

Vergaderjaar 2023–2024

34 682

Nationale Omgevingsvisie

35 334

Problematiek rondom stikstof en PFAS

Nr. 186

BRIEF VAN DE MINISTER VOOR NATUUR EN STIKSTOF

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 23 januari 2024

In mijn brief van 24 oktober 2023 (Kamerstuk 34 682, nr. 179) heb ik uw Kamer geïnformeerd over het tussentijds beeld van de gebiedsprogramma's en eerste maatregelpakketten in het kader van het Nationaal Programma Landelijk Gebied (NPLG). Het is van belang dat we voortgang blijven boeken in de aanpak van de natuur-, stikstof-, water- en klimaatopgaven in het landelijk gebied en dat we niet stilvallen. Deze opgaven kunnen niet wachten en er is een brede wens om ruimte te creëren voor andere maatschappelijke en economische ontwikkelingen. Wanneer de overheid niet zelf hierin de regie neemt bestaat het risico dat gerechtelijke uitspraken de overheid hiertoe dwingen. Provincies hebben samen met medeoverheden en met gebiedspartijen (waaronder boeren, inwoners en maatschappelijke organisaties) eerste maatregelen uitgewerkt waar draagvlak voor is en die bijdragen aan de NPLG-doelen en hebben zich gecommitteerd aan de gezamenlijke realisatie van het NPLG. Ook provincies willen de vaart behouden om het opgebouwde momentum en de goede energie niet te verliezen.

In de memorie van toelichting bij de (ontwerp)begroting van LNV¹ is daarom aangegeven dat het demissionaire kabinet voornemens is om, na een positief oordeel van de kennisinstellingen, een nota van wijziging (NvW) in te dienen voor de reservering van middelen naar de LNV begroting. Met de reservering van middelen kunnen in 2024, na een integrale rijkstoets op aangepaste maatregelpakketten, de eerste maatregelpakketten gefinancierd worden. Met deze brief informeer ik u over het kabinetsbesluit over de reservering van middelen, het proces dat hiervoor is doorlopen en via welk proces de daadwerkelijke toekenning van middelen verloopt en de realisatie van doelbereik wordt geborgd.

¹ Ontwerpbegroting LNV, memorie van toelichting p. 19, 09–2023.

Motivatie om te starten waar dat kan

Met de indiening van de Provinciale Programma's Landelijk Gebied en eerste maatregelpakketten is een belangrijke basis gelegd. Tegelijkertijd worden de gebiedsprogramma's verder doorontwikkeld; provincies geven aan dat zij tijd nodig hebben om gebiedsprocessen te doorlopen. Vanwege de urgentie van de opgaven is het van belang wel een start te maken waar dat al wèl kan. Daarom hebben provincies ook eerste maatregelpakketten opgesteld. Maatregelpakketten die provincies hebben ingediend vormen een onderdeel van hun provinciaal gebiedsprogramma. Dit laat onverlet dat de gebiedsprogramma's tegelijk verdere uitwerking vragen. De provincies zijn zich daarvan bewust en werken hier momenteel hard aan. In het Bestuurlijk Overleg Landelijk Gebied op 30 november 2023 hebben de provincies bevestigd dat zij, in de gebiedsprogramma's – ter uitwerking van het Ontwerp NPLG-voornemens zijn om tot invulling te komen van de gewenste (structurende) keuzes. Hiermee borgen we dat we kunnen starten met de uitvoering van de eerste maatregelpakketten die bijdragen aan de doelen, dat deze maatregelpakketten passen binnen de provinciale gebiedsprogramma's én dat de betreffende programma's parallel verder uitgewerkt worden.

Doorlopen traject ten behoeve van reservering van middelen

Op 5 april 2023 heeft de Minister-President op basis van de breed gedeelde wens van de TK een versnelling toegezegd in de toekenning van middelen aan provincies voor de uitvoering van eerste maatregelpakketten. Provincies hebben hard gewerkt om op 1 juli zowel gebiedsprogramma's als eerste maatregelpakketten in te dienen waarmee zij in 2024 kunnen starten. In totaal hebben provincies 285 maatregelen ingediend die optelden tot € 2,7 mld. voor de jaren 2024–2026. In augustus 2023 is parallel aan het rijksstoetsproces van de gebiedsprogramma's en maatregelpakketten door LNV een quick scan uitgevoerd naar maatregelen die kansrijk zijn voor financiering. Om tot een verantwoorde besteding van middelen te komen zijn kennisinstellingen gevraagd een oordeel te geven over de in juli 2023 ingediende maatregelpakketten in het kader van de provinciale programma's landelijk gebied (PPLGs). De omvang van het over te hevelen bedrag is gebaseerd op dit oordeel.

Wageningen Economic Research (WEcR) is gevraagd een appreciatie te maken van alle door provincies per 1 juli 2023 ingediende eerste maatregelpakketten. Om de appreciatie volgens het benodigde tijdpad op te leveren heeft WEcR eerst de appreciatie uitgevoerd van de in de quick scan geïdentificeerde kansrijke maatregelen. WEcR heeft de afgelopen maanden een grote inzet geleverd om in deze eerste appreciatie 173 maatregelen, optellend tot € 1,6 mld.² te beoordelen. De resultaten hiervan in december vormen de onderbouwing voor de nota van wijziging. Deze maatregelen zijn gericht op de meest urgente gebieden (veenweide, beekdalen, overgangsgebieden), natuur of dragen bij aan meerdere NPLG-doelen. WEcR heeft de appreciatie uitgevoerd naar de aannemelijkheid van bijdrage aan doelbereik en de duidelijkheid van risicobeheersing. Het rapport wordt met deze brief vrijgegeven op het publicatie portaal van WEcR [<https://edepot.wur.nl/646074>].

Het kabinet heeft, aan de hand van de ingediende maatregelpakketten en de appreciatie van WEcR, besloten om € 1,28 mld. te reserveren voor de financiering van maatregelpakketten in het kader van de PPLG's. Dit bedrag is gebaseerd op de maatregelen waarvan WEcR aangeeft dat deze aannemelijk bijdragen aan doelbereik en op de middelen aangevraagd

² WEcR beoordeelt de resterende 111 maatregelen vanaf januari 2024.

voor het opstarten van gebiedsprocessen. Door nu met een nota van wijziging middelen bedoeld voor het Transitiefonds op de Aanvullende Post van Financiën over te hevelen naar de LNV-begroting wordt een eerste stap gezet om het met provincies afgesproken vervolgproces in gang te zetten. Daarna wordt het proces van zorgvuldige toetsing vanuit het Rijk doorlopen, zodat middelen verantwoord worden besteed en de provincies zo snel mogelijk door kunnen met hun gebiedsgerichte aanpak.

Tabel 1. Overzicht van aangevraagde, geapprecieerde en gereserveerde bedragen

	Bedrag ('24-'26)
Totaal aangevraagd eerste maatregelpakketten	€ 2,7 mld.
Geapprecieerd door WEcR	€ 1,6 mld.
Reservering middelen o.b.v. beoordeling WEcR	€ 1,28 mld.

Appreciatie door WEcR

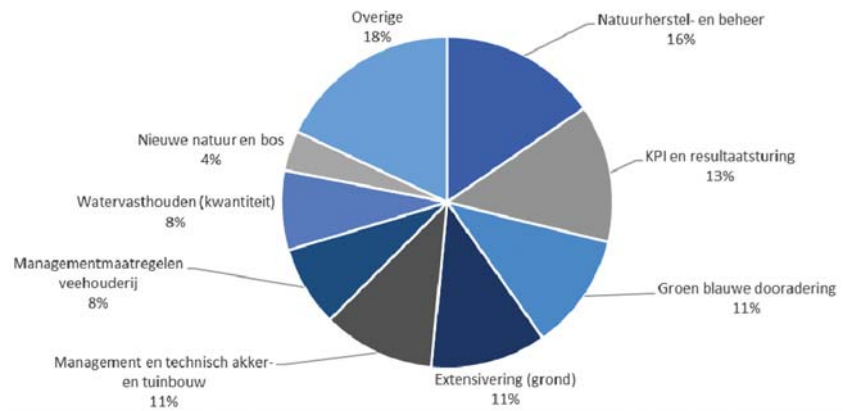
WEcR heeft op basis van een documentstudie van de eerste maatregelpakketten en expert sessies beoordeeld in hoeverre maatregelen van 1 juli jl. helder en aannemelijk bijdragen aan doelbereik en in hoeverre de risico's en beheersing daarvan voldoende zijn geadresseerd.

Op doelbereik heeft WEcR eerst beoordeeld of voor maatregelen de potentiële bijdrage aan NPLG doelen aannemelijk is. Om aanbevelingen te kunnen doen aan provincies heeft WEcR vervolgens beoordeeld in hoeverre bij deze maatregelen het doelbereik is geoperationaliseerd en waar verbetermogelijkheden zitten. Verbeterpunten van maatregelen zijn bijvoorbeeld het meten van effecten na realisatie van de maatregel of een meer gedetailleerde beschrijving van de verwachte effecten van een maatregel. WEcR oordeelt dat voor 121 van de 173 geapprecieerde maatregelen de bijdrage aan NPLG doelbereik – al dan niet na opvolging van verbeterpunten – aannemelijk is.

Maatregelen zijn positief beoordeeld als er naast de aannemelijke bijdragen aan doelbereik ook voldoende aandacht is voor risicobeheersing. In dat geval zijn bijvoorbeeld ook negatieve effecten op andere NPLG doelen en lock-ins, die beleidskeuzes voor de toekomst kunnen beperken en een risico op ondoelmatigheid vormen, voldoende geadresseerd. Ook hier zijn verbeterpunten geïdentificeerd en weergegeven. WEcR geeft een positief oordeel voor 112 van de 121 maatregelen.

De maatregelen met een positief advies omvatten voor een groot deel landbouwmaatregelen gericht op doelbereik door extensivering, managementmaatregelen en resultaatsturing (die naast emissiereductie ook potentie hebben bij te dragen aan waterkwaliteit) en maatregelen voor nieuwe natuur en bos, aanleg groen-blauwe dooradering en natuurherstel. Figuur 1 geeft een beeld bij het type maatregelen dat door WEcR positief is beoordeeld en de relatieve omvang daarvan. Hierin is zichtbaar dat het grootste aandeel natuurherstel- en beheer maatregelen (16%) is, gevolgd door KPI resultaatsturing (13%). Op het gebied van watermaatregelen zijn het vooral maatregelen gericht op water vasthouden (8%).

Figuur 1. Type maatregelen met positief advies WEcR (classificering door LNV)



Reservering van middelen

Het kabinet reserveert € 1,28 mrd. voor de eerste maatregelpakketten. De reservering van de middelen is grotendeels (€ 1,1 mld.) gebaseerd op de maatregelen waarop WEcR een positief advies geeft.

Aanvullend daarop reserveert het kabinet middelen voor de 9 maatregelen waarvoor doelbereik aannemelijk is, maar de risicobeheersing nog onvoldoende duidelijk is³. Provincies kunnen op basis van de adviezen van WEcR aan de slag met de aanpassing van deze maatregelpakketten. Het toetsproces is immers iteratief ingestoken en na aanscherping conform de adviezen van WEcR kunnen voor deze maatregelen met een verwachte positieve bijdrage aan NPLG doelen ook middelen worden toegekend. Ook in de geactualiseerde werkwijzer voor indiening van een aanvraag rijksbijdrage voor maatregelpakketten (november 2023) zijn provincies nadrukkelijk gevraagd de risico's (afwenteleffecten) en de beheersing hiervan expliciet te benoemen. Provincies zijn hiermee dus al aan de slag.

Ook reserveert het kabinet middelen voor de gebiedsprocessen. In de gebiedsprogramma's geven provincies aan een groot aantal gebiedsprocessen te willen starten. Dit is essentieel en randvoorwaardelijk voor de gebiedsgerichte aanpak, omdat in de gebieden én samen met gebiedspartijen tot uitvoerbare keuzes moet worden gekomen. Voor de meeste gebiedsproces-maatregelen oordeelt WEcR dat de kosten nog onvoldoende onderbouwd zijn. Omdat dit een randvoorwaardelijke activiteit is om tot gebieds-specifieke inpassing en effectieve uitvoering van alle maatregelen te komen worden hiervoor alsnog middelen gereserveerd, met de verwachting dat provincies ook deze maatregelen (o.b.v. advies WEcR) verder zullen specificeren. Deze «indirecte» maatregelen scoren niet altijd een-op-een op direct doelbereik, maar het kabinet vindt deze wel belangrijk om de processen op gang te krijgen die uiteindelijk nodig zijn om de gebiedsgerichte aanpak tot een succes te maken.⁴

Tijdens de begrotingsbehandeling ga ik in gesprek met uw Kamer over de LNV-begroting (inclusief nota van wijziging), voor de reservering van de betreffende middelen. Indien beide Kamers instemmen met de begroting is daarmee een bedrag gereserveerd voor de financiering van maatregel-

³ Zoals aangegeven, zullen middelen pas uitgekeerd gaan worden na het doorlopen van het rijksstoetsproces op aangepaste maatregelpakketten.

⁴ Wetsvoorstel Tijdelijke wet Transitiefonds (Kamerstuk 36 277, nr. 2) art. 3.b. noemt dat ook deze maatregelen uit het fonds kunnen mede worden gefinancierd.

pakketten. Deze reservering van middelen is een tussenstap richting de daadwerkelijke toekenning, waar nog een integrale rijkstoets aan vooraf gaat.

Vervolgtraject richting toekenning van middelen

Zodra de Eerste Kamer heeft ingestemd met de LNV begroting, kan ook de regeling worden gepubliceerd waarmee de door het Rijk positief beoordeelde maatregelpakketten kunnen worden gefinancierd.

Provincies dienen uiterlijk 1 april een verbeterde versie van maatregelpakketten in. Zij worden gevraagd daarbij het advies uit het tussentijds beeld van de integrale beoordeling van het Rijk van de gebiedsprogramma's (oktober 2023), het advies van WEcR en (nog te verwachten) andere adviezen van kennisinstellingen, zoals het Planbureau voor de Leefomgeving en de Ecologische Autoriteit, te verwerken. Na indiening van de verbeterde maatregelpakketten in Q1 2024 vindt een integrale beoordeling plaats door het Rijk op deze maatregelpakketten.⁵ Hierbij worden meerdere aspecten afgewogen, waaronder de additionele bijdrage aan de doelen van het NPLG, de verhouding tot beschikbare middelen en de kaders die bij de beschikbare middelen horen, het draagvlak voor de maatregelen en de sociaaleconomische impact, waaronder de effecten op (het verdienvermogen in) de landbouw. Bij deze integrale beoordeling wordt meegewogen of de te realiseren doelen en daarbij gegeven randvoorwaarden, zoals participatie en sociaaleconomische effecten, in verhouding staan tot de gevraagde middelen (doelmatigheidscriteria).

Op basis van de beoordeling van een provinciale aanvraag door het rijkstoetsteam, waar naast LNV, IenW en BZK ook FIN deel van uit maken, zal ik in samenspraak met de Minister van Financiën beslissen over het daadwerkelijk beschikbaar stellen van de middelen aan de betreffende provincie. Maatregelen waarvoor WEcR geen verbeterpunten aangeeft behoeven geen nadere afstemming met FIN alvorens middelen toe te kennen. Over de uitkomst van het toetsproces en de toekenning van middelen zal uw Kamer geïnformeerd worden. Na deze besluiten is het naar verwachting mogelijk om in Q2 2024 middelen beschikbaar te stellen aan de provincies, waarna zij over kunnen gaan tot uitvoering van de maatregelpakketten.

Vanaf januari 2024 gaat WEcR aan de slag met de beoordeling van de nog niet beoordeelde maatregelpakketten. De beoordeling wordt te zijner tijd ook met uw Kamer en met provincies gedeeld. Vooruitlopend kunnen provincies op basis van de lessen uit de huidige beoordeling al aan de slag met verbetering van alle maatregelpakketten.

Borging doelbereik en verantwoording over middelen

Jaarlijks zal aan de Tweede Kamer en Eerste Kamer over de voortgang op de maatregelen gerapporteerd worden in het Meerjarenprogramma Transitiefonds landelijk gebied en natuur. Daar komen alle maatregelen op het gebied van natuur, stikstof, landbouw, water en klimaat die uit het Transitiefonds zijn gefinancierd samen. Het Meerjarenprogramma zal een budgettair overzicht van de uitgaven uit het fonds bevatten en beschrijft de voortgang van de realisatie van gefinancierde maatregelen.

⁵ Hierin wordt nadrukkelijk bekeken of de adviezen van kennisinstellingen, waaronder WEcR en de EA, daadwerkelijk zijn aangepast. Het is mogelijk dat de integrale toets onderbouwd afwijkt van het WEcR advies.

Onderdeel van het onontkoombaar halen van de doelen van het NPLG is monitoring van voortgang en resultaten van het programma, om zo nodig tijdig bij te kunnen sturen. Hierbij wordt gebruik gemaakt van de bestaande monitoringssystemen voor natuur, stikstof, water en klimaat en de wettelijk vastgelegde opdracht voor stikstofreductie en natuurverbetering. Daarbij is mijn voornemen om de Tweede Kamer elke twee jaar te informeren over het doelbereik. Er wordt in samenwerking met mede-overheden en een consortium van kennisinstellingen gewerkt aan het opzetten van een Monitorings- en evaluatiesystematiek voor het NPLG. Samen met het Meerjarenprogrammaboek geeft dit de Tweede Kamer inzicht in de voortgang op de NPLG doelen en het instrumentarium om bij te sturen. In het ontwerp-NPLG dat nu ter inzage ligt (Kamerstuk 34 682, nr. 183, datum 15 december 2023), wordt een nadere beschrijving gegeven over de monitoring op doelbereik als ook de voortgang op de maatregelen.

Stap voorwaarts in de transitie

Provincies hebben in 2023 hard gewerkt om op 1 juli jl. zowel gebiedsprogramma's als de eerste maatregelpakketten in te dienen waarmee zij in 2024 kunnen starten. Provincies willen verder en hebben hiertoe in december 2023 gezamenlijk een propositie opgesteld, gericht aan de formerende partijen. Hierin geven ze aan hun verantwoordelijkheid voor de transitie van het landelijk gebied te willen nemen, de NPLG doelen te ondersteunen en samen met het rijk snelheid te willen maken.⁶ De provincies geven daarbij een helder signaal af over de duidelijkheid die zij vragen van het Rijk ten aanzien van de beschikbare financiële middelen. Om ons een betrouwbare overheid te tonen en provincies in staat te stellen om deze rol ook daadwerkelijk waar te maken is van belang dat het Rijk nu ook de stappen zet die nodig zijn om, op die onderdelen waar dat kan, een start met de uitvoering te maken. Dit betekent dat er voldoende middelen beschikbaar moeten komen om te zorgen dat alle provincies in 2024 maatregelen met doelbereik kunnen gaan uitvoeren.

De Minister voor Natuur en Stikstof,
C. van der Wal-Zeggelink

⁶ IPO, *Handen uit de mouwen voor een toekomstbestendig landelijk gebied*, 12–2023.