

PERSOONLIJK

Minister voor Natuur en Stikstof
Bezuidenhoutseweg 73
2594 AC DEN HAAG

Postbus 20015
2500 EA Den Haag
070 342 43 44
voorlichting@rekenkamer.nl
www.rekenkamer.nl

datum 1 juli 2022
betreft Adviesvraag over wetsvoorstel Tijdelijke wet Transitiefonds landelijk gebied en natuur

Geachte mevrouw Van der Wal-Zeggelink,

In uw brief van 28 april 2022 verzoekt u om advies van de Algemene Rekenkamer over het wetsvoorstel *Tijdelijke wet Transitiefonds landelijk gebied en natuur*. Dit wetsvoorstel strekt ertoe om tijdelijk een begrotingsfonds in te stellen dat in beginsel zal bestaan tot en met 2035. Met het fonds wil het kabinet de maatregelen bekostigen die nodig zijn om de stikstofbelasting van de natuur terug te dringen, evenals de emissies van broeikasgassen door landbouw en landgebruik.

Wij hebben geen formele rol in het oprichtingsproces voor een begrotingsfonds, maar waarderen het dat u ons om advies vraagt en gaan daar graag op in. Uitgaande van de keuze in het coalitieakkoord om een Transitiefonds landelijk gebied en natuur in te stellen, geven wij u met deze brief een aantal opmerkingen en overwegingen mee bij het wetsvoorstel en de inrichting van het beheer van het fonds. Wij gaan in op wat u concreet hebt voorgelegd ten aanzien van het gekozen instrument. De vraag of een begrotingsfonds het meest doeltreffende en doelmatige instrument is, laten we daarom buiten beschouwing. Wel wijzen we op het feit dat in de afgelopen jaren diverse fondsen zijn opgericht. Daar kunnen goede redenen voor zijn, maar het brengt ook de verantwoordelijkheid met zich mee om zorg te dragen voor een consequent beheer, zodat geen oprekking plaatsvindt van de oorspronkelijke doelstellingen en afgesproken criteria.

1 Waarborgen van het budgetrecht

Het budgetrecht waarborgt de parlementaire betrokkenheid bij de besluitvorming over de begroting en dus ook dit begrotingsfonds. De Raad van State omschrijft het budgetrecht als volgt: 'Bij de uitoefening van dit budgetrecht heeft het parlement vooraf een rol als

ons kenmerk 22003662 R
bijlage(n)

medewetgever en achteraf als controleur van de regering. Dit betekent dat het parlement mede bepaalt of en voor welke doeleinden de middelen mogen worden aangewend (autorisatie en allocatie). Achteraf controleert het parlement de recht- en doelmatigheid van de uitgaven en houdt het de regering verantwoordelijk voor de gedane uitgaven (controle en verantwoording).¹ Om een goede uitvoering van het budgetrecht te borgen geven wij daarom de volgende opmerkingen en overwegingen mee.

Wettelijke verankering van het Transitiefonds: waarborgen doelen en inrichting

Wij hebben met instemming kennisgenomen van uw besluit over een aparte instellingswet voor het Transitiefonds landelijk gebied en natuur. Daarmee krijgt het transitiefonds een wettelijke basis zoals bedoeld in artikel 2.11 van de CW 2016. Een aparte instellingswet biedt de ruimte om een aantal zaken, waaronder de fondsdoelstellingen en een evaluatieverplichting wettelijk, en dus structureel te waarborgen. De doelstellingen van het fonds bepalen waaraan het geld kan worden uitgegeven (de allocatie van de middelen). Het parlement kan als medewetgever in het wetgevingsproces besluiten over vormgeving en doelstellingen van het fonds.

In de Memorie van toelichting wordt niet toegelicht of het Transitiefonds een zelfstandig begrotingshoofdstuk wordt. Ook ontbreekt een uiteenzetting over de wijze waarop het Transitiefonds nader wordt ingericht in begrotingsartikelen. Wij kunnen ons voorstellen dat er bijvoorbeeld voor verschillende doelstellingen of soorten maatregelen *begrotingsartikelen* binnen het Transitiefonds wordt ingesteld.

Doelstelling van het fonds en tijdshorizon

De opsomming van de doelstellingen van het fonds is limitatief en de doelstellingen zoals genoemd in artikel 2 lijken goed meetbaar. In deze fase is nog niet uitgewerkt hoe de doelstellingen moeten worden bereikt. Het is daarom belangrijk dat het Meerjarenprogramma Transitiefonds en de afzonderlijke projectvoorstellen verder duidelijk maken hoe en in welke mate de uit het fonds gefinancierde activiteiten naar verwachting bijdragen aan de realisatie van deze meetbare doelstellingen. De onderbouwing van deze projecten is noodzakelijk voor de ondersteuning van het budgetrecht (Allocatiefunctie).

Wij begrijpen goed dat een omvangrijke transitie tijd vraagt en inzicht vereist. De onderbouwing van hoe met maatregelen beoogd wordt de doelstellingen te bereiken zal dan ook stapsgewijs concreter moeten worden. Daarom is het belangrijk om in de diverse

¹ *Kamerstukken II 2021/22, 35976, nr. 4.*

stukken, zoals de fondsbegroting en het Meerjarenprogramma nadrukkelijk aan te geven wat de beleidsinzet is, wat de risico's en onzekerheden zijn in de aanpak en uitvoering, en hoe risico's stapsgewijs worden beheerst.

We merken verder op dat het ambitieniveau hoog is. In het coalitieakkoord is bijvoorbeeld de doelstelling opgenomen om in 2030 74% van het stikstofgevoelig Natura 2000-areaal onder de kritische depositiewaarden te brengen. Dit is een versnelling van 5 jaar ten opzichte van eerdere plannen. Tegelijkertijd schrijft u dat een randvoorwaarde 'toetsing op een doeltreffende en doelmatige besteding van middelen' is met als uitgangspunt 'een integrale afweging van opgaven en maatregelen die past op het betreffende gebied of deel van het gebied'. In uw hoofdlijnenbrief heeft u aangekondigd dat uiterlijk in juli 2023 een onafhankelijke doorrekening zal volgen van de aanpak. Wij zien een risico dat de zorgvuldigheid die u terecht betracht bij het vaststellen van het programma van maatregelen op gespannen voet staat met de korte termijn waarin doelen moeten worden behaald.

Samenhang begrotingsstukken en Meerjarenprogramma

Gelijktijdig met het voorstel van wet tot vaststelling van de begrotingsstaat van het Transitiefonds, wordt een Meerjarenprogramma Transitiefonds landelijk gebied en natuur aan het parlement aangeboden. Doel van dit Meerjarenprogramma is om informatie te verschaffen over de meerjarige uitgaven van het fonds en zichtbaar te maken hoe de financiële middelen van het fonds worden verdeeld. Het opstellen van een Meerjarenprogramma biedt volgens ons veel mogelijkheden om het budgetrecht van het parlement te ondersteunen, mits op landelijk niveau inzicht wordt gegeven in concrete doelstellingen en indicatoren en de manier waarop deze zijn gekoppeld aan middelen. Wij merken echter op dat het Meerjarenprogramma de functie van een begroting niet kan vervangen. Het betreft namelijk een zogenaamd 'extracomptabel document' waarop de Rijksbegrotingsvoorschriften niet van toepassing zijn. De bruikbaarheid van het Meerjarenprogramma voor de ondersteuning van het budgetrecht is afhankelijk van de kwaliteit en relevantie van de inhoud ervan. Het helpt dan als de structuur van het Meerjarenprogramma herkenbaar terugkomt in de begroting en het Memorie van Toelichting van het fonds.

2 Onderbouwing van de omvang van het fonds

In de Memorie van Toelichting (MvT) is opgenomen dat het kabinet € 25 miljard heeft gereserveerd voor het Transitiefonds. Het Meerjarenprogramma Transitiefonds is echter

nog niet uitgewerkt. Daardoor ontbreekt op dit moment een onderbouwing van dit bedrag. In de Voorjaarsnota 2022 wordt dit bedrag verlaagd met € 660 miljoen. Deze verlaging wordt als volgt toegelicht: “op het terrein van klimaat en stikstof worden aanvullend normerende afspraken gemaakt zodat het doelbereik verbetert. Doordat deze normerende afspraken een belangrijke bijdrage leveren aan het doelbereik zijn minder subsidies nodig.” Deze toelichting vinden wij onvoldoende informatief om de verlaging te onderbouwen. Door eerst een budget vast te stellen en vervolgens maatregelen te nemen ontstaat het risico dat ‘geld op zoek gaat naar maatregelen’. Dat kan gevolgen hebben voor de doelmatigheid en voor een integrale, samenhangende aanpak. Om die reden is het nodig om alle afzonderlijke maatregelen zo goed mogelijk te onderbouwen en te (laten) toetsen op doelmatigheid, waaronder bijvoorbeeld door de voorgestelde ecologische autoriteit.

3 De verantwoordelijkheid van de minister voor Natuur en Stikstof inzake doelmatigheid en doeltreffendheid

In de MvT wordt gesteld dat de minister voor Natuur en Stikstof als fondsbeheerder fungeert en tevens verantwoordelijk is voor het begrotingsbeheer van het fonds. Deze laatstgenoemde verantwoordelijkheid van de minister gaat echter verder dan de indiening van en verantwoording over de begroting van het fonds zoals die in de MvT is beschreven. Conform artikel 4.1 van de Comptabiliteitswet is namelijk ook de verantwoordelijkheid voor het onderzoeken van doeltreffendheid en doelmatigheid van beleid primair bij u belegd. Dat de minister van Financiën op basis van artikel 4.11 en 4.12 van de CW een eigenstandige taak heeft om de doelmatigheid te beoordelen, doet hier niets aan af. Doordat dit niet helder is verwoord in de MvT ontstaat een risico dat monitoring en evaluatie van doelmatigheid en doeltreffendheid niet (tijdig) wordt opgepakt.

4 Beheer van het Transitiefonds landelijk gebied en natuur

In het wetsvoorstel wordt u aangewezen als enige fondsbeheerder. Wij merken op dat hierdoor een spanningsveld ontstaat tussen uw ministeriële verantwoordelijkheden en die van de minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit. De minister van LNV is namelijk verantwoordelijk voor het dagelijkse begrotingsbeheer en de daartoe gevoerde administraties. We adviseren u om goede afspraken met de minister van LNV te maken over de ondersteuning die nodig is voor het beheer van het Transitiefonds.

5 Verantwoording op landelijk niveau van uitkeringen aan provincie, gemeente of waterschap kan complex zijn

Een deel van het beleid zal worden uitgevoerd door provincies, gemeenten of waterschappen. Als minister voor Natuur en Stikstof moet u er op grond van artikel 4.2 van de CW voor zorgen voor dat u van deze overheden de informatie krijgt die nodig is voor het afleggen van verantwoording in het jaarverslag. Uit ons onderzoek naar het Nationaal Samenwerkingsprogramma Luchtkwaliteit (NSL)² kwam naar voren dat een verantwoording die getrapt moet worden samengesteld uit informatie van gemeenten, provincies gevoelig is voor fouten. Bij het NSL was vooraf te weinig aandacht voor de (financiële) verantwoording. We onderstreepten het belang van overleg met provincies en gemeenten om onduidelijkheden te bespreken. We adviseren u vooraf voldoende aandacht te besteden aan de afspraken die met provincies en gemeenten worden gemaakt over verantwoording. Door een arrangement van eenduidige, geoperationaliseerde indicatoren af te spreken met de provincies en gemeenten kunt u ervoor zorgen dat u voldoende en integraal inzicht heeft en houdt in de voortgang en het doelbereik van het fonds.

6 Aandachtspunten uit eerder onderzoek

In ons verantwoordingsonderzoek over 2020 en 2021 hebben we de subsidieregeling sanering varkenshouderijen onderzocht. In 2020 deden we de volgende aanbevelingen:

- Overweeg om, met inachtneming van de Europese staatssteunregels, de hoogte van het subsidiebedrag bij een volgende saneringsregeling meer afhankelijk te maken van de bijdrage aan het beleidsdoel in plaats van alleen afhankelijk van het kapitaalverlies van de ondernemer.
- Zorg voor een betere afstemming tussen het rijksbeleid en de rol van de gemeente en provincie. Stimuleer ook dat ondernemers vroeg gaan nadenken over al dan niet deelnemen aan een saneringsregeling. Stoppen met een (familie)bedrijf is een ingrijpend besluit dat ondernemers samen met het gezin, financiers en de gemeente nemen en waarvoor tijd nodig is.
- Geef concreet aan in welke mate een doel wordt nagestreefd, bijvoorbeeld door het uit te drukken in termen van vermindering van emissies, aantallen dieren of hoeveelheid mest.

² Algemene Rekenkamer (2020), *Resultaten verantwoordingsonderzoek 2019 Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (XII)*, Den Haag: eigen beheer.

In 2021 deden we aanvullende aanbevelingen over de uitvoerbaarheid en controleerbaarheid van de regeling. We benadrukten onder meer dat het belangrijk is om in een vroeg stadium na te denken over het handhavingsbeleid van alle subsidievoorwaarden en om subsidievoorwaarden zo simpel en controleerbaar mogelijk te maken. Wij zijn van mening dat dergelijke uitgangspunten ook van toepassing zijn op toekomstige uitkoopregelingen.

Algemene Rekenkamer

drs. E. (Ewout) Irrgang,
wnd. president

drs. C. (Cornelis) van der Werf,
secretaris