

Vergaderjaar 2023–2024

30 252

Toekomstvisie agrarische sector

35 334

Problematiek rondom stikstof en PFAS

Nr. 151

BRIEF VAN DE MINISTER VAN VOLKSGEZONDHEID, WELZIJN EN SPORT

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 14 februari 2024

Met deze brief ontvangt uw Kamer het aangekondigde rapport dat recent is afgerond door Adviesbureau Andersson Elffers Felix (AEF) over de externe evaluatie van het RIVM naar aanleiding van de gemaakte fouten in de top 100 van de grootste ammoniakuitstoters (Kamerstuk 30 252, nr. 126¹). Als eigenaar van het RIVM en tevens opdrachtgever van de evaluatie, bied ik u dit rapport en mijn reactie daarop aan, mede namens de opdrachtgevers van de Emissieregistratie: de Staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat, de Minister voor Klimaat en Energie, de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit en de Minister voor Natuur en Stikstof.

Aanleiding

Op 5 april 2022 zijn top 100 lijsten voor NO_x en ammoniak uitstoters gedeeld met de Tweede Kamer als antwoord op Kamervragen van het lid Bromet (GroenLinks)². Nadien bleek dat het RIVM fouten had gemaakt in de berekening die heeft geleid tot de top 100 lijst grootste ammoniakuitstoters. Dit vormde aanleiding om kwaliteitsbewakende processen van het RIVM te laten evalueren door een onafhankelijk onderzoeksbureau. De opdracht voor deze evaluatie is gezamenlijk met het Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit geformuleerd, zoals de Minister voor Natuur en Stikstof eerder per brief aan de Kamer heeft gemeld³. Daarbij wil ik benadrukken dat ik de aanleiding voor deze externe evaluatie betreur, met name de onrust die het heeft veroorzaakt en onduidelijkheid die het heeft gegeven voor de direct betrokkenen.

¹ in Kamerstukken 30 252 en 35 334, nr. 82 van 22 februari 2023 is eveneens aangegeven dat de bevindingen van deze evaluatie na afronding met de Tweede Kamer worden gedeeld.

² Aangangsel Handelingen II 2021/22, nr. 2339.

³ Kamerstukken 30 252 en 35 334, nr. 76.

Onderzoeksvraag

Omdat de lijsten zijn opgesteld op basis van data in de Emissieregistratie richt de evaluatie zich op de werking van het kwaliteitsbewakingsfunctie van het RIVM voor de hele kennisketen van de Emissieregistratie. In het rapport is ook aandacht besteed aan de governance van de Emissieregistratie. In de evaluatie is onderzocht hoe de rolverdeling is tussen de opdrachtgevers en hoe de interactie was tussen het Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV) en het RIVM op het dossier top 100 uitstoters.

Motie Van Campen

Ook wordt, zoals toegezegd in de brief van 6 december 2022⁴, in deze brief ingegaan op de motie⁵ van het lid Van Campen (VVD) c.s. waarin verzocht wordt in overleg met het RIVM zo spoedig mogelijk de AVG rechten op een laagdrempelige manier vorm te geven bij de emissiegegevens en andere gegevens die het RIVM van agrarische bedrijven verzamelt en verwerkt.

Hieronder wordt duidelijk gemaakt waarom er geen volledige uitvoering wordt gegeven aan deze motie. De Emissieregistratie zelf is niet geschikt en niet bedoeld voor het maken van lijsten. Vanuit de Emissieregistratie kunnen indicatieve getallen per bedrijf worden bepaald maar deze zijn niet te gebruiken voor gegevensaanvragen conform AVG. Inzage conform AVG is wel mogelijk voor gegevens van het Geografisch Informatiesysteem Agrarische Bedrijven (GIAB), een van de bronbestanden waar de Emissieregistratie gebruik van maakt. Met de inzage in deze gegevens kunnen betrokkenen desgewenst hun gegevens inzien en waar nodig corrigeren. Hiermee is het gevraagde inzicht om bij te dragen aan het vertrouwen in de data geborgd.

Bevindingen uit het rapport

Het rapport beschrijft het proces rond het opstellen van de top 100 van de ammoniakuitstoters en geeft duiding aan de fouten die gemaakt zijn.

Conclusies

AEF concludeert dat de kwaliteit(sborging) passend is binnen de kaders van de Emissieregistratie en ziet naar aanleiding van dit onderzoek geen reden om te twijfelen aan de kwaliteit van RIVM als kennisinstituut.

In het rapport wordt beschreven dat er op twee fronten fouten zijn gemaakt:

1. De grootste fout was achteraf gezien een verkeerde inschatting om de Emissieregistratie te gebruiken voor het samenstellen van een top 100 lijst. De Emissieregistratie berekent de emissie op nationaal en regionaal niveau en deze data wordt gebruikt om te voldoen aan nationale en internationale rapportageverplichtingen. Er werd hier fijnmazige informatie gevraagd op het niveau van individuele boerenbedrijven. Naarmate de data van de Emissieregistratie, die bedoeld is voor de berekening van nationale en regionale totalen, fijnmaziger wordt gebruikt, neemt de onzekerheidsmarge toe. Dit type onzekerheid paste echter niet bij het doel waarvoor de lijst was opgesteld. Deze kanttekening was weliswaar door het RIVM in een disclaimer aangegeven, maar werd niet in de discussie betrokken.

⁴ Kamerstuk 36 200 XIV, nr. 94.

⁵ Kamerstuk 30 252, nr. 64.

2. Er is gebruik gemaakt van data uit een voorlopig bestand waar bepaalde correctiefactoren voor staltypen nog niet waren doorgevoerd.

Aanbevelingen

In het rapport worden de volgende aanbevelingen gedaan:

1. AEF beveelt aan de toepassingsmogelijkheden van de producten van de Emissieregistratie blijvend te bewaken. Dit houdt in dat altijd een inschatting moet plaatsvinden of en in welke mate het registratiesysteem geschikt is om een bepaald type vragen te beantwoorden. Het bewaken van de toepassing kan ook betekenen dat bepaalde vragen niet opgepakt worden.
2. Daarnaast geeft AEF aan dat ten aanzien van de Emissieregistratie meer afstemming op tactische niveau tussen RIVM en opdrachtgevende ministeries gewenst is, zodat beter kan worden nagedacht over hoe moet worden omgegaan met politieke- en beleidsvragen rondom het gebruik van Emissieregistratie-data.
3. Verder beveelt AEF aan oog te houden voor naleving van kwaliteitsborgingsprocedures. Om de kans op fouten te minimaliseren blijft het zaak daarvoor ingerichte procedures zo goed als mogelijk na te leven.
4. Tot slot geeft AEF aan dat in het gesprek met de opdrachtgevende ministeries ook aandacht moet zijn voor de gerichte inzet van capaciteit en middelen. Binnen de Emissieregistratie worden, naast reguliere structurele werkzaamheden, ook in toenemende mate ad hoc vraagstukken opgepakt. Het gesprek hierover is belangrijk, zodat bewuster en gericht geïnvesteerd kan worden in de Emissieregistratie.

Opvolging door RIVM

AEF constateert dat het RIVM inmiddels adequate acties heeft ondernomen om de hierboven geschetste fouten te voorkomen. Het RIVM heeft zijn procedure voor de intake van Kamervragen aangescherpt. Hierbij wordt ook betrokken met welk doel de Emissieregistratie is opgezet en in hoeverre deze geschikt is voor beantwoording van de vraag die gesteld wordt. Ook heeft het RIVM verbeteringen doorgevoerd door extra controles te doen op de kwaliteit van antwoorden en onderliggende data.

Motie van Campen over mogelijkheid tot inzage en correctie partijen in eigen informatie⁶

De Emissieregistratie maakt gebruik van het Geografisch Informatiesysteem Agrarische Bedrijven (GIAB). Hierin zijn onder andere gegevens opgenomen van de opgave huisvesting uit de Gecombineerde opgave. Agrarische bedrijven die deze gegevens hiervoor aanleveren bij RVO kunnen conform AVG hun gegevens inzien en checken of wat geregistreerd is klopt. Voor de emissies uit de landbouw worden voor de Emissieregistratie eerst op landelijk niveau de emissies bepaald via het NEMA-model. Vervolgens wordt het GIAB bestand gebruikt om emissies ruimtelijk te verdelen. Vanuit de Emissieregistratie kunnen er op die manier indicatieve getallen per bedrijf worden bepaald maar de Emissieregistratie is niet geschikt voor het maken van lijsten en op die manier niet vatbaar voor gegevensaanvragen conform AVG.

Dit komt ook uit het rapport naar voren, waarin gesteld wordt dat inzage en correctie niet passend is bij de huidige inrichting en doelen van de Emissieregistratie. Detailinformatie die uit de huidige Emissieregistratie

⁶ Kamerstuk 30 252, nr. 64.

afgeleid wordt, zoals de plaats en mate van stikstofuitstoot, is slechts indicatief.

In theorie zou inzage en correctie van de eigen gegevens een positief effect kunnen hebben op de datakwaliteit, maar dan zou de Emissieregistratie voor dit doel moeten worden ingericht. Inzage en correctie door partijen in eigen informatie past niet bij de huidige inrichting. Een nieuwe, fijnmazigere inrichting zou ook andere consequenties hebben. Naast de extra kosten is de verwachting dat het een groot beslag op de capaciteit van RIVM zal leggen. Ook zou van overheidswege een extra vorm van toezicht nodig zijn om de data te controleren.

Reactie op de aanbevelingen

Ik onderschrijf de hoofdlijn van de aanbevelingen van AEF. Aangezien ik het samenspel tussen RIVM als opdrachtnemer en de opdrachtgevende departementen belangrijk vind, zal ik de opdrachtgevende departementen vragen te bezien hoe de afstemming tussen opdrachtgevers rondom de Emissieregistratie op tactisch niveau beter vorm gegeven kan worden. Daarnaast vraag ik zowel op strategisch en tactisch niveau aandacht voor het gesprek over de toepassingsmogelijkheden van het Emissieregistratiesysteem. Verder zie ik erop toe dat de opdrachtgevende departementen in overleg met RIVM ervoor zorgen dat capaciteit en vragen met elkaar in evenwicht zijn.

Ik deel de analyse van de onderzoekers dat inzage en correctie door partijen in eigen informatie niet passend is bij de huidige inrichting en doelen van de Emissieregistratie. Daarom zal niet overgegaan worden tot het op een laagdrempelige manier vormgeven van de AVG-rechten bij de emissiegegevens en andere gegevens die het RIVM van agrarische bedrijven verzamelt en verwerkt. Aan de ene kant is het vanuit het huidige systeem niet passend, omdat deze mate van detaillering nu niet past bij de Emissieregistratie. Daarnaast vraagt het bieden van de mogelijkheid tot inzage en correctie door partijen in eigen informatie een andere inrichting van het systeem. Een dergelijke nieuwe inrichting heeft diverse consequenties die eerst goed in beeld zouden moeten worden gebracht en afgewogen voordat hiertoe wordt overgegaan.

Tot slot

De evaluatie maakt duidelijk dat er fouten zijn gemaakt die aanleiding gaven tot verbeteringen in de kwaliteitsborging en de kamervraagprocedure van het RIVM, maar vooral dat de kwaliteitsborging van de Emissieregistratie, voor het doel dat het dient, in de kern op orde is. Het rapport laat zien dat het belangrijk is kwaliteitsborging en toepassingsmogelijkheden een terugkerend onderwerp van gesprek tussen RIVM en opdrachtgevers te laten zijn. De evaluatie onderstreept dat er geen aanleiding is om te twijfelen aan de kwaliteit van het RIVM als betrouwbaar kennisinstituut.

De Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport,
C. Helder