

Vergaderjaar 2012–2013

33 400 XIII

Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie (XIII) voor het jaar 2013

Nr. 15

BRIEF VAN DE VASTE COMMISSIE VOOR ECONOMISCHE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 21 november 2012

Op verzoek van de vaste commissie voor Economische Zaken heeft het Bureau Onderzoek en Rijksuitgaven van de Tweede Kamer (BOR) ter ondersteuning van de rapporteurs inzake het begrotingsonderzoek naar landbouw- en visserijsubsidies een notitie uitgebracht.

In haar procedurevergadering van 20 november 2012 heeft de vaste commissie voor Economische Zaken besloten deze notitie openbaar te maken. De commissie heeft hiertoe besloten naar aanleiding van de toezegging van de staatssecretaris van Economische Zaken, zoals gedaan tijdens het wetgevingsoverleg over dit begrotingsonderzoek d.d. 15 november 2012, dat hij een verbeterplan inzake het subsidieinstrumentarium voor landbouw en visserij zal opstellen en hierin de inbreng van de commissie en van de rapporteurs zal meenemen. De notitie zal daarom worden doorgezonden naar de staatssecretaris van Economische Zaken.

Hierbij bied ik u een exemplaar van de notitie aan.

De voorzitter van de commissie,
Hamer

De griffier van de commissie,
Franke

NOTITIE OVER BEGROTINGSONDERZOEK LANDBOUW- EN VISSERIJSUBSIDIES

INLEIDING

In de procedurevergadering van 9 oktober jl. heeft de commissie ELI besloten tot het houden van een begrotingsonderzoek over landbouw- en visserijsubsidies. Het wetgevingsoverleg hierover vindt plaats op 15 november a.s. De commissie ELI heeft de leden Lodders (VVD) en Dijkers (PvdA) tot rapporteur benoemd.

Ter ondersteuning van de rapporteurs is het Bureau Onderzoek en Rijksuitgaven (BOR) gevraagd om in samenwerking met de EU-staf een notitie op te stellen. De rapporteurs hebben gevraagd specifiek in te gaan op de volgende onderwerpen:

1. In kaart brengen van de ontwikkelingen naar aanleiding van het wetgevingsoverleg van 16 juni 2011;
2. Inzicht geven in wat de begroting 2013 van EL&I meldt over effecten en doelmatigheid van landbouw- en visserijsubsidies, met specifieke aandacht voor artikel 16.1 (versterken concurrentiekracht en verduurzaming agro-ketens en visserij) en artikel 16.3 (plant- en diergezondheid);
3. Inzicht geven in de vraag welke nationale subsidies co-financiering zijn van middelen uit de tweede pijler van het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid.

Kernpunten en advies

Deel 1: Inzicht in landbouw-subsidies

- Als gevolg van de nieuwe begrotingssystematiek «Verantwoord Begroten» is meer inzicht gekomen in de uitgaven aan landbouw- en visserijsubsidies. Er is echter geen aansluiting te maken tussen de verschillende subsidie-overzichten in de begroting.
- In de begroting is (nog) geen informatie te vinden over de verschillen tussen de ramingen en de realisaties t.a.v. onder meer landbouw- en visserijsubsidies. Het is onbekend op welke wijze het jaarverslag 2012 van EL&I hierin zal voorzien.
- In de begroting 2013 van EL&I zijn er nog begrotingsreserves beschikbaar voor het jaar 2011, terwijl de commissie over dit jaar reeds decharge heeft verleend. Een deel van deze begrotingsreserves heeft zo mogelijk betrekking op landbouw- en visserijsubsidies. Onbekend is wanneer deze bedragen worden overgeheveld naar latere jaren.

Deel 2: Effectiviteit en doelmatigheid landbouw- en visserijsubsidies:

- Er staat weinig tot geen informatie in de begroting 2013 van EL&I over effecten en doelmatigheid van (individuele) landbouw- en visserijsubsidies. Dit is ook geen vereiste in de begrotingsvoorschriften.
- Wel staat in de begroting 2013 van EL&I een overzicht van afgerond en gepland evaluatieonderzoek. In deze onderzoeken worden de doelmatigheid en doeltreffendheid van verschillende regelingen en/of subsidies doorgelicht.
- Om hierover op korte termijn inzicht te krijgen, zou u de staatssecretaris kunnen vragen een samenvatting te maken van wat er in deze evaluatieonderzoeken wordt gemeld t.a.v. effecten en doelmatigheid van landbouw- en visserijsubsidies.
- In de begrotingscyclus zijn beleidsdoorlichtingen van cruciaal belang, omdat hierin – in tegenstelling tot in de begroting zelf – informatie gegeven wordt over de effecten en doelmatigheid van het gehele

beleidsartikel. Het ministerie van EL&I begint in 2013 met de uitvoering van de beleidsdoorlichting van artikel 16 «Concurrerende, duurzame, veilige agro-, visserij en voedselketens».

- Het BOR adviseert de commissie ELI nu al afspraken te maken met de staatssecretaris wat u ten aanzien van deze beleidsdoorlichting verwacht.

Deel 3: Nationale subsidies en co-financiering GLB:

- Uit de begroting 2013 van EL&I kan niet worden opgemaakt hoeveel de co-financiering van het Rijk voor de tweede pijler Gemeenschappelijk Landbouwbeleid (GLB) bedraagt, en ten laste van welke artikelen en financiële regelingen deze bijdragen komen.
- De onderhandelingen over de volgende budgetperiode van het Meerjarig Financieel Kader (MFK) zijn vertraagd. Het is de vraag of de onderhandelingen op tijd zijn afgerond om in 2014 de subsidies voor de nieuwe periode open te kunnen stellen. Daarnaast is het niet duidelijk wat in Nederland de stand van zaken is met betrekking tot het opstellen van het operationele Plattelandsontwikkelingsprogramma (POP).
- In de nieuwe MFK-periode kan de verhouding tussen Rijks- en provinciale co-financiering wijzigen, als gevolg van de geplande decentralisatie van het natuurbeleid naar de provincies.

NADERE TOELICHTING

DEEL 1:

Landbouw- en visserijsubsidies

Vraag rapporteurs:

De rapporteurs hebben gevraagd de ontwikkelingen naar aanleiding van het wetgevingsoverleg van 16 juni 2011 in kaart te brengen.

Antwoord:

1.1. Het wetgevingsoverleg van 16 juni 2011

In het wetgevingsoverleg van 16 juni 2011 over LNV-subsidies¹ heeft de staatssecretaris een aantal toezeggingen gedaan²:

- de toezegging dat hij de LNV-subsidies uit het Subsidieoverzicht Rijk (SOR) beter zou laten aansluiten op de subsidieoverzichten in de EL&I-begroting³;
- de toezegging schriftelijk te reageren op een aantal individuele subsidieregelingen, waaronder een overschrijdingen van 266% bij de regeling stimulering biologische productiemethoden. De Tweede Kamer heeft op 24 januari 2012 een schriftelijke reactie ontvangen van de staatssecretaris⁴.

In paragraaf 1.4.2. van deze notitie zal het BOR ingaan op de vraag in hoeverre aan de eerste toezegging gehoor is gegeven, en wat dit betekend heeft voor de inzichtelijkheid in de begroting 2013 van EL&I voor de landbouw- en visserijsubsidies.

1.2. Nieuwe begrotingssystematiek «Verantwoord Begroten»

De Tweede Kamer heeft op 20 april 2011 ingestemd met de nieuwe begrotingssystematiek «Verantwoord Begroten»⁵, die veel veranderd heeft t.a.v. de inzichtelijkheid in de begroting in algemene zin, en dus ook t.a.v. de inzichtelijkheid in landbouw- en visserijsubsidies. Sinds het vorige wetgevingsoverleg zijn de veranderingen als gevolg van Verantwoord Begroten bepalend geweest voor de inzichtelijkheid in de begroting in landbouw- en visserijsubsidies.

De kern van de nieuwe begrotingssystematiek is dat niet langer de maatschappelijke beleidseffecten in begroting en verantwoording centraal staan, maar de zaken waar de bewindspersonen direct verantwoordelijk zijn, en met welke financiële instrumenten zij aan deze verantwoordelijkheid invulling geven (zoals door middel van subsidies, opdrachten, bijdragen aan ZBO's/RWT's en mede-overheden). In de bijlage van elke begroting is een overzicht opgenomen van alle subsidieregelingen en subsidies.

Daarnaast is er een scheiding aangebracht tussen programma-uitgaven (uitgaven voor beleid) en apparaatuitgaven.

Door Verantwoord Begroten is er in de begroting 2013 van EL&I veel meer inzicht gekomen in de uitgaven die aan verschillende landbouw- en visserijsubsidies worden gedaan, maar is er geen informatie meer over de effectiviteit en doelmatigheid van beleid.

¹ LNV: voormalig departement Landbouw, Natuurbeheer en Voedselkwaliteit

² Alleen de toezeggingen die relevant zijn voor deze notitie worden aangehaald. Voor alle toezeggingen: zie kamerstuk 32 710-XIV, nr. 14, pag. 27.

³ Zie Kamerstuk 32 710-XIV, nr. 14, pag. 13. Het Subsidieoverzicht Rijk (SOR) is een rijksbreed subsidieoverzicht dat iedere vier jaar verschijnt. Het laatste SOR is verschenen in 2010.

⁴ Kamerstuk 33 000-XIII, nr. 159.

⁵ Kamerstuk 31 865, nr. 26.

1.3 Landbouw- en visserijsubsidies in bedragen

Het BOR constateerde in juni 2011 dat de hoogte van LNV-subsidies op basis van de begrotingen en jaarverslagen moeilijk in kaart te brengen waren. Tot en met de begroting 2012 waren subsidie-uitgaven alleen terug te vinden in het Subsidieoverzicht Rijk (SOR) dat de Kamer iedere vier jaar ontvangt, of moesten overzichten apart bij de staatssecretaris worden opgevraagd.

Sinds de invoering van Verantwoord Begroten is het inzicht in de bedragen die worden geraamd voor (landbouw- en visserij)subsidies aanzienlijk verbeterd. De landbouw- en visserijsubsidies staan (grotendeels) op artikel 16 («Concurrerende, duurzame, veilige agro-visserij- en voedselketens»). Naast subsidies worden op artikel 16 eveneens opdrachten gefinancierd, garanties geraamd en bijdragen geleverd aan baten-lastendiensten, zelfstandige bestuursorganen (ZBO's) en rechtspersonen met een wettelijke taak (RWT's).

De opbouw van het artikel is in tabel 1 weergegeven.

Tabel 1: Totale uitgaven artikel 16, verdeeld in instrumenten (bedragen in miljoenen euro)

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Totale uitgaven artikel 16	867,2	606,6	517,4	443,9	426,5	416,2	413,6
Subsidies	299,0	99,6	59,6	40,8	42,7	40,4	40,4
Garanties	12,9	14,0	12,0	2,0	2,0	2,0	2,0
Opdrachten	188,5	172,6	147,3	124,2	113,2	104,1	102,9
Bijdragen aan ZBO's/ RWT's	118,0	111,1	104,6	99,2	96,8	99,1	99,0
Bijdragen aan Dierge- zondheidsfonds	3,5	4,2	4,2	4,2	4,2	4,2	4,2
Bijdragen aan Baten- Lastendiensten	245,3	205,0	189,7	173,8	167,8	166,5	165,2

De verdeling van de subsidies binnen artikel 16 is in tabel 2 weergegeven.

Tabel 2: Landbouw- en visserijsubsidies artikel 16 «Concurrerende, duurzame, veilige agro-visserij- en voedselketens» (bedragen in miljoenen euro)

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Totale uitgaven artikel 16	867,2	606,6	517,4	443,9	426,5	416,2	413,6
Totaal subsidies artikel 16	299,0	99,6	59,6	40,8	42,7	40,4	40,4
<i>Percentage subsidies t.o.v. totale uitgaven op artikel 16.</i>	<i>34,5%</i>	<i>16,4%</i>	<i>11,5%</i>	<i>9,1%</i>	<i>10,0%</i>	<i>9,7%</i>	<i>9,7%</i>
Subsidies art. 16.1 Versterken concurrentie- kracht en verduurzaming agroketens en visserij	75,1	80,1	45,3	31,5	33,4	31,1	31,1
Subsidies art. 16.3 Plant- en diergezondheid	1,9	2,2	2,0	2,0	2,0	2,0	2,0
Subsidies artikel 16.5 Borgen voedselzeker- heid en internationaal en Europees landbouwbe- leid	222,0	17,3	12,3	7,3	7,3	7,3	7,3

In de begroting worden tevens de bedragen genoemd voor de grootste subsidieregelingen. De grootste landbouw- en visserijsubsidies staan in tabel 3.

Tabel 3: Grootste subsidieregelingen artikel 16 «Concurrerende, duurzame, veilige agro-visserij- en voedselketens» (bedragen in miljoenen euro)

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Regeling fijnstof (art. 16.1)	6,5	16,1	0,0	0,0	2,4	4,0	4,0
Investeringsregeling duurzame stallen (art. 16.1)	15,1	7,2	4,3	2,6	0,0	0,0	0,0
Marktintroductie en innovatie (art. 16.1)	7,7	12,2	13,7	12,2	14,7	15,2	15,2
Vamil vergoedingen	12,0	6,0	5,6	0,0	0,0	0,0	0,0
Apurement (art. 16.5)	52,0	17,3	12,3	7,3	7,3	7,3	7,3
Interne begrotingsreserve	170,0	–	–	–	–	–	–

Naast landbouw- en visserijsubsidies staan er op de begroting 2013 van EL&I, onderdeel Landbouw en Natuur eveneens subsidies bij artikel 17 «Groen onderwijs van hoge kwaliteit» en bij artikel 18 «Regio en natuur». Tabel 4 geeft de subsidiebedragen op de verschillende artikelen weer:

Tabel 4: Subsidies op artikel 17 «groen onderwijs» en artikel 18 «natuur en regio» (bedragen in miljoenen euro)

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Totaal subsidies	485,5	315,5	269,0	250,2	204,1	157,3	151,9
Landbouw en Natuur							
Subsidies artikel 16	299,0	99,6	59,6	40,8	42,7	40,4	40,4
Subsidies artikel 17 «Groen Onderwijs»	80,0	72,1	73,2	73,2	69,4	64,6	63,0
Totaal artikel 17	776,0	775,1	776,6	777,3	778,7	775,8	773,8
Subsidies artikel 18 «Natuur»	176,5	143,8	136,2	106,6	92,0	52,3	48,5
Totaal artikel 18	1 222,7	803,4	689,7	448,0	350,1	313,2	304,9

1.4 Onduidelijkheden en/of tekort aan informatie

1.4.1 Verschillen tussen ramingen en realisaties

Naar aanleiding van het begrotingsonderzoek van juni 2011 over LNV-subsidies werd duidelijk dat er bij verschillende LNV-subsidies en regelingen grote verschillen zijn tussen wat er geraamd was en daadwerkelijk werd uitgegeven. Bij de regeling «stimulering biologische productie-methode» was er bijvoorbeeld een overschrijding van 266%.¹ Dergelijke informatie moest destijds los van de begroting en het jaarverslag worden opgevraagd bij de staatssecretaris.

De informatie over landbouw- en visserijsubsidiebedragen is als gevolg van Verantwoord Begroten verbeterd. Desondanks kan het BOR op dit moment nog geen nieuwe informatie geven over verschillen tussen ramingen en realisaties voor het jaar 2011. Dit komt omdat de jaarverslagen over 2011 en 2012 nog volgens de oude begrotingssystematiek zijn / zullen worden opgesteld en geen informatie verschaffen over realisaties bij subsidies. Op welk detailniveau verantwoording zal worden afgelegd over de afzonderlijke subsidiebedragen in het jaarverslag 2013 van EL&I (die volgens de nieuwe methodiek zal worden opgesteld) is vooralsnog onduidelijk.

Voor het jaar 2011 zou u de staatssecretaris kunnen vragen een overzicht te maken van de verschillen tussen de ramingen en realisaties bij landbouw- en visserijsubsidies. T.a.v. de subsidies in het jaarverslag 2013 zou u kunnen vragen of de staatssecretaris voor iedere afzonderlijke subsidieraming, zoals gepresenteerd in de begroting 2013 van EL&I, eveneens een realisatie wil opnemen. In de toekomst zou de Kamer dan

¹ Kamerstuk 33 000-XIII, nr. 159.

zelfstandig het verschil tussen ramingen en realisaties bij subsidies kunnen monitoren.

Suggesties voor vragen aan de staatssecretaris:

- *Kunt u (schriftelijk) een overzicht geven van de ramingen en realisaties van alle landbouw- en visserijsubsidies over 2011?*
- *Kunt u bij dit overzicht de grootste mee- en tegenvallers toelichten?*
- *Bent u bereid in de jaarverslagen van het ministerie van EL&I voor alle in de begroting genoemde instrumenten (waaronder landbouw- en visserijsubsidies) realisatiecijfers op te nemen, zodat de Kamer de mee- en tegenvallers zelf kan monitoren?*

1.4.2. Aansluiting overige subsidieoverzichten

N.a.v. het begrotingsonderzoek van juni 2011 bleek dat de hoogte van de LNV-subsidies op basis van de begrotingen en jaarverslagen moeilijk in kaart te brengen waren, bijvoorbeeld omdat er verschillende subsidieoverzichten naast elkaar bestonden. De staatssecretaris had beloofd dat hij in de begroting 2012 van EL&I de subsidiebijlage zou laten aansluiten aan het Subsidieoverzicht Rijk (SOR)¹.

Het is tot op heden niet mogelijk geweest om de toezegging van de staatssecretaris uit te voeren, omdat het laatste SOR dateert uit 2010. Omdat het aantal subsidies sinds die tijd drastisch is aangepast, bijvoorbeeld n.a.v. subsidietaakstellingen in het Regeerakkoord Rutte-Verhagen, is een één-op-één-vergelijking tussen het SOR 2010 en de begroting 2013 van EL&I logischerwijs niet te maken.

Op dit moment wordt in de begroting 2013 van EL&I als volgt inzicht gegeven in landbouw- en visserijsubsidies:

- Op pag. 82/83 staan de grootste landbouw- en visserijsubsidies, evenals (geclusterd) bedragen voor overige landbouw- en visserijsubsidies;
- In het «Subsidieoverzicht» in de begroting 2013 van EL&I staan alle individuele (grote en kleine) subsidieregelingen en overige subsidies en bijdragen aan ZBO's, RWT's en organisaties (vanaf pag. 259);
- Vanaf pag. 241 staat een overzicht van uitgevoerde en uit te voeren evaluatieonderzoeken naar afzonderlijke landbouw- en visserijsubsidies.

N.a.v. de toezegging van de staatssecretaris in het wetgevingsoverleg van 16 juni 2011 zou verwacht mogen worden dat er *binnen* de begroting 2013 van EL&I wél al een grotere consistentie zou bestaan tussen de verschillende subsidieoverzichten. Zo is het nu onmogelijk om een aansluiting te maken tussen het overzicht met evaluatieonderzoeken (vanaf pag. 241), de subsidieregelingen binnen de beleidsartikelen (pag. 82/83), en het subsidieoverzicht (vanaf pag. 259). De volgorde van de gepresenteerde subsidies is anders, subsidies uit het ene overzicht komen niet zichtbaar terug in het andere overzicht (bijvoorbeeld omdat ze geclusterd worden), en soms is in overzichten überhaupt niet duidelijk of het gaat om subsidies, of over andere uitgaven, zoals opdrachten, garanties e.d. Mede hierdoor ontbreekt het totale overzicht in de begroting over landbouw- en visserijsubsidies.

Suggesties voor vragen aan de staatssecretaris:

- *Zou u ervoor kunnen zorgen dat de verschillende subsidieoverzichten in de begroting 2014 (beleidsartikelen, evaluatieonderzoek, subsidiebijlage) qua presentatie, qua regelingen en qua cijfers één op één op elkaar aansluiten?*

¹ zie kamerstuk 32 710-XIV, nr. 14, pag. 13.

- *Bent u bereid – conform uw toezegging in het vorige WGO – de begroting 2014 volledig te laten aansluiten op het Subsidieoverzicht Rijk 2014?*

1.4.3 Interne begrotingsreserves voor 2011

In tabel 1 van deze notitie valt op dat de landbouw- en visserijsubsidies voor het jaar 2011 aanzienlijk hoger liggen dan de subsidies voor 2012. De verschillen tussen 2011 en 2012 worden verklaard doordat er in het jaar 2011 een begrotingsreserve is meegeteld als subsidie. Een begrotingsreserve is een meerjarige budgettaire voorziening.

Tabel 5: Interne begrotingsreserves voor 2011 (bedragen in miljoenen euro)

	2011
TOTAAL	285,0
Artikel 16.1	
Versterken concurrentiekracht en verduurzaming agroketens en visserij	
Interne begrotingsreserve landbouw	38,9
Interne begrotingsreserve visserij	26,9
Interne begrotingsreserve borgstellingsfaciliteit	49,2
Artikel 16.5	
Borgen voedselzekerheid en internationaal en Europees landbouwbeleid	
Interne begrotingsreserve apurement	170,0

Het is opmerkelijk dat er in de begroting 2013 nog steeds bedragen gereserveerd staan voor het jaar 2011. Het begrotingsjaar 2011 is met het jaarverslag (in mei 2012) afgesloten, terwijl de begroting 2013 van EL&I pas daarna (in september 2012) aan de Kamer is aangeboden. In welke jaren zullen de bedragen bij de begrotingsreserve landbouw, visserij en borgstellingsfaciliteit (pag. 85/86) tot besteding komen? Welk deel van deze bedragen betreffen landbouw- en visserijsubsidies? In hoeverre zijn deze bedragen amendeerbaar voor de Tweede Kamer?

Over de begrotingsreserve voor apurement (terugbetalingen aan de Europese Commissie) heeft de staatssecretaris reeds e.e.a. aan de Tweede Kamer gecommuniceerd, bijvoorbeeld dat Nederland de afgelopen periode achteraf geconfronteerd is met besluiten van de Europese Commissie over ingediende declaraties bij Europese fondsen. Deze besluiten hebben tot gevolg dat bedragen moeten worden terugbetaald, waarvoor een reserve is aangelegd. De staatssecretaris heeft tijdens het algemeen overleg Landbouwrap van 13 juni jl. toegezegd dat hij naar verwachting aan het eind van het jaar, wanneer de uitkomsten over terugvorderingen van het GLB bekend zijn, de Kamer hierover nader zal informeren, inclusief hoe in de toekomst dergelijke boetes kunnen worden voorkomen.¹

Suggesties voor vragen aan de staatssecretaris:

- *Waarom zijn er voor 2011 middelen gereserveerd voor een begrotingsreserve landbouw, visserij en de borgstellingsfaciliteit (pag. 85/86)? Waarom zijn deze nog niet overgeheveld naar latere jaren? In welke jaren zullen deze bedragen tot besteding komen?*
- *Welk deel van deze bedragen betreffen landbouw- en visserijsubsidies?*
- *In hoeverre zijn deze bedragen amendeerbaar voor de Tweede Kamer?*
- *Wanneer in 2012 verwacht u een uitspraak te kunnen doen over de begrotingsreserve ad 170 miljoen euro voor apurement?*

¹ Zie Kamerstuk 21 501-32, nr. 629, pag. 22.

DEEL 2:

Effectiviteit en doelmatigheid

Vraag rapporteurs:

De rapporteurs hebben gevraagd inzichtelijk te maken wat er in de begroting 2013 van EL&I staat over de effecten en doelmatigheid van landbouw en visserijsubsidies. Gevraagd is hierbij specifieke aandacht te besteden aan artikel 16.1 (versterken concurrentiekracht en verduurzaming agro-ketens en visserij) en art. 16.3 (plant- en diergezondheid).

Antwoord:

Met de nieuwe systematiek Verantwoord Begroten is informatie over maatschappelijke effecten van beleid grotendeels uit de begroting verdwenen. Desondanks ontvangt de Kamer – los van de begroting – inzicht in beleidseffecten. Dit gebeurt via evaluatieonderzoek en via de zogenoemde beleidsdoorlichtingen. In deze paragraaf staat welke informatie al dan niet beschikbaar is voor landbouw- en visserijsubsidies.

2.1 Evaluatieonderzoek

Jaarlijks krijgt de Tweede Kamer een overzicht van afgerond en gepland evaluatieonderzoek naar de doelmatigheid en doeltreffendheid van beleid. Op pagina 241 van de begroting 2013 van EL&I staat een overzicht voor artikel 16 «Concurrerende, duurzame, veilige agro-, visserij- en voedselketens». De evaluatieonderzoeken die in 2011/2012 zijn, of nog in 2012 worden afgerond op het terrein van artikel 16.1 en 16.3 staan in tabel 6:

Tabel 6: Onderzoek naar doeltreffendheid en doelmatigheid (artikel 16.1 en 16.3)

Artikel 16.1 Versterken concurrentiekracht en verduurzaming agroketens en visserij	Jaar afronding
Investeringsregeling Jonge Landbouwers	2011
Bedrijfsadviesdiensten randvoorwaarden GLB	2011
Regeling praktijknetwerken veehouderijen	2012
Subsidie integraal duurzame stallen en veehouderijsystemen	2012
Subsidie marktintroductie en energietransities	2012
Energie-efficiency voedings- en genotmiddelenindustrie	2012
Samenwerking bij innovatie (sectoraal)	2012
Bovengrondse aanwending van mest	2011
Meststoffenwet 2012	2012
Tussentijdse evaluatie Europees Visserijfonds	2011
Aalbeheerplan	2012
Artikel 16.3 Plant- en diergezondheid	
Nota Duurzame Gewasbescherming	2012
Grensoverschrijdende dierziekteoefening in Benelux-verband	2011
Preventiebeleid algemeen	2012
Regeling inzake URA-categorie (uitsluitend op recept afleveren)	2011

In het kader van dit begrotingsonderzoek is het voor het BOR te bewerkelijk om een samenvatting te maken van alle in onderzoeken gerapporteerde resultaten over effecten en doelmatigheid van landbouw- en visserijsubsidies. Daar komt nog bij dat uit het overzicht niet valt op te maken of het hier gaat over landbouw- en visserijsubsidies, of (ook) over andere instrumenten.

Om *op korte termijn* een globaal inzicht te krijgen in de effecten en doelmatigheid van de afzonderlijke landbouw- en visserijsubsidies, zou u de staatssecretaris kunnen vragen om een overzicht te maken van de evaluatieonderzoeken die de afgelopen drie jaar t.a.v. landbouw- en

visserijsubsidies zijn verschenen en om een samenvatting te maken van de gerapporteerde effecten.

Suggesties voor vragen aan de staatssecretaris:

- *Kunt u een overzicht maken van de evaluatieonderzoeken die de afgelopen drie jaar zijn uitgevoerd naar landbouw- en visserijsubsidies?*
- *Kunt u van deze onderzoeken een samenvatting geven van de hierin gerapporteerde conclusies over effectiviteit en doelmatigheid?*

2.2 Beleidsdoorlichtingen

Sinds de invoering van «Verantwoord begroten» wordt in de begroting weinig tot geen informatie meer opgenomen over maatschappelijke effecten van beleid. Met de minister van Financiën is afgesproken dat dergelijke informatie voortaan zal worden opgenomen in de zogenaamde beleidsdoorlichtingen, en dat beleidsdoorlichtingen – meer dan tot dusver – feitelijk gaan weergeven hoe het beleid werkt, hoe de uitgaven tot stand komen, en wat er bekend is over de effectiviteit van het beleid.¹

Een beleidsdoorlichting is een syntheseonderzoek naar zowel de doeltreffendheid als de doelmatigheid van al het beleid van een geheel beleidsartikel of van een substantieel, samenhangend deel van een beleidsartikel. Met «syntheseonderzoek» wordt bedoeld dat de bevindingen uit eerder uitgevoerd evaluatieonderzoek worden samengebracht en in onderlinge samenhang worden beschouwd. Minstens één keer in de zeven jaar moet ieder beleidsartikel op de begroting volledig worden doorgelicht. Het ministerie van EL&I zal in 2013 van start gaan met de beleidsdoorlichting van artikel 16 «Concurrerende, duurzame, veilige agro-, visserij- en voedselketens» waarop heel wat landbouw- en visserijsubsidies worden begroot en verantwoord (en zal de Kamer hierover in 2014 informeren).

Het BOR adviseert de rapporteurs en de commissie ELI om met de staatssecretaris van EL&I *nu al* concrete afspraken te maken over wat u ten aanzien van deze beleidsdoorlichting verwacht. U zou de staatssecretaris bijvoorbeeld kunnen vragen om niet alleen inzicht te geven in effecten en doelmatigheid van het gehele beleidsartikel, maar ook om specifiek in te gaan op (een aantal belangrijke) landbouw- en visserijsubsidies. U zou de staatssecretaris tevens kunnen vragen of er een nulmeting beschikbaar is, voor het gehele beleidsterrein en/of voor individuele landbouw en visserijsubsidies.

Suggestie voor vraag aan de staatssecretaris:

- *Zijn voor alle subsidieregelingen die onder artikel 16 vallen nulmetingen beschikbaar? Zo ja, kunt u de Kamer daarover op korte termijn informeren? Zo nee, kunt u toelichten hoe u de doelmatigheid en effectiviteit van de subsidieregelingen gaat meten?*

2.3 Informatie over effecten en doelmatigheid in vorige begrotingssystematiek

In de begrotingssystematiek die tot en met de begroting 2012 werd gehanteerd², was meer informatie beschikbaar over effecten en doelmatigheid van het beleid. Deze informatie werd echter weergegeven op het niveau van beleidsartikelen en artikelonderdelen, en niet op het niveau van individuele landbouw- of visserijsubsidies. Hierdoor is het voor het BOR evenmin mogelijk om – met behulp van begrotingen t/m 2012 –

¹ Zie ook de Miljoenennota 2012, pag. 74.

² De VBTB-systematiek (Van Beleidsbegroting tot Beleidsverantwoording).

informatie te verzamelen over de effectiviteit en doelmatigheid van landbouw- en visserijsubsidies in het verleden.

DEEL 3:

Relatie met het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid (GLB)

Vraag rapporteurs:

De rapporteurs hebben gevraagd inzichtelijk te maken welke nationale subsidies co-financiering van de tweede pijler van het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid (GLB) zijn.

Antwoord:

3.1 Tweede pijler van het GLB

Het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid (GLB) van de Europese Unie bestaat uit twee pijlers. De eerste pijler bestaat uit inkomenssteun en markt- en prijsbeleid. De jaarlijkse bijdrage voor Nederland, zo'n 1 miljard euro per jaar, loopt niet via de rijksbegroting. De maatregelen uit de eerste pijler richten zich op het stabiliseren van landbouwmarkten en -inkomens met behulp van instrumenten als rechtstreekse inkomenssteun, interventie maatregelen en exportrestituties. De minister van EL&I is wel verantwoordelijk voor een rechtmatige en doelmatige uitvoering van het op EU-niveau vastgestelde beleid binnen Nederland.

De tweede pijler betreft het plattelandsbeleid. Het Nederlandse Plattelandsontwikkelingsprogramma (POP) wordt voor een periode van zeven jaar vastgesteld. Het Nederlandse POP voor de periode 2007–2013 (POP2) is in juni 2007 goedgekeurd door de Europese Commissie en daarmee in werking getreden. De doelstellingen van het POP zijn opgesteld aan de hand van vier hoofdthema's (assen):

1. Versterking concurrentiekracht landbouw en bosbouw
2. Verbetering van het milieu en het platteland
3. Leefkwaliteit op het platteland en diversificatie plattelandsaanpak
4. LEADER (gebiedsgerichte en bottom up-aanpak van plattelandsproblematiek).

De belangrijkste voorwaarde voor een bijdrage in het kader van het POP is co-financiering door andere overheden dan de EU. In Nederland zijn dat met name de provincies en het Rijk. De minister van EL&I is als beheersautoriteit voor het POP2 eindverantwoordelijk voor de rechtmatige en doelmatige uitvoering van het POP2.

In de bijlage van de begroting is een tabel opgenomen (pag. 230) met een overzicht van de financiële bijdragen vanuit het Europees Fonds voor Plattelandsontwikkeling. Het betreft het totaal dat door de EU voor Nederland is gereserveerd (voor de gehele periode 2007–2013) en welk deel van deze middelen beschikbaar is voor 2013. Daarnaast is de realisatie per april 2012 weergegeven, en het bedrag dat in de rest van de periode nog gedeclareerd kan worden. In 2013 is vanuit de EU 102,7 miljoen euro beschikbaar. In verband met de (N+2)-regel van de Europese Commissie zijn in de tabel geen gerealiseerde maar geraamde bedragen opgenomen. De regel houdt in dat lidstaten twee jaar na afloop van het betreffende EU-begrotingsjaar een declaratie in kunnen indienen over de projecten. Uitvoering van POP2 gebeurt op basis van provinciale verordeningen en financiële regelingen van EL&I. Het is op basis van de nu beschikbare informatie in de begroting niet mogelijk inzichtelijk te maken welke nationale subsidies onderdeel uitmaken van de co-financiering van middelen uit de tweede pijler GLB.

Suggesties voor vragen aan de staatssecretaris:

- *Kunt u (schriftelijk) inzichtelijk maken welke bijdragen van het Rijk zijn geraamd voor POP2-maatregelen, voor de gehele POP2-periode en per jaar?*
- *Kunt u de bijdragen uitsplitsen naar de vier assen?*
- *Kunt u inzichtelijk maken van welke financiële regelingen deze bijdragen uitmaken? Ten laste van welke artikelen/financiële instrumenten komen deze regelingen?*
- *Tot welke verhouding staan de bijdragen van het Rijk ten opzichte van de bijdragen van de provincies?*
- *Op as 1 is ongeveer driekwart van het gehele budget beschikbaar voor de periode april 2012 t/m 2015 (€ 154 mln van € 202 mln, tabel pag. 230). Wat is hiervan de oorzaak en verwacht de staatssecretaris dat dit budget nog tijdig tot uitputting komt?*

3.2 Meerjarig Financieel Kader (MFK)

Hoewel deze begroting alleen het jaar 2013 betreft, wordt er in Brussel nu onderhandeld over het Meerjarig Financieel Kader (MFK) voor de volgende budgetperiode, van 2014 tot 2020. Er is grote verdeeldheid in de Raad over de hoogte van het MFK, hetgeen de onderhandelingen aanzienlijk vertraagt. Dit heeft ook consequenties voor het landbouwbudget, dat ongeveer één derde van de totale Europese begroting uitmaakt. De Raad hoopt op een extra ingelaste top op 22 en 23 november a.s. toch een akkoord te bereiken. Nederland zet samen met een aantal andere nettobetalers in op een verlaging van het budget. Pas als er een akkoord is over de Meerjarenbegroting worden ook de financiële consequenties voor de verschillende beleidsterreinen duidelijk en kunnen de lidstaten de Operationele Programma's voor o.a. het plattelandsonwikkelingsbeleid, samen met de decentrale overheden, gaan uitwerken.

Suggesties voor vragen aan de staatssecretaris:

- *Verwacht u dat de onderhandelingen over het nieuwe GLB op tijd zijn afgerond om in 2014 de nieuwe subsidies open te stellen? Wat gebeurt er indien dit niet het geval is?*
- *Denkt u dat in de nieuwe GLB-periode van 2014–2020, de verhouding tussen Rijks- en provinciale co-financiering wijzigt? Zo ja, zal er een groter beroep op de provincies gedaan worden voor de cofinanciering gezien de decentralisatie van het natuurbeleid naar de provincies?*
- *Kan de staatssecretaris de stand van zaken geven van het opstellen van het Operationele Programma van het POP voor de periode 2014–2020?*