

Vergaderjaar 2019–2020

31 104

Beleidsdoorlichting Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit

Nr. 6

BRIEF VAN DE MINISTER VAN LANDBOUW, NATUUR EN VOEDSELKwaliteit

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 16 december 2019

Bijgaand bied ik uw Kamer het eindrapport van onderzoeksbureau SEO aan over de beleidsdoorlichting van het agrobielid (begrotingsartikel 11)¹. Uw Kamer is eerder over de opzet en afbakening van deze beleidsdoorlichting geïnformeerd (Kamerstuk 31 104, nr. 4). Het natuur- en biodiversiteitsbeleid (waaronder ook het stikstofbeleidinstrumentarium) is geen onderdeel geweest van deze beleidsdoorlichting. Dit beleid is ondergebracht op begrotingsartikel 12 van de LNV-begroting en wordt apart geëvalueerd conform de Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek. De beleidsmatige relatie tussen agrobielid en natuur- en biodiversiteitsbeleid wordt wel geduid in het eindrapport.

Het voorliggende onafhankelijke synthese-onderzoek van onderzoeksbureau SEO naar de doelmatigheid en doeltreffendheid van het agrobielid gaat in op de periode 2014–2018 en kijkt daarmee terug. Het synthese-onderzoek steunt voornamelijk op uitgevoerde beleidsevaluaties uit de LNV-begroting.

Voornaamste bevindingen en aanbevelingen door onderzoeksbureau SEO

Beoordeelde uitgaven op de LNV-begroting

Volgens SEO zijn van de uitgaven op de LNV-begroting, afhankelijk van het jaar, 71 tot 79% beoordeeld via de beschikbare evaluaties. Dit is volgens SEO een relatief hoge score ten opzichte van andere beleidsdoorlichtingen op de rijksbegroting.

¹ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

Doeltreffendheid

SEO heeft de doeltreffendheid van het agrobielid gemiddeld genomen als redelijk doeltreffend tot doeltreffend beoordeeld voor vier van de vijf onderzochte operationele doelen.² Bij de beoordeling van de doeltreffendheid is gekeken naar de mate waarin de beleidsdoelstellingen dankzij de inzet van de onderzochte beleidsinstrumenten wordt gerealiseerd.

Het agrobielid is zeer divers in termen van operationele doelen en budgettaire omvang van het ingezette beleidsinstrumentarium. Hierbij speelt ook het spanningsveld tussen de (onderlinge) maatschappelijke en economische opgaven van de agrosector een grote rol. Gezien de complexiteit van het agrobielid en de beoogde samenhang van de onderlinge operationele doelen beschouw ik deze score als positief.

Specifiek voor het gevoerde beleid in het kader van het operationele doel (2) voedselveiligheid en -kwaliteit stelt SEO dat het beleid in de afgelopen jaren is verbeterd, maar zich nog niet op het gewenste niveau bevindt. De verbeteringen hebben plaatsgevonden tegen de achtergrond van de noodzaak kostenbesparingen in de organisatie van de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (NVWA) door te voeren.

Deze bevinding past mijn inziens bij het meerjarig transitietraject waarin de NVWA zich bevindt. Onderdeel van dit transitietraject is het Actieplan Voedselveiligheid uit 2018 (Kamerstuk 26 991, nr. 536) dat is opgesteld naar aanleiding van het advies van de Commissie Sorgdrager. De doorwerking van deze acties in beleid en toezicht, in combinatie met het bestaande programma NVWA 2020 gericht op de modernisering en versterking van het toezicht, moet ertoe leiden dat in de komende jaren het gevoerde beleid met betrekking tot voedselveiligheid en -kwaliteit verder wordt versterkt.

Doelmatigheid

SEO heeft voor de doelmatigheid gekeken naar de relatie tussen de effecten van het beleid en de kosten van het beleid. De doelmatigheid van het kennis- en innovatiebeleid voor het groene domein is door SEO als voldoende doelmatig beoordeeld. Voor de doelen plant- en diergezondheid en mondiale voedselzekerheid, internationaal en uitvoeren Europees landbouwbeleid kan een redelijk niveau van doelmatigheid worden vastgesteld. Voor de overige doelen kan een oordeel over de doelmatigheid onvoldoende worden onderbouwd, aangezien dit volgens SEO onvoldoende is onderzocht in de beschikbare evaluaties voor het beleid in de periode 2014–2018. Ik kom op dit punt terug in mijn beleidsreactie bij de aanbeveling van SEO over het ontwerpen van nieuw beleid en de rol van de Monitorcommissie voor ex-ante beleidstoetsing hierbij.

Indicatoren

Voor wat betreft de dekking en effectiviteit van de gekozen indicatoren voor de beleidsverantwoording in de begroting en het jaarverslag beveelt SEO aan om de set indicatoren aan te vullen en stabiel te houden en daarbij rekening te houden met de doelstellingen van de

² Dit geldt voor de volgende vier van de vijf onderzochte operationele doelen (zie nummering operationele doelen in het eindrapport): 1) het versterken van de concurrentiekracht en de verduurzaming van agrobielid en visserij, 3) plant- en diergezondheid, 4) kennisontwikkeling en innovatie ten behoeve van het groene domein en 5) borgen mondiale voedselzekerheid en internationaal en uitvoeren Europees landbouwbeleid. Deze bevinding geldt dus niet voor 2) operationeel doel voedselveiligheid en -kwaliteit.

LNVisie: *Waardevol en Verbonden* (Kamerstuk 35 000 XIV, nr. 5), die vragen om het meten van de voortgang van de kringlooplandbouw. Vooral op de gebieden concurrentiekracht en duurzaamheid is volgens SEO uitbreiding van de indicatoren nodig om de dekking te vergroten. SEO stelt voor dat de indicatoren voor diergezondheid en plantgezondheid worden aangevuld. Bij voedselveiligheid en -kwaliteit kan aanscherping van de indicatoren worden overwogen.

De indicatoren voor kennis en innovatie hadden een goede dekking en effectiviteit, maar deze zijn verminderd door het schrappen van drie indicatoren uit de LNV-begroting.³ De indicatoren voor het internationale beleid hebben een goede dekking en effectiviteit, maar zijn volgens SEO niet LNV specifiek genoeg.

SEO stelt dat streefwaarden nodig zijn om het doel van het beleid te bepalen, zodat ook kan worden gemeten of dit doel is bereikt. SEO geeft aan dat bij de meerderheid van de indicatoren uit de LNV-begroting streefwaarden ontbreken, maar hier is volgens SEO soms een goede verklaring voor: de realisaties worden niet in alle jaren gemeten en in andere gevallen zijn sommige indicatoren als gevolg van begrotingswijzigingen en beleidskeuzen voortijdig vervallen.

De set indicatoren uit de LNV-begroting zal ik alsnog aanvullen, dit past ook bij de uitvoering van de motie van het lid Weverling c.s. (Kamerstuk 34 725 XIII, nr. 10) waarover ik uw Kamer onlangs heb geïnformeerd (Kamerstuk 35 000 XIV, nr. 96 en Kamerstuk 35 300 XIV, nr. 10). In deze laatste brief heb ik het aanbod gedaan om met uw vaste commissie voor LNV het gesprek aan te gaan over meetbare doelstellingen en bijbehorende indicatoren. Dit eindrapport over de beleidsdoorlichting agrobiel kan hiervoor een goede basis bieden. Daarnaast wordt uw Kamer naast de begroting en het jaarverslag ook via andere brieven en publicaties regelmatig geïnformeerd over het agrobiel voorzien met indicatoren en kengetallen.

Ik ga op basis van de beleidstheorie⁴ in kaart brengen hoe doelbereik op al deze onderwerpen gemeten kan worden. Hierbij kijk ik ook welke (sleutel) indicatoren en streefwaarden daarbij passen. Dit leidt tot een raamwerk van LNV-beleidsdoelen en daaraan gekoppelde indicatoren. In het op te stellen raamwerk worden de missie en beleidsdoelen van LNV in samenhang gekoppeld aan de relevante beleidsindicatoren en kritische prestatie-indicatoren waarop beleidsmatig wordt gestuurd. Dit raamwerk is ondersteunend en richtinggevend aan de huidige en nog (nieuw) te ontwikkelen monitoringssystemen zoals het Nationaal Strategisch Plan (NSP), de Biodiversiteitsmonitor, de Landschapsmonitor, de Voortgangsmontor Klimaat Landbouw en Landgebruik en de Kringlooplandbouw monitor. De uitkomsten van dit raamwerk zijn voedend aan een compacte en robuuste set van (nieuwe) indicatoren die worden opgenomen in de LNV-begroting 2021.

Versterking van het agrobiel

SEO beveelt aan om versterking van het agrobiel aan te laten sluiten op de LNV-visie *Waardevol en verbonden*. Dit vraagt volgens SEO in de eerste plaats dat LNV de visie vertaalt naar precieze kwantitatieve

³ Er zijn in de loop van de tijd indicatoren geschrapt dan wel toegevoegd als gevolg van wijzigingen van de Rijksbrede systematiek «Van Beleidsbegroting Tot Beleidsverantwoording (VBTB)» en «Verantwoord Begroten (VB)».

⁴ Volgens de Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek (RPE) is de beleidstheorie de gehanteerde motivering voor het beleid en de met het beleid beoogde doelen.

beleidsdoelen. Daarbij kan een oplossing worden gezocht voor potentiële spanningsvelden tussen de beleidsdoelen. Het omschakelen van voortdurende verlaging van de kostprijs van producten naar de voortdurende verlaging van het verbruik van grondstoffen. SEO stelt de vraag of dit is te combineren met het behouden van een sterke marktpositie van Nederlandse bedrijven op de relevante exportmarkten en daarbij een internationaal koploper te blijven. SEO vraagt of deze combinatie van ambities uitvoerbaar is als de voordelen van de schaalvergroting worden prijsgegeven in de kringlooplandbouw.

Ik herken deze uitdaging en heb deze ook benoemd in de LNV-visie: *Waardevol en Verbonden* en het bijbehorend Realisatieplan. Ik ben samen met alle partners op zoek naar de goede verdienmodellen die het mogelijk maken dat boeren en tuinders in staat worden gesteld om die leidende marktpositie in te vullen binnen het concept van kringlooplandbouw. Ik zie dit ook als een randvoorwaarde voor een succesvolle transitie. De voorstellen uit het rapport van de Taskforce Verdienvermogen zal ik hierbij betrekken (Kamerstuk 32 670, nr. 168). Bij de verdere invulling van het Realisatieplan heb ik ook aandacht voor de monitoring en evaluatie van de beleidsdoelen. Dit betekent dat deze doelen waar mogelijk kwantitatief worden gemaakt, zodat ook gestuurd kan worden op het doelbereik. Dit past ook in het op te stellen raamwerk waar ik mee aan de slag ga.

Een andere aanbeveling van SEO heeft betrekking op de complexiteit van regelingen in het agrodomein. Het agrobeleid kende in 2014–2018 een groot aantal regelingen van een relatief kleine budgettaire omvang. Dit aantal van kleine regelingen is teruggebracht via uitfinanciering van deze oude regelingen en doordat is ingezet op bredere programma's. Voor de uitvoerbaarheid van en het draagvlak voor het agrobeleid is het van belang de complexiteit van de regelingen zo laag mogelijk te houden en te streven naar verlaging van de administratieve lastendruk. SEO geeft aan dat de keuze voor meerjarige programmafinanciering en door meer aan te sluiten op generieke regelingen hierbij kan helpen.

Ik zie deze aanbeveling als ondersteuning van het reeds in gang gezet beleid sinds 2014 om het aantal regelingen met een budgettair klein belang te reduceren. De aanbeveling van SEO gaat ook over de uitfinanciering van bestaande oude regelingen van voor 2014, die nog in de begroting zijn opgenomen als begrotingsinstrument. Ook kan de mkb-toets ondernemers helpen om in een vroegtijdig stadium mee te denken over nieuwe wetten en regels en de uitvoerbaarheid hiervan. Het doel van de mkb-toets is om de regeldruk zoveel mogelijk te beperken of te voorkomen.

Verder is volgens SEO van belang bij het ontwerpen van nieuw beleid direct na te denken over de evaluatiemethode en de dataverzameling die daarvoor nodig is. Onderzoeksbureau SEO beveelt hierbij aan om de nulmeting of het identificeren van controlegroepen parallel te laten lopen aan de invoering van het nieuwe beleid. Ook zullen toekomstige evaluaties van het agrobeleid meer aandacht moeten besteden aan het toetsen van de doelmatigheid. Dit zou een standaard onderdeel moeten zijn van de beleidsevaluaties.

Voor deze aanbeveling wil ik aansluiten op het regeerakkoord waarin het kabinet de operatie Inzicht in Kwaliteit heeft aangekondigd. Doel van deze operatie is om de kennis over doeltreffendheid en doelmatigheid van beleid te vergroten en het lerende vermogen van de rijksoverheid te verbeteren. Onderdeel hiervan is ook om bij alle voorstellen, voornemens en toezeggingen een toelichting op doelstellingen, doeltreffendheid,

doelmatigheid, beleidsinstrumentarium en financiële gevolgen te geven aan uw Kamer.

Binnen LNV/EZK bestaat de Monitorcommissie voor ex-ante beleids-toetsing. Daar vindt ook de eerste beoordeling plaats op doeltreffendheid en doelmatigheid van nieuw beleid, alvorens het beleid tot uitvoering te brengen. Ik verwacht daarom dat de bovengenoemde aanscherping vanuit de operatie Inzicht in Kwaliteit ertoe zal leiden dat in de komende jaren de *verwachte* doeltreffendheid en doelmatigheid aan de voorkant van het beleid scherper in beeld wordt gebracht.

Verder wil ik voortborduren op het nuttige werk van de Beleidskwaliteit en Evaluatiecommissie (BEC) ⁵ binnen LNV/EZK. Deze commissie heeft met haar adviezen, sinds de laatste beleidsdoorlichting (IBO agro, 2014), bijgedragen aan de kwaliteit van de evaluatiefunctie binnen mijn ministerie. In de afgelopen jaren zijn steeds meer evaluaties uitgevoerd (en dus beschikbaar voor een synthese op beleidsdoorlichtingsniveau). Een selectie hiervan wordt voorafgaand aan de uitvoering ook besproken en (onafhankelijk) beoordeeld binnen de BEC. Dit heeft geleid tot kennisdeling binnen LNV over de gewenste evaluatie-opzet met tot doel de kwaliteit en gebruikswaarde van de uitgevoerde evaluaties te verhogen. Ook is na het IBO agro uit 2014 de LNV-visie: *Waardevol en Verbonden* opgesteld en met uw Kamer gedeeld. Het ontbreken van een dergelijke meerjarige visie was destijds een aandachtspunt.

Besparingsvariant en optionele intensiveringsvariant

Een verplicht onderdeel van deze beleidsdoorlichting, de -20% besparingsvariant, is onder regie en verantwoordelijkheid van LNV opgesteld. Hiervoor heb ik een scenario uitgewerkt waarbij de LNV-begroting (denkbeeldig) met 20% krimpt. Ook heb ik een optionele intensiveringsvariant opgenomen gericht op het verder brengen van de LNV-visie: *Waardevol en Verbonden*.

De invulling van de besparingsvariant voor een bedrag van € 124,5 miljoen in 2023 op een programmabegroting van 622,7 miljoen (grondslag) is fors. Dit mede gelet op de voorgaande krimp van de LNV-begroting in de jaren 2014 tot en met 2018. Het overgrote deel van de LNV-begroting ligt bovendien vast met (meerjarige) juridische verplichtingen, waaronder wettelijke taken als gevolg van EU/Nationale wet- en regelgeving. Verder bestaat ruim de helft van de LNV-begroting uit uitvoerings- en nalevingsuitgaven als gevolg van bovengenoemde wettelijke taken. De budgetflexibiliteit is hiermee zeer beperkt en daarmee ook de keuzes om te besparen. Die keuzes hebben daardoor ook vergaande gevolgen. Deze staan ook beschreven in bijlage D van het eindrapport.

Verder heb ik naast de verplichte beleidsvariant ook een aanvullende fiscale optie beschreven. Deze is gericht op de fiscale landbouwregelingen. De aanvullende fiscale optie en optionele intensiveringsvariant zijn opgenomen om een breder beeld te schetsen van hoe toegewerkt kan worden naar de beleidsdoelen van LNV.

⁵ De BEC draagt zorg voor kennisdeling- en opbouw, netwerkvorming en kwaliteitsborging van beleidskwaliteit en evaluaties binnen LNV en EZK.

Ik ben van mening dat de door mij ingezette acties gericht op het versterken van de evaluatiekwaliteit, zoals beschreven in deze brief, gaan leiden tot nog beter meetbaar LNV-beleid in de komende jaren.

De Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit,
C.J. Schouten