

Vergaderjaar 2024–2025

36 600 XIV

Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur (XIV) en het Diergezondheidsfonds (F) voor het jaar 2025

Nr. 8

BRIEF VAN DE ALGEMENE REKENKAMER

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 24 september 2024

Ieder jaar stuurt de Algemene Rekenkamer uw Kamer enkele aandachtspunten bij de ontwerpbegrotingen van de ministeries ten behoeve van de begrotingsbehandeling. Deze brief gaat in op de ontwerpbegroting 2025 (begrotingshoofdstuk XIV) van het Ministerie van Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur (LVVN).

De onderwerpen in deze begrotingsbrief zijn:

1. Stand van zaken aanbevelingen van de Algemene Rekenkamer
2. Doelen en kengetallen
3. Uitvoeringsrisico's en onzekerheden
4. Strategische Evaluatie Agenda
5. Recent gepubliceerd en/of aankomend onderzoek Algemene Rekenkamer

1. Stand van zaken aanbevelingen AR

De Algemene Rekenkamer brengt de volgende aanbevelingen uit eerder onderzoek onder uw aandacht:

1. Aanpak mestvervuiling veehouderij (20 juni 2019)

In 2019 gaven wij de aanbeveling aan de Minister van LNV om te zorgen voor meer inzicht in fraude en het niet naleven van wet- en regelgeving tegen mestvervuiling. Inmiddels zijn er meerdere stappen gezet door de Minister van LNV (nu LVVN). In het kader van de versterkte handhavingsstrategie mest (VHS) wordt op basis van data analyse ingezet op risicogerichte controle en handhaving. Per 1 januari 2023 is het Vervoersbewijs Dierlijke Mest geïmplementeerd waarmee mestvervoerders realtime gegevens over mesttransporten melden. Dit stelt de NVWA in staat om risicogerichter en effectiever te handhaven wat kan bijdragen aan een betere naleving van de mestregelgeving. Ook wordt per 1 januari 2025 het Gebiedsgericht Handhaven als onderdeel van de VHS uitgebreid

met nieuwe risicogebieden conform de derogatiebeschikking 2022–2025. In haar brief van 13 september jl. over de aanpak van de mestmarkt liet de Minister weten dat aanvullend op de reguliere handhaving een taskforce mestmarkt is gestart. Wij blijven aandacht vragen voor onze aanbeveling uit 2019 om te zorgen voor meer inzicht in fraude en (niet) naleven van wet- en regelgeving, dit ook vanwege de toegenomen druk op de mestmarkt als gevolg van de afbouw van derogatie. Wij blijven de aanpak van de mestvervuiling volgen.

2. Verantwoordingsonderzoek LNV en DGF 2023 (15 mei 2024). Diverse suggesties voor het oplossen van de problematiek van de PAS-melders.

PAS-melders zijn ondernemers die onder het Programma Aanpak Stikstof (PAS) geen vergunning nodig hadden voor hun (beperkte) stikstofneerslag op beschermde natuur. In 2019 bepaalde de Raad van State dat dit in strijd is met Europese natuurbeschermingsregels. In ons onderzoek concludeerden wij dat het legaliseren van PAS-melders met stikstofruimte uit landelijke beëindigingsregelingen weerbarstig is en onderzochten wij mogelijke richtingen om op korte termijn PAS-melders te voorzien van een alternatieve oplossing.

Uit antwoorden op Kamervragen lezen we dat de toenmalige Minister van LNV en de toenmalige Minister voor Natuur en Stikstof een aantal oplossingsrichtingen hebben opgepakt, zoals het vergoeden van kosten van ecologisch onderzoek door PAS-melders.¹ Voor wat betreft de oplossingsrichting van een vrijwillige landelijke beëindigingsregeling voor PAS-melders zien we dat de Ministers die niet hebben ingezet. In hun antwoorden merken de Ministers op dat PAS-melders, die voldoen aan de criteria, een beroep kunnen doen op door het Rijk opengestelde en nog open te stellen vrijwillige beëindigingsregelingen. Recent gaf de Minister van LNV in een brief aan dat maar een beperkt deel van de PAS-melders gebruik zal kunnen maken van de Landelijke beëindigingsregeling veehouderijlocaties met piekbelasting (Lbv-plus).² De Minister laat verder weten dat zij verwacht dat circa 60% van de PAS-melders gebruik zal kunnen maken van de Maatregel Gerichte Beëindiging (MGB). Tot slot meldt de Minister dat ook de in het Hoofdlijnenakkoord aangekondigde brede vrijwillige beëindigingsregeling PAS-melders mogelijkheden zal bieden om te stoppen. Het is niet duidelijk óf en hoeveel PAS-melders er naar verwachting zullen zijn die gebruik kunnen maken van deze generieke landelijke beëindigingsregelingen.

De Minister heeft op 4 september jl. een regeling gepubliceerd waarmee provincies PAS-melders kunnen helpen via maatwerk en subsidies. Deze regeling richt zich naast legalisatie op vrijwillige (gedeeltelijke) beëindiging en het binnen de huidige natuurvergunning brengen van de stikstof. In de begroting van 2025 is een bedrag van € 100 miljoen gereserveerd voor deze regeling. Op het moment van schrijven is het onduidelijk hoe deze decentrale aanpak, met ruimte voor provincies voor maatwerkoplossingen, zich verhoudt tot de juridische uitwerking van de Europese staatssteunregels.

2. Doelen en kengetallen

In de Staat van de rijksverantwoording 2023 (mei 2024) deden we de aanbeveling om bij een nieuw regeerakkoord de intensiveringen, ombuigingen en doelstellingen zodanig vast te leggen dat het parlement de voortgang en resultaten kan monitoren. De door de Tweede Kamer

¹ Tweede Kamer, vergaderjaar 2023–2024, 36 560 XIV, nr. 6, antwoord op vraag 4.

² Tweede Kamer, vergaderjaar 2024–2025, 35 334, nr. 302.

aangenomen motie Van der Lee (29 mei 2024) laat zien dat de Tweede Kamer het belang van concrete doelstellingen onderschrijft (Kamerstuk 36 560, nr. 5). We verwachten dat de Minister de doelen duidelijk en vindbaar in zijn/haar begroting formuleert.

Bij elke begroting wordt ook een factsheet Brede Welvaart van het CBS gepubliceerd (dit keer nog gebaseerd op de «oude» indeling van de ministeries). Deze bevat een selectie van de indicatoren passend bij de betreffende begroting. Wij hebben in de ontwerpbegroting van LVVN verwijzingen naar doelstellingen brede welvaart gevonden. Dit kan gaan om het direct beïnvloeden van een indicator met beleid, zoals de doelstelling dat in 2030 ten minste 15% van het landbouwareaal biologisch moet zijn. Daarnaast worden de Brede Welvaart indicatoren gebruikt om doelstellingen te monitoren. Bijvoorbeeld, bij het doel het versterken van de concurrentiekracht van duurzame agroketens, worden de indicatoren toegevoegde waarde en werkgelegenheid in het agrocomplex gemonitord.

De ontwerpbegroting bevat zoals voorgeschreven per begrotingsartikel doelstellingen van het beleid van de Minister en in de ontwerpbegroting zijn per artikelonderdeel ook doelstellingen opgenomen. Ook de beleidsagenda in de begroting bevat prioriteiten en/of doelstellingen. Wij wijzen de Tweede Kamer ter illustratie op een voorbeeld van een duidelijk omschreven doelstelling en/of kengetal in de begroting en op een voorbeeld met een minder duidelijk omschreven doelstelling.

- We stellen vast dat de doelstelling voor biologische landbouw in artikel 21 (Land en tuinbouw) duidelijk is geformuleerd in de ontwerpbegroting. De doelstelling luidt: «Nederland heeft de ambitie dat in 2030 tenminste 15% van het totale landbouwareaal in Nederland biologisch gecertificeerd is». Deze doelstelling is specifiek, meetbaar en tijdgebonden en daardoor goed navolgbaar voor de Tweede Kamer. Wij hebben echter wel zorgen over de haalbaarheid en of de inzet voldoende is om dit doel te bereiken. Deze zorg is gebaseerd op ons verantwoordingsonderzoek 2022 naar het beleid voor biologische landbouw in de periode 2001–2022 en naar het nieuwe beleid voor de komende jaren.³

We stellen vast dat de doelstelling voor het Agroprogramma Groningen in artikel 22 (Natuur, visserij en gebiedsgericht werken) niet specifiek, meetbaar en tijdgebonden is geformuleerd en daardoor niet goed navolgbaar voor de Tweede Kamer. De doelstelling luidt: «het bieden van toekomstperspectief aan agrariërs in het aardbevingsgebied die nadelige effecten van gaswinning uit het Groningenveld hebben ervaren». Hierdoor zijn ook de beoogde gevolgen voor burgers en/of bedrijven onduidelijk.

3. Uitvoeringsrisico's en onzekerheden

De coalitiepartijen hebben besloten de plannen voor het Transitiefonds landelijk gebied en natuur niet door te zetten. In de budgettaire bijlage bij het hoofdlijnenakkoord is te zien dat een bedrag van € 20,5 miljard dat nog voor dit fonds op de aanvullende post bij Financiën was gereserveerd komt te vervallen. De Minister maakt in de begroting niet duidelijk of ambities worden aangepast en of deze wijziging gevolgen heeft voor het nakomen van Europese afspraken waaronder de kaderrichtlijn water en de Vogel- en habitatrictlijn.

³ Tweede Kamer, vergaderjaar 2022–2023, 36 360 XIV, nr. 2, Jaarverslag en Slotwet Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit en het Diergezondheidsfonds 2022.

4. Strategische Evaluatie Agenda (SEA)

De Minister is verantwoordelijk voor het periodiek onderzoeken van de doelmatigheid en doeltreffendheid van het beleid dat aan zijn/haar begroting ten grondslag ligt. Zo kan een Minister beleid op een onderbouwde manier inrichten en bijsturen en zich goed verantwoorden over behaalde resultaten. De SEA laat zien welke evaluaties zijn uitgevoerd en gepland op de belangrijke beleidsthema's van het departement. Eén keer per 4 tot 7 jaar vindt er per beleidsthema een periodieke rapportage plaats die – als het goed is – een compleet beeld geeft van de doelmatigheid en doeltreffendheid van het beleid per thema. Alle (terugkerende) uitgaven van de Minister worden zo op deze wijze afgedekt met evaluaties. De Algemene Rekenkamer heeft de SEA van het Ministerie van LNV op 3 aspecten beoordeeld:

a. Afdekking van de uitgaven door evaluatieonderzoek

De SEA is er op gericht om de beleidsthema's en de daarbij behorende uitgaven met onderzoek af te dekken. Uit de SEA blijkt dat voor alle begrotingsartikelen van begrotingshoofdstuk XIV evaluaties zijn uitgevoerd. De Minister maakt niet inzichtelijk in hoeverre begrotingsmiddelen met evaluaties zijn afgedekt. Daartoe is er geen formele verplichting, maar zo heeft de Tweede Kamer geen duidelijk beeld van de afdekking van de financiële middelen met evaluaties en welke evaluatieopgave er voor de komende periode nog ligt.

b. Geplande evaluaties in de SEA die wij van bijzonder belang achten

De monitoring en evaluatie GLB middelen vinden wij belangrijk om twee redenen. Eén reden is dat in 2023 een nieuwe GLB-periode is ingegaan, waarbij er onder andere is gestart met de eco-regeling. Wij hebben de eco-regeling onderzocht in het rapport Focus op subsidies melkveehouders dat in juni 2024 uitkwam.⁴ Uit ons onderzoek bleek dat subsidies uit de eco-regeling niet alleen terecht kwamen bij melkveehouders die hoog scoren op indicatoren voor duurzaamheid. Zo scoorden 42% van de melkveehouders met een gouden medaille – en dus met het hoogste subsidiebedrag per hectare op basis van de eco-regeling – onder gemiddeld op een set van duurzaamheidsindicatoren. Ook observeerden we dat melkveehouders met een gouden medaille gemiddeld groter zijn. De tweede reden is dat in 2025 de voorbereidende onderhandelingen starten voor de volgende GLB-periode die vanaf 2027 ingaat. Hiervoor is het van belang om te leren van de doorlopende monitoring en evaluatie.

Ook het ex post evaluatieonderzoek Wet gewasbescherming en biociden (afronding 2024) vinden wij van belang gezien de signalen over het mogelijk risico van het gebruik van verboden gewasbeschermingsmiddelen voor de kwaliteit van het oppervlaktewater.

Ten slotte willen wij u wijzen op de geplande beleidsevaluatie van de Subsidiemodules brongerichte verduurzaming stal- en managementmaatregelen (afronding 2024) van belang. Enerzijds is het financieel belang van deze subsidiemodules in 2025 aanzienlijk (€ 74,6 mln.). Anderzijds blijkt uit de begroting dat innovatie een aspect van het beleid voor de verduurzaming van de veehouderij is, en wordt aangegeven dat de uitkomsten van deze evaluatie ingezet worden bij het vormgeven van toekomstige innovatiemodules.

⁴ Tweede Kamer, vergaderjaar 2023–2024, 31 478, nr. 8, Duurzaamheid intensieve veehouderij.

c. Evidente witte vlekken in de SEA

De Landelijke Beëindigingsregeling met Piekbelasting (Lbv-plus) en de subsidieregeling behoud grasland zijn niet geagendeerd voor evaluatieonderzoek in de SEA. We achten deze regelingen relevant voor de controle van de Tweede Kamer over het betreffende beleidsterrein. De Lbv-plus is de ruimhartigste beëindigingsregeling tot nu toe. Met het oog op lessen trekken voor toekomstige beëindigingsregelingen is het zaak de doelmatigheid en doeltreffendheid van de Lbv-plus te evalueren. De subsidieregeling behoud grasland (€ 104,3 mln.) is bedoeld om het aantrekkelijk te maken grasland te behouden, zodat de waterkwaliteit in Nederland niet achteruit gaat. Evaluatieonderzoek naar deze subsidie is belangrijk, aangezien het invulling geeft aan de EU-Nitraatrichtlijn en bijdraagt aan de Kaderrichtlijn Water.

Verder zien we dat er nog geen onderzoek is gepland naar (internationale) «voedselzekerheid». Dit is een beleidsprioriteit van het kabinet, die de term heeft toegevoegd aan de titel van de Minister en de Staatssecretaris en aan de naam van het Ministerie. Het laatste evaluatieonderzoek naar voedselzekerheid stamt uit 2019.

5. Recent gepubliceerd en/of aankomend onderzoek AR

De Algemene Rekenkamer publiceerde op 27 juni 2024 het rapport Focus op subsidies melkveehouders. Gelet op beleidsartikel 21 Land- en tuinbouw brengen wij dit onderzoek nogmaals onder uw aandacht. Uit de begroting blijkt het voornemen om in het kader van doelsturing de bijdrage van de boer aan de natuur in beeld te brengen via kritische prestatie-indicatoren (KPI's). Voor de eco-regeling wordt het gebruik van KPI's al verkend door het ministerie. In ons onderzoek hebben we onderzocht hoe de Europese en nationale subsidies voor de melkveehouderij zijn verdeeld en hoe deze zich richten op natuur, milieu en klimaat. We stellen vast dat er vanaf 2023 minder subsidie naar inkomenssteun gaat en meer naar verduurzaming. Ook blijkt uit ons onderzoek dat deze «verduurzaming van subsidies», zoals de eco-regeling, merendeels terecht komt bij melkveehouders die daadwerkelijk beter scoren op indicatoren voor duurzaamheid. Maar we zien ook dat 42% van de melkveehouders met een gouden medaille bij de eco-regeling – en dus met het hoogste subsidiebedrag per hectare bij deze regeling – relatief laag scoorden op de duurzaamheidsindicatoren.

Daarnaast brengt de Algemene Rekenkamer onder uw aandacht dat momenteel in het kader van ons Verantwoordingsonderzoek 2024 beleidsonderzoek wordt uitgevoerd naar de Lbv en Lbv-plus. De verwachte publicatiedatum is 21 mei 2025. De reden dat we hier op wijzen is dat dit de nationale subsidieregelingen zijn in dit begrotingshoofdstuk met de grootste financiële omvang. Daarnaast leveren beide regelingen een belangrijke bijdrage aan het realiseren van de blijvende reductie van stikstofdepositie op stikstofgevoelige en overbelaste Natura 2000-gebieden.

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

Algemene Rekenkamer

drs. P.J. (Pieter) Duisenberg,
president

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