

Vergaderjaar 2017–2018

31 104

Beleidsdoorlichting Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit

Nr. 4

BRIEF VAN DE MINISTER VAN LANDBOUW, NATUUR EN VOEDSELKwaliteit

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 11 juni 2018

Hierbij stuur ik u een toelichting op de onderzoeksopzet¹ van de voorgenomen beleidsdoorlichting van begrotingsartikel 6: Concurrerende, duurzame en veilige agro,-visserij,-voedselketens, zoals aangekondigd in de begroting van Hoofdstuk XIII Economische Zaken en Klimaat waarin het onderdeel Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit 2018 is opgenomen².

Het doel van de beleidsdoorlichting van begrotingsartikel 6 is om een goed beeld te krijgen van de doelmatigheid en doeltreffendheid van het agrobiel in de periode 2014–2018. Door terug te kijken kan worden geleerd van wat goed is gegaan, wat beter kan en welke lessen van belang zijn voor het verder optimaliseren van het agrobiel in de nabije toekomst.

Inhoudelijke en budgettaire afbakening

Begrotingsartikel 6 gaat over het landbouw- en voedselbeleid van het Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV). Het beleid op het gebied van natuur en biodiversiteit valt onder begrotingsartikel 8 en dit maakt dus geen onderdeel uit van deze beleidsdoorlichting.

¹ Motie Harbers (Kamerstuk 34 000, nr.36) en uitwerking hierop bij brief van de Minister van Financiën (Kamerstuk 34 000, nr.52).

² Op 26 oktober 2017 is bij koninklijk besluit het Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV) ingesteld. Begrotingstechnisch gezien was de ontwerpbegroting van 2018 nog die van het Ministerie van Economische Zaken en (Klimaat). Begrotingsartikel 6 en 8 omvatten primair de beleidsterreinen waarvoor de Minister van LNV verantwoordelijkheid draagt. Deze zijn onderdeel van de begrotingswet en staat van de begroting van Economische Zaken (begroting 2018). Voor deze beleidsdoorlichting is het uitgangspunt dat *voor de Minister van EZ(K) moet worden gelezen de Minister van LNV* en dat het begrotingsartikel 6 volledig onder de ministeriële verantwoordelijkheid valt van de Minister van LNV.

De algemene doelstelling van begrotingsartikel 6 luidt: «LNV streeft naar internationaal toonaangevende, concurrerende, sociaal verantwoorde, veilige, en dier- en milieuvriendelijke agro-, visserij- en voedselketens».

Deze algemene doelstelling wordt geoperationaliseerd in onderstaande vijf doelen:

1. Borgen voedselveiligheid en -kwaliteit;
2. Versterking concurrentiekracht en verduurzaming agroketens en visserij;
3. Borgen plant- en diergezondheid;
4. Borgen voedselzekerheid en internationaal en uitvoeren Europees landbouwbeleid;
5. Kennisontwikkeling en innovatie ten behoeve van het groene domein.

Centraal staan de direct door de Minister van LNV beleidsmatig beïnvloedbare programma-uitgaven op de LNV-begroting. De budgettaire grondslag hiervoor is circa € 540 miljoen (begroting 2018).

De beleidshypothese

Kernhypothese

Er zijn positieve en negatieve maatschappelijke effecten verbonden aan het agro- en voedselsysteem, die vragen om een vorm van overheidsinterventie, vanwege markt- en/of systeemfalen. De maatschappelijke baten van overheidsingrijpen hierbij zijn groter dan de maatschappelijke kosten.

Deelhypothese 1

Om te komen tot systeemdoorbraken c.q. transitie gericht op de maatschappelijke opgaven (mondiale) voedselzekerheid en ecologische houdbaarheid van het agro- en voedselsysteem is het stimuleren van kennisontwikkeling en innovatie door de overheid noodzakelijk.

Deelhypothese 2

Het verduurzamen van de agroketens komt niet tot stand zonder maatschappelijke normering (wet- en regelgeving, nalevingstoezicht) door de overheid (zoals het stellen van dierenwelzijnsnormen, fytosanitaire en veterinaire eisen en emissienormen).

Deelhypothese 3

Het vergroten van de internationale concurrentiekracht van de agrosector is gebaat bij een faciliterende overheid.

Deelhypothese 4

Mondiale voedselzekerheid en voedselveiligheid komen mede tot stand dankzij de faciliterende, normerende en stimulerende rol van de overheid.

Deelhypothese 5

De ingezette beleidsmix van (agro-) beleidsinstrumenten, maatregelen en overheidsinterventies leidt tot een samenhangende en daarmee doeltreffende en doelmatige bijdrage aan de maatschappelijke

Beperkingen ten aanzien van de inhoudelijke en budgettaire afbakening

De gekozen inhoudelijke en budgettaire afbakening leidt tot enkele beperkingen. Het gaat hierbij om de Europese geldstromen en mondiale voedselzekerheid.

Het Europees beleid (Gemeenschappelijk Landbouwbeleid en Gemeenschappelijk Visserijbeleid) wordt op Europees niveau bepaald. De beleidsinhoudelijke keuzen zijn van toepassing op alle lidstaten van de Europese Unie. Een eigenstandige en daarmee geïsoleerde evaluatie hiervan op nationaal niveau (Nederland) is niet logisch of zinvol. De Europese beleidscontext is wel sterk bepalend voor het nationale landbouw- en visserijbeleid en de beleidsdoelen daarvan. Dit gegeven en de mate waarin de nationale doelen aansluiten op de Europese doelen worden meegenomen in deze beleidsdoorlichting.

De Nederlandse inzet voor mondiale voedselzekerheid is een gezamenlijke verantwoordelijkheid van de Ministers van Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking (BHOS) en van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV). Het beleid wordt ondersteund vanuit de begroting. Op de begroting van BHOS (Hoofdstuk XVII) op artikel 2: Duurzame ontwikkeling, voedselzekerheid en water, en daarbinnen in het bijzonder vanuit artikel 2.1: toename voedselzekerheid. Dit betreft een budgettair belang van € 337,3 miljoen (2018). Op de LNV-begroting is dat artikel 6: Concurrerende, duurzame, veilige agro-, visserij- en voedselketens, met daarbinnen in het bijzonder het onderdeel borgen (mondiale) voedselzekerheid. Dit betreft een budgettair belang van € 2,7 miljoen (2018).

De directie Internationaal Onderzoek en Beleidsevaluatie (IOB) van het Ministerie van Buitenlandse Zaken heeft een beleidsdoorlichting uitgevoerd op artikel 2.1: toename voedselzekerheid uit de BHOS-begroting. De uitkomsten uit deze beleidsdoorlichting³ worden meegenomen in de beleidsdoorlichting op begrotingsartikel 6 uit de EZK-begroting (onderdeel landbouw en voedsel).

Onderzoeksvragen

Centrale vraagstelling

- Is het overheidsbeleid gericht op de *maatschappelijke opgaven* (verduurzamen productieketens en (mondiale) voedselzekerheid) en de *economische opgaven* (versterken internationale concurrentiekracht) binnen het agrocomplex doeltreffend en doelmatig geweest in de periode 2014–2018?
- Welke lessen kunnen worden getrokken uit deze synthese als aandachtspunten voor beleid?

De beleidshypothese wordt geoperationaliseerd in onderzoeksvragen, waarbij de onderstaande set van vragen en aandachtspunten uit de Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek⁴ aan bod komt.

³ Deze is op 26 april 2018 door de Minister van Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking, mede namens de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit aan de Kamer aangeboden (Kamerstuk 34 124, nr. 15).

⁴ Staatscourant 2018 nr.16632 van 26 maart 2018.

1. Aanleiding van het gevoerde beleid en de actualiteit hiervan;
2. De legitimatie van de overheidsrol hierbij (ook in de verschillende rollen);
3. De aard en samenhang van de ingezette instrumenten;
4. De uitgaven van het beleid en de onderbouwing hiervan;
5. De uitkomsten van uitgevoerd effect-evaluatieonderzoek vanuit een synthese;
6. De beperkingen om te komen tot een gevalideerde uitspraak over doelmatigheid en doeltreffendheid van het gevoerde beleid. Weeg hierbij ook de kwaliteit en bruikbaarheid van het beschikbaar effect-evaluatieonderzoek;
7. De mate waarin het gevoerde beleid doelmatig en doeltreffend is geweest;
8. In welke mate zijn de doelen van het beleid gerealiseerd (inclusief positieve en negatieve neveneffecten) en de doelmatigheid hierbij;
9. Welke lessen kunnen worden getrokken om de doelmatigheid en doeltreffendheid van het agrobiel te verhogen? Beoordeel hierbij in ieder geval de gebruikswaarde van de huidig gebruikte beleidsindicatoren uit de LNV-begrotingen en hoe in de nabije toekomst het agrobiel nog beter kan worden geëvalueerd op doelmatigheid en doeltreffendheid. Anderzijds een beoordeling en aanbeveling gericht op de ingezette beleidsmix van agro-instrumenten (type instrument en specifiek-generiek)
10. Beleidsalternatieven bij een budgetkorting van – 20% (verplichtend karakter) en beleidsalternatieven voor extra budget: +20% variant (optioneel).

Bronnen, onderzoeksmateriaal en evaluatie-ontwerp

Voor het uitvoeren van de synthese gericht op de algemene en operationele doelstellingen van het agrobiel wordt gebruik gemaakt van diverse databronnen. Hierbij worden de effect-evaluatieonderzoeken en relevante brieven die naar uw Kamer zijn verzonden over de periode 2014–2018 betrokken. Verder wordt gebruik gemaakt van relevante (output-)data bij RVO.nl en de NVWA over de uitvoering en naleving van beleid.

Naast bovenstaande deskresearch zal ook gebruik worden gemaakt van een meer kwalitatieve toets en reflectie op de conceptbevindingen uit de synthese in de vorm van een klankbordgroep bestaande uit relevante vertegenwoordigers uit het bedrijfsleven, kennisinstellingen en maatschappelijke organisaties die (in)direct verbonden zijn geweest aan het gevoerde agrobiel. De uitkomsten hiervan worden verwerkt in het eindrapport.

Voor het evaluatie-ontwerp om te komen tot de synthese van het ingezette beleidsinstrumentarium, de beleidstheorie (legitimering overheidsrol) aan de algemene doelstelling en operationele doelstellingen wordt gekozen voor de effectladder⁵. Deze methode houdt rekening met de complexiteit om beleidsinterventies effectief aan te tonen door verschillende niveaus (mate van hardheid) van effectiviteit te hanteren op basis waarvan conclusies kunnen worden getrokken.

⁵ <http://www.rijksbegroting.nl/beleidsevaluaties/evaluaties-en-beleidsdoorlichtingen/handreiking-beleidsdoorlichtingen/het-meten-van-doeltreffendheid>

Kwaliteitsborging en onafhankelijkheid

De kwaliteitsborging en onafhankelijkheid wordt langs verschillende sporen georganiseerd. Intern zal de onderzoeksaanpak worden beoordeeld door de Beleidskwaliteit en Evaluatie Commissie (BEC) van de Ministeries van Economische Zaken en Klimaat (EZK) en LNV. In deze commissie hebben ook externe, onafhankelijke deskundigen zitting.

De beleidsdoorlichting zal verder worden uitgevoerd door een nog te selecteren onafhankelijk extern onderzoeksbureau met ervaring op het terrein van evaluatieonderzoek. Verder wordt het Planbureau voor de Leefomgeving betrokken bij de beleidsdoorlichting door zitting te nemen in de begeleidingscommissie⁶. Deze onafhankelijke externe deskundige voegt aan het eind van het uitgevoerde onderzoek een oordeel toe aan het eindrapport over de uitvoering van het onderzoek. De Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek vormt de leidraad voor de kwaliteitsborging van alle te nemen stappen in het doorlichtingsproces.

Het is de bedoeling dat ik uw Kamer voor het kerstreces van 2019 informeer over de uitkomsten van de beleidsdoorlichting. Dit spoort ook met de planning uit de begroting om deze beleidsdoorlichting in de tijd goed en zorgvuldig uit te voeren.

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

⁶ In deze begeleidingscommissie zitten ook ambtelijke vertegenwoordigers van het Ministerie van LNV, EZK en Financiën.