

20 februari 2026

Auteurs: Lukas Baars, Harm Borgers, Julia van de Pol



Juridische routes naar hoogwaardig hergebruik van grond



Inhoudsopgave

1. Vraagstelling, aanpak en afbakening	2
1.1 Over KokxDeVoogd	2
1.2 Aanleiding voor dit rapport	2
1.3 Opdracht KokxDeVoogd	2
1.4 Aanpak	3
1.5 Afbakening en voorbehoud	3
2. Achtergronden en context	4
2.1 Context hoogwaardig hergebruik van grond	4
2.2 Context huidige bodemregelgeving	5
2.2.1 Omgevingswet	5
2.2.2 Besluit bodemkwaliteit	7
2.2.3 Functioneel hergebruik	8
3. Sturingsopties: een verkenning	8
3.1 Introductie	8
3.2 Beschrijving van vijf sturingsopties	9
3.2.1 Sturingsoptie 1: omgevingsvisie	9
3.2.2 Sturingsoptie 2: omgevingswaarde met programmasturing	11
3.2.3 Sturingsoptie 3: maatwerk op rijksregels	14
3.2.4 Sturingsoptie 4: experimenteerbepaling Ow	18
3.2.5 Sturingsoptie 5: MER	20
3.3 Expertsessie – uitkomsten	23
4. Conclusies en aanbevelingen	29
4.1 Vooraf: juridische borging van maatregelen	29
4.2 Conclusies	30
4.3 Aanzet tot een afweegkader	32
4.4 Tot besluit: blik vooruit	34

1. Vraagstelling, aanpak en afbakening

1.1 Over KokxDeVoogd

KokxDeVoogd is het adviesbureau voor een sterke overheid. Onze ambitie is om publieke organisaties beter te laten functioneren en hun volle kracht te ontketenen. In deze tijd van grote en complexe opgaven gaat dat vaak om samenwerkingskracht en om doorbraken in beleid en uitvoering. Wij helpen om die kracht en doorbraken tot stand te brengen, transparant, betrokken en verbindend. Of we nu onderzoeken, adviseren en regisseren, we werken integraal en combineren alle cruciale inzichten uit de wereld van de procesregie, management accounting, mens & organisatie, bestuurlijk juridische strategie en informatiemanagement.

1.2 Aanleiding voor dit rapport

De provincie Gelderland en andere overheden streven ernaar om een breder afwegingskader op te stellen bij het toepassen van vrijkomende grond en vraag en aanbod beter op elkaar af te stemmen. Dit afwegingskader moet zien op een betere balans tussen de bescherming (lees ook: verbetering) en benutting van bodems. Dit helpt bij invulling van de doelstelling om te komen tot een meer hoogwaardig hergebruik van vrijkomende grond, specifiek ten aanzien van vrijkomende grond die binnen het generieke bodembeleid vanwege milieu hygiënische aspecten uitdagingen oplevert om hoogwaardig toe te passen. De behoefte bestaat om meer secundaire grondstromen te gebruiken in plaats van enkel primaire delfstoffenwinning te realiseren.

In de praktijk blijkt dat de ambitie om te komen tot hoogwaardig hergebruik van vrijkomende grond nog beperkt wordt gerealiseerd. Dit komt onder meer door dwingende en op het eerste gezicht knellende milieuregelgeving. In het verleden heeft de provincie Gelderland, gezamenlijk met andere partners, een aanzet gemaakt om handelingsperspectieven te ontwerpen voor hoogwaardig hergebruik van diffuus belaste ofwel licht verontreinigde grond. Bij deze aanzetten is het juridische aspect van hoogwaardige benutting beperkt aan de orde gekomen.

1.3 Opdracht KokxDeVoogd

In aanvulling op de aanzetten van provincie Gelderland en haar partners is KokxDeVoogd gevraagd een rapport op te stellen met daarin een de mogelijkheden aangegeven binnen de Omgevingswet van de juridische sturingsopties ten aanzien van het onderwerp hergebruik van grond buiten het generiek kader van het Besluit bodemkwaliteit.

Het rapport moet ingaan op de specifieke juridische sturingsopties die wij zien en hoe deze moeten worden beoordeeld op bijvoorbeeld (1) succespotentie en (2)

praktische toepasbaarheid. Tevens is ons gevraagd te beschrijven hoe de juridische sturingsopties relatief snel door andere bevoegde gezagen (bijvoorbeeld gemeenten, omgevingsdiensten) kunnen worden ingezet.

1.4 Aanpak

Aan dit rapport liggen de volgende werkzaamheden ten grondslag:

- ✓ De uitvoering van een uitgebreide documentenstudie.
- ✓ Het actief deelnemen en voorbereiden van informatie- en inspiratiesessies over hoogwaardig hergebruik van licht verontreinigde grond (onder meer tijdens het online evenement van het Gelders Ondergrond Overleg van 6 maart 2025 alsmede tijdens het congres 'Bodem Breed' van 17 april 2025).
- ✓ Het verzorgen van een inhoudelijke expertsessie, gehouden op 3 juli 2025.
- ✓ Het verwerken van de resultaten van deze expertsessie alsmede de eerder schriftelijk ingediende opmerkingen in het 2^e conceptrapport op 24 juli 2025.
- ✓ Het bijstellen van het 2^e concept-rapport (versie 24 september 2025) alsmede de oplevering van het definitieve rapport (versie 16 februari 2026).

Op basis van de documentenstudie hebben wij een eerste concept van dit rapport opgesteld. Daarin introduceerden wij vijf sturingsopties met oog op het hergebruiken van licht verontreinigde grond.

Het eerste concept-rapport is behandeld tijdens een expertsessie, die op 3 juli 2025 heeft plaatsgevonden in hotel 'Haarhuis' te Arnhem. Aan de sessie is deelgenomen door medewerkers van de provincie Gelderland, Rijkswaterstaat (RWS), het ministerie van IenW, de gemeente Arnhem alsmede door een expert van ingenieursbureau Witteveen+Bos.

De input van de experts is verwerkt in het voorliggend rapport dat als definitieve versie moet worden beschouwd.

1.5 Afbakening en voorbehoud

De sturingsopties die in dit rapport worden behandeld zijn bedoeld als een eerste aanzet voor het daadwerkelijk juridisch borgen van hoogwaardig hergebruik van licht verontreinigde grond buiten de generieke regelgeving van Besluit bodemkwaliteit. De daadwerkelijke formulering en onderbouwing van besluiten van het bevoegd gezag in concrete situaties vereist nauwkeurig onderzoek naar de feiten en een degelijke motivering die past bij de omstandigheden van het geval, op basis van het toepasselijke wettelijk beoordelingskader alsmede op basis van het dan geldende beleid van het bevoegd gezag.

2. Achtergronden en context

2.1 Context hoogwaardig hergebruik van grond

Provincie Gelderland en haar partners streven naar een circulaire economie waarin vrijkomende grond en baggerspecie zo hoogwaardig mogelijk worden hergebruikt. Dit draagt bij aan maatschappelijke doelen op het gebied van klimaat, biodiversiteit, waterkwaliteit en duurzame landbouw. In de praktijk wordt vooral licht verontreinigde grond echter vaak nog laagwaardig toegepast. Dit lijkt mede te komen doordat het huidige juridische kader zich focust op milieuhygiënische kwaliteit en uitgaat van een rigide toepassing van het standstill-principe. De richting die vanuit de maatschappij gewenst is, is juist bodems op meerdere aspecten dan alleen milieuhygiëne beschouwen, bijvoorbeeld ook scoren op het leveren van de bodemecosysteemdiensten. Daarmee worden meerdere doelen behaald en wordt de gebieds- of omgevingskwaliteit in totaliteit verbeterd. Daarmee krijgt standstill een bredere context, en is niet alleen de chemische bodemkwaliteit leidend, maar kan gekeken worden naar het totaal aan kwaliteit.

Om deze verandering tot stand te brengen, verkent dit rapport vijf juridische sturingsopties die bevoegde gezagen kunnen inzetten om wel hoogwaardig hergebruik van (licht verontreinigde) grond juridisch mogelijk te maken. Centraal staat de beslisruimte die de Omgevingswet biedt voor maatwerk bij toepassing van verschillende juridische instrumenten. Door slim gebruik te maken van maatwerk, bodemkwaliteitskaarten, lokale maximale waarden (LMW), risicogebaseerde benaderingen en de inzet van flexibele toetsingsregels kunnen gebiedsspecifieke oplossingen mogelijk worden gemaakt, die recht doen aan bredere bodemkwaliteiten van licht verontreinigde grond. Het gaan dan bijvoorbeeld om fysische en biologische eigenschappen die bijdragen aan het verhogen van de bodemecosysteemdiensten

De in dit rapport beschreven juridische instrumenten met bestuurlijke beslisruimte maken het mogelijk om grond niet langer alleen te beoordelen op basis van bijvoorbeeld de aanwezigheid van diffuse verontreiniging, maar daarbij ook de toegevoegde waarde voor ecosysteemdiensten mee te wegen bij de beslissing over de toepassing van die grond. Zo draagt juridisch maatwerk bij aan het realiseren van duurzame en circulaire ambities in de fysieke leefomgeving.

2.2 Context huidige bodemregelgeving

2.2.1 Omgevingswet

De Omgevingswet beoogt een integrale benadering van de fysieke leefomgeving, met realisatie van de maatschappelijke doelen die genoemd zijn in artikel 1.3 van de wet. Dat artikel vereist een evenwicht tussen het beschermen en het benutten van de leefomgeving. Deze doelstelling is bij uitstek relevant voor het hoogwaardig hergebruik van grond.

Artikel 1.3 Omgevingswet

Deze wet is, met het oog op duurzame ontwikkeling, de bewoonbaarheid van het land en de bescherming en verbetering van het leefmilieu, gericht op het in onderlinge samenhang:

- a. Bereiken en in stand houden van een veilige en gezonde fysieke leefomgeving en een goede omgevingskwaliteit, ook vanwege de intrinsieke waarde van de natuur, en
- b. Doelmatig beheren, gebruiken en ontwikkelen van de fysieke leefomgeving ter vervulling van maatschappelijke behoeften.

De inzet op hoogwaardig hergebruik van grond past bij bredere duurzaamheidsambities en circulaire principes, maar vereist dat bevoegde gezagen beschikken over een set van juridisch en beleidsmatig instrumentarium om daadwerkelijk te kunnen sturen op het evenwicht tussen die hoogwaardige benutting en de noodzakelijke bescherming van belangen.

Die instrumenten zijn geordend in de beleidscyclus van de Omgevingswet: die cyclus vormt als het ware het hart van het stelsel. Afzonderlijke instrumenten en beslismomenten krijgen met de cyclus een onderlinge logica en doorwerking. Dit geeft concrete aangrijpingspunten om bodemkwaliteit, hergebruik en milieubelangen in samenhang te benaderen. Dit is een eerste opening om toepassing van vrijkomende grond niet alleen rigide te toetsen op milieuhygiënische aspecten conform huidig generiek kader van Besluit bodemkwaliteit.

De beleidscyclus als sturingsraamwerk

De beleidscyclus van de Omgevingswet bestaat uit vier samenhangende fasen:

- Beleidsontwikkeling – vaststelling van richtinggevende uitgangspunten, o.a. via de omgevingsvisie.
- Beleidsdoorwerking – concretisering van doelen in regels, programma's, omgevingswaarden en beleidskeuzes.
- Uitvoering – vergunningverlening, algemene regels, meldplichten en maatwerkvoorschriften.
- Terugkoppeling – evaluatie van resultaten, herijking van beleid en regels.

Per fase biedt de wet verschillende juridische grondslagen om het hoogwaardig hergebruik van grond gericht te sturen. Daarbij is name fase 2 ("beleidsdoorwerking") van belang, omdat daar artikel 4.3 Omgevingswet ervoor zorgt dat bij AMvB of in het omgevingsplan omgevingswaarden kunnen worden vastgesteld voor onderdelen van de fysieke leefomgeving. Dat betreft ook de (bredere) kwaliteit van bodem en grondwater. Dergelijke omgevingswaarden kunnen dienen als referentiepunt voor het beoordelen van toepassingsmogelijkheden van grond, of als beleidsdoel voor verbetertrajecten inzake hoogwaardig hergebruik van grond. Dit legt een fundament voor maatwerk ten opzichte van het rigide standstill-principe, zodat integrale afweging mogelijk wordt.

Voorbeelden van mogelijke omgevingswaarden van bodemaspecten in de vorm van de toestand van vier ecosysteemdiensten zijn voor de provincie Gelderland beschikbaar. Deze voorbeelden zijn af te leiden uit het rapport *Kwaliteit landbouwbodems Gelderland: analyse van knelpunten en oplossingsrichtingen* en uit het rapport *Geschiktheid van de Gelderse landbouwbodems*.¹ De beoordeling van standstill kan, samengevat, een combinatie zijn van aspecten op het gebied van milieuhygiëne en bodemecosysteemdiensten. Een dergelijke bredere beoordeling maakt het mogelijk om de kwaliteit van de bodem in samenhang te beoordelen en dat leidt er in de praktijk naar verwachting toe dat een aantoonbare verbetering van de totale bodemkwaliteit ontstaat.

De concrete juridische basis voor regels over het toepassen van grond en baggerspecie voor het aspect milieuhygiëne ligt in artikel 4.3 Ow in samenhang met artikel 4.22 lid 1 onder c Ow. Laatstgenoemd artikellid bepaalt dat bij AMvB

¹ 'Omgevingswaarden' verwijzen hier naar de waarden die de bodem nog meer kan hebben, anders dan alleen op het gebied van milieuhygiënische waarden of kwaliteiten. De genoemde rapporten zijn via deze weblinks beschikbaar: <https://gelderland.stateninformatie.nl/document/13991370/1> en: [NMI | Regionale analyse bodemkwaliteit landbouwbodems Gelderland](#).

regels kunnen worden gesteld over de bescherming van de bodemkwaliteit. Deze bepaling is uitgewerkt in het Besluit activiteiten leefomgeving (Bal).

In het Bal is het op of in de bodem toepassen van grond of baggerspecie aangewezen als milieubelastende activiteit (artikel 3.48o lid 1 Bal). Dit betekent dat er directe algemene regels gelden – hiernaar wordt verwezen in artikel 3.48q Bal – waaronder bijvoorbeeld:

- kwaliteitseisen voor toe te passen grond;
- meldingsplichten en toetsingscriteria;
- normen afhankelijk van de gebruiksfunctie van de ontvangende bodem;
- en de mogelijkheid tot maatwerkregels door het bevoegd gezag.

Deze concrete – maar algemeen op rijksniveau gestelde – regels zijn onderdeel van fase 3 van de beleidscyclus: uitvoering. Ook op deze regels is maatwerk mogelijk, om de rijksregels passend te maken op lokale of regionale schaal. Dat kan worden geregeld in samenhang met de strategische keuzes uit fase 2 (beleidsdoorwerking), bijvoorbeeld wanneer er gebiedsspecifieke omgevingswaarden zijn gesteld die moeten doorwerken in de uitvoering. Denk hierbij ook aan de eerder genoemde bodemwaardekaart gebaseerd op bredere aspecten dan alleen milieuhygiene.

De Omgevingswet biedt aldus via de beleidscyclus, en dan met name de artikelen 4.3 en 4.22 Ow als juridische pijlers, een cyclische methode op basis van integrale afwegingen voor het faciliteren van en sturen op hoogwaardig hergebruik van grond. Door het benutten van de verschillende fasen in de beleidscyclus – van normstelling tot maatwerk op de algemene rijksregels tot monitoring van de resultaten en eventueel bijstelling van het beleid – ontstaat ruimte om circulair grondgebruik daadwerkelijk inhoud en richting te geven, in balans met milieubescherming en maatschappelijke ontwikkeling.

2.2.2 Besluit bodemkwaliteit

Bij de beoordeling en vormgeving van sturingsopties voor het hergebruik van grond is het van belang om niet uitsluitend uit te gaan van de kaders van de Omgevingswet en de daarin opgenomen instrumenten. Daarnaast dient ook aandacht te zijn voor de regelgeving uit het Besluit bodemkwaliteit (Bbk) en de daarop gebaseerde Regeling bodemkwaliteit 2022 (Rbk 2022).

Besluit bodemkwaliteit en RBK 2022

De regels uit het Bbk en de onderliggende Rbk 2022 gaan over handelingen met bouwstoffen (het produceren, opslaan, vervoeren, verhandelen en importeren)

en over milieuverklaringen bodemkwaliteit en over kwaliteitsborging bij de uitvoering van werkzaamheden in het bodembeheer (kwalibo).

Deze handelingen, milieuverklaringen en kwalibo zijn niet overgeheveld naar het stelsel van de Omgevingswet, omdat zij – volgens de wetgever – geen direct gevolg hebben voor de fysieke leefomgeving waar deze bouwstoffen worden toegepast. De grondslag voor deze regels is nog steeds de oorspronkelijke Wet milieubeheer (Wm) en niet de Ow. De Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT) is het bevoegd gezag voor de regels uit het Bbk en de Rbk 2022.

Deze regelgeving werkt in de praktijk door in de keten van handelingen met grond en bouwstoffen op of in de landbodem.

2.2.3 Functioneel hergebruik

Bij inwerkingtreding van de Omgevingswet is het Besluit bodemkwaliteit aangepast. De regels uit dat besluit over functioneel hergebruik zijn onveranderd overgeheveld naar het Bal. Inhoudelijk zijn zij nog sectoraal (milieuhygienisch) ingestoken, waardoor een bredere afweging op andere waarden van bodems nog niet generiek (lees: op basis van de algemene rijksregels) het uitgangspunt is. In dit rapport beschrijven wij dat daarop wel maatwerk mogelijk is van het decentrale bevoegd gezag. De regelgeving in het Bal (voorheen: Bbk en Rbk) bepaalt onder welke voorwaarden grond kan worden hergebruikt.

3. Sturingsopties: een verkenning

3.1 Introductie

Naar aanleiding van onze documentenstudie beschrijven we in § 3.2 van dit rapport vijf juridische sturingsopties die wij denkbaar en uitvoerbaar achten voor de juridische borging van hoogwaardig grondgebruik.

Sturingsoptie 1	Omgevingsvisie
Sturingsoptie 2	Omgevingswaarde met programmasturing
Sturingsoptie 3	Maatwerk
Sturingsoptie 4	Experimenteerbepaling Ow
Sturingsoptie 5	MER

3.2 Beschrijving van vijf sturingsopties

Hieronder zijn de vijf sturingsopties nader uitgewerkt en voorzien van een toelichting.

3.2.1 Sturingsoptie I: omgevingsvisie

De juridische grondslag voor de omgevingsvisie staat in afdeling 3.1 Omgevingswet (hierna: Ow). De omgevingsvisie wordt vastgesteld op gemeentelijk, provinciaal en landelijk niveau, zo volgt uit artikel 3.1 Ow. Een omgevingsvisie bevat de volgende onderwerpen (artikel 3.2 Ow):

- Een beschrijving van de hoofdlijnen van de kwaliteit van de fysieke leefomgeving.
- De hoofdlijnen van de voorgenomen ontwikkeling, het gebruik, het beheer, de bescherming en het behoud van het grondgebied.
- De hoofdzaken van het voor de fysieke leefomgeving te voeren integrale beleid.

De omgevingsvisie is een zelfbindend instrument, waarmee het bevoegd gezag – de minister van BZK (in samenwerking met andere ministers), provinciale staten en de gemeenteraad – op strategisch en beleidsmatig niveau richting geeft aan de inrichting, het gebruik, de bescherming en de ontwikkeling van de fysieke leefomgeving. Het is wettelijk verplicht om één omgevingsvisie vast te stellen op het niveau van het rijk, iedere provincie en iedere gemeente. Elke visie vormt het fundament onder de verdere inzet van juridische en beleidsmatige instrumenten, zoals omgevingsplannen of verordeningen.

De visie moet volgens artikel 3.3 van de Omgevingswet rekening houden met een aantal milieubeginselen (zoals voorzorg, preventie en ‘de vervuiler betaalt’) en bevat een integrale benadering van beleidsvelden zoals bodem, water, gezondheid, natuur en klimaat. Dit maakt de omgevingsvisie geschikt als strategisch sturingsinstrument voor het hoogwaardig hergebruik van grond, waaronder licht tot matig verontreinigde grond en baggerspecie. Immers deze kunnen bijdragen aan invulling van meerdere doelen op de genoemde beleidsvelden.

Hoogwaardig hergebruik van grond in de omgevingsvisie

De Omgevingswet beoogt het bereiken en in stand houden van een veilige en gezonde fysieke leefomgeving en het doelmatig beheren, gebruiken en ontwikkelen daarvan ter vervulling van maatschappelijke behoeften (artikel 1.3 Omgevingswet). Het hoogwaardig hergebruik van grond raakt direct aan deze doelen. In de omgevingsvisie kan het provinciaal en gemeentelijk bevoegd gezag in beleidsmatige zin beschrijven dat hergebruik van vrijkomende grond niet alleen

moet voldoen aan specifieke milieuhygiënische normen, maar dat het tevens de bedoeling is dat die grond een bijdrage levert aan ecosysteemdiensten, zoals koolstofvastlegging, bodemvruchtbaarheid of waterregulatie.

Het bovenstaande kan met een voorbeeld worden geïllustreerd. Op zandgronden met een droogteopgave kan toepassing van kleihoudende grond bijdragen aan klimaatadaptatie en biodiversiteit. Door in de omgevingsvisie beleidsmatige keuzes te maken over deze toepassing, bijvoorbeeld door te beschrijven dat in die gevallen ook licht of matig verontreinigde grond toepasbaar kan zijn – mits onderbouwd met bijvoorbeeld bodemwaardenkaarten en een risicobeoordeling – kan het bevoegd gezag richting geven aan lokale of regionale doelen. Deze lokale of regionale doelen kunnen vervolgens worden “doorvertaald” in de omgevingsverordening, waterschapsverordening of het omgevingsplan om de stap te maken van beleidsvisie naar sturing op rechtsgevolg. De visie werkt als zelfbindend kader voor de keuzes die het bevoegd gezag later maakt in instrumenten als programma’s (artikel 3.4 Ow e.v.), omgevingsplannen (artikel 4.1 en 4.2 Ow) of vergunningverlening (artikel 5.1 Ow e.v.).

Verankering van milieubeginselen in relatie tot hergebruik van grond

De omgevingsvisie biedt ruimte om milieubeginselen beleidsmatig te verankeren en concreet uit te werken. Zo kan het voorzorgsbeginsel (artikel 3.3 Ow) worden uitgewerkt door in de visie als uitgangspunt te beschrijven dat bij onzekerheid over milieugevolgen van hergebruik van grond, aanvullende voorwaarden moeten gaan gelden. Het standstillbeginsel kan eventueel dienen als ondergrens: hergebruik is toegestaan zolang de milieukwaliteit (integraal bekeken) ter plaatse niet verslechtert ten opzichte van de bestaande situatie of eventueel van een genormeerde situatie. Hierbij is het een nader uit te werken opgave, hoe strikt het bevoegd gezag het stand still beginsel uitlegt en toepast in de concrete besluiten in casussen. Het stand still principe zorgt binnen een bodembeheerregio momenteel nog voor beperkingen voor bepaalde vormen van hoogwaardig hergebruik van licht verontreinigde grond: dat kan worden doorbroken met een visie waarin de bredere integrale kijk op bodem een plek krijgt.

Het 'vervuiler betaalt'-beginsel kan in de omgevingsvisie richting geven aan de verdeling van lasten bij het omgaan met diffuus verontreinigde grond, bijvoorbeeld in het kader van hergebruik of gebiedsontwikkeling. Voor puntbronnen van bodemverontreiniging blijft gelden dat de veroorzaker verantwoordelijk is voor herstel, gericht op het zoveel mogelijk terugbrengen van de oorspronkelijke bodemkwaliteit.

Afwegingsruimte en maatwerk: aankondigen in de omgevingsvisie

De omgevingsvisie maakt het mogelijk om een gebiedsspecifieke beleidslijn te formuleren. Dat vormt dan de onderliggende motivering voor maatwerkregels voor hergebruik van grond. Denk aan het toestaan van licht verontreinigde klei in landbouwgronden binnen een vastgesteld werkingsgebied, mits dit aantoonbaar bijdraagt aan bodemverbetering en klimaatdoelen. Het is praktisch als dergelijke regels op voorhand zijn aangekondigd in de omgevingsvisie. Maar dit mag ook in een 'los' beleidsdocument, bijvoorbeeld aanvullend op een bestaande omgevingsvisie of gewoon als aparte nota. Gelet op de systematiek van de Omgevingswet, met de integrale beleidscyclus, is het dan wel de bedoeling dat er rekening wordt gehouden met de samenhang tussen het 'losse' bodembeleid en het overige beleid voor de fysieke leefomgeving.

De omgevingsvisie kan het "oogmerk" beschrijven (artikel 3.2 Ow) dat grondgebruik bijdraagt aan onder andere klimaatmitigatie, circulaire economie en het verminderen van bodemdegradatie. Door het expliciet maken van dit beleidsuitgangspunt ontstaat richting, legitimatie en bestuurlijke onderbouwing voor vervolgbesluiten. Dit past binnen de doelstelling van de Omgevingswet om samenhang en transparantie in besluitvorming te bevorderen (artikel 2.1 en 2.2 Ow).

Tussenconclusie sturingsoptie omgevingsvisie: De omgevingsvisie is een strategisch document met een beleidsmatig karakter, dat zelfbindend is voor het bestuursorgaan dat de visie vaststelt. In de omgevingsvisie kunnen duurzame, gebiedsspecifieke keuzes worden gemaakt over het hergebruik van grond, met oog voor bodemkwaliteit, milieubescherming en bijdragen aan maatschappelijke doelen. Door dit expliciet te onderbouwen met milieubeginselen en met het belang van verbeteren van bodemecosysteemdiensten en met bestuurlijke circulaire ambities, ontstaat een beleidsmatig kader dat kan doorwerken in (meer juridische) vervolgbesluiten en inde uitvoering.

3.2.2 Sturingsoptie 2: omgevingswaarde met programmasturing

Voor het sturen op hoogwaardig hergebruik van grond biedt het stelsel van de Omgevingswet een nieuwe juridische sturingsoptie: het vaststellen van een omgevingswaarde, gekoppeld aan een omgevingsprogramma dat de uitvoering en borging van maatregelen ondersteunt. Deze sturingsoptie sluit aan bij de tweevoudige doelstelling van de wet (beschermen én benutten) en benut expliciet de instrumenten uit de beleidscyclus. In deze sturingsoptie worden strategische doelen, juridische normstelling en programmatische uitvoering met elkaar in verbinding gebracht.

De grondslagen voor deze sturingsoptie zijn de volgende:

- artikel 2.11 Ow (vaststelling van omgevingswaarden in het omgevingsplan door gemeenten);
- artikel 2.12 Ow (vaststelling van omgevingswaarden in de omgevingsverordening door provincies);
- afdeling 3.2 (omgevingsprogramma's);
- Paragraaf 3.2.4 Ow (programmatische aanpak).

Op basis van deze grondslagen kan het bevoegd gezag de kwaliteit van een gebied (bijv. bodemkwaliteit/bodemwaarden) vastleggen via een omgevingswaarde en tegelijkertijd maatregelen treffen om die waarde te realiseren én te borgen gedurende de gebruiksfase van een activiteit of ontwikkeling (denk bijvoorbeeld van een wijk, bedrijventerrein of landbouwgebied).

Wat is een omgevingswaarde?

Een omgevingswaarde is een voor bevoegd gezag zelfbindende norm die een gewenste of toelaatbare toestand van (een onderdeel van) de fysieke leefomgeving vastlegt (artikel 2.9 Ow). Een omgevingswaarde moet objectief worden geformuleerd, waarbij de waarde wordt uitgedrukt in meetbare of berekenbare eenheden. Voor het hergebruik van licht verontreinigde grond kan dit bijvoorbeeld inhouden:

- een minimale bodemkwaliteitseis (bijv. zware metalen onder een drempelwaarde);
- een maximale toelaatbare depositie/vracht van stoffen door grondtoepassing, of;
- een gebiedsspecifieke norm voor grondtoepassing in een waterwingebied of ecologisch kwetsbaar gebied;
- een behoud of verbetering van een specifieke bodemecosysteemdienst

De omgevingswaarde wordt geografisch afgebakend (krijgt een 'werkingsgebied') en kan proactief worden gekoppeld aan een omgevingsprogramma (eventueel met programmatische aanpak, art. 3.17 Ow). In een programma wordt – onder meer – uitgewerkt:

- welke maatregelen worden getroffen (bijv. voorselectie van grondstromen, monitoring, toezicht op toepassing);
- wie verantwoordelijk is voor uitvoering, en;
- hoe financiering en handhaving zijn geregeld.

Het is denkbaar dat bovengenoemde maatregelen (opgenomen in een programma met programmatische aanpak) direct verbonden kunnen worden aan uitvoeringsmaatregelen, zoals:

- beperkingen op herkomst en toepassing van grond;
- aanvullende kwaliteitsanalyses of meldplichten;
- gebruiksbeperkingen bij afwijking van de norm.

De programmatische koppeling kan ook inspelen op toekomstige risico's, bijvoorbeeld via tijdelijke maatregelen of fasering.

Er geldt wel een beperking voor het instrument omgevingswaarde met programmatische sturing. Dat komt het erop neer dat geen omgevingswaarde mag worden gesteld die in strijd is een rijksomgevingswaarde (artikel 2.11 lid 2 Ow in samenlezing met artikel 2.12 lid 2 Ow). Waarschijnlijk dienen bij toepassing van het instrument ook afwijkingen op bepalingen van het Bal worden gemaakt. Dat laatste is niet zomaar mogelijk.

Resultaat- of inspanningsverplichting?

Op grond van artikel 2.10 lid 1 onder a Ow moet worden bepaald of de omgevingswaarde een (1) resultaatsverplichting inhoudt (er moet een bepaalde bodemkwaliteit of bodemwaarde worden bereikt), of (2) inspanningsverplichting (het bevoegd gezag streeft naar realisatie, maar zonder harde resultaatsgarantie).

Een resultaatsverplichting in het kader van hoogwaardig hergebruik van licht verontreinigde grond kan passend zijn, wanneer juridische afdwingbaarheid of volksgezondheidsbelangen centraal staan (zoals bij kwetsbare functies of drinkwaterbescherming). In dat geval is het doel een gegeven voor het handelen van de overheid. De wijze waarop dat wordt uitgevoerd en waargemaakt, is nog wel flexibel.

Een inspanningsverplichting biedt daarentegen bestuurlijke flexibiliteit, bijvoorbeeld bij gebiedsontwikkeling met meerdere fasen. In dergelijke gevallen geeft de omgevingswaarde wel richting aan de bestuurlijke afwegingen omtrent de inspanning, maar is er geen sprake van zelfbinding aan een vooraf gegeven resultaat.

Tussenconclusie sturingsoptie omgevingswaarde met programmatische sturing: de combinatie van een omgevingswaarde en een omgevingsprogramma (eventueel met programmatische aanpak) biedt het bevoegd gezag een interessante samenhangende sturingsoptie voor hoogwaardig hergebruik van licht verontreinigde grond. Deze optie maakt het mogelijk om:

- normatieve kaders voor bodemkwaliteit vast te stellen;
- gebiedsspecifiek te sturen;
- en via programmatische maatregelen de uitvoering concreet te organiseren en te borgen.

In het verlengde van het voorgaande attenderen wij erop dat geen decentrale omgevingswaarde mag worden gesteld die in strijd is met een rijksomgevingswaarde, maar dat is hier ook niet de intentie. Als bij toepassing van het instrument ook afwijkingen op bepalingen van het Bal worden gemaakt is dat niet zomaar mogelijk.

3.2.3 Sturingsoptie 3: maatwerk op rijksregels

De juridische grondslag voor maatwerk is te vinden in artikel 4.5 en 4.6 Ow. Deze artikelen bepalen dat bij AMvB regels kunnen worden gesteld over het stellen van maatwerkregels of maatwerkvoorschriften.

De maatwerkbevoegdheid komt in de Omgevingswet in twee varianten voor:

- Maatwerkregels: dit zijn regels die worden opgenomen in het omgevingsplan van de gemeente, de waterschapsverordening van het waterschap of de omgevingsverordening van de provincie. Met die regels wordt op decentraal niveau een aanvulling of afwijking geregeld van generieke rijksregels uit een AMvB.
- Maatwerkvoorschriften: dit zijn regels die in een losse beschikking worden gesteld, bijvoorbeeld ten aanzien van een bedrijf. Met het voorschrift wordt op decentraal voor een concreet bedrijf of casus een aanvulling of afwijking geregeld van de generieke rijksregels uit het Bal (of het Besluit bouwwerken, Bbl).

Artikel 4.5 Ow bevat de wettelijke grondslag voor het bevoegd gezag om bij maatwerkvoorschrift de algemene rijksregels aan te vullen of daarvan af te wijken. Artikel 4.6 Ow bevat diezelfde bevoegdheid maar dan in de vorm van maatwerkregels, die worden opgenomen in de decentrale verordening c.q. het omgevingsplan.

Maatwerk op het Bal

Het Bal bevat voor veel milieubelastende activiteiten rijksregels. Dat betreft ook het toepassen van grond of baggerspecie (§ 4.124 Bal). Binnen deze rijksregels is expliciet ruimte gelaten voor decentraal maatwerk. Dit geldt onder andere voor artikel 4.1273 Bal (“algemene kwaliteitseisen”), artikel 4.1275 Bal (“grootschalige toepassing”), artikel 4.1277 Bal (“diepe plassen”) en artikel 4.1279 Bal (“verspreiden baggerspecie”).

Deze artikelen bepalen dat er van het Bal kan worden afgeweken, mits aan voorgeschreven voorwaarden wordt voldaan. De bevoegdheid voor decentraal maatwerk kent dus wel grenzen. Zo mag maatwerk geen afbreuk doen aan bestaande projectbesluiten (artikel 4.1265a Bal). Daarnaast is maatwerk uitsluitend toegestaan voor zover het milieuhygiënische niveau binnen het bodembeheergebied behouden blijft (het standstill-beginsel). Een extra voorwaarde geldt bij toepassing van sterk verontreinigde grond of baggerspecie. Dit mag alleen wanneer zowel de herkomst- als toepassingslocatie reeds vergelijkbaar verontreinigd is met dezelfde stof (artikel 4.1273 lid 2 Bal). Verder geldt dat decentrale overheden geen maatwerk kunnen stellen buiten hun eigen bodembeheergebied (artikel 4.1273 lid 1 Bal).

Op de bovenstaande vereisten voor maatwerk ex artikel 4.1273 Bal zijn in de Nota van Toelichting op het Aanvullingsbesluit bodem Omgevingswet (Stb 2021, 98) (hierna ook: 'de Nota van Toelichting') wel enkele nuances geformuleerd; deze zijn hierna toegelicht.

Maatwerk in decentrale regels

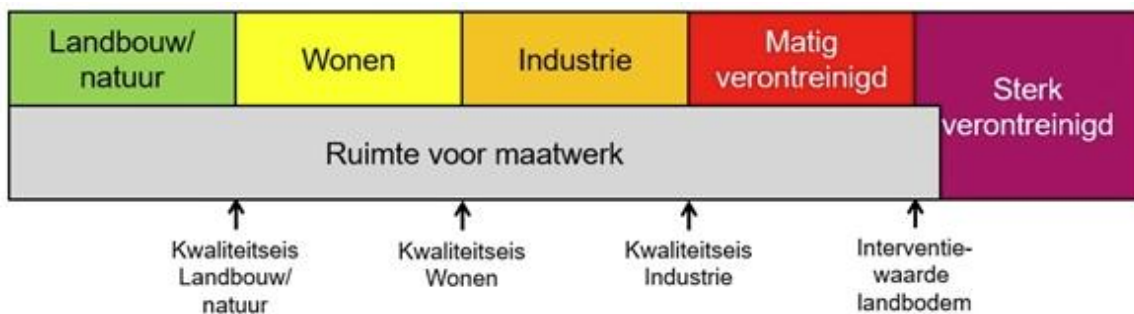
Maatwerk geeft gemeenten en waterschappen de mogelijkheid tot het creëren van ruimte voor integrale oplossingen, ten opzichte van de sectorale en specifieke algemene rijksregels. De standaard kwaliteitseisen voor de toepassing van grond en baggerspecie zijn verankerd in het Bal en het Besluit bodemkwaliteit (Bbk). Deze algemene eisen zijn echter niet altijd passend voor de decentrale beleidsambities, of zij sluiten niet goed aan op lokale omstandigheden. Maatwerk is bedoeld om beter aan te sluiten bij gebiedsspecifieke doelen en op de lokale situatie. Dit kan gaan om de lokale ambitie met duurzame toepassingen van vrijkomende grond. Of dit toelaatbaar is kan per geval worden beoordeeld en (eventueel) worden toegestaan met een maatwerkvoorschrift in een beschikking. Meer efficiënt is het om te werken met maatwerkregels in de omgevingsverordening of het omgevingsplan met ontsluiting van die regels via de digitale kaart, zodat duidelijk wordt binnen welk gebied de afwijkende eisen gelden. Dit bevordert de rechtszekerheid en uitvoerbaarheid.

Een cruciale voorwaarde voor maatwerk is dat de toe te passen grond of baggerspecie afkomstig moet zijn uit, en ook weer wordt toegepast binnen, een aangewezen bodembeheergebied (artikel 4.1273 lid 1 Bal). De gemeente of het waterschap is verplicht dit bodembeheergebied juridisch te verankeren in het omgevingsplan of waterschapsverordening als zij gebruik wil maken van de maatwerkmogelijkheid uit artikel 4.1273 Bal.² In de Nota van Toelichting op

² Dit volgt uit artikel 5.89o lid 1 Bkl.

Aanvullingsbesluit bodem Omgevingswet (Stb. 2021, 98) staan enkele nuances die in het kader relevant zijn. Er mag namelijk een groter bodembeheergebied worden aangewezen waaruit de grond of baggerspecie afkomstig is.³ Gemeenten moeten dan wel in hun omgevingsplan elk een eigen bodembeheergebied aanwijzen; een gemeente heeft immers geen bevoegdheden buiten de grenzen van het bodembeheergebied van de eigen gemeente.

Mogelijkheden maatwerk toepassen grond, bagger en mijnsteen op landbodem



In bovenstaande figuur zijn de mogelijkheden van het toepassen van maatwerk op grond, bagger en mijnsteen visueel weergegeven. Daarbij is een relatie gelegd met de kwaliteitsklassen voor landbodem en grond. Voor het toepassen van grond, bagger, mijnsteen of vermengde mijnsteen bestaan ruime maatwerkmogelijkheden. De voorwaarden hiervoor staan in artikel 4.1273 Bal.

Bron figuur: <https://iplo.nl/thema/bodem/regelgeving/hergebruik-bouwstoffen-grond-of-baggerspecie/kwaliteitseisen-toepassen-grond->

Maatwerk mag niet leiden tot achteruitgang van de milieukwaliteit (breed gezien in relatie met het eerder genoemde in § 2.2.1) in het bodembeheergebied. Dit is de 'stand still'-voorwaarde, wat betekent dat maatwerkregels uitsluitend zijn toegestaan als in het betreffende gebied de milieukwaliteit niet verslechterd. Binnen de begrenzing van het aangewezen bodembeheergebied is overigens wel een vorm van 'interne saldering' mogelijk. Uit pagina 428 van de Nota van Toelichting volgt dat *kwaliteitsverbetering elders binnen het aangewezen gebied* (omdat hier de bodemkwaliteit door activiteiten in het – verre – verleden minder is) *een verslechtering kan compenseren*. De milieuwinst die wordt gerealiseerd door

³ Stb. 2021, 98, p. 376. Het bodembeheergebied is, aldus de Nota van Toelichting, niet bij voorbaat aan de grenzen van de gemeente gebonden. Een gemeente kan een groter gebied aanwijzen, waaruit grond of baggerspecie afkomstig mag zijn. Daarbij komt dat de waterbeheerder, het waterschap, in de waterschapsverordening ook een bodembeheergebied kan aanwijzen.

toe te staan dat grond, baggerspecie of (vermengde) mijnsteen van mindere kwaliteit mag worden toegepast moet uiteraard wel kunnen worden aangetoond.⁴

Met milieukwaliteit gaat het van oudsher strikt om de milieuhygiëne. Maar in het kader van de integrale benadering van de Omgevingswet kan het “niet achteruitgaan van de milieukwaliteit” *breder worden geïnterpreteerd, uit te gaan van alle ecosysteemdiensten die bodem levert*. Dit laatste voorkomt dat vrijkomende bodems worden afgewaardeerd (laagwaardig wegwerken). Deze afwaardering is bovendien in strijd met de EU *soil monitoring law*.

Bij het uitwerken van maatwerkregels in het omgevingsplan moeten de volgende punten duidelijk worden, uit oogpunt van rechtszekerheid voor initiatiefnemers en uitvoerders:

- welk gebied het betreft;
- welke afwijkingen worden toegestaan;
- welke voorwaarden voor deze afwijkingen gelden;
- welke monitoring of borging is voorzien.

Tussenconclusie sturingsoptie maatwerk: er zijn brede mogelijkheden voor maatwerk, zowel in de vorm van maatwerkvoorschriften als in de vorm van maatwerkregels.⁵ Dit maatwerk is gemakkelijker te onderbouwen als daar op voorhand beleid over is opgesteld (in de omgevingsvisie of in de vorm van een los beleidsdocument).

⁴ Stb. 2021, 98, p. 428. In dit verband vermeldt de Nota van Toelichting nog dat het niet is toegestaan bij maatwerk een soepeler kwaliteitseis voor sterk verontreinigde grond, baggerspecie of (vermengde) mijnsteen op te nemen waarbij de verontreiniging afkomstig is van een puntbron. Het is niet wenselijk dat dit bodemmateriaal elders in het beheergebied wordt toegepast omdat verontreinigingen van puntbronnen in tegenstelling tot diffuse verontreinigingen goed zijn te localiseren en zo nodig moeten worden aangepakt in plaats van verder verspreid. Alleen voor grond, baggerspecie of (vermengde) mijnsteen afkomstig van een locatie waar sprake is van een diffuse verontreiniging kan een afwijkende kwaliteitseis worden opgenomen en kan het materiaal elders in het beheergebied worden toegepast. Dit vloeit logischerwijs voort uit de zorgplicht.

⁵ Met de in sturingsoptie 4 beschreven optie ‘experimenteerbepaling’ kunnen voorwaarden die aan de maatwerkbepalingen zijn verbonden (in ieder geval tijdelijk) worden opgeheven. Het gaat dan bijvoorbeeld om de voorwaarden die genoemd zijn in artikel 4.1273 Bal.

3.2.4 Sturingsoptie 4: experimenteerbepaling Ow

Inleiding

De sturingsoptie 'experiment' biedt het bevoegd gezag, in samenwerking met het rijk, de mogelijkheid om innovatieve vormen van grondgebruik tijdelijk toe te staan buiten de geldende regelgeving. Dit kan op basis van artikel 23.3 van de Omgevingswet, dat voorziet in een experimenteerbepaling waarmee kan worden afgeweken van onder meer de Omgevingswet, de Wet milieubeheer en andere domeinwetten. De experimenten zijn mogelijk, mits internationale verplichtingen in acht worden genomen (art. 23.3 lid 1 OW).

Artikel 23.3 Ow is de opvolger van de innovatiebepaling uit de Crisis- en herstelwet (art. 2.4 Chw). Net als onder dat regime wordt met deze bepaling in de Ow erkend dat wet- en regelgeving achterop kan lopen op innovatieve technologische of maatschappelijke ontwikkelingen. De experimenteerbepaling is bedoeld voor projecten die een duidelijke meerwaarde kunnen hebben voor de kwaliteit van de fysieke leefomgeving, maar die binnen het reguliere juridische kader (nog) niet uitvoerbaar zijn. Flexibiliteit, maatwerk en bestuurlijke verantwoordelijkheid zijn dan ook kernbegrippen bij deze sturingsoptie (Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3, p. 258–259).

Doel en toepassingsbereik

Volgens artikel 23.3 lid 2 OW kan een experiment uitsluitend worden aangewezen als het bijdraagt aan de maatschappelijke doelen van artikel 1.3 van de Omgevingswet: het bereiken en in stand houden van een veilige en gezonde fysieke leefomgeving en het doelmatig beheer, gebruik en ontwikkeling daarvan. Dit betekent dat een experiment beleidsmatig moet bijdragen aan bijvoorbeeld het verbeteren van bodemkwaliteit, het versoepelen van procedures, of het versterken van besluitvorming bij hergebruik van licht verontreinigde grond.

De wetgever heeft bewust geen uitputtende lijst van toepassingsmogelijkheden opgenomen, om ruimte te laten voor nieuwe of nog niet voorziene onderwerpen waarmee geëxperimenteerd kan worden. De regeling is bedoeld voor bijzondere situaties, waarin andere flexibiliteitsinstrumenten (zoals maatwerkregels of de gelijkwaardigheidsbepaling) ontoereikend zijn, bijvoorbeeld omdat het nog onduidelijk is of een nieuwe maatregel effectief of gelijkwaardig is aan bestaande regelgeving.

Voor situaties waarin de bestaande wet- en regelgeving onvoldoende ruimte laat voor het toepassen van licht verontreinigde grond of innovatieve tools zoals grondpaspoorten en bodemwaardenkaarten, kan een experiment uitkomst bieden.

Juridische randvoorwaarden

Een experiment mag pas worden uitgevoerd, als dat vooraf formeel is aangewezen 'als experiment'. Deze aanwijzing wordt door het rijk geregeld bij AMvB. Op grond van artikel 23.3 lid 3 OW moet daarbij ten minste het volgende worden geregeld:

- Het doel van het experiment (bijv. stimuleren van circulair grondgebruik).
- De beoogde gevolgen voor de fysieke leefomgeving (bijv. verbetering ecosysteemdiensten).
- Het verantwoordelijk bestuursorgaan voor uitvoering (bijv. gemeente of provincie).
- De tijdsduur van het experiment, die niet langer mag zijn dan nodig voor het doel.
- De regels waarvan mag worden afgeweken, met specificatie van:
 - de toegestane afwijkingen;
 - het gebied of de besluiten waarop de afwijking ziet;
 - de maximale duur van de afwijking (max. 10 jaar voor omgevingswaarden);
 - Eventuele permanente afwijkingen die na afloop van het experiment geldig blijven (lid 3 onder i);
 - Een evaluatie- en monitoringssystematiek (lid 3 onder j), waarbij ook tussentijdse bijsturing mogelijk is.

De wetgever benadrukt dat het experiment tijdelijk en begrensd moet zijn. Toch kan, afhankelijk van de aard van het project, een experiment ook na afloop tot een blijvende afwijking van de algemene regels leiden. Dat is bijvoorbeeld het geval bij bouwprojecten waarbij duurzame eisen zijn toegepast die niet meer ongedaan te maken zijn. In dat geval moet die permanente afwijking uitdrukkelijk vooraf in de AMvB zijn geregeld. Deze optie komt ook in beeld bij hoogwaardig hergebruik van grond, omdat daarbij sprake kan zijn van een permanente afwijking.

Beheersing van risico's en afloop

Indien tijdens monitoring blijkt dat een experiment niet bijdraagt aan de doelen van artikel 1.3 OW, is de uitvoerder verplicht corrigerende maatregelen te treffen (lid 5 van 23.3 Ow). Het verantwoordelijke bestuursorgaan heeft daarnaast de bevoegdheid om aanwijzingen te geven, die als beschikking gelden (art. 19.4 lid 3 Ow in verband met art. 23.3 lid 6 Ow). Als deze maatregelen onvoldoende effect sorteren, kan de minister van BZK het experiment beëindigen (lid 7). In geval van succesvolle evaluatie, maar nog niet afgeronde aanpassing van regelgeving, kan de looptijd van het experiment worden verlengd met maximaal vijf jaar (lid 8).

Deze waarborgen zijn essentieel, omdat het experiment betekent dat mag worden afgeweken van wettelijke normen. De waarborgen legitimeren de afwijking. De

grens ligt bij internationale regels, zoals EU-richtlijnen over luchtkwaliteit of natuurbescherming.

Relevantie voor hergebruik van grond

Het juridisch generiek kader voor grondverzet kent in het algemeen stringente milieuhygiënische normen die het hergebruik van licht verontreinigde grond belemmeren, ondanks functionele of ecologische meerwaarde van dat hergebruik. Via een experiment kan een alternatieve aanvullende beoordelingssystematiek worden toegestaan, die naast de milieuhygiënische afweging breder kijkt naar de voor- en nadelen van hergebruik in verband met bodemfuncties, zoals waterberging, CO₂-vastlegging of bodemvruchtbaarheid.

Voorbeeldtoepassing experimenteerbepaling

Binnen een afgebakend gebied en onder strikte voorwaarden kan een innovatieve toepassing zoals 'klei in zand' met licht of matig verontreinigde grond worden getest, waarbij lokaal maatwerk en monitoring garanderen dat de fysieke leefomgeving niet verslechtert, maar juist verbetert. Het hiermee te realiseren hoogwaardig hergebruik kan – in afwijking van artikel 5.89o Bkl – in afwijking van het bodembeheergebied mogelijk worden gemaakt. De ervaringen kunnen vervolgens gebruikt worden voor structurele aanpassing van regelgeving, indien de resultaten positief zijn.

In een andere casus is sprake van de 'Gelderse ladder voor ontgroningen'. Deze ladder stuurt op de keuze voor secundair materiaal boven de inzet van primair gewonnen zand. Dit vergt meer ruimte om te sturen met milieuklassen, om de keuze van secundair materiaal te stimuleren.

Tussenconclusie sturingsoptie experimenteerbepaling Omgevingswet: de sturingsoptie 'experiment' vraagt een zorgvuldige voorbereiding, maar biedt unieke mogelijkheden om knelpunten in bestaande regelgeving tijdelijk en soms zelfs permanent te overbruggen ten behoeve van hoogwaardig hergebruik van licht verontreinigde grond. Door de experimenteerbepaling te benutten, kan het bevoegd gezag bijdragen aan circulaire, duurzame en adaptieve bodemstrategieën, passend bij de doelen van de Omgevingswet. Dankzij haar oorsprong in de Crisis- en herstelwet is deze bepaling bewezen effectief als opstap naar structurele beleidsvernieuwing op basis van praktijkervaring.

3.2.5 Sturingsoptie 5: MER

Artikel 16.53 van de Omgevingswet regelt dat het bevoegd gezag rekening moet houden met de resultaten van een milieueffectrapport (MER) bij het nemen van

besluiten die mer- of mer-beoordelingsplichtig zijn. Deze bepaling heeft betekenis in het kader van het hoogwaardig hergebruik van licht verontreinigde grond, waarbij mogelijke milieueffecten zorgvuldig moeten worden afgewogen, en waar besluiten vaak plaatsvinden onder vragen over risico's van chemische verontreiniging of diffuse emissies.

Artikel 16.53 lid 1 Ow verplicht het bevoegd gezag om bij het besluit rekening te houden met alle relevante milieugevolgen die in het MER zijn beschreven. Die verplichting tot milieubewuste besluitvorming wordt ook in de toelichting op de wet benadrukt (Kamerstukken II 2017/18, 34 986, nr. 3, p. 270). In situaties van hergebruik van grond speelt deze bepaling een cruciale rol. Denk aan de toepassing van licht verontreinigde grond in infrastructurele werken of natuurontwikkeling. Hier moet expliciet rekening worden gehouden met risico's voor bodem, grondwater en ecologie. Dit geldt voor alle projecten waarvoor bij de wet verplicht is gesteld dat een volwaardig MER moet worden opgesteld of een mer-beoordeling moet worden uitgevoerd. Los van die wettelijke verplichte situaties kan een bestuursorgaan beslissen dat ook voor andere gevallen een milieueffectrapport moet worden gemaakt, dus buiten de wettelijk aangewezen gevallen (artikel 11.8 lid 3 Omgevingsbesluit). Dit is in de praktijk niet gebruikelijk, maar heeft wel degelijk voordelen vanwege onderstaande betekenis van een MER.

De kern van de sturingsoptie met een MER zit in artikel 16.53 lid 2 onder a Ow. Dit artikellid biedt het bevoegd gezag de ruimte om – op basis van het MER – aanvullende voorschriften of beperkingen op te nemen in het besluit over een activiteit, die verder gaan dan de reguliere wettelijke beoordelingscriteria. Dit maakt het mogelijk om, bijvoorbeeld bij hergebruik van licht verontreinigde grond, extra voorwaarden te stellen aan de wijze van toepassen, de kwaliteit van de toe te passen grond of de monitoring van effecten op langere termijn.

Bevoegdheidsverruiming in verband met een MER

In de parlementaire toelichting is de bevoegdheidsverruiming omschreven als een bewuste doorbreking van het specialiteitsbeginsel (Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3, p. 564). Dit betekent dat er bewust voor is gekozen om de wettelijke afbakening van een beoordelingskader, zoals voor een specifieke milieubelastende activiteit, te doorbreken in het belang van de integrale afweging die mogelijk wordt dankzij de contextuele informatie uit een MER.

Via de Invoeringswet is hieraan toegevoegd dat het bevoegd gezag monitoring mag voorschrijven ter uitvoering van art. 8bis van de herziene EU-mer-richtlijn (2014/52/EU).

Mogelijkheid tot weigering (lid 2, onder b)

Het bevoegd gezag kan er ook toe besluiten het project niet toe te staan, als uit het MER blijkt dat het project leidt tot ontoelaatbare milieugevolgen. Dit kan zich voordoen bij hergebruik van licht verontreinigde grond, bijvoorbeeld wanneer blijkt dat cumulatie van emissies tot onaanvaardbare bodem- of grondwaterverontreiniging leidt.

De jurisprudentie over het MER laat zien dat het MER een normatief kader vormt. Deze jurisprudentie had betrekking op het juridisch kader van de Wet milieubeheer, maar wij nemen aan dat dit niet verandert door de verplaatsing van dat kader naar de Omgevingswet.

In de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State van 22 maart 2006 (ECLI:NL:RVS:2006:AV6291) werd geoordeeld dat het bevoegd gezag verplicht is om maatregelen uit het MER over te nemen in het besluit, tenzij deze al elders zijn geborgd. In 2008 (ECLI:NL:RVS:2008:BD2641) werd dit bevestigd: de gemeenteraad moest beoordelen of MER-maatregelen noodzakelijk waren en deze opnemen tenzij al voorzien was in bescherming via andere regelgeving (zoals de Flora- en faunawet).

Bij besluiten over het hergebruik van licht verontreinigde grond betekent het voorgaande dat het bevoegd gezag actief moet overwegen of maatregelen uit het MER – zoals het stellen van randvoorwaarden aan bodemkwaliteit, saneringsniveau of gebruiksbepalingen – noodzakelijk zijn en, zo ja, als bindende bepaling moeten worden vastgelegd in het besluit.

Tussenconclusie sturingsoptie MER: artikel 16.53 Ow geeft het MER een duidelijke plek in besluitvorming: als beoordelingskader, als bron van aanvullende voorwaarden, en als mogelijke grond voor afwijzing van het project. Deze sturingsoptie geldt voor MER-plichtige en MER-beoordelingsplichtige gevallen, maar kan op basis van decentrale regels worden uitgebreid naar andere gevallen die niet op wetsniveau zijn aangewezen.

In het licht van hoogwaardig hergebruik van licht verontreinigde grond is deze optie van groot belang. Juist in die context is sprake van milieuonzekerheden en afwegingsvragen, die een zorgvuldige en transparante motivering vereisen van het decentraal bevoegd gezag. Het MER fungeert hierbij als instrument om de milieubelangen structureel en juridisch houdbaar te verankeren in het besluit dat een activiteit met grond mogelijk maakt. Dit kan gaan over de toestemming voor een concrete activiteit, maar ook om een thematisch omgevingsplan met regels omtrent hoogwaardig hergebruik waarvoor een MER wordt gemaakt als onderbouwing voor de regels in dat thematische deel van het omgevingsplan (lees eventueel: de omgevingsverordening van de provincie).

3.3 Expertsessie – uitkomsten

De vijf sturingsopties zijn in de expertsessie van 3 juli 2025 besproken met deskundigen. Tijdens die sessie zijn de opties kort geïntroduceerd, zodat iedereen een gelijk beeld had van de gedachte, de toepassingsmogelijkheden en de knelpunten. Vervolgens is in de expertsessie met elkaar een SWOT analyse gedaan van de vijf sturingsopties, met in gedachte hun toepassingsmogelijkheden op door Provincie Gelderland aangedragen casuïstiek. Tijdens de expertsessie stonden de volgende twee casussen centraal:

- (1) *Casus Gelderse ladder*: de Gelderse ladder legt een voorkeursvolgorde vast voor het omgaan met overtollige grond en bagger. Eerst wordt voorkomen dat grond of bagger vrijkomt door slim ontwerp en minimalisatie van ontgravingen. Als vrijkomen onvermijdelijk is, wordt maximaal ingezet op innovatie, reiniging en hergebruik, bij voorkeur binnen de regio om transport en CO₂-uitstoot te beperken (regionale circulariteit). Alleen onbruikbaar of niet opwerkbaar materiaal gaat naar restverwerkingslocaties zoals Kaliwaal en Ingense Waarden.
- (2) *Casus klei in zand met “beboerde bovengrond” uit uiterwaard (UWDH)*: de toepassing van klei in zand met een beboerde bovengrond afkomstig van de uiterwaard draagt bij aan meerdere doelen: het versterkt klimaat-robuste landbouw met een hogere gewasopbrengst, bevordert zuinig gebruik van grondstoffen en circulariteit, vermindert de inzet van meststoffen en bestrijdingsmiddelen, stimuleert biodiversiteit, legt extra koolstof vast in de bodem en beperkt de uitspoeling van nutriënten naar het watersysteem, wat bijdraagt aan het behalen van de KRW-doelen.

Omwille van de duidelijkheid en navolgbaarheid van de concrete toepassing van de sturingsopties op bovengenoemde casuïstiek zijn de resultaten hieronder in twee overzichtelijke tabellen opgenomen. Daarbij is zoveel mogelijk de relatie gelegd met “casus 1” en “casus 2”, zoals hiervoor beschreven. In de eerste tabel zijn de belangrijkste sterkten en zwakten van de vijf sturingsopties bondig in beeld gebracht; in de tweede tabel zijn de belangrijkste kansen en bedreigingen van de sturingsopties beschreven.

Sturingsopties:	Belangrijkste sterkten	Belangrijkste zwakten
<i>1. Omgevingsvisie</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Visie is kans om op gebiedsniveau invulling te geven aan het waarden van bodemdiensten en uit te 	<ul style="list-style-type: none"> • Een visie is mooi, maar de vertaling naar handelingsperspectief in eigen projecten en voor

	<p>leggen dat de bovenste laag de meeste diensten levert maar ook diffuus belast is.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Gelijk groot geregeld; richtingsbepalend voor groot gebied. • Mogelijkheid om vraag in kaart te brengen, sturing te geven en te versterken (casus 1). • Biedt ruimte voor maatwerk (casus 1 + 2). • Instrument om de ambitie aan te geven dat zoveel mogelijk gebruik wordt gemaakt van secundaire grondbronnen (casus 2). • Geeft richting (casus 2). • Biedt een mogelijkheid voor een groter gebied; het is hét sturingsinstrument op provinciaal niveau dat gemeenten moeten oppakken (casus 1). 	<p>derden is niet vanzelfsprekend.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Een <i>gemeentelijke</i> omgevingsvisie geldt alleen voor gemeente; overige bestuurslagen zijn bij de totstandkoming ervan niet per definitie meegenomen. • Algemene vakkennis concreet maken vereist aanvullende instrumenten. • Doelen zijn te groot en te weinig maatwerk om haalbaar te zijn. • Lastig te realiseren voor gemeenten; bodem onderbelicht (casus 1). • Veel omgevingsvisies zijn al opgesteld en zijn daarom waarschijnlijk lastig te wijzigen (casus 1). • Bevat geen maatwerknormen (casus 2). • Het niveau is te abstract om daadwerkelijk de doelen te borgen (casus 1). • Te weinig sturend (casus 2).
<p>2. <i>Omgevingswaarde met programmasturing</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> • Goed te koppelen aan opgave in heel Nederland dat secundair materiaal eerst moet worden gebruikt; dat is nu niet verplicht (casus 1). • Vormt een concrete uitwerking hoe 	<p>Geen zwakten geconstateerd.</p>

	<p>secundaire bronnen benut moeten worden, inclusief proces (casus 2).</p> <ul style="list-style-type: none"> • Stevige aanzet voor bodemladder hergebruik grond (casus 1). (in bijlage evt deze ladder opnemen) 	
<p><i>3. Maatwerk op rijksregels</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> • Integrale afweging is mogelijk. • Gericht op concreet plan of project. • Praktisch; snel te realiseren. • AmvB's (o.a. Bal) bieden veel mogelijkheden (casus 1). • Maatwerkregel kan zijn: eerst secundair materiaal verplicht toepassen (casus 1). • Combinatie mogelijk met instructieregels + uitgewerkte regels gekoppeld aan beheersgebied (casus 2). 	<ul style="list-style-type: none"> • Iedere overheid voor zich; beperkte samenwerking en samenhang. • Maatwerk ziet alleen op toepassingsvoorwaarden en werkt nog niet richting eigen uitvoering; er is inkoop- en aanbestedingsbeleid noodzakelijk. • Te beperkt voor inregelen bodemladder (casus 1). • Regelgeving en beperkingen zijn mogelijk lastig toepasbaar (casus 1).
<p><i>4. Experimenteerbepaling</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> • "The sky is the limit": instrument biedt veel ruimte en kans op bestendiging in permanente regelgeving. • Kan opmaat zijn naar verandering landelijk beleid (en dus regelgeving) op gebied van secundaire grond. 	<ul style="list-style-type: none"> • Vereist veel voorbereiding en een 'coalitie van bereidwilligen'. • Eerst alternatieven onderzoeken. • Duurt lang. • Bij toepassing treed je mogelijk in de plaats van andere bestuurslagen; complex.

		<ul style="list-style-type: none"> • Als het mislukt, kan het misschien nooit meer (casus 1). • Niet concreet genoeg (casus 2).
5. MER	<ul style="list-style-type: none"> • Vormt een uitgebreid instrument waarbij verschillende milieuaspecten op transparante wijze worden beoordeeld. • Biedt duidelijkheid en zorgt voor een integrale afweging. • Toetsing door commissie MER. • Te gebruiken voor onderbouwing van omgevingsvisie (casus 1). • Te koppelen aan de herijking ontgrondingen en grondstoffen (casus 2). 	<ul style="list-style-type: none"> • Algemeen oordeel; vaak subjectief en prioritering onduidelijk → welk aspect weegt zwaar? • Mug en olifant; wat weegt nu het zwaarst? • Koppelen aan breder programma vereist. • Kun je niet opleggen aan 'ontvangende' bestuurslagen (casus 1). • Voorkomen dat voor elk besluit een nieuwe MER moet worden gemaakt → ondoelmatig (casus 1). • Vrijwillig (casus 1).

De belangrijkste kansen en bedreigingen – “tabel 2” – zijn hieronder op bondige wijze overzichtelijk weergegeven.

Sturingsopties:	Belangrijkste kansen	Belangrijkste bedreigingen
1. Omgevingsvisie	<ul style="list-style-type: none"> • Met goede onderbouwing hét instrument om de mindset aan te passen. • Geeft richting aan circulariteit (casus 1). • Biedt een kapstok voor maatwerk (casus 2). • Kan fungeren als kapstok voor beleid; dit is 	<ul style="list-style-type: none"> • Mogelijk tekort aan mankracht, kennis en ervaring (casus 1). • Geen maatschappelijk draagvlak; geen doorwerking naar andere partijen (casus 2). • Gemeenten zouden schone gebieden

	<p>nodig op het gebied van hoogwaardig hergebruik (casus 1).</p> <ul style="list-style-type: none"> • Interessant instrument om daarmee een verplichte deelname aan een reeds beschikbare marktplaats voor vraag en aanbod → geldt ook voor optie 2 t/m 5 (casus 1). 	<p>kunnen aanwijzen waar diffuus opbrengen niet mag.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Hoe verhoudt deze omgevingsvisie zich tot andere overheden? • Gemeenten zijn mogelijk nog niet zover met het opstellen van een omgevingsvisie; wellicht is een deelplan voor aspect bodem een oplossing (casus 1).
<p><i>2. Omgevingswaarde met programmasturing</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> • Programma biedt kansen om heel actief te sturen en te communiceren over de resultaten. • Zelfregulerend, kan geen eisen aan initiatiefnemer stellen. • Kapstok om beleid voor voorkomen van teveel ontgrondingen aan op te hangen (casus 1). 	<ul style="list-style-type: none"> • Handhaving is een uitdaging. • Lastig: bevoegd gezag ontgroning versus gemeente die gaat over toepassing; primair ↔ secundair.
<p><i>3. Maatwerk op rijksregels</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> • Kansen om mindset te veranderen met partners. • Beleidskader vaststellen door college. • Basis voor voorschriften omgevingsdienst. • Voorkeur op OD-niveau (casus 1). • Vraag naar grond voor een gespecificeerde toepassing (casus 2). • Te koppelen aan marktplaatssysteem van vraag en aanbod → eerst gebruiken wat er is, dan 	<ul style="list-style-type: none"> • Belang van een bevoegd gezag blijkt groot; angst is groter op kleine schaal. • Bij gemeenten en omgevingsdiensten ontbreekt goed inzicht in mogelijkheden voor maatwerk (Bkl + Bal) (casus 1). • Gemeenten moeten het zelf inregelen. • Helder communiceren over risico's is noodzakelijk (casus 1).

	<p>pas nieuw materiaal winnen/gebruiken.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Specifieke gevallen regelen in casussen; voorschriften kunnen gekoppeld worden aan een ontgrondingsaanvraag → verplicht eerst secundair materiaal gebruiken (casus 1). 	<ul style="list-style-type: none"> • Gemeenten hebben nog geen omgevingsplan vastgesteld (uiterlijk 2031). • Leges → opnemen in groene legesverordening. • Wirwar van maatwerkregels waarop toezicht gehouden moet worden (casus 1). • Verhoogde administratie en voorbereiding in grondverzetprojecten. • Hoe te toetsen en te controleren? (casus 1). • “Instructieregels” mogelijk noodzakelijk: hoe werken gemeenten met maatwerk? • Hoe moet er gehandhaafd worden in het geval van een subjectieve beoordeling? (casus 2).
<p>4. Experimenteerbepaling</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Geslaagd experiment kan wellicht tot beleid op rijksniveau leiden. • Goed instrument om ervaring, kennis en inzicht op te doen. • Als het lukt, heb je “iets in handen”. 	<ul style="list-style-type: none"> • Mogelijk een te groot aantal betrokken partijen. • Roept weerstand op omdat je in de plaats treedt van andere partijen/bevoegde gezagen. • Te zwaar instrument; duurt te lang; alternatieven beschikbaar bij opties 1 t/m 4.

<p>5. MER</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Je kunt mogelijk één MER maken om de maatregel te onderbouwen voor al het toekomstige maatwerk. • Commissie MER kan positief adviseren. • Integrale beoordeling kan helpen bij onderbouwing en mindsetverandering (casus 1). • Meerdere milieuaspecten kunnen integraal afgewogen worden; vitale bodemaspecten kunnen meegenomen worden (casus 1). • Er kunnen expliciete regels aan een MER worden gekoppeld. • Samenwerking met andere partijen (casus 1). • Eén centrale MER (of MKBA) die herbruikbaar is op lokaal niveau (casus 1). 	<ul style="list-style-type: none"> • MER-commissie vindt soms dat het instrument niet geschikt is (casus 1). • In een MER moeten concrete alternatieven worden opgenomen (casus 2).
---------------	---	---

4. Conclusies en aanbevelingen

4.1 Vooraf: juridische borging van maatregelen

In onze verkenning zijn vijf opties naar voren gekomen, die mogelijkwijze inzetbaar zijn voor de juridische borging van hoogwaardig hergebruik van licht verontreinigde grond.

Wij merken op dat bij elk van de sturingsopties sprake is van voorbehouden en onzekerheden met betrekking tot de juridische interpretatie, met betrekking tot de feitelijke onderbouwing die ervoor nodig zal zijn en met betrekking tot de evenredigheid van de maatregelen en juridische borging. De juridische

voorwaarden, zoals beschreven bij de verschillende sturingsopties, zullen concreet en zorgvuldig moeten worden nageleefd.

Verder is in onze visie een duidelijke motivering op basis van de doelen van art. 1.3 Ow, een strikte monitoring- en evaluatiesystematiek en bestuurlijke borging noodzakelijk indien één of meerdere opties daadwerkelijk worden uitgewerkt en toegepast.

4.2 Conclusies

Hierna zijn per sturingsopties conclusies getrokken; ook is een voorzet voor een “blik vooruit” gedaan. Bij het opstellen van deze paragraaf is zowel rekening gehouden met de sterkten en zwakten (“tabel 1”) als de kansen en bedreigingen (“tabel 2”) die voor elke sturingsoptie in beeld zijn gebracht.

Sturingsoptie 1: omgevingsvisie: strategisch kader met richtinggevende kracht

De omgevingsvisie (artikel 3.1 e.v. Ow) is bij uitstek het instrument om de “mindset” van bestuurders en ambtelijk professionals op gebiedsniveau te bewegen richting hoogwaardig hergebruik van licht verontreinigde grond door bodemkwaliteit hier al breder te formuleren dan alleen milieuhygiene. De omgevingsvisie biedt een kapstok voor maatwerk en kan beleidsmatig richting geven aan andere instrumenten. Door circulariteit en ecosysteemdiensten expliciet op te nemen in de omgevingsvisie kan de omgevingsvisie als een beleidsmatig fundament worden ingezet in het geval van concrete toepassing van bijvoorbeeld maatwerk. Juridisch kan de omgevingsvisie dienen als motivering voor latere besluiten.

Sturingsoptie 2: omgevingswaarde met programmasturing: operationele borging met aandacht voor handhaving

Programmatische sturing via omgevingswaarden biedt een kans om actief op resultaten te sturen en daarover ook te communiceren. De juridische houdbaarheid van deze sturingsoptie staat of valt met sluitende monitoring en handhaving. Hoewel tijdens de expertsessie een structureel handhavingsvacuüm werd gesignaleerd is de consensus dat dit oplosbaar is.

Programmatische sturing biedt een reële kans om actief op resultaten te sturen in het kader van hoogwaardig hergebruik van licht verontreinigde grond. Het instrument is bovendien geschikt om beleid tegen bijvoorbeeld overmatige toepassing van grond juridisch te verankeren. De bedreigingen zitten vooral in de sfeer van de handhaving: zolang bevoegde gezagen niets doen aan het kennelijk beperkte overzicht over secundaire grondstromen dan blijft de uitvoerbaarheid van het hier besproken instrument beperkt.

Sturingsoptie 3: maatwerk op het Bal

Maatwerk biedt onder voorwaarden de mogelijkheid om hoogwaardig hergebruik van licht verontreinigde grond te faciliteren.⁶ De grootste bedreiging van de inzet van deze sturingsoptie betreft de bestuurlijke versnippering bij de toepassing ervan. Een risico bij deze optie is een mogelijk gebrek aan expertise en capaciteit bij gemeenten en omgevingsdiensten. Verder is het mogelijk dat een wirwar aan maatwerkregels ontstaat; dit laatst vergroot de inconsistentie tussen de verschillende maatwerkbesluiten en vergroot de juridische kwetsbaarheid van de borging van dit instrument. Door goede voorbeelden aan te dragen en te werken in samenwerkingsverbanden zoals het GOO (Gelders Ondergrond Overleg) kan dit worden voorkomen. Het GOO kan een handreiking ontwikkelen waarna dit vanuit de bodemexperts vanuit I&W kan worden gecheckt.

Sturingsoptie 4: experimenteerbepaling

De experimenteerbepaling in de Omgevingswet (artikel 23.3 Ow) is geen primair sturingsinstrument maar wél een gunstige motor voor structurele beleidsvernieuwing. Het instrument kan dienen als opstap naar permanente wijzigingen van bijvoorbeeld het Bal.

De experimenteerbepaling wordt vooral als kansrijk gezien in het kader van kennisopbouw en beleidsontwikkeling op Rijksniveau. Zij biedt de mogelijkheid om juridische grenzen tijdelijk op te rekken en innovatieve toepassingen te testen. Er zijn echter ook een aantal bedreigingen geconstateerd: te veel betrokken partijen, langdurige doorlooptijden en bestuurlijke weerstand. Deze bedreigingen maken het instrument mogelijk ongeschikt als structurele sturingstool. Aan de andere kant is het instrument waarschijnlijk wel een goede basis voor latere gewenste aanpassingen van bijvoorbeeld het Bal of beleid.

Sturingsoptie 5: MER

De sturingsoptie MER (art. 16.53 Ow) regelt dat het bevoegd gezag rekening moet houden met de resultaten van het milieueffectrapport (MER) bij het nemen van besluiten die mer- of mer-beoordelingsplichtig zijn. Op basis van artikel 16.53 lid 2 onder a Ow kan het bevoegd gezag aanvullende voorschriften of beperkingen opnemen in het besluit over een activiteit. Strategisch gebruik van deze sturingsoptie – bijvoorbeeld via een centrale, herbruikbare MER of MKBA – is interessant om nader te onderzoeken. Bedreigingen liggen in de

⁶ Zie voor de specifieke toepassing van maatwerk § 3.2.3 van dit rapport.

geschiktheidsbeoordeling door de MER-commissie en de eis om concrete alternatieven te formuleren. Dit beperkt de directe toepasbaarheid maar verhoogt de juridische houdbaarheid van maatwerkregels en programmatische besluiten.

4.3 Aanzet tot een afweegkader

Het is interessant te bezien of de in dit rapport beschreven sturingsopties geprojecteerd kunnen worden op een (werkend) afweegkader voor de praktijk. Hieronder doen we daarvoor een eerste voorzet; onderstaand afweegkader zal waarschijnlijk in een nog nader uit te voeren pilot moeten worden uitgewerkt. Op die manier kan ervaring worden opgedaan met het afweegkader.

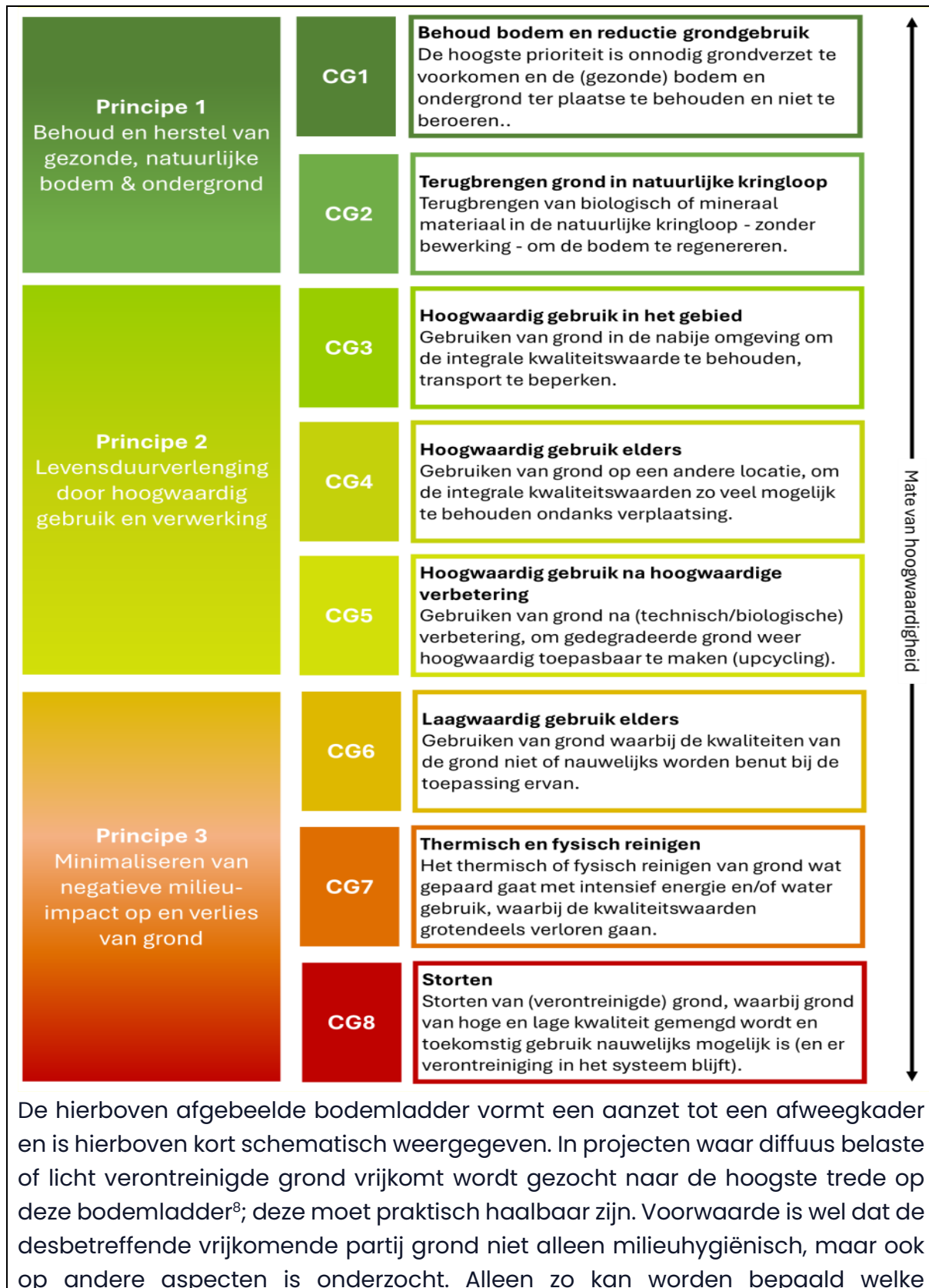
Aanzet afweegkader maatwerk toepassen van grond en bagger op landbodem

Wanneer toepassing van grond in een andere milieuklasse dan AW2000 wordt overwogen, biedt artikel 4.1273 Bal de mogelijkheid om via een maatwerkvoorschrift of maatwerkregel die toepassing te verruimen. Deze toepassing zou in de vorm van een afweegkader *circulair toepassen van grond en bagger op landbodem* nader kunnen worden uitgewerkt.⁷

Om van de mogelijkheid ex artikel 4.1273 Bal gebruik te kunnen maken in de vorm van een afweegkader is een zorgvuldige afweging nodig. Deze afweging moet motiveren dat de nieuwe situatie leidt tot een verbetering van de bodemkwaliteit als geheel, waarbij waarden worden toegevoegd en het standstillbeginsel in bredere zin wordt toegepast.

Uitgangspunt van het afweegkader is dat vrijkomende licht verontreinigde grond – in klassen tot en met maximaal Industrie – zoveel mogelijk hoogwaardig wordt hergebruikt. Vanuit circulaire doelen is het onwenselijk dat deze grond in een toepassing wordt afgewaardeerd waarbij de overige kwaliteiten niet worden benut. Grond heeft namelijk meer kwaliteiten dan alleen de chemische samenstelling. Om dit te onderbouwen is in de zogenoemde bodemladder uitgewerkt zoals hierna beschreven en afgebeeld.

⁷ Zie voor de precieze invulling van de inzet van de sturingsoptie 'maatwerk op rijksregels' § 3.2.3 van dit rapport.



⁸ De hier beschreven en afgebeelde bodemladder is afkomstig uit het document *MARKTVISIE EN INKOOPSTRATEGIE CIRCULAIRE GRONDSTROMEN*, opgesteld door Buyer Group Grondstromen.

ecosysteemdiensten de bodem kan leveren. Vervolgens moet worden bekeken of deze ecosysteemdiensten of -waarden op de nieuwe toepassingslocatie daadwerkelijk nodig zijn en dus kunnen worden verbeterd.

Voor landbouwbodems in Gelderland is de huidige toestand van de bodem reeds in kaart gebracht. In de studie *Kwaliteit landbouwbodems Gelderland: analyse van knelpunten en oplossingsrichtingen* en *Geschiktheid van de Gelderse landbouwbodems, nu en in de toekomst* zijn de waarden van de belangrijkste bodemecosysteemdiensten aangegeven. Het gaat hierbij om (a) primaire productie, (b) klimaat, (c) water en (d) nutriëntenkringlopen. De ecosysteemdienst bodembioïologie ontbreekt nog, omdat landelijk en Europees nog wordt gewerkt aan methoden om deze dienst meetbaar en gestandaardiseerd te maken.

Op basis van kaarten die inzicht geven in de staat van deze ecosysteemdiensten op de beoogde toepassingslocatie, kan worden bepaald of er een match is tussen de kwaliteiten van de vrijkomende grond en de lokale behoefte. Als blijkt dat de ecosysteemdiensten erop vooruitgaan, is er een sterk motief om de maatwerk(sturings-)optie van artikel 4.1273 Bal toe te passen. In dat geval is immers sprake van een totale verbetering van de gebiedskwaliteit, waardoor toepassing van licht verontreinigde grond verantwoord kan worden toegestaan en het hoogwaardig hergebruik optimaal wordt benut.

4.4 Tot besluit: blik vooruit

Na analyse van de sturingsopties en de op 3 juli 2025 gehouden expertsessie kan worden geconcludeerd dat er in beginsel goede mogelijkheden bestaan voor het juridisch borgen van hoogwaardig hergebruik van licht verontreinigde grond. Een juridisch houdbaar en bestuurlijk uitvoerbaar 'ja, mits'-scenario is binnen bereik, echter steeds moet worden voldaan aan de specifieke voorwaarden van elk toe te passen instrument. De Omgevingswet is een bouwsteen voor hoogwaardig hergebruik van grond mits de beschikbare instrumenten strategisch worden gecombineerd en in samenhang worden toegepast.

De denkoefening met experts bevestigt dat het juridische instrumentarium voor hoogwaardig hergebruik van licht verontreinigde grond niet alleen potentie heeft maar ook nadere specifieke juridische randvoorwaarden kent; deze voorwaarden moeten niet worden veronachtzaamd. De belangrijkste kansen liggen in de mogelijkheid om via juridische instrumenten gedrag en besluitvorming fundamenteel te beïnvloeden. De bedreigingen lijken vooral uitvoeringsgericht: gebrek aan capaciteit, kennis en uniforme handhaving. Dit zijn echter stuk voor stuk bedreigingen die kunnen worden weggenomen.

De echte doorbraak voor het verder implementeren van hoogwaardig hergebruik van licht verontreinigde grond ligt echter niet in de keuze voor één instrument, maar in de slimme toepassing van een combinatie van de verschillende instrumenten: de omgevingsvisie als strategisch fundament, programmasturing voor borging en continuïteit, maatwerkregels voor directe impact, experimenten voor innovatie en MER voor het maken van een afweging met onderbouwing, en/of verbinden van nadere voorwaarden.