

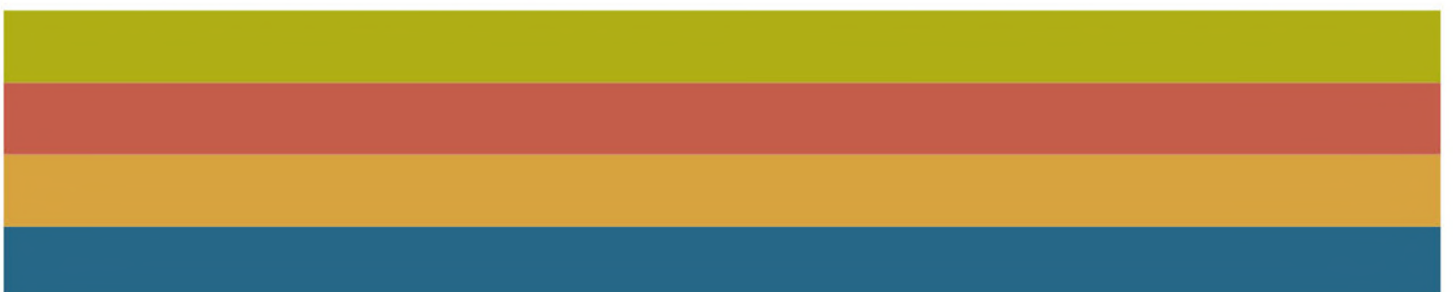


Commissie voor de  
**milieueffectrapportage**

# Nationaal Water Programma 2028–2033

Advies over reikwijdte en detailniveau van het milieueffectrapport

16 april 2026 / projectnummer: 3979



# 1 Advies voor de inhoud van het MER

De Rijksoverheid gaat een nieuw Nationaal Water Programma (NWP) opstellen voor de periode 2028–2033. Het NWP wordt iedere zes jaar vernieuwd. Het beschrijft de hoofdlijnen van het nationale waterbeleid voor deze periode en geeft een doorkijk naar de langere termijn. In het NWP 2028–2033 worden keuzes gemaakt voor de thema's waterveiligheid, wateroverlast, zoetwaterbeschikbaarheid, waterkwaliteit, drinkwater, bevaarbaarheid vaarwegen en samenwerken, crisisbeheersing en waterbewustzijn. Het NWP vormt tevens het kader voor een aantal onderliggende programma's, en de paraplu voor het beheer van de Rijkswateren. Voor het besluit over het NWP inclusief de onderliggende programma's wordt een milieueffectrapport (MER) opgesteld.<sup>1</sup> De Minister van Infrastructuur en Waterstaat (IenW) heeft de Commissie voor de milieueffectrapportage (hierna: Commissie) gevraagd te adviseren over de inhoud van het op te stellen MER.

## Essentiële informatie voor het MER

De Commissie beschouwt de volgende punten als essentiële informatie in het MER. Dat wil zeggen dat voor het meewegen van het milieubelang in het besluit over het NWP het MER in ieder geval onderstaande informatie moet bevatten:

- **Rol van het NWP en samenhangende besluiten.** Maak duidelijk hoe het NWP 2028–2033 samenhangt met andere programma's en besluiten op (inter)nationaal, provinciaal en regionaal niveau.
- **Doelen en opgaven.** Geef inzicht in overkoepelende doelen voor de waterthema's en beschrijf de (programma)doelen voor het NWP zodanig dat alternatieven daaraan getoetst kunnen worden. Beschrijf de opgaven om aan deze doelen te voldoen.
- **Alternatieven.** Onderbouw aan de hand van de opgaven per thema de mogelijke beleidsopties, en ontwikkel op basis daarvan samenhangende alternatieven. Maak onderscheid tussen beleidsopties waarover in het NWP 2028–2033 wordt besloten en opties voor de langere termijn.
- **Onderscheid generiek en gebiedsspecifiek.** Maak bij de alternatieven en vooral bij het samenstellen van het voorkeursalternatief onderscheid tussen een generiek en een gebiedsspecifiek deel.
- **Beoordeling effecten en doelbereik.** Beoordeel de effecten en het doelbereik van de alternatieven op hoofdlijnen en van het voorkeursalternatief in meer detail. Besteed daarbij aandacht aan de uitvoerbaarheid van de beleidskeuzes.

Besluitvormers en insprekers lezen in de eerste plaats de samenvatting van het MER. Daarom verdient dit onderdeel bijzondere aandacht. De samenvatting moet als zelfstandig document leesbaar zijn en een goede afspiegeling zijn van de inhoud van het MER.

In de volgende hoofdstukken beschrijft de Commissie in meer detail welke informatie het MER moet bevatten. Ze bouwt in haar advies voort op de NRD.<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> De onderliggende programma's die binnen de reikwijdte van dit MER vallen zijn het Programma Ruimte voor de Rivier 2.0 (voorheen Programma Integraal Riviermanagement), Stroomgebiedbeheerplannen voor de Rijn, Maas, Schelde en Eems (SGBP's) en het Overstromingsrisicobeheerplan (ORBP). Het Programma Noordzee is wel een (wettelijke) bijlage van het NWP, maar hiervoor wordt een aparte mer-procedure doorlopen.

<sup>2</sup> Notitie Reikwijdte en Detailniveau Nationaal Water Programma 2028–2033, 6 januari 2026.

Ze herhaalt slechts punten die al in de NRD aan de orde komen als dat voor een goed begrip van het advies nodig is of als ze voorstelt de aanpak op onderdelen aan te passen.

### **Aanleiding MER**

*Het Nationaal Water Programma 2028–2033 stelt kaders voor diverse mer(boordelings)–plichtige activiteiten en kan gevolgen hebben voor Natura 2000–gebieden. Daarom wordt voor de vaststelling van het programma een plan–mer–procedure doorlopen. Het bevoegd gezag voor het vaststellen van het NWP is de Minister van IenW. De Minister heeft de Commissie gevraagd te adviseren over de inhoud van het plan–MER.*

### **Rol van de Commissie**

*De Commissie is onafhankelijk, bij wet ingesteld en adviseert over de inhoud en de kwaliteit van het MER. Zij stelt voor ieder project een werkgroep samen van onafhankelijke deskundigen. Ze schrijft geen milieueffectrapporten, dat doet de initiatiefnemer. Het bevoegd gezag – in dit geval de Minister van IenW – besluit over het Nationale Water Programma.*

*De samenstelling en de werkwijze van de werkgroep van de Commissie en verdere projectgegevens staan in bijlage 1 van dit advies. De projectstukken die bij het advies zijn gebruikt staan op de website. Deze zijn te vinden door nummer 3979 op [www.commissiemer.nl](http://www.commissiemer.nl) in te vullen in het zoekvak.*



Figuur 1: de wateropgaven die bijeenkomen in het NWP (bron: NRD)

## **2 Aanleiding, afbakening en context**

### **2.1 Reikwijdte en rol van het NWP**

Het NWP is een verplicht programma onder de Omgevingswet, en vormt een uitwerking van de nationale omgevingsvisie, de (ontwerp) Nota Ruimte. Het NWP is zelfbindend voor het Rijk en geeft richting aan het waterbeleid voor heel Nederland, inclusief de Noordzee. In het NWP 2028–2033 worden strategische keuzes gemaakt voor de komende zes jaar, op basis van een visie op de lange termijn. Omdat er veel afhankelijkheden en onzekerheden zijn is samenhangend beleid van belang en wordt gestreefd naar adaptieve strategieën. Dat houdt in dat voldoende ruimte wordt ingebouwd voor aanpassing van keuzes op basis van nieuwe inzichten.

In de NRD is aangegeven dat het Rijk de regie op de wateropgaven wil versterken en de aanpak wil versnellen. Het NWP is (in meer of mindere mate) kaderstellend voor het beleid van provincies, waterschappen, gemeentes en drinkwaterbedrijven. Daarnaast zijn er raakvlakken met andere sectoren, zoals landbouw, natuur, scheepvaart, economie en energie. Deze sectoren zijn mede afhankelijk van keuzes in het NWP.

Een aantal andere nationale programma's vormt onderdeel van het NWP 2028–2033, in de vorm van bijlagen. Een deel van deze programma's maakt ook onderdeel uit van de mer-procedure voor het NWP:

- **Stroomgebiedbeheerplannen (SGBP) Rijn, Maas, Schelde en Eems.** Deze plannen geven invulling aan maatregelen om te voldoen aan de Kaderrichtlijn Water (KRW). De NRD geeft aan dat in het MER alleen keuzes en maatregelen worden beoordeeld die genomen worden door het Rijk. Dit gebeurt in nauwe samenhang met de Programmatische Aanpak Grote Wateren (PAGW).
- **Overstromingsrisicobeheerplan (ORBP).** Dit plan vormt een uitwerking van de Europese richtlijn Overstromingsrisico's (ROR). De NRD geeft aan dat het NWP 2028–2033 zal uitgaan van voortzetting van het bestaande beleid, dat via andere trajecten tot stand is gekomen. Het Deltaprogramma en het Hoogwaterbeschermingsprogramma vormen hiervoor de kaders.
- **Ruimte voor de Rivier 2.0.** Dit programma beschrijft de langetermijnvisie voor het Nederlandse deel van de riviersystemen van Rijn en Maas, in verband met waterveiligheid, bevaarbaarheid, zoetwatervoorziening, natuur en ruimtelijke kwaliteit. Op hoofdlijnen zijn hiervoor al keuzes gemaakt in het Programma Integraal Riviermanagement (IRM).<sup>3</sup> De uitwerking van maatregelen daaruit vormt een integraal onderdeel van het NWP en van het MER.
- **Programma Noordzee (PNZ).** Dit programma vormt een bijlage bij het NWP, maar doorloopt een eigen mer-procedure.
- **Drinkwaterbeleid.** Nieuw ten opzichte van het vigerende NWP is dat de 'Beleidsnota Drinkwater' integraal onderdeel wordt van het NWP. Dit geldt ook voor het drinkwaterbeleid in Caribisch Nederland<sup>4</sup>.

Geef in het MER duidelijk aan welke deelprogramma's onderdeel zullen zijn van het NWP en voor welke daarvan de effecten in het MER worden beoordeeld. Geef ook aan hoe wordt omgegaan met de onderdelen die niet in het MER worden beoordeeld, waaronder het Programma Noordzee en de delen van de SGBP's die niet onder de verantwoordelijkheid van het Rijk vallen (zie ook paragraaf 5.3 van dit advies).<sup>5</sup> Voor het bepalen van het overkoepelende doelbereik, synergie en strijdigheden en cumulatieve effecten is van belang dat de samenhangende effecten van het geheel ook inzichtelijk worden (zie ook paragraaf 4.3 van dit advies).

Ga daarnaast expliciet in op de functie van het NWP als paraplu voor het beheer van de Rijkswateren en beschrijf wat onder deze paraplu-functie wordt verstaan. In de NRD is aangegeven dat voor het thema 'beheer van het hoofdwatersysteem' geen aparte beleidskeuzes worden uitgewerkt, maar dat deze onderdeel zijn van andere thema's.

---

<sup>3</sup> Voor het Programma Integraal Riviermanagement is een plan-mer-procedure doorlopen in de periode 2020–2024. Het programma is in april 2025 vastgesteld door de Tweede Kamer en vormt de start voor het Programma Ruimte voor de Rivier 2.0. De Commissie heeft geadviseerd over de reikwijdte en het detailniveau van het MER en over het plan-MER zelf. Zie [Programma Integraal Riviermanagement \(IRM\) – Commissie mer](#).

<sup>4</sup> De Wet elektriciteit en drinkwater BES (Wedb) vormt het wettelijk kader voor de drinkwatervoorziening in Caribisch Nederland. Op grond van de Wedb is de minister van IenW verantwoordelijk voor het vaststellen van de hoofdlijnen en beginselen van het drinkwaterbeleid (artikel 4.4, lid 1).

<sup>5</sup> Volgens de (memorie van toelichting bij de) Omgevingswet worden SGBP's en ORBP's gezien als verplichte programma's onder de Omgevingswet. Daarmee zijn deze programma's plan-mer-plichtig, als ze kaderstellend zijn voor mer(beoordelings)plichtige projecten en/of als hiervoor een Passende beoordeling nodig is.

Tegelijkertijd stelt de NRD: *Veel infrastructuur, waaronder bruggen, sluizen en stuwen, heeft het einde van zijn technische levensduur bereikt. Tegelijkertijd neemt de druk op de infrastructuur toe: het scheepvaartverkeer wordt intensiever, het klimaat verandert, en eerder onderhoud is uitgesteld. Dit alles vraagt om een structurele, grootschalige en programmatische aanpak.* Beheer en onderhoud van de Rijkswateren en bijbehorende infrastructuur kan ingrijpende gevolgen hebben, bijvoorbeeld voor Natura 2000-gebieden. De grootschaligheid van de benodigde ingrepen en de programmatische aanpak vraagt mogelijk om het maken van keuzes, waarvoor het MER input kan leveren. De Commissie beveelt dan ook aan om in het MER ook (de effecten van) grootschalig beheer en onderhoud mee te nemen.

#### **Programmatische aanpak Grote Wateren (PAGW)**

*De NRD geeft aan “het NWP komt tot uitvoering in bijvoorbeeld de Programmatische Aanpak Grote Wateren (PAGW)”. De relatie tussen het NWP en de PAGW is verder niet uitgewerkt en komt ook niet terug in figuur 1–3 over de samenhang tussen programma’s. Gezien het belang van de PAGW voor het behalen van natuurdoelen is het noodzakelijk dat het NWP en het bijbehorende MER deze samenhang duidelijk maken. Herstel van natuur en biodiversiteit is een van de hoofddoelen van het vigerende NWP 2022–2027. De doelen van de PAGW sluiten hierbij aan. Dit hoofddoel komt niet tot uitdrukking in de NRD voor het NWP 2028–2033, terwijl de urgentie voor het realiseren van natuurdoelen – mede op grond van de Vogel- en Habitatrichtlijn, de Natuurherstelverordening en de Kaderrichtlijn Water – alleen maar groter is geworden.<sup>6</sup> De uitvoering van de PAGW is cruciaal voor het behalen van deze doelen.*

Uit de NRD blijkt dat Caribisch Nederland alleen voor het onderdeel drinkwater tot het plangebied van het NWP behoort. Benoem de redenen hiervoor en geef aan waar en hoe wordt omgegaan met andere waterthema’s in het Caribische gebied, zoals waterveiligheid, wateroverlast en waterkwaliteit.

## 2.2 Context en samenhang met ander beleid

### **Visie op de lange termijn**

De NRD geeft aan dat het NWP zich richt op beleidskeuzes en maatregelen voor de planperiode 2028–2033, vanuit een visie op de lange termijn. Voor de lange termijn wordt aangesloten bij de uitgangspunten en overkoepelende keuzes die in de (ontwerp) Nota Ruimte worden gemaakt.<sup>7</sup> Het Deltaprogramma, en de periodieke herijking daarvan, leidt ook tot beleid voor de lange termijn, dat gevolgen heeft voor het NWP. Dit kan ook gelden voor de ecologische streefbeeld 2034–2050 in het kader van de PAGW.

De NRD verwijst in een aantal paragrafen naar doelen en keuzes voor de lange termijn, bijvoorbeeld bij waterveiligheid (toekomst van de Deltawerken), zoetwatervoorziening (klimaatbestendig water- en bodemsysteem in 2050 en 2100) en drinkwater. Paragraaf 3.8 van de NRD geeft aan dat het NWP een agendering van strategische keuzes voor de periode na 2033 zal bevatten. Daarbij wordt een aantal voorbeelden genoemd, maar deze dekken niet alle thema’s van het NWP.

<sup>6</sup> Zie hiervoor ook de zienswijzen, onder andere van Natuurmonumenten.

<sup>7</sup> Zie paragraaf 1.6 van de NRD.

De Commissie benadrukt dat het essentieel is om de visie voor de lange termijn vanuit samenhang te ontwikkelen. Dat geldt zowel voor samenhang binnen de thema's van het NWP als samenhang met andere kaders. Daarvoor is een integrale beschouwing nodig. Zeker omdat het NWP de uitwerking van de ambities van de (ontwerp) Nota Ruimte zal bevatten en een integraal MER wordt opgesteld voor het NWP en onderliggende programma's, ligt het voor de hand dat de synthese van de thema's en gebieden in het NWP plaatsvindt. Daarbij is expliciet aandacht nodig voor de samenhang met het Programma Noordzee, aangezien deze een aparte mer-procedure doorloopt.

Deze beschouwing moet duidelijk maken waar voornemens elkaar kunnen versterken en moet voorkomen dat binnen het NWP of in parallelle plannen en programma's conflicterende besluiten worden genomen. Te verwachten is dat doelstellingen in verschillende beleidsvelden en programma's niet geheel met elkaar sporen en dat tussen verschillende doelstellingen onderling spanning zal bestaan. Dit betekent dat voor de lange termijn belangenafwegingen gemaakt moeten worden, die bepalend kunnen zijn voor het waterbeleid en daarmee voor de voornemens in het NWP en andere beleidssporen. De Commissie adviseert om in het MER de afwegingen en dilemma's voor de lange termijn (op hoofdlijnen) in kaart te brengen.

### **Samenhang met andere thema's en beleidskaders**

Paragraaf 1.5 en 1.6 van de NRD beschrijven de samenhang met andere beleidskaders, zoals de (ontwerp) Nota Ruimte, het Programma bodem, ondergrond en grondwater (BOG), het Programma Duurzaam Gebruik Diepe Ondergrond (DGDO), de Nationale Klimaatadaptatiestrategie (NAS), het Deltaprogramma en de PAGW.

Naast deze programma's zijn ook de Beleidsbrief Water en Bodem Sturend, het Natuurplan (de uitwerking van de Europese Natuurherstelverordening), de opgaven vanuit de Vogel- en Habitatrichtlijn (Natura 2000-netwerk, leefgebied van soorten binnen en buiten het netwerk), het Actieprogramma Nitraatrichtlijn en programma's van provincies en waterschappen relevant. In deze documenten zijn al keuzes gemaakt, of worden keuzes uit het NWP uitgewerkt.

De NRD geeft aan dat het Rijk zijn regie op de huidige en toekomstige wateropgaven wil versterken en de aanpak wil versnellen. Ook geeft de NRD aan dat het Rijk decentrale overheden wil ondersteunen, onder andere bij het reserveren van ruimte voor waterberging en het bewegen naar een hoger waterpeil in veenweidegebieden. De manier waarop het Rijk deze regierol en ondersteunende rol invult kan bepalend zijn voor de te maken beleidskeuzes. Geef daarom in het MER aan hoe het Rijk deze ambities invult en of daarbij verschillende opties (sturingsmechanismen) worden onderzocht.<sup>8</sup>

Ook de internationale context is van belang. Maatregelen die in buurlanden wel of niet worden genomen kunnen van grote invloed zijn op maatregelen die in Nederland nodig zijn.<sup>9</sup>

---

<sup>8</sup> Denk daarbij bijvoorbeeld bij het thema drinkwater aan het maximaal inzetten op vraagreductie versus het maximaliseren van zoetwatervoorraden, en bij zoetwaterbeschikbaarheid aan opties voor de verdeling van het water bij watertekort.

<sup>9</sup> Denk daarbij – naast de internationale context van de SGBP's – aan autonome ontwikkelingen in buurlanden, zoals het sluiten van de bruinkoolmijnen in Duitsland en aan internationale verdragen en afspraken voor de Rijn en Maas, het Waddengebied, het Eems-Dollard gebied en Westerschelde. Zie ook de zienswijze van de Unie van Waterschappen.

Aangezien uit de bovengenoemde beleidskaders zeer bepalende keuzes voort kunnen komen voor het NWP, is het van belang dat duidelijkheid wordt gegeven over de samenhang tussen de verschillende plannen en programma's en de besluitvorming daarover.<sup>10</sup> Ook moet duidelijk zijn welke watergerelateerde besluiten niet in het NWP worden vastgelegd.

### **Een overzicht van besluiten en de samenhang daartussen**

De Commissie adviseert om in het MER een duidelijk overzicht op te nemen van de samenhangende beleidskaders en de bijbehorende besluitvormingsprocessen (plannen, programma's), die medebepalend zijn voor het NWP. Gebruik dit overzicht vooral om de samenhang tussen de besluiten, de timing en de verantwoordelijkheden te verduidelijken. Dit sluit aan bij de gedachte van de Omgevingswet (monitoren – evalueren – bijstellen) en adaptief deltamanagement.

De volgende elementen zijn hiervoor van belang:

- Geef zo concreet mogelijk aan in *welk* kader *waarover* wordt besloten, *wanneer* en door *wie*.
- Geef aan op welke manier en op welk moment het milieubelang is of wordt meegewogen in de te maken afwegingen, bijvoorbeeld doordat een mer-procedure is of wordt doorlopen.
- Maak duidelijk welke kaderstellende besluiten in het NWP (en de bijlagen daarvan) vastgelegd worden.
- Geef aan hoe het NWP doorwerkt in vervolgbesluiten en mogelijke vervolgbesluiten die aan de orde kunnen zijn in het kader van 'adaptief deltamanagement'<sup>11</sup>.
- Laat zien hoe het Rijk haar regierol gaat versterken en medeoverheden gaat ondersteunen. Geef aan waar de verantwoordelijkheid voor de uitwerking en vervolgbesluiten ligt. In het NWP wordt in eerste instantie geredeneerd vanuit het rijksbelang en de Rijkswateren. Voor andere gebieden (bijvoorbeeld de hogere zandgronden en daar waar sprake is van een sterke interactie tussen het hoofd- en regionaal watersysteem) is het van belang welke rol het Rijk kan en moet vervullen bij het nemen van maatregelen en het oplossen van dilemma's. Schets hierbij ook de relatie met het overig (regionale) waterbeleid (provincies, waterschappen) en geef aan hoe gestuurd wordt op een goede afbakening.<sup>12</sup>
- Geef tenslotte aan hoe en wanneer de verschillende besluiten worden geëvalueerd en zo nodig worden bijgesteld.

---

<sup>10</sup> Verschillende zienswijzen – waaronder die van IPO en Unie van Waterschappen, die cruciale partners voor de uitvoering van het beleid vertegenwoordigen – vragen nadrukkelijk om de integraliteit en samenhang van programma's en plannen voor aanpalende thema's (landbouw, economie, brede energietransitie, natuurherstel) duidelijk te maken.

<sup>11</sup> De kern van adaptief deltamanagement is dat flexibel kan worden ingespeeld op veranderende omstandigheden.

<sup>12</sup> Bijvoorbeeld voor Natura 2000-gebieden. Voor maatregelen in Natura 2000-gebieden die onderdeel zijn van de grote wateren neemt Rijkswaterstaat het voortouw, in de meeste andere gebieden zijn dat de provincies. Aan de Europese Commissie worden de landelijke resultaten gerapporteerd. Omdat het natuurbeleid grotendeels is gedecentraliseerd en het ministerie van LNVN systeemverantwoordelijk is, is duidelijkheid over de samenhang van groot belang.

## 2.3 Rol van het MER

De Commissie merkt op dat de keuze om één mer-procedure te doorlopen voor de eerder genoemde programma's tezamen in plaats van per programma voor- en nadelen heeft. Een voordeel is dat alle facetten van het waterbeleid in het MER in onderlinge samenhang beschouwd kunnen worden, zowel op nationale schaal als per gebied. Ook de samenhang tussen de milieugevolgen (cumulatie binnen het programma) kan op deze wijze passend in beeld worden gebracht. Een nadeel is dat het MER zeer omvangrijk en complex kan worden door het grote aantal doelen en voornemens, het verschil in abstractieniveau tussen doelen en voornemens, en daarmee de grote hoeveelheid te maken afwegingen.

Het Rijk heeft de ambitie om het ontwerp-NWP en het MER in november 2026 ter inzage te leggen. Dit vraagt om een efficiënt gebruik van het mer-instrument. Het MER moet tegelijkertijd globale informatie bieden voor afwegingen voor de lange termijn, ruimschoots voorbij de planperiode, en gedetailleerde informatie voor besluiten over kortetermijnmaatregelen, bijvoorbeeld maatregelen die nodig zijn om de KRW-doelen te realiseren. Geef in het MER aan hoe hiermee wordt omgegaan.

In het MER worden alleen de beleidskeuzes en maatregelen beoordeeld die in het NWP 2028–2033 en de bijlagen daarbij worden opgenomen. De NRD (paragraaf 4.3) geeft aan dat de focus van de beoordeling zal liggen op nieuwe concrete besluiten en principebesluiten. Bestaand beleid maakt onderdeel uit van de referentiesituatie, en 'procesbesluiten' zijn onvoldoende concreet om daarvan effecten te bepalen.<sup>13</sup>

### ***Samenhang en regierol NWP: de Kaderrichtlijn Water als voorbeeld***

*Om de verschillende 'waterdoelen' te behalen zijn ook maatregelen in andere kaders noodzakelijk. Als het MER voor het NWP alleen het doelbereik (en de effecten) van maatregelen uit het NWP beoordeelt, blijft onzeker in hoeverre de overkoepelende waterdoelen worden bereikt, en hoe groot de (rest)opgave voor andere beleidskaders is.*

*Dit geldt bijvoorbeeld voor de waterkwaliteitsdoelen. De NRD noemt het Actieprogramma Nitraatrichtlijn, het stikstofbeleid en programma's van provincies en waterschappen als kaders voor maatregelen die nodig zijn om de KRW-doelen te halen. Over de SGBP's geeft de NRD aan dat alleen de effecten van de maatregelen die Rijkswaterstaat neemt in Rijkswateren in het MER worden beoordeeld. De SGBP's zijn echter zelf ook programma's onder de Omgevingswet, en daarmee waarschijnlijk plan-mer-plichtig. Bovendien is het Rijk systeemverantwoordelijk en wil zij de regierol versterken en provincies en waterschappen ondersteunen. De waterkwaliteitsproblematiek is urgent en de daaruit volgende (juridische) risico's zijn groot. Daarom ligt het voor de hand dat het Ministerie van IenW ervoor zorgt dat de effecten en het doelbereik van alle maatregelen die nodig zijn om de KRW-doelen te halen duidelijk worden. Als dit niet in (het MER bij) het NWP gebeurt, moet in ieder geval duidelijk zijn waar en wanneer daar wel in wordt voorzien (zie verder paragraaf 5.3 van dit advies).*

<sup>13</sup> Onder een procesbesluit wordt het volgende verstaan: *Beleidskeuze die nieuw is en intentie betreft om een stap te zetten in een proces dat kan leiden tot nieuw beleid. Het kader voor eventuele vervolgbesluiten is nog niet in zicht.*

### 3 Stappenplan voor het MER

De NRD beschrijft op hoofdlijnen het proces van de te doorlopen mer-procedure. Een aantal stappen daarin is nog onduidelijk of nog niet uitgewerkt. Zo geeft de NRD aan dat op drie niveaus keuzes worden gemaakt: landelijke richtinggevende principes, integrale rijkssysteemkeuzes en thematische keuzes. De relatie daartussen is niet altijd duidelijk. Zo wordt voor de *systeemkeuze Ruimte voor water* apart aangegeven wat het Rijk wil bereiken en welke bandbreedte aan beleidskeuzes in het MER wordt beoogd, terwijl dit vervolgens ook per thema is aangegeven. Daardoor is sprake van overlap en onduidelijkheid.

Verder valt op dat in de thematische paragrafen (paragraaf 3.5 van de NRD) doelen, normen, instrumenten, maatregelen voor de korte en lange termijn, bandbreedtes en beleidsopties door elkaar lopen. Voor zeven van de onderscheiden wateropgaven is aangegeven welke bandbreedtes aan beleidsopties onderzocht zullen worden.<sup>14</sup> Het is nog niet duidelijk hoe uit deze bandbreedtes alternatieven ontwikkeld worden. Dit kunnen bijvoorbeeld alternatieven per thema (of zelfs per subthema) zijn, maar ook samenhangende alternatieven voor meerdere thema's, die ook per gebied kunnen verschillen. De relatie met de integrale systeemkeuzes is uit de NRD nog niet duidelijk. Figuur 3.2 van de NRD suggereert dat een iteratief proces wordt gevolgd om tot keuzes te komen, maar de beoogde stappen daarin zijn lastig te volgen.

Voor een effectief en efficiënt gebruik van het mer-instrument adviseert de Commissie de volgende stappen te doorlopen. Deze stappen worden in de volgende hoofdstukken uitgewerkt. Maak waar relevant onderscheid tussen een generiek en een gebiedsspecifiek deel.

1. Beschrijf de overkoepelende doelen voor de in de NRD genoemde thema's (zie 4.1).
2. Formuleer de specifieke *programmadoelen* van het NWP (inclusief de bijlagen daarbij) zo concreet mogelijk (zie 4.2). Dat wil zeggen: de doelen die met het NWP 2028–2033 gerealiseerd moeten worden.
3. Beschrijf de referentiesituatie. Maak hiervoor een overzicht van beleidskeuzes en maatregelen waarover al een keuze is gemaakt (voortzetting bestaand beleid en keuzes in andere kaders). Analyseer de referentiesituatie en beoordeel de mate waarin de doelen daarin worden behaald (zie 4.3).
4. Bepaal de opgaven voor het realiseren van de programmadoelen en – op hoofdlijnen – voor het realiseren van de overkoepelende doelen voor de lange termijn (zie 4.4).
5. Bepaal voor welke opgaven een keuze gemaakt wordt in het NWP, en benoem daarvoor de mogelijke opties, waarmee 'de hoeken van het speelveld' worden verkend (zie 5.2).
6. Motiveer voor welke opgaven in het NWP 2028–2033 nog geen concrete keuzes gemaakt worden en plaats deze in een 'agenda voor het vervolg' (routekaart). Gebruik deze voor de in paragraaf 3.8 van de NRD genoemde 'agendering van strategische keuzes na 2033'.
7. Ontwikkel – op basis van stap 5 – samenhangende alternatieven. Daarmee wordt bedoeld dat keuzes daarbinnen elkaar versterken, en niet met elkaar conflicteren.
8. Beoordeel de effecten en het doelbereik van de alternatieven op hoofdlijnen, zodanig dat daaruit een voorkeursalternatief kan worden samengesteld.
9. Beoordeel de effecten en het doelbereik van het voorkeursalternatief.

---

<sup>14</sup> Voor het achtste thema 'beheer van het hoofdwatersysteem' geeft de NRD aan dat geen aparte beleidskeuzes worden uitgewerkt, maar dat deze onderdeel zijn van andere thema's.

10. Bepaal in hoeverre de programmadoelen (en overkoepelende doelen) worden gerealiseerd en of het voorkeursalternatief uitvoerbaar is, mede op basis van de Passende beoordeling.<sup>15</sup>
11. Geef een beschouwing van synergie en strijdigheden met andere programma's en ruimteclaims, bijvoorbeeld op het gebied van landbouw, wonen en werken, energievoorziening en defensie.
12. Stel zo nodig het voorkeursalternatief bij, afhankelijk van de uitkomsten van de stappen 10 en 11.

## 4 Doelen en opgaven

### 4.1 Overkoepelende doelen en samenhang

#### **Ambities vertalen naar concrete doelen**

Paragraaf 1.3 van de NRD geeft een aantal uitgangspunten voor het NWP aan, die aansluiten bij de basisprincipes van de (ontwerp) Nota Ruimte. Deze uitgangspunten leiden tot een aantal algemeen geformuleerde ambities voor de zeven waterthema's. Verder beschrijft de NRD in paragraaf 3.3 een aantal landelijke richtinggevende principes, die richting geven aan het waterbeheer en die regionaal en lokaal én binnen de verschillende waterthema's doorwerken:

1. Rekening houden met water en bodem<sup>16</sup>
2. Eén systeem, samenhangende keuzes
3. Nationale keuzes en regionale doorwerking
4. Van ambities naar concrete kaders met impact
5. Adaptiviteit en keuzes voor de lange termijn

Onder het vierde principe stelt de NRD: *Ambities krijgen pas betekenis als ze worden vertaald naar concrete doelen en concrete kaders. Daarmee ontstaat houvast voor bestuurders, uitvoerders en maatschappelijke partijen.*

De Commissie onderschrijft de noodzaak om ambities te vertalen naar concrete doelen. Daarbij is het van belang dat onderscheid wordt gemaakt tussen overkoepelende doelen en programmadoelen (de doelen van het NWP). Dit bepaalt mede de ontwikkeling van alternatieven en het beoordelingskader voor het MER. De overkoepelende doelen zouden mede bepalend moeten zijn voor de langetermijnvisie voor het waterbeleid, in samenhang met andere beleidsvelden (zie paragraaf 2.2. van dit advies). Het verschil tussen de overkoepelende doelen en de programmadoelen maakt helder welke opgaven in andere kaders moeten landen.

---

<sup>15</sup> Paragraaf 4.7 van de NRD geeft aan: *Blijkt uit de passende beoordeling echter dat significante negatieve effecten niet kunnen worden uitgesloten—zelfs wanneer voorgestelde mitigerende maatregelen worden opgenomen in de uitwerking van het programma—dan kan het NWP niet worden vastgesteld. In dat geval zijn aanpassingen in het programma noodzakelijk om alsnog aan de vereisten te voldoen.*

<sup>16</sup> In het nieuwe coalitieakkoord (2026) wordt gesproken over 'water en bodem sturend' als richtinggevend principe, aansluitend bij de Beleidsbrief Water en Bodem Sturend (2022). In verschillende zienswijzen wordt erop aangedrongen deze terminologie over te nemen.

Neem in het MER een compleet overzicht op van de doelstellingen en normen die van toepassing zijn voor de zeven waterthema's, op Europees, nationaal en regionaal niveau. Geef daarvan voor zover mogelijk de tijdhorizon (termijn dat doelen gerealiseerd moeten zijn) en de 'hardheid' aan. Doelen met een wettelijke basis (KRW, ROR, doelstellingen vanuit de Europese Vogelrichtlijn en Habitatrichtlijn en de Natuurherstelverordening) zullen een andere status hebben dan bijvoorbeeld ambities voor bevaarbaarheid van vaarwegen.

Formuleer de doelstellingen op een heldere en eenduidige manier, zodat voornemens daaraan getoetst kunnen worden, en de mate van doelbereik een handvat kan zijn voor de keuze om wel of geen alternatieven te ontwikkelen. Geef daarnaast een overzicht van relevante doelstellingen in andere beleidsvelden die consequenties kunnen hebben voor het NWP.

## 4.2 Programmadoelen NWP

De NRD geeft aan dat ambities vertaald zullen worden naar concrete doelen en concrete kaders. Deze stap heeft nog niet plaatsgevonden. Verspreid over de NRD worden wel ambities en doelen aangegeven. Om sturing te geven aan de landelijke ambities worden vier integrale rijkssysteemkeuzes benoemd. Verder geeft de NRD per waterthema doelen aan onder het kopje "wat wil het Rijk bereiken?". In deze beschrijvingen lopen doelen, middelen/instrumenten, maatregelen en beleidsopties voor de korte en lange termijn door elkaar.<sup>17</sup>

De doelen die in de NRD worden genoemd zijn verschillend van karakter en abstractieniveau en vaak nog niet concreet (zie onderstaand kader). Bij zoetwaterbeschikbaarheid wordt het concretiseren van de doelen bijvoorbeeld juist gezien als onderdeel van het onderzoek. Formuleer de doelen voor het NWP in het MER zo concreet mogelijk, zodat alternatieven beoordeeld kunnen worden op doelbereik. Zorg ervoor dat doelstellingen en begrippen eenduidig worden gedefinieerd. Besteed hierbij nadrukkelijk aandacht aan ruimtelijke verschillen. Een van de leidende principes van de (ontwerp) Nota Ruimte is 'gebiedskenners centraal'. Dat wil zeggen dat doelen en beleidskeuzes waar relevant gebiedsspecifiek uitgewerkt moeten worden. De Commissie gaat ervan uit dat dit ook het uitgangspunt voor het NWP is.

Voor het formuleren van de doelen is ook van belang dat een evaluatie plaatsvindt van de vorige planperiode(s) en lopende initiatieven. In eerdere versies van het NWP zijn doelen gesteld, bijvoorbeeld voor waterkwaliteit<sup>18</sup> en waterveiligheid. Voor het bepalen van de opgave voor de volgende planperiode is het van belang om te weten in hoeverre deze doelen zijn bereikt en of extra inspanningen nodig zijn in de komende planperiode(s).

---

<sup>17</sup> Zo wordt bij waterveiligheid onder het kopje 'Wat wil het Rijk bereiken' nauwelijks aandacht besteed aan de doelstellingen, maar wordt gesteld dat het Rijk zich richt op voorzetting van het waterveiligheidsbeleid, onder verwijzing naar instrumenten zoals het HWBP. Vervolgens wordt aangegeven dat in het NWP geen nieuwe beleidskeuzes worden gemaakt.

<sup>18</sup> Op grond van de Europese Kaderrichtlijn Water moet Nederland in 2027 aan alle gestelde KRW-doelen voldoen. Dit vormt een belangrijk uitgangspunt voor de stroomgebiedbeheerplannen (SGBP) die onderdeel zullen vormen van het NWP.

Reflectie op de doelen per thema, op basis van paragrafen 3.5 van de NRD (zie ook hoofdstuk 5 van dit advies):

**Waterveiligheid:** Volgens de NRD is het doel dat Nederland in 2050 voldoet aan de waterveiligheidsnormen en ook in de toekomst veilig blijft tegen overstromingen vanuit zee, rivieren en meren. Vanuit het principe van adaptief deltamanagement adviseert de Commissie om een visie en doelstelling voor de lange termijn te formuleren. Deze kan medebepalend zijn voor beleidskeuzes voor de korte termijn.<sup>19</sup>

**Wateroverlast:** Doelen volgens de NRD zijn het zoveel mogelijk voorkomen van wateroverlast en schade en maatschappelijke ontwrichting door hevige regenval te minimaliseren. De begrippen wateroverlast, zoveel mogelijk voorkomen en minimaliseren moeten goed afgebakend en geconcretiseerd worden.<sup>20</sup>

**Zoetwaterbeschikbaarheid:** Doelen zijn het verbeteren van de zoetwaterverdeling (door middel van ruimtelijke inrichting), een klimaatbestendig water- en bodemsysteem in 2050 en 2100 (weerbaar tegen gevolgen van droogte) en goede balans tussen watervraag en -aanbod. Volgens de NRD wordt in het MER het concretiseren van de doelen onderzocht. Maak in het MER de opgaven voor dit thema en de urgentie ervan per gebied/gebiedstype inzichtelijk.

**Waterkwaliteit.** De NRD benoemt als doel dat op termijn geen vervuiling van grond- en oppervlaktewater meer plaatsvindt. Dit doel is opvallend vaag en vrijblijvend geformuleerd. Zowel overkoepelende doelen als programmadoelen zouden minimaal gekoppeld moeten zijn aan de Europese Kaderrichtlijn Water (KRW), gezien de status van de KRW en de urgentie van de waterkwaliteitsopgave.<sup>21</sup> Daarnaast zijn concrete doelen voor andere 'nieuwe' stoffen noodzakelijk.

**Drinkwater:** Doel volgens de NRD is een duurzame balans tussen vraag en aanbod van drinkwater, via vijf beleidssporen (waaronder voldoende, goede kwaliteit). Maak deze doelstelling, inclusief de regierol van het Rijk en de rol van het NWP en het programma BOG, concreet.

**Bevaarbaarheid vaarwegen.** Doel volgens de NRD is de scheepvaart veilig en betrouwbaar te houden, bij hoog water en tijdens perioden van hitte, droogte en watertekort. Maak deze doelstelling en de daarin genoemde begrippen concreet. Hierbij verdienen andere vaargebieden dan de grote rivieren (zoals IJsselmeergebied, Waddenzee, Westerschelde) ook aandacht en kunnen ook andere condities dan waterstanden van belang zijn.<sup>22</sup> Denk daarbij bijvoorbeeld aan de morfologische dynamiek van vaarwegen.

**Beheer (en onderhoud) hoofdwatersysteem.** Het beheer richt zich volgens de NRD op het waarborgen van onder andere een duurzame leefomgeving in samenhang met de eerder genoemde waterthema's. Een belangrijk onderdeel daarvan is beheer en onderhoud van infrastructuur. Geef in het MER aan welke doelen en randvoorwaarden hiervoor van toepassing zijn.

**Samenwerken, crisisbeheersing en waterbewustzijn.** Zorgen dat inwoners en ondernemers zich bewust zijn van risico's, duidelijkheid over verantwoordelijkheden en crisisbeheersing. Gezien de samenhang adviseert de Commissie om doelen voor dit thema te integreren met de andere thema's.

**Ruimte voor Water.** In paragraaf 3.4.4 van de NRD zijn onder het thema Ruimte voor water ook doelen opgenomen: voldoende ruimte voor alle rivierfuncties (veilige waterafvoer, bevaarbaarheid, zoetwaterbeschikbaarheid, ecologische waterkwaliteit en natuur, ruimtelijk economische ontwikkeling, waaronder landbouw) en schade door daling rivierbodem voorkomen. De status van deze doelen ten opzichte van de thematische doelen is onduidelijk. Bovendien is er sprake van overlap.

<sup>19</sup> Uit de NRD blijkt dat vooral wordt ingezet op voortzetting van het bestaande beleid. Daarmee blijven mogelijkheden om meer gebruik te maken van natuurlijke processen voorlopig buiten beeld.

<sup>20</sup> Het onderscheid tussen wateroverlast en waterveiligheid is niet altijd duidelijk. Wateroverlast door extreme buien kan leiden tot veiligheidsproblemen.

<sup>21</sup> In verschillende zienswijzen wordt hier ook op gewezen.

<sup>22</sup> De NRD wekt de indruk dat voor de bevaarbaarheid vooral wordt gekeken naar de grote rivieren.

### 4.3 Huidige situatie en referentiesituatie

De effecten van de voornemens en eventuele alternatieven zullen in het MER worden vergeleken met de huidige situatie én met de referentiesituatie. De referentiesituatie bestaat uit de huidige situatie en autonome ontwikkelingen.

De Commissie onderschrijft de meerwaarde van het in beeld brengen van zowel de huidige situatie als de referentiesituatie, omdat toetsing van beide situaties aan de doelstellingen een goed beeld geeft van de (water)opgaven op dit moment, en de mate waarin ongewijzigd beleid zal leiden tot het voldoen aan deze opgaven. De analyse van de huidige situatie en autonome ontwikkelingen is niet alleen van belang voor de vergelijking van alternatieven, maar ook voor de evaluatie van de vorige planperiode(s) zoals genoemd in paragraaf 4.2 van dit advies.

Aanvullend op de NRD heeft de Commissie de volgende aandachtspunten:

- Volgens tabel 4.2 van de NRD worden de huidige situatie en referentiesituatie getoetst aan 'streefwaarden en ambities'. Om deze toetsing mogelijk te maken is het nodig deze streefwaarden en ambities zo concreet mogelijk te formuleren, zoals in de vorige paragrafen is aangegeven. Naast streefwaarden en ambities is ook toetsing aan wettelijke normen van belang.
- Maak voor het in beeld brengen van de huidige situatie en autonome ontwikkelingen zoveel mogelijk gebruik van bestaande bronnen, zoals de leefomgevingsfoto bij de ontwerp Nota Ruimte<sup>23</sup> en actuele rapportages van PBL, RIVM, KNMI en IenW zelf, zoals [Grondwater in beeld](#). Houd nadrukkelijk rekening met ontwikkelingen in buurlanden, omdat deze van invloed zijn op de Nederlandse grond- en oppervlaktewater-huishouding en daarmee op de keuzes die in het NWP gemaakt worden.<sup>24</sup>
- Volgens paragraaf 4.2 van de NRD wordt de referentiesituatie voor 2050 en 2100 bepaald, waarbij wordt uitgegaan van ongewijzigd beleid. Maak daarbij duidelijk onderscheid tussen beleid waarover besloten is en beleid dat nog in ontwikkeling is in andere kaders.
- Het is van belang ook ontwikkelingen en onzekerheden zoals klimaatverandering en bodemdaling mee te nemen, omdat deze bepalend kunnen zijn voor doelbereik en effecten. Maak de onzekerheden in de autonome ontwikkeling voor 2050 en 2100 duidelijk zichtbaar, bijvoorbeeld door het gebruik van bandbreedtes.

### 4.4 Opgaven

Het verschil tussen de te behalen doelstellingen en de huidige situatie bepaalt de opgaven voor het NWP en de restopgaven voor andere beleidskaders (nationaal en regionaal). Gebruik de data over de huidige situatie om per thema een analyse te maken van de opgaven om de doelen daarvoor te realiseren.

---

<sup>23</sup> In haar advies over het MER voor de Nota Ruimte heeft de Commissie aangegeven dat de Leefomgevingsfoto een belangrijke bron vormt voor de beoordeling van voornemens en alternatieven ten opzichte van de referentiesituatie en voor de monitoring. Daarbij gaf zij aan dat nog wel een actualisatie en nadere ruimtelijke analyse van de Leefomgevingsfoto noodzakelijk is.

<sup>24</sup> Denk daarbij bijvoorbeeld aan het sluiten van de bruinkoolmijnen in Duitsland rond 2030. Na de sluiting daarvan worden grondwaterstanden ter plaatse verhoogd, wat gevolgen heeft voor grondwaterstanden in Nederland.

Geef vervolgens een analyse van de mate waarin voortzetting van het huidige beleid voorziet in het voldoen aan deze opgaven en geef daarbij de onzekerheden aan. Dit geeft inzicht in de mate waarin nieuwe of aanvullende beleidskeuzes en maatregelen nodig zijn in het NWP en/of in andere kaders.

## 5 Systeemkeuzes, thema's en alternatieven

### 5.1 Keuzes op meerdere niveaus

De NRD geeft aan dat op drie niveaus keuzes worden gemaakt. De landelijke richtinggevende principes moeten worden vertaald naar concrete doelen en leiden tot integrale rijkssysteemkeuzes. De systeemkeuzes zijn in 3.4.1 t/m 3.4.4 van de NRD vertaald naar meer specifieke te onderzoeken onderwerpen. Zoals aangegeven in hoofdstuk 3 van dit advies is het onderscheid en de samenhang tussen de niveaus niet altijd duidelijk uit de NRD af te leiden.

De NRD geeft verder aan dat in het MER alleen de beleidskeuzes en maatregelen worden beoordeeld die in het NWP 2028–2033 en de bijlagen daarbij worden opgenomen. De focus van de beoordeling zal liggen op nieuwe concrete besluiten en principebesluiten. Paragraaf 3.8 van de NRD geeft aan dat strategische keuzes voor na de planperiode (2028–2033) wel geagendeerd zullen worden. De Commissie adviseert hiervoor in het MER een heldere structuur en methodiek te hanteren. De in hoofdstuk 4 van dit advies beschreven stappen leiden tot inzicht in de opgaven voor het NWP, in samenhang met andere beleidskaders. Bepaal op basis daarvan voor welk deel van de opgaven in het NWP concrete besluiten of principebesluiten genomen zullen worden en voor welk deel niet. Motiveer voor onderdelen waarvoor het NWP (nog) geen besluiten zal bevatten waarom dit het geval is, en betrek daarbij de langetermijnvisie. Plaats deze onderdelen in een strategische agenda of routekaart voor het vervolg, zodat duidelijk wordt hoe het Rijk omgaat met de (resterende) opgaven voor de lange termijn.

### 5.2 Beleidsopties, alternatieven en voorkeursalternatief

#### **Ontwikkeling alternatieven**

In de NRD is een bandbreedte voor het onderzoek per thema onderscheiden, en is aangegeven dat 'alternatieve beleidsopties' onderzocht worden. De aard van de alternatieven en de wijze waarop deze tot stand zullen komen is nog niet bekend. Omdat in het NWP keuzes voor verschillende thema's gemaakt worden, die onderling én met andere beleidsvelden samenhangen, zijn hiervoor verschillende mogelijkheden.

De bandbreedte die per thema is aangegeven kan in het MER vertaald worden naar alternatieven per thema. Omdat binnen de thema's ook nog diverse subthema's zijn benoemd en omdat er gebiedsspecifieke verschillen zijn, kan dit potentieel leiden tot een groot aantal alternatieven. Dat maakt de vergelijking en afweging complex.

Een andere optie is om integrale alternatieven te ontwikkelen waarin alle thema's in samenhang worden beschouwd. Ook dit lijkt een lastige opgave, omdat de aard en het abstractieniveau van de te maken keuzes sterk verschillen. Het risico bestaat dat integrale alternatieven onvoldoende onderscheidend zullen zijn.

Zoals in hoofdstuk 3 aangegeven, adviseert de Commissie om alternatieven stapsgewijs te ontwikkelen:

- Bepaal voor welke onderwerpen een keuze gemaakt wordt in het NWP, en benoem mogelijke opties per onderwerp, waarmee 'de hoeken van het speelveld' worden verkend. Beschouw deze als bouwstenen voor de alternatieven. Maak daarin onderscheid tussen generieke en gebiedsspecifieke maatregelen/beleidsopties.
- Stel op basis hiervan samenhangende alternatieven samen. Dit kunnen alternatieven per thema zijn, of alternatieven voor meerdere thema's (bijvoorbeeld voor waterveiligheid en wateroverlast en voor zoetwaterbeschikbaarheid en drinkwater) en/of alternatieven voor gebiedsgerichte opgaven.<sup>25</sup> Belangrijk is dat onderdelen daarvan elkaar versterken, en niet met elkaar conflicteren. Bepaal daarom op hoofdlijnen welk type effecten te verwachten zijn, met als doel de samenhang, synergie en strijdigheden tussen deze onderdelen te analyseren en ze samen te voegen tot samenhangende alternatieven.

### **Voorkeursalternatief**

De NRD geeft aan dat het voorkeursalternatief zal bestaan uit een samenhangend pakket van rijksbeleidskeuzes. De Commissie adviseert om daarin onderscheid te maken tussen een generiek deel en een gebiedsspecifiek deel. Een van de leidende principes van de (ontwerp) Nota Ruimte is 'gebiedskenners centraal'. Uit de analyse van de referentiesituatie zal blijken in hoeverre de opgaven per gebiedstype verschillen. Dat betekent dat ook beleidskeuzes en maatregelen daarop aangepast moeten worden. De Commissie merkt op dat niet alle deelgebieden in de NRD evenveel aandacht krijgen. Zo hebben de Waddeneilanden specifieke opgaven voor drinkwater, waterveiligheid, wateroverlast etc. Dit komt in de NRD niet aan bod. Bij bevaarbaarheid vaarwegen lijkt de focus vooral op het rivierengebied te liggen (zie ook paragraaf 4.2 van dit advies).

De Commissie adviseert de effecten en het doelbereik van het voorkeursalternatief zo gedetailleerd mogelijk te beoordelen, zodat bepaald kan worden in hoeverre de (programma)doelen van het NWP daarmee worden gerealiseerd én of de te maken beleidskeuzes uitvoerbaar zijn. De uitvoerbaarheid wordt onder andere bepaald door mogelijke gevolgen voor Natura 2000-gebieden, maar ook door eventuele conflicten met opgaven en ruimteclaims die uit andere beleidsvelden voortkomen. Geef daarom in het MER een beschouwing van synergie en strijdigheden met andere programma's en ruimteclaims, bijvoorbeeld op het gebied van landbouw, wonen en (overige) bedrijvigheid, energievoorziening en defensie. Dit kan aanleiding zijn om het voorkeursalternatief bij te stellen.

Naast de algemene aandachtspunten voor de ontwikkeling van de beleidsopties en alternatieven geeft de Commissie in onderstaand tekstkader nog enkele aanbevelingen voor de uitwerking van beleidsopties en alternatieven per thema.

---

<sup>25</sup> Knelpunten en opgaven verschillen sterk per deelgebied. In het vigerende NWP wordt onderscheid gemaakt in verschillende deelgebieden. Deze deelgebieden kunnen mogelijk ook als uitgangspunt worden genomen voor het MER voor het volgende NWP.

**Waterveiligheid.** Voor de waterveiligheid wordt voortzetting van het huidige beleid beoogd. De ontwikkelingen om hoogwaterveiligheid te bereiken met een groter gebruik van natuurlijke processen komen niet aan bod. Zeker voor de lange termijn lijkt het wenselijk om, naast de bestaande traditionele werkwijze, vanuit de systeemverantwoordelijkheid van het Rijk een visie te ontwikkelen voor een meer op natuurlijke processen gericht waterveiligheidsbeleid.<sup>26</sup> Daarnaast vraagt de Commissie aandacht voor:

- de uitwerking van alle lagen van meerlaagsveiligheid, waaronder de ruimtelijke inrichting<sup>27</sup>;
- de (mogelijke) winning en onttrekking van slib aan de Waddenzee.<sup>28</sup>

**Wateroverlast.** Het onderscheid tussen wateroverlast en waterveiligheid is niet altijd helder, in Zuid-Limburg bijvoorbeeld zijn de gevolgen van extreme neerslag veel ingrijpender dan in vlakker gelegen gebieden. Geadviseerd wordt om hier in het MER expliciet aandacht aan te besteden.

**Zoetwaterbeschikbaarheid.** De Commissie vraagt aandacht voor de volgende aspecten:

- Het benutten van het IJsselmeer en Markermeer als zoetwatervoorraad leidt mogelijk tot peilaanpassingen in de zomer met grote effecten op natuur en milieu.
- Bij de verdeling van zoetwater wordt in het algemeen vooral gedacht aan binnenwateren en functies in en om het land. Ook het ecologisch functioneren van de Waddenzee (UNESCO werelderfgoed) is in sterke mate afhankelijk van de aanvoer van zoet water en zou dus ook in de verdelingssystematiek aan de orde moeten komen.<sup>29</sup>
- Besteed naast het sturen op locaties voor grootschalige watervragers ook aandacht aan mogelijkheden voor vraagreductie. Leg hierbij ook de link naar de zoetwatervraag voor drinkwater.<sup>30</sup>

**Waterkwaliteit oppervlaktewater en grondwater.** Volgens de NRD wil het Rijk onderzoek doen naar stedelijk afvalwater, mengseltoxiciteit, emissieroutes, monitoring van onbekende stoffen, aanscherping toelatingscriteria nieuwe stoffen, zonering van kwetsbare gebieden en het verlagen van de lozingstemperatuur. Uit deze opsomming valt niet duidelijk op te maken welke bandbreedtes zullen worden onderzocht. De Commissie beveelt aan nadrukkelijk de koppeling te leggen met de doelen voor waterkwaliteit, mede op grond van de KRW.

**Drinkwater.** De Commissie beveelt nadrukkelijk aan om diversificatie van bronnen en circulair watergebruik te onderzoeken. Kijk hierbij ook naar opties als het benutten van brak grondwater<sup>31</sup> en besteed aandacht aan de relatie met de aanwijzing van grondwaterreserves.<sup>32</sup> Beschrijf ook de mogelijkheden om te sturen op reductie van verbruik van drinkwater via bijvoorbeeld tariefdifferentiatie, uitsluiting van bepaalde bedrijfstakken. Ga ook voor Caribisch Nederland in op mogelijke alternatieven voor de drinkwatervoorziening, in relatie tot de klimaatverandering en veranderingen in waterkwaliteit.

**Bevaarbaarheid vaarwegen.** Naast de bevaarbaarheid van de grote rivieren in relatie tot de afvoerverdeling en het optreden van zowel lage als hoge waterstanden wordt de bevaarbaarheid en nautische veiligheid in belangrijke watersystemen zoals de Waddenzee en de Westerschelde ook bepaald door morfologische veranderingen en dynamiek in het systeem.

<sup>26</sup> In meerdere zienswijzen, zoals van IPO, NL2120 en Natuurmonumenten, wordt aangedrongen op het onderzoeken van 'nature based solutions'.

<sup>27</sup> Zie ook de zienswijze van de Unie van Waterschappen.

<sup>28</sup> Zandwinning is niet langer toegestaan in de Waddenzee maar voor slib is vooralsnog geen beleid ontwikkeld. Dit slib is niet alleen van belang vanuit ecologisch perspectief (voedingsstoffen voor organismen, habitats en substraat) maar draagt ook direct bij aan depositie ter compensatie van zeespiegelstijging. Daarmee is het van belang voor de veiligheid van gebieden rond de Waddenzee. Slib is daarnaast ook maar beperkt beschikbaar en vindt haar bron in de Zuidelijke Noordzee.

<sup>29</sup> Een groot watersysteem als de Waddenzee is bovenal een estuarium met een menging van zoet en zout water. Zoet water is nodig voor de aanvoer van nutriënten, het ontwikkelen van lokstromen voor vismigratie en het scheppen van brakke habitats.

<sup>30</sup> Zie ook de zienswijze van IPO, waarin aandacht wordt gevraagd voor de link tussen waterbewustzijn en vermindering van de zoetwatervraag.

<sup>31</sup> Hiervoor is het nodig dat het Rijk beleid ontwikkelt, zodat ook de reststromen van ontzilting ergens naartoe kunnen.

<sup>32</sup> Het Rijk wijst Nationale Grondwater Reserves (NGR) binnen het Programma Bodem, Ondergrond en Grondwater. De provincies wijzen Aanvullende Strategische Voorraden aan binnen de zoektocht naar een robuuste drinkwatervoorziening.

*Om de bevaarbaarheid te waarborgen moet vaak intensief worden gebaggerd met de nodige ecologische en economische gevolgen. Besteed aandacht aan de bevaarbaarheid en nautische veiligheid van scheepvaartroutes en de bereikbaarheid van havens in bijvoorbeeld de Waddenzee en Westerschelde. **Beheer en onderhoud.** De NRD stelt dat opties voor het beheer van het hoofdvaarwegennet geen aparte beleidskeuzes worden uitgewerkt, maar dat deze onderdeel zijn van andere thema's. De Commissie adviseert in het MER expliciet aan te geven in hoeverre voor beheer en onderhoud in het NWP afwegingen gemaakt moeten worden, gezien de grote opgaven voor beheer en onderhoud van infrastructuur.*

## 5.3 Stroomgebiedbeheerplannen

### Inhoud van de SGBP's

In de SBGP 2028–2033 zullen maatregelen worden opgenomen om aan de KRW–doelstellingen te voldoen. Uit opeenvolgende evaluaties blijkt echter dat met de maatregelen die in de voorgaande SGBP's zijn opgenomen in 2027 niet (volledig) zal worden voldaan aan de chemische en ecologische KRW–doelstellingen.<sup>33</sup>

Het feit dat de KRW–doelen in veel gevallen niet worden gehaald betekent dat de opgaven voor de SGBP's 2028–2033 groot zijn. De SGBP's moeten:

- de resterende opgaven voor het bereiken van de doelen duidelijk maken;
- aangeven welke maatregelen noodzakelijk zijn om deze doelen wel te halen en hoe en wanneer deze worden gerealiseerd;
- juridische verantwoording bevatten voor uitstel of afwijking van de doelen.<sup>34</sup>

### Rol van het MER voor de SGBP's

Uitgangspunt voor de SGBP's zijn de maatregelpakketten die vooral op basis van regionale afwegingen worden samengesteld. De SGBP's vormen een zelfstandig en verplicht programma volgens de Omgevingswet en zijn daarmee waarschijnlijk plan–mer–plichtig (zie paragraaf 2.1 van dit advies).<sup>35</sup> Mede daarom is het van belang dat het MER *op nationaal niveau* (dus niet alleen voor de Rijkswateren) expliciet laat zien in hoeverre daarmee de KRW–doelstellingen bereikt kunnen worden en wat de restopgaven voor de SGBP's zijn. Dat maakt duidelijk in hoeverre op regionaal en/of nationaal niveau extra inspanningen noodzakelijk zijn om de KRW–doelen in de stroomgebieden te halen. Ook maakt dit inzichtelijk wat de effecten van alle maatregelen samen zijn. Als dit niet in het MER voor het NWP gebeurt, moet in ieder geval duidelijk zijn waar en wanneer de effecten van de SGBP's wel integraal worden beoordeeld.

Analyseer in het MER de consequenties van de maatregelenpakketten van de SGBP's voor andere belangen en milieuaspecten. Dit kan leiden tot de conclusie dat (andere) doelen niet gehaald kunnen worden of dat prioriteiten tussen het behalen van verschillende doelen moeten worden gesteld.

<sup>33</sup> Zie bijvoorbeeld de Tussenevaluatie KRW uit 2024: [Koepelrapport tussenevaluatie KRW](#).

<sup>34</sup> De KRW biedt onder voorwaarden de mogelijkheid om het halen van de doelstellingen uit te stellen (naar 2033 of 2039). Dit is alleen toegestaan als goed wordt gemotiveerd dat de benodigde maatregelen technisch niet haalbaar waren vóór 2027, de maatregelen onevenredig kostbaar zijn of als er sprake is van natuurlijke omstandigheden waardoor herstel meer tijd vergt. Daarnaast biedt de KRW de mogelijkheid om doelen te verlagen, maar ook dit is alleen mogelijk met een uitgebreide motivatie, die transparant en juridisch sluitend opgenomen moet worden in de SGBP's.

<sup>35</sup> De memorie van toelichting geeft wel aan dat verschillende programma's (zoals SGBP's, OBRP's en het NWP) kunnen worden gecombineerd.

## 6 Beoordeling doelbereik en effecten

### 6.1 Beoordelingskader

Hoofdstuk 4 van de NRD geeft aan hoe de effecten van de alternatieven (beleidsopties) en het voorkeursalternatief bepaald zullen worden. Daarbij wordt verwezen naar het 'rad van de leefomgeving', dat aansluit bij de Omgevingswet. Daarin is onderscheid gemaakt naar de hoofdthema's Veilige en gezonde leefomgeving, Goede omgevingskwaliteit, Woonomgeving en Economische omgeving. Paragraaf 4.6 van de NRD geeft aan dat daarnaast een overkoepelende beoordeling zal plaatsvinden op basis van de perspectieven people, planet en prosperity, robuustheid en het voorkomen van afwentelen.

De Commissie constateert dat het doelbereik ontbreekt in het beoordelingskader. Zij beschouwt het beoordelen daarvan als een belangrijk resultaat van het MER. Op basis van de in hoofdstuk 3 genoemde analyse van de referentiesituatie kan worden beoordeeld in hoeverre de programmadoelen voor het NWP in de huidige situatie en bij voortzetting van bestaand beleid worden behaald. Gebruik het MER om te beoordelen welke bijdrage de alternatieven daaraan leveren.

Definieer beoordelingscriteria en indicatoren voor de beoordeling van het doelbereik zo concreet en toetsbaar mogelijk. Zoals eerder aangegeven zijn niet alle doelstellingen even concreet en toetsbaar geformuleerd. Ook de 'hardheid' van de doelstellingen is van belang voor de effectbeoordeling. Een negatieve score kan voor bepaalde criteria een 'showstopper' betekenen terwijl dit voor andere criteria slechts een argument is in de afweging van belangen.

De Commissie adviseert om het beoordelingskader te laten aansluiten bij de aard en het abstractieniveau van de te maken keuzes, en daarmee het aantal criteria waar mogelijk te beperken. Het rad van de leefomgeving bevat veel criteria die waarschijnlijk niet onderscheidend zijn voor de te vergelijken beleidsopties en alternatieven. Deze criteria kunnen wel relevant zijn voor de beoordeling van het voorkeursalternatief.

De Commissie heeft hierbij de volgende algemene aandachtspunten:

- **Maak expert judgement navolgbaar.** In veel gevallen zal gebruik worden gemaakt van een kwalitatieve beoordeling en/of expert judgement. Daarbij is van belang dat voor iedereen duidelijk is op welke manier deze beoordeling is uitgevoerd, met andere woorden dat deze navolgbaar is. Licht toe welke indicatoren, aannames en kentallen gebruikt zijn om te komen tot de beoordeling van doelbereik en effecten.
- **Benoem positieve en negatieve effecten apart.** Het is niet altijd eenduidig vast te stellen of effecten positief, neutraal of negatief scoren. Wees daarom transparant over de manier waarop een score tot stand is gekomen en over hoe deze wordt gewogen. Streep positieve en negatieve effecten niet bij voorbaat tegen elkaar weg, zodat het lijkt alsof er netto niets verandert.
- **Besteed aandacht aan cumulatie van effecten.** Denk hierbij ook aan de consequenties van maatregelen in het ene gebied voor andere gebieden.

- **Benoem aandachtspunten voor het vervolg.** De beoordeling van de voornemens op basis van doelbereik en milieueffecten zal ook inzichten opleveren die van belang zijn voor de nadere uitwerking van maatregelen per gebied en vervolgbesluiten die het milieubelang raken. Dit kan een belangrijke meerwaarde van het MER zijn.
- **Onzekerheden en maatregelen achter de hand.** Omdat de effectiviteit van maatregelen niet altijd goed te voorspellen is, zal de beoordeling van het doelbereik tot op zekere hoogte onzeker zijn. Geef in het MER inzicht in de onzekerheidsmarges, geef aan hoe de effectiviteit van de maatregelen wordt gemonitord en welke maatregelen achter de hand worden gehouden voor het geval doelen niet gehaald worden.

## 6.2 Passende beoordeling

Omdat beleidskeuzes in het NWP kunnen leiden tot significante gevolgen voor Natura 2000-gebieden wordt een Passende beoordeling opgesteld. Het detailniveau van de Passende beoordeling zal aansluiten op het detailniveau van het MER. De Passende beoordeling brengt de risico's voor Natura 2000-gebieden in beeld en geeft inzicht in maatregelen en/of beleidsaanpassingen waarmee significante aantasting van Natura 2000-gebieden kan worden voorkomen. Kansen op positieve gevolgen voor Natura 2000-gebieden worden in de Passende beoordeling betrokken. De NRD geeft aan dat het NWP niet kan worden vastgesteld als uit de Passende beoordeling blijkt dat effecten niet kunnen worden uitgesloten. In dat geval zijn eerst aanpassingen in het programma nodig.

De Commissie kan zich op hoofdlijnen vinden in deze aanpak en het beoogde detailniveau. In aanvulling daarop adviseert ze om:

- na te gaan of (sommige) positieve effecten/synergiekansen al in de beleidsopties meegewogen moeten worden omdat de haalbaarheid van sommige beleidskeuzes daarmee mogelijk kan worden vergroot;
- er rekening mee te houden dat bij sommige beleidskeuzes aantasting van de natuurlijke kenmerken van Natura 2000-gebieden niet kan worden uitgesloten, ook niet na maatregelen en/of aanpassingen van het programma. Dan kan worden nagegaan of het zinvol is om de ADC-toets<sup>36</sup> te doorlopen. Omdat als eerste stap moet worden aangetoond dat er geen alternatieve oplossingen (beleidsopties) zijn met minder negatieve gevolgen is verstandig om hier al bij de beoordeling van de beleidsopties rekening mee te houden.
- Waar relevant rekening te houden met Natura 2000-gebieden in omliggende landen, met name die (deels) in het Eems-Dollard verdragsgebied liggen.
- De Passende beoordeling zelf als bijlage bij het MER te voegen.

---

<sup>36</sup> De ADC-toets bestaat op grond van artikel 10.24 lid 2 van het Besluit kwaliteit leefomgeving uit de volgende vragen: A: is er een alternatieve oplossing voorhanden? D: dient de activiteit een dwingende reden van groot algemeen belang? C: zijn compenserende maatregelen mogelijk om de gevolgen teniet te doen?

## 7 Monitoring en evaluatie

De beleidscyclus volgens de Omgevingswet en het uitgangspunt van adaptief deltamanagement leiden ertoe dat bij vaststelling van het NWP nog veel besluiten genomen of verder uitgewerkt moeten worden. Waar nodig zal flexibel ingespeeld moeten worden op wisselende of snel veranderende omstandigheden waaronder niet-voorzien negatieve gevolgen voor Natura 2000-gebieden of maatregelen in het kader van energietransitie en klimaatadaptie die onvoldoende effectief blijven. Dit kan leiden tot periodieke herijking van het programma. Monitoring en evaluatie zullen de basis voor deze periodieke herijking moeten bieden.

Te doorlopen vragen bij de monitoring zijn:

- Worden doelen gehaald (doelen waterbeleid en doelen in andere beleidsvelden)?
- Kan het NWP gesignaleerde knelpunten wegnemen en zo ja hoe (en met welke gevolgen)?
- Welke belangrijke ontwikkelingen hebben plaatsgevonden sinds de vorige check?
- Passen de (gecumuleerde) effecten binnen acceptabel geachte grenzen?
- Is aanvullend beleid nodig om (gecumuleerde) gevolgen acceptabel te houden?
- Moeten ambities en/of opgaven op grond van de monitoringresultaten bijgesteld worden?

Geef in het MER het volgende aan:

- De aanpak van de monitoring: ga in op frequentie van monitoring (continue) en evaluatie, aansluiting op bestaande monitoringsystemen en meetnetten, te hanteren indicatoren (sluit zoveel mogelijk aan bij de indicatoren uit de doel- en effectbeoordeling uit het MER) en de wijze waarop over deze indicatoren gerapporteerd dient te worden (bijv. PBL).
- De verantwoordelijkheden: welke partij is verantwoordelijk voor het aansturen van de monitoring, zijn er mogelijkheden voor synergie door bundeling van beleidsvragen, welke partij is verantwoordelijk voor de kwaliteitszorg, rapportage, analyse en evaluatie? Is deze informatie openbaar? En wie neemt besluiten/maatregelen op basis van de uitkomsten van de evaluatie?
- De consequenties die worden verbonden aan de uitkomsten van monitoring en evaluatie. Wanneer worden extra ontwikkelingen toegestaan en binnen welke randvoorwaarden? Wanneer moeten maatregelen worden getroffen of wanneer moet beleid worden aangepast, of moet een nieuw besluit worden voorbereid?

## **BIJLAGE 1: Projectgegevens**

### **Advies van de Commissie over het op te stellen MER**

De Commissie bestaat uit een werkgroep van deskundigen. Deze werkgroep geeft aan welke onderwerpen naar zijn mening moeten worden behandeld in het MER en met welke diepgang. Meer informatie over de [Commissie](#) en over haar [werkwijze](#) vindt u op onze website.

### **Samenstelling van de werkgroep**

Bij dit project bestaat de werkgroep uit:

ir. Lidwien Besselink

ir. Casper van der Giessen

prof. dr. Piet Hoekstra

drs. Pieter Jongejans (secretaris)

dr. Vincent Post

Marja van der Tas (voorzitter)

ing. Rob Vogel

### **Besluit(en) waarvoor dit milieueffectrapport wordt opgesteld**

Nationaal Waterprogramma 2028–2033, inclusief Stroomgebiedbeheerplannen, Overstromingsrisicobeheerplannen en Programma Ruimte voor de Rivier 2.0.

### **Waarom wordt hiervoor een milieueffectrapport opgesteld?**

Voor projecten die grote milieugevolgen kunnen hebben, kan in Nederland een milieueffectrapport (MER) vereist zijn. Uit [Bijlage V van het Omgevingsbesluit](#) onder de Omgevingswet volgt om welke projecten het gaat. Voor deze procedure kan het onder andere gaan om project K1 “onttrekken van grondwater”, K4 “werken voor beperking van overstromingen”, K8 “wijziging van het peil” en andere projecten. Een MER is ook nodig omdat effecten op Natura 2000-gebieden optreden die in een Passende beoordeling moeten worden beschreven. Daarom wordt een plan-MER opgesteld.

### **Bevoegd gezag besluit(en)**

Minister van Infrastructuur en Waterstaat.

### **Initiatiefnemer besluit(en)**

Minister van Infrastructuur en Waterstaat.

### **Heeft de Commissie ook zienswijzen en adviezen bij haar advies betrokken?**

De Commissie heeft alle zienswijzen en adviezen gelezen die het bevoegd gezag tot en met 11 maart 2026 heeft toegestuurd. Ze heeft ze in haar advies verwerkt, voor zover relevant voor het

### **Waar vind ik de stukken die de Commissie heeft gebruikt?**

U vindt de projectstukken die bij het advies zijn gebruikt, door op [www.commissierner.nl](http://www.commissierner.nl) projectnummer [3979](#) in te vullen in het zoekvak.

**Commissie voor de milieueffectrapportage**

A. v. Schendelstraat 760  
3511 MK Utrecht

t 030-2347666  
e [info@commissiemer.nl](mailto:info@commissiemer.nl)  
w [commissiemer.nl](http://commissiemer.nl)

