

Vergaderjaar 2022–2023

36 200 XIV

Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (XIV) en het Diergezondheidsfonds (F) voor het jaar 2023

Nr. 4

BRIEF VAN DE ALGEMENE REKENKAMER

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 6 oktober 2022

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

Met deze brief ontvangt u enkele aandachtspunten bij de ontwerpbegroting 2023 (begrotingshoofdstuk XIV (Kamerstuk 36 200 XIV)) van het Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV) die de Tweede Kamer kan gebruiken bij de begrotingsbehandeling.

De Minister van LNV is verantwoordelijk voor toezicht en controle op de kwaliteit van ons voedsel, het behoud en de bescherming van onze natuur en het uitvoeren van het EU-beleid voor de landbouw- en visserijsector. Daarnaast is de Minister ook verantwoordelijk voor het monitoren, signaleren, bewaken en bestrijden van dierziekten. Alle uitgaven hiervoor lopen via het Diergezondheidsfonds (begrotingshoofdstuk F).

De begroting van het Ministerie van LNV omvat € 2.776 miljoen aan uitgaven, € 2.206 miljoen aan verplichtingen en € 79 miljoen aan ontvangsten, en betreft ook de portefeuille van de Minister voor Natuur en Stikstof.

Fiscale regelingen

De Minister van LNV is ook beleidsmatig verantwoordelijk voor 7 fiscale regelingen die volgens de Miljoenennota 2023 (Kamerstuk 36 200, nrs. 1 en 2) tot een geraamde belastingderving leiden van in totaal

€ 1.544 miljoen¹. Fiscale regelingen vormen geen onderdeel van de begroting van een ministerie zelf omdat het geen begrotingsuitgaven zijn. Fiscale regelingen leiden wel tot minder belastingontvangsten. Dit is zichtbaar in bijlagen 9 en 10 van de Miljoenennota.

Het kabinet zoekt naar mogelijkheden om het belastingstelsel minder complex te maken en wil daartoe onder andere niet-doelmatige regelingen versoberen of afschaffen.² In ons verantwoordingsonderzoek 2020 onderzochten we diverse fiscale regelingen, waaronder de landbouvvrijstelling. Dit is een fiscale regeling die in 1918 is ingevoerd. Gebruikers van de regeling zijn ondernemers die een landbouwbedrijf uitoefenen op eigen grond. Het gaat om bedrijven met een sterk grondgebonden karakter, zoals akkerbouw en veeteelt. In de rijksbegroting van 2023 wordt het financieel belang van deze regeling voor 2023 geraamd op € 788 miljoen. Wij concludeerden op basis van ons onderzoek dat de landbouvvrijstelling sinds de invoering van de Wet Inkomstenbelasting 2001 geen specifiek beleidsdoel heeft. De voortzetting van de fiscale regeling is sindsdien een doel op zich geworden. In reactie op ons rapport erkende de toenmalige Minister dat het oorspronkelijke doel van de landbouvvrijstelling is vervallen. Ze gaf aan dat de vrijstelling opnieuw geëvalueerd wordt in 2022. Een eventueel besluit over aanpassen of afschaffen van de regeling op basis van deze evaluatie liet zij aan het huidige kabinet. Deze evaluatie heeft nog niet plaatsgevonden.

Niet-belastingontvangsten

De niet-belastingontvangsten van het Ministerie van LNV bedragen in totaal ongeveer € 79 miljoen. Dit betreft onder andere inkomsten uit boetes (op grond van de Wet Dieren en het mestbeleid), leges (bijvoorbeeld voor visserijvergunningen en toetsing van pachtovereenkomsten) en rente (bijvoorbeeld landinrichtingsrente).

Onderzoek van de Algemene Rekenkamer

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

1. Opkoopregelingen voor de veehouderij;
2. Zoönosen;
3. Biologische productie;
4. Instelling Transitiefonds – budgetrecht parlement.

We sluiten deze brief af met een vermelding van nog te publiceren onderzoek van de Algemene Rekenkamer op het terrein van de Minister van LNV.

1 Opkoopregelingen voor de veehouderij

In onze verantwoordingsonderzoeken over 2020³ en 2021⁴ hebben we de subsidieregeling sanering varkenshouderijen onderzocht. In het verantwoordingsonderzoek 2020 deden we de volgende aanbevelingen:

¹ Enkele fiscale regelingen die verplicht zijn op grond van Europese wet- en regelgeving of het budgettaire belang van 5 miljoen euro niet overschrijden en om die reden niet in bijlage 9 van Miljoenennota 2023 zijn opgenomen, zijn hier niet meegenomen.

² Ministerie van Financiën, Fiscale beleids- en uitvoeringsagenda, 3 juni 2022 (Kamerstuk 32 140, nr. 119).

³ Algemene Rekenkamer (2021). Resultaten verantwoordingsonderzoek 2020 Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (XIV). Den Haag: Bijlage bij Kamerstuk 35 830 XIV, nr. 2.

⁴ Algemene Rekenkamer (2022). Resultaten verantwoordingsonderzoek 2021 Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (XIV). Den Haag: Bijlage bij Kamerstuk 36 100 XIV, nr. 2.

- 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.

In het verantwoordingsonderzoek 2021 deden we aanbevelingen over de uitvoerbaarheid en controleerbaarheid van de regeling. We benadrukten onder meer dat het belangrijk is om in een vroeg stadium na te denken over het handhavingsbeleid van alle subsidievoorwaarden en om subsidievoorwaarden zo simpel en controleerbaar mogelijk te maken. Deze uitgangspunten zijn ook van toepassing op toekomstige opkoopregelingen.

2 Zoönosen

Nederland is kwetsbaar voor zoönosen, onder andere doordat in sommige regio's veel veehouderijen niet alleen dicht bij elkaar staan, maar ook veel dieren houden. In ons Verantwoordingsonderzoek 2021 hebben we het beleid voor zoönosen onderzocht. We stelden dat we het zorgelijk vinden dat het Rijk provincies en gemeenten geen instrumenten biedt voor het wegen van zoönoserisico's bij besluiten van vergunningsaanvragen. In juli dit jaar hebben de Ministeries van VWS en LNV gezamenlijk het *Nationaal actieplan versterken zoönosenbeleid* uitgebracht en aan de Tweede Kamer aangeboden.⁵ Een van de actiepunten in dit plan is om handreikingen op te stellen voor decentrale overheden, zodat die zoönoserisico's bij de inrichting van het landelijk en stedelijk gebied mee kunnen wegen – zoals wij aanbevelen in ons rapport.

Bij een uitbraak van zoönose hebben de Ministers van LNV en VWS ieder hun eigen taken en bevoegdheden en daarmee samenhangende politieke verantwoordelijkheid. We stelden in het Verantwoordingsonderzoek dat de Minister van VWS doorzettingsmacht zou moeten hebben bij de aanpak van een snelle uitbraak van een zoönose. Tijdens een crisis zijn immers snel daadkrachtige beslissingen nodig en is er vaak weinig tijd en ruimte voor overleg. Dit was ook een aanbeveling van de commissie van Dijk⁶ die de aanpak van de Q-koortsuitbraak evalueerde. De Ministers van LNV en VWS gaven geen gehoor aan deze aanbeveling.

3 Biologische productie

In de Europese biologische verordening⁷ staan regels voor het produceren, verwerken, verhandelen en etiketteren van biologische producten in de Europese Unie. Eén van de doelen van de verordening is het behoud

⁵ Brief van de Ministers van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit en voor Natuur en Stikstof aan de Tweede Kamer, Kamerstuk 25 295, nr. 1935.

⁶ Van verwerping tot verheffing, Q-koortsbeleid in Nederland 2005–2010, Evaluatiecommissie Q-koorts, Den Haag, november 2010.

⁷ Verordening 834/2007. Verordening (EG) Nr. 834/2007 van de Raad, van 28 juni 2007, inzake de biologische productie en de etikettering van biologische producten en tot intrekking van Verordening (EEG) nr. 2092/91.

van het vertrouwen in het Europees biologisch keurmerk. Tussen de vele (private) keurmerken is het Europees biologisch keurmerk het enige keurmerk voor duurzame voeding dat wordt gewaarborgd door de overheid. In ons verantwoordingsonderzoek 2019 bevalen we de Minister van LNV aan om doelgerichter te sturen op het behoud van het consumentenvertrouwen in het biologisch keurmerk⁸. We constateerden onder andere dat de Minister het consumentenvertrouwen niet monitort. In de ontwerpbegroting 2023 geeft de Minister van LNV met kengetallen de ontwikkeling weer van het vertrouwen van Nederlandse consumenten in de veiligheid van voedsel, maar niet over de ontwikkeling van het consumentenvertrouwen in biologische producten.

In de ontwerpbegroting 2023 staat dat het Ministerie van LNV in 2023 aan de slag gaat met het nationaal actieplan biologische landbouw en consumptie. Dit plan wordt naar verwachting van het ministerie in het najaar van 2022 aan de Tweede Kamer gezonden. Uit de ontwerpbegroting 2023 blijkt niet duidelijk of er middelen zijn gereserveerd voor de uitvoering van dit actieplan.

4 Instelling Transitiefonds – budgetrecht parlement

In de ontwerpbegroting 2023 wordt aangekondigd dat voor het Transitiefonds landelijk gebied en natuur een Instellingswet wordt ingediend, opdat het fonds per 1 januari 2024 operationeel is. Wij hebben met instemming kennisgenomen van het besluit over een aparte instellingswet voor het transitiefonds. Daarmee krijgt dit fonds een wettelijke basis zoals bedoeld in artikel 2.11 van de CW 2016. Een aparte instellingswet biedt de ruimte om een aantal zaken, waaronder de fondsdoelstellingen en een evaluatieverplichting wettelijk, en dus structureel te waarborgen. De doelstellingen van het fonds bepalen waaraan het geld kan worden uitgegeven (de allocatie van de middelen). Het parlement kan als medewetgever in het wetgevingsproces besluiten over vormgeving en doelstellingen van het fonds.

In de conceptmemorie van toelichting (consultatieversie) van het fonds staat dat tegelijk met de ontwerpbegroting van het transitiefonds het meerjarenprogramma wordt aangeboden aan het parlement, dat daarmee ook in de gelegenheid zou worden gesteld om de uitgaven van het fonds (bij) te sturen en het budgetrecht uit te oefenen. Het opstellen van een meerjarenprogramma kan volgens ons veel mogelijkheden bieden om het parlement inzicht te geven, mits op landelijk niveau inzicht wordt gegeven in concrete doelstellingen en indicatoren en de manier waarop deze zijn gekoppeld aan begrotingsmiddelen. Wij merken echter op dat het meerjarenprogramma de (toelichting in de) begroting niet kan vervangen. Het betreft namelijk een zogenaamd «extracomptabel document» waarop de Rijksbegrotingsvoorschriften niet van toepassing zijn. De bruikbaarheid van het meerjarenprogramma voor de ondersteuning van het budgetrecht is afhankelijk van de kwaliteit en relevantie van de inhoud ervan. Het helpt dan als de structuur van het meerjarenprogramma herkenbaar terugkomt in de begroting en de memorie van toelichting van het fonds.

We vragen verder aandacht voor de vaststelling van concrete doelen en indicatoren en (tijdige) monitoring en evaluatie van doelmatigheid en doeltreffendheid van het fonds.

De fondsbeheerder is verantwoordelijk voor het begrotingsbeheer van het fonds. Volgens artikel 4.1 van de Comptabiliteitswet is de fondsbeheerder

⁸ Algemene Rekenkamer (2020): Resultaten verantwoordingsonderzoek 2019 Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (XIV). Den Haag: Bijlage bij Kamerstuk 35 470 XIV, nr. 2.

primair verantwoordelijkheid voor het onderzoeken van doeltreffendheid en doelmatigheid van beleid.

We merken op dat in het geval de Minister voor Natuur en Stikstof als enige fondsbeheerder wordt aangewezen er een spanningsveld zou kunnen ontstaan tussen de ministeriële verantwoordelijkheden van de Minister voor Natuur en Stikstof en die van de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit. De Minister van LNV is namelijk verantwoordelijk voor het dagelijkse begrotingsbeheer en de daartoe gevoerde administraties. We adviseren u om er alert op te zijn dat er goede afspraken worden gemaakt tussen de beide Ministers over de ondersteuning die nodig is voor het beheer van het Transitiefonds.

Meerjarenramingen

In ons rapport *Ruimte in de ramingen? Meerjarenramingen onderzocht (Bijlage bij Kamerstuk 31 865, nr. 192)* van 22 juni 2021 concludeerden wij dat veronderstellingen en gegevens onder uitgavenramingen in begrotingen soms onjuist en gedateerd zijn. Het parlement mist informatie om de onderbouwing en de kwaliteit van meerjarenramingen in de begrotingen goed te kunnen beoordelen. Het gevolg is dat het voor het parlement lastig is om met een Minister het debat aan te gaan over de vraag of er voldoende geld wordt uitgetrokken voor bepaalde publieke taken en beleidsambities. Daarom hebben wij een interactief hulpmiddel ontwikkeld dat uw Kamer kan helpen om de juiste vragen hierover aan de Minister te stellen.

Nog te publiceren onderzoek van de Algemene Rekenkamer

Tot de publicatie van ons verantwoordingsonderzoek over 2022 op 17 mei 2023 verwachten we op het terrein van de Minister van LNV nog de volgende onderzoeken te publiceren:

- Toegevoegde waarde van EU-subsidies (publicatie verwacht in oktober 2022);
- Duurzaam bosbeheer (publicatie verwacht in december 2022);
- Uitvoering EU-regelgeving in Nederland (publicatie verwacht in februari 2023).

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

Algemene Rekenkamer,
President,
Visser
Secretaris,
Van der Werf