

# Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (XIV) en Diergezondheids- fonds (F)

Rapport bij het Jaarverslag 2020

2021



Algemene  
Rekenkamer

# Vooraf

## Verantwoordingsonderzoek 2020

De Algemene Rekenkamer doet ieder jaar onderzoek naar de verantwoording die ministers in hun jaarverslagen afleggen over hun bestedingen, hun bedrijfsvoering en hun beleid. Dit noemen we het verantwoordingsonderzoek. Onze centrale vragen in dit jaarlijkse verantwoordingsonderzoek zijn:

- Is het geld in het afgelopen jaar besteed en verantwoord volgens de regels?
- Waren de zaken op het departement goed geregeld?
- Heeft het gevoerde beleid de gewenste resultaten opgeleverd?

Op basis van deze vragen beschrijven wij per begrotingshoofdstuk of de verantwoordelijke ministers hun zaken op orde hebben. Zoals onze wettelijke taak voorschrijft, geven wij daarbij ook oordelen over de financiële informatie, de kwaliteit van de bedrijfsvoering en de totstandkoming van de bedrijfsvoerings- en beleidsinformatie in de jaarverslagen van de ministers. Pas nadat de verklaring van goedkeuring van de Algemene Rekenkamer bij de rijksrekening en rijkssaldibalans is ontvangen, kunnen de Staten-Generaal per begrotingshoofdstuk decharge verlenen aan de minister. Bijlage 2 bevat een uitgebreidere toelichting over ons verantwoordingsonderzoek.

Door de coronapandemie heeft het kabinet vanaf het voorjaar van 2020 veel steunmaatregelen getroffen voor de economie en de arbeidsmarkt. De financiële consequenties hiervan hebben een grote invloed gehad op de departementale jaarverslagen over 2020 en daarmee ook op ons verantwoordingsonderzoek. De normen voor onze oordeelsvorming over de financiële rechtmatigheid en het financieel beheer zijn ongewijzigd.

In ons verantwoordingsonderzoek hebben wij vanwege coronamaatregelen noodgedwongen meer werkzaamheden op afstand uitgevoerd. Deze manier van werken heeft het moeilijker voor ons gemaakt om bepaalde controles te doen, in het bijzonder onderzoeken ter plaatse. Bij het plannen van onze werkzaamheden hebben wij aandacht besteed aan de risico's hiervan. We hebben waar nodig aanvullende werkzaamheden gepland en uitgevoerd. Wij zijn dan ook van mening dat de verkregen informatie voldoende en geschikt is als basis voor onze oordelen in het kader van ons verantwoordingsonderzoek.

Dit rapport heeft betrekking op het *Jaarverslag 2020* van het Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit en het Diergezondheidsfonds. Onze overige publicaties in het kader van het verantwoordingsonderzoek 2020 vindt u op [www.rekenkamer.nl/verantwoordingsonderzoek2020](http://www.rekenkamer.nl/verantwoordingsonderzoek2020). Hier vindt u ook ons rapport *Staat van de rijksverantwoording 2020*. Hierin nemen wij de goedkeuring van de rijksrekening op. Ook bevat deze publicatie een overkoepelende uiteenzetting over het verantwoordingsonderzoek 2020.

# Inhoud

1. **Onze conclusies | 5**
2. **Feiten en cijfers | 7**
3. **Financiële informatie | 11**
  - 3.1 Oordeel over de financiële verantwoordingsinformatie op totaalniveau | 13
  - 3.2 Oordeel over de financiële verantwoordingsinformatie op artikelniveau | 14
  - 3.3 Oordeel over de financiële informatie van het Diergezondheidsfonds | 15
    - 3.3.1 Oordeel over de financiële verantwoordingsinformatie op totaalniveau | 15
    - 3.3.2 Oordeel over de financiële verantwoordingsinformatie op artikelniveau | 16
4. **Bedrijfsvoering | 17**
  - 4.1 Ontwikkelingen in de bedrijfsvoering | 17
  - 4.2 Oordeel over de bedrijfsvoering | 18
  - 4.3 Onvolkomenheid autorisatiebeheer Oracle EBS | 19
  - 4.4 Opgeloste onvolkomenheden | 20
    - 4.4.1 Subsidiebeheer kerndepartement | 20
    - 4.4.2 Financiële projectbeheersing INSPECT bij LNV | 21
  - 4.5 Belangrijke risico's en aandachtspunten in de bedrijfsvoering | 21
    - 4.5.1 Tegemoetkoming land- en tuinbouwondernemers COVID-19 | 22
    - 4.5.2 Ruimen van met corona besmette nertsen | 25
    - 4.5.3 Uitvoerbaarheid coronacrisismaatregelen | 28
    - 4.5.4 Omslag naar de kringlooplandbouw | 29
    - 4.5.5 Controlebeleid vergoeden varkensrechten | 30
    - 4.5.6 Retributieproces (omzet derden) NVWA | 32
    - 4.5.7 Vastleggen van besluiten | 32
    - 4.5.8 Back-up en recovery DICTU | 33
    - 4.5.9 IT-landschap NVWA zeer omvangrijk en complex | 33
    - 4.5.10 Informatiebeveiliging | 34
  - 4.6 Oordeel over totstandkoming bedrijfsvoeringsinformatie | 36

## **5. Beleidsresultaten | 38**

- 5.1 De landbouwwijziging: een fiscale regeling zonder doel | 38
  - 5.1.1 Conclusies uit ons onderzoek | 39
  - 5.1.2 Verantwoordelijkheidsverdeling tussen departementen bij de landbouwwijziging | 39
  - 5.1.3 De werking van de landbouwwijziging in het kort | 40
  - 5.1.4 De landbouwwijziging: van fiscale gelijkheid naar fiscale ongelijkheid | 42
  - 5.1.5 De landbouwwijziging als instrument zonder probleem en doelstelling | 43
  - 5.1.6 Aandachtspunten bij aanpassen of afschaffen landbouwwijziging | 45
  - 5.1.7 Budgettaire belang mogelijke afschaffing van de landbouwwijziging | 46
  - 5.1.8 Aanbevelingen | 48
- 5.2 Subsidieregeling sanering varkenshouderijen | 49
  - 5.2.1 Vermindering geuroverlast varkenshouderijen | 49
  - 5.2.2 Daling geuroverlast is zeer waarschijnlijk | 50
  - 5.2.3 Minister leert van eerdere saneringsregelingen | 52
  - 5.2.4 Minister onderschatte hoeveel tijd varkensboeren nodig hadden | 52
  - 5.2.5 Minister handelde niet consistent met haar doel | 53
  - 5.2.6 Minister kon met subsidiebedrag meer sturen op vermindering geuroverlast | 55
  - 5.2.7 Aanbevelingen | 56
- 5.3 Oordeel over totstandkoming beleidsinformatie | 56

## **6. Reactie minister en nawoord Algemene Rekenkamer | 57**

- 6.1 Reactie minister van LNV | 57
- 6.2 Nawoord Algemene Rekenkamer | 59

## **Bijlagen | 61**

- Bijlage 1 Overzicht fouten en onzekerheden Ministerie van LNV 2020 | 61
- Bijlage 2 Over het verantwoordingsonderzoek | 64
- Bijlage 3 Literatuur | 70
- Bijlage 4 Eindnoten | 75

# 1. Onze conclusies

**De minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV) is vaak druk met crisesmanagement: stikstofcrises, ruiming van zieke dieren, blokkades van boeren en acties van dierenbelangenorganisaties. Vorig jaar kwam de coronacrisis daar bij: bedrijven vroegen om steun en met corona besmette nertsen moesten geruimd worden. Tegelijkertijd wil de minister met de sector de omslag maken naar kringlooplandbouw en moet ze klimaatdoelen halen. Dat vereist een langetermijnkoers. Aan die koers houdt ze niet altijd vast. Sommige sectoren moeten aan strenge milieuvoorwaarden voldoen, andere sectoren niet. In § 4.5.4 gaan we daar verder op in.**

## Kritischer kijken naar fiscale regelingen

Gegeven alle actuele en acute vraagstukken is er weinig gelegenheid om kritisch naar oude regelingen te kijken. Een voorbeeld hiervan is de landbouwvrijstelling in de inkomsten- en vennootschapsbelasting. Deze vrijstelling had tot 2001 een fiscaal doel, maar sinds de wijziging van het inkomstenbelastingstelsel in dat jaar is het fiscale doel komen te vervallen. De landbouwvrijstelling is dus al 20 jaar een instrument zonder duidelijk doel. In § 5.1 gaan we hier verder op in. Overigens zien we rijksbreed een veelheid aan fiscale instrumenten, waarvan bovendien de effectiviteit niet zonder meer vaststaat. In de *Staat van de rijksverantwoording 2020* en in het rapport bij het jaarverslag van het Ministerie van Financiën gaan we op dat bovenliggend probleem in.

## Grotere afhankelijkheid van IT

De bedrijfsvoering in 2020 heeft onder druk gestaan door het met spoed opstellen en uitvoeren van de verschillende coronacrisismaatregelen. Dat dit beheerst is gebeurd, is een compliment waard. Wij hebben geen grote tekortkomingen geconstateerd, maar doen wel een aantal aanbevelingen. De afhankelijkheid van IT is groter geworden. Daarom is het belangrijk om de beheersmaatregelen rond de IT-systemen op orde te brengen. Ook vragen we aandacht voor het controlebeleid voor het vergoeden van varkensrechten in het kader van de Subsidieregeling sanering varkenshouderijen. In § 5.2 gaan we in op de opzet en eerste resultaten van deze regeling.

## Parlement tijdig informeren

In dit rapport bij het jaarverslag van de minister concluderen we dat de uitgaven in 2020 in het algemeen zijn gedaan volgens de eisen en voorwaarden die hiervoor gelden. Dit geldt helaas niet voor de aangepaste verplichtingen. De minister vergat de Eerste Kamer tijdig te informeren over de steun aan de sierteelt, fritesaardappelensector, visserij en aquacultuur. Een minister mag alleen in een uitzonderlijke situatie nieuw beleid in uitvoering nemen, vooruitlopend op autorisatie daarvan door het parlement via een supplettoire begroting. Dat doet hij door met een brief aan beide Kamers der Staten Generaal zijn voornemen aan te kondigen (art 2.27 CW). Wij controleren of dat is gebeurd en zo niet, dan spreken we van een onrechtmatige verplichting en/of uitgave.

## Financieel oordeel bij het Jaarverslag 2020 van het Ministerie van LNV



De financiële verantwoordingsinformatie in het Jaarverslag 2020 van het Ministerie van LNV voldoet op totaalniveau aan de daaraan te stellen eisen, zoals opgenomen in de Comptabiliteitswet 2016 en de Rijksbegrotingsvoorschriften, met uitzondering van de rechtmatigheid van de vernichtingen

## Financieel oordeel bij het Jaarverslag 2020 van het DGF



De financiële verantwoordingsinformatie over het DGF die is opgenomen in het Jaarverslag 2020 van het Ministerie van LNV voldoet op totaalniveau aan de daaraan te stellen eisen, zoals opgenomen in de Comptabiliteitswet 2016 en de Rijksbegrotingsvoorschriften.

## Onvolkomenheden bij Ministerie van LNV

Nieuwe onvolkomenheden	2017	2018	2019	2020
1. Autorisatiebeheer Oracle EBS				✗
<b>Opgeloste onvolkomenheden</b>				
2. Subsidiebeheer kerndepartement		✗	✗	✓
3. Financiële projectbeheersing INSPECT bij NVWA			✗	✓

- ✗ Onvolkomenheid
- ✗ Ernstige onvolkomenheid
- ✓ Opgelost: de maatregelen die zijn uitgevoerd om de onvolkomenheid op te lossen, werken

- ▶ Er is in het afgelopen jaar ontwikkeling aangetoond in het oplossen van de onvolkomenheid
- || Er is in het afgelopen jaar weinig/geen ontwikkeling aangetoond in het oplossen van de onvolkomenheid

### Verder in het rapport

- Hoofdstuk 2 Feiten en cijfers
- Hoofdstuk 3 Financiële informatie
- Hoofdstuk 4 Bedrijfsvoering
- Hoofdstuk 5 Beleidsresultaten
- Hoofdstuk 6 Reactie minister en nawoord Algemene Rekenkamer

## 2.

# Feiten en cijfers

De minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV) is verantwoordelijk voor toezicht en controle op de kwaliteit van ons eten en drinken, het behoud en de bescherming van onze natuur en het uitvoeren van het EU-beleid voor de landbouw- en visserijsector. De minister van LNV heeft in haar visie *Landbouw, natuur en voedsel: waardevol en verbonden* de verandering beschreven die volgens het kabinet nodig is: van het huidige agrarische systeem waarin de nadruk ligt op kostprijsreductie naar een systeem dat draait om het zorgvuldig omgaan met schaarse grondstoffen (kringlooplandbouw).

De minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV) is verantwoordelijk voor toezicht en controle op de kwaliteit van ons eten en drinken, het behoud en de bescherming van onze natuur en het uitvoeren van het EU-beleid voor de landbouw- en visserijsector. De minister van LNV heeft in haar visie *Landbouw, natuur en voedsel: waardevol en verbonden* de verandering beschreven die volgens het kabinet nodig is: van het huidige agrarische systeem waarin de nadruk ligt op kostprijsreductie naar een systeem dat draait om het zorgvuldig omgaan met schaarse grondstoffen (kringlooplandbouw).

Het Ministerie van LNV heeft in 2020 € 1.776 miljoen uitgegeven. Dit is 0,6% van de totale rijksuitgaven over 2020. Daarnaast is het verplichtingen aangegaan voor € 2.344 miljoen. De ontvangsten bedroegen € 292 miljoen.

**Tabel 1** Ministerie van LNV (XIV) in cijfers in miljoenen € en aantallen fte's

	2018	2019	2020
Verplichtingen	960	1.647	2.344
Uitgaven	899	1.534	1.776
Ontvangsten	129	124	292
Fte's	-	2.956	3.206

De toename in de uitgaven en verplichtingen is veroorzaakt door de verschillende coronacrisismaatregelen die de minister heeft genomen voor ondersteuning van land- en tuinbouwondernemingen en bedrijven in de visserijsector.

De minister van LNV is ook verantwoordelijk voor het Diergezondheidsfonds (DGF). Alle uitgaven van het Diergezondheidsfonds gaan naar de bestrijding, bewaking en preventie van besmettelijke ziektes.

**Tabel 2** Diergezondheidsfonds (DGF) in cijfers in miljoenen €<sup>1</sup>

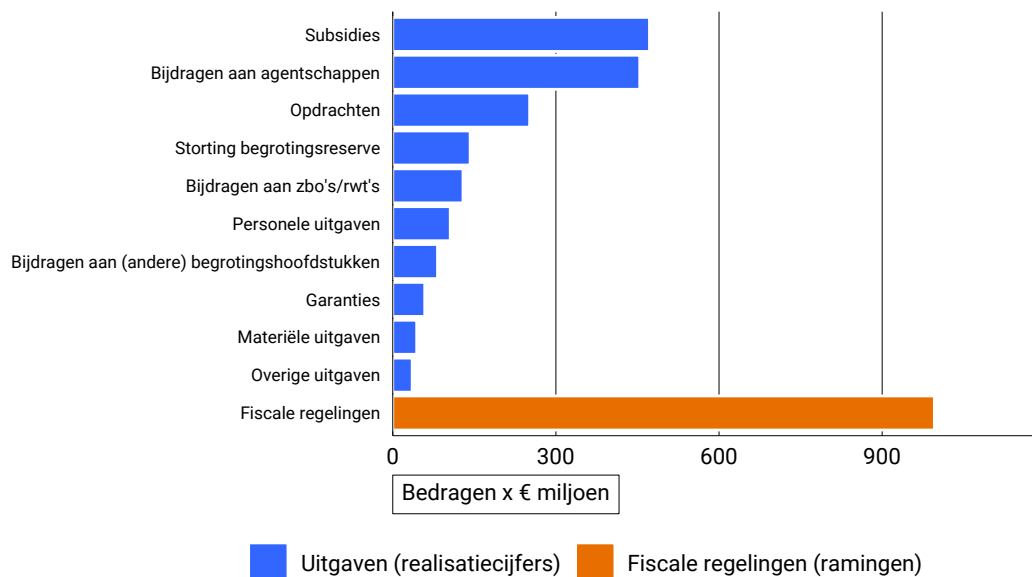
	2018	2019	2020
Verplichtingen	32	30	94
Uitgaven	33	30	94
Ontvangsten	35	40	110

Het Diergezondheidsfonds werd in 2020 gebruikt voor de kosten van de ruiming van nertsen die met corona waren besmet. Tussen 6 juni en 11 november 2020 werden om die reden 70 van de 126 bedrijven geruimd. De verplichtingen en uitgaven van het Diergezondheidsfonds waren hierdoor in 2020 3 keer hoger dan in 2019.



**Figuur 1** *Uitgaven Ministerie van LNV in 2020<sup>2</sup>*

**De minister van LNV is verantwoordelijk voor omvangrijke fiscale regelingen en geeft veel geld uit aan subsidies, agentschappen en opdrachten**



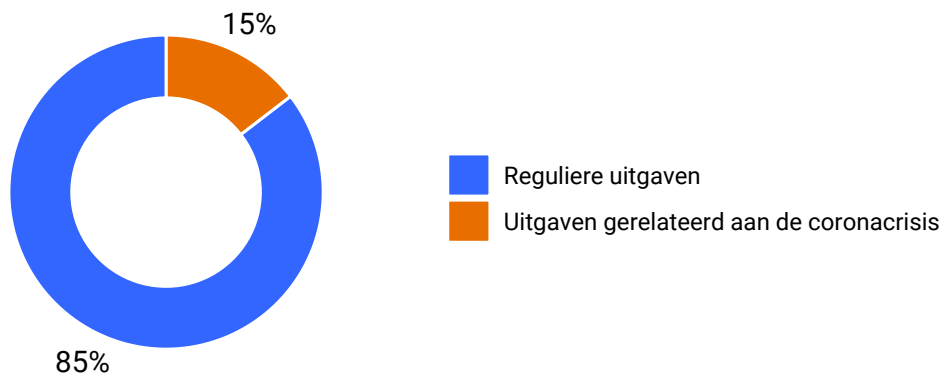
De indeling naar de financiële instrumenten is gebaseerd op gegevens van het Ministerie van Financiën. De Algemene Rekenkamer heeft deze gegevens niet gecontroleerd.

In figuur 1 is te zien dat het grootste deel van de uitgaven van de minister van LNV gaat naar subsidies, de bijdrage aan de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (NVWA) en opdrachten aan de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO). In dit rapport presenteren we de resultaten van ons onderzoek naar de Subsidieregeling sanering varkenshouderijen.

Organisaties die een bijdrage ontvangen van de minister zijn onder meer Wageningen Research en Staatsbosbeheer. Wageningen Research verricht onder meer onderzoek ter onderbouwing van het beleid van de minister. In dit rapport gaan we in op onder andere het gebruik van informatie bij het besluit om een aparte regeling te maken voor de land- en tuinbouwondernemers die waren getroffen door de coronacrisis. De minister deed meer coronacrisis uitgaven. Figuur 2 geeft aan dat 15% van de uitgaven van de minister in 2020 verband houdt met de coronacrisis.

**Figuur 2** Verhouding reguliere uitgaven en coronagerelateerde uitgaven  
Ministerie van LNV (2020)

**Van de uitgaven van de minister van LNV was € 259 miljoen (15%) gerelateerd aan de coronacrisis**



Over de financiële gevolgen en bereikte resultaten van de getroffen steunmaatregelen legt het kabinet verantwoording af in de jaarverslagen. Net als bij de kredietcrisis van de jaren 2008-2011 onderzoekt de Algemene Rekenkamer de publieke verantwoording van de steunmaatregelen. Met onze webpublicatie *Coronarekening* ([www.rekenkamer.nl/coronarekening](http://www.rekenkamer.nl/coronarekening)) brengen we in kaart welke maatregelen 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.

De minister van LNV is beleidsmatig verantwoordelijk voor 7 fiscale regelingen.<sup>3</sup> De Landbouwwijstelling in de winstsfeer is hiervan de meest omvangrijke fiscale regeling. In dit rapport presenteren we de resultaten van ons onderzoek naar de doeltreffendheid van dit instrument van de minister.

Vanuit het Diergezondheidsfonds betalen bepaalde landbouwsectoren, het Ministerie van LNV en de Europese Unie mee aan het vroegtijdig opsporen en bestrijden van ernstige besmettelijke dierziekten. In dit rapport presenteren we de resultaten van ons onderzoek naar de financiering van de ruiming van de met corona besmette nertsen.

# 3.

## Financiële informatie

In dit hoofdstuk bespreken we de resultaten van ons onderzoek naar de financiële verantwoordingsinformatie in het *Jaarverslag 2020* van het Ministerie van LNV en het DGF.

Wij werken zoveel mogelijk conform de internationale controlestandaarden voor rekenkamers (International Standards of Supreme Audit Institutions, ISSAIs). We houden daarbij rekening met het controlebestel waarin de Auditdienst Rijk (ADR) als intern controleur het jaarverslag certificeert. Voor haar oordeel maakt de Algemene Rekenkamer daarom zoveel mogelijk gebruik van de resultaten van de werkzaamheden van de ADR conform de Comptabiliteitswet 2016.

Als gevolg van de invloed van de coronacrisis op de (werk)omstandigheden heeft de Algemene Rekenkamer een beperkt deel van de werkzaamheden risicogericht moeten bijstellen in de afrondende fase van de controle. Die bijstelling heeft voornamelijk betrekking op de controle van delen van de saldibalans en de toets op de verslaggevingsvereisten. Echter, door mede gebruik te maken van de werkzaamheden van de Auditdienst Rijk in aanvulling op onze eigen werkzaamheden gedurende het jaar, hebben wij een voldoende basis voor onze financiële oordelen.

We geven oordelen over de rechtmatigheid, betrouwbaarheid en ordelijkheid van de financiële verantwoordingsinformatie. Dat doen we in § 3.1 op totaalniveau, in § 3.2 op artikelniveau en voor het Diergezondheidsfonds in § 3.3. In onderstaande figuren zijn onze oordelen weergegeven.

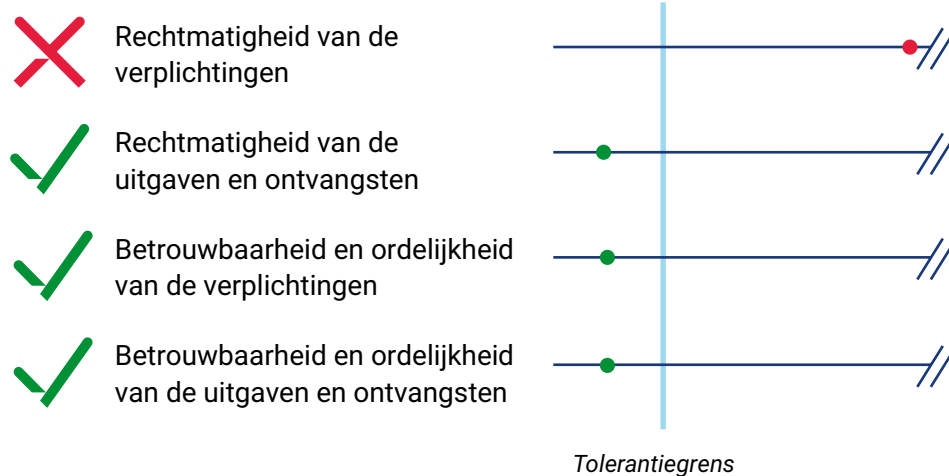
Figuur 3 Financieel oordeel bij het Jaarverslag 2020

## Financieel oordeel bij het Jaarverslag 2020 van het Ministerie van LNV



De financiële verantwoordingsinformatie in het Jaarverslag 2020 van het Ministerie van LNV voldoet op totaalniveau aan de daaraan te stellen eisen, zoals opgenomen in de Comptabiliteitswet 2016 en de Rijksbegrotingsvoorschriften, met uitzondering van de rechtmatigheid van de verplichtingen.

### Op totaalniveau



### Op artikelniveau

- Artikel 11: fouten en onzekerheden in de rechtmatigheid van de verplichtingen van € 230,7 miljoen.

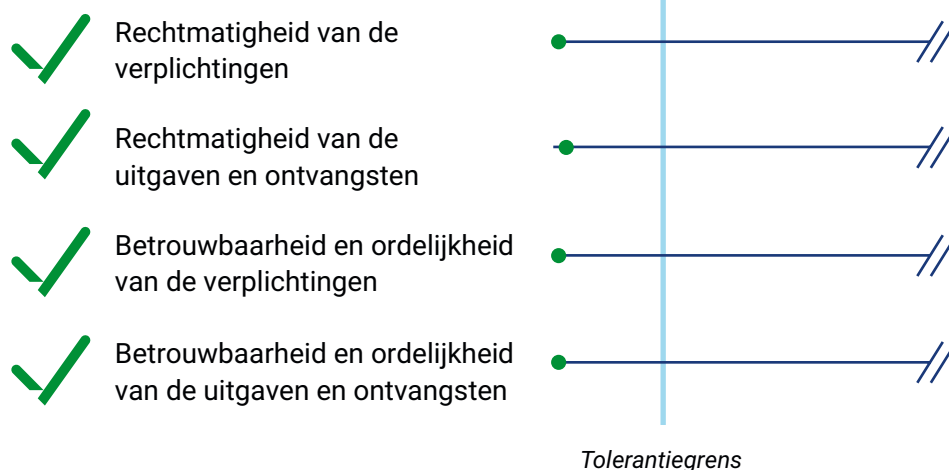
**Figuur 4** *Financieel oordeel bij het Jaarverslag 2020*

## Financieel oordeel bij het Jaarverslag 2020 van het DGF



De financiële verantwoordingsinformatie over het DGF die is opgenomen in het Jaarverslag 2020 van het Ministerie van LNV voldoet op totaalniveau aan de daaraan te stellen eisen, zoals opgenomen in de Comptabiliteitswet 2016 en de Rijksbegrotingsvoorschriften.

### Op totaalniveau



Gedetailleerde informatie over de geconstateerde fouten en onzekerheden in de verplichtingen en in de uitgaven en ontvangsten staat in afzonderlijke overzichten in bijlage 1.

### 3.1 Oordeel over de financiële verantwoordingsinformatie op totaalniveau

In deze paragraaf geven wij ons oordeel over de financiële verantwoordingsinformatie op totaalniveau.

De financiële verantwoordingsinformatie in het *Jaarverslag 2020* van het Ministerie van LNV:

- is op totaalniveau rechtmatig, met uitzondering van fouten en onzekerheden in de rechtmatigheid van de verplichtingen;
- op totaalniveau betrouwbaar en ordelijk en voldoet aan de regels voor het inrichten van de jaarverslagen.

Wij geven dit oordeel onder het voorbehoud dat de Staten-Generaal goedkeuring zullen verlenen aan de slotverschillen waarin alle geraamde uitgaven, verplichtingen en ontvangsten uit de begroting van het Ministerie van LNV (begrotingshoofdstuk XIV) in overeenstemming zijn gebracht met de uiteindelijk gerealiseerde bedragen.

### **Fouten en onzekerheden in de rechtmatigheid op het totaalniveau van de verplichtingen**

De tolerantiegrens voor fouten en onzekerheden met betrekking tot de rechtmatigheid van het totaal van de aangegane verplichtingen is overschreden. De fout bedraagt € 233,9 miljoen en heeft voornamelijk betrekking op de comptabele onrechtmatigheid ad € 228,6 miljoen als gevolg van het niet-naleven van artikel 2.27 van de Comptabiliteitswet 2016 (CW). Het foutbedrag van € 233,9 miljoen overschrijdt de tolerantiegrens voor de verplichtingen van € 46,9 miljoen.

De hoofdregel in artikel 2.27 CW is dat een minister niet mag beginnen met het uitvoeren van nieuw beleid voordat het parlement de bijbehorende begroting heeft goedgekeurd. Alleen als er sprake is van spoedeisend belang mag daarvan worden afgeweken. Voorwaarde is daarbij dat beide Kamers vooraf worden geïnformeerd. Voor de getroffen coronacrisismaatregelen (sierteelt, fritesaardappelensector, visserij en aquacultuur) was er volgens de minister sprake van spoedeisend belang en is de Tweede Kamer tijdig, dus voor de start van de uitvoering van de regelingen, geïnformeerd door de minister. De Eerste Kamer is niet vooraf geïnformeerd, maar wel nadien. Dit is in strijd met artikel 2.27 CW.

#### **Voorbehoud slotverschillen – nog door de Staten-Generaal te autoriseren budgetten**

Het bedrag aan verplichtingen dat in het *Jaarverslag 2020* van het Ministerie van LNV is opgenomen omvat € 60,9 miljoen aan overschrijdingen op het begrotingsartikel 12. Het bedrag aan uitgaven omvat € 7,1 miljoen aan overschrijdingen op het begrotingsartikel 12. Gaan de Staten-Generaal niet akkoord met de daarmee samenhangende slotverschillen, dan moeten wij onze oordelen over de financiële verantwoordingsinformatie mogelijk herzien.

## 3.2 Oordeel over de financiële verantwoordingsinformatie op artikelniveau

In deze paragraaf geven wij ons oordeel over de financiële verantwoordingsinformatie op artikelniveau.

De financiële verantwoordingsinformatie in het *Jaarverslag 2020* van het Ministerie van LNV:

- is op artikelniveau rechtmatig, met uitzondering van artikel 11. In dit artikel hebben we fouten en onzekerheden geconstateerd in de rechtmatigheid van de verantwoording van verplichtingen, die de artikelgrens overschrijden;
- is op artikelniveau betrouwbaar en ordelijk en voldoet aan de regels voor het inrichten van de jaarverslagen.

### **Fouten en onzekerheden in de rechtmatigheid van begrotingsartikel 11 Een weerbaar, veerkrachtig en veilig agro-, voedsel- en visserijsysteem**

De tolerantiegrens voor fouten en/of onzekerheden met betrekking tot de rechtmatigheid van de verantwoording van verplichtingen op artikel 11 is overschreden. De fout bedraagt € 230,7 miljoen.<sup>4</sup> Deze fout wordt met name veroorzaakt door de comptabele onrechtmatigheid van € 228,6 miljoen als gevolg van het niet-naleven van artikel 2.27 CW. Het foutbedrag van € 230,7 miljoen<sup>5</sup> overschrijdt de tolerantiegrens<sup>6</sup> voor de verplichtingen op artikel 11 van € 77,9 miljoen.

## 3.3 Oordeel over de financiële informatie van het Diergezondheidsfonds

In deze paragraaf geven wij ons oordeel over de financiële verantwoordingsinformatie over het Diergezondheidsfonds die is opgenomen in het *Jaarverslag 2020* van het Ministerie van LNV.

### **3.3.1 Oordeel over de financiële verantwoordingsinformatie op totaalniveau**

De financiële verantwoordingsinformatie over het Diergezondheidsfonds die is opgenomen in het *Jaarverslag 2020* van het Ministerie van LNV:

- is op totaalniveau rechtmatig;
- is op totaalniveau betrouwbaar en ordelijk en voldoet aan de regels voor het inrichten van de jaarverslagen.

### 3.3.2 Oordeel over de financiële verantwoordingsinformatie op artikelniveau

De financiële verantwoordingsinformatie over het Diergezondheidsfonds die is opgenomen in het *Jaarverslag 2020* van het Ministerie van LNV:

- is op artikelniveau rechtmatig;
- is op artikelniveau betrouwbaar en ordelijk en voldoet aan de regels voor het inrichten van de jaarverslagen.



# 4. Bedrijfsvoering

In dit hoofdstuk bespreken we de resultaten van ons onderzoek naar de bedrijfsvoering van het Ministerie van LNV. We beschrijven kort in hoeverre de situatie is veranderd vergeleken met 2019 en we staan stil bij enkele belangrijke ontwikkelingen in de bedrijfsvoering van het ministerie (§ 4.1). Aansluitend geven we een oordeel over de bedrijfsvoering (§ 4.2). In de daaropvolgende paragrafen beschrijven we de (opgeloste) onvolkomenheden meer in detail en bespreken we belangrijke risico's en aandachtspunten. We sluiten dit hoofdstuk af met ons oordeel over de totstandkoming van de informatie over de bedrijfsvoering die de minister van LNV in haar jaarverslag verstrekt (§ 4.6).

## 4.1 Ontwikkelingen in de bedrijfsvoering

De bedrijfsvoering heeft in 2020 onder druk gestaan door het met spoed opstellen en uitvoeren van de verschillende coronacrisismaatregelen. Dat dit is gelukt, terwijl ook de eigen medewerkers vanwege het coronavirus thuis aan het werk waren, is een compliment waard. Bij ons onderzoek hebben wij geconstateerd dat de coronacrisismaatregelen beheerst zijn uitgevoerd en dat afgewogen risico's zijn genomen in de afweging tussen de spoed van de uitbetalingen en controle op het voldoen aan de voorwaarden. Wij hebben geen grote tekortkomingen geconstateerd, maar doen wel een aantal aanbevelingen.

De afrekening van de subsidies vindt voor een groot deel in 2021 plaats. Tegelijkertijd lopen regelingen door in 2021 en komen er nieuwe regelingen bij. De druk in 2021 zal dan ook groot zijn. Automatisering van het verleningsproces van de subsidies heeft

een grote rol gespeeld bij de ontvangst en afhandeling van de aanvragen. Dit is een goede zaak, maar de afhankelijkheid van IT is daarmee nog groter geworden. Daarom is het belangrijk om de beheersmaatregelen rond de IT-systemen, zoals het gebruikersbeheer en het wijzigingenbeheer, goed op orde te brengen. Dit vereist nog de nodige aandacht in 2021.

Ondanks de druk als gevolg van het uitvoeren van de coronacrisismaatregelen zijn er ook vorderingen gemaakt in de reguliere bedrijfsvoering. De onvolkomenheid in het subsidiebeheer van het kerndepartement is opgelost. Ook de NVWA heeft het financiële beheer rond het automatiseringssysteem INSPECT op orde gebracht. Het IT-landschap bij de NVWA vraagt nog wel aandacht in de komende jaren.

## 4.2 Oordeel over de bedrijfsvoering

In deze paragraaf geven wij ons oordeel over de bedrijfsvoering van het Ministerie van LNV.

De onderdelen van de bedrijfsvoering van het Ministerie van LNV die wij hebben onderzocht, voldeden in 2020 aan de gestelde eisen, met uitzondering van 1 onvolkomenheid.

**Figuur 5** Onvolkomenheden bij Ministerie van LNV (XIV)

### Onvolkomenheden bij Ministerie van LNV

Nieuwe onvolkomenheden	2017	2018	2019	2020
1. Autorisatiebeheer Oracle EBS				✗
<b>Opgeloste onvolkomenheden</b>				
2. Subsidiebeheer kerndepartement		✗	✗	✓
3. Financiële projectbeheersing INSPECT bij NVWA			✗	✓

✗	Onvolkomenheid	▶	Er is in het afgelopen jaar ontwikkeling aangetoond in het oplossen van de onvolkomenheid
✗	Ernstige onvolkomenheid		Er is in het afgelopen jaar weinig/geen ontwikkeling aangetoond in het oplossen van de onvolkomenheid
✓	Opgelost: de maatregelen die zijn uitgevoerd om de onvolkomenheid op te lossen, werken		

## 4.3 Onvolkomenheid autorisatiebeheer Oracle EBS

Het autorisatiebeheer van het financiële systeem dat het ministerie gebruikt, Oracle EBS, is onvoldoende op orde. Het autorisatiebeheer regelt de rechten (autorisaties) in het IT-systeem. Dat wil zeggen: welke medewerkers welke activiteiten mogen verrichten, in welke delen van het systeem. Dit is belangrijk vanuit het oogpunt van informatiebeveiliging, integriteit van gegevens, maar ook vanuit de zorg voor de betrouwbaarheid van de financiële informatie in het jaarverslag. Voor dat laatste is functiescheiding van belang. Bijvoorbeeld: een medewerker die betalingen mag verrichten, mag deze niet zelf ook registreren. Zo wordt voorkomen dat gefraudeerd wordt met geld en dit niet zichtbaar is in de cijfers. Dit is een functiescheidingsconflict.

Het Ministerie van Economische Zaken en Klimaat (EZK), dat de IT-technische en beheersmatige randvoorwaarden voor een goed autorisatiebeheer door het Ministerie van LNV moet scheppen is al sinds 2015 bezig om het autorisatiebeheer van Oracle EBS op orde te krijgen. Het ministerie heeft in 2020 een handboek gemaakt met een nieuwe aanpak voor het gebruikersbeheer van Oracle EBS. In dit handboek is onder andere beschreven wie op welke manier beheersmaatregelen moet uitvoeren. Onderdeel van de nieuwe aanpak is ook een verbeterde inrichting van de standaard-autorisaties. Maar deze verbeteringen zijn niet toereikend om de tekortkomingen in het autorisatiebeheer op te lossen.

Belangrijke tekortkomingen die wij in 2020 geconstateerd hebben zijn:

- Rollen in Oracle EBS zijn niet gekoppeld aan de functie van een medewerker, waardoor niet is gewaarborgd dat aan medewerkers met dezelfde functie ook dezelfde rollen worden toegekend.
- Functiescheidingsconflicten en het intrekken van rechten zijn onvoldoende gecontroleerd. Zo zijn rechten na vertrek niet tijdig ingetrokken.
- Groepsaccounts zijn nog toegestaan. Voor de accounts worden wachtwoorden gedeeld en het is niet controleerbaar wie welke handelingen heeft uitgevoerd.
- Het is mogelijk autorisaties bij afwezigheid te delegeren, waardoor functiescheidingsconflicten kunnen ontstaan.

### **Aanbeveling**

Het Ministerie van LNV maakte in 2020 gebruik van Oracle EBS dat bedrijfsprocessen op het kerndepartement automatiseert. Het Ministerie van EZK is eigenaar van dit systeem. We bevelen de minister van EZK aan om het autorisatiebeheer op orde te brengen door de gesignaleerde tekortkomingen in het autorisatiebeheer op te lossen en ervoor te zorgen dat de beheersmaatregelen – ook bij de diensten – aantoonbaar

en controleerbaar worden uitgevoerd. In ons rapport *Resultaten verantwoordingsonderzoek 2020 bij het Ministerie van EZK (XIII)* lichten we dit nader toe.

Wij bevelen de minister van LNV aan om als opdrachtgever de oplossing van de tekortkomingen kritisch te volgen en ervoor te zorgen dat het Ministerie van LNV en zijn uitvoeringsorganisaties de diensts specifieke beheersmaatregelen aantoonbaar en controleerbaar uitvoeren.

## 4.4 Opgeloste onvolkomenheden

### 4.4.1 Subsidiebeheer kerndepartement

De minister van LNV heeft in 2020 op meerdere punten verbeteringen doorgevoerd in het subsidiebeheer. Het ministerie heeft de werking van het reviewbeleid aangetoond, waarbij de uitkomsten van de reviews van de ADR uit 2019 (en eerder) zijn geëvalueerd en betrokken bij de reviewselectie voor 2020. Wel vragen wij nog aandacht voor een zichtbare audittrail in het subsidiedossier bij de opvolging van de ADR-bevindingen en eventuele herstelacties.

De verbetering van de projectadministratie van subsidieprojecten is ook in voldoende mate opgepakt. Het ministerie past een aparte administratie van de projectsubsidies alleen toe bij instituten met een gering aantal projecten. In alle andere gevallen zijn afspraken gemaakt over de jaarlijkse afrekening van projecten.

De overige in het verantwoordingsonderzoek 2019 geconstateerde tekortkomingen zijn nog niet opgelost. We zien nog steeds de volgende tekortkomingen:

- Dossiervorming: de opgestelde subsidieleidraad is niet bij alle dossierhouders bekend en dwingt uniforme dossiervorming niet af.
- Subsidievoorwaarden: het gebruik van de opgestelde standaardmodellen voor eenduidige subsidievoorwaarden is niet verplicht gesteld.
- Doorschuiven middelen: het opgestelde verantwoordingsformat voor de verantwoording van overschotten bij instituten voor toegepast onderzoek is nog niet geformaliseerd.

Deze resterende punten ter verbetering van het subsidieproces hebben in 2020 niet geleid tot omvangrijke onrechtmatigheden en onzekerheden bij het Ministerie van LNV. Bovendien blijven deze punten onder de aandacht van het Ministerie van EZK, aangezien dit ministerie daar primair verantwoordelijk voor is. Daarom wordt bij het Ministerie van EZK de onvolkomenheid voor het subsidiebeheer nog gehandhaafd. De onvolkomenheid in het subsidiebeheer bij het kerndepartement LNV is opgelost. Een aandachtspunt resteert voor de overgebleven tekortkomingen. Ook blijft er een

aandachtspunt bestaan voor de zichtbare vastlegging van de opvolging van de ADR-bevindingen en eventuele herstelacties van het reviewbeleid. Deze tekortkomingen zullen wij in onze toekomstige onderzoeken meenemen. De opgeloste punten ten aanzien van het subsidiebeheer blijven wij ook monitoren.

#### **4.4.2 Financiële projectbeheersing INSPECT bij LNV**

In 2020 heeft de NVWA een grote inspanning geleverd om onze aanbevelingen uit het verantwoordingsonderzoek 2019 op te volgen. De herbezinning is afgerond en er is een toekomstbesluit over INSPECT genomen. INSPECT als ICT-systeem bestaat niet meer. De NVWA heeft de nettoboekwaarde van INSPECT van € 25,3 miljoen per 1 januari 2020 toegerekend aan meerdere basisvoorzieningen. Dit is op een transparante wijze uitgevoerd. De basisvoorzieningen zullen als zelfstandige systemen doorgaan en worden ook apart doorontwikkeld. De componenten die niet meer in gebruik waren, zijn afgewaardeerd.

De ontwikkelkosten gemoeid met de verdere doorontwikkeling van de basisvoorzieningen worden per systeem geregistreerd, zodat de NVWA voortaan aan de verslaggevingsregels voor een betrouwbare waardebeoordeling kan voldoen op het moment dat er onverhoopt opnieuw een herwaardering van een systeem doorgevoerd moet worden. Het is belangrijk dat deze wijze van registreren ook in de toekomst voor alle zelfontwikkelde ICT-systemen wordt voortgezet.

De inzichten en lessen uit de technologische herbezinning hebben geleid tot het opstellen van een nieuw IV/ICT-actieplan. Dit plan geeft aan hoe het IT-landschap van de NVWA zich de komende periode (2020-2022) verder gaat ontwikkelen, waarbij de NVWA zich heeft voorgenomen toekomstige vernieuwing in kleine en beheersbare stappen uit te voeren.

### **4.5 Belangrijke risico's en aandachtspunten in de bedrijfsvoering**

De minister van LNV heeft verschillende maatregelen genomen voor ondersteuning van ondernemingen die schade leiden door de coronapandemie. In ons onderzoek hebben wij in het bijzonder aandacht besteed aan de uitvoering van de Regeling tegemoetkoming land- en tuinbouwondernemers COVID-19 (onderdeel sierteelt) en de Regeling maatregelen Sars-CoV-2 bij nertsen. Wij hebben onderzocht of de voor deze regelingen verantwoorde uitgaven en verplichtingen betrouwbaar, ordelijk en rechtmatig zijn. Daarnaast hebben we onderzocht of het financieel beheer van deze maatregelen voldoet aan de Comptabiliteitswet 2016 en de onderliggende regelgeving.

## 4.5.1 Tegemoetkoming land- en tuinbouwondernemers COVID-19

Op 17 maart 2020 kondigde het kabinet het Noodpakket banen en economie aan. Bij dit pakket zit een voorstel voor een begrotingswijziging van de minister van LNV. Voor de land- en tuinbouwsector komt een tijdelijke gunstiger borgstelling voor werkkapitaal onder de regeling Borgstelling MKB-Landbouwkredieten (BL), om de liquiditeitsproblemen te verlichten. De minister houdt rekening met meer verlies-declaraties als gevolg van faillissementen en daarom verhoogt ze de uitgaven met € 10 miljoen in 2020. Verder zijn de heffing van de energiebelasting en de heffing van Opslag Duurzame Energie (ODE) voor bedrijven tijdelijk uitgesteld. Dit geldt voor de tweede, derde en vierde belastingschijf.

### Motivatie aparte regeling

Meer in het algemeen kunnen landbouwbedrijven – naast de Regeling tegemoetkoming land- en tuinbouwondernemers COVID-19 – gebruikmaken van de volgende steunmaatregelen in verband met de coronacrisis:

- Versoepeling Garantie Ondernemingsfinanciering (GO);
- Tegemoetkoming Ondernemers Getroffen Sectoren COVID-19 (TOGS);
- Tijdelijke Noodmaatregel Overbrugging voor Werkgelegenheid (NOW);
- Tijdelijke overbruggingsregeling zelfstandig ondernemers (Tozo).

Bedrijven moeten zoveel mogelijk van die generieke regelingen gebruikmaken. Als dat onvoldoende blijkt, kan een minister besluiten specifieke steun te geven, mits hij dit onderbouwt (Ministerie van EZK, 2020a).

In het Integraal afwegingskader voor beleid en regelgeving (IAK) staat het volgende. Als overheidsinterventie noodzakelijk is, moet het ministerie onderzoeken of de gekozen doelen ook kunnen worden bereikt door bestaande instrumenten aan te passen of beter te gebruiken. Naast de coronaspecifieke regelingen zijn er meer dan 30 regelingen<sup>7</sup> waarvan landbouwondernemingen gebruik kunnen maken.

Binnen een maand na het eerste noodpakket, op 15 april 2020, kondigde de minister van LNV aanvullende maatregelen aan. Het eerste noodpakket schiet volgens de minister van LNV tekort voor de sierteelt- en voedingstuinbouwsector in de periode van 12 maart 2020 tot en met 11 juni 2020 en de bestaande regelingen bieden ook niet voldoende soelaas. Aanvullende steun op het noodpakket van het kabinet, wordt besproken in de ‘financieel-economische vijfhoek’, op ambtelijk en op politiek niveau. In dit overleg heeft de minister van LNV de aanvullende steun voor de sierteeltsector, voedingstuinbouw en fritesaardappelensector schriftelijk toegelicht. Om de urgentie van specifieke maatregelen voor deze bedrijven aan te geven, gebruikt de minister

informatie van banken. Voor de solvabiliteitspositie van de sector wordt ook verwezen naar cijfers van een bank. De minister vermeldt geen andere bron die deze informatie van de banken bevestigt.

### Criterion

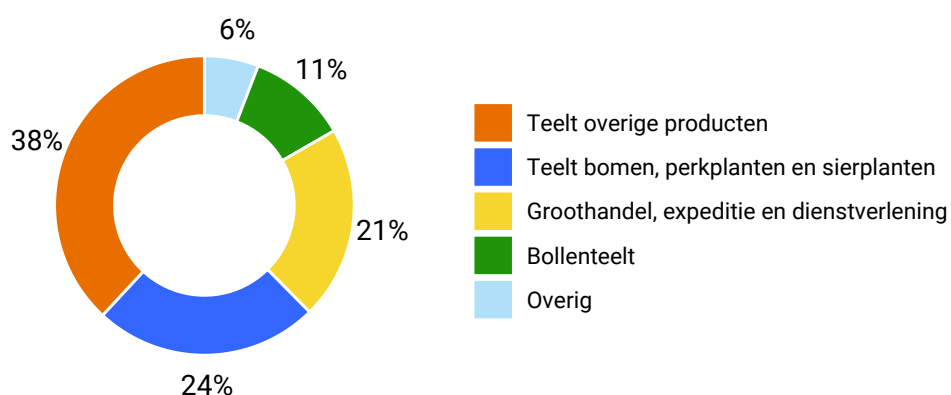
Op 8 mei 2020 werd de Regeling tegemoetkoming land- en tuinbouwondernemers COVID-19 in de *Staatscourant* gepubliceerd. Bedrijven die gebruik wilden maken van de regeling moesten voldoen aan het volgende criterium, dat bestaat uit deze 3 eisen:

- De productie gaat door, maar er wordt nauwelijks omzet gemaakt.
- De bedrijfsproducten zijn bederfelijk en dus slecht of niet houdbaar en er zijn geen of weinig alternatieve toepassingsmogelijkheden.
- Het bedrijf heeft in maart, april en mei een grote seizoenspiek in productie, personeelsbezetting en omzet.

Dit criterium is opgenomen in artikel 2, lid 1, sub b van de regeling. In artikel 1 (begripsbepalingen) staan de sectoren genoemd die vallen onder de definitie 'gedupeerde onderneming'. Voor de Regeling tegemoetkoming land- en tuinbouwondernemers COVID-19 kwamen niet alleen land- en tuinbouwbedrijven in aanmerking. Ook groothandels en wegtransporteurs die voor deze bedrijven werkten, konden gebruikmaken van de regeling, mits ze aan de eisen voldeden. Van de toegekende subsidies aan de sierteeltsector (€ 206 miljoen) gaat een vijfde (€ 43,2 miljoen) naar deze groothandels en wegtransporteurs. Figuur 6 geeft aan waar vooralsnog de toegekende subsidies naartoe gaan.

**Figuur 6** *Bedrag per sector in procenten van totaal sierteelt en voedingstuinbouw*

#### Verdeling subsidiebedrag over sectoren in sierteelt en voedingstuinbouw



Bron: Data RVO aangeleverd op 4 februari 2021 over geheel het jaar 2020. Bewerking Algemene Rekenkamer

### **Voorschotten en terugvorderingen**

De Regeling tegemoetkoming land- en tuinbouwondernemers COVID-19 (onderdeel sierteelt) is bedoeld voor ondernemers die in de periode van 12 maart tot en met 11 juni 2020 meer dan 30% verlies van omzet of brutowinst hebben in vergelijking met dezelfde periode in 2019. De regeling wordt uitgevoerd door RVO. Van deze regeling hebben 1.622 ondernemingen gebruikgemaakt. 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. Het ministerie vordert de teveel betaalde subsidie terug.

### **Informeren Staten-Generaal**

De Regeling tegemoetkoming land- en tuinbouwondernemers COVID-19 is in uitvoering genomen voordat de daarbij behorende begrotingswet is aangenomen. Zoals we in hoofdstuk 3 hebben aangegeven, vergat de minister de Eerste Kamer daarover vooraf schriftelijk te informeren. Hiermee is artikel 2.27 van de Comptabiliteitswet 2016 overtreden. Dit betekent dat er sprake is van een comptabele onrechtmatigheid voor de verplichtingen van € 225,1 miljoen. Het niet tijdig informeren van de Eerste Kamer is ook een tekortkoming in het financieel beheer en het begrotingsbeheer.

### **Toegang tot de regeling**

Ondernemers konden alleen gebruikmaken van de sierteeltregeling als zij onder de juiste SBI-code van de hoofdactiviteit geregistreerd stonden bij de Kamer van Koophandel. Deze registratie bleek achteraf niet altijd meer actueel te zijn, omdat bijvoorbeeld een verschuiving heeft plaatsgevonden tussen de hoofd- en nevenactiviteiten. Een deel van de doelgroep zou hierdoor ten onrechte niet worden toegelaten tot de regeling. Daarom konden ondernemers die te maken hadden met een onjuiste registratie van de SBI-code en met hun nevenactiviteit wel voldeden, alsnog bij RVO een verzoek indienen om toegang te krijgen tot de regeling. Op deze verzoeken werden handmatige controles uitgevoerd door RVO. In onze controle constateren we dat een deel van de doelgroep is toegelaten tot de regeling op basis van gegevens van brancheorganisaties. De controle op het terecht toelaten van deze bedrijven tot de regeling is door RVO niet zichtbaar vastgelegd en voor ons niet controleerbaar. Dit geldt voor circa 170 aanvragen.

### **Verantwoording**

Bij de vaststelling van de subsidies in het kader van de sierteeltregeling ontvangt het ministerie een verantwoordingsproduct van de subsidieontvangers. De vorm van het verantwoordingsproduct is afhankelijk van de omvang van het subsidiebedrag. Dit geven we weer in tabel 3.



**Tabel 3** Verantwoordingsproducten bij verschillende subsidiebedragen

Omvang subsidiebedrag	Verantwoordingsproduct
Aanvragen < € 25.000	Eigen verklaring
Aanvragen € 25.000- € 125.000	Derdenverklaring
Aanvragen > € 125.000 (niet-controleplichtig)	Samenstellingsverklaring (accountant)
Aanvragen > € 125.000 (controleplichtig)	Rapport van feitelijke bevindingen (accountant)

Wij constateren een aandachtspunt ten aanzien van het reviewbeleid bij de sierteeltregeling. De reden is dat de controle van het ministerie op de kwaliteit van de verantwoordingsproducten waarbij derden en accountants betrokken zijn, nog niet is uitgewerkt. Bij de sierteeltregeling worden andere verantwoordingsproducten gevraagd dan gebruikelijk is bij andere subsidieregelingen van het Ministerie van LNV (meestal een controleverklaring). Daarnaast steunt het ministerie op werkzaamheden van accountants en derden die mogelijk niet eerder in een review van het ministerie zijn betrokken en waarvan de kwaliteit van hun werk niet bekend is bij het ministerie.

#### **Aanbeveling**

Wij bevelen het ministerie aan om het reviewbeleid voor de Regeling tegemoetkoming land- en tuinbouwondernemers COVID-19 verder uit te werken en specifiek te maken.

#### **4.5.2 Ruimen van met corona besmette nertsen**

Ook dieren kunnen besmet raken met corona. Op meerdere nertsbedrijven in Nederland zijn nertsen besmet geraakt. Sinds 20 mei 2020 is corona bij nertsen een meldingsplichtige ziekte. De minister van LNV kan alle bevoegdheden op basis van de Gezondheids- en welzijnswet voor dieren inzetten voor preventie en bestrijding van deze ziekte. Een van de maatregelen die ze kan nemen, is de dieren te laten doden. Op 3 juni 2020 meldden de ministers van VWS en LNV aan de Tweede Kamer dat zij alle besmette-nertsbedrijven ruimen. De ministers baseren dit besluit op de risico's voor de volksgezondheid, zoals deze zijn beoordeeld door het *Outbreak Management Team Zoönosen* (OMT-Z).

#### **Dierenwelzijn**

De NVWA en de Welzijnscommissie Dierziekten zien toe op dierenwelzijn tijdens de bestrijding van dierziekten. Wij constateren dat de NVWA alert is op dierenwelzijn. De Welzijnscommissie Dierziekten is bij een aantal ruiming van nertsen aanwezig geweest, vooral in het begin. De commissie heeft ter plekke en na afloop advies gegeven aan de NVWA over aanpassingen in de werkwijzen omwille van het dierenwelzijn. Ook heeft de minister maatregelen getroffen om welzijnsproblemen te

beperken. Met het oog op het dierenwelzijn heeft de minister op 10 juli 2020 het vervoer van pups onder voorwaarden toegelaten, zodat de kooien niet overvol zouden raken.

De Welzijnscommissie Dierziekten moet uiterlijk binnen 3 maanden na het beëindigen van een dierziektecrisis een schriftelijk eindrapport uitbrengen aan de minister van LNV over de gehele crisisperiode. De commissie heeft in juli 2020 een samenvatting van haar bevindingen gemaakt. De ministers van VWS en LNV hebben dit naar de Tweede Kamer gestuurd. Dat is ruim op tijd.

Wij merken overigens op dat niets is vastgelegd over de evaluatie van de Welzijnscommissie Dierziekten zelf.

### **Publieke uitgaven en dekking**

Dat de overheid zieke dieren laat ruimen, is al vaak gebeurd. Hoewel er voor elke bekende dierziekte specifieke draaiboeken bestaan, zijn er in het werkproces 3 standaardonderdelen met gevolgen voor publieke uitgaven:

- afhandeling schade en uitkeren tegemoetkoming;
- administratieve handelingen om vast te stellen hoeveel dieren er geruimd worden en hoeveel materieel hiervoor nodig is;
- aanbesteding en betaling van diensten.

#### *Tegemoetkoming in de schade*

Het merendeel van de kosten die de minister van LNV maakte door de corona-besmetting van nertsen, heeft betrekking op de daadwerkelijke bestrijding van de besmettingen onder nertsen: de schadevergoedingen aan nertsenhouders en de bestrijdingskosten. Nertsenhouders ontvingen een tegemoetkoming voor ruiming van hun dieren. In 2020 is € 58,8 miljoen betaald aan nertsenhouders via het Diergezondheidsfonds (DGF). Daarnaast zijn via het DGF € 3,4 miljoen aan kosten uitbetaald. Het gaat om kosten voor de onderzoeken om vast te stellen of nertsen op een locatie besmet waren en kosten voor de ruiming van de besmette nertsen.

Voor de tegemoetkoming in de schade van de gedode nertsen, waren de marktprijzen van 2018/2019 het uitgangspunt. Toen de nertsen werden geruimd, waren de marktprijzen van het seizoen 2019/2020 nog niet bekend.

De overheid financiert deze tegemoetkoming via het DGF. Nertsenhouders leveren zelf geen bijdrage aan het DGF. De Gezondheids- en welzijnswet voor dieren bepaalt dat de eigenaar een tegemoetkoming in de schade ontvangt uit het DGF als zieke of

verdachte dieren worden gedood om een besmettelijke dierziekte te bestrijden. Deze tegemoetkoming is niet gekoppeld aan een bijdrage van een sector aan het DGF. De achterliggende gedachte is dat een beroepsmatige dierhouder zich niet gehinderd mag voelen om een verdenking van een dierziekte te melden en om mee te werken aan een ruiming van zijn bedrijf als dat nodig is. De minister van LNV heeft tijdens de coronacrisis wel overwogen om de nertsenhouderij een eigen bijdrage te vragen in de kosten voor monitoring, onderzoek van overleden nertsen<sup>8 9</sup>, bestrijding en ruiming van besmette bedrijven, zoals ook gebeurt bij andere sectoren (rund, varken, schaaap, geit en pluimvee). Maar uiteindelijk besloot ze dat dit niet meer opportuun was, gezien het besluit om op korte termijn te stoppen met de nertsenhouderij in Nederland.

#### *Inzet materieel en personeel*

In januari 2021 schatte het Ministerie van LNV dat NVWA-veldmedewerkers ongeveer 7.300 uur hebben besteed aan de nertsenruiming. Daarnaast heeft het NVWA-incident- & crisiscentrum ongeveer 3.000 tot 4.000 overuren gemaakt. Al deze uren worden betaald uit het Diergezondheidsfonds.

Met de leveranciers van de nertsenruiming heeft IUC/EZK in opdracht van DGF inkoopcontracten afgesloten voor het inzetten van materieel en personeel voor het vangen en vergassen van de nertsen. Het DGF heeft hierbij gekozen voor de aanbestedingsprocedure genaamd 'onderhandelingsprocedure zonder voorafgaande bekendmaking'. Deze procedure is volgens de aanbestedingsregels toegestaan indien sprake is van dwingende spoed. Ondanks dat wij begrip hebben voor het feit dat de ruiming in deze omstandigheden zo spoedig mogelijk uitgevoerd moesten worden en de keuze voor deze procedure op dat moment de enige mogelijkheid was, is het belangrijk om de gekozen aanbestedingsprocedure voldoende te motiveren en te onderbouwen met relevante stukken in het inkoopdossier. Wij constateren tekortkomingen in de motivering en de dossiervorming van de gekozen procedure.

Ook ontvingen de nertsenhouders waarvan de bedrijven werden geruimd, een inkoopopdracht voor inzet van menskracht en materieel. Met hen is een uurtarief afgesproken van € 45 (maandag tot en met vrijdag van 6 tot 18 uur).<sup>10</sup> Deze afspraak en de onderbouwing zijn niet terug te vinden in de documenten. Wageningen Livestock Research geeft in het KWIN (Kwantitatieve Informatie Veehouderij 2020-2021) een uurtarief van € 18,60 aan voor allround diervverzorgers, werkzaam op alle soorten agrarische bedrijven waar dieren worden gehouden. Deze diervverzorgers kunnen ook specialistische werkzaamheden verrichten.

### **Overtreding maximum aantal nertsen**

De nertsenhouders ontvingen voor geruimde dieren en producten een vergoeding. Deze vergoeding is gebaseerd op de marktwaarde van moederdieren, fokreuen en pups. Wij hebben vastgesteld dat er een vergoeding is betaald voor *alle* geruimde nertsen. Er is ook betaald voor nertsen die niet waren toegestaan volgens de omgevingsvergunning en de Wet verbod pelsdierhouderij. Vóór de ruiming wist de minister van LNV uit de NVWA-rapporten dat dit verbod niet voor 100% werd nageleefd. De NVWA heeft de aantallen dieren zoals vermeld in de taxatierapporten, vergeleken met de aantallen die maximaal gehouden mochten worden. De NVWA heeft vervolgens geconstateerd dat er bedrijven zijn die meer nertsen hielden dan mocht. De omvang van het bedrag dat hiermee is gemoeid, is niet vastgesteld.

Volgens de minister biedt de Gezondheids- en welzijnswet voor dieren geen ruimte om te korten op de vergoeding voor dieren die boven het maximum toegestane aantal worden gehouden. Dit korten op de vergoeding gebeurt bijvoorbeeld ook niet bij het ruimen van varkens vanwege varkenspest en het ruimen van koeien vanwege BSE, als meer varkens en koeien worden aangetroffen dan waarvoor de eigenaar dierrechten of fosfaatrechten heeft. De minister heeft wel aangifte gedaan bij het Openbaar Ministerie (OM) van het vermoeden dat bij bepaalde nertsenbedrijven het toegestane aantal nertsen is overschreden.

### **Aanbeveling**

Wij doen de minister de aanbeveling om voor toekomstige ruiming van besmette dieren uitgangspunten voor financiële vergoedingen vast te stellen als er sprake is van:

- dieren die worden gehouden boven het wettelijk toegestane aantal dieren;
- sectoren die geen bijdrage leveren aan het Diergezondheidsfonds;
- sectoren en bedrijven die zelf werkzaamheden kunnen verrichten en/of voorzieningen inzetten voor de ruiming.

Voorts doen we de minister de aanbeveling om te allen tijde te zorgen voor een deugdelijke motivering en vastlegging in de inkoopdossiers ongeacht de gekozen aanbestedingsprocedure.

### **4.5.3 Uitvoerbaarheid coronacrisismaatregelen**

In het verantwoordingsonderzoek 2020 hebben wij rijksbreed onderzocht of de kwaliteit van het IT-beheer op orde is voor de uitvoering van de coronamaatregelen die van belang zijn voor de financiële verantwoording in de jaarverslagen. Wij concluderen dat het Ministerie van LNV en met name RVO in korte tijd een adequate IT-ondersteuning hebben kunnen opzetten en uitvoeren.

Uit ons onderzoek blijkt dat de coronacrisismaatregelen in goed overleg met de minister, de beleidsdirectie en RVO tot stand zijn gekomen. Daardoor was het relatief eenvoudig de regelingen te automatiseren met de bestaande IT-systemen. Ook konden de systemen snel worden aangepast om de maatregelen te ondersteunen. Grote wijzigingen in de IT-systemen waren niet nodig, met uitzondering van de applicatie UPNL die ingezet is voor de Regeling tegemoetkoming land- en tuinbouwondernemers COVID-19.

De geautomatiseerde controles die voor de afhandeling benodigd zijn, bestonden voor de coronacrisismaatregelen uit eenduidig te automatiseren regels. Er is voor de invoering van de coronacrisismaatregelen geen gebruikgemaakt van complexe algoritmes of *artificial intelligence*. Voor de Regeling tegemoetkoming land- en tuinbouwondernemers COVID-19 zijn nieuwe controles ontwikkeld. RVO heeft zelf tussentijds de juiste werking van de geautomatiseerde controles beoordeeld. Er zijn testen uitgevoerd op de juiste werking van geautomatiseerde controles voor de andere systemen (BCB, Allsolutions, FINDOS) als onderdeel van het wijzigingenbeheer.

### **Aanbeveling**

Na de hectiek in 2020 van het opzetten van de IT-ondersteuning voor de coronacrisismaatregelen, vragen wij in 2021 aandacht van de minister voor het structureel waarborgen van de goede werking van de betrokken IT-systemen. IT-beheerprocessen zoals autorisatiebeheer (wie mag wat doen in welke systemen) en het wijzigingenbeheer (aanpassingen in bijvoorbeeld de geautomatiseerde controles) zijn nodig om in continuïteit de goede werking van de systemen, de betrouwbaarheid van de data die ze generen en de juistheid van de beslissingen op subsidieaanvragen en afrekeningen te garanderen. Wij bevelen dan ook aan om in 2021 de belangrijke IT-beheerprocessen waaronder autorisatiebeheer, wijzigingenbeheer en beveiliging van componenten te laten toetsen op opzet, bestaan en werking en indien nodig verbetermaatregelen te treffen.

### **4.5.4 Omslag naar de kringlooplandbouw**

Land- en tuinbouwondernemers moeten hun brood kunnen verdienen zonder uitputting van de bodem, de watervoorraad en de voorraad grondstoffen en zonder uitstoot die bijdraagt aan de opwarming van de aarde. De visie van de minister van LNV op de omslag naar kringlooplandbouw in 2030 moet de land- en tuinbouwondernemers duidelijkheid geven over de te volgen koers. Het kabinet ziet deze visie als meetlat waarmee de rijksoverheid en andere beslissers beleidsplannen en voorstellen kunnen toetsen. In die visie is aangegeven dat plannen en dergelijke getoetst kunnen worden

onder meer aan de vraag of het dierenwelzijn is meegewogen (Ministerie van LNV, 2018a, 2018b). Lukte het de minister van LNV om die koers vast te houden tijdens de coronacrisis?

Uit ons onderzoek blijkt dat bij de coronamaatregelen niet altijd rekening is gehouden met de beleidsdoelstelling om een omslag te maken naar de kringlooplandbouw in 2030. De ene sector moest wel aan voorwaarden voldoen die raken aan de kringlooplandbouw, en de andere sector niet. We noemen 2 voorbeelden waarbij wel rekening is gehouden met voorwaarden die raken aan kringlooplandbouw. Ten eerste: bij de ruiming van nertsen die besmet waren met corona, moesten de fokkers rekening houden met dierenwelzijn. Ten tweede: Bedrijven die gebruikmaken van de stilligregeling en de compensatie voor viskwekerijen, mochten niet strafrechtelijk veroordeeld zijn voor een inbreuk op het milieurecht. Ook moeten ze ten minste tot 5 jaar na de subsidiebetaling het Gemeenschappelijk Visserijbeleid en het milieurecht volgen. Tot slot een voorbeeld waarbij kringlooplandbouw geen criterium was. Bij de Regeling tegemoetkoming land- en tuinbouwondernemers COVID-19 zijn geen voorwaarden gesteld die verband houden met de omslag naar de kringlooplandbouw.

Ook tijdens een crisis is het belangrijk om vast te houden aan de transitie naar kringlooplandbouw. Immers, als de minister uitgaven doet voor crisismaatregelen, besteedt ze het geld doelmatiger als ze met hetzelfde budget meerdere beleidsdoelen kan behalen.

#### **4.5.5 Controlebeleid vergoeden varkensrechten**

Als varkenshouders stoppen met een of meer van hun varkenshouderijlocaties, kunnen zij subsidie aanvragen uit de Subsidieregeling sanering varkenshouderijen (zie § 5.2). Op grond van deze regeling ontvangen varkenshouders een marktconforme vergoeding voor het inleveren ('doorhalen') van hun varkensrechten (zie kader). Zij moeten minstens 80% van de rechten doorhalen die ze nodig hadden voor het gemiddeld aantal varkens dat ze in 2018 hielden.

### **Doorhalen van varkensrechten**

In de intensieve veehouderij in Nederland wordt gewerkt met productierechten, zoals pluimveerechten, fosfaatrechten en varkensrechten (Meststoffenwet, 1986). Een varkenshouder moet varkensrechten hebben voor het gemiddelde aantal varkens dat hij in een jaar houdt. Deze rechten zijn in de Wet herstructurering varkenshouderij (1998) ingevoerd vanwege de Nitraatrichtlijn (1991) van de EU. In die richtlijn zijn nationaal fosfaat- en stikstofproductieplafonds gesteld. Die plafonds zijn er voor de bescherming van het milieu en de waterkwaliteit. RVO houdt de registratie van deze rechten bij. Deze registratie en de controle op de naleving van de regels voor de aantallen dieren zijn belangrijk om te voorkomen dat Nederland te veel stikstof en fosfaat uitstoot. In de Subsidieregeling sanering varkenshouderijen laten varkenshouders rechten 'doorhalen' door RVO, tegen een vergoeding van de minister van LNV. Dat betekent dat de rechten uit de markt worden genomen, waardoor het aantal varkens dat in Nederland gehouden mag worden, daalt.

Wij hebben onderzoek gedaan naar het controlebeleid van de Subsidieregeling sanering varkenshouderijen voor het vergoeden van varkensrechten die worden doorgehaald en voor de voorwaarde voor het aantal rechten dat wordt doorgehaald. Voor het resultaat van die regeling is deze controle belangrijk. En als het controlebeleid onduidelijk is, dan kan de minister zich onvoldoende verantwoorden over de rechtmatigheid van de uitgaven in deze regeling.

Wij stellen vast dat er geen duidelijke en volledige beschrijving van dit controlebeleid is. In verschillende documenten worden delen van het controlebeleid beschreven, maar een overkoepelende beschrijving ontbreekt. We zien ook verschillen tussen de deelbeschrijvingen van het controlebeleid. Door die verschillen is het niet duidelijk in hoeverre de gelijke behandeling van varkenshouders is gegarandeerd.

Ook hebben wij twijfels over de informatie waarop RVO de subsidieverlening baseert. De informatie over aantallen dieren die RVO gebruikt voor de controle is, net als de gegevens in de aanvraag, door de varkenshouder zelf aangeleverd.

### **Aanbeveling**

We doen de volgende aanbeveling aan de minister van LNV:

Stel een volledige procesbeschrijving op voor de vergoeding van de varkensrechten in het kader van de Subsidieregeling sanering varkenshouderijen.

#### **4.5.6 Retributieproces (omzet derden) NVWA**

De categorie 'omzet derden' vormt een derde van de totale omzet van de NVWA. De procesbeschrijvingen van het retributieproces ontbreken. Deze tekortkoming werd al in 2017 door de ADR gerapporteerd, maar is tot op heden nog niet door de NVWA opgepakt. Hierdoor is niet inzichtelijk welke beheersmaatregelen in het proces zijn getroffen om de juistheid en volledigheid van omzet derden te borgen.

##### **Aanbeveling**

Wij bevelen de minister aan om de beheersmaatregelen in kaart te brengen en waar nodig nieuwe maatregelen te implementeren om de volledigheid en de juistheid van omzet derden bij de NVWA te waarborgen.

#### **4.5.7 Vastleggen van besluiten**

Besluitvorming tijdens de coronacrisis is niet altijd na te gaan. Hierdoor kost het achteraf onnodig veel tijd om de besluitvorming alsnog vast te leggen. Dat lukt ook niet altijd goed. Zo kunnen stukken moeilijk achteraf alsnog in het juiste format, met parafen en opmerkingen van de minister worden geplaatst. Uit ons onderzoek blijkt dat niet van alle besluitvormingsstukken duidelijk is wat de status is: voorstel, advies, besluit, discussiestuk of iets anders. Ook blijkt uit ons onderzoek dat tijdens de besluitvorming zelf niet alle stukken toegankelijk en vindbaar zijn. Wij constateren dat dit het werk van medewerkers, controleurs en toezichthouders bemoeilijkt.

Het Ministerie van LNV heeft de besluitvorming in een latere fase van de coronacrisis alsnog vastgelegd en is van mening dat formele documenten inmiddels in bijna alle gevallen goed in het documentair informatiesysteem staan (Ministerie van LNV, 2021).

De minister van LNV werkt aan een structurele oplossing voor het vastleggen van besluiten. Zo komt er een nieuw documentair informatiesysteem. De ontwikkeling van dit systeem heeft vertraging opgelopen. Volgens de minister moet het nieuwe documentaire informatiesysteem makkelijk in gebruik zijn, zodat mensen er graag mee werken.

##### **Aanbeveling**

Wij doen de minister de volgende aanbevelingen:

- Stel op basis van een risicoanalyse vast welke besluiten op welke wijze traceerbaar moeten worden vastgelegd, zodat beheersmaatregelen gericht worden ingezet.
- Zorg dat deze besluiten en de onderbouwing daarvan tijdig en traceerbaar worden vastgelegd.



#### **4.5.8 Back-up en recovery DICTU**

Bedrijfsprocessen en -informatiedragers zijn in hoge mate gedigitaliseerd. Dit brengt kwetsbaarheden met zich mee. Door fouten of incidenten, zoals diefstal (hacken) of toepassing van gijzelsoftware, kunnen digitale systemen niet meer werken en kunnen gegevens worden gestolen, verminkt raken of verloren gaan. Om de bedrijfsvoering zo snel mogelijk weer operationeel te hebben en de continuïteit van de bedrijfsvoering te garanderen is het nodig om back-ups (actuele reservekopieën) te hebben van digitale systemen en bestanden, maar ook om regelmatig te testen of deze back-ups daadwerkelijk succesvol kunnen worden teruggezet (restore-testen).

De Dienst ICT Uitvoering (DICTU) ondersteunt de primaire processen van de ministeries van EZK en LNV, inclusief die van hun uitvoeringsorganisaties. In 2019 bleek dat zowel het back-up- en recoveryproces als het continuïteitsbeheer tekortkomingen had.

De primaire verantwoordelijkheid om te bewerkstelligen dat DICTU samen met zijn opdrachtgevers periodiek restore-testen uit gaat voeren ligt bij het Ministerie van EZK, als eigenaar van DICTU. Toch willen we de geconstateerde problematiek ook onder de aandacht van de minister van LNV brengen. Dit om te zorgen dat de continuïteit van de ICT-systemen van het Ministerie van LNV geborgd wordt en ook omdat DICTU dit niet alleen kan. De juistheid en volledigheid van gegevens en functionaliteit van een systeem moeten na zo'n restore door de systeemeigenaar (vaak de beleidsdirecties) zelf worden getest.

Ook is het van belang om een test te organiseren voor de hele keten in plaats van voor 1 applicatie. DICTU moet deze testen inregelen samen met de systeemeigenaren. Het bewustzijn en de ambitie bij DICTU voor wat er nog moet worden gedaan zijn hoog, alleen ontbreekt het nog aan een plan van aanpak (en financiering) om dit ook daadwerkelijk in praktijk te brengen.

#### **Aanbeveling**

Wij bevelen de minister van LNV aan om samen met DICTU periodiek restore-testen te gaan uitvoeren en indien nodig verdere invulling te geven aan het plan van aanpak.

#### **4.5.9 IT-landschap NVWA zeer omvangrijk en complex**

De NVWA werkt met veel verschillende en vaak verouderde IT-systemen die op diverse platformen functioneren. Dit leidt tot een zeer omvangrijk en complex IT-landschap waarbij nog onduidelijk is wat dit precies betekent voor de beheersbaarheid op de lange termijn.

Zoals in § 4.4.2 aangegeven heeft de NVWA een nieuw IV/ICT-actieplan opgesteld. Dit actieplan geeft in hoofdlijnen aan hoe het IT-landschap van de NVWA zich de

komende 3 jaar (2020-2022) verder gaat ontwikkelen, maar is nog niet voor het gehele IT-landschap van de NVWA uitgewerkt. Gegeven het belang van de IT-organisatie voor het toekomstig functioneren van de NVWA is het belangrijk om het departementale chief information office (CIO-office)<sup>11</sup> in het vervolgtraject hierbij te betrekken.

### **Aanbevelingen**

Wij bevelen de minister aan om:

- goed zicht te krijgen op de beheersmatige uitdagingen van het gehele ICT-landschap.
- de belangrijke beslissingen en wijzigingen in het IT-landschap voor te leggen aan het departementale CIO-office.

### **4.5.10 Informatiebeveiliging**

Wereldwijd zijn overheden vrijwel dagelijks doelwit van cyberaanvallen. Zo werd eind 2020 bekend dat hackers bij meerdere Amerikaanse ministeries waren binnendrongen. Ook in Nederland is de publieke sector een doelwit. Recente cyberaanvallen op de gemeente Hof van Twente, de Partij van de Arbeid en hoger onderwijsinstellingen in Amsterdam illustreren dat. In het licht van deze permanente dreiging oordeelt de Algemene Rekenkamer over de informatiebeveiliging van ministeries en Hoge Colleges van Staat. Het massale thuiswerken als gevolg van de coronamaatregelen bracht in 2020 nieuwe risico's. Met het samenwerken op afstand maakte de overheid zich afhankelijk van de beschikbaarheid van digitale middelen en de waarborgen die ze moeten bieden bij het vertrouwelijk delen van informatie. In een focusonderzoek naar digitaal thuiswerken constateerden we in 2020 dat ambtenaren ICT bij het thuiswerken soms gebruiken op een manier die risico's voor de informatiebeveiliging met zich meebrengt. Bijvoorbeeld door tegen de afspraken in vertrouwelijke informatie te delen via WhatsApp.

### **Bevindingen**

Het Ministerie van EZK en het Ministerie van LNV hebben informatiebeveiliging belegd bij een directie die voor beide ministeries werkt. Wij rapporteren daarom over deze 2 ministeries gezamenlijk en doen aanbevelingen aan zowel de minister van EZK als de minister van LNV. In het verantwoordingsonderzoek 2019 oordeelden we dat de minister van EZK en de minister van LNV de risico's op het gebied van informatiebeveiliging in voldoende mate beheersten. Wij deden daarbij 1 aanbeveling. Wij constateren dat deze aanbeveling deels is opgevolgd. Het Ministerie van EZK en het Ministerie van LNV hebben in 2020 gewerkt aan een richtlijn voor incidentmanagement, waarin ook de escalatieprocedure bij informatiebeveiligingsincidenten uitgebreid wordt beschreven. In de conceptversie van deze richtlijn zijn

taken en verantwoordelijkheden, de verschillende fases bij opschaling van incidenten en de bijbehorende activiteiten beschreven. Daarmee is voor alle betrokkenen duidelijk hoe te handelen bij escalatie van informatiebeveiligingsincidenten. Het document naderde eind 2020 zijn voltooiing maar was nog niet afgerond en formeel vastgesteld.

We onderzochten verder de werking van het risico- en incidentmanagement voor WhatsApp en de videobelvoorziening WebEx. Sinds maart 2020 maakten de Ministeries van EZK en LNV gebruik van het door CIO Rijk aan meerdere organisaties beschikbaar gestelde WebEx. Bij ingebruikname van een nieuwe applicatie moet een organisatie volgens de Baseline Informatiebeveiliging Overheid (BIO) de risico's rond informatiebeveiliging ervan expliciet afwegen en eventueel extra maatregelen treffen om veilig gebruik te waarborgen. De Ministeries van EZK en LNV hebben in maart 2020 op basis van een bewuste, risico-gebaseerde afweging besloten om WebEx te gebruiken. Gedurende 2020 werkte CIO Rijk aan een uitgebreide risicoanalyse als gezamenlijke basis waarmee afnemers risico's af konden wegen. Deze risicoanalyse is eind 2020 afgerond. Door vooruitlopend hierop, op basis van de beschikbare informatie, zelf al een risicoafweging te maken, tonen de ministers van EZK en LNV hun verantwoordelijkheid voor informatiebeveiliging op de eigen ministeries. De ministeries van EZK en LNV vallen daarmee in positieve zin op in vergelijking met andere departementen. In ons rapport *Resultaten verantwoordingsonderzoek 2020 Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties* gaan we uitgebreider in op de rol van CIO Rijk bij de introductie van WebEx.

Voor gebruik van berichtenapps zoals WhatsApp hebben de Ministeries van EZK en LNV geen expliciete risicoafweging gemaakt. Voor het gebruik van berichtenapps geldt een algemene beleidslijn voor alle ministeries. Het gebruik is toegestaan onder bepaalde voorwaarden. Zo mogen rijksambtenaren geen gevoelige of vertrouwelijke informatie via WhatsApp versturen. Ook worden er eisen gesteld aan archivering van berichten indien het bestuurlijke aangelegenheden betreft. De Wet openbaarheid van bestuur (Wob) is namelijk ook van toepassing op WhatsApp-communicatie.

Er heeft zich in 2020 een informatiebeveiligingsincident bij de Ministeries van EZK en LNV voorgedaan waarbij WhatsApp-accounts van hooggeplaatste ambtenaren zijn overgenomen. In onderstaand kader is de werking van deze vorm van fraude beschreven. We constateren dat de ministeries bij het oplossen van dit incident adequaat handelde en de ambtelijke top van het Ministerie van EZK informeerde gedurende het incident.

### Werking overname WhatsApp-account

Een kwaadwillende meldt zich aan bij WhatsApp met het telefoonnummer van het slachtoffer. WhatsApp verstuurt op dat moment een verificatie-sms naar dat nummer. De aanvaller probeert deze code aan het slachtoffer te ontfutselen. Bijvoorbeeld door met een smoes te vragen of de code kan worden doorgestuurd. Door zich hierbij voor te doen als een bekende is de kans aanwezig dat het slachtoffer op het verzoek ingaat. Vervolgens neemt de aanvaller het account over zodat hij zich kan voordoen als het slachtoffer. Het motief is over het algemeen financieel. De gehackte accounts worden gebruikt om contactpersonen van het slachtoffers op te lichten door ze te vragen met spoed geld over te maken ('vriend-in-noodfraude').

Veiligheidsbewustzijn is van belang om te waarborgen dat alle medewerkers hun verantwoordelijkheden op het gebied van informatiebeveiliging begrijpen. Medewerkers binnen de Ministeries van EZK en LNV worden via berichten op het Rijkspitaal doorlopend gewezen op voorschriften, risico's en adviezen bij het gebruik van WhatsApp en videobelmiddelen. Zo gaan de berichten in op actualiteiten zoals informatiebeveiligingsrisico's bij thuiswerken en de pogingen tot overname van WhatsApp-accounts. Ook krijgen gebruikers handelingsperspectief. Om het risico van overname van WhatsApp-accounts verder te verkleinen, kregen gebruikers bijvoorbeeld instructies voor het instellen van een extra pincode.

### Conclusie en aanbevelingen

De minister van EZK en de minister van LNV hebben de aanbeveling uit het verantwoordingsonderzoek 2019 deels opgevolgd. Gecombineerd met de bevindingen ten aanzien van de werking van het risico- en incidentmanagement voor WhatsApp en WebEx concluderen we dat de risico's van informatiebeveiliging in voldoende worden beheerst door de ministeries.

Wij bevelen de minister van EZK en de minister van LNV aan de werkwijze bij de escalatie van informatiebeveiligingsincidenten in 2021 vast te stellen, zodat de procedure en verantwoordelijkheden geformaliseerd zijn.

## 4.6 Oordeel over totstandkoming bedrijfsvoeringsinformatie

Wij hebben de betrouwbaarheid van de totstandkoming van de bedrijfsvoeringsinformatie in het jaarverslag onderzocht, in aanvulling op ons oordeel over de bedrijfsvoering.

De bedrijfsvoeringsinformatie in het *Jaarverslag 2020* van het Ministerie van LNV is betrouwbaar tot stand gekomen en is niet strijdig met de financiële verantwoordingsinformatie.

# 5.

## Beleidsresultaten

In dit hoofdstuk bespreken we de uitkomsten van ons onderzoek naar de resultaten van het beleid van de minister van LNV. Dit jaar hebben we gekeken naar de landbouvvrijstelling (§ 5.1) en naar de Subsidieregeling sanering varkenshouderijen (§ 5.2). We ronden dit hoofdstuk af met een oordeel over de totstandkoming van de beleidsinformatie in het *Jaarverslag 2020* van het Ministerie van LNV in § 5.3.

### 5.1 De landbouvvrijstelling: een fiscale regeling zonder doel



De landbouvvrijstelling 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 2020 had de landbouvvrijstelling een aanzienlijk budgettair belang op de rijksbegroting. De budgettaire derving door het gebruik van de vrijstelling werd voor dat jaar geraamd op € 682 miljoen (Ministerie van Financiën, 2020a).<sup>12</sup>

Voor het verantwoordingsonderzoek 2020 onderzochten wij 4 fiscale regelingen bij verschillende beleidsdepartementen.<sup>13</sup> Voor deze regelingen keken we naar wat er bekend is over de bijdrage die zij leveren aan de beleidsdoelen van de betreffende departementen. Ook onderzochten wij in hoeverre de betrokken ministers

de wenselijkheid van de fiscale regelingen hebben onderbouwd. Tot slot gingen wij na wat de kwaliteit is van de ramingen die voor de betreffende fiscale regelingen zijn opgesteld.

### **5.1.1 Conclusies uit ons onderzoek**

Op basis van ons onderzoek naar de landbouwvrijstelling concluderen wij het volgende:

- Het fiscale doel van de landbouwvrijstelling is achterhaald sinds de invoering van de Wet inkomstenbelasting 2001. In de Miljoenennota 2020 is de doelstelling van de landbouwvrijstelling bovendien dusdanig omschreven dat voortzetting van de fiscale regeling een doel op zich is geworden. De vrijstelling heeft daarom geen specifiek beleidsdoel en draagt dus ook niet bij aan het bereiken daarvan.
- Het gevolg van de voortzetting van de landbouwvrijstelling onder het systeem van de Wet inkomstenbelasting 2001, is een fiscaal ongelijke behandeling van grondeigenaren-verpachters en grondeigenaren-landbouwers voor wat betreft de waardeverandering van hun (landbouw)gronden.
- De minister van LNV heeft de wenselijkheid van de landbouwvrijstelling onvoldoende onderbouwd. De Rijksbegrotingsvoorschriften stellen dat de regeling als gevolg hiervan kan worden aangepast of afgeschaft. Ook enkele evaluaties wijzen erop dat het Ministerie van LNV doelmatigheidswinst kan behalen door de middelen te herprioriteren.
- Als het kabinet besluit de landbouwvrijstelling af te schaffen, leidt dit waarschijnlijk tot een grotere budgettaire vrijval dan werd geraamd in onder andere het rapport *Beleidsdoorlichting agrobiel* (SEO, 2019). Ook wordt de geraamde belastingopbrengst bij afschaffing van de landbouwvrijstelling eerder bereikt dan vermeld in dit rapport.

### **5.1.2 Verantwoordelijkheidsverdeling tussen departementen bij de landbouwvrijstelling**

De minister van Financiën en de minister van LNV delen de verantwoordelijkheid voor de landbouwvrijstelling. De minister van Financiën is betrokken vanwege het fiscale karakter van de regeling. De verantwoordelijkheid voor de inzet van de landbouwvrijstelling als beleidsinstrument ligt bij de minister van LNV. In de Miljoenennota staat de verantwoordelijkheidsverdeling bij fiscale regelingen in algemene zin beschreven (zie figuur 7). De rolverdeling bij de landbouwvrijstelling komt hiermee overeen.

**Figuur 7 Rolverdeling departementen bij fiscale regelingen**

**Bij veel fiscale regelingen zijn 2 ministers verantwoordelijk**

	Minister van Financiën 	Beleidsverantwoordelijk minister 
	Verantwoordelijk voor fiscale wetgeving	Verantwoordelijk voor beleidsterrein waar fiscale regeling betrekking op heeft
	Verantwoordelijk voor uitvoering van het fiscale beleid	
	Verantwoordelijk voor de fiscale regeling en de evaluatie daarvan vanuit invalshoek eigen beleidsterrein	Verantwoordelijk voor de fiscale regeling en de evaluatie daarvan vanuit invalshoek eigen beleidsterrein
	Verantwoordelijk voor budgettaire verantwoording	

### 5.1.3 De werking van de landbouwwijstelling in het kort

De landbouwwijstelling is een fiscale regeling die ervoor zorgt dat een ondernemer die eigen grond gebruikt voor het uitoefenen van een landbouwbedrijf, een vrijstelling geniet voor waardeveranderingen als gevolg van de vervreemding van de betreffende grond.<sup>14</sup> Een voor de hand liggend voorbeeld is de verkoop van landbouwgrond, als de ondernemer zijn bedrijf beëindigt omdat hij met pensioen gaat. De landbouwwijstelling is van toepassing voor zover de gerealiseerde winst verband houdt met een waardeverandering van de grond tot de ‘waarde in het economisch verkeer bij voortgezet agrarisch gebruik’ (WEVAB). Dat is de prijs die de hoogst biedende landbouwer voor de grond zou willen betalen. Wordt de grond niet aan een landbouwer verkocht, dan zal de WEVAB doorgaans door een taxateur worden vastgesteld op een fictief bedrag (alsof er wél aan een landbouwer zou zijn verkocht).

Met andere woorden: de verkopende ondernemer betaalt door toepassing van de landbouwwijstelling geen winstbelasting over de ‘inflatiewinst’ op zijn landbouwgrond. Winst die voortkomt uit verbetering van de grond (bijvoorbeeld door het aanbrengen van een drainagesysteem) of die voortvloeit uit een bestemmingswijziging (bijvoorbeeld van landbouw naar woningbouw), valt niet onder het bereik van de vrijstelling. Daar moet dus wel belasting over worden betaald. De landbouwwijstelling geldt tot slot voor zowel positieve als negatieve waardeveranderingen. Dit betekent dat ‘inflatiewinsten’ onbelast blijven, maar dat verliezen op landbouwgronden dus ook niet aftrekbaar zijn.<sup>15</sup>



**Figuur 8** Landbouvvrijstelling in 4 verschillende situaties

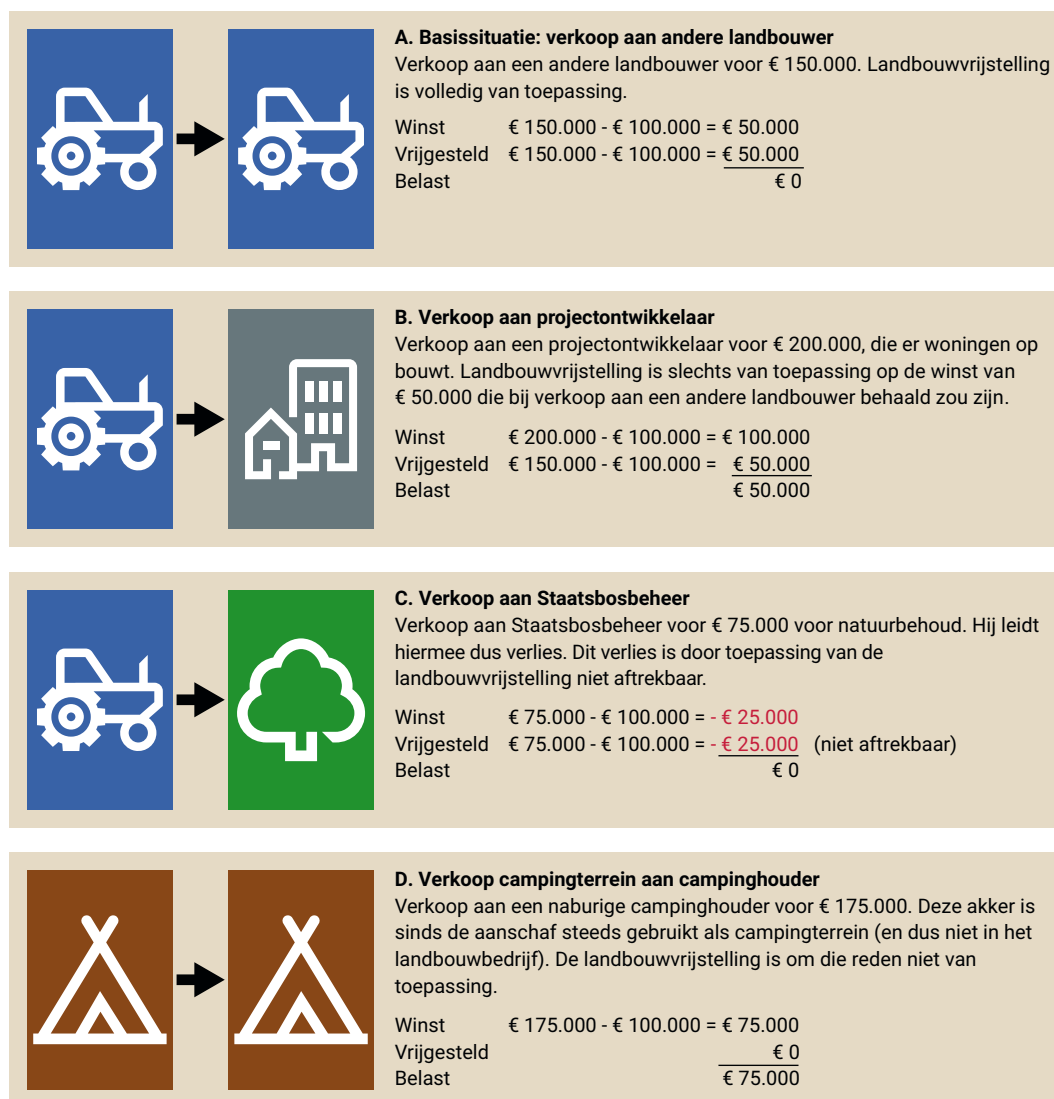
## Landbouvvrijstelling in vier verschillende situaties

### Startpunt

Op 1 januari 2010 heeft een landbouwer 4 akkers van 2,5 hectare gekocht, elk voor € 100.000.

### Verkoop in 4 situaties

Per 1 januari 2020 verkoopt de landbouwer elke akker aan een andere koper.



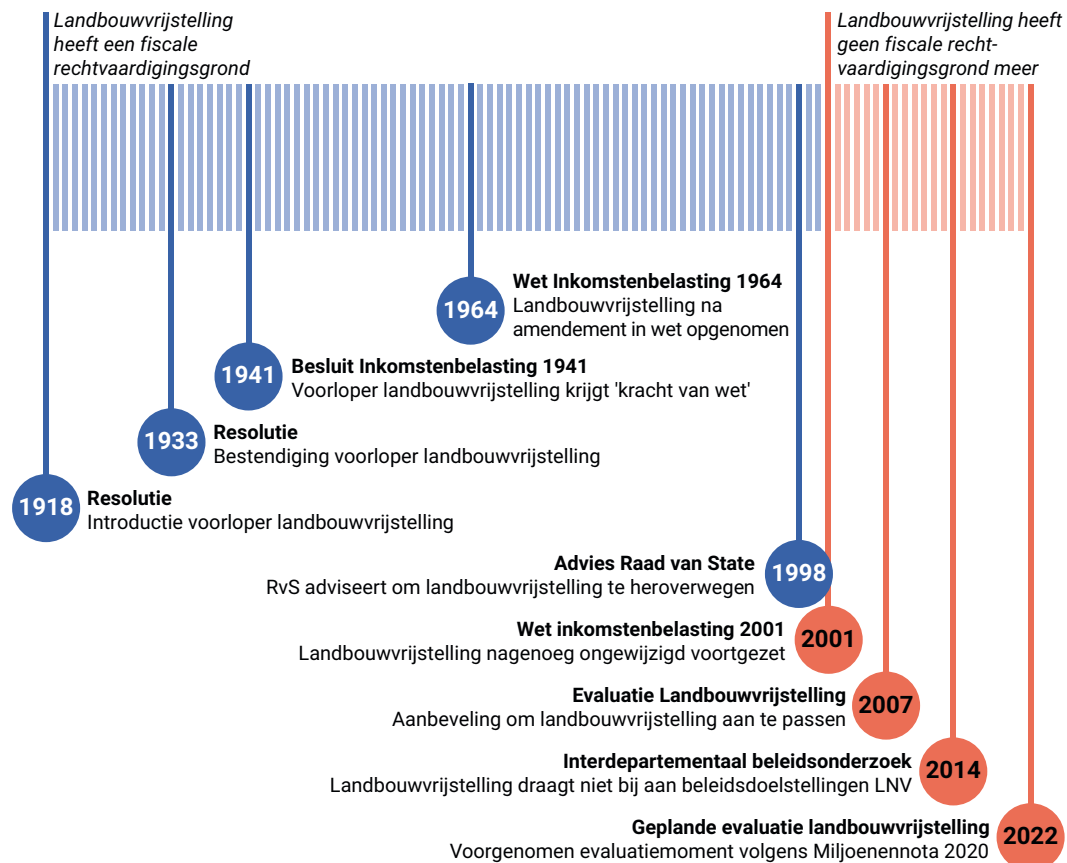
Het voorbeeld in figuur 8 geeft verschillende situaties weer waarin de vrijstelling volledig, gedeeltelijk of niet van toepassing is. Van belang is dat steeds wordt gekeken naar de wijze waarop de verkopende ondernemer zijn landbouwgrond heeft gebruikt (voor landbouwdoeleinden of niet) en over welk deel van de winst, of van het verlies, de vrijstelling mogelijk van toepassing is bij verkoop van de landbouwgrond (tot maximaal het verschil tussen de WEVAB en de 'boekwaarde' van de landbouwgrond).

## 5.1.4 De landbouwwijstelling: van fiscale gelijkheid naar fiscale ongelijkheid

De landbouwwijstelling heeft een lange historie, die teruggaat tot 1918. De tijdlijn in figuur 9 geeft enkele belangrijke momenten in de geschiedenis van de regeling weer.

**Figuur 9** Landbouwwijstelling door de jaren heen

### Landbouwwijstelling door de jaren heen



Oorspronkelijk wilde de wetgever met de invoering van de regeling een fiscaal gelijke behandeling bewerkstelligen tussen eigenaren van landbouwgrond die zelf hun land bewerkten, en eigenaren van (landbouw)grond die hun grond verpachtten. Dit doel van fiscale gelijkheid werd ook lange tijd bereikt; beide typen grondeigenaren betaalden geen belasting over de waardeveranderingen van hun (landbouw)grond. Hierin kwam echter verandering met de herziening van het inkomstenbelastingstelsel in 2001. Ondanks een advies van de Raad van State om de landbouwwijstelling bij de belastingherziening te heroverwegen, nam de wetgever de vrijstelling over in de Wet inkomstenbelasting 2001.

Het gevolg van de voortzetting van de landbouwwijstelling onder het systeem van de Wet inkomstenbelasting 2001, is een fiscaal ongelijke behandeling van grondeigenaren-

verpachters en grondeigenaren-landbouwers voor wat betreft de waardeverandering van hun (landbouw)gronden. De grondeigenaren-verpachters worden via de vermogensrendementsheffing namelijk belast over het forfaitaire rendement dat zij (worden geacht te) behalen met hun (landbouw)grond. Voor grondeigenaren-landbouwers geldt nog steeds de landbouwwijstelling.

### **5.1.5 De landbouwwijstelling als instrument zonder probleem en doelstelling**

Sinds het continueren van de landbouwwijstelling in de Wet inkomstenbelasting 2001 verschenen diverse kritische evaluaties en beleidsdoorlichtingen over deze fiscale regeling. Hierna gaan wij in op enkele van deze analyses en de reactie van de toenmalige bewindspersonen daarop. Ook laten wij zien in welke mate de minister van LNV de wenselijkheid van de landbouwwijstelling heeft onderbouwd op basis van het Toetsingskader fiscale regelingen uit de Rijksbegrotingsvoorschriften (Ministerie van Financiën, 2020b).

#### **De landbouwwijstelling als instrument zonder probleem**

In 2007 werd in een evaluatie van de landbouwwijstelling gekeken naar de doeltreffendheid en doelmatigheid van de regeling (LEI, 2007). Een belangrijke conclusie uit deze evaluatie was dat er sinds de invoering van de Wet inkomstenbelasting 2001 geen fiscale rechtvaardigingsgrond voor de vrijstelling meer bestaat. De evaluatoren stelden mede om die reden voor om de vrijstelling aan te passen. Het toenmalige kabinet onderschreef weliswaar de conclusies van het rapport, maar zag daarin geen aanleiding om de landbouwwijstelling aan te passen. Het kabinet wees hierbij op het belang van de vrijstelling bij de financiering van de bedrijfsopvolging, de bedrijfsverplaatsing en de oudedagsvoorziening bij bedrijfsbeëindiging. Het parlement stemde hiermee in.

Dat de landbouwwijstelling sinds 2001 geen fiscaal doel of beleidsdoel meer dient, blijkt ook uit de *Miljoenennota* (Ministerie van Financiën, 2020a). Hierin is het doel van de landbouwwijstelling omschreven als “instandhouding van de fiscale behandeling van grond ten behoeve van voordelen uit een landbouwbedrijf”. Dit betekent dat voortzetting van de fiscale regeling een doel op zich is geworden. De landbouwwijstelling heeft dus geen specifiek beleidsdoel en draagt dus ook niet bij aan het bereiken daarvan.

#### **De landbouwwijstelling draagt niet doelmatig bij aan beleidsdoelstellingen**

De landbouwwijstelling werd enkele jaren na de evaluatie in 2007 opnieuw tegen het licht gehouden bij een interdepartementaal beleidsonderzoek (Ministerie van Financiën, 2014). In het rapport dat hieruit voortkwam, meldde de IBO-werkgroep dat

de landbouwwijstelling een beperkte en niet-doelmatige bijdrage leek te leveren aan de beleidsdoelen van het Ministerie van LNV. De werkgroep wees er bovendien op dat het departement doelmatigheidswinst kon behalen door een herprioritering van middelen. In reactie op het rapport stelde het toenmalige kabinet echter geen draagvlak te zien voor wijziging van de landbouwwijstelling.

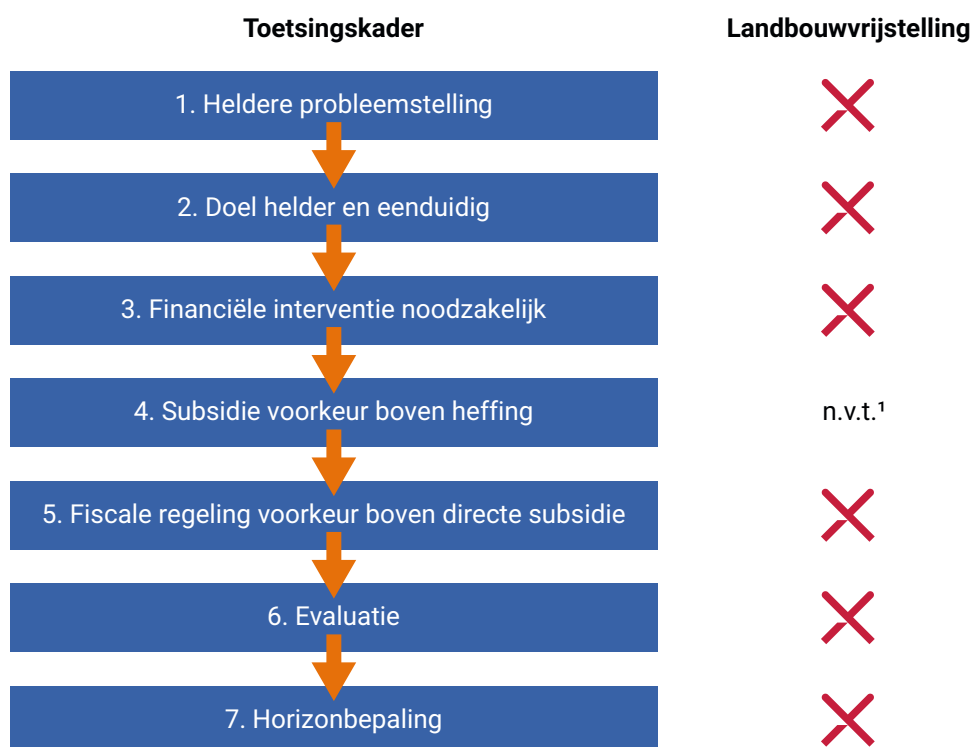
### **Uitkomst toets Rijksbegrotingsvoorschriften: aanpassen of afschaffen**

Het Toetsingskader fiscale regelingen uit de Rijksbegrotingsvoorschriften heeft tot doel beleidsdepartementen te dwingen een heldere en onderbouwde afweging te maken als het gaat over de invoering of continuering van een fiscale regeling. Alleen als alle vragen uit het toetsingskader bevestigend kunnen worden beantwoord, komt volgens de Rijksbegrotingsvoorschriften een fiscale regeling aan de orde. Als een of meerdere vragen negatief worden beantwoord, kan dit volgens de voorschriften leiden tot aanpassen of afschaffen van de fiscale regeling.

Het Toetsingskader fiscale regelingen werd in de evaluatie van de landbouwwijstelling uit 2007 niet aantoonbaar of herleidbaar gebruikt. Wij liepen om die reden zelf de vragen uit het toetsingskader na (zie figuur 10). Daarbij konden we géén van de vragen bevestigend beantwoorden. De vragen 1 tot en met 5 hebben we negatief beantwoord, omdat er geen beleidsprobleem meer is voor de landbouwwijstelling. Ook de vragen 6 en 7 scoorden negatief aangezien de landbouwwijstelling niet tijdig wordt geëvalueerd en er geen afspraken zijn gemaakt over de looptijd van de regeling.

**Figuur 10** Landbouwwijstelling voldoet niet aan Toetsingskader fiscale regelingen

**De landbouwwijstelling voldoet niet aan het toetsingskader fiscale regelingen voor departementale begrotingen**



1) Bij de landbouwwijstelling is niet aan de orde om ongewenst gedrag te benadelen via een heffing

De uitkomst van de toets levert een eenduidige boodschap op: de wenselijkheid van de landbouwwijstelling is onvoldoende onderbouwd door de minister van LNV. De Rijksbegrotingsvoorschriften stellen dat de regeling als gevolg hiervan kan worden aangepast of afgeschaft.

### 5.1.6 Aandachtspunten bij aanpassen of afschaffen landbouwwijstelling

In de vorige paragraaf beschreven we al dat de landbouwwijstelling op géén van de vragen uit het Toetsingskader fiscale regelingen positief scoort. De Rijksbegrotingsvoorschriften stellen dat in zo'n geval de fiscale regeling kan worden aangepast of afgeschaft. Onze conclusie dat de landbouwwijstelling sinds 2001 een ondoeltreffend beleidsinstrument is, onderstreept het belang van het volgen van de Rijksbegrotingsvoorschriften. In ons onderzoek keken wij om deze reden ook naar belangrijke aandachtspunten voor het scenario waarin de landbouwwijstelling wordt aangepast of afgeschaft.

Bij mogelijke aanpassing van de landbouwwijstelling moet wat ons betreft niet alleen worden gekeken naar de fiscale vormgeving van de regeling.<sup>16</sup> Het is belangrijk dat de minister van LNV bij aanpassing van de landbouwwijstelling de wenselijkheid ervan onderbouwt, aan de hand van de vragen van het Toetsingskader fiscale regelingen. Het vertrekpunt daarbij is dat de minister motiveert welk beleidsprobleem met de landbouwwijstelling wordt opgelost. Vervolgens moet de minister onder andere een duidelijk beleidsdoel formuleren en aangeven waarom een fiscale regeling de voorkeur heeft boven alternatieven.

Bij het aanpassen of afschaffen van de landbouwwijstelling moet rekening worden gehouden met de effecten van de regeling in de praktijk. Uit gesprekken met brancheorganisaties en sectorspecialisten leiden wij af dat de voornaamste (indirecte) effecten van aanpassing of afschaffing van de landbouwwijstelling zijn te verwachten op deze gebieden:

- De financiering van bedrijfsoverdrachten in de familiesfeer. Het gaat dan om ondernemers die hun bedrijf voeren op eigen grond en dan vooral om akkerbouw en veeteelt. Financiële instellingen zullen bij de financiering van bedrijfsoverdrachten rekening houden met een toekomstige belastingclaim op de landbouwgrond. Dit heeft een negatief effect op de financieringscapaciteit van de opvolger, of op de oudedagvoorziening van de overdragende partij. Landbouwers kunnen ter ondersteuning van (de financiering van) bedrijfsoverdrachten echter wel gebruikmaken van andere fiscale en niet-fiscale faciliteiten.<sup>17</sup>
- De verhandelde hoeveelheid landbouwgrond ten opzichte van het volledige areaal (de 'grondmobiliteit'). Het is de verwachting dat landbouwers na afschaffing van de landbouwwijstelling hun grond langer in bezit houden (SEO, 2019). Op deze manier proberen zij belastingheffing bij realisatie van de waardeveranderingen op hun grond uit te stellen.

### **5.1.7 Budgettair belang mogelijke afschaffing van de landbouwwijstelling**

Het is ook belangrijk dat het parlement zicht heeft op het budgettaire belang dat gepaard gaat met een mogelijke afschaffing van de landbouwwijstelling. Zonder de fiscale regeling worden landbouwers namelijk op het moment van realisatie van een waardeverandering op hun landbouwgrond in de heffing van winstbelasting betrokken. Deze landbouwers kunnen echter, net als andere ondernemers (die geen landbouwer zijn), onder voorwaarden gebruikmaken van alternatieve fiscale regelingen. Hiermee kunnen ze daadwerkelijke heffing van winstbelasting over de waardeverandering van hun landbouwgrond (en eventueel bedrijfsmiddelen) uitstellen. Dit gedragseffect is

niet meegenomen bij het budgettaire belang dat is vermeld in de *Miljoenennota*, maar heeft wel tot gevolg dat de eventuele opbrengst van afschaffing van de regeling lager uitvalt.

Van het bedrag dat vrijvalt bij mogelijke afschaffing van de landbouwwijziging zijn enkele ramingen beschikbaar. De meest recente bruikbare raming in dit verband vinden we in het rapport *Beleidsdoorlichting agrobieland* (SEO, 2019). Dit rapport is gebaseerd op een raming van het Ministerie van Financiën. De raming toont een structurele opbrengst bij afschaffing van de landbouwwijziging van € 505 miljoen na een periode van 200 jaar. Daarbij wordt uitgegaan van een reële prijsstijging van landbouwgrond van 0% (een prijsstijging gelijk aan de discontovoet van 2%).<sup>18</sup>

Wij onderzochten de opzet van deze raming van het Ministerie van Financiën en de veronderstellingen hierin. De belangrijkste onderdelen waarop de raming volgens ons kan worden verbeterd zijn:

- Het landbouwareaal waarop de landbouwwijziging mogelijk van toepassing is, moet nauwkeuriger worden afgebakend. Bij de verhouding tussen grond in eigendom van landbouwers versus gepachte grond moeten ook informele pachtvormen worden meegenomen.
- Er moet beter rekening worden gehouden met de mogelijkheid dat een deel van de verkochte grond in de jaren na verkoop opnieuw wordt doorverkocht. De gehanteerde ramingshorizon van 200 jaar voor de berekening van het structurele effect is dan niet van toepassing.<sup>19</sup>
- De verwachte reële waardeverhoging van landbouwgrond moet beter worden onderbouwd. Wij beoordelen de reële waardeverhoging van 0% in de raming op de korte tot middellange termijn als te conservatief en daarmee als niet realistisch.<sup>20</sup>

De verwachte reële waardeverhoging van landbouwgrond is een belangrijke variabele in de raming; deze heeft een meer dan evenredige invloed op de uitkomst van het model. In tabel 4 laten we om die reden de uitkomsten van de raming zien, waarbij we 3 verschillende scenario's hebben doorgerekend: de reële prijsontwikkelingen van landbouwgronden van respectievelijk 0%, 1% en 2% per jaar. Met het oog op een vergelijking met de raming uit het rapport *Beleidsdoorlichting agrobieland* (SEO, 2019), hebben we in onze doorrekeningen een horizon gebruikt van 28 jaar.<sup>21</sup> Dat is immers de periode die zou verstrijken tot een opbrengst wordt bereikt die minimaal overeenkomt met de in het rapport geraamde opbrengst van € 505 miljoen, uitgaande van een reële prijsstijging die groter is dan 0%.

**Tabel 4** *Vrijval na afschaffing landbouwwijstelling met overgangsregime*  
(in miljoenen €, bij constante prijzen)

Jaren/ reële groei	1	2	3	4	8	12	16	20	24	28
0%	8	16	24	32	64	96	128	160	193	225
1%	12	24	37	50	107	170	241	321	409	508
2%	16	33	51	71	159	269	405	572	775	1.022

Uit de tabel blijkt voornamelijk dat het budgettaire belang bij afschaffing van de landbouwwijstelling aanzienlijk sneller oploopt dan werd geraamd in het rapport *Beleidsdoorlichting agrobeleid* (SEO, 2019). Dit is vooral aan de hand in de scenario's dat de reële prijsontwikkeling van landbouwgrond groter is dan 0%. Het budgettaire belang van het mogelijk afschaffen van de landbouwwijstelling (met overgangsregeling) wordt dus onderschat.

### 5.1.8 Aanbevelingen

Naar aanleiding van ons onderzoek naar de landbouwwijstelling bevelen we de minister van LNV het volgende aan:

- Neem een besluit om de landbouwwijstelling aan te passen of af te schaffen, aangezien de regeling sinds 2001 geen (fiscaal) beleidsprobleem meer heeft en geen duidelijke bijdrage levert aan de beleidsdoelen van het departement.
- Onderbouw in het scenario van aanpassing van de landbouwwijstelling de wenselijkheid ervan aan de hand van de 7 vragen uit het Toetsingskader fiscale regelingen uit de Rijksbegrotingsvoorschriften. Onderzoek in dit kader ook uitdrukkelijk of niet-fiscale alternatieven voor de landbouwwijstelling wenselijker zijn (toetsingsvraag 5).
- Maak bij een eventuele afschaffing van de regeling door aanvullend onderzoek duidelijk welke gevolgen zijn te verwachten voor de financiering van bedrijfs-overdrachten binnen de familiesfeer, en voor de mobiliteit van landbouwgrond.



## 5.2 Subsidieregeling sanering varkenshouderijen



### 5.2.1 Vermindering geuroverlast varkenshouderijen

Mensen die dicht bij een varkenshouderij wonen, kunnen last hebben van de geur van varkens en mest. Dit leidt tot afkeer, misselijkheid en het gevoel dat buiten zitten, ramen openen en bezoek ontvangen, niet meer kan (Commissie Geurhinder Veehouderij, 2019). Volgens de minister van LNV heeft een deel van de varkenshouders verouderde stallen, geen bedrijfsopvolger en/of geen perspectief om te verduurzamen of uit te breiden (Subsidieregeling sanering varkenshouderijen, 2019). Sommige varkenshouders willen wel stoppen, maar kunnen dat volgens haar niet zonder financiële steun.

Om dit probleem tegen te gaan heeft de minister van LNV de Subsidieregeling sanering varkenshouderijen (2019) opgesteld. De doelstelling van de regeling is om op korte termijn de geuroverlast van varkenshouderijen terug te dringen in de gebieden waar het overgrote deel van de varkens wordt gehouden. Het gaat om delen van de provincies Noord-Brabant, Limburg, Gelderland, Overijssel en Utrecht. Varkenshouders in deze gebieden ontvangen subsidie als ze hun productie stoppen en hun varkensrechten laten doorhalen (zie kader hierna en § 4.5.5). De minister heeft hier € 450 miljoen voor gereserveerd (voor de periode 2020-2021).

### Varkensrechten en concentratiegebieden

In Nederland heeft een varkenshouder rechten nodig voor de varkens die hij houdt. RVO houdt de registratie van deze rechten bij. Varkenshouders kunnen de rechten onderling (ver)kopen en zelfs leasen. Om te voorkomen dat de concentratie varkens in het oosten en zuiden van ons land verder toeneemt, heeft de minister gebieden aangemerkt als 'concentratiegebieden' (Meststoffenwet, 1986). In bijlage 1 van deze wet heeft de wetgever vastgelegd welke gemeenten daaronder vallen. Het gaat om een deel van de provincies Noord-Brabant en Limburg (concentratiegebied Zuid) en van Gelderland, Overijssel en Utrecht (concentratiegebied Oost). Hier wordt ongeveer 84% van alle varkens in Nederland gehouden (Subsidieregeling sanering varkenshouderijen, 2019). Varkenshouders mogen geen varkensrechten verplaatsen van andere delen van Nederland naar deze gebieden. Andersom mag dat wel. Varkenshouders mogen rechten ook niet van het ene naar het andere concentratiegebied overhevelen.

We hebben onderzoek gedaan naar de opzet en de eerste resultaten van deze regeling. We kunnen op basis van ons onderzoek geen uitspraken doen over de definitieve resultaten. De regeling loopt namelijk nog. De inschrijving is weliswaar gesloten en alle aanvragen zijn beoordeeld, maar de subsidies zijn nog niet vastgesteld. Dat maakt de daadwerkelijke resultaten nog onzeker.

We concluderen dat het zeer waarschijnlijk is dat geuroverlast van varkenshouderijen in de gebieden waar veel varkens worden gehouden, daalt dankzij de regeling. Maar we constateren ook dat de reductie van geuroverlast groter had kunnen zijn, bijvoorbeeld als de inrichting van de regeling anders was geweest of als minder varkenshouders waren afgehaakt. In de volgende paragrafen lichten we dit toe.

#### 5.2.2 Daling geuroverlast is zeer waarschijnlijk

Er zijn 5 aanwijzingen dat het zeer waarschijnlijk is dat de minister van LNV met deze regeling de geuroverlast van varkenshouderijen terugdringt in de gebieden waar veel varkens worden gehouden.

De eerste aanwijzing is dat alleen varkenshouders met varkenshouderijen met een zogenoemde geurscore van 0,4 of hoger in aanmerking voor een subsidie. De geurscore is een indicatie van de geuroverlast. Om te spreken van geuroverlast moet een varkenshouderij geur verspreiden en moeten er mensen in de buurt wonen die daar last van hebben. De minister houdt met beide factoren rekening in de berekening van de geurscore. Hoeveel geur een varkenshouderij verspreidt, hangt af het aantal

varkens, maar ook van de aanwezigheid van bijvoorbeeld luchtwassers in de stallen. Hoeveel mensen er last van hebben wordt bepaald door het aantal woningen dat binnen een straal van 1 kilometer rond de varkenshouderij ligt. Een onafhankelijke partij berekent de geurscore met het model V-stacks van Rijkswaterstaat. Dat model houdt ook rekening met factoren zoals de windrichting, bebouwing en begroeiing rondom het bedrijf.

De tweede aanwijzing is dat alleen varkenshouders met varkenshouderijen in de concentratiegebieden Oost en Zuid gebruik kunnen maken van de Subsidieregeling sanering varkenshouderijen.

De derde aanwijzing is dat een varkenshouder die deelneemt aan de regeling moet zorgen dat de bron van de mest- en varkensgeur verdwijnt op die locatie. Hij moet zijn productie stoppen, de varkens en mest afvoeren en de stallen slopen. Als hij meerdere locaties heeft, mag hij er ook voor kiezen om met slechts 1 locatie deel te nemen.

De vierde aanwijzing is dat de regeling waarborgen bevat om te voorkomen dat de geuroverlast terugkomt op die locaties. Een deelnemer moet namelijk bij zijn gemeente of provincie zijn omgevingsvergunning en vergunning Wet natuurbescherming laten wijzigen of intrekken. Ook moet hij een verzoek indienen voor de wijziging van het bestemmingsplan. Voor deelname aan de regeling volstaat een verzoek tot wijziging van het bestemmingsplan, omdat een daadwerkelijke wijziging ervan een langdurig traject is. Deze stappen moeten ervoor zorgen dat intensieve veehouderij op de locatie van de varkenshouderij niet meer is toegestaan. Ook tekent een deelnemer een contract met de Staat der Nederlanden waarin hij zich verbindt aan de voorwaarde in Nederland geen intensieve veehouderij-activiteiten meer te starten. In dat contract staat ook dat hij die verbintenis, voor de locatie waarmee hij deelneemt, doorgeeft als hij zijn grond verkoopt (via een kettingbeding). We plaatsen hier wel een kanttekening bij. Uit ons onderzoek blijkt dat de minister nog geen plan heeft voor de controle op de naleving van de eisen in dit contract.

Tot slot voorkomt de regeling grotendeels dat de geuroverlast van de gestopte varkenshouderijen zich verplaatst naar een andere locatie. Een varkenshouder moet namelijk in ruil voor de subsidie minimaal 80% van de rechten doorhalen die hij nodig had voor het gemiddeld aantal varkens dat hij in 2018 hield. Deze rechten verdwijnen waardoor het totaal aantal rechten dat in Nederland beschikbaar is, daalt. De minister eist in de Subsidieregeling sanering varkenshouderijen niet dat deelnemers 100% van de varkensrechten inleveren omdat het mogelijk is dat deelnemers rechten geleased

hebben. Anders zouden die varkenshouders rechten moeten bijkopen om aan de voorwaarden te voldoen, wat deelname zou ontmoedigen. Bij de afronding van ons onderzoek gold dat als alle deelnemende varkenshouders hun deelname zouden voortzetten, het aantal varkensrechten in Nederland met maximaal 7% daalt. In de praktijk kan dit percentage mogelijk lager uitvallen als een aantal varkenshouders nog afhaakt.

### **5.2.3 Minister leert van eerdere saneringsregelingen**

De minister heeft bij de opzet van de Subsidieregeling sanering varkenshouderijen geleerd van eerdere saneringsregelingen. Zo heeft ze door ervaringen met de Regeling beëindiging veehouderijtakken besloten om de waarde van stallen niet vast te stellen op basis van taxaties. Die waren volgens de minister tijdrovend, niet objectief en fraudegevoelig. De bepaling van de waarde van stallen gebeurt op basis van een vooraf in de Subsidieregeling sanering varkenshouderijen bekend gemaakte vergoeding per m<sup>2</sup>. Deze vergoeding per m<sup>2</sup> is afhankelijk van het aantal jaren dat de stal al wordt gebruikt. Verder trok de minister lessen uit de Regeling Omgevingskwaliteit. De Subsidieregeling sanering varkenshouderijen werkt met grotendeels dezelfde berekeningsmethode voor de geurscores als de Regeling Omgevingskwaliteit. In de Regeling Omgevingskwaliteit werd de geurscore gebruikt om varkenshouderijen te rangschikken op geuroverlast. De bedrijven die de meeste geuroverlast veroorzaakten, kwamen als eerste in aanmerking voor subsidie. Maar in die regeling werd geen minimum geurscore gebruikt, waardoor het ook voor bedrijven die nauwelijks geuroverlast veroorzaakten mogelijk was om deel te nemen. In de Subsidieregeling sanering varkenshouderijen hanteert de minister daarom wel een minimum geurscore.

### **5.2.4 Minister onderschatte hoeveel tijd varkensboeren nodig hadden**

Ondanks bovenstaande opzet van het beleid, blijkt uit ons onderzoek dat de reductie van geuroverlast groter had kunnen zijn. 30% van de varkenshouders die een goedkeuring ontving op zijn aanvraag, heeft zijn aanvraag weer ingetrokken. Redenen die ze hiervoor noemen zijn:

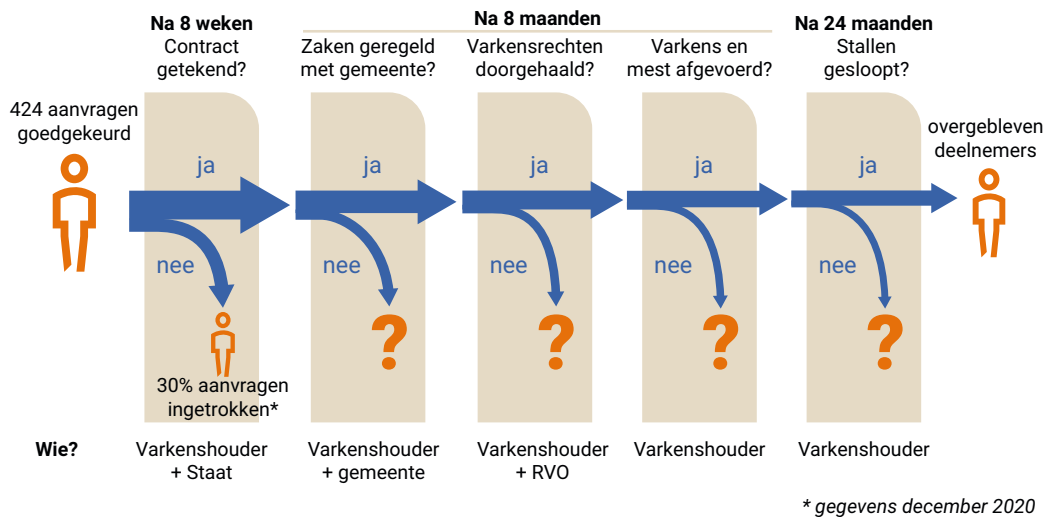
- Het is onzeker of de termijnen voor de beëindiging van het bedrijf haalbaar zijn.
- Het is niet zeker of de gemeente akkoord gaat met de voorstellen voor herbestemming van de locatie.
- Het subsidiebedrag valt hen tegen.

De minister heeft onderschat hoeveel tijd de varkensboeren nodig hadden om tot een besluit te komen. Voor een varkensboer is stoppen een ingrijpend besluit. Hij moet hiervoor vaak in overleg met het gezin, financiers en adviseurs. Ook moet hij contact

opnemen met zijn gemeente. Die beslist waarvoor hij zijn locatie daarna mag gebruiken. Dat proces vergt tijd. Maar om deel te nemen aan de subsidieregeling moeten varkenshouders aan bepaalde termijnen voldoen. Die geven we weer in figuur 11. Varkenshouders die pas contact opnamen met hun gemeente nadat ze een goedkeuring op hun subsidieaanvraag ontvingen, lopen het risico om in tijdnood te komen. Een andere reden voor varkenshouders om hun aanvraag in te trekken was dat het subsidiebedrag hen tegenviel. Sommige varkenshouders zijn van mening dat het subsidiebedrag te laag is om te kunnen stoppen met hun bedrijf.

**Figuur 11** Het proces vanuit het perspectief van varkenshouders

### Deelname is voor varkenshouders een ingrijpend proces



### 5.2.5 Minister handelde niet consistent met haar doel

Tegelijkertijd met de Subsidieregeling sanering varkenshouderijen liep nog de Regeling Omgevingskwaliteit. Die regeling werd in 2019 aangepast en die aanpassing druiste in tegen het doel van de Subsidieregeling sanering varkenshouderijen. De minister ging ermee akkoord dat in die regeling ruim 25.000 eerder opgekochte varkensrechten aan varkenshouderijen werden verkocht zonder eisen te stellen aan hun geuroverlast (zie kader hierna). Dit staat gelijk aan ongeveer 10% van het volume dat jaarlijks op de markt verhandeld wordt. Ook bedrijven in de gebieden waar veel varkens worden gehouden, konden deze rechten kopen. Figuur 12 op pagina 55 illustreert deze tegenstrijdigheid in het beleid van de minister van LNV in 2019.

### De Regeling Omgevingskwaliteit

Het Ministerie van LNV neemt deel aan de Coalitie Vitale Varkenshouderij, een samenwerkingsverband met meerdere private partijen (Producenten Organisatie Varkenshouderij (POV), Rabobank, Vion, Agrifirm, ForFarmers en Topigs Norsvin). Dit samenwerkingsverband initieerde de Regeling Omgevingskwaliteit. Het Ontwikkelingsbedrijf Varkenshouderij voerde deze regeling uit in opdracht van de Coalitie Vitale Varkenshouderij, zo blijkt uit toelichting op de Subsidieregeling sanering varkenshouderijen. Het doel van de Regeling Omgevingskwaliteit was onder meer om de (geur)overlast terug te dringen en de varkenshouderij financieel te versterken. Het Ontwikkelingsbedrijf Varkenshouderij deed dit in 2 fasen. In fase 1 kocht het bedrijf de rechten op van varkenshouders die hun bedrijf wilden stoppen. Deelnemende varkenshouders ontvingen ook een vergoeding per varken. Om dit te bekostigen ontving het Ontwikkelingsbedrijf Varkenshouderij een EU-subsidie van € 5 miljoen via RVO en een lening van € 3 miljoen van de Rabobank. In fase 2 konden andere varkenshouderijen met korting de rechten uit fase 1 kopen van het Ontwikkelingsbedrijf Varkenshouderij. Voorwaarde daarbij was onder meer dat de opkopen de varkenshouderijen nauwelijks geuroverlast veroorzaakten. De deelname aan fase 2 was beperkt en ruim 25.000 van de rechten bleef onverkocht (60% van de in fase 1 opgekochte rechten). De minister van LNV ging er vervolgens op 22 februari 2019 mee akkoord dat het Ontwikkelingsbedrijf Varkenshouderij de voorwaarden losliet en de overgebleven rechten verkocht aan varkenshouderijen *zonder* eisen te stellen aan hun geuroverlast.

**Figuur 12** *Tijdelijnen van de 2 regelingen*

**De minister van LNV handelde bij Regeling Omgevingskwaliteit niet consistent met haar doel**



De minister heeft in het schriftelijk overleg van 4 juli 2019, waarin de Regeling Omgevingskwaliteit aan bod kwam, niet aan de Tweede Kamer gemeld dat de eisen aan de geuroverlast inmiddels waren losgelaten. Daarin gaf de minister aan dat in de Regeling Omgevingskwaliteit alleen varkensbedrijven in aanmerking kwamen voor varkensrechten als zij geen geuroverlast veroorzaakten voor omwonenden. De minister noemde het loslaten van de voorwaarden wel in de toelichting op de Subsidieregeling sanering varkenshouderijen die op 10 oktober 2019 in de Staatscourant gepubliceerd is. Het was op zijn plaats geweest wanneer de minister deze informatie in het schriftelijk overleg van 4 juli 2019 met de Tweede Kamer had gedeeld.

### **5.2.6 Minister kon met subsidiebedrag meer sturen op vermindering geuroverlast**

De minister maakt deelname aan de Subsidieregeling sanering varkenshouderijen niet financieel aantrekkelijker voor grote veroorzakers van geuroverlast dan voor minder grote veroorzakers. De hoogte van de subsidie wordt namelijk niet bepaald door de mate van geuroverlast die een locatie veroorzaakt voor omwonenden, maar door de waarde van de stallen en doorgehaalde varkensrechten. Door de hoogte van

het subsidiebedrag ook afhankelijk te maken van de geuroverlast, zou de minister in de opzet van de regeling meer kunnen sturen op de deelname van grote veroorzakers van geuroverlast aan de subsidieregeling.

Doordat de hoogte van de subsidie afhankelijk is van het kapitaalverlies van boeren en niet van de verminderde geuroverlast, zijn er grote verschillen in resultaat (verminderde geuroverlast) per euro subsidie. Een vergelijking van de 10% meest kosteneffectieve locaties met de 10% minst kosteneffectieve locaties laat zien dat bij de laatste groep de vermindering van de geuroverlast per euro subsidie meer dan 30 keer lager is dan bij de eerste groep (zie bijlage 2 voor methodologische verantwoording).

### 5.2.7 Aanbevelingen

De minister van LNV heeft aangekondigd dat er meer saneringsregelingen komen. Op basis van ons onderzoek naar de Subsidieregeling sanering varkenshouderijen doen wij de volgende aanbevelingen voor die regelingen:

- Overweeg 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.
- Zorg voor een betere afstemming tussen het rijksbeleid en de rol van de gemeente en provincie. Stimuleer ook dat ondernemers vroeg gaan nadenken over al dan niet deelnemen aan een saneringsregeling. Stoppen met een (familie)bedrijf is een ingrijpend besluit dat ondernemers samen met het gezin, financiers en de gemeente nemen en waarvoor tijd nodig is.
- Geef concreet aan in welke mate een doel wordt nagestreefd, bijvoorbeeld door het uit te drukken in termen van vermindering van emissies, aantallen dieren of hoeveelheid mest.

## 5.3 Oordeel over totstandkoming beleidsinformatie

Wij hebben ook de totstandkoming van de beleidsinformatie in het jaarverslag onderzocht, in aanvulling op ons onderzoek naar de resultaten van specifieke beleidsterreinen.

De beleidsinformatie in het *Jaarverslag 2020* van het Ministerie van LNV is betrouwbaar tot stand gekomen en is niet strijdig met de financiële verantwoordingsinformatie.



# 6.

## Reactie minister en nawoord Algemene Rekenkamer

De minister van LNV heeft op 23 april 2021 gereageerd op ons conceptrapport. Hieronder geven we haar reactie samengevat weer. De volledige reactie staat op [www.rekenkamer.nl/verantwoordingsonderzoek2020](http://www.rekenkamer.nl/verantwoordingsonderzoek2020). We sluiten dit hoofdstuk af met ons nawoord.

### 6.1 Reactie minister van LNV

De minister van LNV heeft met belangstelling kennis genomen van ons rapport en gaat op al onze aanbevelingen in.

#### **Subsidie- en autorisatiebeheer**

De minister werkt samen met de minister van EZK verder aan maatregelen om tekortkomingen in het autorisatiebeheer van het financiële systeem ORACLE EBS op te lossen. Bij risico-gerichte reviews zal de minister in subsidiedossiers laten vastleggen wat de gevolgen zijn van de bevindingen en hoe deze opgevolgd worden. De wijze van vastlegging wordt meegenomen in het nieuwe documentaire informatiesysteem.

#### **Tegemoetkoming land- en tuinbouwondernemers COVID-19**

De minister neemt onze aanbeveling om het reviewbeleid voor de Regeling tegemoetkoming land- en tuinbouwondernemers COVID-19 uit te werken deels over. Ze zal de diverse accountantsverklaringen die bij deze regeling gevraagd worden betrekken in de selectie van de reviews 2021. Ze zal echter geen reviews laten uitvoeren bij derden-

verklaringen omdat ze dit een ongewenste verzwaring van de controle vindt, gelet op het uniform subsidiekader. Verder geeft de minister aan dat ze in de toekomst alert zal zijn op het tijdig informeren van de Eerste Kamer.

### **Ruimen van met corona besmette nertsen**

De minister heeft aandacht gevraagd voor deugdelijke dossiervorming. Verder neemt de minister onze aanbeveling over om te onderzoeken of ze in de toekomst anders om kan gaan met het financieel vergoeden van de ruiming van dieren die boven het wettelijk toegestane aantal worden gehouden. Daarvoor is een wetswijziging van de Wet dieren nodig. Dat laat de minister aan het nieuwe kabinet over. De minister zal uitgangspunten vaststellen voor sectoren en bedrijven die zelf werkzaamheden kunnen verrichten voor de ruiming.

De minister geeft aan eigenaren van dieren die geruimd worden een tegemoetkoming, ongeacht of ze bijdragen aan het DGF. Houders van diersoorten die nog niet bijdragen aan het DGF kunnen wel worden aangewezen voor betaling van diergezondheidsheffing. Bij de nertsen heeft de minister hier niet voor gekozen, gezien de beëindigingsregeling voor nertsenhouders waaraan de minister tegelijkertijd werkte.

### **Retributieproces NVWA**

De minister erkent dat een volledige set van procesbeschrijvingen van het retributieproces bij de NVWA ontbreekt. De minister legt uit dat bij de vernieuwing van het ICT-landschap voor ieder nieuw systeem de beheersmaatregelen direct worden uitgewerkt in procesbeschrijvingen. Tot alle oude ICT-systemen zijn vervangen wil de minister de volledigheid en juistheid borgen met controlemaatregelen, waaronder data-analyse en steekproeven.

### **Landbouwvrijstelling**

De minister geeft aan dat er onderzoek naar de landbouwvrijstelling gepland staat in 2022. Haar ambtsopvolger zal besluiten over de vormgeving van dit onderzoek. De minister erkent dat het oorspronkelijke doel van de vrijstelling is vervallen. Ze oppert dat het onderzoek mogelijk de vraag kan beantwoorden wat de bijdrage van de vrijstelling is aan de doelen van haar ministerie. Dit onderzoek zal de belastingopbrengst bij eventuele afschaffing van de vrijstelling ook onderzoeken.

De minister is het oneens met onze conclusie dat een fiscaal ongelijke behandeling van grondeigenaren-verpachters en grondeigenaren-landbouwers is ontstaan als gevolg van de voortzetting van de landbouwvrijstelling na 1 januari 2001. De minister stelt dat in de Wet IB 2001 ervoor is gekozen om grondeigenaren-verpachters in box 3

te belasten over het forfaitaire rendement dat zij behalen op het bezit/de exploitatie van hun landbouwgrond. De waardestijging van die grond wordt als zodanig dus niet belast.

### **Subsidieregeling sanering varkenshouderijen**

De minister heeft RVO gevraagd een plan op te stellen voor de controle op de naleving van het contract dat varkenshouders ondertekenen met de Staat. Ook heeft ze RVO gevraagd een volledige procesbeschrijving op te stellen voor de vergoeding van varkensrechten. De minister neemt onze aanbeveling gericht op het voorkomen van grote aantallen terugtrekkingen ter harte. Ook wil ze bij toekomstige regelingen haar beleidsdoel meer toetsbaar formuleren. De minister is bereid te verkennen of ze dan de hoogte van de subsidie meer afhankelijk kan maken van de bijdrage aan het beleidsdoel. Ze plaatst wel de kanttekening dat de staatssteunkaders vereisen dat de steun moet dienen voor de vergoeding van het waardeverlies van de activa.

## **6.2 Nawoord Algemene Rekenkamer**

We bedanken de minister voor haar reactie. De minister van LNV neemt het grootste deel van onze aanbevelingen over. Zo onderschrijft ze onze aanbevelingen over de vastlegging van besluiten, IT-beheerprocessen, de richtlijnen voor incidentenmanagement, het IT-landschap van de NVWA.

Wij constateren dat de minister van LNV verbeterlagen in gang heeft gezet op de terreinen van subsidiebeheer op het kerndepartement en de financiële projectbeheersing bij de NVWA. Over het verslagjaar 2021 zullen wij de verdere ontwikkelingen op deze terreinen volgen. De reactie van de minister geeft op sommige onderwerpen aanleiding tot een nawoord van de Algemene Rekenkamer.

### **Tegemoetkoming land- en tuinbouwondernemers COVID-19**

De minister wil geen reviews uitvoeren bij derdenverklaringen. Het vragen van die verklaring bij subsidies onder de € 125.000 was namelijk al een verzwaaring van de normale eisen. De Algemene Rekenkamer vindt het juist daarom belangrijk dat zij wel reviews laat doen. Bedrijven betalen voor die verklaring en het kost ze tijd terwijl niet helder is of deze verzwaarde eis zinvol was en navolging verdient.

### **Ruimen van met corona besmette nertsen**

De minister neemt de meeste aanbevelingen over voor het verhelderen van de werkprocessen voor de ruiming van besmette dieren. De aanbeveling om uitgangspunten vast te stellen voor financiële vergoedingen bij ruiming in sectoren die niet aan het Diergezondheidsfonds bijdragen, neemt de minister niet over. De minister geeft aan

dat ze dierhouders een heffing kan opleggen wanneer dat nodig is. Ze weegt daarbij “alle relevante factoren” af. Wij benadrukken dat het belangrijk is dat vóór crisis-situaties ontstaan, helder moet zijn welke factoren worden meegewogen om een heffing op te leggen en hoe andere vormen van tegemoetkoming worden overwogen.

### **Landbouwwijstelling**

De minister erkent in haar reactie dat het oorspronkelijke doel van de landbouwwijstelling is vervallen. Zij wijst vervolgens op de reeds geplande evaluatie van de wijstelling in 2022. De minister geeft aan dat ze deze evaluatie echter wil gebruiken om te onderzoeken of, en zo ja, welke bijdrage de landbouwwijstelling levert aan de meer brede beleidsdoelen van het Ministerie van LNV. Wij wijzen nogmaals op de uitkomsten van de 2 onderzoeken naar de landbouwwijstelling die in 2007 en 2014 zijn uitgevoerd (zie § 5.1.5).

Wij constateren bovendien dat het Toetsingskader fiscale regelingen dezelfde vragen bevat die de minister in de evaluatie aan de orde wil stellen. Het toetsingskader is een Rijksbreed voorschreven instrument om de wenselijkheid van fiscale regelingen, waaronder ook de landbouwwijstelling, te onderbouwen. Het volgen van het toetsingskader zorgt er ook voor dat de afwegingen van de minister expliciet, transparant en navolgbaar worden voorgelegd aan het parlement.

De minister merkt op dat waardeveranderingen van (landbouw)gronden in het bezit van grondeigenaren-niet-landbouwers als zodanig niet worden belast. Zij acht in zoverre onze conclusie onjuist dat voortzetting van de landbouwwijstelling een fiscale ongelijkheid veroorzaakt. Dit onderschrijven wij niet. Wij wijzen in dit verband op de wetsgeschiedenis bij de Wet Inkomstenbelasting 2001 en op de brief van 16 juli 2018 van de staatssecretaris van Financiën die mede namens de minister van LNV aan het parlement is verzonden.

Het lijkt ons goed dat de minister en het parlement over de voortzetting van de landbouwwijstelling nader met elkaar in overleg gaan, mede in relatie tot de andere regelingen voor de verschillende landbouwsectoren.

### **Subsidieregeling sanering varkenshouderijen**

Wij vinden het positief dat de minister de mogelijkheid gaat verkennen om de hoogte van de subsidie meer afhankelijk te maken van de bijdrage aan het beleidsdoel. Op grond van Europese staatssteunkaders zien wij ruimte om te differentiëren in het percentage van het waardeverlies van de activa dat wordt vergoed.

# Bijlagen

## Bijlage 1 Overzicht fouten en onzekerheden Ministerie van LNV 2020

Deze bijlage bevat 2 infographics met daarin de geconstateerde fouten en onzekerheden op totaalniveau en op artikelniveau. Op deze gegevens baseren wij ons oordeel over de verplichtingen en de uitgaven en ontvangsten in het *Jaarverslag 2020* van het Ministerie van LNV.

Op onze website [www.rekenkamer.nl/verantwoordingsonderzoek2020](http://www.rekenkamer.nl/verantwoordingsonderzoek2020) vindt u een overzicht van alle gecontroleerde bedragen en fouten en onzekerheden die we aantreffen in:

- verplichtingen;
- uitgaven en ontvangsten;
- saldibalans;
- afgerekende voorschotten;
- baten-lastendiensten.

De infographics bevatten ons oordeel op 2 criteria: *rechtmatigheid* en *betrouwbaarheid en ordelijkheid*. De figuur kent de volgende onderdelen:

- Bovenaan staat de weergave van de fouten en onzekerheden op het totaal van de verantwoordingsstaat.

- Daarna volgen de begrotingsartikelen waarin het hoogste percentage fouten en onzekerheden is geconstateerd. Begrotingsartikelen waarin geen fouten en onzekerheden zijn geconstateerd zijn niet in de infographic opgenomen. Naast het verantwoorde totaalbedrag per begroting is het totaalbedrag per begrotingsartikel opgenomen.
- De verticale oranje streep geeft de tolerantiegrens aan.
- De lichtblauwe balk illustreert de relatieve financiële omvang van het begrotingsartikel ten opzichte van het totaalbedrag per begroting.

## Uitgaven en ontvangsten (bedragen x € 1.000)

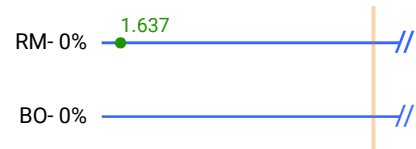
### Diergezondheidsfonds (F)

#### Uitgaven + Ontvangsten Bedragen x € 1.000

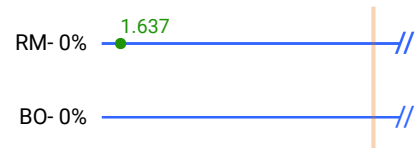
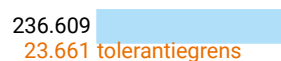


#### Rechtmatigheid (RM) Betrouwbaarheid en ordelijkheid (BO)

• Fout + Onzekerheid | Tolerantiegrens



1. Bewaking en bestrijding van dierziekten en voorkomen en verminderen van welzijnsproblemen



## Verplichtingen (bedragen x € 1.000)<sup>22</sup>

### Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (XIV)

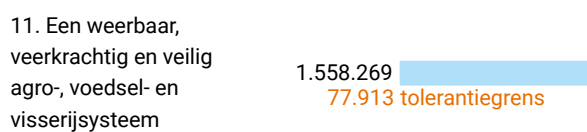
#### Verplichtingen

Bedragen x € 1.000



Rechtmatigheid (RM)  
Betrouwbaarheid en ordelijkheid (BO)

● Fout + Onzekerheid | Tolerantiegrens



## Uitgaven en ontvangsten (bedragen x € 1.000)

### Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (XIV)

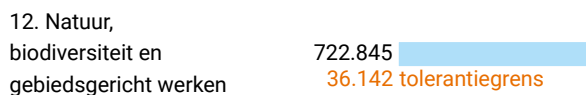
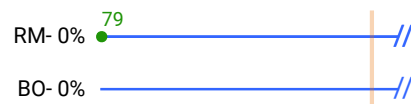
#### Uitgaven + Ontvangsten

Bedragen x € 1.000



Rechtmatigheid (RM)  
Betrouwbaarheid en ordelijkheid (BO)

● Fout + Onzekerheid | Tolerantiegrens



## Bijlage 2 Over het verantwoordingsonderzoek

In ons jaarlijkse verantwoordingsonderzoek beoordelen wij de jaarverslagen die de ministers op Verantwoordingsdag aanbieden aan de Staten-Generaal. Wij onderzoeken ook de bedrijfsvoering en beleidsresultaten van de ministeries gedurende het begrotingsjaar.

Wij voeren ons onderzoek uit op basis van de internationale kwaliteitsstandaarden voor rekenkamers, de International Standards of Supreme Audit Institutions (ISSAIs). Ons kwaliteitssysteem vereist dat wij onafhankelijk, integer en deskundig zijn, gedegen onderzoek doen, onze oordelen goed onderbouwen met feiten en daarover helder rapporteren. We waarborgen de kwaliteit van onze onderzoeksrapporten door een interne kwaliteitstoets uit te voeren.

Deze bijlage beschrijft kort de manier waarop wij ons verantwoordingsonderzoek uitvoeren. Een uitgebreide methodologische verantwoording staat op onze website: [www.rekenkamer.nl/verantwoordingsonderzoek2020](http://www.rekenkamer.nl/verantwoordingsonderzoek2020).

### **Financiële informatie**

De financiële verantwoordingsinformatie die wij onderzoeken bestaat uit de rijksrekening en de rijkssaldibalans in het Financieel Jaarverslag van het Rijk, en de jaarverslagen van de ministeries (art. 7.12 CW 2016, 1e lid onder c). De minister van Financiën is verantwoordelijk voor het opmaken van het Financieel Jaarverslag van het Rijk (art. 2.29 CW 2016, 4e lid).

Wij onderzoeken of:

- de financiële verantwoordingsinformatie in de rijksrekening en de rijkssaldibalans aansluit op de financiële verantwoordingsinformatie in de verantwoordingsstaten en de saldibalansen in de jaarverslagen van de ministeries (art. 3.8 CW 2016, 2e lid);
- de financiële verantwoordingsinformatie in de jaarverslagen van de ministeries aan de wettelijke eisen voldoet.

Op basis van ons onderzoek geven wij een verklaring van goedkeuring bij de rijksrekening en de rijkssaldibalans (art. 7.14 CW 2016, 2e lid). Deze verklaring is een voorwaarde voor de Staten-Generaal om, aan de hand van het betreffende jaarverslag, goedkeuring te kunnen verlenen aan de minister voor het gevoerde financieel beheer (art. 2.40 CW 2016, 2e lid).



De verklaring van goedkeuring nemen wij op in ons rapport *Staat van de rijksverantwoording*. Hierin geven wij een beschouwing over het jaar dat is onderzocht. Het oordeel van de Algemene Rekenkamer is een bestuurlijk oordeel, geen controleverklaring zoals een accountant afgeeft. Wij kunnen bij onze verklaring een aantekening plaatsen als wij bezwaar hebben gemaakt tegen het financieel beheer, de materiële bedrijfsvoering of de verantwoording daarover en dat bezwaar handhaven (art. 7.22 CW 2016, 6e lid).

Wij onderzoeken de jaarverslagen van de ministeries. De inhoud van de jaarverslagen is uitgewerkt in de Regeling rijksbegrotingsvoorschriften. De minister is verantwoordelijk voor het opmaken van het jaarverslag (art. 2.29 CW 2016, 2e lid).

Wij onderzoeken of de financiële verantwoordingsinformatie voldoet aan de normen van betrouwbaarheid, ordelijkheid en rechtmatigheid. Ook onderzoeken we of de jaarverslagen op de juiste manier zijn ingericht (art. 3.8 CW 2016, 1e lid).

Voor de normen voor onderzoek naar financiële informatie (financial audit) sluiten de ISSAIs aan bij de internationale controlestandaarden: de International Standards of Auditing (ISA). Deze standaarden stellen gedetailleerde eisen aan de planning en uitvoering van een controle en aan de rapportage daarover. Wij passen de ISSAIs toe, rekening houdend met de inrichting van het Nederlandse controlebestel en de comptabele regelgeving. De jaarverslagen van de ministeries worden gecontroleerd door de Auditdienst Rijk (ADR). De ADR geeft bij elk jaarverslag een controleverklaring af. Om efficiënt te werken maken wij zoveel mogelijk gebruik van de controlewerkzaamheden van de ADR. Wij toetsen jaarlijks het kwaliteitssysteem van de ADR en stellen risicogericht vast of de controlewerkzaamheden van de ADR goed zijn uitgevoerd en de bevindingen hebben geleid tot de juiste oordelen. Daartoe reviewen wij de controle van de ADR en voeren wij aanvullende eigen controlewerkzaamheden uit. Daarnaast ligt onze opdracht en de formulering van ons oordeel vast in de Comptabiliteitswet.

Wij leggen onze bevindingen en conclusies uit het onderzoek vast in een rapport per jaarverslag (art. 7.14 CW 2016, 1e lid). De Algemene Rekenkamer geeft bestuurlijke oordelen over de betrouwbaarheid, ordelijkheid en rechtmatigheid op totaalniveau en op artikelniveau.

Belangrijke fouten en onzekerheden lichten wij toe als uitzondering bij ons oordeel.

Een fout of onzekerheid kan om 2 redenen belangrijk zijn:

- op grond van de financiële omvang, als de fout of onzekerheid hoger is dan de tolerantiegrens;
- op grond van de aard van de fout, los van de financiële omvang.

Deze fouten en onzekerheden nemen wij op in een toelichtende paragraaf bij ons oordeel.

### **Bedrijfsvoering**

De minister is verantwoordelijk voor:

- de bedrijfsvoering van het ministerie;
- het periodiek onderzoeken van de doeltreffendheid en doelmatigheid van die bedrijfsvoering;
- het begrotingsbeheer en de daartoe gevoerde administraties;
- het financieel beheer en de daartoe gevoerde administraties;
- het materieelbeheer voor zover dat betrekking heeft op roerende zaken en de daartoe gevoerde administraties (art. 4.1 CW 2016, 2e lid);
- het opmaken van het jaarverslag (art. 2.29 CW 2016, 2e lid).

Wij onderzoeken of:

- het begrotingsbeheer ordelijk en controleerbaar is (art. 3.2 CW 2016);
- het financieel beheer doelmatig, rechtmatig, ordelijk en controleerbaar is (art. 3.2 CW 2016);
- het verwerven, beheren en afstoten van materieel doelmatig, rechtmatig, ordelijk en controleerbaar is (art. 3.4 CW 2016);
- de financiële administratie betrouwbaar en controleerbaar wordt ingericht en gevoerd (art. 3.5 CW 2016);
- de overige aspecten van de bedrijfsvoering, zoals informatiebeveiliging, IT-beheer, management control, sturing en toezicht, voldoen aan de daaraan te stellen eisen;
- de niet-financiële verantwoordingsinformatie in het jaarverslag over de bedrijfsvoering betrouwbaar tot stand is gekomen en niet strijdig is met de financiële verantwoordingsinformatie (art. 3.9 CW 2016).

De eisen waaraan de bedrijfsvoering moet voldoen zijn uitgewerkt in lagere regelgeving en/of opgenomen in beoordelingskaders die de Algemene Rekenkamer of andere organisaties hebben opgesteld. Waar dat van belang is, vermelden wij het normenkader dat wij hebben gehanteerd.

Het normenkader voor het verantwoordingsonderzoek naar de informatiebeveiliging komt voort uit de Baseline Informatiebeveiliging Overheid (BIO). De BIO bevat maatregelen om informatiebeveiligingsrisico's te beheersen. We toetsen een selectie van deze beheersmaatregelen binnen 4 aandachtsgebieden: governance, organisatie, risicomanagement en incidentmanagement. Daarmee richten we ons op het fundament van de informatiebeveiliging binnen organisaties. We toetsen zowel de beschreven procedures en verantwoordelijkheidsverdeling op papier, als de werking daarvan in de praktijk.

Voor elke organisatie beoordelen we de effectiviteit van de beheersmaatregelen: in hoeverre dragen zij bij aan het beheersen van een informatiebeveiligingsrisico? Vervolgens bepalen we met een risico-impactanalyse de ernst van de bevinding per beheersmaatregel. De ernst hangt onder andere af van de context van het departement en of het ministerie aanvullende beheersmaatregelen heeft getroffen bij het risico. Daarnaast nemen we in ons eindoordeel mee in hoeverre onze aanbevelingen uit eerdere verantwoordingsonderzoeken zijn opgevolgd.

Het normenkader voor het onderzoek naar het lifecyclemanagement van het IT-landschap is gebaseerd op relevante normen en best practices uit de internationaal geaccepteerde raamwerken COBIT, ITIL en ASL. Deze normen en best practices zijn vervolgens gemodelleerd naar de situatie bij het Rijk.

Het normenkader is opgebouwd uit de 5 stappen in het lifecyclemanagementproces, het inzicht in het IT-landschap en de PDCA-cyclus van Deming (Plan, Do, Check, Act). In het verantwoordingsonderzoek 2020 beoordelen wij de beheersingsmaatregelen die zijn getroffen om te voldoen aan de normen met betrekking tot het inzicht in het IT-landschap.

Een groot deel van de taken en verantwoordelijkheden die horen bij lifecyclemanagement zijn belegd bij de departementale CIO's. We toetsen alleen de normen bij hun taken en verantwoordelijkheden voor het lifecyclemanagement. Deze taken en verantwoordelijkheden zijn bijvoorbeeld vastgelegd in (openbare) kamerstukken, maar ook in stukken die in het rijksbrede CIO-beraad zijn gepasseerd.

Wij onderzoeken niet ieder jaar alle onderdelen van de bedrijfsvoering. Wij maken een selectie op basis van risicoanalyse en periodiciteit. Als wij in ons onderzoek tekortkomingen constateren in de bedrijfsvoering, vermelden wij deze. Wij spreken dan van (ernstige) onvolkomenheden. In onze rapporten geven we niet alleen informatie over de onvolkomenheden, maar ook over belangrijke risico's en aandachtspunten.

## Beleidsresultaten

De minister is verantwoordelijk voor:

- het ontwikkelen, vaststellen en uitvoeren van het beleid;
- het toezicht houden op het uitvoeren van het beleid;
- het periodiek onderzoeken van de doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleid;
- de in de begroting opgenomen informatie;
- de in het jaarverslag opgenomen informatie (art. 4.1 CW 2016).

Wij onderzoeken of:

- het gevoerde beleid doeltreffend en doelmatig is (art. 7.16 CW 2016);
- de niet-financiële verantwoordingsinformatie in het jaarverslag over het beleid betrouwbaar tot stand is gekomen en niet strijdig is met de financiële verantwoordingsinformatie (art. 3.9 CW 2016).

In het onderzoek gaat het vooral om de vraag of de belastingbetaler waar voor zijn geld krijgt en of de ministers het parlement hierover voldoende informeren. De eisen waaraan beleid moet voldoen zijn uitgewerkt in lagere regelgeving en/of opgenomen in beoordelingskaders die de Algemene Rekenkamer of andere organisaties hebben opgesteld. Waar dat van belang is, vermelden wij het normenkader dat wij hebben gehanteerd.

Wij selecteren de beleidsterreinen die wij onderzoeken op basis van thema en maatschappelijke relevantie. De concrete vraagstelling en normstelling verschilt per onderzoek. Voor ons onderzoek naar de vermindering van geuroverlast door varkenshouderijen in gebieden waar het overgrote deel van de varkens wordt gehouden, hebben we gebruikgemaakt van een combinatie van kwalitatieve en kwantitatieve onderzoeksmethoden. We hebben interviews afgenomen met medewerkers van het Ministerie van LNV, RVO, met de organisatie die de geurscores berekende en met medewerkers van het Ministerie van IenW. We hebben telefoongesprekken gevoerd met varkenshouders die hun aanvraag hebben ingetrokken en we hebben voorafgaand aan de lockdown 1 deelnemende varkenshouder ter plekke bezocht. We hebben interne en openbare beleidsstukken geanalyseerd en tot slot hebben we met het programma R een databestand van RVO geanalyseerd met informatie over de aanvragen. Op die manier hebben we onder andere berekend wat bij elke deelnemer de verhouding is tussen het subsidiebedrag en de vermindering van geuroverlast.

Ons onderzoek naar de doelmatigheid en doeltreffendheid van beleid binnen het verantwoordingsonderzoek leidt tot bevindingen, conclusies en aanbevelingen. Daarnaast geven wij een oordeel over de totstandkoming van de beleidsinformatie in het jaarverslag. Het onderzoek naar de betrouwbare totstandkoming richt zich op het proces van de totstandkoming van de informatie en minder op de informatie zelf. Wij geven dus geen oordeel over deze niet-financiële informatie.

## Bijlage 3 Literatuur

### Publicaties

Blanken, K., F. de Buissonje, A. Evers, W. Ouweitjes, J. Verkalk, I. Vermeij, H. Wemmenhoeve (2020). *Kwantitatieve Informatie Veehouderij 2020-2021*. Wageningen: Wageningen Livestock Research.

Commissie Geurhinder Veehouderij (2019). *Adviesrapport Geur bekennen. Combi-luchtwassers, varkenshouderijen en geurhinder*. Den Haag: eigen beheer.

Horne, P. van, L. Puister en R. Bergevoet (2020). *Waardetabellen nertsen*. Wageningen Economic Research. 4 juni 2020.

Luijt, J. & M. Voskuilen (2009). *Langetermijnontwikkeling van de agrarische grondprijs*. Den Haag: LEI.

Ministerie van EZK (2020a). Brief aan de Tweede Kamer over *Noodpakket banen en economie*. Kenmerk CE-AEP / 20077147. Tweede Kamer, vergaderjaar 2019-2020, 35 420 nr. 2.

Ministerie van EZK (2020b). Brief van de ministers van EZK en Financiën: *Afwegingskader bij steunverzoeken individuele bedrijven*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2019-2020, 35 420, nr. 36.

Ministerie van Financiën (2014). *IBO Agro-, visserij-, en voedselketens*.

Ministerie van Financiën (2016). *Concept Ombuigingslijst versie mei 2016*.

Ministerie van Financiën (2019). *Miljoenennota 2020*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2019-/2020, 35 300 nr. 1.

Ministerie van Financiën (2020). Aanbiedingsbrief *incidentele suppletoire begrotingen inzake noodpakket banen en economie* van de minister van Financiën aan de Tweede Kamer. Kenmerk 2020-0000055794.

Ministerie van Financiën (2020a). *Miljoenennota 2021* Tweede Kamer, vergaderjaar 2020-2021, 35 570 nr. 1.

Ministerie van Financiën (2020b). *Rijksbegrotingsvoorschriften 2020*.

Ministerie van Financiën (2020c). *Brede Maatschappelijke Heroverwegingen* (nummer 10).

Ministerie van LNV (2018a). Brief van de minister van LNV aan de Eerste Kamer. *Landbouw, natuur en voedsel: waardevol en verbonden. Nederland als koploper in kringlooplandbouw*. Kenmerk DGAN-ANK / 18235386. Eenzelfde brief is gestuurd aan de Tweede Kamer.

Ministerie van LNV (2018b). *Landbouw, natuur en voedsel: waardevol en verbonden. Nederland als koploper in kringlooplandbouw*. Den Haag: eigen beheer.

Ministerie van LNV (2019). Brief van de minister van LNV aan de Tweede Kamer. *Wijziging van de Wet verbod pelsdierhouderij in verband met het toevoegen van de bevoegdheid tot het opleggen van bestuursrechtelijke herstelsancties ter handhaving van die wet*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2018-2019, 35 006, nr. 12.

Ministerie van LNV (2020a). Memo aan BPZ. *Evaluatie en eindadvies Informatiebeheer Covid-19*. 26 oktober 2020.

Ministerie van LNV (2020b). Wijziging van de begrotingsstaat van het Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (XIV) voor het jaar 2020 (*Incidentele suppletoire begroting inzake Noodpakket banen en economie*). Tweede Kamer, vergaderjaar 2019-2020, 35 414, nr. 1-2.

Ministerie van LNV (2020c). Brief van de minister van LNV aan de Tweede Kamer. *Aanvullende maatregelen op het noodpakket*. 15 april 2020. Kenmerk DGA / 20117240.

Ministerie van LNV (2020d). *Beantwoording feitelijke vragen eerste suppletoire begroting LNV 2020*. 17 juni 2020. Kenmerk FEZ / 20163691.

Ministerie van LNV (2020e). Brief van de minister van LNV aan de Tweede Kamer. *Beantwoording schriftelijke vragen vierde incidentele suppletoire begroting LNV 2020*. 22 oktober 2020. Kenmerk FEZ / 20253711. Bijlage 1 – Antwoorden op vragen vierde ISB LNV 2020.

Ministerie van LNV (2020f). *Onderbouwing 2e claim ruiming pelsdierhouderijen*. 12 oktober 2020.

Ministerie van LNV (2020g). Brief van de minister van LNV aan de Tweede Kamer. *Beantwoording vragen over juridische mogelijkheden ruimen besmette bedrijven*. 29 juni 2020. Kenmerk DGA-DAD / 20166350.

Ministerie van LNV (2020h). Nota aan de minister ter ondertekening. *Nertsenzaken en versturen Kamerbrief t.a.v. maatregelen pelsperiode*. 26 oktober 2020. Kenmerk DGA-DAD / 20269313.

Ministerie van LNV (2021). Memo aan stuurgroep crisisbeheersing. *Evaluatie informatiebeheer Covid en crisisarchivering algemeen*. 16 januari 2021.

Ministerie van VWS (2020). Brief van de ministers van VWS en LNV aan de Tweede Kamer. *Aanvullende maatregelen voor nertsenbedrijven*. 3 juni 2020. Kenmerk 1699696-206377-PG.

Ministeries van VWS en LNV (2020). Brief van de ministers van VWS en LNV over de *stand van zaken SARS-CoV-2 bij nertsen*. 20 juli 2020. Kenmerk 1723994-208283-PG.

NVWA (2017). *Werkinstructie verbod pelsdierhouderij*. 24-05-2017. Versie 3.

NVWA (2019). Wet verbod pelsdierhouderij inspectieresultaten. <https://www.nvwa.nl/documenten/dier/dierenwelzijn/welzijn/inspectieresultaten/wet-verbod-pelsdierhouderij-inspectieresultaten-2018>, geraadpleegd op 25 maart 2021.

Ontwikkelingsbedrijf Varkenshouderij (2017). *Regeling Omgevingskwaliteit (ROK)*. [https://www.ontwikkelingsbedrijfvarkenshouderij.nl/download/459/Documenten/171101\\_Aanpassing\\_Regeling\\_Omgevingskwaliteit\\_.docx](https://www.ontwikkelingsbedrijfvarkenshouderij.nl/download/459/Documenten/171101_Aanpassing_Regeling_Omgevingskwaliteit_.docx), geraadpleegd op 8 februari 2021.

RVO (2020). *Vissersvaartuig stilleggen door coronamaatregelen*. <https://www.rvo.nl/subsidie-en-financieringswijzer/vissersvaartuig-stilleggen-door-coronamaatregelen>, geraadpleegd op 25 maart 2021.

RVO (2020). *Compensatie voor viskwekerijen*. <https://www.rvo.nl/subsidie-en-financieringswijzer/compensatie-voor-viskwekerijen>, geraadpleegd op 25 maart 2021.

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



Van der Veen, H. e.a. (2007). *Evaluatie landbouwwijstelling*. Den Haag: LEI.

### **Zonder auteur en datum**

COVID 19 Oplossingsrichtingen voor sectorspecifieke problemen land- en tuinbouw, versie 200409.

'Agendapunt 4B' sectorspecifieke maatregelen 5-hoek.

Stuk retour bewindspersoon. *Verzamelnota SARS-CoV-2 bij nertsen*. DOMUS 20203237.

### **Kamerstukken**

Tweede Kamer, vergaderjaar 2017-2018, 34 700, nr. 34. (Eindverslag van de informateur dhr. G. Zalm over zijn informatiewerkzaamheden).

Tweede Kamer, vergaderjaar 2018-2019, 28 973 nr. 217. *Toekomst Veehouderij*. Verslag van een schriftelijk overleg vastgesteld op 4 juli 2019.

### **Wet- en regelgeving**

Besluit van de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit van 18 december 2017, nr. WJZ/17198954, houdende instelling van de Welzijnscommissie Dierziekten (Instellingsbesluit Welzijnscommissie Dierziekten).

Convenant financiering bestrijding besmettelijke dierziekten 2020-2024.

Meststoffenwet (1986). Wet van 27 november 1986, houdende regelen inzake het verhandelen van meststoffen en de afvoer van mestoverschotten.

Nitraatrichtlijn (1991). Richtlijn van de Raad van 12 december 1991 inzake de bescherming van water tegen verontreiniging door nitraten uit agrarische bronnen (91/676/EEG).

Regeling beëindiging veehouderijtakken (2002).

Regeling van de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit van 10 juli 2020, nr. WJZ/20170976, tot wijziging van de Regeling maatregelen Sars-CoV-2 bij nertsen (wijziging van het vervoersverbod voor nertsenmest).

Regeling van de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit van 8 mei 2020, nr. WJZ/20120212, tot tegemoetkoming in de schade geleden door ondernemingen in bepaalde landbouwsectoren door de maatregelen ter bestrijding van de verdere verspreiding van COVID-19 (Regeling tegemoetkoming land- en tuinbouwondernemers COVID-19). Staatscourant nr. 25444. 8 mei 2020.

Subsidieregeling sanering varkenshouderijen (2019). Regeling van de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit van 10 oktober 2019, nr. WJZ/19237719, tot vaststelling van een regeling voor de verstrekking van subsidie voor het saneren van varkenshouderijlocaties in verband met geurhinder.

Wet herstructurering varkenshouderij (1998). Wet van 9 april 1998, houdende regels inzake een stelsel van varkensrechten en een heffing ter zake van het houden van varkens.

## Bijlage 4 Eindnoten

- 1 De volgende tekstdelen zijn aangepast nadat het conceptrapport is aangeboden aan de minister van LNV voor bestuurlijk wederhoor. Het gaat hier om feitelijke verbeteringen van de tekst in het rapport. Redactionele aanpassingen zijn niet in onderstaande lijst opgenomen. Hoofdstuk 2, Tabel 2 Diergezondheidsfonds (DGF) in cijfers in miljoenen €.
- 2 De volgende tekstdelen zijn aangepast nadat het conceptrapport is aangeboden aan de minister van LNV voor bestuurlijk wederhoor. Het gaat hier om feitelijke verbeteringen van de tekst in het rapport. Redactionele aanpassingen zijn niet in onderstaande lijst opgenomen. Hoofdstuk 2, Figuur 1 Uitgaven Ministerie van LNV in 2020. Het totaalbedrag aan subsidies in artikel "Natuur en biodiversiteit" is vastgesteld op € 126,9 miljoen.
- 3 De fiscale regelingen die verplicht zijn op grond van Europese wet- en regelgeving of het budgettaire belang van € 5 miljoen niet overschrijden en om die reden niet in bijlage 9 van Miljoenennota 2021 zijn opgenomen, hebben wij hier niet meegenomen.
- 4 De volgende tekstdelen zijn aangepast nadat het conceptrapport is aangeboden aan de minister van LNV voor bestuurlijk wederhoor. Het gaat hier om feitelijke verbeteringen van de tekst in het rapport. Redactionele aanpassingen zijn niet in onderstaande lijst opgenomen. Hoofdstuk 3: De overschrijding op artikel 11 is € 230,7 miljoen, i.p.v. € 230,8 miljoen.
- 5 De volgende tekstdelen zijn aangepast nadat het conceptrapport is aangeboden aan de minister van LNV voor bestuurlijk wederhoor. Het gaat hier om feitelijke verbeteringen van de tekst in het rapport. Redactionele aanpassingen zijn niet in onderstaande lijst opgenomen. Hoofdstuk 3: De overschrijding op artikel 11 is € 230,7 miljoen, i.p.v. € 230,8 miljoen.
- 6 De rapporteringstoleranties geven de grensbedragen weer waarboven een minister verplicht is om in de bedrijfsvoeringsparagraaf van het departementale jaarverslag een toelichting te geven op fouten en onzekerheden ten aanzien van de rechtmatigheid. De toleranties zijn onderdeel van de verslaggevingsvoorschriften en zijn opgenomen in de Regeling rijksbegrotingsvoorschriften, die de Minister van Financiën op grond van de Comptabiliteitswet 2016 opstelt. Over (de hoogte van de) toleranties is overeenstemming bereikt met alle departementen, de Auditdienst Rijk en de Algemene Rekenkamer.
- 7
  1. Landbouwwijstelling in de inkomstenbelasting en de vennootschapsbelasting,
  2. Wijstelling overdrachtsbelasting cultuurgrond, 3. Verlaagd btw-tarief sierteelt,
  4. Wijstelling assurantiebelaasting brede weersverzekering, 5. Bosbouwwijstelling,
  6. Borgstellingskrediet voor de Landbouw Plus (BL Plus), 7. Vermogensversterkend Krediet (VVK) - Jonge Boerenfonds, 8. Wijstelling overdrachtsbelasting natuurgrond,
  9. Wijstelling vergoeding bos- en natuurbeheer, 10. Milieu-investeringsaftrek (MIA),
  11. Willekeurige afschrijving milieu-investeringen (VAMIL), 12. Regeling groenprojecten,
  13. MKB-winstwijstelling, 14. Zelfstandigenaftrek, 15. Fiscale oudedagsreserve (FOR),

16. Kleinschaligheidsinvesteringsaftrek (KIA), 17. Meewerkaftrek, 18. Middeling-regeling, 19. Wet bevordering speur- en ontwikkelingswerk (WBSO), 20. Energie-investeringsaftrek (EIA), 21. Innovatiebox, 22. BTW kleine ondernemersregeling (KOR), 23. MRB verlaagd tarief bestelauto ondernemers, 24. algemene fiscale bedrijfsopvolgingsregeling (BOR/BOF), 25. Inkomenssteun in de vorm van directe betalingen vanuit het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid, 26. Vergroeningsbetaling vanuit Gemeenschappelijk Landbouwbeleid, 27. Extra betaling jonge landbouwers vanuit Gemeenschappelijk Landbouwbeleid, 28. Graasdierpremie, 29. Brede weersverzekering subsidie, 30. Subsidie natuur- en landschapsbeheer (SNLb), 31. POP-3 subsidies bv. voor jonge landbouwers, 35. Exportkredietverzekering (EKV).
- 8** Vóór de ruiming van nertsbedrijven maakte de minister van LNV kosten voor onderzoek naar verdenkingen van besmettingen van nertsen met corona. Medio oktober 2020 werden de kosten hiervan ingeschat op € 2 miljoen (LNV, 2020f).
- 9** Ter vergelijking: voor onderzoek naar coronarisiko's bij andere dieren, katten, honden, konijnen en varkens, gaf de minister € 1,6 miljoen uit, volgens het Ministerie van LNV op 9 november 2020.
- 10** Met 50% toeslag voor werk verricht tussen 18.00-05.59 uur en op zaterdag, en 100% toeslag voor werk op zon- en feestdagen.
- 11** De CIO is binnen het ministerie het aanspreekpunt voor de politieke en ambtelijke leiding op ICT-gebied, dat adviseert over de doelstelling, uitvoering, kosten en risico's van beleid waar dit raakt aan ICT en omgekeerd.
- 12** De realisatiecijfers worden eveneens in de Miljoenennota vermeld. De laatst bekende realisatiecijfers in de Miljoenennota 2021 hebben betrekking op het kalenderjaar 2017.
- 13** Zie hiervoor [www.rekenkamer.nl](http://www.rekenkamer.nl).
- 14** De fiscale regeling geldt zowel voor ondernemers die vallen onder de Wet inkomstenbelasting 2001 als die vallen onder de Wet vennootschapsbelasting 1969.
- 15** Waar in deze beleids casus wordt gesproken over 'winst', moet dus worden gelezen dat het ook kan gaan om een situatie waarin sprake is van een verlies bij de verkoop van landbouwgrond.
- 16** De verantwoordelijkheid hiervoor ligt bovendien niet bij de minister van LNV, maar bij de minister van Financiën. Dit beschreven we in § 5.1.2.
- 17** Het hangt af van de specifieke omstandigheden van de belastingplichtige of de genoemde alternatieve faciliteiten een gunstiger of ongunstiger resultaat kennen. Wij hebben hiernaar in ons onderzoek niet specifiek gekeken. Wij merken echter ook op dat uit gesprekken met financieringsspecialisten in de agrosector blijkt dat het knelpunt bij de financiering van bedrijfsopvolging eerder ligt in de lage winstgevendheid van grondgebonden landbouwondernemingen dan in de latente belastingclaim.

- 18 De raming is onder meer gebaseerd op de aanname dat de landbouvvrijstelling wordt afgeschaft met een overgangsregeling. Deze aanname houdt in dat de waardeverandering van de grond tot het moment van afschaffen van de landbouvvrijstelling onder het bereik van de vrijstelling valt. Het afschaffen heeft dan dus geen 'terugwerkende kracht', maar geldt alleen voor 'nieuwe' waardeveranderingen vanaf het moment van afschaffen.
- 19 De raming hanteerde een horizon van 200 jaar, omdat onder meer slechts gedeeltelijk rekening werd gehouden met de waardeverandering van landbouwgronden die gedurende de jaren meermaals werden verkocht. De periode van 200 jaar was weliswaar willekeurig gekozen, maar representeerde een (zeer) trage oploop van het budgettaire belang als gevolg van voornoemde onvolkomenheid in het ramingsmodel.
- 20 Wij baseren ons hierbij op de reële prijsontwikkeling tussen 2002 en 2019 en de historische prijsontwikkeling van landbouwgronden (LEI, 2009).
- 21 De tabel gaat, net als de onderzochte raming van het Ministerie van Financiën, uit van het scenario dat de landbouvvrijstelling wordt afgeschaft onder toepassing van een overgangsregeling. Ook wordt ervan uitgegaan dat het afschaffen van de landbouvvrijstelling geen invloed heeft op de prijs van landbouwgrond. Voor een verdere methodologische toelichting verwijzen wij naar [www.rekenkamer.nl](http://www.rekenkamer.nl).
- 22 De volgende tekstdelen zijn aangepast nadat het conceptrapport is aangeboden aan de minister van LNV voor bestuurlijk wederhoor. Het gaat hier om feitelijke verbeteringen van de tekst in het rapport. Redactionele aanpassingen zijn niet in onderstaande lijst opgenomen. Bijlage 1: De overschrijding op artikel 11 is € 230,7 miljoen, i.p.v. € 230,8 miljoen.

**Algemene Rekenkamer**

Afdeling Communicatie

Postbus 20015

2500 EA Den Haag

070 342 44 00

[voorlichting@rekenkamer.nl](mailto:voorlichting@rekenkamer.nl)

[www.rekenkamer.nl](http://www.rekenkamer.nl)

**Den Haag, mei 2021**