VERSLAG VAN DE RAPPORTEURS INZAKE DE ONTWERPBEGROTING VAN HET MINISTERIE VAN LANDBOUW, NATUUR EN VOEDSELKWALITEIT (XIV) EN HET DIERGEZONDHEIDSFONDS (F) VOOR HET JAAR 2023 (KAMERSTUKKEN 36200, XIV)

De vaste commissie voor Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV) heeft de leden Tjeerd de Groot (D66) en Grinwis (CU) aangesteld als rapporteurs bij de behandeling van de ontwerpbegroting van het ministerie van LNV en het Diergezondheidsfonds voor het jaar 2023. Aangezien de commissie heeft besloten geen afzonderlijk wetgevingsoverleg te houden, doen de rapporteurs schriftelijk verslag van hun bevindingen.

INLEIDING

In het verslag komen achtereenvolgens de volgende onderwerpen aan bod:

1. Algemeen beeld ontwerpbegroting 2023
2. Doorwerking coalitieakkoord in de ontwerpbegroting
3. Omgang met voorzienbare financiële risico's
4. Uitgaven aan zoönosebeleid en de werking van het Diergezondheidsfonds (DGF)
5. Uitgaven aan natuurherstelmaatregelen (op het land)
6. Overige bevindingen

De rapporteurs waren ook voornemens in hun begrotingsonderzoek aandacht te besteden aan de proeve van de begroting van het Transitiefonds Landelijk Gebied en Natuur. Deze proeve is echter niet op Prinsjesdag aan de Tweede Kamer toegestuurd, terwijl het kabinet dit wel had toegezegd in reactie op een motie van de leden Segers en Hermans (Kamerstuk 35788, nr. 137). Door het uitblijven van de proeve hebben de rapporteurs deze niet in hun analyse kunnen betrekken.

Dit verslag start met een opsomming van de kernpunten. Daaronder volgt een toelichting op elk van die kernpunten. De vragen van de rapporteurs aan de minister van LNV, zijn cursief en omkaderd weergegeven.

KERNPUNTEN

Algemeen beeld ontwerpbegroting 2023

- De geraamde uitgaven van het ministerie van LNV stijgen in 2023 met circa 50% ten opzichte van 2022. Deze stijging wordt grotendeels veroorzaakt doordat de uitgaven aan artikel 22 'Natuur, visserij en gebiedsgericht werken' met 160% stijgen.
- In de komende jaren is een aanzienlijke daling van de uitgaven van het ministerie van LNV voorzien. Het is de vraag of deze middelen volstaan om invulling te geven aan de uitdagingen waar het ministerie de komende jaren voor staat.
- De informatiewaarde van de ontwerpbegroting is beperkt doordat veelal onduidelijk is welke concrete doelen het kabinet beoogt te realiseren met de geraamde uitgaven. Ook was de ontwerpbegroting al enigszins 'achterhaald' op het moment dat deze naar de Kamer werd gestuurd. Dit bemoeilijkt de uitoefening van het budgetrecht door de Kamer.

Doorwerking coalitieakkoord in de ontwerpbegroting

- Het merendeel van de kabinetsplannen op LNV-terrein wordt benoemd in de ontwerpbegroting 2023. Niet alle plannen hebben daar echter een plek in gekregen. Ook ontbreekt bij sommige plannen de financiële doorvertaling.
- Het intensiveren van de omslag naar geïntegreerde gewasbescherming wordt in het coalitieakkoord benoemd als prioriteit. De financiële en beleidsinhoudelijke uitwerking van deze prioriteit ontbreekt echter in de ontwerpbegroting.

- De kabinetsplannen inzake versterking van de NVWA zijn grotendeels uitgewerkt in de ontwerpbegroting. Onduidelijk is in hoeverre de NVWA-tarieven in 2023 kostendekkend zullen zijn en of de uitvoering van de plannen in het geding kan komen door krapte op de arbeidsmarkt.

Omgang met voorzienbare financiële risico's

- Onduidelijk is hoe is geanticipeerd op de financiële gevolgen van het verlies van de derogatie van de Nitraatrichtlijn. De dekking voor de kosten van de transitieregeling in 2023 is gevonden in een begrotingsreserve die daar niet voor is bestemd.

Uitgaven aan zoönosebeleid en de werking van het Diergezondheidsfonds (DGF)

- De ontwerpbegroting biedt noch inzicht in de voor 2023 geraamde uitgaven aan bestrijding van vogelgriep noch inzicht in de geraamde EU-ontvangsten.
- Er wordt meer geld uitgegeven aan de bestrijding van vogelgriep dan aan de preventie ervan. Onduidelijk is welke afweging hieraan ten grondslag ligt.
- Het is de vraag of het DGF in zijn huidige opzet geschikt is om de kosten die verband houden met de bestrijding, bewaking en preventie van endemische dierziekten te financieren.

Uitgaven aan natuurherstel op het land

- Het merendeel van de financiële middelen voor natuurherstel wordt via een specifieke uitkering aan de provincies ter beschikking gesteld.
- De ontwerpbegroting maakt niet concreet welke bijdrage natuurherstelmaatregelen naar verwachting zullen leveren aan realisatie van de instandhoudingsdoelstellingen en biedt daarmee onvoldoende handvatten om inzicht te krijgen in de verwachte doelmatigheid van het beleid.

Overige bevindingen

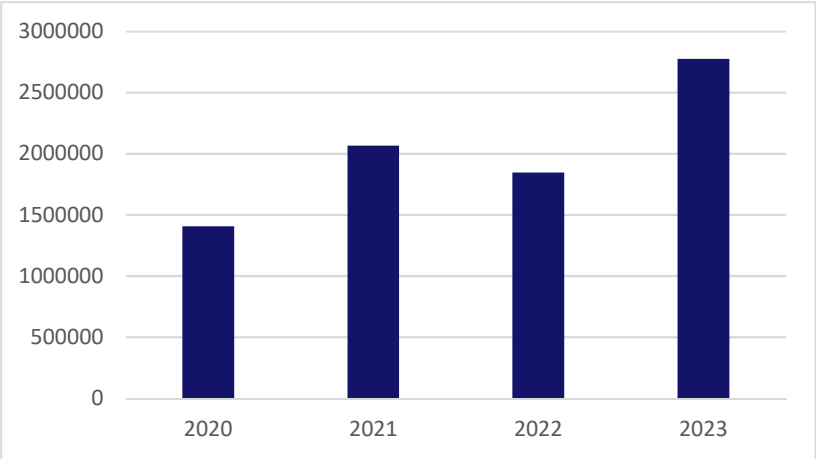
- De regering is voornemens stikstofmiddelen, die waren gereserveerd voor de omschakeling naar duurzame landbouw, in te zetten om de uitvoeringskosten van het GLB te dekken. Daarmee is het Omschakelfonds uitgeput en kan het niet worden ingezet voor het beoogde doel.
- De informatie over de geraamde uitgaven aan de aanpak van de stikstofproblematiek in de ontwerpbegroting is weinig overzichtelijk.
- Het kabinet heeft opdracht gegeven tot een interdepartementaal beleidsonderzoek (IBO) Biodiversiteit en een IBO Klimaat. Deze IBO's worden niet benoemd in de ontwerpbegroting. Onduidelijk is hoe de resultaten ervan benut zullen worden om het LNV-beleid te verbeteren.
- De indicatoren uit de Monitor Brede Welvaart en de *Sustainable Development Goals* worden niet benut om de kwaliteit van de indicatoren in de begroting te verbeteren.
- De Strategische Evaluatie Agenda behoeft op onderdelen verbetering, zodat de inzichten uit evaluatieonderzoek optimaal benut kunnen worden om het LNV-beleid te verbeteren.
- De ontwerpbegroting 2023 sluit aan op het Europese landbouwbeleid, maar gaat niet altijd expliciet in op de samenhang tussen het Europese en nationale beleid. Onzeker is of de EU-fondsen voor Nederland als geheel maximale toegevoegde waarde bieden.

TOELICHTING

1. Algemeen beeld ontwerpbegroting 2023

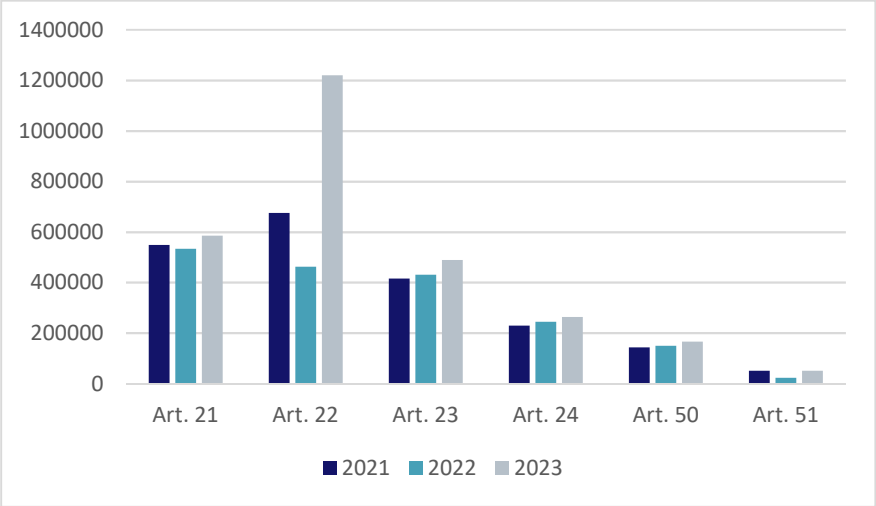
De geraamde uitgaven van het ministerie van LNV stijgen in 2023 met circa 50% ten opzichte van 2022. Deze stijging wordt grotendeels verklaard door een 160% stijging van de uitgaven aan artikel 22 'Natuur, visserij en gebiedsgericht werken'.

In 2023 wordt naar verwachting bijna € 2,8 miljard uitgegeven aan de uitvoering van het LNV-beleid. Dat is circa 50% meer dan was geraamd voor 2022 (zie figuur 1).



Figuur 1. Geraamde uitgaven ministerie van LNV ontwerpbegrotingen 2020-2023 (x 1000 euro)[1]

Uit de ontwerpbegroting 2023 blijkt dat vooral de geraamde uitgaven aan artikel 22 'Natuur, visserij en gebiedsgericht werken' aanzienlijk stijgen, namelijk met 160%. Ook bij de andere artikelen stijgen de geraamde uitgaven: bij artikel 21 'Land- en tuinbouw' met 10%, bij artikel 23 'Uitvoering en toezicht' met 14% en bij artikel 24 'Kennis en innovatie' met 8%. Tot slot nemen ook de apparaatskosten (artikel 50) en de post onverdeeld (artikel 51) in omvang toe (zie figuur 2).



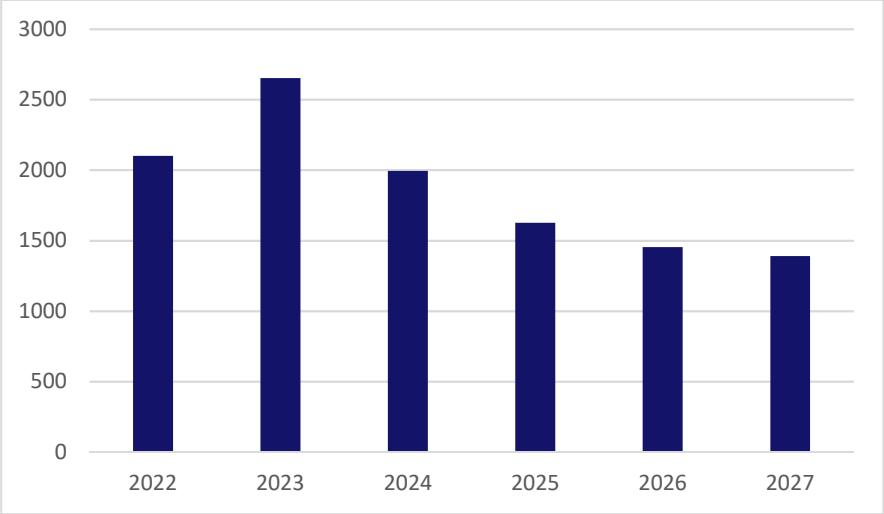
Figuur 2. Geraamde uitgaven per begrotingsartikel, ontwerpbegrotingen 2021-2023 (x 1000 euro)[2]

[1] Bron: Visuals | Ministerie van Financiën

[2] Bron: Visuals | Ministerie van Financiën

In de komende jaren is een aanzienlijke daling van de uitgaven van het ministerie van LNV voorzien. Het is de vraag of deze middelen volstaan om invulling te geven aan de uitdagingen waar het ministerie de komende jaren voor staat.

De bijlage bij de Miljoenennota 2023 (Kamerstuk 36200, nr. 2) maakt duidelijk dat de komende jaren een aanzienlijke daling in de uitgaven van het ministerie van LNV is voorzien (zie figuur 3). Tussen 2023 en 2027 gaat het om een afname van circa € 2,7 miljoen naar circa € 1,4 miljoen, een afname met bijna 48%. In de bijlage wordt niet toegelicht hoe deze meerjarenbegroting tot stand is gekomen en wat de beleidsmatige gevolgen daarvan zijn. De begrotingsrapporteurs vragen zich derhalve af of deze middelen volstaan om invulling te geven aan de uitdagingen waar het ministerie de komende jaren voor staat.



Figuur 3. Uitgaven ministerie van LNV 2022-2027 zoals voorzien in Miljoenennota 2023 (x 1000 euro)[3]

De informatiewaarde van de ontwerpbegroting is beperkt doordat veelal onduidelijk is welke concrete doelen het kabinet beoogt te realiseren met de geraamde uitgaven. Ook was de ontwerpbegroting al enigszins 'achterhaald' op het moment dat deze naar de Kamer werd gestuurd. Dit bemoeilijkt de uitoefening van het budgetrecht door de Kamer.

De kwaliteit van de ontwerpbegroting is getoetst aan de hand van de handreiking controle en verantwoording. Beoordeeld is of de begroting antwoord geeft op de volgende vragen:

a. Wat wil de minister bereiken (doelen)?
b. Wat gaat de minister daarvoor doen (prestaties)? en
c. Wat kosten de instrumenten en wat kost het apparaat van de minister (middelen)?

De rapporteurs constateren dat de ontwerpbegroting veelal duidelijk maakt welke beleidsinstrumenten de minister in 2023 beoogt in te zetten en welke kosten daaraan zijn verbonden. Veelal is echter onduidelijk aan welke concrete doelen dit een bijdrage moet leveren. De ontwerpbegroting bevat algemene doelstellingen per begrotingsartikel[4]. Deze doelstellingen zijn abstract geformuleerd en zijn niet vertaald in concrete onderliggende doelen. Als deze doelen vooraf niet helder zijn geformuleerd is het achteraf lastig, zo niet onmogelijk, om de doeltreffendheid en doelmatigheid van het gevoerde beleid te beoordelen, ook in de beleidsdoorlichtingen/periodieke rapportages

[3] Kamerstuk 36200, nr. 2.

[4] Daarbij is het belangrijk op te merken dat de ontwerpbegroting er in aanvulling daarop wel diverse indicatoren bevat (zie bijlage 9). Zoals geconstateerd door de rapporteurs bij het Jaarverslag 2021, bieden deze echter beperkt inzicht in de realisatie van de doelen waaraan het kabinet zich heeft gecommitteerd. In reactie daarop heeft de minister van LNV laten weten dat er een website "Staat van Landbouw, Natuur en Voedsel" wordt ontwikkeld (Kamerstuk 36100, XIV, nr. 10). Op deze website, die naar verwachting eind 2022 gereed zal zijn, zullen de belangrijkste gegevens over de sectoren en over het beleid daarvoor te vinden zijn.

waarin het beleid wordt geëvalueerd. De Algemene Rekenkamer concludeerde eerder dat dit probleem zich bij veel departementale begrotingen voordoet.[5]

In september 2022 zijn naast de ontwerpbegroting 2023 twee stukken naar de Kamer gestuurd die gevolgen hebben voor die begroting, namelijk:

- Op 5 september informeerde de minister van LNV de Kamer over de stand van zaken inzake derogatie van de Nitraatrichtlijn (Kamerstuk 33037, nr. 450). In die brief laat de minister de Kamer weten € 130 miljoen beschikbaar te stellen voor een transitieregeling in de jaren 2023-2025. Het voor 2023 benodigde budget komt uit de Apurement reserve en voor 2024 en 2025 volgt nog een Nota van Wijziging, zo laat de minister weten.
- Op 26 september 2022 ontving de Tweede Kamer een incidentele suppletoire begroting (ISB) inzake Uitvoeringskosten Transitiefonds landelijk gebied en natuur (Kamerstuk 36213, nrs. 1 en 2). Die bevat diverse mutaties met een meerjarige doorwerking, waarvoor nog een Nota van Wijziging volgt.

Ook valt op dat de kosten voor vogelgriepbestrijding als p.m.-post zijn opgenomen in de ontwerpbegroting, waardoor deze geen inzicht biedt in de daarvoor geraamde uitgaven. De ontwerpbegroting biedt de Kamer dus geen volledig inzicht in de voor de komende jaren geraamde uitgaven.

De beperkte informatiewaarde van de ontwerpbegroting en het gegeven dat deze geen volledig inzicht biedt in de voor de komende jaren geraamde uitgaven, bemoeilijken de uitoefening van het parlementaire budgetrecht.

Vraag

- *Welke mogelijkheden ziet u om de informatiewaarde van de volgende begroting te vergroten? Kunt u daarin concrete doelen opnemen en duidelijk maken welke prestaties u gaat leveren om die doelen te bereiken en wat dat gaat kosten?*

2. Doorwerking coalitieakkoord in de begroting

De ontwerpbegroting 2023 is de eerste begroting van het huidige kabinet na het sluiten van het coalitieakkoord. Dit betekent dat in deze begroting de doorvertaling van het coalitieakkoord naar het LNV-beleid zichtbaar zou moeten zijn. De rapporteurs zijn op hoofdlijnen nagegaan of dat het geval is en hebben daarbij in het bijzonder gekeken naar gewasbeschermingsbeleid en de NVWA.

Het merendeel van de kabinetsplannen op LNV-terrein wordt benoemd in de ontwerpbegroting. Niet alle plannen hebben daar echter een plek in gekregen. Ook ontbreekt bij sommige plannen uit de ontwerpbegroting de financiële doorvertaling.

De kabinetsplannen, zoals vastgelegd in het coalitieakkoord 2021–2025, zijn gedeeltelijk terug te lezen in hoofdstuk 2 'Beleidsagenda' van de ontwerpbegroting. Dat hoofdstuk beschrijft de beleidsprioriteiten van het ministerie van LNV. De rest van de begroting is opgebouwd rond de begrotingsartikelen en kent dezelfde opbouw als voorgaande jaren. Het is daardoor niet altijd duidelijk hoe de beleidsprioriteiten doorwerken in de begrotingsartikelen.

Uit de analyse van de rapporteurs blijkt dat niet alle plannen uit het coalitieakkoord een plek hebben gekregen in de ontwerpbegroting 2023. Hoewel het mogelijk is dat het kabinet van plan is deze plannen pas in 2024 of 2025 ten uitvoer te brengen, vinden de rapporteurs het opmerkelijk dat:

[5] Zie bijvoorbeeld het rapport Inzicht in publiek geld van de Algemene Rekenkamer (2019).

- De term 'landschapsgrond' niet in de ontwerpbegroting voorkomt en niet duidelijk is wat het kabinet in 2023 gaat doen om deze tussenvorm tussen natuur- en landbouwgrond te creëren.
- De ontwerpbegroting niet ingaat op de op te richten 'grondbank', terwijl de minister voor Natuur en Stikstof de Kamer op 15 juli 2022 heeft laten weten dat zij ernaar streeft de uitwerking van de grondbank zo spoedig mogelijk af te ronden (Kamerstuk 35925, XIV, nr. 161).[6]
- De ontwerpbegroting niet benoemt niet wat het ministerie van LNV komend jaar gaat doen om de wijziging van de Wet stikstofreductie en natuurverbetering te bewerkstelligen die in het coalitieakkoord is aangekondigd om de doelstellingen te versnellen van 2035 naar 2030.
- De ontwerpbegroting wel benoemt dat het ministerie gaat werken aan versterking van de positie van de boer in de keten, maar niet ingaat op de concrete maatregelen die het kabinet daartoe in het coalitieakkoord aankondigt (zoals onderzoek naar de rol van de consument, een herkomstetiket en inkoop van duurzaam en lokaal geproduceerd voedsel door de overheid).

Tot slot signaleert de Algemene Rekenkamer in haar brief Aandachtspunten bij de ontwerpbegroting van het ministerie van LNV dat in de ontwerpbegroting staat dat het ministerie van LNV in 2023 aan de slag gaat met de uitvoering van het Nationaal actieplan biologische landbouw en consumptie[7], maar dat daarvoor geen middelen lijken te zijn gereserveerd.

Het intensiveren van de omslag naar geïntegreerde gewasbescherming wordt in het coalitieakkoord benoemd als prioriteit. De financiële en beleidsinhoudelijke uitwerking van deze prioriteit ontbreekt echter in de ontwerpbegroting.

In het coalitieakkoord kondigt het kabinet aan dat het de ingezette omslag naar geïntegreerde gewasbescherming zal intensiveren door het stellen van tussendoelen, bevorderen van innovatie en precisielandbouw, stimuleren van groene alternatieven en loskoppelen van verkoop en advies. Ook zal het de normen voor het gebruik van middelen afstemmen op de Kaderrichtlijn Water en onderzoek doen naar gezondheidseffecten bij boeren en omwonenden.

In de ontwerpbegroting 2023 is van deze ambities niet of nauwelijks iets terug te zien. Voor subsidies voor projecten inzake gewasbescherming staat in 2023 ruim € 18 miljoen euro begroot, dat is € 11 miljoen minder dan in 2022. Voor 2024-2027 zijn de geraamde uitgaven op deze post € 0,4 miljoen. Van een intensivering van de financiële middelen lijkt dus geen sprake te zijn. Ook beschrijft de ontwerpbegroting niet hoe de kabinetsplannen beleidsinhoudelijk worden uitgewerkt.

Over het bovenstaande merkt de minister van LNV in antwoord op vragen over de ontwerpbegroting 2023 op dat de Kamer in september 2020 het Uitvoeringsprogramma Toekomstvisie gewasbescherming 2030 heeft ontvangen en voor het eind van dit het jaar nadere informatie ontvangt over verschillende (tussen)doelen voor geïntegreerde gewasbescherming, weerbare planten en teeltsystemen en het verbinden van land- en tuinbouw met natuur. Ook merkt de minister op dat hij de Kamer heeft laten weten dat wordt bekeken hoe een solide meerjarige financiering van het Uitvoeringsprogramma Toekomstvisie gewasbescherming 2030 mogelijk gemaakt kan worden (Kamerstuk 27858, nr. 572). Aangezien hierover bij het opstellen van de begroting 2023 nog geen duidelijkheid was, staat hierover geen passage in de ontwerpbegroting 2023, zo stelt de minister.

[6] Over de ontwikkeling van de grondbank schrijft de minister voor Natuur en Stikstof op 15 juli 2022 het volgende: "Om uitvoering te kunnen geven aan de voorstellen, is het van groot belang dat de grondbank, zoals genoemd in het coalitieakkoord, operationeel wordt. Dit is overigens ook van belang voor de uitvoering van de door de Tweede Kamer aangenomen motie van het lid Dik-Faber c.s.[6] over het uitvoeren van een "pilot grondfonds stikstofaanpak". Ik streef er naar de uitwerking van de grondbank zo spoedig mogelijk af te ronden."

[7] Het actieplan wordt naar verwachting in het najaar van 2022 aan de Kamer gezonden.

De kabinetsplannen inzake versterking van de NVWA zijn grotendeels uitgewerkt in de ontwerpbegroting. Onduidelijk is in hoeverre de NVWA-tarieven in 2023 kostendekkend zullen zijn en of de uitvoering van de plannen in het geding kan komen door krapte op de arbeidsmarkt.

In het coalitieakkoord kondigt het kabinet aan dat het de positie van de NVWA gaat versterken en dat dit een aanzienlijke publieke investering in de taken van de NVWA vraagt. Aangekondigd wordt dat keuring en toezicht gescheiden zullen worden. Ook ambieert het kabinet retribueerbare kostendekkende tarieven. Het tariefgebouw wordt hervormd om te komen tot arrangementen en abonnementen die differentiëren naar bedrijfsgrootte en die goed gedrag en naleving belonen. Daarvoor wordt bij het coalitieakkoord voor de jaren 2022 tot en met 2026 in totaal € 240 miljoen beschikbaar gesteld en daarna structureel € 100 miljoen per jaar. Een aanzienlijk deel van deze middelen is inmiddels overgeheveld naar de departementale begrotingen (van LNV en VWS).

Ook de beleidsinhoudelijke prioriteiten uit het coalitieakkoord zijn grotendeels terug te zien in de begroting:

- Kostendekkend maken van tarieven: De ontwerpbegroting maakt duidelijk dat het kabinet vanaf 2023 inzet op stapsgewijze realisering van volledig kostendekkende tarieven, voor zover dat moet binnen de vigerende kaders.[8] Dit blijkt ook uit de geraamde toename van de baten uit omzet derden[9] van € 120 miljoen in 2022 naar € 139 miljoen in 2023. In de periode 2024-2027 blijven de geraamde baten echter gelijk aan die in 2023 en is dus niet zichtbaar dat de omzet derden dan ook toeneemt door het verder kostendekkend maken van de tarieven. Bij brief van 11 november 2022 heeft de minister van LNV de Kamer nader geïnformeerd over de wijzigingen die zijn voorzien in de NVWA-tarieven (Kamerstuk 33835, nr. 201). De brief maakt niet duidelijk wanneer de NVWA-tarieven naar verwachting volledig kostendekkend zullen zijn.
- Verbetering van het tariefgebouw: Uit de ontwerpbegroting blijkt dat de NVWA samen met het bedrijfsleven gaat bouwen aan een beter tariefgebouw. Aangezien de aanpassingen in het tariefstelsel een grote impact hebben op de gehele keten moet iedere stap worden afgewogen tegen mogelijke alternatieven. Verwacht wordt dat de aanpassingen in 2025 volledig zijn geïmplementeerd.
- Scheiding keuren en toezicht: Op de scheiding van keuren en toezicht gaat de ontwerpbegroting niet in; de Kamer is hierover wel geïnformeerd bij brief van 17 juni 2022 (Kamerstuk 28286, nr. 1258).

Tot slot is het belangrijk op te merken dat in de ontwerpbegroting wordt vermeld dat de NVWA te kampen heeft met een schaarse arbeidsmarkt en met natuurlijke uitstroom van personeel. Dit geeft beperkingen "aan de instroom als gevolg van het herstelplan taken-middelen op basis van de extra middelen uit het Coalitieakkoord van het kabinet". Er wordt niet duidelijk gemaakt in hoeverre de uitvoering van de kabinetsplannen hierdoor in het geding kan komen.

Vragen

- *Kunt u toelichten waarom niet alle ambities uit het coalitieakkoord zijn doorvertaald in de ontwerpbegroting? Beoogt u in 2023 activiteiten te ontplooien om landschapsgrond te creëren? Zo ja, welke activiteiten betreft dat en wat zijn de kosten daarvan? Zo nee, waarom niet?*
- *Op welke termijn verwacht u de Kamer te informeren over de wijze waarop u de omslag naar geïntegreerde gewasbescherming gaat intensiveren, over de kosten die daarmee gepaard gaan en over de meerjarige (publieke en private) financiering van het Uitvoeringsprogramma Toekomstvisie gewasbescherming 2030?*

[8] Voor sommige kosten is het expliciet niet toegestaan om deze via de tarieven in rekening te brengen bij het bedrijfsleven.

[9] Bestaande uit opbrengsten retributies NVWA en overige baten.

- *In hoeverre zijn de NVWA-tarieven in 2023 kostendekkend en in welk jaar zullen deze volledig kostendekkend?*
- *In hoeverre staat de krapte op de arbeidsmarkt de ambities ten aanzien van de NVWA in de weg? Welke activiteiten gaat u ondernemen om de kabinetsplannen toch zo spoedig mogelijk ten uitvoer te kunnen brengen?*

3. De omgang met voorzienbare financiële risico's, zoals het verlies van de derogatie

De rapporteurs hebben bij de analyse van de ontwerpbegroting aandacht besteed aan de vraag hoe het ministerie van LNV omgaat met voorzienbare financiële risico's. Zij hebben daarbij in het bijzonder gekeken naar de wijze waarop is geanticipeerd op de financiële gevolgen van een mogelijk verlies van de derogatie van de Nitraatrichtlijn.

Onduidelijk is hoe is geanticipeerd op de financiële gevolgen van het verlies van derogatie van de Nitraatrichtlijn. De dekking voor de kosten van de transitieregeling in 2023 is gevonden in een begrotingsreserve die daar niet voor is bestemd.

Uit de begroting voor het jaar 2022 bleek reeds dat het behoud van derogatie van de Nitraatrichtlijn onzeker was. Die begroting gaat echter niet in op de eventuele financiële consequenties daarvan. Ook na die tijd heeft de minister van LNV de Kamer met regelmaat laten weten dat het behoud van derogatie van de Nitraatrichtlijn onzeker was. Ook in de ontwerpbegroting 2023 is echter geen rekening gehouden met de financiële gevolgen daarvan. In die begroting is € 19 miljoen gereserveerd voor projecten mestbeleid en monitoring van het mestbeleid.[10] Daarnaast is op de Aanvullende Post bij het ministerie van Financiën voor 2023 € 5,9 miljoen gereserveerd voor het 7e Actieprogramma Nitraatrichtlijn.

Toen duidelijk werd dat de derogatie van de Nitraatrichtlijn de komende jaren wordt afgebouwd, kondigde het kabinet aan dat het voornemens is een tijdelijke regeling te treffen die voorziet in een transitietegemoetkoming voor landbouwers die in 2021 een derogatievergunning hadden (Kamerstuk 33037, nr. 450).[11] Voor die regeling stelt het kabinet maximaal € 130 miljoen beschikbaar. De regeling wordt in 2023 gedekt vanuit de begrotingsreserve Apurement. De jaren 2024 en 2025 worden taakstellend op de begroting van LNV verwerkt en ingevuld bij Voorjaarsnota. De budgettaire verwerking zal plaatsvinden via een Nota van Wijziging op de begroting 2023, omdat het niet meer lukte om deze in de ontwerpbegroting 2023 te verwerken.

Zoals hierboven wordt vermeld, stelt het kabinet voor de kosten voor de transitieregeling in 2023 te dekken vanuit de begrotingsreserve Apurement. Deze reserve is bestemd voor financiële correcties die zijn opgelegd door de Commissie. In dit geval is echter geen sprake van een door de Commissie opgelegde financiële correctie. De dekking is dus gevonden in een begrotingsreserve die daar niet voor bestemd was.

Daarnaast is het de vraag of de resterende reserve volstaat om bestaande financiële risico's op te vangen. In de ontwerpbegroting 2023 wordt toegelicht dat het verloop van de correctievoorstellen en -besluiten wordt gemonitord om te bepalen of de omvang van de reserve proportioneel is in

[10] Dit budget zal worden gebruikt voor de uitvoering van de Versterkte Handhavingsstrategie. Van daaruit zal worden gewerkt aan de invoering van het *realtime* Vervoersbewijs Dierlijke Meststoffen: digitale verantwoording van mesttransporten. Daarnaast zullen met de middelen de contouren voor het toekomstige mestbeleid nader worden uitgewerkt.

[11] Deze tegemoetkoming ziet op een gedeelte van de extra kosten die deze derogatiedeelnemers moeten maken vanwege de afbouw van de derogatie, om zeker te stellen dat zij grasland behouden. De transitieregeling heeft een looptijd van maximaal 3 jaar en loopt van 1 januari 2023 tot uiterlijk 31 december 2025.

relatie tot de financiële dreigingen uit lopende onderzoeken. Onduidelijk is of dat het geval is, nu er middelen aan de reserve worden onttrokken om de transitieregeling te financieren. Tabel 1 biedt inzicht in de ontwikkeling van de begrotingsreserve, zoals voorzien in de ontwerpbegroting 2023, waarbij geen rekening is gehouden met de kosten van de transitieregeling. De Kamerbrief maakt niet duidelijk welk deel van de € 130 miljoen het kabinet in 2023 wil uitgeven aan de transitieregeling en dus beoogt te onttrekken aan de begrotingsreserve.

Tabel 1. Voorziene ontwikkeling van de begrotingsreserve Apurement, volgens ontwerpbegroting 2023

	2022	2023	2024
Stand op 1 januari	74,4	70,7	65,0
Verwachte toevoeging	1,0	1,0	
Verwachte onttrekking	4,7	6,7	

Vragen

- *Waren de financiële risico's die gepaard gingen met het verlies aan derogatie ingecalculeerd bij de begrotingsreserve Apurement? Hoeveel wordt in 2023 aan die begrotingsreserve onttrokken voor de transitieregeling derogatie?*
- *In hoeverre volstaat het resterende bedrag op de begrotingsreserve Apurement voor de financiële dreigingen uit lopende onderzoeken? Kunt u toelichten met welke financiële dreigingen u rekening houdt?*

4. Uitgaven aan zoönosebeleid en de werking van het Diergezondheidsfonds (DGF)

Het DGF is een begrotingsfonds waaruit de kosten worden betaald die verband houden met de bestrijding, bewaking en preventie van besmettelijke dierziekten en zoönosen. Het DGF wordt gevoed door (a) jaarlijkse bijdragen vanuit de begroting van LNV, (b) heffingen bij de sector op grond van de Wet dieren, en (c) de middelen die de Europese Unie ter beschikking stelt in verband met het weren en bestrijden van besmettelijke dierziekten. In het Convenant financiering bestrijding besmettelijke dierziekten 2020-2024 ligt vast welke activiteiten uit de heffingen bij het bedrijfsleven worden gefinancierd en welke uit de LNV-begroting. De rapporteurs zijn nagegaan in hoeverre de ontwerpbegroting inzicht biedt in de voor 2023 geraamde uitgaven aan het zoönosebeleid, in het bijzonder die aan de bestrijding van vogelgriep. Ook hebben zij bekeken of de ontwerpbegroting handvatten biedt om inzicht te verwerven in de verwachte doelmatigheid van die uitgaven.

De ontwerpbegroting biedt noch inzicht in de voor 2023 geraamde uitgaven aan bestrijding van vogelgriep noch inzicht in de geraamde EU-ontvangsten.

De ontwerpbegroting bevat geen raming van de kosten die in 2023 zullen worden gemaakt voor bestrijding van vogelgriep. Deze zijn als p.m.-post opgenomen. Opgemerkt wordt dat geen exacte bedragen voorhanden zijn doordat de financiële afwikkeling van de recente ruimingen van pluimveebedrijven nog loopt. Wel is duidelijk dat er een gerede kans dat het deelplafond voor de bestrijdingskosten van de pluimveesector wordt overschreden. De ontwerpbegroting vermeldt dat de Kamer nader zal worden geïnformeerd over de financiële afwikkeling van de vogelgriepbestrijding. Dat is inmiddels gebeurd. Op 11 oktober 2022 liet de minister van LNV de Kamer weten dat het deelplafond inderdaad is overschreden en dat de bestrijdingskosten - gerekend vanaf begin 2020 tot en met 4 oktober 2022 - worden geschat op € 63 miljoen (Kamerstuk 28807, nr. 269).[12] De

[12] Dit is inclusief kosten voor bestrijding van Salmonella en Mycoplasma en van dit bedrag gaat de EU-bijdrage aan vogelgriep- en Salmonellabestrijding nog af.

overheid draagt de kosten hoger dan het plafondbedrag van € 30 miljoen[13], dat in het convenant is vastgelegd voor de periode van 1 januari 2020 tot en met 31 december 2024. De minister merkt op dat deze overschrijding in 2022 zal worden opgelost binnen de begroting van het ministerie van LNV. De Kamer wordt hier nog nader over geïnformeerd in de tweede suppletoire begroting, behorende bij de Najaarsnota. Op dit moment is dus onduidelijk hoe daarvoor ruimte wordt gevonden in de begroting 2022.

Daarnaast blijkt uit de ontwerpbegroting dat in 2023 nog een bijdrage van de EU wordt verwacht inzake de maatregelen die in de eerste helft van 2022 zijn getroffen ter bestrijding van vogelgriep. Daarvoor is in de begroting geen bedrag opgenomen "omdat nog onduidelijk is wat de omvang van de daadwerkelijke bestrijdingsuitgaven gaat zijn en de (voorlopige) claim nog niet is ingediend."

Uit de ontwerpbegroting blijkt verder dat in 2023 € 1 miljoen zal worden uitgegeven aan onderzoek naar de preventie van insleep van vogelgriep en naar een effectief vaccin tegen vogelgriep. Ook is ruim € 1,3 miljoen gereserveerd voor de bewaking van vogelgriep, waaronder vogelgrieptesten.

Verder biedt de ontwerpbegroting inzicht in de voorziene ontwikkeling van het saldo van het DGF. Eind 2021 was het fondssaldo € 41,2 miljoen. In 2022 neemt dat saldo naar verwachting af tot € 22,3 miljoen en in 2023 weer toe tot € 29,3 miljoen (zie tabel 2).

Tabel 2. Geraamde saldo DGF 2020-2023

	2020	2021	Raming 2022	Raming 2023
Ontvangsten			27,8 miljoen	40 miljoen
Uitgaven			46,7 miljoen	33 miljoen
Eindsaldo	**49,2 miljoen**	**41,2 miljoen**	**22,3 miljoen**	**29,3 miljoen**

De ontwerpbegroting onderbouwt niet waarom de uitgaven in 2023 ruim € 14 miljoen lager zijn geraamd dan in 2022. Wel wordt toegelicht waarom de ontvangsten toenemen. Dit komt vooral doordat de pluimveesector de crisisreserve voor die sector met ruim € 10 miljoen moet aanvullen. Die reserve was namelijk uitgeput door de kosten die zijn gemaakt voor bestrijding van vogelgriep.

Er wordt meer geld uitgegeven aan bestrijding van vogelgriep dan aan de preventie daarvan. Onduidelijk is welke afweging hieraan ten grondslag ligt.

In de ontwerpbegroting wordt opgemerkt dat de vele vogelgriepuitbraken het ministerie van LNV en de pluimveesectoren nopen tot het zoeken naar een langetermijnstrategie om de voortdurende dreiging van het vogelgriepvirus het hoofd te bieden. Binnen die strategie wordt gewerkt aan de preventie van vogelgriep, onder meer via inzet op vaccinatie, de vergroting van bioveiligheid op bedrijven en maatregelen op het gebied van de ruimtelijke ordening. In de eerdergenoemde brief van 11 oktober 2022 zet de minister van LNV uiteen hoe hij de aanpak van de vogelgriep beoogt te intensiveren. De brief maakt niet duidelijk welke kosten daaraan zijn verbonden.

De kosten die gepaard gaan met de bestrijding van dierziekten worden in beginsel[14] - tot een per diersoort afgesproken plafondbedrag - volledig doorberekend aan de veehouderijsectoren. Voor de bestrijding van ziekten bij pluimvee is het plafond voor de vijfjaarlijkse vaste kosten € 46 miljoen

[13] Het deelplafond voor de pluimveesector is € 32 miljoen, waarvan € 2 miljoen voor *Newcastle Disease*.

[14] Een uitzondering hierop vormen de kosten van de contractueel vastgelegde voorzieningen voor de bestrijding. Deze worden gefinancierd door overheid en sector, beide voor 50%.

en voor de bestrijdingskosten € 32 miljoen[15]. Zoals hierboven is opgemerkt, is dat laatste plafond inmiddels ruimschoots overschreden en draagt de overheid de extra kosten die worden gemaakt. Hoe ver die kosten tot eind 2024 nog zullen oplopen, hangt onder meer af van de rondgang van het vogelgriepvirus in de komende jaren en van de effectiviteit van het aangekondigde beleid.

Hoewel uit de ontwerpbegroting niet exact valt af te leiden hoeveel wordt uitgegeven aan respectievelijk de preventie, de bewaking en de bestrijding van vogelgriep, is duidelijk dat de uitgaven aan bestrijding groter zijn dan die aan preventie. Dit roept de vraag op hoe de minister van LNV afweegt hoe financiële middelen het best ingezet kunnen worden. Het is immers denkbaar dat investeringen in de preventie van vogelgriep op korte termijn, op langere termijn tot aanzienlijke besparingen op de bestrijdingskosten kunnen leiden. Op dit moment is echter weinig bekend over de kosten en de effectiviteit van maatregelen die getroffen kunnen worden om verspreiding van het vogelgriepvirus tegen te gaan. Uit bijlage 6 'Strategische Evaluatie Agenda' van de ontwerpbegroting blijkt wel dat er een *ex post* evaluatie van de vogelgriepuitbraken 2020-2022 is gepland; de publicatie daarvan is voorzien in 2022/2023. Onbekend is of deze evaluatie zal ingaan op de doelmatigheid van het gevoerde en te voeren beleid.

Het is de vraag of het DGF in zijn huidige opzet geschikt is om de kosten die verband houden met de bestrijding, bewaking en preventie van endemische dierziekten te financieren.

Het DGF bevat middelen die zijn gereserveerd voor onverwachte (grote) uitgaven die samenhangen met de uitbraak van een dierziektecrisis. Het fonds is in het leven geroepen om dergelijke onverwachte uitgaven te kunnen dekken. Het feit dat ook standvogels getroffen worden door het vogelgriepvirus wijst er echter op dat vogelgriep endemisch wordt. Dit betekent dat de pluimveesector het hele jaar te maken kan krijgen met uitbraken van (varianten van) het vogelgriepvirus en dus met ruimingen. Dit roept de vraag op of het DGF het geëigende instrument is om de kosten die daarmee gepaard gaan te dekken.

Vragen

- *Kunt u uiteenzetten hoe de uitgaven aan preventie en bestrijding van vogelgriep zich tot elkaar en welke onderbouwing aan deze verdeling ten grondslag ligt? In hoeverre zal de geplande evaluatie van de vogelgriepuitbraak ingaan op de doelmatigheid van het gevoerde beleid?*
- *Kan de minister reflecteren op de implicaties van het endemisch worden van vogelgriep voor het DGF? Volstaat de vormgeving van dat fonds nog als vogelgriep endemisch wordt?*

5. Uitgaven aan natuurherstel op het land

De rapporteurs zijn nagegaan hoeveel geld het kabinet komend jaar beoogt uit te geven aan herstel en verbetering van natuur op het land, welke doelen het kabinet daarmee beoogt te realiseren en wat de verwachte doelmatigheid van het beleid is.

Het merendeel van de financiële middelen voor natuurherstel wordt via een specifieke uitkering aan de provincies ter beschikking gesteld.

De uitgaven die het kabinet in 2023 beoogt te doen aan natuurherstel vallen onder artikel 22 'Natuur, visserij en gebiedsgericht werken'. Uit de toelichting op dat artikel blijkt dat het meeste geld voor versterking van de natuur, namelijk € 259,3 miljoen, via een specifieke uitkering aan de provincies wordt uitgekeerd. Daarnaast zijn de geraamde uitgaven aan 'Natuur en biodiversiteit op

[15] Waarvan € 2 miljoen voor Newcastle Disease.

land' in 2023 ruim € 94 miljoen, waarvan € 61,9 miljoen voor subsidies en € 32,2 miljoen voor opdrachten. Tabel 3 bevat een overzicht van deze middelen.

Tabel 3. Voor 2023 geraamde uitgaven aan natuurherstel op het land

Maatregel	Geraamde uitgaven	Toelichting
Specifieke uitkering (aan provincies)		
Programma Natuur	€ 259,3 mln.	LNV heeft meerjarige afspraken gemaakt met de provincies over het versterken van de natuur ten behoeve van de aanpak van de stikstofproblematiek. Deze zijn onder meer bestemd voor het: • Versnellen en naar voren halen natuurherstelmaatregelen, verbeteren van hydrologie en verbeteren van natuurbeheer. • Versneld realiseren Natuur Netwerk Nederland (NNN). • Versterken van het systeem van robuuste natuurgebieden. • Verbeteren van condities voor behoud en herstel van algemene soorten.
Subsidieregelingen		
Uitfasering Regeling versneld natuurherstel	€ 24,3 mln.	Met deze regeling wordt ingezet op natuurherstel bij terreinbeherende organisaties.
Uitvoering Natuurcompensatiebank	€ 23,5 mln.	Via deze door RVO uitgevoerde subsidieregeling worden middelen beschikbaar gesteld voor het treffen van natuurmaatregelen.
Programma Veenweide	€ 8,7 mln.	Deze middelen zijn onder meer bestemd voor uitvoering van het Nationaal Onderzoeksprogramma Broeikasgassen Veenweiden, de uitvoering van GLB-pilots en onderzoek via het Nationaal Veenweide Innovatieprogramma.
Agrarisch Natuur- en Landschapsbeheer (ANLb)	€ 4,9 mln.	Deze middelen zijn bestemd voor financiële ondersteuning van onderzoeken in het kader van ANLb. Hiervan wordt € 2,9 miljoen ingezet voor ondersteuning van het Aanvalsplan Grutto.
Uitfasering Tijdelijke regeling particulier natuurbeheer	€ 0,4 mln.	Niet toegelicht.
Opdrachten		
Programma Natuur	€ 27,2 mln.	Dit budget is onder meer bestemd voor een opdracht aan Rijkswaterstaat voor de kwaliteitsverhoging van riviernatuur (€ 20 miljoen), voor monitoring, de Agenda Natuurinclusief, basiskwaliteit en andere opdrachten.
Overige activiteiten	€ 5 mln.	Dit budget is onder meer bestemd voor activiteiten waarvoor LNV verantwoordelijk is gebleven na decentralisatie van natuurtaken naar de provincies, zoals natuurwetgeving, natuurvergunningenverlening, Natura2000-gebieden en nationaal soortenbeleid.

De ontwerpbegroting maakt niet concreet welke bijdrage de natuurherstelmaatregelen naar verwachting zullen leveren aan realisatie van de instandhoudingsdoelstellingen en biedt daarmee onvoldoende handvatten om inzicht te krijgen in de verwachte doelmatigheid van het beleid.

De ontwerpbegroting 2023 biedt inzicht in de geraamde uitgaven aan natuurherstel en licht toe waaraan deze middelen worden besteed. In algemene zin is ook duidelijk aan welk doel de natuurherstelmaatregelen moeten bijdragen, namelijk aan realisatie van de instandhoudingsdoelstellingen uit de Vogel- en Habitatrichtlijn. Onduidelijk is echter hoeveel deze maatregelen naar verwachting

zullen bijdragen aan dat doel; dit wordt niet concreet gemaakt. Het beoordelen van de verwachte doelmatigheid van het natuurherstelbeleid wordt ook bemoeilijkt doordat niet alleen de natuurherstelmaatregelen, maar ook de maatregelen gericht op stikstofreductie bijdragen aan realisatie van de instandhoudingsdoelstellingen. Ook van die maatregelen is het precies te verwachten effect op dit moment echter niet bekend. Daarmee biedt de ontwerpbegroting onvoldoende handvatten om inzicht te krijgen in de verwachte doelmatigheid van het beleid.

Meer inzicht in de doelmatigheid van het natuurherstelbeleid kan op termijn wel ontstaan, omdat uit bijlage 6 'Strategische Evaluatie Agenda' (SEA) van de ontwerpbegroting blijkt dat de komende jaren evaluaties van diverse onderdelen van dat beleid uitgevoerd zullen worden, namelijk *ex post* evaluaties van:

- Staatsbosbeheer, publicatie beoogd in 2022.
- Het Programma Natuur, publicatie beoogd eind 2022/2023.[16]
- Het Programma Veenweiden, publicatie beoogd in 2023.
- De Impuls natuurherstelmaatregelen, publicatie beoogd in 2025.

Vragen

- *Wat zijn uw verwachtingen inzake de bijdrage die natuurherstelmaatregelen zullen leveren aan realisatie van de instandhoudingsdoelstellingen? Welke mogelijkheden ziet u om uw inzicht in de doelmatigheid van het gevoerde natuurherstelbeleid te vergroten?*

6. Overige bevindingen

De regering is voornemens stikstofmiddelen, die waren gereserveerd voor de omschakeling naar duurzame landbouw, in te zetten om de uitvoeringskosten van het GLB te dekken. Daarmee is het Omschakelfonds uitgeput en kan het niet worden ingezet voor het beoogde doel.

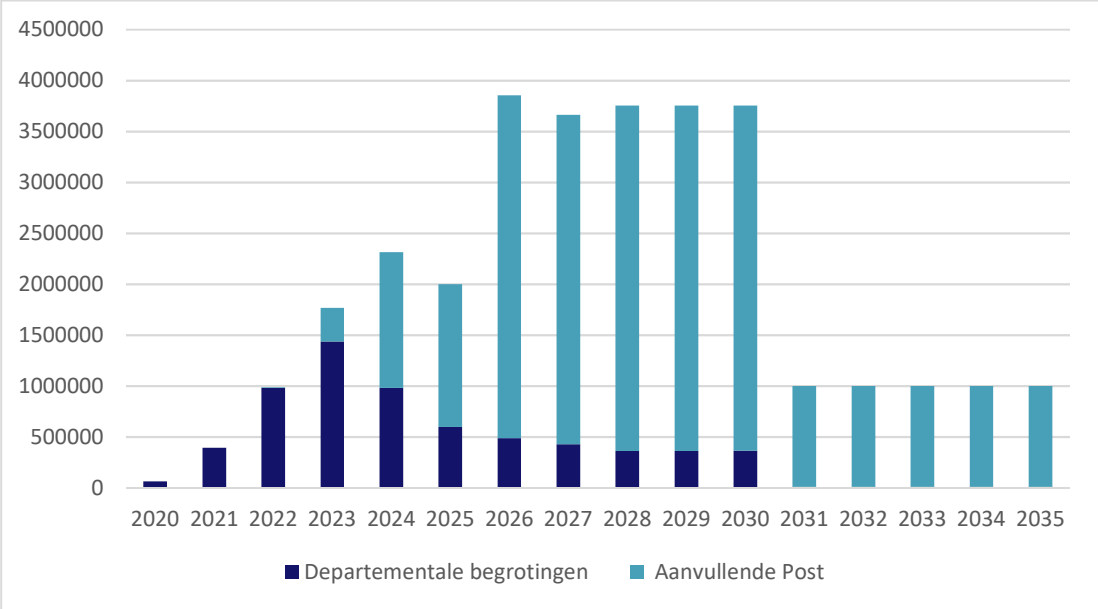
In de toelichting op de belangrijkste beleidsmatige mutaties (zie paragraaf 2.2 van de ontwerpbegroting) valt te lezen dat voor de uitvoeringskosten van het gemeenschappelijk landbouwbeleid (GLB) cumulatief € 159 miljoen wordt overgeheveld van de Aanvullende Post bij het ministerie van Financiën naar de LNV-begroting. Dat is opmerkelijk omdat de middelen op deze post waren gereserveerd voor de aanpak van de stikstofproblematiek en in het bijzonder voor het Omschakelfonds, dat ten doel had agrarische ondernemingen te ondersteunen bij de omschakeling naar duurzame landbouw. In antwoord op vragen over de ontwerpbegroting 2023 merkt de minister van LNV in dit verband op dat hij overweegt met de Voorjaarsnota 2023 een alternatieve dekkingsbron voor de uitvoeringskosten van het GLB voor te stellen.

De informatie over de geraamde uitgaven aan het stikstofbeleid in de ontwerpbegroting 2023 is weinig overzichtelijk.

De informatie over de aanpak van de stikstofproblematiek in de ontwerpbegroting is versnipperd over het hoofdstuk beleidsagenda en diverse begrotingsartikelen. Aan de maatregelen die andere departementen nemen om te komen tot de reductie van stikstofemissies, wordt in de ontwerpbegroting niet gerefereerd. Het is opmerkelijk dat de ontwerpbegroting de integrale aanpak van stikstof, water, klimaat en natuur wel als eerste beleidsprioriteit noemt, maar geen helder overzicht bevat van de daarvoor geraamde uitgaven. Dat overzicht is wel te vinden in bijlage 20 van de Mil-

[16] Voor de opzet daarvan zie: Verkenning werkprogramma monitoring en evaluatie stikstofstofreductie en natuurverbetering.

joenennota. Die bijlage bevat een overzicht van de maatregelen die de diverse betrokken departementen nemen om de stikstofproblematiek aan te pakken. Ook brengt deze bijlage in beeld welke middelen voor de aanpak van de stikstofproblematiek op de departementale begrotingen staan en hoeveel geld daarvoor op de Aanvullende Post bij het ministerie van Financiën staat (zie figuur 4).



Figuur 4. Financiële middelen ten behoeve van het structurele pakket stikstof en het Transitiefonds, zowel op de departementale begrotingen (LNV, BZK, EZK en IenW) als op de Aanvullende Post, 2020-2035 (x € 1000)[17]

Het kabinet heeft opdracht gegeven tot een interdepartementaal beleidsonderzoek (IBO) Biodiversiteit en een IBO Klimaat. Deze IBO's worden niet benoemd in de ontwerpbegroting. Onduidelijk is hoe de resultaten daarvan benut zullen worden om het LNV-beleid te verbeteren.

Bijlage 18 van de Miljoenennota bevat een overzicht van de IBO's die het komende jaar uitgevoerd zullen worden. IBO's vinden plaats in opdracht van het kabinet en hebben ten doel beleidsopties voor belangrijke beleidsterreinen te ontwikkelen. Het komende jaar vinden drie IBO's plaats, namelijk: (1) de IBO Biodiversiteit, (2) de IBO Klimaat, en (3) de IBO Toekomstbestendigheid van het middelbaar beroepsonderwijs. De uitkomsten van de IBO Biodiversiteit zijn direct relevant voor de beleidsvorming van het ministerie van LNV, en ook de IBO Klimaat zal naar verwachting voor LNV relevante inzichten opleveren. Het doel en de planning van beide IBO's worden hieronder kort beschreven (zie tabel 4). De volledige taakopdrachten zijn te vinden in Bijlage 18 van de Miljoenennota.

Tabel 4. Doel en planning van de IBO's Biodiversiteit en Klimaat

	IBO Biodiversiteit	IBO Klimaat
Doel	"Waar mogelijk en relevant in kaart brengen van verschillende scenario's van de mogelijke uitkomsten van de onderhandelingen en besluitvorming op Europees en mondiaal niveau van de nieuwe biodiversiteitsdoelstellingen. En het opstellen van concrete en doelmatige beleidsopties voor de invulling van de verschillende scenario's. Daarbij	"Inzichtelijk maken welke aanscherpingen van, en aanvullingen op, het ontwerp-beleidsprogramma Klimaat mogelijk (en/of noodzakelijk) zijn om de klimaatdoelen voor 2030 en verder te behalen. Het IBO resulteert in concrete (voornamelijk normerende

[17] Figuur is gebaseerd op de informatie uit Bijlage 20 van de Miljoenennota.

	IBO Biodiversiteit	IBO Klimaat
	worden in ieder geval ook de haalbaarheid en de budgettaire gevolgen van de verschillende scenario's in beeld gebracht."	en beprijzende) beleidsopties, ter ondersteuning van besluitvorming over de klimaatmiddelen tijdens de Voorjaarsnota 2023."
Planning	• Start: oktober 2022 • Eindrapport: uiterlijk mei 2023	• Start: september 2022 • Eindrapport: uiterlijk februari 2023

De IBO's Biodiversiteit en Klimaat worden niet genoemd in de Strategische Evaluatie Agenda van het ministerie van LNV. Ook elders in de ontwerpbegroting wordt niet aan deze IBO's gerefereerd. Dat is opmerkelijk omdat deze IBO's in 2023 worden afgerond en relevante inzichten kunnen opleveren voor de beleidsvorming van het ministerie van LNV.

De indicatoren uit de Monitor Brede Welvaart & de *Sustainable Development Goals* worden niet benut om de kwaliteit van de indicatoren in de begroting te verbeteren

Het Centraal Bureau voor de Statistiek heeft in 2022, evenals in 2021, een factsheet opgesteld met indicatoren uit de Monitor Brede Welvaart & de *Sustainable Development Goals* 2022 die passen bij de begroting van het ministerie van LNV. Vooralsnog benut het ministerie deze informatie niet om de kwaliteit van de indicatoren in de LNV-begroting te verbeteren. Dit terwijl het kabinet de toegevoegde waarde van bredewelvaartsindicatoren in de begrotingscyclus onderschrijft en aangeeft toe te werken naar de integratie van brede welvaart in de begrotingscyclus (Kamerstuk 34298, nr. 37).

De Strategische Evaluatie Agenda (SEA) behoeft op onderdelen verbetering, zodat de inzichten uit evaluatieonderzoek optimaal benut kunnen worden om het LNV-beleid te verbeteren.

Twee jaar geleden is de SEA voor het eerst geïntroduceerd in het merendeel van de departementale begrotingen. De SEA is een rijksbreed instrument dat is bedoeld om meer inzicht te verwerven in de doeltreffendheid en doelmatigheid van beleid. Een SEA bevat een overzicht van de belangrijke beleidsthema's van een departement, licht toe welke inzichtbehoefte er op die thema's bestaat en omvat een bijpassende agendering van evaluatieonderzoek. De afgelopen jaren hebben de departementen gewerkt aan het opstellen en doorontwikkelen van hun SEA. Vanaf volgend jaar moeten de SEA's van alle departementen voldoen aan de eisen van artikel 2 van de Regeling periodiek evaluatieonderzoek 2022. De rapporteurs hebben de SEA in de ontwerpbegroting 2023 geanalyseerd om na te gaan op welke onderdelen deze nog verbeterd kan worden. Dat heeft geresulteerd in de onderstaande bevindingen:

- De opzet van de SEA in de ontwerpbegroting 2023 komt grotendeels overeen met die van vorig jaar. De SEA is gestructureerd opgebouwd met per thema de doelstellingen en per doelstelling een overzicht van de recent afgeronde en geplande onderzoeken. Nieuw is dat per doelstelling wordt toegelicht wat de inzichtbehoefte van het departement is, dat wil zeggen welk inzicht het departement wil verwerven via het verrichten van een evaluatieonderzoek.
- De drie thema's voor de periodieke rapportages[18] zijn gekoppeld aan de begrotingsartikelen en zijn daarmee erg breed. Dat geldt in het bijzonder voor het thema 'Natuur, visserij en gebiedsgericht werken'. Het is de vraag of het mogelijk is onderzoek te doen dat over de gehele breedte van dat terrein inzicht biedt in de doeltreffend- en doelmatigheid van het gevoerde beleid.
- De overgrote meerderheid van de door LNV geplande onderzoeken betreft *ex post* evaluaties, terwijl juist *ex ante* en *ex durante* evaluaties van belang zijn om relevante inzichten op te doen voor het verbeteren van lopend beleid. In antwoord op vragen over de ontwerpbegroting 2022

[18] Rapportages waarin per thema een synthese wordt gemaakt van de uitgevoerde evaluatieonderzoeken.

merkte de minister van LNV hierover op dat er steeds vaker *ex ante* evaluaties worden opgezet bij nieuwe programma's en instrumenten (Kamerstuk 35925, XIV, nr. 11). In de ontwerpbegroting 2023 is dat nog niet terug te zien.
- Het is onduidelijk of de timing van de evaluatieonderzoeken logisch aansluit op de belangrijke besluitvormingsmomenten in de beleidscyclus.

Tot dusverre is de Kamer niet gevraagd naar haar inzichtbehoefte. Ook heeft de Kamer zelf niet proactief kenbaar gemaakt aan welke evaluatieonderzoeken zij behoefte heeft.

De ontwerpbegroting 2023 sluit aan op het Europese landbouwbeleid, maar gaat niet altijd expliciet in op de samenhang tussen het Europese en nationale beleid. Onzeker is of de EU-fondsen voor Nederland als geheel maximale toegevoegde waarde bieden.

Het nationale beleid op het gebied van landbouw, natuur en voedselkwaliteit kent veel raakvlakken met Europees beleid en Europese verplichtingen. Onderzocht is in hoeverre in de ontwerpbegroting wordt gerapporteerd over de samenhang tussen het Europese en het nationale beleid. Daarbij is in het bijzonder aandacht besteed aan de doorwerking van het Europees Semester en het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid (GLB) in de LNV-begroting:

- Europees Semester: In het kader van het Europees Semester[19] worden jaarlijks aanbevelingen aan de lidstaten gedaan. De aanbevelingen voor 2023 zijn nog niet bekend, maar deze zullen naar verwachting voortbouwen op de aanbevelingen uit 2022. Toen werd aanbevolen om de afhankelijkheid van fossiele brandstoffen te verminderen, onder meer door de investeringen in duurzame landbouw te versnellen. Hierbij besteedde de Europese Commissie (EC) vooral aandacht aan vermindering van de stikstofuitstoot. De ontwerpbegroting bevat verschillende voorstellen die daarbij aansluiten. Daarnaast dragen ook het GLB en de eco-regelingen bij aan investeringen in duurzame landbouw. Hoewel de ontwerpbegroting niet expliciet verwijst naar de aanbevelingen uit het Europees Semester, sluit deze daar wel op aan.
- GLB: Het nieuwe GLB zal op 1 januari 2023 van start gaan, wat betekent dat ook de Nationaal Strategische Plannen (NSP's) dan van start zullen gaan. Tot dusverre zijn de plannen van negen lidstaten goedgekeurd. Nederland heeft op 3 oktober 2022 een definitief NSP bij de EC ingediend, wat naar verwachting in de tweede helft van november wordt goedgekeurd. Aangezien het vooral om Europese financieringsstromen gaat, staan deze alleen op hoofdlijnen beschreven in bijlage 10 'Europese geldstromen' van de ontwerpbegroting. De nationale cofinanciering voor deze geldstromen komt op diverse plekken in de begroting terug, bijvoorbeeld via de Brede weersverzekering en het ANLb.

Tot slot is het in dit verband belangrijk te vermelden dat de Algemene Rekenkamer op 18 oktober 2022 het rapport 'Toegevoegde waarde EU-subsidies in Nederland' heeft gepubliceerd. Daaruit blijkt dat de EU-subsidies op het niveau van de afzonderlijke projecten toegevoegde waarde hebben. Onzeker is echter of de EU-fondsen voor Nederland als geheel maximale toegevoegde waarde bieden. De Rekenkamer komt tot de volgende conclusies en aanbevelingen:

- Op landelijk niveau is niet goed inhoudelijk onderbouwd hoe beschikbare budgetten uit de EU-fondsen het best verdeeld kunnen worden over maatregelen en/of regio's. Dit kan verbeterd worden door de inzet van middelen te onderbouwen met een goede probleemanalyse.
- Bij de inzet van de middelen stuurt de Nederlandse overheid onvoldoende op toegevoegde waarde en weet zij te weinig over de met EU-subsidies behaalde resultaten. Daarom beveelt de Rekenkamer aan om binnen EU-programma's nationale indicatoren op te stellen die meer inzicht bieden in feitelijk behaalde resultaten. Ook beveelt zij aan te onderzoeken of de beoogde resultaten daadwerkelijk worden behaald en bijdragen aan de fondsdoelstellingen.

[19] Dit is de jaarlijkse cyclus voor de afstemming van het economisch en begrotingsbeleid van de EU-lidstaten.

In reactie op dit rapport heeft de minister van LNV laten weten hoe hij deze aanbevelingen beoogt op te volgen bij het nieuwe GLB en bij het Europees Fonds voor Maritieme Zaken, Visserij en Aquacultuur (EMFAF).

Vragen

- *Hoe bent u tot het besluit gekomen om € 159 miljoen uit de reserve stikstof (Omschakelfonds) in te zetten als dekking voor de uitvoeringskosten van het GLB? Kunt u het bestedingsplan dat daartoe is ingediend bij het ministerie van Financiën met de Kamer delen? In antwoord op vragen over de ontwerpbegroting merkt u op dat u overweegt om met de Voorjaarsnota 2023 een alternatieve dekkingsbron voor te stellen. Welke dekkingsbronnen overweegt u?*
- *Ziet u mogelijkheden om in de LNV-begroting meer in samenhang te presenteren wat u beoogt uit te geven aan de aanpak van de stikstofproblematiek?*
- *Kunt u toelichten voor welke onderdelen van het LNV-beleid de IBO's Biodiversiteit en Klimaat relevante inzichten kunnen opleveren? In hoeverre kunnen de uitkomsten van deze IBO's van invloed zijn op de vormgeving en uitwerking van het Nationaal Programma Landelijk Gebied?*
- *Bent u voornemens om in de toekomst voor LNV relevante indicatoren uit de Monitor Brede Welvaart in uw begrotings- en verantwoordingsstukken op te nemen? Zo ja, op welke termijn verwacht u dit te realiseren? Zo nee, waarom niet?*
- *Welke stappen gaat u het komende jaar zetten om de SEA te verbeteren?*
- *Kunt u een toelichting geven op de samenhang tussen de ontwerpbegroting 2023 van het ministerie van LNV en de aanbevelingen uit 2022 van het Europees Semester?*