Ministerie van Infrastructuur
en Waterstaat

Contourennotitie Novi-Programma Bodem, Ondergrond en Grondwater

Deze notitie schetst de contouren voor de uitwerking van het Programma Bodem, Ondergrond en Grondwater. Het geeft inzicht in de beoogde ambities en doelen van het programma, de beoogde inhoudelijke scope, een beeld van de samenhang met aanpalende trajecten, het proces voor de totstandkoming, sturing en organisatie en een uitwerking van de hoofdlijnen van de programmalijnen. Daarmee vormt het de basis voor de verdere ontwikkeling van het Programma.
Deze contourennotitie is vastgesteld door de staatssecretaris en minister van IenW na instemming door het Bestuurlijk Overleg Bodem in januari 2024. De planning uit de notitie is in April 2024 aangepast.

Inhoud

1 Introductie 3
1.1 Aanleiding: Waarom een programma Bodem en Ondergrond? 4
1.2 Leeswijzer 5
1.3 Gehanteerde termen 6

2 Strategisch kader van het Programma 7
2.1 Ambitie en doelen 7
2.2 Uitgangspunten en randvoorwaarden 11
2.3 Relaties met andere trajecten en programma's 12

3 Aanpak, proces en fasering totstandkoming programma 14
3.1 Aanpak en proces in hoofdlijnen 14
3.2 Toelichting per fase 14
Stap 1: Voorbereidende fase (Q1-Q4 2023) 14
Stap 2: eerste uitwerking Programma (Q3 2024) 14
Stap 3: schrijven en delen concept Programma en de milieueffectrapportage (Q4 2024) 16
Stap 4: vaststellen van het programma (begin 2025) 17

4 Sturing en organisatie Programma 18
4.1 Sturingsfilosofie 18
4.2 Programmasturing 19
4.2.1 Overlegstructuren interbestuurlijk en interdepartementaal 19
4.2.2 Organisatie inbreng niet-overheden bij totstandkoming programma 20
4.2.3 Organisatie bestuurlijk commitment 21
4.2.4 Organisatie betrokkenheid regio's en regionale netwerken 22
4.2.5 Hoe organiseren we participatie breed publiek? 23
4.2.6 Communicatieplan 24
4.3 Programma-organisatie 24

1 Introductie

In de Nationale Omgevingsvisie (NOVI) is een Nationaal Programma Bodem en Ondergrond aangekondigd, met als doel "het duurzaam, veilig en efficiënt gebruik van bodem, ondergrond en grondwater". Het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat is, samen met andere onderdelen van het Rijk en andere stakeholders, gestart met de voorbereiding van een programma onder de Omgevingswet dat invulling geeft aan deze ambities: het NOVI-Programma Bodem, Ondergrond en Grondwater.

Naast de afspraken uit de NOVI, moet het programma ook invulling geven aan de Structuurvisie Ondergrond (STRONG) en aan de structurerende keuzes en maatregelen uit de beleidsbrief "Water en Bodem Sturend" die betrekking hebben op Bodem, Ondergrond en Grondwater[1]. Deze elementen uit Water en Bodem Sturend worden opgepakt, uitgewerkt en vastgelegd in het programma Bodem, Ondergrond en Grondwater. Ten slotte kijkt het programma ook vooruit naar mogelijke (toekomstige) vereisten vanuit Europees beleid. Bijvoorbeeld ten aanzien van de monitoring.

Centrale opgave voor het programma is om het bodem-, ondergrond- en grondwaterbeleid te verbinden met ruimtelijke ordening en ander milieubeleid zodat belangrijke maatschappelijke opgaven gerealiseerd kunnen worden. Het programma werkt daarvoor de visie, ambities en lange termijn doelen uit naar concrete maatregelen en instrumenten en een effectieve uitvoerings- en monitoringsstrategie voor de periode 2025-2030/2035 met een doorkijk naar de doelen voor 2050 en verder.

In het Bestuurlijk Overleg Bodem van 5 juli 2023, hebben Rijk, Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG), het Interprovinciaal Overleg (IPO) en de Unie van Waterschappen (UvW) afgesproken dat dit programma interdepartementaal en interbestuurlijk wordt uitgewerkt. Het programma bouwt daarbij voort op de bestaande bestuurlijke afspraken Bodem[2] en de daaruit voortvloeiende samenwerkingsagenda.

Deze contourennotitie richt zich op het strategisch kader, het proces en de governance voor de totstandkoming van het Programma en de eerste aanzet voor de contouren van het Programma. De inhoud van deze notitie is in de periode van maart-november 2023 opgesteld en zal verder worden uitgebouwd en aangescherpt en waar nodig aangepast tot een Notitie Detail en Reikwijdte medio 2024.

Bouwstenen voor deze notitie zijn.

- De inbreng van stakeholders, zoals andere ministeries, kennispartijen en medeoverheden tijdens 2 brede werksessies met in totaal zo'n 170 participanten.
- Het Rapport van Antea Group (2023); Bodem als Basis; Acht kernthema's
- Verdiept; met een inhoudelijke verkenning van de bodemthema's voor het programma.

---

[1] *Kamerstuk 2022-2023, 27625 nr. 599. De structureerde keuzes zijn verder uitgewerkt in de Landelijke strategie en Interbestuurlijke uitvoeringsagenda 2023-2024. Beide documenten zijn met de verzamelbrief Water eind 2023 aan uw kamer gestuurd.*

[2] *Kamerstuk, 2022-2023, 30015 nr. 111*

- Verschillende beleidsdocumenten waaronder de NOVI, STRONG, de kamerbrief, uitvoeringstrategie en uitvoeringsagenda van "Water en Bodem" sturend etc.

1.1 Aanleiding: Waarom een programma Bodem en Ondergrond?

We hebben onze bodem de komende tijd hard nodig. Ruimte is schaars en we hebben behoefte aan een bodem die geschikt is en blijft om in ruimtelijke en maatschappelijke opgaven te voorzien. Om huizen op te bouwen, verantwoord voedsel te produceren en om hemelwater af te voeren en te bufferen. De ondergrond bevat drinkwater, energie en grondstoffen en vele kilometers infrastructuur, funderingen, kabels en leidingen en een enorm reservoir aan biodiversiteit. Bovendien gaat de energietransitie nog veel meer ondergrondse ruimte opeisen, o.a. voor bodemenergiesystemen[3].

Van oudsher is het bodembeleid vooral gericht geweest op het saneren van vervuilde grond. Daarmee is veel bereikt, maar het bodem-watersysteem staat onder druk. De inrichting van ons land is gericht op bodemafdekking en snelle afwatering, dat werkt nu tegen ons; bodems verdrogen, er zijn problemen met de waterafvoer en hittestress in versteende gebieden. Daarnaast is de bodem met name in steden en oude industrieterreinen nog verontreinigd en gaat veel diffuse verontreinig nog door. We hebben verder te maken met bodemdaling, verzilting, toename van CO2-emissies, bodemverdichting en afname van organische stof en biodiversiteit in bodems[4].

Als we niet anders met de bodem omgaan verliezen we deze natuurlijke kracht die ons kan helpen in de grote opgaven op het gebied van klimaat, biodiversiteit, water en stikstof. Om urgente maatschappelijke opgaven te kunnen blijven vervullen én om de bodem als natuurlijk kapitaal te behouden voor toekomstige generaties, is een nieuwe koers nodig. Deze koerswijziging is ingezet met de Kamerbrief 'Water en bodem sturend', uitwerking, realisatie en verdieping zijn nu nodig.

Eenvoudig gesteld moet het bodembeleid verbreed worden van chemisch ('vies of schoon') naar de toegevoegde waarde voor maatschappelijke functies, dat vraagt meer aandacht voor fysische en biologische doelen. Het bodembeleid moet verbonden worden met ruimtelijke ordening en ander milieubeleid zoals emissies van stoffen naar de lucht. De ruimtelijke plannen boven de grond moeten we slim afstemmen op de bodem onder onze voeten. Dat vraagt inzet, beleid en initiatieven van veel verschillende overheden. Dit betekent dat er behoefte is aan overzicht, samenhang en samenwerking. Het is noodzakelijk samen te werken aan gezamenlijke doelen en een gezamenlijke aanpak met ministeries, gemeenten, provincies, waterschappen, bedrijven, burgers en maatschappelijke organisaties. Dat is geen sinecure. Het vraagt een omslag van een grotendeels nog sectoraal beleidsveld naar een integrale, ruimtelijke aanpak met praktische oplossingen voor actuele maatschappelijke opgaven.

Een voorbeeld van een dergelijke oplossing is dat door verontreinigde locaties te saneren en multifunctioneel te ontwikkelen in (maximaal) 30% van de landbehoefte

[3] *Actuele stand: www.expertisecentrumwarmte.nl.*
[4] *Rapport 'Grote opgaven in een beperkte ruimte', Planbureau voor de Leefomgeving, publicatiedatum: 08-04-2021, productnummer 4318.*

voor woningbouw kan worden voorzien[5]. Dit kan dan ook nog eens binnen bestaand gebied, waardoor waardevolle landbouw en natuurlijke bodems niet verloren gaan (inbreiding). Een ander voorbeeld is het gebruik van bodemwarmte. Zo kunnen we met een goede ruimtelijke ordening onder en boven de grond optimaal gebruik maken van de beschikbare ruimte én voorkomen dat grondwatervoorraden worden aangetast. Met slim grondverzet waarbij minder grondstoffen hoeven te worden aangevoerd en met lokaal hergebruik van grond behouden we de vitaliteit van de bodem en dragen we bij aan een betere beschikbaarheid van schaarse grondstoffen. Die grondstoffen hebben we weer hard nodig voor andere bouwprojecten.

Het programma Bodem, Ondergrond en Grondwater verbindt het bodembeleid met ruimtelijke beleid. Het heeft als doel om de maatschappelijke functies van de bodem te behouden en waar nodig en mogelijk duurzaam te versterken. Dat gaat niet vanzelf. Daar is sturing en regie voor nodig, maar ook kennisontwikkeling, capaciteit, innovatie en communicatie.

Naast de inhoudelijke urgentie is er ook een aantal formele aanleidingen voor het programma:

- Het programma Bodem en Ondergrond is aangekondigd in de Nationale Omgevingsvisie (NOVI). Zie bijlage 1 voor de onderwerpen die daarvoor benoemd zijn.
- In de structuurvisie Ondergrond (STRONG) is toegezegd dat de structuurvisie wordt uitgewerkt in een uitvoeringsprogramma/ agenda. Ook houdt het instrument structuurvisie onder de Omgevingswet op te bestaan, dit moet onder de Omgevingswet worden omgezet naar een (omgevings-)programma.
- De Nationale grondwaterreserves moeten in een programma worden vastgesteld.
- In de beleidsbrief Water en Bodem Sturend (25 november 2022) zijn structurerende principes, ambities en instrumenten voor Bodem, Ondergrond en Grondwater vastgelegd. Daarbij is aangegeven dat we deze uitvoeren in het Programma Bodem en Ondergrond (Zie bijlage 2 voor de relevante afspraken).
- In juli 2023 is het Commissievoorstel voor de Europese richtlijn “Bodemmonitoring en Veerkracht” verschenen. De besluitvorming hierover is recent gestart, de inhoud staat dus nog niet vast. Bij de ontwikkeling van het programma wordt al wel getoetst op de mogelijk inhoud van de richtlijn, zodat hier zo goed mogelijk op geanticipeerd kan worden. Na de definitieve vaststelling van de Richtlijn wordt bekeken of het programma op onderdelen herijkt moet worden.

1.2 Leeswijzer

In dit document komt in hoofdstuk 2 het strategisch kader aan bod. Dit bevat de centrale ambitie en doelen van het Programma, de uitgangpunten en randvoorwaarden en de reikwijdte en relaties met andere trajecten en programma’s. Hoofdstuk 3 gaat in op aanpak, proces en fasering voor de totstandkoming van het Programma en geeft op hoofdlijnen het vervolgproces weer voor 2024. In dit hoofdstuk komen onder andere de inhoudelijke producten, participatie- en overlegvormen en planning aan bod. In hoofdstuk 4 is de formele sturing en organisatie voor de totstandkoming van het Programma uiteengezet. Onderdelen zijn voorstellen voor samenwerkingsprincipes/ sturingsfilosofie, de programmasturing en de programma-organisatie. Hoofdstuk 5 bevat de eerste aanzet voor de contouren van het Programma. Deze contouren laten zien welke

[5] *Formatiefiche gezonde bodem en ruimtelijke ontwikkeling, IenW, DGWB.*

programmalijnen en onderwerpen in ieder geval aan bod zullen komen in het Programma. Deze zullen in 2023-2024 verder worden uitgewerkt tot een ontwerp- en een definitief Programma.

1.3 Gehanteerde termen

Termen als bodem, ondergrond, bodem- en watersysteem kennen meerdere interpretaties. Dat heeft een historische achtergrond: voor een mijnbouwer gaat de ondergrond over heel diep: vanaf 500 meter onder maaiveld. In bijvoorbeeld stedelijke gebieden wordt ondergrond gebruikt voor veel ondiepere bodemlagen. Er heeft nog geen gemeenschappelijke taalontwikkeling plaatsgevonden voor de wijze waarop we in het Programma naar de ruimte onder het maaiveld kijken. Met 'bodem en ondergrond' bedoelen we ondiep én diep, alle kwaliteiten van het systeem en alle grondsoorten die zijn te onderscheiden en inclusief het grondwater, bodemlucht, lege ruimten en bodemschatten.

2 Strategisch kader van het Programma

2.1 Ambitie en doelen

Centrale ambitie
De scope bouwt voort op de visie op duurzaam, veilig en efficiënt gebruik van bodem en ondergrond, zoals die in de Structuurvisie Ondergrond (2018) is opgenomen. Dit is een brede insteek, waarbij het gaat om het benutten en beschermen van de bodem, het grondwater, de ondiepe en de diepe ondergrond. De hoofdlijnen hiervan zijn bevestigd in de NOVI: De ambities en beleidskaders zijn verder uitgewerkt in het kader van Water en Bodem Sturend. Het kabinet heeft met de brief Water en Bodem Sturend de nieuwe ambities voor bodem en ondergrond vastgelegd. De daaruit voortvloeiende ambitie van het programma is om toe te werken naar vitale bodems, een efficiënt en duurzaam ingerichte ondergrond en voldoende grondwater van een geschikte kwaliteit. Een vitale bodem is een bodem die zowel chemisch, fysisch als biologisch in balans is en de gewenste ecosysteemdiensten kan leveren.

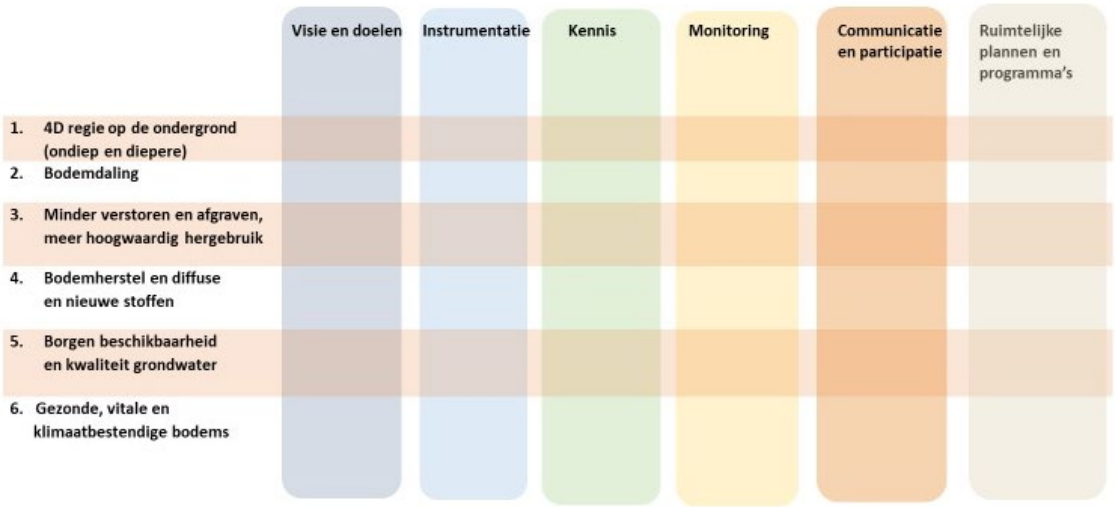
Ruimtelijke dimensie centraal
Om te zorgen dat de bodem, inclusief ondergrond en grondwater, ook in de toekomst voldoende bij kan dragen aan de nationale belangen uit de NOVI en daarmee een duurzaam, gezond en welvarend Nederland, is het nodig om de maatschappelijke opgaven voor bodem, ondergrond en grondwater uit te werken naar leidende principes en instrumenten voor ruimtelijke ontwikkeling en gebiedsprocessen. Omgekeerd stellen gewenste ruimtelijke ontwikkelingen eisen (opgaven) aan de vitaliteit van de bodem, ondergrond en grondwater.

Nationale belangen, zoals geformuleerd in de NOVI, waar het programma aan raakt zijn:
4. Gezonde en veilige fysieke leefomgeving
10. Klimaatverandering
11. Energievoorziening
13. Circulaire economie
15. Waterkwaliteit, drinkwatervoorziening en zoetwater
18. Voedsel- en agroproductie
19. Cultureel erfgoed, landschap en natuur
20. Natuur en biodiversiteit

Uitwerken van deze ruimtelijke dimensie wordt bij de ontwikkeling van het Programma georganiseerd in 6 thematische programmalijnen:

1. Regie op de ondergrond,
2. Bodemdaling,
3. Minder verstoren, afgraven en meer hoogwaardig hergebruik,
4. Bodemherstel en diffuse en nieuwe stoffen,
5. Grondwater,
6. Gezonde, vitale en klimaatbestendige bodems.

De samenhang tussen de verschillende thema's wordt geborgd in de dwarsdoorsnijdende programmalijnen. Zie onderstaande afbeelding voor een schematische weergave.



Dwarsdoorsnijdende programmalijnen.
In de dwarsdoorsnijdende themalijnen komt de aanpak vanuit verschillende deelthema's samen. Voor de instrumentatie is het uitwerken van activiteiten en instrumenten voor doorwerking in ruimtelijke ordening en gebiedsprocessen een belangrijk aangrijpingspunt.
Hierin wordt ook de afspraak uit Water en Bodem Sturend uitgewerkt "Provincies, gemeenten en waterschappen stellen gezamenlijk gebiedsgerichte programma's bodem en ondergrond op waarin de doelen uit het Nationale Programma Bodem en Ondergrond worden vertaald".

Thematische programmalijnen
Hieronder volgt een beschrijving van de ambities en afspraken uit de verschillende programmalijnen. Deze zijn gebaseerd op de strategische doelen en afspraken uit Water en Bodem Sturend, aangevuld met de afspraken en nationale belangen uit de NOVI, de Structuurvisie Ondergrond.

1. **Het versterken van de regie op de ondergrond.**
   Met het versterken van de regie op de ondergrond, bereiken we een efficiënte inrichting van de ondergrond, zodat ontwikkelingen als woningbouw en energietransitie mogelijk worden gemaakt zonder de bodem aan te tasten. Hiermee voorkomen we ook dat functies elkaar blokkeren, stimuleren we functiecombinaties en voorkomen we schade aan de bodem en grondwater. Het ruimtelijk ordenen van de ondergrond wordt verplicht gesteld voor zowel de Rijksoverheid als gemeenten en provincies. Omdat ondergrondse functies meestal lang in de bodem actief blijven en dus een lange termijninvestering zijn en de bodem een traag-functionerend systeem is, is de vierde dimensie (factor tijd) hier zeer relevant. Voor het bevorderen van de regie in de ondergrond ontwikkelen Rijk en gemeenten een gezamenlijk instrument. In eerste instantie gaat het om het ruimtegebruik in de bovenste 500 meter van de ondergrond. Voor de ondergrond dieper dan 500 meter, brengen EZK, IenW en IPO samen de toekomstige ontwikkelingen in beeld (bijvoorbeeld voor de energietransitie, energiehoofdstructuur en waterstofopslag), zodat ook de diepe ondergrond

toekomstbestendig wordt ingericht. Hiermee wordt schade aan natuurlijke bodemschatten zoals grondwatervoorraden voorkomen. Het Rijk geeft vanuit de NOVI het afwegingsprincipe functiecombinaties boven enkelvoudig gebruik mee, als die op termijn vol te houden zijn (4D ruimtelijke ordening). Er worden bestuurlijke afspraken gemaakt met provincies en gemeenten over een paragraaf bodem en ondergrond in omgevingsvisies waarin de toekomstige inrichting van de ondergrond wordt beschreven. Voor 2030 wordt samen met gemeenten en kennispartijen de ondergrond in kaart gebracht en wordt gewerkt aan een volwaardige afweging van bodem en ondergrond in Omgevingsplannen. Hetzelfde geldt voor provincies wat betreft de omgevingsverordening, in verband met de provinciale rol op het gebied van grondwater en regie op open warmte- en koudeopslag systemen.

2. **Tegengaan bodemdaling en 'slappe' bodems.**
   Bodemdaling kan zorgen voor allerlei problemen. Bodemdaling kan zorgen voor wateroverlast en een verhoogd risico op overstromingen, voor schade aan funderingen en gebouwen en voor schade aan de infrastructuur onder en boven de grond. Een oorzaak van bodemdaling is oxidatie van veen en andere organische stof waarbij CO2 vrij komt en de bodemvruchtbaarheid verminderd. Het tegengaan van bodemdaling draagt daardoor ook bij aan klimaatbeleid. Bodemdaling is niet beperkt tot veengebieden, een andere oorzaak van bodemdaling is inklinking en verdichting van de bodem. Het is van belang dat we bodemdaling en de gevolgen daarvan zoveel mogelijk beperken.
   Bodemdaling is (niet alleen) een technisch probleem maar dient ook vanuit een ruimtelijk perspectief en als verdelingsvraagstuk te worden benaderd. Bij een ruimtelijk initiatief is informatie over het bodem- en watersysteem relevant. Is bekend hoe en waar de bodem kan dalen als gevolg van het initiatief? Als je uitgaat van een veerkrachtige bodem ben je klaar voor de toekomst: het bodem en waterecosystemen beter benutten als oplossing voor maatschappelijke opgaven en onderdeel van de benodigde transities. En met deze kennis is het mogelijk om de gevolgen van bodemdaling te verminderen.

3. **Het tegengaan van bodemverstoring en het realiseren van meer (lokaal) hergebruik van grond en grondstofbesparing.**
   Afgraving en bewerking van de bodem is soms nodig bij bouwprojecten, bij vervuilde bodems, voor grondstofwinning, om effecten van stikstofdepositie tegen te gaan. Maar afgravingen en bewerking kan de kwaliteit en functies van de bodem ook sterk schaden. En bodemgrondstoffen zijn schaars, daar moeten we zuinig mee omgaan. Het streven is, om de bodem intact te houden door afgraven zoveel mogelijk te voorkomen en beperken. En als er toch grond vrijkomt, om deze zo veel mogelijk ter plaatse en/of binnen de regio hergebruikt worden, zodat de waardevolle organische levende laag zo goed mogelijk behouden blijft. Samen met provincies en waterschappen start het Rijk hier als opdrachtgever zelf pilots voor.

4. **Borgen beschikbaarheid en kwaliteit grondwater.**
   Het gewenste effect is om de (grond)waterhuishouding op orde krijgen en te houden. Dat wordt in de praktijk vaak kwantitatief ingevuld, maar het gaat ook om de kwalitatieve uitwerking. Het toenemende gebruik van de ondergrond voor winning en opslag zorgt ervoor dat de grondwaterkwaliteit onder druk komt te staan. Bovendien kunnen stoffen in de bodem zich via

het grondwater verplaatsen. Onderdelen van dit thema zijn: a) preventie (voorkomen van meer toevoeging van stoffen), b) aanwijzen van Aanvullende Strategische Voorraden (ASV's) en Nationale Grondwaterreserves (NGR's), c) voorkomen van vervuiling door uitspoeling en borgen van voldoende aanvulling/infiltratie en d) onderzoeken van mogelijke functiecombinaties (vooral voor drinkwater en duurzame energie/warmte).

5. **Herijken aanpak van bestaande en diffuse bodemverontreiniging.**
   Dit doen we om de risico's voor mens en milieu te beperken. Hiervoor is een gebiedsgerichte aanpak nodig, omdat geheel saneren praktisch vaak geen optie is. Deze aanpak is gericht op:
   a. Voorkomen dat nieuwe emissies van deze stoffen in het bodem- en watersysteem terecht komen (preventie).
   b. Het voorkomen en beperken van negatieve effecten van diffuse en nieuwe stoffen. Waaronder het tegengaan van (diffuse) vervuiling met (nieuwe) stoffen zoals PFAS, microplastics, lood, gewasbeschermingsmiddelen en medicijnresten.
   c. Bodemsanering 3.0. Veel vervuilde bodems onder steden en industrie zijn beheerst en vormen nu geen direct risico voor mens of milieu. Maar de beheersmaatregelen geven soms ook problemen, bijvoorbeeld door verdroging door het oppompen van grondwater. Ook kunnen nieuwe problemen ontstaan bij projecten (woningbouw, verdichting, infra, warmteopslag, buizen/kabels leidingen etc.) op en door vervuilde locaties waardoor sanering wenselijk kan zijn om in maatschappelijke opgaven te voorzien. Nieuwe afwegingen en een nieuwe koers om te gaan met vervuilde locaties is hierdoor nodig.
   d. Sturen in beleidskader en regelgeving op verbreding ambitie vitale bodem. Wat vraagt dat, welke instrumenten geschikt, welke rol voor regelgeving? Wat zijn de rollen en verantwoordelijkheden van betrokken partijen?

6. **Duurzaam bodembeheer gericht op vitale bodems.**
   Deze programmalijn betreft de omslag van verdere aantasting van de vitaliteit van de bodem naar het verbeteren van de vitaliteit. Inzet is om de ambitie op duurzaam bodembeheer te verbreden, van alleen landbouwbodems naar alle bodems in bebouwd én onbebouwd gebied. Bodemherstel biedt de kans om de vitaliteit van de bodem te verbeteren. Daarbij wordt ook gebruik gemaakt van beoordelingsmethoden die vooral in het landelijke gebied al gebruikt worden. Om te komen tot vitale bodems is het belangrijk om koolstofopslag in de bodem verhogen, verdichting tegengaan, verharding en verstoring verminderen, vruchtbaarheid van de (landbouw)bodem behouden en klimaatbestendigheid vergoten. Vanuit het Nationaal Programma Landbouwbodems trekken we samen met kennispartijen, de agrarische sector en de ketenpartijen op. Dit wordt in het Nationaal Strategisch Plan15 verankerd. We herijken beleid en regelgeving rondom bodemkwaliteit. Provincies, gemeenten en waterschappen stellen gezamenlijk gebiedsgerichte programma's bodem en ondergrond op waarin de doelen uit het Nationale Programma Bodem en Ondergrond worden vertaald. En we ontwikkelen een communicatielijn om het nut van vitale bodems voor de samenleving beter inzichtelijk te maken. Ook ontwikkelen we een strategie gericht op het verminderen van bodemafdekking en creëren van meer groen in nieuw en bestaand bebouwd gebied. Het doel hierachter is: bereiken van vitale bodems en vergroten van de

sponswerking. We streven bij bouw en infrastructuur naar zo efficiënt mogelijk gebruik van ruimte, dekken de bodem zo min mogelijk af en herstellen de bodem waar mogelijk. In stedelijk én landelijk gebied. Zo behouden we waardevolle organisch rijke landbouw- en natuurbodems en blijft de sponswerking van de bodem behouden. Samen met gemeenten en provincies zetten we in op beperking van onnodig landgebruik. We sturen ook in bestaand bebouwd gebied op vermindering van onnodige bodemafdekking. De verstedelijkte omgeving wordt beter leefbaar als er minder hitte-stress en wateroverlast tijdens piekbuien is.

Afbakening

Het programma richt zich alleen op de veranderopgave. Dus waar partijen samen aanvullend beleid moeten ontwikkelen om programmadoelen te realiseren. In het programma wordt dus niet gewerkt aan opgaven die elders al (voldoende) belegd zijn. Naar de exacte scope wordt nog gekeken.
Onderwerpen die buiten de scope van het programma liggen zijn in ieder geval:

1. Uitvoering van bekende spoedsaneringsopgave chemische bodemverontreiniging, dit is geborgd in bestuurlijke afspraken met eigen governance.
2. Uitvoering van beleidsdoelen die voldoende geborgd zijn in bestaande beleidsprogramma's zoals KWALIBO.
3. Natuurdoelen en de stikstofaanpak. Ook hiervoor geldt dat het Programma niet gaat over deze eerder gemaakte afspraken. Effecten van het stikstofbeleid worden meegenomen in de monitoring.

2.2 Uitgangspunten en randvoorwaarden

- **Vrijwillig programma onder de Omgevingswet.** Het Programma is een vrijwillig programma onder de Omgevingswet, en daarmee (alleen) zelfbindend voor het Rijk. Het programma heeft tot doel om tot doorwerking te komen in het ruimtelijk beleid van andere overheden en de werkwijze van andere partijen. Die doorwerking kan formeel plaatsvinden, bijvoorbeeld via nadere Rijksregels in de verschillende algemene maatregelen van bestuur (AMvB's) en projectbesluiten, of via andere vormen als bestuurlijke afspraken, stimuleringsprogramma's etc. De AMvB's stellen de uitvoering van ruimtelijk Rijksbeleid zeker met regels die de beleidsruimte van andere overheden ten aanzien van de inhoud van ruimtelijke plannen inperken, daar waar nationale belangen dat noodzakelijk maken.
- **Samen en bottom-op.** Alleen samen kunnen we een gezonde, vitale en vruchtbare bodem bereiken. We bouwen het programma daarom samen met medeoverheden op en werken tegelijk in Europa aan ambitieus en haalbaar bodembeleid. De uitwerking van het programma gebeurt vanuit de verschillende thema's die van belang zijn voor een vitale en gezonde bodem en ondergrond. Hierbij wordt gekeken naar wat er al ligt en wat wordt ontwikkeld en welke stappen en ontwikkelingen nodig zijn om de doelen en ambities te realiseren. We betrekken andere stakeholders zoals bedrijfsleven en kennispartijen intensief. En we informeren en communiceren naar stakeholders en het bredere publiek actief over het belang van de bodem voor ruimtelijke en maatschappelijke opgaven en de activiteiten die overheden en stakeholders (kunnen) ondernemen deze bijdrage te versterken.
- **Adaptief waar nodig, smart waar dat kan.** Bodembeleid is volop in beweging en op onderdelen liggen nog te veel vragen om nu al een blauwdruk voor de uitvoering tot 2030 of zelf 2050 op te stellen. Tegelijk zijn concrete mijlpalen, doelen en resultaten en herijkingsmomenten nodig

voor een effectief programma. We stellen daarom concrete doelen voor 2030 en definiëren mijlpalen en tussenstappen, waar nodig zijn dat processtappen (bijvoorbeeld in 2024 ronden we een verkenning af naar x, in 2025 maken partijen naar aanleiding daarvan afspraken over doelen en vervolgstappen).

- ***Sluiten van de beleidscyclus (plan – do – check – act).*** Plannen en maatregelen worden voorzien van concrete uitvoering en implementatiestrategie, de voortgang en het doelbereik worden periodiek gemonitord en geëvalueerd. Waar dat nodig en effectief is kunnen plannen worden aangepast als het doelbereik achter blijft, of omstandigheden daarom vragen. We voeren een plan MER uit om de effecten van de voorgenomen maatregelen te beoordelen.
- **Landelijk & maatwerkaanpak.** Elk gebied is uniek. Dat vraagt om een maatwerkaanpak voor de bodem. En dat sluit aan bij de rol van gemeenten en provincies onder de Omgevingswet. Maar veel kansen en bedreigingen komen in heel Nederland (en daarbuiten) voor. IenW is systeem en stelsel verantwoordelijk voor de bodem en daarmee verantwoordelijk voor de ordening van de ondergrond. Dat vraagt om een landelijke visie, initiatieven en goede samenwerking met provincies, gemeenten, waterschappen, kennisinstellingen en maatschappelijke stakeholders in Nederland en in de omringende landen.
- **Versterken kennisbasis.** We werken factbased. Een stevige kennisbasis is het fundament onder ons beleid. We brengen de kennisbehoefte vanuit de opgave in kaart en programmeren deze afgestemd op de planning van het programma.
  Er gebeurt al veel aan kennisdeling binnen de 'bodemgemeenschap' o.a. vanuit bodem+ (nu IPLO) en pilots met regionale schakelpunten (bestuurlijke afspraken). Maar het beeld is ook dat bestaande kennis mensen die in de praktijk aan de slag moeten niet altijd voldoende bereikt. Daarom bekijken we per thema of en hoe kennisdeling verder versterkt moet en kan worden.
- **Uitvoerbaarheid en borging van de uitvoering.** Beleid en maatregelen zijn alleen effectief als het goed wordt uitgevoerd. Daarvoor moeten partijen het wel kunnen uitvoeren. Dat borgen we door de aanpak samen met medeoverheden en stakeholders te ontwikkelen en door aan de voorkant de benodigde middelen in kaart te brengen. Uitvoerbaarheid en mogelijke neveneffecten zijn ook onderdeel van de plan MER die we voor het programma moeten uitvoeren. We bekijken of aanvullende uitvoeringstoetsen (RWS/bedrijven etc.) nodig of wenselijk zijn.

2.3 Relaties met andere trajecten en programma's

In dit programma kunnen onderwerpen worden opgenomen die raken aan opgaven en verantwoordelijkheden van andere departementen waarbij het gebruik van bodem en ondergrond en samenwerking met decentrale overheden aan de orde is en waarvoor nog geen adequate aanpak beschikbaar is. In overleg met andere betrokken departementen wordt het programma nader ingevuld.

- Het ministerie van IenW is coördinator van het programma, vanuit zijn systeemverantwoordelijkheid voor het bodem-watersysteem. Daarnaast is IenW (systeem)verantwoordelijk voor de openbare drinkwatervoorziening, klimaatadaptatie, wateropgaven, het beleid voor Circulaire Economie, het stoffenbeleid en vergunningverlening, Toezicht en Handhaving (VTH).

- Het ministerie van BZK is onder meer verantwoordelijk voor interbestuurlijke samenwerking, ruimtelijke ordening van de bovengrond, de woningbouwopgaven, landschap en de Basisregistratie Ondergrond.
- Het ministerie van EZK draagt bij vanuit de verantwoordelijkheid voor mijnbouw, de energietransitie, digitale connectiviteit en klimaatmitigatie.
- Het ministerie van LNV draagt bij vanuit de verantwoordelijkheid voor landbouw, natuur, biodiversiteit en vitaal platteland.
- Het ministerie van OCW is hoeder van het cultureel erfgoed, waaronder het archeologisch erfgoed in de bodem.

Een gezonde bodem kunnen we alleen realiseren als de doelen en maatregelen voor een vitale bodem en ondergrond volwaardig meewegen bij de ruimtelijke ordening, energietransitie, het landbouwbeleid, gewasbescherming, de woningbouwopgaven, de drinkwaterstrategie. We maken in het programma daarover afspraken met andere ministeries, directies en afdelingen bij het Rijk en bij medeoverheden. Daarbij wordt ook gekeken hoe bodem en ondergrond zo goed mogelijk kan worden meegenomen in integrale programma's en visies zoals mooi Nederland NPLG, Deltaprogramma, NOVEX, en de uitvoeringsagenda WBS.

3 Aanpak, proces en fasering totstandkoming programma

3.1 Aanpak en proces in hoofdlijnen

Het Programma wordt opgesteld in vier stappen in de periode 2023-2025.
Stap 1: voorbereidende fase (Q1-Q4 2023)
Stap 2: eerste uitwerking Programma publicatie Notitie Detail en Reikwijdte (Q3 2024)
Stap 3: publicatie concept Programma en milieueffectrapportage (Q4 2024)
Stap 4: vaststellen van het programma (2025)

3.2 Toelichting per fase

Stap 1: voorbereidende fase (Q1 2023 - Q4 2023)

Doel
In de voorbereidende fase wordt het proces van totstandkoming van het Programma ontworpen (in dit hoofdstuk) en worden de programmalijnen van het Programma op hoofdlijnen uitgewerkt (zie hoofdstuk 5). Doel van deze fase is het vaststellen van de hoofdlijnen van het programma en een aanpak voor de totstandkoming van het programma te ontwikkelen. De uitkomsten zijn vastgelegd in deze Contourennotitie.

Activiteiten
Gedurende 2023 hebben verschillende werksessies plaatsgevonden om input op te halen voor de Contourennotitie. Op 23 mei vond een expertbijeenkomst plaats en op 19 juni een brede stakeholdersessie. Bij deze bijeenkomsten is input opgehaald voor de uitwerking van de programmalijnen, die in de volgende stappen van het proces verder uitgewerkt zullen worden in het Programma. In het Bestuurlijk Overleg Bodem is besloten dat het Programma interdepartementaal en interbestuurlijk wordt. In september en oktober heeft interdepartementaal en interbestuurlijk overleg plaats gevonden om aanvullende afspraken te maken over de programmasturing en – organisatie.

Resultaat
- Contourennotitie. De Contourennotitie beoogt voor betrokken partijen en andere belanghebbenden inzicht te geven in de ambities en doelen van het programma, de inhoudelijke scope en contouren, een beeld van de samenhang met aanpalende trajecten, het proces voor de totstandkoming, sturing en organisatie en een uitwerking van de hoofdlijnen van de programmalijnen. Daarmee vormt het de basis voor de ontwikkeling van het Programma.

Stap 2: eerste uitwerking Programma (Q1 2024 - Q3 2024)

Doel
In de *tweede stap* worden de programmalijnen van het Programma verder uitgewerkt en wordt een Notitie Reikwijdte en Detailniveau gepubliceerd.

Activiteiten
In deze fase gaan de themagroepen aan de slag om de programmalijnen uit werken. Ook wordt de eerste stap gezet voor de Plan-MER procedure, namelijk het schrijven

en publiceren van een Notitie Reikwijdte en Detailniveau en de participatie daaromheen.

Themagroepen voor uitwerking programmalijnen
Voor iedere programmalijn komt er een themagroep met twee trekkers: één vanuit IenW en één vanuit een decentrale overheid. De trekkers bepalen samen hun rolverdeling. De themagroepen bestaan verder uit inhoudelijke experts, afkomstig van de overheid, een marktpartij of een kennisinstelling. Het streven is om mensen uit verschillende organisaties deel te laten nemen aan themagroepen, om zo tot een goede afspiegeling en breed draagvlak te komen. Insteek is om aan elke themagroep tussen de 5-7 mensen deel te laten nemen.
De deelnemers aan de themagroep werken op basis van hun inhoudelijke expertise. Het product aan het einde van deze stap is een concept uitwerking van de programmalijn.

De themagroepen krijgen de opdracht (zie hoofdstuk 5) om te komen tot een uitwerking van de programmalijnen voor het ontwerpprogramma. Opdracht aan deze themagroepen is om voor de verschillende programmalijnen te komen tot een gedragen visie en uitvoeringsplan met korte en middellange termijn doelen, activiteiten, mijlpalen en benodigde middelen.

Onderdeel van het uitvoeringsplan is ook hoe invulling gegeven gaat worden aan kennisontwikkeling en kennisdeling, monitoring, participatie en communicatie en de implementatie van het EU-beleid.

Doorsnijdende thema's
Het Programma kent een aantal doorsnijdende thema's.:

- Welke instrumenten zijn mogelijk, nodig en effectief de programmadoelen te realiseren? Welke best practices worden al toegepast en wat is er nodig om deze breder toe te passen. Hoe kunnen de afgesproken instrumenten worden uitgewerkt? En specifiek welke activiteiten en instrumenten zijn geschikt om Bodem, Ondergrond en Grondwater als leidend principe in de Ruimtelijke Ordening en gebiedsprocessen te implementeren?
- Kennisdeling en kennisontwikkeling. Welke kennisontwikkeling en kennisdeling is in de praktijk nodig om de opbrengsten van het programma verder te brengen?
- Hoe zorgen we voor Monitoring van de programmaresultaten en van het doelbereik ten aanzien van vitaliteit van Bodem, Ondergrond en Grondwater en de mogelijkheid om de beoogde maatschappelijke functies blijvend te voldoen?
- Hoe organiseren we voor participatie en communicatie?
- Doorontwikkeling van de visie op vitale bodems, ondergrond en grondwater met de focus op het ruimtelijk perspectief.

In iedere programmalijn zullen deze vragen aan de orde komen. We organiseren dit door voor alle themagroepen sprintsessies te organiseren waarin voor de verschillende thema's; de dwarsdoorsnijdende opgaven, vergelijkbaar worden uitgewerkt. Een trekker (eventueel ondersteund door een expert) per doorsnijdend thema zorgt voor samenhang over de programmalijnen heen en agendeert kansen, knelpunten en overlap. Deze samenhang wordt besproken in synthesebijeenkomsten van het Programma, die de trekker van het doorsnijdende thema organiseert en waaraan een vertegenwoordiger van ieder programmalijn deelneemt.

Start Plan-MER procedure: Notitie Reikwijdte en Detailniveau
Ter ondersteuning van de visievorming, inzicht in effecten van keuzes voor de fysieke leefomgeving en de besluitvorming over het Programma, wordt de procedure van de milieueffectrapportage (plan-MER) vervlochten met het proces van totstandkoming van het Programma. Op deze manier wordt ervoor gezorgd dat formatie over mogelijke effecten op de leefomgeving tijdens het proces wordt benut om tot weloverwogen keuzes te komen en om stakeholders en andere geïnteresseerden te informeren over de effecten van de keuzes.

Hierbij wordt, in lijn met de Omgevingswet, een brede en integrale benadering gehanteerd. Dat wil zeggen, kansen en risico's voor de gehele fysieke leefomgeving worden meegenomen. Het startpunt van de Plan-MER procedure is de Notitie Reikwijdte en Detailniveau. Het belangrijkste doel van de Notitie Reikwijdte en Detailniveau is het vaststellen van de reikwijdte en het detailniveau van het nog op te stellen Plan-MER. De Notitie Reikwijdte en Detailniveau geeft inzicht ten aanzien van hetgeen in het Plan-MER aan de orde zou moeten komen. Met andere woorden: waar heeft de Plan- MER betrekking op, welke effecten worden in beeld gebracht en op welk detailniveau. Het doel van het op te stellen Plan-MER is om informatie te leveren die het mogelijk maakt om het milieubelang – in brede zin – een volwaardige plaats te geven in de besluitvorming over bodem en ondergrond. Daarnaast beoogt deze notitie ook om alle betrokkenen en geïnteresseerde partijen te informeren over de achtergrond en de aard van de voorgenomen activiteiten. De Notitie Reikwijdte en Detailniveau kan voor advies worden voorgelegd aan de Commissie mer. De keuze voor de wijze van participatie wordt later bepaald. Uiteindelijk zal de definitieve notitie het uitgangspunt zijn voor het opstellen van het Plan-MER.

Producten
- Concept uitwerking programmalijnen.
- Notitie Reikwijdte & Detailniveau.

Stap 3: schrijven en delen concept Programma en de milieueffectrapportage (medio 2025)

Doel
In de *derde stap* wordt het concept Programma verder uitgewerkt tot een ontwerpprogramma en wordt het Plan-MER onderzoek uitgevoerd. Het Plan-MER is het definitieve milieueffectrapport waarin aan het eind van het proces de resultaten van de plan-MER-procedure (kansen en risico's van de beleidskeuzes voor het milieu en mogelijke alternatieven) worden vastgelegd. Het ontwerpprogramma en Plan-MER worden gelijktijdig gepubliceerd voor het indienen van zienswijzen. Doel van deze fase is om tot een goed uitgewerkt en breed gedragen ontwerpprogramma en een Plan-MER te komen.

Activiteiten
In deze fase ronden de themagroepen hun uitwerking van de programmalijnen af. Deze worden verwerkt in het ontwerpprogramma. Ook wordt het Plan-MER onderzoek uitgevoerd en geschreven.

Producten
- Conceptprogramma
- Plan-MER

Stap 4: vaststellen van het programma (2e helft 2025)

Doel
In de *vierde stap* (tot eind 2024) wordt het definitieve Programma opgesteld en vastgesteld. Dit geldt ook voor het Plan-MER. In het definitieve Programma is aantoonbaar of en hoe de ingediende zienswijzen zijn verwerkt. Datzelfde geldt voor het Plan-MER. Doel van deze fase is om tot een goed uitgewerkt en breed gedragen Programma te komen.

Activiteiten
De ingediende zienswijzen worden verwerkt in het ontwerp- Programma en het Plan-MER. Het Programma wordt, samen met het Plan-MER, in het interbestuurlijk en interdepartementaal overleg voorgelegd ter vaststelling als het definitieve Programma. De vaststelling van het programma wordt feestelijk gevierd, waarbij alle stakeholders bij de totstandkoming van het Programma worden uitgenodigd.

Producten
- Definitief Programma

4 Sturing en organisatie Programma

4.1 Sturingsfilosofie

Een gezonde, vitale en klimaatbestendige bodem creëren is een opgave die het Rijk niet alleen kan invullen. Gemeenten, provincies, waterschappen, bedrijven, maatschappelijke organisaties en huishoudens zijn nodig om deze opgave in gedeeld eigenaarschap aan te pakken. Daarom is het van belang om een heldere sturingsfilosofie te hanteren waarin de principes voor samenwerking zijn vastgelegd. Het Programma zal worden ontwikkeld op basis van de volgende principes.[6]

Samenwerkingsprincipes

- ***Opgavegericht***
  De opgave om te zorgen voor een gezonde, vitale en klimaatbestendige bodem en de verbinding daarvan aan ruimtelijke processen is een publieke verantwoordelijkheid. Deze opgave vormt de basis van het programma en staat centraal in de samenwerking met alle stakeholders.

- ***Gebiedsgericht***
  In de Water en Bodem Sturend brief is opgenomen dat provincies, gemeenten en waterschappen gezamenlijk gebiedsgerichte programma's bodem en ondergrond opstellen waarin de doelen uit het Nationale Programma Bodem en Ondergrond worden vertaald. Dit om de doorwerking in de praktijk te borgen en om, waar nodig en effectief rekening te houden met gebied specifieke eigenschappen.
  Daarbij geven de drie afwegingsprincipes uit de ontwerp-NOVI richting aan de uitwerking.[7] Deze afwegingsprincipes zijn:
  1. Combinaties van functies gaan voor enkelvoudige functies (meervoudig ruimtegebruik);
  2. Kenmerken en identiteit van een gebied staan centraal (bijvoorbeeld grondsoort);
  3. Afwentelen naar tijd, plaats en generaties wordt voorkomen.

- ***Gelijkwaardig***
  Rijk en regio werken in een gelijkwaardig partnerschap als één overheid samen met de samenleving, met respect voor de verschillen in bevoegdheden, wettelijke taken en middelen. Dit betekent dat de Rijksoverheid via heldere beleidskaders en regels duidelijkheid wil bieden voor publieke en private investeringen op nationaal, regionaal en lokaal niveau en tegelijkertijd ruimte laat voor regionaal en lokaal maatwerk in afstemming met decentrale overheden, marktpartijen en andere belanghebbenden. Voordat die heldere beleidskaders en regels door het Rijk worden vastgesteld, zullen in een zorgvuldig proces de kennis, ervaringen en standpunten van alle partners worden gedeeld en uitgewisseld. De besluitvorming over het programma ligt formeel bij het Rijk omdat een nationaal programma formeel alleen door het Rijk kan worden vastgesteld en alleen zelfbindend is voor het Rijk. Maar de besluitvorming wordt georganiseerd via het bestaande Bestuurlijke Overleg Bodem zodat de aanpak goed aansluit bij en gedragen wordt door medeoverheden. Commitment van vertegenwoordigers van gemeenten, provincies en waterschappen kan zich uiten in de vorm van ondertekening van een convenant of door het maken van bestuurlijke afspraken in het Bestuurlijk

[6] *Deze principes zijn gebaseerd op de NOVI en de inbreng die diverse stakeholders hebben gehad in de werksessies die in het kader van het PROGRAMMA hebben plaatsgevonden.*
[7] *Deze principes zullen ook worden vertaald in het beoordelingskader voor besluiten in het PEH.*

Overleg Bodem. De inhoud hiervan is een opmaat naar de gebiedsgerichte programma's Bodem en Ondergrond, zoals hierna verder toegelicht.

- ***Transparant***
  Het Programma gaat uit van vertrouwen en heldere verantwoordelijkheden. Besluiten worden genomen op basis van een zorgvuldige en integrale afweging en transparantie. Daarom zal, naast een programmastructuur, structurele afstemming plaatsvinden met andere overheidslagen (via de structuur van BO/DO/AO) andere departementen (via een afstemmingsgroep Rijk) en andere betrokken relaties.

- ***Adaptief***
  Het Programma staat voor de uitdaging om houvast te bieden voor het beleid en/of de investeringen van derden. Tegelijkertijd zijn de onzekerheden groot en moet het Programma ruimte bieden voor het omgaan met veranderende omstandigheden en nieuwe inzichten. Door cyclisch en adaptief te werken, ligt de focus voor de korte termijn op keuzes en maatregelen die passen in meerdere, onzekere scenario's terwijl ruimte wordt gehouden voor tussentijdse aanpassingen als trends en ontwikkelingen daarom vragen. Deze adaptieve werkwijze geldt ook voor de governance; als de inhoudelijke scope van het Programma verandert, zijn aanpassingen in de programmasturing mogelijk (bijvoorbeeld in de samenstelling van het bestuurlijk overleg). In aanvulling op het Nationaal Programma kunnen aanvullende samenwerkingsafspraken of convenanten met andere partijen aan het Programma worden toegevoegd.

- ***Kaders voor participatie***
  De Bestuursraad van IenW heeft kaders opgesteld voor het betrekken van partijen bij beleidsvorming.
  In lijn daarmee betrekken we stakeholders actief bij het opstellen van het programma en tijdens de uitvoering. Daarvoor werken we een communicatie- en participatieplan uit dat ook invulling geeft aan de participatiestappen uit het plan-MER proces. Waar mogelijk sluiten we aan bij bestaande structuren, waar nodig breiden we die in overleg met betrokkenen uit of vullen we aan.
  Participatie is voorzien op twee niveaus. Enerzijds met betrokkenen rondom concrete opgaven en maatregelen en anderzijds met een overkoepelend advies/of klankbordgroep voor het programma. En het organiseren van participatie in het verlengde van het plan MER-traject.

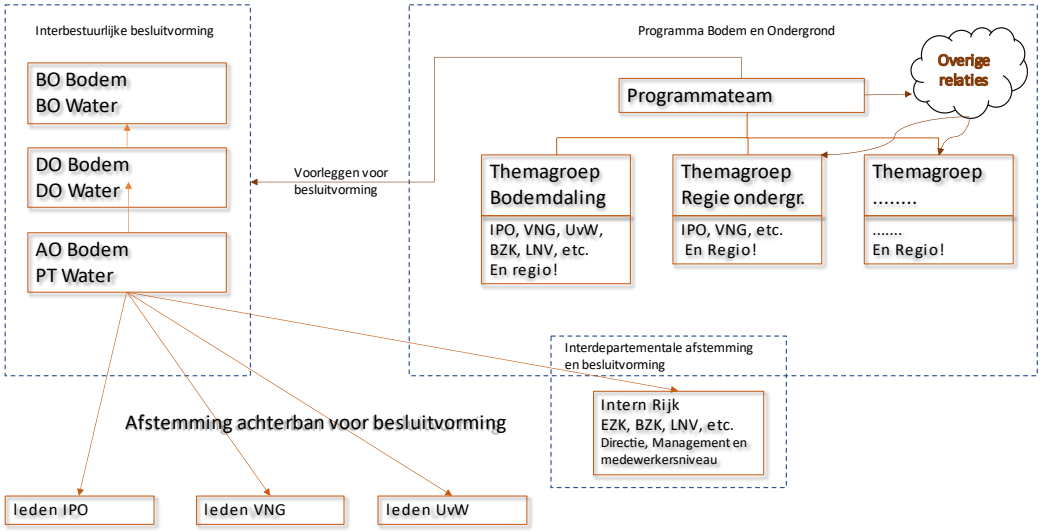
4.2 Programmasturing

De programmasturing is een uitwerking van de samenwerkingsprincipes en betreft de wijze waarop de samenwerking, het overleg en de besluitvorming in het programma in formele zin plaatsvinden. De programmasturing staat daarmee naast het proces waarin partijen samenwerken aan concrete tussenproducten.
De motor van het programma zijn de themagroepen en het programmateam. Hierin werken verschillende Rijkspartijen samen met gemeenten, provincies en waterschappen aan het opstellen van het programma. IenW verzorgt het programmamanagement en coördineert en organiseert dit proces.

4.2.1 Overlegstructuren interbestuurlijk en interdepartementaal

Voor de organisatie van besluitvorming op interbestuurlijk en interdepartementaal is een voorstel gemaakt in samenspraak met andere departementen en medeoverheden. In onderstaande figuur is dit weergegeven.

Organisatie Programma Bodem en Ondergrond irt besluitvorming



Het Bestuurlijk Overleg Bodem (en indien nodig het Bestuurlijk Overleg Water) heeft voor het Programma Bodem & Ondergrond in ieder geval de volgende rollen en taken:

- Bespreken van de reikwijdte, uitgangspunten en randvoorwaarden voor het Programma.
- Bespreken van tussenproducten en van het uiteindelijke Programma, en daarmee vaststellen van de bandbreedte aan mogelijke beleidsopties die in het Programma worden afgewogen.
- Gezamenlijk optreden als 'ambassadeurs' van de opgave van het Programma met een voorbeeldrol in de toepassing van de samenwerkingsprincipes, zowel interbestuurlijk, interdepartementaal als in relatie met maatschappelijke partners.
- Zorgen voor bestuurlijke afstemming met parallelle programma's en trajecten van overheden en maatschappelijke partners.

4.2.2 Organisatie inbreng niet-overheden bij totstandkoming programma

Er zijn verschillende opties voor het organiseren van inbreng van niet-overheden bij de totstandkoming van het Programma. De inbreng is voorzien op 2 niveaus. Per thema, met direct betrokken kennisinstellingen, samenwerkingsverbanden, bedrijven, maatschappelijke organisaties en op overkoepelend/ strategisch niveau voor het gehele programma. Inzet is om dit structureel te organiseren, boven op de consultatie en participatie bij het vaststellen van de Notitie Reikwijdte en Detailniveau en het ontwerpprogramma en bij periodieke herijking.

Daarnaast kunnen betrokken gemeenten, provincies en waterschappen voor hun eigen gebieden consultatie, inspraak en co-creatiesessies organiseren. Ook zal gebruik worden gemaakt van de resultaten van participatie voor verwante beleidsterreinen en thema's.

Optie 1: periodieke stakeholderbijeenkomsten.

Bijeenkomsten lijkend op die van 24 mei en 19 juni 2023, waarin experts uit het hele werkveld bijeen komen en meedenken over het Programma. Het voordeel van deze vorm is dat er input verzameld kan worden bij een grote groep deelnemers. Nadeel is dat er een risico is op minder kwalitatieve input gezien de vorm.

Optie 2: Meerdere adviesgroepen

Bij deze optie wordt een wetenschappelijke adviesraad en maatschappelijke klankbordgroep ingesteld met min of meer vaste deelnemers. Deze adviesgroepen adviseren gevraagd en ongevraagd het programmateam. De inbreng wordt gedeeld met en besproken in het Bestuurlijk Overleg. Bestaande organisaties zoals het Dutch Soil Platform en het netwerk van ongeveer 25 bodemambassadeurs onder voorzitterschap van Felix Rottenberg kunnen hierin mogelijk ook een rol vervullen. Kerngedachte is dat de adviezen de besluitvorming moeten kunnen verbeteren.

Optie 3: Klankbordroep of strategisch beraad
In een klankbordgroep of strategisch beraad zijn zowel kennispartijen als maatschappelijke organisaties en bedrijfsleven op strategisch niveau en eventueel bestuurlijk vertegenwoordigd, onder leiding van een onafhankelijk voorzitter. De belangen van de partijen die hierin zitting nemen kunnen sterk verschillen in aard en/of omvang. Evenals bij optie 2 kan deze klankbordgroep kan gevraagd en ongevraagd adviseren over de scope en besluiten van het Programma.

Naast de vaste vertegenwoordigers kunnen ook één of meer ‘extra stoelen’ worden gereserveerd voor vertegenwoordigers die een belangrijke inbreng hebben bij een besluit dat voorligt. Hiermee kunnen bijvoorbeeld vertegenwoordigers uit specifieke regio’s en/of van parallelle programma’s actief worden betrokken.

Voordelen van de voorgestelde aanpak zijn dat alle vertegenwoordigers zijn verenigd in één groep. Dit vereenvoudigt het proces van input verzamelen. Het zorgt ook voor meer gebalanceerde adviezen, omdat deelnemers van elkaar kunnen leren en elkaars belangen leren kennen. Bovendien biedt deze vorm flexibiliteit in de samenstelling van de groep door ‘extra stoelen’, passend bij het samenwerkingsprincipe van een adaptief programma.

Nadelen van deze aanpak zijn dat het scherpte vraagt van het programmateam om de juiste mensen op juiste moment aan te laten sluiten. De kwaliteit van voorzitter is bepalend voor succes.

4.2.3 Organisatie bestuurlijk commitment

Naast de formele besluitvormingsprocessen kunnen informele bijeenkomsten worden gehouden met sleutelpersonen ten aanzien van bodem en ondergrond. Bijvoorbeeld een bijeenkomst met bestuurders en hoog-ambtelijke medewerkers. Een goed georganiseerd congres waarop naast de interdepartementale en interbestuurlijke vertegenwoordigers ook bestuurders vanuit industrie, maatschappelijke organisaties en kennisinstituten zijn vertegenwoordigd. Dit kan in de periode voor vaststelling ontwerpprogramma (Q1/2 2024) en in de periode voor vaststelling programma bodem & ondergrond (Q3/4 2024).
Binnen het Rijk leven ook op andere plekken ideeën over zo’n nationale sleutelbijeenkomst. Dit vereist nadere uitwerking.

4.2.4 Organisatie betrokkenheid regio's en regionale netwerken

De uitwerking van het Programma vindt plaats in regio's. Dat geldt ook voor de Europese Bodemgezondheidswet die spreekt van districten, zonder dat deze term verder is gedefinieerd. Het is voor het programma belangrijk om stakeholders in de regio actief te informeren en in contact te zijn met regio's. Deze zijn in Nederland voor een deel georganiseerd:

- Een groot aantal, maar zeker niet alle regio's van Nederland kennen een georganiseerd bodemoverleg: GOO (Gelderland), Onder Twente, Noordelijke bodemsamenwerking (drie provincies), Drentse bodemcafés, Zeeuws bodemberaad, jaarlijkse bodemdag Limburg, Brabantse bodemtop. De organisatie is vaak op provinciaal niveau of per Omgevingsdienst georganiseerd.
- In zeven regio's is deelgenomen aan het programma regionale kennisschakels (programma onder bestuurlijke afspraken, trekkersrol vanuit VNG). In het evaluatierapport van het programma is te lezen dat er behoefte bestaat aan snel schakelen binnen de regio (organiseren vraag en aanbod) én aan articulatie van de diepere kennisvragen (inzet kennisinstituten).

Om doorwerking en impact van het programma bij regionale overheden te versterken zijn de volgende acties mogelijk. Het zijn opties, waar nog een keuze in moet worden gemaakt.

Optie 1: Ambtelijke Regiotour door Nederland
Deze actie kan helpen om de bekendheid met het Programma te vergroten en input op te halen. Bijvoorbeeld door een tour van het programmateam langs de regio waarbij ze een vaste aanpak hanteert en waarin regionale vraagstukken centraal staan (vorm: bijvoorbeeld ondergrondcafé van Bouwcampus). Deze tour kan plaatsvinden rond de fase van het opstellen van de Notitie Reikwijdte en Detailniveau.

Optie 2: Regionale bestuurlijke oploopjes
Doel van deze actie is om dilemma's op weg naar programmaresultaten als uitgangspunt te nemen, met één regionale of lokale bestuurder als gastheer. We hanteren een doe agenda en pakken organisatie nadrukkelijk samen met de regionale netwerken op. Dit kan plaatsvinden rond de fase van het opstellen van het ontwerp programma.

Optie 3: Uitvoerbaarheidsonderzoeken regio
Doel van deze actie is inzicht verkrijgen in wat regionale overheden zelf denken nodig te hebben om uitvoering te geven aan het programma én te onderzoeken of de gevonden oplossingen voor belemmeringen van uitvoering van het programma effectief zijn. Dit onderzoek zou in twee delen uitgevoerd kunnen worden door externe partij die zorg kan dragen voor goede onderzoeksmethodiek (diepte-interviews, enquêtes, bijeenkomsten) en een goede afspiegeling van de doelgroep (zodat niet enkel grotere gemeentes bevraagd worden). De uitkomsten worden schriftelijk met de regio gedeeld, inclusief een voornemen wat met deze uitkomsten gedaan zal worden. Deze actie kan plaatsvinden in de fase van de ontwikkeling van het ontwerpprogramma en de ontwikkeling van het definitieve programma.

Optie 4: Programmalijn Living Labs
Een actieve, maar ook bewerkelijke, vorm van relatie zoeken met de regio is door het instellen van living labs. Hierdoor kunnen uitwerkingen van het Programma

worden getoetst aan opgaven in de regionale praktijk. Deze actie is waarschijnlijk alleen mogelijk met support van buitenaf. Daarbij kunnen Europese subsidies voor living labs of light houses, een initiatief van de Europese Unie in het kader van de Europese bodemstrategie, een optie zijn.

Optie 5: Regelmatig communiceren met het werkveld

- Een nieuwsbrief in combinatie met een website met actuele ontwikkelingen en deze breed verspreiden en tenminste aan de achterbannen van de VNG (WEB), IPO (BOOG) en Unie van Waterschappen. Met deze netwerken kunnen ook afspraken worden gemaakt over gastoptredens in netwerkbijeenkomsten of werkspecials.
- In het werkveld zijn momenteel nieuwsbrieven actief waar gebruik van kan worden gemaakt. De nieuwsbrief van het Expertisenetwerk Bodem en Ondergrond is de meest passende. Daarnaast verzorgt Rijkswaterstaat/WVL een wekelijks overzicht-mail met actuele ontwikkelingen.
- Het Symposium BodemBreed of het Platform Bodembeheer zijn kanalen vanuit het Expertisenetwerk Bodem en Ondergrond, die kunnen worden ingezet voor bijeenkomsten. BodemBreed is één keer per jaar, trekt 300 tot 400 deelnemers en hanteert een breed programma. Door het jaar heen organiseert het Platform Bodembeheer themabijeenkomsten, zowel online als offline.
- Vanwege het brede karakter van het Programma is het zinvol om ook te kijken naar nieuwsbrieven die buiten het werkveld worden verspreid. Bijvoorbeeld via Platform 31 of Binnenlands Bestuur.

4.2.5 Hoe organiseren we participatie met het brede publiek?

Via de Plan-MER

Uitgangspunt voor participatie met het brede publiek is dat deze in eerste instantie verloopt via de Plan-MER-procedure. Eerdere onderzoeken over participatie kwamen tot de conclusie: pas als iets mensen persoonlijk raakt ontstaat er behoefte aan meedenken. Vitale bodem heeft dat op dit moment wat minder, hoewel media-aandacht in de afgelopen jaren is toegenomen. Afwegingen op basis van bodemkennis wordt snel gezien als een technische discussie. Inschatting is dat participatie via de Plan-MER-procedure voor de totstandkoming van het Programma voor het brede publiek op dit moment voldoende is. In uitvoering van het programma kan participatie van het programma breder uitgewerkt worden.

Samengevat kunnen stakeholders op de volgende manieren actief bijdragen aan het Programma:

- Door mee te werken aan formele adviezen als deelnemer in bijvoorbeeld een Strategisch beraad, wetenschappelijke adviesraad of maatschappelijke klankbordgroep.
- Door deel te nemen aan bijeenkomsten die gedurende het proces van de totstandkoming van het Programma worden georganiseerd.
- Voor medeoverheden: door actief te participeren als lid van één van de themagroepen onder het programmateam.
- Door formele reacties/ zienswijzen op de het concept-Plan-MER en het ontwerpprogramma.
- Door (informele) reacties te sturen naar de vertegenwoordigers in het Directeuren of Bestuurlijk Overleg Bodem.

Via Burgerparticipatie

In samenwerking met de Directie Participatie van IenW wordt gekeken naar de opties die er zijn voor burgerparticipatie in 2024.

4.2.6 Communicatieplan

Voor het domein van Bodem en Ondergrond is een strategisch communicatieplan gemaakt. Op basis hiervan worden communicatieplannen gemaakt voor de verschillende trajecten die lopen. Ook het programma Bodem en Ondergrond zal dit strategisch communicatieplan gebruiken voor het maken van een specifiek plan voor het programma. Dit in gezamenlijkheid met medeoverheden en deelnemende departementen.

4.3 Programma-organisatie

Het programmateam is verantwoordelijk voor de inhoud en het proces om te komen tot een Programma. De kern wordt gevormd door medewerkers van het ministerie IenW, onder leiding van een programmamanager van IenW.

Voorstellen voor Programmateam

- Programmateam bestaat uit de programmamanager, programmasecretaris IenW plus trekkers van de programmalijnen en de doorsnijdende thema's. Bij voorkeur zijn ook vertegenwoordigers van de koepels van VNG, IPO en UvW deelnemer.

De belangrijkste taken van het Programmateam bij het opstellen van het programma zijn:

- Het uitwerken van de inhoudelijke en procesmatige programmalijnen naar een uitvoeringsplan met korte en middellange termijn doelen, activiteiten en mijlpalen.
- Het bewaken van de voorgang en het informeren van de deelnemers.
- Het borgen van de samenhang tussen de verschillende programmalijnen.
- Het uitwerken van benodigde middelen, afspraken en monitoring om de effectiviteit van het uitvoeringsplan te borgen.
- Het voorbereiden van besluiten en het adviseren hierover aan de stuurgroep.

Formele (tussen)producten die voor besluitvorming worden voorgelegd, worden door de Programmamanager aangeboden en achtereenvolgens besproken in het Ambtelijk Overleg Bodem, het Directeuren Overleg Bodem en het Bestuurlijk Overleg Bodem.

Themagroepen per programmalijn

De themagroepen per programmalijn bestaan uit 5-7 personen, afkomstig vanuit Rijksoverheid en decentrale overheden. Deskundigen uit bedrijfsleven, wetenschap/scholing kunnen bij de themagroepen en bijvoorbeeld concrete acties en maatregelen worden betrokken, maar kunnen niet meebepalen over de voorstellen.

Voorstellen voor uitwerking organisatie programmalijnen:

- **Laat iedere themagroep leiden door twee trekkers.** De trekkers (leiden van themagroepen, woordvoerder in Programmateam) zijn afkomstig van rijksoverheid én een decentrale overheid. In onderlinge afspraak wordt een werkverdeling gemaakt. Voor de leden van de themagroep wordt gekeken naar ervaring,

- **Vraag iedere themagroep een plan van aanpak te maken binnen een vast format,** waarin ze ook aangeeft welke rol ze zien voor bestaande programma's, netwerken en projecten. Basis ligt in een opgestelde opdracht (ANTEA-analyse en opbrengsten eerdere bijeenkomsten met stakeholders)
- **Stuur de themagroepen aan via gerichte synthesebijeenkomsten** (daarvoor te maken tussenproducten), gebaseerd op 1 thema (voorstel: de doorsnijdende opgaven). Organiseer de synthesebijeenkomsten vanuit het programmateam gesteund door een expert op dat vlak. Met deze opzet organiseer je korte sprints, maar laat je de inhoud bij de themagroepen.
- **Ondersteuning va de themagroepen door een secretaris/procesbegeleider. Het meest voor de hand liggend is om een opdracht uit te zetten bij een adviesbureau. Alternatief model is 'COB-model' voor projectleider/secretarissen die** worden betaald voor hun inzet: stel een vast bedrag vast met inspanningsverplichting en evaluatiemoment (met exit-mogelijkheid) halverwege. Laat geïnteresseerden solliciteren en test op kennis, netwerk richting concullega's en onafhankelijkheid van eigen organisatie/belang.

Bijlage 1 Opgaven voor het Programma Bodem en Ondergrond vanuit eerdere toezeggingen

A NOVI.
In de NOVI staat het programma Bodem en Ondergrond aangekondigd. Met als beoogde elementen;

- Uitvoering geven aan de Structuurvisie Ondergrond (STRONG),
- Acties met betrekking tot mijnbouwactiviteiten en grondwater voor de drinkwatervoorziening, waaronder het aanwijzen en beschermen van Aanvullende Strategische Voorraden en Nationale Grondwater Reserves,
- Omgaan met (resterende) bodemverontreinigingen en opkomende stoffen,
- Ketensamenwerking in de Ondergrond,
- Bodemdaling van slappe bodems,
- Duurzaam bodembeheer in stedelijk en landelijk gebied, kennis- en informatie-infrastructuur.

B Structurerende principes en toezeggingen uit Water Bodem Sturend voor het programma Bodem en Ondergrond.

Structureerde principes uit WBS
Thema Regie op de ondergrond 15. We versterken de regie op de inrichting van de ondergrond. Daarmee bereiken we een efficiënte inrichting ervan, zodat ontwikkelingen als woningbouw en energietransitie mogelijk worden gemaakt zonder de bodem aan te tasten. • Het ruimtelijk ordenen van de ondergrond wordt verplicht gesteld voor zowel de Rijksoverheid als gemeenten en provincies. • Voor het bevorderen van de regie in de ondergrond ontwikkelen Rijk en gemeenten een gezamenlijk instrument. In eerste instantie gaat het om het ruimtegebruik in de bovenste 500 meter van de ondergrond. • Voor de diepe ondergrond (dieper dan 500 meter) brengen EZK, IenW en IPO samen de toekomstige ontwikkelingen in beeld (bijvoorbeeld voor de energietransitie, energiehoofdstructuur en waterstofopslag), zodat ook de diepe ondergrond toekomstbestendig wordt ingericht. Hiermee wordt schade aan natuurlijke bodemschatten zoals grondwatervoorraden voorkomen. • Het Rijk geeft vanuit de NOVI het afwegingsprincipe functiecombinaties boven enkelvoudig gebruik mee, als die op termijn vol te houden zijn (4D ruimtelijke ordening). • Er worden bestuurlijke afspraken gemaakt met provincies en gemeenten over een paragraaf bodem en ondergrond in omgevingsvisies waarin de toekomstige inrichting van de ondergrond wordt beschreven. • Voor 2030 wordt samen met gemeenten en kennispartijen de ondergrond in kaart gebracht en wordt gewerkt aan een volwaardige afweging van bodem en ondergrond in Omgevingsplannen. Hetzelfde geldt voor provincies wat betreft de omgevingsverordening, in verband met de provinciale rol op het gebied van grondwater en regie op open warmte- en koudeopslag.
Thema Bodemdaling 21. We maken de risico's van overstromingen, wateroverlast, bodemdaling en drinkwaterbeschikbaarheid sturend bij de locatiekeuze en inrichting van woningbouw. Hiermee voorkomen we dat we nieuwbouw gaan realiseren op locaties waar we later spijt van gaan krijgen. Provincies nemen in hun ruimtelijke arrangementen het (concept) richtinggevend kader mee.

WBS 25. We bewegen toe naar een grondwaterstand van 20 cm tot 40 cm onder maaiveld, afhankelijk van de bodemcompositie, omstandigheden van het watersysteem en de behoeften van het gebied. Hiermee wordt bereikt dat bodemdaling wordt geminimaliseerd en uitstoot broeikasgassen wordt gereduceerd. Dit wordt in NPLG-gebiedsprocessen door alle betrokken partijen samen uitgewerkt.
Thema klimaatadaptatie 3. We passen de maatlat voor een klimaat adaptieve en natuur inclusieve bebouwde omgeving toe. Daarmee ontwikkelen we gebieden klimaatbestendiger. Deze maatlat is voorzien in december 2022. 16. We streven bij verstedelijking en infrastructuur naar zo efficiënt mogelijk gebruik van ruimte, dekken de bodem zo min mogelijk af en herstellen de bodem waar mogelijk. Zo behouden we waardevolle organisch rijke landbouw- en natuurbodems en blijft de sponswerking van de bodem behouden. Samen met gemeenten en provincies zetten we in op beperking van onnodig landgebruik. 17. We sturen ook in bestaand bebouwd gebied op vermindering van onnodige bodemafdekking. De verstedelijkte omgeving wordt beter leefbaar als er minder hitte-stress is of wateroverlast tijdens piekbuien. Dit bereiken we door de bodem te herstellen en in te zetten op stedelijk groen. 24. We sturen als overheden op zo min mogelijk afdekking van de bodem. Daarmee behouden we buiten het bebouwd gebied goede landbouwgrond, reduceren we hittestress en bevorderen we waterinfiltratie binnen het bebouwd gebied. We werken dit samen met provincies en gemeenten uit en zetten in de ladder duurzame verstedelijking in op minder netto landgebruik.
Thema Minder verstoring en ontgraving, meer hoogwaardig hergebruik 19. We gaan bodemverstoring door ontgraving tegen en hergebruiken grond hoogwaardig. Daarmee behouden we gezonde en vitale bodems. Samen met provincies en waterschappen start het Rijk hier als opdrachtgever zelf pilots voor.
Thema Herijking aanpak Bodemverontreiniging 20. We herijken de aanpak van bestaande en diffuse bodemverontreiniging. Dit doen we om de risico's voor mens en milieu te beperken. Hiervoor is een gebiedsgerichte aanpak nodig, omdat geheel saneren praktisch vaak geen optie is.
Thema Grondwater Op basis van het huidige klimaatscenario, hanteren we voor het hoofdwatersysteem de ambitie om weerbaar te zijn tegen een droogte, die bij een scenario van grote klimaatverandering en sterke groei van economie en bevolking gemiddeld eens in de 20 jaar voorkomt. 2. De omvang van alle grondwateronttrekkingen wordt in beeld gebracht. Hiermee werken we toe naar een robuust grondwatersysteem en beperken we de nadelige effecten van grondwateronttrekking om ook in de toekomst zoveel mogelijk functies te faciliteren. We werken dit gezamenlijk met alle betrokkenen uit in het kader van NPLG. 30. We houden water langer vast en voeren het minder snel af. We herstellen daarmee de sponswerking van de bodem en bereiken een robuust grondwatersysteem. Dit wordt in gebiedsprocessen geborgd.

Thema bodembeheer gericht op vitale stads- en landbouwbodems 18. We behouden ook voor de toekomst waardevolle, vruchtbare landbouwgronden. Dit doen we door maatregelen uit te werken voor het beheer van landbouwgronden op het gebied van materieel, nutriënten, gewasbeschermingsmiddelen, grondbewerking en verdichting etc. Vanuit het Nationaal Programma Landbouwbodems trekken we samen met kennispartijen, de agrarische sector en de ketenpartijen op. Dit wordt in het Nationaal Strategisch Plan15 verankerd. 27. We beheren onze landbouwgronden duurzaam. In aanvulling op structurerende keuze 18 voorkomen we hiermee onomkeerbare oxidatie van veen en behouden we ook voor de toekomst waardevolle landbouwgronden. We werken maatregelen voor beheer van landbouwgronden op het gebied van materieel, nutriënten, gewasbeschermingsmiddelen etc. uit. Het Rijk vraagt provincies stevig in te zetten op het behoud van grasland.
Dwarsdoorsnijdend thema: Instrumentatie Provincies, gemeenten en waterschappen stellen gezamenlijk gebiedsgerichte programma's bodem en ondergrond op waarin de doelen uit het Nationale Programma Bodem en Ondergrond worden vertaald.