

GS brief aan Provinciale Staten

Provinciehuis
Postbus 90602
2509 LP Den Haag
T 070 - 441 66 11
www.zuid-holland.nl

Datum
12 maart 2024

Ons kenmerk
PZH-2024-849945190
DOS-2023-0000337

Bijlagen
1

Aan Provinciale Staten

Onderwerp:

Zienswijze van de gezamenlijke provincies op het Ontwerp Nationaal Programma Landelijk Gebied

Geachte Statenleden,

Met deze brief informeren wij u over de zienswijze van de gezamenlijke provincies op het Ontwerp-Nationaal Programma Landelijk Gebied (NPLG). Het Ontwerp-NPLG vindt u hier: [Ontwerp Nationaal Programma Landelijk Gebied \(overheid.nl\)](#).

Voordat we nader ingaan op de zienswijze willen wij een zorg ten aanzien van de integraliteit van het NPLG extra benadrukken. In de zienswijze hebben de provincies aangegeven dat voor de uitvoering van de gebiedsprogramma's en het halen van de NPLG-doelen Rijksmiddelen nodig zijn. Deze dienen aan te sluiten bij de omvang van de nationale en provinciale opgaven en dienen de integraliteit van het NPLG te ondersteunen. Met het ontbreken van het Transitiefonds landelijk gebied lijkt deze integraliteit uit zicht te raken. De middelen die nu in de begroting door het ministerie van LNV zijn gereserveerd voor de financiering van maatregelpakketten in het kader van het NPLG benadrukken dit. De maatregelen met een positief advies omvatten voor het grootste deel landbouwmaatregelen en maatregelen voor natuurherstel. Hierbij mist de integraliteit met watermaatregelen terwijl juist de deadline voor de Kaderrichtlijn Water zo dichtbij is.

De provincies hebben ervoor gekozen om de punten die zij gemeenschappelijk hebben ten aanzien van het Ontwerp-NPLG in een gezamenlijke zienswijze op te nemen. Dit achten de provincies een krachtiger signaal richting Rijk dan dit in twaalf afzonderlijke zienswijzen te verwoorden. Omdat er ook unieke provinciale punten zijn, in Zuid-Holland bijvoorbeeld over de tuinbouw, zijn er in de zienswijze ook provincie specifieke boodschappen opgenomen. Alle punten in de zienswijze op het Ontwerp-NPLG zijn van belang. In deze brief accentueert Gedeputeerde Staten een aantal punten die zij nadrukkelijk over het voetlicht willen brengen.

De zienswijze is opgebouwd uit drie onderdelen:

- I. Positie van provincies ten opzichte van het NPLG;
- II. Risico's die voortvloeien uit de complexiteit van het NPLG;
- III. De haalbaarheid, uitvoerbaarheid en uitlegbaarheid van het NPLG.

Deze drie onderdelen bevatten aandachtspunten die gelden voor de twaalf provincies gezamenlijk, de volgende punten lichten wij voor u uit;

Uit de gezamenlijke punten van de provincies

Positie van provincies ten opzichte van het NPLG

- Het NPLG is een programma onder de Omgevingswet en is alleen bindend voor het Rijk. Dat betekent dat het NPLG in eerste instantie inzichtelijk moet maken welke doelen het Rijk nastreeft, welke structurerende keuzes het Rijk daarvoor wenst te maken en welke middelen en instrumenten het Rijk daartoe in wil zetten. Daarmee is het NPLG niet direct bindend voor provincies.
- Provincies onderschrijven de urgentie en noodzaak om aan de slag te gaan met de opgaven voor natuurherstel, water en klimaat. Provincies kunnen deze rol alleen oppakken wanneer zij zicht hebben op de inzet van het Rijk. Dit geldt zowel voor de Rijksinzet op het nationale niveau, als op het gebiedsniveau. Bij het gebiedsniveau gaat het om duidelijkheid over beschikbaarstelling van langjarige, structurele middelen, instrumenten, monitoringssystemen en om het bieden van beleidsruimte.
- Met de onzekerheid over de eigen inzet van het Rijk op generieke maatregelen, het ontbreken van een ontwikkelperspectief voor de agrarische sector, en de onzekerheden die er bestaan rondom het transitiefonds landelijk gebied biedt dit Ontwerp-NPLG die gevraagde duidelijkheid nog niet. Het Ontwerp-NPLG legt sterk de nadruk op de gebiedsgerichte invulling, maar brengt te weinig in beeld welke inzet het Rijk wanneer zelf gaat leveren op de NPLG-opgaven. Daarbij merken de provincies op dat zij geen verantwoordelijkheid kunnen nemen voor taken en bevoegdheden die bij het Rijk liggen. Provincies hechten eraan om heldere en langjarige bestuurlijke afspraken te maken, bijvoorbeeld in de vorm van een bestuursakkoord.
- Aandacht voor een verdienmodel voor de landbouw is noodzakelijk. Zonder iets af te doen aan de noodzaak om natuur en water in goede staat te brengen, vragen de provincies aandacht voor de grote ongerustheid in Nederland en elders in Europa over het toekomstperspectief van de landbouw en over de voedselvoorziening op lange termijn. Voedselzekerheid is een thema dat geadresseerd en grondig geanalyseerd moet worden. Dit vraagt om een visie op landbouw en ook op voedselvoorziening op nationaal en Europees niveau. Het is nu de tijd om in dialoog tot visie en oplossingen te komen, ook om polarisatie en verharding te voorkomen. Het ontwikkelen van een visie op de landbouw en het bieden van toekomstperspectief voor de agrarische sector is ook een noodzakelijke randvoorwaarde om tot definitieve gebiedsprogramma's te komen.

Risico's door complexiteit van het NPLG

- Stapeling van beleid belemmert de uitvoering > in het Ontwerp-NPLG zijn ruim 70 pagina's nodig om inzicht te geven in de doelen en de structurerende keuzes. Daarmee ontstaat het risico dat het NPLG vooral een stapeling van beleidsopgaven bevat, zonder duidelijke keuzes, en zonder dat daarin al enige integraliteit is aangebracht. Provincies missen een uitvoeringsstrategie, die duidelijk maakt hoe met conflicterende doelen en tegenstrijdige keuzes in gebieden omgegaan kan worden. Een integrale toets op de haalbaarheid van de NPLG-doelen en de bijbehorende structurerende keuzes ontbreekt. Daarnaast hebben provincies bij structurerende keuzes ruimte voor flexibiliteit en maatwerk nodig, waarbij het principe 'comply or explain' gevolgd kan worden.

De haalbaarheid, uitvoerbaarheid en uitlegbaarheid van het NPLG

- De doelen zijn onvoldoende helder en voldragen > wat de provincies betreft moeten de NPLG doelstellingen uitlegbaar, haalbaar en uitvoerbaar zijn. Voor provincies is het noodzakelijk dat duidelijk is hoe de opgaven vastgelegd of vastgesteld zijn, hoe deze ingebed zijn in nationale wetgeving of in bestaande bestuurlijke afspraken, dat bestaande bestuurlijke afspraken op juiste wijze vertaald zijn en dat instrumentarium en financiering geregeld is. Wij constateren dat dit in het Ontwerp-NPLG nog niet aan de orde is.
- Provincies verwachten van het Rijk dat zij in het definitief NPLG duidelijk aangeeft wat de grondslag is van doelen, op basis van bestaande wet- en regelgeving en bestuurlijke afspraken. Als deze grondslag ontbreekt is er sprake van een ambitie, maar geen hard doel. Daar waar bestuurlijke afspraken nu nog ontbreken kunnen provincies de betreffende opgaven pas goed uitvoeren via hun gebiedsprocessen als er gezamenlijke afspraken over doelen, instrumenten en middelen gemaakt worden.
- Het NPLG moet explicieter maken dat areaaldoelen voor natuur tot 2030 worden gerealiseerd via uitvoering van bestaande afspraken en dat de vertaling van nieuwe doelen richtinggevend is. Daarmee zijn de areaaldoelen dus niet afrekenbaar.
- Provincies lezen in het Ontwerp-NPLG dat het kabinet erop inzet om de benodigde reductie van CO₂eq te realiseren met generiek beleid (pag. 46) en dat het Rijk voldoende (nog nader te bepalen) generieke maatregelen zal nemen die leiden tot een geborgde emissiedaling (pag. 97). Provincies zijn het eens met deze aanpak. Het Rijk is verantwoordelijk om de voor doelbereik benodigde emissiereducties voor stikstof, methaan en nitraat/fosfaat grotendeels te realiseren met generieke maatregelen. Het NPLG is hier echter niet consistent in, op veel andere plaatsen valt te lezen dat doelen gehaald moeten worden via de gebiedsgerichte aanpak. Dit schept onduidelijkheid.
- Provincies constateren dat water een bredere opgave is dan enkel het bereiken van de KRW-doelen en lopen daar in de gebiedsprocessen tegenaan. Thema's als klimaatadaptatie, verzilting en zoetwaterbeschikbaarheid komen in de gebieden steeds nadrukkelijker aan de orde. Het NPLG zou zich nadrukkelijker kunnen richten op herstel van het water- en bodemsysteem voor de lange termijn. Het benodigd hydrologisch systeemherstel voor doelbereik vraagt een grotere inspanning dan verondersteld in dit ontwerp.

Daarnaast is ons beeld dat de beschikbare middelen hiervoor niet toereikend zijn. Ook ontbreekt nog het zicht wie wat wanneer waar gaat doen. Dan gaat het bijvoorbeeld over de rollen en verantwoordelijkheden van de verschillende overheden bij het meer vasthouden van gebiedseigen water. Bij een definitief NPLG moeten de rollen en verantwoordelijkheden (ook financieel) van alle betrokken overheden beter zijn uitgewerkt. Daarnaast geven de provincies mee dat er te veel verwacht wordt van het effect van ruimtelijke maatregelen in het landelijke gebied op het tijdig behalen van de KRW-doelstellingen. In 2027 verwachten de provincies niet dat het grondgebruik zodanig is aangepast dat aan de stikstof- en fosfaatnormen in KRW grond- en oppervlaktewaterlichamen kan worden voldaan. Daarvoor is met name generiek rijksbeleid nodig.

- De zienswijze is ook benut om het Rijk nogmaals te vragen om in de aanpak voor het landelijk gebied zorg te dragen voor de aanpak van een aantal knelpunten, die mogelijk buiten de omschreven scope van het NPLG vallen, maar die voor provincies randvoorwaardelijk zijn. Het is noodzakelijk dat er een oplossing wordt geboden voor de PAS-melders. Daarnaast is het van belang dat in de aanpak breder wordt gekeken dan alleen naar het landelijke gebied, en naar de landbouw in het bijzonder. Ook de andere bronnen zoals scheepvaart, buitenland, de meetcorrectie voor stikstof van zee, industrie en verkeer hebben een cruciale rol als het gaat om het realiseren van de beoogde stikstofdaling. Een te smalle focus op alleen de landbouw betekent dat de opgaven in de natuurgebieden niet gerealiseerd kunnen worden.

Specifieke punten Zuid-Holland

- Over arealen agrarische natuur: het doel voor weidevogels (grutto-groep) is met circa 90.000 broedparen voor heel Nederland erg hoog. Daarmee wordt voorbij gegaan aan het feit dat het hele landschap er anders uitziet dan in de jaren '60/'70 (toen veel polders nog echt open waren) en er een sterkte toename is geweest van predatoren. Zuid-Holland betoogt dat de streefwaarde voor weidevogels lager zou moeten liggen. Tegelijkertijd is bij het bepalen van de concept-opgave in oppervlak uitgegaan van, voor Zuid-Holland, onrealistisch hoge dichtheden aan broedende weidevogels (grutto's). De gebruikte dichtheden worden op dit moment (vrijwel) nergens gehaald, zowel binnen het NNN als op boerenland. De hectares zijn dus geen reële inschatting van wat nodig is om herstel van de weidevogelpopulaties te realiseren.
- Scope groenblauwe dooradering: niet alle soorten beperken zich tot het landelijk gebied, zij foerageren, schuilen en broeden ook daarbuiten. In een deels verstedelijkte provincie als Zuid-Holland is het belangrijk dat GBDA aansluit én doorloopt in de steden zodat het totaal aan GBDA bijdraagt aan de noodzakelijk fijnmazige verbinding. Een aanpassing van de scope van GBDA naar stedelijk gebied is daarvoor nodig.
- Generieke stikstofregelingen met voldoende effect voor Zuid-Holland: Zuid-Holland heeft niet of nauwelijks piekbelasters, en er zijn weinig aanmeldingen op de LBV(plus)-regeling. We willen niet alleen dat het Rijk de benodigde daling van emissies grotendeels zeker stelt via generieke maatregelen, maar dat er snel generieke maatregelen komen die impact hebben in ZH. We zijn nu bijna 5 jaar verwijderd van de RvS uitspraak over de PAS en er is vanuit het Rijk nog niets gedaan qua generieke maatregelen wat substantieel effect heeft op de NH3 uitstoot in ZH.

- Helderheid over de tuinbouwsector in het NPLG gewenst. Na het verschijnen van de startnotitie NPLG in 2022 heeft Zuid-Holland ambtelijk contact gehad met het Rijk over of (glas)tuinbouw onder het NPLG valt. Dit is toen positief bevestigd voor de NPLG-doelen met uitzondering van de CO2 doelen (want die zijn in het NPLG op landbouw en landgebruik gericht). Wij zien deze lijn graag bevestigd in het NPLG omdat de opgave voor de doelrealisatie van bijvoorbeeld de KRW in de provincie Zuid-Holland voor een groot deel in de intensieve (glas)tuinbouwgebieden valt. Het bereiken van een goede waterkwaliteit in deze gebieden vraagt om het continueren van de weg die via het Uitvoeringprogramma Toekomstvisie gewasbescherming 2030 is ingezet om de land- en tuinbouw te verduurzamen.
- De structurerende keuze om de grondwaterstand in veenweidengebieden te verhogen betekent dat veel water nodig is wat in droge perioden vaak niet in het gebied zelf aanwezig is. Dit is in tegenspraak met de keuze om de aanvoer van gebiedsvreemd water in veenweiden te beperken. Ook is deze keuze in tegenspraak met de keuze om zorgvuldig om te gaan met landbouwgrond en stevig in te zetten op het behoud van grasland. Het opzetten van grondwaterpeil leidt ook tot meer uitspoeling van nutriënten en daarmee tot verslechtering van de waterkwaliteit, wat de KRW-doelen verder uit zicht brengt. Het blijft onduidelijk hoe het Rijk provinciale keuzes op een integrale manier wil beoordelen. De structurerende keuze over de grondwaterstand in veenweidegebieden werken wij in nauwe samenwerking met de waterschappen en andere provincies (en Rijk) uit omdat zij hier een belangrijke rol in hebben.
- In het stuk over verziltende kustgebieden staat dat waterbeheerders de problematiek van verzilting agenderen, en uitwerken op welke wijze in hun gebied met verzilting op termijn kan worden omgegaan. Dat laatste is niet juist, immers, verzilting raakt de gebruiksfunctie en het waterschap moet volgens de wet de gebruiksfunctie juist faciliteren. Logischer is dat waterbeheerders de problematiek van verzilting agenderen en dat de gezamenlijke overheden uitwerken hoe men hier op termijn mee om dient te gaan.

Wij gaan er vanuit u hiermee voldoende geïnformeerd te hebben,

Hoogachtend,

Gedeputeerde Staten van Zuid-Holland,
secretaris,

voorzitter,

drs. M.J.A. van Bijnen MBA

drs. J. Smit

Bijlagen

Interprovinciale zienswijze op het Ontwerp Nationaal Programma Landelijk Gebied