



> Retouradres Postbus 20901 2500 EX Den Haag

De voorzitter van de Tweede Kamer
der Staten-Generaal
Postbus 20018
2500 EA DEN HAAG

**Ministerie van
Infrastructuur en
Waterstaat**

Rijnstraat 8
2515 XP Den Haag
Postbus 20901
2500 EX Den Haag

T 070-456 0000
F 070-456 1111

Ons kenmerk

IENW/BSK-2022/283041

Bijlage(n)

3

Datum 25 november 2022
Betreft Water en Bodem sturend

Geachte voorzitter,

Deze brief gaat over ons water en onze bodem. Letterlijk de basis van ons bestaan, en daarmee van groot belang voor iedereen. We willen als kabinet meer rekening houden met deze basis, bij besluiten die we nemen over de indeling van ons land. In deze brief vertellen we waarom en hoe.

Water en bodem zijn van grote invloed op ons dagelijks leven. We halen ons drinkwater uit de bodem. De bodem biedt stevigheid, als fundament voor onze wegen en huizen. Is de bodem te nat of juist te droog? Dan merken we dat aan lagere opbrengsten, schade aan de natuur of in de supermarkt aan hogere prijzen. Elk stukje bodem en oppervlaktewater in ons land is in gebruik, soms voor vele doeleinden tegelijk. En niet alleen wat je ziet. Ook onder de grond is het een drukte van jewelste. Buizen, pijpen, kabels, winning van grondstoffen. Op die bodem moeten we zuinig zijn.

Tot duizend jaar geleden pasten de inwoners zich vooral aan de natuurlijke omstandigheden aan. Later veranderde dat, en zorgden we ervoor dat water en bodem zich aan ons aanpasten. Door bijvoorbeeld dijken en sloten aan te leggen. Dat heeft ons land doen groeien. Zo hebben we de voordelen van het wonen in een Delta, zoals goede bereikbaarheid over het water, weten te benutten. Daar zijn we trots op. Het vertrouwen in de maakbaarheid van ons landschap is groot.

Maar inmiddels lopen we steeds vaker tegen de grenzen van het water- en bodemsysteem aan. Bodemdaling en lage waterstanden zorgen voor veel schade aan funderingen van gebouwen en extra onderhoud aan wegen en spoorwegen. Voldoende goed drinkwater is niet langer vanzelfsprekend. Het voortbestaan van planten- en diersoorten staat onder druk. De kwaliteit en beschikbaarheid van water en bodem hebben grote invloed op onze scheepvaart, landbouw, energievoorziening, industrie en natuur.

Bovendien zet het veranderende klimaat alles op scherp. De zeespiegel stijgt. De afgelopen jaren hebben we in korte tijd te maken gehad met grote wateroverlast en extreme droogte. De beelden van de overstromingen in Limburg van juli 2021 hebben we nog scherp voor ogen. Duizenden mensen moesten worden geëvacueerd en het leger werd ingezet. Er was veel materiële schade en er vielen slachtoffers in buurlanden. Deze zomer was het wederom droog. Rivieren stonden zo laag dat scheepvaart werd gehinderd. Oogsten liepen terug. In het westen werden maatregelen genomen om het zoute water weg te houden. Met name op zandgronden in het zuiden en oosten liepen de onttrekkingen van grondwater

tegen grenzen aan. De waterkwaliteit nam af en op veel plaatsen kregen recreanten last van blauwalg en botulisme.

Door water en bodem sturend te laten zijn in de ruimtelijke ordening, kunnen we in Nederland ook in de toekomst met een ander en grillig klimaat blijven leven, wonen en werken. In een veilige omgeving, met een gezonde bodem, voldoende en schoon water.

In programma's als Ruimte voor de Rivier, Integraal Rivier Management (IRM) en de Programmatische Aanpak Grote Wateren (PAGW) werken we al vanuit de randvoorwaarden die het water- en bodemsysteem stellen. Met deze brief kijken we vooruit hoe we deze aanpak standaard kunnen maken bij nieuwe ontwikkelingen. Het Rijk maakt structurerende keuzes die richting geven voor de komende decennia. Veel keuzes kunnen en moeten we nu al doorvoeren in maatregelen. Door nu keuzes te maken, kunnen we ook aangeven hoe we met lange termijn ontwikkelingen om willen gaan. Zo kunnen overheden, ondernemers en inwoners hier al rekening mee houden. Om water en bodem sturend te laten worden heeft iedereen een rol en verantwoordelijkheid.

De structurerende keuzes hebben deels betrekking op het nationale beleid, maar kunnen ook richting geven aan of doorwerking vinden in programma's van provincies, gemeenten en waterschappen, gebiedsprocessen, bedrijven en burgers. We sluiten daarbij aan bij de systematiek van het Nationaal Programma Landelijk gebied (NPLG), waarin structurerende keuzes worden uitgelegd als *'beleidsuitspraken over de (on-)wenselijkheid van activiteiten [...] in het ruimtegebruik of ten opzichte van het functioneren van het water- en bodemsysteem'*. In een iteratief proces vindt in samenwerking met de betrokkenen uitwerking van deze keuzes plaats. Wij geven hiermee input voor het oplossen van de soms ingewikkelde opgave van de ruimtelijke ordening in Nederland: wat kan het beste waar? Een deel van deze keuzes zijn aanscherpingen van bestaand beleid en andere keuzes zijn nieuw. Deze brief geeft zo uitwerking aan de afspraak uit het coalitieakkoord om water en bodem sturend te maken voor ruimtelijke planvorming.

Uitgangspunten

We hanteren een aantal uitgangspunten om 'water en bodem sturend' vorm te geven. Met deze uitgangspunten volgen we de adviezen van de Deltacommissaris¹ en die van de heer Remkes². De Deltacommissaris beveelt aan voldoende ruimte te reserveren voor waterveiligheid, te zorgen voor voldoende zoetwater, strategische grondwatervoorraden te beschermen, ruimtelijke adaptatie, meerlaagsveiligheid en transitie van het landelijk gebied. De Deltacommissaris benadrukt daarbij dat de tijd van vrijblijvendheid voorbij is. De heer Remkes geeft aan per direct te starten met ruimte maken voor nieuwe ontwikkelingen, een langjarig perspectief te bieden voor het landelijk gebied en om deze transitie gebiedsgericht te realiseren, waarbij water en bodem leidend zijn bij ruimtelijke keuzes.

¹ <https://www.deltaprogramma.nl/documenten/publicaties/2021/09/01/adviesbrief-woningbouw-en-klimaatadaptatie>
<https://www.deltaprogramma.nl/deltacommissaris/documenten/publicaties/2021/12/06/briefadvies-deltacommissaris-woningbouw-en-klimaatadaptatie-spoor-2>
<https://www.deltaprogramma.nl/documenten/publicaties/2022/04/11/adviesbrief-maak-werk-van-klimaatadaptatie>

² <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2022/10/05/wat-wel-kan>

Dit brengt ons tot de volgende uitgangspunten:

**Ministerie van
Infrastructuur en
Waterstaat**

Niet afwentelen

Het principe van 'niet afwentelen', zoals benoemd in de Nationale Omgevingsvisie (NOVI), is op verschillende manieren van toepassing.

- Niet afwentelen op toekomstige generaties. Dat betekent nu rekening houden met belasting van bodem en water, klimaatverandering én met toekomstige beheerkosten. Het goed behandelen van de bodem nu, zorgt er bijvoorbeeld voor dat de bodem voor volgende generaties geschikt blijft om gewassen op te verbouwen.
- Niet afwentelen naar andere gebieden of functies. Dat betekent dat een actie op de ene locatie (denk aan bebouwing, grondwateronttrekking of inzet van gewasbeschermingsmiddelen), niet mag leiden tot een onbedoeld effect elders (wateroverlast, verdroging van natuurgebieden of vervuiling van water). Omdat invloed op andere gebieden of functies regelmatig onvermijdelijk is, blijven onderbouwde uitzonderingen hierop mogelijk. We hanteren maatwerk, zodat ook in de toekomst de verschillende belangen worden afgewogen.
- Niet afwentelen van privaat naar publiek. Dat betekent onder meer bij investeringen voldoende rekening houden met klimaatverandering, bodemdaling, grond- en watervervuiling en het natuurlijke waterbergende vermogen van de bodem en met de kosten die daaraan verbonden zijn. Door oog te hebben voor kosten van de gehele levenscyclus creëren we zoveel mogelijk waarde voor het geïnvesteerde geld. Niet alleen waarde voor vandaag, maar ook voor morgen.

Meer rekening houden met extremen

De klimaatscenario's en concrete incidenten als gevolg van hevige regenval én hitte en droogte geven op dit moment geen aanleiding tot optimisme. Daarom is het belangrijk om in ons beleid en onze aanpak veel meer dan nu rekening te houden met extremen. De extreme buien, die vorig jaar in Limburg vielen en voor overstromingen en veel wateroverlast zorgden, waren wat dat betreft een duidelijk signaal. Worstcasescenario's zijn door het veranderende klimaat veel vanzelfsprekender geworden en maken het noodzakelijk ons daar nog beter op voor te bereiden. De Beleidstafel wateroverlast en hoogwater constateert dat in de toekomst niet alle schade te voorkomen is en dat we ons hier bewust van moeten zijn.

In samenhang omgaan met wateroverlast, droogte en de bodem

De afgelopen eeuwen is Nederland ingericht om overtollig water zo snel mogelijk af te voeren naar zee. Drogere perioden nemen echter toe en zeker in tijden van extreme droogte telt elke druppel regenwater. Omgaan met wateroverlast en droogte vraagt een samenhangende aanpak. Nederland moet van een vergiet weer een spons worden. Dit biedt ook kansen voor de kwaliteit van water en bodem. Al in het begin van deze eeuw hebben Rijk en decentrale overheden daarom het uitgangspunt vasthouden-bergen-afvoeren vastgelegd in een overeenkomst³. Dit bereiken we door een vitale bodem te bewerkstelligen, die als een spons het water opneemt, maar ook door het realiseren van voldoende buffer- en afvoercapaciteit. Daarbij streven we naar een veerkrachtig ecosysteem, dat beter opgewassen is tegen de extra verstoringen door klimaatverandering.

Meerlaagsveiligheid

Om de risico's van overstroming in de toekomst te beperken, vragen we als Rijk bij onze medeoverheden meer aandacht voor meerlaagsveiligheid⁴. Aandacht voor waterveiligheid betekent meer dan preventief dijken en keringen aanleggen en

³ <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stcrt-2001-36-p8-SC27983.pdf>

⁴ Kamerstuk 33400-J, nr. 19

versterken (de eerste laag). Door breder te kijken naar de ruimtelijke inrichting achter de dijk maar ook bijvoorbeeld in beekdalen (tweede laag) en de crisisbeheersing (derde laag), kunnen we de Delta nog veiliger maken. Daarnaast heeft de Beleidstafel wateroverlast en hoogwater op basis van de gebeurtenissen in Limburg geconcludeerd dat ook een snel en klimaatrobuust herstel van schade (als laag 4) en waterbewustzijn (als integraal onderdeel) belangrijk is om veel schade en maatschappelijke ontwrichting te voorkomen. Conform het eerste advies⁵ van de Beleidstafel wateroverlast en hoogwater passen we het principe van meerlaagsveiligheid niet alleen toe op het hoofdwatersysteem maar ook op het regionaal watersysteem.

Minder afdekken, minder vergraven, niet verontreinigen

Als we verstandiger omgaan met de bodem, kunnen we de natuurlijke kracht van de bodem benutten. Een vitale bodem is van belang voor een vitale agrarische sector, helpt onze steden in de strijd tegen wateroverlast en hittestress. Duurzaam beheerde bodems zijn beter bestand tegen klimaateffecten als verdroging, slaan CO₂ op en helpen in de vastlegging van stikstof. Verstandiger omgaan met onze bodem betekent onder meer dat we de bodem minder afdekken, niet onnodig afgraven (en grond elders dumpen) en niet verontreinigen.

Integrale aanpak in de leefomgeving

De water- en bodemopgaven staan niet op zichzelf. Ze hangen samen met elkaar, maar ook met andere opgaven in de leefomgeving. Zo kunnen doelen voor klimaatadaptatie, waterkwaliteit en bodem niet los gezien worden van verstedelijking, woningbouw, landbouw en energievoorziening. Een integrale aanpak met alle opgaven in de fysieke leefomgeving is dan ook noodzakelijk, waarbij het water- en bodemsysteem sturend is. In gebiedsprocessen en -programma's zoeken we actief naar functiecombinaties. In sommige gevallen betekent ruimte voor water, minder ruimte voor bestaande functies of bebouwing. Maar er liggen ook kansen voor vernieuwende of andersoortige vormen van landgebruik, bijvoorbeeld op het gebied van recreatie, energie, natuurinclusieve bedrijven of klimaatadaptatieve bebouwing. Een klimaatadaptatieve wijze van bouwen leidt bovendien tot een verhoging van de kwaliteit van de leefomgeving. Op deze wijze kan de ruimtelijke kwaliteit van gebieden versterkt worden.

Comply or explain

Veel van de structurerende keuzes hebben het karakter van: 'pas toe of leg uit'. De heer Remkes benadrukt dat voor bepaalde doelen onontkoombare en juridisch afdwingbare maatregelen nodig zijn. Dit betreft doelen die voortkomen uit Europese verplichtingen. Voor de Kaderrichtlijn Water (KRW) geldt daarbij ook een termijn; uiterlijk in 2027 moeten de maatregelen uitgevoerd zijn omdat de uitzonderingsgrond 'haalbaar en betaalbaar' uit de richtlijn daarna moeilijk is te motiveren. Voor andere maatregelen is ruimte voor maatwerk. Daarbij kan de beschikbare kennis in de gebiedsprocessen worden benut. Wanneer wordt afgeweken geldt dat dit expliciet uitlegbaar en toetsbaar moet zijn en dat doelen nog steeds wel gehaald worden. Het principe 'comply or explain' geldt voor alle partijen waaronder ook het Rijk.

Scope

Bij het formuleren van de structurerende keuzes richten we ons op Nederland binnen haar kustsystemen en laten we de Noordzee buiten beschouwing. Daar waar de Noordzee invloed heeft op het Nederland binnen de kust zal dit wel aan de orde komen. Voor wat betreft de Noordzee zelf is er al sprake van centrale overheidsregie op de ruimtelijke inrichting. Deze regie krijgt haar beslag in het Programma Noordzee als onderdeel van het Nationaal Waterprogramma. Het Caribisch gebied is niet expliciet meegenomen. Het water- en bodemsysteem in

⁵ Kamerstuk 32 698, nr. 64

Caribisch Nederland is wezenlijk verschillend en kent andere opgaven. Dat neemt niet weg dat bij de uitvoeringsstrategie wordt bekeken of er elementen zijn die ook op het Caribisch Nederland van toepassing zijn.

**Ministerie van
Infrastructuur en
Waterstaat**

De structurerende keuzes worden per gebied of thema beschreven, samen met een uitwerking van de urgentie, de inzet, de te nemen maatregelen en de consequenties. Eerst komen de thema's water en bodem aan bod (1). Omdat de woningbouwopgave een grote impact gaat hebben op de ruimtelijke planvorming, en het huidig bebouwd gebied in 2050 klimaatbestendig moet zijn, zijn vervolgens structurerende keuzes voor bebouwd gebied geformuleerd (2). Daarna richten we ons op de uitwerking in gebieden, namelijk (3.1) het laagveengebied (de lage delen van Noord- en Zuid-Holland en Utrecht, de Zuidwesthoek van Friesland en de kop van Overijssel), (3.2) de verziltende kustgebieden (zoals delen van Zeeland, het westen voor Noord- en Zuid-Holland en noord Nederland) en tot slot (3.3) de hoge zandgronden (te vinden in Drenthe, Overijssel, Gelderland, Utrecht, Noord-Brabant en Limburg). Deze specifieke gebieden zijn gekozen omdat de grenzen van het bodem- en watersysteem daar in beeld komen, bereikt zijn of al overschreden zijn. Bij de keuzes en de maatregelen is zoveel mogelijk een tijdsaanduiding gegeven aan het tijdspad van een verandering of keuze. Hierin houden we concrete jaartallen aan waar mogelijk, of spreken we van 'voor 2030', 'tussen 2030 en 2050' en 'na 2050'.

Er is sprake van een sterke verwevenheid met andere programma's zoals het NPLG, de woningbouwprogramma's, het Landbouwakkoord, het Programma NOVEX en de deltaprogramma's. Daarom dient deze brief in samenhang met onder andere de woningbouwbrief, de toekomstbrief landbouw, de NPLG-brief en het startpakket voor de provincies uit het Programma NOVEX te worden gezien.

1. Water en Bodem

1.1 Voldoende en schoon (zoet)water

Problematiek

Minder water, meer vraag

Door klimaatverandering nemen de extremen toe, krijgen we te maken met hogere temperaturen, meer verdamping en grotere neerslagtekorten in de zomer. De economische schade als resultaat van de droogte in 2018 is geschat tussen de 900 en 1.650 miljoen euro⁶. Deze schatting is nog exclusief schade aan gebouwen, infrastructuur en natuur. Extreme zomers (zoals die in 2018) zullen in 2050 mogelijk twee keer zo vaak voorkomen, naar schatting eens in de 15 jaar. Deze droogte noopt enerzijds tot het zuinig omspringen met water en anderzijds tot transitie in de inrichting en beheer van wateren en bodems, zodat we meer water kunnen vasthouden en bergen. Dat is nog geen vanzelfsprekendheid. We zien namelijk dat er in droge zomers op vele plekken in Nederland nog steeds meer water onttrokken wordt dan we van najaar tot voorjaar kunnen aanvullen. Daarnaast neemt de drinkwatervraag in de komende decennia toe als gevolg van economische groei en de verwachte bevolkingsgroei van 17,5 miljoen naar bijna 19 miljoen inwoners in 2035. Het is dus nodig om de watervraag van bestaande functies te verminderen en voldoende water beschikbaar te hebben voor bestaande en nieuwe drinkwatervragers, zoals huishoudens, industrie en landbouw. Niet alle functies kunnen altijd en overal op voldoende drinkwater rekenen.

⁶ <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/blg-916915.pdf>

Zeespiegelstijging

Hoe verder de zeespiegel stijgt, hoe zwaarder onze duinen, dijken en stormvloedkeringen worden belast. Ook zal water uit rivieren, polders en binnenwateren in de toekomst steeds minder op natuurlijke wijze naar de zee kunnen stromen en zullen daarvoor op termijn steeds meer pompen moeten worden ingezet. Daarnaast dringt zout zeewater steeds meer door in ons grond- en oppervlaktewater en zal langs de gehele kust in toenemende mate kwel optreden. Ook kunnen zandplaten, slikken en schorren van de Waddenzee, Westerschelde en Oosterschelde op lange termijn 'verdrinken' als ze de zeespiegelstijging niet kunnen bijhouden.

Toenemende verzilting en waterkwaliteit onder druk

Verzilting van grond- en oppervlaktewater treedt nu al op. Om verzilting tegen te gaan, voeren we zoetwater aan uit de rivieren en het IJsselmeer. Dat blijven we doen, maar door klimaatverandering, zeespiegelstijging, langere periodes van droogte, verminderde rivierafvoeren en bodemdaling, zal het op termijn vaker voorkomen dat er langere periodes niet voldoende zoet water beschikbaar zal zijn om altijd de verzilting te bestrijden.

Naast toenemende verzilting, is de waterkwaliteit ook nog niet op orde: de kwaliteit van het grond- en oppervlaktewater voldoet momenteel niet aan de eisen en grondwaterbronnen raken steeds meer verontreinigd. Dit heeft niet alleen nadelige consequenties voor mens en dier, maar ook voor onze drinkwatervoorziening. In meer dan de helft van de 216 winningen in Nederland zijn nu of in de nabije toekomst problemen met de waterkwaliteit of de beschikbare hoeveelheid; in 135 van de winningen worden verontreinigende stoffen gevonden⁷. Daarnaast stijgt door de combinatie van klimaatverandering en koelwaterlozingen de temperatuur van de grote rivieren steeds vaker boven de grenzen van het ecologisch systeem uit. Deze hoge temperaturen hebben samen met toenemende watertekorten eveneens een negatieve invloed op de waterkwaliteit.

Grenzen aan watersystemen en zoetwatervoorraad

Nederland is als laaggelegen land, met veel water en grote rivieren kwetsbaar voor de gevolgen van klimaatverandering. Het extremere weer zorgt afwisselend voor hogere en lagere rivierafvoeren en voor meer opstuwing. Hierdoor neemt in buitendijkse gebieden het risico op schade toe. Daarbovenop kampen we in onze grote rivieren met bodemerosie. In de afgelopen zestig jaar is de bodem van het Rijntakkengebied (IJssel, Waal, Nederrijn en Lek), als gevolg van deze erosie, ongeveer een meter lager komen te liggen. Dit is niet alleen schadelijk voor scheepvaart, natuur en kabels en leidingen in de rivierbodem, maar heeft ook grote consequenties voor de afvoerdeling van de grote rivieren en daarmee voor onze zoetwatervoorraad in het IJsselmeer.

Het IJsselmeergebied is niet alleen onze nationale regenton, maar vervult ook een grote rol in de waterhuishouding van ons land en als ecologisch watersysteem. Veel wateropgaven komen hier samen en staan onder druk, zoals waterkwaliteit, zoetwatervoorziening, waterafvoer en Natura 2000-doelen. Tegelijkertijd is de landschappelijke en cultuurhistorische kwaliteit van het IJsselmeergebied van grote waarde en zijn gebruiksfuncties als scheepvaart, recreatie, toerisme en visserij economisch van belang. Als gevolg van klimaatverandering treden steeds vaker en steeds grotere peilfluctuaties op (een hoger en een lager peil). Daarnaast zien we dat door storm en golfoploop de huidige lokale waterstanden aan de oevers ook al aanzienlijk kunnen oplopen.

⁷ <https://www.rivm.nl/publicaties/staat-drinkwaterbronnen>

Ook in regionale watersystemen, zoals duidelijk werd in de Limburgse beekdalen in 2021, ontstaat door klimaatverandering een grotere opgave. Enerzijds maken hogere waterstanden in het hoofdwatersysteem en op zee een vergroting van bergings- en/of afvoercapaciteit in het regionale systeem noodzakelijk. Anderzijds kan het regionale watersysteem vaak onvoldoende omgaan met grotere schommelingen als gevolg van klimaatveranderingen, als het veel natter of juist veel droger is.

Structurerende keuzes

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.
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.
3. We werken toe naar nieuwe en diverse drinkwaterbronnen. Hiermee zorgen we voor voldoende drinkwaterbronnen van voldoende kwaliteit. Provincies en drinkwaterbedrijven schalen daarbij op via regionale systemen naar een verbonden landelijk drinkwaternet.
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.

Schoon en gezond water

5. We voeren maatregelen uit van de Kaderrichtlijn Water (KRW) Stroomgebiedbeheerplannen 2022-2027⁸, het 7^e Actieprogramma Nitraatrichtlijn 2022-2026 met bijbehorend addendum⁹, 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's¹⁰ 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.
6. We begrenzen de koelwaterlozingen op de grote rivieren. Daarmee blijft de temperatuur van het rivierwater op een acceptabel niveau.

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.

⁸ Bijlage bij Kamerstukken 35 325, nr. 5

⁹ Kamerstukken 33 037, nrs. 431 en 437

¹⁰ Waar sprake is van gebiedsprogramma's wordt bedoeld de gebiedsprogramma's landelijk gebied onder het NPLG.

8. We houden rekening met grotere peilfluctuaties en de optie van peilaanpassingen van het IJsselmeer en het Markermeer. Hiermee borgen we de zoetwatervoorziening vanuit het IJsselmeer en Markermeer in de toekomst. Het betreft de optie om de huidige zoetwaterbuffer van 20 cm naar 50 cm te vergroten, door het zomerpeil verder te laten uitzakken en eventueel hoger op te zetten bij verwachte langdurige droogte. Daarnaast willen we de waterafvoer naar de Waddenzee vanuit het IJsselmeer veilig stellen, ook als de zeespiegel stijgt. Dit betreft de optie om het winterpeil met 30 cm te laten meestijgen.
9. We staan geen nieuwe landaanwinning (eilanden) toe in het IJsselmeergebied, behalve voor overstroombare natuur en om te voldoen aan de Natura 2000-doelen en KRW. Partijen houden hier vanaf heden rekening mee en het Barro of de BKL onder de Omgevingswet¹¹ wordt hierop in 2026 aangescherpt. Bestaande vergevorderde afspraken over uitbreidingsprojecten worden gerespecteerd. De voorwaarden voor buitendijks bouwen op het bestaande land worden aangescherpt.
10. We staan in de uiterwaarden (die vallen onder de Beleidslijn grote rivieren) geen nieuwe bebouwing meer toe. Daarmee maken we onze rivieren klimaatrobuuster en voorkomen we toenemende schade. Partijen houden hier vanaf heden rekening mee. Er wordt onderzocht hoe de Beleidslijn grote rivieren (Bgr) wordt aangescherpt. Dit is niet van toepassing op ontwikkellocaties, waar met het Rijk reeds bestuurlijke (beleids)afspraken over zijn gemaakt.
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 binnendijks 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.
14. We staan kustuitbreiding vooralsnog niet toe. Hiermee voorkomen we onnodige druk op onze zandvoorraad, die cruciaal is om de kust orde te houden met het oog op zeespiegelstijging.

Inzet

Zuinig met water

Om gezonde grondwaterstanden en op de langere termijn voldoende drinkwater beschikbaar te houden, is het noodzakelijk dat de vraag naar drinkwater wordt beperkt. Dat vergt aanpassing van gedrag van burgers en meer focus op circulariteit bij bedrijven en bij nieuwbouw van woningen. Voor alle drinkwatergebruikers geldt een reductiedoelstelling van 20%. We gaan in overleg met de Vewin en de VEMW¹² over toepassing van dit principe, rekening houdend met diversiteit watergebruikers, uitvoerbaarheid en handelingsperspectief en bezien samen hoe we invulling kunnen geven aan het beperken van het gebruik

¹¹ Barro = Besluit algemene regels ruimtelijke ordening; BKL = Besluit Kwaliteit Leefomgeving

¹² Vereniging van Waterbedrijven in Nederland en Vereniging voor Energie, Milieu en Water

van drinkwater door huishoudens en bedrijven. We sluiten hierbij aan bij het ingezette proces vanuit de beleidsnota drinkwater en houden rekening met de kosten voor de consument.

**Ministerie van
Infrastructuur en
Waterstaat**

Ook in de agrarische sector zijn er kansen om efficiënter met water om te gaan (minder gebruik, doelgericht gebruik voor onder andere beregening, en zorg voor infiltratie in de bodem) en om teelten aan te passen aan de nieuwe omstandigheden. Dit gebeurt nu al voor een deel via de kennis- en subsidiesporen van de Deltaprogramma's Agrarisch Waterbeheer en Zoetwater. Door te zorgen voor een goede waterbalans (grondwater, regionaalwatersysteem en hoofdwatersysteem), willen we zo voorkomen dat schade toeneemt als gevolg van droogte en watertekorten.

Voldoende water

Blijvende beschikbaarheid van voldoende water is van eminent belang voor drinkwater, industrie, landbouw en de natuur. Daarom is het naast zuinig omspringen met water, noodzaak om water beter vast te houden en te bergen. Voor het beschikbaar hebben en houden van voldoende water, zal ook extra ruimte gevonden moeten worden in het regionale watersysteem. Bodemverbetering en een verbeterde sponswerking kunnen aanvullend een bijdrage leveren aan de beschikbaarheid van voldoende water en tegelijkertijd bijdragen aan het voorkomen van wateroverlast.

De doelstelling van het Deltaprogramma Zoetwater is dat Nederland in 2050 weerbaar is tegen watertekorten. Voor het hoofdwatersysteem is de ambitie om weerbaar te zijn tegen een droogte die eens in de 20 jaar voorkomt bij een scenario van grote klimaatverandering en sterke groei van de economie¹³. Met de strategie Klimaatbestendige Zoetwatervoorziening Hoofdwatersysteem en het programma Integraal Riviermanagement geven we hier invulling aan. Nieuwe klimaatscenario's, die volgend jaar verwacht worden, gaan mogelijk gevolgen hebben voor de bovenstaande ambities.

Conform het NWP, de Deltabeslissing Zoetwater en de NOVI, vangen we watertekort conform de volgende voorkeursvolgorde op:

- a. bij de ruimtelijke inrichting en het landgebruik rekening houden met waterbeschikbaarheid en grondwaterpeil condities;
- b. zuiniger omgaan met water;
- c. water beter vasthouden; vasthouden doen we zowel mogelijk in de bodem die als spons het water opneemt; extremen vangen we op in bergingen;
- d. water slim verdelen;
- e. (rest)schade accepteren.

IJsselmeer als nationale zoetwaterbuffer

Klimaatverandering maakt dat we in de toekomst, als gevolg van droogte, hoge rivierafvoeren en zeespiegelstijging een grotere zoetwaterbuffer en meer bergingscapaciteit nodig hebben in het IJsselmeergebied. Hiervoor is op lange termijn mogelijk ook een hoger peil noodzakelijk. We weten nog niet wat er wanneer nodig is, maar de richting is wel duidelijk: we hebben ruimte nodig voor meer water in het IJsselmeer, Markermeer en de randmeren.

Om het waterbergend vermogen in het IJsselmeergebied niet substantieel te verkleinen, is het aantal hectares dat per gemeente mag worden benut voor nieuwe bebouwing en landaanwinning buitendijks reeds gemaximeerd. Dit is vastgelegd in het Barro. Provincies en gemeenten zien hierop toe. Het Rijk zal komende jaren in overleg met de regio het beleid rond buitendijkse ontwikkelingen in het IJsselmeergebied actualiseren en daar de huidige

¹³ <https://www.deltaprogramma.nl/documenten/publicaties/2021/09/21/dp2022-d-deltaplan-zoetwater-2022-2027>

regelgeving op aanscherpen. Om onze 'nationale regenton' te behouden wordt geen nieuwe landaanwinning (eilanden) in de meren toegestaan, behalve voor overstroombare natuur en om te voldoen aan de Natura 2000-doelen en KRW (conform de Barro). In een integrale verkenning kijken we naar kansen voor zonne-energie in combinatie met natuurontwikkeling in de noord-westhoek van het IJsselmeer, waarbij we voorkomen dat dit nadelig effect heeft op het waterbergend vermogen en de zoetwatervoorraad.

Schoon en gezond water

Bij het verbeteren van de waterkwaliteit zetten we bronaanpak voorop. Dat doen we zowel voor puntbronnen, zoals lozingen uit de industrie en rioolwaterzuiveringsinstallaties, en diffuse bronnen, zoals uitspoeling van stoffen in het landelijk gebied. Zo voorkomen we dat het water wordt vervuild.

Het Rijk streeft naar ruimte voor natuurlijke systemen en hoogwaardige natuur, op het land, de grote wateren en de Noordzee. Met de maatregelen uit de Stroomgebiedbeheerplannen 2022-2027 en de huidige Natura 2000-beheerplannen verbetert de ecologische waterkwaliteit op korte termijn. Voor het behalen van Natura 2000-doelen en voor een transitie naar toekomstbestendige watersystemen in de grote wateren is meer tijd en inzet nodig. Daarom werkt het Rijk met regionale overheden, maatschappelijke organisaties en marktpartijen in de Programmatische Aanpak Grote Wateren samen aan de ambitie om in 2050 te komen tot toekomstbestendige grote wateren met hoogwaardige natuur die goed samengaat met een krachtige economie.

De temperatuur van het watersysteem is bepalend voor de ruimte die er is om koelwaterlozingen van bedrijven toe te staan. In de KRW is een doeltemperatuur opgenomen van 25 °C voor het ontvangende water, om de ecologie te beschermen. Om dit doel te kunnen halen zijn aanvullende maatregelen nodig.

Veilige en leefbare Delta

Tot 2050 wordt met het hoogwaterbeschermingsprogramma gewerkt aan het versterken van ruim 1500 km aan dijken aan waterkeringen. Dit doen we om grote delen van Nederland klimaatrobuuster en toekomstbestendiger te maken. Maar klimaatverandering zet processen in gang die ook op de lange termijn voor verandering zorgen. Zo is een versnelling van de wereldwijde zeespiegelstijging aangetoond en duiden onderzoeken erop dat deze na 2050 mogelijk verder versnelt. Om ons hier goed op voor te bereiden, is in 2019 het Kennisprogramma Zeespiegelstijging gestart. Dit programma brengt niet alleen de mogelijke effecten van zeespiegelstijging in beeld, maar inventariseert ook hoe lang de huidige strategieën voor onze waterveiligheid – bijvoorbeeld voor onze stormvloedkeringen – houdbaar zijn, wanneer ze moeten worden aangepast en welke aanvullende maatregelen daarvoor eventueel nodig zijn. Deze kennis is nodig om ons, rekening houdend met alle onzekerheden, zo goed mogelijk voor te bereiden op de verschillende scenario's voor zeespiegelstijging. Onderdeel hiervan is te weten welke beslissingen we nu moeten nemen of laten om mogelijke opties voor de lange termijn open te houden. In dit kader vindt in 2026 de herijking van de Deltabeslissing Waterveiligheid, Zoetwater en Klimaatadaptatie plaats. Hierbij wordt de aanscherping van de normen voor vasthouden, bergen en afvoeren van het water nationaal en regionaal in onderlinge samenhang afgewogen. Zo blijft Nederland ook in de toekomst een veilige delta.

Ruimte voor de rivier

Om ook in de toekomst hogere rivierafvoeren veilig naar zee te kunnen afvoeren, is langs de rivieren meer ruimte nodig voor extra afvoercapaciteit en waterberging. Binnen het programma Integraal Riviermanagement (IRM) wordt uitgewerkt hoe dit gerealiseerd kan worden. Het streven is om in 2023 een programma onder de Omgevingswet voor het IRM te publiceren. Dit programma

omvat een visie op het rivierengebied tot 2050 met een doorkijk naar 2100, beleidsbeslissingen voor afvoercapaciteit en bodemligging en een aanpak om dit te realiseren door middel van rivierverruimende projecten, ruimtelijke reserveringen en maatregelen om bodemerosie tegen te gaan. Deze laatste maatregelen dragen ook bij aan de waterbeschikbaarheid in het IJsselmeergebied.

Geen nieuwe bebouwing in het rivierbed

De koers wordt om geen nieuwe bebouwing in de uiterwaarden meer toe te staan. Hiermee wordt voorkomen dat nieuwe activiteiten of objecten in het rivierbed de plannen voor toekomstbestendigere rivieren duurder of onmogelijk maken. Ook wordt verdere schade voorkomen bij hoge waterstanden of overstromingen. De Beleidslijn Grote Rivieren (BGR) wordt hiervoor in 2023 geëvalueerd en aangescherpt.

Ruimte voor dijken, waterkeringen en onze kust

Rondom dijken, dammen, duinen en waterkerende kunstwerken is voldoende ruimte nodig om versterkingen te kunnen blijven uitvoeren, ook na 2050. Daar gaan we samen met waterschappen, provincies en gemeenten voor zorgen door te werken aan toekomstbestendige 'profielen van vrije ruimte'. Dit doen we op basis van de meest recente informatie die het Kennisprogramma Zeespiegelstijging in 2023 oplevert.

Geen kustuitbreiding

Om te garanderen dat ook op de lange termijn voldaan kan worden aan de toenemende zandvraag voor het handhaven van de kustlijn is voldoende ruimte nodig voor zandwinning. Dat vraagt om zorgvuldige omgang met de huidige ruimtelijke reserveringen voor zandwinning en om integrale afwegingen ten aanzien van de consequenties die andere ruimtelijke ontwikkelingen kunnen hebben op de winbaarheid/beschikbaarheid van zand in deze gebieden op de Noordzee. Uitkomst van deze afweging kan zijn dat meer gebieden voor zandwinning gereserveerd moeten worden. Hoeveel zand nodig is onder verschillende scenario's van zeespiegelstijging, bij gelijkblijvende of andere strategieën, wordt onderzocht in het Kennisprogramma Zeespiegelstijging. Het realiseren van een kustuitbreiding kost veel zand en ook het duurzaam handhaven ervan vraagt jaarlijks extra zand. Vanwege het cruciale belang van zand voor de houdbaarheid van de kustlijn en de veiligheid van Nederland in de toekomst, kunnen kustuitbreidingen daarom in ieder geval niet plaatsvinden voordat meer inzicht is in de toekomstige zandvraag en de beschikbaarheid van voldoende zand is geborgd. Op dat moment kan ook worden bepaald in hoeverre een specifieke ontwikkeling past binnen verschillende kansrijke alternatieven voor de toekomst. Pilots gericht op kennisontwikkeling voor de toekomstige waterveiligheid zijn bij meerwaarde nog wel mogelijk.

Ruimte voor waterberging

Extreme buien zoals die van juli 2021 boven Duitsland, België en Limburg laten zien dat nu al rekening moet worden gehouden met uitzonderlijke neerslaghoeveelheden. Door de toename van neerslaghoeveelheden bereiken polder- en boezemsystemen steeds sneller hun grenzen. Geen rekening houden met boven normatieve neerslag kan grootschalige en langdurige schade tot gevolg hebben met een economische en maatschappelijke schade die kan oplopen tot een miljard euro. Om wateroverlast in de toekomst te voorkomen is het van belang dat gebieden, zoals beekdalen, neerslag zo veel mogelijk kunnen vasthouden en/of bergen, en te zorgen voor piekberging en waar nodig noodoverloopgebieden. Dit maakt ook dat we 5 à 10% van de diepe polders voor waterberging reserveren, bij voorkeur de diepste delen. Nieuwe bebouwing is niet toegestaan, tenzij het niet ten koste gaat van het waterbergend vermogen. Vanwege de diversiteit in de gebieden zullen deze ruimtelijke reserveringen in de gebiedsprocessen verder uitgewerkt worden, waarbij er ruimte is voor maatwerk.

Maatregelen

Zuinig met water

- In de gebiedsprocessen worden in het kader van het NPLG alle grondwateronttrekkingen in beeld gebracht via een meet- en registratieplicht van totaal onttrokken volumes. Afspraken worden gemaakt over de hoeveelheid grondwater die er per jaar in totaal onttrokken mag worden en over de verdeling hiervan. De borging daarvan wordt in afstemming met betrokken partijen nader uitgewerkt.
- De vergunningen en andere afspraken voor onttrekkingen uit grondwater worden aangepast, als de balans tussen het grondwatersysteem en grondwaterafhankelijke functies verstoord wordt. Provincies stellen hiervoor een grondwaterplafond op, waarin ook de kleine onttrekkingen mee worden genomen. Dit geldt zowel op provinciale schaal, als op het schaalniveau van verdrogingsgevoelige natuurgebieden. We betrekken toezicht en handhaving bij dit traject.
- Provincies en drinkwaterbedrijven werken toe naar een landelijk drinkwaternetwerk, door provincie-overstijgend samen te werken en netwerken te koppelen.
- We gaan samen met de partners werken aan een nationaal plan van aanpak voor drinkwaterbesparing, op basis van de verkenning naar maatregelen en instrumenten voor bewust en zuinig drinkwaterverbruik.
- We bekijken hoe het beleidsinstrument beprijzing het beste kan worden ingezet voor het toekomstbestendig maken van de drinkwatervoorziening, met waarborgen voor de betaalbaarheid.
- Nieuwe drinkwateronttrekkingen worden toegestaan mits ze duurzaam inpasbaar zijn, ook in relatie tot verdrogingsproblematiek en effect op bestaand gebruik. Voor de korte termijn krijgt het drinkwaterbelang daar waar nodig en onder strikte voorwaarde prioriteit, vanwege de leveringsplicht van drinkwaterbedrijven en de zorgplicht van overheden.
- Met Vewin en VEMW worden afspraken gemaakt over drinkwaterbesparing bij alle watergebruikers. Het leveren van drinkwater voor koeling van grootzakelijke waterverbruikers, waaronder bijvoorbeeld datacenters, wordt beperkt.

Voldoende water

- Op basis van de Strategie Klimaatbestendige Zoetwaterverdeling Hoofdwatersysteem vergroten we de waterbeschikbaarheid in het hoofdwatersysteem, door het aanwijzen van zoetwaterbuffers en -zones en het water situationeel te sturen naar waar het op enig moment nodig is. Tevens wordt de mogelijkheid van een tweede aanvoerroute via het Amsterdam-Rijnkanaal naar het IJsselmeer verkend.
- In 2026 vindt de herijking plaats van de Deltabeslissingen Waterveiligheid, Zoetwater, Klimaatadaptie en IJsselmeergebied. Hierbij wordt de aanscherping van de normen voor vasthouden, bergen en afvoeren van het water nationaal en regionaal in onderlinge samenhang afgewogen.
- In de provinciale gebiedsprogramma's wordt ruimte opgenomen voor regionale waterbuffers, zodat daar water kan worden opgeslagen.
- Verzilting via spui- en schutsluizen in de Afsluitdijk wordt verminderd. Zo besparen we zoet water, want hierdoor hoeft minder doorgespoeld te worden.
- Om de sponswerking te verbeteren en daarmee de waterbeschikbaarheid te vergroten zetten we in op:
 - (a) vergroting grondwateraanvulling in bovenstroomse gebieden, door het dichten van greppels en sloten.
 - (b) vertragen van waterafvoer door beken te laten hermeanderen en het oppervlak te verruimen, o.a. door het aanleggen van houtwallen en heggen.

- (c) water beter laten infiltreren, door onnodige bodemafdekking te voorkomen.
- (d) water beter vasthouden in de bodem door duurzaam bodembeheer.

**Ministerie van
Infrastructuur en
Waterstaat**

Schoon en gezond water

- We voeren maatregelen uit de Stroomgebiedbeheerplannen 2022-2027 uiterlijk in 2027 uit. Bij de tussenevaluatie voor de KRW zal worden beoordeeld of met het uitvoeren van deze maatregelen Nederland op koers ligt om de doelen van de KRW te gaan halen.
- Waar mogelijk wordt de bronaanpak versterkt. Dat begint op Europees niveau door het gebruik van schadelijke stoffen te minimaliseren, denk aan PFAS. Vervolgens beoordelen we bepaalde stoffen in Nederland op onze specifieke omstandigheden, zoals bij de toelating van gewasbeschermingsmiddelen. Tot slot wordt bij vergunningverlening getoetst of lozingen van puntbronnen, bijvoorbeeld industrie, er niet toe leiden dat normen voor de waterkwaliteit worden overschreden. Hier zorgen we er voor dat betrokkenen voldoende kennis hebben van de ontwikkelingen rond nieuwe stoffen en bijbehorende normen.
- Zuivering aan het eind van de keten is ook nodig. Innovatie op rioolwaterzuiveringsinstallaties is een continu proces. Aanvullende zuivering is nodig om chemische stoffen, zoals geneesmiddelen te verwijderen. Daarnaast kan hier een bijdrage worden geleverd aan het terugwinnen van grondstoffen en de energietransitie.
- Voor nutriënten uit agrarische bronnen zijn de maatregelen van het 7^e Actieprogramma Nitraatrichtlijn (2022-2026) plus het addendum leidend, naast de voorwaarden die voortvloeien uit de derogatiebeschikking¹⁴. In het kader van het NPLG werken provincies de benodigde maatregelen uit voor de restopgave voor de KRW en de Nitraatrichtlijn, voor zover deze worden beïnvloed door agrarische bronnen. Voor nutriënten vormt dit tevens de invulling van de 'gebiedsgerichte aanpak waterkwaliteit' uit het 7^e Actieprogramma.
- Met betrekking tot de glastuinbouw werken Rijk, waterschappen en gemeenten aan preventie van emissies en aan een kwaliteitsimpuls voor het toezicht vanuit waterschappen en omgevingsdiensten, zodat nullozingen, lozingen op oppervlaktewater en indirecte lozingen adequaat worden gecontroleerd.
- Om normoverschrijding in grond- en oppervlaktewater te voorkomen, is meer aandacht nodig voor adequate vergunningverlening, toezicht en handhaving. Puntlozingen vanuit industrie, rioolwaterzuiveringsinstallaties en andere bronnen mogen het doelbereik KRW niet in de weg zitten.
- Om ervoor te zorgen dat nieuwe koelwaterlozingen geen nadelige gevolgen hebben voor het ontvangende oppervlaktewater van onze grote rivieren, past het Rijk in 2023 de beoordelingssystematiek warmtelozingen aan. We werken hierbij toe naar een maximumtemperatuur in het ontvangend water van 25 °C conform de doelstelling in de KRW. We overleggen hierbij met relevante sectoren (o.a. VEMW, Energie Nederland) welke maatregelen daarvoor eventueel nodig zijn, rekening houdend met uitvoerbaarheid en handelingsperspectief.

Ruimte voor water

- We staan in de uiterwaarden (die vallen onder de Beleidslijn grote rivieren) geen nieuwe bebouwing meer toe. Partijen houden hier vanaf heden rekening mee en de Beleidslijn grote rivieren wordt hierop aangescherpt en geëvalueerd hoe dit kan.
- We monitoren bestaande regels voor buitendijks bouwen rond het IJsselmeergebied. Het Barro, of BKL onder de Omgevingswet, wordt in 2026

¹⁴ <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2022/09/28/conceptbeschikking-derogatie>

aangepast, volgend op de herijking van de Deltabeslissingen Zoetwater en IJsselmeergebied. Over de bestaande vergевorderde afspraken gaan we met de betrokken partijen in gesprek.

- Op basis van het Programma onder de Omgevingswet Integraal Riviermanagement, komen er vanaf 2023 nieuwe projecten voor rivierverruiming, aanpassingen van de ruimtelijke reserveringen en maatregelen om de bodemerrosie in de rivieren tegen te gaan. Dit heeft ook positieve effecten op de watertoevoer naar het IJsselmeergebied.
- Samen met waterschappen, provincies en gemeenten ontwikkelen we toekomstbestendige profielen van vrije ruimte.
- Op basis van bovenregionale stresstesten wordt het water- en bodemsysteem geoptimaliseerd. Dit was ook aangekondigd in de Beleidstafel wateroverlast en hoogwater. In de provinciale gebiedsprogramma's wordt ruimte opgenomen voor regionale waterbergingen.
- Omdat onze buurlanden te maken hebben met vergelijkbare problemen is en blijft internationale afstemming ten behoeve van waterveiligheid, waterkwaliteit en waterverdeling noodzakelijk. We zullen het belang van het vasthouden van water ook bespreken met onze buurlanden in de diverse internationale overleggen.

Consequenties

- De waterkwaliteit en zoetwaterbeschikbaarheid vragen zowel op korte als op lange termijn een grote inzet. Op de langere termijn leidt dit vaak tot besparing:
 - (a) Korte en lange termijn investeringen zijn nodig bij de industrie voor de reductie opgave, realisatie circulariteit en bronaanpak.
 - (b) Korte en lange termijn aanpassingen en investeringen zijn nodig bij drinkwatervoorziening, voor realiseren van nieuwe duurzame drinkwaterbronnen en een hybride bedrijfsvoering.
 - (c) Gevolgen voor agrarisch landgebruik en bedrijfsvoering, waarvoor de structurerende keuzes verder worden uitgewerkt in het NPLG.
 - (d) Op korte termijn hogere kosten nieuwbouw door waterbesparende maatregelen en circulaire waterhuishouding.
- Klimaatverandering gaat meer ruimte vragen: rivierverruiming, ruimte voor waterberging, maar ook een ruimte langs dijken en waterkeringen. Hier liggen ook kansen voor andere opgaven, zoals het verbeteren van de waterkwaliteit en de realisatie van natuurdoelen. Omdat de ruimte in Nederland schaars is, wordt maximaal synergie gezocht.

1.2 Bodem; vitaal en efficiënt geordend

Problematiek

We vragen veel van de bodem

We hebben de bodem nodig om huizen op te bouwen en voedsel op te produceren. We maken drinkwater uit ons grondwater en halen energie en grondstoffen uit de ondergrond. De bodem is ook ons archief met waardevolle archeologische en geologische informatie. Grootschalige bodemafdekking voor woningbouw, industrie en infrastructuur zorgt echter voor problemen met de waterafvoer en het veroorzaakt hittestress in versteende gebieden. We hebben te maken met bodemdaling, verdroging, verzilting, een toename van CO₂-emissies, bodemverdichting en afname van organische stof en biodiversiteit in bodems. Op dit moment daalt de bodem in veel gebieden met een centimeter per jaar. De bodemdaling zal zelfs nog sneller verlopen als de opwarming van het klimaat aanhoudt. Hogere temperaturen zorgen immers voor een snellere veenaafbraak en sterker uitzakkende grondwaterstanden. Daarnaast is de bodem met name in steden en oude industrieterreinen nog verontreinigd. Er is ook sprake van ondergrondse drukte. De ondergrondse ruimte is op veel plaatsen te vol, bijvoorbeeld door infrastructuur, fundering, bodemenergiesystemen, kabels en

leidingen. Dit kan de ontwikkeling van woningbouw en duurzame energie belemmeren, vooral in bestaand stedelijk gebied. Bovendien bedreigt een verkeerde inrichting van de ondergrondse ruimte op diverse plaatsen de bodemkwaliteit en daarmee ook het grondwater. Het doorboren van afsluitende bodemlagen kan bijvoorbeeld zorgen voor verspreiding van verontreiniging of zoute kwel richting drinkwatervoorraden.

Verlies van bodemfuncties

Als we niet anders met de bodem omgaan, verliezen we de natuurlijke kracht van de bodem die ons juist kan helpen in de grote opgaven op het gebied van klimaat, biodiversiteit, water en stikstof. We moeten de bodem herstellen, beschermen en slimmer gebruiken om de natuurlijk aanwezige potentie te benutten. Een gezonde bodem werkt als spons voor waterbuffering, is beter bestand tegen verdroging, slaat koolstof op, houdt stikstof vast en draagt bij aan de biodiversiteit en waterkwaliteit. Vanzelfsprekend is een gezonde bodem van grote waarde voor de agrarische sector en heeft deze sector een strategische positie om de kwaliteit van bodem op peil te houden. De bodem is meer dan vierkante meters land; het is een levend ecosysteem. Als de bodem is aangetast kost het tijd en geld om haar te herstellen.

Structurerende keuzes

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 Plan¹⁵ verankerd.
19. We gaan bodemverstoring door ontgraving tegen en hergebruiken grond hoogwaardig. Daarmee behouden we gezonde en vitale bodems. Samen met provincies en waterschappen start het Rijk hier als opdrachtgever zelf pilots voor.
20. We herijken de aanpak van bestaande en diffuse bodemverontreiniging. Dit doen we om de risico's voor mens en milieu te beperken. Hiervoor is een gebiedsgerichte aanpak nodig, omdat geheel saneren praktisch vaak geen optie is.

¹⁵ <https://www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2022/10/03/nederland-bereikt-overeenstemming-over-nationaal-strategisch-plan>

Inzet

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. Dat is een minimaal verstoorde bodem die in balans is en vol leven. Er is nog onderzoek en ontsluiting van kennis nodig om vitale bodems geheel te definiëren, dit wordt samen met kennisinstellingen uitgevoerd. Tegelijkertijd zijn er nu al veel dingen die we kunnen doen om de bodem vitaal te krijgen. Om onze bodems ook voor toekomstige generaties vruchtbaar en vitaal te houden, is het noodzakelijk ze duurzaam te beheren. Dit betekent dat we bij ontwikkelingen de bodem positief benutten en dat bij de inrichting en het gebruik de toestand van de bodem zoveel mogelijk verbeterd wordt. De inzet is dat natuurlijk kapitaal (de levende bodem) niet onnodig wordt weggegraven en vernietigd. Ook wordt door minder transport van grond minder CO₂ uitgestoten en voorkomen we het verspreiden van verontreinigde grond. Herstel van de bodem en duurzaam bodembeheer helpen bij een toekomstbestendige landbouw en leefbare steden. Dat is nodig om te voldoen aan de grote opgaven op het gebied van klimaatadaptatie en -mitigatie, biodiversiteit, (grond)waterkwaliteit en stikstof. Tot slot hoort daar ook bij dat we de waardevolle bodems behouden en onnodige afdekking tegengaan. Een samenhangende visie (nationaal) op bodembeleid is nodig. Samen met stakeholders wordt dit vertaald in het Nationale Programma Bodem en Ondergrond.

Efficiënte ondergrondse ordening

Voor de ondergrond willen we een zorgvuldig geordende, optimaal benutte ondergrondse ruimte, waar functies zoals bijvoorbeeld bodemenergie en grondwatervoorraden elkaar niet negatief beïnvloeden. Het gaat hierbij ook bijvoorbeeld om het in standhouden van bodemlagen en het beschermen van natuurlijke bodemschatten zoals grondwatervoorraden en het behoud (*in situ*) van archeologisch erfgoed. Hiervoor is het belangrijk om de beschikbare kennis en informatie over het gebruik van de bodem en ondergrond gestructureerd te ontsluiten. Omdat we de ondergrondse ruimte intensiever gaan benutten, zullen we vaker oude verontreinigingen tegenkomen. Ruimtelijke ontwikkelingen bieden mogelijkheden om bestaande verontreinigingen op een logisch moment aan te pakken. Dat betekent dat er regie nodig is op de ondergrondse ruimtelijke ordening. Met name de planning en keuze aangaande de aanleg van bodemenergiesystemen is hierin van belang.

Maatregelen

Regie inrichting van de ondergrond

- Het ruimtelijk ordenen van de ondergrond wordt verplicht gesteld voor zowel de Rijksoverheid als gemeenten en provincies. Voor het bevorderen van de regie in de ondergrond ontwikkelen Rijk en gemeenten een gezamenlijk instrument. In eerste instantie gaat het om het ruimtegebruik in de bovenste 500 meter van de ondergrond. Voor de diepe ondergrond (dieper dan 500 meter) brengen EZK, IenW en IPO samen de toekomstige ontwikkelingen in beeld (bijvoorbeeld voor de energietransitie, energiehoofdstructuur en waterstofopslag), zodat ook de diepe ondergrond toekomstbestendig wordt ingericht. Hiermee wordt schade aan natuurlijke bodemschatten zoals grondwatervoorraden voorkomen.
- Het Rijk geeft vanuit de NOVI het afwegingsprincipe functiecombinaties boven enkelvoudig gebruik mee, als die op termijn vol te houden zijn (4D ruimtelijke ordening).

- Er worden bestuurlijke afspraken gemaakt met provincies en gemeenten over een paragraaf bodem en ondergrond in omgevingsvisies waarin de toekomstige inrichting van de ondergrond wordt beschreven. Voor 2030 wordt samen met gemeenten en kennispartijen de ondergrond in kaart gebracht en wordt gewerkt aan een volwaardige afweging van bodem en ondergrond in Omgevingsplannen. Hetzelfde geldt voor provincies wat betreft de omgevingsverordening, in verband met de provinciale rol op het gebied van grondwater en regie op open warmte- en koudeopslag.
- Provincies, gemeenten en waterschappen stellen gezamenlijk gebiedsgerichte programma's bodem en ondergrond op waarin de doelen uit het Nationale Programma Bodem en Ondergrond worden vertaald.

Behoud van waardevolle bodems

- Provincies passen de Ladder Duurzame Verstedelijking toe. Daarnaast verkennen we of aanvullend instrumentarium nodig is om bodemafdekking te verminderen, zowel in bestaand stedelijk gebied als bij nieuwbouw. Daarbij is bescherming van waardevolle onafgedekte bodems een belangrijk uitgangspunt.

Duurzaam beheer van landbouwbodems

- Het Rijk stuurt met het Nationaal Programma Landbouwbodems aan op een duurzaam bodembeheer van landbouwbodems. Dit werken we uit samen met kennis- en onderzoeksinstituten, ketenpartijen in de voedselproductie, regionale overheden en agrarische partijen.

Verstoring van de bodem en hergebruik van de grond

- We stellen randvoorwaarden aan het afgraven van grond. Zo wordt door provincies en gemeenten bijvoorbeeld beoordeeld of er alternatieven zijn en er minder ontgraven kan worden. Dit zorgt voor behoud van bodems, minder CO₂-uitstoot in projecten en minder verspreiding van diffuus verontreinigde grond. Er wordt gewerkt met de voorkeursvolgorde:
 - (1) Beperkt afgraven, alleen waar het civieltechnisch nodig is;
 - (2) Grond die toch afgegraven wordt, wordt zo hoogwaardig mogelijk hergebruikt en zoveel mogelijk ter plekke toegepast.
 - (3) Is direct hergebruik in het project niet mogelijk, dan wordt grond binnen het gebied hergebruikt. Ook hier geldt dat hoogwaardig gebruik de voorkeur heeft. Met name gemeentelijk beleid en opdrachtverlening vanuit alle overheidslagen zal hier veel meer op aansturen.
- De Rijksoverheid geeft het goede voorbeeld door in de opdrachtverlening voor grondverzet de voorkeursvolgorde voor grondgebruik te borgen. Hier worden pilots voor gestart (2023-2025). Daarin wordt onder meer ervaring op gedaan met de impact van deze volgorde op het civiel-technisch werk bij de ontwikkeling en het beheer van infrastructurele netwerken. Hierna wordt samen met decentrale overheden verkend hoe dit centraal vorm gegeven kan worden.

Preventie bodemverontreiniging en sanering

- IenW herijkt de bestaande aanpak van bodemverontreiniging in het licht van de grote veranderingen van klimaatverandering tot woningbouw. Hierbij is er aandacht nodig voor:
 - (a) drinkwater; we willen voorkomen dat (resterende) bodemverontreinigingen een bedreiging kunnen vormen voor grondwater bestemd voor drinkwaterproductie of permeatie van drinkwaterleidingen.
 - (b) de opwarming van de ondergrond, omdat dit nadelige effecten heeft op de kwaliteit van de ondergrond en ecologie. Provincies en gemeenten zien toe op voldoende scheiding van drinkwaterleidingen, warmtenetten en clusters van energiekabels.

- (c) de bodemaspecten in vergunningverlening, toezicht en handhaving die in lijn met de aanbevelingen van de commissie Van Aartsen worden versterkt. Zo is een vergunningssystematiek voor ondiepe warmtewinning voor bodemenergiesystemen voor de ondiepe ondergrond (tot 500 m) minder goed gewaarborgd dan voor de diepe ondergrond onder de mijnbouwwet.
- (d) voor de gebiedsgerichte aanpak van bestaande bodemverontreiniging ten behoeve van (her)ontwikkeling. Doordat we meer gebieden en meer ruimte (ook ondergronds) innemen, zal bij een (her)ontwikkeling soms verdere sanering van aanwezige bodemverontreiniging nodig zijn.
- Deze concrete maatregelen worden nader uitgewerkt met provincies en gemeenten, omdat de verantwoordelijkheid hier ligt en keuzes afhankelijk zijn van het gebiedstype.

Consequenties

- Er zijn aanpassingen nodig in de wijze van projectontwikkeling en de aanpak van grondverzet als de grond zo min mogelijk wordt afgedekt, zo min mogelijk wordt vergraven, verplaatst en zo mogelijk lokaal wordt hergebruikt.
- Voor alle sectoren betekent dit dat er mogelijk aanpassingen worden gevraagd in de uitvoeringspraktijk om onze bodems ook duurzaam gezond en vruchtbaar te houden. Zo kan de keuze van de bestemming of een geschikte teelt hierdoor worden beïnvloed.

2. Bebouwd gebied

Problematiek

In de periode tot en met 2030 wordt ingezet op de bouw van 900.000 nieuwe woningen. Een deel hiervan ligt in kwetsbare delen waar zich risico's met betrekking tot overstromingen, wateroverlast en/of bodemdaling voordoen. De druk op het water- en bodemsysteem is hoog en door klimaatverandering neemt zoals eerder in deze brief beschreven de problematiek rond bodemdaling, overstromingen, wateroverlast, en verdroging toe. Nieuw te ontwikkelen bouwlocaties moeten hier tegen bestand zijn. Dat geldt natuurlijk ook voor het bestaand bebouwd gebied. Problemen die door bodemdaling veroorzaakt zijn, worden nu nog te vaak afgewenteld op andere gebieden, naar de toekomst of van private naar publieke financiering. Daarnaast dekken we steeds meer van onze bodem af voor onder andere nieuwe woningbouw en andere functies. Dat maakt dat Nederland de hoogste bodemafdekking in Europa kent. Maar liefst 12,6% van ons land is bedekt, waar het Europese gemiddelde 4,2% bedraagt¹⁶.

Structureerende keuzes

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.

¹⁶ Eurostat: [https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Land cover statistics#Land cover in the EU Member States](https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Land_cover_statistics#Land_cover_in_the_EU_Member_States)

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.

Ministerie van
Infrastructuur en
Waterstaat

Inzet

Door nu bij de inrichting van ons land slimme keuzes te maken, kunnen we al veel doen om straks schade, extra kosten als gevolg van klimaatverandering te voorkomen, ook na 2050. Dat geldt zeker voor de bebouwde omgeving. Hierbij gaat het om een combinatie van locatiekeuze, inrichting van een gebied, wijk of straat en bouwwijze.

Bouwen op verstandige locaties

In het licht van klimaatverandering is het belangrijk te weten waar het verstandig is om te bouwen. Er zijn nu al locaties aan te wijzen waarvoor geldt dat bebouwing niet verstandig is en dus vermeden dient te worden. Hier gaat het om locaties, zoals de buitendijkse gebieden in het IJsselmeer, het rivierbed, langs dijken en keringen en de diepste delen van de (diepe) polders. Dit geldt ook voor de beekdalen met een groot overstromingsrisico.

Met uitzondering van deze gebieden waar we nieuwe bebouwing willen vermijden, kan op de meeste plaatsen van Nederland woningbouw plaatsvinden, zij het onder voorwaarden. Grote delen van Nederland zijn immers op één of andere manier kwetsbaar voor wateroverlast, overstromingen en bodemdaling. De ministeries van IenW en BZK zijn bezig met het ontwikkelen van een richtinggevend kader, samen met medeoverheden. Doel van het kader is de ondersteuning van het regionale proces om een bewuste afweging te maken over waar wordt gebouwd gegeven het water en bodem systeem en de risico's vanuit wateroverlast, overstromingen, bodemdaling en drinkwaterbeschikbaarheid. Dit kader is richtinggevend voor gebiedsontwikkeling en keuzes die bevoegde gezagen maken. Hiermee worden water en bodem sturend bij ruimtelijke planvorming.

De provincies gaan hiermee aan de slag. De definitieve versie van het kader zal onderdeel zijn van de af te sluiten bestuursovereenkomsten in het najaar 2023. Vooruitlopend op het richtinggevend kader maken provincies, in afstemming met de waterschappen, gebruik van de het concept-kader dat dit jaar door het Rijk beschikbaar wordt gesteld. Het kader geeft richting aan gemeenten en provincies voor het maken van lokale afwegingen en keuzes voor locaties, inrichting en bouwwijze bij nieuwe bebouwing. Daarbij wordt een brede kosten-batenafweging gemaakt. Verschillende locaties zijn op dit moment al in een vergevorderd stadium van ontwikkeling en daarvoor geldt dat heroverweging vanuit water en bodem tot onevenredige vertraging zou leiden. Daarom geldt dat het concept-kader om een klimaatrobuuste ontwikkeling te realiseren wordt toegepast op projecten en gebiedsontwikkelingen waar op 1-1-2025 nog geen bestemmingsplan is vastgesteld. Voor alle andere ontwikkellocaties wordt het kader zoveel mogelijk toegepast, waarbij de locatiekeuze wordt geëvalueerd en lokale afwegingen en keuzes worden gemaakt voor inrichting van de locatie en de bouwwijze voor nieuwe bebouwing.

Het richtinggevend kader is zowel een uitwerking van de adviezen van de Deltacommissaris om bij nieuw te kiezen woningbouwlocaties water en bodem sturend te laten zijn, maar geeft ook invulling aan de toezegging, gedaan naar aanleiding van vragen van de leden Grinwis, Goudzwaard, Minhas en Van Esch

tijdens het commissiedebat Water van 7 juli jl. om te komen met een uitwerking van 'water en bodem sturend' bij de keuze voor nieuwbouw. Tevens is deze werkwijze in lijn met de motie Grinwis¹⁷, waarin gevraagd wordt de locatiekeuze van woningbouw te baseren op kwantitatieve risicoprofielen en levenscycluskosten in gebieden gevoelig voor bodemdaling. Het richtinggevend kader helpt om afgewogen keuzes te maken in gebieden waar er een aanzienlijke risico is vanuit het water en bodem systeem. Het gaat hierbij om grotere risico's dan waar de landelijke maatlat groene klimaatadaptieve gebouwde omgeving een oplossing voor zal bieden, de maatlat is de landelijke standaard, lokaal kunnen er grotere risico's zijn.

Duurzaam bouwen met landelijke maatlat voor een groene klimaatadaptieve gebouwde omgeving

Naast de keuze waar te bouwen vanuit het water en bodemsysteem en klimaatverandering, is een klimaatrobuuste inrichting en bouwwijze voorwaarde om nu en in de toekomst schade en extra kosten als gevolg van klimaatverandering te voorkomen. Daarom werkt IenW samen met BZK en LNV aan een landelijke maatlat voor een groene klimaatadaptieve gebouwde omgeving, die eind 2022 wordt opgeleverd. Deze maatlat geeft richting bij de vraag 'hoe' een gebied klimaatbestendig kan worden ingericht of bebouwd. Dit geldt zowel voor bestaand bebouwd gebied als nieuw in te richten gebieden. Hierbij wordt er o.a. gekeken naar hitte, droogte, wateroverlast, waterveiligheid, bodemdaling en biodiversiteit (zowel boven- als ondergronds). De keuze over wijze van borging van de landelijke maatlat volgt een zorgvuldig proces, dit wordt in 2023 nader uitgewerkt. Vooruitlopend hierop worden overheden gevraagd de maatlat zoveel mogelijk al toe te passen. Naast de maatlat die voor gebiedsontwikkelingen gaat gelden, is het ook belangrijk dat er binnen het bebouwd gebied meer ingezet wordt op circulariteit van de waterhuishouding en op verplichte besparing. Zoals in hoofdstuk 1 van deze brief al naar voren kwam, is er nog veel waterwinst te behalen door het gebruik van waterbesparende maatregelen bij de realisatie van woningen. BZK en IenW onderzoeken in afstemming met de VEWIN wat de voor- en nadelen van een mogelijke verplichting in het besluit bouwwerken leefomgeving (Bbl) en verruiming van toepassing van huishoudwater in het Drinkwaterbesluit zijn. Op basis hiervan zal worden besloten of aanpassing van het Bbl en/of Drinkwaterbesluit nodig is.

Minder bodemafdekking, 'ontharding' van onze omgeving

Slimme keuzes maken bij locatiekeuze betekent ook zuinig omgaan met de beschikbare ruimte en onze bodem. Onze bodems hebben we immers hard nodig. Alleen een onafgedekte bodem levert diensten als waterberging, opname van koolstof en biodiversiteit. Daarom willen we in bestaand bebouwd gebied de bodemafdekking verminderen, de bodem herstellen en inzetten voor (stedelijk) groen. Dit bevordert hemelwaterinfiltratie en vermindert hittestress. Bovendien draagt (stedelijk) groen bij aan de leefbaarheid en gezondheid van mensen. Herontwikkeling van nu afgedekte bodem (bijvoorbeeld braakliggende voormalige industrieterreinen) naar deels onafgedekte heringerichte ruimte biedt kansen.

Maatregelen

- Het richtinggevend kader locatiekeuze woningbouw wordt samen met mede-overheden verder ontwikkeld. Provincies nemen vooruitlopend op het kader het water en bodem belang mee bij hun ruimtelijke arrangementen, door gebruik te maken van het concept kader dat dit jaar beschikbaar komt.
- We gebruiken bij nieuwe gebiedsontwikkelingen zoveel mogelijk de landelijke maatlat voor een groene klimaatadaptieve gebouwde omgeving. Deze maatlat is december 2022 voorzien en wordt vooruitlopend op (wettelijke) borging door verschillende overheden toegepast.

¹⁷ Kamerstukken 27 615, nr. 574

- Om circulariteit in waterhuishouding en waterbesparing bij nieuwbouw te stimuleren, onderzoeken BZK en IenW in afstemming met de VEWIN wat de voor- en nadelen van een mogelijke verplichting in het besluit bouwwerken leefomgeving (Bbl) en verruiming van toepassing van huishoudwater in het Drinkwaterbesluit zijn. Op basis hiervan zal worden besloten of aanpassing van het Bbl en/of Drinkwaterbesluit nodig is.
- Provincies passen de Ladder Duurzame Verstedelijking toe. Daarnaast verkennen we of aanvullend instrumentarium nodig is om bodemafdekking te verminderen, zowel in bestaand stedelijk gebied als bij nieuwbouw. Daarbij is bescherming van waardevolle onafgedekte bodems een belangrijk uitgangspunt.

Consequenties

- Niet alle beoogde nieuwbouwlocaties zullen vanuit het water en bodem systeem even geschikt zijn voor woningbouw. Hier zal gekozen moeten worden tussen anders bouwen, het bekostigen van extra maatregelen om de risico's te verminderen, of het zoeken naar andere locaties.
- Naast een slimme klimaatbestendige inrichting van onze openbare ruimte, vraagt ook de bescherming van de vitale en kwetsbare functies (zoals netwerken en ziekenhuizen) en crisisbeheersing extra aandacht.
- Voor de heel lange termijn (na 2100) zal bij een versnelde zeespiegelstijging het risico op overstromingen mogelijk zwaarder gaan meewegen in de locatiekeuze voor nieuwbouw. Gegeven het hoge waterveiligheidsniveau in Nederland is er nog voldoende tijd hier vroegtijdig op te anticiperen. Naast de resultaten van het kennisprogramma zeespiegelstijging, zijn hier ook een brede maatschappelijke en economische verkenning voor nodig.
- Een klimaatbestendige ruimtelijke inrichting werkt ook door in hoe banken, investeerders en verzekeraars omgaan met de impact van klimaatrisico's op investeringsbeslissingen in de Nederlandse infrastructuur, economische sectoren en in de ruimtelijke inrichting.

3. Gebieden

3.1 Laagveengebieden

Problematiek

Bodemdaling en CO₂ uitstoot

In het landelijke laagveengebied (ca 85% van alle veengronden) daalt de bodem. Dat komt door zetting, inklinking en veenoxidatie, waarbij inklinking en veenoxidatie vooral veroorzaakt worden door ontwatering. De ontwatering wordt met name veroorzaakt door de huidige peilbesluiten. Oxidatie (verbranding) van veengrond leidt tot uitstoot van broeikasgassen¹⁸. Dit wordt versterkt als grasland wordt gescheurd en er andere gewassen op worden geteeld. Bodemdaling leidt tot extra beheerkosten van infrastructuur, rioleringen en openbare ruimte, maar ook tot schade aan funderingen. De kosten kunnen tot 2050 oplopen tot 2 miljard¹⁹. Bodemdaling leidt ook tot verdroging van hoger gelegen natuurgebieden en tot een verslechtering van de waterkwaliteit. Tot slot neemt met name in de diepe (grotendeels ontevende) polders op termijn het risico op verzilting en overstromingen toe.

Structureerende keuzes

¹⁸ 4,7 megaton CO₂-equivalenten per jaar: <https://edepot.wur.nl/138952>

¹⁹ <https://www.pbl.nl/sites/default/files/downloads/pbl-2016-dalende-bodems-stijgende-kosten-1064.pdf>

Laagveengebieden

25. We bewegen toe naar een grondwaterstand van 20 cm tot 40 cm onder maaiveld, afhankelijk van de bodemcompositie, omstandigheden van het watersysteem en de behoeften van het gebied. Hiermee wordt bereikt dat bodemdaling wordt geminimaliseerd en uitstoot broeikasgassen wordt gereduceerd. Dit wordt in NPLG gebiedsprocessen door alle betrokken partijen samen uitgewerkt.
26. We minimaliseren de aanvoer van gebiedsvreemd water. Daardoor houden we zoveel mogelijk zoetwater beschikbaar voor peilopzet en tegengaan van verzilting. De provincies en waterschappen maken in gebiedsprocessen ruimte voor het vasthouden en bergen van zoveel mogelijk gebiedseigen water. Met name in perioden van droogte zal externe aanvoer toch nodig blijven.
27. We beheren onze landbouwgronden duurzaam. In aanvulling op structurerende keuze 18 voorkomen we hiermee onomkeerbare oxidatie van veen en behouden we ook voor de toekomst waardevolle landbouwgronden. We werken maatregelen voor beheer van landbouwgronden op het gebied van materieel, nutriënten, gewasbeschermingsmiddelen etc. uit. Het Rijk vraagt provincies stevig in te zetten op het behoud van grasland.

Inzet

Vertragen bodemdaling en reductie CO₂-emissies

We willen het laagveenlandschap in de toekomst behouden. Een belangrijke economische en cultuurhistorische drager van het landschap is de landbouw. Dat blijft zo. Ook in de toekomst blijft het laagveengebied een belangrijk agrarisch gebied. Dat laat onverlet dat het laagveenlandschap onder druk staat. Veenoxidatie is een vrijwel onomkeerbaar proces. Aangroei van veen is weliswaar mogelijk, maar vergt een lange adem en stelt hoge eisen aan de waterkwaliteit en het peilbeheer. Vanwege deze praktische onomkeerbaarheid en de urgentie van reductie van emissies van broeikasgassen, is het van belang om bodemdaling te verkleinen door veenoxidatie sterk te verminderen. Hierdoor wordt funderingsschade eveneens beperkt.

Voor laagveengebieden is de inzet, overeenkomstig met de Veenweide strategie, gericht op een reductie van de CO₂-uitstoot van 1 Mton CO₂-eq in 2030, verdere reductie richting 2050 conform het Klimaatakkoord²⁰ en op minimalisatie van bodemdaling. In de praktijk wordt in grote delen van het veengebied gestreefd naar een zo hoog mogelijke grondwaterstand tussen de 20 tot 40 cm onder maaiveld. Uit veldexperimenten blijkt dat de huidige landbouwpraktijk goed mogelijk is bij een peil van 40 cm onder maaiveld²¹. Een peil van 20 cm onder maaiveld wordt door het RLI gegeven als optimum voor reductie van uitstoot van de broeikasgassen CO₂, methaan en lachgas²². Dit kan door oppervlaktewaterpeilen te verhogen, veelal in combinatie met bijvoorbeeld greppelinfiltratie of de aanleg van waterinfiltratiesystemen. Wanneer het peil van 40 naar 20 cm onder maaiveld beweegt, zal de huidige landbouwpraktijk steeds meer beïnvloed worden en zullen extensivering en aangepaste teelten onderzocht moeten worden.

Dit betekent uiteraard niet dat overal een peil van 20 cm onder maaiveld gehaald moet of kan worden. Hier is lokaal maatwerk nodig. Dit gebeurt in de

²⁰ <https://www.klimaatakkoord.nl/>

²¹

https://www.hdsr.nl/publish/pages/117157/eindrapportage_sturen_met_grondwater_bedrijvenproef_spengelen_2017_2022_lage_resolutie.pdf

²² https://www.rli.nl/sites/default/files/advies_stop_bodemdaling_in_veenweidegebieden_-_def.pdf

gebiedsprocessen waar de agrarische sector een belangrijke rol heeft. Indachtig het principe comply or explain kan de uitkomst zijn dat (afwijkende) beredeneerde keuzes worden gemaakt. Dit gebeurt in de gebiedsprocessen waar de agrarische sector een belangrijke rol heeft. Daarbij maken we gebruik van recent onderzoek²³ en is er ruimte voor gebiedsgericht maatwerk binnen de doelen en het tempo van het Klimaatakkoord en de ambities ten aanzien van bodemdaling. Dit gebiedsgerichte maatwerk is ook van belang om een balans te vinden in gevallen waarin waterkwaliteit en peilverhoging tegengestelde belangen hebben, bijvoorbeeld wanneer er door een hogere grondwaterstand meer uitloging plaatsvindt van nutriënten of gewasbeschermingsmiddelen. Omdat de peilen in het veengebied van Fryslân doorgaans lager worden gehouden dan in die van het Groene Hart, zal de inspanning daar groter zijn. We leggen de prioriteit bij dikke veenpakketten.

Verhoging van biodiversiteit

Een verhoging van het oppervlaktewaterpeil kan een belangrijke bijdrage leveren aan de instandhouding en bevordering van de habitat van planten en dieren. Met name insecten, bodemleven zoals wormen en weidevogels als de grutto en de Kievit kunnen hier baat bij hebben. Zo draagt een dergelijke maatregel ook bij aan de landelijke Natura 2000-doelen.

Wentel de watervraag zo min mogelijk af

Omdat het beschikbare water uit het hoofdwatersysteem tijdens langere perioden van droogte zal afnemen, is het belangrijk dat er zoveel mogelijk gebiedseigen water wordt vastgehouden. Bij droogte hebben peilverhogingen in veengebieden de hoogste prioriteit bij verdeling van water uit het hoofdwatersysteem, om onomkeerbare schade aan de natuur, zettingen en inklinking te voorkomen. Dit is vastgelegd in de verdringingsreeks. Deze hogere prioriteit in de verdringingsreeks doet echter niets af aan de verplichting om zo min mogelijk van de watervraag af te wentelen op andere gebieden. Het meer vasthouden van gebiedseigen water zal gebiedsgericht worden opgepakt. Natte natuurgebieden kunnen zeer substantieel bijdragen aan het vasthouden en leveren van schoon gebiedseigen water, mits ook daar dan geen veenoxidatie optreedt in droge perioden. Naast het feit dat peilverhoging invloed heeft op de watervraag en het -aanbod, zorgt verhoging van de peilen ook voor een afname van de bergingscapaciteit in de oppervlaktewateren en de bodem. Daarom moet per polder worden bezien waar water kan worden geborgen om de behoefte aan afvoer bij piekbelasting te verminderen.

Maatregelen

- Onder leiding van de provincies en samen met de agrarische sector en andere betrokken partijen wordt bepaald wat en wanneer nodig is om de grondwaterstand van 20 cm tot 40 cm onder maaiveld te realiseren en de ambities van CO₂-reductie en vertraging van bodemdaling in 2030 te kunnen behalen.
- Provincies en waterschappen komen, samen met andere betrokkenen, binnen deze gebiedsspecifieke aanpak met voorstellen hoe watervraag en -aanbod in laagveengebieden moeten worden opgepakt.
- IenW ontwikkelt samen met BZK en in overleg met decentrale overheden een afwegingskader voor locatiekeuze woningbouw, omdat slappe, bodemdalingsgevoelige grond extra eisen stelt aan woningbouwontwikkeling. Zo zorgen we ervoor dat de kosten niet afgewenteld worden op overheden (onderhoud openbare ruimten en infrastructuur) of de toekomst (schade aan funderingen).
- Het Rijk vraagt provincies stevig in te zetten op behoud van grasland danwel overstap op natte teelten. Een goed voorbeeld is de milieuverordening van de

²³ www.nobveenweiden.nl

provincie Noord-Holland waar dergelijke voorwaarden via het ruimtelijke plan zijn opgenomen.²⁴

- In het kader van het NPLG worden bestuurlijke afspraken met de decentrale overheden gemaakt waarin deze maatregelen op het gebied van oppervlaktewaterpeilen, bergingscapaciteit van water en sponswerking van de bodem, indicatoren voor het adagium 'functie volgt peil' en duurzaam bodembeheer gebiedsgericht worden opgenomen. Deze afspraken moeten minimaal voldoen aan de klimaatdoelstelling zoals voor 2030 voor het veengebied zijn vastgelegd, maar zullen ook een doorkijk bieden voor de periode na 2030. Het is van belang een balans te vinden tussen de gebiedsspecifieke behoeften en de mogelijkheden van het nationaal watersysteem, om het bodem- en watersysteem in de veengebieden duurzaam in evenwicht te brengen.

Consequenties

- Een hogere grondwaterstand heeft impact op de agrarische bedrijfsvoering in deze laagveengebieden en dus voor het verdienmodel. Het kabinet heeft tegelijk met deze brief een brief over de toekomst van de landbouw aan de Tweede Kamer aangeboden, waarin wordt aangegeven hoe het kabinet samen met de partijen gaat werken aan toekomstbestendige landbouw en hoe boeren daarmee een eerlijk inkomen kunnen verdienen.
- Er kan ondersteuning worden geboden uit verschillende bronnen. Zo valt het faciliteren van de omslag van ondernemers naar extensieve landbouw door het opkopen van grond, afwaardering en verpachting binnen de voorlopige afbakening van het Transitiefonds landelijk gebied en natuur.
- In de provinciale gebiedsprogramma's moet rekening worden gehouden met vermindering van waterbergingsmogelijkheden bij hogere waterstanden. De oppervlaktewaterpeilverhogingen in veengebieden om de emissiereductie CO₂ te bewerkstelligen en bodemdaling te vertragen verhouden zich slecht tot de eisen waaraan een woningbouwlocatie moet voldoen.

3.2 Verziltende kustgebieden

Problematiek

Stijgende zeespiegel, lagere rivierafvoeren en bodemdaling

Op dit moment heeft 14% van het Nederlandse oppervlakte te maken met of kans op verzilting. Om verzilting tegen te gaan voeren we zoetwater aan uit de rivieren en het IJsselmeer. Dat blijven we doen, echter toename van verzilting is in de komende decennia helaas onafwendbaar door klimaatverandering. Door zeespiegelstijging, langere periodes van droogte, verminderde rivierafvoeren en bodemdaling zal het op termijn vaker voorkomen dat er langere periodes niet voldoende zoetwater beschikbaar zal zijn om zoute kwel vanuit de ondergrond in de kustgebieden weg te spoelen en natuur en veengebieden nat te houden. Gebiedseigen zoetwater is minder beschikbaar omdat door klimaatverandering de verdamping toeneemt en in de warme en droge periodes de kans op lokale neerslag afneemt. Als gevolg van zeespiegelstijging neemt ook de zoute kwel en verzilting van de grote meren en estuaria toe, wat de problematiek vergroot. Het is niet precies te voorspellen hoe snel dit zal gaan. Wel is het verstandig met verzilting rekening te gaan houden; het zal met name voor de agrarische sector en de winning van drinkwater in toenemende mate consequenties kunnen gaan hebben.

Structurerende keuzes

²⁴ https://www.noord-holland.nl/Onderwerpen/Ruimtelijke_inrichting/Projecten/Omgevingswet/Omgevingsverordening

Verziltende kustgebieden

28. Het Rijk en waterschappen zetten zich in voor aanvoer van zoetwater, maar kunnen geen nieuwe maatregelen garanderen om verziltende gebieden te voorzien van zoetwater van elders. Omdat de aanvoer van extra (schaars) zoetwater van buiten het gebied niet altijd en overal kan worden gegarandeerd, zal er op termijn vaker sprake zijn van tijdelijke en regionale verzilting.
29. We vragen alle watergebruikers rekening te houden met en zelf maatregelen te nemen om beter bestand te zijn tegen periodes van extreme droogte, watertekorten en verzilting.

Inzet

Waterbeheerders blijven zich zoveel mogelijk inzetten op het terugdringen of beperken van verzilting om mogelijk bestaande functies te bedienen. We werken dit samen met de betrokken sectoren uit in de gebiedsprocessen, het gaat hier immers om vruchtbare landbouwgrond. Op termijn is vanwege zeespiegelstijging, bodemdaling in combinatie met de toenemende watervraag en de verdringingsreeks minder zoetwater beschikbaar om verzilting tegen te gaan. Daarom wordt tegelijk ingezet op vermindering van watergebruik en aanpassing aan verzilting. Dit kan bijvoorbeeld door meer water te bergen in andere gebieden zoals het laagveengebied, waardoor meer water beschikbaar blijft voor het tegengaan van verzilting. Ook aanpassing van het landgebruik kan nodig zijn. Op termijn krijgen met name het de Waddengebied, de Zeeuwse eilanden, de kustgebieden en de polders in het westen te maken met verzilting. In het Deltaprogramma zoetwater nemen Rijk en andere overheden gezamenlijk maatregelen hoe we met verzilting om kunnen gaan.

De belangrijkste oplossingen voor de waterkwaliteitsproblemen in de verziltende gebieden zijn vastgelegd in de KRW Stroomgebiedsbeheerplannen 2022-2027. Er blijft ruimte voor technische maatregelen voor ontzilting van water, zolang er geen afwenteling plaatsvindt van de kosten naar de toekomst, naar een ander gebied of van privaat naar publiek.

Maatregelen

- Met het watergebruik en het landgebruik wordt geanticipeerd op de toename van de verzilting.
- Er wordt in 2026 een besluit genomen over de zoetwaterverdeling tussen de regio's in het kader van de herijking van de Deltabeslissing Zoetwater.
- Waterbeheerders agenderen in gebiedsprogramma's de problematiek van verzilting en werken uit op welke wijze in hun gebied met verzilting op termijn kan worden omgegaan.
- In de volgende Stroomgebiedsbeheerplannen (2028-2033) vraagt de relatie tussen verzilting en waterkwaliteit extra aandacht, omdat op termijn de haalbaarheid van de nu op zoetwater gebaseerde ecologische doelstellingen van de KRW in het gedrang komen als gevolg van toenemende verzilting. Dat geldt ook voor de Natura 2000-doelen.

Consequenties

- Het gaat vaker in de toekomst voorkomen dat bij schaarste van doorspoelwater uit het hoofdwatersysteem veengebieden prioriteit krijgen boven het tegengaan van verzilting bij andere gronden op basis van de verdringingsreeks.
- Verzilting heeft gevolgen voor de zoetwaterinlaten en de wateraanvoer naar de verziltende gebieden. Regionaal moet worden bepaald welke gebieden nog zoetwateraanvoer van elders krijgen en welke niet. Voor de Rijn-Maas monding blijft er in droge perioden minder water over om de verzilting tegen te gaan. Onder normale omstandigheden zullen het Rijk en de regionale

waterbeheerders alles blijven doen wat in het vermogen ligt om verzilting tegen te gaan, maar in extremere omstandigheden zoals droogte - die zich ook vaker voor zullen doen - zal dat niet altijd meer mogelijk zijn.

Ministerie van
Infrastructuur en
Waterstaat

3.3 Hoge zandgronden

Problematiek

Grote opgave waterkwaliteit en vasthouden van water

De hoge zandgronden hebben te maken met grote waterkwaliteit-, bodem- en biodiversiteitsproblemen. Intensief gebruik van meststoffen en gewasbeschermingsmiddelen, buitenlandse belasting en lokale lozingen van rioolwaterzuiveringsinstallaties zijn de belangrijkste oorzaken. Er is vaak sprake van een slechte bodemstructuur. Het zuiverend en waterbergend vermogen van de bodem en de veerkracht tegen ziekten en plagen en verdroging is daardoor beperkt. Het aantal verontreinigde (grond)waterbronnen neemt toe. Delen van deze gebieden zijn bovendien niet bestand tegen extreme neerslag, wat leidt tot erosie en overstromingen.

Structureerende keuzes

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.

Inzet

Herstellen robuust grondwatersysteem

Om eind 2027 aan de doelen voor de KRW te voldoen, moeten de afgesproken maatregelen uit de Stroomgebiedbeheerplannen 2022-2027, het 7^e Actieprogramma Nitraatrichtlijn, inclusief addendum, en de vereisten uit de derogatiebeschikking worden uitgevoerd. Aanvullende gebiedsgerichte maatregelen als uitwerking van het addendum worden opgenomen in de gebiedsprogramma's van het NPLG.

Voor een duurzame drinkwatervoorziening, natuurherstel en een vitale landbouw is het nodig om te komen tot een robuust grondwatersysteem met bufferwerking dat bestand is tegen periodes van droogte. Dat betekent dat vooral rond grondwaterafhankelijke natuurgebieden een hoger grondwaterpeil vereist is. Voor beïnvloedingsgebieden van natuur zetten we daarom in op een verhoging van de grondwaterstand ('ontwateringsbasis') met 30 cm en elders wordt dat 10 cm. In 2050 wordt dat gemiddeld +20 cm in het gehele gebied, waarbij uitzonderingen, mits onderbouwd en met inachtneming van de eerder vermelde structurele keuzes, mogelijk zijn.

Voor het herstellen van het grondwatersysteem is het noodzakelijk dat de aanvoer naar het grondwater wordt vergroot en de drainage verminderd. Dit kan door de sponswerking van de bodem terug te brengen, onder andere door het aangepast peilbeheer te combineren met het verondiepen of het dempen van sloten. Met het vasthouden van water in de bodem kan er ook een herstel van de natuur plaatsvinden. Hiervoor is het van belang dat de bodem niet alleen voldoende water bevat, maar ook vitaal is, dus een functionerend ecosysteem is met o.a. voldoende organische stof. Een structureel hoger grondwaterpeil en verbeterde sponswerking, waardoor het grondwater weer sneller op peil komt, zorgt voor natuurherstel en voor een grotere buffer in droge periodes. Hierdoor kan grondwater ook in die tijd langer gebruikt worden voor andere functies (waaronder landbouw). In het Deltaprogramma zoetwater nemen Rijk en andere overheden gezamenlijk maatregelen om op de hoge zandgronden water beter vast te houden.

Grensoverschrijdende watersystemen vragen om afstemming over normen en maatregelen.

Maatregelen

- Provincies werken in gebiedsprogramma's de maatregelen uit om doelen voor waterkwaliteit (vanuit de KRW en de Nitraatrichtlijn) te halen. Het betreft de gebiedsgerichte invulling van maatregelen die voortvloeien uit het addendum bij het 7^e Actieprogramma en het grootschalig herstel van beekdalen.
- 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. In deze gebiedsprocessen is er plaats voor slim agrarisch gebruik waar mogelijk.
- 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. Dit kan bijvoorbeeld worden bereikt door gebiedsgericht grondwaterbeschermingszones aan te leggen, het grondwaterpeil te verhogen, geen nieuwe onttrekkingen toe te staan in grondwaterwingebieden en in- en nabij Natura 2000-gebieden (afhankelijk van de hydrologische situatie indicatief 1 km zone tenzij onderbouwd anders geschikt) en bestaande onttrekkingen in dit gebied te heroverwegen om het effect op de natuur te verminderen. In gebiedsgerichte processen kunnen hier volgens het principe 'comply or explain' ook afwegingen worden gemaakt waarbij het beëindigen van grondwateronttrekkingen door stoppers ruimte biedt voor bestaande en/of nieuwe gebruikers.
- We vragen alle watergebruikers rekening te houden met en zelf maatregelen te nemen om beter bestand te zijn tegen periodes van extreme droogte en watertekorten.
- Daarnaast nemen provincies in hun gebiedsprogramma's een regionale voorkeursvolgorde voor het gebruik van grondwater op, waarbij rekening gehouden wordt met de daadwerkelijke grondwaterbeschikbaarheid.

Consequenties

- Om langjarig duurzaam perspectief te hebben is het nodig in nabije toekomst goed te kijken naar wat je teelt op uitspoelingsgevoelige gronden. De emissies van gewasbeschermingsmiddelen moet verminderd worden om

- overschrijdingen van de drinkwater- en KRW-normen te voorkomen. Ook zal de belasting van grondwater met nutriënten verminderd moeten worden.
- In het Transitiefonds landelijk gebied en natuur zijn middelen opgenomen voor het inrichten van brede bufferstroken in beekdalen en voor het herstellen van hydrologische condities van natuurgebieden.

Samen werken aan realisatie

We staan voor een flinke opgave. Maar de structurerende keuzes dragen bij aan het behoud van de strategische positie van onze agrarische sector en creëren ruimte voor het toekomstbestendig realiseren van alle andere ambities die we in Nederland hebben in de beperkte ruimte. Realisatie van deze keuzes kan in veel gevallen gecombineerd worden met andere opgaven. Iedereen heeft hierbij een rol en we moeten het samen doen.

Borging en monitoring

In dit hoofdstuk gaan we in op de borging en monitoring van de geschetste structurerende keuzes. Samen met de andere betrokken departementen is het ministerie van IenW verantwoordelijk voor het beschikbaar stellen van de benodigde instrumenten, het monitoren en het bewaken van de uitvoering van de keuzes. Er zijn verschillende instrumenten waarmee de structurerende keuzes kunnen worden uitgevoerd: van bestuurlijke afspraken, financiële ondersteuning, aanvullende regelgeving tot aanwijzingen.

We staan samen als Rijk, medeoverheden en inwoners voor deze maatschappelijke opgave. Voor een aantal structurerende keuzes zal het betekenen dat het Rijk haar beleidsregels aanpast, zoals dit is voorzien bij het aanscherpen van het beleid ten aanzien van activiteiten in het rivierbed. Soms nemen we als overheden in gezamenlijkheid een besluit, zoals het geval bij de herijking van de Deltabeslissingen IJsselmeer en Zoetwater. Voor andere keuzes geldt dat het Rijk een kader voor de uitvoering meegeeft, zoals bij het richtinggevend kader water en bodem voor locatiekeuze nieuwbouw. Omdat het hier gaat om een nieuw gezamenlijk (nationaal) kader zullen we samen met medeoverheden bepalen hoe de borging eruit moet komen te zien. Bij andere keuzes gaat het om een aanpassing van het decentraal wetgevend instrumentarium (waterschaps- en provinciale verordeningen). Dit is bijvoorbeeld het geval bij het reserveren van extra ruimte rond waterkeringen. Het proces om de ondergrond beter in beeld brengen en te monitoren wordt daarentegen weer gefaciliteerd door de gemeentes. Omdat vele structurerende keuzes in deze brief betrekking hebben op het landelijk gebied, zal borging ook voor een groot deel via het NLPG spoor gaan lopen. Via het NOVEX spoor (startpakketten en de ruimtelijke arrangementen), het afweegkader voor financiering uit Mobiliteitsfonds voor bereikbaarheid en grootschalige woningbouw en de woondeals, zorgen we voor een toekomstbestendige nieuwbouw, waar de risico's van overstromingen, wateroverlast, bodemdaling en drinkwaterbeschikbaarheid richtinggevend zijn bij de locatie van nieuwbouw. Daarnaast zal uit de gebiedsprocessen ook naar voren komen welke instrumenten en middelen nodig zijn.

'Water en bodem sturend' is veelomvattend en zal in vele beleidsvelden, sectoren en op verschillende niveaus van invloed zijn. Daarom wil het kabinet de wijze waarop we monitoring en de verslaglegging van de voortgang van de structurerende keuzes met de regionale partners oppakken en afstemmen. Hierbij sluiten we aan bij de toetsing- en monitoringsopzet van programma's zoals het NPLG, of de woningbouwprogrammering. Om samenhang, overzicht en doorwerking te borgen zal het ministerie van IenW elk jaar een rapportage naar de Kamer sturen over 'water en bodem sturend'. Daarin worden de nieuwste inzichten meegenomen alsmede de resultaten van de monitoring, het actuele

instrumentarium en eventueel voorstellen tot aanvulling en verbetering daarvan. Daarmee wordt het structurerende karakter geborgd. Uiteraard hebben ook de reguliere periodieke bestuurlijke overleggen tussen ministeries en koepels op het gebied van bodem en water een belangrijke rol bij het bewaken van de voortgang op bestuurlijk niveau.

Financiering

Met deze brief geven we aan wat het betekent dat water en bodem sturend worden voor ruimtelijke planvorming. Daarmee heeft dit beleidskader invloed op veel grote investeringsbeslissingen. De uitvoerbaarheid van al die plannen hangt onder andere af van de financierbaarheid. Het beleid zoals verwoord in deze brief kan ertoe leiden dat bepaalde kosten op langere termijn lager zullen zijn. Met 'water en bodem sturend' worden publieke kosten voor risicomitigatie en schadelijke neveneffecten zo veel mogelijk voorkomen. Deze ontwikkeling past nadrukkelijk binnen het principe van 'niet afwentelen'. Hoewel er in het coalitieakkoord geen specifieke extra middelen beschikbaar zijn gesteld voor 'water en bodem sturend', is er voor veel maatregelen wel financiering beschikbaar uit bestaande middelen en kan er voor de maatregelen waar dit niet voor geldt synergie gezocht worden met andere opgaven, waar wel extra middelen beschikbaar voor zijn gekomen met het coalitieakkoord.

De maatregelen die voortkomen uit de structurerende keuzes kunnen deels worden opgevangen binnen reeds voorgenomen rijksprogramma's. Het uitvoeren van deze programma's zal in grote mate bijdragen aan het bereiken van de doelen Water en Bodem sturend. Denk hierbij aan reeds voor deze programma's gereserveerde middelen voor:

- het Deltaprogramma Zoetwater (totaal 800 miljoen euro waarvan 250 miljoen uit het Deltafonds voor 2022-2027);
- KRW-maatregelen (t/m 2027 is 517,9 miljoen voor het hoofdwatersysteem beschikbaar en ongeveer 1 miljard euro van waterschappen en provincies voor regionale systemen);
- Programmatische Aanpak Grote Wateren (198 miljoen euro in uitvoering; naast een beleidsreservering van 601 miljoen euro);
- Wateroverlast beekdalen in zuid Nederland (300 miljoen gereserveerd op de aanvullende post);
- Programma Integraal Rivier Management (703 miljoen gereserveerd).

Er wordt ook ingezet op de ten behoeve van het Transitiefonds gereserveerde middelen. Het landelijk gebied staat aan de vooravond van een grote transitie. Die wordt vormgegeven met het NPLG en het Transitiefonds landelijk gebied en natuur kan een bijdrage leveren aan de kosten. Hydrologische maatregelen verbonden aan de doelen van Natura 2000 (tegengaan van verdroging) en de aanvoer van water naar veengebieden voor peilverhoging (en daarmee reductie broeikasgassen) vallen binnen de voorlopige afbakening van het fonds²⁵. Dat geldt ook voor het faciliteren van de omslag van ondernemers naar extensieve landbouw door het opkopen van grond, afwaardering en verpachting. Ook onderdeel van het fonds zijn additionele middelen voor de KRW, zoals aangekondigd in het Coalitieakkoord. Met het addendum bij het 7^e Actieprogramma Nitraatrichtlijn zijn deze gekoppeld aan grootschalig herstel van beekdalen op zandgronden. Met deze inzet kan gecombineerd resultaat worden geboekt op alle vier de doelstellingen omtrent natuur, stikstof, water en klimaat en kan tegelijkertijd ingezet worden op extensivering van de landbouw, agrarisch natuurbeheer of natuurontwikkeling afhankelijk van de mogelijkheden in specifieke gebieden. Het fonds voorziet ook in financiële middelen waarmee stoppen van agrarische ondernemingen op een verantwoorde manier wordt

²⁵<https://wetgevingskalender.overheid.nl/regeling/WGK014001/documenten/Raad%20van%20State/Adviesaanvraag%20aanhangig%20bij%20Raad%20van%20State/1>

mogelijk gemaakt en in middelen voor financiële afwaardering van grond. Door in te zetten op omschakeling en extensivering zullen bedrijven beter aansluiten op de draagkracht van het bodem- en watersysteem in de omgeving. Zo kunnen boeren bijvoorbeeld geholpen worden om de transitie in het veenweidegebied te kunnen maken, omdat hiervoor middelen uit het Transitiefonds ingezet kunnen worden.

Naast het Transitiefonds en het Deltafonds zijn er additionele middelen beschikbaar die kunnen bijdragen aan het realiseren van de veranderingen in het landelijk gebied. Zo ontvangt Nederland Europese middelen via het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid²⁶. Daar profiteren de wateropgaven ook van, zoals waterkwaliteit, ecologie en waterberging.

De beschikbare middelen op de Rijksbegroting zijn kaderstellend voor de Rijksbijdrage aan gebiedsprocessen. De gebiedsprocessen leiden tot een inzicht welke instrumenten en middelen nodig zullen zijn en de verdeling van de daaruit blijkende financiële opgave tussen rijk en andere overheden. Om de opgave goed in beeld te krijgen, zullen wij met provincies, waterschappen en gemeenten een uitvoeringsagenda opstellen. Ter voorbereiding daarvan zal op onderdelen nader worden verkend welke impact het beheer hoofdsysteem heeft op bijvoorbeeld waterbeschikbaarheid voor de provincies.

Hoe nu verder

Naast keuzes die het Rijk zelf ter hand neemt, zijn er ook keuzes die het kabinet meegeeft aan de gebiedsprocessen, zoals bijvoorbeeld bij het NPLG en de NOVEX-startpakketten voor de provincies. De periode november 2022 tot januari 2023 gebruiken we om regionale doelen en structurele keuzes samen verder uit te werken. Tegelijk wordt er met de betrokken partijen gewerkt aan een Landbouwakkoord. Door de structurerende keuzes van deze brief daarbij als vertrekpunt te hanteren wordt invulling gegeven aan het advies van de heer Remkes om water en bodem sturend te laten zijn bij ruimtelijke keuzes. Tot juli 2023 vindt intensieve afstemming tussen Rijk en andere overheden plaats, met als doel de voorliggende keuzes als randvoorwaarde mee te nemen in gebiedsprocessen en uiteindelijk te verankeren de gebiedsprogramma's van de provincies. Provincies ontvangen in het kader van het NPLG een handreiking die aangeeft wat wordt verwacht van het gebiedsprogramma op 1 juli 2023. Conform de motie De Groot²⁷ zullen we hierbij als Rijk de gebiedsprogramma's van het NPLG beoordelen op de hierboven beschreven structurerende keuzes, waaronder de keuzes die betrekking hebben op waterbeschikbaarheid. De toekenning van middelen uit het Transitiefonds landelijk gebied en natuur zijn afhankelijk van deze toets.

In het kader van het traject van BZK is in de tweede helft van volgend jaar voorzien in het afsluiten van ruimtelijke arrangementen. Hiervoor verwijzen wij naar de brief van de minister voor VRO. Hierbij worden ook nadere afspraken gemaakt over 'water en bodem sturend'. Uit gesprekken in de voorafgaande periode zal duidelijk worden waar de grootste spanning zit. Hierbij wordt vanuit het principe 'comply or explain' ruimte gegeven voor maatwerk; provincies wordt gevraagd een gewogen afweging te maken voor de verschillende gebieden, passend bij de specifieke regionale kenmerken. Deze aanpak geldt ook voor de afspraken die met de provincies worden gemaakt in het kader van de ruimtelijke arrangementen vanuit het NOVEX-spoor. IenW zal in de aanloop naar het afsluiten van de ruimtelijke arrangementen het advies vragen van de betrokken waterschappen.

²⁶ Kamerbrief over gemeenschappelijk Landbouwbeleid, Kamerstukken 28 625, nr. 343

²⁷ Kamerstukken 27 625, nr. 573

Om de doorwerking van 'water en bodem sturend' verder te borgen gaan we samen met de waterschappen werken aan een verbeterde en dwingender watertoets. Daarnaast gaan we samen met provincies en gemeenten de ondergrond in beeld te brengen. Zo gaan we ervoor zorgen dat bij lokale beslissingen met ruimtelijke impact in het begin van het proces zowel het belang van water als het belang van de bodem en ondergrond op een goede wijze meegewogen worden. Samen met de koepels werken we deze lokale instrumenten verder uit.

Omdat 'water en bodem sturend' onderdeel uitmaakt van een gezamenlijke Rijksopgave maar ook op regionaal niveau moet landen in gebiedsprocessen, is deze brief niet alleen interdepartementaal, maar ook met de koepelorganisaties afgestemd. De uitvoeringstrategie zal ook interdepartementaal en met de medeoverheden worden ontwikkeld om vervolgens te landen in de gebiedsprocessen. Als vervolgstap op deze brief zal ook het instrumentarium verder worden ontwikkeld.

De uitwerking en implementatie van de keuzes en maatregelen, zoals in deze brief beschreven, vergen inzet en inspanning van alle betrokken partijen. Het gaat dan over middelen, kennis en capaciteit. In de overleggen is door verschillende partijen daarvoor nadrukkelijk aandacht gevraagd, vooral vanwege de samenloop met andere opgaven. Dit vraagt aandacht in breder perspectief dan de context van deze brief.

Er is een wetenschappelijke review uitgevoerd, onder leiding van mevrouw Nijhof, directeur van Deltares. Deze is als bijlage aan de brief toegevoegd. De concrete opmerkingen zijn zoveel mogelijk verwerkt. Zo is explicieter verwerkt dat een vitaal water- en bodemsysteem randvoorwaardelijk is voor een op termijn duurzaam functionerende maatschappij waarbij we ook richting geven aan de ontwikkelingen op de korte termijn. De bevindingen vormen een belangrijke bouwsteen voor het vervolg. Daarnaast is de ontwikkeling van nieuwe kennis en innovaties, zowel technisch als sociaaleconomisch, ook in de toekomst noodzakelijk om in een veilig en gezond Nederland te kunnen leven. Om water en bodem sturend te laten zijn in de ruimtelijke ordening is kennis en informatie op grond van voldoende en betrouwbare data randvoorwaardelijk. Belangrijk daarbij is dat de benodigde (en beschikbare) data worden ontsloten.

Ook Rijkswaterstaat heeft een quickscan uitgevoerd op de uitvoerbaarheid van 'water en bodem sturend' voor de netwerken van RWS. Ook deze is als bijlage toegevoegd. RWS is blij met het gedachtegoed van 'water en bodem sturend' en ondersteunt de introductie van structurerende keuzes en maatregelen. Omdat in deze brief beleidskeuzes en maatregelen van verschillende abstractieniveaus zijn opgenomen, is RWS nog niet in staat om dit op uitvoerbaarheid te toetsen. RWS beveelt aan een uitvoeringsagenda te maken en dat sluit aan bij het voornemen om jaarlijks naar de Tweede Kamer te rapporteren.

Tot slot

De kennis die ons eeuwenlang heeft geholpen om water en bodem aan te passen, zodat we hier fijn kunnen wonen en leven, helpt ons nu om in een veranderd klimaat te zorgen voor een veilig en gezond leven in Nederland. Niet voor niks staat Nederland internationaal bekend als waterexpert. Voorop staat dat water en bodem sturend zijn bij alle ruimtelijke ontwikkelingen. Zo kunnen we toekomstige problemen, maar ook hoge kosten en verdere schade voorkomen. Daarvoor moeten keuzes gemaakt worden. Daar hebben we uiteindelijk allemaal baat bij. Overheden gaan samen met ondernemers, maatschappelijke organisaties en de inwoners van Nederland werken aan een gezond, veilig en toekomstbestendig Nederland. Nu en in de toekomst.

**Ministerie van
Infrastructuur en
Waterstaat**

Hoogachtend,

DE MINISTER VAN INFRASTRUCTUUR EN WATERSTAAT,

Mark Harbers

DE STAATSSECRETARIS VAN INFRASTRUCTUUR EN WATERSTAAT,

drs. V.L.W.A. Heijnen

Memo

Aan

Ministerie van IenW

Datum

13 oktober 2022

Contactpersoon

Persoonsgegevens

Ons kenmerk

11208729-000-BGS-0005

Doorkiesnummer

Persoonsgegevens

E-mail

Persoonsgegevens@deltares.nl

Aantal pagina's

1 van 9

Onderwerp

Kernpuntenverslag wetenschappelijke reviewcommissie kamerbrief 'Water en Bodem sturend'

Kernpuntenverslag wetenschappelijke reviewcommissie kamerbrief Water-Bodem-Sturend

Definitieve versie 13 oktober, op basis van conceptversie kamerbrief 'Water en Bodem sturend' van 25 september 2022

Verslaglegging:

Persoonsgegevens en Persoonsgegevens, Deltares, Guido Bakema, WUR

Inleiding

Aanleiding van de review

In het coalitieakkoord is afgesproken dat 'water en bodem sturend worden bij ruimtelijke planvorming'. Dit is nodig om een veerkrachtig en duurzaam bodem- en watersysteem te behouden en waar nodig te herstellen, ook op de lange termijn. Alleen dan kan Nederland zich ruimtelijk verder ontwikkelen en daarbij toenemende ontwikkelkosten en schadepotentieel (ecologisch, economisch en sociaal) beheersbaar houden. Door klimaatveranderingen ontstaat toenemende schade als gevolg van grotere weersextremen, meer fluctuaties in afvoeren en waterstanden in de grote wateren, zeespiegelstijging en aantasting van de vitaliteit van de bodem. Daarnaast raken zoetwatervoorraden en bodems op veel plaatsen uitgeput door te intensief gebruik. Ontwikkelkosten en schade mogen niet worden afgewenteld op andere gebieden, naar de toekomst of van privaat naar publiek. Het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat, directoraat-generaal Water en Bodem (DGWB), werkt in de periode juli tot en met begin november aan een verdere concretisering van 'water en bodem sturend' in een kamerbrief. Bij de ontwikkeling van deze kamerbrief is een onafhankelijke reflectie gevraagd in de vorm van een review door deskundigen (hoogleraren) met autoriteit op verschillende deelgebieden. Deltares, in de persoon van Annemieke Nijhof, zat deze commissie voor en begeleidde het proces in samenwerking met Wageningen Environmental Research (WUR).

Leden wetenschappelijke reviewcommissie

De reviewcommissie bestond uit de onderstaande personen. Daarnaast hebben voor specifieke onderwerpen experts meegelezen.

Onderwerp	Naam	Rol	Organisatie
Voorzitter commissie	Annemieke Nijhof	Directeur Deltares (voorzitter commissie)	Deltares
Vervangend voorzitter	Bianca Peters	Unitmanager	Deltares
Ruimtelijke Ordening	Martha Bakker	Hoogleraar Landgebruiksplanning	WUR
Waterveiligheid	Bas Jonkman	Hoogleraar Hydraulic Engineering	TUD
Landschapsecologie	Frans Klijn	Hoogleraar Adaptive Delta Management	TUD / Deltares
Bodem en landschap	Jakob Wallinga	Hoogleraar Bodemgeografie en landschap	WUR
Diepere ondergrond i.r.t. Energiesystemen, grondwaterkwaliteit	Martin Bloemendal	Assistant professor Underground thermal energy storage	TUD / KWR
Juridisch	Frank Groothuijse	Hoogleraar Europees en nationaal omgevingsrecht	UU
Hydrologie	Marc Bierkens	Hoogleraar Hydrologie	UU / Deltares

Meelezende experts

- *Ecologie en natuur: Bas Breman (WUR) ronde 1 en 2*
- *WBS-breed en stedelijk gebied: Marco Hoogvliet (Deltares) ronde 1*
- *Bodemdaling / veenweide: Gilles Erkens (Deltares) en Jan van den Akker (WUR) - aanvullende vragen tussen ronde 1 en 2*

Aanpak wetenschappelijke review

De commissie heeft zich op verzoek van IenW gericht op de volgende vragen:

1. Inhoudelijke juistheid en interne consistentie;
2. Is de laatste stand van kennis gebruikt (toets middels aangeleverde onderliggende rapport zoals opgesteld door Sweco);
3. Zo ja, is de kennis goed geïnterpreteerd en gebruikt ;
Zo niet, is er belangrijke kennis/inzicht onbenut die tot andere beleidsvoornemens zou hebben geleid;
 - a) Geven ze voldoende randvoorwaarden voor de nationale opgaven in het ruimtelijk domein, en;
 - b) Dragen ze significant bij aan het creëren van een ecologisch, veerkrachtig en duurzaam bodem- en watersysteem, nu en in de toekomst.

Daarnaast zijn daarbij de volgende beperkingen gehanteerd:

- Reageren op wat er staat, geen nieuwe onderwerpen aandragen;
- Kijken naar korte (gebiedsprogramma's NPLG, Novex) en lange termijn (Deltaprogramma en nieuw Nationaal Waterprogramma).

De review vond plaats in twee rondes.

Datum	Activiteit	Door
RONDE 1		
5 augustus	Aanleveren conceptkamerbrief aan reviewcommissie	lenW
9 augustus	Reviewbijeenkomst ronde 1, review op kamerbrief*	reviewcommissie
11 augustus	Mondelinge toelichting reviewresultaten aan lenW	voorzitter reviewcommissie
12 augustus	Reviewresultaten opgeleverd in een memo aan lenW	reviewcommissie
7 september	Tussentijdse inhoudelijke vragen aan reviewcommissie nav ronde 1	lenW
14 september	Beantwoording inhoudelijke vragen	reviewcommissie
RONDE 2		
20 september	Aanleveren conceptkamerbrief aan reviewcommissie	lenW
25 september	Aangepaste conceptkamerbrief aangeleverd aan reviewcommissie	lenW
28 september	Reviewbijeenkomst ronde 2, review conceptkamerbrief versie 25 sept.	Reviewcommissie
29 september	Aangepaste conceptkamerbrief aangeleverd aan reviewcommissie	lenW
3 oktober	Conceptkernpuntennotitie aan lenW tbv verwerking laatste punten in conceptkamerbrief	reviewcommissie
6 oktober	Definitieve review in de vorm van kernpuntenverslag opleveren aan lenW	reviewcommissie
7 oktober	Mondelinge toelichting kernpunten aan lenW	voorzitter reviewcommissie

**De reviewcommissie heeft zich in de eerste ronde op 9 augustus 2022 gericht op de conceptkamerbrief van 5 augustus 2022 en niet op de bijgeleverde powerpoint en het achtergrondrapport zoals opgesteld door Sweco.*

In dit verslag worden de belangrijkste kernpunten van de wetenschappelijke review op de conceptkamerbrief versie 25 september 2022 weergegeven.

Net zoals bij de eerste ronde hebben de commissieleden en een aantal meelezers de conceptkamerbrief van 25 september in detail becommentarieerd en hierin hun belangrijkste opmerkingen ("highlights") gemarkeerd. Tevens is gecheckt of deze nog steeds van toepassing waren op het nieuwe concept van de kamerbrief zoals ontvangen op 29 september 2022. Deze commentaren komen vanuit de individuele deskundigen en zijn dus geen gezamenlijk oordeel van de reviewcommissie. De becommentarieerde kamerbrief is samen met een conceptversie van dit kernpuntenverslag op 3 oktober gedeeld met het team van lenW dat aan de kamerbrief werkt.

Beschouwing vooraf

Bodem en water vormen letterlijk en figuurlijk de basis van ons bestaan. Dit is wat de leden van de reviewcommissie drijft: zij zijn gepassioneerde wetenschappers uit verschillende kennisvelden in het bodem- en waterveld. Zonder uitzondering beschikken allen over decennia kennis en ervaring in het vakgebied. De commissie ziet het als grote kans om de stem van het bodem- en watersysteem kracht bij te zetten dankzij de uitspraak in het coalitieakkoord: 'water en bodem sturend bij ruimtelijke planvorming'.

Onze geschiedenis én onze toekomst worden bepaald door de unieke geografische ligging van ons land. Onze bodem herbergt de schatten van de bewoners en geschiedenis van ons land, het landschap toont de kenmerken van onze culturele basis. Daarnaast is onze verhouding tot het water in schilderijen, poëzie, verhalen en waterlinies vastgelegd. Wij zijn trots op het hoge niveau van watermanagement dat we hebben gerealiseerd waardoor we een veilig en welvarend land zijn. Onze professionele gemeenschap is wereldwijd vermaard om de Deltawerken en de bijzondere eeuwenoude bestuursvorm.

Maar we vertellen ook al decennia dat er grenzen zijn aan de maakbaarheid en dat onze omgang met het bodem- en watersysteem gevolgen heeft voor de vitaliteit, het incasseringsvermogen en de draagkracht van dat systeem. Alle eerdere pogingen ten spijt om deze boodschap kracht bij te zetten, zijn we doorgegaan met een overbelasting van het systeem en met het aanpassen aan de wensen van de ruimtegebruikers. Het is urgent en van groot belang dat we van richting veranderen, zoals wordt verwoord in de beleidsbrief.

De reviewcommissie ziet in de kern drie belangrijke opgaven die de basis moeten vormen voor de uitwerking van de belofte 'water en bodem sturend':

1. Het bodem- en watersysteem moet in goede conditie worden gebracht: dit is een herstelopgave waarbij de vereisten worden bepaald door het bodem- en watersysteem zelf. Denk hierbij bijvoorbeeld aan de vermesting en verdichting van de bodem of de verontreiniging van bodem en grondwater;
2. De ruimtelijke ordening van (nieuwe) gebruiksfuncties moet beter worden afgestemd op de mogelijkheden en onmogelijkheden van het bodem- en watersysteem en de draagkracht daarvan. Dit gaat dus over méér dan het goed plannen van nieuwe 'ruimtevragers' maar ook over transformatie van het huidige ruimtegebruik zoals inrichting van beeksystemen, landbouwkundig gebruik, onttrekkingen of toevoegingen aan (grond)waterlichamen. Om deze reden is het van groot belang om 'water en bodem sturend' ook als uitgangspunt te hanteren bij het Nationaal Programma Landelijk Gebied;
3. Het landgebruik: binnen de toegestane functies is de wijze waarop we met de bodem en het water omgaan van groot belang voor een duurzaam veerkrachtig bodem- en watersysteem. Denk aan de afdekking in stedelijk gebied, de regenwateropvang, de bodemverdichting bij gebruik van zwaar materieel, teeltkeuze en het gebruik van kunstmest en bestrijdingsmiddelen.

De beleidsbrief bevat een brede uitwerking van 'water en bodem sturend' uit het coalitieakkoord. De commissie beschouwt de brief als een uitstekend uitgangspunt voor het versterken van de positie van het bodem- en watersysteem en is daar verheugd over. Het zwaartepunt lijkt daarbij nog wel op de hierboven eerstgenoemde opgave te liggen. Daarom zijn we bezorgd over hoe opgaven 2 en 3 in de praktijk zullen uitwerken. Als het er op aankomt blijkt immers vaak dat kortetermijnbelangen van partijen en dominante spelers het winnen van de niet voor zichzelf sprekende bodem- en watersystemen. De verleiding is vaak groot om de grenzen van de maakbaarheid te verleggen en de ambities voor een duurzaam bodem- en watersysteem te verlagen.

Daarom pleiten wij voor het nog scherper neerzetten van de ambitie: om een krachtig signaal af te geven aan alle partijen die betrokken zijn bij de moeilijke afwegingen in de ruimtelijke ordening doordat er grenzen zijn aan de maakbaarheid. Het is essentieel dat de positie van bodem en water wordt versterkt. In dit licht moeten de hiernavolgende kernpunten worden gelezen.

Wij denken dat het heel behulpzaam kan zijn als de ontwikkeling van deze beleidsbrief gesteund wordt door goede monitoring, evaluatie, advies en leren. In analogie met het klimaatakkoord zien wij een belangrijke rol voor de kennisgemeenschap om inhoudelijk gezaghebbend in kaart te brengen hoe de ontwikkelingen gaan, waar de doelen binnen bereik zijn, en waar méér moet gebeuren. Goede voorbeelden moeten zo snel mogelijk worden ontsloten en gedeeld. Wij denken dat een actieve inzet van het Planbureau voor de Leefomgeving hierbij essentieel is en wij zijn als kennisgemeenschap zeer bereid om hier aan bij te dragen.

Wij waarderen zeer dat we onze inbreng tijdens het tot stand komen van de brief hebben kunnen leveren en hebben daar ook de verwerking van gezien in eerdere concepten. In de kernpunten hieronder doen wij aanbevelingen voor verdere aanscherping en uitwerking van dit beleid.

Kernpunten ten aanzien van de kamerbrief

1. Ambitieniveau

De kamerbrief geeft op verschillende beleidsterreinen en voor specifieke gebieden sturende keuzes en nationale beslissingen. De commissie ziet dit als een belangrijke stap voorwaarts maar heeft ten aanzien van de geuite ambities een aantal aandachtspunten. De notie dat een vitaal bodem- en watersysteem randvoorwaardelijk is voor een op termijn duurzaam functionerende maatschappij is nog onvoldoende zichtbaar. In plaats van het vitaal functionerend bodem- en watersysteem centraal te stellen, houden de gestelde ambities sterk rekening met belangen van huidige gebruikers. Het is onvoldoende om alleen bij toekomstige ruimtelijke ontwikkelingen bodem en ruimte sturend te laten zijn, gelet op omvang en urgentie van de in de brief beschreven problematiek. Wanneer ‘water en bodem sturend’ in de regio wordt uitgewerkt, geeft het principe “comply or explain” (zie ook onder punt 5) voldoende ruimte om goed onderbouwd af te kunnen wijken van de structurerende keuzes, die daarom ook sterker neergezet kunnen worden in de kamerbrief:

- Leg meer nadruk op het feit dat bepaalde functies niet langer of alleen minder intensief mogelijk zijn als het bodem- en watersysteem leidend is. Benoem (potentieel) conflicterende functies;
- In de kamerbrief wordt ingezet op vermindering van drinkwatergebruik, wat ondersteund wordt door de commissie. Dat is echter niet afdoende in verdrogingsgevoelige gebieden. Het is ook noodzakelijk om aanvullende maatregelen in te zetten om een duurzame drinkwaterwinning en verantwoord grondwaterbeheer te realiseren. Daarover wordt in de regio's al nagedacht, zoals in Brabant wat betreft grondwaterpeilverhoging, bufferzones en het reduceren van onttrekkingen. Deze regionale voorbeelden kunnen de gestelde ambitie in de kamerbrief ondersteunen;
- Er worden veel maatregelen benoemd, maar nauwelijks concrete doelstellingen. Maak explicieter wat moet worden bereikt;
- Geef duidelijke grenzen in plaats van ranges. Bij een grondwaterpeil van 20-40 cm in veengebieden (hoofdstuk 2.1 uit de kamerbrief) of reserveringen van de 5% tot 10% van de diepste delen van polders voor waterberging (hoofdstuk 2.4) is de verwachting dat vooral de minst ambitieuze waarde zal worden aangehouden. De commissie is van mening dat alleen de meest ambitieuze waarde moet worden opgenomen als ambitie, waarbij het “comply or explain” principe voldoende ruimte biedt om onderbouwd af te wijken van de voorgestelde grenzen bij gebiedsgerichte regionale uitwerkingen.

2. Ruimtelijke opgaven i.p.v. wateropgave

Het valt de commissie op dat het in de kamerbrief vooral over de wateropgaven lijkt te gaan en veel minder over de ruimtelijke opgaven (met uitzondering van het stuk over de bebouwde omgeving). Volgens één van de commissieleden: “het stuk ademt bodem- en waterbeleid maar niet ruimtelijke ordeningsbeleid”. Het is logisch dat deze wateropgaven vanuit lenW als context worden benoemd, echter wanneer we het hebben over ‘water en bodem sturend’ (voor ruimtelijke bestemming en inrichting) gaat het over de brede ruimtelijk opgave en die omvat onder meer recreatie, natuur, landbouw, industrie en bedrijven, woningbouw, de drinkwatervoorziening, de energievoorziening. Daarmee gaat het ook nadrukkelijk om de koppeling met andere dossiers. Enkel verwijzen naar deze dossiers, zoals NPLG, zonder deze raakvlakken te benoemen kan de lezer op het verkeerde been zetten.

Het woord extensiveren komt bijvoorbeeld niet voor in deze brief terwijl dat in eerder kamerbrieven (van der Wal¹), maar ook al in vele regionale gebiedsprocessen een geaccepteerde richting is. Dat het om ruimtelijke opgaven gaat in plaats van een wateropgave zou explicieter gemaakt kunnen worden in de inleidende tekst en met de gekozen voorbeelden. Verwezen zou kunnen worden naar het essay² *Perspectieven voor landbouw in een gebiedsgerichte benadering* waarin op basis van voornamelijk water- en bodemeigenschappen mogelijkheden voor een ruimtelijke verdeling van de landbouw worden geschetst, ook in relatie tot de functies natuur (Vogel- en Habitatrichtlijn) en wonen.

3. Uitgangspunten - afwentelen

De commissie onderschrijft in beginsel de in de beleidsbrief opgenomen uitgangspunten rond 'niet afwentelen' maar wil hier twee kanttekeningen bij maken.

In de eerste plaats zal er bij aanpassingen in het watersysteem in stroomgebieden altijd sprake kunnen zijn van ruimtelijke optimalisaties die gekenmerkt kunnen worden als 'ruimtelijke afwenteling': maatregelen op de ene plek kunnen bedoelde effecten hebben elders (denk aan de Ruimte voor de Rivier projecten of beekherstel). Deze vorm van 'doordachte en gewenste afwenteling' moet niet geblokkeerd worden.

Een tweede kanttekening betreft het ontbreken van een uitgangspunt van afwenteling tussen sectoren of functies. Doordat ingrepen in het systeem ten behoeve van de ene functie (toekomstige) gevolgen kunnen hebben voor andere functies moet ook deze 'afwenteling' in beschouwing worden genomen. Doordat het huidige systeem en gebruik de uitkomst zijn van beslissingen in het verleden, wordt er ook altijd in meer of mindere mate afgewenteld van gevestigde naar toekomstige functies en belangen. 'Water en bodem sturend' zou ook moeten gaan over verdeling van de schaarse "(milieu)gebruiksruimte". Nieuwe gebruikers concurreren met gevestigde belangen en komen er moeilijk tussen. De overheid zal de (milieu)gebruiksruimte moeten (her)verdelen, waarbij ook bestaand gebruik onder druk kan komen te staan.

Om deze twee kanttekeningen te ondervangen zou de omschrijving als volgt kunnen worden aangepast:

"Niet afwentelen naar andere gebieden of functies. Dat betekent dat een actie op de ene locatie (denk aan bebouwing, grondwateronttrekking of inzet van bestrijdingsmiddelen), niet mag leiden tot een ongewenst effect elders (wateroverlast, verdroging van natuurgebied of vervuiling van water). Daarbij dient wel opgemerkt te worden dat bij maatregelen om droogte of wateroverlast tegen te gaan, het vaak niet anders kan dan dat de consequenties in een ander gebied of op een andere functie (mede) gevoeld worden. Van belang is dat de overheid in dat geval een bewuste en transparante (belangen)afweging maakt. Een systeemaanpak, waarbij alle actoren binnen één gebied betrokken worden bij de planvorming, kan onaangename verrassingen en oneerlijke verdeling van kosten en baten voorkomen."

¹ Van der Wal, 01-04-2022, Kamerbrief met hoofdlijnen gecombineerde aanpak natuur, water en klimaat in landelijk gebied en van bredere stikstofbeleid. <https://open.overheid.nl/repository/ronl-38ec47daf8ac0541d2ae52ded2357095abb2c4c0/1/pdf/hoofdlijnen-van-de-gecombineerde-aanpak-van-natuur-water-en-klimaat-in-het-landelijk-gebied-en-van-het-bredere-stikstofbeleid.pdf>

² Martin Scholten, Martha Bakker & Roel Jongeneel, 15 oktober 2021: Perspectieven voor landbouw in een gebiedsgerichte benadering, Essay op verzoek van ministerie van LNV <https://edepot.wur.nl/557462>. Deze verwijzing komt overeen met het advies van Remkes in het stikstofrapport 'Wat wel kan – Uit de impasse en een aanzet voor perspectief', zoals gepresenteerd op 5-10-2022, https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/brieven_regering/detail?id=2022Z18582&did=2022D39674

4. Waterberging

In de kamerbrief wordt veel aandacht besteed aan het verbeteren van de waterbeschikbaarheid door o.a. de sponswerking, wat in de brief wordt uitgewerkt als 1) het bergen van water in het watersysteem en 2) in de bodem. De commissie ziet dit als een belangrijk punt, maar vindt het wel noodzakelijk het begrip sponswerking beter uit te werken zoals hieronder aangegeven en ook te benoemen dat waterberging gevolgen kan hebben voor het huidige landgebruik (relatie kernpunt 2). Sponswerking is een term die refereert naar de capaciteit van het landschap om regenwater beter op te nemen en langer vast te houden. De verbetering van sponswerking kan bereikt worden door de volgende vier groepen van maatregelen:

1. Het vergroten van de grondwateraanvulling in bovenstroomse gebieden door het dichten van greppels en sloten.
2. Het vertragen van waterafvoer door beken te laten hermeanderen en het oppervlak te verruwen, o.a door het aanleggen van heggen en houtwallen.
Deze twee groepen van maatregelen vragen om inzet van particuliere grondeigenaren en zullen consequenties hebben voor de gebruiksmogelijkheden van het land.
3. Water beter laten infiltreren. Dus zo min mogelijk de bodem bebouwen en ook niet afdekken met plastic of kassen.
4. Water beter vasthouden in de capillaire zone van de bodem. Dit kan door meer variatie in gewassen/grassen/kruiden te hebben, niet het land op gaan met zware machines, ruige mest in plaats van gier gebruiken en het grondwaterpeil te verhogen om zo het bodemleven te versterken. Dit vraagt om inzet van de boer en heeft uiteraard consequenties voor de agrarische bedrijfsvoering.

5. Doorwerking en verankering

Er worden in de kamerbrief een aantal ferme uitspraken gedaan ten aanzien van 'water en bodem sturend', wat door de commissie gezien wordt als een positieve koers. Dit moet echter nog worden verankerd in beleid en (juridisch) instrumentarium³ in het vervolgetraject en de gebiedsuitwerkingen. Hierbij geeft de commissie de volgende aanbevelingen:

- Werk het principe "comply or explain" beter uit. Voorkomen moet worden dat de uitzondering makkelijk is en daardoor de regel wordt. Daarnaast moet het duidelijk zijn wie beoordeelt of de uitleg voldoende is om af te wijken van de structurerende keuzes.
- Werk de rollen en verantwoordelijkheidsverdeling duidelijk uit. Hoe zorgt het Rijk dat 'water en bodem sturend' voldoende wordt opgepakt? Juist bij een gebiedsgerichte integrale aanpak is een duidelijke verdeling van verantwoordelijkheden van groot belang. Voorkomen moet worden dat onduidelijkheid daarover leidt tot het naar elkaar wijzen en op elkaar wachten. De wettelijke coördinerende taak die de provincie als regionaal gebiedsregisseur in de Omgevingswet krijgt toebedeeld moet expliciet benoemd worden. Dit geldt ook voor de rol die het Rijk voor zichzelf ziet bij het zorgdragen dat keuzes met betrekking tot 'water en bodem sturend' ook daadwerkelijk worden doorgevoerd, ook in ruimtelijke besluitvorming (zie punt 2) en niet alleen in niet-bindende planvorming.

³ Zoals ook wordt bepleit door de Rli, Zie p. 55 van het advies:
<https://www.rli.nl/publicaties/2021/advies/geef-richting-maak-ruimte>

- Maak duidelijk hoe ook *juridisch* (onder meer met behulp van het instrumentarium van de Omgevingswet) wordt gewaarborgd dat de ambities daadwerkelijk worden bereikt en op welke termijn. Maak duidelijk welke instrumenten inzetbaar zijn voor welke partijen. Geef aan welke nationale keuzes ook juridisch naar de ruimtelijke besluitvorming zullen moeten doorwerken en waar volstaan kan worden met een beleidsmatige verankering (Novi, NOVEX, bestuursakkoorden, etc.). Bodem en ruimte sturend was begin jaren 2000 ook al *beleidsmatig* verankerd (bijvoorbeeld in de Nota Ruimte, 2006), maar dat heeft niet kunnen voorkomen dat de grenzen van het bodem- en watersysteem zijn bereikt en op bepaalde punten zijn overschreden. Gelet op de urgentie en omvang van de geschetste problematiek, is het dan ook de vraag of 'water en bodem sturend' ook in juridische zin voldoende stevig zal worden verankerd.
- De structurerende keuzes in de kamerbrief zijn nogal ongelijksoortig. Sommige zijn vrij hard / ingrijpend, andere vrij zacht en nog weer andere zijn eigenlijk (nog) geen keuzes maar meer verwijzingen naar keuzes die nog gemaakt moeten worden. Het is te overwegen die anders te benoemen.

Quick scan Water en Bodem Sturend

Datum 4 oktober 2022

Inleiding

Het kabinet heeft besloten dat water en bodem sturend worden in de ruimtelijke inrichting van Nederland. Het ministerie van IenW heeft daartoe een uitwerking gemaakt met daarin structurerende keuzes en maatregelen. Deze structurerende keuzes en maatregelen zijn opgenomen in de brief "Water en Bodem Sturend".

RWS heeft een conceptversie van deze brief ontvangen op 20 september 2022 om te toetsen op uitvoerbaarheid middels een quick scan. Een quick scan geeft een beeld *op hoofdlijnen* van de uitvoerbaarheid van het voorstel en wordt in principe in een korter tijdsbestek uitgevoerd dan een reguliere uitvoerbaarheidstoets. Door in dit stadium van de uitwerking al rekening te houden met uitvoerbaarheid en de uitvoeringskennis te benutten, werken beleid en uitvoering samen toe naar uitvoerbaar beleid.

Dit document bevat de resultaten van de quick scan. De quick scan is uitgevoerd in twee weken, is gebaseerd op expert judgement en is geen vervanging van de reguliere uitvoerbaarheidstoets. De oordelen en aanbevelingen zijn nadrukkelijk bedoeld als handreikingen om gezamenlijk verder te werken aan de uitwerking en aan het gewenste resultaat. Bij de verdere uitwerking is RWS beschikbaar om met uitvoeringskennis bij te dragen aan de uitvoerbaarheid van de structurerende keuzes en maatregelen.

1 Aanpak

Bij een quick scan ligt de focus op vijf categorieën vragen:

1. Doel, resultaten en governance:
Is het beoogde doel haalbaar binnen het gestelde tijdsplan?
2. Taak en middelen:
Zijn de taak en de beschikbare middelen helder en toereikend?
3. Toerusting organisatie:
Wat heeft RWS nodig om dit beleid goed uit te kunnen voeren?
4. Markt, burgers en bedrijven, (omgevings)partners
*Wat zijn de mogelijke effecten van het beleid en welke risico's zien we?
Waarmee rekening te houden?*
5. Andere ontwikkelingen
*Is er samenloop met andere (Europese) ontwikkelingen in beleid en
regelgeving?*

Inhoudelijke, juridische en financiële experts hebben onder verantwoordelijkheid van de betrokken hoofdingenieur-directeur een gezamenlijk oordeel per categorie geformuleerd.

In principe zijn de volgende oordelen zijn mogelijk:



Wel uitvoerbaar



Moeilijk uitvoerbaar



Niet uitvoerbaar



Niet te toetsen

2 Uitkomsten

2.1 Reflectie

Om uitwerking te geven aan de ambitie om water en bodem sturend te laten zijn in de ruimtelijke inrichting van Nederland, introduceert IenW een aantal structurerende keuzes en maatregelen om water en bodem sturend te maken in de ruimtelijke ordening (WBS). **RWS is blij met het gedachtengoed van WBS en ondersteunt de introductie van structurerende keuzes en maatregelen van harte:** er zijn (ruimtelijke) keuzes nodig, niet alles kan overal (meer). Dat vergt een cultuuromslag, want het geloof in de maakbaarheid van ons land zit diep in de genen, ook bij RWS. De urgentie om water en bodem sturend te maken in de ruimtelijke ordening is vanuit het perspectief van RWS groot. De marges in de beheerruimte van het hoofdwatersysteem zijn op veel plaatsen nu reeds heel smal, terwijl de druk op het systeem door klimaatverandering alleen maar toeneemt.

Het vaststellen van structurerende keuzes en maatregelen om water en bodem sturend te maken in de ruimtelijke ordening vraagt om fundamentele keuzes die mogelijk aanzienlijke maatschappelijke impact hebben. Deze consequenties zullen in de uitvoering heel direct zichtbaar en voelbaar worden. In lijn met hoofdstuk 1 uit het coalitieakkoord is het de taak aan politiek, beleid en uitvoering om hier als overheid *gezamenlijk* invulling aan te geven op een manier die betrouwbaar en rechtvaardig is. Dit vraagt o.a. om een transparante overheid, begrijpelijke communicatie en oog voor de menselijke maat.

WBS is kaderstellend voor het inrichten van de fysieke ruimte met het oog op o.a. klimaatverandering en draagt bij aan het klimaatbestendig zijn van Nederland in 2050 conform de ambitie van het Deltaprogramma Ruimtelijke Adaptatie (DPRA). Aanvullend hierop zijn ook kaders nodig voor de klimaatadaptatieve ontwikkeling en het beheer van de netwerken die RWS beheert: het hoofdwatersysteem, hoofdvaarwegennet en hoofdwegennet (inclusief natuur-areaal). Deze netwerken kunnen niet los worden gezien van hun omgeving en hebben eveneens te maken met de impact van klimaatverandering. Vooralsnog is het nog niet duidelijk wat voor deze netwerken de concrete beleidsdoelen zijn die moeten worden gerealiseerd om in 2050 klimaatadaptatief te zijn conform het DPRA.

2.2 Oordeel



Niet te toetsen

De conceptbrief WBS geeft een groot aantal structurerende keuzes en maatregelen. RWS kiest ervoor om niet op de individuele keuzes en maatregelen te reageren maar op hoofdlijnen een gebalanceerd oordeel te geven. Dat oordeel is vooralsnog dat vanuit RWS de structurerende keuzes en maatregelen zoals opgenomen in de brief **niet te toetsen** zijn vanwege het ontbreken van de doelstellingen en de te behalen resultaten waar met de genoemde structurerende keuzes en maatregelen op wordt gestuurd. In de bijlage bij deze scan is aanvullend voor een aantal structurerende keuzes en maatregelen aangegeven wat het perspectief van RWS is op deze keuzes als dat afwijkt van het oordeel *niet te toetsen*.

De volgende bevindingen hebben geleid tot het oordeel *niet te toetsen*.

1. Doel en toekomstbeeld nog onduidelijk

De brief geeft geen duidelijkheid over het doel waar naartoe moet worden gewerkt met de structurerende keuzes en maatregelen zoals deze worden voorgesteld. Er kan op basis van de brief geen inschatting gemaakt worden van het doelbereik en van de daarmee samenhangende resultaten die het kabinet wil bereiken.

Een heldere en duidelijke richting of beeld van Nederland in 2050 met water en bodem als structurerende keuzes helpt waterbeheerders om conform de bedoeling van het beleid te handelen in de uitvoering en daar ook snel mee te beginnen. Het formuleren van doelen tot 2100 is vanuit de perspectief van de uitvoering wenselijk, gezien de benodigde termijnen voor de voorbereiding, realisatie van projecten en de levensduur van onze assets.

Bovendien is het ontbreken van een helder en uitlegbaar doel in de brief, inclusief het bewustzijn van de betekenis ervan voor de maatschappij in niet-technische termen, een risico voor het draagvlak om water en bodem sturend te maken bij andere departementen, burgers en bedrijven. Het aanpassingsvermogen van deze groepen, vanwege het feit dat niet alles overal meer kan, is van groot belang voor het succes van het beleid. Zonder draagvlak wordt de uitvoering moeilijker, vanwege de benodigde, vaak complexe afstemming in de projecten.

2. Inzicht in de relatie met andere opgaven ontbreekt nog

Het beeld van Nederland in 2050 helpt - met water en bodem als sturende principes - ook om de relatie met andere opgaven in de ruimtelijke inrichting inzichtelijk te maken. Het is op basis van de brief nog onduidelijk hoe WBS zich tot andere opgaven in de ruimte, zoals de energietransitie, stikstof en de woningbouwopgave verhoudt. De samenhang tussen de verschillende rijksdoelen in het startpakket voor de gebiedsprocessen van de provincies is daarom een aandachtspunt, zeker gelet op het feit dat de provincies opdracht hebben om de komende maanden de ruimtelijke puzzel te gaan leggen. Met name bij de woningbouwopgave is het van belang dat er heldere kaders vanuit WBS worden meegegeven op welke plekken niet meer gebouwd kan worden, op welke plekken wel, en waar alleen onder voorwaarden.

3. Juridisch instrumentarium moet nog ontwikkeld worden

Inzicht in het toekomstige (juridische) instrumentarium en de grondslag van de keuzes en maatregelen ontbreekt. Om effect te sorteren zullen de structurerende keuzes vanzelfsprekend ook een sturend karakter moeten hebben. Vrijwel overal in Nederland is het nodig om rekening te houden met de (on)mogelijkheden van het bodem- en watersysteem. Zonder instrumentarium kan RWS niet handelen conform de structurerende keuzes. Bijkomend aandachtspunt hierbij is dat de Omgevingswet per 1 januari 2023 wordt ingevoerd en de in de brief benoemde vergunningplichten hiermee veelal komen te vervallen. In de plaats daarvan komen er algemene regels en specifieke zorgplichten, waardoor normen niet vooraf maar pas achteraf te handhaven zijn.

Tegelijkertijd betekent het aankondigen van beleid - terwijl het juridisch instrumentarium nog moet worden ontwikkeld - dat RWS zich naar verwachting midden in het speelveld zal gaan bevinden tussen welke (regionale) ruimtelijke plannen wel en welke niet langer op steun (en uiteindelijk een vergunning) kunnen rekenen. In de brief wordt onvoldoende helder wat het handelingsperspectief voor RWS is in het interbellum tussen aangekondigd beleid en juridische instrumentarium dat van kracht wordt. Ook verwacht RWS dat een run zal gaan plaatsvinden op vergunningen volgens de nu vigerende procedures. Het is van groot belang om op korte termijn duidelijkheid en handvatten te krijgen voor de uitvoering.

Aanbevelingen

Vanuit de taken en verantwoordelijkheden van RWS is het van belang dat het gedachtengoed en de gekozen richting van WBS slaagt. Het succes van WBS valt of staat met de verdere uitwerking. Met het oog op de verdere uitwerking door DGWB, doet RWS de volgende aanbevelingen om de uitvoerbaarheid van WBS te borgen:

2.2.1 *Betrokkenheid RWS bij de verdere uitwerking*

Als bevoegd gezag, beheerder en uitvoerder kan en wil RWS graag actief bijdragen aan de uitwerking van WBS en hier concrete afspraken over maken. RWS denkt hierbij onder andere aan:

- Het bespreekbaar maken van dilemma's vanuit de uitvoering om de structurerende keuzes te helpen vorm te geven;
- Het inzichtelijk maken van de impact op de projecten en verdere uitvoering van IenW-beleid;
- Het bijdragen aan het bepalen de beleidsdoelstellingen door IenW voor het klimaatadaptief maken van de netwerken die RWS beheert in de context van WBS.

2.2.2 *Instrumentarium om WBS toe te passen*

De (juridische) instrumenten waarmee de waterbeheerders de keuzes kunnen toepassen (in de context van de Omgevingswet) vragen aandacht. O.a. het versterken van de watertoets kan hieraan bijdragen. Alleen dan kunnen de structurerende keuzes echt kaderstellend worden aan de tafels waar de gebiedsgerichte uitwerking van de transities wordt vormgegeven. Dit vraagt bovendien om een goede onderbouwing. Die onderbouwing en sturing kan en moet – mede – komen vanuit de huidige en toekomstige (on)mogelijkheden vanuit het beheer van de bodem- en watersystemen, waaronder uiteraard het hoofdwatersysteem in beheer van Rijkswaterstaat.

2.2.3 *Communicatie: WBS als brede maatschappelijke opgave*

De betekenis en impact op de ruimte van het uitvoeren van de structurerende keuzes van WBS en de bijbehorende maatregelen is groot. De maatschappij zal in de toekomst niet meer als vanzelfsprekend kunnen rekenen op de huidige functies en prestaties van het water- en bodemsysteem. Het vergt een cultuuromslag en een lange adem. Goede uitleg van het wat en waarom is essentieel voor draagvlak en betrokkenheid van burgers en bedrijven. Het bieden van een wenkend perspectief, met aandacht voor wat wel mogelijk is – zoals de gunstige locaties voor land- en woningbouw, de voordelen voor de natuur of de mogelijkheden van klimaatadaptief bouwen helpt bij het voeren van dit breed maatschappelijk debat.

2.2.4 *Betrokkenheid waterbeheerders bij de regionale uitwerking door provincies*

De toepassing van de per gebiedstype geformuleerde structurerende keuzes vergt uiteraard regionaal maatwerk, en daarmee een gebiedsgerichte aanpak. Het is cruciaal dat RWS en de waterschappen als beheerders van de watersystemen een stevige rol krijgen bij de uitwerking van de beslisregels én een plek aan tafel krijgen bij de regionale doorvertaling van de structurerende keuzes en maatregelen. De internationale afstemming van deze structurerende keuzes in de stroomgebied-overleggen met onze buurlanden verdient ook aandacht.

2.2.5 *Richt een robuuste interbestuurlijke organisatie in voor de realisatie van Water en Bodem Sturend*

Het waarmaken van de structurerende keuzes en maatregelen om water en bodem sturend te maken in de ruimtelijke ordening vraagt om *langjarige* inzet en afstemming tussen veel departementen en overheidslagen. Een snel veranderend

klimaat vraagt tevens om een robuust adaptief werkproces. De inrichting van een interbestuurlijke organisatie – vergelijkbaar met het Nationaal Deltaprogramma of het Programma Noordzee – kan voor verbinding, versnelling en draagvlak zorgen.

2.2.6 *Breng een prioritering aan*

Niet alle structurerende keuzes en maatregelen kunnen tegelijkertijd toegepast en uitgevoerd worden, gezien de uitwerking en afstemming die ze vragen. Het zal een langjarig traject zijn. Het is verstandig nu al na te denken welke keuzes en maatregelen prioriteit hebben en welke langer kunnen wachten. Maak daarvoor een uitvoeringsagenda voor de korte, middellange en lange termijn om de prioritering nader te duiden en daarmee te kunnen sturen.

2.3 Overzicht belangrijkste inzichten

Aspect	Toelichting
Doel, resultaten en governance	RWS ondersteunt de in de brief gestelde richtingen. De realisatie van de ambitie om water en bodem sturend te maken in de ruimtelijke ordening zal naar verwachting het beheerwerk van RWS in de toekomst makkelijker maken. Tegelijkertijd vraagt RWS ook aandacht voor het volgende: - In de brief wordt te weinig aandacht geschonken aan de stip op de horizon waar WBS naartoe werkt. De doelen en de te behalen resultaten zijn nog onduidelijk. - De brief bevat veel doelstellingen die soms tegenstrijdig zijn (structurele peilopzet in veenweidegebieden en ruimte voor waterberging) en niet ten opzichte van elkaar geprioriteerd zijn. - Betrokkenheid van de waterbeheerders (RWS en Waterschappen) in de verdere uitwerking door IenW en toepassing door de provincies in de gebiedsprocessen is essentieel, hier wordt nu in de brief nog weinig richting aan gegeven - Water en Bodem zijn zeer nauw aan elkaar verbonden en in feite één systeem. De indeling van de brief (met aparte paragrafen voor water en bodem) lijkt te suggereren dat het twee losse entiteiten zijn. Het systeem consequent als geheel benaderen verhoogt het 'water- en bodemsysteem'-bewustzijn. - Hoewel er in de brief aandacht is voor (chemische) waterkwaliteit, blijft de noodzaak voor ecologische waterkwaliteit en in bredere zin de essentiële rol van natuur en natuurontwikkeling onderbelicht. - Grondwater wordt als verbindend element in het water- en bodemsysteem diffuus door de hele nota behandeld bij zowel water als bij bodem. Aandacht en maatregelen verliezen hiermee kracht. - Het effect van de WBS structurerende keuzes op de zoetwatervoorziening is in de brief nog onderbelicht. - De samenhang met de andere grote ruimtelijke vraagstukken en transitie wordt slechts zeer beperkt

Aspect	Toelichting
	toegelicht, terwijl die essentieel zijn voor de uitwerking. - Het formuleren van doelen tot 2100 is vanuit de perspectief van de uitvoering wenselijk, gezien de benodigde termijnen voor de voorbereiding, realisatie van projecten en de levensduur van onze assets. - Zorg met een uitvoeringsagenda op de korte, middellange en lange termijn voor prioritering en fasering van de genoemde maatregelen.
Taak en middelen	Het is vooralsnog onduidelijk welke taak en middelen RWS krijgt bij de uitvoering van de structurerende keuzes en maatregelen. Dat is overigens in dit stadium van de uitwerking van WBS te verwachten. Bij de nadere uitwerking van de doelen en structurerende keuzes dient hier aandacht aan te worden geschonken en kan in afstemming met RWS een inschatting worden gemaakt of de middelen (capaciteit, tijd, geld) voldoende zijn. - Het wordt uit de brief niet duidelijk welke opgave/taak voortkomend uit de structurerende keuzes bij welke overheidslaag of daarbuiten wordt gelegd (veel wordt gesproken over maken van afspraken, onduidelijk is hoe we kijken naar de verantwoordelijkheidsverdeling tussen de verschillende overheidslagen). - Het is onduidelijk binnen welk tijdspad de genoemde maatregelen gerealiseerd moeten zijn. - De financiële paragraaf is nog niet ingevuld. Enkele maatregelen zullen naar verwachting om forse investeringen vragen, zoals het HWS inrichten voor een 1:20 situatie bij het meest extreme klimaatscenario en extra water aanvoeren naar het veenweidegebied. Dit vraagt om nadere uitwerking. - Een aantal maatregelen en structurerende keuzes rond grondverzet heeft mogelijk grote impact op de civieltechnische werkzaamheden die RWS samen met de grond-, weg- en waterbouwsector verricht voor de ontwikkeling en het beheer van de netwerken. Het is onduidelijk of en hoe deze impact is afgewogen.
Toerusting organisatie	In algemene zin heeft RWS nadere uitwerking nodig om een goede inschatting te kunnen maken of de organisatie toegerust is om WBS uit te voeren. De omvang en verwachte impact van het beoogde beleid maakt dat een uitgebreide uitvoerbaarheidstoets op het moment dat duidelijk is wat wanneer bereikt moet worden incl. het instrumentarium dat hiervoor beschikbaar is, sterk aan te raden is om een realistische inschatting te maken of RWS voldoende toegerust is en wat nodig is om RWS de toegedeelde taken uit te kunnen laten voeren. Aanvullend daarop het volgende: - Hoewel bij diverse maatregelen een doorkijk wordt gegeven naar het te ontwikkelen of aan te passen

Aspect	Toelichting
	(juridisch) instrumentarium, is in algemene zin de grondslag om te handelen conform de structurerende keuzes nog niet helder en/of moet nog ontwikkeld worden. - Het aankondigen van beleid terwijl het juridisch instrumentarium nog moet worden ontwikkeld, geeft het risico dat andere overheden / initiatiefnemers ruimtelijke plannen versneld door de vigerende procedures halen. De financiële en ruimtelijke consequenties voor gemeenten en projectontwikkelaars zijn immers groot. RWS zal zich naar verwachting midden in het spanningsveld bevinden van welke (regionale) ruimtelijke plannen wel en welke niet langer op steun (en uiteindelijk een vergunning) kunnen rekenen. Het is van groot belang om op korte termijn duidelijkheid en handvatten te krijgen voor de uitvoering. - Bij de uitwerking van het juridisch instrumentarium is het van belang om rekening houden met de principes en de aanstaande invoering van de Omgevingswet. Voorbeeld: de in de brief benoemde vergunningplichten komen veelal met de Omgevingswet te vervallen, met in de plaats daarvan algemene regels en specifieke zorgplichten, waardoor normen niet vooraf maar pas achteraf te handhaven zijn. De huidige opzet kan tot verwarring leiden bij vergunningverlening, ook omdat in de brief wordt aangegeven dat de VTH-keten moet worden versterkt. De toepassing van de structurerende keuzes voor WBS vraagt een andere capaciteit, houding, en vaardigheden van de collega's die ermee gaan werken, deze moeten nog (verder) opgebouwd worden. - Er wordt niet in ogenschouw genomen in hoeverre bestaande vergunningen en de effecten daarvan van invloed zijn op het bereiken van de geformuleerde doelstellingen. - Het is van groot belang dat RWS als beheerder en vergunningverlener van het hoofdwatersysteem vroegtijdig betrokken wordt bij de nadere uitwerking van deze structurerende keuzes. Bovendien is RWS gebiedspartner in de regio. Daarbij hoort een stevige rol bij de uitwerking van de structurerende keuzes en het bijbehorend handhaving- en vergunningsinstrumentarium én een plek aan tafel bij de regionale doorvertaling van de structurerende keuzes en maatregelen. De capaciteit hiervoor is op dit moment echter beperkt en vraagt om keuzes. - Water en bodem sturend vraagt om een andere denkwijze over de functies van het systeem. Het water en bodem systeem is daarbij leidend. De nu heersende logica van functiegebruik op onze

Aspect	Toelichting
	netwerken verandert. Gebruikers zullen in de toekomst wellicht niet meer vanzelfsprekend kunnen rekenen op de huidige prestaties van het hoofdwatersysteem of hoofdwaarwegennet. Dit levert naar verwachting dilemma's op in de uitvoering. RWS gaat graag in gesprek over deze dilemma's teneinde om de structurerende keuzes te helpen vorm te geven. - De inrichting van een robuuste beleid- en uitvoeringscyclus om adaptief met een snel veranderend klimaat om te kunnen gaan verdient aandacht en is nog onderbelicht.
Markt, burgers en bedrijven	De communicatie door het ministerie over de structurerende keuzes en maatregelen richting maatschappij verdient stevige aandacht. De fundamentele keuzes die in deze brief worden gemaakt zullen grote impact op de ruimte hebben en hebben effect op waar mensen kunnen wonen of op welke wijze bedrijven kunnen vestigen of ontwikkelen. Voor draagvlak en betrokkenheid is goede communicatie essentieel. Dit bevordert ook de uitvoerbaarheid door RWS. Aanvullend: - Een groot aantal structurerende keuzes en maatregelen heeft zeer grote (financiële) consequenties voor burgers en bedrijven. In de brief blijven de te verwachte effecten voor burgers en bedrijven onderbelicht. Zolang hen geen zicht wordt geboden op wat die effecten zijn of en op welke wijze negatieve effecten worden gemitigeerd, dan wel gecompenseerd of welke alternatieven er zijn voor het wegvallen van bestaande mogelijkheden zal de bereidheid bij burgers en bedrijven om te leveren er niet zijn en zullen bestuurlijke, en andere omgevingspartners huiverig zijn om met het Rijk samen te werken aan het bereiken van de geformuleerde doelstellingen. Te verwachten valt dat dit zal leiden tot vertraging van projecten ter realisering van die doelstellingen. - Aandacht voor wat wel kan, zoals gunstige locaties voor land- en woningbouw, de positieve effecten op de natuur en aansprekende voorbeelden uit de praktijk is behulpzaam bij voeren van het maatschappelijk debat over deze urgente en noodzakelijke keuzes in de ruimtelijke ordening. - Vertraging bij huidige KRW en PAGW projecten is niet uitgesloten wegens aanpassingen in peilbeheer, gebruik ruimte in uiterwaarden en ander grondverzet. De impact op deze projecten moet nog in kaart gebracht worden.

Aspect	Toelichting
Andere ontwikkelingen in beleid en maatschappij	De huidige geopolitieke en economische ontwikkelingen (de oorlog in Oekraïne, de toenemende inflatie, de krapte op de arbeidsmarkt, o.a.) en een snel veranderend klimaat stellen grenzen aan de maakbaarheid van het beleid, en vragen tegelijkertijd om langjarige en consequente aandacht en prioritering van de opgaven met betrekking tot klimaatverandering. Ook inhoudelijk gezien zijn er veel raakvlakken met andere beleidsontwikkelingen. Deze zaken kunnen niet los van elkaar gezien worden en vragen om een samenhangende aanpak: - Basiskwaliteitsniveau infrastructuurnetwerken. De basiskwaliteit kan zonder concrete doelstellingen en bijbehorende maatregelen voor klimaatadaptatie niet gegarandeerd worden in een snel veranderend klimaat. - Strategie Klimaatneutrale en Circulaire Infraprojecten (KCI) - Regioprocessen door de provincies (versnellingsafspraken woningbouw, NPLG, energietransitie), en de concurrentie voor schaarse ruimte in de ruimtelijke ordening, ook in relatie tot de beheertaak van RWS. - Transitie in landbouw en natuur. - De stikstofaanpak. - Natura2000, en de rol van RWS als voortouwnemer van 25 gebiedsbeheerplannen. - De energietransitie, waaronder de warmtetransitie. - EU Green Deal -inclusief het Fit for 55 maatregelenpakket, de EU-biodiversiteitstrategie, de EU Natuurherstelwet (voorstel) en de EU-bodemstrategie. - Kaderrichtlijn Water (KRW) en Programmatische Aanpak Grote Wateren (PAGW) - Integraal RivierManagement (IRM) - Beleidstafels droogte en wateroverlast - Afstemming internationale stroomgebied overleggen: Internationale Commissie ter bescherming van de Rijn (ICBR), de Internationale Maascommissie (IMC), de Internationale Scheldecommissie (ISC) en de Internationale Stuurgroep Eems.

Bijlage – tabel perspectief RWS op structurerende keuzes en maatregelen

p.	Tekst uit brief	Perspectief RWS
6	<i>Om het waterbergend vermogen en de zoetwatervoorraad van onze nationale regenton te garanderen staan we geen nieuwe landaanwinning (eilanden) toe in het IJsselmeergebied, met uitzondering van overstroombare natuur. Partijen houden hier vanaf heden rekening mee en het Barro of de BKL onder de Omgevingswet wordt hierop in 2026 aangescherpt. Ook de voorwaarden voor buitendijks bouwen op het bestaande land worden aangescherpt, binnen de huidige maximaal toegestane uitbreidingsruimte.</i>	Deze structurerende keuzes zijn niet uitvoerbaar wanneer het <u>vanaf heden</u> moet. De reden hiervoor is dat het juridische instrumentarium om het principe te effectueren nog ontwikkeld moet worden. De verwachting is dat deze formulering tot verwarring en extra werk zal leiden, bijvoorbeeld in relatie tot vergunningverlening en lopende initiatieven.
6	<i>Om onze rivieren klimaatrobuuster te maken en toekomstige schade te voorkomen, staan we in de uiterwaarden geen nieuwe bebouwing meer toe. Partijen houden hier vanaf heden rekening mee en de Beleidslijn Grote Rivieren (BGR) wordt hierop geëvalueerd en aangescherpt.</i>	
8	<i>Om ervoor te zorgen dat nieuwe koelwaterlozingen geen nadelige gevolgen hebben voor het ontvangende oppervlaktewater van onze grote rivieren, passen we in 2023 de beoordelingssystematiek warmtelozingen aan. We werken hierbij toe naar een maximumtemperatuur in het ontvangend water van 25 °C conform de doelstelling in de KRW.</i>	In de uitvoerbaarheidstoets op het voornemen voor de wijziging van de beoordelingssystematiek warmtelozingen van 13 juni 2022 (RWS-2022/17795) waar de 25°C in opgenomen was, heeft RWS het volgende oordeel gegeven: - het beleidsdoel is met de voorgenomen wijziging niet haalbaar. Dit oordeel is gebaseerd op het feit dat door de buitenlandse warmtevracht en de klimaatverandering het temperatuurdoel al overschreden wordt, de noodzaak om aan het huidige temperatuurdoel vast te houden onvoldoende vaststaat, en de voorgestelde oplossing averechtse effecten kan veroorzaken. - voor RWS is de voorgenomen wijziging moeilijk uitvoerbaar. Dit oordeel is gebaseerd op de verwachte impact op vergunningverlening en juridische functies (capaciteitsbeslag, bezwaar & beroep), en de juridische kwetsbaarheid van de besluiten.

p.	Tekst uit brief	Perspectief RWS
13	<i>Wordt bodemverstoring door ontgraving tegengegaan en wordt grond hoogwaardig hergebruikt. Het rijk start hier als opdrachtgever zelf pilots voor.</i>	Ontgravingen t.b.v. civiel-technische werkzaamheden hebben een maatschappelijk doel, zoals waterveiligheid of waterkwaliteit waarbij vanuit duurzaamheids- en kosten oogpunt onnodig ontgraven al wordt voorkomen. Ook veel beheersmaatregelen (bv voor stikstof) vragen grondverzet. Denk aan het plaggen of het afgraven van een verdroogde en verruigde bovengrond. RWS en andere opdrachtgevers in de GWW doen via pilots op dit moment al veel kennis op met hoogwaardig (her)gebruiken van gebruik van grond (en bagger). Dit om toe te werken naar circulaire economie, waarin zuinig wordt omgegaan met grondstoffen zoals grond en bagger die bij werkzaamheden vrijkomt maar ook met oppervlakte-delfstoffen, en de schaarser wordende (bodem)voorraden omwille van de leveringszekerheid worden beschermd. Dit onderwerp verdient daarom nadere uitleg en nuancering in de brief.
		Aanpassen van het in de brief geschetst beleid op het punt van sedimentwinning uit de rivieren is noodzakelijk om het negatieve effect van de bodemerosie niet nog verder te vergroten.