
Aan : Dagelijks Bestuur
Van : Martin Bouwman en Henriëtte Graveland
Datum : 8 december 2022
Betreft : Gevolgen kamerbrieven
Kopie aan : -

Inleiding

Op 25 november 2022 is door het kabinet een set brieven naar de Tweede Kamer gestuurd. In deze memo wordt een eerste indruk gegeven van de impact van deze set brieven.

Over welke brieven en stukken gaat het?

Het zogeheten pakket bevat een aantal brieven en bijlagen:

1. Kabinetsbrief Water en Bodem sturend
2. Kabinetsbrief Voortgang Nationaal Programma Landelijk Gebied (NPLG) & Handreiking voor het gebiedsprogramma's NPLG
3. Kamerbrief Toekomst Landbouw

Bij deze opsomming moet allereerst opgemerkt worden dat het totaalpakket voor NPLG en NOVEX hiermee nog niet compleet is. Zo komt het kabinet naar verwachting eind december met een kabinetsbrief met daarin de maatlat klimaatneutraal bouwen (het hoe) en de handreiking voor de gebiedsprogramma's waarmee de provincies verder kunnen voor hun uitwerking. Op 9 december a.s. wordt de verdere uitwerking van de NOVEX verwacht, wat relevant kan zijn voor de Brabantse verstedelijkingsstrategie.

Vervolgens moet opgemerkt dat voor een eerste lezing het te ver voert om in deze memo op alle documenten diep in te gaan. In dit memo wordt kort en bondig aangegeven waar de brief over gaat en ligt de focus vooral over de bestuurlijke duiding voor de waterschappen in Noord-Brabant. Een hele korte samenvatting op hoofdlijnen voor wat betreft de inhoud van de brieven, is opgenomen in bijlage 1, achter deze memo.

1. Water en Bodem sturend

Algemeen kan gesteld worden dat in deze brief poging gedaan is om bestaande opgaves, die reeds zijn vertaald naar programma's (KRW, 7e NAP en addendum, HWBP) bij elkaar te brengen. De instrumenten behorende bij de opgaven blijven vooralsnog achter. De lijn in deze brief is doorgezet in het NPLG. De doorwerking/doorvertaling en daarmee afstemming tussen de ministeries is geborgd.

Relatie handelingsperspectieven

Vrijwel de gehele brief onderschrijft de koers die wordt uitgezet in onze handelingsperspectieven. Waar wel een afbreukrisico zit, is dat het slechts structurerende keuzes zijn die worden gemaakt. Het ontbreekt vooralsnog aan het instrumentarium om het bodem- en watersysteem sturend te laten zijn bij ruimtelijke ordening. Dit betekent niet alleen 'een plek aan tafel' daar waar de ruimtelijke puzzel wordt gelegd, maar ook doorzettingsmacht als er onvoldoende rekening gehouden wordt met het watersysteem. Want dat het waterbelang gaat schuren met andere belangen is een gegeven. Met andere woorden, door Water en Bodem sturend (WBS) gaat rol en taakopvatting ambtelijk en bestuurlijk veranderen en daarmee de positie van waterschappen in de gebiedsprocessen. Echter hard instrumentarium om deze rol anders in te vullen, blijft vooralsnog uit.

Hoe de verdere doorwerking van WBS, bijvoorbeeld a.d.h.v. een dwingender watertoets, invulling gaat krijgen is nog niet volledig uitgekristalliseerd. Wanneer de watertoets dwingender van aard wordt, zal dit ook een andere capaciteitsinzet gaan vragen. De inzet van het waterschap de komende periode zal

verschuiven van het meer inhoudelijke wat naar het *hoe*. Dus met welke bevoegdheden, doorzettingsmacht en instrumentarium vullen we het sturende karakter van water en bodem concreet in? Daarnaast wordt met de ingezette lijn, meer inzet gevraagd op vergunningverlening, toezicht en handhaving. De consequenties hiervan moeten nog in kaart gebracht worden.

2. Kabinetsbrief Voortgang Nationaal Programma Landelijk Gebied

Deze brief is vooral een procesbrief. Deze gaat in op het proces de komende tijd met als ijkdatum (nog steeds) 1 juli 2023 waarin van de provincies gevraagd wordt tot een integraal gebiedsprogramma¹ te komen. Daarin ligt nog steeds de nadruk op korte termijn op stikstof en KRW-maatregelen en daarnaast langere termijn op de transitiedoelstellingen. Wat daarin opvalt is dat het kabinet spreekt over het faciliteren van de provincies en stelt dat er op 1 juli 2023 nog geen pasklaar gebiedsprogramma hoeft te liggen (wat in juni 2022 nog wel de bedoeling was). De eerste versie zal middels een iteratief proces worden herzien en verbeterd. Nu vraagt het kabinet slechts een eerste conceptversie van de provincies die het Rijk kan toetsen op de potentie om de doelen te halen (met name stikstof en KRW). De verdeling van het transitiefonds kan op basis hiervan plaatsvinden (of een eerste labeling van gelden vindt plaats). Echter gekeken naar de doelen vanuit het NPLG en de planning die het kabinet daarbij voor ogen heeft met deze eerste schets, kun je de conclusie trekken dat dit verre van realistisch is. Er worden keuzes verwacht voor het ijkmoment in januari 2023, waar de provincies in een 'partnerproces' ongeveer een maand voor krijgen.

Om de voortgang in beeld te brengen last het kabinet in januari 2023 een ijkmoment in. Samen met overheden en maatschappelijke partners wordt gekeken naar wat de voortgang is, en wat er eventueel extra nodig is om tot een eerste toetsbare versie van de gebiedsprogramma's en een eerste ontwerpversie van het NPLG te komen voor 1 juli 2023. De doelen en keuzes worden definitief gemaakt ná aanlevering van de toetsbare gebiedsprogramma's op 1 juli 2023.

In de realisatie van de landelijke opgaven voor natuur, water en klimaat is het van belang om grondmobiliteit te creëren om ruimte te bieden aan het gebiedsproces. Zoals op 10 juni 2022 met de Tweede Kamer in de brief 'Perspectieven voor agrarische ondernemers' (Kamerstuk 30 252, nr. 28) is gewisseld, speelt de nationale grondbank (NGB), als aanvulling op provinciale grondbanken, daarin een belangrijke rol. Voor de aankopen door de NGB is in het Transitiefonds geen budget opgenomen. Ten behoeve van aankopen in 2023 wordt met een eenmalige plafondcorrectie van de departementale begroting van het Ministerie van LNV een budget van € 200 mln. beschikbaar gesteld. Voor de periode 2024-2035 wordt nog bezien hoe middelen voor de NGB beschikbaar worden gesteld.

3. Kamerbrief Toekomst Landbouw

Deze brief was bedoeld als landbouwperspectief, echter een veel gehoorde kritiek bij deze brief, is dat deze niet concreet antwoord geeft op de vraag wat dat perspectief nu eigenlijk is, maar slechts de aanzet tot een landbouwperspectief is.

Concreet is het kabinet over het streven naar een Landbouwakkoord met in elk geval de landbouworganisaties en eventueel ook andere organisaties zoals ander overheden. Op dat niveau is het perspectief een landelijk verhaal zonder een concrete planning. Maar daar waar het verhaal de uitvoering raakt, wordt steeds verwezen naar regionale verschillen, regionale bijzonderheden, kortom: daar komt het regionale proces in beeld.

¹ Gebiedsprogramma omvat zowel landelijk, als stedelijk gebied. De NOVEX-gebieden hebben hierin een eigen proces, dat in een later stadium wordt ingevoegd in het gebiedsprogramma van het NPLG.

Relatie handelingsperspectieven

Met name de ontwikkeling van het Landbouwakkoord is relevant. Dan worden piketpalen geslagen voor de toekomst. Voorbeeld hiervan is het beschermen van bruikbare landbouwgrond. We zien dit in onze handelingsperspectieven vooral op de flanken. Dierlijke mest is een waardevolle grondstof die optimaal benut wordt om gewassen te voeden, voor andere toepassing zoals de opwekking van duurzame energie en zo minmogelijk schadelijk effect heeft op water en natuur. De minister zet in om het als kunstmest mogen beschouwen van tot kunstmest verwerkte dierlijke mest. Daarnaast wil hij de grondgebondenheid in de melkveehouderij per 2032 borgen ter versterking van het stelsel van gebruiksnormen en gebruiksvoorschriften.

De pachtwetgeving zal herzien worden om duurzaamheid en langjarig perspectief centraal te stellen.

Bijlage 1

Korte samenvatting van de brieven op inhoud

1 Kabinetbrief Water en bodem sturend

Uitgangspunten in de WBS brief zijn:

- Niet afwentelen
 - 1) *op toekomstige generaties;*
 - 2) *naar andere gebieden of functies; en*
 - 3) *van privaat naar publiek.*
- Meer rekening houden met extremen
- In samenhang omgaan met wateroverlast, droogte en bodem
- Meerlaagse veiligheid
- Minder afdekken, minder vergraven, niet verontreinigen van de bodem
- Integrale aanpak in de leefomgeving
- *Comply or explain*

De brief is vooral gericht op waterveiligheid en waterkwantiteit. Het onderdeel waterkwaliteit blijft vooralsnog onderbelicht.

Vervolgens wordt dit in de brief verder uitgewerkt naar thema en naar deelgebieden, voor zowel het hoofdsysteem, als de regionale bodem- en watersystemen. De opbouw is daarbij steeds eerst een uitgebreide beschrijving van de problemen en de oplossingen, gevolgd door een aantal structurerende keuzes, een beschreven van de voorgenomen inzet, de daarbij behorende maatregelen en een korte duiding van de consequenties.

[noot: De nummering hieronder is overgenomen uit de kabinetsbrief. Alleen de nummers van de structurerende keuzes die van belang zijn voor ons beheergebied zijn opgenomen. Daarmee vervallen voor ons irrelevante onderwerpen zoals veenweiden.]

Voldoende water

1. Op basis van het huidige klimaatscenario, hanteren we voor het hoofdwatersysteem de ambitie om weerbaar te zijn tegen een droogte, die bij een scenario van grote klimaatverandering en sterke groei van economie en bevolking gemiddeld eens in de 20 jaar voorkomt. [noot: een 5%-droog jaar].
2. De omvang van alle grondwateronttrekkingen wordt in beeld gebracht. Hiermee werken we toe naar een robuust grondwatersysteem en beperken we de nadelige effecten van grondwateronttrekking om ook in de toekomst zoveel mogelijk functies te faciliteren. We werken dit gezamenlijk met alle betrokkenen uit in het kader van NPLG.
4. We werken toe naar een drinkwatergebruik per hoofd van de bevolking van 100 liter in 2035 (thans 125 liter) en beperken laagwaardig gebruik van drinkwater. Grootverbruikers vragen we het drinkwatergebruik ook met 20% te reduceren. Zo beperken we het effect van toename van de watervraag in relatie tot de schaarsere beschikbaarheid van water.

Hierbij wordt ingezet op:

- Agrarische sector moet efficiënter met water omgaan: minder, doelgericht, meer infiltratie, andere teelten
- Zuinig omgaan met water, beter vasthouden en te bergen. Bodemverbetering en verbeterende sponswerking
- voorkeursvolgorde op:
 - bij de ruimtelijke inrichting en het landgebruik rekening houden met waterbeschikbaarheid en grondwaterpeil condities;

- zuiniger omgaan met water;
- water beter vasthouden; vasthouden doen we zowel mogelijk in de bodem die als spons het water opneemt; extremen vangen we op in bergingen;
- water slim verdelen;
- (rest)schade accepteren.

Maatregelen:

- Afspraken over hoeveelheid grondwater onttrokken mag worden en verdeling hiervan
- Vergroten grondwateraanvulling in bovenstroomse gebieden door dichten van greppels en sloten
- Vertragen van waterafvoer door beken te laten hermeanderen en het oppervlak te verruwen oa. door houtwallen en heggen
- Betere infiltratie
- Vasthouden in bodem door duurzaam bodembeheer

Schoon en gezond water

5. We voeren maatregelen uit van de Kaderrichtlijn Water (KRW) Stroomgebiedbeheerplannen 2022-2027, het 7e Actieprogramma Nitraatrichtlijn 2022-2026 met bijbehorend addendum, de derogatiebeschikking, de Programmatische Aanpak Grote Wateren (PAGW) en uitvoeringsprogramma's zoals voor reducties van medicijnresten en andere chemische stoffen. Provincies geven in samenwerking met waterschappen en andere gebiedspartners bij het maken van hun gebiedsprogramma's aan welke maatregelen waar nodig zijn om de doelen vanuit de KRW, de Nitraatrichtlijn, de Richtlijn duurzaam gebruik van gewasbeschermingsmiddelen en de Vogel- en Habitatrichtlijnen te halen. Hierbij wordt ingezet op:

- Bronaanpak: lozingen uit puntbronnen (oa rwzi's en afspoelingen landelijk gebied)

Maatregelen:

- Toelating van gewasbeschermingsmiddelen
- Innovatie op rwzi's
- Nutriënten uit agrarische bronnen → maatregelen uit 7^e NAP + addendum en voorwaarden uit derogatiebeschikking

Ruimte voor water

7. We creëren ruimte voor het vasthouden, bergen en afvoeren van water in onze ruimtelijke inrichting, landgebruik en landbeheer. Hiermee vergroten we de veerkracht van zowel het hoofdwatersysteem als regionale watersystemen. Dit wordt vanaf heden door het Rijk, de waterschappen, provincies en gemeenten uitgewerkt en in de gebiedsprogramma's opgenomen.

11. We actualiseren de huidige reserveringszones rond primaire waterkeringen (dijken en kust). Daarmee reserveren we ruimte voor toekomstige dijk- en kustversterkingen, en maken ze zo blijvend mogelijk. Ruimtelijke plannen en instrumenten van de gemeenten en provincies worden hierop aangepast. Dit pakken we in 2023 samen met de waterschappen, provincies en gemeentes op.

12. We verzoeken provincies, waterschappen en gemeenten zowel op dijken de biodiversiteit te bevorderen, als binnendijs naar ruimte te zoeken voor natuurlijke achteroevers (PAGW en NPLG). Hiermee zorgen we voor robuuste watersystemen.

13. We reserveren de 5% tot 10% van diepe polders voor waterberging, bij voorkeur de diepste delen. We voorkomen hiermee wateroverlast als gevolg van aanhoudende regenval of piekbuien. Hier is geen nieuwe bebouwing toegestaan, tenzij het niet ten koste gaat van het waterbergend vermogen. Hierbij wordt ingezet op ruimte voor waterberging:

- Neerslag zo veel mogelijk vasthouden en bergen in beekdalen om zo te zorgen voor piekberging

Maatregelen:

- Profielen maken van vrije ruimte

Bodem

15. We versterken de regie op de inrichting van de ondergrond. Daarmee bereiken we een efficiënte inrichting ervan, zodat ontwikkelingen als woningbouw en energietransitie mogelijk worden gemaakt zonder de bodem aan te tasten. Rijk en gemeenten ontwikkelen hiervoor een gezamenlijk instrument.

16. We streven bij verstedelijking en infrastructuur naar zo efficiënt mogelijk gebruik van ruimte, dekken de bodem zo min mogelijk af en herstellen de bodem waar mogelijk. Zo behouden we waardevolle organisch rijke landbouw- en natuurbodems en blijft de sponswerking van de bodem behouden. Samen met gemeenten en provincies zetten we in op beperking van onnodig landgebruik.

17. We sturen ook in bestaand bebouwd gebied op vermindering van onnodige bodemafdekking. De verstedelijkte omgeving wordt beter leefbaar als er minder hitte-stress is of wateroverlast tijdens piekbuien. Dit bereiken we door de bodem te herstellen en in te zetten op stedelijk groen.

18. We behouden ook voor de toekomst waardevolle landbouwgronden. Dit doen we door maatregelen uit te werken voor het beheer van landbouwgronden op het gebied van materieel, nutriënten, gewasbeschermingsmiddelen etc. Vanuit het Nationaal Programma Landbouwbodems trekken we samen met kennispartijen, de agrarische sector en de ketenpartijen op. Dit wordt in het Nationaal Strategisch Plan verankerd.

Hierbij wordt ingezet op

Vitale bodems

- We willen een vitale bodem bereiken. Een bodem die haar waardevolle diensten zoals onder andere waterbuffering, opname van stikstof en vruchtbare grond voor landbouw ongestoord aan ons en aan toekomstige generaties kan blijven leveren
- Duurzaam beheer
- De inzet is dat natuurlijk kapitaal (de levende bodem) niet onnodig wordt weggegraven en vernietigd
- de waardevolle bodems behouden en onnodige afdekking tegengaan

Bebouwd gebied

21. We maken de risico's van overstromingen, wateroverlast, bodemdaling en drinkwaterbeschikbaarheid sturend bij de locatiekeuze en inrichting van woningbouw. Hiermee voorkomen we dat we nieuwbouw gaan realiseren op locaties waar we later spijt van gaan krijgen. Provincies nemen in hun ruimtelijke arrangementen het (concept) richtinggevend kader mee.

22. We benutten locaties waar in de toekomst ruimte nodig is voor waterberging, rivierafvoer en toekomstige dijkversterkingen niet (meer) voor bebouwing.

23. We passen de maatlat voor een klimaatadaptieve en natuurinclusieve bebouwde omgeving toe. Daarmee ontwikkelen we gebieden klimaatbestendiger. Deze maatlat is voorzien in december 2022.

24. We sturen als overheden op zo min mogelijk afdekking van de bodem. Daarmee behouden we buiten het bebouwd gebied goede landbouwgrond, reduceren we hittestress en bevorderen we waterinfiltratie binnen het bebouwd gebied. We werken dit samen met provincies en gemeenten uit en zetten in de ladder duurzame verstedelijking in op minder netto landgebruik.

Hoge zandgronden

30. We houden water langer vast en voeren het minder snel af. We herstellen daarmee de sponswerking van de bodem en bereiken een robuust grondwatersysteem. Dit wordt in gebiedsprocessen geborgd.

31. We verhogen de grondwaterpeilen met mogelijk 10 cm tot 50 cm. Daardoor wordt op de hoge zandgronden verdroging bestreden. Omdat het hier maatwerk betreft, wordt dit in gebiedsprocessen verder uitgewerkt.

32. In de gebiedsprocessen zetten we in op grootschalig herstel van beekdalen op zandgronden voor het verbeteren van de waterkwaliteit. Hiermee halen we niet alleen de doelen voor de waterkwaliteit (vanuit de KRW en de Nitraatrichtlijn) maar kunnen we ook andere doelstellingen realiseren (zoals natuur, groenblauwe dooradering en waterberging).

33. We beperken de grondwateronttrekkingen rond Natura 2000-gebieden. Daarmee voorkomen we verdroging deze gebieden. Dit wordt in de gebiedsprocessen uitgewerkt.

Maatregelen:

- Beekdalherstel wordt ook ingezet voor andere opgaven, zoals waterberging, de bossenstrategie, groenblauwe dooradering en vertraging van de waterafvoer in de zomer naar lager gelegen gebieden. Uitgangspunt daarbij zijn bufferstroken van 100-250 meter aan beide zijden van de beek. Dit vergt regionaal maatwerk in de gebiedsprocessen, met doelbereik voor KRW en Nitraatrichtlijn als uitgangspunt.
- Provincies nemen in gebiedsprogramma's maatregelen op om het grondwaterpeil te verhogen en de ontwatering te verminderen. Dit kan bijvoorbeeld door het verondiepen of dempen van sloten, het verhogen van sloot- en beekpeilen, het afkoppelen van bebouwd gebieden de verbetering van de bodemstructuur.
- Provincies nemen maatregelen op in gebiedsprogramma's om het grondwatersysteem rond natuurgebieden voor 2027 te herstellen.

2 Kabinetsbrief Voortgang Nationaal Programma Landelijk Gebied

Deze brief is voornamelijk een procesbrief. Deze gaat in op het proces de komende tijd met als ijkdatum (nog steeds) 1 juli 2023 waarin van de provincies gevraagd wordt tot een integraal gebiedsprogramma te komen. Daarin ligt nog steeds de nadruk op korte termijn stikstofreductie en KRW-maatregelen en daarnaast langere termijn transitiedoelstellingen. Er zijn wel accentverschillen met de voorgaande brieven van het kabinet. Ten eerste benadrukt het kabinet dat ze de adviezen van Remkes hier opvolgen. Zo is bijvoorbeeld het 'stikstofkaartje van tafel'. En nuanceert het kabinet dat wat er op 1 juli 2023 moet liggen niet een pasklaar plan moet zijn, maar een eerste toetsbare versie. Waarbij het kabinet aangeeft de provincies zoveel mogelijk wil faciliteren met een handreiking, die niet al definitieve richtlijnen bevat maar richtingen en handvaten. Wie die handvaten bekijkt zal zien dat er toch nog heel veel inhoud verwacht wordt en dat er op tal van dossiers toch hele grote stappen gezet moeten worden. Een voorbeeld daarvan is de bossenstrategie. Daar waar nu gedacht wordt dat dit een ambitie is waar de tijd voor is om die in te vullen, heeft het kabinet het idee dat de provincies in juli met een 80%-versie van een concrete visie komen waar er hoeveel en wat voor soort bossen gaan komen. Met andere woorden, de verwachtingen komen bepaald niet met elkaar overeen.

In januari komt er een ijkmoment om te kijken wat haalbaar en werkbaar blijkt te zijn. Daarbij heeft het kabinet voor ogen dat er in de komende periode t/m januari keuzes gemaakt worden en dan richting 1 juli 2023 tot die eerste concept toetsbare versie van het gebiedsprogramma moet gaan leiden. Daarbij benadrukt het kabinet dat de gebiedsprogramma's in samenwerking tot stand moeten komen (dus geen eigen werk van de provincie) met de andere overheden en maatschappelijke partners, dat het Landbouwakkoord (die nog moet gaan komen) hierin basis is, en dat water en bodem sturend kaderend is. Wat daarbij ook nieuw is, is dat het kabinet aangeeft dat een aantal opgaven echt niet mogen ontbreken, terwijl een aantal 'meelopen' en dan doelt het kabinet op volksgezondheid, dierziekten en zoönosen, geurhinder en fijnstof.

Op het einde van de brief kondigt het kabinet nog aan een aantal instrumenten in te zetten, zoals een nationale grondbank ter aanvulling van de provinciale grondbanken, en in aanvulling op het Transitiefonds. Het kabinet stelt daar evenwel maar eenmalig 200 miljoen extra uit de begroting van LNV voor beschikbaar. En in het voorbijgaan meldt de minister ook nog dat er een aantal aanwijzingsbesluiten aangepast worden, om soorten die er in hadden moeten staan, alsnog toe te voegen.

3 Kamerbrief Toekomst Landbouw

Hier is inhoudelijk niet meer over te zeggen dan in de hoofdannotatie al is opgenomen. Deze brief gaat immers meer over proces dan inhoud.