



ONDERZOEKSRAPPORT

Tijdelijke wet Transitiefonds landelijk gebied en natuur

April 2023 | Wetgevingsrapporteurs Tijdelijke wet landelijk gebied en natuur

Inhoudsopgave

1	Inleiding	3
1.1	Aanleiding	3
1.2	Onderzoek.....	3
1.3	Leeswijzer	4
1.4	Werkwijze	4
2	Bevindingen, vragen en aanbevelingen	5
3	Hoe is de reikwijdte van het Transitiefonds afgebakend en wat zijn daarbij de aandachtspunten?	12
3.1	Waarom is het belangrijk de reikwijdte van het Transitiefonds duidelijk af te bakenen?	12
3.2	Voor welke doelen kunnen maatregelen uit het Transitiefonds worden gefinancierd?	12
3.3	Welke bijdrage levert het Transitiefonds aan het realiseren van de wettelijke doelen, mede gelet op de financieringshorizon?	14
3.4	Wat voor maatregelen kunnen er uit het Transitiefonds worden gefinancierd?... 16	
3.5	Wat kunnen uitgaven uit het Transitiefonds zijn?	18
3.6	Zijn andere keuzes voor de reikwijdte van het Transitiefonds overwogen of denkbaar?	18
4	Is de voorgestelde regeling van de bevoegdheid van de fondsbeheerder (de Minister voor Natuur en Stikstof) om te besluiten over aanvragen toereikend?.....	19
4.1	Welke inhoudelijke beoordeling maakt de fondsbeheerder?	19
4.2	Wat houdt de beoordeling van het integraal doelbereik van de gebiedsgerichte aanpak in?	22
4.3	Hoe betreft de minister uitvoerbaarheid in haar beoordeling?	22
4.4	Hoe betreft de minister doeltreffendheid en doelmatigheid in haar beoordeling?23	
4.5	Hoe beoordeelt de minister de additionaliteit van de maatregelen?	25
4.6	Hoe ziet het beoordelingsproces eruit?	26
4.7	Welke externe kennis en onafhankelijke adviezen betreft de minister bij haar beoordeling?.....	27
4.8	Hoe wordt onafhankelijkheid verzekerd als de minister voor Natuur en Stikstof zowel als beheerder en begunstigde optreedt?	29
5	Welke aandachtspunten zijn er bij de begroting en het meerjarenprogramma, en de monitoring?	30
5.1	Medewetgever, budgetrecht en controle; afbakening	30
5.2	Wat regelt het wetsvoorstel over de begroting en het meerjarenprogramma en wat zijn daarbij aandachtspunten?	30
5.3	Monitoring: wat wordt gemonitord en hoe vindt die monitoring plaats?	32
	Bijlagen	35
1	Zakelijke weergave hoofdlijnen gesprek Planbureau voor de Leefomgeving	35
2	Zakelijke weergave hoofdlijnen gesprek Ecologische Autoriteit.....	37
3	Zakelijke weergave hoofdlijnen gesprek prof. Jan Willem Erisman	38
4	PowerPointpresentatie Algemene Rekenkamer	40

1 Inleiding

1.1 Aanleiding

Op de strategische procedurevergadering van 25 mei 2022 heeft de vaste commissie Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV) de wetgevingsrapporteurs Van Campen (VVD) en Bromet (GroenLinks) benoemd voor het wetsvoorstel Tijdelijke wet Transitiefonds landelijk gebied en natuur (hierna: TwT of het wetsvoorstel). Het benoemen van wetgevingsrapporteurs is in lijn met de aanbevelingen van het rapport van de werkgroep van de Werkgroep versterking functies Tweede Kamer (hierna: werkgroep-Van der Staaij). Het doel van wetgevingsrapporteurs is om verdieping aan te brengen in de parlementaire behandeling en tevens om het werk van de commissieleden te ontlasten.

Op 25 januari 2023 heeft de vaste commissie LNV de wetgevingsrapporteurs [mandaat verleend](#) om te onderzoeken op een aantal kwaliteitsaspecten en daarover aan de commissie te rapporteren.¹ De wetgevingsrapporteurs geven met dit onderzoeksrapport hieraan uitvoering. Het onderzoeksrapport bevat een verslag van de bevindingen van de rapporteurs. Het beoogt daarmee bij te dragen aan de doelen van het wetgevingsrapporteurschap, namelijk (i) het versterken van de informatiepositie van de Kamer, en (ii) het bijdragen aan een zorgvuldige en voortvarende behandeling van het wetsvoorstel.

1.2 Onderzoek

Het wetsvoorstel is een instellingswet voor een begrotingsfonds. Het geeft de wettelijke basis en de kaders voor de inrichting van het Transitiefonds landelijk gebied en natuur (hierna: het Transitiefonds). Het Transitiefonds zelf is in essentie een begrotingsinstrument, gericht op het afzonderlijk beheer van bepaalde ontvangsten en uitgaven voor een vooraf bepaald doel. Dit betekent dat de opdracht van de rapporteurs zich niet uitstrekt tot het onderzoeken van het beleid of de daaraan gekoppelde wettelijke doelstellingen waarop het Transitiefonds is gericht. De rapporteurs doen daarover dan ook geen uitspraken.

Tegen deze achtergrond hebben de wetgevingsrapporteurs zich bij het onderzoeken van het wetsvoorstel de **centrale vraag** gesteld:

Vormt het wetsvoorstel TwT een toereikende basis voor het beheer van publieke middelen voor de voorziene doelen en draagt het bij aan een toereikende invulling van het budgetrecht van de Tweede Kamer?

¹ Daarnaast is hen mandaat verleend om schriftelijke vragen te stellen, zie vragen 1 t/m 53 in de [nota naar aanleiding van het verslag](#) en om een inbreng te leveren bij de mondelinge behandeling. Deze inbreng zal met de vaste commissie worden afgestemd.

1.3 Leeswijzer

Deze vraag valt uiteen in drie verschillende deelvragen. In de hoofdstukken 3 tot en met 5 wordt elke deelvraag afzonderlijk beantwoord (voor zover dat mogelijk is gebleken). De bevindingen, aanbevelingen en vervolgvragen die hieruit volgen, zijn opgenomen in hoofdstuk 2.

1.4 Werkwijze

Bij hun werkzaamheden hebben de rapporteurs gebruikgemaakt van informatie uit openbare bronnen (waaronder hoofdzakelijk het wetsvoorstel en de memorie van toelichting daarbij, de nota naar aanleiding van het verslag, het advies van de Afdeling Advisering van de Raad van State (RvS) en andere adviezen en rapporten). Daarnaast hebben zij gesprekken gevoerd met de Algemene Rekenkamer (ARK), het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL), de Ecologische Autoriteit (EA) en de heer Jan Willem Erisman, hoogleraar milieu en duurzaamheid aan de Universiteit Leiden en voorzitter van de Wetenschappelijke Klimaatraad. Bijlage 1 tot en met 3 bevatten zakelijke beschrijvingen van de hoofdlijnen van deze gesprekken, met uitzondering van het gesprek met de Algemene Rekenkamer. Wel bevat bijlage 4 de presentatie die de Algemene Rekenkamer heeft toegelicht in het gesprek met de rapporteurs.

2 Bevindingen, vragen en aanbevelingen

Hoe is de reikwijdte van het Transitiefonds afgebakend en wat zijn daarbij de aandachtspunten?

Bevindingen

De reikwijdte van een begrotingsfonds moet duidelijk worden afgebakend. Dit ter voorkoming van het risico dat geld bestemming zoekt en gelden ondoelmatig worden besteed.

De rapporteurs signaleren de volgende aandachtspunten ter zake van de afbakening van de reikwijdte van het Transitiefonds:

- *Wat betreft de bestedingsdoelen:* de rapporteurs stellen vast dat de vijf bestedingsdoelen van het fonds inderdaad beleidsdoelen (*outcome* niet *output*) zijn. Vier van de doelen hebben hun basis in andere nationale en Europese wet- en regelgeving, en zijn daarmee in principe helder. Dat ligt genuanceerder voor het vijfde doel ("verduurzaming van de landbouw" met het oog op het bereiken van de andere vier bestedingsdoelen): wat verduurzaming van de landbouw inhoudt, is niet gedefinieerd in het wetsvoorstel en wordt volgens de regering nog uitgewerkt in het kader van het Landbouwakkoord. Wel is er de inperking dat verduurzamingsmaatregelen moeten zijn gericht op het behalen van de andere wettelijke doelen.
- *Wat betreft de bijdrage van het Transitiefonds aan het behalen van de wettelijke doelen:* voor alle doelen geldt dat deze stapsgewijs concreter zullen moeten worden. De rapporteurs hebben niet kunnen achterhalen in welke mate uitgaven uit het Transitiefonds bijdragen aan het bereiken van de doelen. De ARK acht het ontbreken van de koppeling tussen middelen en doelen een risico.
- Het wetsvoorstel bevat geen hiërarchie van doelen, dit volgens de regering met het oog op een integrale benadering. De rapporteurs vragen zich af of de keuze voor een integrale benadering ook automatisch betekent dat er geen ruimte is voor het aanbrengen van een prioritering. Ondanks het ontbreken van een hiërarchie van doelen kunnen bij de uitvoering stikstofdoelen de overhand krijgen en dit kan weer nadelige gevolgen hebben voor het integraal doelbereik (PBL en EA). Ook bij de keuze tussen maatregelen kan het een gemis zijn dat het wetsvoorstel geen rangorde van bestedingsdoelen kent (PBL).
- *Wat betreft de uit het fonds te financieren maatregelen:* uit het Transitiefonds kunnen (i) landbouw- en natuurmaatregelen worden gefinancierd die zijn gericht op de bestedingsdoelen. Wat die zijn, is niet gedefinieerd in het wetsvoorstel. Ook kent het wetsvoorstel een in potentie ruime (ii) vangnetbepaling. Hiermee kunnen in 'uitzonderlijke gevallen' andere maatregelen dan landbouw- en natuurmaatregelen worden gefinancierd. Het wetsvoorstel geeft geen handvatten voor wat uitzonderlijke gevallen zijn, anders dan dat de fondsbeheerder dit (verzwaard) moet motiveren. Ten slotte kunnen (naast de uitvoeringskosten) ook de (iii) kosten van 'ontwikkeling en ondersteuning' van een gebiedsgerichte

aanpak uit het fonds worden gefinancierd. Om wat voor kosten het gaat, wordt nog uitgewerkt in overleg met de provincies. Uitgezonderd van financiering zijn maatregelen die uit het Klimaatfonds i.o. en het Deltafonds kunnen worden gefinancierd.

- *Alternatief bestedingsdoel*: De RvS heeft geadviseerd in de doelomschrijving tot uitdrukking te brengen dat het fonds maatregelen financiert ter uitvoering van de brede gebiedsgerichte aanpak. Dat advies is niet gevolgd, omdat de regering beoogt dat ook rijksmaatregelen - die daar volgens de regering geen onderdeel van zijn - uit het Transitiefonds kunnen worden gefinancierd. De rapporteurs tekenen ter nuancering van dit onderscheid aan dat (i) in sommige gevallen rijksmaatregelen randvoorwaardelijk kunnen zijn voor de gebiedsgerichte aanpak en (ii) rijksmaatregelen (onder meer) worden beoordeeld op de overeenstemming met de gebiedsgerichte aanpak om uit het fonds te kunnen worden gefinancierd.

Vragen

- *Hoe weegt de regering het risico dat een koppeling ontbreekt tussen de uitgaven uit het Transitiefonds (de fondsomvang) en de te realiseren beleidsdoelen?*
- *Hoe weegt de regering de mogelijkheid dat, hoewel het wetsvoorstel geen hiërarchie van de bestedingsdoelen regelt, in de praktijk het realiseren van stikstofdoelen de overhand kan krijgen? Wat kan dit betekenen voor de wenselijke integrale benadering?*

Aanbeveling

- *Of de reikwijdte van het Transitiefonds toereikend is afgebakend, moet de Kamer als medewetgever en mede in het licht van haar budgetrecht beoordelen. De rapporteurs bevelen aan om daarbij de hiervoor gesignaleerde aandachtspunten bij de afbakening van de reikwijdte te betrekken.*

Hoe is de voorgestelde regeling van de bevoegdheid van de fondsbeheerder (de Minister voor Natuur en Stikstof) om te besluiten over aanvragen om financiering geregeld en wat zijn daarbij de aandachtspunten?

Bevindingen

Bij de beantwoording van deze vraag maken de rapporteurs een onderscheid tussen de inhoud van de beoordeling door de fondsbeheerder en het proces van beoordeling (als onderdeel van de *governance*).

- De in het wetsvoorstel opgenomen inhoudelijke beoordelingscriteria hebben een open karakter: (i) niet alle criteria zijn in het wetsvoorstel opgenomen; (ii) het is mogelijk om af te wijken van de opgenomen criteria; en (iii) de criteria zijn algemeen geformuleerd en kunnen daarmee vergaand worden ingevuld door de minister.

- De rapporteurs begrijpen dat dit open karakter een bewuste keuze is om flexibiliteit in de beoordeling te behouden, hetgeen volgens de regering in lijn is met het iteratieve karakter van de gebiedsgerichte aanpak en het NPLG.
- Hiertegenover staat het risico dat de open beoordelingscriteria in de loop der tijd hun betekenis verliezen. Dat kan betekenen dat de doelen van het Transitiefonds en de goede besteding van publiek geld uit beeld kunnen raken. Meer principieel geldt het primaat van de wetgever: de hoofdelementen, waaronder de beoordelingscriteria, moeten in de wet worden opgenomen. Het is aan de Kamer als medewetgever om dit primaat te bewaken.

Aanbevelingen

- *Er zijn andere opties om flexibiliteit in de beoordeling te behouden waarbij de wet (meer) sturing geeft. Dit kan bijvoorbeeld via een vangnetbepaling of een limitatieve lijst van criteria met uitbreidingsmogelijkheid bij amvb.² De rapporteurs bevelen aan deze opties te overwegen bij de behandeling van het wetsvoorstel.*
- *De criteria kunnen bij of krachtens amvb nader ingevuld worden. De minister heeft toegezegd de Kamer op de hoogte te stellen. Hiermee is echter betrokkenheid van de Staten-Generaal niet formeel vastgelegd. De rapporteurs bevelen de Kamer aan om zich te bezinnen of formele betrokkenheid via voorhang gewenst is.*

- In het wetsvoorstel zijn vier beoordelingscriteria vastgelegd:
 - a. de overeenstemming met een gebiedsgerichte aanpak voor het integraal bereiken van de bestedingsdoelen van het fonds;
 - b. de uitvoerbaarheid, doeltreffendheid en doelmatigheid;
 - c. de duur van de maatregelen in relatie tot de tijdelijkheid van het fonds;
 - d. de additionaliteit ten opzichte van op 1 januari 2022 vastgesteld en gefinancierd beleid.
- De 'gebiedsgerichte aanpak' is niet gedefinieerd in het wetsvoorstel, andermaal om de flexibiliteit te behouden.
- De onderbouwing van de uitvoerbaarheid van maatregelpakketten op grond van de gebiedsprogramma's maakt onderdeel uit van de informatie die provincies aanleveren. De minister kijkt naar de plausibiliteit en de 'balans' van de uitvoeringskosten ten opzichte van de grootte van het maatregelpakket.
- De doelmatigheid en doeltreffendheid van uitgaven is een belangrijk criterium, mede gezien het risico van een vastgesteld budget in een fonds dat geld op zoek gaat naar maatregelen. Bij een beoordeling is het van belang dat alternatieve beleidsinstrumenten in voldoende mate betrokken worden.
- De rapporteurs zien het risico dat in de beoordeling door de minister andere vormen van overheidsingrijpen, in het bijzonder normeren en beprijzen, onvoldoende betrokken worden. De regering streeft naar een goede beleidsmix tussen instrumenten, maar bij de toetsing van de maatregelpakketten op grond

² Zie hierover uitgebreider het kader in paragraaf 4.1.

van de gebiedsprogramma's lijkt de beoordeling zich te 'verengen' tot mogelijke alternatieven op provinciaal niveau. Dit terwijl voor een goede beoordeling van doelmatigheid en doeltreffendheid van de besteding van publiek geld ook normeren en beprizen, doorgaans maatregelen op rijksniveau, gewogen dienen te worden.

Vragen

- *Op welke wijze worden in het kader van de doelmatigheids- en doeltreffendheidsafweging alternatieven betrokken, in het bijzonder normeren en beprizen? Verschilt deze beoordeling voor maatregelen van het Rijk en de maatregelpakketten op grond van de gebiedsprogramma's?*
 - *Zijn de mogelijkheden van normerende en beprizende instrumenten tijdig voldoende uitgewerkt om deze af te kunnen wegen ten opzichte van financiering uit het fonds?*
- De rapporteurs constateren, mede op basis van de gevoerde gesprekken, dat er sprake is van een grote beleidsdrukke. Er lopen vele programma's en financieringsstromen waardoor 'additionaliteit' lastig vast te stellen kan zijn. De additionaliteitstoets op grond van het wetsvoorstel is beperkt tot de vraag of het beleid 'nieuw is'. Deze toets vindt plaats ten opzichte van op 1 januari 2022 vastgesteld en gefinancierd beleid. Sinds 1 januari 2022 is er veel nieuw beleid in gang gezet. De rapporteurs vragen zich daarom af waarom niet voor latere peildatum is gekozen.
 - Daarnaast is niet duidelijk of het alleen om vastgesteld beleid ten laste van de rijksbegroting gaat, of ook om provinciaal beleid. Een andere dimensie van additionaliteit is namelijk: is de financiering additioneel aan andere publieke en private investeringen. Specifiek met betrekking tot private investeringen bestaat er een risico dat publiek geld private initiatieven verdringt, in het bijzonder bij innovatiebeleid en maatregelen in het kader van de 'verduurzaming van de landbouw' (o.a. landbouwakkoord). Het is de rapporteurs niet duidelijk of de minister dit aspect van additionaliteit betreft in haar toets en hoe publieke en private cofinanciering meegewogen wordt.

Vragen

- *Waarom is er voor de peildatum van 1 januari 2022 is gekozen en niet voor een later tijdstip?*
- *Wordt onder vastgesteld en gefinancierd beleid alleen beleid van de Rijksoverheid bedoeld, of ook bestaand beleid van decentrale overheden?*
- *In hoeverre wordt additionaliteit, in de zin van aanvullend op decentrale en private initiatieven, betrokken bij de beslissing over financiering?*
- *Welke plaats heeft cofinanciering, als instrument om additionaliteit te stimuleren, bij de financiering van maatregelen?*

- Het uiteengezette beoordelingsproces houdt nauw verband met de *governance* van het fonds: welke checks & balances zijn er ingebouwd? In lijn met het IBO publieke investeringen zien de rapporteurs een uitruil tussen zorgvuldigheid en snelheid. Met het oog op zorgvuldigheid kunnen meer *checks & balances* opgenomen worden, zoals externe advisering. Dit leidt naar waarschijnlijkheid tot een meer objectieve toetsing. Hier staat tegenover dat dit soort maatregelen tot minder snelle besluitvorming kan leiden. Daarnaast maakt dit politieke bijsturing ingewikkelder en mogelijk de democratische legitimatie minder sterk. Het is dus van belang dat de wetgever een duidelijke en expliciete afweging maakt.
- Op grond van het wetsvoorstel is de minister bij de financieringsbeslissing niet verplicht om externe expertise in te winnen of advies te vragen, in aanvulling van de externe adviezen en expertise die betrokken wordt bij de gebiedsprogramma's.
- De minister voor Natuur en Stikstof is zowel de (enige) fondsbeheerder als mogelijke begunstigde van het fonds, hier kan een spanning optreden.

Aanbevelingen

- *De rapporteurs roepen de commissieleden op om de wijze waarop de governance en checks & balances in het wetsvoorstel zijn vormgegeven expliciet mee te wegen in hun beoordeling van het voorliggende wetsvoorstel.*
- *De rapporteurs bevelen aan om bij deze weging de wijze waarop de externe advisering in het voorstel is vastgelegd en de alternatieven daarvoor (zie kader paragraaf 4.7), alsmede de rol van de minister voor Natuur en Stikstof als fondsbeheerder en begunstigde van het fonds te betrekken.*

Welke aandachtspunten zijn er bij de begroting en het meerjarenprogramma, en de monitoring?

Bevindingen

- *Wat betreft begroting en verantwoording:* de inrichting van de begroting en in het bijzonder het meerjarenprogramma in de vorm van een projectenboek van zijn groot belang voor de uitoefening van het budgetrecht van de Kamer. Tegelijkertijd bevat het wetsvoorstel hierover een betrekkelijk beperkte regeling en er moet nog veel worden uitgewerkt wat betreft de inrichting van de begroting en het meerjarenprogramma, zoals: hoe wordt de begroting ingedeeld, en hoe biedt het meerjarenprogramma voortgangsinformatie aan en op welk niveau? Deze onzekerheden vragen volgens de rapporteurs doorlopende aandacht van de Kamer, zoals door het aanstellen van begrotingsrapporteurs voor het Transitiefonds waartoe de vaste commissie LNV reeds heeft besloten. De wetgevingsrapporteurs hebben de dummy-begroting voor het Transitiefonds en bijbehorende stukken die gelijktijdig met de Nota naar aanleiding van het Verslag aan de Kamer is aangeboden niet betrokken in hun onderzoek aangezien dit buiten hun mandaat valt.
- *Wat betreft monitoring:* De rapporteurs vinden het belangrijk dat de Kamer niet alleen kan beschikken over monitoringsinformatie ten aanzien van de

maatregelen in het meerjarenprogramma (het projectenboek), maar ook over monitoringsinformatie over het doelbereik van het Transitiefonds. Dat is niet voorzien in het wetsvoorstel. Wel is de regering voornemens om een rapportage over de realisatie van de NPLG-doelen aan de Kamer aan te bieden. Deze rapportage zal voor het eerst verschijnen op Prinsjesdag 2025 met het oog op de behandeling van de fondsbegroting 2026. De monitoringsinformatie zou qua verschijningsfrequentie en –ritme moeten aansluiten bij de cyclus van begroting en verantwoording van het Transitiefonds. De minister geeft aan te zullen streven naar een rapportage die zo optimaal mogelijk aansluit op de fondsbegroting, maar dat rekening moet worden gehouden met een te verwachten tijdsverschil tussen de uitvoering van maatregelen en de (meetbare) effecten daarvan. Wat dit precies betekent of moet betekenen voor de monitoring is niet duidelijk. Het is aan de Kamer om te beoordelen of zij de toezeggingen van de regering in dit verband toereikend acht.

Vraag

- *De rapporteurs vragen wat de gevolgen zijn van het feit dat er een tijdsverschil is tussen de uitvoering van maatregelen en de (meetbare) effecten daarvan voor de monitoring, verantwoording en evaluatie van het doelbereik van het Transitiefonds en wat de gevolgen zijn voor de mogelijkheden tot bijsturing op de maatregelen die met financiering uit het Transitiefonds in uitvoering zijn genomen?*

Aanbevelingen

- *De rapporteurs bevelen de Kamer aan een eigen plan te maken over de wijze waarop zij geïnformeerd wil worden om haar budgetrecht goed uit te kunnen oefenen. Dit kan bijvoorbeeld worden betrokken bij het werk van de reeds benoemde begrotingsrapporteurs.*
- *Onderwerpen die in dit plan kunnen worden betrokken, zijn: de inrichting van het meerjarenprogramma, de voortgangs- en sturingsinformatie over de verschillende maatregelen die financiering uit het fonds ontvangen met inbegrip van de mogelijkheden hiervoor indicatoren te ontwikkelen, de wijze waarop monitoring van effect en doelbereik plaatsvindt, keuzes over intracomptabele versus extracomptabele informatie, bijdrage voor eventueel meegekoppelde doelen.*
- *Wel benadrukken de wetgevingsrapporteurs daarbij dat indien er in dit verband afdwingbare voorschriften nodig worden geacht, opname daarvan in dit wetsvoorstel de meest aangewezen weg is. De rapporteurs geven de Kamer dan ook in overweging om deze mogelijkheid te betrekken bij de verdere behandeling van het wetsvoorstel.*
- *Een mogelijkheid die de wetgevingsrapporteurs niet onbenoemd willen laten, is de mogelijkheid het Transitiefonds aan te wijzen als Groot Project, zodat kan*

worden geput uit de instrumenten die de Kamer in dat geval ter beschikking staan.

3 Hoe is de reikwijdte van het Transitiefonds afgebakend en wat zijn daarbij de aandachtspunten?

3.1 Waarom is het belangrijk de reikwijdte van het Transitiefonds duidelijk af te bakenen?

Als een begrotingsfonds wordt ingesteld, moet de reikwijdte van het fonds, en in het bijzonder de bestedingsdoelen, duidelijk worden afgebakend. Waar wordt het gereserveerde geld aan uitgegeven? Het duidelijk afbakenen van de doelen is noodzakelijk om de doeltreffendheid en doelmatigheid van maatregelen die uit het fonds worden gefinancierd, te beoordelen. Het zorgt voor beheersing van het risico 'geld zoekt bestemming'. In het IBO publieke investeringen in een politiek-bestuurlijke context (hierna: IBO publieke investeringen) wordt daarom aanbevolen: geef helder aan wat het beleidsdoel is van een investering (*outcome* in plaats van *output*) en maak duidelijk hoe de investering bijdraagt aan dit doel.³

3.2 Voor welke doelen kunnen maatregelen uit het Transitiefonds worden gefinancierd?

Het Transitiefonds heeft tot doel de financiering van maatregelen om vijf doelen te bereiken.⁴ De vijf bestedingsdoelen zijn vier elders vastgelegde wettelijke of Europeesrechtelijke doelen voor stikstof, klimaat, natuur en water. Het vijfde doel is de verduurzaming van de landbouw gericht op de vier andere doelen.⁵

- a. Het gaat om: de *omgevingswaarden (reductiedoelstellingen) voor stikstof(depositie)*;⁶
- b. de *klimaatdoelen voor landbouw en landgebruik*⁷ + de *verordening landgebruik* (minder broeikasgasemissie);
- c. *internationaalrechtelijke verplichtingen* waaronder de Vogelrichtlijn en Habitatrichtlijn⁸;
- d. de *Kaderrichtlijn Water* (het bereiken van een goede toestand van het oppervlakte- en grondwater, in samenhang met de emissies door de landbouw en de inrichting van het landelijk gebied);⁹

³ "[Waar voor ons geld, IBO Publieke investeringen in een politiek-bestuurlijke context](#)" (2022), p. 41-42.

⁴ Vgl. artikel 2.11 lid 1 Comptabiliteitswet 2016: Een begrotingsfonds kan worden ingesteld ten behoeve van het afzonderlijk beheren van ontvangsten en uitgaven van het Rijk die voor een specifiek doel bestemd zijn.

⁵ Artikel 2 lid 2 wetsvoorstel.

⁶ Nu nog artikel 1.12a Wet natuurbescherming, na inwerkingtreding van de Omgevingswet artikel 2.15a lid 1 Omgevingswet. [Memorie van toelichting](#), p. 22-23.

⁷ Artikel 2 lid 1 en lid 2 Klimaatwet.

⁸ Zie voor een volledige lijst de memorie van toelichting, [artikelsgewijze toelichting](#) bij artikel 2.

⁹ Met de zinsnede "in samenhang met de emissies door de landbouw en de inrichting van het landelijk gebied" is volgens de toelichting kennelijk beoogd tot uitdrukking te brengen dat deze doelstelling ziet op het beschermen en verbeteren

- e. de *verduurzaming van de landbouw*, gericht op de onder a tot en met d genoemde doelen.

Doel: verduurzaming van de landbouw

Het wetsvoorstel bevat geen definitie van de vijfde doelstelling “verduurzaming van de landbouw”. Wel is er de inperking dat maatregelen voor verduurzaming van de landbouw enkel uit het fonds kunnen worden gefinancierd mits die verduurzaming de andere vier doelen van het fonds beoogt te bereiken. De memorie van toelichting vermeldt hierover dat het uitgangspunt is dat maatregelen voor verduurzaming van de landbouw een ‘directe relatie’ hebben met het behalen van de wettelijke opgaven.¹⁰

De doelstelling is volgens de toelichting opgenomen om middelen toe te kunnen wijzen aan het toekomstbeeld voor de landbouw. Dit toekomstbeeld zal worden uitgewerkt in het Landbouwakkoord.¹¹ Als het Landbouwakkoord er is, moeten de uitkomsten ervan worden meegenomen in de provinciale gebiedsprogramma’s. Bij de beoordeling van de provinciale gebiedsprogramma’s stelt het Rijk als voorwaarde dat deze overeenstemmen met het Landbouwakkoord, zo geeft de regering aan.¹²

Voorbeelden uit de toelichting en de nota naar aanleiding van het verslag:

- *Niet uit het fonds*: algemene kennisbasisprogramma’s voor agrarische sector, programma’s gericht op vraagvermindering consument.
- *Wel uit het fonds*: financiële middelen waarmee stoppen van agrarische ondernemingen op een verantwoorde manier wordt mogelijk gemaakt, voor afwaardering van grond, opkoopregelingen (bijvoorbeeld de Landelijke beëindigingsregeling veehouderijlocaties met piekbelasting), investeringen in innovatieve stallen op de juiste locatie via gebiedsprogramma’s, maatregelen die bijdragen aan meetsystematiek in stallen om ammoniak beter te meten (mits niet gedekt uit structurele pakket bij Wsn), maatregelen die bijdragen aan het omschakelen naar het telen van gewassen die beter passen bij de draagkracht van het bodem- en watersysteem in de omgeving, nader uit te werken programma’s voor grootschalig herstel van beekdalen in de zandgebieden van Centraal Nederland, Oost-Nederland en Zuid-Nederland.

Conclusie

De rapporteurs stellen vast dat de vijf bestedingsdoelen van het fonds inderdaad beleidsdoelen zijn. Vier van de doelen hebben hun basis in andere nationale en Europese wet- en regelgeving, en zijn daarmee in principe wettelijk afgebakend. Dat ligt genuanceerder voor het vijfde doel (“verduurzaming van de landbouw”): dat is niet

van de kwaliteit van oppervlakte- en grondwater, voor zover deze beïnvloed wordt door landbouw (met name nutriënten en gewasbeschermingsmiddelen).

¹⁰ [Membere van toelichting](#), par. 4.2 (“Reikwijdte”), p. 9.

¹¹ [Nota naar aanleiding van het Verslag](#), antwoord op vraag 22.

¹² [Membere van toelichting](#), paragraaf 4.1 (“Doelstelling”) en [nota naar aanleiding van het verslag](#), beantwoording vragen 22 en 72-74. Zie ook de [Handreiking voor de gebiedsprogramma’s NPLG](#), p. 6

gedefinieerd in het wetsvoorstel en wordt nog uitgewerkt in het Landbouwakkoord, zij het dat verduurzamingsmaatregelen een relatie moeten hebben met behalen van de andere vier doelen.

3.3 Welke bijdrage levert het Transitiefonds aan het realiseren van de wettelijke doelen, mede gelet op de financieringshorizon?

Het Transitiefonds kent een looptijd van 12 jaar.¹³ Als het fonds wordt ingesteld met ingang van 1 januari 2024 zoals beoogd, loopt het dus tot en met 2035. De doelen van het fonds die volgen uit andere nationale en Europese wet- en regelgeving kennen een eigen ritme en termijnen. De rapporteurs hebben gevraagd hoe deze termijnen zich verhouden tot de looptijd van het Transitiefonds en welke doelstellingen specifiek in de periode 2031-2035 worden nagestreefd. In de beantwoording gaat de regering er uitsluitend op in dat de keuze voor een begrotingsfonds de flexibiliteit met zich brengt om middelen relatief makkelijk naar voren te halen en dat er tegelijkertijd ruimte is om maatregelen te bekostigen met een langere looptijd.¹⁴

Bijdrage Transitiefonds aan behalen doelen is (nog) onduidelijk

De ARK merkt in het advies over het wetsvoorstel op dat nog niet is uitgewerkt hoe de doelstellingen moeten worden bereikt en dat de onderbouwing van hoe met maatregelen beoogd wordt de doelstellingen te bereiken stapsgewijs concreter moet worden.

Het is belangrijk dat duidelijk is hoe uitgaven uit het Transitiefonds bijdragen aan het bereiken van de doelen van het Transitiefonds.¹⁵ De ARK signaleert dat de doelstellingen van het Transitiefonds onvoldoende gekoppeld zijn aan bedragen. De ARK acht dit een risico.¹⁶

De rapporteurs hebben de regering daarom gevraagd welke bijdrage het Transitiefonds precies beoogt te leveren aan het behalen van de doelen en hoe die bijdrage zich verhoudt tot de bijdrage van de verschillende andere beleidsprogramma's en inspanningen gericht op het behalen van de doelen (bijvoorbeeld het Programma Stikstofreductie en Natuurverbetering) daaraan leveren. In de beantwoording van deze vraag gaat de regering uitsluitend erop in dat de voorziene maatregelen erom vragen dat over een langere periode aanzienlijke bedragen beschikbaar zijn.¹⁷

¹³ Daarna worden geen ontvangsten meer aan het fonds toegevoegd (art. 13 lid 2 wetsvoorstel).

¹⁴ [Nota naar aanleiding van het Verslag](#), vraag 19-20.

¹⁵ [IBO Publieke investeringen](#), p. 41.

¹⁶ Presentatie ARK, Bijlage 4.

¹⁷ [Nota naar aanleiding van het Verslag](#), vraag 15 en 16.

Wenselijk integraal doelbereik kan worden bemoeilijkt door het ontbreken van een doelenhiërarchie

De bestedingsdoelen van het Transitiefonds zijn van gelijk gewicht in het wetsvoorstel (geen hiërarchie of rangorde).¹⁸ Op verschillende plekken wordt benadrukt dat er met een gebiedsgerichte aanpak een integrale benadering voor het behalen van de doelen wordt voorgestaan en er om die reden niet gekozen wordt voor een prioritering.¹⁹

De mogelijkheid bestaat echter dat bij de uitvoering bepaalde doelen toch de overhand krijgen. Dat kan weer nadelige gevolgen hebben voor het integraal doelbereik.

Het PBL en de EA hebben dit toegelicht. Zij zijn beiden voorstander van een integrale benadering: zij vinden het een goed idee om met een integrale benadering in een gebiedsgerichte aanpak voor de transitie van het landelijk gebied de verschillende doelen te bereiken en zien daar kansen voor. Tegelijkertijd is de grootste zorg van het PBL dat in het wetsvoorstel en vervolgens in de uitvoering de stikstofdoelen teveel de overhand krijgen. Dit terwijl de natuur ook lijdt onder andere drukfactoren (hoewel professor Erisman dit nuanceert) en het bijvoorbeeld nog onduidelijk is hoe de doelen van de Kaderrichtlijn Water binnen de gebiedsgerichte aanpak gerealiseerd moeten worden. De overwegende focus op het realiseren van stikstofreductie kan volgens het PBL betekenen dat enkel het laaghangend fruit wordt geplukt (met name de 'makkelijke' hectares onder de kritische depositiewaarden brengen tegen zo laag mogelijke kosten) terwijl de meest urgente problemen voor de natuur niet worden aangepakt. Dit kan er volgens het PBL toe leiden dat de instandhoudingsdoelstellingen niet gehaald worden. Het risico dat door het ontbreken van een hiërarchie de instandhoudingsdoelstellingen naar de achtergrond raken, ziet professor Erisman ook. Ook de EA benoemt als zorgpunt dat de hoge ambities voor stikstofreductie ten koste kunnen gaan van integraliteit, omdat een integrale benadering flexibiliteit vereist. Ook bij de keuze tussen maatregelen kan het een gemis zijn dat het wetsvoorstel geen rangorde van bestedingsdoelen kent. Volgens het PBL kunnen namelijk de verschillende doelen aanleiding geven tot andersoortige maatregelen.

De rapporteurs vragen zich ten slotte af of de keuze voor een integrale benadering ook noodzakelijkerwijs betekent dat er geen ruimte is voor het aanbrengen van een prioritering, zoals de regering deze keuze motiveert. Gegeven de hiervoor geschetste risico's dat bepaalde doelen in de uitvoering de overhand krijgen en dit gevolgen kan hebben voor de wenselijke integrale benadering, is een nadere reflectie hierop op zijn plaats.

Ook bij de keuze tussen maatregelen kan het een gemis zijn dat het wetsvoorstel geen rangorde van bestedingsdoelen kent. Volgens het PBL kunnen namelijk de verschillende doelen aanleiding geven tot andersoortige maatregelen.

¹⁸ Wel stelt de [memorie van toelichting](#) dat de omgevingswaarden voor stikstof feitelijk een doelstelling zijn ter ondersteuning van de doelstellingen van de Vogelrichtlijn en de Habitatrichtlijn (p. 23).

¹⁹ [Nota naar aanleiding van het Verslag](#), vraag 57.

3.4 Wat voor maatregelen kunnen er uit het Transitiefonds worden gefinancierd?

a. Landbouw- en natuurmaatregelen

Uit het Transitiefonds worden landbouw- en natuurmaatregelen gefinancierd die beogen de hiervoor genoemde doelen te bereiken. Het wetsvoorstel bevat geen heldere definitie van wat precies onder landbouw- en natuurmaatregelen moet worden verstaan.

Volgens de memorie van toelichting gaat het om:

- *Landbouwmaatregelen*: maatregelen in de primaire sector landbouw, inclusief veeteelt en glastuinbouw, met uitzondering van de klimaatopgave voor de glastuinbouw;
- *Natuurmaatregelen*: niet beperkt tot beschermde natuurgebied, bijvoorbeeld: hydrologische maatregelen, wateraanvoer voor peilverhoging en grootschalig beekherstel.²⁰

Onder landbouw- en natuurmaatregelen vallen ook de *uitvoeringskosten* van de concrete maatregelen.²¹

b. Andere maatregelen dan landbouw- en natuurmaatregelen (vangnetbepaling)

In 'uitzonderlijke gevallen' kunnen andere maatregelen dan landbouw- en natuurmaatregelen uit het Transitiefonds worden gefinancierd.²² Een dergelijke maatregel moet aan drie voorwaarden voldoen:

- i) deze moet zijn voorgesteld door een minister of door gedeputeerde staten van een provincie;
- ii) als onderdeel van of aansluitend op een gebiedsgerichte aanpak voor het integraal bereiken van de doelen; en
- iii) waarmee een of meer van die doelen ten minste even doelmatig of doeltreffend kan of kunnen worden bereikt.

Toepassing van deze vangnetbepaling is momenteel niet voorzien. De memorie van toelichting vermeldt dat het kabinet 'op basis van de huidige inzichten' meent dat de gereserveerde middelen volledig benut moeten worden voor landbouw- en natuurmaatregelen.²³

Dat neemt niet weg dat het wetsvoorstel wel de mogelijkheid biedt om met de vangnetbepaling andere maatregelen dan landbouw- of natuurmaatregelen uit het Transitiefonds te financieren. Volgens de regering kan het zo zijn dat bij de integrale afweging in het kader van de gebiedsprogramma's andere maatregelen worden geïdentificeerd. De bepaling zou bijvoorbeeld gebruikt kunnen worden om op kosten

²⁰ [Memorie van toelichting](#), p. 22.

²¹ [Memorie van toelichting](#), p. 8, p. 22.

²² Artikel 3 sub a wetsvoorstel.

²³ [Memorie van toelichting](#), p. 10.

van het fonds een industriële inrichting in het landelijk gebied aan te kopen of te verplaatsen of voor andere maatregelen in de industrie, bouw of mobiliteit.²⁴ Het gaat dus om een in potentie zeer ruime afwijkmogelijkheid.

Geen meerwaarde van de voorwaarde 'aansluiting op een gebiedsgerichte aanpak'

De voorwaarde 'onderdeel van of aansluitend op een gebiedsgerichte aanpak' maakt in vergelijkbare zin ook al onderdeel uit van de beoordeling door de minister van alle maatregelen. Zie voor de aandachtspunten die de rapporteurs signaleren bij dit beoordelingscriterium par. 4.2. Gezien deze dubbeling en de aandachtspunten van de rapporteurs bij dit beoordelingscriterium, is de meerwaarde van deze voorwaarde om de vangnetbepaling te kunnen toepassen naar het oordeel van de rapporteurs zeer beperkt tot nihil.

Een uitzonderlijk geval moet goed worden gemotiveerd

Volgens de RvS was onvoldoende duidelijk wat moet worden begrepen onder een uitzonderlijk geval. Naar aanleiding van dit advies is in de toelichting uitgelegd dat de zinsnede "in uitzonderlijke gevallen" tot uitdrukking moet brengen dat de fondsbeheerder terughoudend moet zijn met de toepassing van deze bevoegdheid. Het beoogt de motiveringslast voor de fondsbeheerder (en de aanvrager) te verzwaren, maar het gaat niet om een extra voorwaarde.²⁵ Het wetsvoorstel geeft geen verdere handvatten voor wat uitzonderlijke gevallen zijn. Dit staat ter beoordeling van de fondsbeheerder.

c. Kosten voor de ontwikkeling en ondersteuning van de gebiedsgerichte aanpak

Tot slot komen ook kosten voor de ontwikkeling en ondersteuning van een gebiedsgerichte aanpak voor het integraal bereiken van de doelen voor financiering uit het Transitiefonds in aanmerking. Zie voor de observaties van de rapporteurs over het ontbreken van een definitie van wat de gebiedsgerichte aanpak precies inhoudt, paragraaf 4.2. Volgens de memorie van toelichting worden bij het nog in voorbereiding zijnde stelsel van kaders en afspraken nog verder uitgewerkt om welke kosten het gaat en hoe deze worden afgebakend.²⁶

d. Uitzondering: Klimaatfonds + Deltafonds

Uit het Transitiefonds worden geen maatregelen gefinancierd in de glastuinbouwsector voor zover het gaat om maatregelen met het oog op de klimaatdoelen die voor de sector zijn vastgesteld. Dergelijke maatregelen kunnen voor financiering uit het nog bij

²⁴ [Memorie van toelichting](#), p. 25.

²⁵ [Nader rapport](#), p. 4-5.

²⁶ [Memorie van toelichting](#), p. 26.

wet in te stellen Klimaatfonds in aanmerking komen. Evenmin worden maatregelen voor watersystemen in het beheer van het Rijk uit het fonds gefinancierd als die maatregelen voor financiering door het Deltafonds in aanmerking komen.²⁷ Aldus wordt afstemming gezocht met uitgaven uit andere rijksbudgetten.

3.5 Wat kunnen uitgaven uit het Transitiefonds zijn?

- Publiekrechtelijke en privaatrechtelijke rechtspersonen of natuurlijke personen kunnen subsidies uit het fonds ontvangen;
- Andere departementale begrotingen;
- Andere uitgaven: blijkens de toelichting wordt vooral gedacht aan overige uitgaven uit het fonds, zoals kosten voor ondersteuning van de bedrijfsvoering of uitgaven voor ICT samenhangend met fondsbeheer. Dit wordt nader uitgewerkt bij de jaarlijkse begrotingswetvoorstellen.²⁸

3.6 Zijn andere keuzes voor de reikwijdte van het Transitiefonds overwogen of denkbaar?

De RvS adviseerde onder meer om de doelomschrijving aan te passen zodat het Transitiefonds maatregelen financiert die de brede gebiedsgerichte aanpak uitvoeren.²⁹ Het advies om in de doelomschrijving te verwijzen naar de brede gebiedsgerichte aanpak, is niet gevolgd. Volgens de regering moeten namelijk ook landelijke maatregelen van het Rijk die géén onderdeel zijn van de gebiedsgerichte aanpak uit het Transitiefonds kunnen worden gefinancierd. Gedacht wordt aan stimulerende maatregelen, gericht op het versterken van ondernemerschap en innovatie, maar ook aan maatregelen als het Rijk besluit bij te sturen als de resultaten van de gebiedsgerichte aanpak achterblijven.³⁰

De rapporteurs tekenen daarbij aan dat (i) in sommige gevallen rijksmaatregelen randvoorwaardelijk kunnen zijn voor de gebiedsgerichte aanpak en (ii) rijksmaatregelen (onder meer) worden beoordeeld op de overeenstemming met de gebiedsgerichte aanpak om uit het fonds te kunnen worden gefinancierd. Dit nuanceert het onderscheid dat er volgens de regering is tussen rijksmaatregelen en de gebiedsgerichte aanpak.

²⁷ Artikel 4 wetsvoorstel.

²⁸ Artikel 8 wetsvoorstel.

²⁹ Daarnaast adviseerde de Afdeling om op te nemen dat de fondsbeheerder maatregelen beoordeelt op de overeenstemming met de brede gebiedsgerichte aanpak, zoals uitgewerkt in het Nationaal Programma Landelijk Gebied (NPLG), die voor een belangrijk deel vorm krijgt in het Nationaal Programma Landelijk Gebied (NPLG). Dit omdat de regering met het NPLG de hiervoor genoemde doelen wil bereiken. Zie daarover par. 4.2.

³⁰ [Nader rapport](#), p. 3-4.

4 Is de voorgestelde regeling van de bevoegdheid van de fondsbeheerder (de Minister voor Natuur en Stikstof) om te besluiten over aanvragen toereikend?

Leeswijzer

De minister voor Natuur en Stikstof wordt in het wetsvoorstel als (enige) fondsbeheerder aangewezen. De fondsbeheerder besluit of aanvragen om financiering kunnen worden toegewezen. Er wordt een onderscheid gemaakt tussen enerzijds de inhoud van de beoordeling, zoals de beoordeling van de doelmatigheid en doeltreffendheid van de maatregel (paragraaf 4.1), en anderzijds de inrichting van het besluitvormingsproces (de *governance* van het fonds, paragraaf 4.2). Bij dit laatste gaat het bijvoorbeeld om hoe de minister de benodigde kennis verzamelt om een goede afweging te maken en de onafhankelijke advisering.

4.1 Welke inhoudelijke beoordeling maakt de fondsbeheerder?

De minister voor Natuur en Stikstof moet als fondsbeheerder allereerst beoordelen of de maatregel in overeenstemming is met de bestedingsdoelen van het Transitiefonds.³¹ Het wetsvoorstel bevat vervolgens een aantal specifieke beoordelingscriteria, namelijk:

- a. de overeenstemming met een gebiedsgerichte aanpak voor het integraal bereiken van de bestedingsdoelen van het fonds;
- b. de uitvoerbaarheid, doeltreffendheid en doelmatigheid;
- c. de duur van de maatregelen in relatie tot de tijdelijkheid van het fonds;
- d. de additionaliteit ten opzichte van op 1 januari 2022 vastgesteld en gefinancierd beleid.³²

De regeling van de beoordeling aan de hand van de beoordelingscriteria heeft een open karakter. Ten eerste omdat de beoordelingscriteria algemeen geformuleerd zijn. Zo is 'gebiedsgerichte aanpak' niet gedefinieerd. Hieronder (in paragrafen 4.2 tot en met 4.5) wordt nader ingegaan op de beoordelingscriteria, met uitzondering van het criterium van tijdelijkheid van het fonds (onderdeel c) aangezien dit criterium niet tot noemenswaardige bevindingen of vragen heeft geleid.³³

Daarbij is van belang dat het wetsvoorstel een delegatiegrondslag bevat om bij of krachtens algemene maatregel van bestuur (AMvB) nadere regels te stellen over de uitgaven van het fonds. Desgevraagd stelt de regering dat deze regels *bijvoorbeeld criteria zijn voor de beoordeling van specifieke soorten of categorieën maatregelen. De delegatiegrondslag biedt geen ruimte om af te wijken van de toetsingscriteria, bedoeld in artikel 5. Het kabinet heeft op dit moment geen aanleiding om nadere regels te*

³¹ Dat volgt uit artikel 5 lid 3 aanhef wetsvoorstel.

³² Artikel 5 lid 3 sub a tot en met d wetsvoorstel.

³³ Uiteraard speelt het tijdspad van de gebiedsgerichte aanpak en het NPLG een belangrijke rol bij het vormgeven van het beleid, het criterium in voorliggend wetsvoorstel heeft een meer begrotingstechnisch karakter.

stellen.³⁴ In de nota naar aanleiding van het verslag is toegezegd dat de regering het parlement zal informeren als er van deze delegatiemogelijkheid gebruik zal worden gemaakt. Een voorhangprocedure, waarin het ontwerpbesluit aan de Kamer wordt voorgelegd, is echter niet in het wetsvoorstel opgenomen. Hierdoor is betrokkenheid van de Kamer van de niet formeel wettelijk vastgelegd.

Ten tweede blijkt het open karakter van de beoordeling eruit dat de beoordelingscriteria niet de enige criteria zijn die de minister bij haar beoordeling kan betrekken. De beoordelingscriteria zijn dus niet limitatief. Het zijn namelijk zaken die de minister 'onder meer' bij haar beoordeling betreft. Dit betekent dat de minister ook andere criteria kan betrekken, welke dat zouden kunnen zijn is nog niet bekend.

Ten derde en in het verlengde hiervan laat de regeling in het wetsvoorstel van de beoordeling door de minister ruimte om ook aanvragen toe te wijzen die niet aan de beoordelingscriteria voldoen. De minister beoordeelt aanvragen *met betrekking tot* de beoordelingscriteria. Het wetsvoorstel schrijft niet voor dat de minister alleen aanvragen kan toewijzen die in overeenstemming zijn met de beoordelingscriteria. Kortom: de beoordelingscriteria zijn in het wetsvoorstel open geformuleerd, de minister kan aanvullende criteria in haar oordeel betrekken, en het wetsvoorstel sluit niet uit dat de minister aanvragen kan toekennen die niet voldoen aan de wettelijke beoordelingscriteria.

De regering hecht dus aan flexibiliteit om aanvullende criteria mee te wegen in de beoordeling, zonder dat nog concreet zicht is op welke criteria dit betreft. Het transitiebeleid en het NPLG zijn nog in beweging, waardoor de behoefte aan flexibiliteit en het betrekken van nieuwe inzichten in de uitgaven van het fonds niet onbegrijpelijk is. Daar staat tegenover dat deze openheid het risico oplevert dat de beoordeling gaandeweg verwijderd raakt van de kaders die het wetsvoorstel stelt. Professor Erisman heeft op dit risico gewezen, ook in relatie tot eerdere ervaringen met het Fonds Economische Structuurversterking. Ook de Algemene Rekenkamer heeft in het advies bij het voorstel hierop gewezen en ziet hier met name een verantwoordelijkheid voor 'een consequent beheer, zodat geen oprekking plaatsvindt van de oorspronkelijke doelstellingen en afgesproken criteria.'³⁴ Meer principieel geldt tevens het primaat van de wetgever, dit houdt in dat inhoudelijke normen zoveel mogelijk in de wet worden vastgelegd en niet aan de uitvoerende macht worden gelaten. Het primaat van de wetgever is tevens vastgelegd in kabinetsbeleid: de hoofdelementen van een regeling moeten indien mogelijk in de wet vastgelegd worden.

³⁴ [Advies Algemene Rekenkamer](#), p. 1.

Flexibiliteit ten aanzien van de beoordelingscriteria kan op verschillende manieren bereikt worden:

1. Een niet-limitatieve lijst van criteria (voorgestelde regeling)

- De wet geeft een aantal benoemde criteria die de minister in ieder geval mee dient te wegen bij de financieringsbeslissing, andere niet benoemde factoren kunnen ook betrokken worden.
- **Voordeel:** maximale flexibiliteit om in te spelen op nieuwe inzichten en veranderde omstandigheden.
- **Nadeel:** de verhouding tussen benoemde en niet benoemde factoren is niet helder, waardoor de benoemde factoren buiten beeld kunnen raken en de monitoring, verantwoording en evaluatie van de bestedingen ingewikkelder wordt. Er wordt beperkt gewicht gegeven aan het primaat van de wetgever.

2. Een vangnetbepaling

- De wet geeft een in beginsel uitputtend aantal beoordelingscriteria, met een afwijkmogelijkheid. Vergelijk de 'uitzonderlijke gevallen'-regeling voor andere dan landbouw- en natuurmaatregelen.
- **Voordeel:** de bevoegdheid om andere criteria mee te wegen is ingekaderd en het uitzonderlijke karakter van de afwijking wordt benadrukt: de minister zal moeten motiveren als er wordt afgeweken.
- **Nadeel:** een vangnetbepaling biedt minder flexibiliteit en geeft vooraf niet heel veel meer sturing aan de beoordeling dan optie 1.

3. Een mogelijkheid om bij AMvB factoren toe te voegen

- De wet geeft een in beginsel uitputtend aantal criteria, met een mogelijkheid om bij AMvB factoren toe te voegen (eventueel in combinatie met een voorhangbepaling in de wet).
- **Voordeel:** meer duidelijkheid vooraf over welke factoren betrokken kunnen worden en hoe zij zich tot elkaar verhouden, de Raad van State kan toetsen hoe nieuwe factoren zich verhouden tot de wettelijke doelstellingen van het fonds.
- **Nadeel:** minder flexibiliteit bij plotselinge of niet voorziene omstandigheden, een AMvB heeft, door de gestelde waarborgen, een bepaalde doorlooptijd.

Aanbevelingen

- Er zijn andere opties om flexibiliteit in de beoordeling te behouden waarbij de wet (meer) sturing geeft. Dit kan bijvoorbeeld via een vangnetbepaling of een limitatieve lijst van criteria met uitbreidingsmogelijkheid bij amvb. De rapporteurs bevelen aan deze opties te overwegen bij de behandeling van het wetsvoorstel.
- De criteria kunnen bij of krachtens amvb nader ingevuld worden, de minister heeft toegezegd de Kamer op de hoogte te stellen. Hiermee is echter betrokkenheid van de Staten-Generaal niet formeel vastgelegd.

4.2 Wat houdt de beoordeling van het integraal doelbereik van de gebiedsgerichte aanpak in?

In de wet is opgenomen dat de minister bij haar beoordeling betreft of de maatregel in 'overeenstemming [is] met een gebiedsgerichte aanpak voor het integraal bereiken van de doelen [van het transitiefonds].’ Dit criterium is in het voorstel opgenomen naar aanleiding van een opmerking van de RvS.³⁵ Wat de 'gebiedsgerichte aanpak' omvat, is echter niet eenduidig vast te stellen op basis van het wetsvoorstel. Naar aanleiding van een vraag van de rapporteurs over de definitie van de gebiedsgerichte aanpak stelt de regering:

Een heel precieze definitie van "de gebiedsgerichte aanpak", geschikt voor toepassing in dit wetsvoorstel, is om praktische redenen niet te maken. De aanpak heeft een dynamisch en adaptief karakter. Dat is ook nodig om te kunnen reageren en meebewegen op de ontwikkelingen tijdens de transitie van het landelijk gebied. De Handreiking voor de gebiedsprogramma's NPLG bevat de minimale vereisten waaraan een gebiedsprogramma moet voldoen en vormt daarmee de inhoudelijke basis voor de toetsing. In de Spelregels Meerjarenprogramma Transitie Landelijk Gebied heeft het Rijk aan de hand van informatieprofielen uiteengezet waar een maatregelpakket aan moet voldoen en dus op zal worden beoordeeld. Zo is voldoende duidelijk waaraan maatregelen worden getoetst.

4.3 Hoe betreft de minister uitvoerbaarheid in haar beoordeling?

De minister betreft bij beoordeling van een aanvraag onder meer de uitvoerbaarheid. Volgens de memorie van toelichting gaat het om de juridische en technische uitvoerbaarheid. De vraag die beantwoord moet worden is 'of een voorstel op tijd operationeel kan zijn om de middelen op tijd te kunnen besteden zoals beoogd. Bij het opstellen van de maatregelen zal rekening gehouden moeten worden met onder meer de beschikbare capaciteit op de arbeidsmarkt, vergunningsprocedures en de Europese staatssteunregels.'³⁶ Op de vragen over hoe de minister de provinciale maatregelen zal beoordelen op uitvoerbaarheid stelt de regering dat de uitvoerbaarheid samenhangt met 'meerdere factoren die in de integrale beoordeling van gebiedsprogramma's en aanvragen voor rijksbijdragen betrokken worden'.³⁷ Factoren die meewegen zijn: het verloop van juridische procedures, de financiële onderbouwing en de daarin opgenomen risico's en beheersmaatregelen, een plan van aanpak van de uitvoeringsorganisatie met een planning, en of de uitvoeringskosten 'in balans zijn' met de kosten van het maatregelenpakket. De fondsbeheerder doet geen eigen

³⁵ De RvS stelde in het [advies](#) vast dat het fonds wordt ingericht in het kader van de beoogde transitie van het landelijk gebied door middel van een gebiedsgerichte aanpak, maar dat noch in de doelomschrijving van het fonds, noch in de beoordelingscriteria van de minister expliciet een koppeling werd gemaakt met de gebiedsgerichte aanpak. De RvS adviseerde deze koppeling alsnog te maken. Dit advies is overgenomen voor de beoordelingscriteria, maar niet voor de bestedingsdoelen (zie [nader rapport](#), p. 3).

³⁶ [Memorie van toelichting](#), p. 12.

³⁷ [Nota naar aanleiding van het verslag](#), antwoord vraag 13.

uitvoeringstoets, maar leunt op de beschikbare informatie over uitvoerbaarheid die aanwezig is.

4.4 Hoe betreft de minister doeltreffendheid en doelmatigheid in haar beoordeling?

Financieringsaanvragen moeten ook worden beoordeeld op doeltreffendheid en doelmatigheid, maar hoe dat plaats zal vinden, wordt in de memorie van toelichting niet uiteengezet. Bij de toets op doelmatigheid en doeltreffendheid hebben de rapporteurs met name vragen over het betrekken van alternatieven. Het is hen niet duidelijk of alternatieve maatregelen (normeren, beprijzen) voldoende gewogen worden.

Voor het beoordelen van de doeltreffendheid van maatregelen moeten de alternatieven in beeld zijn. De rijksoverheid heeft naast financiering andere instrumenten om de beleidsdoelen van de transitie van het landelijk gebied te realiseren, in het bijzonder middels normeren en beprijzen. Voor een goede inzet van publieke middelen dienen aanvragen voor financiering gewogen te worden ten opzichte van dergelijke alternatieven. Dit aspect is tevens in het IBO publieke investeringen benadrukt.

IBO publieke investeringen: Weeg investeringen af tegen andere vormen van overheidsingrijpen.³⁸

Bekijk ook (combinaties met) andere vormen van overheidsingrijpen. [...] Soms is ook aanvullende kennis nodig om beleidsopties zorgvuldig af te wegen. Investeren is politiek gezien vaak de weg van de minste weerstand, omdat belanghebbenden niet geconfronteerd worden met nieuwe regels of belastingen. Met alternatieven kan beleid soms echter sneller tot uitvoering komen, kunnen de kosten bij de gebruiker of vervuiler worden gelegd in plaats van de belastingbetaler (in geval van beprijzen), gaan er mogelijk minder publieke kosten mee gepaard (elke euro kan maar één keer uitgegeven worden), en/of wordt er mogelijk minder beslag gelegd op de publieke en private uitvoeringscapaciteit.

Het kabinet heeft aangegeven te streven naar een 'passende beleidsmix'.³⁹ De regering geeft desgevraagd aan dat een maatregelpakket waarvoor een aanvraag wordt gedaan ook normerende en beprijzende elementen kan bevatten, maar gaat niet in op de weging van alternatieve normerende en beprijzende maatregelen bij een concrete aanvraag. Wel geeft het kabinet aan verder in te willen zetten op normering en beprijzend instrumentarium en dat er op dit moment opties worden uitgewerkt.⁴⁰ Het kabinet komt hier voor de zomer 2023 op terug. Daarnaast zal het kabinet ter uitvoering van artikel 3.1 CW 2016 bij de vaststelling van (mutaties op) de

³⁸ [IBO publieke investeringen](#), p. 9.

³⁹ Kamerstuk 35925 IX, nr. 33.

⁴⁰ [Nota naar aanleiding van het verslag](#), antwoord op vragen 49 en 50.

fondsbegroting ingaan op doelmatigheid en doeltreffendheid, ook ten opzichte van alternatieven.⁴¹

Het blijft daarmee onduidelijk op welke wijze alternatieven betrokken worden bij het besluiten op een aanvraag van financiering: het is niet duidelijk of alternatieve maatregelen tijdig en op voldoende duidelijke wijze zijn uitgewerkt om af te kunnen zetten tegen een financieringsaanvraag en het is niet duidelijk hoe (indringend) alternatieven door de minister worden afgewogen bij een aanvraag.

Het risico dat alternatieve beleidsinstrumenten onvoldoende betrokken worden in de beoordeling lijkt het grootst bij de maatregelpakketten op grond van de door de provincies op te stellen gebiedsprogramma's. In de nota naar aanleiding van het verslag stelt de regering dat de toets op doelmatigheid en doeltreffendheid bij de financieringsbeslissing als volgt vorm zal krijgen:

Aanvragen voor een rijksbijdrage uit het fonds verlopen via maatregelpakketten. De gevraagde financiële bijdragen voor maatregelpakketten worden getoetst op doeltreffendheid, dat wil zeggen in hoeverre zij bijdragen aan het realiseren van het doelbereik NPLG. Tegelijk moet een aanvraag voor een Rijksbijdrage doelmatig zijn. Dit betekent dat de te realiseren doelen en daarbij gegeven randvoorwaarden, zoals participatie en sociaaleconomische effecten, in verhouding moeten staan tot de beschikbare (indicatieve) budgetten conform NPLG én wat betrokken partijen bereid zijn aanvullend bij te dragen. De beoordeling op doeltreffendheid en doelmatigheid onderdeel uit van de integrale beoordeling van het Rijk.⁴²

Aanvullend volgt uit de [Spelregels](#) dat in het gebiedsprogramma wordt aangegeven welke alternatieven zijn overwogen en waarom deze zijn afgefallen. Eventuele alternatieven zullen echter logischerwijs zien op maatregelen die binnen de taken en bevoegdheden van de provincies liggen. Provincies hebben beperkt instrumentarium op het terrein van normering en beprijzing, deze alternatieven zullen dan ook niet overwogen worden. Hierdoor ontstaat het risico dat de beoordeling van de doelmatigheid en doeltreffendheid 'verengd' tot het instrumentarium dat provincies ter beschikking staat. Een tweede risico dat de rapporteurs in bovenstaande citaat zien is dat doelmatigheid in zekere mate gelijk gesteld wordt aan of het maatregelenpakket binnen het beschikbare budget past, waardoor het risico van 'geld op zoek naar een bestemming' zich zou kunnen manifesteren.

Vragen

- *Op welke wijze worden in het kader van de doelmatigheids- en doeltreffendheidsafweging alternatieven betrokken, in her bijzonder normen en beprijzen, en verschilt deze beoordeling voor maatregelen van het Rijk en de maatregelpakketten op grond van de gebiedsprogramma's?*

⁴¹ [Nota naar aanleiding van het verslag](#), antwoord op vraag 47.

⁴² [Nota naar aanleiding van het verslag](#), antwoord op vraag 54.

- *Zijn de mogelijkheden van normerend en beprijsend instrumentarium tijdig voldoende uitgewerkt om deze af te kunnen wegen ten opzichte van financiering uit het fonds?*

4.5 Hoe beoordeelt de minister de additionaliteit van de maatregelen?

Volgens het IBO publieke investeringen is het van belang dat middelen uit de begrotingsfondsen additioneel zijn, om te voorkomen dat deze aangewend worden om financiële dekking aan reguliere begrotingen te verschaffen.⁴³ Dit betekent dat er in voldoende mate wordt gepreciseerd wat onder additionaliteit wordt verstaan en hoe dit getoetst wordt. In meerdere van de gesprekken die de rapporteurs hebben gevoerd, kwam naar voren dat het vaststellen van additionaliteit van de te financieren maatregelen in de context van de transitie van het landelijk gebied is ingewikkeld is. Dit komt door de 'beleidsdrukte' op dit dossier, zo lopen tientallen projecten en programma's op rijksniveau en decentraal niveau. De rapporteurs zien bij het voorliggende wetsvoorstel twee dimensies van additionaliteit:

- Gaat het daadwerkelijk om nieuw beleid?
- Is het 'nieuwe beleid' aanvullend op wat andere actoren al doen of zouden doen als het nieuwe beleid niet uit het fonds zou worden gefinancierd?

a. Nieuw beleid?

Op grond van het wetsvoorstel weegt de minister (dat wil zeggen 'betreft', 'onder meer') of het beleid betreft dat na 1 januari 2022 is vastgesteld en bekostigd. Volgens de memorie van toelichting wordt zo 'voorkomen dat een maatregel dubbel gefinancierd wordt'. De rapporteurs plaatsen twee kanttekeningen bij deze stelling. Ten eerste betreft additionaliteit geen absoluut criterium, maar een factor die 'onder meer' betrokken kan worden. Ten tweede ligt de peildatum twee jaar voordat de regering beoogt het begrotingsfonds 'operationeel' te hebben, namelijk 1 januari 2024. In de tussengelegen twee jaar is veel beleid in gang gezet en gefinancierd. Voor een duidelijke afbakening van de uitgaven uit het fonds ten opzichte van bestaand beleid ligt het meer voor de hand dat er een absoluut additionaliteitscriterium, vergelijkbaar met de uitzondering voor de glastuinbouw, en een peildatum die dichter op de inwerkingtreding ligt worden vastgelegd in de wet. Daarnaast maken de rapporteurs uit de memorie van toelichting op dat het slechts gaat om rijksbudgetten. Het lijkt er dus op dat toetsing op bestaand beleid op provinciaal niveau geen onderdeel uitmaakt van de wettelijk verankerde weging van de minister.

b. Is financiering aanvullend?

Zoals eerder aangegeven is een bekend risico van fondsen dat geld op zoek gaat naar een bestemming. Dit kan leiden tot ondoelmatige besteding van publiek geld, in

⁴³ [IBO publieke investeringen](#), p. 38.

zoverre kan deze vorm van additionaliteit tevens onderdeel uitmaken van de toets op doelmatigheid.⁴⁴ De besteding van middelen uit het fonds kan er ook toe leiden dat maatregelen die anders op decentraal niveau of privaat gefinancierd zouden worden 'uit de markt' worden gedrukt. Voor sommige maatregelen uit de gebiedsgerichte aanpak is het evident dat deze zonder middelen van het Rijk niet zouden plaatsvinden. Dit geldt bijvoorbeeld voor de vrijwillige uitkoopregeling en de piekbelastersregeling. Bij andere mogelijke maatregelen, bijvoorbeeld op het gebied van innovatie en duurzame landbouw (waaronder maatregelen uit het te sluiten landbouwakkoord), is er een risico dat maatregelen worden gefinancierd die ook zonder of met minder op het niveau van de Rijksoverheid beschikbaar gestelde middelen zouden kunnen worden gerealiseerd. Een van de mogelijkheden om additionaliteit te bevorderen is door cofinanciering voorwaardelijk te maken voor bepaalde maatregelen. Op deze wijze wordt tevens het vermogen van decentrale overheden en private partijen, zoals banken en andere partijen, aangesproken. Cofinanciering maakt, voor zover de rapporteurs na kunnen gaan, vooralsnog een beperkt onderdeel uit van de gebiedsgerichte aanpak. Zo moeten provincies volgens het in de Spelregels opgenomen informatieprofiel wel aangegeven dat in het gebiedsplan wordt aangegeven welke andere partijen (financieel) bijdragen, maar niet in hoeverre deze informatie betrokken wordt bij de beoordeling.

Voor een doelmatige en doeltreffende besteding van de beperkte middelen is het voor bepaalde maatregelen dus relevant om deze vorm van additionaliteit bij de beoordeling te betrekken. De rapporteurs zien deze toetsing niet terug in het wetsvoorstel of onderliggende documenten.

Vragen

- *Het is de rapporteurs niet duidelijk waarom voor de peildatum van 1 januari 2022 is gekozen en niet voor een later tijdstip.*
- *Wordt onder vastgesteld en gefinancierd beleid alleen beleid van de Rijksoverheid bedoeld, of ook bestaand beleid van decentrale overheden?*
- *In hoeverre wordt additionaliteit, in de zin van aanvullend op decentrale en private initiatieven, betrokken bij de beslissing over financiering?*
- *Welke plaats heeft cofinanciering, als instrument om additionaliteit te stimuleren, bij de financiering van maatregelen?*

4.6 Hoe ziet het beoordelingsproces eruit?

De *governance* van het fonds is van invloed op de wijze waarop de inhoudelijke criteria voor de beoordeling, zoals hierboven beschreven, in de praktijk invulling krijgen. Zo kunnen meer *checks and balances* bijdragen aan een objectievere toetsing en meer doelmatige en doeltreffende besteding, maar ook tot meer bureaucratie en daarmee een langer lopende beoordeling leiden. Bovendien worden de mogelijkheden om

⁴⁴ De rapporteurs zien echter in de beschikbare informatie geen aanknopingspunten dat additionaliteit onderdeel uitmaakt van deze toets.

politiek bij te sturen minder. Het IBO publieke investeringen verwoordt deze uitruil als volgt.

IBO publieke investeringen: zorgvuldigheid versus snelheid⁴⁵

Het risico bij fondsen is dat geld op zoek gaat naar een bestemming. Dit kan worden voorkomen door strenge toekenningsprocedures in te stellen, zoals bij het Nationaal Groeifonds. Tegelijkertijd gaat dit ten koste van de snelheid: extra checks and balances gaan gepaard met bureaucratie. Ook zetten dit soort waarborgen de volksvertegenwoordiging op afstand, omdat besluitvorming de facto deels bij experts wordt belegd (Bolhuis et al., 2022). Ook hier zit dus een spanningsveld tussen zorgvuldigheid en doelmatigheid enerzijds en snelheid en democratische legitimiteit anderzijds. Dat maakt het belangrijk dat hier heldere, weloverwogen keuzes bij de start over worden gemaakt, Ook moet van tevoren worden nagedacht over hoeveel bijsturing mogelijk is.

4.7 Welke externe kennis en onafhankelijke adviezen betreft de minister bij haar beoordeling?

In de memorie van toelichting stelt de regering: 'De Minister zal bij de besluitvorming externe expertise betrekken, in ieder geval van de Ecologische Autoriteit.' Externe onafhankelijke advisering is echter op grond van het wetsvoorstel facultatief: de minister 'kan' advies vragen, maar is daar niet toe verplicht op grond van het wetsvoorstel. De rapporteurs concluderen uit de door hen gevoerde gesprekken en de beantwoording in de nota naar aanleiding van het verslag dat er externe partijen worden betrokken bij het de natuurdoelanalyses en gebiedsprogramma's, maar dat er vooralsnog geen aanvullende externe expertise wordt betrokken bij het besluit op een aanvraag voor financiering uit het fonds:

- Uit de nota naar aanleiding van het verslag en het gesprek met de EA blijkt dat de EA de natuurdoelanalyses en gebiedsprogramma's toetst, maar geen taak heeft bij het beoordelen van maatregelen waarvoor financiering uit het fonds wordt gevraagd.
- Kennisinstellingen⁴⁶ doen een ex-ante evaluatie op het doelbereik van de gebiedsprogramma's, maar zijn niet betrokken bij het beoordelen van maatregelen waarvoor financiering uit het fonds wordt gevraagd.
- Anders dan bij het Klimaatfonds doet het PBL geen reflectie op de te financieren maatregelen.⁴⁷ In het gesprek heeft het PBL aangegeven deze reflectie, onder voorwaarden, wel te kunnen uitvoeren.

De financieringsbeslissing berust daarmee steeds op bestaande advisering op de natuurdoelanalyses en gebiedsprogramma's. Voor Rijksmatregelen is niet duidelijk of

⁴⁵ [IBO publieke investeringen](#), p. 46-47.

⁴⁶ Zoals PBL, WUR, RIVM en Deltares.

⁴⁷ Zie zakelijke weergave gesprek PBL (bijlage 1).

er, naast de gebruikelijke verplichte adviezen,⁴⁸ nog aanvullende partijen worden betrokken. Toetsing van Rijksmaatregelen door de EA valt door een beperkte capaciteit vooralsnog buiten de werkzaamheden van de EA.⁴⁹ Het komt de rapporteurs kwetsbaar voor dat Rijksmaatregelen niet onafhankelijk door de EA getoetst worden. Desgevraagd waarom er niet voor verplichte advisering is gekozen stelt de regering:

*'het kabinet [wil], waar dit opportuun is, de mogelijkheid hebben zich breder door externe expertise te laten bijstaan om tot een evenwichtige besluitvorming te komen. Of er aanleiding is voor aanvullende externe expertise kan per situatie verschillen en derhalve kiest het kabinet niet voor een wettelijke verplichting.'*⁵⁰

Wanneer er sprake is van dergelijke opportuniteit is niet nader toegelicht.

Opties externe kennis en advisering

1. Facultatieve advisering (voorgestelde regeling)

- De minister vormt in beginsel een eigen oordeel maar kan, waar dit opportuun wordt geacht, extern advies inwinnen.
- **Voordeel:** de minister kan waar nodig snel schakelen en politieke factoren (zoals snelheid) meewegen, advies waar nodig.
- **Nadeel:** weinig checks & balances kan leiden tot minder doelmatige en doeltreffende besteding, waardoor de transitie duurder kan worden en/of het doelbereik beperkter.

2. Verplichte advisering

- De wet schrijft voor dat advies door een bij of krachtens de wet te bepalen partij verplicht is voor alle of een aantal specifieke financieringsbesluiten.
- **Voordeel:** advisering maakt de besluitvorming scherper en mogelijk minder politiek. De minister moet motiveren als er van een advies wordt afgeweken.
- **Nadeel:** advisering neemt tijd in beslag en de mogelijkheid om politieke factoren te betrekken wordt minder.

3. Adviescommissie (Nationaal Groeifonds)

- De wet roept een nieuwe adviescommissie in het leven die adviseert over specifieke voorstellen.
- **Voordeel (in aanvulling op 2):** de advisering is consistent en daardoor meer voorspelbaar, de commissie kan kennis opbouwen over het fonds en beleidsterrein.
- **Nadeel (in aanvulling op 2):** de commissie kan de de facto beslissende partij worden of lijken, waardoor de democratische legitimatie af kan nemen tijdstip.

⁴⁸ Welke dat zijn, is mede afhankelijk van de juridische vormgeving, zo is bij een wetten in formele zin en amvb's advies van de Raad van State verplicht, voor ministeriële regelingen is dat niet het geval.

⁴⁹ Zo volgt onder meer uit het [Instellingsbesluit Ecologische Autoriteit](#), p. 4.

⁵⁰ [Nota naar aanleiding van het verslag](#), antwoord vraag 27.

4.8 Hoe wordt onafhankelijkheid verzekerd als de minister voor Natuur en Stikstof zowel als beheerder en begunstigde optreedt?

De minister van Natuur en Stikstof wordt aangewezen als enige fondsbeheerder. Dit kan ertoe leiden dat de minister als fondsbeheerder moet beslissen over een aanvraag die zij als portefeuillehouder van de gebiedsgerichte aanpak zelf doet. In het advies op het Klimaatfonds heeft de Algemene Rekenkamer opgemerkt dat de rol van fondsbeheerder en potentieel begunstigde tot een spanning kan leiden en dat er waarborgen zouden moeten worden ingericht om onafhankelijke besluitvorming te verzekeren. De rapporteurs achten dit advies ook voor het Transitiefonds van belang. Desgevraagd stelt de regering hierover:

De Minister voor Natuur en Stikstof kan zowel de indiener van een aanvraag zijn als de fondsbeheerder die daarover moet beslissen. Het fonds behoort immers tot haar portefeuille, evenals de beleidsonderwerpen natuur en biodiversiteit, de gecombineerde aanpak van natuur, waterkwaliteit en klimaat in het landelijk gebied en het bredere stikstofbeleid. De functies worden binnen het ministerie gescheiden over verschillende directeuren-generaal, namelijk de directeur-generaal Landelijk Gebied en Stikstof als degene die de minister adviseert over de aanvraag en andere directeuren-generaal van het ministerie. De beslissing om middelen toe te kennen wordt verantwoord in het meerjarenprogramma.⁵¹

⁵¹ [Nota naar aanleiding van het verslag](#), antwoord op vraag 40.

5 Welke aandachtspunten zijn er bij de begroting en het meerjarenprogramma, en de monitoring?

5.1 Medewetgever, budgetrecht en controle; afbakening

De rol van de Tweede Kamer bij de instelling van het Transitiefonds als begrotingsinstrument ligt op drie terreinen: als medewetgever (instelling van het fonds, inclusief informatievoorziening); via de uitoefening van het budgetrecht (autorisatie en allocatie); en controle op basis van verantwoordingsinformatie.⁵² De uitoefening van het budgetrecht krijgt in de praktijk gestalte doordat de regering na inwerkingtreding jaarlijks een begrotingswetsvoorstel, dat vergezeld zal gaan van een meerjarenprogramma, voor het Transitiefonds aan het parlement aanbiedt. Achteraf controleert het parlement de recht- en doelmatigheid van de gedane uitgaven (controle en verantwoording). Het wetsvoorstel moet de handvatten bevatten om deze taken uit te kunnen oefenen.

Gelijktijdig met de aanbieding van de nota naar aanleiding van het verslag inzake het wetsvoorstel heeft de regering een [dummy-begroting en meerjarenprogramma](#) en een [aanbiedingsbrief](#) aan de Kamer gestuurd. De vaste commissie LNV heeft inmiddels begrotingsrapporteurs voor het Transitiefonds benoemd. Gegeven de werkzaamheden van de begrotingsrapporteurs en het feit dat het mandaat van de wetgevingsrapporteurs zich beperkt tot het onderzoeken van het wetsvoorstel, beperken de wetgevingsrapporteurs zich tot enkele algemene opmerkingen. Zij nemen daarbij het wetsvoorstel tot uitgangspunt. De wetgevingsrapporteurs hebben daarbij bijzondere aandacht voor het meerjarenprogramma en de monitoring van het doelbereik.

5.2 Wat regelt het wetsvoorstel over de begroting en het meerjarenprogramma en wat zijn daarbij aandachtspunten?

Begroting

Het wetsvoorstel zelf bevat geen regeling voor de inrichting van de begroting. De ARK heeft gesuggereerd om bijvoorbeeld voor verschillende doelstellingen of soorten maatregelen begrotingsartikelen binnen het Transitiefonds in te stellen. De regering volgt deze suggestie niet, omdat maatregelen gericht zullen zijn op het bereiken van meerdere doelen (integrale benadering). Een indeling van begrotingsartikelen naar doelstelling acht de regering daarom niet werkbaar.⁵³ In plaats daarvan kiest de regering voor een inrichting van de begroting naar financieringsstromen. In de eerste versie van de fondsbegroting wordt gewerkt met budgettaire tabellen waarin de dan bekende indicatieve bedragen zijn opgenomen gebaseerd op de grootte van de NPLG-opgaven in een provincie.

⁵² Zie ook de presentatie van de ARK (bijlage 4).

⁵³ [Aanbiedingsbrief dummy-begroting](#), p. 2.

Tegelijkertijd zal het kabinet wel inzicht geven in de uitsplitsing van de geldstromen. Het meerjarenprogramma zal zichtbaar maken hoe de uit het fonds gefinancierde activiteiten naar verwachting bijdragen aan de realisatie van één of meerdere NPLG-doelstellingen én welke bijdrage voor eventuele meegekoppelde doelen verwacht kan worden. Op deze wijze maakt de fondsbeheerder, en dus het kabinet, een koppeling tussen de uitgaven en het (verwachte) doelbereik op de verschillende doelen. Dat doet de vraag rijzen waarom dit in het meerjarenprogramma wel kan maar in de begroting niet. De ARK merkt in dat verband op dat het meerjarenprogramma (een extracomptabel document) de functie van een begroting (een intracomptabel document waarop de Rijksbegrotingsvoorschriften van toepassing zijn) niet kan vervangen.⁵⁴

De wetgevingsrapporteurs achten het voorstelbaar dat de begrotingsrapporteurs deze aandachtspunten meenemen bij hun werkzaamheden.

Meerjarenprogramma

Wat betreft het meerjarenprogramma regelt het wetsvoorstel dat de regering jaarlijks gelijktijdig met het begrotingswetsvoorstel een Meerjarenprogramma Landelijk gebied en natuur aanbiedt. Aan het meerjarenprogramma worden geen nadere eisen gesteld anders dan dat het informatie verschaft over de meerjarige uitgaven van het fonds en dat het 'zichtbaar' maakt hoe de financiële middelen van het fonds worden verdeeld.⁵⁵

De regering beoogt met de gelijktijdige aanbieding van het begrotingswetsvoorstel en het meerjarenprogramma één jaarlijks besluitvormingsmoment dat aansluit bij bestaande begrotingscyclus. Ook andere begrotingsfondsen (Deltafonds, Mobiliteitsfonds, Nationaal Groeifonds en Klimaatfonds i.o.) werken met een meerjarenprogramma. Het meerjarenprogramma zal centraal komen te staan en het zal een overzicht bevatten van alle maatregelen die met het fonds (zullen) worden gefinancierd. Tevens geeft het inzicht in de voortgang van de realisatie van de uit het fonds gefinancierde maatregelen. De regering kiest er dus voor om het meerjarenprogramma in te richten als projectenboek, dat inzicht biedt in relevante informatie over (de voortgang van) de *maatregelen* die uit het Transitiefonds worden gefinancierd (zie ook paragraaf 5.3). De vraag is of daarmee alle door de Kamer gewenste informatie beschikbaar komt.

De inrichting van het meerjarenprogramma en de uiteindelijke kwaliteit van de informatie daarin is van belang. Allereerst moet deze goed aansluiten op de begroting, bijvoorbeeld door middel van een vergelijkbare structuur, aldus de ARK.

De ARK signaleert dat het gaat om een omvangrijke transitie waarbij de onderbouwing nog moet worden uitgewerkt van hoe met maatregelen de doelen van het fonds worden bereikt. Dit zal stapsgewijs concreter moeten worden. Het is daarom belangrijk dat het meerjarenprogramma en de afzonderlijke projectvoorstellen verduidelijken hoe

⁵⁴ [Advies Algemene Rekenkamer op het wetsvoorstel](#), p. 3.

⁵⁵ Artikel 6 wetsvoorstel.

en in welke mate de uit het fonds gefinancierde activiteiten naar verwachting bijdragen aan de realisatie van deze doelstellingen, die hiermee meetbaar worden gemaakt. Inzicht moet worden gegeven in concrete doelstellingen en indicatoren en de manier waarop deze zijn gekoppeld aan middelen. Dat biedt ondersteuning aan het goed uitoefenen van de allocatiefunctie van het budgetrecht. Voorwaarde hierbij is dat de in de begroting en het meerjarenprogramma nadrukkelijk wordt aangegeven wat de beleidsinzet is, wat de risico's en onzekerheden zijn in de aanpak en uitvoering, en hoe risico's stapsgewijs moeten worden beheerst, aldus de ARK.⁵⁶

Het meerjarenprogramma zou bovendien inzicht moeten geven in het langetermijnperspectief voor de transitie voor het landelijk gebied, aldus professor Erisman, hoewel er voor dat langetermijnperspectief een visie nodig is die er nog niet is. Het lijkt er volgens de voorgenomen plannen voor de inrichting van het meerjarenprogramma in ieder geval niet op dat een dergelijk langetermijnperspectief daarin een plek zal krijgen.

Conclusie

Het voert buiten de opdracht van de wetgevingsrapporteurs om de dummy-begroting en -meerjarenprogramma in het licht van de hiervoor geschetste aandachtspunten te beoordelen. Zij beperken zich tot de vaststelling dat de inrichting van de begroting en in het bijzonder het meerjarenprogramma van groot belang zijn voor de uitoefening van het budgetrecht van de Kamer en dat tegelijkertijd het wetsvoorstel hierover betrekkelijk weinig regelt. De rapporteurs bevelen de Kamer aan een eigen plan te maken over de wijze waarop zij met de begroting en het meerjarenprogramma geïnformeerd wil worden om haar budgetrecht (allocatie en autorisatie) goed uit te kunnen oefenen. Dit kan bijvoorbeeld worden betrokken bij het werk van de reeds benoemde begrotingsrapporteurs. Wel benadrukken de wetgevingsrapporteurs daarbij dat indien er in dit verband afdwingbare voorschriften nodig worden geacht, opname daarvan in dit wetsvoorstel de meest aangewezen weg is. De rapporteurs geven dan ook de Kamer in overweging om deze mogelijkheid te betrekken bij de verdere behandeling van het wetsvoorstel. Een derde mogelijkheid die de wetgevingsrapporteurs niet onbenoemd willen laten, is de mogelijkheid het Transitiefonds aan te wijzen als Groot Project, zodat inspiratie kan worden geput uit de instrumenten die de Kamer in dat geval ter beschikking staan.⁵⁷

5.3 Monitoring: wat wordt gemonitord en hoe vindt die monitoring plaats?

In algemene zin is voor verantwoording over de rechtmatigheid en doelmatigheid van uitgaven een toereikende informatievoorziening van belang. Het wetsvoorstel bevat echter geen bepalingen die zien op de voortgang van de uitvoering van de maatregelen en het doelbereik (monitoring), anders dan de bepalingen over het Meerjarenprogramma (zie hiervoor par. 5.1).

⁵⁶ [Advies Algemene Rekenkamer op het wetsvoorstel](#).

⁵⁷ Op grond van [de Regeling grote projecten](#).

De regering geeft desgevraagd aan dat monitoring van het *doelbereik van het Transitiefonds* niet plaatsvindt, ook niet in het meerjarenprogramma. Hiervoor is toegelicht dat het meerjarenprogramma is voorzien als projectenboek, waarin (de voortgang van) de *maatregelen* die uit het Transitiefonds worden gefinancierd, worden gemonitord.

Wat wel plaatsvindt, is *monitoring van het doelbereik van de afzonderlijke doelen* onder andere nationale en Europese wet- en regelgeving. Er zijn daarvoor bestaande monitorings- en rapportagestelsels, waarin verschillende overheden, uitvoeringsorganisatie en kennisinstellingen samenwerken. Het gaat om:

- *klimaat*: de Klimaat- en Energieverkenning van het PBL (jaarlijks) en de klimaatnota waarin de regering verantwoording aflegt over het klimaatbeleid (tweejaarlijks);
- *water*: de stroomgebiedbeheerplannen Rijn, Maas, Schelde en Eems 2022-2027 en de Staat van ons Water (jaarlijks);
- *stikstof*: monitoring en evaluatie door consortium PBL, Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu, en Wageningen University & Research (WUR) in 4 rapportages (verschillende verschijningsfrequentie).

De regering geeft desgevraagd aan momenteel te verkennen of de data die hieruit beschikbaar komt, kan worden benut (i) om te bepalen of verwachte effecten behaald worden en (ii) waar mogelijk bijsturing aan de orde is. Onderdeel van die verkenning is:

- ontwikkeling van de methode van monitoring;
- wijze van informatieverzameling;
- het maken van nieuwe afspraken met betrokken partijen over de bestaande stelsels, inclusief eventuele aanpassing van frequentie van dataverzameling, analyse en rapportage zodat deze aansluit op het Meerjarenprogramma, de begroting van het Transitiefonds en op de ijkmomenten voor de stikstofdoelen in 2025 en 2028;
- welke indicatoren inzicht geven in de voortgang van het doelbereik van het NPLG en waar deze een plek moeten krijgen; en,
- hoe en met welk ritme de Tweede Kamer geïnformeerd wordt over het doelbereik.⁵⁸

Het kabinet verwacht de eerste rapportage over de realisatie van de NPLG-doelen over ruim twee jaar, op Prinsjesdag 2025 met het oog op de behandeling van de fondsbegroting 2026, voor het eerst aan de Kamer te kunnen aanbieden. Voor de behandeling van de fondsbegroting 2024 en 2025 zal het kabinet de Kamer via een 'appreciatie' informeren over de belangrijkste conclusies uit de bestaande monitoringsrapportages voor de afzonderlijke NPLG-doelen. De minister geeft aan te streven naar een rapportage die zo optimaal mogelijk aansluit op de begroting van het Transitiefonds, het programmaboek en de ijkmomenten in 2025 en 2028.

⁵⁸ Nota naar aanleiding van het Verslag, vraag 1-6.

De regering tekent hierbij verder aan dat rekening moet worden gehouden met een te verwachten tijdsverschil tussen de uitvoering van maatregelen en de (meetbare) effecten daarvan. Wat dit precies betekent of moet betekenen voor de monitoring is niet duidelijk. Hetzelfde geldt voor de verantwoording van de doelmatigheid en doeltreffendheid van de maatregelen en de evaluatie van het wetsvoorstel.

Conclusie

De rapporteurs vinden het belangrijk dat de Kamer niet alleen kan beschikken over monitoringsinformatie ten aanzien van de maatregelen in het Meerjarenprogramma (het projectenboek), maar ook over monitoringsinformatie over het doelbereik van het Transitiefonds. Dat is niet voorzien in het wetsvoorstel. Deze monitoringsinformatie behoort qua verschijningsfrequentie en –ritme aan te sluiten bij de cyclus van begroting en verantwoording van het Transitiefonds. Het is aan de Kamer om te beoordelen of zij de toezeggingen van de regering in dit verband toereikend acht.

Bijlagen

1 Zakelijke weergave hoofdlijnen gesprek Planbureau voor de Leefomgeving

De wetgevingsrapporteurs voor het wetsvoorstel Tijdelijke wet Transitiefonds hebben op 13 maart tezamen met de wetgevingsrapporteurs voor het wetsvoorstel Tijdelijke wet Klimaatfonds gesproken met vertegenwoordigers van het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) over de beide wetsvoorstellen. Hieronder wordt op hoofdlijnen ingegaan op hetgeen is besproken over het wetsvoorstel Tijdelijke wet Transitiefonds.

Het PBL heeft geen formele rol bij de uitvoering van het wetsvoorstel Tijdelijke wet Transitiefonds (TWT). Die betrokkenheid is momenteel ook niet voorzien. Desgevraagd geeft het PBL aan in beginsel in staat te zijn een vergelijkbare rol te vervullen bij het Transitiefonds als hij thans vervult bij het Klimaatfonds i.o.

Bij de voorbereiding van de besluitvorming over aanvragen om financiering uit het Klimaatfonds verricht het PBL namelijk een (kwalitatieve) reflectie op hoofdlijnen op de voorstellen die aan de aanvragen ten grondslag liggen. In het bijzonder bekijkt het PBL of subsidie een geëigend middel is en of - als dit van toepassing is - de CO₂-reductie die het voorstel beoogt, plausibel is. Deze kwalitatieve reflectie is onlangs voor het eerst gedaan voor de eerste reeks aanvragen om financiering uit het Klimaatfonds voor (de begroting en het meerjarenprogramma van) 2024. Tegelijkertijd waarschuwt het PBL voor te hoge verwachtingen van een dergelijke reflectie. Zo is het volledig doorrekenen van de voorstellen niet mogelijk. Verder geeft het PBL aan dat mocht een dergelijke taak voor het PBL aangewezen zijn, wettelijke vastlegging daarvan de voorkeur heeft, en dat daar ook voldoende capaciteit bij het PBL voor beschikbaar moeten komen.

Het PBL is niet betrokken geweest bij de totstandkoming van het wetsvoorstel, bijvoorbeeld bij het bepalen van de wettelijke doelstellingen of de toetsingscriteria voor de beoordeling van aanvragen om financiering uit het Transitiefonds. De grootste zorg van het PBL is dat in (de toelichting bij) het wetsvoorstel veel wordt verwezen naar de doelen uit de Wet natuurbescherming inzake stikstof en de stikstofdoelen. Het is de vraag hoe je de doelmatigheid van maatregelen moet beoordelen waarbij vanuit het Transitiefonds verwezen wordt naar de stikstofdoelen uit de Wet natuurbescherming, maar waarbij het uiteindelijke doel is maatschappelijke problemen op te lossen zoals het tekort aan natuurkwaliteit en bijvoorbeeld het vergemakkelijken van vergunningverlening. Als het Transitiefonds verwijst naar het stikstofdoel om 74% van het stikstofgevoelig Natura 2000-areaal onder de kritische depositiewaarde (KDW) te brengen, en de middelen uit het fonds moeten zo doelmatig mogelijk worden besteed voor dit doel dan betekent dat dat met name de makkelijke hectares en dus minst overschreden hectares onder de KDW worden gebracht. De gebieden waar de

stikstofproblematiek het meest urgent is zouden daarmee geen prioriteit krijgen. Dit heeft het PBL ook in eerder onderzoek al aangegeven.⁵⁹

Wanneer daarentegen een zo doelmatig mogelijke besteding van middelen beoogd wordt voor het oplossen van maatschappelijke problemen rond bijvoorbeeld natuurkwaliteit en vergunningverlening, dan is het belangrijk op te merken dat de natuur niet alleen lijdt onder stikstofdruk, maar ook onder andere drukfactoren, zoals verdroging en een tekort aan leefgebied. Als alleen wordt gestuurd op het zo doelmatig mogelijk halen van de stikstofdoelen leidt dat dus niet automatisch tot realisatie van de instandhoudingsdoelstellingen voor natuur ingevolge de Vogel- en Habitatrictlijn. Ook de problemen rondom vergunningverlening worden met een focus op de stikstofdoelen niet opgelost. De overwegende focus op het realiseren van stikstofreductie kan volgens het PBL dus betekenen dat enkel het laaghangend fruit wordt geplukt (zoveel mogelijk hectares onder de kritische depositiewaarden brengen tegen zo laag mogelijke kosten) terwijl de meest urgente maatschappelijke problemen niet worden aangepakt.

Het PBL vindt het positief dat er sprake is van integraal geformuleerde doelen, maar merkt op dat de hiërarchie van die doelen ongewis is. Dat is in het wetsvoorstel niet geregeld. Dit terwijl de verschillende doelstellingen aanleiding kunnen geven tot andersoortige maatregelen. Het PBL vraagt zich af of het mogelijk is het wetsvoorstel adaptiever in te richten of uit te voeren, zodat er mogelijkheden zijn om tussentijds bij te sturen op basis van actuele informatie over de staat van de natuur (ecologische analyses).

Desgevraagd merkt het PBL op dat verdere betrokkenheid van het PBL bij de uitwerking van de in het wetsvoorstel neergelegde beoordelingscriteria voor aanvragen om financiering uit het Transitiefonds minder voor de hand ligt, omdat daarbij (meer dan bij het Klimaatfonds) politieke afwegingen moeten worden gemaakt.

Een deel van de middelen uit het Transitiefonds is bestemd voor realisatie van de doelen op grond van de Kaderrichtlijn Water. Het is echter nog niet duidelijk hoe die doelen binnen de gebiedsgerichte aanpak gerealiseerd moeten worden. Zo staat de Meststoffenwet los van de gebiedsgerichte aanpak. Ook lijkt er niet zondermeer sprake te zijn van win-win-situaties: voor de kwaliteit van het oppervlaktewater zijn namelijk vooral fosfaten van belang, terwijl het bij de stikstofproblematiek vooral om nitraat gaat.

Een laatste aandachtspunt is volgens het PBL een gelijkwaardige behandeling van sectoren: worden de voorstellen voor het reduceren van broeikasgasemissies voor de landbouwsector onder het Transitiefonds gelijkwaardig beoordeeld als die voor andere sectoren onder het Klimaatfonds?

⁵⁹ [“Naar een uitweg uit de stikstofcrisis, Overwegingen bij een integrale, effectieve en juridisch houdbare aanpak”](#), (5 juli 2021), Planbureau voor de Leefomgeving

2 Zakelijke weergave hoofdlijnen gesprek Ecologische Autoriteit

De wetgevingsrapporteurs hebben op 13 maart 2023 gesproken met de heer Hans Mommaas, voorzitter van de EA, en de heer Lourens Loeven, directeur en algemeen secretaris van de EA, over het wetsvoorstel voor de Tijdelijke wet Transitiefonds. Hieronder worden de hoofdpunten van dat gesprek weergegeven.

De EA is niet betrokken geweest bij de totstandkoming van het wetsvoorstel, ook niet in verband met een eventuele rol of taken van de EA bij de uitvoering ervan. De advisering door de EA wordt wel genoemd in paragraaf 4.3 van de toelichting bij het wetsvoorstel. De komende periode richt de EA zich vooral op het uitbrengen van ecologische beoordelingen van de natuurdoelanalyses en de gebiedsprogramma's. Dit doet een groot beroep op de capaciteit van de EA waardoor er momenteel geen ruimte is voor overige advisering. In een latere fase gaat de Ecologische Autoriteit, conform haar instellingsbesluit, ook adviseren over wetenschappelijke inzichten voor besluiten over brede ecologische vraagstukken. Het valt de EA in dat verband op dat de bevoegdheid van de fondsbeheerder om advisering te betrekken bij diens besluiten over financieringsaanvragen in artikel 10 van het wetsvoorstel vrijblijvend is geformuleerd. Dat staat in contrast met de randvoorwaardelijke karakter van de adviezen van de EA in het kader van het Nationaal Programma Landelijk Gebied en de daarbij behorende Spelregels Meerjarenprogramma Transitie Landelijk Gebied. Een vraag die de EA in het verlengde daarvan opwerpt, is of de Spelregels in voldoende mate terugkomen in het wetsvoorstel. Dit geldt ook voor de aansluiting van het wetsvoorstel op andere relevante beleidsstukken.

De EA signaleert een spanning tussen de systeemverantwoordelijkheid van de minister voor Natuur en Stikstof en het decentrale karakter van de uitvoering van de transitie van het landelijk gebied, maar ziet tegelijkertijd dat het Transitiefonds kansen biedt voor een integrale benadering van deze transitie. De EA acht in dat verband belangrijk dat het doelbereik voldoende afdwingbaar wordt geregeld, maar dat er flexibiliteit bestaat bij de wijze waarop doelen bereikt worden. De EA wijst in het bijzonder op zogeheten omwisselbesluiten, waarbij oude maatregelen voor nieuwe of alternatieve maatregelen in een gebiedsprogramma worden 'omgewisseld', bijvoorbeeld omdat nieuwe kennis is opgedaan over maatregelen of de werking ervan.⁶⁰ Omdat de nieuwe maatregelen een minstens zo doelmatige bijdrage moeten leveren aan natuurherstel als de oude maatregelen acht de EA een ecologische toets door de EA op omwisselbesluiten essentieel en adviseert zij dit in het wetsvoorstel op te nemen.

Een zorg van de EA is dat de hoge ambities voor stikstofreductie ten koste kunnen gaan van integraliteit, omdat een integrale benadering flexibiliteit vereist. De EA is daarom positief over de herijkingsmomenten in 2025 en 2028 en beveelt tussentijdse lerende evaluaties aan.

⁶⁰ Zie paragraaf 2.5 ("Omwisselbesluit voor actualisatie deel gebiedsprogramma's") van de Spelregels Meerjarenprogramma Transitie Landelijk Gebied.

De EA wijst verder op de extra financiële en uitvoeringslasten die het opstellen van de natuurdoelanalyses inhouden voor de provincies. Dit komt onder meer omdat de kennisbasis veelal beperkt is, tot zorg van de EA. Tegelijkertijd benadrukt de EA dat het belangrijk is niet te wachten met het uitvoeren van maatregelen, ook al is dat op basis van incomplete of imperfecte informatie.

3 Zakelijke weergave hoofdlijnen gesprek prof. Jan Willem Erisman

De wetgevingsrapporteurs voor het wetsvoorstel Tijdelijke wet Transitiefonds hebben op 17 maart tezamen met de wetgevingsrapporteurs voor het wetsvoorstel Tijdelijke wet Klimaatfonds gesproken met professor Prof. dr. ing. J.W. Erisman, hoogleraar Milieu en Duurzaamheid aan de Universiteit Leiden en voorzitter van de Wetenschappelijke Klimaatraad, een gesprek gehad over de beide wetsvoorstellen. Hieronder wordt op hoofdlijnen ingegaan op hetgeen is besproken over het wetsvoorstel Tijdelijke wet Transitiefonds.

Prof. Erisman geeft aan dat het positief is dat deze fondsen worden ingesteld. Het is goed om de besluitvorming over de besteding van de middelen enigszins op afstand van de dagelijkse politiek te plaatsen, maar niet helemaal daarbuiten. Nederland is een subsidie land, dit leert ook de ervaring met het Fonds Economische Structuurversterking, dat leidt tot de waan van de dag. Hij constateert een grote overlap tussen het Transitiefonds en het Klimaatfonds. Er is een risico dat er een aanzienlijk grijs gebied ontstaat.

Fondsen als het Klimaat- en Transitiefonds zijn volgens Prof. Erisman geschikt voor de langere termijn, maar de systeemverandering is in de voorliggende opzet onvoldoende gewaarborgd. Een meerjarenprogramma moet in het teken van een langetermijnperspectief – verder dan het einde van deze fondsen – staan, en dat perspectief ontbreekt. Daarvoor is een visie nodig die er nog niet is. Op basis van structurele keuzes, zoals systeemverandering in plaats van reductie, kunnen doelen gekoppeld worden. Voor klimaat geldt dat verder moet worden gekeken dan 2030, maar naar 2050. Deze lange termijndoelstellingen hebben invloed op investeringsbeslissingen, hoe zinvol is het bijvoorbeeld om voor de 2030 doelen in te zetten op reductie door bepaalde fossiele industrieën als voor deze bedrijven op langere termijn geen plaats meer is?

In algemene zin geeft Prof. Erisman drie adviezen voor de vormgeving van de fondsen: 1) werk vanuit een gemeenschappelijke visie en koppel daar de doelen en de uitvoering aan. Van belang is ook te bepalen hoe het totaal aan beleidsinstrumenten bijdragen aan de uitvoering en doelbereik; 2) betrek de langere termijn bij de beoordeling van de plannen; 3) redeneer vanuit de actoren om doelen te halen en niet andersom, zoals nu gebeurt, dat leidt tot effectievere inzet middelen.

Er is een grijs gebied tussen het Transitiefonds en het Klimaatfonds, de klimaatopgave voor de het landelijk gebied loopt via het transitiefonds, overige maatregelen via het Klimaatfonds. De klimaatcyclus beleidscyclus moet enige relatie hebben met de

beoordeling in voor het Transitiefonds. De actoren overlappen en er moet vanuit deze actoren beleid gemaakt worden. Het is 'druk in het veld': er lopen 26 programma's. Door het beleid vanuit de actoren vorm te geven kan deze drukte gereduceerd worden. Het is van belang om de vraag te stellen: welke beleidstheorie wordt gehanteerd, op basis van welke visie? Hieraan kunnen doelen en instrumenten worden gekoppeld. Prof. Erisman werd gevraagd om te reflecteren op het door het PBL in het eerdere gesprek ingenomen stelling dat te veel nadruk op de stikstofreductie en niet op andere drukfactoren de achterliggende doelen, namelijk natuurherstel en vergunningverlening, in het geding kunnen brengen. Prof. Erisman ziet dit anders. Vergunningverlening is gekoppeld aan een structurele reductie van stikstofdispositie. Structurele reductie mag voor een klein deel gebruikt worden voor economische activiteit. In combinatie met monitoring kan er ruimte voor activiteit gerealiseerd worden. Erisman ziet wel het door het PBL benoemde risico van het ontbreken van een hiërarchie van doelen in het fonds dat de instandhoudingsdoelstellingen te ver naar de achtergrond raken.

Als antwoord op de vraag hoe het doelbereik van de instandhoudingsdoelen goed gemonitord kunnen worden geeft prof. Erisman aan dat veranderingen in de natuur zijn niet jaar op jaar zichtbaar zijn. Het gaat om sturen op drukfactoren die bepalen of een bepaalde kwaliteit van de natuur behaald is. De drukfactoren waar primair extern op gestuurd kan worden zijn stikstof en bestrijdingsmiddelen. Verder zijn lokale factoren van belang. Bestrijdingsmiddelen worden niet specifiek in het fonds benoemd.

4 PowerPointpresentatie Algemene Rekenkamer



Uw rol met betrekking tot begrotingsfondsen

- Medewetgever: de inrichting van de fondsen,
Incl. informatie, governance, additionaliteit, samenhang met ander beleid
- Budgetrecht: hoogte en bestemming fondsbudgetten,
Incl. concretisering doelen, tijdige evaluatie
- Controle: verantwoordingsinformatie beoordelen

3 | Fondsen in beeld

13 maart 2023 | Algemene Rekenkamer

Stikstoffonds

Budget: € 24,3 mld euro (2024 – 2035).
Al ruim €600 mln uitgegeven

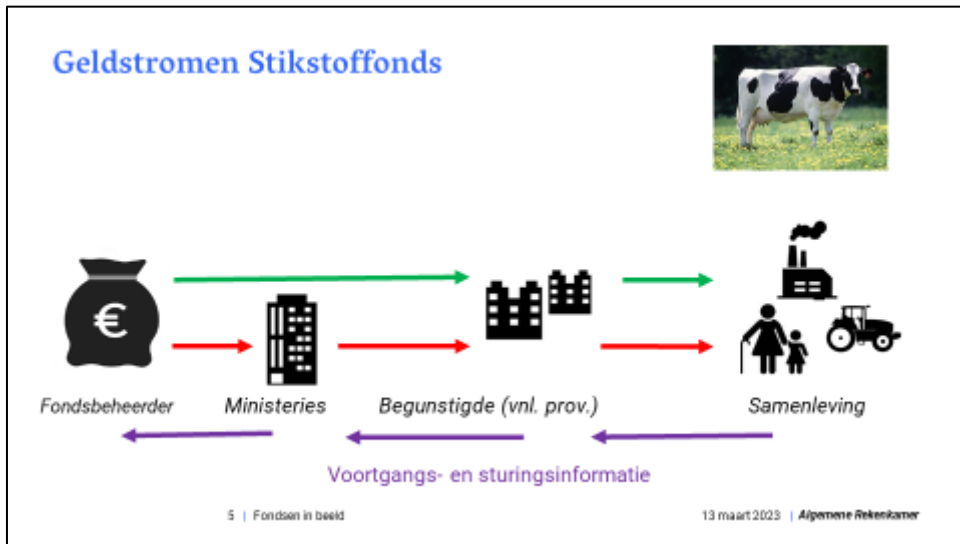


Beoogde doelen:

- Stikstofbelasting terugdringen;
- Broeikasgassen terugdringen;
- Beschermen en ontwikkelen van de natuur;
- Verbeteren kwaliteit water (Kaderrichtlijn water);
- Door middel van verduurzaming/perspectief landbouw.

4 | Fondsen in beeld

13 maart 2023 | Algemene Rekenkamer



Stikstoffonds

Aandachtspunten:

- Monitoring, evaluatie en bijsturing door de minister (CW artikel 4.1)
- Betrokkenheid parlement in besluitvorming
- Hoogte en bestemming fondsbegroting
- Informatievoorziening wanneer en op welk niveau
- Tijdigheid evaluatie

6 | Fondsen in beeld 13 maart 2023 | Algemene Rekenkamer

Stikstoffonds

Risico's:

Verdeling van het geld:

- tussen doelen;
- tussen provincies
- hiërarchie van prioriteiten nationaal en landelijk;

Samenhang met/ additionaliteit:

- NPLG,
- MF, NGF,
- ander beleid (ca. 20 initiatieven en instrumenten)

Onderbouwing geormerkt bedrag (24,3 mld.)

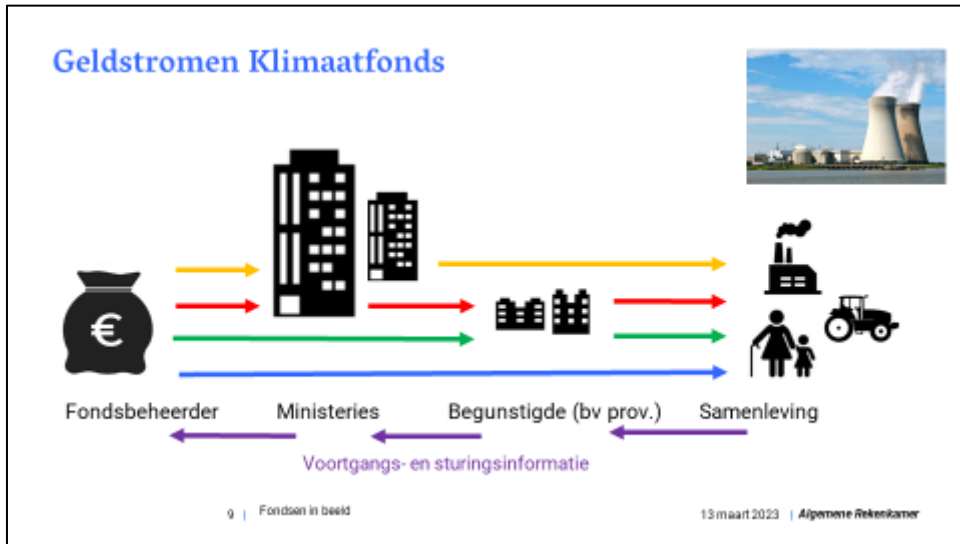
- Doelstelling onvoldoende gekoppeld aan geld.



Klimaatfonds

- Klimaatfonds € 35 mld. (t/m 2030)
- Al € 5,35 mld. besteed vóór instelling:
 - € 0,88 mld 'generale problematiek'
 - € 4,47 mld. klimaatbeleid





Klimaatfonds

Risico's

- Besluitvorming en delen met TK
- Additionele uitgaven
- Tijdigheid evaluatie

10 | Fondsen in beeld 13 maart 2023 | Algemene Rekenkamer

Klimaatfonds



Risico's:

- Verantwoordelijkheid middelen na overheveling
- Meerjarenprogramma geen wet, begroting Klimaatsfonds wel
- Financiële risico's
 - onderuitputting
 - inflatiecorrectie/ waardevermindering

11 | Fondsen in beeld

13 maart 2023 | Algemene Rekenkamer

Samenvatting

Doelen fonds:

- helder? definities scherp?
- gekoppeld aan bedragen?
- samenhang begroting en meerjarig programma?

- Geld besteed conform doelstelling fonds?

Beheer fonds:

- aanvragen onafhankelijk beoordeeld?
- minister grip (criteria, toepassing)?
- evaluatie op tijd?

- Beheersing, toezicht toereikend?

12 | Fondsen in beeld

13 maart 2023 | Algemene Rekenkamer

