

Vergaderjaar 2022–2023

36 213

Wijziging van de begrotingsstaat van het Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (XIV) voor het jaar 2022 (Derde incidentele suppletoire begroting inzake uitvoeringskosten Transitiefonds landelijk gebied en natuur)

Nr. 4

BRIEF VAN DE MINISTER VOOR NATUUR EN STIKSTOF

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 1 december 2022

In het Coalitieakkoord (Bijlage bij Kamerstuk 35 788, nr. 77) kondigt het kabinet aan een Transitiefonds in te stellen waarmee de uitdagingen in het landelijk gebied en de natuur kunnen worden aangepakt. Gekozen wordt voor een gebiedsgerichte aanpak waarbij samen met de decentrale overheden handen en voeten gegeven wordt aan het realiseren van de doelen op het gebied van stikstof, klimaat, water en natuurherstel en de daarvoor benodigde transitie in de landbouw en het landelijk gebied.

Ten behoeve van de benodigde financiële dekking van diverse maatregelen richt het kabinet een begrotingsfonds in met een looptijd tot 2035. Het fonds heeft een omvang van in totaal € 24,3 miljard, waarbij een deel van de middelen, vooruitlopend op de start van het fonds in 2024, voor de jaren 2022, 2023 en 2024 al is toebedeeld aan maatregelen (brief van 15 juli, Kamerstuk 35 925 XIV, nr. 161 en brief van 25 november, Kamerstukken 30 252 en 35 334, nr. 77).

Bij motie van 19 januari jl. (Kamerstuk 35 788, nr. 137) verzoeken de leden Hermans en Segers van de Kamer om, in aanloop naar de eerste formele fondsbegroting van 2024, reeds een «proeve van de fondsbegroting» op Prinsjesdag 2022 aan de Kamer voor te leggen, met als doel de Kamer nadrukkelijk te betrekken bij de vormgeving van het fonds.

Doordat de start van de integrale gebiedsgerichte aanpak nog volop in ontwikkeling is, kan ik de Kamer op dit moment nog geen volwaardige dummybegroting inclusief ramingen laten zien. Het voornemen is om de noodzakelijke instellingswet van het fonds voor het einde van het jaar aan de Kamer te sturen. Om op Prinsjesdag 2023 de eerste fondsbegroting aan de Kamer te kunnen aanbieden (voor het begrotingsjaar 2024), moet deze instellingswet voor de zomer 2023 door beide Kamers worden vastgesteld.

Na instemming met de instellingswet, verder uitgewerkte governance en besluitvorming over meerjarige toedeling van middelen is het mogelijk een concept fondsbegroting op te stellen en met de Kamer te delen. Mijn intentie is om de Kamer via deze brief de hoofdlijnen waarlangs we gaan werken te schetsen en de Kamer in het verdere traject optimaal te betrekken bij de inrichting van de fondsbegroting.

In het vervolg van deze brief schets ik de uitgangspunten rond de opzet van het fonds en stel ik voor hoe de fondsbegroting kan worden ingericht. Hier wil ik graag samen met de Kamer verder vorm aan geven zodat de Kamer optimaal haar budgetrecht kan toepassen, en de inrichting transparantie en inzichtelijkheid borgt. In het verlengde hiervan wordt het document *Spelregels Meerjarenprogramma Transitie Landelijk Gebied* benoemd dat inzicht verschaft in de procesgang en de vereisten voor aanvragen voor financiële rijksbijdragen uit (onder meer) het Transitiefonds.

Fondsbegroting en meerjarenprogrammering

Mijn voorstel is om het begrotingsfonds het karakter van een uitvoeringsprogramma te geven, waarin ik inzicht bied in hoe de geldstromen vanuit het fonds lopen, zowel richting provincies (of, in voorkomende gevallen, andere gebiedspartijen zoals bijvoorbeeld waterschappen) die conform de motie van het lid Boswijk c.s. (Kamerstuk 33 576, nr. 311) in de rol van gebiedsregisseur komen als richting departementale begrotingen waar het gaat om meer generieke maatregelen en regelingen.

INFOBLOK: Begrotingstechniek

- Het fonds wordt gevoed vanaf de LNV-begroting. Hiertoe zal een nieuw (technisch) begrotingsartikel onder het investeringsplafond worden ingericht. Reden is dat vanwege het budgetrecht de middelen niet rechtstreeks vanaf de aanvullende post kunnen worden overgeheveld. Jaarlijks worden de middelen naar het fonds overgeheveld en deze landen als ontvangst in het fonds. Daarmee wordt binnen de fondsbegroting de benodigde uitgavenruimte gecreëerd (ten aanzien van begrotingsfondsen geldt dat de ontvangsten en uitgaven in enig jaar aan elkaar gelijk moeten zijn).
- Eventuele onderuitputting in jaar t zal bij Voorjaarsnota in jaar t+1 weer aan de fondsbegroting worden toegevoegd. Met deze zogenaamde 100% eindejaarsmarge onderscheidt de fondsbegroting zich van reguliere departementale begrotingen.
- Binnen de fondsbegroting kan de raming voor de gehele voorziene looptijd worden gepresenteerd. Reguliere begrotingen kijken 4 jaar vooruit.

Naast de fondsbegroting zal worden gewerkt met een jaarlijks te actualiseren meerjarenprogramma (MJP) waarin meer in detail wordt ingegaan op de voortgang in de uitvoering van de gebiedsprogramma's, evenals generieke maatregelen in het kader van de uitvoering van het Nationaal Programma Landelijk Gebied (NPLG). De uitkomsten van het landbouwakkoord, waar relevant voor de transitie, worden meegenomen in het kader van het NPLG. Eventuele bijstellingen, bijvoorbeeld naar aanleiding van bevindingen in de uitvoering en voortgang op het doelbereik, kunnen jaarlijks bij de actualisatie worden betrokken. Voor zover de jaarlijkse actualisatie van het MJP leidt tot aanpassingen in het

kasritme van uitgaven of andere bijstellingen met financiële gevolgen, worden deze in de fondsbegroting verwerkt.

De gebiedsprogramma's worden opgesteld in het kader van het NPLG. De doelen van het NPLG worden niet enkel met middelen uit het begrotingsfonds bereikt. Dat maakt dat in het meerjarenprogramma een duidelijke afbakening moet worden aangebracht tussen uitgaven ten laste van het fonds en uitgaven die op een andere wijze worden gedekt.

Het werken met een Meerjarenprogramma is een beproefde aanpak bij al bestaande begrotingsfondsen, zoals het Deltafonds en Mobiliteitsfonds. Een meerjarenprogramma draagt bij aan het bieden van overzicht en een doelmatige besteding van middelen, door samenhang te bewaken op voortgang, inhoud en de samenwerking tussen partijen. Dit gebeurt door synchronisatie van doelen en investeringen die het maken van een integrale afweging op nationaal en/of regionaal niveau bevordert. Andersom geformuleerd helpt een Meerjarenprogramma te voorkomen dat onbedoeld wordt geïnvesteerd in maatregelen die tegenstrijdige effecten kunnen hebben, wat kan leiden tot ondoelmatige besteding van middelen.

Het Meerjarenprogramma transitie landelijk gebied is een voortrollend programma dat jaarlijks geactualiseerd wordt. Dit betekent dat maatregelen voor realisatie op de korte én lange termijn in het programmaboek zijn weergegeven. Voor maatregelen die in uitvoering zijn of snel in uitvoering gebracht worden (aankomende 2–3 jaar) geldt dat deze het meest concreet uitgewerkt zijn. Voor maatregelen op de lange termijn is in het programmaboek weergegeven wat de voortgang in de uitwerking van deze maatregelen is om grip te houden en zo nodig op tijd bij te kunnen sturen.

De Minister voor Natuur en Stikstof stelt, in samenwerking met de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit en andere betrokken Ministers het geactualiseerde meerjarenprogramma vast en biedt dit, na goedkeuring door de ministerraad, aan het parlement aan. De vorm is een programmaboek, dat gelijktijdig met het wetsvoorstel tot vaststelling van de jaarlijkse fondsbegroting aangeboden wordt. Met de Kamer vindt, aan de hand van het programmaboek, overleg plaats over de voortgang van het Meerjarenprogramma. Dit gebeurt in samenhang met de reguliere begrotingsbehandeling van de fondsbegroting in het najaar. Daarnaast zullen wijzingen in de fondsbegroting bij Voor- en Najaarsnota respectievelijk via een eerste en tweede supplettoire begroting aan de Kamer worden voorgelegd. In de verdere uitwerking van het op te zetten proces, heb ik oog voor de rol van bestuurders en volksvertegenwoordigers bij gemeentes, waterschappen en provincies. Daarbij is het eveneens van belang om samen met de Kamer te bespreken hoe de controlerende taak van de Kamer zich gaat verhouden tot de besluitvorming op decentraal niveau en de controlerende taak van de provinciale staten, gemeenteraden en de waterschappen daarop.

Spelregels *Meerjarenprogramma Transitie Landelijk Gebied*

Mede gelet op het belang van de controlerende taak hecht ik er aan om, voorafgaand aan de instelling van het Transitiefonds, de Kamer – evenals provincies en andere betrokken partijen – te informeren over de spelregels behorende bij het meerjarenprogramma. Deze spelregels geven inzicht in de procesgang en de vereisten voor aanvragen voor financiële rijksbijdragen uit onder meer het Transitiefonds. Het spelregeldocument is vanaf het voorjaar van 2022 ontwikkeld in samenspraak met provincies, waterschappen en gemeenten, departementen evenals maatschappelijke organisaties. Bij de ontwikkeling ervan is voortgebouwd op de bestaande

en beproefde spelregels behorende bij het Meerjarenprogramma Infrastructuur, Transport en Ruimte (MIRT).

De spelregels zijn van toepassing voor provincies en Rijk, vanaf het moment dat er aanvragen voor een rijksbijdrage voor realisatie van het Nationaal Programma Landelijk Gebied kunnen worden gedaan. Voor provincies gebeurt dit nadat zij de (eerste delen van) gebiedsprogramma's hebben vastgesteld en het Rijk (na objectieve toetsing door de Ecologische Autoriteit) deze programma's positief heeft beoordeeld. De spelregels zijn bedoeld voor kaderstelling (bijvoorbeeld het te realiseren doelbereik en beschikbaar budget) en tegelijk het bieden van ruimte (bijvoorbeeld in kunnen spelen op verschillende opgaven en ontwikkelingen in gebiedsprocessen). Het gaat erom evenwicht in kaderstelling en ruimte te bereiken en daarmee beheerst én lenig aan de slag te gaan. Het spelregeldocument zal binnenkort gepubliceerd worden op aanpakstikstof.nl.

Vormgeving van de fondsbegroting

Daarmee kom ik bij de vraag hoe de begroting moet worden ingericht om zo transparant en inzichtelijk mogelijk aan te kunnen geven hoe het kabinet het geld gaat uitgeven. De geplande uitgaven zijn reeds op hoofdlijnen weergegeven in het coalitieakkoord (Bijlage bij Kamerstuk 35 788, nr. 77), waarbij onderscheid is gemaakt tussen een uitgavenspoor gericht op opkoop, grondafwaardering, en de kaderrichtlijn water en een uitgavenspoor gericht op het perspectief voor blijvers.

Net als een reguliere begroting bestaat de fondsbegroting uit een aantal artikelen waarin de verschillende voorgenomen uitgaven aan de hand van een budgettaire tabel worden toegelicht. Deze artikelindeling kan worden vormgegeven aan de hand van beleidsdoelstellingen (elk artikel een beleidsdoelstelling), dan wel aan de hand van typen geldstromen. Omdat individuele uitgavenposten vanuit het fonds verschillende doelen zullen dienen, is het niet werkbaar om de artikelen in te delen naar doelstelling. Zo kan extensivering van een bedrijf zowel doelstellingen dienen op het terrein van stikstofreductie als op het terrein van waterkwaliteit. Het is niet mogelijk van een dergelijke uitgave een budgettaire opsplitsing te maken naar doelstelling.

Om die reden ligt het voor de hand om te kiezen voor een begrotingsindeling aan de hand van de typen geldstromen, waarbij onderscheid wordt gemaakt in onder andere uitgaven voor gebiedsprogramma's, uitgaven aan landelijke regelingen en uitgaven aan uitvoeringskosten. De navolgbaarheid van de uitgavensporen zoals die in het regeerakkoord zijn gepland, is van belang, hier zal in de begroting ook aandacht voor zijn. In een bijlage bij deze brief is de voorgenomen artikelstructuur nader uitgewerkt. Ik ga hierover uiteraard graag met de Kamer het gesprek aan. Ik hecht er zeer aan de Kamer hierin goed te bedienen. Gelet op de grote bedragen die we de komende jaren gaan uitgeven aan de transitie in het landelijk gebied voel ik hier de verantwoordelijkheid om gezamenlijk tot goede afspraken te komen over het begroten en verantwoorden van de uitgaven.

Omdat er op dit moment nog geen besluitvorming heeft plaatsgevonden over de verdeling van de middelen is er nog geen sprake van een meerjarenbegroting en is het niet mogelijk de voorgestelde begrotingsstructuur nu te vertalen naar een concrete en uitgewerkte dummybegroting. Hierin verschilt het transitiefonds enigszins van het klimaatfonds. In het coalitieakkoord is voor het klimaatfonds reeds een scherpere uitsplitsing en raming van individuele uitgavenposten opgenomen. Dat

maakt dat de afspraken uit het coalitieakkoord voor het klimaatfonds sneller vertaald kunnen worden naar een inrichting van de fondsbegroting.

Monitoring van het doelbereik

Het programmaboek is ook een belangrijk instrument om de voortgang van de realisatie van maatregelen in het kader van de transitie landelijk gebied te monitoren, waarbij het gaat om het halen van de doelen met een krachtige agrarische sector. Rijk en provincies maken met elkaar afspraken over eenduidige periodieke informatievoorziening (rapportage) over de voortgang van realisatie van maatregelen, met als uitgangspunt de uitvraag/administratieve last te beperken. De verstrekking van voortgangsinformatie wordt benut voor onder meer het jaarlijks actualiseren van het voortrollende programma als weergegeven in het programmaboek.

Aansluitend wordt in het kader van het NPLG de voortgang van het te realiseren doelbereik op de doelen gemonitord. Deze monitoring geeft inzicht in wat de effecten zijn van de realisatie van maatregelen door Rijk en provincies. Hierbij zal rekening moeten worden gehouden met een te verwachten tijdsverschil tussen de uitvoering van maatregelen en de (meetbare) effecten daarvan.

Afsluiting

Ik heb de Kamer met deze brief geïnformeerd over mijn voornemens ten aanzien van de vormgeving van het begrotingsfonds voor de transitie van het landelijk gebied en natuur. Hiermee zet ik een eerste stap naar het indienen van de eerste fondsbegroting op Prinsjesdag 2023. Ik hoop het komende jaar gezamenlijk tot een verdere uitwerking te komen, met als resultaat een breed gedragen fondsbegroting die jaarlijks het fundament vormt voor het gesprek tussen kabinet, medeoverheden en Kamer over de inzet van de middelen om de noodzakelijke transitie in het landelijk gebied te realiseren en de doelen ten aanzien van natuur, stikstof, klimaat, water en het daarvoor noodzakelijke perspectief voor agrarische bedrijven.

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