

Vergaderjaar 2021–2022

35 925 XIV

Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (XIV) en het Diergezondheidsfonds (F) voor het jaar 2022

Nr. 6

BRIEF VAN DE ALGEMENE REKENKAMER

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 7 oktober 2021

De begroting geeft budgettaire kaders voor de ontvangsten, uitgaven en verplichtingen voor het komende jaar weer. Een goede begroting legt de basis voor een goede verantwoording. En die verantwoording is vervolgens weer de basis voor de begroting van het volgende jaar.

Met deze brief ontvangt u enkele aandachtspunten bij de ontwerpbegroting 2022 (begrotingshoofdstuk XIV) van het Ministerie van LNV (Kamerstuk 35 925 XIV) die de Tweede Kamer kan gebruiken bij de begrotingsbehandeling. De begroting omvat € 1,8 miljard aan uitgaven, € 1,7 miljard aan verplichtingen en € 0,1 miljard aan ontvangsten. Deze aandachtspunten zijn gebaseerd op ons onderzoek van de laatste jaren.

Met onze webpublicatie Coronarekening (<https://coronarekening.rekenkamer.nl>) brengen we in kaart welke steunmaatregelen door het kabinet zijn getroffen, voor wie ze zijn bedoeld, door wie ze worden uitgevoerd en wat bekend is over de resultaten ervan. Via het bijbehorende dashboard vindt u gedetailleerde informatie over de getroffen steunmaatregelen.

Relevant om te vermelden is dat de Minister van LNV ook beleidsmatig verantwoordelijk is voor 7 fiscale regelingen die volgens de Miljoenennota 2022 (Kamerstuk 35 925, nrs. 1 en 2) tot een geraamde belastingderving leiden van in totaal € 917 miljoen.¹ Fiscale regelingen vormen geen onderdeel van de begroting van een ministerie omdat het geen uitgaven zijn, maar leiden wel tot minder belastingontvangsten. Dit is zichtbaar via de Miljoenennota.

¹ Enkele fiscale regelingen die verplicht zijn op grond van Europese wet- en regelgeving of het budgettaire belang van 5 miljoen euro niet overschrijden en om die reden niet in bijlage 9 van Miljoenennota 2022 zijn opgenomen, zijn hier niet meegenomen.

Wij gaan in op enkele aandachtspunten voortkomend uit onze onderzoeken, die relevant kunnen zijn voor de begrotingsbehandeling dit najaar, te weten:

- Landbouwvrijstelling in de winstsfeer (fiscale vrijstelling);
- Tegemoetkoming land- en tuinbouwondernemers COVID-19;
- Subsidieregeling sanering varkenshouderijen;
- Onderzoek meerjarenramingen;
- Opvolging aanbevelingen.

1. Landbouwvrijstelling in de winstsfeer

In ons verantwoordingsonderzoek 2020 onderzochten we diverse fiscale regelingen, waaronder de landbouwvrijstelling. Dit is een fiscale regeling die in 1918 is ingevoerd. Gebruikers van de regeling zijn ondernemers die een landbouwbedrijf uitoefenen op eigen grond. Het gaat om bedrijven met een sterk grondgebonden karakter, zoals akkerbouw en veeteelt. In de rijksbegroting van 2021 wordt het financieel belang van de regeling geraamd op € 538 miljoen.

Wij concludeerden op basis van ons onderzoek dat:

- de vrijstelling sinds de invoering van de Wet Inkomstenbelasting 2001 geen specifiek beleidsdoel heeft. De voortzetting van de fiscale regeling is sindsdien een doel op zich geworden;
- de voortzetting van de landbouwvrijstelling zorgt voor een fiscaal ongelijke behandeling van grondeigenaren-verpachters en grondeigenaren-landbouwers voor wat betreft de waardeverandering van hun (landbouw)gronden. Voor de laatste geldt de landbouwvrijstelling nog, terwijl grondeigenaren-verpachters via de vermogensrendementsheffing worden belast over het forfaitaire rendement dat zij (worden geacht te) behalen met hun (landbouw)grond;
- de Minister van LNV de wenselijkheid van de landbouwvrijstelling onvoldoende heeft onderbouwd. De *Rijksbegrotingsvoorschriften 2020* stellen dat de regeling als gevolg hiervan kan worden aangepast of afgeschaft.²
- afschaffing van de landbouwvrijstelling waarschijnlijk leidt tot een grotere budgettaire vrijval dan werd geraamd in onder andere het rapport *Beleidsdoorlichting agrobeleid*³. Ook wordt de geraamde belastingopbrengst bij afschaffing van de landbouwvrijstelling volgens ons eerder bereikt dan vermeld in dat rapport.

We bevelen de Minister aan om de landbouwvrijstelling aan te passen of af te schaffen. In geval van aanpassing, zou zij de wenselijkheid van de (aangepaste) regeling moeten onderbouwen aan de hand van de 7 vragen uit het *Toetsingskader fiscale regelingen* uit de *Rijksbegrotingsvoorschriften*.

In reactie op ons rapport erkende de Minister dat het oorspronkelijke doel van de landbouwvrijstelling is vervallen. Ze gaf aan dat de vrijstelling opnieuw geëvalueerd wordt in 2022. Een eventueel besluit over aanpassen of afschaffen van de regeling op basis van deze evaluatie laat zij aan een volgend kabinet.

² De Rijksbegrotingsvoorschriften 2021 zijn op dit punt minder vrijblijvend. In de toelichting op het toetsingskader fiscale regelingen wordt het volgende vermeld: «Als bij de evaluatie blijkt dat de regeling niet meer aan één of meer van de gestelde toetsingselementen voldoet, is aanpassing of afschaffing van de maatregel geboden».

³ Van Benthem, M. e.a. (2019). *Beleidsdoorlichting agrobeleid*. Amsterdam: SEO Economisch Onderzoek.

2. Tegemoetkoming land- en tuinbouwondernemers COVID-19

Medio april 2020 heeft de Minister van LNV een apart noodpakket aangekondigd voor de sierteelt- en voedingstuinbouwsector omdat bestaande ondersteuningsmaatregelen voor de land- en tuinbouwsector volgens haar onvoldoende soelaas boden.

1.622 ondernemingen hebben gebruikgemaakt van de regeling. Er is € 127 miljoen uitbetaald als voorschot. Op 31 december 2020 is van dit voorschot 39% (€ 64 miljoen) definitief vastgesteld. Uit de vaststellingen blijkt dat veel ondernemers hun situatie bij aanvraag te negatief hebben ingeschat. De ontwerpbegroting LNV 2022 vermeldt dat alle subsidies zijn betaald (totaal meerjarig € 201 miljoen) en er wordt rekening gehouden met terugontvangsten van in totaal € 5 miljoen. In het VO 2021 zullen we bij LNV aandacht besteden aan de vaststellingen en de gevolgen van terugvorderingen.

3. Subsidieregeling sanering varkenshouderijen

In ons verantwoordingsonderzoek LNV 2020 (Kamerstuk 35 830 XIV, nr. 2) onderzochten we tevens de Subsidieregeling sanering varkenshouderijen. Deze regeling heeft als doelstelling om op korte termijn geuroverlast terug te dringen in de gebieden waar het overgrote deel van de varkens wordt gehouden. Varkenshouders in deze gebieden ontvangen een subsidie als ze hun productie stoppen. In ons onderzoek concludeerden we onder andere dat:

- Het zeer waarschijnlijk is dat de geuroverlast daalt;
- De Minister had geleerd van eerdere saneringsregelingen;
- De Minister vooraf onderschatte hoeveel tijd varkensboeren nodig zouden hebben om tot een besluit te komen om al dan niet te stoppen;
- De Minister niet consistent handelde met haar doel bij een andere regeling, namelijk de Regeling Omgevingskwaliteit die onder meer tot doel had om de (geur)overlast terug te dringen en de varkenshouderij financieel te versterken;
- De Minister met het subsidiebedrag meer kon sturen op de deelname van grote veroorzakers van geuroverlast aan de subsidieregeling vermindering geuroverlast.

We bevelen de Minister aan om, met inachtneming van de Europese staatssteunregels, de hoogte van het subsidiebedrag bij een volgende saneringsregeling meer afhankelijk te maken van de bijdrage aan het beleidsdoel in plaats van alleen afhankelijk van het kapitaalverlies van de ondernemer. De Minister gaf in haar reactie aan dat ze bereid is te verkennen of ze bij toekomstige subsidieregelingen de hoogte van de subsidie meer afhankelijk kan maken van de bijdrage aan het beleidsdoel. Wij wijzen er op dat deze inzichten relevant zijn voor de aangekondigde Landelijke beëindigingsregeling veehouderijtakken.

4. Onderzoek meerjarenramingen

In ons rapport *Ruimte in de ramingen? Meerjarenramingen onderzocht* van 22 juni 2021 (Kamerstuk 31 865, nr. 192) concluderen wij dat veronderstellingen en gegevens onder uitgavenramingen in begrotingen soms onjuist en gedateerd zijn. Wij concluderen op basis van de door ons onderzochte casussen dat het parlement informatie mist om de onderbouwing en de kwaliteit van meerjarenramingen in de begrotingen goed te kunnen beoordelen. Ook heeft het parlement te weinig zicht op eventuele begrotingsruimte. Het gevolg is dat het voor het parlement lastig is om met het kabinet het debat aan te gaan over de ruimte voor een andere besteding van middelen. Daarom hebben wij naar aanleiding

van ons onderzoek een interactief hulpmiddel ontwikkeld voor de toetsing van begrotingen door uw Kamer. Zie hiervoor onze website www.rekenkamer.nl.

5. Opvolging aanbevelingen

Op 7 oktober 2021 heeft de Algemene Rekenkamer de Voortgangsmeter aanbevelingen gepubliceerd (www.rekenkamer.nl/voortgangsmeter). Hierin wordt een overzicht gegeven van alle aanbevelingen (590) die wij in de periode 2015–2020 hebben gedaan in ons doelmatigheidsonderzoek en in onze beleidscausussen in het verantwoordingsonderzoek. Ministeries hebben aangegeven welke maatregelen zij naar aanleiding van onze aanbevelingen hebben genomen.

Bij het Ministerie van LNV zijn in deze periode 3 onderzoeken uitgevoerd. Dit leidde tot 9 aanbevelingen waarvan op 44% een toezegging is gedaan. Het valt op dat het Ministerie van LNV met dit percentage toezeggingen onder het rijksbrede gemiddelde van 62% zit. Op 5 aanbevelingen is geen toezegging gedaan.

We vragen u naar aanleiding van een analyse van deze aanbevelingen aandacht voor het volgende. In juni 2019 publiceerden wij ons vervolgonderzoek naar de duurzaamheid van de intensieve veehouderij. In ons rapport schreven wij dat aanpassing van bestaande regelgeving en initiatieven voor nieuwe regelgeving eerder de oorzaak zijn van het probleem dan de oplossing. Wij deden daarom de aanbeveling aan de Ministers van LNV en Infrastructuur en Waterstaat en het parlement om het patroon van nog meer wetgeving te doorbreken, om wet- en regelgeving te vereenvoudigen en om de regeldruk voor de uitvoerders, handhavers en de sector zelf te verminderen. In ons verantwoordingsonderzoek 2019 LNV hebben we de Minister aanbevolen om doelgericht te sturen op het behoud van consumentenvertrouwen in het Europees biologisch keurmerk. De Minister heeft deze aanbeveling niet overgenomen en wees er in haar reactie op dat «vanuit het niveau van de Unie moet worden aangegeven hoe de door de EU in de verordeningen gestelde doelen, zoals het consumentenvertrouwen, op uniforme wijze in de lidstaten worden gerealiseerd.» Wij vinden het belangrijk dat de Minister doelgericht stuurt op consumentenvertrouwen in het Europees biologisch keurmerk omdat uit ons onderzoek bleek dat consumenten relatief weinig vertrouwen hebben in dit keurmerk. Dit is nadelig omdat het biologische productie, en het vertrouwen daarin, bijdragen aan de transitie naar de kringlooplandbouw die de Minister nastreeft.

Tot slot

Tot de publicatie van ons verantwoordingsonderzoek over 2021 op 18 mei 2022 verwachten we op het beleidsterrein van de Minister van LNV een rijksbreed onderzoek te publiceren naar zicht op de financiële informatie over rijksbezittingen.

Wij vertrouwen erop dat deze begrotingsbrief behulpzaam is bij de begrotingsbehandeling in uw Kamer.

Algemene Rekenkamer

drs. A.P. (Arno) Visser,
president

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