

## Waarom deze navigator?

De kwaliteit van de bodem en de kwaliteit en kwantiteit van grondwater hangen nauw samen met ontwikkelingen op en onder de grond. Daarom moeten provincies, gemeenten en waterschappen inzicht hierin hebben. Alleen dan kunnen zij besluiten nemen over ontwikkelingen in de fysieke leefomgeving. Een uitgewerkt bodem- en grondwaterbeleid helpt hierbij, evenals de inbedding daarvan in het gehele leefomgevingsbeleid.

Deze navigator helpt provincies, gemeenten en waterschappen hun beleidsinzet uit te werken. Het accent ligt op de inzet van het vrijwillige 'programma' uit de Omgevingswet. Dit is een beleidsinstrument dat naar eigen inzichten kan worden ingezet. Overheden kunnen daarbij veel kanten op. De navigator helpt om zelf een koers te vinden. Daarbij moeten allerlei actoren betrokken worden die op de een of andere wijze een belang hebben bij bodem en grondwater. Zo kan zoveel mogelijk gezamenlijk richting worden gekozen. Aangeraden wordt om bij deze navigator ook de visual 'Grondwater, onze onzichtbare verbinder' te gebruiken. Deze visual helpt verbinding met anderen te zoeken rondom het thema grondwater.

De navigator sluit aan bij de algemene wegwijzer om tot programma's op grond van de Omgevingswet te komen. De onderstreepte woorden in de tekst zijn links die verwijzen naar aanvullende informatie.

## Wat is een programma?

Een programma is een uitvoeringsgericht beleidsplan met maatregelen om een gewenste kwaliteit van één of meer onderdelen van de fysieke leefomgeving te bereiken of te behouden. Het is naast de omgevingsvisie een beleidsinstrument uit de Omgevingswet voor overheden. De omgevingsvisie beschrijft het strategische beleid voor de gehele fysieke leefomgeving (vast te stellen door de gemeenteraad of provinciale staten). Programma's bevatten concrete uitwerkingen en maatregelen voor onderdelen ervan (vast te stellen door het college van burgemeester & wethouders, het dagelijks bestuur van een waterschap of het college van gedeputeerde staten). Het bindt alleen de vaststellende overheid zelf. Als regulering nodig of gewenst is, dan is de inzet van de provinciale omgevingsverordening, de waterschapsverordening of het gemeentelijk omgevingsplan aan de orde.

## Waarom een programma voor grondwater?

- De behoefte aan beleidsvernieuwing bijvoorbeeld door:
  - de komst van de Omgevingswet (die bijvoorbeeld ook gaat over grondwater, bodem en drinkwater);
  - de afronding van bodemsaneringsoperatie (nieuwe fase en rol in het beleid);
  - de noodzaak voor meer samenhang in de benadering van bodem- en grondwater;
  - de noodzaak voor een goede inbedding van grondwater in het totale omgevingsbeleid.
- De behoefte om een goede kwaliteit van bodem en grondwater nu en in de toekomst zeker te stellen. Voor een duurzame ontwikkeling kan in een programma het beleid voor bodem en grondwater in samenhang worden ontwikkeld. Dit beleid kan bovendien worden ingebed in het totale omgevingsbeleid (zowel inhoudelijk als procesmatig).
- De betekenis van bodem en grondwater voor grote opgaven in de fysieke leefomgeving, zoals klimaatadaptatie, energietransitie, woningbouwopgaven en de transitie in de landbouw (faciliterend of randvoorwaardelijk voor deze opgaven). Programma's maken deze mogelijkheden voor opgaven en randvoorwaarden inzichtelijk.
- Inzichtelijk maken van taken, rollen en belangen van actoren en het op elkaar afstemmen ervan (wie doet wat, wanneer).

## Fasen ontwikkeling programma

Bij de ontwikkeling van een programma zijn vier fasen te onderscheiden:

- 1 verkenning,
- 2 uitwerking,
- 3 vaststelling en
- 4 uitvoering/bijstelling.



### Verkenningsfase

In de verkenningsfase wordt beschouwd wat belangrijke thema's zijn als het gaat om bodem en grondwater.<sup>1</sup> De samenhang met andere beleidsterreinen of vraagstukken in de fysieke leefomgeving komt aan de orde. Ook wordt verkend wie invloed hebben op de kwaliteit van bodem en grondwater. In deze fase wordt uitgezocht of het wenselijk is een programma op te stellen, waarover dit moet gaan en wat de gewenste aard is van eventuele maatregelen. De conclusie kan zijn dat input moet worden geleverd aan andere programma's of beleidsdocumenten en dat (daarom) een eigen programma voor bodem en grondwater niet nodig is. Als wel voor de inzet van het instrument programma wordt gekozen, dan wordt ook het proces van totstandkoming verkend (inclusief participatie). In de verkenningsfase is het van belang met stakeholders het gesprek over grondwater te voeren. De visual: 'Grondwater, onze onzichtbare verbinder' helpt daarbij.



### Uitwerkingsfase

De verkenningsfase mondt uit in de uitwerkingsfase waarin de doelen en ambities worden uitgewerkt. Daarbij wordt bekeken hoe deze kunnen worden bereikt en welk type maatregelen hierbij passen. Dit wordt vervolgens geconcretiseerd. In deze fase wordt ook het gewenste detailniveau en de verhouding van het programma tot de omgevingsvisie, de verordening of het omgevingsplan bepaald. Overleg met stakeholders en participatie zijn belangrijk onderdelen van deze fase. Ook kan een milieu effectrapportage (m.e.r.) aan de orde zijn.



### Vaststellingsfase

De vaststellingsfase gaat over de formele vaststelling van een programma. Het begint veelal met de vaststelling van een ontwerpprogramma. Daarna is mogelijk de indiening van zienswijzen door een ieder aan de orde (op grond van afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht). Dit hangt af van een eventuele plicht om een plan-m.e.r. op te stellen en verplichtingen uit het Verdrag van Aarhus.



### Uitvoeringsfase

De uitvoeringsfase gaat over de periode na vaststelling van een programma. In de uitvoeringsfase worden de maatregelen in het programma uitgevoerd. Ook het doelbereik wordt gevolgd en verantwoord. Zo nodig wordt het programma bijgesteld (waarmee de fasen opnieuw worden doorlopen). Zo wordt invulling gegeven aan een cyclische manier van werken. Hoe dit werkt kan in het programma zelf worden beschreven.

<sup>1</sup> Het gaat hier om zowel land- als waterbodems. Nu zijn hiervoor de Wet bodembescherming en de Waterwet van toepassing, per 1 januari 2022 geldt de Omgevingswet.

## Toepassing Navigator (werkblad en schema)

De navigator helpt bij de vormgeving van een programma. Het is vooral een 'kickstarter' om de verkennings- en uitwerkingsfase te beginnen. De navigator zelf bevat op de ene zijde een schema en op de andere zijde een werkblad (in landscape af te drukken op A3-formaat, dubbelzijdig, spiegelen over de korte zijde). Aan de linkerzijde van het schema (onder 1. Verkenning) staan vragen die helpen de verkenning en uitwerking van een programma. De vragen worden hieronder nader geduid. De antwoorden kunnen op het werkblad worden ingevuld (zie instructies bovenaan het werkblad). Verder is op het schema het totstandkomingsproces geschetst. Ook dit kan op het werkblad worden ingevuld. De daadwerkelijke route om tot een programma te komen wordt zo aan de hand van de antwoorden op de vragen bij de verkenningsfase bepaald.

## Drie dimensies van beleid

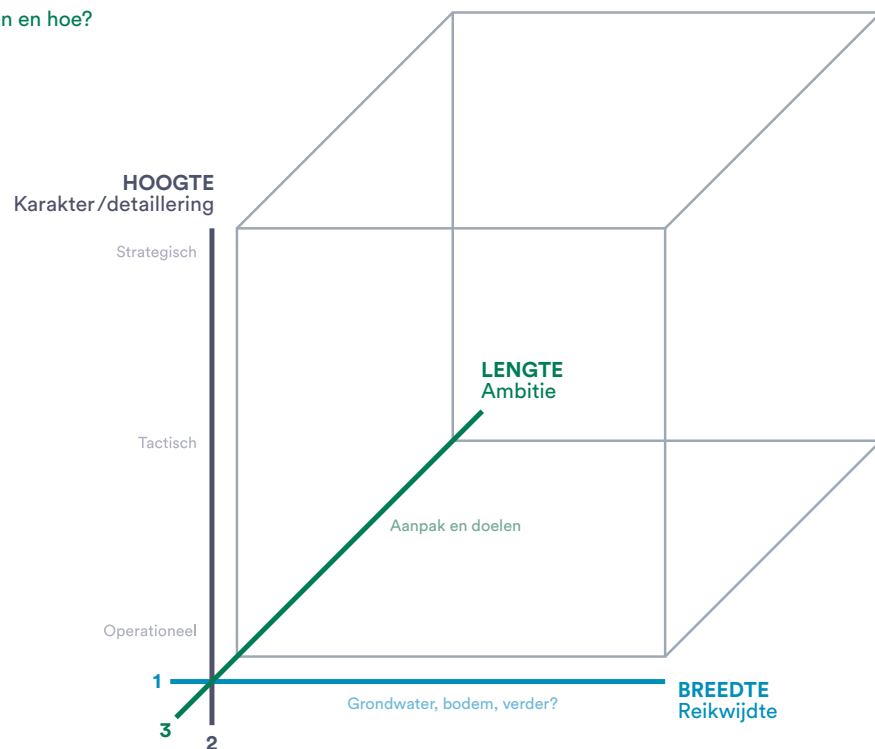
Voor de verkenningsfase worden 'drie dimensies van beleid' onderscheiden (zie assenschema). Door deze dimensies te verkennen wordt duidelijk waarop het programma zich richt. De drie dimensies zijn:

- 1 reikwijdte (breedte),
- 2 detaillering (hoogte) en
- 3 doel en inzet (lengte of diepte).

Navigeren begint met het verkennen van deze drie dimensies aan de hand van de per dimensie aangegeven vragen. De vragen bij de verschillende dimensies hangen sterk samen. Keuzen bij de ene dimensie zijn medebepalend voor keuzen bij een andere dimensie. En bij verschillende vragen horen vaak dezelfde overwegingen. Na beantwoording wordt bekeken hoe tot een passend proces van totstandkoming te komen. Dit proces kan als een 'vierde dimensie' worden gezien.

Let op: de navigator is een hulpmiddel, geen strikte aanpak die gevolgd moet worden. Er kan naar eigen behoefte en inzicht mee worden 'gespeeld', passend bij de eigen omstandigheden. Er kunnen ook andere vragen aan de orde zijn.

1. Reikwijdte: waar gaat het programma over?
2. Karakter: hoe gedetailleerd is het programma?
3. Ambitie: wat wil je wanneer bereiken en hoe?



Schematische weergave navigator

## Vragen bij de drie dimensies van beleid: inhoudelijke verkenning

### BREEDTE: Reikwijdtebepaling

#### Waar gaat het programma over?

Te beantwoorden (elkaar deels overlappende) vragen om de reikwijdte te bepalen (scoping):

- a. **Wat is voor bodem en grondwater het probleem of de opgave en wie zijn daarbij betrokken?**  
Hier wordt duidelijk wat er voor bodem en grondwater speelt en wat de samenhang is met andere vraagstukken en onderdelen van de fysieke leefomgeving. Ook moet duidelijk zijn wie hierbij een rol spelen. De visual ‘Grondwater, onze onzichtbare verbinder’ helpt hierbij. Door deze visual te gebruiken bij het onderlinge gesprek worden alle spelers bewust van de betekenis van grondwater voor hun belang. Ook kan een gezamenlijk ontwikkelingsrichting worden gekozen uitgaande van vraagstukken die spelen. Dit gebeurt met oog voor relevante belangen en opgaven in de fysieke leefomgeving. Afhankelijkheden worden zo duidelijk. Daarmee wordt een basis voor de beleidsinzet in een programma gecreëerd.
- b. **Is een programma nodig, en zo ja, waar richt het zich op?**  
De scope van het programma kan smaller of breder worden gekozen. Gaat het alleen om grondwater of ook om de landbodem, drinkwater, oppervlaktewater(bodems) of het totale bodem- en watersysteem? Wordt aangesloten bij de functies van het bodem- en watersysteem, opgaven in de fysieke leefomgeving (zoals klimaatverandering, energietransitie)? Of spelen er specifieke problemen als verdroging of verontreiniging?
- c. **Wat is het totale ‘beleidsbouwwerk’ van omgevingsvisie en programma’s en hoe past dit programma daarin?**  
Omgevingsvisie en programma’s vormen een geheel. Het integrale, strategische beleid voor de fysieke leefomgeving staat in de omgevingsvisie. Uitwerkingen voor onderdelen daarvan staan in programma’s. De wijze waarop het beleid in deze documenten inhoudelijk wordt geordend bepaalt dus ook waar een programma zich op richt. Ook de balans tussen beleid (in de omgevingsvisie en programma’s) en regels (in de verordening of het omgevingsplan) speelt hier een rol. Zie verder bij c. ‘sturingsfilosofie’ onder de dimensie ‘lengte’.
- d. **In de plaats van welke bestaande beleidsdocumenten komt het programma?**  
Analyse van bestaande beleidsplannen en -programma’s kan inzichtelijk maken welke plannen of programma’s kunnen worden ingetrokken, vervangen of gecombineerd.
- e. **Wat is de verhouding tot het regionaal waterprogramma of een waterbeheerprogramma?**  
Het regionaal waterprogramma (verplicht provinciaal programma op grond van de Omgevingswet) gaat onder meer in op grondwater. Waterschappen stellen op grond van de Omgevingswet waterbeheerprogramma’s vast. Een (vrijwillig) programma voor bodem en grondwater zal op de een of andere wijze moeten aansluiten bij deze programma’s. Zie ook bij f onder de dimensie ‘lengte’.
- f. ...

### HOOGTE: Detaillering

#### Hoe gedetailleerd is het programma?

Te beantwoorden vragen om het karakter van het programma te bepalen: strategisch (hoofdlijnen voor de lange termijn), tactisch (wijze van sturen en volgen) of operationeel (daadwerkelijk handelen en uitvoeren van maatregelen):

- a. **Hoe gedetailleerd is de omgevingsvisie en waar ligt de grens met het programma?**  
Omgevingsvisie en programma’s zijn in zeker zin communicerende vaten. Het detailniveau van de strategische omgevingsvisie bepaalt mede het karakter van het programma en omgekeerd. Zijn er strategische uitgangspunten voor bodem en grondwater in de omgevingsvisie opgenomen of die zouden moeten worden opgenomen?
- b. **Hoe concreet moet het programma zijn?**  
Een programma kan puur operationeel zijn en (alleen) concrete acties en maatregelen bevatten. Maar een programma kan ook tactisch en zelfs strategische noties en beleidsprincipes bevatten. Welke gedeelte van de verticale as bestrijkt het voorziene programma?

**c. Hoe is de werking van het programma en welke maatregelen en instrumenten zijn aan de orde?**

Hier is de uitwerking van maatregelen aan de orde om doelen te bereiken. Vooral als een programma concrete maatregelen bevat, kan worden bepaald hoe deze worden geprogrammeerd, gefinancierd en verantwoord. Is jaarlijkse programmering aan de orde? Hoe verhoudt zich dat tot de meer tactisch/beleidsmatige inhoud van een programma? Overwogen kan worden programma's in twee lagen te maken: een beleidsprogramma met daaronder een of meer jaarlijkse uitvoeringsprogramma's met concrete acties gekoppeld aan bestedingen.

**d. Wie is de primaire doelgroep van het programma?**

Een programma is een zelfbindend document en richt primair op diegenen die het programma moeten uitvoeren. Als een programma zich vooral richt op de specialistische professionals (het zal dan veelal gaan om een concreet, operationeel programma) is deze anders van karakter dan als een programma bijvoorbeeld ook is bedoeld om de samenleving op de hoogte te brengen van het beleid.

**e. ...**

**LENGTE: Doel- en aanpakbepaling**

**Wat wil je wanneer met het programma bereiken en hoe?**

Een omgevingsvisie richt zich op de ontwikkeling van de gehele fysieke leefomgeving voor de lange termijn. Programma's daarentegen richten zich op het bereiken van doelen voor onderdelen van de fysieke leefomgeving op de korte of middellange termijn. Programma's sluiten bij de omgevingsvisie aan. Te beantwoorden vragen over het ambitieniveau zijn:

**a. Welke doelen moeten in het programma worden opgenomen en wat is de status van deze doelen?**

Uitgaande van de reikwijdte van een programma kunnen doelen worden bepaald voor de onderwerpen waar het programma op in gaat. Het zal veelal gaan om concrete doelen, gekoppeld aan een aanpak of maatregelen om deze te bereiken.

**b. Wat is de planhorizon van het programma?**

Het kan handig zijn een planhorizon te bepalen waarmee wordt aangegeven op welke termijn het beleid zich richt. Een omgevingsvisie heeft vaak een planhorizon van 30 jaar. Programma's kennen een kortere termijn, bijvoorbeeld een collegeperiode of bijvoorbeeld 8 of 10 jaar (of wellicht maar 1 of 2 jaar). Dit hangt mede af van hoe de beleidscyclus wordt ingericht.

**c. Wat is de eigen rol dan wel de sturingsfilosofie voor de onderwerpen waar het programma zich op richt?**

Een sturingsstijl bestaat uit de 'overheidsrol' (reguleren, samenwerken of ondersteunen) en de 'instrumentenmix' die wordt gekozen. Zo kunnen ook andere instrumenten aan de orde zijn (een provinciale omgevingsverordening of waterschapsverordening of een omgevingsplan). Ook kunnen bijvoorbeeld programma's op twee niveaus worden gemaakt: een algemeen programma en één of meer deelprogramma's die concrete maatregelen jaarlijks programmeren en budgetteren.

**d. Zijn afspraken met andere overheden en actoren nodig om doelen te bereiken?**

Het behouden of bereiken van een goede kwaliteit van bodem en grondwater ten behoeve van maatschappelijke behoeften en opgaven vraagt om inzet van diverse overheden en andere actoren. Elk hebben zij hun eigen taken en verantwoordelijkheden die sterk kunnen samenhangen of zelfs overlappen. Dat maakt een gecoördineerde inzet complex. Om ervoor te zorgen dat doelen in het samenspel van rollen en verantwoordelijkheden worden gehaald kunnen afspraken worden gemaakt (convenant) of kan (een gedeelte van) een programma gezamenlijk worden vastgesteld (zonder in elkaars bevoegdheden te treden).

**e. Hoe wordt kennis op het gebied van grondwater opgebouwd en beheerd en voor wie is deze beschikbaar?**

Provincies, gemeenten en waterschappen houden hun kennis op het gebied van bodem en grondwater op peil. De vraag is welke kennis nodig is hoe deze (al dan niet gezamenlijk) verder wordt ontwikkeld, passend bij de eigen rol en sturingsfilosofie. En hoe wordt – indien nodig – kennis voor derden ontsloten? Een programma kan de positie van kennis helder maken en duidelijk maken hoe deze voor de uitvoering van beleid wordt gebruikt.

**f. Zijn verplichte omgevingswaarden aan de orde, al dan niet van andere overheden?**

Het Rijk heeft omgevingswaarden vastgesteld, bijvoorbeeld voor de kwaliteit van grondwater en van oppervlaktewater. Moet het programma hierop ingaan, gelet op de reikwijdte van het programma?

**g. Is het te overwegen om zelf een of meer of strengere decentrale omgevingswaarden vast te stellen?**

Gemeenten en provincies kunnen strengere decentrale omgevingswaarden vaststellen dan die door een hogere overheid zijn vastgesteld. Ook kunnen zij voor andere onderwerpen een omgevingswaarde vaststellen. Omgevingswaarden hebben alleen in bepaalde omstandigheden zin. In andere gevallen kan beter worden gekozen voor een algemene regel, instructieregel of beleidsdoel dat alleen in het programma zelf staat. Verschillende overwegingen spelen hierbij een rol.

**h. Hoe worden doelen gemonitord en hoe kan eventueel worden bijgestuurd?**

Beleid is cyclisch van karakter. Dit betekent dat de mate van uitvoering en doelbereik wordt gevolgd zodat het programma kan worden verantwoord en eventueel bijgesteld.

**i. ...**

## Vierde dimensie: procesinrichting

De drie inhoudelijke dimensies geven richting aan het proces om te komen tot uitwerking van beleid. Het proces begint met het gesprek over grondwater met alle relevanten stakeholders (zie daarvoor de visual 'Grondwater, onze onzichtbare verbinder'). Als wordt gekozen voor beleidsuitwerking in een programma op grond van de Omgevingswet, dan zijn voor de procesinrichting onder meer de volgende aandachtspunten van belang:

- a. Denk na over hoe de ontwikkeling van het programma binnen de eigen organisatie wordt belegd. Het is van belang verschillende afdelingen te betrekken, afhankelijk van de wijze waarop de eigen organisatie is vormgegeven.
- b. Denk aan het begin goed na over uitgangspunten, te zetten stappen en samenwerkingspartners. Bespreek met de partners hun rollen (intern en extern) en vraag elkaar daar helder over te zijn. Wordt van binnen naar buiten gewerkt (eerst eigen gedachten ordenen en dan anderen bevragen) of andersom?
- c. Geef een planvormingsproces vorm als maatwerk door het stap voor stap tot stand te brengen. Blijf daarbij nieuwsgierig in perspectieven van anderen en eventueel nieuwe inzichten zodat het proces gaandeweg aangepast kan worden. Puur projectmatig werken – waarbij het proces tot en met vaststelling van het programma vooraf wordt gepland – is niet altijd goed mogelijk.
- d. Begin met ophalen van wat over bodem en grondwater (inclusief aanpalende thema's) belangrijk wordt gevonden (in de samenleving, bestuurlijk, ambtelijk, etc.). Wees dus niet te lang intern gericht.
- e. Zorg voor tijdige interbestuurlijke afstemming (artikel 2.2 van de Omgevingswet).
- f. Denk na hoe het participatieproces wordt ingericht en vanaf welk moment inwoners, maatschappelijke organisaties en bedrijven worden betrokken (vanaf het begin of later). Eventueel kan van resultaten van andere participatieprocessen (bijvoorbeeld bij een omgevingsvisie) gebruik worden gemaakt. In een vastgesteld programma moet worden gemotiveerd wat met de resultaten van participatie is gedaan (art. 10.8 Omgevingsbesluit). Door van begin af aan hierover na te denken, kan participatie op passende wijze worden vormgegeven.
- g. Maak het bestuur vroegtijdig deelgenoot van het proces. Dan kan het bestuur zijn rol en verantwoordelijkheid kan nemen, ook naar buiten toe. Deze verantwoordelijkheid kan tot uitdrukking komen in een bestuurlijk arrangement.
- h. Zorg voor communicatie over voortgang van het proces om mensen aangehaakt te houden – zowel intern als extern.
- i. Doordenk vooraf hoe het programma voor wat betreft het proces wordt afgestemd op de omgevingsvisie, het omgevingsplan of de inzet van andere instrumenten.
- j. ...

## Formele vereisten in de vaststellingsfase

- Voor de vaststelling van een programma kan het verplicht zijn een m.e.r.-procedure te doorlopen (gekoppeld aan de procedure voor het indienen van zienswijzen, zie art. 16.41 Omgevingswet). Milieueffectrapportage (m.e.r.) is een hulpmiddel voor besluitvorming. Het doel van de m.e.r. is het milieubelang volwaardig mee te laten wegen bij de vaststelling van plannen en besluiten. Er is sprake van een m.e.r.-plicht als het programma een kader vormt voor te nemen besluiten voor m.e.r.-(beoordelings)plichtige projecten, of voor het programma een passende beoordeling voor Natura 2000-gebieden moet worden gemaakt. Het is belangrijk om het m.e.r.-proces van begin af aan te verweven met de uitwerking van het programma en het participatieproces, te beginnen met een Notitie over de Reikwijdte en het Detailniveau (NRD) van het programma.
- Voor de vaststelling van een programma hoeft geen procedure voor de indiening van zienswijzen te worden gevolgd (afd. 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht) tenzij een m.e.r.-plicht aan de orde is of als het Verdrag van Aarhus van toepassing is.
- In een programma moet worden gemotiveerd wat met de resultaten van interbestuurlijk overleg (afstemming met andere bestuursorganen, art. 2.2 Omgevingswet) en participatie is gedaan (art. 10.8 Omgevingsbesluit).
- Een vastgesteld programma kan (digitaal) worden gepubliceerd.

### Overzicht mogelijke stakeholders (in- en extern)

- Afdelingen binnen eigen organisatie
- Bestuurders eigen organisatie
- Andere overheden: gemeenten, provincies en waterschappen, Rijk (ambtelijk en bestuurlijk)
- Belangenorganisaties
- Drinkwaterbedrijven
- Bedrijfsleven
- ...

### Links met aanvullende informatie

- Visual 'Grondwater, onze onzichtbare verbinder' en online-leermodule
- Uitvoeringsprogramma en convenant bodem en ondergrond
- Atlas natuurlijk kapitaal
- Atlas leefomgeving
- Basisregistratie ondergrond
- PDOK – hoogwaardige geodata
- Samen de diepte in – bodem en ondergrond in de Omgevingswet
- Expertise bodem en ondergrond
- Aan de slag met de Omgevingswet
- Stowa (Stichting Toegepast Onderzoek Waterbeheer): klimaatverandering en grondwaterbeheer stedelijk gebied
- Kenniscentrum Infomil: functies gericht op het gebruik van grondwater
- Afwegingen bij het gebruik van grondwater en de ondergrond

Uitgave van het Uitvoeringsprogramma Bodem & Ondergrond. Deze navigator is tot stand gekomen in samenwerking met de partners van het convenant Bodem en Ondergrond 2016 – 2020.

**November 2020**



Perspecti<sup>Y</sup>ty