

Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat  
Directie Participatie  
Postbus 20901  
2500 EX Den Haag

### **Digitaal verzonden**

Datum : 20 februari 2024

Betreft : Zienswijze Ontwerp Nationaal Programma Landelijk Gebied

Contactpersoon : Theo Vogelzang (06-30246702; t.vogelzang@landschappen.nl)

Geachte mevrouw/heer,

Hierbij maken wij als LandschappenNL, samen met de Natuur en Milieufederaties, de Federatie Ruimtelijke Kwaliteit en de Federatie Instandhouding Monumenten, graag gebruik van de mogelijkheid om in uw richting een zienswijze te ventileren, waarmee wij ons standpunt over het Ontwerp NPLG, zoals dat gepubliceerd is op 15 december 2023, onder uw aandacht brengen.

### ***Appreciatie***

Wij zijn om te beginnen zeer content met het voorliggende Ontwerp NPLG omdat wij van mening zijn dat het Rijk hiermee een duidelijk en helder richtinggevend kader opgesteld heeft, wat ons inziens een belangrijke rol kan spelen in de gebiedsprocessen die op termijn de toekomst van het landelijk gebied in ons land vorm moeten gaan geven. In het Ontwerp NPLG zijn alle doelen en structurerende keuzes die aan de orde zijn in het landelijk gebied op een inzichtelijke manier samengevat en wordt er ook op heldere wijze uiteengezet wat die doelen en structurerende keuzes gaan betekenen voor de provinciale overheden en voor de gebiedsprocessen die die overheden aan gaan sturen.

Wij zijn met name ook content over de integraliteit van het Ontwerp NPLG. Meerdere malen wordt, ons inziens terecht, betoogd dat de gebiedsprocessen in de provincies niet elke keer weer opnieuw met nieuwe doelstellingen voor nieuwe thema's geconfronteerd kunnen worden. De wijze waarop nu in het Ontwerp NPLG doelstellingen en structurerende keuzes voor de gebiedsprocessen aan elkaar geknoopt worden, kan zeker op onze instemming rekenen. Daarbij zijn wij met name content over de wijze waarop de doelstellingen op het gebied van de groenblauwe dooradering (GBDA) van het landelijk gebied uitgewerkt en geconcretiseerd zijn. Wij constateren dat daarbij in belangrijke mate aansluiting gezocht is bij het Aanvalsplan Landschap dat wij in het recente verleden, samen met een groot aantal andere organisaties, gepresenteerd hebben. Dat stellen wij zeer op prijs.

### ***Algemene opmerkingen***

In het onderstaande gaan we met name in op hetgeen in het Ontwerp NPLG gesteld wordt over de doelen en de structurerende keuzes van het programma, alsmede de rol van burgers en vrijwilligers bij de uitvoering van het NPLG. Daaraan voorafgaand hebben we enkele algemene vragen en opmerkingen, waarover wij graag meer duidelijkheid zien. Het gaat daarbij om de volgende onderwerpen:

1. Wij maken ons zorgen over de juridische status van de provinciale programma's voor het landelijk gebied. In het Ontwerp-NPLG wordt diverse malen gesteld dat de provinciale programma's niet juridisch bindend zijn ('een onverplichtend karakter hebben') voor alle betrokken overheids-partijen, maar alleen gelden voor de provincies en andere overheidslagen die deze provinciale programma's vaststellen (pagina 10). Onze conclusie is dat het dus van belang is dat zowel de gemeenten als de waterschappen deze programma's mede ondertekenen. Als dat niet zo is dan is hun bijdrage slechts vrijblijvend. Wordt deze conclusie gedeeld?
2. Het NPLG lijkt een tandeloze tijger te worden nu de budgetten nog steeds onzeker zijn. Wij hopen dan ook dat het Transitiefonds in zijn geheel beschikbaar komt voor de uitvoering van het NPLG. Naast het Transitiefonds moet hierbij wat ons betreft ook nadrukkelijk gekeken worden naar andere financieringsbronnen, zoals de Structurele Aanpak Stikstof, het Klimaatakkoord en het GLB. En ook dan is aanvullende financiering van andere overheden en wellicht private bronnen naar alle waarschijnlijkheid nog nodig. Vraag is nu wat totale budget is dat beschikbaar is voor de uitvoering van het NPLG en zullen de doelen daarmee ook inderdaad gehaald zullen worden?
3. Daarnaast constateren wij dat het NPLG niet alleen geld kost, maar ook baten oplevert. In hoeverre is er aandacht voor die baten in relatie tot het doelbereik van het NPLG? Is er in dat kader een Maatschappelijke Kosten Baten Analyse opgesteld voor het Ontwerp NPLG? Zijn de baten van het NPLG überhaupt in beeld gebracht en ook financieel inzichtelijk gemaakt?
4. De inzet van extra geld voor natuurbeheer is onontbeerlijk voor de uitvoering van het NPLG. Dat geldt zowel voor het ANLb als het SNL. Daarbij moeten de vergoedingen naar onze mening langjarig zijn en meer dan een deel van de onkosten. Er is een groei van het ANLb voorzien van 180.000 ha in de periode tot 2030 (zo'n 16% van het cultuurlandschap in ons land). Onduidelijk is daarbij hoe dit areaal wordt ingezet en wat de zwaarte van de pakketten in de betreffende gebieden is. Kunt u daar meer duidelijkheid over geven?
5. Wij missen in het Ontwerp NPLG een passage over wat er gebeurt als de doelen niet gehaald worden. Stel dat de inspanningen van alle provincies gezamenlijk niet leiden tot het voldoen aan de landelijke doelen. Wat gaat het Rijk dan doen om die doelstellingen wel te realiseren en hoe worden de provincies hier dan op aangesproken? Hoe wordt voorkomen dat Rijk en provincies op elkaar gaan wachten in discussies over geld en doelbereik?

### **Over de rol van burgers en vrijwilligers in het Ontwerp NPLG**

De Nederlandse burger is vooral in de lijdende vorm aanwezig in het NPLG. In zeker opzicht wordt wel rekening met het belang van de burger bij de transitie in het landelijk gebied via de volgende passage: "om de balans te herstellen en een toekomst voor het landelijk gebied te creëren, brengt de overheid de belangen van boeren, burgers, natuur, water en klimaat samen in het NPLG." (p.7). En ziet dat de burger profiteert van de impact die de transitie zal hebben: de transitie in het landelijk gebied heeft "grote impact op de mensen die er wonen, werken en recreëren" (p.3). Maar verder heeft de burger in het ontwerp NPLG blijkbaar zelf geen deel aan de transitie, of kan daar invloed op uitoefenen. Zie u mogelijkheden om de burger actiever te betrekken bij de uitvoering van het NPLG?

We onderschrijven de constatering van de minister dat: "Burgers en ondernemers behoefte hebben aan duidelijkheid en perspectief" (p. 10) en ook dat voor de uitvoering "passend instrumentarium en financiering nodig is" (p.10). Deze middelen en instrumenten bieden in het ontwerp NPLG echter alleen perspectief aan ondernemers in gebieden: "Deze middelen/instrumenten ondersteunen de transitie en bieden perspectief aan ondernemers in de gebieden" (p.10). Dit gaat voorbij aan de bijdrage die ook burgers in het landelijk gebied kunnen leveren aan de omgevingskwaliteit van natuur, water en bodem en de leefbaarheid. Komt hier ook een instrumentarium voor?

Ruim 100.000 mensen in Nederland zetten zich jaarlijks vrijwillig in door te ‘tellen, vertellen en herstellen’: als vrijwilliger bijdragen aan onderhoud en monitoring, ook in het landelijk gebied. Bijvoorbeeld door aanleg en onderhoud van landschapselementen in de groenblauwe dooradering, of door bescherming van boerenlandvogels. Vrijwillige inzet heeft niet zelden een grote impact op (dorps)gemeenschappen: vrijwilligersgroepen geven vaak handelingsperspectief aan betrokken bewoners op hun groene leefomgeving, geven de samenwerking met agrariërs en hun sociale omgeving vorm, dragen bij aan de sociale cohesie en acceptatie. Niet zelden komt het vrijwilligerswerk voort uit dorpsraden of is een onmisbaar onderdeel van het agrarisch natuurbeheer. Voor deze betrokken burgers is een concreet instrumentarium gericht op handelingsperspectief en passende ondersteuning nodig. Wordt in het kader van de uitvoering van het NPLG ook over een degelijke instrumentarium nagedacht en zo ja, aan welke concrete maatregelen wordt dan gedacht?

Ook een natuurinclusieve inrichting en beheer van particulier grondbezit, erven en tuinen in het landelijk gebied kan een bescheiden, maar niet onbelangrijke, bijdrage leveren aan realisatie van de natuur- en klimaatdoelen. Wij verzoeken u om in de definitieve versie van het NPLG ook aandacht aan deze aspecten te besteden.

### ***Over de doelen van het NPLG (hoofdstuk 2)***

Onze eerste vraag hierbij is wat de grondslag is van de wijze waarop de landelijke opgaven t.a.v. de verschillende doelen van het NPLG zijn verdeeld over de provincies. Hoe hard zijn deze verdelingen en wat zijn de bijdragen hierbij van andere sectoren dan natuur en landbouw (t.a.v. klimaat, water en stikstof), zoals de industrie en woningbouw? Sectoren die in het stuk worden gemist zijn overigens de recreatie en het (monumentale) erfgoed. Wij onderschrijven het belang van erfgoed en het is goed dat dit wordt genoemd op pagina 62, in het kader van de omgevingskwaliteit. Maar het belang van erfgoed in relatie tot de benoemde doelen van het NPLG verdient meer aandacht dan een vrijblijvende verwijzing naar het breed interpreteerbare begrip omgevingskwaliteit. Wij pleiten ervoor dat dit als aparte doelstelling van het NPLG geformuleerd worden, evenals het bevorderen van de ruimtelijke kwaliteit van het landelijk gebied. Ten aanzien van het onderwerp recreatie zien we in het ontwerp NPLG een tamelijk vrijblijvende vermelding van de oproep van NLBuiten. Neemt u de aanbeveling van NLBuiten over om te investeren in een aantrekkelijk en toegankelijk landschap?

Een tweede vraag die wij hierbij hebben is hoe het NPLG bij gaat dragen aan het tegengaan van de verslechtering van de natuurkwaliteit in de VHR-gebieden, maar ook een deel van het landelijk gebied daarbuiten. Zowel in de VHR als in de recent aangenomen Natuurherstelverordening van de Europese Unie is aangegeven dat er geen verslechtering van de natuurkwaliteit meer plaats mag vinden in 30 % van het landelijk gebied in Nederland (inclusief de Natura 2000 gebieden). Naar onze mening is niet duidelijk welke bijdrage het NPLG aan deze doelstelling gaat leveren. Kunt u daar een nadere toelichting op geven?

Onze derde en laatste vraag bij dit hoofdstuk is de wijze waarop u denkt dat het NPLG kansen biedt voor het realiseren van de NPLG-doelen in specifieke gebieden in ons land, zoals de veenweidegebieden, de overgangsgebieden rond Natura 2000 gebieden en de beekdalen in de hoge zandgronden. Wij missen hierbij structurerende keuzes die de aanpak voor deze gebieden tot een succes kunnen maken. Daarbij gaat het met name om definities van deze gebieden, maar ook over de vastlegging ervan in de ruimtelijke ordening en specifieke keuzes voor de omvang van bufferzones in beekdalen. Wij zien hier graag een nadere toelichting op. Daarnaast zijn een aantal doelen, zoals die t.a.v. de KRW, verdeeld per stroomgebied. Hoe hangt deze indeling samen met de indelingen m.b.t. de provinciale opgaven, zoals die door de provincies zelf onderscheiden zijn?

### **Over de structurerende keuzes uit het NPLG (hoofdstuk 3)**

In paragraaf 3.1 van het Ontwerp NPLG wordt het begrip Omgevingskwaliteit geïntroduceerd, waarbij het bestaande landschap in ons land als startpunt genomen wordt. Dit begrip plaatst sectorale opgaven in samenhang en verbindt die met de eigenschappen van het water- en bodemsysteem en de landschappelijke kenmerken van een gebied. Wij zijn van mening dat het begrip Omgevingskwaliteit in de tekst over de structurerende keuzes onvoldoende verduidelijkt wordt en wij vragen u dan ook om hier een nadere toelichting op te geven. Daarbij dient overigens ook rekening gehouden te worden met andere sectorale opgaven met ruimtelijke impact zoals die op het gebied van infrastructuur, energievoorziening, woningbouw en defensie. Dit roept tevens de vraag op hoe u de koppeling van de gebiedplannen uit het NPLG met het provinciale en gemeentelijke omgevingsbeleid ziet (Omgevingsvisies) en in welke volgorde gewerkt gaat worden (eerst een Omgevingsvisie en dan een gebiedsplan, of andersom?).

Daarnaast wordt de groenblauwe dooradering van het landelijk gebied in het Ontwerp NPLG gezien als een ondersteunend doel voor alle 3 hoofdopgaven. De investeringen voor deze dooradering zouden dan ook vanuit de middelen voor alle hoofddoelen moeten komen. Dus naast de middelen voor natuur ook die voor water en klimaat. De bijdragen van de groenblauwe dooradering aan deze hoofddoelen kunnen in principe worden berekend (zoals bijvoorbeeld de bijdrage van de groenblauwe dooradering aan de CO2 vastlegging en de realisatie van de KRW-doelen) en daarmee ook op geld worden gezet. Hoe ziet u dit?

De status van de beoogde 10% groenblauwe dooradering in het NPLG is ons onduidelijk. Zo staat dit enerzijds vermeld als een structurerende keuze (pagina 60), maar in het Ontwerp NPLG staat ook (pagina 54) dat 'Wanneer een gebiedsprogramma op een overtuigende manier invulling geeft aan de VHR-doelen voor 2030, maar dat doet zonder geheel te voldoen aan de GBDA-doelstelling, dan staat dat een positieve beoordeling niet in de weg'. Aan de andere kant staat in het ontwerp NPLG ook (pagina 53) dat invulling van de 10% groenblauwe dooradering een eigenstandig doel is. Kunt een en ander toelichten?

Wij missen bij meerdere structurerende keuzes een specifieke uitwerking en een specifieke omschrijving. Zo stelt het Ontwerp NPLG dat bij de benodigde peilopzet voor de veenweidegebieden het grondwaterpeil opgezet moet worden naar 20 tot 40 cm onder het maaiveld. De concrete invulling daarvan is aan de provincies. Maar waar gaan die hun keuzes op baseren? Moet het Rijk dan niet meer zeggen over welke peilopzet waar in het veenweidegebied wenselijk is? Wij begrijpen dat er ruimte moet zijn voor maatwerk in de gebieden en wij onderschrijven dat principe ook. Maar de spelregels voor dat maatwerk moeten wel duidelijk zijn. Overigens wordt bij het onderwerp veenweiden ook aangekondigd dat er nog maatregelen uitgewerkt worden op het gebied van nutriënten, gewasbeschermingsmiddelen etc. Waar denkt u dan aan en hoe worden de landelijke stakeholders daar bij betrokken?

Wij maken ons zorgen over het in het Ontwerp NPLG geschetste afwegingskader voor het zorgvuldig omgaan met landbouwgrond. Wij hebben sterk de indruk dat dit onderwerp in een laat stadium van het NPLG opgenomen is in het programma, o.a. op basis van het niet afgesloten Landbouwakkoord. Wij onderschrijven nut en noodzaak van een dergelijk afwegingskader, maar wij zien graag een nadere discussie tussen de partijen die bij het Landbouwakkoord betrokken waren over de invulling daarvan. Wij hebben de indruk dat het kader zoals het nu geschetst is in het ontwerp NPLG het doelbereik in de gebieden in de weg kan zitten en dat kan niet de bedoeling zijn. Zo is het niet duidelijk over welke vorm van landbouw het gaat in het afwegingskader en welke implicaties dat

heeft. Dus wij overleggen graag met het kabinet (en andere betrokken partijen) over de verdere invulling van dat afwegingskader.

Wij zien bij de structurerende keuzes graag ook een ambitieuzere aanpak voor de beekdalen en de hoge zandgronden, mede in relatie tot de bijbehorende infiltratiegebieden. Dit zou zich in het NPLG kunnen uiten in ambitieuzere doelen voor de beekdalen, maar ook in een aangepaste uitwerking van de verdrogingsreeks. Bij de huidige invulling daarvan blijft de natuur het risico lopen om in tijden van droogte te weinig water toebedeeld te krijgen, waardoor zij blijvend schade op kan lopen. Bovendien wordt de betekenis van de natuur in het kader van de droogte-aanpak in gebieden nu nog onvoldoende op waarde geschat. Wij zijn dan ook van mening dat de natuur een hoger belang moet krijgen in de verdrogingsreeks, die daarmee een meer en sturender kader wordt voor de gebiedsprocessen. Kunt u daar iets meer over zeggen in het definitieve NPLG?

Een laatste opmerking bij dit punt betreft de structurerende keuze 'Omgaan met schaarse ruimte'. Wij begrijpen dat functiecombinaties in principe het uitgangspunt moeten zijn bij de sturing van de ontwikkelingen in het landelijk gebied. Maar zo nu en dan moeten er ook gewoon keuzes gemaakt worden in de ruimtelijke ordening die recht doen aan de doelen van het NPLG en die ook meer recht doen aan de andere structurerende keuzes, met name die ten aanzien van de natuur. Met andere woorden, gesteld zou kunnen worden dat er een soort van hiërarchie zou moeten zijn in de structurerende keuzes die in het NPLG geschetst worden. Deelt u deze mening en zo ja, hoe denkt u hieraan invulling te kunnen geven?

Daarnaast zijn wij van mening dat in beekdalen bepaalde teelten (lees met name de boomteelt en de bollenteelt) in het geheel niet meer toegestaan mogen worden. Hetzelfde geldt voor de lilieteelt in overgangsgebieden rondom Natura 2000 gebieden. In sommige gevallen gaat naar onze mening het belang van natuur, water en klimaat boven de belangen van de landbouw. Wij zijn van mening dat ook de landbouwsector baat heeft bij deze duidelijkheid en ook zij heeft baat bij een gezonde (robuuste) natuur in ons land. Als deze duidelijkheid er niet komt zal de sector tot in lengte van dagen geconfronteerd blijven met juridische procedures en/of politieke processen die haar bestaanszekerheid in bepaalde gebieden onzeker maken. Vraag is dus er op dit gebied niet meer en duidelijker kaders in het NPLG opgenomen moeten worden.

### ***Over de gezamenlijke realisatie van de doelen (hoofdstuk 5)***

In hoofdstuk 5 van het Ontwerp-NPLG wordt aangegeven welke maatregelen generiek en welke gebiedsgericht zijn. Beide soorten van maatregelen kunnen zowel door het Rijk als andere overheden worden opgepakt. Het is aan de provincies om keuzes te maken m.b.t. de ruimtelijke ordening op hun grondgebied. Zij treden tevens op als gebiedsregisseur. Interbestuurlijke afstemming dient plaats te vinden tussen provincies, waterschappen en gemeenten. Vraag is dan welke instrumenten gebruikt gaan worden en door wie. De opsomming van in te zetten instrumenten is naar onze mening onvolledig en kan worden aangevuld met veel andere instrumenten. Brabants Landschap werkt momenteel in opdracht van het ministerie van LNV aan een overzicht van dergelijke instrumenten. Het is van belang om de resultaten van dit project mee te nemen in het NPLG.

Daarnaast is de verdeling van de gebieden in de provincies in de PPLG's vaak anders dan bestaande gebiedsindelingen, bijvoorbeeld die van de agrarische collectieven. Ook kan een tussenklasse als een regio worden aangegeven (bijvoorbeeld Friesland), zodat er drie niveaus zijn: provincie, regio en gebied. Dat roept vragen op t.a.v. de gebiedsverantwoordelijken. Hoe ziet de minister dit en moeten daar geen nadere keuzes over gemaakt worden in het NPLG?

Het NPLG heeft ook sociaal-economische consequenties. De provincie Fryslân heeft dit in haar PPLG als aparte opgave benoemd. Wij zien hier de nodige haken en ogen. Naar onze mening mag deze opgave niet als reden gebruikt worden om de doelen af te zwakken en dat risico is wel degelijk aanwezig. Wat is uw mening hierover? Uiteraard is er bij de ingrijpende transitie van het landelijk gebied die de komende jaren plaats gaat vinden, ondersteuning en flankerend beleid nodig, daar waar het gaat om de gevolgen van dat proces voor boeren en burgers. Wat is uw mening hierover en dienen hiervoor ook middelen uit het Transitiefonds beschikbaar gesteld te worden?


### **Afrondend**

Wij zijn content met de lijn die is ingezet in het Ontwerp NPLG, maar wij hebben ook zorgen over de effectiviteit van de maatregelen en instrumenten die ingezet gaan worden, mede in hun onderlinge samenhang. Kort samengevat komt onze reactie op het volgende neer:

- De doelen van het NPLG zijn in principe duidelijk en helder. Het zou mooi zijn als dat ook gaat gelden voor het doelbereik van alle maatregelen die geschetst worden.
- Wij missen een heldere routekaart voor de uitvoering van de maatregelen uit het Ontwerp NPLG en een tijdslijn waarop aangegeven wordt wanneer zij daadwerkelijk resultaat op moeten gaan leveren. Ook is het van belang om aan te geven wat de sancties zijn als dat niet lukt.
- Wij missen een heldere routekaart voor de participatie van verschillende betrokken partijen, waaronder de onze, en die van de bewoners in het landelijk gebied, in de uitvoering van het NPLG (governance).
- Wij vragen u om duidelijkheid te geven over wat er gebeurt als de doelen niet gehaald worden. Wat doet het Rijk als de inspanningen van alle provincies gezamenlijk niet leiden tot het voldoen aan de landelijke doelen? Wat gaat het Rijk dan doen om die doelstellingen wel te realiseren en hoe worden de provincies hier dan op aangesproken? Wij horen hier graag uw mening over.

Tot zover.

Hoogachtend, namens LandschappenNL, de Natuur- en Milieufederaties, de Federatie Ruimtelijke Kwaliteit en de Federatie Instandhouding Monumenten,

  
Dr.ir. H.H. Bartelink, directeur-bestuurder LandcschappenNL.