



BEZOEKADRES

Koningskade 40
2596 AA Den Haag
070 351 97 51
Nederland

POSTADRES

Postbus 93218
2509 AE Den Haag
Nederland

Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat
T.a.v. Directie Participatie
O.V.V. NPLG

Datum	ons kenmerk	contactpersoon
1 maart 2024	-122804/QHG	mw. E. van Bon
bijlage(n)	uw kenmerk	e-mail
1	-registratienummer 98691016	ebon@uvw.nl

Betreft
zienswijze ontwerp programma van
het Nationaal Programma Landelijk
Gebied

Geachte mevrouw/heer

De afgelopen twee jaar heeft u in een intensief proces, en in afstemming met de decentrale overheden gewerkt aan het ontwerp NPLG, dat nu ter visie ligt. Ik wil mijn waardering uitspreken over dit zorgvuldige proces van samenwerking. Het mag duidelijk zijn dat dat een concrete meerwaarde heeft opgeleverd in zowel de inhoud van het ontwerp NPLG als in de interbestuurlijke samenwerking tussen Rijk en decentrale overheden. De Unie van Waterschappen ziet het ontwerp NPLG als een geschikt kader voor de gebiedsgerichte aanpak.

Graag maken wij gebruik van de mogelijkheid om een zienswijze in te dienen. Met deze zienswijze ga ik in op een aantal belangrijke vraagstukken voor het vervolgtraject. Daarnaast vraag ik op onderdelen om aanscherping en aanvulling in het ontwerp NPLG.

Terwijl de inkt van de laatste handtekeningen onder het ontwerp Nationaal Programma Landelijk Gebied (NPLG) nog moest drogen, draaiden de poldergemalen op volle toeren en sleepten waterschappers en vrijwilligers zandzakken naar de dijk om droge voeten te houden. In het jaar 2023 zijn opnieuw klimaatrecords gebroken: het was in Nederland het natste jaar sinds het begin van de metingen en wereldwijd het warmste jaar sinds de metingen in 1850. Daarnaast kunnen we ook de droge jaren van 2018, 2021 en 2022 in herinnering te nemen. Het klimaat verandert en steeds vaker lopen we aan tegen de grenzen aan van het systeem. Het is daarom nodig dat wij de weerbaarheid van het landelijk gebied tegen het veranderende klimaat vergroten. Daarvoor zijn systeemveranderingen nodig die ingrijpen op zowel de landbouw als de natuur. Onze watergangen, grondwater en bodemgesteldheid is ons natuurlijk kapitaal – het ligt letterlijk aan de basis en draagt bij aan de functie van het landelijk gebied. De mensen die dagelijks werken in de landbouw, het waterbeheer en de natuur liggen aan de basis van de kennis over het systeem; daar worden de knelpunten ervaren bij de dagelijkse werkzaamheden.

Het NPLG legt met een water en bodemanalyse, de structurerende keuzes uit de kamerbrief Water en Bodem sturend en de gebiedsgerichte aanpak een stevige basis onder deze twee belangrijke bouwstenen. Overigens vindt de Unie van Waterschappen het de verantwoordelijkheid van de regio om een analyse van



het water en bodemsysteem te maken en maatregelen te formuleren voor herstel van de dynamische waterbalans. Dit kan echter niet zonder afstemming over de bovenregionale vraagstukken, die gaan over waterverdeling vanuit het hoofdwatersysteem naar de regio. Naast een verdelingsvraagstuk is dit ook een ruimtelijke vraagstuk. Waterschappen zien het als hun taak om hier actief aan bij te dragen.

Met de terinzagelegging van het ontwerp programma NPLG geeft u ons de mogelijkheid om een zienswijze in te dienen. Ik maak graag van deze gelegenheid gebruik. In deze brief zal ik u vooral aandachtspunten meegeven voor het vervolgproces. In de bijlage vraag ik aandacht voor drie specifieke gebieden namelijk beekdalen, veenweide en natuurgebieden en enkele waterschap specifieke aandachtspunten.

Perspectief voor de landbouw nodig om voortgang te boeken

Een transitie van het landelijk gebied is onlosmakelijk verbonden met een visie op de landbouw en een bedrijfseconomische perspectief dat past bij de nieuwe situatie. Bij de start van het NPLG heeft het Rijk ervoor gekozen om deze twee pijlers van elkaar te scheiden. Zoals we weten is er geen overeenstemming gekomen over het perspectief op de landbouw noch een landbouwakkoord met betrokken partijen. Daardoor ontbreekt een belangrijke randvoorwaarde voor het transitieproces, waardoor de uitvoering vertraging oploopt. De Unie van Waterschappen maakt zich zorgen over deze vertraging. De transitie naar een toekomstbestendige inrichting en gebruik van het landelijk gebied verdraagt geen uitstel, omdat de veranderingen in het klimaat onverminderd doorgaan. De vertraging raakt ons met name bij het realiseren van de doelen van de Kader Richtlijn Water (KRW). Met het NPLG moeten namelijk de doelen voor uitspoeling van nutriënten (stikstof en fosfaat) en gewasbeschermingsmiddelen dichterbij gebracht worden. Zoals u weet moeten de doelen voor de KRW al in 2027 gerealiseerd zijn. Het transitieproces vraagt ook urgentie vanwege de steeds grotere impact die we met elkaar ervaren als gevolg van meer extreme weersomstandigheden, dit raakt alle functies in het landelijk gebied. De Unie van Waterschappen vraagt u om naast het NPLG ook een perspectief voor de landbouw vast te stellen en daarmee de basis voor de gebiedsgerichte aanpak te versterken en het proces te versnellen.

Natuurgebieden

De ecologische autoriteit heeft op basis van de eerste 70 natuurdoelanalyses een rapport uitgebracht waarin ze concluderen dat water een belangrijke drukfactor is en een aantal drukfactoren voor de natuur samenvallen met drukfactoren voor het watersysteem. Waterschappen willen en kunnen door middel van watersysteemherstel een bijdrage leveren aan het herstel van de natuur en zien dat het reduceren van de drukfactoren ten behoeve van natuur kan bijdragen aan een betere waterkwaliteit en een robuust watersysteem.

Herstel van kwelstromen levert een positieve bijdrage aan de verbetering van de natuur. In verschillende natuurgebieden is het nodig dat kwelstromen hersteld worden. Wanneer kwelstromen hersteld worden verbetert naar verwachting de natuur. Waterschappen wijzen erop dat herstel van kwelstromen complex is en altijd een effect heeft op het waterbeheer in de aangrenzende gebieden en grondwateronttrekkingen voor bv drinkwaterwinning. Denk aan het opheffen van onderbemalingen, het aanpassen van waterpeilen of zachtere grenzen tussen natuur en landbouw. Deze maatregelen hebben ook effect op de gebruiksmogelijkheden en zullen in samenhang en samenwerking genomen moeten worden. Harde overgangen tussen natuur en landbouw zijn kwetsbaar en kunnen leiden tot dilemma's, bv in het peilbeheer, zoals wateroverlast of verdroging door ongewenste kwelstromen. Wij verzoeken u om met het NPLG te sturen op het verminderen van harde overgangen tussen natuur en landbouw.

Aandacht voor samenhang tussen (rijks)programma's

Het NPLG is een programma onder de NOVI en brengt de opgaven voor natuur, klimaat en water samen. Tegelijkertijd wordt gewerkt aan de Nota Ruimte en ontwikkelen de programma's KRW, het klimaatakkoord, het Deltaprogramma en het programma stikstof en natuur zich via een eigen spoor. In de gebieden komen deze afzonderlijke programma's elkaar onherroepelijk tegen. Primair gaat het om systeemherstel

en de vraag hoe het systeem zich verhoudt tot de zoetwaterverdeling of de locatiebepaling van grondwateronttrekkingen voor drinkwater. Het is daarom essentieel dat deze Rijksprogramma's in samenhang ontwikkeld worden, zich allen richten op systeemherstel, goed op elkaar aansluiten en duidelijk wordt wie welke keuze maakt. Een belangrijk vraagstuk daarbij is de samenhang tussen de regionale waterbalans en de bovenregionale waterverdeling. Op regionaal niveau moet ingezet worden op gebruik van gebiedseigen water – dit betekent ook zicht en grip op grondwateronttrekkingen waarbij cumulatieve effecten van onttrekkingen beter in beeld gebracht moeten worden en vergunning blijven binnen de kaders die het systeem aankan. Op regionaal niveau betekent dit ook ruimte om water langer vast te houden, zodat het beschikbaar blijft voor droge periode. Om de waterbalans in de verzilte kustgebieden op orde te houden is maatwerk nodig. Aanvullend op de regionale inspanning zullen vrijwel alle gebieden (deels) afhankelijk blijven van water uit het hoofdwatersysteem – de grote rivieren en meren. Zorgvuldige omgang en goede afstemming over de verdeling van het beschikbare zoetwater vraagt om samenhang. De Unie van Waterschappen maakt zich zorgen over het gebrek aan samenhang tussen de programma's en de uitvoerbaarheid daarvan en vraagt om meer regie van het Rijk hierop.

Het Transitiefonds en financiering voor watersysteemherstel

Het NPLG is een uitvoeringsprogramma met een looptijd tot 2035. Voor de financiering van dit meerjarige programma wordt een Transitiefonds ingericht dat aansluit op een gebiedsgerichte werkwijze. Op drie oktober jl heeft de Eerste Kamer de tijdelijke wet Transitiefonds landelijk gebied en natuur controversieel verklaard. Het nieuwe kabinet zal zich opnieuw buigen over deze tijdelijke wet. De Unie van Waterschappen maakt zich zorgen over de financiering van het programma en verzoekt het Rijk om de lijn van een meerjarige financiering, gericht op een gebiedsgerichte aanpak voort te zetten.

Het transitiefonds heeft een scherpe afbakening en richt zich primair op de doelen van het NPLG. Tegelijkertijd weten we dat het verstandig is om bij ruimtelijke keuzes en bij watersysteemherstel rekening te houden met de lange termijn (2050/2100) en te werken aan een klimaatbestendige inrichting van het watersysteem als onderdeel van het landelijk gebied. Hiervoor zijn forse investeringen nodig. De Unie van Waterschappen vraagt om duidelijkheid over de financiering van deze toekomstgerichte investeringen.

Samenhang in de KRW aanpak

Om volledig doelbereik voor de KRW behalen zijn naast de geplande maatregelen uit de stroomgebiedsbeheerplannen (SGBP3) in het NPLG maatregelen opgenomen uit het addendum van het 7^{de} Nitraat Actieprogramma (7^{de} NAP). Tegelijkertijd wordt door het Rijk gewerkt aan een generiek spoor voor verbetering van waterkwaliteit en hebben verontreinigingen uit het buitenland een negatieve invloed op de waterkwaliteit. Om de doelen van de KRW tijdig te halen moeten bronnen in samenhang worden bekeken en maatregelen worden afgestemd op elkaar. Ook hiervoor geldt dat de verschillende dossiers samenkomen in gebiedsprocessen. De Unie van Waterschappen maakt zich zorgen over het gebrek aan samenhang en samenwerkingen en vraagt het Rijk om meer regie en prioriteit. Op deze manier kunnen Waterschappen en provincies de verantwoordelijkheid voor het halen van de doelen voor de KRW niet waarmaken.

Het NPLG gaat ervan uit dat de gebiedsgerichte aanpak "vanzelf" zorgt voor een betere waterkwaliteit. Het herstellen van het watersysteem laat zich echter niet leiden. Deze veronderstelling gaat op voor gebieden die extensiveren, maar is gevaarlijk voor gebieden waar dat niet het geval is, bijvoorbeeld bij het omzetten van grasland naar andere teelten met meer uitspoeling van nutriënten en gewasbeschermingsmiddelen. Waterschappen willen dat achteruitgang van de waterkwaliteit wordt voorkomen door dit te borgen in omgevingsvisies en juridisch te verankeren in verordeningen en vragen aan het Rijk om meer regie.

Beekdalen

Waterschappen willen zich inzetten voor robuust herstel van het watersysteem, waarvan de beekdalen integraal onderdeel uitmaken. Waterschappen vragen aandacht voor de onderstaande punten.



- Volledig doelbereik vraagt meer dan de in het SGBP3 geplande maatregelen, een gezamenlijke en samenhangende aanpak die na 2027 doorloopt is noodzakelijk. Hierbij geldt voor de waterschappen dat zij op korte termijn uitvoering geven aan door hen geplande maatregelen – deze wachten niet -, mits dit geen lock-in, regret situatie of desinvestering oplevert voor integraal beekherstel. De waterschappen roepen het Rijk op om deze lijn te onderschrijven.
- Tussenresultaten voor de uitwerking van de bufferzones van het Addendum op het 7^e NAP laten zien dat de benodigde breedte en locatie van bufferzones afhankelijk is van gebied specifieke kenmerken, met name het water en bodemsysteem, inclusief grondwater. Generiek doorvoeren van deze zones is niet doelmatig en effectief. Zonering is een integrale opgave, waar de nutriënten opgave onderdeel van uitmaakt net als ecologie, drinkwaterwinning, waterbeschikbaarheid en klimaatbestendigheid. Doelen vanuit natuur of klimaat (zoals de bossenstrategie) kunnen hierop meeliften. Waterschappen staan voor een integrale aanpak waarbij de korte termijn altijd voorsorteert op de lange termijn en vragen het Rijk dit te steunen.
- Het NPLG is teveel gericht op nutriënten in relatie tot waterkwaliteit/KRW. Het baart ons zorgen dat de hydrologische situatie van de beekdalen in het algemeen onvoldoende aandacht en prioriteit krijgt. In veel beeksystemen is juist de hydrologische situatie het belangrijkste knelpunt.
- Het combineren en in samenhang bekijken van opgaven en doelen in een beekdal (zgn. integrale beekdal-aanpak) leidt tot een hogere mate van effectiviteit van in te zetten middelen tegen een zo beperkt mogelijk ruimtebeslag. Instrumenten zoals afwegingskaders, beslisbomen of voorkeursvolgorden kunnen daar sterk aan bijdragen. De Unie van Waterschappen adviseert om in het ontwerp-NPLG (en de Handreiking) meer hulpmiddelen en stimulansen op te nemen om te komen tot een integraal plan met een zo effectief mogelijk ruimtebeslag
- In de teksten van het ontwerp NPLG wordt het begrip “bufferzone” gebruikt in samenhang met beekdalen of watergangen in relatie tot waterkwaliteit. Het begrip bufferzone is niet gedefinieerd in het ontwerp NPLG. Dit leidt in de praktijk tot discussie, met name omdat het begrip “overgangsgebieden” wel gedefinieerd is. De Unie van Waterschappen vraagt nadere duiding ten aanzien van het toepassen van beide begrippen en om een definitie van bufferzone in het ontwerp NPLG op te nemen, inclusief de mogelijkheden of consequenties in relatie tot het grondgebruik
- Robuust beekherstel vraagt om voldoende financiële middelen. De 811 mln euro gelabeld voor de beekdalen moet beschikbaar komen om tijdig de doelen te halen. Aanvullende financiële middelen zijn nodig om te komen tot een aanpak die leidt tot een klimaat robuuste en toekomstbestendige inrichting van beekdalen. De Unie van Waterschappen vraagt om voldoende financiële middelen voor het herstel van de beekdalen.

Robuust beekherstel vraagt om zorgvuldige interbestuurlijke samenwerking, waarbij de overheden werken vanuit de bestaande taken en verantwoordelijkheden. De waterschappen vragen het Rijk dit te bevestigen.

Veenweide

Veenweide stoten broeikasgassen uit en spelen een belangrijke rol in het watersysteem. Bodemdaling heeft niet alleen invloed op het veengebied zelf, maar beïnvloedt ook de grondwaterstromen in de omliggende gebieden. Waterschappen zetten zich met medeoverheden en gebiedspartners in voor systeemherstel en bodemdaling en uitstoot van broeikasgas tegen te gaan.



- De veenweideaanpak voor de korte en middellange termijn moet aansluiten bij de doelstellingen voor de lange termijn. De lange termijnperspectief beïnvloedt de keuze voor het korte termijn. Het NPLG gaat nog te veel uit van de korte termijn en de klimaatopgave, terwijl ingrepen in veenweide onlosmakelijk verbonden zijn met het hele watersysteem. Zo hebben maatregelen in veenweidegebied effect op omliggende gebieden, moeten lock ins zoveel mogelijk voorkomen worden en moet de extra water-vraag in balans gebracht worden met de waterbeschikbaarheid op de lange termijn. Voor de inrichting van een klimaatbestendig watersysteem is het van belang dat er duidelijkheid komt over de financiering.
- Het NPLG richt zich op kustvlakteveen zoals die gedefinieerd is in het klimaatakkoord. Ook op de overige veengronden zoals in Groningen waar bodemdaling, broeikasgasuitstoot en het waterbeheer ook een serieus knelpunt is. De Unie van Waterschappen adviseert de scope van de opgave te verbreden naar knelpuntgebieden op de overige veengronden.
- Wij vragen nadrukkelijke prioriteit voor een integrale maar zeker ook klimaatbestendige aanpak en samenhang in het NPLG gericht op 2050 (en een doorkijk naar 2100). Deze integrale benadering kan ook leiden tot lastige dilemma's. Zo kan een peilverhoging ten behoeve van de doelen uit het klimaatakkoord, door uitspoeling het doelgat van de KRW tijdelijk vergroten. Dit vraagt om lastige keuzes. Wij hebben steun van Rijk en provincies nodig om dergelijke dilemma's op te lossen.
- Waterschappen zijn verantwoordelijk voor het nemen van het peilbesluit. Het instellen van het juiste peil in veenweidegebieden is een complexe afweging, waarbij de verschillende belangen ten opzichte van elkaar gewogen worden. Waterschappen hebben lokale bewegingsruimte nodig om een evenwichtige afweging te maken. Daarbij is het cruciaal dat niet de maatregel, maar het doel centraal staat. Wij vragen bevestiging van het Rijk dat het NPLG voor de veenweide stuurt op het doel –broeikasgasreductie- en niet het middel –peilverhoging-.
- De transitie van het landelijk gebied vraagt nieuwe beheerafspraken met boeren en terrein beherende organisaties. Wij vragen nu al aandacht voor de beheerfase. Voor een goed ecologisch beheer zijn namelijk langjarige afspraken nodig.
- Door afkalving van oevers komen nutriënten in het oppervlaktewater en gaat de waterkwaliteit achteruit. Om deze afkalving te voorkomen zijn maatregelen nodig zoals oeverversterking. Deze maatregelen moeten meegenomen worden in gebiedsplannen en aanspraak kunnen maken op financiering. Dit kan bovendien de natuur versterken en invulling geven aan de groen blauwe dooradering.

Interbestuurlijke samenwerking en wederkerigheid

Terecht staat in het ontwerp NPLG dat alle betrokken overheden met inzet van hun verantwoordelijkheden én met respect voor elkaars verantwoordelijkheid moeten samenwerken om deze complexe opgave uit te voeren. Naast de decentrale overheden is het Rijk een belangrijke samenwerkingspartner. Om elkaar niet te verrassen zou het Rijk in het NPLG concreet moeten opnemen wat haar eigen rol en inzet is voor de opgaven, zodat de Rijks en regionale aanpak op elkaar aansluiten. Samenwerken vanuit wederkerigheid is daarbij een basisprincipe. Dit vraagt onder andere om bestuurlijk lef en opgave gericht werken, waarbij ook de gebieds- en grensoverschrijdend vraagstukken onderdeel zijn. We weten dat deze samenwerking niet vanzelf tot stand komt en ondersteuning nodig heeft. Om die samenwerking te versterken is de Regie-organisatie Transitie Landelijk Gebied (RTLG) ingericht. Het RTLG ondersteunt als 'tussenorganisatie' de provincies, het Rijk, de waterschappen en de gemeenten. Wij vragen u om naast het versterken van de samenwerking bij de gebiedsprocessen ook te investeren in gebied overstijgende samenwerking. In het bijzonder vragen wij aandacht voor grens overstijgende samenwerking. Het watersysteem houdt zich niet aan de landsgrenzen



Instrumentarium op orde

Met het vaststellen van het ontwerp NPLG staan we op het punt om over te stappen van beleid naar grootschalige uitvoering. Voor de uitrol van de gebiedsprocessen is het essentieel dat het instrumentarium op orde is. Met name het ontwikkelen van een duidelijk grondinstrumentarium is belangrijk. De samenwerking tussen grondbanken of -faciliteiten van Rijk en provincies is daarbij cruciaal. Daarbij hoort ook aan een aankooptitel en financiering van grondverwerving ten behoeve van het watersysteem. Daarnaast is het belangrijk dat duidelijke afspraken gemaakt worden over de monitoring van zowel de doelen als de gebiedsgerichte aanpak. Een betrouwbare monitoring en transparante rapportage vergroot het vertrouwen in de aanpak. Wij vragen het Rijk om te investeren in een duidelijke monitoringssystematiek.

Met het NPLG wordt een impuls gegeven aan herstel van het watersysteem en een klimaat robuuste inrichting van het landelijk gebied. De waterschappen willen vanuit systeemherstel en met kennis een proactieve bijdrage leveren aan de transitie van het landelijk gebied. Ook in de gebiedsprocessen willen de waterschappen een proactieve bijdrage leveren op basis van de kennis van het gebied, het watersysteem en als ervaren uitvoeringsorganisatie. Zo willen we samen met medeoverheden en gebiedspartners werken aan een toekomst en klimaat bestendig landelijk gebied

Hoogachtend,

drs. R.A.M. van der Sande
Voorzitter

Bijlage 1

In deze bijlage zijn de zienswijzen opgenomen voor de beekdalen, veengebieden en natuurgebieden

Waterschap specifieke aandachtspunten

- *Waddeneilanden*
Het Wetterskip Fryslan pleit ervoor om in de teksten van het NPLG expliciet aandacht te besteden aan de urgente problematiek waar de Waddeneilanden al op korte termijn in relatie tot klimaatverandering, natuurkwaliteit mee te maken hebben en/of zullen krijgen. Wetterskip Fryslân vraagt om specifieke uitwerking van afgestemd beleid in NPLG, NOVI en Deltaprogramma's.
- *Funderingen*
Het Wetterskip Fryslân pleit er voor om in samenhang met het ruimtelijk beleid in de NOVI in het ontwerp-NPLG een concrete opgave voor funderingen in het veengebied op te nemen en deze om te zetten instrumentarium, verantwoordelijkheden en financiering.
- *Beekdalen en landschap*
Het waterschap Vechtstromen vraagt aandacht voor de beekdalen in zijn beheergebied. Vechtstromen heeft te maken met een fijnmazig bekensysteem in combinatie met een kleinschalig coulisse-landschap. Forse bufferzones (100-250 m) in de beekdalen kunnen een zeer grote impact hebben, wat betreft landschap als wel grondgebruik en bedrijvigheid. Het waterschap Vechtstromen onderschrijft hetgeen hiervoor gesteld is door de Unie inzake de bepaling van noodzaak en breedte van bufferzones, alsmede wat betreft de integrale aanpak. Maar wat betreft dit laatste merkt waterschap Vechtstromen op dat het oorspronkelijke karakter van de beekdalen – open en overwegend graslandgebruik – hierbij wel goed voor ogen moet worden gehouden.
- *Landelijk gebied is een gezamenlijke verantwoordelijkheid.*
Waterschap Drents Overijsselse Delta (WDOD) ziet een perspectievolle toekomst voor het landelijk gebied als een gezamenlijke opgave waar iedereen een bijdrage aan levert. Oplossingen en opgaven kunnen niet alléén geadresseerd worden aan de agrarische sector. Ook andere sectoren moeten bijdragen. Wij streven naar een goede balans tussen enerzijds de functies in en het gebruik van de ruimte en anderzijds de mogelijkheden en onmogelijkheden van de water- en bodemsyste-
men. Dat is noodzakelijk zodat het waterbeheer ook op lange termijn betaalbaar blijft en dit ook in de toekomst een goede basis biedt voor wonen, werken en recreëren in ons werkgebied.
- *Complex balanceren*
WDOD ziet dat met dit NPLG voor het werkgebied van WDOD grote opgaven afkomen met verschillende belangen. Het wordt een ingewikkelde puzzel met veel stukjes die aan elkaar gelegd moeten worden. WDOD gaat daaraan bijdragen en wil daarbij stevig ondersteund worden, met realistisch beleid, ontwikkeling van draagvlak, voldoende financiële middelen en haalbare plannen, zodat in het beheergebied van WDOD verstandige keuzes gemaakt kunnen worden die niet lijden tot spijt, bijvoorbeeld vanwege eenzijdige of korte termijn oplossingen.