij de inzet van een communicatiedeskundige goede diensten kan bewijzen, kunnen twee trajecten van elkaar worden onderscheiden:

- communicatie met vertegenwoordigers van overheidsinstanties;
- communicatie met burgers.

Allereerst is overleg nodig tussen de betrokken overheidsinstanties, gericht op het verschaffen van duidelijkheid aan iedereen over de voorgenomen ingrepen en de rol die van iedere overheid daarbij wordt verwacht. Het overleg zal moeten leiden tot concrete afspraken over zaken als wie wat zal doen, wanneer dat zal plaatsvinden, hoe bevoegdheden zullen worden gebruikt, etc. Daarbij moet niet alleen op ambtelijk niveau afstemming plaatsvinden, maar ook op bestuurlijk

niveau moeten de afspraken worden bestendigd, opdat het initiatief met voldoende draagvlak wordt gepresenteerd. Pas daarna komt de communicatie met burgers aan bod, zodat de boodschap helder kan worden overgebracht.

3.3 Afbreukrisico

Door de complexiteit van de wet- en regelgeving kunnen gemakkelijk fouten worden gemaakt bij de wetstoepassing. Daardoor is het mogelijk dat besluiten schade oplopen als deze worden onderworpen aan een rechterlijke toetsing.

De volgende elementen spelen hierbij in ieder geval een rol:

- onzekerheden ten aanzien van een juiste uitleg van voorschriften;
- slappe knieën.

De kans dat men bij de uitleg van complexe wet- en regelgeving in het ongelijk wordt gesteld, is in het algemeen groter dan bij de toepassing van eenvoudig te interpreteren voorschriften. Naarmate een overheidsinstantie vaker in het ongelijk wordt gesteld inzake eenzelfde soort van aangelegenheid, ontstaat de neiging minder risico's te nemen op dat terrein.

Dit *risicomijdend gedrag* wordt versterkt door de algemene trend van toename van bezwaar- en beroepsprocedures tegen overheidsbesluiten. De toenemende mondigheid en professionalisering van burgers is tevens waarneembaar in privaatrechtelijke verhoudingen, wat doorwerkt in het bodembeheer, te meer omdat in de samenleving een sterk bewustzijn leeft van de negatieve gevolgen van bodemverontreiniging. Het een en ander kan er bijvoorbeeld toe leiden, dat functiegericht bodembeheer waarbij na sanering verontreiniging in de bodem achterblijft, niet altijd zondermeer wordt geaccepteerd ondanks de aanwezigheid van een goedgekeurd saneringsplan. Daarnaast draagt de dreiging van kostenverhaal door de overheid, bijvoorbeeld op grond van ongerechtvaardigde verrijking, bij tot een kritische houding van het publiek jegens de aanwezigheid van bodemverontreiniging.

Het afbreukrisico leidt derhalve maar al te vaak tot risicomijdend gedrag bij overheidsinstanties. En dat is jammer, omdat de uitvoering van gebiedsgericht bodembeheer, waarbij zekere risico's nu eenmaal inherent zijn aan de besluitvorming, daarvan de dupe is. Teneinde deze situatie te verbeteren, moet worden gestreefd naar minimalisatie van het afbreukrisico. Dit kan worden bereikt door een zo groot mogelijk maatschappelijk *draagvlak* te creëren voor een initiatief. Indien iedereen tevreden is over de ingeslagen weg, wordt een belangrijke reden weggenomen om de rechtmatigheid van de besluiten die daaraan ten grondslag liggen, aan te vechten. Dit betekent dat in een zo vroeg mogelijk stadium van de besluitvorming overleg nodig is met andere betrokkenen (zowel overheidsinstanties als burgers) gericht op het bereiken van consensus over de hoofdlijnen van het initiatief (zie ook paragraaf 3.2 en 3.4).

3.4 Gebrek aan procesmatige sturing

Momenteel ontbreekt het binnen het openbaar bestuur aan voldoende procesmatige sturing die nodig is om de verschillende belangen bij gebiedsgericht bodembeheer te stroomlijnen en de gewenste richting te geven. Dikwijls is de wil om af te stemmen best wel aanwezig, maar vormen organisatorische en processuele aangelegenheden een belemmering om dit om te zetten in daadkracht. Deelprocessen volgen nu eenmaal hun eigen weg, hetgeen de integratie van belangen bemoeilijkt (verschillend jargon wat kan leiden tot spraakverwarring, etc.).

Afstemming van belangen en verantwoordelijkheden is niet vanzelfsprekend en kan niet van de grond komen zonder een vorm van procesmatige aansturing. De inzet van een *procesmanager*, die de regie van het initiatief in handen heeft en er op toe ziet dat alle betrokken belangen voldoende aan bod komen, kan uitkomst bieden. Daarvoor is het nodig dat een *plan op hoofdlijnen* beschikbaar is met een heldere doelomschrijving, waaraan zij die politieke verantwoordelijkheid dragen zich vooraf hebben geconformeerd (inclusief een financiële paragraaf). Deze bestuurlijke

rugdekking heeft tevens als voordeel, dat de wenselijkheid van het initiatief buiten discussie staat wat een effectieve uitvoering van het plan ten goede komt. Met het oog op een adequate uitvoering van het plan kan worden besloten de werkzaamheden op te splitsen in onderdelen met voor ieder segment een projectleider, waarbij de procesmanager het totaal in de gaten blijft houden.

3.5 Tijdsfactor

De voorbereiding van gebiedsgericht bodembeheer, waarbij zowel de waterbodem als de landbodem zijn betrokken, kost meestal veel tijd. De voorbereidingstermijn is te bekorten met behulp van *procesmatige sturing* (zie paragraaf 3.4) in combinatie met een goede *communicatie* (zie paragraaf 3.2).

Daarnaast zijn er enkele andere factoren die het tijdsbeslag van de voorbereiding van gebiedsgericht bodembeheer in het bijzonder kunnen beïnvloeden. Deze zijn: beschikbaar gestelde *financiën*, *noodzaak* van het initiatief en het *ambitieniveau*.

Het maakt een verschil of er voor een initiatief veel of weinig geld beschikbaar is gesteld. Datzelfde geldt voor de noodzaak die wordt gevoeld om een probleem aan te pakken en de doelstellingen die daarbij worden gehanteerd. Deze factoren zijn niet statisch, maar kunnen wijzigen in de tijd, wat effect heeft op de uitvoerbaarheid van een initiatief. Meer geld betekent dat het initiatief gemakkelijker te realiseren is, terwijl het verminderen van de financiële ruimte een averechts effect heeft. Door steeds goed in te spelen op veranderingen met betrekking tot geld, noodzaak en ambitieniveau met betrekking tot een initiatief tijdens de voorbereidingsfase, zijn complicaties te overwinnen zonder veel tijd te verliezen. Dit kan met een voorbeeld worden verduidelijkt. Als reactie op het beperken van de budgettaire ruimte kan het ambitieniveau naar beneden toe worden bijgesteld of de uitvoeringsfase worden opgerekt. Of deze opties soelaas bieden in een concreet geval is uiteraard afhankelijk van andere factoren, waaronder de noodzaak van het initiatief. In een uiterst geval kan dit er toe leiden dat een initiatief wordt afgeblazen, bijvoorbeeld omdat de noodzaak en/of het ambitieniveau zich verzetten tegen het doen van concessies. Het voorbeeld laat ook zien dat in alle gevallen maatwerk is vereist, waarbij op grond van een afweziging van alle betrokken belangen aanpassing plaatsvindt van het initiatief zonder kostbare tijd te verliezen.

HOOFDSTUK 4

AANBEVELINGEN

1. De gesignaleerde knelpunten (complexiteit van wet- en regelgeving, knelpunten tijdens communicatie, afbreukrisico, gebrek aan procesmatige sturing en tijdsfactor) en opgenomen verbeteringsvoorstellen in het onderhavige rapport over de juridische uitvoerbaarheid van wet- en regelgeving inzake gebiedsgericht bodembeheer, waarbij zowel de landbodem als de waterbodem zijn betrokken, dienen onder de aandacht te worden gebracht van de STuWa-Bo. Als zodanig kan het rapport een rol spelen bij de verdere beleidsontwikkeling van integraal gebiedsgericht bodembeheer.
2. Communicatie behoort van meet af aan een wezenlijk onderdeel te zijn van (procesmanagement bij) gebiedsgericht bodembeheer, zowel om de kansen optimaal te benutten als de valkuilen te ontwijken. Tijdens het communicatieproces, waarbij de inzet van een communicatiedeskundige goede diensten kan bewijzen, moeten twee onderdelen van elkaar goed worden onderscheiden:
 - communicatie met vertegenwoordigers van overheidsinstanties;
 - communicatie met burgers.Allereerst is overleg nodig tussen de betrokken overheidsinstanties, gericht op het verschaffen van duidelijkheid over voorgenomen inrichtingsmaatregelen en de rol die van iedere overheid daarbij wordt verwacht. Pas daarna komt de communicatie met burgers aan bod, zodat de boodschap helder kan worden overgebracht.
3. Bestuurlijk draagvlak is een primaire vereiste voor het welslagen van gebiedsgericht bodembeheer. Bovendien moet worden gestreefd naar een zo groot mogelijk maatschappelijk draagvlak voor een initiatief. Indien iedereen tevreden is over de weg die wordt ingeslagen, wordt een belangrijke prikkel weggenomen om de rechtmatigheid van besluiten die daaraan ten grondslag liggen, juridisch aan te vechten. Dit betekent dat in een zo vroeg mogelijk stadium van de besluitvorming overleg nodig is met alle betrokkenen (zowel overheidsinstanties als burgers) gericht op het bereiken van consensus over de hoofdlijnen van het initiatief. Daarnaast dienen ambtenaren die belast zijn met de uitvoering te beschikken over voldoende manoeuvreerruimte.
4. De voorbereidingstijd ten behoeve van gebiedsgericht bodembeheer kan zoveel mogelijk worden bekort door procesmatige sturing en optimalisatie van de communicatie. Daarnaast dient adequaat te worden ingespeeld op veranderingen ten aanzien van budget, noodzaak en ambitieniveau die op kunnen treden tijdens de voorbereiding van gebiedsgericht bodembeheer.
5. Het verdient aanbeveling een handreiking op te stellen voor de mensen die werkzaam zijn bij verantwoordelijke overheidsinstanties hoe gebiedsgericht bodembeheer kan worden aangepakt. Naast de beschrijving van een aantal succesvolle cases zal daarbij aandacht kunnen worden besteed aan de complexiteit van wet- en regelgeving en de verschillende belangen die om de hoek komen kijken.
6. Het verdient aanbeveling ten behoeve van de bevoegde instanties lesmateriaal te ontwikkelen voor training tot procesmanager ten behoeve van gebiedsgericht bodembeheer; een en ander kan bijvoorbeeld in de vorm van een cursus worden aangeboden. Het is zinvol aan de hand van praktijkgevallen kansen en valkuilen inzichtelijk te maken.
7. De tekst van onderhavige rapportage kan integraal op de website van SKB worden geplaatst, zodat een breed publiek ervan kennis kan nemen. Dit kan bijdragen tot een groter draagvlak voor integraal gebiedsgericht bodembeheer.

BIJLAGE A

DEELNEMERS KENNID-INTEGRATIE-SESSIES

Voorzitter

De heer Th. Edelman

Projectorganisatie Kempen

Deelnemers vanuit de ministeries

De heer Verhulst

Ministerie van LNV

Mevrouw G. van Eijsden

Ministerie van VROM

De heer S.J. Hoornstra

Ministerie van VenW

De heer G. Arbouw

Ministerie van VROM

Deelnemers vanuit de provincies

De heer C.J.H. Bes

Provincie Noord-Holland

De heer M. Paalman

Provincie Zuid-Holland

De heer R. Samson

Provincie Utrecht

De heer Ch. van Veghel

Provincie Gelderland

Mevrouw A.I. van der Werf

Provincie Friesland

Deelnemers vanuit de waterschappen

De heer P.R. Massink

Waterschap Veluwe

De heer W.J. Stuurman

Hoogheemraadschap USHN

Deelnemers vanuit de andere instanties

De heer J.H.A.M. Verheul

SKB

Mevrouw L.A.E. van Dijk

Tauw bv

De heer G.J. Kremers

Tauw bv

De heer S. Bos

Tauw bv

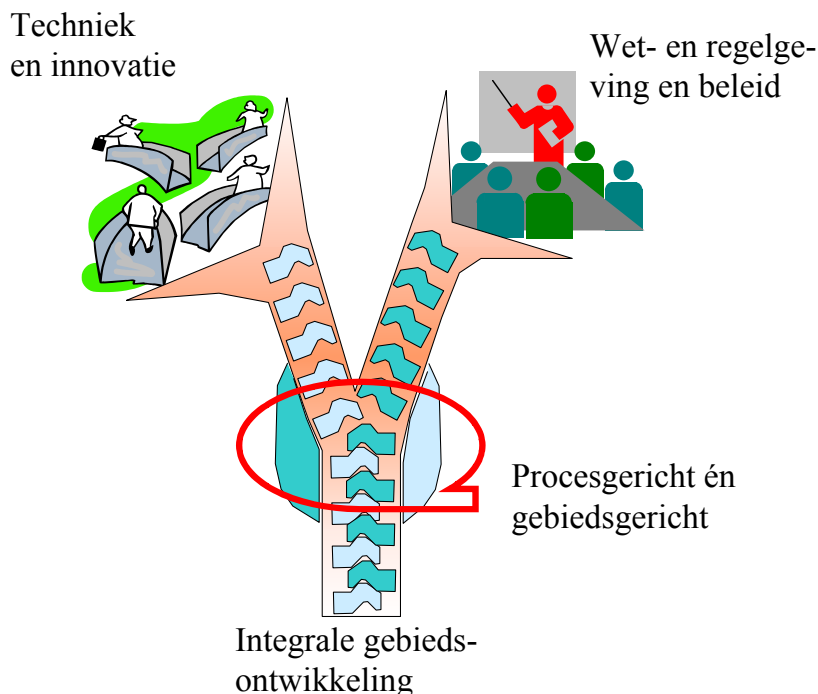
Gebiedsgericht bodembeheer? Het sluiten van de rits!

Het risico bestaat dat bij gebiedsgericht bodembeheer de vanuit technisch oogpunt meest aantrekkelijke aanpak om bodemverontreiniging tegemoet te treden, stuit op juridische bezwaren. Doordat in de praktijk dikwijls eerst nagedacht wordt over de beste milieutechnische oplossing en daarna pas de vraag aan de orde komt of de voorgenomen werkwijze juridisch haalbaar is, kunnen concessies noodzakelijk zijn om een plan haalbaar te maken. Dientengevolge kan het gevoel ontstaan dat de definitieve keuze niet de in technisch opzicht beste is.

Uit de KIS-sessie is naar voren gekomen dat een gebiedsgerichte aanpak toch kans van slagen heeft, mits het op een procesmatige manier gebeurt. Van belang is dat een gebiedsgericht bodembeheer zowel vanuit de technische als de juridische invalshoek wordt benaderd. Hierbij zal de technicus kunnen ervaren dat een iets andere aanpak of een kleine wijziging een planopzet soms haalbaar kan maken en tot hetzelfde of nagenoeg gelijke resultaat leidt. De jurist zal in een vroeg stadium er van op de hoogte zijn dat een bepaalde aanpak de voorkeur geniet, zodat daarmee rekening kan worden gehouden bij de interpretatie van wet- en regelgeving.

De metafoor van de ritssluiting kan hierbij wellicht verhelderend werken. Als in gezamenlijkheid wordt vastgesteld dat een bepaald doel gerealiseerd moet worden c.q. een bepaalde gebiedsontwikkeling de meest wenselijke is, dan zullen de tanden van de ritssluiting dezelfde moeten zijn, willen ze in elkaar kunnen grijpen en wil er een gesloten kledingstuk ontstaan, waar iedereen zich lekker en behaaglijk in voelt. Een rits, waarvan de tanden niet gelijk zijn, zal nooit gesloten kunnen worden. Of het moet met dermate veel geweld gebeuren dat de drager van het kledingstuk zich er niet lekker in voelt, c.q. met een beschadigd kledingstuk loopt.

In de onderstaande figuur is getracht de metafoor van de ritssluiting op een beeldende manier weer te geven.



Als voorstel om te zorgen voor een 'goed sluitende ritsluiting' is het noodzakelijk om een aantal stappen te doorlopen:

1. De tanden van de rits moeten aan beide zijden gelijk zijn. Dit houdt in dat een ieder die deelneemt aan integrale gebiedsontwikkeling helder voor ogen staat waar de acties op zijn gericht. Teneinde een goede uitvoering van dit vereiste te vergemakkelijken kan een handreiking worden opgesteld, zoals bedoeld in aanbeveling 5 van het rapport. Een dergelijke handreiking moet niet het karakter hebben van een dwingend handboek of richtlijn, maar een informatiebron als ruggesteun om te laten zien dat elders in den lande de tanden van de rits gelijkvormig zijn gemaakt. Verder mag de handreiking niet een eenmalig en statisch karakter hebben, maar moet hij actueel worden gehouden.
2. Om de rits te kunnen sluiten en daarmee te kunnen zorgen voor een behaaglijk kledingstuk, is er een mechanisme nodig. We kennen dit allemaal als het bekende lipje waaraan getrokken moet worden. In de praktijk zal dit betekenen dat er een vorm van procesmanagement wenselijk is (zie hieromtrent de aanbevelingen 4 en 6 van het rapport).
3. Soms kan een rits haperen. Dan is er iemand nodig met verstand van zaken om de oorzaak te vinden en het euvel te verhelpen. Een onafhankelijke 'commissie van deskundigen' van techneuten en juristen kan een dergelijke functie vervullen. Zij geeft geen bindend advies, maar kan vanuit de praktijk en de opgedane ervaring aangeven of het proces op de juiste manier is ingestoken, of de procesrisico's op de juiste manier zijn ingeschat en of de gestelde doelen (het eindpunt van het proces, ofwel het sluiten van de rits) haalbaar is. Overigens kan worden overwogen eventueel in een later stadium een toetsingscommissie in het leven te roepen die haar oordeel kan vellen of het betreffende kledingstuk inderdaad goed sluit. Of dat sommige gaten en kieren in de sluiting toch nog voor tocht en vocht kunnen zorgen. Deze commissie zou mogelijk wel een bindend advies uit kunnen brengen.

Concreet zou als vervolg op de resultaten van deze KIS-sessie begonnen kunnen worden met het opstellen van een handreiking voor mensen die werkzaam zijn bij verantwoordelijke overheidsinstanties. Het is wenselijk dat daartoe een blijvende structuur wordt gevormd, die (één of tweemaal per jaar) voor een actualisatie kan zorgen. Gelijktijdig daaraan kan er een panel van deskundigen worden opgericht, met als doel te faciliteren bij gebiedsinrichtings- of ontwikkelingsprojecten. De eerste tijd zal het accent van de werkzaamheden liggen op communicatie, waarin voorlichting, kennisuitwisseling en netwerkuitbreiding essentiële onderdelen zijn. Later is wellicht een meer toetsende rol wenselijk.