

# Beleidsdoorlichting agrobielid





Amsterdam, juli 2019  
In opdracht van het ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit

## Beleidsdoorlichting agrobeleid

Menno van Benthem  
Nard Koeman  
Bert Tieben



seo economisch onderzoek

“De wetenschap dat het goed is”

*SEO Economisch Onderzoek doet onafhankelijk toegepast onderzoek in opdracht van overheid en bedrijfsleven. Ons onderzoek helpt onze opdrachtgevers bij het nemen van beslissingen. SEO Economisch Onderzoek is gelieerd aan de Universiteit van Amsterdam. Dat geeft ons zicht op de nieuwste wetenschappelijke methoden. We hebben geen winstoogmerk en investeren continu in het intellectueel kapitaal van de medewerkers via promotietrajecten, het uitbrengen van wetenschappelijke publicaties, kennisnetwerken en congresbezoek.*

SEO-rapport nr. 2019-41

ISBN 978-90-6733-979-7

**Informatie & Disclaimer**

SEO Economisch Onderzoek heeft op de verkregen informatie en data geen onderzoek uitgevoerd dat het karakter draagt van een accountantscontrole of due diligence. SEO is niet verantwoordelijk voor fouten of omissies in de verkregen informatie en data.

**Copyright © 2019 SEO Amsterdam.** Alle rechten voorbehouden. Het is geoorloofd gegevens uit dit rapport te gebruiken in artikelen, onderzoeken en collegesyllabi, mits daarbij de bron duidelijk en nauwkeurig wordt vermeld. Gegevens uit dit rapport mogen niet voor commerciële doeleinden gebruikt worden zonder voorafgaande toestemming van de auteur(s). Toestemming kan worden verkregen via [secretariaat@seo.nl](mailto:secretariaat@seo.nl)

## Samenvatting

*De beleidsdoorlichting agrobeleid beoordeelt de doeltreffendheid en doelmatigheid van het agrobeleid van 2014 tot en met 2018. De conclusie is dat het beleid gemiddeld genomen voldoende effectief is geweest. De doelmatigheid is in circa de helft van de beschikbare evaluaties niet onderzocht. Uitspraken over dit aspect van het agrobeleid in het algemeen kunnen derhalve niet worden onderbouwd.*

### *Afbakening*

Deze beleidsdoorlichting van het agrobeleid van het ministerie van LNV richt zich op begrotingsartikel 11 van de LNV-begroting. In de periode 2014-2018 was dit beleid begrotingsartikel 16 respectievelijk 6 van de begroting van het ministerie van Economische Zaken. Het natuurbeleid van het ministerie van LNV valt buiten de reikwijdte van deze beleidsdoorlichting. Het agrobeleid raakt aan beleidsvelden die vallen onder de verantwoordelijkheid van andere ministeries, zoals Economische Zaken en Klimaat, Buitenlandse Zaken, Volksgezondheid en Infrastructuur en Waterstaat. De impact van het door deze andere ministeries gevoerde beleid op de realisatie van de beleidsdoelstellingen van het agrobeleid blijft buiten beeld in deze beleidsdoorlichting.<sup>1</sup> Ook beoordeelt de beleidsdoorlichting niet het Europese agrobeleid; het gemeenschappelijk landbouwbeleid en gemeenschappelijk visserijbeleid als eigenstandig beleid. 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 vallen wel binnen de reikwijdte van deze beleidsdoorlichting.

### *Doel*

Het doel van de beleidsdoorlichting is om vast te stellen in welke mate het agrobeleid doeltreffend en doelmatig is geweest. Deze beoordeling is uitgevoerd voor de jaren 2014-2018. De overkoepelende doelstelling van het agrobeleid in deze jaren luidde: LNV streeft naar internationaal toonaangevende, concurrerende, sociaal verantwoorde, veilige en dier- en milieuvriendelijke agro-, visserij- en voedselketens. Deze doelstelling kent vijf operationele doelstellingen voor (1) concurrentievermogen en verduurzaming, (2) voedselveiligheid en – kwaliteit, (3) plant- en diergezondheid, (4) kennis en innovatie in het groene domein en (5) mondiale voedselzekerheid, internationaal landbouwbeleid en het uitvoeren van Europees landbouwbeleid.

### *Methode*

Deze beleidsdoorlichting is gebaseerd op de beleidsevaluaties die voor de verschillende onderdelen van het agrobeleid zijn uitgevoerd in de betreffende periode. De beleidsdoorlichting is een meta-studie van deze evaluaties waarin de uitkomsten en de kwaliteit van de onderzoeksmethode worden geanalyseerd. SEO hanteert hiervoor de effectladder: een ordening van de mate waarin de evaluatiemethode causale relaties tussen beleid en de effecten van beleid kan vaststellen.

---

<sup>1</sup> Wel is de Nederlandse inzet voor mondiale voedselzekerheid onderdeel van deze beleidsdoorlichting. Dit is een gezamenlijke verantwoordelijkheid van de ministers van Buitenlandse Handel en Ontwikkelings-samenwerking (BHOS) en van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV).

Voor het agrobielid heeft de beleidsdoorlichting 81 verschillende beleidsinstrumenten geïdentificeerd uit de begroting voor het agrobielid. Er zijn 42 evaluaties van het agrobielid beschikbaar. SEO beoordeelt de kwaliteit van de uitgevoerde evaluaties op de basis van de scores op de effectladder als gemiddeld goed. Daarnaast heeft SEO de effecten van 10 niet geëvalueerde beleidsonderdelen beoordeeld op basis van aanvullend materiaal. Voor de overige instrumenten was een evaluatie niet relevant of om een andere reden niet benodigd, bijvoorbeeld omdat oude regelingen werden uitgefincierd. Van de uitgaven kan afhankelijk van het jaar 71 tot 79 procent worden beoordeeld via de beschikbare beleidsevaluaties. Dit is vergeleken met andere beleidsdoorlichtingen binnen de rijksbegroting een hoog percentage.

#### *Doeltreffendheid*

SEO heeft de theoretische effecten van het beleid geanalyseerd aan de hand van de beleidstheorie, waarvoor het ministerie van LNV de eerste aanzet heeft gegeven. De beleidstheorie laat zien dat het gevoerde beleid *theoretisch gesproken* effectief kan zijn. De beleidsevaluaties die het ministerie van LNV tussen 2014 en 2018 heeft laten uitvoeren onderbouwen de conclusie dat het agrobielid ook in de praktijk gemiddeld genomen voldoende effectief is geweest.

Op basis van de *individuele* beleidsevaluaties komt het volgende beeld naar voren met betrekking tot de doeltreffendheid van het beleid gericht op de operationele doelen van het agrobielid:

- Het gevoerde beleid in het kader van operationeel doel 1, het versterken van de concurrentiekracht en de verduurzaming van agroketens en visserij, is doeltreffend;
- Het gevoerde beleid in het kader van operationeel doel 2, voedselveiligheid en -kwaliteit, is de afgelopen jaren verbeterd, maar bevindt zich nog niet op het gewenste niveau. De verbeteringen hebben plaatsgevonden tegen de achtergrond van de noodzaak kostenbesparingen in de organisatie van de NVWA door te voeren. Veruit het grootste deel van de uitgaven aan operationeel doel 2 gaan naar de NVWA. Vanuit financieel oogpunt bezien heeft het functioneren van deze organisatie een zwaar gewicht in de beoordeling. Kleinere uitgaven zijn niet meegenomen. De conclusies over doeltreffendheid en doelmatigheid van de NVWA zijn gebaseerd op aanvullend materiaal;
- Het gevoerde beleid in het kader van operationeel doel 3, plant- en diergezondheid, is redelijk doeltreffend en doelmatig, maar er is ruimte voor verbetering;
- Het gevoerde beleid in het kader van operationeel doel 4, kennisontwikkeling en innovatie ten behoeve van het groene domein, is doeltreffend. De doeltreffendheid van de kennisbasis en het kennisbeleid staat echter onder druk vanwege de bezuinigingen in de afgelopen jaren;
- Het gevoerde beleid in het kader van operationeel doel 5, borgen mondiale voedselzekerheid en internationaal en uitvoeren Europees landbouwbeleid, is redelijk doeltreffend.

#### *Doelmatigheid*

De doelmatigheid van het agrobielid is onvoldoende onderzocht in de beschikbare evaluaties voor het beleid in de periode 2014-2018. Nog geen 50 procent van de evaluaties doet een uitspraak over doelmatigheid. Een algemeen oordeel over de doelmatigheid van het agrobielid kan daarom onvoldoende worden onderbouwd. De doelmatigheid van het kennis- en innovatiebeleid voor het groene domein is voldoende. Voor de operationele doelen “plant- en diergezondheid” en “internationale voedselzekerheid en internationaal en uitvoeren Europees landbouwbeleid” kan een redelijk niveau van doelmatigheid worden vastgesteld. Voor de overige doelen kan SEO een oordeel onvoldoende onderbouwen.

*Ontwikkeling uitgaven en inkomsten*

Voor de beoordeling van de prestaties van het agrobielid is van belang dat 60 procent van de uitgaven terecht komt bij de agentschappen RVO en NVWA voor de uitvoering van diverse Europese en nationale regelingen alsmede inspectie en handhaving. De uitgaven voor kennis en innovatie zijn met circa 20 procent gedaald in de periode 2014-2017 waardoor de kennisbasis van het agrobielid onder druk kwam te staan. In 2018 zijn de uitgaven voor kennis en innovatie in het groene domein weer gestegen.

*Versterking van het agrobielid*

Aanbevelingen voor versterking van het agrobielid moeten passen bij de nieuwe LNV-visie *Waardevol en verbonden*. Dit vraagt in de eerste plaats dat LNV de visie vertaalt naar precieze, kwantitatieve beleidsdoelen. Daarbij kan het ministerie een oplossing zoeken voor potentiële spanningsvelden tussen de beleidsdoelen. De nieuwe LNV-visie wil een omschakeling van de voortdurende verlaging van de kostprijs van producten naar de voortdurende verlaging van het verbruik van grondstoffen. Maar het ministerie wil ook de sterke marktpositie van Nederlandse bedrijven op de relevante exportmarkten behouden en een internationale koploper blijven. De vraag is of deze combinatie van ambities uitvoerbaar is als de voordelen van de schaalvergroting worden prijsgegeven in de kringlooplandbouw.

Andere aanbevelingen hebben betrekking op de complexiteit van regelingen in het agrodomein. Het agrobielid kende in 2014-2018 een groot aantal regelingen van een relatief kleine omvang. Het ministerie brengt dit aantal kleine regelingen terug via uitfinanciering van oude regelingen en door in te zetten op bredere programma's. Voor de uitvoerbaarheid van en het draagvlak voor het agrobielid is het van belang de complexiteit van de regelingen zo laag mogelijk te houden en te streven naar verlaging van de administratieve lastendruk. De keuze voor meerjarige programmafinanciering en meer aansluiten op generieke regelingen kan hierbij helpen.

Verder is van belang bij het ontwerpen van nieuw beleid direct na te denken over de evaluatiemethode en de dataverzameling die daarvoor nodig is. Zo zullen de nulmeting of het identificeren van controlegroepen parallel moeten lopen aan de invoering van het nieuwe beleid. Ook zullen toekomstige evaluaties van het agrobielid meer aandacht moeten besteden aan het toetsen van de doelmatigheid. Dit moet een standaard onderdeel zijn van de beleidsevaluaties.

*Indicatoren*

De dekking en effectiviteit van de indicatoren die het ministerie van LNV gebruikt voor de beleidsverantwoording in de begroting en het jaarverslag kunnen worden verbeterd.<sup>2</sup> Voor belangrijke onderdelen van het beleid hanteert het ministerie te beperkte indicatoren in de begroting en het jaarverslag. Verder ontbreken voor de meerderheid van de indicatoren streefwaarden. Zonder streefwaarde is onduidelijk wat het doel van het beleid is en kan niet worden gemeten of dit doel bereikt is. Tenslotte ontbreken realisaties voor een groot deel van de indicatoren. Soms is hier een goede verklaring voor: de realisaties worden niet in alle jaren gemeten en in andere gevallen zijn sommige indicatoren als gevolg van begrotingswijzigingen en beleidskeuzen voortijdig vervallen.

---

<sup>2</sup> Naast de presentatie in de begroting worden ook indicatoren en kengetallen in andere openbare publicaties opgenomen en met de Kamer gedeeld.

SEO beveelt aan om de set indicatoren aan te vullen en daarbij rekening te houden met de doelstellingen van de LNV-visie, die vragen om het meten van de voortgang van de kringlooplandbouw. Vooral op de gebieden concurrentiekracht en duurzaamheid is uitbreiding van de indicatoren nodig om de dekking te vergroten. De indicatoren voor diergezondheid moeten worden aangevuld met indicatoren voor plantgezondheid. Bij voedselveiligheid en -kwaliteit kan aanscherping van de indicatoren worden overwogen. De indicatoren voor kennis en innovatie hadden een goede dekking en effectiviteit, maar deze zijn verminderd door het schrappen van drie indicatoren. De indicatoren voor het internationale beleid hebben een goede dekking en effectiviteit, maar zijn niet LNV-specifiek.

#### *Besparingsvariant en de optionele intensiveringsvariant*

Het ministerie van LNV heeft onder eigen regie en verantwoordelijkheid varianten opgesteld voor een denkbeeldig scenario waarin de LNV-begroting met 20 procent krimpt (verplichte besparingsvariant) en een optionele investeringsvariant (+20 procent). Op basis van de begroting van 2019 betekent dit een groei of krimp van 124,5 miljoen euro op een totale grondslag van 622,7 miljoen euro in 2023. Ongeveer de helft van de LNV-begroting is verbonden aan uitvoering, toezicht, naleving en wettelijke onderzoekstaken. Dit heeft een beperkend effect op het besparingspotentieel binnen de grondslag van 622,7 miljoen euro.

Om te komen tot een *besparing* van 20 procent op de begroting heeft het ministerie de volgende maatregelen geselecteerd:

- Het verhogen van de NVWA-tarieven voor handhavings- en keuringsactiviteiten tot een kostendekkend niveau. Dit levert een besparing op van 7 miljoen euro per jaar.
- Het stopzetten van de bijdragen aan het EFMZV-fonds en de Rijksrederij, beide visserijgerelateerd. Dit levert een besparing op van 13 miljoen euro per jaar.
- Het afbouwen van de Voedselagenda. Dit levert op termijn een besparing op van 20 miljoen euro per jaar.
- Het afbouwen van de bijdrage aan het Diergezondheidsfonds. Bij volledige stopzetting levert dit maximaal 10 miljoen euro per jaar op.
- Het resterende bedrag van 74,5 miljoen euro per jaar wordt bespaard door de uitgaven aan kennis en innovatie te verlagen. Dit gebeurt door de bijdrage aan Wageningen Research te halveren.

Het ministerie schetst daarbij ook de gevolgen voor de beleidsvelden waarop bespaard wordt en concludeert dat deze in alle gevallen aanzienlijk zijn en dat die besparingen kunnen conflicteren met wettelijke verplichtingen en/of eerdere intensiveringen.

Aanvullend op de geschetste besparingsmogelijkheden binnen de begrotingsgrondslag heeft het ministerie onderzoek gedaan naar de besparingen die mogelijk zijn door fiscale regelingen af te schaffen. Hierbij komen zij tot de volgende resultaten:

- Het afschaffen van het verlaagde energiebelastingtarief voor de glastuinbouw levert een besparing op van 161 miljoen euro per jaar.
- Het afschaffen van het verlaagde btw-tarief voor sierteelt levert een besparing op van 211 miljoen euro per jaar.
- Het afschaffen van de landbouwvrijstelling levert (na een aanloopperiode van drie jaar) 36 miljoen euro op in 2023.



- Het afschaffen van de vrijstelling overdrachtsbelasting cultuurgrond levert een besparing op van 128 miljoen euro per jaar.

In totaal kan via het afschaffen van de fiscale regelingen dus 536 miljoen euro bespaard worden, een veelvoud van de besparingsdoelstelling binnen de begrotingsgrondslag.

Het uitgangspunt van de optionele *intensiveringsvariant* is de nieuwe LNV-visie en de extra uitgaven die LNV hiervoor wil inzetten. Hiervoor zijn maatregelen nodig zoals de versnelling van de verduurzaming van de veehouderij door middel van extra financiële ondersteuning voor veehouders en andere stakeholders. Ook is een extra impuls nodig voor kennis en innovatie op het gebied van voedsel, landbouw en water en andere maatregelen. Het ministerie voorziet uitgaven van 61 tot 82 miljoen euro per jaar in de periode 2020-2023 om deze activiteiten te realiseren. Dit is dus minder dan de 20 procent van een intensiveringsvariant.



# Inhoud

<b>Samenvatting</b> .....	<b>i</b>
<b>1 Inleiding</b> .....	<b>1</b>
1.1 Vraagstelling.....	1
1.2 Methode.....	3
1.3 Leeswijzer.....	5
<b>2 Agrobeleid, begroting en beleidstheorie</b> .....	<b>7</b>
2.1 Agrobeleid op hoofdlijnen.....	7
2.2 Uitgaven op begrotingsartikel 6.....	17
2.3 Beleidstheorie.....	21
2.4 Conclusies.....	36
<b>3 Evaluaties en witte vlekken</b> .....	<b>39</b>
3.1 Beleidsinstrumenten en evaluaties.....	39
3.2 Identificatie witte vlekken.....	42
3.3 Beoordeling witte vlekken.....	45
3.4 Invulling witte vlekken.....	47
3.5 Evaluaties en uitgaven.....	50
3.6 Conclusies.....	50
<b>4 Beoordeling evaluaties</b> .....	<b>53</b>
4.1 Effectladder.....	53
4.2 Kwaliteit van de evaluaties.....	54
4.3 Uitspraken over doeltreffendheid en doelmatigheid.....	60
4.4 Conclusies en aanbevelingen.....	62
<b>5 Doeltreffendheid en doelmatigheid</b> .....	<b>65</b>
5.1 Bottom-up synthese evaluaties.....	65
5.2 Top-down analyse indicatoren en kengetallen.....	72
5.3 Toetsing beleidshypothesen.....	78
5.4 Europees landbouwbeleid.....	81
5.5 Rondetafelgesprekken.....	82
5.6 Conclusies.....	84
<b>6 Conclusies en aanbevelingen</b> .....	<b>87</b>

6.1	Beantwoording RPE-vragen.....	87
6.2	Aanbevelingen voor toekomstig beleid .....	97
6.3	Samenvatting analyse -20 procent/+20 procent.....	100
<b>Literatuur .....</b>		<b>103</b>
<b>Bijlage A</b>	<b>Instrumenten agrobieland .....</b>	<b>107</b>
<b>Bijlage B</b>	<b>Beschrijving evaluaties .....</b>	<b>111</b>
<b>Bijlage C</b>	<b>Verslag rondetafelgesprekken .....</b>	<b>155</b>
<b>Bijlage D</b>	<b>Besparingsvariant en intensiveringsvariant.....</b>	<b>165</b>
<b>Bijlage E</b>	<b>Lijst geïnterviewden .....</b>	<b>179</b>
<b>Bijlage F</b>	<b>Samenstelling begeleidingscommissie.....</b>	<b>181</b>
<b>Bijlage G</b>	<b>Oordeel onafhankelijke deskundige.....</b>	<b>183</b>

# 1 Inleiding

*Dit rapport beoordeelt de doeltreffendheid en doelmatigheid van het landbouwbeleid in de periode 2014-2018. De beleidsdoorlichting is een synthese van eerder uitgevoerd evaluatieonderzoek binnen de LNV-begroting. Daarnaast kijkt de beleidsdoorlichting kritisch naar de witte vlekken in het bereik van de evaluaties en formuleert het onderzoek advies voor toekomstig beleid.*

## Aanleiding

Terugkijken en vooruitzien zijn in het overheidsbeleid onlosmakelijk met elkaar verbonden. De verantwoording van de inzet van publieke middelen vraagt periodiek om een kritische blik op de doeltreffendheid en doelmatigheid van beleid. Daarnaast is het van belang om de ervaring met specifieke beleidsinstrumenten optimaal te gebruiken om beleid vorm te geven en eventueel aan te passen. Mede daarom laat de rijksoverheid de belangrijkste onderdelen van het beleid periodiek onderzoeken op doeltreffendheid en doelmatigheid. De regels waaraan dit onderzoek moet voldoen zijn vastgelegd in de Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek (hierna: RPE).<sup>3</sup>

## 1.1 Vraagstelling

Dit rapport bevat de beleidsdoorlichting van het agrobeleid van het ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (hierna: LNV), exclusief het beleidsonderdeel natuur dat onder een ander begrotingsartikel valt. De RPE definieert een beleidsdoorlichting als: “een syntheseonderzoek naar de doeltreffendheid en de doelmatigheid van een substantieel, samenhangend deel van het beleid, dat wordt gevoerd op grond van één of meer beleidsartikelen van de rijksbegroting”. De RPE legt de rijksoverheid op om per beleidsveld ten minste eens in de zeven jaar een beleidsdoorlichting uit te voeren.

## Onderzoeksvraag

Het agrobeleid is vastgelegd in begrotingsartikel 6 met als doelstelling een internationaal toonaangevende, concurrerende, sociaal verantwoorde, veilige en dier- en milieuvriendelijke agro-, visserij- en voedselketen te realiseren.<sup>4</sup> De periode waarover de beleidsdoorlichting gaat is 2014-2018. De vraagstelling voor deze beleidsdoorlichting is derhalve om het beleid vallende onder begrotingsartikel 6 te beoordelen op doeltreffendheid en doelmatigheid:

*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?*

---

<sup>3</sup> Dit betreft de Regeling van de minister van Financiën van 15 maart 2018, houdende regels voor periodiek evaluatieonderzoek (Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek).

<sup>4</sup> De plek van het agrobeleid in de rijksbegroting is onderhevig geweest aan veranderingen. Van 2014 tot en met 2016 was het agrobeleid opgenomen onder begrotingsartikel 16. In 2017 en 2018 is de nummering veranderd in begrotingsartikel 6. Met ingang van 2019 betreft het begrotingsartikel 11. Tot dat moment was het agrobeleid onderdeel van de begroting van het ministerie van Economische Zaken.

De beleidsdoorlichting moet volgens de RPE de volgende vragen beantwoorden (de ‘RPE-vragen’).

**Box 1.1 Vragen beleidsdoorlichting conform Regeling periodiek evaluatieonderzoek**

**A) Afbakening beleidsterrein**

1. Welke artikelen worden behandeld in de beleidsdoorlichting?
2. Indien van toepassing: wanneer worden/zijn de andere artikelonderdelen doorgelicht?

**B) Motivering van het gevoerde beleid**

3. Wat was de aanleiding voor het beleid? Is deze aanleiding nog actueel?
4. Wat is de verantwoordelijkheid van de rijksoverheid?

**C) Het beleidsterrein en de bijbehorende uitgaven**

5. Wat is de aard en samenhang van de ingezette instrumenten?
6. Met welke uitgaven gaat het beleid gepaard, inclusief kosten op andere terreinen/voor andere partijen?
7. Wat is de onderbouwing van de uitgaven? Hoe zijn deze te relateren aan de componenten volume/gebruik en aan prijzen/tarieven?

**D) Overzicht eerder uitgevoerd onderzoek naar doeltreffendheid en doelmatigheid**

8. Welke evaluaties (met bronvermelding) zijn uitgevoerd, op welke manier is het beleid geëvalueerd en om welke redenen?
9. Welke beleidsonderdelen zijn (nog) niet geëvalueerd? Inclusief uitleg over de mogelijkheid en onmogelijkheid om de doeltreffendheid en de doelmatigheid van het beleid in de toekomst te evalueren.
10. In hoeverre maakt het beschikbare onderzoeksmateriaal uitspraken over de doeltreffendheid en de doelmatigheid van het beleidsterrein mogelijk?

**E) De doeltreffendheid en doelmatigheid van het gevoerde beleid**

11. Zijn de doelen van het beleid gerealiseerd?
12. Hoe doeltreffend is het beleid geweest? Zijn er positieve en/of negatieve neveneffecten?
13. Hoe doelmatig is het beleid geweest?

**F) Verhogen doelmatigheid en doeltreffendheid**

14. Welke maatregelen kunnen worden genomen om de doelmatigheid en doeltreffendheid verder te verhogen?

**G) Verkenning van beleidsopties bij minder beschikbare middelen**

15. In het geval dat er significant minder middelen beschikbaar zijn (-/- circa 20 procent van de middelen op het (de) beleidsartikel(en)), welke beleidsopties zijn dan mogelijk?

Naast de RPE-vragen heeft het ministerie van LNV twee aanvullende vragen gesteld die in de beleidsdoorlichting worden meegenomen:

**H) Aanvullende vragen**

16. Welke lessen kunnen worden getrokken uit deze synthese als aandachtspunten voor beleid?
17. Wat is de bruikbaarheid van de huidige beleidsindicatoren in de begroting en wat zijn eventuele suggesties voor verbeteringen (of uitbreiding) van beleidsindicatoren, die verband houden met de hieraan gekoppelde beleidsdoelstellingen?

### *Hypothesen*

Voor de onderbouwing van het beleid zijn de beleidshypothesen van belang. Voor het agrobeleid in zijn geheel formuleert het ministerie de volgende kernhypothese:

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

De hypothese wordt uitgesplitst in deelhypothesen:

- “Om te komen tot systeemdoorbraken c.q. transities 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.”
- “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).”
- “Het vergroten van de internationale concurrentiekracht van de agrosector is gebaat bij een faciliterende overheid.”
- “Mondiale voedselzekerheid en voedselveiligheid komen mede tot stand dankzij de faciliterende, normerende en stimulerende rol van de overheid.”
- “De ingezette beleidsmix van (agro) beleidsinstrumenten, maatregelen en overheidsinterventies leidt tot een samenhangende en daarmee doeltreffende en doelmatige bijdrage aan de maatschappelijke en economische opgaven uit de algemene doelstelling van begrotingsartikel 6.”

De beleidsdoorlichting beoordeelt of deze hypothesen geldig zijn en geeft daarmee een antwoord op de vraag of het beleid voldoende is onderbouwd.

Bij de aanbevelingen voor toekomstig beleid zal dit rapport rekening houden met al aangekondigde wijzigingen van beleid. Zo is de recent gepubliceerde LNV-visie een ijkpunt voor de aanbevelingen.<sup>5</sup>

## 1.2 Methode

De kern van een beleidsdoorlichting is de beoordeling van doeltreffendheid en doelmatigheid van beleid aan de hand van beschikbare evaluatiestudies (zie Tabel 1.1). De doeltreffendheid betreft de mate waarin het beleid de beoogde doelen realiseert. Het begrip doelmatigheid verwijst naar de relatie tussen de kosten van het beleid en de resultaten. De vraag is wat het effect is per ingezette euro. Dit betreft de kosten van het beleid in brede zin, dus zowel de uitgaven voor het betreffende instrument als de uitvoeringskosten zoals de kosten van het ambtelijk apparaat. Het agrobeleid veroorzaakt ook kosten bij boeren, tuinders en vissers in de vorm van investeringskosten, administratieve lasten of leges. Deze kosten voor de sector vallen niet onder het begrip doelmatigheid zoals gehanteerd in deze beleidsdoorlichting.

---

<sup>5</sup> Zie: LNV (2018), *Landbouw, natuur en voedsel: waardevol en verbonden. Nederland als koploper in de kringlooplandbouw*, Den Haag.

De beoordeling van de kwaliteit van de beschikbare evaluaties vindt plaats aan de hand van de effectladder. De effectladder kent een kwalificatie toe aan de kwaliteit van de evaluatie op basis van de eigenschappen van de gebruikte onderzoeksmethode. De hoogste kwalificatie of trede betreft causaal onderzoek uitgevoerd met (pseudo-) experimentele methoden zoals aanbevolen door de commissie Theeuwes in het rapport *Durf te meten* (2012). De laagste trede wordt gehaald met beschrijvend onderzoek naar het doel en het bereik van de te evalueren regeling. De effectladder wordt toegelicht in Hoofdstuk 4.

Om tot de beoordeling van de doeltreffendheid en doelmatigheid van het agrobielid te kunnen komen, inventariseert de beleidsdoorlichting de beschikbare evaluaties voor de te evalueren periode 2014-2018. Waar beleid in de periode 2014-2018 niet is geëvalueerd, is sprake van een witte vlek. De beleidsdoorlichting voorziet in een inventarisatie van deze witte vlekken en bekijkt de noodzaak en mogelijkheid om de effecten van het beleid voor deze beleidsonderdelen met aanvullend materiaal op een andere manier in te schatten. Dit aanvullende materiaal kan bestaan uit interne beleidsdocumenten en wetenschappelijke studies. Data-analyse kan ook deel uitmaken van deze nadere invulling.

Naast de beoordeling van de beschikbare evaluaties, maakt de beleidsdoorlichting gebruik van een beleidstheorie en interviews om de onderzoeksvragen te beantwoorden. De beleidstheorie is door het ministerie van LNV aangemaakt en door SEO Economisch Onderzoek verder uitgewerkt. De voorlopige bevindingen van de doorlichting zijn besproken in rondetafelgesprekken met stakeholders.

De beleidsdoorlichting beantwoordt de RPE-vragen per beleidsinstrument. De laatste twee stappen vormen de daadwerkelijke synthese van het onderzoek: het samenhangend formuleren van conclusies over de doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleid en advisering en suggesties op basis van de eerste zeven onderzoeksstappen.

**Tabel 1.1** Onderzoeksmethoden en stappen in het onderzoek

	Literatuur- onderzoek	Beleids- theorie	Inter- views	Rondetafel- gesprekken	Data- studie
I. Analyse van beleidsinstrumenten en evaluaties	V		V		
II. Analyse van beleidstheorie	V	V			
III. Toepassing van effectladder	V				
IV. Witte vlekken analyse	V		V		
V. Analyse van output van o.a. RVO					V
VI. Analyse van evaluaties op doeltreffendheid en doelmatigheid van beleidsinstrumenten	V				
VII. Synthese doeltreffendheid en doelmatigheid	V	V	V	V	V
VIII. Advisering en suggesties	V	V			

Bron: SEO Economisch Onderzoek (2018)



## 1.3 Leeswijzer

De beleidsdoorlichting is als volgt uitgewerkt:

- Hoofdstuk 2 analyseert de beoogde doelstellingen en instrumenten van het agrobielid. Het uitgangspunt voor deze analyse zijn de LNV-begrotingen en jaarverslagen voor de jaren 2014-2018. Vervolgens reconstrueert dit hoofdstuk de beleidstheorie waarvoor het ministerie van LNV zelf een aanzet heeft geschreven. Deze theorie verklaart de causale relatie tussen de doelstellingen en de gehanteerde beleidsinstrumenten. De beleidstheorie geeft aan waarom er theoretisch gesproken een effect kan worden verwacht van de inzet van de instrumenten;
- Hoofdstuk 3 koppelt de beleidsinstrumenten aan de beschikbare evaluaties en stelt daarmee vast of er sprake is van witte vlekken. Het hoofdstuk doet vervolgens uitspraken of er aanvullend materiaal beschikbaar is voor de invulling van deze witte vlekken. Waar mogelijk beoordeelt het hoofdstuk met dit aanvullende materiaal de doeltreffendheid en doelmatigheid van de instrumenten die niet gedekt worden door een beleidsevaluatie;
- Hoofdstuk 4 beoordeelt de kwaliteit van de beschikbare evaluaties aan de hand van de effectladder. Het hoofdstuk beschrijft daarbij tevens wat het oordeel van de evaluatiestudie is over de doeltreffendheid en doelmatigheid van de beoordeelde instrumenten;
- Hoofdstuk 5 bevat de synthese van de resultaten. De synthese moet leiden tot een samenhangend oordeel over de realisatie van de doelen van het beleid op het niveau van de operationele doelstellingen en beantwoordt de vraag of het agrobielid als geheel in 2014-2018 doeltreffend en doelmatig is geweest. Daarnaast beantwoordt dit hoofdstuk de aanvullende vragen over de lessen voor toekomstig beleid, mede in het licht van de in 2018 gepubliceerde LNV-visie;
- Hoofdstuk 6 vat de conclusies van de beleidsdoorlichting samen in de beantwoording van de RPE-vragen. Dit hoofdstuk vat ook de resultaten samen van de analyse van de verplichte besparingsvariant en de optionele intensiveringsvariant die door het ministerie zelf is uitgevoerd. De volledige analyse van deze varianten is opgenomen in Bijlage D.

Elk hoofdstuk opent met een kader dat aangeeft welke RPE-vragen centraal staan in dit hoofdstuk.



## 2 Agrobeleid, begroting en beleidstheorie

*Dit hoofdstuk beschrijft het agrobeleid. De nadruk ligt op de operationele doelstellingen en de ingezette instrumentenmix. Daarnaast bespreekt dit hoofdstuk een beleidstheorie die verklaart waarom het agrobeleid theoretisch effectief kan zijn. Ook beschrijft dit hoofdstuk de LNV-begroting.*

### Box 2.1 Dit hoofdstuk onderzoekt de volgende RPE-vragen

#### A) Afbakening beleidsterrein

1. Welke artikelen worden behandeld in de beleidsdoorlichting?
2. Indien van toepassing: wanneer worden/zijn de andere artikelonderdelen doorgelicht?

#### B) Motivering van het gevoerde beleid

3. Wat was de aanleiding voor het beleid? Is deze aanleiding nog actueel?
4. Wat is de verantwoordelijkheid van de rijksoverheid?

#### C) Het beleidsterrein en de bijbehorende uitgaven

5. Wat is de aard en samenhang van de ingezette instrumenten?
6. Met welke uitgaven gaat het beleid gepaard, inclusief kosten op andere terreinen/voor andere partijen?
7. Wat is de onderbouwing van de uitgaven? Hoe zijn deze te relateren aan de componenten volume/gebruik en aan prijzen/tarieven?

Dit hoofdstuk bespreekt de doelstellingen, instrumenten en uitgaven van het agrobeleid in de periode 2014-2018. Daarbij analyseert het hoofdstuk de achtergrond en legitimatie van het beleid. Dit gebeurt mede aan de hand van de beleidstheorie die de relatie tussen de input vanuit het beleid en de resultaten daarvan in de vorm van output en maatschappelijke impact. Daarbij komt ook de vraag aan bod of het beleid consistent is vormgegeven en waar de doelstellingen mogelijk frictie veroorzaken. Dit kan bijvoorbeeld plaatsvinden tussen de maatschappelijke opgaven als het gaat om dierenwelzijn en duurzaamheid en de economische dimensie van het beleid waarbij inkomsten en concurrentievermogen van de sector centraal staan.

### 2.1 Agrobeleid op hoofdlijnen

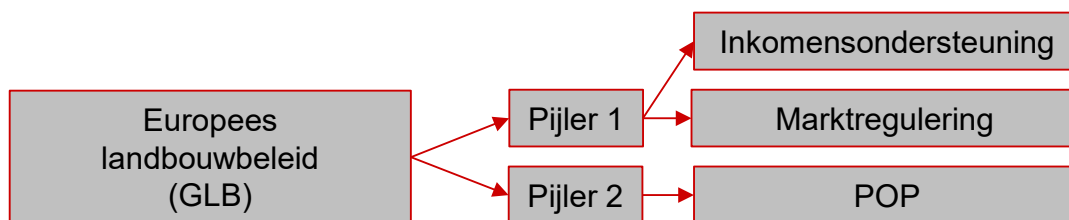
#### Europees beleid

Traditioneel zet het Europees beleid in op voedselzekerheid en bevorderen van de interne markt voor landbouwproducten. Het bestaat uit het gemeenschappelijk landbouwbeleid (GLB) en richtlijnen voor specifieke onderwerpen.

#### *De twee pijlers van het GLB*

Het huidige gemeenschappelijke landbouwbeleid loopt van 2014 tot en met 2020 en bestaat uit twee pijlers. Onder de eerste pijler valt de inkomensondersteuning van boeren en de markt- en prijsregulering. Onder de tweede pijler valt het plattelandsontwikkelingsprogramma (POP). Met deze twee pijlers streeft de Europese Commissie naar een landbouwsysteem dat op duurzame wijze voldoende voedsel produceert tegen een redelijke prijs voor consumenten en met een redelijk inkomen voor boeren.

Figuur 2.1 Het gemeenschappelijk landbouwbeleid bestaat uit twee pijlers.



Bron: SEO Economisch Onderzoek

### *Landbouwmakten*

De directe inkomenssteun valt ook onder de eerste pijler van het gemeenschappelijke landbouwbeleid. Dit deel van het beleid voorziet in rechtstreekse betalingen aan grondgebonden boeren. Het Europees landbouwgarantiefonds financiert deze betalingen. Nederland hanteert daarbij de marktorientatie als uitgangspunt.<sup>6</sup> Boeren moeten volgens het kabinet een redelijk inkomen kunnen verwerven, maar zijn daar zelf verantwoordelijk voor. Nederland vindt het onwenselijk om terug te gaan naar aan productie gekoppelde steun, omdat die een prikkel vormt om productie in stand te houden waar geen markt voor is.

De marktordening behoort ook tot de eerste pijler van het gemeenschappelijke landbouwbeleid. De gemeenschappelijke ordening van de landbouwmakten is onmisbaar met het oog op het gelijke speelveld. Ons land profiteert bij uitstek van het gelijke speelveld van de gemeenschappelijke marktordening vanwege de sterke productie- en exportpositie. Dit deel van het beleid beoogt makten te stabiliseren en de landbouwproductiviteit te verhogen.

Daarnaast zijn er Europese marktinterventies. Er gelden binnen Europa allerlei productienormen ter waarborging van de kwaliteit, veiligheid en traceerbaarheid van voedsel. Ook beoogt regelgeving de werking van de markt te corrigeren om belangen op het vlak van dierenwelzijn, milieu en duurzaamheid te bevorderen. Daarnaast gelden er specifieke kwaliteitsregelingen in de EU, bijvoorbeeld ter bescherming van oorsprongsbenamingen en traditionele specialiteiten. Dit deel van het gemeenschappelijk landbouwbeleid formuleert mededingingsregels die van toepassing zijn op ondernemingen en op overheidssteun. Crisismaatregelen zijn tevens onderdeel van het beleid, zoals ondersteuning in geval van dierziekten. De marktordening heeft een externe component gericht op handel met derde landen en bevat regels voor in- en uitvoer, invoerheffingen en maatregelen voor afzetbevordering.

### *Plattelandsontwikkeling*

Het beleid voor plattelandsontwikkeling vormt de tweede pijler van het gemeenschappelijke landbouwbeleid. De overkoepelende doelstellingen voor plattelandsontwikkeling zijn:

- Het bevorderen van concurrentievermogen;
- Zorgen voor een duurzaam beheer van natuurlijke hulpbronnen en klimaatactie;
- Het scheppen en behouden van werkgelegenheid en het realiseren van een evenwichtige gebiedsontwikkeling.

<sup>6</sup> Zie: Modernisering en vereenvoudiging van het gemeenschappelijk landbouwbeleid, Tweede Kamer 28625, nr. 247.

Dit beleid wordt medegefinancierd door het Europees Landbouwfonds voor plattelandsontwikkeling. De uitvoering van het beleid gebeurt via programma's voor plattelandsontwikkeling van de lidstaten of hun regio's. De programma's moeten worden goedgekeurd door de Europese Commissie. Het percentage van medefinanciering uit Europese fondsen varieert per regio en maatregel. Regio's en lidstaten zijn zelf verantwoordelijk voor de financiering van het overgebleven deel.

De Nederlandse overheid ziet de bijdrage van boeren aan de gebiedsontwikkeling en natuurbehoud als maatschappelijke diensten. "De samenleving verwacht van agrarisch ondernemers dat zij hun bedrijf op duurzame wijze uitoefenen met respect voor landschap, natuur, biodiversiteit en milieu en andere waarden zoals dierenwelzijn." Het GLB zou volgens het kabinet moeten worden aangewend om boeren te belonen voor dergelijke diensten. De inzet is om bij het nieuwe GLB directe betalingen te vervangen door gerichte ondersteuning bij maatschappelijke diensten.<sup>7</sup>

### Visserij

Het gemeenschappelijk visserijbeleid regelt de marktordering voor de visserij. Het geeft Europese visserijvloeden gelijke toegang tot de wateren van de EU zodat zij eerlijk kunnen concurreren. Daarnaast is het gemeenschappelijk visserijbeleid gericht op het behoud van visbestanden. Middels quota stelt het beleid grenzen aan de omvang van de vangsten. Daarnaast beoogt het beleid een goede levensstandaard voor visserijgemeenschappen te waarborgen.

### Ander EU-beleid

Voor het agrobiel is ook ander EU-beleid van belang. Het gaat hier onder andere om beleid op het gebied van water, lucht en klimaatverandering en gewasbescherming:

- Water: De *kaderrichtlijn water* regelt de grensoverschrijdende aanpak van waterbescherming.<sup>8</sup> Doel is het aquatisch milieu in de EU in stand te houden te verbeteren. Dit betreft de kwaliteit en de kwantiteit van de betrokken wateren. De kaderrichtlijn biedt een kader voor de integratie van de bescherming en het duurzame beheer van water op de andere beleidsterreinen van de EU zoals het energie-, vervoer-, landbouw- en visserijbeleid. De *nitraatrichtlijn* beoogt te voorkomen dat nitraten uit agrarische bronnen het grond- en oppervlaktewater verontreinigen.<sup>9</sup> Krachtens de richtlijn moeten alle lidstaten de nitraatconcentratie en de trofische toestand van hun wateren analyseren. Zo is een monitoringsnetwerk tot stand gekomen. Daarnaast stimuleert de richtlijn goede landbouwpraktijken om nitraatverontreiniging terug te dringen;
- Luchtkwaliteit: De *richtlijn luchtkwaliteit* beoogt de menselijke gezondheid en het milieu te beschermen tegen verontreinigende stoffen in de lucht.<sup>10</sup> De uitstoot van deze stoffen zoals fijnstof moet worden voorkomen of verminderd. Voor dit doel zijn emissieplafonds vastgesteld en eisen aan de luchtkwaliteit. Veehouderij en landbouw veroorzaken onder meer uitstoot van ammoniak en fijnstof;

<sup>7</sup> Zie: Modernisering en vereenvoudiging van het gemeenschappelijk landbouwbeleid, Tweede Kamer 28625, nr. 247.

<sup>8</sup> Richtlijn 2000/60/EG van het Europees parlement en de Raad van 23 oktober 2000 tot vaststelling van een kader voor communautaire maatregelen betreffende het waterbeleid.

<sup>9</sup> Richtlijn 91/676/EEG van de Raad van 12 december 1991 inzake de bescherming van water tegen verontreiniging door nitraten uit agrarische bronnen.

<sup>10</sup> Richtlijn 2008/50/EG van het Europees Parlement en de Raad van 20 mei 2008 betreffende de luchtkwaliteit en schonere lucht voor Europa.

- **Klimaat:** De EU stelt de klimaatdoelen voor de lidstaten vast. Zo heeft de Europese Raad van 24 oktober 2014 afspraken gemaakt over de klimaatdoelstellingen voor 2030. Deze houden onder meer in dat de CO<sub>2</sub>-uitstoot in 2030 40 procent is gedaald ten opzichte van 1990. Inmiddels is de Europese Commissie voornemens dit doel aan te scherpen tot 45 procent.<sup>11</sup> De veehouderij produceert broeikasgassen zoals koolstofdioxide (CO<sub>2</sub>), methaan en lachgas (N<sub>2</sub>O) is daarmee onderdeel van het klimaatbeleid;
- **Gewasbescherming:** De Verordening gewasbeschermingsmiddelen stelt eisen aan het op de markt brengen van gewasbeschermingsmiddelen.<sup>12</sup> Doel is de risico's en gevaren van het gebruik van de middelen voor mens, dier en milieu te beheersen en door harmonisatie van de regelgeving belemmeringen voor de handel in gewasbeschermingsmiddelen weg te nemen.
- **Voedselveiligheid, diergezondheid, plantgezondheid, dierenwelzijn en diergeneesmiddelen.** Ook voor diverse andere onderdelen van het agrobeleid is het EU-beleid richtinggevend.

### Nationaal beleid

In 2018 was de algemene doelstelling van het Agrobeleid zoals geformuleerd in de rijksbegroting: "LNV streeft naar internationaal toonaangevende, concurrerende, sociaal verantwoorde, veilige en dier- en milieuvriendelijke agro-, visserij- en voedselketens."<sup>13</sup>

Deze algemene doelstelling is nader uitgewerkt in vijf operationele doelstellingen:

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

LNV beschouwt de doelstellingen van het agrobeleid vanuit de maatschappelijke opgave voor de sector. Zo hangt de economische concurrentiepositie van Nederland nauw samen met het vertrouwen dat de samenleving heeft in veilig, hoogwaardig en transparant geproduceerd voedsel dat tegen een betaalbare prijs beschikbaar is voor iedereen. Dit houdt in dat de operationele doelstellingen een onderlinge relatie kennen, een afhankelijkheid die tot uitdrukking komt in de meervoudige maatschappelijke opgaven in de algemene doelstelling van het beleid.

#### *Ad. 1 Versterking concurrentiekracht en verduurzaming agropketens en visserij*

De versterking van de concurrentiekracht is de kern van de economische component van het beleid. In 2017 werd circa 2 procent van het bruto binnenlands product (BBP) geproduceerd door de landbouw, bosbouw en visserij. De bijdrage aan de werkgelegenheid van de sector bedroeg in dat jaar 241 duizend banen, goed voor 2,4 procent van de totale arbeidsmarkt. De sector exporteerde in 2018 goederen met een waarde van € 90,3 miljard.<sup>14</sup> Dit is 18,2 procent van de totale Nederlandse export aan goederen en diensten. De sector levert met andere woorden een significante bijdrage aan de Nederlandse economie. Versterking van het concurrentievermogen moet er volgens het kabinet voor zorgen dat de agrosector kan blijven bijdragen aan de Nederlandse economie. Daarnaast waarborgt een concurrerende sector de betaalbaarheid van

<sup>11</sup> COM(2018)716 - EU en de Overeenkomst van Parijs: balans van de vooruitgang, COP Katowice.

<sup>12</sup> Verordening (EG) nr. 1107/2009 van het Europees Parlement en de Raad van 21 oktober 2009 betreffende het op de markt brengen van gewasbeschermingsmiddelen.

<sup>13</sup> Voor de beleidsdoorlichting is relevant dat deze doelstelling tussen 2014 en 2018 niet is gewijzigd.

<sup>14</sup> Zie: CBS (2019), Landbouwexport ruim € 90 miljard in 2018.

landbouw- en visserijproducten. Ook innovaties kunnen bijdragen aan de kostenbeheersing van landbouw- en visserijproducten op de lange termijn.

Volgens de toenmalig staatssecretaris van Economische Zaken had de Nederlandse agrosector in 2015 nog een aanzienlijk onbenut exportpotentieel. De primaire verantwoordelijkheid voor de export ligt bij de bedrijven. De overheid kan toetreding tot markten faciliteren door financieel bij te dragen aan activiteiten ter ondersteuning van het imago en de bekendheid van Nederlandse agroproducten.<sup>15</sup> Ook de aanwezigheid op internationale beurzen en deelname aan handelsmissies ondersteunen de export van agroproducten. Van groot belang is verder de rol van de overheid bij het opruimen van veterinaire en fytosanitaire handelsbelemmeringen middels het maken van gunstige en voor beide partijen aanvaardbare voorwaarden voor markttoegang.

De concurrentiekracht kan ook bijdragen aan andere onderdelen van het agrobielid zoals behoud van werkgelegenheid in plattelandsgebieden. Andere vormen van werkgelegenheid zijn in deze gebieden relatief schaars. De groei in commerciële dienstverlening vindt vooral plaats in stedelijke gebieden. De verschuiving van economische productie van primaire en secundaire sectoren (grondstoffen en hun verwerking) naar tertiaire en quartaire sectoren (commerciële en niet-commerciële dienstverlening) is een belangrijke reden voor de verschillen in werkgelegenheid tussen stad en platteland (Pommer en Wildeboer Schut, 2006). Behoud van werkgelegenheid in de landbouwsector kan leegloop voorkomen en plaatselijke voorzieningen zoals winkels en scholen op peil houden. Dit is van belang voor de leefbaarheid in deze gebieden (Knol, 2006).

Duurzaamheid is een integraal onderdeel van het agrobielid. De samenhang tussen natuur en landbouw in de bedrijfsvoering moet volgens de LNV-visie versterkt worden. Het gaat om een duurzaam gebruik van natuurlijke hulpbronnen, het in stand houden van ecosystemendiensten en biodiversiteit en het afremmen van klimaatverandering.<sup>16</sup> Dit beleid wordt deels vormgegeven via het GLB. De directe betalingen in de eerste pijler zijn voor 30 procent gekoppeld aan vergroeningseisen. Het nationaal beleid richt zich onder meer op de CO<sub>2</sub>-emissies in de sector via programma's zoals de Kas als Energiebron en de Meerjarenaafpraak Energietransitie Glastuinbouw 2014-2020. Daarin is afgesproken dat de glastuinbouw in 2020 maximaal 6,2 Mton CO<sub>2</sub>-uitstoot. Ook wordt in dat jaar een energiebesparing van 11 PJ gerealiseerd, een bekrachtiging van de afspraak uit het Energieakkoord (2013).<sup>17</sup> Subsidies zoals de Energie-efficiëntie en hernieuwbare energie glastuinbouw (EHG) ondersteunen dergelijke afspraken. LNV onderkent verder de noodzaak van coördinatie en regie, het bijeenbrengen van veehouders, banken, overheden en maatschappelijke organisaties om bijvoorbeeld de verduurzaming van de veehouderij aan te jagen.<sup>18</sup> Voor de andere broeikasgassen van de veehouderij zoals lachgas (N<sub>2</sub>O) en methaan bestonden in de evaluatieperiode geen emissieplafonds.

Daarnaast spelen er duurzaamheidsvraagstukken op het terrein van het milieu zoals de productie en aanwending van mest. De Meststoffenwet regelt gebruiksnormen en gebruiksvoorschriften, het stelsel van productierechten en de verplichte mestverwerking. Per 2018 is een stelsel van fosfaatrechten voor melkvee van kracht geworden om te kunnen voldoen aan de voorwaarde bij

---

<sup>15</sup> Zie: Versterking exportpositie van de agrosector, Tweede Kamer 31985, nr. 25.

<sup>16</sup> Zie: Modernisering en vereenvoudiging van het gemeenschappelijk landbouwbeleid, Tweede Kamer 28625, nr. 247.

<sup>17</sup> Zie: Meerjarenaafpraak Energietransitie Glastuinbouw 2014-2020, Tweede Kamer 32627, nr. 17,

<sup>18</sup> Zie: Versnelling verduurzaming veehouderij, Tweede Kamer, Kamerbrief van 21 november 2016.

de derogatie van de Nitraatrichtlijn om de fosfaatproductie van de Nederlandse veehouderij onder het niveau van 2002 te houden.

De nota Gezonde Groei, Duurzame oogst uit 2013 formuleert doeleinden en middelen voor de bescherming van mens, dier en milieu tegen de risico's van gewasbeschermingsmiddelen.<sup>19</sup> Rode draad in de nota is geïntegreerde gewasbescherming. De inzet is om het gebruik van chemische middelen zoveel mogelijk te beperken via preventie, inzet van niet-chemische bestrijdingsmiddelen en bijvoorbeeld andere toedieningstechnieken.

Voor de duurzaamheidsdoelstellingen is ook het Programma Aanpak Stikstof van belang (PAS). Dit programma streeft minder stikstof, sterkere natuur en economische ontwikkeling na. Al jaren is er in veel Natura 2000-gebieden een overschot aan stikstof (ammoniak en stikstofdioxide). Dit is schadelijk voor de natuur. Het belemmert ook vergunningverlening voor economische activiteiten. In het PAS werken rijk, provincies, natuurorganisaties en ondernemers samen. Er worden herstelmaatregelen genomen om de natuur bestendiger te maken tegen een overbelasting van stikstof. Het PAS valt onder de Wet natuurbescherming van LNV. Als onderdeel van het natuurbeleid (begrotingsartikel 8) valt het PAS buiten de reikwijdte van deze beleidsdoorlichting. Er is wel sprake van een beleidsmatige relatie met begrotingsartikel 6 vanuit de (intensieve) dierhouderij.

#### *Ad. 2 Borgen voedselveiligheid en -kwaliteit*

Voedsel is een primaire levensbehoefte. Het beleid is erop gericht dat de samenleving erop kan vertrouwen dat geproduceerd voedsel veilig is. De overheid bevordert veiligheid via normen en toezicht op de voedselketen. De NVWA is de toezichthouder voor deze taak. De NVWA bewaakt de gezondheid van dieren en planten, het dierenwelzijn en de veiligheid van voedsel en consumentenproducten. Bij het toezicht is de impact op de volksgezondheid het leidend principe.<sup>20</sup>

In toenemende mate spelen ethische vragen hierbij een rol. Burgers willen weten waar het voedsel vandaan komt en wat de impact is van de wijze van produceren op de natuur en het dierenwelzijn. Het ministerie van LNV wil daarom de transparantie in agroketens verbeteren. Dit gebeurt via voorlichting en communicatie, een taak van het Voedingscentrum Nederland. Bewust kiezen voor gezond en duurzaam voedsel is een maatschappelijk thema voor consumenten. Via het uitvoeren van onderzoek, het stellen en handhaven van wet- en regelgeving en het geven van voorlichting speelt de overheid hierop in. Hiervoor lopen diverse programma's zoals Jong Leren Eten en de Gezonde School. Het doel van het voedselbeleid is Nederland koploper te maken in gezonde en duurzame voeding.<sup>21</sup> Het Nationaal Actieplan Groente en Fruit is een voorbeeld van de uitwerking van dit perspectief. Dit actieplan richt zich op jonge gezinnen en spoort mensen aan groente en fruit te eten.<sup>22</sup>

Mede op basis van adviezen van de WRR en de RLI streeft de overheid naar een verbreding van landbouwbeleid naar voedselbeleid. Dit kan volgens deze adviesraden zijn beslag krijgen door het

<sup>19</sup> Zie: Gezonde Groei, Duurzame Oogst. Tweede nota duurzame gewasbescherming periode 2013-2023.

<sup>20</sup> Zie: Kabinetsreactie op het rapport van de OvV "Risico's in de vleesketen", Tweede Kamer 26991, nr. 418.

<sup>21</sup> Zie: Voedselbeleid, Tweede Kamer 31532, nr. 174.

<sup>22</sup> Zie: Voedselbeleid, Tweede Kamer 31532, nr. 193.



gemeenschappelijk landbouwbeleid om te vormen tot een gemeenschappelijk landbouw- en voedselbeleid.

#### *Ad. 3 Bevorderen plant- en diergezondheid*

Een hoog plantgezondheidsniveau is van groot belang voor de concurrentiekracht van de Nederlandse agrosector. Daarom is het beleid gericht op het voorkomen van plantenziekten in Nederland. Dit vraagt bescherming van gewassen tegen ziekten, plagen en onkruiden, waarbij het evenwicht met de milieulast bewaard moet worden. De overheid heeft afspraken gemaakt in de green deal Groene Gewasbescherming om de inzet van laag-risicomiddelen te faciliteren. Er vinden ook pilots plaats met zo duurzaam mogelijk telen. Kennis en innovatie op dit terrein spelen ook een rol en worden gestimuleerd, bijvoorbeeld via Groene gewasbescherming en bestuiversstrategie.

Maatschappelijke waarden zijn sterk bepalend voor het beleid gericht op het bevorderen van diergezondheid en dierenwelzijn. Soms leidt dit tot normering zoals bij de antibioticaaanpak waar de overheid met sectorspecifieke reductiedoelstellingen gaat werken.<sup>23</sup> Het verbieden van allerlei handelingen bij dieren is een ander voorbeeld. Zo geldt er een verbod op het vriesbranden van rundvee of het aanbrengen van een neusring bij varkens. Doel is het dierenwelzijn te bevorderen. Volgens de overheid gaat dierenwelzijn verder dan de afwezigheid van ongerief zoals honger, pijn en dorst. Dieren moeten ook soorteigen gedrag kunnen vertonen en er moet tegemoetgekomen worden aan hun behoeften.<sup>24</sup> Ketenafspraken moeten ervoor zorgen dat dierenwelzijn in deze zin integraal onderdeel wordt van de veehouderij.

De afweging tussen verplichten en het maken van afspraken komt tot uitdrukking in het stimuleren van de weidegang, waar de overheid studeert op maatregelen die de weidegang wettelijk verplicht maken tot stimulansen voor vrijwillige maatregelen van de sector en communicatie met en begeleiding van niet-weiders.<sup>25</sup>

Het beleid richt zich verder op het houden van gezelschapsdieren. De overheid financierde de campagne Voorkomen impulsaankoop huisdieren van het Landelijk Informatie Centrum Gezelschapsdieren. Ook zijn afspraken gemaakt met onlinehandelsplaatsen zoals Marktplaats. Zowel voor plant als diergezondheid heeft de NVWA een toezichthoudende taak.

#### *Ad. 4 Bevorderen kennisontwikkeling en innovatie ten behoeve van het groene domein*

Zowel de economische als de maatschappelijke dimensie van de LNV-doelstelling leiden tot inspanningen op het vlak van kennisontwikkeling en innovatie. Beleid op dit vlak is daarmee dwarsdoorsnijdend en draagt bij aan alle operationele doelstellingen. Zo waarborgt het ministerie van LNV het landbouwkundig kennis- en innovatiesysteem door financiering van bijvoorbeeld kennisbasisprogramma's, wettelijke onderzoekstaken (WOT) en beleidsondersteunend onderzoek bij Wageningen Research, maar ook onderzoeksprogramma's bij RIVM en of PBL. Daarnaast zijn er subsidies voor onderzoek en andere innovatiestimulansen zoals garanties voor innovatieve investeringen en de bijdragen van LNV aan de topsectoren Agri & Food en Tuinbouw & Uitgangsmaterialen. Deze bijdragen lopen ook via Wageningen Research. De topsector Agri &

---

<sup>23</sup> Zie: Dierziektebeleid, Tweede Kamer 29683, nr. 220 en Kabinetsbrief antibioticabeleid in de dierhouderij, 21 december 2017.

<sup>24</sup> Zie: Dierenwelzijn, Tweede Kamer 28286, nr. 859.

<sup>25</sup> Zie: Brief rapport Maatregelen om de weidegang te bevorderen, 30 augustus 2017.

Food draait niet alleen om productie van duurzame en hoogwaardige voeding, maar ook om duurzame voedselketens waarin mens dier en natuur centraal staan. De topsector Tuinbouw & Uitgangsmaterialen omvat alle plantaardige ketens in het tuinbouwcomplex. De kern is samenwerking tussen onderzoekers, bedrijven en overheden binnen topsectoren. Landbouw, water en voedsel is daarnaast een van de thema's van het missiegedreven innovatiebeleid. Het missiegedreven innovatiebeleid beoogt meer nadruk te leggen op beter delen, verspreiden en vermarkten van ontwikkelde innovaties.<sup>26</sup> Ook schenkt het beleid extra aandacht aan wat nodig is om baanbrekende innovaties daadwerkelijk geïmplementeerd te krijgen. Missiegedreven innovatiebeleid beoogt de concurrentiepositie van Nederland via toponderzoek te ondersteunen. Daarin staat niet de technologie centraal, maar de maatschappelijke impact: kennis stelt ondernemers in staat om op nieuwe manieren maatschappelijke problemen op te lossen zoals het voedseltekort in de wereld.

*Ad. 5 Borgen mondiale voedselzekerheid en internationaal en uitvoeren Europees landbouwbeleid*

Maatschappelijke en economische belangen staan centraal in de internationale beleidsonderdelen van het agrobeleid. Zo is het GLB mede gericht op het economisch verdienvermogen van de boeren. Op wereldschaal spelen er diverse vraagstukken als het gaat om voedselzekerheid en landbouwbeleid. Zo betekent de groei van de wereldbevolking dat de vraag naar voedsel blijft stijgen. Meer welvaart houdt ook in dat de voedselconsumptie per persoon toeneemt. Dergelijke ontwikkelingen houden in dat de voedselproductie wereldwijd met vijftig tot zeventig procent moet stijgen. Daarnaast veranderen consumptiepatronen en neemt de concurrentie tussen voedsel en andere bestemmingen voor landbouwgewassen toe.

Dergelijke veranderingen raken aan verschillende andere maatschappelijke problemen zoals armoede, klimaatverandering en druk op het ecologische systeem. De druk op eindige natuurlijke hulpbronnen zoals land en water neemt toe als gevolg van de groeiende productie. Het antwoord op deze problemen vraagt internationale samenwerking en wet- en regelgeving. Zo stimuleert ons land kennis en innovatie gericht op het vergroten van de voedselproductie in ontwikkelingslanden, mede via de topsectoren Agri & Food en Tuinbouw & Uitgangsmaterialen. Binnen de topsectorenaanpak bedenken kennisinstellingen en bedrijven voedseloplossingen voor de toekomst waarmee de landbouwsector in ontwikkelingslanden kan worden versterkt. Ook gaat Nederland samenwerking en partnerschappen aan op het gebied van mondiale voedselzekerheid en duurzame economische ontwikkeling. Het kabinet heeft ook de ambitie om met Nederlandse kennis en kunde bij te dragen aan de Sustainable Development Goals waaronder vallen het uitbannen van honger en ondervoeding en duurzame verhoging van de kleinschalige landbouwproductie in 2030.<sup>27</sup>

*Raakvlakken met de verantwoordelijkheid van andere ministeries*

Het agrobeleid raakt aan diverse de verantwoordelijkheden van diverse andere ministeries:

- Als het gaat om het concurrentievermogen en maatschappelijke opgaven heeft het agrobeleid raakvlakken met het beleid van het ministerie van Economische Zaken en Klimaat en het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat. Bij de exportbevordering en het bewerkstelligen van markttoegang komt ook het ministerie van Buitenlandse Zaken in beeld. Met Buitenlandse

<sup>26</sup> Het regeerakkoord “Vertrouwen in de toekomst” stelt hiervoor extra middelen beschikbaar.

<sup>27</sup> Zie: Kabinetsbrief Voedingsbeleid, Tweede Kamer 31532, nr. 193.

Handel en Ontwikkelingssamenwerking (BHOS) zijn raakvlakken als het gaat om de mondiale voedselzekerheid en de Sustainable Development Goals;

- Op het terrein van duurzaamheid is het beleid de verantwoordelijkheid van het ministerie van Economische Zaken en Klimaat als het gaat om de klimaatdoelstellingen. Dit raakt aan de CO<sub>2</sub>-emissies van de agrosector. Voor de luchtkwaliteit en het waterbeleid is het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat verantwoordelijk. Dit raakt onder meer aan de meststofproblematiek en het fijnstof in onder meer de pluimveehouderij en de varkenshouderij. Kern van het luchtkwaliteitsbeleid van I&W is het Nationaal Samenwerkingsprogramma Luchtkwaliteit. Dit programma heeft een dubbele doelstelling. Het moet ervoor zorgen dat de luchtkwaliteit in Nederland voldoet aan de Europese grenswaarden voor fijnstof (PM10) en stikstofdioxide (NO<sub>2</sub>). Daarnaast moet het programma voorkomen dat ruimtelijke projecten niet kunnen doorgaan vanwege de overschrijding van de Europese grenswaarden. Dit bereikt het programma door bij voorgenomen grote projecten die de luchtkwaliteit verslechteren maatregelen te plaatsen om de luchtkwaliteit te verbeteren.<sup>28</sup> Daarnaast is het ministerie van I&W verantwoordelijk voor de uitvoering van de kaderrichtlijn water;
- Voedselbeleid is een gedeelde agenda van het ministerie van LNV en het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport. Voedselveiligheid staat bij beide departementen centraal. VWS vanuit de bescherming van de volksgezondheid, LNV als onderdeel van de 'licence to produce' van de gehele keten.<sup>29</sup>

Deze beleidsdoorlichting heeft alleen betrekking op het door het ministerie van LNV gevoerde beleid. De effectiviteit van het handelsbeleid, voedselbeleid en duurzaamheidsbeleid als geheel wordt mede bepaald door het beleid van andere ministeries en kan dus niet enkel op grond van deze beleidsdoorlichting van het agrobeleid worden vastgesteld.

Wel wordt de relatie gelegd met de Nederlandse inzet voor mondiale voedselzekerheid. Dit 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 beleidsdoorlichting<sup>3</sup> worden meegenomen in de beleidsdoorlichting op begrotingsartikel 6 uit de EZK-begroting (onderdeel landbouw en voedsel).

#### *Relatie met toekomstig beleid*

De operationele doelstellingen zijn de ijkpunten voor de evaluatie van het agrobeleid tussen 2014 en 2018. De beleidsdoorlichting trekt op basis hiervan lessen voor toekomstig beleid. Daarbij is

<sup>28</sup> Zie: SEO (2018), Beleidsevaluatie Nationaal Samenwerkingsprogramma Luchtkwaliteit, Amsterdam.

<sup>29</sup> De verantwoordelijkheidsverdeling tussen VWS en LNV op het terrein van voedselveiligheid is toegelicht in de kabinetsreactie op het rapport "Samen in de keten" van 26 februari 2019.

van belang dat de beleidsdoelstellingen van het agrobielid veranderen. Recentelijk heeft LNV een visie uitgebracht voor het beleid richting 2030.<sup>30</sup> Centrale observaties in de nieuwe visie zijn:

- De Nederlandse landbouw en visserij produceren efficiënt. Innovatie en schaalvergroting maken productie tegen lage kosten mogelijk waardoor ons land in de landbouwmarkten een wereldspeler is;
- Ondanks de concurrentiekracht van de sector ontvangen sommige boeren voor Nederlandse maatstaven een relatief laag inkomen en een laag rendement op eigen vermogen. De verstedelijking zorgt bovendien voor een groeiende afstand tussen boeren en burgers. De laatsten weten weinig meer over de herkomst van hun voedsel. Bijgevolg voelen boeren, tuinders en vissers zich niet altijd gewaardeerd;
- Kostenverlaging en productieverhoging veroorzaken negatieve effecten in de leefomgeving. Biodiversiteit, milieu en de aantrekkelijkheid van het landschap staan onder druk;
- Samenwerking in de agroketen is nog onvoldoende. Dit komt doordat afzonderlijke partijen onvoldoende kijken naar de keten als geheel. Maar ook de regelgeving is vooral gericht op delen van het systeem. Daardoor blijven verkwistingen en inefficiënties in stand.

De LNV-visie formuleert een nieuw perspectief als reactie op deze maatschappelijke ontwikkelingen. De inzet van de visie is om kringlopen van grondstoffen en hulpbronnen in 2030 op een zo laag mogelijk – nationaal of internationaal – niveau te sluiten en Nederland koploper te maken in de kringlooplandbouw. Kenmerk van de kringlooplandbouw is dat producenten in de akkerbouw, tuinbouw en veehouderij in de eerste plaats grondstoffen gebruiken uit elkaars ketens en reststromen uit de voedingsmiddelenindustrie. Voor dit perspectief formuleert de visie drie aanvullende doelen voor een sterk en duurzaam voedselsysteem:

- Boeren, tuinders en vissers moeten in de kringlooplandbouw een goed inkomen kunnen verdienen. Hun bedrijven moeten kunnen innoveren. Continuïteit van de bedrijven moet gebord zijn zodat gezonde bedrijven kunnen worden doorgegeven aan de volgende generatie;
- De waardering van Nederlanders voor voedsel en boeren moet groter worden. Verspilling is uit den boze. Dit vraagt verkleining van de afstand tussen consument en producent;
- Nederland moet een prominente rol houden in de vernieuwing van productiemethoden, zowel in eigen land als op wereldwijde voedselmarkten.

#### *Instrumentkeuze*

De uitvoering van het agrobielid berust op diverse instrumenten die zowel financieel als niet-financieel zijn. Op hoofdlijnen vallen deze instrumenten in de volgende categorieën:

- *Subsidies en garanties:* Deze financiële instrumenten bevatten prikkels voor bedrijven via gedrag of investeringen die de realisatie van de LNV-doelstellingen dichterbij dienen te brengen. Dit betreft veelal doelstellingen die vallen onder de operationele doelstelling concurrentievermogen en duurzaamheid;
- *Fiscale regelingen:* Landbouw- en tuinbouwbedrijven vallen onder enkele fiscale regelingen, zoals bijvoorbeeld een verlaagd tarief in de energiebelasting voor de glastuinbouwsector. Doel van de regelingen is over het algemeen om de bedrijfsvoering en het financiële rendement van landbouwbedrijven te verbeteren. Landbouw- en tuinbouwbedrijven kunnen ook gebruikmaken van de EIA en de MIA/Vamil: fiscale stimuleringsregelingen voor milieu-investeringen;

<sup>30</sup> Zie: LNV (2018), *Landbouw, natuur en voedsel: waardevol en verbonden. Nederland als koploper in de kringlooplandbouw*, Den Haag.

- *Wetgeving en het toezicht daarop*: Het stellen van normen is een belangrijk onderdeel van het agrobielid en raakt aan diverse operationele doelstellingen zoals duurzaamheid, voedselkwaliteit en plant- en diergezondheid;
- *Stimuleren van kennis en innovatie door subsidies voor onderzoek*: Kennis en innovatie dragen bij aan alle operationele doelstellingen en zijn in dat opzicht ‘doorsnijdend’ voor het agrobielid. Subsidies via TO2-regelingen (voor Wageningen Research) en gerichte opdrachten via open aanbestedingen zijn onderdeel van dit beleid;
- *Educatie en voorlichting*: Dit zijn instrumenten gericht op het beïnvloeden van bewustwording en keuzes van consumenten en het informeren en opleiden van de beroepsgroepen binnen de agrosector;
- *Internationale onderhandelingen*: Afspraken met handelspartners, ngo’s en internationale organisaties dragen bij aan markttoegang en normering. Dit is van belang voor zowel het concurrentievermogen van de sector als de bijdrage van ons land aan de mondiale doelstellingen op het terrein van voedselzekerheid en duurzaamheid;
- *Dialog met de samenleving*: De overheid is niet de enige speler in het agrocomplex. Burgers en bedrijven vormen daar een belangrijk onderdeel van. De overheid moet zich daarom voortdurend afvragen of het taken zelf uitvoert of overlaat aan maatschappelijke partners. LNV hanteert voor deze vragen een denkkader van de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur (NSOB).<sup>31</sup> Op basis van dit kader legt LNV meer nadruk op allianties en samenwerking in de vorm van green deals en convenanten en is een grotere rol weggelegd voor actief burgerschap en sociaal ondernemerschap.

De beleidstheorie in Paragraaf 2.3 gaat nader in op de legitimering van de operationele doelstellingen. Daarbij komt ook de koppeling tussen de doelstelling en de instrumentenkeuze aan de orde.

## 2.2 Uitgaven op begrotingsartikel 6

### **Uitgaven en ontvangsten**

Deze beleidsdoorlichting betreft de beleidsonderdelen op begrotingsartikel 6 van de rijksbegroting van de minister van LNV. Tabel 2.1 geeft een overzicht van de gerealiseerde uitgaven voor de verschillende soorten beleidsonderdelen in de periode 2014 t/m 2018. Al deze categorieën beleidsonderdelen maken deel uit van deze studie. Tabel 2.2 geeft de ontwikkeling van de uitgaven aan voor de verschillende operationele doelstellingen van het agrobielid.

Een kenmerk van de uitgaven is het gebrek aan flexibiliteit. Circa 96 procent van de uitgaven ligt voorafgaand aan het begrotingsjaar vast door wettelijke of meerjarige verplichtingen. Dit beperkt de mogelijkheid om via de uitgaven snel te kunnen insprijngen op veranderingen in de beleidsomgeving.

Een groot deel van de uitgaven betreft de bijdragen aan de agentschappen RVO en NVWA. Dit betreft ongeveer 50 procent van het totale LNV-budget. De verantwoording van deze uitgaven is

---

<sup>31</sup> Zie: M. van der Steen, J. Scherpenisse, M. Hajer e.a. (2014), *Leren door doen: Overheidsparticipatie in een energieke samenleving*, NSOB en PBL, Den Haag.

opgenomen in de jaarverslagen van de agentschappen en betreft de kosten voor uitvoering van regelingen (nationaal en Europees) en taken in het kader van toezicht, inspectie en handhaving.

Een ander belangrijk onderdeel van de uitgaven is de post opdrachten waaruit onderzoek voor Wageningen Research wordt bekostigd. De uitgaven betreffen onder meer de bekostiging van de wettelijke onderzoekstaken, beleidsondersteunend onderzoek, de kennisbasis en het missiegedreven innovatiebeleid via de groene topsectoren.

Per saldo zijn de uitgaven voor het operationeel doel 4: Kennisontwikkeling en innovatie afgenomen als het gevolg van taakstellingen (Tabel 2.2). In 2018 is deze trend gekeerd en zijn de uitgaven voor dit operationele doel weer toegenomen. Zo is in Tabel 2.2 te zien dat de korting op de subsidies voor kennis en innovatie tussen 2014-2017 in 2018 vrijwel volledig zijn gecompenseerd door nieuwe uitgaven als gevolg van de intensivering uit de TO2-enveloppe.

De ontvangsten genoemd in Tabel 2.1 hebben betrekking op diverse bronnen zoals de boetes handhaving mestbeleid, bijdrage bedrijven gebruikmaking derogatie, opgelegde landbouwheffingen import landbouwproducten in Nederland, verhaalde kosten en dwangsommen overtreders, rente en aflossing lening Wageningen Research en geïnde leges visserijvergunningen. De grote teruggang in de ontvangsten vanaf 2015 komt doordat de invoerheffingen op landbouwproducten tot en met 2014 op de begroting van het ministerie van Economisch Zaken werden verantwoord. Vanaf 2015 worden deze ontvangsten verantwoord op de begroting van het ministerie van Financiën. Dit betrof een verandering in de ontvangsten op begrotingsartikel 6 van ongeveer € 190 miljoen op jaarbasis. Veranderingen in andere ontvangsten hebben vooral te maken de ontwikkeling van het aantal overtreders en de aangevraagde vergunningen.

Tabel 2.1 Totale ontvangsten op begrotingsartikel 6 zijn gedaald (in duizenden euro's)

Beleidsonderdelen	2014	2015	2016	2017	2018
Agrarisch ondernemerschap (subsidies)	8.824	9.496	4.972	5.695	5.821
Agrarisch ondernemerschap opdrachten	2.547	2.849	1.728	2.113	1.227
Duurzame veehouderij (subsidies)	6.256	14.088	10.702	16.465	2.883
Duurzame veehouderij (Opdrachten)	3.407	5.042	4.044	2.896	2.333
Kennisontwikkeling en innovatie (subsidies)	94.024	86.327	76.419	68.466	90.694
Kennisontwikkeling en innovatie (Opdrachten)	15.386	14.163	9.585	12.303	10.817
Plantaardige productie (subsidies)	12.724	9.562	9.917	7.496	8.927
Plantaardige productie (Opdrachten)	5.334	1.057	1.462	1.416	3.275
Visserij (subsidies)	5.416	1.212	2.304	1.207	1.729
Visserij (Opdrachten)	1.388	3.398	1.683	1.243	271
Plantgezondheid (Opdrachten)	1.605	1.758	1.666	1.360	4.103
Diergezondheid en dierenwelzijn (Opdrachten)	13.918	11.412	9.301	6.680	7.482
Integraal Voedselbeleid (Opdrachten)	8.872	6.380	7.703	6.865	7.456
Voedselzekerheid en internationaal en Europees landbouwbeleid (Opdrachten)	4.382	1.741	4.695	11.139	2.413
Apurement <sup>32</sup>	35.247	11.799	65.329	8.312	0
Storting begrotingsreserve (subsidies)	2.511	8.542	1.425	7.800	3.333
Garanties	27.191	33.862	6.652	2.682	3.904
Bijdragen aan ZBO / RWT	105.610	82.746	78.720	79.327	95.562
Bijdragen Baten-Lastendiensten	278.193	299.561	310.202	336.754	371.804
Bijdragen aan (internationale) organisaties	13.792	24.583	22.294	31.236	12.720
Storting begrotingsreserve (subsidies)	2.511	8.542	1.425	7.800	3.333
<b>Totale uitgaven begrotingsartikel</b>	<b>660.124</b>	<b>667.686</b>	<b>642.217</b>	<b>614.513</b>	<b>650.161</b>
<b>Totale ontvangsten</b>	<b>357.416</b>	<b>123.539</b>	<b>136.431</b>	<b>110.457</b>	<b>67.271</b>

Bron: Jaarverslag 2017 aangevuld met gerealiseerde uitgaven (LNV, 2014 - 2018)

Tabel 2.2 Uitsplitsing LNV uitgaven naar operationeel doel (in duizenden euro's)

Operationeel doel	2014	2015	2016	2017	2018
1. Versterking concurrentiekracht & verduurzaming agroketens en visserij	236.939	256.001	205.154	224.818	223.573
2. Borgen voedselveiligheid en kwaliteit	139.612	148.209	161.051	170.764	192.134
3. Plant- en diergezondheid	21.460	29.985	25.172	33.041	18.828
4. Kennisontwikkeling en innovatie ten behoeve van groene domein	186.751	175.711	161.236	155.212	193.013
5. Borgen voedselzekerheid en internationaal landbouwbeleid	75.362	57.780	89.604	30.678	22.613
<b>Totale uitgaven begrotingsartikel</b>	<b>660.124</b>	<b>667.686</b>	<b>642.217</b>	<b>614.513</b>	<b>650.161</b>

Bron: Jaarverslag 2017 aangevuld met gerealiseerde uitgaven (LNV, 2014 - 2018)

<sup>32</sup> Apurement is een begrotingsreserve die is gevormd om financiële correcties op te kunnen vangen die de Europese Commissie zou kunnen opleggen.

### Scope van de doorlichting

De minister van LNV heeft in een brief aan de Tweede Kamer over de onderzoeksopzet van de beleidsdoorlichting aangekondigd dat een deel van de begrotingsuitgaven niet meegenomen wordt in deze beleidsdoorlichting.<sup>33</sup> Het betreft de volgende onderdelen:

- 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 beleidsdoorlichting beoordeelt of de uitvoering van het Europees beleid in Nederland in voldoende mate bijdraagt aan de Europese doelstelling;
- Het beleid op het gebied van natuur en biodiversiteit valt onder begrotingsartikel 8 (conform begroting 2018) en maakt geen deel uit van deze beleidsdoorlichting;
- De Nederlandse inzet voor mondiale voedselzekerheid is een gezamenlijke verantwoordelijkheid van de ministers van Buitenlandse Handel en Ontwikkelings-samenwerking (BHOS) en van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV). De directie Internationaal Onderzoek en beleidsevaluatie (IOB) van het ministerie van Buitenlandse Zaken heeft eerder een beleidsdoorlichting uitgevoerd op artikel 2.1: toename voedselzekerheid uit de BHOS-begroting. De uitkomsten van deze beleidsdoorlichting worden wel betrokken in de synthese met de specifieke inzet vanuit de LNV begroting.

### Fiscale regelingen

Ook omvat begrotingsartikel 6 vijf fiscale maatregelen. Tabel 2.3 geeft een overzicht van de omvang van deze regelingen.<sup>34</sup> De weergegeven cijfers zijn geen uitgaven en vanuit de LNV-begroting bezien extracomptabel. De werking van de regelingen is bovendien verschillend. De al uitgevoerde evaluaties van de fiscale regelingen worden meegenomen in de synthese van deze beleidsdoorlichting.

**Tabel 2.3** Fiscale regelingen op begrotingsartikel 6 (in miljoenen euro's)

Fiscale regelingen	2014	2015	2016	2017	2018
3.1 Landbouwvrijstelling in de winstsfeer	1.109	1.596	1.533	1.471	1.409
3.2 Overdrachtsbelasting vrijstelling cultuurgrond	104	110	114	118	123
3.3 Verlaagd tarief glastuinbouw	83	106	126	127	136
3.4 Landbouwregeling (tot 2018)	19	19	18	18	0
3.5 Verlaagd btw-tarief sierteelt	227	234	252	264	264

Bron: Jaarverslag 2017 aangevuld met gerealiseerde uitgaven (LNV, 2014 - 2018)

De LNV-begroting onderscheidt in totaal 81 concrete interventies van het beleid met budgettair beslag zoals wet- en regelgeving, subsidies, opdrachten en afspraken ('instrumenten'). Deze onderdelen van het beleid zijn voor deze beleidsdoorlichting geïnventariseerd. Deze inventarisatie is opgenomen in Bijlage A. Voor elk beleidsonderdeel is het beleidsdoel aangegeven en het beleidsveld. Voor elk onderdeel is nagegaan of een beleidsevaluatie in de periode 2014-2018 beschikbaar is. Waar dit niet het geval is, is sprake van een witte vlek. Hoofdstuk 3 gaat nader in op de analyse van deze witte vlekken.

<sup>33</sup> Kamerstuk 31104 nr. 4, 12 juni 2018.

<sup>34</sup> In deze tabel staan trendramingen schuin gedrukt en de cijfers op basis van brongegevens staan recht.



## 2.3 Beleidstheorie

### 2.3.1 Doel

De beleidstheorie ('theory of change') beschrijft de theoretische onderbouwing van het gevoerde beleid. Hoe zou het beleid in theorie effect kunnen hebben? Het doel van de beleidstheorie is om de causale keten tussen inputs en de realisatie van de doelstellingen (maatschappelijke impact) in beeld te brengen. Deze keten loopt van de *input* van het beleid naar de *activiteiten* die daarbij horen. De activiteiten genereren een bepaalde *outcome* die de *maatschappelijke impact* bepaalt.

De theorie helpt beleidsmakers bij het beantwoorden van de cruciale vraag: welke interventies zijn effectief als het gaat om de realisatie van de doelstellingen? Daarbij hoort een kritische analyse van de *voorwaarden* waaronder de interventies het verwachte effect kunnen hebben. Ook moet het beleid kunnen meten of het verwachte effect tot stand komt. Er zijn *indicatoren* nodig voor het meten van de output en de outcome.

De rol van de beleidstheorie in een beleidsdoorlichting is anders dan bij het ontwikkelen van nieuw beleid. De beleidsdoorlichting onderzoekt de effectiviteit en doelmatigheid van het gevoerde beleid. De beleidstheorie vormt in dit geval een reconstructie van het beleid om te bezien of er in theorie een causale relatie bestaat tussen de instrumenten en de doelstellingen van het beleid. Deze reconstructie gebeurt aan de hand van de beleidstheorie die LNV zelf heeft geformuleerd en aanvullende beleidsdocumenten en beantwoordt de volgende vragen:

1. Wat is de gewenste *impact* van het beleid? De impact bestaat uit de beoogde doelen van het beleid;
2. Wat is de beoogde *outcome* van het beleid? Vraag voor de beleidstheorie: is de outcome causaal verbonden aan de doelstellingen?
3. Wat is de beoogde *output* van het beleid? De output bestaat uit de directe resultaten van het beleid zoals producten en diensten. Vraag voor de beleidstheorie: is de output causaal verbonden met de beoogde outcome?
4. Wat zijn de beoogde *activiteiten* van het beleid? De activiteiten zijn een zo concreet mogelijke beschrijving van de handelingen die in het kader van het beleid worden uitgevoerd. Vraag voor de beleidstheorie: zijn de activiteiten causaal verbonden met de beoogde output?
5. Wat is de *input* van het beleid? De inputs van het beleid zijn de middelen die worden ingezet om het beleid uit te kunnen voeren. Vraag voor de beleidstheorie: is de input causaal verbonden met de activiteiten?

Beantwoording van deze vragen maakt het mogelijk een keten van oorzaak-/gevolgrelaties op te stellen die verklaart hoe het beleid de beoogde effecten heeft. Het doel van de beleidsdoorlichting is om na te gaan in hoeverre deze relaties worden bevestigd door onderzoek. Voor deze vraag zijn de beleidshypothesen van belang die LNV heeft geformuleerd en die zijn opgenomen in Hoofdstuk 1 bij de vraagstelling.

De kernhypothese luidt: "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.”

Dit hoofdstuk werkt de deelhypothesen van LNV verder uit. Doel van de beleidsdoorlichting is om te toetsen of de uitgevoerde evaluaties van het beleid de hypothesen ondersteunen of niet. Een verwerping van de beleidshypothesen zou inhouden dat het beleid niet effectief kan zijn. Deze nadere analyse van de hypothesen wordt uitgevoerd in Hoofdstuk 5.3 van deze beleidsdoorlichting.

### 2.3.2 Algemeen kader

De impact van het beleid gevoerd onder begrotingsartikel 6 van de LNV-begroting wordt bepaald door de algemene doelstelling zoals geformuleerd in de begroting:

“LNV streeft naar internationaal toonaangevende, concurrerende, sociaal verantwoorde, veilige en dier- en milieuvriendelijke agro-, visserij- en voedselketens.”

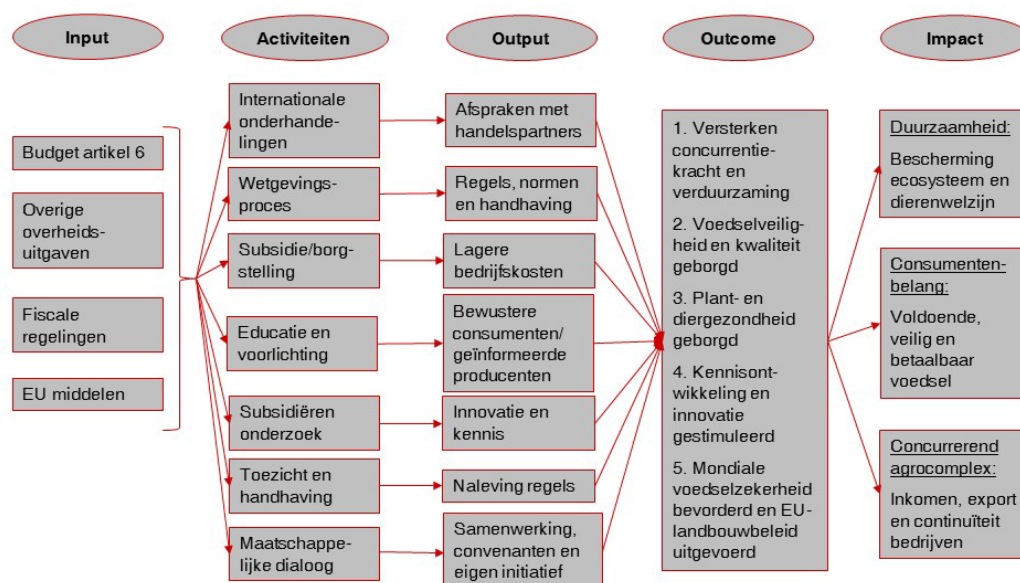
Deze doelstelling geeft aan dat het agrobeleid de juiste balans zoekt tussen de economische belangen van de agrosector en de maatschappelijke opgaven van het agrobeleid. Daarom groepeerde de beleidstheorie deze doelen in drie categorieën: duurzaamheid, consumentenbelang en concurrentievermogen agrocomplex (zie Figuur 2.2). Deze driedeling dekt de operationele doelstellingen van het agrobeleid en maakt de uitwerking van de beleidstheorie beter hanteerbaar. Daarmee wordt bedoeld dat de relatie tussen de input van het beleid en de outcome causaal kan worden geduid, wat op een hoger abstratieniveau niet mogelijk is.<sup>35</sup> Daaronder hangen de doelstellingen die passen bij deze categorieën:

- *Duurzaamheid*: Dit betreft de doelstellingen ‘milieuvriendelijk’ en ‘sociaal verantwoord’. Productie en verwerking van landbouw- en tuinbouwproducten heeft negatieve effecten op het milieu en het klimaat. Daaronder vallen de impact op het land-, grond- en watergebruik, de uitstoot van broeikasgassen en de vermindering van de biodiversiteit. Het beleid wil deze negatieve effecten beperken. De omgang met gehouden dieren (dierenwelzijn en diergezondheid) valt ook onder deze categorie doelstellingen;
- *Consumentenbelang*: De producten van de landbouw voorzien in een basisbehoefte: voedsel. Het beleid heeft als doel dat het aanbod van voedsel adequaat is. Dit houdt in dat de productie van voedsel in kwantitatief opzicht voldoende is. Daarnaast zou de prijs zodanig moeten zijn dat de consumptie van voedsel betaalbaar is. Ten slotte is er een kwalitatief aspect. Het beleidsdoel is dat de samenleving erop kan vertrouwen dat voedsel veilig is voor de volksgezondheid en op verantwoorde wijze wordt geproduceerd;
- *Concurrentievermogen agrocomplex*: De landbouw is traditioneel een belangrijke sector voor de Nederlandse economie. Het landbouwbeleid streeft naar een internationaal toonaangevende en concurrerende sector. Onderdeel daarvan is dat de sterke positie van de Nederlandse landbouw in exportmarkten behouden blijft. Daarnaast omvat dit doel dat de landbouw bijdraagt aan de economie via de toegevoegde waarde en de werkgelegenheid in de sector. Doel van het beleid is tevens te zorgen dat boeren en vissers een eerlijke prijs en voldoende inkomen verwerven.

---

<sup>35</sup> De reconstructie is bedoeld als een hulpmiddel voor de analyse en vervangt niet de operationele doelstellingen van het agrobeleid.

Figuur 2.2 Algemeen kader voor de beleidstheorie



Bron: SEO op basis van het startdocument

De LNV-begroting voor 2018 biedt ook zicht op de verwachte *outcome* van het beleid. Dit zijn de operationele doelstellingen:

1. Versterking concurrentiekracht en verduurzaming agroketens en visserij:
  - Het versterken van de positie van de Nederlandse agro-, visserij- en voedselketen;
  - Het bevorderen van groene economische groei van de landbouw;
  - Het stimuleren van de verduurzaming en de productie en consumptie van dierlijke en plantaardige producten;
  - Het vergroten van de transparantie en ketenverantwoordelijkheid in de Nederlandse agro-, visserij- en voedselketen;
2. Borgen voedselveiligheid en -kwaliteit;
3. Plant- en diergezondheid:
  - Het zeker stellen van gewasbescherming en het borgen en verbeteren van plant- en diergezondheid en dierenwelzijn;
4. Kennisontwikkeling en innovatie ten behoeve van het groene domein:
  - Het stimuleren van de kennisontwikkeling, innovatie en nieuwe technologieën;
5. Borgen mondiale voedselzekerheid, internationale landbouwbeleid en het uitvoeren van het Europese landbouwbeleid:
  - Het stimuleren van een adequate en duurzame voedselvoorziening, voedselzekerheid, voedselkwaliteit op Europees en mondiaal niveau;
  - Het bijdragen aan het Europese en internationale landbouw- en visserijbeleid.

De *activiteiten* bevatten de instrumentenmix van de verschillende onderdelen van het landbouwbeleid. Figuur 2.2 verzamelt de instrumenten in algemene categorieën. Per beleidsveld zal de invulling van de instrumentenmix anders uitvallen.

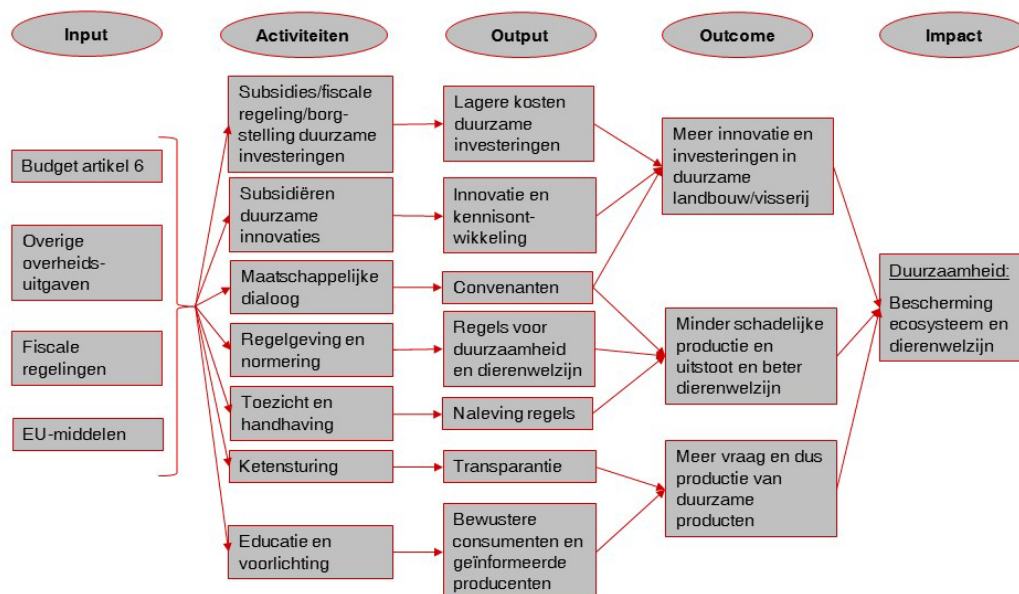
De activiteiten zijn op hun beurt verbonden met de *inputs* van het beleid. Dit betreft het budget van begrotingsartikel 6 waarmee de genoemde activiteiten worden gefinancierd. Deze financiering

gaat ook ten laste van de overige overheidsuitgaven (dus op begrotingen van andere ministeries), fiscale regelingen (gemiste inkomsten voor het ministerie van Financiën) en de besteding van EU-middelen.

### 2.3.3 Duurzaamheid

De beleidstheorie voor het onderdeel duurzaamheid richt zich op bescherming van het ecosysteem en bevordering van dierenwelzijn (Figuur 2.3). Deze doelen vallen binnen de operationele doelstelling 1: *Verduurzaming agrotekens en visserij* en deels binnen operationele doelstelling 3: *Het zeker stellen van dierenwelzijn*. Ook operationele doelstelling 4: *Kennisontwikkeling en innovatie ten behoeve van het groene domein* is van belang voor dit onderdeel.

Figuur 2.3 Beleidstheorie duurzaamheid



Bron: SEO op basis van het startdocument

De instrumenten gericht op deze operationele doelstellingen zijn divers en verschillen per beleidsveld. Er zijn specifieke instrumenten voor de tuinbouw, de veehouderij, het mestbeleid en het dierenwelzijn. Figuur 2.3 geeft onder activiteiten de gemeenschappelijke noemer weer van de instrumenten voor deze beleidsvelden als het gaat om duurzaamheid en dierenwelzijn. Tabel 2.2 geeft meer gedetailleerde informatie over de instrumenten die LNV inzet ter bevordering van de genoemde operationele doelstellingen.

Tabel 2.2 Instrumentenmix duurzaamheid

Beleidsveld	Activiteiten/instrumenten
Tuinbouw en Akkerbouw	<p>Regelgeving en normstelling bijvoorbeeld regels plantgezondheid en regels voor gewasbescherming en teeltmateriaal.</p> <p>Stimuleren innovaties en onderzoek zoals kennisvouchers. Stimuleren onderzoek naar duurzame gewasbeschermingsmiddelen.</p> <p>Subsidiereregelingen energie zoals marktintroductie energie-innovatie (MEI), Energie-efficiëntie en hernieuwbare energie glastuinbouw (EHG).</p> <p>Borgstelling zoals Borgstelling MKB landbouwkredieten en garantieregeling geothermie.</p> <p>Verlaagd tarief energiebelasting glastuinbouw. De verlaagde heffing is verbonden met de doelstellingen en emissieruimte voor de glastuinbouw, zoals vastgelegd in convenanten tussen de glastuinbouw en de overheid.</p> <p>Afspraken (convenanten) en green deals.</p>
Veehouderij	<p>Regelgeving en handhaving mestbeleid (NVWA).</p> <p>Ketensturing, gericht op betere samenwerking in de keten, vergroting transparantie.</p> <p>Regelgeving gericht op landschappelijke inpassing duurzame veehouderij en fosfaatregulering.</p> <p>Regulering gebruik meststoffen en productie en verwerking mest.</p> <p>Borgstelling zoals Borgstelling MKB landbouwkredieten.</p> <p>Handhaving (taak NVWA en RVO bij mestbeleid).</p>
Visserij	<p>Uitvoering gemeenschappelijk visserijbeleid (aanlandplicht, acties gefinancierd via het EFMZV zoals de regeling aquacultuurinnovatieprojecten).</p> <p>Stimuleren kennis en innovatie via onderzoek duurzame visserij en natuurinclusieve visserij.</p>
Dierenwelzijn	<p>Regelgeving en normstelling zoals Besluit houders van dieren en verbod Pelsdierhouderij.</p> <p>Stimuleren onderzoek en innovatie gericht op vergroten diervriendelijke maatregelen in de productie.</p> <p>Keurmerk dierenambulance.</p> <p>Voorlichting aanschaf en houden van dieren (Landelijke informatiecentrum gezelschapsdieren).</p> <p>Stimuleren toezicht en naleving regels dierenwelzijn (NVWA).</p>
Kennis en innovatie	<p>Kennis en innovatie is een doorsnijdend thema en is ondersteunend aan/gericht op de genoemde inhoudelijke maatschappelijke thema's en bestaat uit:</p> <p>Kennisbasisprogramma's (fundamenteel onderzoek) en beleidsondersteunend onderzoek.</p> <p>Topsectoren Agri &amp; Food en Tuinbouw &amp; Uitgangsmaterialen.</p> <p>Wettelijke onderzoekstaken uitgevoerd door Wageningen Research.</p> <p>Groen onderwijs.</p> <p>Europese onderzoeksprogramma's zoals SCAR (Standing committee on agricultural research).</p>

Bron: SEO Economisch Onderzoek

### *Legitimatie beleid*

De onderbouwing van het beleid gericht op duurzaamheid verwijst naar de *negatieve externe effecten* van de land- en tuinbouw en de veehouderij. Productie gaat gepaard met negatieve effecten voor de biodiversiteit en de uitstoot van broeikasgassen en fijnstof. Externe effecten hebben geen marktprijs waardoor deze effecten geen invloed hebben op de bedrijfseconomische overwegingen van de ondernemer. Het gevolg is dat de productie maatschappelijk gezien vaak op een te hoog niveau ligt.

Innovaties in de agrosectoren lopen aan tegen positieve externe effecten. De voordelen van de innovaties slaan niet exclusief neer bij de partij die de innovatie financiert. Als gevolg hiervan liggen de investeringen in innovatie op een te laag niveau.

In de relatie tussen producent en consument speelt *asymmetrisch informatie* een rol. De producent kent de omstandigheden waaronder de productie tot stand komt (niveau van dierenwelzijn, gebruik schadelijke bestrijdingsmiddelen, uitrijden van mest). De consument heeft geen inzicht in de milieubelasting van de agrarische producten die hij of zij aanschaft wat ongewenste markteffecten heeft.

Asymmetrische informatie kan ook de werking van de kapitaalmarkt in de weg staan. Banken en financiers kunnen de verdien capaciteit van landbouwbedrijven niet juist beoordelen. Daardoor hebben deze bedrijven niet altijd toegang tot de financiering die nodig is voor duurzame investeringen.

*Marktmacht* kan in de keten een rol spelen – verticaal en horizontaal – waardoor producenten een prijs ontvangen die lager ligt dan de marginale kosten. Dit remt de productie en kan een obstructie vormen voor de omzet van duurzame producten.

Daarnaast spelen de *sociale impact* en *ethische overwegingen* een rol, bijvoorbeeld als het gaat om het beleid gericht op dierenwelzijn. Deze doelen zijn onderdeel van de maatschappelijke opgaven voor het agrobeleid.

### *Beleids hypothesen*

De effectiviteit van beleid wordt bepaald door de mate waarin een instrument een oplossing biedt voor het knelpunt dat verhindert dat de beoogde doelen ‘vanzelf’ tot stand komen. Ze moeten met andere woorden een antwoord vormen op de markt falens zoals boven besproken en daarnaast een oplossing bieden voor de maatschappelijke opgaven. De beleids hypothese beschrijft deze relatie. Effect studies moeten aantonen of de geponeerde effectiviteit in werkelijkheid gerealiseerd is (zie hiervoor de notitie Effect ladder). Tabel 2.3 beschrijft de beleids hypothesen die verklaren waarom het instrument causaal verbonden is met de verwachte outcome.

Tabel 2.3 Beleidshypothesen duurzaamheid

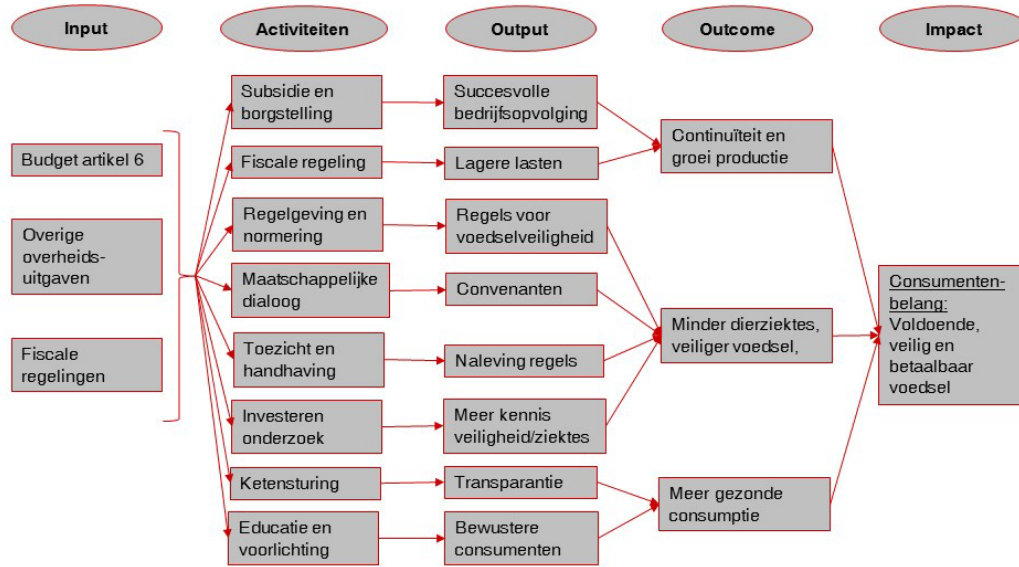
Instrument	Marktfalen/maatschappelijke opgave	Hypothese
Regelgeving en normstelling	Negatieve externe effecten landbouwproductie.	Regels en normen voorkomen schadelijke bijeffecten van de landbouwproductie ('schadelijke productie wordt geremd') en stimuleren producenten schoner te produceren.
Toezicht en handhaving	Negatieve externe effecten landbouwproductie.	Toezicht zorgt voor betere naleving van regels en normen en stimuleert daarmee producenten om schoner te produceren.
Stimuleren innovatie en onderzoek	Positieve externe effecten onderzoek en innovatie.	Lagere kosten van onderzoek door schaalearde effecten. Toepassing stimuleren van innovatie en introductie nieuwe productiemethoden.
Subsidies	Negatieve externe effecten landbouwproductie.	Lagere kosten duurzame energie en/of duurzame productiemethoden reduceert uitstoot CO <sub>2</sub> .
Borgstelling	Asymmetrische informatie kapitaalmarkt.	Borgstelling verlaagt het risico voor de financier. Dit verbetert het risicorendement profiel van de lening waardoor de producent sneller en vaker financiering verkrijgt.
Ketensturing	Asymmetrische informatie in de keten tussen producent en consument. Toenemende meeropbrengsten bij samenwerking.	Kennis stelt de consument in staat de juiste productkeuze te maken. Dit prikkelt de producent zich meer te richten naar de wensen van de consument (meer dierenwelzijn, schonere productie). Samenwerking en afspraken stelt producenten in de keten in staat processen beter op elkaar af te stemmen wat energie bespaart en uitstoot tegengaat.
Educatie en voorlichting	Dierenbezitters vertonen niet altijd het gewenste gedrag (aandacht voor dierenwelzijn). Stimuleren dat consumenten voor duurzame producten kiezen. De beroepsgroepen in de agrosector stimuleren duurzame productiemiddelen te gebruiken en duurzaam te produceren	Kennis stelt dierenbezitters, consumenten en producenten in staat het gewenste gedrag te vertonen).

Bron: SEO Economisch Onderzoek

### 2.3.4 Consumentenbelang

De beleidstheorie voor het onderdeel consumentenbelang richt zich op de operationele doelstelling 2. *Borgen voedselveiligheid en kwaliteit*, operationele doelstelling 3. *Plant- en diergezondheid* en een deel van operationele doelstelling 5. *Borgen mondiale voedselveiligheid*. Ook hier heeft operationele doelstelling 4 *Kennis en innovatie voor het groene domein* een ondersteunende functie.

Figuur 2.4 **Beleids Theorie consumentenbelang**



Bron: SEO op basis van het startdocument

De instrumenten gericht op deze operationele doelstellingen zijn divers en verschillen per beleidsveld. Figuur 2.4 geeft onder activiteiten de gemeenschappelijke noemer weer van de instrumenten voor de relevante beleidsvelden als het gaat om veilig, gezond en betaalbaar voedsel. Tabel 2.4 geeft meer gedetailleerde informatie over de instrumenten die LNV inzet ter bevordering van de genoemde operationele doelstellingen.



Tabel 2.4 Instrumentenmix consumentenbelang

Beleidsveld	Activiteiten/instrumenten
Plant- en diergezondheid	Europese en nationale wetgeving voor het op de markt brengen van middelen. Europese regels voor dierziektebestrijding en voedselveiligheid. Richtlijnen voor het duurzaam gebruik van middelen. College voor toelating van gewasbeschermingsmiddelen en biociden. Naleving en handhaving NVWA. Diergezondheidsfonds.
Veehouderij/tuin- en landbouw	Borgstelling MKB landbouwkredieten. Landbouwregeling en landbouwvrijstelling. Overige fiscale regelingen. Ketensturing, gericht op betere samenwerking in de keten, vergroting transparantie. Educatie en voorlichting (groen onderwijs).
Kennis en innovatie	Kennisbasisprogramma's (fundamenteel onderzoek en beleidsondersteunend onderzoek Topsectoren Agri & Food en Tuinbouw & Uitgangsmaterialen. Wettelijke onderzoekstaken uitgevoerd door Wageningen Research. Groen onderwijs. Europese onderzoeksprogramma's zoals SCAR (Standing committee on agricultural research).
Voedselveiligheid en -kwaliteit	Stellen van normen aan veiligheid voedsel in Europese en nationale wet- en regelgeving. Toezicht op veiligheid en kwaliteit voedsel via NVWA. Vergroten transparantie in voedselketens door voorlichting en communicatie. Beïnvloeden consumentenkeuzes door voorlichting en communicatie.

Bron: SEO Economisch Onderzoek

#### *Legitimatie beleid*

*Negatieve externe effecten* spelen een grote rol bij het beleid gericht op voedselveiligheid en -kwaliteit. Zo nemen ondernemers soms onvoldoende preventiemaatregelen voor dierziektes. De reden hiervoor is dat ze de kans op besmetting te laag inschatten. Besmetting zorgt voor kosten bij andere producenten en vormt daarmee een extern effect. Als consumenten en producenten geen rekening houden met deze kosten dan is de investering in preventie maatschappelijk gezien te klein. Bij deze negatieve externe effecten hoort ook het risico dat Nederlandse producenten als gevolg van veiligheidsproblemen (ziektes) worden geweerd op buitenlandse markten.

Kennis is nodig om veiligheidsrisico's te kunnen beoordelen en de effectiviteit van preventiemaatregelen te verbeteren. De investering in dergelijke kennis heeft *positieve externe effecten*. De kring van partijen die voordeel hebben van de kennis is groter dan de partij die de investering financiert. Daardoor is de private investering in kennis maatschappelijk gezien te klein.

De continuïteit van het boerenbedrijf vraagt investeringen. Het is daarom van belang dat producenten toegang hebben tot de kapitaalmarkt. *Asymmetrische informatie* kan deze toegang in de weg staan. Banken en financiers kunnen de verdien capaciteit van landbouwbedrijven misschien niet juist beoordelen. Daardoor hebben deze bedrijven mogelijk niet altijd toegang tot de financiering die nodig is voor investeringen in onderhoud of uitbreiding van de bedrijfsmiddelen.

Ook in de relatie tussen producent en consument kan *asymmetrische informatie* een rol spelen. De producent kent de omstandigheden waaronder de productie tot stand komt en daarmee het niveau van voedselveiligheid. De consument heeft geen volledig inzicht in de voedselveiligheid en kwaliteit van de agrarische producten die hij of zij aanschaft wat ongewenste markteffecten heeft. Als gevolg van *averse selectie* verdwijnen kwalitatief hoogwaardige producten dan mogelijk van de markt. Averse selectie houdt in dat producenten onvoldoende bedrijfseconomisch rendement kunnen behalen op kwalitatief hoogwaardige producten doordat consumenten bij hun aanschaf geen onderscheid in kwaliteit kunnen maken. Bijgevolg hebben ondernemers onvoldoende prikkels om producten met een hogere kwaliteit te blijven aanbieden. De markt dwingt ze de kwaliteit zo laag mogelijk te houden.

*Marktmacht* kan een rol spelen in de waardeketen voor landbouw- en visserijproducten. Het kan prijsopdrijvend werken voor de consument wat afbreuk doet aan de betaalbaarheid.

*Politieke doelstellingen* spelen voor dit beleidsonderdeel tevens een rol. De overheid bevordert een gezond eetpatroon. De overheid vindt het ook ongewenst dat waardestijgingen van landbouwgrond extra belastingdruk betekenen voor agrarische grondbezitters via de inkomstenbelasting of de winstbelasting.

#### *Beleids hypothesen*

De effectiviteit van beleid wordt bepaald door de mate waarin een instrument een oplossing biedt voor het knelpunt dat verhindert dat de beoogde doelen ‘vanzelf’ tot stand komen. Ze moeten met andere woorden een antwoord vormen op de marktfaalens zoals boven besproken of inspelen op politieke doelstellingen. De beleidshypothese beschrijft deze relatie. Tabel 2.5 beschrijft de beleidshypothesen die verklaren waarom het instrument causaal verbonden is met de verwachte outcome.

Tabel 2.5   Beleids hypothesen consumentenbelang

Instrument	Marktfalen/probleem	Hypothese
Regelgeving en normstelling	Negatieve externe effecten preventieve maatregelen dier- en plantgezondheid.	Regels en normen voorkomen verspreiding dierziektes en plantziektes.
Toezicht en handhaving	Negatieve externe effecten preventieve maatregelen dier- en plantgezondheid.	Toezicht zorgt voor betere naleving van regels en normen en stimuleert daarmee preventieve maatregelen of bestrijding bij uitbraak ziektes.
Stimuleren onderzoek	Positieve externe effecten onderzoek en innovatie.	Betere kennis maakt bestrijding en preventie effectiever.
Borgstelling	Asymmetrische informatie kapitaalmarkt.	Borgstelling verlaagt het risico voor de financier. Dit verbetert het risicorendement profiel van de lening waardoor de producent sneller en vaker financiering verkrijgt.
Fiscale regelingen	Producenten voeren geen professionele administratie. Waardeveranderingen van landbouwgrond kunnen grote financiële impact hebben.	Fiscale regelingen verlagen de lasten van ondernemers en voorkomen liquiditeitsproblemen als gevolg van waardeveranderingen van landbouwgronden.
Ketensturing	Asymmetrische informatie in de keten tussen producent en consument. Toenemende meeropbrengsten bij samenwerking	Kennis stelt de consument in staat de juiste productkeuze te maken. Dit prikkelt de producent zich meer te richten naar de wensen van de consument.
Educatie en voorlichting	Consumenten vertonen niet altijd het gewenste gedrag (gezonde consumptie).	Kennis stelt consumenten in staat het gewenste gedrag te vertonen.

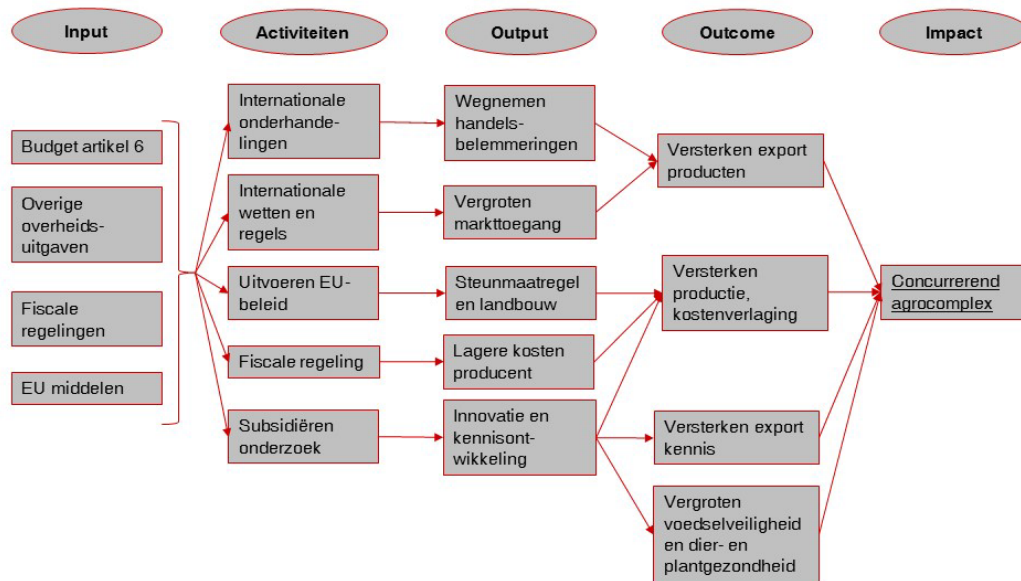
Bron: SEO Economisch Onderzoek

### 2.3.5 Concurrentievermogen agrocomplex

Het beleid beoogt de bijdrage van de landbouw aan de economie te bevorderen. Het onderdeel concurrentievermogen agrocomplex past bij operationele doelstelling 1. *Versterking concurrentiekracht*. Het heeft daarnaast een relatie met een deel van operationele doelstelling 5. *Het uitvoeren van internationaal en Europees landbouwbeleid* vanwege de regels voor markttoegang in andere landen en de Europese stimuleringsinstrumenten voor de landbouw. Ook operationele doelstelling 4. *Kennisontwikkeling en innovatie* is cruciaal voor de bijdrage van de landbouw aan de economische welvaart.

Figuur 2.5 vat de beleidstheorie voor het onderdeel concurrentievermogen samen.

Figuur 2.5 Beleidstheorie concurrentievermogen agrocomplex



Bron: SEO op basis van het startdocument

De instrumenten in Figuur 2.5 zijn op hoofdlijnen beschreven. Tabel 2.6 beschrijft de instrumenten voor het doel concurrentievermogen in meer detail.

Tabel 2.6 Instrumentenmix beleidsdoel concurrentiekracht

Beleidsveld	Activiteiten/instrumenten
Internationale onderhandelingen en internationale wetgeving	Economische diplomatie via het landbouwradenennetwerk. Beïnvloeding onderhandelingen EU met derde landen. Handelspolitiek en WTO-onderhandelingen zijn bepalend voor markttoegang.  Economische handelsmissie met deelname van de minister van landbouw en landbouwbedrijven.  Programma internationale agroketens (PIA). PIA organiseert vakbeurzen en bilaterale landbouwwerkgroepen, promotie-events, seminars en workshops, expertmissies. Via PIA kunnen marktstudies worden uitgevoerd.
EU-beleid	Als onderdeel van het GLB kan de landbouw gebruikmaken van diverse steunmaatregelen gericht op het stimuleren van een concurrerende landbouw. Middelen voor regionale ontwikkeling die ook de landbouw ten goede kunnen komen (versterking infrastructuur, regionale arbeidsmarkten).  Als onderdeel van het GVB worden de visstanden beheerd wat uitputting van voorraden voorkomt. Gemeenschappelijke marktordening voor visserijproducten moet oneerlijke concurrentie voorkomen. Het Europees fonds voor maritieme zaken en visserij financiert projecten voor meer banen in de sector en vergemakkelijkt de toegang tot financiering. Zo komen vissers jonger dan 40 jaar in aanmerking voor subsidie als zij voor het eerst een vaartuig willen aanschaffen. Ook innovaties worden gestimuleerd.
Kennis en onderzoek	Kennisbasisprogramma's (fundamenteel onderzoek) en beleidsondersteunend onderzoek. Topsectoren Agri & Food en Tuinbouw & Uitgangsmaterialen. Wettelijke onderzoekstaken uitgevoerd door Wageningen Research. Groen onderwijs. Europese onderzoeksprogramma's zoals SCAR (Standing committee on agricultural research).
Fiscale regelingen	Fiscale regelingen dragen bij aan de positie van de Nederlandse landbouw in exportmarkten.

Bron: SEO Economisch Onderzoek

### *Beleids hypothesen*

De rol van de overheid ten aanzien van de concurrentiekracht wordt gemotiveerd door de *positieve externe effecten* van markttoegang. Producenten ervaren een negatieve prikkel bij samenwerking om in andere landen markttoegang af te dwingen. Ze kunnen zich opstellen als freeriders die wel de baten maar niet de lasten van de samenwerking dragen. Hierdoor komt de samenwerking niet tot stand en gaan kansen op markttoegang verloren.

Bij onderzoek spelen positieve externe effecten ook een rol. Bedrijven hebben geen prikkel om aan kennisontwikkeling te doen, omdat een deel van de opbrengsten wegvloeit naar andere partijen in de markt.

*Negatieve externe effecten* spelen een rol bij internationale afspraken over het beheer van de visstanden. Deze afspraken voorkomen uitputting ('tragedy of the commons').

*Asymmetrische informatie* verklaart waarom de kapitaalmarkt mogelijk niet optimaal werkt. Dit kan ertoe leiden dat bepaalde groepen producenten binnen de landbouw en visserij onvoldoende toegang hebben tot financiering.

Binnen Europa kan *marktmacht* zorgen voor ongelijke concurrentievoorwaarden. De interne markt dwingt een gelijk speelveld af. Tegelijkertijd speelt er *overheidsfalen*. De markt voor agrarische

producenten is in veel landen sterk gereguleerd. Dit veroorzaakt ook ongelijke concurrentie. Daarnaast spelen politieke doelstellingen een rol. Bevordering van export is een politiek doel. Beleid gericht op de bevordering van de bijdrage van de sector aan de economie kan ook een dergelijk politiek motief hebben. Dit motief kan betrekking hebben op voedselzekerheid: de wens een zekere onafhankelijkheid ten opzichte van levering vanuit andere landen te behouden. Ook kan een rol spelen te streven naar behoud of groei van werkgelegenheid en inkomens in specifieke delen van de economie.

**Tabel 2.7**    **Beleids hypothesen concurrentiekracht**

<b>Instrument</b>	<b>Marktfalen/probleem</b>	<b>Hypothese</b>
Internationale onderhandelingen en internationale wetgeving	Positieve externe effecten.	Internationaal overleg waarborgt markttoegang en creëert daarmee kansen voor de export.  Internationale afspraken waarborgen markttoegang of verlagen de drempels voor markttoegang en creëren daarmee kansen voor de export.
EU-beleid	Positieve externe effecten.	EU-regels waarborgen markttoegang en creëren kansen voor de export.
	Marktmacht.	EU-regels waarborgen gemeenschappelijke marktregels en voorkomen oneerlijke concurrentie.
	Negatieve externe effecten.	EU-regels organiseren het beheer van de visstanden en voorkomen uitputting.
	Asymmetrische informatie.	EU-fondsen creëren betere toegang tot financiering wat tot meer productie en banen leidt.
Stimuleren innovatie en onderzoek	Positieve externe effecten onderzoek en innovatie. Schaalearde effecten in onderzoek benutten.	Lagere kosten van onderzoek/toepassing stimuleren innovatie introductie nieuwe productiemethoden.

Bron: SEO Economisch Onderzoek

### 2.3.6 Consistentie doelen en beleidsmix

De kernvraag van de beleidsdoorlichting is of het agrobiel in gezamenlijkheid de hoofddoelstelling realiseert. Dit vraagt consistentie in de formulering van de onderliggende operationele doelstellingen en de ingezette beleidsmix. IBO (2014) was kritisch op dit punt en vond actualisatie van de integrale visie op het agrobiel noodzakelijk. Van belang was de observatie dat de afweging tussen concurrentiekracht en duurzaamheid per beleidsthema anders uitviel.

De kritiek van IBO (2014) wordt geïllustreerd door de relatie tussen de algemene doelstelling van het agrobiel en de onderliggende operationele doelstellingen. De algemene doelstelling is niet overkoepelend, maar een optelsom van de operationele doelstellingen. Er was in die periode geen integrale visie op het agrobiel zoals aanbevolen door IBO (2014). De nieuwe LNV-visie *Landbouw, natuur en voedsel: Waardevol en verbonden*, uitgebracht in september 2018, formuleert een nieuwe beleidsvisie en stelt de kringlooplandbouw centraal.

De beleidstheorie maakt duidelijk dat de potentiële spanning tussen de operationele doelstellingen van het agrobeleid nog steeds een rol kan spelen. Deze punten van mogelijke spanning betreffen:

- *De relatie tussen duurzaamheid en concurrentievermogen.* Vanuit de ondernemer bezien werken eisen en normen ter bevordering van duurzaamheid kostenverhogend. Wanneer dergelijke eisen en normen niet gelden voor de concurrenten in andere landen, kan het beleid de exportpositie van Nederlandse bedrijven onder druk zetten. Daarnaast is het de vraag of de extra kosten kunnen worden doorberekend in de prijs. Dit is mede afhankelijk van de betalingsbereidheid van de consument voor meer duurzame agroproducten. Als de kosten niet doorberekend kunnen worden in de prijs, staat het inkomen van de ondernemers in de agrosector onder druk;
- *Dierenwelzijn versus duurzaamheid.* De regels ter bevordering van dierenwelzijn kunnen in sommige situaties in aanvaring komen met duurzaamheidsdoelstellingen. Zo is vrije uitloop van pluimvee gewenst vanuit dierenwelzijn, maar daarmee neemt de uitstoot van fijnstof toe. Reductie van fijnstof kan dus vragen om het binnenhouden van pluimvee;
- *Diergezondheid versus concurrentievermogen.* Het waarborgen van diergezondheid is op de lange termijn cruciaal voor het concurrentievermogen van de agrosector, onder meer vanwege de markttoegang in andere landen. Op de korte termijn kan er een conflict ontstaan als de productie gedwongen stil wordt gelegd om de uitbraak van een dierziekte te beteugelen.

Het beleid kent daarnaast punten waarop de doelstellingen van het agrobeleid elkaar ondersteunen of potentieel kunnen versterken. Dit betreft onder meer:

- *Duurzaamheid en concurrentievermogen.* Als de consumenten in binnen- en buitenland een grotere betalingsbereidheid hebben voor duurzame agroproducten, kan het concurrentievermogen van de sector gediend zijn bij stimulansen voor duurzame productie. Voor de lange termijn is van belang dat de ‘licence to operate’ afhankelijk kan zijn van de omslag van de sector naar een duurzame en diervriendelijke wijze van produceren, ook als de betalingsbereidheid voor dergelijke producten nog onvoldoende kostendekkend is;
- *Kennis en innovatie als doorsnijdend thema.* Kennis en innovatie gelden als een operationele doelstelling in het agrobeleid. De achtergrond van deze formulering is de positieve bijdrage die het agrobeleid kan leveren aan alle overige doelstellingen via de ontwikkeling en verspreiding van kennis en innovatie. Zo is het concurrentievermogen mede afhankelijk van innovaties in het agrodomein. De topsectoren Agro & Food en Tuinbouw & Uitgangsmaterialen beogen het concurrentievermogen in het agrodomein te versterken. Ook de overgang naar meer duurzame productiemethoden kan op diverse fronten worden bevorderd door ontwikkeling van nieuwe technologieën en productiemethoden zoals duurzame stallen en duurzame gewasbestrijding. Dit houdt mede verband met de maatschappelijke opgaven voor landbouw, voedsel en water om bij te dragen aan de transitie naar een duurzame leefomgeving. Plantgezondheid, dierenwelzijn en diergezondheid kunnen worden bevorderd door onderzoek naar diervriendelijke productiemethoden en alternatieven voor bijvoorbeeld antibioticagebruik. Ten slotte is kennis en innovatie een instrument voor het beleid gericht op mondiale voedselzekerheid. Dit betreft bijvoorbeeld programma’s gericht op het verbeteren van de kleinschalige landbouw in ontwikkelingslanden en de inzet van meer duurzame productiemethoden;
- *Dier- en plantgezondheid en concurrentievermogen.* Een cruciale samenhang in het agrobeleid is die tussen dier- en plantgezondheid en concurrentievermogen. Het voorkomen en adequaat bestrijden van ziektes is een waarborg voor markttoegang in veel landen. Kennis op dit vlak is van belang om te kunnen voldoen aan de veterinaire en fytosanitaire eisen die andere landen stellen als voorwaarde voor markttoegang.

### *Beleidsmix*

De beleidsmix van het agrobiel kent een nadruk op regelgeving, normering en handhaving van de gestelde regels en normen. Deze nadruk valt te verklaren door het belang van het gemeenschappelijke landbouwbeleid en de operationele doelstellingen voedselveiligheid en voedselkwaliteit en plantgezondheid en diergezondheid. Voor deze doelstellingen is normstelling en regelgeving een effectieve keuze.<sup>36</sup> Voor de marktordening in de interne markt is bovendien de harmonisatie van de regelgeving van belang wat de invloed van de Europese regelgeving op deze beleidsterreinen verklaart. Het werken met regels en normen heeft wel als nadeel dat bedrijven in de sector hoge administratieve lasten ervaren en de stapeling van eisen en regels bekritisieren.

Daarnaast spelen afspraken en overeenkomsten een rol in het agrobiel. Dit heeft mede verband met het internationale agrobiel dat sterk afhankelijk is van afspraken met internationale partners. Nationaal gebruikt het ministerie van LNV convenanten en green deals als instrumenten om zelfregulering te bevorderen en samenwerking met maatschappelijke partners te faciliteren.

Het kennis en innovatiebeleid van LNV kenmerkt zich door opdrachten en subsidies, bijvoorbeeld richting de wettelijke onderzoekstaken en het fundamenteel onderzoek dat wordt uitgevoerd door Wageningen Research. Voor beleidsgerichte opdrachten schrijft het ministerie openbare aanbestedingen uit en dingt een grotere kring kennispartijen mee. Het missiegedreven innovatiebeleid via de topsectoren vraagt privaat-publieke samenwerking waarvoor de overheid middelen ter beschikking stelt.

De operationele doelstelling gericht op het concurrentievermogen en de verduurzaming van de agrosector kent een meer divers karakter dat bestaat uit een groot aantal subsidieregelingen. De samenstelling van deze regelingen lijkt gefragmenteerd en is deels te verklaren door de wens maatwerk te leveren. Meer generieke regelingen, bijvoorbeeld gericht op verduurzaming, hebben als voordeel dat schaalvoordelen beter te realiseren zijn. Ook eventuele overlap tussen regelingen is dan beter te voorkomen. De beschikbare evaluaties bevatten overigens geen indicaties dat overlap van subsidies in de praktijk een probleem vormt.

## 2.4 Conclusies

Dit hoofdstuk beschrijft de operationele doelstellingen van het agrobiel in de periode 2014-2018 en de instrumenten die daarvoor door het ministerie zijn ingezet. De operationele doelstellingen van het agrobiel zijn in de onderzochte periode ongewijzigd gebleven en bestaan uit:

1. het behoud en versterken van concurrentievermogen en de duurzaamheid van de agrosector;
2. het borgen van voedselveiligheid en voedselkwaliteit;
3. het bevorderen van plant- en diergezondheid;
4. het bevorderen van kennisontwikkeling en innovatie;
5. het borgen van mondiale voedselzekerheid en internationaal en uitvoering van Europees landbouwbeleid

---

<sup>36</sup> Het emissiehandelssysteem voor CO<sub>2</sub> van de EU (ETS) is hier een voorbeeld van. Met de “cap” (norm) op de emissies realiseert het ETS de Europese doelstelling voor CO<sub>2</sub> per definitie. Zie bijvoorbeeld de evaluatie van het ETS in Fallmann e.a. (2015).



Kennis en innovatie in het groene domein vormen in het agrobielid een dwarsdoorsnijdend thema en komen in alle operationele doelstellingen terug.

De uitgaven en ontvangsten voor begrotingsartikel 6 “agrobielid” zijn in de periode 2014-2017 teruggelopen. De voornaamste reden hiervan zijn de bezuinigingen die hebben plaatsgevonden bij de financiering van de kennisbasis en het beleidsondersteunend onderzoek. Ook zijn de uitgaven voor uitvoering van de wettelijke onderzoekstaken in deze periode niet meegegroeid met de loon- en prijsbijstelling. Verder zijn enkele regelingen uitgefincierd waardoor de uitgaven voor subsidies zijn gedaald. In 2018 zijn weer extra uitgaven gedaan voor kennis en innovatie die een deel van de bezuinigingen hebben gecompenseerd.<sup>37</sup>

SEO heeft de theoretische effecten van het beleid genalyseerd aan de hand van de beleidstheorie, waarvoor het ministerie van LNV de eerste aanzet heeft gegeven. De beleidstheorie laat zien dat het gevoerde beleid theoretisch gesproken effectief kan zijn. Deze conclusie hangt samen met het bestaan van externe effecten in de agrosector en de wijze waarop het agrobielid daarop een antwoord probeert te vinden. Relevante externe effecten zijn:

- Positieve en negatieve externe effecten in de agroproductie. Bij de positieve externe effecten zijn de voordelen van kennis en innovatie het belangrijkste effect. Bij de negatieve externe effecten spelen meerdere effecten een rol zoals het risico van besmetting bij plant- en dierziektes en het effect van de agroproductie op de leefomgeving (water, lucht en bodem) via emissies of uitstoot van onder meer CO<sub>2</sub>, stikstofoxiden en fijnstof;
- Asymmetrische informatie speelt onder meer op de kapitaalmarkt waardoor ondernemers in de agrosector mogelijk onvoldoende toegang hebben tot financiering. Ook de verhouding tussen producent en consument kan beïnvloed worden doordat de herkomst en kwaliteit van de producten voor consument niet volledig transparant is;
- Marktmacht kan de vrije mededinging op agromarkten verstoren en de welvaart schaden. Dit vraagt om regels voor de marktordening, vooral op interstatelijk niveau, maar kan ook betrekking hebben op de verhouding tussen partijen verticaal in de ketens van de agrosector.

Naast de economisch georiënteerde legitimatie van de overheidsrol in de agrosector zijn de maatschappelijke opgaven van belang. Deze uiten zich onder meer op het vlak van de ondersteuning van inkomens van ondernemers in de agrosector en de aandacht voor ethische vragen op het vlak van dierenwelzijn en gezondheid.

Het agrobielid valt uiteen in diverse operationele doelstellingen die een sterke samenhang kennen. Deze samenhang komt duidelijk naar voren in de centrale rol voor kennis en innovatie, die aangrijpt op alle overige doelstellingen zoals concurrentievermogen, duurzaamheid, voedselveiligheid, voedselzekerheid en plant- en diergezondheid. Ook de sterke samenhang tussen de waarborgen voor plant- en diergezondheid en het concurrentievermogen van de sector is opvallend. Zonder deze waarborgen staat de markttoegang voor Nederlandse producten in andere landen onder druk. Ook het samengaan van duurzaamheid en een bedrijfseconomisch gezonde sector kunnen samengaan, als de consument voldoende betalingsbereidheid heeft voor duurzame producten.

---

<sup>37</sup> Dit betreft vooral de intensivering TO2-enveloppe.

De potentiële spanningen in het beleid bestaan onder meer uit de duurzaamheidseisen die voor de ondernemers kostprijsverhogend kunnen werken. Ook tussen de eisen voor het dierenwelzijn en de duurzaamheidsdoelstellingen kunnen spanningen bestaan.

Wat de wisselwerking tussen de beleidsdoelen betreft is het tevens nodig oog te hebben voor de relatie tussen het agrobeleid en de verantwoordelijkheid van andere ministeries. Zo raken de opgaven op het terrein van duurzaamheid aan de verantwoordelijkheid van het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat als het gaat om de water- en luchtkwaliteit. Op het terrein van de voedselveiligheid heeft de minister van LNV een gezamenlijk verantwoordelijkheid met de minister van VWS. Op het gebied van de mondiale voedselzekerheid werkt LNV samen met de minister van BHOS. De werkverdeling tussen het ministerie van LNV en de overige ministeries is duidelijk en is waar nodig in beleidsdocumenten nader toegelicht.

De beleidsmix van het agrobeleid kent een logische indeling, die wordt verklaard door de inbedding van het nationale beleid in het Europese beleid en de aard van de doelstellingen van het agrobeleid. De beleidsonderdelen gericht op de doelstellingen “concurrentievermogen” en “verduurzaming” zijn deels gefragmenteerd door de specifieke vormgeving van subsidies en andere regelingen. Een meer generieke aanpak kan schaalvoordelen opleveren en voorkomt mogelijke overlap. De beschikbare evaluaties bevatten overigens geen indicaties dat overlap van subsidies en regelingen in de praktijk een probleem vormt. Er zijn wel signalen uit de praktijk dat de regelgeving als complex wordt ervaren, wat een indicatie kan zijn voor stapeling van regelingen of overlap, zie hiervoor Hoofdstuk 5.5.

## 3 Evaluaties en witte vlekken

*Dit hoofdstuk zet alle bestaande beleidsevaluaties op een rij en identificeert de witte vlekken in het agrobeleid voor de periode 2014-2018. De witte vlekken worden waar mogelijk ingevuld op basis van beschikbare studies.*

### Box 3.1 Dit hoofdstuk onderzoekt de volgende RPE-vragen

#### D) Overzicht eerder uitgevoerd onderzoek naar doeltreffendheid en doelmatigheid

8. Welke evaluaties (met bronvermelding) zijn uitgevoerd, op welke manier is het beleid geëvalueerd en om welke redenen?
9. Welke beleidsonderdelen zijn (nog) niet geëvalueerd? Inclusief uitleg over de mogelijkheid en onmogelijkheid om de doeltreffendheid en de doelmatigheid van het beleid in de toekomst te evalueren.
10. In hoeverre maakt het beschikbare onderzoeksmateriaal uitspraken over de doeltreffendheid en de doelmatigheid van het beleidsterrein mogelijk?

De doorlichting van het agrobeleid, artikel zes van de begroting van het ministerie van Economische Zaken, is een syntheseonderzoek. Dit betekent dat de beleidsdoorlichting plaatsvindt op grond van bestaande evaluaties. Delen van het beleid die niet zijn geëvalueerd vormen de zogenaamde ‘witte vlekken’. Deze worden waar mogelijk en nuttig ingevuld met behulp van andere relevante stukken.

De wittevlekkenanalyse bestaat uit vier delen:

- Eerst wordt voor elk beleidsinstrument in kaart gebracht of er een evaluatie beschikbaar is. Instrumenten die niet zijn geëvalueerd, worden geïdentificeerd als witte vlek (paragraaf 3.1 en 3.2);
- Vervolgens wordt voor elke witte vlek het *nut* en de *mogelijkheid* beoordeeld om de effecten van het beleid op een andere manier in te schatten. Het nut is vooral afhankelijk van de relatieve financiële omvang en het relatieve belang van de witte vlek ten opzichte van het beleidsdoel en de mate van onzekerheid over de doeltreffendheid en doelmatigheid van het instrument. De mogelijkheid is afhankelijk van de aanwezigheid van bestaand materiaal dat op enige wijze iets kan zeggen over de doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleidsinstrument (paragraaf 3.3);
- Daarna worden de geselecteerde witte vlekken ingevuld op basis van het beschikbare bronmateriaal (paragraaf 3.4). Het beleid behorend bij de overige witte vlekken wordt binnen deze beleidsdoorlichting niet beoordeeld;
- Tot slot wordt op basis van de eerdere stappen berekend welk deel van de uitgaven geëvalueerd is als percentage van de totale uitgaven (paragraaf 3.5).

### 3.1 Beleidsinstrumenten en evaluaties

Deze beleidsdoorlichting evalueert niet al het agrobeleid. De primaire bron voor de beleidsinstrumenten die wel onderdeel zijn van deze beleidsdoorlichting is de rijksbegroting. Elke begrotingsregel die in de periode 2014-2018 voorkomt in een begroting en/of jaarverslag geldt als

een instrument. Er zijn echter meer instrumenten dan begrotingsregels. Sommige instrumenten brengen geen significante uitgaven voor de rijksbegroting met zich mee (zoals wetgeving) of worden niet gefinancierd door het rijk, maar bijvoorbeeld door de sector. Wanneer dergelijke instrumenten naar voren komen uit andere bronnen, worden deze ook meegenomen. Diverse evaluaties hebben bijvoorbeeld betrekking op instrumenten die worden gefinancierd door de sector zelf. In totaal onderscheiden we 81 beleidsinstrumenten. Deze zijn opgenomen in bijlage A, gerangschikt naar operationeel doel en beleidsveld. Ook is per beleidsinstrument aangegeven of het gaat om een geëvalueerd instrument, een ingevulde witte vlek of een niet-ingevulde witte vlek.

De belangrijkste bron van beschikbare evaluaties is het overzicht van geplande en uitgevoerde evaluaties in de rijksbegroting. Niet alle evaluaties uit dit overzicht voldoen echter aan de voorwaarden in strikte zin om een beleidsinstrument ‘af te dekken’.

- Evaluaties hebben niet altijd betrekking op één of meer specifieke beleidsinstrumenten. Het kan bijvoorbeeld ook gaan om een beschouwing van een breder beleidsveld.
- Sommige rapporten hebben niet de vorm van een evaluatie, maar van een advies of een vooruitblik. In dat geval zijn er geen onderbouwde conclusies beschikbaar met betrekking tot de doeltreffendheid en/of doelmatigheid van een beleidsinstrument.
- Evaluaties hebben soms betrekking op een periode die buiten de evaluatieperiode van dit onderzoek valt (2014-2018).

Documenten die niet voldoen aan bovenstaande criteria zijn daarmee niet per definitie onbruikbaar. Waar mogelijk worden ze betrokken bij het invullen van de witte vlekken (paragraaf 3.4) en bij andere relevante onderdelen van de beleidsdoorlichting.

In totaal zijn er 42 beleidsevaluaties die aan alle criteria voldoen. Deze zijn opgenomen in tabel 3.1. In de laatste kolom van tabel 3.1 is aangegeven op wat voor type instrument de evaluatie is gericht. Deze indeling in typen sluit aan bij de instrumentcategorieën die in hoofdstuk 2 zijn gebruikt om de beleidshypotheses op te stellen. Op deze manier kunnen de evaluaties worden gekoppeld aan de hypothesen en worden ze gebruikt om de hypothesen te toetsen. Dit gebeurt in hoofdstuk 5.

Tabel 3.1 Er zijn 42 evaluaties beschikbaar om het agrobiel te beoordelen

Nr	Auteur	Jaar	Titel	Type instrument
1	Auditdienst Rijk	2015	Evaluatie WOT Economische informatievoorziening	Onderzoek
2	Auditdienst Rijk	2014	Evaluatie WOT Genetische bronnen	Onderzoek
3	Berenschot	2014	Evaluatie WOT Voedselveiligheid	Onderzoek
4	Berenschot	2014	Evaluatie WOT Besmettelijke Dierziekten	Onderzoek
5	Auditdienst Rijk	2016	Evaluatie WOT Visserijonderzoek	Onderzoek
6	Auditdienst Rijk	2017	Evaluatie WOT Natuur en milieu	Onderzoek
7	Wageningen UR	2017	Evaluatie Actieplan Stalbranden	Programma
8	Andersson EF	2014	Evaluatie Programma naar een rijke Waddenzee	Programma
9	DG Agro	2017	Eindverslag Europees Visserijfonds	Programma
10	Beke	2016	Hoe lopen de hazen?	Programma
11	BuZa	2017	Food for thought	Programma
12	Ecorys	2018	Evaluatie Programma Internationale Agroketens	Programma
13	NC Advies	2016	Evaluatie Stidug	Subsidierегeling
14	Bureau Bartels	2015	Evaluatie Regeling Zeldzame Huisdierrassen (SZH)	Subsidierегeling
15	Dialogic	2015	Evaluatie Regeling subsidie Stichting DLO	Subsidierегeling
16	Wageningen UR	2016	Evaluatie regeling brede weersverzekering	Subsidierегeling
17	Berenschot	2016	Effectevaluatie subsidieregelingen IRE en IMM	Subsidierегeling
18	Auditdienst Rijk	2016	Evaluatie subsidie Consumentenbond Voedselonderzoek	Subsidierегeling
19	Berenschot	2018	Evaluatie van rijksregelingen met POP 2-cofinanciering	Subsidierегeling
20	Diversen	Div	Evaluatie Koopmansgelden	Subsidierегeling
21	EZ	2016	Evaluatie voedselkwaliteitsregeling SSBP	Subsidierегeling
22	Galan Groep	2017	Evaluatie College voor de toelating van gewasbeschermingsmiddelen en biociden	Toezicht/Handhaving
23	Kwink	2017	Evaluatie NAK (Nederlandse Algemene Keuringsdienst)	Toezicht/Handhaving
24	Kwink	2017	Evaluatie NAKtuinbouw (Nederlandse Algemene Kwaliteitsdienst Tuinbouw)	Toezicht/Handhaving
25	Kwink	2017	Evaluatie BKD (Bloembollenkeuringsdienst)	Toezicht/Handhaving
26	Kwink	2017	Evaluatie KCB (Kwaliteitscontrolebureau)	Toezicht/Handhaving
27	Auditdienst Rijk	2017	Evaluatie Raad voor de Plantenrassen	Toezicht/Handhaving
28	Kwink	2018	Evaluatie SKAL Biocontrole	Toezicht/Handhaving
29	Alterra WUR	2017	Feiten en cijfers vergroening GLB	EU-beleid
30	Wageningen UR	2016	Evaluatie verlaagd EB-tarief glastuinbouw	Fiscale regeling
31	Panteia	2016	Beleidsdoorlichting en evaluatie Identificatie en Registratie Hond	Wetgeving/Convenant
32	PBL	2017	Evaluatie meststoffenwet	Wetgeving/Convenant
33	EZ et al.	2017	Evaluatie CO <sub>2</sub> -sturing glastuinbouw	Wetgeving/Convenant
34	LTO & EZ	2017	Tussentijdse evaluatie Meerjarenafpraak Energietransitie Glastuinbouw 2014-2020	Wetgeving/Convenant
35	TAUW	2018	Tussenevaluatie (technische evaluatie) PAS (Programma Aanpak Stikstof)	Programma
36	Wageningen UR	2014	Fiscale faciliteiten agrosector	Fiscale regeling
37	IOB	2017	Review FAO and IFAD	Subsidierегeling

38	Wageningen UR	2019	Beleidsvaluatie diergezondheidsfonds	Wetgeving/Convenant
39	Ecorys	2019	Beleidsvaluatie garantstelling landbouw	Borgstelling
40	Dialogic	2017	Evaluatie topsectorenaanpak	Onderzoek
41	Commissie Schaaf	2017	Evaluatieonderzoek organisaties voor toegepast onderzoek (TO2)	Onderzoek
42	Ecorys	2019	Evaluatie voedselzekerheid	Subsidieregeling

Bron: SEO Economisch Onderzoek

## 3.2 Identificatie witte vlekken

Door de evaluaties naast de beleidsinstrumenten te leggen kan inzichtelijk worden gemaakt welke witte vlekken er zijn in het landbouwbeleid. De mate waarin de beschikbare evaluaties de beleidsinstrumenten afdekken wordt besproken per operationeel beleidsdoel.

### 1. Versterken concurrentiekracht en verduurzaming agropketens en visserij

Dit operationele doel bevat zo'n zeven beleidsvelden: agrarisch ondernemerschap, duurzame veehouderij, mestbeleid, plantaardige productie, agrarische innovatie, visserij en co-financiering van het GLB en GVB. Daarnaast is er sprake van diverse garantstellingen en bijdragen aan agentschappen. Onder dit doel vallen met afstand de meeste beleidsinstrumenten, in totaal 45 van de 81.

Voor het beleidsveld *agrarisch ondernemerschap* zijn vier evaluaties beschikbaar. Deze gaan over de brede weersverzekering, het verlaagde energiebelastingtarief voor de glastuinbouw, de fiscale faciliteiten voor de agrosector en een aantal rijksregelingen met POP2-cofinanciering. Daarmee resteren twee witte vlekken: het flankerend beleid voor pelsdierhouders en een post met diverse opdrachten. Het financiële belang van deze witte vlekken is beperkt: het gaat om enkele miljoenen euro's.

Ook het beleidsveld *duurzame veehouderij* bevat enkele geëvalueerde rijksregelingen met POP2-cofinanciering. De subsidieregeling stimulering biologische productie (SSBP) en het actieplan stalbranden zijn apart geëvalueerd. Daarnaast is er sprake van zes witte vlekken: twee subsidieregelingen (de investeringsregeling duurzame stallen en de regeling sloop en ombouw nertsenhouderijen), drie uitfinancieringsposten (beroepsopleiding en voorlichting, de Uitvoeringsagenda Duurzame Veehouderij en de beëindigings- en saneringsregeling) en een post met niet gespecificeerde opdrachten.

Voor het *mestbeleid* vermeldt de begroting alleen "Duurzaamheidsinvesteringen" en "Opdrachten". Deze instrumenten worden redelijk afgedekt door de evaluatie van de meststoffenwet en dus zijn er binnen dit beleidsveld geen witte vlekken.

Het beleidsveld *plantaardige productie* bevat tien beleidsinstrumenten. Hiervan zijn er relatief veel geëvalueerd: vijf evaluaties bestrijken in totaal zes instrumenten. De tussentijdse evaluatie van de Meerjarenaafpraak Energietransitie Glastuinbouw 2014-2020 omvat de regelingen Marktintroductie Energie-innovaties (MEI) en Energie-efficiency en Hernieuwbare Energie Glastuinbouw (EHG). Andere regelingen komen aan bod bij de effectevaluatie subsidieregelingen IRE en IMM en de evaluatie van rijksregelingen met POP2-financiering. De verduurzaming van

de glastuinbouw wordt nader bekeken in de evaluatie van de Stimuleringsregeling inrichting duurzame glastuinbouwgebieden en de evaluatie CO<sub>2</sub>-sturing glastuinbouw. De vier witte vlekken bestaan hier uit een subsidieregeling (duurzaamheidsinvesteringen – nieuwe uitdagingen), twee uitfinancieringsposten (set aside regeling en verbetering honingproductie) en een post met een aantal opdrachten.

Het beleidsveld *agrarische innovatie* bevat ook een beleidsinstrument dat is geëvalueerd als onderdeel van de POP2-cofinanciering. Daarnaast zijn er twee witte vlekken: de Vamil-compensatieregeling en een post opdrachten.

Het beleidsveld *visserij* bestaat grotendeels uit beleidsinstrumenten die onder het Europees Visserijfonds (EVF) vielen en daarna over zijn gegaan naar het Europees Fonds voor Maritieme Zaken en Visserij (EFMZV). Het functioneren van het EVF is geëvalueerd, het EFMZV niet. Verder is hier alleen nog sprake van een aantal opdrachten. Er is ook een evaluatie beschikbaar van het programma “Naar een rijke Waddenzee”. Dit heeft eigenlijk betrekking op meerdere aspecten van het natuurgebied, waarvan de visserij er één is.

De *co-financiering van het GLB* komt aan bod in de evaluatie van rijksregelingen met POP2-financiering en vormt dus geen witte vlek.

Borgstelling is een instrument om toegang tot de financiële markt te verbeteren. De Garantstelling Landbouw is geëvalueerd. Hier is dus geen sprake van een witte vlek.

Het operationeel doel besluit met *bijdragen* aan drie *agentschappen*: de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO), de Dienst Landelijk Gebied en de Rijksrederij. Hiervoor zijn geen evaluaties beschikbaar. Deze bijdragen vormen dus drie witte vlekken.

## 2. Borgen voedselveiligheid en -kwaliteit.

Dit operationele doel omvat aanmerkelijk minder instrumenten dan het voorgaande doel. Er is in de begroting sprake van twee soorten opdrachten, bijdragen aan twee agentschappen en twee subsidies. De subsidie aan de Consumentenbond is geëvalueerd, de subsidie aan het Voedingscentrum niet. De bijdragen aan het RIVM en de NVWA zijn niet geëvalueerd. Ook de beide opdrachten (Risicomanagement voedselproductie en Voedselkwaliteit & ketentransparantie) zijn niet geëvalueerd. Dit leidt tot vijf witte vlekken: de opdrachten, de subsidie aan het Voedingscentrum, de bijdrage aan het RIVM en de bijdrage aan de NVWA.

Een *tussencategorie* die deels onder operationeel doel 2 en deels onder 3 lijkt te vallen, betreft een verzameling van zes instituten die zich bezighouden met de controle en keuring van diverse plantaardige producten. Deze worden primair gefinancierd door de sector zelf en zijn dan ook niet terug te vinden op de begroting. Het gaat om de Raad voor de Plantenrassen, NAK, NAKtuinbouw, BKD, KCB en SKAL. Deze instituten zijn allemaal geëvalueerd. Hier is dus geen sprake van witte vlekken.

## 3. Plant- en diergezondheid.

Ook voor dit operationele doel is het aantal instrumenten beperkt. In de begroting is één subsidieregeling te vinden, vijf opdrachten, een bijdrage aan het College toelating

gewasbeschermingsmiddelen en biociden (Ctgb) en een bijdrage aan het Diergezondheidsfonds. De bijdragen aan het Ctgb en aan het Diergezondheidsfonds zijn geëvalueerd. De opdracht Dierenwelzijn en preventieve diergezondheid wordt ten dele afgedekt door de evaluatie Identificatie en registratie hond. De subsidie voor de regeling in beslag genomen goederen en de overige opdrachten zijn witte vlekken.

#### 4. Kennisontwikkeling en innovatie ten behoeve van het groene domein

Het operationeel doel kennisontwikkeling en innovatie is voor een groot deel gekoppeld aan Wageningen Research (WR), voorheen de Dienst Landbouwkundig Onderzoek (DLO), en de bijbehorende programma-units voor wettelijke onderzoekstaken (WOTs). WR/DLO is tweemaal geëvalueerd. In 2015 is de subsidieregeling DLO apart geëvalueerd en in 2017 als onderdeel van de evaluatie van alle TO2-instellingen. De zes WOTs zijn allemaal individueel geëvalueerd. De opdracht “topsectoren” is geëvalueerd als onderdeel van de totale topsectorenevaluatie in opdracht van het ministerie van Economische Zaken en Klimaat. De resultaten van deze evaluatie komen dan ook aan bod in een andere beleidsdoorlichting. Voor de overige opdrachten die onder dit operationele doel vallen (onderzoeksprogrammering, onderzoeksprojecten, financiering overige kennisinstellingen, vernieuwen onderzoeksinfrastructuur en ontwikkelen kennisbeleid) zijn geen aparte evaluaties beschikbaar. Een aanzienlijk deel van deze uitgaven wordt echter afgedekt door bovengenoemde evaluaties. Deze beleidsinstrumenten worden daarom niet beschouwd als witte vlekken. Er is wel sprake van witte vlekken bij de bijdragen aan twee organisaties die betrokken zijn bij dierproeven: ZonMW en de Centrale Commissie Dierproeven (CCD).

#### 5. Borgen mondiale voedselzekerheid en internationaal en uitvoeren Europees landbouwbeleid

Het vijfde operationele doel omvat de minste beleidsinstrumenten. De Nederlandse inzet bij mondiale voedselzekerheid is geëvalueerd door de minister van BHOS, mede namens de minister van LNV. Dit gaat om budget dat via de begroting van BHOS loopt maar ook LNV-doelen raakt. Het aandeel op de LNV-begroting voor dit thema is apart geëvalueerd door LNV en daarmee sluitend voor het totaalbeeld.

Ook het programma internationale agroketen (PIA) is recent nog geëvalueerd. Ook de bijdrage aan de FAO (Food and Agriculture Organization of the United Nations) is onlangs geëvalueerd in combinatie met het IFAD (International Fund for Agricultural Development). Het instrument “Bijdrage aan FAO en overige contributies aan internationale organisaties” is daarmee voldoende afgedekt. Het apurement (een voorziening voor eventuele terugbetalingsverplichtingen van EU-subsidies) is in feite geen beleidsinstrument in strikte zin en is dan ook niet geëvalueerd. Iets vergelijkbaars geldt voor de afwikkelingskosten van voormalige PBO-taken die zijn overgegaan naar de centrale overheid. De primaire uitgaven aan het GLB zijn niet meegenomen als apart beleidsinstrument, omdat het hier gaat om EU-geld.

De resulterende witte vlekken voor alle operationele doelen samen zijn samengevat in tabel 3.2.



Tabel 3.2: Witte vlekken per beleidsdoel.

Beleidsdoel / beleidsveld	# Witte vlekken	Beschrijving
Concurrentiekracht & verduurzaming / agrarisch ondernemerschap	2	Flankerend beleid pelsdierhouders en een post opdrachten.
Concurrentiekracht & verduurzaming / duurzame veehouderij	6	Twee subsidieregelingen, drie uitfinancieringsposten en een post opdrachten.
Concurrentiekracht & verduurzaming / mestbeleid	0	N.v.t.
Concurrentiekracht & verduurzaming / plantaardige productie	4	Een subsidieregeling, twee uitfinancieringsposten en een post opdrachten.
Concurrentiekracht & verduurzaming / agrarische innovatie	2	Vamil-compensatieregeling en een post opdrachten.
Concurrentiekracht & verduurzaming / visserij	2	Het EFMZV en een post opdrachten.
Concurrentiekracht & verduurzaming / co-financiering GLB en GVB	0	N.v.t.
Concurrentiekracht & verduurzaming / garantstellingen	0	N.v.t.
Concurrentiekracht & verduurzaming / bijdragen agentschappen	3	De bijdragen aan RVO, de Dienst Landelijk Gebied en de Rijksrederij.
Voedselveiligheid & -kwaliteit	5	De bijdragen aan het RIVM en de NVWA, twee opdrachten en de subsidie aan het Voedingscentrum.
Plant- & diergezondheid	5	De regeling in beslag genomen goederen en vier opdrachten.
Kennisontwikkeling & innovatie	2	De bijdragen aan ZonMW en de Centrale Commissie Dierproeven.
Voedselzekerheid & internationaal	2	Apurement en medebewind voormalige PBO-taken.
<b>Totaal</b>	<b>33</b>	

Bron: SEO Economisch Onderzoek

### 3.3 Beoordeling witte vlekken

#### Noodzaak invulling witte vlekken

Het bestaan van witte vlekken hoeft geen probleem te zijn voor de beleidsdoorlichting. Witte vlekken zijn alleen relevant voor zover ze een oordeel over de doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleid bemoeilijken. Of dit het geval is, hangt af van zaken als de relatieve financiële omvang van het beleidsinstrument, het relatieve belang van het beleidsinstrument voor het bereiken van het beleidsdoel en de mate van onzekerheid over de effectiviteit van het instrument. Het is dan ook niet per definitie noodzakelijk om alle witte vlekken in te vullen. Hieronder worden eerst de witte vlekken besproken waarvoor SEO invulling niet noodzakelijk acht. Daarna komen de witte vlekken aan de beurt die naar het oordeel van SEO wel invulling behoeven.

De volgende witte vlekken behoeven *geen* invulling:

- *Uitfinancieringsposten* worden niet meegenomen in de beleidsdoorlichting als het gaat om financiële verplichtingen die voortvloeien uit beleid van voor 2014, omdat deze niets zeggen over het gevoerde beleid in de evaluatieperiode;
- *Het flankerend beleid voor pelsdierhouders in combinatie met de sloop- en ombouwregeling voor nertsenhouders.* De sloop- en ombouwregeling is pas in 2018 gestart, waardoor er op dit moment nog weinig bekend is over de effectiviteit;

- *De opdrachten die vallen onder de eerste drie beleidsdoelen (concurrentiekracht & verduurzaming, voedselveiligheid & -kwaliteit, plant- & diergezondheid).* Ook deze instrumenten zijn relatief klein ten opzichte van de totale uitgaven. Daarnaast vormen zij een divers geheel van verschillende opdrachten, waardoor ze extra moeilijk te onderzoeken zijn. Tot slot betreffen de opdrachten ook veel incidentele uitgaven, waardoor ze het beleid niet structureel bepalen;
- *De bijdrage aan ZonMW.* Dit instituut valt primair onder het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport en het ministerie van Onderwijs Cultuur en Wetenschap. Het functioneren van deze instelling kan dan ook beter in de betreffende beleidsdoorlichtingen worden meegenomen;
- *De verstrekte subsidies binnen de beleidsvelden duurzame veehouderij en plantaardige productie.* De subsidies zijn beperkt in aantal en omvang. Daarom is een beoordeling niet strikt noodzakelijk;
- *De Vamil-compensatieregeling* is een compensatie voor ondernemers die in 2007 of 2008 geïnvesteerd hebben in duurzame kassen of stallen en schade hebben geleden, omdat ze de verruiming in de fiscale regeling Vamil (die onder het ministerie van I&W valt) niet hebben kunnen toepassen. Deze ondernemers komen in aanmerking voor compensatie van het geleden (rente)nadeel. Deze compensatie is eenmalig en hoeft niet te worden geëvalueerd. De Vamil zelf valt onder de verantwoordelijkheid van het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat.
- *De Rijksrederij* beheert specialistische schepen en stelt deze beschikbaar aan onder andere LNV. Het agentschap valt onder Rijkswaterstaat. Het is daarmee een soort facilitaire dienst met een beperkte invloed op de beleidsdoelen. Bovendien valt de Rijksrederij niet direct onder de verantwoordelijkheid van LNV. Invulling van deze witte vlek levert dan ook weinig op;
- *De Dienst Landelijke Gebied* is in 2015 opgeheven. Een deel van het werk is verplaatst naar de provincies. Een ander deel is overgeheveld naar RVO. Het functioneren van RVO komt in de volgende paragraaf uitgebreid aan de orde. Een aparte beschouwing van de DLG is daarmee niet meer nodig.
- *De bijdrage aan de Centrale Commissie Dierproeven* is eind 2014 gestart en moet dus pas in 2019 worden geëvalueerd.

De overige witte vlekken behoeven *wel* invulling. Dit zijn:

- Het EFMZV;
- De bijdragen aan de agentschappen RVO, NVWA en RIVM;
- De regeling in beslag genomen goederen;
- De bijdragen aan internationale organisaties, waaronder de FAO.

#### **Mogelijkheden invulling witte vlekken**

- Het *EFMZV* bestaat sinds 2014 en is nog niet geëvalueerd. Er is wel een ex ante evaluatie beschikbaar van Ecorys uit 2014. De voorloper van het EFMZV, het EVF, liep tot en met 2013 en is wel geëvalueerd. Op basis van deze twee documenten is mogelijk toch iets te zeggen over de waarschijnlijkheid dat de gestelde beleidsdoelen via het EFMZV bereikt worden. Ook de jaarverslagen van het EFMZV over de periode 2014-2017 kunnen hier behulpzaam bij zijn.
- *De bijdrage aan het agentschap RVO* is niet geëvalueerd. In plaats daarvan wordt gekeken naar de middelen die zijn besteed aan het uitvoeren van de verschillende regelingen. Op basis van de evaluaties van die individuele regelingen kan een globaal beeld worden verkregen van de doelmatigheid van de uitvoering door RVO.
- Voor de *bijdrage aan het RIVM* wordt gebruikgemaakt van de evaluatie die in 2016 is uitgevoerd door de International Association of National Health Institutes.

- Over de NVWA zijn diverse rapporten en kamerbrieven verschenen. Hoewel het hier niet gaat om evaluaties, geven ze wel enig inzicht in de doeltreffendheid en doelmatigheid van de *bijdrage aan de NVWA*.
- De *regeling in beslag genomen goederen* is niet geëvalueerd. SEO ziet geen aanknopingspunten om deze regeling op basis van alternatieve bronnen te beoordelen. Deze witte vlek kan dan ook niet worden ingevuld.

### 3.4 Invulling witte vlekken

Deze paragraaf bekijkt de beleidsinstrumenten die hierboven zijn geïdentificeerd als witte vlekken waarvoor invulling mogelijk en zinvol is. Op basis van beschikbare documentatie krijgt elk instrument een score voor de doeltreffendheid en doelmatigheid. Deze methode van beoordelen is minder betrouwbaar dan via een echte evaluatie. Daarom worden deze oordelen minder zwaar gewogen in de uiteindelijke beleidssynthese.

#### **EFMZV**

Het EFMZV bestaat sinds 2014 en is nog niet geëvalueerd. Er is wel een ex ante evaluatie beschikbaar van Ecorys uit 2014 en er zijn jaarverslagen van het EFMZV over de periode 2014-2017. Een van de opbrengsten van de ex ante evaluatie was een lijst van 11 indicatoren verdeeld over 6 prioriteiten. De jaarverslagen monitoren de voortgang op deze indicatoren. Met name het jaarverslag van 2016 gaat hier uitgebreid op in. Bij vier van de prioriteiten bestaat een reëel risico dat de doelen voor 2018 niet behaald worden. Over de doelmatigheid van het EFMZV wordt geen uitspraak gedaan. De voorloper van het EFMZV, het EVF, liep tot en met 2013 en is wel geëvalueerd. Hoewel ook hier sprake was van een gemengd beeld, lijkt het EVF gemiddeld gezien doeltreffender te zijn geweest dan het EFMZV.

#### **RIVM**

Voor een appreciatie van de bijdrage aan het RIVM kan gebruikgemaakt worden van de evaluatie die is uitgevoerd door de *International Association of National Health Institutes* (IANPHI, 2016). Hieruit komt naar voren dat het RIVM op elk van de focusgebieden goed presteert en dus doeltreffend opereert. Het IANPHI is echter kritisch over de doelmatigheid van het RIVM en beveelt stappen aan om deze te verbeteren.

#### **NVWA**

Over de NVWA zijn de afgelopen jaren diverse rapporten en Kamerbrieven verschenen. Het meest recente rapport (ADR, 2019) bevat een terugblik op de ontwikkelingen met betrekking tot de NVWA sinds 2014. Naar aanleiding van diverse incidenten en crises is in 2013 een plan van aanpak opgesteld om de knelpunten in het toezicht aan te pakken. Dit plan is in 2016 herijkt, wat heeft geleid tot het programma NVWA 2020. In 2018 is de Tweede Kamer geïnformeerd over de uitloop van het programma naar 2021 en hogere kosten voor ICT-vernieuwing. Het ADR-rapport geeft daarnaast een samenvatting van de aanbevelingen uit eerdere rapporten en de voortgang die geboekt is met het uitvoeren van deze aanbevelingen.

In het algemeen kan worden gesteld dat de NVWA gedurende de evaluatieperiode diverse verbeteringen in de bedrijfsvoering heeft doorgevoerd die de doeltreffendheid en doelmatigheid

verhoogd hebben, maar dat beide zich nog niet op het gewenste niveau bevinden. Zo stelt Kamerbrief 33835-33 in 2016 nog dat:

*“zich bij de uitvoering van het toezicht vrijwel overal knelpunten voor[doen], zodat het benodigde toezichtsniveau (kwalitatief en kwantitatief) niet kan worden gehaald. Het beschikbare budget is ontoereikend om alle voorgeschreven toezichtstaken uit te voeren.”*

De uitloop van het programma NVWA 2020 en de onvoorziene extra ICT-uitgaven bevestigen dit beeld.

## RVO

De bijdrage aan RVO is geen instrument zoals de andere posten op de Rijksbegroting, omdat het niet gericht is op het verwezenlijken van een enkel beleidsdoel, maar op het uitvoeren van een groot aantal verschillende regelingen. Een oordeel over het functioneren van RVO vereist dan ook een bijzondere aanpak.

RVO heeft hiertoe een databestand ter beschikking gesteld aan SEO waarin voor de periode 2014-2018 de uitvoeringskosten per beleidsinstrument zijn opgenomen. Met behulp van dit bestand is inzichtelijk gemaakt voor welk deel van de uitvoeringskosten een evaluatie beschikbaar is. Voor 2014 is dit percentage gelijk aan 38 procent, om gestaag toe te nemen tot 58 procent in 2017. De uitgaven per RVO-cluster per jaar zijn weergegeven in tabel 3.3.

Op deze manier is ook een indruk te krijgen van de doeltreffendheid en doelmatigheid van het door RVO uitgevoerde beleid. In principe kan een gewogen gemiddelde bepaald worden op basis van tabel 3.3. De waarde hiervan is echter beperkt. De meeste evaluaties (9 van de 15) doen geen uitspraak over de doelmatigheid van het beleid. Bij de doeltreffendheid van het beleid is het de vraag in hoeverre RVO hier invloed op heeft.

**Tabel 3.3 Analyse van het door RVO uitgevoerde beleid\***

Clusternaam (2015/2016)	Realisatie 2014	Realisatie 2015	Realisatie 2016	Realisatie 2017	Doeltreffendheid	Doelmatigheid
01 GLB Markt en prijsbeleid	1.966	2.286	3.284	4.024		
01a Marktordering	3.215	19.539	19.581	18.684		
02a GLB Nieuw	14.229	36.363	44.125	48.574	4	N
02b Implementatie Nieuw GLB	-	4.793	5.618	4.154	4	N
03 GLB Directe Betalingen-Oud	41.560	8.031	2.622	1.596		
04 Meststoffen	16.416	19.727	24.158	37.186	2	N
05 Plant & Voedsel	1.493	1.860	2.030	1.492	3	3
06 Europees Visserij Fonds	2.666	3.098	3.218	1.005	3	N
07 Overige Visserijregelingen	613	314	345	756		
07a VIR	-	5.040	6.663	9.888		
08 Europees Fonds voor Maritieme Zaken & visserij	523	2.025	2.151	3.461		
09 Wet Dieren	6.805	8.506	7.982	8.405		

10 Dierziektebestrijding en Crises	1.846	1.579	2.537	2.704	4	3
10a Autonome taken PBO	-	413	8	-		
11 Duurzame dierlijke ketens (incl. UDV)	-	207	178	163		
12 Wet en regeling verbod Pelsdierhouderij	14	-	-	-		
12 Kennis	560	343	218	1.567	2	2
12 Programma Duurzaam Door / Jong Leren eten	-	-	-	-		
13 Duurzame Agrosectoren	3.906	3.512	3.463	2.026	4	N
14 Uutfaseren RLS	-	-	-	-		
14 RLS-Kennis	3.539	7.640	3.572	1.029	2	2
15 RLS-Innovatie	501	-	-	415	2	2
15 Agro financiële instrumenten	-	-	-	-	4	N
16 RLS-Duurzame Investeringsen	3.603	-	-	349	N	N
17 RLS-Afdekken financieel risico	1.515	-	-	610	3	4
18 RLS-Bedrijfsdemografie	1.555	-	-	519	4	N
19 RLS-uitvoering maatschappelijke taken	137	-	-	29		
20 I&R, dierregistratie	448	1.764	1.052	1.981	3	N
21 VAMIL	180	75	21	27		
22 Grondkamers	873	285	634	2.804		
23 Algemeen Bestuurlijk	21.274	1.413	1.539	2.516		
24 Landbouwwattaches en thuishaven	-	13.197	15.884	15.794		
25 NC Dierproeven	1.551	633	837	784		
26 EU-betalorgaan	2.804	3.028	3.064	2.865		
Oud DLG Taken	-	1.101	1.398	524		
CCD Dierproeven / OB Dierproeven	-	1.872	-	1.898		
GISCC	-	-	-	626		
<b>Totaal</b>	<b>133.790</b>	<b>148.643</b>	<b>156.180</b>	<b>178.455</b>		
Geëvalueerd	52.277	80.679	89.990	103.611		
Niet geëvalueerd	81.513	67.964	66.190	74.844		
<b>Percentage geëvalueerd</b>	<b>39%</b>	<b>54%</b>	<b>58%</b>	<b>58%</b>		

Bron: SEO Economisch Onderzoek op basis van RVO-data

\* Het uitgaventotaal van deze analyse komt niet exact overeen met bedragen zoals deze in de EZK/LNV jaarverslagen bij Bijdragen aan agentschappen/Rijksdienst Voor Ondernemend Nederland is opgenomen. Dat komt omdat op jaarbasis de betalingen van LNV niet exact gelijk hoeven te zijn aan de uitvoeringskosten van RVO. Het verschil wordt onder andere veroorzaakt door het eventueel doorschuiven van reeds betaalde (project)werkzaamheden op de balans van RVO en het eventueel verrekenen van opbrengsten uit leges in de uitvoeringskosten van RVO.

## 3.5 Evaluaties en uitgaven

Het uitgavenoverzicht uit paragraaf 2.2 is op basis van de wittevlekkenanalyse onderverdeeld in wel en niet geëvalueerde uitgaven. Over de periode 2014-2017 varieert het percentage geëvalueerde uitgaven van 71 tot 79 procent. De bedragen hebben betrekking op de evaluatieperiode, die per regeling of instrument verschillend is

Tabel 3.4 Overzicht wel en niet geëvalueerde uitgaven op begrotingsartikel 6 (\* € 1.000)

Operationeel doel	2014	2015	2016	2017
1. Versterking concurrentiekracht en verduurzaming agroketens en visserij	123.272	153.665	117.768	121.966
2. Borgen voedselveiligheid en kwaliteit	130.740	141.829	153.348	163.899
3. Plant- en diergezondheid	15.691	25.686	20.219	30.030
4. Kennisontwikkeling en innovatie ten behoeve van groene domein	184.637	173.295	160.658	149.197
5. Borgen mondiale voedselzekerheid, internationaal en uitvoeren Europees beleid	15.029	12.260	14.737	21.113
<b>Totaal geëvalueerd</b>	<b>469.369</b>	<b>506.735</b>	<b>466.730</b>	<b>486.205</b>
<b>Totaal in begrotingsartikel</b>	<b>660.124</b>	<b>667.686</b>	<b>642.217</b>	<b>614.513</b>
<b>Percentage geëvalueerd</b>	<b>71%</b>	<b>76%</b>	<b>73%</b>	<b>79%</b>

Bron: Jaarverslag 2017, bewerking SEO Economisch Onderzoek

## 3.6 Conclusies

Gedurende de periode van de beleidsdoorlichting zijn in opdracht van het ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit 42 beleidsevaluaties uitgevoerd. Deze zijn beschreven in tabel 3.1 en bijlage B. Hoofdstuk 4 gaat dieper in op de gehanteerde evaluatiemethoden. Om welke redenen is gekozen voor de diverse gehanteerde evaluatiemethoden is niet bekend.

In paragraaf 3.1 zijn 81 verschillende beleidsinstrumenten geïdentificeerd. Hiervan is bijna tweederde (52 beleidsinstrumenten) geëvalueerd of meegenomen als ingevulde witte vlek. Een totaaloverzicht van de wel en niet geëvalueerde instrumenten is opgenomen in bijlage A. De overige instrumenten zijn om verschillende redenen niet geëvalueerd:

- Een deel van de instrumenten op de begroting betreft “uitfinancieringen” en is al eerder (voor 2014) geëvalueerd. Dit zijn doorwerkingen van beleid dat is gevoerd voor aanvang van de door te lichten beleidsperiode. Evaluaties zijn om deze reden niet zinvol;
- Een deel van de instrumenten is kleinschalig en/of incidenteel of biedt compensatie voor geleden schade, waardoor een evaluatie van beperkt belang is of weinig waardevolle lessen voor de toekomst biedt;

- Een deel van de instrumenten valt mede of primair onder de verantwoordelijkheid van een ander ministerie, dat zelf evaluaties kan laten uitvoeren;
- Een deel van de instrumenten is naar zijn aard weinig beleidsmatig maar eerder faciliterend, wat betekent dat er weinig impact op de beleidsdoelen is.

De resterende beleidsinstrumenten zijn in principe geschikt en zinvol om te evalueren. Deze instrumenten zijn ofwel geëvalueerd ofwel ingevuld in de wittevlekkenanalyse.

Het beschikbare onderzoeksmateriaal bestrijkt tussen de 71 en 79 procent van het totale begrotingsartikel, gemeten naar financiële omvang. Gemeten naar relevantie is de dekking groter, omdat bij het zoeken naar extra materiaal de aandacht gericht is geweest op de meest relevante beleidsonderdelen. In vergelijking met andere beleidsdoorlichtingen is deze dekkingsgraad relatief hoog (Koopmans et al., 2018). Al met al is de *hoeveelheid* beschikbaar materiaal voldoende om gefundeerde uitspraken te kunnen doen over de effecten van het gevoerde beleid. Een beoordeling van de *kwaliteit* van de beschikbare evaluaties vindt plaats in hoofdstuk 4.





## 4 Beoordeling evaluaties

*Dit hoofdstuk beoordeelt de kwaliteit van de beschikbare evaluaties van de LNV-instrumenten. Op basis van de evaluaties doet het hoofdstuk een uitspraak over de doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleid. Daarnaast doet het hoofdstuk suggesties voor verbetering van toekomstige evaluaties.*

**Box 4.1** Dit hoofdstuk beantwoordt de volgende RPE-vragen

**D) Overzicht eerder uitgevoerd onderzoek naar doeltreffendheid en doelmatigheid**

10. In hoeverre maakt het beschikbare onderzoeksmateriaal uitspraken over de doeltreffendheid en de doelmatigheid van het beleidsterrein mogelijk?

**E) De doeltreffendheid en doelmatigheid van het gevoerde beleid**

11. Zijn de doelen van het beleid gerealiseerd?

12. Hoe doeltreffend is het beleid geweest? Zijn er positieve en/of negatieve neveneffecten?

13. Hoe doelmatig is het beleid geweest?

### 4.1 Effectladder

Het is van belang dat de bewijskracht van beleidsevaluaties zo groot mogelijk is en dat duidelijk is hoe 'hard' conclusies zijn. De effectladder is een instrument om dit vast te stellen. De effectladder onderscheidt vijf verschillende niveaus van bewijskracht. Bovendien maakt de effectladder zichtbaar welke soorten onderzoek tot welk niveau leiden. Tot slot doet de effectladder suggesties voor bewoordingen in conclusies die de hardheid van het bewijs goed weerspiegelen (zie tabel 4.1).

Tabel 4.1 De SEO-effectladder stelt de bewijskracht van beleidsevaluaties vast

Niveau	Naam	Soorten onderzoek	Aanduiding in conclusies
5	Causaal	Experimenten (gouden standaard) Natuurlijke experimenten i.c.m. econometrie. <sup>38</sup>	Bewezen (in)effectief
4	Plausibel causaal	Combinatie van descriptief, veelbelovend en indicatief.	Zeer waarschijnlijk (in)effectief
3	Indicatief	Meta-analyses, andere econometrische analyses <sup>39</sup> aantonen doelrealisatie, trends of gedragsverandering. <sup>40</sup>	Waarschijnlijk (in)effectief
2	Veelbelovend	Expert judgement, beleidstheorie, theoretische modellen, theoretische analyses, uitspraken over effectiviteit in enquêtes en interviews. <sup>41</sup>	Verwacht (in)effectief
1	Descriptief	Beschrijving van het doel, de doelgroep, de voorwaarden en de interventiemethode.	Mogelijk (in)effectief

Bron: SEO Economisch Onderzoek

Om de bewijskracht van effectiviteitsonderzoek in kaart te brengen gebruikt de effectladder een vorm van triangulatie, een combinatie van onderzoekstechnieken en databronnen. Experimenten en econometrische analyses van natuurlijke experimenten (niveau 5) zijn de beste aanpak. De methoden op niveau 4 zijn bedoeld voor alle situaties waarin deze optimale methoden niet haalbaar zijn. Dit niveau is dan ook de minimale streefwaarde, elke evaluatie kan deze trede bereiken. Het is ook mogelijk dat een beleidsevaluatie het eerste descriptieve niveau niet behaalt omdat deze niet aan de ingangscriteria voldoet. Zo kan het bijvoorbeeld voorkomen dat een evaluatie het doel van een beleidsmaatregel niet expliciet vermeldt.

Per beleidsevaluatie is een score gegeven: het niveau op de effectladder dat in het onderzoek is bereikt. Het gaat daarbij in beginsel om het hoogst bereikte niveau, tenzij dit niveau slechts op een klein gedeelte van het gevoerde beleid betrekking heeft. Om deze informatie inzichtelijk weer te geven bestaat elk niveau uit een onderliggende 3-puntsschaal die laat zien of het gehele beleid dit niveau heeft bereikt. Een één betekent dat het niveau voor het complete beleid niet is behaald, een twee betekent dat het niveau voor een gedeelte van het beleid is behaald en een drie (het hoogst haalbare) betekent dat het niveau voor het gehele beleid is behaald.

## 4.2 Kwaliteit van de evaluaties

Tabel 4.2 geeft de resultaten van de effectladder weer. Elk van de evaluaties (zie kolom 1) krijgt een individuele score: het niveau op de effectladder dat in het onderzoek is bereikt. Deze score bevindt zich in de laatste kolom genaamd 'Eindscore effectladder'. Wat opvalt is dat de meerderheid van de beleidsevaluaties het eindoordeel 'veelbelovend' ontvangt. Veel van deze documenten halen de 'indicatieve' trede niet vanwege het gebrek aan een evalueerbare doelstelling,

<sup>38</sup> Regression discontinuity, difference-in-difference, IV, propensity score matching. Zie het rapport: "Durf te meten" van de cie. Theeuwes, <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/blg-195283.pdf>

<sup>39</sup> Bijvoorbeeld tijdreeksanalyse zonder paneldata of cross-sectie analyse.

<sup>40</sup> De doeltreffendheid van beleid wordt aangetoond door trends (beweging) in indicatoren te bestuderen.

<sup>41</sup> Onderzoeksmethodes waarin effecten meer kwalitatief in beeld worden gebracht worden door de effectladder als een terugvaloptie beschouwd in die gevallen waar het niet mogelijk is de effecten te kwantificeren. Hier volgt het rapport de methodiek van de Maryland Scientific Methods Scale en de resultaten van het rapport "Durf te meten" van de cie. Theeuwes.

een nulmeting, afgesproken indicatoren voor de meting en/of een systematische monitoring hiervan. Dat betekent dat een groot gedeelte van het beleid als *'verwacht effectief'* kan worden beschouwd. Hier valt winst te behalen. Bij toepassing van een methode hoger op de ladder, kan het oordeel *'waarschijnlijk effectief'* worden behaald. Dit betekent dat bij het ontwerpen van het beleid meer aandacht nodig is voor het formuleren van een evalueerbare doelstelling, een nulmeting, het vaststellen van indicatoren en de monitoring daarvan. Het eindoordeel 'causaal' is slechts tweemaal geheel behaald. De directe effecten van het beleidsinstrument op het gestelde doel zijn in deze twee evaluaties op een verantwoorde en robuuste manier in kaart gebracht met behulp van een experiment.

Figuur 4.1 geeft met behulp van een gegroepede staafdiagram weer hoe vaak elk predicaat is behaald. Vervolgens zijn deze predicaten ook uitgesplitst naar operationeel doel. Op de verticale as staan de vijf operationele doelen en de predicaten genoteerd. Op de horizontale as staat hoe vaak elk predicaat is toegekend. De conclusies zijn:

**Niveau 1      Descriptief: Specificeren onderdelen interventie:**

Alle evaluaties hebben het predicaat 'descriptief' volledig behaald. Dat betekent dat in deze evaluaties of een bijlage het doel, de doelgroep en de randvoorwaarden van de beleidsmaatregel(en) genoteerd zijn.

**Niveau 2      Veelbelovend: Theoretische en/of kwalitatieve onderbouwing:**

In totaal hebben 30 van de 42 beleidsevaluaties het predicaat 'veelbelovend' volledig behaald. De meerderheid van deze evaluaties maakt gebruik van een kwalitatieve methode om de effectiviteit van de beleidsmaatregel aan te tonen. Zo zijn er veel evaluaties die met behulp van een enquête inzicht proberen te krijgen in de tevredenheid en bekendheid onder eindgebruikers. Ook zijn er veel evaluaties die feitelijke ontwikkelingen proberen te meten, zoals activiteiten of prestaties. Het nadeel van deze aanpak is dat het voor een doelgroep vaak lastig is om in te schatten wat er gebeurd zou zijn als het beleid niet zou zijn gevoerd ("de counterfactual"). Bovendien kunnen de antwoorden op effectiviteitsvragen gekleurd zijn, bijvoorbeeld door sociale wenselijkheid of door (on)tevredenheid over het beleid. Effectiviteitsvragen in interviews en enquêtes kunnen wel aanvullend zijn op de informatie, bijvoorbeeld om zichtbaar te maken hoe een beleidsinstrument werkt of om alternatieve verklaringen voor opgetreden ontwikkelingen te identificeren. Veel evaluaties vulden hun kwalitatieve onderzoek daarom aan met deskresearch. Evaluaties die alleen direct betrokkenen hebben geïnterviewd, geen aanvullend onderzoek hebben verricht of slechts een gedeelte van het beleid hebben besproken hebben deze trede slechts gedeeltelijk bereikt. In totaal kwam dat zes maal voor.

**Niveau 3      Indicatief: Het aantonen van gewenste veranderingen:**

De kern van effectiviteitsonderzoek is informatie over feitelijke ontwikkelingen. Gaan deze in de gewenste richting? En worden de beleidsdoelen bereikt? 15 beleidsevaluaties toonden doelrealisatie, trends en/of gedragsverandering aan met behulp van een descriptieve data-analyse en waren daarmee te classificeren als 'indicatief'. Opvallend is dat veel van deze evaluaties niet verder gaan dan de descriptieve data-analyse. Met behulp van econometrische analyses kan worden nagegaan of er een correlatie is tussen het uitgevoerde beleid en de resultaten. Ook kan de descriptieve analyse worden aangevuld met een meta-analyse. Wellicht blijkt dat een soortgelijk beleid in andere landen zeer doeltreffend was. Als de empirische data worden ondersteund door een plausibele beleidstheorie, dan wordt de doeltreffendheid waarschijnlijker.

**Niveau 4      Plausibel Causaal: Descriptief, Veelbelovend en Indicatief:**

Ongeveer 20 procent van de beleidsevaluaties heeft het oordeel 'plausibel causaal' behaald. Veel van deze evaluaties combineren meerdere verschillende invalshoeken om zo de doeltreffendheid

van het gevoerde beleid aan te tonen. In de praktijk komt dit vaak neer op een combinatie van inzichten vanuit theoretische modellen, het oordeel van deskundigen, het aantonen van doelrealisatie en het uitsluiten van alternatieve verklaringen.

**Niveau 5      Causaal: Bewezen effectiviteit interventie:**

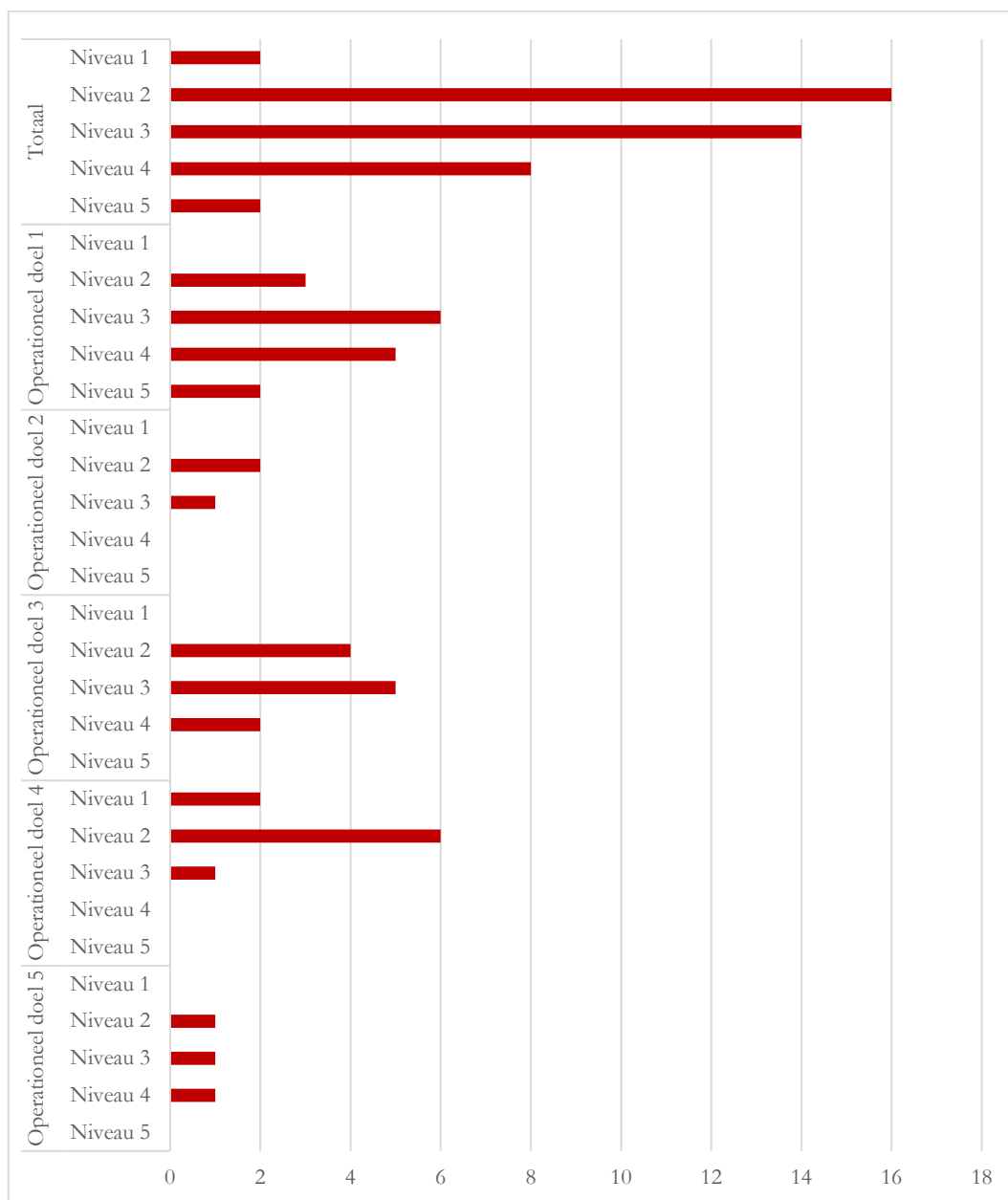
Ten slotte hebben twee evaluaties het oordeel 'causaal' volledig behaald. Deze evaluaties hebben vooraf goed nagedacht over de te gebruiken indicatoren, vormgeving van een controle- en experimentgroep en de beperkingen van hun onderzoek. Twee andere evaluaties hebben het oordeel 'causaal' gedeeltelijk behaald. Deze twee evaluaties hebben de effectiviteit voor een gedeelte van het geëvalueerde beleid causaal aangetoond met behulp van een natuurlijk experiment met state-of-the-art econometrie.

Tabel 4.2 Beoordeling evaluaties aan de hand van de effectladder

		Niet bereikt					Gedeeltelijk bereikt					Geheel bereikt					
		1					2					3					
Evaluatie	Type	Niveau 1	Niveau 2	Niveau 3	Niveau 4	Niveau 5	Niveau 1	Niveau 2	Niveau 3	Niveau 4	Niveau 5	Niveau 1	Niveau 2	Niveau 3	Niveau 4	Niveau 5	Eindscore
1	Onderzoek	3	1	1	1	1										1	
2	Onderzoek	3	3	1	1	1										2	
3	Onderzoek	3	3	1	1	1										2	
4	Onderzoek	3	3	1	1	1										2	
5	Onderzoek	3	3	1	1	1										2	
6	Onderzoek	3	2	1	1	1										1	
7	Programma	3	3	3	3	1										4	
8	Programma	3	3	1	1	1										2	
9	Programma	3	2	3	1	1										3	
10	Programma	3	3	3	3	1										4	
11	Programma	3	3	3	3	2										4	
12	Programma	3	3	1	1	1										2	
13	Subsidieregeling	3	3	3	3	1										4	
14	Subsidieregeling	3	3	1	1	1										2	
15	Subsidieregeling	3	3	1	1	1										2	
16	Subsidieregeling	3	3	3	3	1										4	
17	Subsidieregeling	3	1	3	1	3										5	
18	Subsidieregeling	3	2	1	1	1										2	
19	Subsidieregeling	3	2	3	3	2										4	
20	Subsidieregeling	3	3	3	1	1										3	
21	Subsidieregeling	3	3	2	1	1										3	
22	Toezicht / Handhaving	3	3	1	1	1										2	
23	Toezicht / Handhaving	3	3	2	1	1										3	
24	Toezicht / Handhaving	3	3	2	1	1										3	
25	Toezicht / Handhaving	3	3	2	1	1										3	
26	Toezicht / Handhaving	3	3	2	1	1										3	
27	Toezicht / Handhaving	3	2	1	1	1										2	
28	Toezicht / Handhaving	3	3	3	3	1										4	
29	EU-beleid	3	1	3	1	1										3	
30	Fiscale regeling	3	3	3	1	3										5	
31	Wetgeving / Convenant	3	3	1	1	1										2	
32	Wetgeving / Convenant	3	3	3	3	1										4	
33	Wetgeving / Convenant	3	1	3	1	1										3	
34	Wetgeving / Convenant	3	2	3	1	1										3	
35	Programma	3	2	2	1	1										3	
36	Fiscale regeling	3	2	2	1	1										2	
37	Subsidieregeling	3	3	2	1	1										3	
38	Wetgeving / Convenant	3	3	2	1	1										3	
39	Borgstelling	3	3	3	1	1										3	
40	Onderzoek	3	3	1	1	1										2	
41	Onderzoek	3	3	2	1	1										3	
42	Subsidieregeling	3	3	1	1	1										2	

Bron: SEO Economisch Onderzoek (2019)

Figuur 4.1 Histogram eindscore effectladder uitgesplitst naar operationeel doel



Bron: SEO Economisch Onderzoek

Uit figuur 4.1 blijkt dat de zes geëvalueerde wettelijke onderzoekstaken (WOT's), die onder operationeel doel 4 vallen, laag scoren. De WOT's zijn een aparte categorie. Aan de basis van deze WOT's liggen (inter) nationale verplichtingen die veelal zijn vastgelegd in wet- en regelgeving voortkomend uit (inter) nationaal beleid. Veelal betreft dit Europees beleid. De WOT's gaan vooral over de wijze waarop deze verplichtingen worden uitgevoerd, waarbij het accent ligt op procesevaluatie, onafhankelijke en doelmatige uitvoering van de wettelijke onderzoekstaken.

De uitvoering van de wettelijke onderzoekstaken is ondergebracht binnen één WOT-instituut (genaamd RIKILT) en vijf WOT-programma-units: (i) WOT Besmettelijke Dierziekten (WOT-BD), (ii) WOT Natuur & Milieu (WOT-NM), (iii) Centrum voor Genetische Bronnen Nederland (CGN), (iv) Centrum voor Economische Informatievoorziening (CEI), en (v) het Centrum voor

Visserijonderzoek (CVO). Wageningen University & Research ondersteunt de overheid bij de uitvoering van deze wettelijke onderzoekstaken.

Zoals gesteld in de afbakening van deze beleidsdoorlichting, is het niet zinvol en logisch dat het Europees beleid eigenstandig en geïsoleerd wordt geëvalueerd op nationaal niveau. De beleidsinhoudelijke keuzen worden op Europees niveau bepaald en gemaakt. Om die reden moet ook op Europees niveau het beleid achter de WOT's worden geëvalueerd op met name doeltreffendheid. De WOT's volgen immers uit dit vastgesteld Europees beleid.

Onderstaand kader licht toe waarom het wenselijk is dat wettelijke onderzoekstaken toch geëvalueerd worden en verklaart waarom sommige evaluaties van WOT's een hoger resultaat hebben behaald.

#### Box 4.2 Hoe zijn de wettelijke onderzoekstaken geëvalueerd?

##### **Evalueren vergroot kennis over de impact van beleid**

Beleidsevaluaties hebben als hoofddoel dat er meer kennis ontstaat over impact van gevoerd beleid. Dit moet de maatschappelijke toegevoegde waarde van publiek geld vergroten. In sommige gevallen is de uitvoering van beleid echter wettelijk vastgesteld. Zelfstandige bestuursorganen ondersteunen de overheid dan bij de uitvoering van wet- en regelgeving, die noodzakelijk is om bijvoorbeeld veilig voedsel, gezonde dieren en een duurzame leefomgeving te kunnen garanderen. Hierbij ontstaat de vraag hoe de effectiviteit van het beleid is vast te stellen, aangezien de uitvoering van de onderzoekstaken wettelijk verplicht is. Het doel van een evaluatie is om de directe effecten (output) van een beleidsmaatregel toe te schrijven aan de inzet van een beleidsinstrument. Dit geldt ook voor de wettelijk verplichte onderzoekstaken. De evaluaties die beschikbaar zijn van de WOT's zijn procesevaluaties waarin het proces van (onafhankelijke) sturing, beheersing en toezicht (door het ministerie) centraal staat. Een procesevaluatie doet geen uitspraak over de effectiviteit van het wettelijke kader zelf. Dit vraagt een afzonderlijke evaluatie van een kader dat deels op Europese afspraken en verplichtingen is gebaseerd. Wel kan de evaluatie van de WOT's nuttig zijn voor de besprekingen met Europese partners over de Europese afspraken om te laten zien hoe de afspraken worden geïmplementeerd op nationaal niveau en welke lessen daaruit getrokken kunnen worden. Evalueren is daarom ook hier relevant.

##### **Verskil beoordeling WOT's**

Op basis van het document 'analyse wettelijke onderzoekstaken EZ' gepubliceerd op 13 mei 2015 hebben de zes WOT's het predicaat 'descriptief allemaal behaald. De analyse bevat een expliciete omschrijving van de onderzoekstaak, de kosten, de uitvoerende partij en het beoogde doel. Vier WOT's hebben het niveau 'veelbelovend' volledig behaald. De procesevaluatie WOT-GB (nr. 2) rapporteert dat de beoordelingen van gebruikers (kwalitatief onderzocht) afgelopen jaren (zeer) positief zijn geweest. De procesevaluatie WOT-VV (nr. 3) rapporteert dat uit een internationale assessment blijkt dat RIKILT succesvol is op wetenschappelijk gebied en de stakeholders (kwalitatief onderzoek) bijzonder tevreden zijn over de kwaliteit van de werkzaamheden (Benchmarking). Uit de procesevaluatie WOT-BD (nr. 4) blijkt dat gesprekspartners (kwalitatief onderzocht) geen twijfel hebben over de kwaliteit van de uitvoering van de WOT door het CVI. De procesevaluatie WOT-VO (nr. 5) constateert met behulp van interviews en een documentanalyse dat het gevoerde beleid effectief te noemen is. In de uitvoeringsperiode zijn verschillende taken aan de WOT N&M (nr. 6) zowel toegevoegd als weggefallen. Het is daardoor voor de respondenten niet vanzelfsprekend wat ze evalueren, vandaar het oordeel 'gedeeltelijk bereikt'. De WOT EI (nr. 1) heeft het tweede predicaat niet bereikt. In het rapport wordt gesproken over interviews maar er is niet duidelijk wie de geïnterviewden zijn, wat hun functie was en waarop zij hun oordeel baseren.

### Verbetering beoordeling WOT's

De WOT's kunnen een hoger predicaat behalen. Het benoemen van en het rapporteren over indicatoren geeft additioneel inzicht in wat er is gebeurd met publieke middelen. Zo kan er bijvoorbeeld voor de WOT – voedselveiligheid worden gerapporteerd over het aantal crises waarop (nationaal) geacteerd is, het aantal ondertoezichtstaanden en eventuele opbrengsten van voorkomen gezondheidsrisico's. Voor de andere WOT's zijn vergelijkbare indicatoren denkbaar.

## 4.3 Uitspraken over doeltreffendheid en doelmatigheid

Tabel 4.3 bevat informatie over het eindoordeel dat de evaluatie zelf geeft over de doeltreffendheid en doelmatigheid van het gevoerde beleid. Deze zijn ingedeeld met behulp van een 5-punts Likert schaal waar een één voor absoluut niet doeltreffend/doelmatig staat, een drie voor doeltreffend/doelmatig (neutraal) en een vijf voor zeer doeltreffend/doelmatig. De letter 'N' wordt gebruikt als er hierover in de evaluatie geen uitspraken zijn gedaan. Figuur 4.2 geeft met behulp van een histogram weer hoe vaak elk eindoordeel is gegeven.

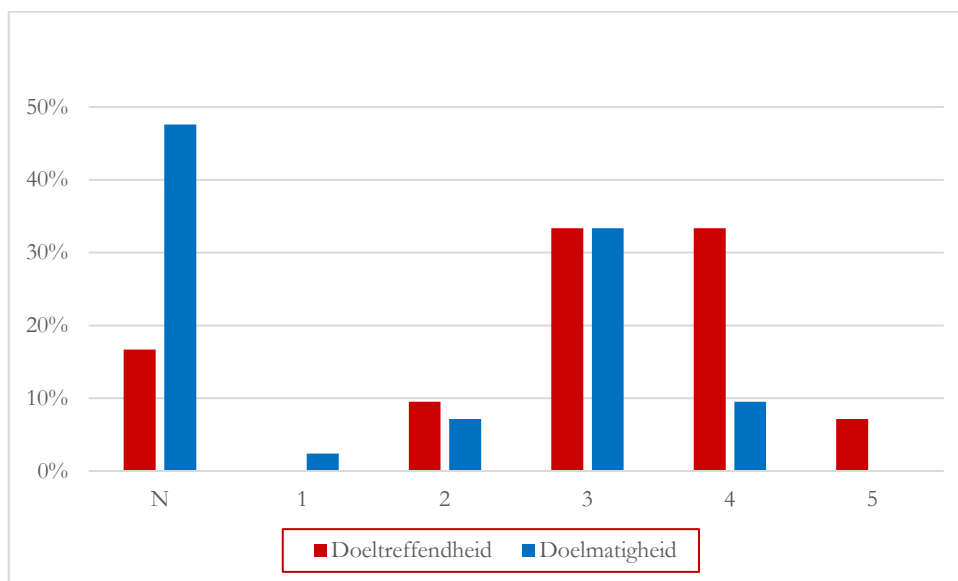
Tabel 4.3 Eindoordeel doeltreffendheid en doelmatigheid van de evaluaties zelf

Evaluatie	Doeltreffend	Doelmatig	Evaluatie	Doeltreffend	Doelmatig
1	N	N	22	2	1
2	4	3	23	3	3
3	4	3	24	3	3
4	4	3	25	3	3
5	3	N	26	3	3
6	N	N	27	3	3
7	4	N	28	4	3
8	4	N	29	2	N
9	3	N	30	5	4
10	N	N	31	3	N
11	4	3	32	2	N
12	3	3	33	4	3
13	3	N	34	3	N
14	5	N	35	N	N
15	2	2	36	N	N
16	3	4	37	3	3
17	5	N	38	4	N
18	4	4	39	3	2
19	4	N	40	4	3
20	N	N	41	4	4
21	N	N	42	3	2

Bron: SEO Economisch Onderzoek (2019)



Figuur 4.2 Eindoordeel van de evaluaties over doeltreffendheid en doelmatigheid



Bron: SEO Economisch Onderzoek (2019)

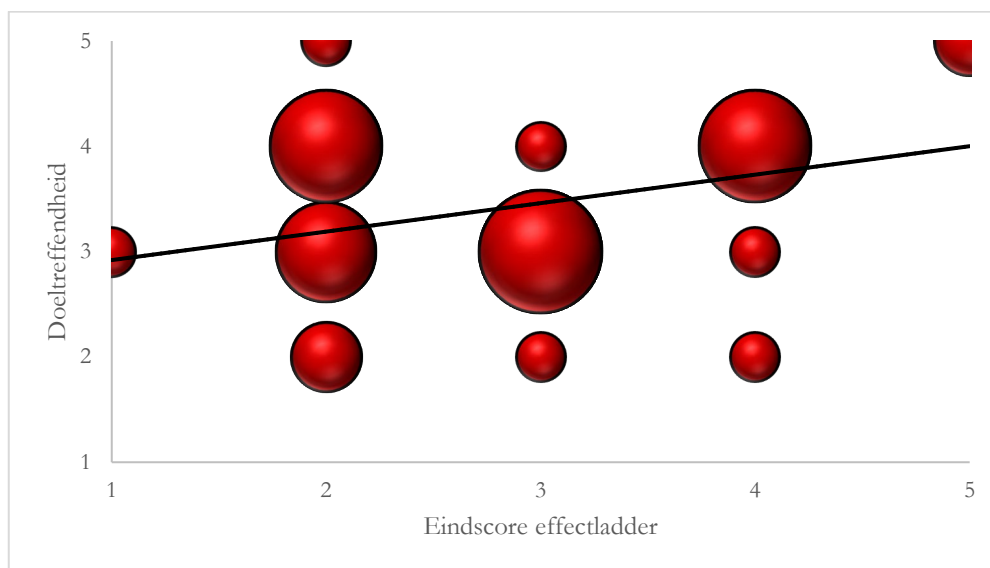
Een eerste conclusie is dat het eindoordeel over de doeltreffendheid veel vaker positief dan negatief van aard is. Ten tweede zien we dat er vaak geen uitspraken over doelmatigheid worden gedaan. Dit sluit aan bij het beeld dat niet alle beleidsevaluaties over een evalueerbare doelstelling, een nulmeting, afgesproken indicatoren voor de meting en/of een systematische monitoring hiervan beschikken.

Wat ook opvalt is dat veel evaluaties doelmatigheid pogen aan te tonen met behulp van contra-indicaties. Een contra-indicatie houdt in dat er geen bewijs is dat het beleid *niet* doelmatig is. Een voorbeeld hiervan is: “Op grond van ons onderzoek zijn wij van oordeel dat er over de desbetreffende periode geen indicaties aanwezig zijn die zouden kunnen wijzen op een ondoelmatigheid in de taakuitvoering”. Dit argument toont niet direct de doelmatigheid van het uitgevoerde beleid aan. Zo kan er bijvoorbeeld ook een efficiëntere methode zijn om het beoogde doel te behalen.

Leidt de score op de effectladder ook tot een andere conclusie als het gaat om de doeltreffendheid en de doelmatigheid? Een stelling zou kunnen zijn dat methoden die hoog scoren op de effectladder een kritischer oordeel over de doeltreffendheid mogelijk maken. Er kan dan met zekerheid worden gesteld dat een methode niet werkt.

Figuur 4.3 vergelijkt de score van de evaluaties op de effectladder met het oordeel van de evaluatie over de doeltreffendheid. De omvang van de bolletjes wordt bepaald door het aantal evaluaties met dezelfde combinatie qua score op de effectladder en het oordeel over de doeltreffendheid. De vergelijking laat geen duidelijk verband zien tussen de methode en het oordeel van de evaluatie. De figuur laat geen verband zien tussen de gehanteerde evaluatiemethode en het oordeel van de evaluatie over doeltreffendheid.

Figuur 4.3 Geen evidente correlatie tussen de evaluatiemethode en de conclusie



Bron: SEO Economisch Onderzoek

## 4.4 Conclusies en aanbevelingen

In dit hoofdstuk staat er per predicaat concreet advies om de bewijskracht van evaluaties in de toekomst te versterken. Goed evalueren leidt tot meer kennis over de impact van beleid. Hierdoor ontstaat er meer inzicht in welke maatregelen er genomen kunnen worden om de doelmatigheid en doeltreffendheid van het beleid te verhogen.<sup>42</sup> <sup>43</sup> SEO formuleert de volgende aanbevelingen om de kwaliteit van de evaluaties van het agrobiel te verhogen.

### Niveau 2 Veelbelovend: Theoretische en/of kwalitatieve onderbouwing

Beleidsvaluaties 9, 17, 18, 19, 27, 29, 33, 34, 35 en 36 hebben wel het predicaat ‘descriptief’ behaald maar hebben het predicaat ‘veelbelovend’ laten liggen. Hoe komt dit? Effectevaluaties met een kwantitatieve insteek kiezen er vaak voor om geen aanvullend onderzoek te doen. De effectiviteit wordt waarschijnlijker als de empirische data wordt ondersteund met een plausibele beleidstheorie.<sup>44</sup> Ook kan het oordeel van een deskundige helpen om de plausibiliteit van de theoretische onderbouwing te versterken.

*Er is meer aandacht nodig voor de theoretische en kwalitatieve onderbouwing van het te evalueren beleid. Deze stap mag niet worden overgeslagen in een kwantitatieve aanpak.*

Indien een effectevaluatie kiest voor een kwalitatieve methode is het essentieel dat er genoteerd is met wie er is gesproken, welke functie deze persoon had en hoe de onafhankelijkheid van deze respondenten geborgd is. Een voorbeeld is de effectevaluatie van de Raad voor Plantenrassen. De

<sup>42</sup> Goed evalueren is geen doel an sich. Een belangrijk aandachtspunt dat in de gaten moet worden gehouden is de verhouding tussen de onderzoekslast en de gemaakte kosten voor de interventie. Een éénduidige vuistregel voor de verhouding onderzoekslast/totale kosten is er niet. Een MKBA hanteert vaak een 1 procent standaard.

<sup>43</sup> Bijlage A bevat suggesties ter verbetering van de bewijskracht van instrumenten op beleidsevaluatie-niveau.

<sup>44</sup> Een beleidstheorie omvat per beleidsinstrument ten minste één meetbaar doel, gaat in op de economische legitimatie van de overheidsrol en bekijkt wat (gedrags)economische literatuur zegt over de interventie.

doeltreffendheid van Raad voor Plantenrassen werd gedeeltelijk kwalitatief onderzocht. Hiertoe werden acht interviews gehouden. Vijf van de geïnterviewde respondenten waren lid van de Raad. In dit geval is de onafhankelijkheid van dit gedeelte van het onderzoek niet geborgd.

*Het is wenselijk dat in evaluaties van regelingen en instrumenten de ervaring van gebruikers wordt meegenomen. Er is echter meer aandacht nodig voor de mogelijke bias in de mening van gebruikers over de werking van de te evalueren regeling. Dit kan door transparantie in de verslaglegging. Het verdient de voorkeur in kwalitatieve evaluaties meerdere methoden in te zetten om mogelijke tegenstellingen in de meningen van gebruikers te kunnen isoleren. Het evaluatieverslag moet duidelijk aangeven op welke punten conclusies van verschillende methoden elkaar tegenspreken. Dit vermindert de waarschijnlijkheid van een eventueel gevonden effect.*

**Niveau 3      Indicatief: Het aantonen van gewenste veranderingen:** 20 beleidsevaluaties hebben het oordeel ‘veelbelovend’ volledig behaald maar hebben het predicaat ‘indicatief’ laten liggen. Hoe komt dit? Het merendeel van deze evaluaties beschikt niet over een evalueerbare doelstelling, een nulmeting, afgesproken indicatoren voor de meting en/of een systematische monitoring hiervan. Het is van belang dat bij toekenning van middelen al wordt nagedacht hoe de doeltreffendheid getoetst kan worden zodat bijvoorbeeld tijdig een nulmeting kan worden uitgevoerd en de dataverzameling kan starten. De evaluatie van het *Programma naar een Rijke Waddenzee* is een voorbeeld van hoe verbetering van de evaluatiemethode kan plaatsvinden. Deze evaluatie is uitgevoerd aan de hand van interviews. Hoewel betrokkenen het programma als onmisbaar beschouwen stelt de evaluatie dat het lastig is om vast te stellen dat het de programmaorganisatie is geweest die zorgde voor een versnelling of doorbraak. In theorie was het mogelijk geweest voor dit programma indicatoren op te stellen voor de meting van de voortgang op de doelen van het programma. Daarmee zou een meer kwantitatieve evaluatie mogelijk zijn geweest.

*Bij de start van nieuw beleid moeten beleid en uitvoerende organisaties samen nadenken over de methode van evaluatie. Dit maakt het mogelijk om tijdig indicatoren op te stellen, een nulmeting uit te voeren en de dataverzameling te starten. De tijdige reflectie op de evaluatiemethode maakt het mogelijk dat kwalitatieve evaluaties worden aangevuld met data gedreven methoden en ‘klimmen’ op de effectladder.*

**Niveau 4      Plausibel Causaal: Descriptief, Veelbelovend en Indicatief:** Beleidsevaluatie 9, 17, 29, 30, 33, 34 hebben het predicaat ‘indicatief’ wel behaald maar hebben het oordeel ‘plausibel causaal’ laten liggen. Hoe komt dit? Voor toekenning van dit oordeel wordt allereerst gekeken of de evaluatie alle onderliggende treden heeft behaald. Indien de evaluatie aan dit ingangscriterium heeft voldaan wordt er gekeken of de treden elkaar versterken of ontkrachten. Indien er een éénduidig beeld is over de doeltreffendheid van de interventie maatregel wordt er gekeken of er andere plausibele verklaringen aanwezig kunnen zijn en zo ja, of deze worden ontkracht. Door gebruik te maken van triangulatie wordt de validiteit van het onderzoek, en daarmee ook de bewijskracht van de beleidsdoorlichting groter.

*Evaluaties winnen aan kracht door het gebruik van meerdere evaluatiemethoden (‘triangulatie’). Ook is het van belang actief te zoeken naar plausibele verklaringen voor de gevonden patronen. De kritische blik op de resultaten kan ook inhouden dat een alternatieve verklaring wordt gevonden en dat de resultaten mogelijk niet exclusief kunnen worden toegerekend aan het te evalueren instrument.*

### Niveau 5      Causaal: Bewezen effectiviteit interventie:

Beleidsvaluatie 11 en 19 hebben het predicaat ‘causaal’ gedeeltelijk behaald. Effectevaluatie 11 gebruikt een natuurlijk experiment in combinatie met een difference-in-difference methodologie. Effectevaluatie 19 gebruikt een experiment (“random control trial”). Deze methoden staan op de hoogste trede van de effectladder.

*Niet elke regeling of elk instrument is geschikt voor toepassing van geavanceerde econometrische methoden. Zo kan toepassing van een loting ('random trial') voor ongewenste effecten zorgen. Dergelijke ongewenste effecten kunnen worden voorkomen door een gewogen loting te gebruiken of te zoeken naar een natuurlijk experiment.<sup>45</sup> De effectladder formuleert een ambitie om evaluaties op een zo hoog mogelijke trede uit te voeren. Het verdient aanbeveling om onderzoekers deze ambitie mee te geven en te zoeken naar een methode die zo hoog mogelijk scoort op de effectladder.*

---

<sup>45</sup> Een aangekondigde ongewogen loting geeft bedrijven een prikkel om ook slechte voorstellen in te dienen. Om de ‘oneerlijkheid’ van loting te verkleinen en prikkels voor het afleveren van goede plannen in stand te houden kan gekozen worden voor een gewogen loting, waar voorstellen een hogere kans maken om ingeloot te worden naarmate hun voorstel beter beoordeeld is.

## 5 Doeltreffendheid en doelmatigheid

*Dit hoofdstuk bevat de synthese van de beschikbare evaluaties om uitspraken mogelijk te maken over de doeltreffendheid en doelmatigheid van het agrobeleid. Het hoofdstuk analyseert ook de indicatoren die het ministerie gebruikt voor de planning en verantwoording van het agrobeleid in de rijksbegroting. De conclusie is dat het agrobeleid gemiddeld genomen voldoende effectief is geweest in de periode 2014-2018, maar dat de doelmatigheid vaak niet is onderzocht.*

**Box 5.1** Dit hoofdstuk onderzoekt de volgende RPE-vragen

### **E) De doeltreffendheid en doelmatigheid van het gevoerde beleid**

11. Zijn de doelen van het beleid gerealiseerd?
12. Hoe doeltreffend is het beleid geweest? Zijn er positieve en/of negatieve neveneffecten?
13. Hoe doelmatig is het beleid geweest?

### **F) Verhogen doelmatigheid en doeltreffendheid**

14. Welke maatregelen kunnen worden genomen om de doelmatigheid en doeltreffendheid verder te verhogen?

### **G) Verkenning van beleidsopties bij minder beschikbare middelen**

15. In het geval dat er significant minder middelen beschikbaar zijn (-/- circa 20 procent van de middelen op het (de) beleidsartikel(en)), welke beleidsopties zijn dan mogelijk?

### 5.1 Bottom-up synthese evaluaties

In deze paragraaf wordt de eerder vergaarde informatie over uitgaven en evaluaties per operationeel doel samengevoegd om een uitspraak te kunnen doen over de doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleid.

Hierbij zijn enkele verduidelijkende opmerkingen op zijn plaats.

- Zowel beleidsinstrumenten waarvoor evaluaties beschikbaar zijn als beleidsinstrumenten die op basis van andere documenten zijn beoordeeld (ingevulde witte vlekken) worden ten behoeve van de synthese beschouwd als geëvalueerd;
- De bewijskracht van een evaluatie is gelijk aan zijn score op de effectladder. Deze kan dus variëren van 1 tot 5;
- Een ingevulde witte vlek krijgt in de tabellen als bewijskracht de letter “W” toegewezen, om deze te onderscheiden van de treden op de effectladder;
- De tabellen zijn gebaseerd op de jaarverslagen van LNV tot en met 2017 en bevatten daarom geen gegevens voor 2018. De bedragen hebben betrekking op de evaluatieperiode, die per regeling of instrument verschillend is.

#### 5.1.1 OD 1: Versterking concurrentiekracht en verduurzaming agroketens en visserij

De uitgaven van operationeel doel 1 zijn verspreid over 45 instrumenten, waarvan er 26 zijn geëvalueerd. Deze aantallen liggen vele malen hoger dan bij de andere operationele doelen. Dat maakt het bij dit doel dan ook het beste mogelijk om boven de individuele beleidsinstrumenten uit

te stijgen en te kijken naar de rode draad van de uitkomsten binnen dit operationele doel. Ongeveer een derde van de totale uitgaven gaat naar de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO). De doeltreffendheid van de ingezette instrumenten is relatief hoog vergeleken met de andere operationele doelen. Tweederde van de geëvalueerde instrumenten scoort een 4 of een 5 voor doeltreffendheid (op een vijfpuntsschaal). Hetzelfde geldt voor de bewijskracht van de evaluaties. Meer dan de helft van de beleidsinstrumenten scoort hier een vier of een vijf. Op basis hiervan kan met een vrij grote mate van zekerheid geconcludeerd worden dat het beleid bereikt wat het beoogt.

Voor de doelmatigheid van het beleid kan ditzelfde niet gezegd worden. Tweederde van de evaluaties doet geen uitspraak over de doelmatigheid van het beleid. De evaluaties die dit wel doen geven een gematigd positief oordeel. SEO concludeert dat het meten en meetbaar maken van de doelmatigheid meer aandacht verdient gedurende het ontwerp, de uitvoering en de evaluatie van het beleid.

De cijfers met betrekking tot de uitgaven en evaluaties zijn weergegeven in tabel 5.2.

Tabel 5.2 Het beleid m.b.t operationeel doel 1 is doeltreffend, over de doelmatigheid is te weinig bekend

Geëvalueerde beleidsinstrumenten	Doeltreffendheid	Doelmatigheid	Bewijskracht	2014	2015	2016	2017
Investeringsregeling jonge agrariërs	4	N	4	2.235	3.940	300	44
Brede weersverzekering	3	4	4	1.403	3.550	4.672	5.651
Demoregeling proefprojecten GLB	4	N	4	3.186			
Europees Visserijfonds	3	N	3	5.416	1.212	1.617	225
Programma naar een rijke Waddenzee	4	N	2				
EFMZV	2	N	W		5.017	2.112	6.970
Cofinanciering GLB / GVB	4	N	4	0			
GL	3	2	2	27.191	33.862	6.652	2.682
Landbouwwijstelling	2	2	2	fiscaal	fiscaal	Fiscaal	fiscaal
Verlaagd EB-tarief glastuinbouw	5	4	5	fiscaal	fiscaal	fiscaal	fiscaal
Verlaagd btw-tarief sierteelt	4	4	2	fiscaal	fiscaal	fiscaal	fiscaal
Landbouwregeling btw	2	4	2	fiscaal	fiscaal	fiscaal	fiscaal
Vrijstelling cultuurgrond	4	4	2	fiscaal	fiscaal	fiscaal	fiscaal
Regeling fijnstof	4	N	4	1.491	3.261	3.077	0
Kleine en grote netwerken POP	4	N	4	1.166	1.742	80	117
Actieplan stalbranden	4	N	4				
Meetprogramma duurzame stallen	N	N	3				
Duurzaamheidsinvesteringen	2	N	4	13.007	9.161	3.411	2.950
MEI / EHG	3	N	3	10.710	8.043	9.661	7.274
IRE / IMM	5	N	5	862	113	0	21
Demoregeling schoon en zuinig	4	N	4	526	911	1	
Stidug	3	N	4				
CO <sub>2</sub> -sturing glastuinbouw	4	3	3				
Samenwerking innovatie POP	4	N	4	1.787	1.302	285	0
Bijdrage aan RVO	3	3	W	54.292	81.415	85.844	95.998
<b>Percentage geëvalueerd</b>				<b>52%</b>	<b>59%</b>	<b>57%</b>	<b>55%</b>

Bron: Jaarverslag 2017; bewerking SEO Economisch Onderzoek

Overige beleidsinstrumenten	Doeltreffendheid	Doelmatigheid	Bewijskracht	2014	2015	2016	2017
Flankerend beleid pelsdierhouders				2.000	2.006		
Opdrachten agrarisch ondernemerschap				2.547	2.849	1.728	2.113
Investeringsregeling duurzame stallen				2.076	7.663	6.719	762
Bedrijfsbeëindiging melkveehouderij							13.713
Uitfinanciering beroepsopleiding en voorlichting				175	285	274	260
Uitfinanciering uitvoeringsagenda duurzame veehouderij (UDV)				340	529	279	88
Uitfinanciering beëindigings- en saneringsregeling				337	276	190	151
Uitfinanciering subsidieregeling stimulering biologische productie (SSBP)				137	119	75	18
Sloop en ombouw nertsenhouderijen				2.000	2.006	0	0
Opdrachten duurzame veehouderij				3.407	5.042	4.044	2.896
Duurzaamheidsinvesteringen nieuwe uitdagingen				2.068	3.275		
Uitfinanciering set aside regeling				461	338	99	44
Uitfinanciering verbetering honingproductie				165	157	156	157
Opdrachten plantaardige productie				5.334	1.057	1.462	1.416
Bijdrage aan RVO				84.656	68.584	63.141	69.344
Bijdrage aan Dienst Landelijk Gebied (DLG)				222	0		
Bijdrage aan Rijksrederij				8.283	7.733	7.869	7.513
Opdrachten visserij				1.388	3.398	1.683	1.243

Bron: Jaarverslag 2017; bewerking SEO Economisch Onderzoek

Noot: Niet geëvalueerde beleidsinstrumenten in deze tabel zijn mogelijk met goede reden niet geëvalueerd. Zie hiervoor hoofdstuk 3.

### 5.1.2 OD 2: Voedselveiligheid en -kwaliteit

Veruit het grootste deel van de uitgaven aan operationeel doel 2 gaan naar de NVWA. Vanuit financieel oogpunt bezien heeft het functioneren van deze organisatie een zwaar gewicht in de beoordeling van de doeltreffendheid en de doelmatigheid van het beleid. Het is van belang de effectiviteit van de overige beleidsinstrumenten voor deze operationele doelstellingen die geen of een klein budgettair beslag hebben, niet uit het oog te verliezen. Volgens de jaarverslagen is naast de uitgaven aan de NVWA geld toegekend aan het RIVM. Voor geen van beide organisaties is een evaluatie beschikbaar, maar beide zijn op basis van ander onderzoeksmateriaal behandeld als ingevulde witte vlekken. De subsidie aan de Consumentenbond is geëvalueerd, maar hier is in de



jaarverslagen geen budget aan toegekend. Kleinere beleidsinstrumenten met beperkt budgettair beslag zijn niet geëvalueerd. Daarom wordt voor de doeleinden van dit hoofdstuk op jaarbasis 96 à 97 procent van de begrotingsuitgaven als geëvalueerd beschouwd.

Voor de NVWA zijn geen evaluaties beschikbaar. Op grond van het aanvullende materiaal concludeert SEO dat de doeltreffendheid en doelmatigheid van de NVWA de afgelopen jaren zijn verbeterd, maar zich nog niet op het gewenste niveau bevinden. De verbeteringen vinden plaats tegen de achtergrond van de noodzaak kostenbesparingen in de organisatie door te voeren. Omdat voor de NVWA geen evaluaties beschikbaar zijn, is de bewijskracht van de conclusies laag.

Het RIVM wordt zeer doeltreffend bevonden, maar heeft nog stappen te maken op het gebied van doelmatigheid. De subsidie aan de Consumentenbond is zowel doeltreffend als doelmatig. De doeltreffendheid en de doelmatigheid van de bestedingen aan het operationele doel als geheel zijn daarmee onvoldoende.

De cijfers met betrekking tot de uitgaven en evaluaties zijn weergegeven in tabel 5.3.

**Tabel 5.3 De doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleid m.b.t operationeel doel 2 is verbeterd maar nog niet op niveau**

Geëvalueerde beleidsinstrumenten	Doeltreffendheid	Doelmatigheid	Bewijskracht	2014	2015	2016	2017
NVWA <sup>46</sup>	2	2	W	130.740	141.829	152.451	157.072
RIVM	4	2	W	0	0	897	6.827
Subsidie Consumentenbond	4	4	2				
<b>Overige beleidsinstrumenten</b>							
Risicomanagement voedselproductie				1.669	938	2.115	1.118
Voedselkwaliteit en ketentransparantie				1.045			
Opdrachten voedselagenda				3.139	2.845	3.462	4.412
<b>Percentage geëvalueerd</b>				<b>96%</b>	<b>97%</b>	<b>96%</b>	<b>97%</b>

Bron: Jaarverslag 2017; bewerking SEO Economisch Onderzoek

### 5.1.3 OD 3: plant- en diergezondheid

Budgettair gezien gaat bij operationeel doel 3 de meeste aandacht uit naar de bevordering van dierenwelzijn en (preventieve) diergezondheid. Op het gebied van plantgezondheid is een groot aantal keuringsinstituten actief dat wordt gefinancierd vanuit de sector. Vanuit de begroting wordt daarnaast nog het College Toelating Gewasbeschermingsmiddelen en Biociden ondersteund. Niet geëvalueerd zijn de Regeling in beslag genomen goederen en de projecten Plantgezondheid. Hiermee is op jaarbasis 70 tot 96 procent van de begrotingsuitgaven geëvalueerd.

<sup>46</sup> Het overgrote deel van de LNV-bijdrage aan het NVWA budget is gericht op voedselveiligheid - en kwaliteit. Om die reden in het beleidsonderdeel NVWA volledig budgettair opgenomen bij OD 2. Echter een deel van het budget van NVWA heeft ook betrekking op OD 3 (plant- en diergezondheid).

De doeltreffendheid en de doelmatigheid van de beleidsinstrumenten is over het algemeen redelijk in orde bevonden. Uitzondering hierbij is het CTGB, waar sprake is van negatieve bedrijfsresultaten, kwalitatieve onderbezetting en het overschrijden van wettelijke termijnen.

De bewijskracht van de uitgevoerde evaluaties varieert, maar bevindt zich vaak op de derde trede van de effectladder. De evaluatie van SKAL onderscheidt zich positief, door cijfermatige onderbouwing van het functioneren te verstrekken. Dit moet voor de overige instituten ook mogelijk zijn.

De cijfers met betrekking tot de uitgaven en evaluaties zijn weergegeven in tabel 5.4.

**Tabel 5.4** Het beleid en de evaluaties m.b.t operationeel doel 3 zijn redelijk op orde, maar laten ruimte zien voor verbetering

Geëvalueerde beleidsinstrumenten	Doeltreffendheid	Doelmatigheid	Bewijskracht	2014	2015	2016	2017
Dierenwelzijn en preventieve diergezondheid	3	N	2	9.098	8.044	5.401	4.316
Diergezondheidsfonds	4	N	3	3.145	14.064	12.252	21.261
NAK*	3	3	3				
NAKtuinbouw*	3	3	3				
BKD*	3	3	3				
KCB*	3	3	3				
SKAL*	4	3	4				
Raad voor de Plantenrassen	3	3	2	679	827	612	711
CTGB	2	1	2	2.792	2.751	1.953	3.740
<b>Overige beleidsinstrumenten</b>							
Regeling in beslag genomen goederen				4.820	3.368	3.900	2.364
Opdrachten				926	778	993	894
<b>Percentage geëvalueerd</b>				<b>73%</b>	<b>86%</b>	<b>81%</b>	<b>90%</b>

Bron: Jaarverslag 2017, bewerking SEO Economisch Onderzoek

\* De bijdragen aan deze ZBO's en RWT's komen voort uit diverse beleidsuitgaven vanuit andere begrotingsinstrumenten

#### 5.1.4 OD 4: Kennisontwikkeling en innovatie t.b.v. het groene domein

Het belangrijkste instrument voor het bereiken van operationeel doel 4 is het kennis- en innovatiebeleid. Dit beleid bestaat uit de volgende onderdelen:

- Kennisbasisprogramma's (fundamenteel onderzoek) dat loopt via Wageningen Research (voorheen: Dienst Landbouwkundig Onderzoek)
- Beleidsondersteunend onderzoek;
- Wettelijke onderzoekstaken uitgevoerd door Wageningen Research. Er zijn zes verschillende WOT's: economische informatievoorziening, genetische bronnen, voedselveiligheid, besmettelijke dierziekten, visserijonderzoek en natuur & milieu;
- Topsectoren Agri & Food en Tuinbouw & Uitgangsmaterialen;

- Europese onderzoeksprogramma's zoals SCAR (Standing committee on agricultural research)

Deze instrumenten zijn allemaal geëvalueerd en bestrijken volgens de jaarverslagen van het ministerie 100 procent van de uitgaven. De Europese onderzoeksprogramma's vallen buiten de begroting van LNV. Daarnaast is er sprake van bijdragen aan ZonMW en de Centrale Commissie Dierproeven en van diverse opdrachten. De jaarverslagen rekenen hier echter geen uitgaven aan toe. Ook zijn enkele kleine posten die uitfinancieringen betreffen niet meegenomen.

De doeltreffendheid van de wettelijke onderzoekstaken wordt positief beoordeeld en de doelmatigheid gematigd positief. Ook de doeltreffendheid en de doelmatigheid van de kennisbasis en het kennisbeleid worden in de evaluaties positief beoordeeld. Hierbij worden enkele kanttekeningen geplaatst. Aanhoudende bezuinigingen door de rijksoverheid hebben de capaciteit van de organisatie om de doeltreffendheid en doelmatigheid ook in de toekomst op niveau te houden onder druk gezet. Met het Regeerakkoord is de kennisbasis weer versterkt en in 2018 zijn de uitgaven weer toegenomen als gevolg van de intensivering uit de TO2-enveloppe.

Zoals beschreven in hoofdstuk 4, scoort de bewijskracht van de uitgevoerde evaluaties nergens hoger dan niveau twee op de effectladder. Dit betekent dat de effecten van het beleid theoretisch blijven. Het introduceren van een empirische effectmeting zou de bewijskracht van de evaluaties ten goede komen.

De cijfers met betrekking tot de uitgaven en evaluaties zijn weergegeven in tabel 5.5.

**Tabel 5.5 Het beleid m.b.t operationeel doel 4 is doeltreffend en doelmatig maar staat onder druk**

Geëvalueerde beleidsinstrumenten	Doeltreffendheid	Doelmatigheid	Bewijskracht	2014	2015	2016	2017
Kennisbasis Wageningen Research i.c.m. Kennisontwikkeling en (agrarische) innovatie	3	3	2	127.957	117.762	105.415	88.286
Wettelijke Onderzoekstaken:				56.680	55.533	55.243	60.911
WOT economische informatievoorziening	N	N	1				
WOT genetische bronnen	4	3	2				
WOT voedselveiligheid	4	3	2				
WOT besmettelijke ziekten	4	3	2				
WOT visserijonderzoek	3	N	2				
WOT natuur en milieu	N	N	1				
<b>Overige beleidsinstrumenten</b>							
Bijdrage aan ZonMW				0	0	0	0
Centrale Commissie Dierproeven				0	0	0	0
<b>Percentage geëvalueerd</b>				<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>

Bron: Jaarverslag 2017, bewerking SEO Economisch Onderzoek

### 5.1.5 OD 5: Borgen mondiale voedselzekerheid en internationaal en uitvoeren Europees landbouwbeleid

Operationeel doel 5 telt vijf beleidsinstrumenten, waarvan er drie zijn geëvalueerd. Het financiële aandeel van het geëvalueerde beleid op het totaal wisselt sterk van jaar tot jaar: dit varieert van 18 tot 69 procent. Dit is voornamelijk het gevolg van de sterk wisselende post “Apurement” (het terugbetalen van onterecht ontvangen subsidies aan de Europese Commissie).

Hoewel de bewijskracht wisselend is, komen de oordelen van de evaluaties redelijk overeen. Ze zijn gematigd positief over de doeltreffendheid van het beleid en – voor zover hier uitspraken over worden gedaan – in mindere mate ook over de doelmatigheid.

De cijfers met betrekking tot de uitgaven en evaluaties zijn weergegeven in tabel 5.6.

**Tabel 5.6** De doeltreffendheid en doelmatigheid van operationeel doel 5 worden redelijk positief beoordeeld

Geëvalueerde beleidsinstrumenten	Doeltreffendheid	Doelmatigheid	Bewijskracht	2014	2015	2016	2017
Voedselzekerheid	4	3	4	4.382	1.741	4.695	11.138
Programma Internationale agroketens	3	3	2				
Bijdrage internationale organisaties w.o. FAO	3	3	3	10.647	10.519	10.042	9.975
<b>Overige beleidsinstrumenten</b>							
Medebewind en overige voormalige publieke PBO-taken				25.477	4.774	1.535	1.144
Apurement				35.247	11.799	65.329	8.312
<b>Percentage geëvalueerd</b>				<b>20%</b>	<b>43%</b>	<b>18%</b>	<b>69%</b>

Bron: Jaarverslag 2017, bewerking SEO Economisch Onderzoek

## 5.2 Top-down analyse indicatoren en kengetallen

### Indicatoren en kengetallen in de begroting

Om de doeltreffendheid en de doelmatigheid van beleid te kunnen meten, zijn indicatoren vereist. Een indicator kwantificeert een beleidsdoelstelling door deze te koppelen aan één of meer eenduidig gedefinieerde, meetbare variabelen met een vastgelegde eenheid. Bij voorkeur wordt hieraan ook een streefwaarde gekoppeld die aangeeft welke waarde de indicator moet aannemen op welk moment in de tijd.

Indicatoren zijn niet alleen van belang voor individuele beleidsinstrumenten, maar ook voor de bovenliggende operationele doelen. In principe is het mogelijk dat elk van de beleidsinstrumenten doeltreffend is, terwijl de operationele doelen niet behaald worden. Zonder indicatoren op het niveau van de operationele doelen is niet met zekerheid te zeggen of deze doelen zijn bereikt en of het beleid als geheel dus effectief is. Indicatoren voor de operationele doelstellingen zijn dan ook een noodzakelijk onderdeel van het beleid.

De rijksbegroting maakt bij het meten van de effecten van beleid een onderscheid tussen indicatoren en kengetallen. Indicatoren worden gebruikt als er veel invloed is op het beleidsterrein, de minister actief is en er voornamelijk gebruik wordt gemaakt van financiële instrumenten. Als een minister een indicator in de begroting zet dan is hij/zij ook afrekenbaar op de verwachte resultaten die in de vorm van een streefwaarde en/of doelstelling worden opgenomen. Kengetallen worden gebruikt als de minister verantwoordelijk is voor het functioneren van het stelsel of systeem, maar er weinig directe invloed op heeft. Als er sprake is van een stimulerende rol van de minister, dan moet een kengetal iets zeggen over de gewenste maatschappelijke toestand waaraan het beleid naar verwachting bijdraagt.

In de periode 2014-2018 bevatte de begroting in het kader van het landbouwbeleid in totaal 14 indicatoren en 6 kengetallen.<sup>47</sup> Aan 11 indicatoren en 2 kengetallen waren streefwaarden gekoppeld. De indicatoren, kengetallen en streefwaarden zoals opgenomen in de begroting en het jaarverslag zijn weergegeven in tabel 5.7.

**Tabel 5.7** Aan de beleidsdoelen zijn 20 indicatoren en kengetallen gekoppeld, waarvan 13 met een streefwaarde

Operationeel doel	Indicator/kengetal	Streefwaarde
1.	Maatschappelijke appreciatiescore landbouwsector (1-10)	
1.	Handelssaldo agrarisch t.o.v. totaal handelssaldo Nederland (%)	
1.	Export van agrarische producten uit Nederland (euro)	
1.	Verhouding duurzame - totale investeringen (%)	30% in 2017
1.	Integraal duurzame stallen (%)	
1.	Totale CO <sub>2</sub> -emissie glastuinbouw (Mton)	6,2 Mton in 2020
1.	Energie-efficiency index voedings- en genotmiddelenindustrie (%)	70% in 2020
2.	Mate van consumentenvertrouwen in voedsel (1-5)	
2.	Nalevingsniveau HACCP-verplichting (%)	90% in 2018
3.	Mate van afname van antibioticagebruik in de dierhouderij (%)	70% t.o.v. 2009
3.	Aantal ziekten waarvoor NL dierziektenvrije status heeft (#)	
4.	Klanttevredenheid (1-10)	8,0 in 2020
4.	Kennisbenutting (%)	80% in 2020
4.	Innoverende agrarische bedrijven (%)	10% in 2018
4.	Vraagsturing groen onderzoek door maatschappelijke actoren (%)	
4.	Octrooiaanvragen in de agrarische sector en verwerkende industrie t.o.v. totaal (%)	7,4%
4.	Nederlandse aanvragen kwekersrecht t.o.v. EU-totaal (%)	32% Plant Breeders Index
5.*	Aantal mensen met verbeterde inname van voeding (#)	20 miljoen in 2020
5.*	Aantal boeren met toegenomen productiviteit in inkomen (#)	5,5 miljoen in 2020
5.*	Aantal hectare landbouwgrond dat eco-efficiënter wordt gebruikt (#)	5 miljoen in 2020
<b>Totaal</b>	<b>20</b>	<b>13</b>

Bron: SEO Economisch Onderzoek op basis van de Rijksbegrotingen 2014-2018.

\* = Gerapporteerd in de BHOS-begroting.

<sup>47</sup> Naast de gekozen indicatoren en kengetallen in de begroting en het jaarverslag zijn er ook andere openbare publicaties beschikbaar waarin beleidsinformatie (indicatoren en kengetallen) is opgenomen en met de Kamer wordt gedeeld.

### **Realisaties indicatoren en kengetallen**

De realisaties van de indicatoren en kengetallen worden jaarlijks gepubliceerd in de jaarverslagen van de Tweede Kamer. De beschikbare realisaties voor de jaren 2014 t/m 2017 (het jaarverslag 2018 was ten tijde van dit onderzoek nog niet beschikbaar) zijn weergegeven in tabel 5.8. Naast de streefwaarden en realisaties zijn hierin voor zover beschikbaar ook referentiewaarden opgenomen. Dit zijn een soort nulmetingen, waartegen de realisaties in latere jaren kunnen worden afgezet.

In de tabel is te zien dat een deel van de realisaties ontbreekt. Van de 80 mogelijke realisatiewaarden zijn er 47 gevuld, iets meer dan de helft van het totaal. Dit wordt meestal veroorzaakt doordat een indicator of kengetal gedurende de beleidsperiode is ingevoerd of beëindigd. Ook komt het voor dat een realisatie tweejaarlijks wordt gemeten of voor het jaar 2017 nog niet beschikbaar is.

Van de beschikbare realisaties zijn er 29 te relateren aan een streefwaarde. Voor 16 realisaties is de streefwaarde behaald, voor 13 realisaties niet. Gezien het feit dat het streefjaar van veel indicatoren na 2017 ligt, is dit een redelijke score. Hierbij is het van belang op te merken dat de waarde van een indicator meer zit in het langjarig kunnen monitoren en verbeteren van het behaalde resultaat, dan in het behalen van de streefwaarde. Wanneer teveel belang wordt gehecht aan de streefwaarde, kan dit leiden tot een perverse prikkel om de streefwaarde zo laag mogelijk te kiezen, zodat deze altijd gehaald wordt.

Tabel 5.8 De indicatoren kennen een groot verloop, de score t.o.v. streefwaarden is wisselend

Operationeel doel	Indicator/kengetal	Streefwaarde	Referentiewaarde	Realisatie				
				2014	2015	2016	2017	
1.	Versterking concurrentie/verduurzaming	Appreciatiescore (1-10)	K	7,7 in 2009	T	7,6	T	7,7
1.		Handelssaldo (%)	K	59% in 2009	57%	57%	B	B
1.		Export (mld euro)	K	-	82	81	86	92
1.		Duurzame investeringen (%)	30% in 2017	36% in 2013	28%	33%	34%	N
1.		Integraal duurzame stallen (%)	-	0% in 2008	11,3%	13%	13,6%	15%
1.		CO <sub>2</sub> -emissie glastuinbouw (Mton)	6,2 Mton in 2020	7,6 Mton in 2013	5,7	5,7	5,6	5,9
1.		Energie-efficiency vgi (%)	70% in 2020	100% in 2005	84%	83%	82%	80%
2.	Voedselveiligheid en kwaliteit	Consumentenvertrouwen voedsel (1-5)	K	3,3 in 2008	T	3,2	T	3,3
2.		Nalevingsniveau HACCP (%)	90% in 2018	80% in 2009	90%	89,7%	85,6	88,8%
3.	Plant- en diergezondheid	Afname antibiotica-gebruik (%)	70% t.o.v. 2009	-	58,1%	58,4%	64,4%	N
3.		Dierziektenvrije status NL (#)	-	7 in 2009	7	7	7	B
4.	Kennisontwikkeling en innovatie voor het groene domein	Klanttevredenheid (1-10)	8,0 in 2020	8,7 in 2014	L	L	8,7	8,3
4.		Kennisbenutting (%)	80% in 2020	84% in 2014	L	L	97%	97%
4.		Innoverende bedrijven (%)	10% in 2018	11,6% in 2006	17,8%	17%	17%	10%
4.		Vraagsturing groen onderzoek (%)	-	80% in 2013	95%	B	B	B
4.		Agrarische octrooi-aanvragen (%)	7,4%	-	B	B	B	B
4.		Aanvragen kwekersrecht (%)	32% Plant Breeders Index	-	B	B	B	B
5.*	Mondiale voedselzekerheid internationaal en uitvoeren Europees landbouwbeleid	Verbeterde voedingsinname (#)	10 miljoen in 2017	-	L	L	L	15,5
5.*		Toegenomen productiviteit (#)	4,5 miljoen in 2017	-	L	L	L	1,95
5.*		Landbouwgrond eco-efficiënter (ha)	3 miljoen in 2017	-	L	L	L	370.000
<b>Totaal</b>		<b>20</b>	<b>13</b>	<b>13</b>	<b>12</b>	<b>12</b>	<b>9</b>	<b>5</b>

Bron: SEO Economisch Onderzoek op basis van de Rijksbegrotingen 2014-2018.

Legenda: Groen = streefwaarde behaald;  
Rood = streefwaarde niet behaald;  
Zwart = geen streefwaarde beschikbaar;

K	=	geen streefwaarde opgenomen omdat er sprake is van een kengetal;
T	=	tweejaarlijkse meting;
B	=	beëindigd;
N	=	nog niet bekend;
L	=	later ingevoerd;
*	=	gerapporteerd in de BHOS-begroting.

### Beoordeling indicatoren en kengetallen<sup>48</sup>

Een geschikte set indicatoren voldoet idealiter aan drie vereisten:

- De indicatoren en kengetallen moeten samen zorgen voor een volledige *dekking* van het gestelde beleidsdoel. Elk aspect van het beleidsdoel heeft dus zijn eigen indicator of kengetal nodig;
- Elk van de indicatoren en kengetallen moet *effectief* zijn, wat wil zeggen dat deze een bruikbaar en representatief beeld geeft van (het deel van) het beleidsdoel dat de indicator of het kengetal moet afdekken;
- De indicator of het kengetal moet consistent worden gebruikt. Bij wisselingen van indicatoren en kengetallen is het niet mogelijk om de effecten van het beleid gedurende meerdere jaren te beoordelen.

Het doel van indicatoren en kengetallen is om een beeld te schetsen van de ontwikkeling van het beleid. Het doel is niet primair om input te leveren voor de evaluatie van beleid waarbij naar causale verbanden wordt gezocht. Indicatoren en kengetallen hebben een rol in de beleidscyclus en dienen om beleidsmakers informatie te verschaffen.

Bij het bepalen van de dekking en effectiviteit van de indicatoren en kengetallen van het landbouwbeleid, kunnen deze vergeleken worden met de gebruikte indicatoren en kengetallen in de onderliggende beleidsevaluaties. Naarmate deze meer met elkaar overeenstemmen, is het aannemelijker dat de indicatoren en kengetallen zowel dekkend als effectief zijn. Waar de indicatoren en kengetallen sterk van elkaar verschillen, roept dit vragen op over de reden van deze afwijking.

Hieronder worden per operationeel doel de dekking en effectiviteit van de indicatoren en kengetallen geanalyseerd.<sup>49</sup>

Bij *operationeel doel 1 Versterking concurrentiekracht en verduurzaming agropketens en visserij* zijn de indicatoren verdeeld over de thema's concurrentiekracht en duurzaamheid.

De twee indicatoren met betrekking tot de concurrentiekracht beperken zich tot de export. Hoewel deze indicatoren effectief zijn in het meten van de export, is duidelijk dat ze niet dekkend zijn. Er wordt niet gekeken naar de binnenlandse markt, er wordt niet gedifferentieerd naar verschillende ketens (glastuinbouw, veeteelt, visserij etc.) en er wordt niet gekeken naar de inkomenspositie van de boer. In de onderliggende evaluaties komen deze zaken wel terug in de vorm van indicatoren voor werkgelegenheid, het rendement op investeringen en de omzet per sector. Daarnaast ontbreken streefwaarden voor de exportindicatoren.

<sup>48</sup> Het verschil tussen indicatoren en kengetallen is dat voor indicatoren een streefwaarde is geformuleerd die richtinggevend is voor het beleid. Bij kengetallen staat monitoring van ontwikkelingen van relevante variabelen voor het beleid centraal.

<sup>49</sup> Voor de leesbaarheid spreekt de beleidsdoorlichting hierna van “indicatoren”. Dit kunnen ook kengetallen zijn.



Voor het thema duurzaamheid geldt iets vergelijkbaars. Hier zijn vier indicatoren beschikbaar, waarvan drie met een heldere streefwaarde (duurzame investeringen, emissies glastuinbouw, energie-efficiëntie voedingsmiddelenindustrie). Ook deze zijn echter niet dekkend. Wanneer alle streefwaarden zijn behaald, is dat geen enkele garantie voor een duurzame landbouw. Weliswaar heeft hier differentiatie plaatsgevonden naar sector, maar deze is onvolledig. De indicatoren leveren dus geen scherpe en volledige definitie van het begrip duurzaamheid binnen de context van de landbouw. De indicatoren laten zien dat er een geleidelijke verduurzaming van delen van de landbouw plaatsvindt, maar zonder duidelijk en alomvattend einddoel blijft onduidelijk of het beleid als geheel succesvol is. Idealiter is voor elke sector gedefinieerd welke invloed op de lokale omgeving en het wereldwijde klimaat acceptabel is. Hiervoor hoeft het wiel niet opnieuw uitgevonden te worden. Dergelijke indicatoren zijn zowel op nationaal als internationaal niveau beschikbaar.

Bij *operationeel doel 2 Voedselveiligheid en kwaliteit* is het beeld iets diffuser. Het consumentenvertrouwen in voedsel is relevant, maar het is de vraag in hoeverre het een effectieve maat is voor de kwaliteit van het voedsel. De begroting formuleert ook een streefwaarde voor de indicator HACCP-verplichting. Voor een veilig productieproces van voedingsmiddelen moeten alle levensmiddelenbedrijven en diervoederbedrijven beschikken over een voedselveiligheidssysteem gebaseerd op de HACCP-systematiek.<sup>50</sup> De NVWA controleert bij bedrijven onder andere de beschikbaarheid en naleving van een HACCP-systeem. Een goede score op deze indicator waarborgt dat de risico-analyse bij bedrijven van voedselveiligheidsrisico's in orde is. Het is denkbaar de indicatoren uit te breiden met een indicator of kengetal voor het daadwerkelijk niveau van voedselveiligheid, bijvoorbeeld in de vorm van aantallen incidenten per jaar, gewogen voor de aard van het incident en het aantal getroffen consumenten. Een toets op de onderliggende indicatoren is bij dit operationele doel niet goed mogelijk, omdat daarvoor geschikte evaluaties ontbreken.

Bij *operationeel doel 3 Plant- en diergezondheid* valt op dat de indicatoren alleen betrekking hebben op dieren, niet op planten. De indicatoren voor dieren zijn daarentegen wel relevant en goed meetbaar. Bij de onderliggende evaluaties wordt voor plantgezondheid het aantal onterechte goed- en afkeuringen als indicator gehanteerd. Deze indicator zou ook op het niveau van het operationele doel gebruikt kunnen worden.

*Operationeel doel 4 Kennisontwikkeling en innovatie voor het groene domein* kent relatief de meeste indicatoren. De mix van verschillende stakeholders (klanten en maatschappelijke actoren), een procesindicator (innoverende bedrijven) en meerdere resultaatindicatoren, maakt dat dit doel hoog scoort op dekking en effectiviteit. Vanaf 2014 zijn drie indicatoren geschrapt; de vraagsturing groen onderzoek, agrarische octrooiaanvragen en de aanvragen kwekersrecht (zie Tabel 5.8). Daarmee is de dekking van de indicatoren voor operationeel doel 4 kleiner geworden. De evaluaties van de beleidsonderdelen van operationeel doel 4 bevatten geen indicatoren om de resultaten van de indicatoren uit de begroting mee te vergelijken of aan te vullen.

*Operationeel doel 5 Borgen mondiale voedselzekerheid en internationaal en uitvoeren Europees landbouwbeleid* heeft drie indicatoren. Het internationale beleid bestaat naar zijn aard uit relatief bescheiden bijdragen aan mondiale doelen die Nederland niet zelfstandig kan bereiken. Daarom zijn de indicatoren van belang ter afbakening van de Nederlandse ambities. De gebruikte indicatoren

---

<sup>50</sup> HACCP is een risico-inventarisatie voor voedingsmiddelen.

vormen een dekkend en effectief geheel met heldere streefwaarden. De indicatoren in de onderliggende evaluaties stemmen goed overeen met de drie hoofdindicatoren. Het gebruik van indicatoren uit de begroting van Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking betekent wel dat de effectiviteit van het internationale beleid als geheel wordt gemeten en er daardoor geen aandacht is voor de specifieke LNV-bijdrage aan het bereiken van de beleidsdoelen. Dit zou voorkomen kunnen worden door enkele additionele indicatoren op te nemen die zich speciaal richten op de LNV-bijdrage aan het internationale beleid.

De dekking en effectiviteit van de indicatoren wisselen dus per operationeel doel. Met name op de gebieden concurrentiekracht en duurzaamheid is uitbreiding van de indicatoren nodig om de dekking te vergroten. De indicatoren voor diergezondheid moeten worden aangevuld met indicatoren voor plantgezondheid. Bij voedselveiligheid en -kwaliteit lijkt een aanscherping van de indicatoren noodzakelijk. De indicatoren voor kennis en innovatie hadden een goede dekking en effectiviteit, maar deze zijn verminderd door het schrappen van drie indicatoren. De indicatoren voor het internationale beleid hebben een goede dekking en effectiviteit, maar zijn niet LNV-specifiek.

Specifieker advies over het kiezen van nieuwe indicatoren is in dit stadium niet mogelijk. Eerst moeten de beleidsdoelen preciezer gedefinieerd worden, mede in het licht van de nieuwe LNV-visie. Het kiezen van indicatoren is zogezegd het eindpunt van de beleidsontwikkeling, niet het begin. Vooral op het gebied van concurrentiekracht en duurzaamheid suggereert de visie een belangrijke aanpassing van het beleid.

Bij concurrentiekracht lijkt er een verschuiving plaats te gaan vinden van een focus op de economische prestaties van de sector als geheel naar het functioneren van meer specifieke onderdelen van de agrosector. Ook de balans tussen economische belangen en maatschappelijke opgaven kan veranderen, waarbij maatschappelijke opgaven meer nadruk in het beleid krijgen. Dit betreft bijvoorbeeld het streven om de maatschappelijke waardering voor voedsel en de producenten in de agrosector te verbeteren. De verschuiving in focus zou gepaard kunnen gaan met het vervangen van macro-indicatoren zoals de totale export, naar micro- en mesoindicatoren zoals de inkomenspositie van boeren.

Bij duurzaamheid streeft het huidige beleid naar een graduele verduurzaming van bestaande ketens en processen. De huidige indicatoren sluiten daarop aan. De overgang naar een volledig duurzame kringlooplandbouw vraagt om een ander type indicator. Hierbij kan gedacht worden aan indicatoren die per sector aangeven in hoeverre deze voldoet aan de vereisten van duurzame kringlooplandbouw zoals de mate waarin grondstoffen worden hergebruikt. De keuze voor de indicator is afhankelijk van het niveau waarop de kringloop gesloten dient te worden: lokaal, nationaal, Europees of wereldwijd. Dit kan per agrosector verschillen wat zou betekenen dat voor elke sector een andere kringloopindicator benodigd is.

### 5.3 Toetsing beleidshypothesen

In de vorige paragrafen is gekeken naar de doeltreffendheid van het beleid voor elk van de operationele doelen op basis van de uitgevoerde evaluaties en gemeten indicatoren. Met behulp

van de resultaten uit deze analyses kunnen nu uitspraken worden gedaan over de in hoofdstuk 2 opgestelde beleidshypothesen.

In hoofdstuk 2 werd beargumenteerd dat overheidsbeleid dient om marktfalen op te lossen dat voorkomt dat de gewenste uitkomsten ‘vanzelf’ in een vrije markt tot stand komen. Verschillende typen instrumenten lossen verschillende vormen van marktfalen op. Veel beleid is bijvoorbeeld gestoeld op het tegengaan van negatieve externe effecten zoals milieuvervuiling of het bevorderen van positieve externe effecten zoals innovatie.

In hoofdstuk 2 kwamen in totaal tien typen instrumenten aan bod. Voor elk van deze instrumenten zijn een of meerdere beleidshypothesen opgesteld die een theoretische onderbouwing vormden van het gevoerde beleid. In tabel 5.9 zijn alle evaluaties gerangschikt naar het type instrument dat zij evalueren.

**Tabel 5.9 De doeltreffendheid van het beleid uitgesplitst naar instrumenttype**

Type instrument	Beschikbare evaluaties	Score doeltreffendheid	Concurrentiekracht	Consumentenbelang	Duurzaamheid
Internationale onderhandelingen en internationale wetgeving	geen	geen	X		
EU-beleid	1	2	X		
Stimuleren onderzoek	8	3,8	X	X	X
Regelgeving en normstelling	5	3,2		X	X
Toezicht en handhaving	7	3		X	X
Borgstelling	1	3		X	
Fiscale regelingen	2	3,4	X	X	X
Ketensturing	geen	geen		X	X
Educatie en voorlichting	geen	geen		X	X
Subsidies	11	3,6			X

Bron: SEO Economisch Onderzoek

Het grootste aantal evaluaties heeft betrekking op een subsidie. Ook regelgeving, toezicht en het stimuleren van onderzoek zijn instrumenten die relatief vaak geëvalueerd zijn. EU-beleid, borgstellingen en fiscale regelingen zijn slechts beperkt geëvalueerd. Voor internationale onderhandelingen en wetgeving, ketensturing en educatie en voorlichting zijn geen evaluaties beschikbaar. Voor een instrument als ketensturing ligt de oorzaak voor het ontbreken van evaluaties mogelijk in het feit dat dit instrument niet met (grote) uitgaven gepaard gaat. Voor internationale onderhandelingen geldt mogelijk hetzelfde. Voor educatie en voorlichting is dit minder waarschijnlijk.

Niet alle evaluaties zijn opgenomen in bovenstaande tabel. De categorie “programma”, bestaande uit 7 evaluaties, is niet toe te wijzen aan een van de typen instrumenten, omdat een programma over het algemeen een combinatie van verschillende instrumenten inhoudt, zoals subsidie, regelgeving en toezicht.

In de tabel is ook de gemiddelde score op het gebied van doeltreffendheid weergegeven. Deze is berekend als het ongewogen gemiddelde van de doeltreffendheidsscore van alle onderliggende evaluaties.

Wanneer een type instrument voldoende malen is geëvalueerd en de doeltreffendheid positief is beoordeeld (minimaal een 3 op de gehanteerde vijfpuntsschaal) bevestigt dit de bijbehorende beleidshypothesen. Wanneer het aantal evaluaties groot is en de doeltreffendheidsscore lager dan 3, kan de beleidshypothese worden verworpen. Wanneer het aantal evaluaties te klein is, kan de hypothese worden bevestigd noch verworpen.

Dit betekent voor de betreffende instrumenten het volgende:

- De hypothese dat internationale onderhandelingen en internationale wetgeving export bevorderen en markttoegang creëren, kan worden bevestigd noch verworpen;
- De hypothese dat EU-beleid export bevordert, marktmacht voorkomt, de visstand beschermt en voor betere toegang tot financiering zorgt, kan worden bevestigd noch verworpen;
- De hypothese dat het stimuleren van onderzoek positieve externe effecten genereert op het gebied van innovatie in de landbouw kan worden bevestigd;
- De hypothese dat regelgeving en normstelling negatieve externe effecten voorkomen op het gebied van landbouwproductie en dier- en plantgezondheid kan worden bevestigd;
- De hypothese dat toezicht en handhaving negatieve externe effecten voorkomen op het gebied van landbouwproductie en dier- en plantgezondheid kan worden bevestigd;
- De hypothese dat borgstelling asymmetrische informatie in de kapitaalmarkt tegengaat kan worden bevestigd noch verworpen;
- De hypothese dat fiscale regelingen zorgen voor lastenverlaging kan voor de meeste regelingen worden bevestigd; Het effect van de regelingen op het voorkomen van liquiditeitsproblemen is minder eenduidig;
- De hypothese dat ketensturing asymmetrische informatie tussen consument en producent helpt weg te nemen kan worden bevestigd noch verworpen;
- De hypothese dat educatie en voorlichting dierenbezitters en consumenten in staat stellen het gewenste gedrag te vertonen kan worden bevestigd noch verworpen;
- De hypothese dat subsidies de negatieve externe effecten van milieuvervuiling helpen te voorkomen kan worden bevestigd.

De kernhypothese van het agrobeleid kan daarmee gedeeltelijk bevestigd worden. Deze hypothese is: “Er zijn positieve en negatieve maatschappelijke effecten verbonden aan het agro- en voedselsysteem, die vragen om een vorm van overheidsinterventie, vanwege markt- en systeemfalen. De maatschappelijke baten van overheidsingrijpen hierbij zijn groter dan de maatschappelijke kosten.”

Belangrijke onderdelen van de kernhypothese betreffen de positieve en negatieve externe effecten, die op basis van de evaluaties bevestigd kunnen worden. De claim dat de maatschappelijke baten van overheidsbeleid groter zijn dan de maatschappelijke kosten kan niet bevestigd worden. Dit vraagt nader onderzoek naar de aard en omvang van de maatschappelijke baten en kosten, begrippen die verder reiken dan de effectiviteit van het agrobeleid. De beschikbare beleidsevaluaties doen geen uitspraken over de omvang van de maatschappelijke baten en kosten van het agrobeleid. Daarvoor zou onder meer de maatschappelijke waardering van de effecten van het beleid zoals

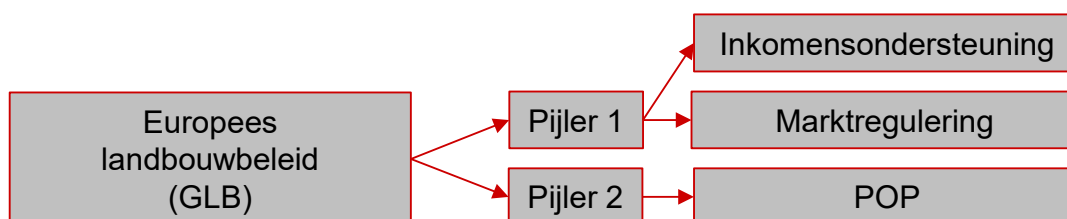
beter dierenwelzijn of een verlaging van schadelijke emissies gemonetariseerd moeten worden. Dit is specialistisch onderzoek dat strikt genomen niet nodig is voor het uitvoeren van goed effectonderzoek, maar wel een betere invulling kan geven aan de beoordeling van doelmatigheid.

## 5.4 Europees landbouwbeleid

De beleidsdoorlichting beoordeelt niet het Europees beleid als eigenstandig beleid, omdat de besluitvorming hiervoor op Europees niveau plaatsvindt. Wel heeft het Europees landbouwbeleid een grote invloed op het nationaal landbouwbeleid. De beleidsdoorlichting beoordeelt in dit hoofdstuk of de nationale doelen en de uitvoering van het Europese beleid door Nederland aansluiten bij de Europese doelstellingen.

Het GLB bestaat uit twee pijlers. Onder de eerste pijler valt de inkomensondersteuning van boeren en de markt- en prijsregulering. Onder pijler 2 valt het plattelandontwikkelingsprogramma (POP). Met deze twee pijlers streeft de Europese Commissie naar een landbouwsysteem dat op duurzame wijze voldoende voedsel produceert tegen een redelijke prijs voor consumenten en met een redelijk inkomen voor boeren.

Figuur 5.1 Het gemeenschappelijk landbouwbeleid bestaat uit twee pijlers.



Bron: SEO Economisch Onderzoek

Het Europese landbouwbeleid maakt formeel geen deel uit van de beleidsdoorlichting. Delen van het Europese landbouwbeleid komen echter wel terug in de evaluaties die in de doorlichting zijn gebruikt en in de interviews die in het kader van de doorlichting zijn afgenomen.

- *Inkomensondersteuning.* Als onderdeel van het gemeenschappelijk landbouwbeleid krijgen boeren directe inkomensondersteuning. Het implementeren van vergroenings- en duurzaamheidsmaatregelen is een voorwaarde voor het verkrijgen van de inkomensondersteuning. Daarnaast is voor boeren onder de 41 jaar extra subsidie beschikbaar. Onderzoek van Alterra Wageningen (2017) concludeert dat er weinig sprake is van verandering in de landbouwpraktijk op bedrijven die inkomensondersteuning krijgen. De maatregel gewasdiversificatie wordt met name genoemd als weinig effectief bij het bevorderen van de biodiversiteit in Nederland.

Andere bronnen plaatsen vraagtekens bij de verdeling van de inkomensvoetstukken. Op dit moment ontvangt 81 procent van de boeren 20 procent van de toeslagen.<sup>51</sup> Dit roept de vraag op of de toeslagen volgens de huidige werkwijze terecht komen bij de bedrijven waar ze nodig zijn voor een redelijk inkomen. Volgens sommige geïnterviewden is de koppeling van subsidies aan de hoeveelheid grond achterhaald. Zij plaatsen hier als alternatief tegenover dat het voor

<sup>51</sup> Zie: <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2018/03/01/verdeling-van-de-toeslagen-van-de-eerste-pijler-van-het-glb-over-landbouwbedrijven-in-de-eu>

boeren voordeliger zou zijn als de overheid hen zou beschermen tegen exogene risico's en tegen marktmacht van inkopende partijen.

- *Marktregulering* heeft als doel om het risico voor kwetsbare landbouwmarkten te beperken. Zo beschermt de EU boeren tegen crises door een reserve aan te houden, extreem lage marktprijzen voor landbouwproducten bij het plotseling wegvallen van de vraag vanuit de markt en samenwerking tussen telersverenigingen van groente en fruit. Geïnterviewden stellen dat het Europese beleid en de Nederlandse uitvoering hiervan doeltreffend zijn geweest. Er zijn echter geen evaluaties die dit beeld bevestigen.
- *Plattelandsontwikkelingsprogramma*. Berenschot (2018) stelt dat de subsidieregelingen IMM (investeren in milieuvriendelijke maatregelen) en IRE (investeren in energiebesparing) zeer doeltreffend zijn. De bijdrage van de subsidieregelingen aan de POP2-doelstelling was bijna tien procent. Daarnaast stelt zij dat de regelingen Praktijknetwerken, Jonge landbouwers, Samenwerking bij innovaties, Schoon en zuinig en FAB-randen een positief effect hadden. De subsidieregeling Gecombineerde luchtwassers en de tweede fase van de Fijnstofregeling hebben volgens Berenschot daarentegen geen significant effect gehad op het financieel rendement van de deelnemende bedrijven.

In het algemeen kan worden gesteld dat de doelen van het Nederlandse en het Europese landbouwbeleid goed overeenkomen. Beide streven naar een duurzame manier van produceren, een redelijk inkomen voor boeren en voedselzekerheid voor de consument. Er is dan ook geen inherente spanning tussen Europees en nationaal landbouwbeleid.

Knelpunten treden vooral op in de uitvoering van het Europese beleid. Uit interviews en rondetafelgesprekken komt naar voren dat er nationale en Europese regelingen naast elkaar bestaan die niet op elkaar zijn afgestemd. Daarnaast brengen Europese regelingen een hoge toezichtslast met zich mee voor uitvoeringsinstanties en daarmee hoge administratieve lasten voor boeren. De strenge controles op Europese regelingen zorgen daarnaast voor een risico dat ontvangen steun terugbetaald moet worden, omdat niet aan alle regels is voldaan. Dit maakt boeren huiverig om aan regelingen deel te nemen en ook voor de Nederlandse overheid is dit reden om beperkt gebruik te maken van Europese fondsen.

## 5.5 Rondetafelgesprekken

Om de bevindingen uit het syntheseonderzoek te toetsen op herkenbaarheid en verder te verrijken met aanvullende inzichten en aanbevelingen hebben er drie rondetafelgesprekken plaatsgevonden bij het ministerie van LNV. De rondetafelgesprekken geven een indicatief beeld van de zorgen die in de sector leven over zowel het huidig beleid als het toekomstig beleid. Om het volledige bereik van het onderzoek te dekken stond bij iedere bijeenkomst een ander thema centraal, te weten concurrentiekracht, duurzaamheid en het consumentenperspectief.

Tabel 5.10 bevat een overzicht van de rondetafelgesprekken. Bij elk van de bijeenkomsten is gestreefd naar een zo goed mogelijke afspiegeling van betrokken partijen, zoals brancheverenigingen, ondernemers, milieuorganisaties en uitvoeringsinstanties. De meningen van de aanwezige partijen leveren voorbeelden en meningen over de effecten van het beleid.

Dit hoofdstuk brengt de gemeenschappelijke opmerkingen uit de drie bijeenkomsten bij elkaar. Deze opmerkingen sluiten aan bij het doel van deze beleidsdoorlichting, de evaluatie van de doeltreffendheid en doelmatigheid van het gevoerde beleid in de periode 2014–2018. De gesprekken gingen in de praktijk ook vaak over de toekomst van het agrobielid. Een volledig verslag van de bijeenkomsten is opgenomen in bijlage C.

**Tabel 5.10** In drie bijeenkomsten zijn 25 mensen bevroegd over het agrobielid

Datum	Thema	Aantal genodigden	Aantal aanwezigen
7 maart 2019	Concurrentiekracht	20	7
14 maart 2019	Duurzaamheid	18	10
28 maart 2019	Consumentenperspectief	17	8

Bron: SEO Economisch Onderzoek

### 1. Complex aan regelgeving

Veel ondernemers hebben moeite met het complex aan regelgeving. In de praktijk ervaren ondernemers: (i) tegenstrijdige regelgeving, (ii) weinig cohesie tussen verschillende regelingen, (iii) regelgeving die innovatie tegenwerkt, (iv) regels die niet bijdragen aan het behalen van de beoogde doelstellingen en (v) complexe regelgeving vanuit Europa. Daarnaast is het voor ondernemers soms onduidelijk wat hun rechten en plichten zijn.

### 2. Spanning tussen beleidsdoelen

Bijna alle stakeholders benoemen het belang van integraal en éénvoudig beleid. Hierbij is een integrale blik vanuit diverse beleidsterreinen vereist bij zowel beleidsmakers als ondernemers. De inherente spanning tussen beleidsdoelen leidt in de praktijk volgens sommige aanwezigen tot frictie tussen beleidsinstrumenten.

### 3. De kennisbasis staat onder druk

Over het algemeen zijn de stakeholders het erover eens dat de kennisbasisfunctie de afgelopen jaren steeds meer onder druk is komen te staan. Ze wijzen op het wegvallen van de FES-middelen voor kennis en innovatie, het afschaffen van de productschappen en de verzwakte positie van brancheorganisaties en andere collectieven. Daarnaast geven meerdere stakeholders aan dat zij op onderzoeksgebied graag alternatieven zouden willen hebben voor Wageningen Research. Een bredere kennisbasis kan tot voordeel strekken van de sector als geheel.

### 4. De nieuwe LNV-visie vraagt om nadere uitwerking en invulling

Ondernemers hebben vragen over de invulling van de nieuwe LNV-visie. Heeft de consument een rol binnen de kringlooptlandbouw? Op welk niveau sluiten we de ketens? Dit kan op het niveau van wereldmarkten, maar ook op het niveau van regionale ketens. Voor de invulling van de visie is het belangrijk duidelijk te zijn over de reikwijdte van het begrip kringloop in geografische zin en of dit tussen de diverse agrosectoren kan verschillen. Daarnaast is de vraag gesteld of duurzaam en gezond de belangrijkste aspecten van landbouw en voedsel zijn of dat de prijs ook een prominente rol zal moeten spelen. Dit laatste aspect is van belang voor de betaalbaarheid van voedsel. Enkele stakeholders wijzen erop dat deze onduidelijkheid ten koste gaat van investeringen door ondernemers. Zij wijzen op het knelpunt dat consumenten nog onvoldoende betalingsbereidheid hebben voor duurzame producten. Het gevolg daarvan is dat ondernemers hun investeringen niet kunnen terugverdienen zonder ondersteuning vanuit de overheid. Ook vreest men soms de concurrentie

van import uit landen van buiten de EU waar de regels omtrent duurzaamheid en kwaliteit mogelijk anders zijn vormgegeven.

### 5. Regionaal of landelijk beleid?

Volgens stakeholders krijgt de provincie een steeds belangrijkere rol. Dit brengt het beleid dichterbij de bedrijfsvloer en opent mogelijkheden voor investeringen in bijvoorbeeld duurzaamheid. Het nadeel is dat bedrijven die landelijk opereren soms met meerdere provincies om tafel moeten en het niet volledig duidelijk is wat de koers van het agrobeleid is, omdat dit regionaal wordt ingevuld. Deze stakeholders stellen dat er meer afstemming gevraagd wordt tussen regionaal, landelijk en internationaal beleid.

## 5.6 Conclusies

De analyses van dit hoofdstuk dragen bij aan de beantwoording van de volgende RPE-vragen:

*e. De doeltreffendheid en de doelmatigheid van het gevoerde beleid en de samenhang met kabinetsdoelstellingen*

11. Zijn de doelen van het beleid gerealiseerd?
12. Hoe doeltreffend is het beleid geweest? Zijn er positieve en/of negatieve neveneffecten?
13. Hoe doelmatig is het beleid geweest?

De conclusie van deze beleidsdoorlichting is dat het agrobeleid gemiddeld genomen voldoende effectief is geweest tussen 2014 en 2018. Het gevoerde beleid is voor de meeste doelen in voldoende mate geëvalueerd en laat zien dat gemiddeld genomen de effectiviteit van het ingezette beleid voldoende is. Daarbij is in ogenschouw genomen dat de wisselwerking tussen de beleidsvelden geen negatief effect heeft op de resultaten van het beleid.

Op basis van de individuele beleidsevaluaties komt het volgende beeld naar voren met betrekking tot de operationele doelen van het landbouwbeleid:

- Het gevoerde beleid in het kader van operationeel doel 1, het versterken van de concurrentiekracht en de verduurzaming van agroketens en visserij, is doeltreffend. Over de doelmatigheid van het beleid is te weinig bekend. De bewijskracht van de evaluaties is hoog, evenals de dekking van het beleid;
- Het gevoerde beleid in het kader van operationeel doel 2, voedselveiligheid en -kwaliteit, is de afgelopen jaren verbeterd, maar bevindt zich nog niet op het gewenste niveau. De verbeteringen hebben plaatsgevonden tegen de achtergrond van de noodzaak kostenbesparingen in de organisatie van de NVWA door te voeren. Omdat voor de NVWA geen evaluaties beschikbaar zijn, is de bewijskracht van de conclusies laag. De conclusies over doeltreffendheid en doelmatigheid zijn gebaseerd op aanvullend materiaal. Veruit het grootste deel van de uitgaven voor operationeel doel 2 gaat naar de NVWA. Vanuit financieel oogpunt heeft het functioneren van deze organisatie daarom een zwaar gewicht in de beoordeling van de doeltreffendheid en doelmatigheid van beleid voor deze doelstelling. Hierdoor zijn kleinere uitgaven voor voedselveiligheid en -kwaliteit beperkt meegenomen in de doeltreffendheid van het beleid gericht op dit operationele doel. De uitkomsten zeggen dus weinig over de effectiviteit van die kleinere uitgaven;



- Het gevoerde beleid in het kader van operationeel doel 3, plant- en diergezondheid, is redelijk doeltreffend en doelmatig, maar er is ruimte voor verbetering. Hetzelfde geldt voor de bewijskracht van de evaluaties. De dekking van de evaluaties is hoog;
- Het gevoerde beleid in het kader van operationeel doel 4, kennisontwikkeling en innovatie ten behoeve van het groene domein, is doeltreffend en doelmatig. De doeltreffendheid en doelmatigheid van de kennisbasis en het kennisbeleid staan echter onder druk vanwege de bezuinigingen in de afgelopen jaren. De bewijskracht van de evaluaties is matig, maar de dekking is zeer hoog;
- Het gevoerde beleid in het kader van operationeel doel 5, borgen mondiale voedselzekerheid en internationaal en uitvoeren Europees landbouwbeleid, is redelijk doeltreffend en doelmatig. De dekking van de evaluaties is, exclusief het apurement, redelijk. De bewijskracht is wisselend.

Uit een analyse van de gehanteerde indicatoren in de rijksbegroting komt naar voren dat deze op dit moment beperkt bruikbaar zijn als graadmeter van het beleid. Dit heeft twee hoofdoorzaken:

- De dekking en effectiviteit van de gekozen indicatoren is onvoldoende. Met name voor de doelen concurrentiekracht en duurzaamheid is uitbreiding van de indicatoren nodig om de dekking te vergroten;
- Een aanzienlijk deel van de indicatoren is in de loop van de beleidsperiode beëindigd of nieuw ingevoerd. Daardoor is het aantal gemeten realisaties beperkt.

Het ministerie kan een herziening en uitbreiding van de indicatorenset overwegen. De keus voor specifieke indicatoren moet in samenhang worden bekeken met een verdere uitwerking van de nieuwe LNV-visie.

De beleidshypothesen met betrekking tot de effectiviteit van beleidsinstrumenten om marktfalen op te lossen kunnen ten dele worden bevestigd. Het aanwezige bewijsmateriaal maakt het aannemelijk dat:

- Het stimuleren van onderzoek positieve externe effecten genereert op het gebied van innovatie in de landbouw;
- Regelgeving en normstelling negatieve externe effecten voorkomen op het gebied van landbouwproductie en dier- en plantgezondheid;
- Toezicht en handhaving negatieve externe effecten voorkomen op het gebied van landbouwproductie en dier- en plantgezondheid;
- Subsidies de negatieve externe effecten van milieuvervuiling helpen te voorkomen.

Voor de overige hypothesen is onvoldoende bewijsmateriaal beschikbaar om deze te bevestigen of te verwerpen.

De doelen van het Europese en het Nederlandse landbouwbeleid sluiten goed op elkaar aan en zorgen niet voor inherente spanning of tegenstellingen. Er is nog wel veel winst te boeken in de uitvoering van het beleid. Het aantal regelingen is groot en de inhoud van de regelingen is vaak complex. Bij ontwerp en uitvoering van de regelingen wordt vaak onvoldoende rekening gehouden met de interactie en samenhang met andere regelingen.

De rondetafelgesprekken geven een indicatief beeld van de zorgen die in de sector leven. De belangrijkste punten die hieruit naar voren komen zijn:

- Sommige ondernemers hebben moeite met het complex aan regelgeving;

- Er is een grote behoefte aan integraal en éénvoudig beleid. De spanning tussen beleidsdoelen zorgt voor frictie tussen beleidsinstrumenten;
- De kennisbasis staat onder druk, wat nadelige gevolgen heeft voor de sector;
- De nieuwe LNV-visie roept vragen op. Er is behoefte aan een verdere uitwerking;
- Er vindt een verschuiving plaats van landelijk naar regionaal beleid. Dit heeft voor- en nadelen.

## 6 Conclusies en aanbevelingen

*De beleidsdoorlichting agrobeleid beoordeelt de doeltreffendheid en doelmatigheid van het agrobeleid van 2014 tot en met 2018. De conclusie is dat het beleid gemiddeld genomen voldoende effectief is geweest. De doelmatigheid is in circa de helft van de beschikbare evaluaties niet onderzocht. Uitspraken over dit aspect van het agrobeleid in het algemeen kunnen derhalve niet worden onderbouwd.*

SEO beantwoordt in dit hoofdstuk de RPE-vragen die centraal staan in deze beleidsdoorlichting. De beantwoording gebeurt op basis van de inzichten uit de vorige hoofdstukken (Hoofdstuk 6.1). Daarnaast komen de antwoorden op de twee aanvullende vragen aan bod zoals de lessen voor toekomstig beleid (Hoofdstuk 6.2). Tenslotte verwoordt SEO in Hoofdstuk 6.3 de conclusies van de besparings- en intensiveringsvariant, die door het ministerie van LNV zelf zijn opgesteld.

### 6.1 Beantwoording RPE-vragen

1. Welk(e) artikel(en) (onderdeel of onderdelen) wordt of worden behandeld in de beleidsdoorlichting?

De beleidsdoorlichting van het agrobeleid richt zich op begrotingsartikel 11 van de rijksbegroting. In de periode 2014-2018 was dit beleid begrotingsartikel 16 respectievelijk 6 van de begroting van het ministerie van Economische Zaken.

De minister van LNV heeft in een brief aan de Tweede Kamer over de onderzoeksopzet van de beleidsdoorlichting aangekondigd dat een deel van de begrotingsuitgaven niet meegenomen wordt in deze beleidsdoorlichting.<sup>52</sup> Het betreft de volgende onderdelen:

- 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 beleidsdoorlichting beoordeelt wel of de nationale doelen en de uitvoering van het Europees beleid in voldoende mate bijdraagt aan de Europese doelstellingen;
- Het beleid op het gebied van natuur en biodiversiteit valt onder begrotingsartikel 8 en maakt geen deel uit van deze beleidsdoorlichting;

Voor de afbakening van de beleidsdoorlichting is verder van belang dat het agrobeleid raakvlakken heeft met de beleidsvelden van diverse andere ministeries. Dit betreft:

- Concurrentievermogen en exportbevordering: het ministerie van Economische Zaken en Klimaat respectievelijk het ministerie van Buitenlandse Zaken;
- Duurzaamheid: het ministerie van Economische Zaken en Klimaat als het gaat om de klimaatdoelstellingen en het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat voor de luchtkwaliteit en het waterbeleid;

---

<sup>52</sup> Kamerstuk 31104 nr. 4, 12 juni 2018.

- Voedselbeleid is een gedeelde agenda van het ministerie van LNV en het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport. Voedselveiligheid staat bij beide departementen centraal. VWS vanuit de bescherming van de volksgezondheid, LNV als onderdeel van de ‘licence to produce’ van de gehele keten;
- 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). De directie Internationaal Onderzoek en beleidsevaluatie (IOB) van het ministerie van Buitenlandse Zaken heeft eerder een beleidsdoorlichting uitgevoerd op artikel 2.1: toename voedselzekerheid uit de BHOS-begroting. De uitkomsten hiervan zijn wel meegenomen in deze beleidsdoorlichting agrobeleid.

Deze beleidsdoorlichting heeft alleen betrekking op het door het ministerie van LNV gevoerde beleid. De effectiviteit van het handelsbeleid, voedselbeleid en duurzaamheidsbeleid als geheel wordt mede bepaald door het beleid van andere ministeries en kan dus niet enkel op grond van deze beleidsdoorlichting van het agrobeleid worden vastgesteld.

2. Indien van toepassing: wanneer worden/zijn de andere artikelonderdelen doorgelicht?

Deze vraag is niet van toepassing.

3. Wat was de aanleiding voor het beleid? Is deze aanleiding nog actueel?

De aanleiding voor het beleid verschilt per operationele doelstelling. Het agrobeleid heeft allereerst een belangrijke historische component gericht op de concurrentiepositie van de agrosector en de ondersteuning van het inkomen van ondernemers in de sector. De voedselzekerheid was daarbij een drijfveer voor het beleid vanwege de onafhankelijkheid van de levering van andere landen. Kennis en innovatie hebben Nederland een leidende positie gegeven in mondiale agroketens. Dit is mede reden waarom kennis en innovatie in het huidige agrobeleid een centrale plaats innemen. Het ministerie ziet kennis en innovatie als een doorsnijdend thema voor alle operationele doelstellingen.

Maatschappelijke vraagstukken komen nadrukkelijker op het pad van de agrosector en betreffen onder meer duurzaamheid, voedselveiligheid en plant- en diergezondheid. Deze onderwerpen zijn mede daarom verankerd in de operationele doelstellingen van het beleid, die in de periode voor de deze beleidsdoorlichting (2014-2018) niet zijn veranderd.

De balans tussen economische belangen en maatschappelijke opgaven is een belangrijke drijfveer voor het beleid. Het ministerie van LNV heeft in september 2018 een nieuwe visie op het agrobeleid gepubliceerd in reactie op diverse ontwikkelingen zoals:

- De agrosector is economisch kwetsbaar. Dit blijkt uit grote fluctuaties in de inkomens van boeren en tuinders en grote inkomensverschillen tussen en binnen de sectoren. Sommige boeren verdienen naar Nederlandse maatstaven een relatief laag inkomen en hebben een laag rendement op eigen vermogen;

- De verstedelijking zorgt voor een groeiende afstand tussen boeren en burgers. De laatsten weten weinig meer over de herkomst van hun voedsel. Bijgevolg voelen boeren, tuinders en vissers zich niet altijd gewaardeerd;
- Kostenverlaging en productieverhoging veroorzaken negatieve effecten in de leefomgeving. Biodiversiteit, milieu en de aantrekkelijkheid van het landschap staan onder druk;
- Samenwerking in de agroketens is nog onvoldoende. Dit komt doordat afzonderlijke partijen onvoldoende kijken naar de keten als geheel. Maar ook de regelgeving is vooral gericht op delen van het systeem. Daardoor blijven verkwistingen en inefficiënties in stand.

De LNV-visie formuleert een nieuw perspectief als reactie op deze maatschappelijke ontwikkelingen. De inzet van de visie is om kringlopen van grondstoffen en hulpbronnen in 2030 op een zo laag mogelijk – nationaal of internationaal – niveau te sluiten en Nederland koploper te maken in de kringlooplandbouw.

#### 4. Wat is de verantwoordelijkheid van de rijksoverheid?

De verantwoordelijkheid van de Rijksoverheid in het agrobeleid strekt zich uit over de vijf operationale doelstellingen:

- het behoud en versterken van concurrentievermogen en de duurzaamheid van de agrosector;
- het borgen van voedselveiligheid en voedselkwaliteit;
- het bevorderen van plant- en diergezondheid;
- het bevorderen van kennisontwikkeling en innovatie;
- het borgen van mondiale voedselzekerheid en internationaal en uitvoeren Europees landbouwbeleid.

De beleidstheorie onderzoekt onder meer de legitimatie van het overheidsbeleid op deze onderdelen van het beleid. Deze legitimatie hangt samen met:

- Het bestaan van positieve en negatieve externe effecten in de productie. Bij de positieve externe effecten zijn de voordelen van kennis en innovatie het belangrijkste effect. Bij de negatieve externe effecten spelen meerdere effecten een rol zoals het risico van besmetting bij plant- en dierziekten en het effect van de agroproductie op de leefomgeving (water, lucht en bodem) via emissies of uitstoot van onder meer CO<sub>2</sub>, stikstofoxiden en fijnstof;
- Asymmetrische informatie kan een goede werking van de agrosector verhinderen. Dit speelt onder meer op de kapitaalmarkt waardoor ondernemers in de agrosector onvoldoende toegang hebben tot financiering. Ook de verhouding tussen producent en consument kan beïnvloed worden doordat de herkomst en kwaliteit van de producten voor consument onvoldoende transparant is;
- Marktmacht kan de vrije mededinging op agromarkten verstoren en de welvaart schaden. Dit vraagt om regels voor de marktordening, vooral op interstatelijk niveau, maar kan ook betrekking hebben op de verhouding tussen partijen verticaal in de ketens van de agrosector.

Naast de economisch georiënteerde legitimatie van de overheidsrol in de agrosector staan diverse maatschappelijke opgaven centraal. Deze betreffen onder meer de inkomenspositie van ondernemers in de agrosector en de maatschappelijke vragen op het vlak van voedselveiligheid en -kwaliteit, plantgezondheid, en dierenwelzijn en -gezondheid. Van belang voor het agrobeleid is

de balans tussen de economische belangen en de genoemde maatschappelijke opgaven om de ‘license to operate’ van de agrosector te beschermen.

5. Wat is de aard en samenhang van de ingezette instrumenten?

Het agrobielid valt uiteen in diverse operationele doelstellingen die een sterke samenhang kennen. Deze samenhang komt duidelijk naar voren in de centrale rol voor kennis en innovatie, die aangrijpt op alle overige doelstellingen zoals concurrentievermogen, duurzaamheid, voedselzekerheid en plant- en diergezondheid. Ook de sterke samenhang tussen de waarborgen voor plant- en diergezondheid en het concurrentievermogen van de sector is opvallend. Zonder deze waarborgen staat de markttoegang voor Nederlandse producten in andere landen onder druk. Ook het samengaan van duurzaamheid en een bedrijfseconomisch gezonde sector kunnen samengaan, als de consument in binnen- en buitenland voldoende betalingsbereidheid heeft voor duurzame producten.

Het IBO (2014) was kritisch op het ontbreken van een integrale visie op het agrobielid. Ook voor de periode 2014-2018 was de algemene doelstelling van het agrobielid naar het oordeel van SEO in feite een optelsom van de operationele doelstellingen. Er is behoefte aan een overkoepelende visie. In september 2018 heeft het ministerie van LNV de nieuwe LNV-visie *Landbouw, natuur en voedsel: Waardevol en verbonden* gepubliceerd. Deze visie stelt de kringlooplandbouw centraal.

De beleidsmix van het agrobielid kent een logische indeling, die wordt verklaard door de inbedding van het nationale beleid in het Europese beleid en de aard van de doelstellingen van het agrobielid. De beleidsonderdelen gericht op de doelstellingen “concurrentievermogen” en “verduurzaming” zijn deels gefragmenteerd door de specifieke vormgeving van subsidies en andere regelingen. Een meer generieke aanpak kan schaalvoordelen opleveren en voorkomt mogelijke overlap. De beschikbare evaluaties voor deze beleidsdoorlichting bevatten overigens geen indicaties dat overlap van subsidies en regelingen in de praktijk een probleem vormt.

6. Met welke uitgaven gaat het beleid gepaard, inclusief kosten op andere terreinen of voor andere partijen?

Tabel 6.1 vat de uitgaven en inkomsten van het agrobielid samen. De totale uitgaven zijn tussen 2014 en 2017 met circa 20 procent gekrompen. Middels extra uitgaven in 2018 is een deel van de bezuiniging gecompenseerd. In Tabel 6.2 zijn de uitgaven uitgesplitst naar de operationele doelstellingen. Een ander kenmerk van de begroting is het gebrek aan flexibiliteit. Circa 96 procent van de uitgaven ligt voorafgaand aan het begrotingsjaar vast door wettelijke of meerjarige verplichtingen. Dit beperkt de mogelijkheid om via de uitgaven snel te kunnen insprijgen op veranderingen in de beleidsomgeving. Enkele fiscale regelingen op agrotterreinen vullen het beleid aan. Deze regelingen zijn voor het ministerie van LNV extracomptabel.

Tabel 6.1 Overzicht uitgaven per beleidinstrument op begrotingsartikel 6 (in duizenden euro's)

Beleidsonderdelen	2014	2015	2016	2017	2018
Agrarisch ondernemerschap (subsidies)	8,824	9,496	4,972	5,695	5,821
Agrarisch ondernemerschap opdrachten	2,547	2,849	1,728	2,113	1,227
Duurzame veehouderij (subsidies)	6,256	14,088	10,702	16,465	2,883
Duurzame veehouderij (Opdrachten)	3,407	5,042	4,044	2,896	2,333
Kennisontwikkeling en innovatie (subsidies)	94,024	86,327	76,419	68,466	90,694
Kennisontwikkeling en innovatie (Opdrachten)	15,386	14,163	9,585	12,303	10,817
Plantaardige productie (subsidies)	12,724	9,562	9,917	7,496	8,927
Plantaardige productie (Opdrachten)	5,334	1,057	1,462	1,416	3,275
Visserij (subsidies)	5,416	1,212	2,304	1,207	1,729
Visserij (Opdrachten)	1,388	3,398	1,683	1,243	271
Plantgezondheid (Opdrachten)	1,605	1,758	1,666	1,360	4,103
Diergezondheid en dierenwelzijn (Opdrachten)	13,918	11,412	9,301	6,680	7,482
Integraal Voedselbeleid (Opdrachten)	8,872	6,380	7,703	6,865	7,456
Voedselzekerheid en internationaal en Europees landbouwbeleid (Opdrachten)	4,382	1,741	4,695	11,139	2,413
Apurement <sup>53</sup>	35.247	11.799	65.329	8.312	0
Storting begrotingsreserve (subsidies)	2,511	8,542	1,425	7,800	3,333
Garanties	27,191	33,862	6,652	2,682	3,904
Bijdragen aan ZBO / RWT	105,610	82,746	78,720	79,327	95,562
Bijdragen Baten-Lastendiensten	278,193	299,561	310,202	336,754	371,804
Bijdragen aan (internationale) organisaties	13,792	24,583	22,294	31,236	12,720
Storting begrotingsreserve (subsidies)	2,511	8,542	1,425	7,800	3,333
<b>Totale uitgaven begrotingsartikel</b>	<b>660.124</b>	<b>667.686</b>	<b>642.217</b>	<b>614.513</b>	<b>650.161</b>
<b>Totale ontvangsten</b>	<b>357.416</b>	<b>123.539</b>	<b>136.431</b>	<b>110.457</b>	<b>67.271</b>

Bron: Jaarverslag 2017 aangevuld met Gerealiseerde uitgaven (LNV, 2014 - 2018)

Tabel 6.2 Uitsplitsing LNV uitgaven naar operationeel doel (in duizenden euro's)

Operationeel doel	2014	2015	2016	2017	2018
1. Versterking concurrentiekracht & verduurzaming agroketens en visserij	236.939	256.001	205.154	224.818	223,573
2. Borgen voedselveiligheid en kwaliteit	139.612	148.209	161.051	170.764	192,134
3. Plant- en diergezondheid	21.460	29.985	25.172	33.041	18,828
4. Kennisontwikkeling en innovatie ten behoeve van groene domein	186.751	175.711	161.236	155.212	193,013
5. Borgen voedselzekerheid en internationaal landbouwbeleid	75.362	57.780	89.604	30.678	22,613
<b>Totale uitgaven begrotingsartikel</b>	<b>660.124</b>	<b>667.686</b>	<b>642.217</b>	<b>614.513</b>	<b>650.161</b>

Bron: Gerealiseerde uitgaven (LNV, 2014 - 2018) bewerking door SEO Economisch Onderzoek (2019)

<sup>53</sup> Apurement is een begrotingsreserve die is gevormd om financiële correcties op te kunnen vangen die de Europese Commissie zou kunnen opleggen.

7. Wat is de onderbouwing van de uitgaven? Hoe zijn deze te relateren aan de componenten volume/gebruik en aan prijzen/tarieven?

De uitgaven zijn gekoppeld aan de diverse beleidsonderdelen. Een groot deel van de uitgaven betreft de bijdragen aan de agentschappen RVO en NVWA. Dit betreft ongeveer 50 procent van het totale budget. Een meer specifieke verantwoording van deze uitgaven is opgenomen in de jaarverslagen van de agentschappen en betreft de kosten voor de uitvoering van regelingen (nationaal en Europees) en taken in het kader van toezicht, inspectie en handhaving.

Een tweede belangrijk deel van de uitgaven is de post waaruit onderzoek door Wageningen Research wordt bekostigd. Deze uitgaven zijn voor het uitvoeren van wettelijke onderzoekstaken, het onderhouden van de kennisbasis op agrotrein, het missiegedreven topsectorenbeleid en het beleidsondersteunend onderzoek. Dit deel van de begroting is tussen 2014 en 2017 met twintig procent verlaagd. Dit heeft gevolgen gehad voor het volume van het onderzoek dat met deze uitgaven is bekostigd. In 2018 is de terugval gecompenseerd door extra uitgaven voor kennis en innovatie.

De onderbouwing van de overige uitgaven is gerelateerd aan de specifieke beleidsonderdelen die hiermee gemoeid zijn. Dit zijn vooral uitgaven die vallen onder het operationele doel versterking concurrentievermogen en verduurzaming. Dit betreft relatief een groot aantal uitgaven op specifieke onderdelen, die echter in verhouding een beperkt budgetair beslag kennen.

De totale ontvangsten zijn tussen 2014 en 2018 zeer sterk gedaald door de verplaatsing van de invoerheffingen voor landbouwproducten van begrotingsartikel 6 naar de begroting van het ministerie van Financiën in 2015. Andere wijzigingen in de ontvangsten lijken vooral een volumecomponent te hebben doordat bijvoorbeeld het aantal overtredingen toeneemt of meer ondernemers een vergunning aanvragen waarvoor leges verschuldigd zijn. De exacte impact van de wijzigingen in de volume- en prijscomponent van de ontvangsten is niet bekend.

8. *Welke evaluaties (met bronvermelding) zijn uitgevoerd, op welke manier is het beleid geëvalueerd en om welke redenen?*

Gedurende de periode van de beleidsdoorlichting zijn in opdracht van het ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit 42 beleidsevaluaties uitgevoerd. Deze zijn beschreven in tabel 3.1. Hoofdstuk 4 gaat dieper in op de gehanteerde evaluatiemethoden. De keuze voor de diverse gehanteerde evaluatiemethoden verschilt per evaluatie en was niet gebaseerd op een uniform afwegingskader. Wel is herkenbaar dat het rapport van de Commissie Theeuwes *Durf te meten* als leidraad voor de beleidsevaluaties is gebruikt. Bij circa 10 procent van de evaluaties is een methode gebruikt die voldoet aan de wetenschappelijke causale effectmeting conform het rapport *Durf te meten*.

9. *Welke beleidsonderdelen zijn (nog) niet geëvalueerd? Inclusief uitleg over de mogelijkheid en onmogelijkheid om de doeltreffendheid en de doelmatigheid van het beleid in de toekomst te evalueren.*

In hoofdstuk 2 zijn 81 verschillende beleidsinstrumenten geïdentificeerd. Hiervan is meer dan de helft (52) geëvalueerd of meegenomen als ingevulde witte vlek. Een totaaloverzicht van de wel en



niet geëvalueerde instrumenten is opgenomen in bijlage A. De overige instrumenten zijn om verschillende redenen niet geëvalueerd:

- Een deel van de instrumenten op de begroting betreft “uitfinancieringen” en is al eerder (voor 2014) geëvalueerd. Dit zijn doorwerkingen van beleid dat ooit is gevoerd. Het beleid is echter in een eerder stadium reeds stopgezet en heeft geen betrekking meer op de door te lichten beleidsperiode. Evaluaties zijn om deze reden niet zinvol;
- Een deel van de instrumenten is kleinschalig en/of incidenteel of biedt compensatie voor geleden schade, waardoor een evaluatie van beperkt belang is of weinig waardevolle lessen voor de toekomst biedt;
- Een deel van de instrumenten valt mede of primair onder de verantwoordelijkheid van een ander ministerie, dat zelf evaluaties heeft of kan laten uitvoeren;
- Een deel van de instrumenten is naar zijn aard weinig beleidsmatig maar eerder faciliterend, wat betekent dat er weinig impact op de beleidsdoelen is;
- De resterende beleidsinstrumenten zijn in principe geschikt en zinvol om te evalueren. Deze instrumenten zijn onderwerp van de wittevlekkenanalyse.

10. *In hoeverre maakt het beschikbare onderzoeksmateriaal uitspraken over de doeltreffendheid en de doelmatigheid van het beleidsterrein mogelijk?*

Het beschikbare onderzoeksmateriaal bestrijkt tussen de 71 en 79 procent van het totale begrotingsartikel, gemeten naar financiële omvang. Gemeten naar relevantie is de dekking groter, omdat bij het zoeken naar extra materiaal de aandacht gericht is geweest op de meest relevante beleidsonderdelen. In vergelijking met andere beleidsdoorlichtingen is deze dekkingsgraad relatief hoog (Koopmans et al., 2018). Al met al is de *hoeveelheid* beschikbaar materiaal voldoende om gefundeerde uitspraken te kunnen doen over de effecten van het gevoerde beleid. De doelmatigheid is in de meerderheid van de beschikbare evaluaties niet onderzocht. Uitspraken over de doelmatigheid van het agrobiel kunnen daarom onvoldoende worden onderbouwd.

11. *Zijn de doelen van het beleid gerealiseerd?*

Het algemene doelstelling van het agrobiel “een internationaal toonaangevende, concurrerende, sociaal verantwoorde, veilige en dier- en milieuvriendelijke agrosector” is naar het oordeel gemiddeld genomen gerealiseerd in de periode 2014-2018. Dit oordeel is gebaseerd op de synthese de beschikbare evaluaties voor de operationele doelstellingen. Daarbij is door SEO in ogenschouw genomen dat de wisselwerking tussen de beleidsvelden geen negatief effect heeft op de resultaten van het beleid.

Op basis van de *afzonderlijke* beleidsevaluaties komt het volgende beeld naar voren met betrekking tot de realisatie van de operationele doelen van het landbouwbeleid:

- Operationeel doel 1, het versterken van de concurrentiekracht en de verduurzaming van agrokultuur en visserij, is waarschijnlijk gerealiseerd;
- De realisatie van operationeel doel 2, voedselveiligheid en -kwaliteit, kan onvoldoende worden onderbouwd;
- Operationeel doel 3, plant- en diergezondheid, is waarschijnlijk gerealiseerd;
- Operationeel doel 4, kennisontwikkeling en innovatie ten behoeve van het groene domein, is waarschijnlijk gerealiseerd;

- Operationeel doel 5, borgen mondiale voedselzekerheid en internationaal en uitvoeren Europees landbouwbeleid, waarschijnlijk gerealiseerd.

Bij de beoordeling van de doelrealisatie speelt onzekerheid een rol. Deze onzekerheid heeft mede te maken met het niet voldoende sluitend zijn van de indicatoren voor het agrobielid in de rijksbegroting. Voor veel indicatoren en jaren missen de realisaties waardoor op basis van de rijksbegroting niet goed te beoordelen valt of de doelstellingen van het agrobielid gerealiseerd worden. Van de 80 mogelijke realisatiewaarden zijn er maar 38 ingevuld. Daarvan zijn er 22 te relateren aan een streefwaarde. Voor 13 realisaties is de streefwaarde behaald, voor 9 realisaties niet.

De doelen van het Europese en het Nederlandse landbouwbeleid sluiten goed op elkaar aan en zorgen niet voor inherente spanning of tegenstellingen. Er is nog wel veel winst te boeken in de uitvoering van het beleid. Uit interviews en rondetafelgesprekken komt naar voren dat er nationale en Europese regelingen naast elkaar bestaan die niet op elkaar zijn afgestemd.

De rondetafelgesprekken geven een indicatief beeld van de zorgen die in de sector leven over zowel het huidige beleid als het toekomstig beleid. De belangrijkste punten die hieruit naar voren komen zijn:

- Sommige ondernemers hebben moeite met het complex aan regelgeving;
- Er is een grote behoefte aan integraal en éénduidig beleid. De spanning tussen beleidsdoelen zorgt voor frictie tussen beleidsinstrumenten;
- De kennisbasis staat onder druk, wat nadelige gevolgen heeft voor de sector;
- De nieuwe LNV-visie roept vragen op. Er is behoefte aan een verdere uitwerking;
- Er vindt een verschuiving plaats van landelijk naar regionaal beleid. Dit heeft voor- en nadelen.

#### 12. Hoe doeltreffend is het beleid geweest? Zijn er positieve en/of negatieve neveneffecten?

SEO heeft de theoretische effecten van het beleid genalyseerd aan de hand van de beleidstheorie, waarvoor het ministerie van LNV de eerste aanzet heeft gegeven. De beleidstheorie laat zien dat het gevoerde beleid *theoretisch gesproken* effectief kan zijn. De beleidsevaluaties die het ministerie van LNV tussen 2014 en 2018 heeft laten uitvoeren onderbouwen de conclusie dat het agrobielid ook in de praktijk gemiddeld genomen voldoende effectief is geweest.

Op basis van de *afzonderlijke* beleidsevaluaties komt het volgende beeld naar voren met betrekking tot de doeltreffendheid van het beleid gericht op de operationele doelen van het agrobielid:

- Het gevoerde beleid in het kader van operationeel doel 1, het versterken van de concurrentiekracht en de verduurzaming van agrobielid en visserij, is doeltreffend. De bewijskracht van de evaluaties is hoog, evenals de dekking van het beleid;
- Het gevoerde beleid in het kader van operationeel doel 2, voedselveiligheid en -kwaliteit, is de afgelopen jaren verbeterd, maar bevindt zich nog niet op het gewenste niveau. De verbeteringen hebben plaatsgevonden tegen de achtergrond van de noodzaak kostenbesparingen in de organisatie van de NVWA door te voeren. Omdat voor de NVWA geen evaluaties beschikbaar zijn, is de bewijskracht van de conclusies laag. De conclusies over doeltreffendheid en doelmatigheid van de NVWA zijn gebaseerd op aanvullend materiaal. Veruit het grootste deel van de uitgaven voor operationeel doel 2 gaat naar de NVWA. Vanuit financieel oogpunt heeft het functioneren van deze organisatie een zwaar gewicht in de beoordeling van de

doeltreffendheid en doelmatigheid van beleid. Hierdoor zijn kleinere uitgaven voor voedselveiligheid en -kwaliteit beperkt meegenomen in de doeltreffendheid van het beleid gericht op dit operationele doel;

- Het gevoerde beleid in het kader van operationeel doel 3, plant- en diergezondheid, is redelijk doeltreffend en doelmatig, maar er is ruimte voor verbetering. Hetzelfde geldt voor de bewijskracht van de evaluaties. De dekking van de evaluaties is hoog;
- Het gevoerde beleid in het kader van operationeel doel 4, kennisontwikkeling en innovatie ten behoeve van het groene domein, is doeltreffend. De doeltreffendheid van de kennisbasis en het kennisbeleid staan echter onder druk vanwege de bezuinigingen in de afgelopen jaren. De bewijskracht van de evaluaties is matig, maar de dekking is zeer hoog;
- Het gevoerde beleid in het kader van operationeel doel 5, borgen mondiale voedselzekerheid en internationaal en uitvoeren Europees landbouwbeleid, is redelijk doeltreffend. De dekking van de evaluaties is, exclusief het apurement, redelijk. De bewijskracht is wisselend.

Op grond van deze resultaten is een uitspraak mogelijk over de beleidshypothesen van LNV:

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

SEO bevestigt dat er positieve en negatieve maatschappelijke effecten verbonden zijn aan het agrocomplex, die vragen om overheidsinterventie. Onbekend is of de maatschappelijke baten van het gevoerde agrobeleid groter zijn dan de maatschappelijke kosten.

- “Om te komen tot systeemdoorbraken c.q. transities 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.”

Er zijn positieve externe effecten van innovatie en kennisbeleid voor de groene sector die kennisbeleid door de overheid rechtvaardigen.

- “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).”

De beschikbare evaluaties zijn onvoldoende om gefundeerde uitspraken te doen over de keuze tussen de instrumenten voor verduurzaming van de agrosector. Maatschappelijke normering speelt een rol in dit proces. Uit de literatuur is bekend dat dergelijke normering een stimulans kan zijn voor de ontwikkeling van duurzame technologieën waarmee een positief prikkel ontstaat voor innovaties. Maar ander beleid zoals heffingen en subsidies kan dit effect ook hebben.

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

Het agrobeleid gericht op de concurrentiepositie van Nederlandse agroproducten is doeltreffend. SEO concludeert dat de internationale concurrentiekracht van de agrosector gebaat is bij een faciliterende overheid. Dit is ook het beeld dat naar voren komt in gesprekken met vertegenwoordigers uit de diverse sectoren.

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

Het beleid van de Nederlandse overheid draagt bij aan mondiale voedselzekerheid en voedselveiligheid. De precieze impact is onzeker, maar waarschijnlijk is het effect positief.

- “De ingezette beleidsmix van (agro) beleidsinstrumenten, maatregelen en overheidsinterventies leidt tot een samenhangende en daarmee doeltreffende en doelmatige bijdrage aan de maatschappelijke en economische opgaven uit de algemene doelstelling van begrotingsartikel 6.”

De beleidsmix van het agrobeleid is voldoende samenhangend en levert gemiddeld genomen een doeltreffende bijdrage aan de realisatie van de algemene doelstelling van begrotingsartikel 6. De beschikbare evaluaties onderbouwen de doelmatigheid van dit beleid in onvoldoende mate, omdat dit aspect van het beleid vaak niet wordt onderzocht.

### 13. *Hoe doelmatig is het beleid geweest?*

De doelmatigheid van het agrobeleid is onvoldoende onderzocht in de beschikbare evaluaties voor het beleid in de periode 2014-2018. Nog geen 50 procent van de evaluaties doet een uitspraak over doelmatigheid. Een algemeen oordeel over de doelmatigheid van het agrobeleid kan daarom onvoldoende worden onderbouwd. Voor het beleid gericht op de operationele doelstellingen is het beeld als volgt:

- Operationeel doel 1, het versterken van de concurrentiekracht en de verduurzaming van akroketens en visserij: Geen uitspraak mogelijk over doelmatigheid;
- Operationeel doel 2, voedselveiligheid en –kwaliteit: De doelmatigheid van het beleid van de NVWA is de afgelopen jaren verbeterd, maar bevindt zich nog niet op het gewenste niveau. De verbeteringen hebben plaatsgevonden tegen de achtergrond van de noodzaak kostenbesparingen in de organisatie van de NVWA door te voeren. Het financieel belang van de NVWA weegt zwaar bij het totaaloordeel voor dit operationele doel. De kleinere regelingen van de overheid gericht op dit operationeel doel zijn vanwege het beperkte budgettaire beslag niet geëvalueerd in deze beleidsdoorlichting;
- Operationeel doel 3, plant- en diergezondheid: De doelmatigheid van het beleid gericht op dit operationele doel is redelijk, maar er is ruimte voor verbetering;
- Operationeel doel 4, kennisontwikkeling en innovatie ten behoeve van het groene domein: De doelmatigheid van het beleid is voldoende;
- Operationeel doel 5, borgen mondiale voedselzekerheid en internationaal en uitvoeren Europees landbouwbeleid: Het beleid is redelijk doelmatig.

### 14. *Welke maatregelen kunnen worden genomen om de doelmatigheid en doeltreffendheid verder te verhogen?*

Beter beleid begint met betere evaluaties. Dit geldt zeker voor de doelmatigheid van het beleid die in de meerderheid van de beschikbare evaluaties niet is onderzocht. Zonder kennis over de mate waarin het beleid doelmatig is, kan SEO geen aanbeveling doen over de wijze waarop het ministerie van LNV de doelmatigheid van het agrobeleid kan verbeteren. Aanbevelingen over de doeltreffendheid van het beleid moeten worden gewogen tegen de achtergrond van de nieuwe LNV-visie. Hoofdstuk 6.2 gaat hier verder op in.

Hoofdstuk 4 is uitgebreid ingegaan op de kwaliteit van evaluaties. De aanbevelingen die daaruit volgen zijn hieronder weergegeven.

- a. De overheid beveelt aan de aanbevelingen van de Commissie Theeuwes te volgen bij beleidsevaluaties. De Commissie Theeuwes reikt verschillende methoden aan voor het uitvoeren van kwantitatieve effectmetingen. Niet elke regeling of elke instrument is geschikt voor toepassing van geavanceerde econometrische methoden, bijvoorbeeld omdat er geen statistische gegevens beschikbaar zijn van een controlegroep of experiment niet kan worden uitgevoerd. Volgens een recente inventarisatie van beleidsdoorlichtingen, is voor veel beleidsvelden een effectmeting op trede 4 van de effectladder het maximaal haalbare: dit gold voor 80 procent van de onderzochte beleidsevaluaties (Koopmans et al, 2018). De effectladder formuleert een ambitie om evaluaties op een zo hoog mogelijke trede uit te voeren. Het verdient aanbeveling om onderzoekers deze ambitie mee te geven en te zoeken naar een methode die zo hoog mogelijk scoort op de effectladder;
  - b. Er is meer aandacht nodig voor de theoretische en kwalitatieve onderbouwing van het te evalueren beleid. Deze stap mag niet worden overgeslagen in een kwantitatieve aanpak;
  - c. Bij de start van nieuw beleid moeten beleid en uitvoerende organisaties samen nadenken over de methode van evaluatie. Dit maakt het mogelijk om tijdig indicatoren op te stellen, een nulmeting uit te voeren en de dataverzameling te starten. De tijdige reflectie op de evaluatiemethode maakt het mogelijk dat kwalitatieve evaluaties worden aangevuld met data-gedreven methoden en 'klimmen' op de effectladder;
  - d. Evaluaties winnen aan kracht door het gebruik van meerdere evaluatiemethoden ('triangulatie'). Ook is het van belang actief te zoeken naar plausibele verklaringen voor de gevonden patronen. De kritische blik op de resultaten kan ook inhouden dat een alternatieve verklaring wordt gevonden en dat de resultaten mogelijk niet exclusief kunnen worden toegerekend aan het te evalueren instrument.
  - e. Het is wenselijk dat in evaluaties van regelingen en instrumenten de ervaring van gebruikers wordt meegenomen. Er is echter meer aandacht nodig voor de mogelijke bias in de mening van gebruikers over de werking van de te evalueren regeling. Dit kan door transparantie in de verslaglegging. Het verdient de voorkeur in kwalitatieve evaluaties meerdere methoden in te zetten om mogelijke tegenstellingen in de meningen van gebruikers te kunnen isoleren. Het evaluatieverslag moet duidelijk aangeven op welke punten conclusies van verschillende methoden elkaar tegenspreken. Dit vermindert de waarschijnlijkheid van een eventueel gevonden effect.
15. *In het geval dat er significant minder middelen beschikbaar zijn (-/- circa 20 procent van de middelen op het (de) beleidsartikel(en)), welke beleidsopties zijn dan mogelijk?*

Deze vraag wordt beantwoord in hoofdstuk 6.3.

## 6.2 Aanbevelingen voor toekomstig beleid

Voor het toekomstig beleid is de nieuwe LNV-visie *Waardevol en verbonden* richtinggevend. De visie moet zorgen voor een samenhangend agrobiel dat inspeelt op nieuwe maatschappelijke ontwikkelingen. De effectiviteit en doelmatigheid van het toekomstige agrobiel zullen afhangen

van het succes bij het realiseren van deze samenhang. De beleidsdoorlichting biedt LNV de volgende handvatten voor het succesvol vormgeven van de nieuwe visie.

1. *Vertaal de visie naar precieze, kwantitatieve beleidsdoelen.* De begrippen die centraal staan in de visie zoals kringlooplandbouw zijn nog niet geoperationaliseerd. Daardoor is het voor ondernemers en stakeholders nog niet duidelijk wat de betekenis van de nieuwe visie zal zijn voor de koers van het agrobielid in de praktijk. Het is van belang deze onduidelijkheid zo snel mogelijk op te lossen en de visie te vertalen in concrete doelstellingen en acties.
2. *Adresseer expliciet mogelijke spanningsvelden tussen deze doelen en hoe hiermee wordt omgegaan.* Het beleid in de periode 2014 tot en met 2018 was qua doelstelling consistent. Deze zijn in deze periode niet gewijzigd. De verwachting is dat de nieuwe visie ook tot aanpassingen van de operationele doelstellingen zal leiden. Dit is een kans voor LNV om kritisch naar de inherente spanningen in het beleid te kijken. Duidelijke keuzes en prioriteiten zijn nodig om deze spanningen te voorkomen. Dit zal de effectiviteit van het beleid verbeteren, maar kan als nadeel hebben dat de maatschappelijke kosten van het beleid op deelterreinen toenemen. Een keuze voor circulariteit en duurzaamheid kan bijvoorbeeld betekenen dat er grenzen aan de volumegroei van bepaalde sectoren nodig zijn. Dit betekent dat er in economische zin opportunitetskosten ontstaan als “prijs” van het nieuwe beleid. De nieuwe LNV-visie wil een omschakeling van de voortdurende verlaging van de kostprijs van producten naar de voortdurende verlaging van het verbruik van grondstoffen. Maar LNV wil ook de positie van Nederlandse bedrijven op exportmarkten behouden en een internationale koploper blijven. De vraag is of deze combinatie van ambities uitvoerbaar is als de voordelen van de schaalvergroting worden prijsgegeven in de kringlooplandbouw. Bij de uitwerking van de visie is een heldere keuze nodig bij dergelijke dilemma's.
3. *Stel voor elk van de beleidsdoelen indicatoren vast die alle aspecten van het beleidsdoel afdekken, bepaal voor elk van de indicatoren een nulwaarde en een streefwaarde en meet elk jaar de realisatie van deze indicatoren.* Het meetbaar maken van de doelstellingen van beleid maakt de richting van het beleid concreet en maakt het tevens mogelijk de voortgang te monitoren. Op dit moment kan dit in het agrobielid nog onvoldoende.
4. *Bepaal voor elk beleidsdoel welke marktfalen ten grondslag ligt aan de noodzaak van beleid en kies op basis daarvan het type instrument.* LNV beschikt over een beleidstheorie voor het gehele beleidsveld en de onderliggende doelen. Deze theorie zal moeten worden aangepast bij implementatie van de nieuwe LNV-visie. Daarbij kunnen de inzichten uit deze beleidsdoorlichting worden gebruikt. Zo er is voor diverse onderdelen van het beleid een duidelijke aansluiting met een vorm van marktfalen, die aangeeft waarom het beleid effect zou moeten hebben. De aanbeveling is de beleidstheorie uit te breiden voor de onderdelen waar deze aansluiting met marktfalen nog niet aanwezig is. Waar marktfalen geen rol speelt, zoals bij ethische vragen, is het zaak een duidelijke motivatie te geven waarom LNV een bepaalde doelstelling nastreeft.
5. *Minimaliseer bij het ontwerp en de implementatie van elk instrument de complexiteit voor de gebruiker en de administratieve lasten die het instrument met zich meebrengt.* Het agrobielid kenmerkt zich door een groot aantal regelingen van een relatief kleine omvang. Dit heeft tot gevolg dat de uitvoeringskosten relatief hoog zijn en dat bedrijven te maken hebben met een veelheid aan regelingen. Dit verhoogt de administratieve lastendruk van het beleid voor de agrosector. Voor de uitvoerbaarheid van en het draagvlak voor het agrobielid is het van belang de complexiteit van de regelingen zo laag mogelijk te houden en te streven naar verlaging van de administratieve lastendruk. Dit kan inhouden dat LNV gaat streven naar meer generieke

regelingen en niet per sector of per probleem maatwerk kan bieden. Enkele fiscale regelingen kunnen dienen als voorbeeld van een generieke regeling met relatief lage administratieve lasten.

6. *Denk bij het ontwerp en de implementatie van elk instrument na over de mogelijkheid om het instrument te evalueren.* Leren van het gevoerde beleid biedt een mogelijkheid om beleid in de toekomst te verbeteren. Bij de vormgeving van nieuw beleid zoals thans in het kader van de LNV-visie moet al worden nagedacht over de wijze van evalueren straks en de dataverzameling die daarvoor nodig is. Zo zullen de nulmeting of het identificeren van controlegroepen parallel moeten lopen aan de invoering van het nieuwe beleid. Een tijdige voorbereiding van de evaluatie is daarom noodzakelijk.
7. *Besteed bij het evalueren van de beleidsinstrumenten meer aandacht aan de doelmatigheid van het instrument.* Een gedeeltelijke lacune in het gevoerde agrobiel voor 2014-2018 is de evaluatie van de doelmatigheid van het beleid. Dit element verdient meer aandacht bij toekomstige evaluaties en moet standaard onderdeel zijn van beleidsevaluaties.

Samenvattend komt dit neer op een omslag in de manier waarop beleid wordt gemaakt. Van een bottom-up benadering waarbij de nadruk ligt op de effectiviteit van individuele beleidsinstrumenten die zich opstapelen tot totaalbeleid, moet worden overgegaan naar een top-down benadering die vertrekt vanuit een samenhangende visie en daaruit precieze doelen en de benodigde beleidsinstrumenten afleidt.

#### *Advies indicatoren*

Uit een analyse van de gehanteerde indicatoren in de rijksbegroting komt naar voren dat deze verbeterd kunnen worden. Ze bieden thans niet voldoende inzicht in de ontwikkeling van het beleid. Dit heeft drie hoofdoorzaken:

- De dekking en effectiviteit van de gekozen indicatoren is onvoldoende. Met name voor de doelen concurrentiekracht en duurzaamheid is uitbreiding van de indicatoren nodig om de dekking te vergroten;
- Voor 7 van de 20 indicatoren ontbreken streefwaarden. Zonder streefwaarde is onduidelijk wat het doel van het beleid is en kan niet worden gemeten of dit doel bereikt is;
- Voor een groot deel van de indicatoren ontbreken realisaties. In 2016 en 2017 is voor minder dan de helft van de indicatoren een realisatiewaarde aanwezig. Soms is hier een goede verklaring voor: de realisaties worden niet in alle jaren gemeten en in andere gevallen zijn sommige indicatoren als gevolg van begrotingswijzigingen en beleidskeuzen voortijdig vervallen.

Een geschikte set indicatoren voldoet idealiter aan drie vereisten:

- De indicatoren samen zorgen voor een volledige *dekking* van het gestelde beleidsdoel. Elk aspect van het beleidsdoel heeft dus zijn eigen indicator nodig;
- Elk van de indicatoren moet *effectief* zijn, wat wil zeggen dat deze een bruikbaar en representatief beeld geeft van (het deel van) het beleidsdoel dat de indicator moet afdekken;
- De indicator moet consistent worden gebruikt. Bij wisselingen van indicatoren is het niet mogelijk om de effecten van het beleid gedurende meerdere jaren te beoordelen.

De dekking en effectiviteit van de indicatoren zijn per operationeel doel wisselend. Met name op de gebieden concurrentiekracht en duurzaamheid is uitbreiding van de indicatoren nodig om de dekking te vergroten. De indicatoren voor diergezondheid moeten worden aangevuld met indicatoren voor plantgezondheid. Bij voedselveiligheid en -kwaliteit lijkt een aanscherping van de

indicatoren noodzakelijk. De indicatoren voor kennis en innovatie hadden een goede dekking en effectiviteit, maar deze zijn verminderd door het schrappen van drie indicatoren. De indicatoren voor het internationale beleid hebben een goede dekking en effectiviteit, maar zijn niet LNV-specifiek. Overigens is niet voor elk beleidsonderdeel een indicator met een streefwaarde relevant. Als de resultaten van het beleid sterk beïnvloed worden door ontwikkelingen waar het ministerie geen of beperkte controle op heeft, ligt het voor de hand met kengetallen te werken die aangeven hoe de uitkomsten van het beleid zich ontwikkelen.

Specifieker advies over het kiezen van nieuwe indicatoren is in dit stadium niet mogelijk. Eerst moeten de beleidsdoelen preciezer gedefinieerd worden, mede in het licht van de nieuwe LNV-visie. Het kiezen van indicatoren is zogezegd het eindpunt van de beleidsontwikkeling, niet het begin. Vooral op het gebied van concurrentiekracht en duurzaamheid suggereert de visie een belangrijke aanpassing van het beleid. Bij concurrentiekracht lijkt er een verschuiving plaats te gaan vinden van een focus op de economische prestaties van de sector als geheel naar het functioneren van meer specifieke onderdelen van de agrosector. De verschuiving in focus van de nieuwe LNV-visie zou daarom gepaard kunnen gaan met het vervangen van macro-indicatoren zoals de totale export, door micro- en mesoindicatoren zoals de inkomenspositie van boeren.

Bij duurzaamheid streeft het huidige beleid naar een graduele verduurzaming van bestaande ketens en processen. De huidige indicatoren sluiten daarop aan. De overgang naar een volledig duurzame kringlooplandbouw vraagt om een ander type indicator. Hierbij kan gedacht worden aan indicatoren die per sector aangeven in hoeverre deze voldoet aan de vereisten van duurzame kringlooplandbouw zoals de mate waarin grondstoffen worden hergebruikt. De keuze voor de indicator is afhankelijk van het niveau waarop de kringloop gesloten dient te worden: lokaal, nationaal, Europees of wereldwijd. Dit kan per agrosector verschillen wat zou betekenen dat voor elke sector een andere kringloopindicator benodigd is.

## 6.3 Samenvatting analyse -20 procent/+20 procent

### Inleiding

RPE-vraag 15 luidt “In het geval dat er significant minder middelen beschikbaar zijn (circa 20% van de middelen op het beleidsartikel), welke beleidsopties zijn dan mogelijk?”

De beantwoording van deze vraag maakt conform de RPE onderdeel uit van de beleidsdoorlichting. Voor het agrobeleid is de analyse van de verplichte besparingsvariant en de optionele intensiveringsvariant door het ministerie zelf uitgevoerd.<sup>54</sup> Deze analyse heeft geleid tot een separate notitie die in zijn geheel is opgenomen in Bijlage D. SEO beperkt zich in dit hoofdstuk tot een samenvatting van de resultaten van deze analyse.

Op basis van de begroting van 2019 betekent dit een denkbeeldige groei of krimp van 124,5 miljoen euro op een totale grondslag van 622,7 miljoen euro in 2023. Deze grondslag is exclusief garanties,

<sup>54</sup> Het al dan niet ontbreken van aanknopingspunten in de beleidsdoorlichting zelf speelde hier dus geen rol in, vgl. het onderdeel “Aanpak en werkwijze” in bijlage A.



ontvangsten, aanvullende middelen uit enveloppen<sup>55</sup>, fiscale regelingen en EU-gelden. De optionele intensiveringsvariant is gericht op het zo goed mogelijk realiseren van de LNV visie 2030. De begroting kent een groot aantal wettelijk verplichte uitvoerings- en nalevingskosten die voortvloeien uit EU-verplichtingen, internationale verdragen en nationale wet- en regelgeving. Dit telt op tot een bedrag van in totaal circa 350 miljoen euro. Deze uitgaven maken wel deel uit van de grondslag, maar hebben een beperkt effect op mogelijke besparingen.

### **Besparingsvariant**

Om te komen tot een besparing van 20 procent op de begroting heeft het ministerie de volgende maatregelen geselecteerd:

- Het verhogen van de NVWA-tarieven voor handhavings- en keuringsactiviteiten tot een kostendekkend niveau. Dit levert een besparing op van 7 miljoen euro per jaar.
- Het stopzetten van de bijdragen aan het EFMZV-fonds en de Rijksrederij, beide visserijgerelateerd. Dit levert een besparing op van 13 miljoen euro per jaar.
- Het afbouwen van de Voedselagenda. Dit levert op termijn een besparing op van 20 miljoen euro per jaar.
- Het afbouwen van de bijdrage aan het Diergezondheidsfonds. Bij volledige stopzetting levert dit maximaal 10 miljoen euro per jaar op.
- Het resterende bedrag van 74,5 miljoen euro per jaar wordt bespaard door de uitgaven aan kennis en innovatie te verlagen. Dit gebeurt door de bijdrage aan Wageningen Research te halveren.

Het volledig doorvoeren van bovenstaande besparingen heeft een beperking van het takenpakket van RVO en de NVWA tot gevolg. Het besparingspotentieel is echter op voorhand moeilijk te kwantificeren en wordt daarom kwalitatief meegenomen in deze variant.

Het ministerie schetst daarbij ook de gevolgen voor de beleidsvelden waarop bespaard wordt en concludeert dat deze in alle gevallen aanzienlijk zijn en dat die besparingen kunnen conflicteren met wettelijke verplichtingen en/of eerdere intensiveringen.

### **Aanvullende opties voor besparingsvariant**

Aanvullend op de geschetste besparingsmogelijkheden binnen de begrotingsgrondslag heeft het ministerie onderzoek gedaan naar de besparingen die mogelijk zijn door fiscale regelingen af te schaffen. Hierbij komen zij tot de volgende resultaten:

- Het afschaffen van het verlaagde energiebelastingtarief voor de glastuinbouw levert een besparing op van 161 miljoen euro per jaar.
- Het afschaffen van het verlaagde btw-tarief voor sierteelt levert een besparing op van 211 miljoen euro per jaar.
- Het afschaffen van de landbouwvrijstelling levert (na een aanlooperperiode van drie jaar) 36 miljoen euro op in 2023.
- Het afschaffen van de vrijstelling overdrachtsbelasting cultuurgrond levert een besparing op van 128 miljoen euro per jaar.

---

<sup>55</sup> Voor begrotingsjaar 2019 is echter een aantal intensiveringen (tranches) aan de LNV begroting toegevoegd. Deze middelen zijn alsnog opgenomen in de grondslag. Denk hierbij aan de enveloppe versterking NVWA en de TO2-enveloppe.

In totaal kan via het afschaffen van de fiscale regelingen dus 536 miljoen euro bespaard worden, een veelvoud van de besparingsdoelstelling binnen de begrotingsgrondslag.

### Intensiveringsvariant (+20 procent)

Het uitgangspunt van de intensiveringsvariant is de nieuwe LNV-visie en de extra uitgaven die nodig zijn om deze te verwezenlijken.

Het ministerie identificeert de volgende beleidspunten om de visie te verwezenlijken:

- Een versnelling van de verduurzaming van de veehouderij door middel van extra financiële ondersteuning voor veehouders en andere stakeholders.
- Een extra impuls voor kennis en innovatie op het gebied van voedsel, landbouw en water.
- Het ontwikkelen van een meetinstrument voor het meten van de bodemkwaliteit en het verbeteren van de bodemkwaliteit door middel van kennisverspreiding en het toepassen van maatregelen voor duurzaam bodembeheer.
- Het inrichten van een marktplaats voor reststromen en de oprichting van een Bureau Reststromen voor het beantwoorden van vragen over reststromen.
- Het geven van een impuls aan de verduurzaming van gewasbescherming door het ontwikkelen en toepassen van weerbare planten en teeltsystemen.
- Het tegengaan van voedselverspilling door middel van campagnes, onderzoeken, pilots en een voucherregeling.

Het ministerie voorziet uitgaven van 61 tot 82 miljoen euro per jaar in de periode 2020-2023 om deze activiteiten te realiseren. Dit is dus minder dan de 20 procent van een intensiveringsvariant. De overige ruimte op de begroting is niet ingevuld. De verdeling van de uitgaven over de jaren en de activiteiten is weergegeven in tabel 6.2.

**Tabel 6.2 Om de LNV-visie te realiseren zijn uitgaven voorzien van 61-82 miljoen euro per jaar**

(in miljoen euro)	2020	2021	2022	2023
Versnelling verduurzaming veehouderij	26,5	47	46	45
Impuls kennis en innovatie	15,5	14	14	14
Voedselverspilling	7	7	7	7
Bodem	6	6	6	6
Gewasbescherming	4	6	6	6
Reststromen	2	2	2	2
NVWA en RVO	Niet gekwantificeerd	Niet gekwantificeerd	Niet gekwantificeerd	Niet gekwantificeerd
<b>Totaal</b>	<b>61</b>	<b>82</b>	<b>81</b>	<b>80</b>

Bron: LNV-notitie "Besparingsvariant" (2019)

## Literatuur

- Alterra Wageningen University & Research (2017), Feiten en cijfers vergroening GLB
- Alterra Wageningen University & Research (2018), Terugblik op het ILG
- Andersson Elffers Felix (2014), Evaluatie Programma naar een Rijke Waddenzee
- Auditdienst Rijk (2014), Evaluatie WOT Genetische bronnen 20110-2014
- Auditdienst Rijk (2015), Evaluatie Wettelijke Onderzoekstaak Economische informatievoorziening
- Auditdienst Rijk (2016), Evaluatie subsidie Consumentenbond 2009 - 2014
- Auditdienst Rijk (2016), Evaluatie WOT Visserijonderzoek (uitvoeringsperiode 2011-2015)
- Auditdienst Rijk (2017), Assurancerapport Onderzoek doelmatigheid en doeltreffendheid van het functioneren van de Raad voor Plantenrassen
- Auditdienst Rijk (2017), Onderzoeksrapport Evaluatie WOT Natuur en milieu
- Beke (2016), Hoe lopen de hazen? StavaZa aanpak dierenmishandeling en dierenverwaarlozing
- Berenschot (2014), Evaluatie Wettelijke Onderzoekstaken Besmettelijke Dierziekten
- Berenschot (2014), Evaluatie Wettelijke Onderzoekstaken Voedselveiligheid
- Berenschot (2016), Effectevaluatie Subsidieregelingen IRE en IMM
- Berenschot (2018), Evaluatie Agroregelingen met POP2 financiering en fijnstofmaatregelen
- Bureau Bartels (2015), Evaluatie regeling Zeldzame Huisdierrassen
- BZ (2017), Food for thought, Review of Dutch food security policy 2012-2016
- Commissie Schaaf (2017), Evaluatieonderzoek organisaties voor toegepast onderzoek (TO2)
- DG Agro (2017), Europees Visserij fonds Eindverslag
- Dialogic (2015), Evaluatie Regeling subsidie Stichting Dienst Landbouwkundig Onderzoek 2008 – 2014 en KB-programma 2011-2014
- Dialogic (2017), Evaluatie topsectorenaanpak

- Ecorys (2018), Evaluatie Programma Internationale Agroketens (PIA) Eindrapport
- Ecorys (2019), Beleidsevaluatie garantstelling landbouw
- Ecorys (2019), Evaluatie voedselzekerheid
- EZ (2016), Evaluatie voedselkwaliteitsregeling SSBP
- EZ et al. (2017), Evaluatie CO<sub>2</sub>-sturing glastuinbouw 2011-2016
- Fallmann, H., Ch. Heller, K. Seuss, M. Voogt e.a. (2015), Evaluation of the EU ETS Directive, EcoLogic & SQ Consult, Wenen.
- Galan Groep (2017), Rapportage Evaluatie Ctgb
- IOB (2017), Review FAO and IFAD
- Knol, F. (2006), Voorzieningen, in A. Steenbekkers, C. Simon en V. Veldheer (red.), *Thuis op het platteland*, SCP; Den Haag.
- Koopmans, C.C., B. Hof, N. Koeman, L. Kroon, W. Rougoor, B. ter Weel & J. Witteman (2018), *Beleidsdoorlichtingen belicht*, SEO-rapport, Amsterdam.
- Kwink Groep (2017), Evaluatie BKD
- Kwink Groep (2017), Evaluatie KCB
- Kwink Groep (2017), Evaluatie NAK
- Kwink Groep (2017), Evaluatie Naktuinbouw
- Kwink Groep (2018), Evaluatie SKAL Biocontrole
- LEI Wageningen University & Research (2016), Evaluatie Energiebelasting-tarief glastuinbouw
- LNv (2018), *Landbouw, natuur en voedsel: waardevol en verbonden. Nederland als koploper in de kringlooplandbouw*, Den Haag.
- LTO en EZ (2017), Tussentijdse evaluatie 2014-2017 Meerjarenafspraak Energietransitie Glastuinbouw
- NC Advies (2016), Evaluatie Stidug
- Panteia (2016), Beleidsdoorlichting en evaluatie I&R Hond

Pommer, E. en J-M. Wildeboer Schut (2006), Economie en welvaart in A. Steenbekkers, C. Simon en V. Veldheer (red.), *Thuis op het platteland*, SCP; Den Haag.

Regeling van de minister van Financiën van 15 maart 2018, houdende regels voor periodiek evaluatieonderzoek (Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek).

PBL (2017), *Evaluatie meststoffenwet 2016: Syntheserapport*.

SEO (2018), *Beleidsevaluatie Nationaal Samenwerkingsprogramma Luchtkwaliteit*, Amsterdam.

Steen, M. van der, J. Scherpenisse, M. Hajer e.a. (2014), *Leren door doen: Overheidsparticipatie in een energieke samenleving*, NSOB en PBL, Den Haag.

TAUW (2018), *Tussenevaluatie Programma Aanpak Stikstof*

Wageningen University & Research (2014), *Fiscale faciliteiten agrosector : werking en effecten*

Wageningen University & Research (2016), *Evaluatie Regeling brede weersverzekering*

Wageningen University & Research (2016), *Evaluatie verlaagd EB-tarief glastuinbouw*

Wageningen University & Research (2017), *Evaluatie Actieplan Stalbranden 2012-2016*

Wageningen University & Research (2019), *Beleidsevaluatie diergezondheidsfonds*



## Bijlage A Instrumenten agrobeleid

Tabel A.1 Beleidsinstrumenten per operationeel doel en beleidsveld

	Beleidsveld	Beleidsinstrument	Beleidsevaluatie
OD 1	Agrarisch ondernemerschap	Investeringsregeling Jonge Agrariërs	Ja
		Brede weersverzekering	Ja
		Demoregeling proefprojecten GLB	Ja
		Flankerend beleid pelsdierhouders	Niet ingevulde witte vlek
		Opdrachten	Niet ingevulde witte vlek
	Fiscale regelingen	Landbouwwijziging in de winstsfeer	Ja
		Verlaagd EB-tarief glastuinbouw	Ja
		Verlaagd tarief sierteelt	Ja
		Landbouwregeling	Ja
		Vrijstelling cultuurgrond	Ja
	Duurzame veehouderij	Regeling fijnstof	Ja
		Kleine en grote netwerken POP	Ja
		Uitfinanciering meetprogramma duurzame stallen	Ja
		Actieplan stalbranden	Ja
		Investeringsregeling duurzame stallen	Niet ingevulde witte vlek
		Uitfinanciering beroepsopleiding en voorlichting	Niet ingevulde witte vlek
		Uitfinanciering UDV	Niet ingevulde witte vlek
		Uitfinanciering beëindigings- en saneringsregeling	Niet ingevulde witte vlek
		Uitfinanciering SSBP	Ja
		Sloop en ombouw nertsenhouderijen	Niet ingevulde witte vlek
	Opdrachten	Niet ingevulde witte vlek	
	Mestbeleid	Duurzaamheidsinvesteringen	Ja
		Opdrachten	Ja
	Plantaardige productie	Marktintroductie energie innovaties (MEI)	Ja
		Investeringsregeling energiebesparing (IRE)	Ja
		EHG	Ja
		Demoregeling Schoon en Zuinig	Ja
		Stidug	Ja
		CO <sub>2</sub> -sturing glastuinbouw	Ja
		Duurzaamheidsinvesteringen Nieuwe Uitdagingen	Niet ingevulde witte vlek
Uitfinanciering set aside regeling		Niet ingevulde witte vlek	
Uitfinanciering verbetering honingproductie		Niet ingevulde witte vlek	
Opdrachten	Niet ingevulde witte vlek		

	<b>Beleidsveld</b>	<b>Instrument</b>	<b>Evaluatie</b>
	Agrarische innovatie	Vamil compensatieregeling	Geen evaluatie nodig
		Samenwerking innovatie POP Nieuwe Uitdagingen	Ja
	Visserij	Opdrachten	Niet ingevulde witte vlek
		Regelingen onder het nieuwe EFMZV	Ingevulde witte vlek
		Europees Visserijfonds	Ja
		Programma naar een rijke Waddenzee	Ja
		Opdrachten	Niet ingevulde witte vlek
	Cofinanciering GLB/GVB	Cofinanciering GLB/GVB	Ja
	Garanties	Garantstelling Landbouw	Ja
	Bijdragen aan agentschappen	Rijksdienst Voor Ondernemend Nederland	Ingevulde witte vlek
		Dienst Landelijk Gebied	Niet ingevulde witte vlek
		Rijksrederij	Niet ingevulde witte vlek
OD 2	Opdrachten	Risicomangement voedselproductie	Niet ingevulde witte vlek
		Voedselkwaliteit en Ketentransparantie	Niet ingevulde witte vlek
		Voedselagenda	Niet ingevulde witte vlek
	Bijdragen aan agentschappen	NVWA (Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit)	Ingevulde witte vlek
		RIVM (Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu)	Ingevulde witte vlek
	Voedselkwaliteit	Subsidie Consumentenbond	Ja
OD 3	Opdrachten	Dierenwelzijn en preventieve diergezondheid	Ja
	Bijdragen aan andere hoofdstukken	Diergezondheidsfonds	Ja
	Bijdragen aan ZBO's/RWT's	CTGB	Ja
	Keuringsinstituten	Raad voor de plantenrassen	Ja
		NAK (zaaizaad en pootgoed)	Ja
		NAKtuinbouw (kwaliteit en plantgezondheid)	Ja
		BKD (bloembollensector)	Ja
		KCB (groente, fruit, snijbloemen, potplanten)	Ja
		SKAL (biologische producten)	Ja
	Subsidies	Regeling In beslag genomen goederen	Niet ingevulde witte vlek
	Opdrachten	Projecten plantgezondheid	Niet ingevulde witte vlek
		Verminderen milieulast gewasbeschermingsmiddelen	Niet ingevulde witte vlek
		Monitoring, early warning en bewaking fytosanitaire en VV	Niet ingevulde witte vlek
	Crisisorganisatie en management	Niet ingevulde witte vlek	
OD 4	Bijdragen aan ZBO's/RWT's	Kennisbasis (Wageningen Research)	Ja
		Ontwikkelen kennisbeleid en (agrarische) innovatie	Ja
		Wettelijke Onderzoekstaken (Wageningen Research)	Ja
	Bijdrage aan ZBO's/RWT's	Bijdrage aan ZonMW voor proeven	Niet ingevulde witte vlek
		Centrale Commissie Dierproeven	Niet ingevulde witte vlek
	Opdrachten	Onderzoeksprogrammering	Ja
		Onderzoeksprojecten	Ja
		Topsectoren	Ja
		Financiering overige kennisinstellingen	Ja
		Vernieuwen onderzoeksinfra-structuur	Ja
	Ontwikkelen kennisbeleid en (agrarische) innovatie	Ja	
OD 5	Opdrachten	Voedselzekerheid en internationaal en EU landbouwbeleid	Ja
	Internationaal landbouwbeleid	PIA Programma internationale agroketens	Ja



Bijdragen aan internationale organisaties	FAO en overige contributies	Ja
Subsidies	Apurement	Niet ingevulde witte vlek
Bijdrage aan ZBO's/RWT's	Medebewind en overige voormalige publieke PBO-taken	Niet ingevulde witte vlek

---



## Bijlage B Beschrijving evaluaties

### 1. Evaluatie WOT Economische Informatievoorziening

- a. Evaluerende partij: Auditdienst Rijk
- b. Periode start: 2011
- c. Periode eind: 2015
- d. Onderzoeksvorm: Kwalitatief (interviews) en deskresearch
- e. Samenvatting:

Stichting DLO voert namens EZ de Wettelijke Onderzoekstaak Economische Informatievoorziening (WOT EI) uit. Uit gesprekken en deskresearch blijkt dat er in het algemeen sprake is van een doeltreffende en doelmatige uitvoering van de WOT. Een verbetering is mogelijk door financiële gegevens te benutten als indicatoren voor kostenefficiëntie, het waarborgen van de onafhankelijkheid in de uitvoeringsovereenkomsten en werkafspraken alsook een heldere rolverdeling.

- f. Score effectladder: 1
- g. Motivatie score:

#### **Niveau 1: Descriptief: Specificeren onderdelen interventie:**

Het predicaat 'descriptief' is behaald. De evaluatie bevat een expliciete beschrijving van het doel, de doelgroep, de aanpak en de randvoorwaarden van de interventie.

#### **Niveau 2: Veelbelovend: Theoretische en/of kwalitatieve onderbouwing:**

Het predicaat 'veelbelovend' is niet behaald.

#### **Niveau 3: Indicatief: Het aantonen van gewenste veranderingen:**

Het predicaat 'indicatief' is niet behaald.

#### **Niveau 4: Plausibel Causaal: Zeer waarschijnlijk effectief**

Het predicaat 'plausibel causaal' is niet behaald.

#### **Niveau 5: Causaal: Bewezen effectiviteit interventie**

Het predicaat 'causaal' is niet behaald.

- h. Indicatoren: -

## 2. Evaluatie WOT Genetische Bronnen 2010 – 2014

- a. Evaluerende partij: Auditdienst Rijk
- b. Periode start: 2010
- c. Periode eind: 2014
- d. Onderzoeksvorm: Kwalitatief (interviews) en deskresearch
- e. Samenvatting:

Stichting DLO voert namens EZ de Wettelijke Onderzoekstaak Genetische Bronnen (WOT GB) uit. Het CGN beheert daartoe collecties van (groente)gewassen, landbouwhuisdieren en bomen en struiken; stelt deze beschikbaar voor onderzoek en veredeling en ondersteunt derden bij de instandhouding van diversiteit in het veld. Uit gesprekken blijkt dat: de aansturing in beginsel goed georganiseerd is, er veel samenwerking met andere instellingen is, de eindgebruikers tevreden zijn en de onafhankelijkheid adequaat geborgd is. Tegelijkertijd spreekt uit de interviews aandacht voor doeltreffendheid en doelmatigheid in de uitvoering van de WOT GB.

- f. Score effectladder: 2
- g. Motivatie score:

### **Niveau 1: Descriptief: Specificeren onderdelen interventie:**

Het predicaat 'descriptief' is behaald. De evaluatie bevat een expliciete beschrijving van het doel, de doelgroep, de aanpak en de randvoorwaarden van de interventie.

### **Niveau 2: Veelbelovend: Theoretische en/of kwalitatieve onderbouwing:**

Het predicaat 'veelbelovend' is behaald. Door middel van uitspraken in interviews en deskresearch heeft de evaluatie het aannemelijk gemaakt dat de interventie maatregel doeltreffend is.

### **Niveau 3: Indicatief: Het aantonen van gewenste veranderingen:**

Het predicaat 'indicatief' is niet behaald omdat er niet onomstotelijk kan worden vastgesteld dat de geformuleerde doelen of veranderingen bereikt zijn. Ook laat de evaluatie niet zien hoe de interventies bijdragen aan het behalen van het streefbeeld.

### **Niveau 4: Plausibel Causaal: Zeer waarschijnlijk effectief**

Het predicaat 'plausibel causaal' is niet behaald.

### **Niveau 5: Causaal: Bewezen effectiviteit interventie**

Het predicaat 'causaal' is niet behaald.

- h. Indicatoren: -

### 3. Evaluatie WOT Voedselveiligheid

- a. Evaluerende partij: Berenschot
- b. Periode start: 2008
- c. Periode eind: 2013
- d. Onderzoeksvorm: Kwalitatief (interviews) en deskresearch
- e. Samenvatting:

Stichting DLO voert namens EZ en VWS de WOT voedselveiligheid uit. RIKILT doet daartoe onafhankelijk onderzoek naar de veiligheid en betrouwbaarheid van voedsel. Uit gesprekken blijkt dat zij deze taken naar behoren uitvoert: effectief en voldoende efficiënt. Ook zijn haar crisisparaatheid, NRL-functie, onafhankelijkheid, instandhouding expertise en kwaliteit voldoende geborgd.

- f. Score effectladder: 2
- g. Motivatie score:

#### **Niveau 1: Descriptief: Specificeren onderdelen interventie:**

Het predicaat 'descriptief' is behaald. De evaluatie bevat een expliciete beschrijving van het doel, de doelgroep, de aanpak en de randvoorwaarden van de interventie.

#### **Niveau 2: Veelbelovend: Theoretische en/of kwalitatieve onderbouwing:**

Het predicaat 'veelbelovend' is behaald. Door middel van uitspraken in interviews en deskresearch heeft de evaluatie het aannemelijk gemaakt dat de interventie maatregel doeltreffend is.

#### **Niveau 3: Indicatief: Het aantonen van gewenste veranderingen:**

Het predicaat 'indicatief' is niet behaald omdat er niet onomstotelijk kan worden vastgesteld dat de geformuleerde doelen of veranderingen bereikt zijn. De evaluatie laat wel zien hoe de interventie maatregelen bijdragen aan het behalen van het streefbeeld, maar doet dit niet op een cijfermatige basis.

#### **Niveau 4: Plausibel Causaal: Zeer waarschijnlijk effectief**

Het predicaat 'plausibel causaal' is niet behaald.

#### **Niveau 5: Causaal: Bewezen effectiviteit interventie**

Het predicaat 'causaal' is niet behaald.

- h. Indicatoren:
  - WOT-subsidie, Geschatte kosten WOT.
  - Tevredenheid opdrachtgevers/gebruikers
  - Aantal crises (nationaal) waarop geacteerd is
  - Aantal ondertoezichtstaanden
  - Opbrengsten van voorkomen exportbeperkingen
  - Opbrengsten van voorkomen gezondheidsrisico's

#### 4. Evaluatie WOT Besmettelijke Dierziekten

- a. Evaluerende partij: Berenschot
- b. Periode start: 2008
- c. Periode eind: 2014
- d. Onderzoeksvorm: Kwalitatief (interviews) en deskresearch
- e. Samenvatting:

Stichting DLO voert namens EZ de WOT Besmettelijke Dierziekten uit. Het CVI doet daartoe onafhankelijk onderzoek naar besmettelijke dierziekten (diagnosticeren en adviseren). Uit gesprekken blijkt dat er sprake is van een efficiënte en effectieve opzet en uitvoering van de WOT in het algemeen. Hiermee worden de crisisparaatheid, de NRL-functie en de instandhouding van expertise afdoende geborgd. De onafhankelijke uitvoering van het WOT-programma is de afgelopen periode niet in het geding geweest, maar het systeem en de afspraken zijn in onvoldoende mate geborgd. Ook zijn de aansturing, besluitvorming en verantwoording op het punt van toezicht niet voldoende prominent ingevuld.

- f. Score effectladder: 2
- g. Motivatie score:

##### **Niveau 1: Descriptief: Specificeren onderdelen interventie:**

Het predicaat 'descriptief' is behaald. De evaluatie bevat een expliciete beschrijving van het doel, de doelgroep, de aanpak en de randvoorwaarden van de interventie.

##### **Niveau 2: Veelbelovend: Theoretische en/of kwalitatieve onderbouwing:**

Het predicaat 'veelbelovend' is behaald. Door middel van uitspraken in interviews en deskresearch heeft de evaluatie het aannemelijk gemaakt dat de interventie maatregel doeltreffend is.

##### **Niveau 3: Indicatief: Het aantonen van gewenste veranderingen:**

Het predicaat 'indicatief' is niet behaald omdat er niet onomstotelijk kan worden vastgesteld dat de geformuleerde doelen of veranderingen bereikt zijn. De evaluatie laat wel zien hoe de interventie maatregelen bijdragen aan het behalen van het streefbeeld, maar doet dit niet op een cijfermatige basis.

##### **Niveau 4: Plausibel Causaal: Zeer waarschijnlijk effectief**

Het predicaat 'plausibel causaal' is niet behaald.

##### **Niveau 5: Causaal: Bewezen effectiviteit interventie**

Het predicaat 'causaal' is niet behaald.

- h. Indicatoren: -

## 5. Evaluatie WOT Visserijonderzoek uitvoeringsperiode 2011 – 2015

- a. Evaluerende partij: Auditdienst Rijk
- b. Periode start: 2011
- c. Periode eind: 2015
- d. Onderzoeksvorm: Kwalitatief (interviews) en deskresearch
- e. Samenvatting:

Stichting DLO voert namens EZ de WOT Visserijonderzoek uit. Uit gesprekken en deskresearch blijkt dat er in het algemeen sprake is van een effectieve, efficiënte en onafhankelijke aansturing. Ook respondenten schetsen een overwegend tevreden beeld. EZ heeft vertrouwen in de uitvoerende rol van CVO en CVO stelt EZ in de gelegenheid te sturen op hoofdlijnen. Aandachtspunten zijn het ontbreken van een visiedocument, organiseren van strakkere besluitvorming en opstellen van een document dat inzicht geeft in de financiering van de WOT Visserijonderzoek.

- f. Score effectladder: 2
- g. Motivatie score:

### **Niveau 1: Descriptief: Specificeren onderdelen interventie:**

Het predicaat 'descriptief' is behaald. De evaluatie bevat een expliciete beschrijving van het doel, de doelgroep, de aanpak en de randvoorwaarden van de interventie.

### **Niveau 2: Veelbelovend: Theoretische en/of kwalitatieve onderbouwing:**

Het predicaat 'veelbelovend' is behaald. Door middel van uitspraken in interviews en deskresearch heeft de evaluatie het aannemelijk gemaakt dat de uitvoering van de WOT Visserijonderzoek doeltreffend was.

### **Niveau 3: Indicatief: Het aantonen van gewenste veranderingen:**

Het predicaat 'indicatief' is niet behaald omdat er niet onomstotelijk kan worden vastgesteld dat de geformuleerde doelen (doelrealisatie) of veranderingen (gedragsverandering) bereikt zijn. Ook laat de evaluatie onvoldoende zien hoe de interventies bijdragen aan het behalen van het doel.

### **Niveau 4: Plausibel Causaal: Zeer waarschijnlijk effectief**

Het predicaat 'plausibel causaal' is niet behaald.

### **Niveau 5: Causaal: Bewezen effectiviteit interventie**

Het predicaat 'causaal' is niet behaald.

- h. Indicatoren: -

## 6. Evaluatie WOT Natuur en Milieu

- a. Evaluerende partij: Auditdienst Rijk
- b. Periode start: 2012
- c. Periode eind: 2016
- d. Onderzoeksvorm: Kwalitatief (interviews) en deskresearch
- e. Samenvatting:

Stichting DLO voert namens EZ de Wettelijke Onderzoekstaak Natuur en Milieu (WOT N&M) uit. Uit gesprekken blijkt dat de uitvoering door WOT unit N&M positief beoordeeld wordt door respondenten. Uit eerdere evaluaties van andere WOT-programma's is gebleken dat er onduidelijkheid is over de rollen en verantwoordelijkheden, bijvoorbeeld tussen ANK en de betrokken beleidsdirecties. WOT unit N&M heeft hierop haar beleid aangepast en nader uitgewerkt. De Auditdienst Rijk vindt het aannemelijk dat de uitvoering doelmatig en doeltreffend is.

- f. Score effectladder: 1
- g. Motivatie score:

### **Niveau 1: Descriptief: Specificeren onderdelen interventie:**

Het predicaat 'descriptief' is gedeeltelijk behaald. Het doel en de taken van de Wettelijke Onderzoekstaak Natuur en Milieu ontbreken.

### **Niveau 2: Veelbelovend: Theoretische en/of kwalitatieve onderbouwing:**

Het predicaat 'veelbelovend' is gedeeltelijk behaald. De evaluatie toont in onvoldoende mate aan welke acties er zijn ondernomen door WOT unit N&M en toont niet aan hoe deze hebben bijgedragen aan het behalen van het doel (ontbreekt). In deze evaluatie staat het toezicht vanuit EZ op de uitvoering van de WOT N&M centraal en niet het gevoerde beleid door WOT unit N&M.

### **Niveau 3: Indicatief: Het aantonen van gewenste veranderingen:**

Het predicaat 'indicatief' is niet behaald.

### **Niveau 4: Plausibel Causaal: Zeer waarschijnlijk effectief**

Het predicaat 'plausibel causaal' is niet behaald.

### **Niveau 5: Causaal: Bewezen effectiviteit interventie**

Het predicaat 'causaal' is niet behaald.

- h. Indicatoren: -



## 7. Evaluatie Actieplan Stalbranden 2012 - 2016

- a. Evaluerende partij: Wageningen Livestock Research
- b. Periode start: 2012
- c. Periode eind: 2016
- d. Onderzoeksvorm: Kwalitatief (interviews, enquête)  
Kwantitatief (cijfermatige onderbouwing)
- e. Samenvatting:

Het Actieplan Stalbranden moet de brandveiligheid voor dieren in veestallen verbeteren. Het brandveiligheidsbewustzijn van veehouders en erfbetreders lijkt te zijn toegenomen. Ook is de kans op een brand met dierlijke slachtoffers in nieuwbouwstallen afgenomen door nieuwe bouwvoorschriften. Bij bestaande bouw is de verbetering slechts in geringe mate zichtbaar. Sinds 2014 wordt systematisch data bijgehouden over de oorzaken van stalbranden door de brandweer en verzekeraars. Hiermee is het inzicht in de verschillende oorzaken van stalbranden toegenomen.

- f. Score effectladder: 4
- g. Motivatie score:

### **Niveau 1: Descriptief: Specificeren onderdelen interventie:**

Het predicaat 'descriptief' is behaald. De evaluatie bevat een expliciete beschrijving van het doel, de doelgroep, de aanpak en de randvoorwaarden van de interventie.

### **Niveau 2: Veelbelovend: Theoretische en/of kwalitatieve onderbouwing:**

Het predicaat 'veelbelovend' is behaald. Door middel van uitspraken in interviews en een documentstudie heeft de evaluatie het aannemelijk gemaakt dat de interventie maatregel doeltreffend is.

### **Niveau 3: Indicatief: Het aantonen van gewenste veranderingen:**

Het predicaat 'indicatief' is behaald. De evaluatie laat op cijfermatige basis met behulp van de gekozen indicatoren (zie h.) zien dat de interventie maatregel bijdraagt aan de doelrealisatie.

### **Niveau 4: Plausibel Causaal: Zeer waarschijnlijk effectief**

Het predicaat 'plausibel causaal' is behaald.

### **Niveau 5: Causaal: Bewezen effectiviteit interventie**

Het predicaat 'causaal' is niet behaald.

- h. Indicatoren:
  - Aantal stalbranden
  - Aantal omgekomen dieren
  - Oorzaak stalbrand

## 8. Evaluatie Programma naar een Rijke Waddenzee

- a. Evaluerende partij: Andersson Elffers Felix
- b. Periode start: Maart 2010
- c. Periode eind: Februari 2014
- d. Onderzoeksvorm: Kwalitatief (interviews) en deskresearch
- e. Samenvatting:

Het Programma naar een Rijke Waddenzee streeft naar een duurzame Waddenzee van Werelderfgoedklasse. Om dit doel te bereiken heeft het Programma vier clusters opgericht die elk meerdere initiatieven en projecten ondersteunen. Uit gesprekken met sleutelfiguren, de programmaorganisatie en andere betrokkenen blijkt dat de subtiele interventiewijze vanuit het Programma doeltreffend is en in sommige gevallen zelfs onmisbaar. De doelmatigheid van het Programma en het ontbreken van indicatoren worden beknopt en onvolledig besproken.

- f. Score effectladder: 2
- g. Motivatie score:

### **Niveau 1: Descriptief: Specificeren onderdelen interventie:**

Het predicaat 'descriptief' is behaald. De evaluatie bevat een expliciete beschrijving van het doel, de doelgroep, de aanpak en de randvoorwaarden van de interventie.

### **Niveau 2: Veelbelovend: Theoretische en/of kwalitatieve onderbouwing:**

Het predicaat 'veelbelovend' is behaald. Door middel van uitspraken in interviews en deskresearch heeft de evaluatie het aannemelijk gemaakt dat de interventie maatregel doeltreffend is.

### **Niveau 3: Indicatief: Het aantonen van gewenste veranderingen:**

Het predicaat 'indicatief' is niet behaald omdat er niet onomstotelijk kan worden vastgesteld dat de geformuleerde doelen of veranderingen bereikt zijn. De evaluatie laat wel zien hoe de interventies bijdragen aan het behalen van het streefbeeld. Het benoemen van indicatoren zou kunnen bijdragen aan het behalen van een hogere trede.

### **Niveau 4: Plausibel Causaal: Zeer waarschijnlijk effectief**

Het predicaat 'plausibel causaal' is niet behaald.

### **Niveau 5: Causaal: Bewezen effectiviteit interventie**

Het predicaat 'causaal' is niet behaald.

- h. Indicatoren: -

## 9. Europees Visserij Fonds Eindverslag

- a. Evaluerende partij: DG Agro
- b. Periode start: 2007
- c. Periode eind: 2013
- d. Onderzoeksvorm: Kwalitatief (enquête, interviews) en deskresearch  
Kwantitatief (cijfers, cijfermatige onderbouwing)
- e. Samenvatting:

Het EVF bevordert transitie naar een ecologische en economisch duurzame visserijsector. In het verslag worden de ontwikkeling en het resultaat van de door Nederland gekozen indicatoren weergegeven op vier verschillende assen.

- As 1. Maatregelen voor de aanpassing van de communautaire visserijvloot.
- As 2. Aquacultuur, binnenvisserij, verwerking en afzet van visserijproducten.
- As 3. Maatregelen van gemeenschappelijk belang
- As 4. Duurzame ontwikkelingen van visserijgebieden.

Opvallend is dat meerdere resultaten achterblijven bij de gestelde doelen.

- f. Score effectladder: 3
- g. Motivatie score:

### **Niveau 1: Descriptief: Specificeren onderdelen interventie:**

Het predicaat 'descriptief' is behaald. De evaluatie bevat een expliciete beschrijving van het doel, de doelgroep, de aanpak en de randvoorwaarden van de interventie.

### **Niveau 2: Veelbelovend: Theoretische en/of kwalitatieve onderbouwing:**

Het predicaat 'veelbelovend' is gedeeltelijk behaald. Door middel van uitspraken in interviews met betrokkenen en een enquête onder projectuitvoerders stelt de evaluatie dat de interventie maatregel doeltreffend is. De evaluatie verwijst hiervoor naar de storyboard. Het is niet duidelijk met wie er gesproken is.

### **Niveau 3: Indicatief: Het aantonen van gewenste veranderingen:**

Het predicaat 'indicatief' is behaald. De evaluatie laat op cijfermatige basis zien dat de interventie maatregelen hebben bijgedragen aan doelrealisatie binnen de 4 assen.

### **Niveau 4: Plausibel Causaal: Zeer waarschijnlijk effectief**

Het predicaat 'plausibel causaal' is niet behaald.

### **Niveau 5: Causaal: Bewezen effectiviteit interventie**

Het predicaat 'causaal' is niet behaald.

- h. Indicatoren:
  - Reductie platvisvloot
  - Reductie bijvangst
  - Behoud van de omzet uit viskweek
  - Productie schelpdierzaad uit alternatieve methoden
  - Deelname vissers aan kenniskringen
  - Verhoging van het aandeel gecertificeerde vis
  - Behoud van de werkgelegenheid

## 10. Hoe lopen de hazen? Aanpak dierenmishandeling en dierenverwaarlozing

- a. Evaluerende partij: Beke
- b. Periode start: 2012
- c. Periode eind: 2015
- d. Onderzoeksvorm: Kwalitatief (interviews, observaties), deskresearch  
Kwantitatief (cijfermatige onderbouwing)
- e. Samenvatting:

De aanpak van dierenmishandeling en dierenverwaarlozing heeft de afgelopen jaren substantieel meer aandacht gekregen. Om dierenwelzijn beter te handhaven, is door de overheid een aanpak ontwikkeld waarin verschillende partijen (dierenpolitie, meldpunt 144, Nationale Politie, NVWA en de LID) samenwerken. De samenwerking verloopt over het algemeen goed, maar het hulpverleningsconvenant kan op enkele onderdelen nog worden aangescherpt om zodoende effectiever en efficiënter te kunnen optreden.

- f. Score effectladder: 4
- g. Motivatie score:

### **Niveau 1: Descriptief: Specificeren onderdelen interventie:**

Het predicaat 'descriptief' is behaald. De evaluatie bevat een expliciete beschrijving van het doel, de doelgroep, de aanpak en de randvoorwaarden van de interventie.

### **Niveau 2: Veelbelovend: Theoretische en/of kwalitatieve onderbouwing:**

Het predicaat 'veelbelovend' is behaald. Door middel van uitspraken in interviews, enquêtes en observaties heeft de evaluatie het aannemelijk gemaakt dat de interventie maatregel doeltreffend is.

### **Niveau 3: Indicatief: Het aantonen van gewenste veranderingen:**

Het predicaat 'indicatief' is behaald. De evaluatie brengt op cijfermatige basis de omvang van het probleem in kaart en geeft zicht op de wijze van afhandeling van zaken en de kosten die met de aanpak gepaard gaan.

### **Niveau 4: Plausibel Causaal: Zeer waarschijnlijk effectief**

Het predicaat 'plausibel causaal' is behaald.

### **Niveau 5: Causaal: Bewezen effectiviteit interventie:**

Het predicaat 'causaal' is niet behaald omdat de evaluatie niet empirisch laat zien dat de interventie maatregel ertoe heeft geleid dat het doel is bereikt.

- h. Indicatoren: -

## 11. Food for thought, Review of Dutch food security policy 2012 – 2016

- a. Evaluerende partij: BuZa
- b. Periode start: 2012
- c. Periode eind: 2016
- d. Onderzoeksvorm: Kwalitatief (Interviews) en Kwantitatief (4 casestudies, 2 DID studies, cijfermatige doelrealisatie)
- e. Samenvatting:

The Dutch Food Security Policy is de Nederlandse bijdrage aan het bereiken van het eerste Millenniumdoel (een wereld zonder honger). Nederland richt haar internationale beleid voornamelijk op het gebied van het vergroten van duurzame productie, het verbeteren van de toegang tot voedzame voeding en het versterken van het ondernemersklimaat. Volgens de evaluatie is het beleid doeltreffend en noodzakelijk.

- f. Score effectladder: 4
- g. Motivatie score:

### **Niveau 1: Descriptief: Specificeren onderdelen interventie:**

Het predicaat 'descriptief' is behaald. De evaluatie bevat een expliciete beschrijving van het doel, de doelgroep, de aanpak en de randvoorwaarden van de interventie.

### **Niveau 2: Veelbelovend: Theoretische en/of kwalitatieve onderbouwing:**

Het predicaat 'veelbelovend' is behaald. Door middel van uitspraken in interviews, theoretische modellen en deskresearch heeft de evaluatie het aannemelijk gemaakt dat de interventie maatregel doeltreffend is.

### **Niveau 3: Indicatief: Het aantonen van gewenste veranderingen:**

Het predicaat 'indicatief' is behaald. De evaluatie laat op cijfermatige basis (casestudies) met behulp van indicatoren zien dat de interventie maatregelen hebben bijgedragen aan doelrealisatie.

### **Niveau 4: Plausibel Causaal: Zeer waarschijnlijk effectief**

Het predicaat 'plausibel causaal' is behaald.

### **Niveau 5: Causaal: Bewezen effectiviteit interventie**

Het predicaat 'causaal' is gedeeltelijk behaald. De effecten van twee projecten zijn met behulp van een difference-in-difference analyse bestudeerd. Een gedeelte van het gevoerde beleid is hiermee causaal effectief bewezen.

- h. Indicatoren: Food security:  
Productie, inkomen, toegang tot voedsel & voedingswaarde  
Purchasing Power Parity (PPP), undernourishment

Monitoring of results:

The number of beneficiaries that have improved food intake.

The number of farmers that increased production/income

The land area (ha) under eco-efficient management.

## 12. Evaluatie Programma Internationale Agroketens (PIA)

- a. Evaluerende partij: Ecorys
- b. Periode start: 2014
- c. Periode eind: 2017
- d. Onderzoeksvorm: Kwalitatief (interviews) en deskresearch
- e. Samenvatting:

Het Programma Internationale Agroketens (PIA) heeft als doel het internationaal versterken van de positie van de Nederlandse agro- en foodsector. Uit deze evaluatie blijkt dat de doeltreffendheid van het PIA-instrument aannemelijk is maar niet eenduidig is vast te stellen. Uit gesprekken blijkt dat diverse versimpelingen in de PIA-uitvoeringsprocessen hebben geleid tot een doelmatiger beleid. Wel is er nog steeds veel micro-management, geen meerjarig perspectief en is de balans tussen enerzijds de gewenste flexibiliteit in de inzet van PIA-gelden en anderzijds de jaarlijkse budgetplanning delicaat.

- f. Score effectladder: 2
- g. Motivatie score:

### **Niveau 1: Descriptief: Specificeren onderdelen interventie:**

Het predicaat 'descriptief' is behaald. De evaluatie bevat een expliciete beschrijving van het doel, de doelgroep, de aanpak en de randvoorwaarden van de interventie.

### **Niveau 2: Veelbelovend: Theoretische en/of kwalitatieve onderbouwing:**

Het predicaat 'veelbelovend' is behaald. Door middel van uitspraken in interviews met betrokkenen, een validatiebijeenkomst en een documentstudie heeft de evaluatie het aannemelijk gemaakt dat de interventie maatregel doeltreffend is.

### **Niveau 3: Indicatief: Het aantonen van gewenste veranderingen:**

Het predicaat 'indicatief' is niet behaald. Vanwege gebrek aan een evalueerbare doelstelling, een nulmeting, afgesproken indicatoren voor de meting en een systematische monitoring hiervan is de doeltreffendheid van het instrument niet eenduidig vast te stellen.

### **Niveau 4: Plausibel Causaal: Zeer waarschijnlijk effectief**

Het predicaat 'plausibel causaal' is niet behaald.

### **Niveau 5: Causaal: Bewezen effectiviteit interventie**

Het predicaat 'causaal' is niet behaald.

- h. Suggestie indicatoren:
  - Aantal (nieuwe agro) producten
  - Afgegeven marktcertificaten
  - Aantal gevoerde gesprekken
  - Deelnemers en waardering bijeenkomsten
  - Waardering inzet LAN

### 13. Evaluatie Stidug

- a. Evaluerende partij: NC Advies
- b. Periode start: 2000
- c. Periode eind: 2014
- d. Onderzoeksvorm: Kwalitatief (Interviews), deskresearch en kwantitatief (cijfermatige onderbouwing en analyse)
- e. Samenvatting:

De Stidug faciliteerde de ontplooiing van tien grootschalige en voor duurzame glastuinbouw geschikte projectvestigingslocaties in Nederland. De Stidug is geheel afgewikkeld en heeft geleid tot de vertraagde realisatie van negen locaties. Overall is Stidug niet het instrument gebleken dat de achterliggende doelen (herstructurering, bundeling, hervestiging en groei sector) waar wist te maken. Ook de onderliggende aanname dat de regeling zou leiden tot het creëren van goede voorzieningen die voldoende aantrekkingskracht zouden bieden heeft in de praktijk niet gewerkt. De projectvestigingslocaties hadden nog steeds onvoldoende aantrekkingskracht voor tuinders uit het Westland, Oostland en Aalsmeer.

- f. Score effectladder: 4
- g. Motivatie score:

#### **Niveau 1: Descriptief: Specificeren onderdelen interventie:**

Het predicaat 'descriptief' is behaald. De evaluatie bevat een expliciete beschrijving van het doel, de doelgroep, de aanpak en de randvoorwaarden van de interventie.

#### **Niveau 2: Veelbelovend: Theoretische en/of kwalitatieve onderbouwing:**

Het predicaat 'veelbelovend' is behaald. Door middel van uitspraken in interviews en deskresearch heeft de evaluatie het aannemelijk gemaakt dat de interventie maatregel doeltreffend was.

#### **Niveau 3: Indicatief: Het aantonen van gewenste veranderingen:**

Het predicaat 'indicatief' is behaald. Stidug heeft aantoonbaar bijgedragen aan het realiseren van negen projectvestigingslocaties.

#### **Niveau 4: Plausibel Causaal: Zeer waarschijnlijk effectief**

Het predicaat 'plausibel causaal' is behaald.

#### **Niveau 5: Causaal: Bewezen effectiviteit interventie**

Het predicaat 'causaal' is niet behaald. In de evaluatie wordt onvoldoende onderbouwd waarom de Stidug niet los te zien valt van de doelstellingen achter de realisatie van tien projectvestigingslocaties. Ook staat er in de evaluatie dat Stidug achteraf gezien niet het optimale instrument was.

- h. Indicatoren:
  - Belang glastuinbouw in landbouwsector
  - Bijdrage aan de werkgelegenheid
  - Export en belang BNP
  - Toename duurzaamheid (m.n. energie)
  - Aantal nieuwe projectvestigingslocaties

#### 14. Evaluatie regeling Zeldzame Huisdierrassen

- a. Evaluerende partij: Bureau Bartels
- b. Periode start: 2011
- c. Periode eind: 2014
- d. Onderzoeksvorm: Kwalitatief (interviews) en deskresearch
- e. Samenvatting:

Stichting Zeldzame Huisdieren (SZH) is in het leven geroepen om de positie van rasverenigingen en stamboeken te versterken. Uit gesprekken blijkt dat er grote tevredenheid bestaat over de wijze waarop SZH uitvoering aan haar activiteiten geeft. Echter blijkt uit de financiële gegevens dat SZH moeite heeft met het onttrekken van financiële middelen uit de markt. Omdat er als gevolg van bezuinigingen ook fiks gekort is in de subsidie, fondswerving geen prominente rol heeft en het aantal donateurs is afgenomen moeten er keuzen worden gemaakt om versnippering van activiteiten te voorkomen. Er moet grondig worden gekeken naar hoe SZH zorgt dat zij niet nog verder zal krimpen zodat haar primaire taken niet in het geding zullen komen.

- f. Score effectladder: 2
- g. Motivatie score:

##### **Niveau 1: Descriptief: Specificeren onderdelen interventie:**

Het predicaat 'descriptief' is behaald. De evaluatie bevat een expliciete beschrijving van het doel, de doelgroep, de aanpak en de randvoorwaarden van de interventie.

##### **Niveau 2: Veelbelovend: Theoretische en/of kwalitatieve onderbouwing:**

Het predicaat 'veelbelovend' is behaald. Door middel van uitspraken in interviews en deskresearch heeft de evaluatie het aannemelijk gemaakt dat de interventiemaatregel doeltreffend is.

##### **Niveau 3: Indicatief: Het aantonen van gewenste veranderingen:**

Het predicaat 'indicatief' is niet behaald omdat er niet onomstotelijk kan worden vastgesteld dat de geformuleerde doelen of veranderingen bereikt zijn. De evaluatie maakt gebruik van een momentopname (enquête) maar voor het aantonen van verandering (versterking) zijn er meerdere meetmomenten nodig.

##### **Niveau 4: Plausibel Causaal: Zeer waarschijnlijk effectief**

Het predicaat 'plausibel causaal' is niet behaald.

##### **Niveau 5: Causaal: Bewezen effectiviteit interventie**

Het predicaat 'causaal' is niet behaald.

- h. Indicatoren: Bijdrage SZH aan het verbeteren van fokken volgens ras- en stamboekorganisaties.



**15. Evaluatie Regeling subsidie DLO 2008 – 2014 en KB-programma 2011 – 2014**

- a. Evaluerende partij: Dialogic
- b. Periode start: 2008 (DLO) & 2011 (KB)
- c. Periode eind: 2014
- d. Onderzoeksvorm: Kwalitatief (interviews, focusgroepen), deskresearch en een referentieanalyse
- e. Samenvatting:

Middels de regeling subsidie Stichting DLO financiert EZ onderzoek dat door DLO wordt uitgevoerd. DLO verdeelt deze subsidie op haar beurt o.a. over KB, BO, WOT en TS. Uit de evaluatie blijkt dat DLO geleidelijk minder afhankelijk wordt van de EZ-subsidie en steeds meer middelen zelf uit de markt weet te halen. Uit gesprekken en deskresearch blijkt dat DLO haar taken naar behoren uitvoert: effectief en voldoende efficiënt. Wel blijken er efficiëntieslagen mogelijk te zijn. Zo geven coördinatoren aan dat zij veel tijd besteden aan het verantwoorden van de voortgang en onderzoeksresultaten wat in de praktijk weinig impact teweegbrengt.

- f. Score effectladder: 2
- g. Motivatie score:

**Niveau 1: Descriptief: Specificeren onderdelen interventie:**

Het predicaat 'descriptief' is behaald. De evaluatie bevat een expliciete beschrijving van het doel, de doelgroep, de aanpak en de randvoorwaarden van de interventie.

**Niveau 2: Veelbelovend: Theoretische en/of kwalitatieve onderbouwing:**

Het predicaat 'veelbelovend' is behaald. Door middel van uitspraken in interviews en deskresearch heeft de evaluatie het aannemelijk gemaakt dat de interventie maatregel doeltreffend is.

**Niveau 3: Indicatief: Het aantonen van gewenste veranderingen:**

Het predicaat 'indicatief' is niet behaald omdat uit deze evaluatie er niet onomstotelijk kan worden vastgesteld dat de geformuleerde doelen of veranderingen bereikt zijn.

**Niveau 4: Plausibel Causaal: Zeer waarschijnlijk effectief**

Het predicaat 'plausibel causaal' is niet behaald.

**Niveau 5: Causaal: Bewezen effectiviteit interventie**

Het predicaat 'causaal' is niet behaald.

- h. Indicatoren: -

## 16. Evaluatie Regeling brede weersverzekering

- a. Evaluerende partij: Wageningen Economic Research
- b. Periode start: 2010
- c. Periode eind: 2014
- d. Onderzoeksvorm: Kwalitatief (enquêtes, interviews),  
Kwantitatief (cijfermatige onderbouwing)
- e. Samenvatting:

Tot 2002 sprong de overheid geregeld bij in het vergoeden van schade als gevolg van extreme weersomstandigheden. Om een commerciële markt te creëren stimuleert de overheid tegenwoordig via een premiesubsidie deelname aan de brede weersverzekering. Uit deze evaluatie blijkt dat het doel om een commercieel aantrekkelijke verzekering voor de verzekeraar en voor de agrarische sector tot stand te brengen niet is bereikt. Wel laat het rapport zien dat het aantal deelnemers van de verzekering jaarlijks met 16,5 procent groeit en het aantal verzoeken tot schadevergoedingen aan het ministerie van EZ is verminderd. De indruk is dat de uitvoering door de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO.nl) van de Regeling brede weersverzekering doelmatig gebeurt.

- f. Score effectladder: 4
- g. Motivatie score:

### Niveau 1: Descriptief: Specificeren onderdelen interventie:

Het predicaat 'descriptief' is behaald. De evaluatie bevat een expliciete beschrijving van het doel, de doelgroep, de aanpak en de randvoorwaarden van de interventie.

### Niveau 2: Veelbelovend: Theoretische en/of kwalitatieve onderbouwing:

Het predicaat 'veelbelovend' is behaald. Door middel van uitspraken in interviews en een beleidstheorie (inclusief hypothesen) heeft de evaluatie het aannemelijk gemaakt dat de interventie maatregel doeltreffend is.

### Niveau 3: Indicatief: Het aantonen van gewenste veranderingen:

Het predicaat 'indicatief' is behaald. De evaluatie laat op cijfermatige basis zien dat het aantal bedrijven met een BWV jaarlijks groeit, met als gevolg betere omstandigheden voor een commerciële markt. Zodoende is er sprake van gedragsverandering.

### Niveau 4: Plausibel Causaal: Zeer waarschijnlijk effectief

Het predicaat 'plausibel causaal' is behaald.

### Niveau 5: Causaal: Bewezen effectiviteit interventie

Het predicaat 'causaal' is niet behaald omdat de evaluatie niet empirisch laat zien dat de subsidie ertoe heeft geleid dat het aantal en de omvang van de verzoeken tot schadevergoeding is verminderd.

- h. Indicatoren: *Periode 1975 - 2008*  
- Schade sector en tegemoetkoming overheid  
*Periode 2009 – 2016*  
- Schade sector en hoogte premiesubsidie

## 17. Effectevaluatie Subsidierelingen IRE en IMM

- a. Evaluerende partij: Berenschot
- b. Periode start: 2007
- c. Periode eind: 2015
- d. Onderzoeksvorm: Kwantitatief (Enquête met experiment)
- e. Samenvatting:

De subsidieregelingen IMM (vanaf 2010) en IRE (vanaf 2007) zijn onderdeel van het POP2. Het doel van IMM was om landbouwondernemers die willen investeren in een milieuvriendelijke bedrijfsvoering te ondersteunen. IRE richt zich op het stimuleren van investeringen in energiebesparende maatregelen in de glastuinbouw. De subsidies hebben geleid tot meer investeringen in mestverwerkingsinstallaties, apparatuur voor precisielandbouw, het vergroten van de opslagcapaciteit van dierlijke mest, energiebesparende maatregelen en hernieuwbare energie. Er kunnen geen uitspraken gedaan worden over investeringen in de categorieën waterbesparing en waterkwaliteit door het geringe aantal verleende subsidies. Meer bedrijven (123 procent) dan oorspronkelijk gepland zijn gesteund. De bijdrage van de subsidieregelingen aan de POP2-doelstelling was bijna 10 procent.

- f. Score effectladder: 5
- g. Motivatie score:

### **Niveau 1: Descriptief: Specificeren onderdelen interventie:**

Het predicaat 'descriptief' is behaald. De evaluatie bevat een expliciete beschrijving van het doel, de doelgroep, de aanpak en de randvoorwaarden van de interventie.

### **Niveau 2: Veelbelovend: Theoretische en/of kwalitatieve onderbouwing:**

Het predicaat 'veelbelovend' is niet behaald. De evaluatie maakt geen gebruik van expert judgement, beleidstheorie, theoretische modellen of uitspraken gedaan in interviews om de doeltreffendheid van de interventie maatregel aan te tonen.

### **Niveau 3: Indicatief: Het aantonen van gewenste veranderingen:**

Het predicaat 'indicatief' is behaald. De doelrealisatie wordt op cijfermatige wijze aangetoond. Hiermee kan er onomstotelijk worden vastgesteld dat de geformuleerde doelen of veranderingen bereikt zijn.

### **Niveau 4: Plausibel Causaal: Zeer waarschijnlijk effectief**

Het predicaat 'plausibel causaal' is niet behaald.

### **Niveau 5: Causaal: Bewezen effectiviteit interventie**

Het predicaat 'causaal' is behaald. In deze evaluatie is gekozen voor een random control trial, zoals onder meer beschreven in het rapport van de commissie Theeuwes. De kwantitatieve onderzoekssporen zijn in kaart gebracht en tonen doeltreffendheid van de subsidiemaatregel aan.

- h. Indicatoren:
  - Aantal investerende landbouwondernemingen
  - Omvang verleende subsidies
  - Waterkwaliteit en verbruik waterkwantiteit
  - Adoptie innovatieve technieken
  - Vermindering nutriënten & energiegebruik

## 18. Evaluatie subsidie Consumentenbond 2009 – 2014

- a. Evaluerende partij: Auditdienst Rijk
- b. Periode start: 2009
- c. Periode eind: 2014
- d. Onderzoeksvorm: Kwalitatief (interviews), deskresearch
- e. Samenvatting:

Deze evaluatie evalueert de ‘incidentele’ subsidie van EZ aan de Consumentenbond voor voedselonderzoek en de communicatie hierover. Uit gesprekken blijkt dat de subsidie doelmatig en efficiënt wordt ingezet. De producten die de Consumentenbond oplevert zijn volgens de beleidsmedewerkers van goede kwaliteit en dragen bij aan de realisatie van de beleidsdoelen. Door de langdurige financieringsrelatie wordt de beleidsmatige vraag of deze subsidie nog steeds het meest geschikte beleidsinstrument is, niet meer gesteld.

- f. Score effectladder: 2
- g. Motivatie score:

### **Niveau 1: Descriptief: Specificeren onderdelen interventie:**

Het predicaat ‘descriptief’ is behaald. De evaluatie bevat een expliciete beschrijving van het doel, de doelgroep, de aanpak en de randvoorwaarden van de interventie.

### **Niveau 2: Veelbelovend: Theoretische en/of kwalitatieve onderbouwing:**

Het predicaat ‘veelbelovend’ is gedeeltelijk behaald. Via interviews wordt de doeltreffendheid en doelmatigheid in beeld gebracht. Het is niet volledig duidelijk wie er geïnterviewd zijn en ook wordt hun onafhankelijkheid niet geborgd.

### **Niveau 3: Indicatief: Het aantonen van gewenste veranderingen:**

Het predicaat ‘indicatief’ is niet behaald. Deze evaluatie is kwalitatief van aard, aangezien er geen SMART, kwantitatieve doelen beschikbaar zijn om doelmatigheid en doeltreffendheid aan te relateren. Het benoemen van indicatoren zou kunnen bijdragen aan het behalen van een hogere trede.

### **Niveau 4: Plausibel Causaal: Zeer waarschijnlijk effectief**

Het predicaat ‘plausibel causaal’ is niet behaald.

### **Niveau 5: Causaal: Bewezen effectiviteit interventie**

Het predicaat ‘causaal’ is niet behaald.

- h. Indicatoren: -

### 19. Evaluatie Agroregelingen met POP2 financiering en fijnstofmaatregelen

- a. Evaluerende partij: Berenschot
- b. Periode start: 2007
- c. Periode eind: 2013
- d. Onderzoeksvorm: Kwalitatief (Interviews, enquête en casestudies),  
Literatuur, Kwantitatief (paneldata, experiment- en  
controlegroep)
- e. Samenvatting:

Het POP2 is de Nederlandse uitwerking van de Europese Plattelandsverordening. De door het Rijk uitgevoerde maatregelen dienen te worden geëvalueerd. Dit rapport evalueert de kennisgerichte, investeringsgerichte en innovatiegerichte maatregelen. Uit het onderzoek blijkt dat de regeling praktijknetwerken, Jonge landbouwers, Samenwerking bij innovaties, Schoon en Zuinig en FAB-randen een (voorzichtig) positief effect hadden. De subsidieregeling gecombineerde luchtwassers en de tweede fase van de fijnstofregeling hebben geen significant effect gehad op het financieel rendement van de deelnemende bedrijven.

- f. Score effectladder: 4
- g. Motivatie score:

#### **Niveau 1: Descriptief: Specificeren onderdelen interventie:**

Het predicaat 'descriptief' is behaald. De evaluatie bevat een expliciete beschrijving van het doel, de doelgroep, de aanpak en de randvoorwaarden van de interventie.

#### **Niveau 2: Veelbelovend: Theoretische en/of kwalitatieve onderbouwing:**

Het predicaat 'veelbelovend' is gedeeltelijk behaald. Waar er onvoldoende data beschikbaar was voor een kwantitatieve benadering is het onderzoek op onderdelen aangevuld met kwalitatieve methoden (enquête en casestudies).

#### **Niveau 3: Indicatief: Het aantonen van gewenste veranderingen:**

Het predicaat 'indicatief' is behaald. De doelrealisatie (van het leeuwendeel van de onderdelen) wordt op cijfermatige wijze aangetoond. Hiermee kan er onomstotelijk worden vastgesteld dat de geformuleerde doelen of veranderingen bereikt zijn.

#### **Niveau 4: Plausibel Causaal: Zeer waarschijnlijk effectief**

Het predicaat 'plausibel causaal' is behaald.

#### **Niveau 5: Causaal: Bewezen effectiviteit interventie**

Het predicaat 'causaal' is gedeeltelijk behaald. In deze evaluatie is gekozen (waar voldoende data beschikbaar was) voor een random control trial, zoals onder meer beschreven in het rapport van de commissie Theeuwes. De kwantitatieve onderzoekssporen zijn in kaart gebracht en tonen doeltreffendheid van de subsidieregelingen aan.

- Indicatoren:
- Aantal aanvragen
  - Aantal verleende subsidies ( + type subsidie )

## 20. Evaluatie Koopmansgelden

- a. Evaluerende partij: Meerdere partijen
- b. Periode start: 2005
- c. Periode eind: -
- d. Onderzoeksvorm: Verschillende methodes
- e. Samenvatting:

De evaluatie Koopmansgelden bestaat uit zes verschillende documenten. De Koopmansgelden waren bestemd voor structuurverbetering van de melkveehouderij en vermindering van de milieubelasting door de melkveehouderij. Daartoe zijn de Koopmansgelden besteed aan landinrichting, kavelruil, regionale projecten, kennisontwikkeling, kennisverspreiding en innovatie. Het probleem is dat de doelstelling van het instrument erg breed is. Het is daardoor niet altijd duidelijk wat de relatie is tussen de Koopmansgelden en de ingezette beleidsinstrumenten.

- f. Score effectladder: 3
- g. Motivatie score:

### **Niveau 1: Descriptief: Specificeren onderdelen interventie:**

Het predicaat 'descriptief' is behaald. De evaluatie bevat een expliciete beschrijving van het doel, de doelgroep, de aanpak en de randvoorwaarden van de interventie.

### **Niveau 2: Veelbelovend: Theoretische en/of kwalitatieve onderbouwing:**

Het predicaat 'veelbelovend' is behaald.

### **Niveau 3: Indicatief: Het aantonen van gewenste veranderingen:**

Het predicaat 'indicatief' is behaald. Alle evaluaties samen schetsen een duidelijk beeld over de doeltreffendheid van het instrument. Sommige evaluaties zijn kwalitatief van aard, andere tonen een cijfermatige ontwikkeling.

### **Niveau 4: Plausibel Causaal: Zeer waarschijnlijk effectief**

Het predicaat 'plausibel causaal' is niet behaald.

### **Niveau 5: Causaal: Bewezen effectiviteit interventie**

Het predicaat 'causaal' is niet behaald.

- h. Indicatoren: -

## 21. Evaluatie voedselkwaliteitsregeling SSBP

- a. Evaluerende partij: Ministerie van EZ
- b. Periode start: 2007
- c. Periode eind: 2011
- d. Onderzoeksvorm: Deskresearch, enquête, trendontwikkeling
- e. Samenvatting:

De Subsidieregeling Stimulering Biologische Productiemethode (Voedselkwaliteitsregeling/SSBP) was onderdeel van de Regeling LNV-subsidies. De subsidie heeft een beperkt aandeel in het inkomen van de biologische bedrijven. Recente toetreders worden vooral door de markt en ideologische overwegingen gedreven en het wegvallen van de subsidie vormt geen belemmering om over te stappen. Recente uittreders die weer teruggaan naar de gangbare sector noemen vooral “andere redenen” en de hogere kosten (inclusief certificering en controle) als reden. Vooral voor kleinere ondernemingen zijn de kosten van certificering en controle relatief hoog. Een groot deel van de uittreders heeft de subsidie ontvangen hetgeen blijkbaar onvoldoende is geweest om hen biologisch te laten blijven produceren.

- f. Score effectladder: 3
- g. Motivatie score:

### **Niveau 1: Descriptief: Specificeren onderdelen interventie:**

Het predicaat ‘descriptief’ is behaald. De evaluatie bevat een expliciete beschrijving van het doel, de doelgroep, de aanpak en de randvoorwaarden van de interventie.

### **Niveau 2: Veelbelovend: Theoretische en/of kwalitatieve onderbouwing:**

Het predicaat ‘veelbelovend’ is behaald.

### **Niveau 3: Indicatief: Het aantonen van gewenste veranderingen:**

Het predicaat ‘indicatief’ is gedeeltelijk behaald. Een gedeelte van de indicatoren is cijfermatig onderzocht.

### **Niveau 4: Plausibel Causaal: Zeer waarschijnlijk effectief**

Het predicaat ‘plausibel causaal’ is niet behaald.

### **Niveau 5: Causaal: Bewezen effectiviteit interventie**

Het predicaat ‘causaal’ is niet behaald.

- h. Indicatoren: -

## 22. Evaluatie College voor toelating van gewasbeschermingsmiddelen en biociden

- a. Evaluerende partij: Galan Groep
- b. Periode start: 2012
- c. Periode eind: 2015
- d. Onderzoeksvorm: Kwalitatief (interviews) en deskresearch
- e. Samenvatting:

Het College Toelating Gewasbeschermingsmiddelen en Biociden (CTGB) beoordeelt of gewasbeschermingsmiddelen en biociden veilig zijn voor mens, dier en milieu voordat ze worden verkocht. Uit de evaluatie blijkt dat in 2013 en 2014 de netto bedrijfsresultaten van het CTGB negatief waren. Oorzaken hiervoor waren kwalitatieve onderbezetting, het overschrijven van normuren op de dossiers en het wegwerken van de oudere dossiers. De wettelijke termijnen die het CTGB nastreeft worden te vaak nog niet behaald en daardoor is de doeleffectiviteit in het geding. De kwaliteit van de dienstverlening wordt in internationale context positief beoordeeld.

- f. Score effectladder: 2
- g. Motivatie score:

### **Niveau 1: Descriptief: Specificeren onderdelen interventie:**

Het predicaat 'descriptief' is behaald. De evaluatie bevat een expliciete beschrijving van het doel, de doelgroep, de aanpak en de randvoorwaarden van de interventie.

### **Niveau 2: Veelbelovend: Theoretische en/of kwalitatieve onderbouwing:**

Het predicaat 'veelbelovend' is behaald. Door middel van uitspraken in interviews en een documentstudie heeft de evaluatie het aannemelijk gemaakt dat de interventie maatregel doeltreffend is.

### **Niveau 3: Indicatief: Het aantonen van gewenste veranderingen:**

Het predicaat 'indicatief' is niet behaald omdat er niet onomstotelijk kan worden vastgesteld dat de geformuleerde doelen bereikt zijn. CTGB heeft indicatoren gekozen, maar noteert deze niet consistent waardoor er essentiële data voor een cijfermatige evaluatie ontbreekt.

### **Niveau 4: Plausibel Causaal: Zeer waarschijnlijk effectief**

Het predicaat 'plausibel causaal' is niet behaald.

### **Niveau 5: Causaal: Bewezen effectiviteit interventie**

Het predicaat 'causaal' is niet behaald.

- h. Indicatoren:
  - \* *Niet vermeld in kwartaal en jaarrapportages.*
  - Doorlooptijden aanvragen (gerealiseerd/niet gerealiseerd)
  - Bezettingsgraad (totaal en per afdeling/team)
  - Gerealiseerde kosten versus begrote kosten per aanvraag
  - Bezwaar en beroep (toegekend versus afgewezen)



### 23. Evaluatie NAK

- a. Evaluerende partij: Kwink
- b. Periode start: 2010
- c. Periode eind: 2016
- d. Onderzoeksvorm: Kwalitatief (interviews, zelfevaluatie) en deskresearch  
Kwantitatief (cijfers doelrealisatie)
- e. Samenvatting:

De NAK is de Nederlandse Algemene Keuringsdienst voor zaaizaad en pootgoed van landbouwgewassen. Uit de evaluatie blijkt dat het aannemelijk is dat NAK haar taken doelmatig en doeltreffend uitvoert. De NAK functioneert zorgvuldig, integer en transparant. Ook is haar onafhankelijkheid geborgd door een strikte scheiding van de bestuurlijke verantwoordelijkheid en de operationele verantwoordelijkheid. Met betrekking tot de doorontwikkeling van risicogebaseerd toezicht wijst de evaluatie erop dat de NAK mogelijk ook kan leren van de wijze waarop andere partijen dit hebben geïmplementeerd.

- f. Score effectladder: 3
- g. Motivatie score:

#### **Niveau 1: Descriptief: Specificeren onderdelen interventie:**

Het predicaat 'descriptief' is behaald. De evaluatie bevat een expliciete beschrijving van het doel, de doelgroep, de aanpak en de randvoorwaarden van de interventie.

#### **Niveau 2: Veelbelovend: Theoretische en/of kwalitatieve onderbouwing:**

Het predicaat 'veelbelovend' is behaald. Door middel van uitspraken in interviews en een documentstudie heeft de evaluatie het aannemelijk gemaakt dat de interventie maatregel doeltreffend is.

#### **Niveau 3: Indicatief: Het aantonen van gewenste veranderingen:**

Het predicaat 'indicatief' is gedeeltelijk behaald. De evaluatie laat op een beknopte cijfermatige basis met behulp van de gekozen indicatoren (zie h.) zien dat de interventie maatregel bijdraagt aan de doelrealisatie. Het takenpakket van de keuringsdienst wordt niet volledig besproken.

#### **Niveau 4: Plausibel Causaal: Zeer waarschijnlijk effectief**

Het predicaat 'plausibel causaal' is niet behaald.

#### **Niveau 5: Causaal: Bewezen effectiviteit interventie**

Het predicaat 'causaal' is niet behaald.

- h. Indicatoren:
  - Aantal onterechte goedkeuringen
  - Aantal onterechte afkeuringen

## 24. Evaluatie NAKtuinbouw

- a. Evaluerende partij: Kwink
- b. Periode start: 2010
- c. Periode eind: 2016
- d. Onderzoeksvorm: Kwalitatief (interviews, zelfevaluatie) en deskresearch  
Kwantitatief (cijfers doelrealisatie)
- e. Samenvatting:

De NAKtuinbouw is de Stichting Nederlandse Algemene Kwaliteitsdienst Tuinbouw en verantwoordelijk voor de controle op de naleving van wettelijke eisen voor kwaliteit en plantgezondheid in de tuinbouwsector. Uit de evaluatie blijkt dat het aannemelijk is dat NAKtuinbouw haar taken doelmatig en doeleffectief uitvoert. NAKtuinbouw functioneert zorgvuldig, integer en onafhankelijk. Kwink beveelt NAKtuinbouw aan om te onderzoeken of het mogelijk is om keurmeesters te rouleren over verschillende bedrijven. Ook is er nog ontwikkeling mogelijk op het gebied van risicogebaseerd toezicht. Ten slotte is de continuïteit van deskundigheid in het geding vanwege de ‘vergrijzing’ van het personeelsbestand.

- f. Score effectladder: 3
- g. Motivatie score:

### **Niveau 1: Descriptief: Specificeren onderdelen interventie:**

Het predicaat ‘descriptief’ is behaald. De evaluatie bevat een expliciete beschrijving van het doel, de doelgroep, de aanpak en de randvoorwaarden van de interventie.

### **Niveau 2: Veelbelovend: Theoretische en/of kwalitatieve onderbouwing:**

Het predicaat ‘veelbelovend’ is behaald. Door middel van uitspraken in interviews en een documentstudie heeft de evaluatie het aannemelijk gemaakt dat de interventie maatregel doeltreffend is.

### **Niveau 3: Indicatief: Het aantonen van gewenste veranderingen:**

Het predicaat ‘indicatief’ is gedeeltelijk behaald. De evaluatie laat op een beknopte cijfermatige basis met behulp van de gekozen indicatoren (zie h.) zien dat de interventie maatregel bijdraagt aan de doelrealisatie. Het takenpakket van de keuringsdienst wordt niet volledig besproken.

### **Niveau 4: Plausibel Causaal: Zeer waarschijnlijk effectief**

Het predicaat ‘plausibel causaal’ is niet behaald.

### **Niveau 5: Causaal: Bewezen effectiviteit interventie**

Het predicaat ‘causaal’ is niet behaald.

- h. Indicatoren:
  - Aantal onterechte goedkeuringen
  - Aantal onterechte afkeuringen

**25. Evaluatie BKD**

- a. Evaluerende partij: Kwink
- b. Periode start: 2010
- c. Periode eind: 2016
- d. Onderzoeksvorm: Kwalitatief (interviews, zelfevaluatie) en deskresearch  
Kwantitatief (cijfers doelrealisatie)
- e. Samenvatting:

De BKD is verantwoordelijk voor de controle op de naleving van wettelijke eisen voor kwaliteit en plantgezondheid in de bloembollensector. Uit de evaluatie blijkt dat het aannemelijk is dat de BKD haar taken doelmatig en doeleffectief uitvoert. De BKD functioneert zorgvuldig, integer, transparant en onafhankelijk. Kwink beveelt BKD aan om haar kennis en informatie nog meer te delen om zo het leereffect in de sector te versterken. Ook is er nog ontwikkeling mogelijk op het gebied van risicogebaseerd toezicht. Ten slotte is de continuïteit van deskundigheid in het geding vanwege de ‘vergrijzing’ van het personeelsbestand.

- f. Score effectladder: 3
- g. Motivatie score:

**Niveau 1: Descriptief: Specificeren onderdelen interventie:**

Het predicaat ‘descriptief’ is behaald. De evaluatie bevat een expliciete beschrijving van het doel, de doelgroep, de aanpak en de randvoorwaarden van de interventie.

**Niveau 2: Veelbelovend: Theoretische en/of kwalitatieve onderbouwing:**

Het predicaat ‘veelbelovend’ is behaald. Door middel van uitspraken in interviews en een documentstudie heeft de evaluatie het aannemelijk gemaakt dat de interventie maatregel doeltreffend is.

**Niveau 3: Indicatief: Het aantonen van gewenste veranderingen:**

Het predicaat ‘indicatief’ is gedeeltelijk behaald. De evaluatie laat op een beknopte cijfermatige basis met behulp van de gekozen indicatoren (zie h.) zien dat de interventie maatregel bijdraagt aan de doelrealisatie. Het takenpakket van de keuringsdienst wordt niet volledig besproken.

**Niveau 4: Plausibel Causaal: Zeer waarschijnlijk effectief**

Het predicaat ‘plausibel causaal’ is niet behaald.

**Niveau 5: Causaal: Bewezen effectiviteit interventie**

Het predicaat ‘causaal’ is niet behaald.

- h. Indicatoren:
  - Aantal onterechte goedkeuringen
  - Aantal onterechte afkeuringen

## 26. Evaluatie KCB

- a. Evaluerende partij: Kwink
- b. Periode start: 2010
- c. Periode eind: 2016
- d. Onderzoeksvorm: Kwalitatief (interviews, zelfevaluatie) en deskresearch  
Kwantitatief (cijfers doelrealisatie)
- e. Samenvatting:

De KCB is verantwoordelijk voor het controleren van verse groente en fruit, snijbloemen en potplanten. Uit de evaluatie blijkt dat het aannemelijk is dat de KCB haar taken doelmatig en doeleffectief uitvoert. De KCB functioneert zorgvuldig, integer en onafhankelijk. Kwink beveelt de KCB aan om haar kennis en informatie nog meer te delen om zo het leereffect in de sector te versterken. Ook is er nog ontwikkeling mogelijk op het gebied van risicogebaseerd toezicht. Ten slotte is de continuïteit van deskundigheid in het geding vanwege de ‘vergrijzing’ van het personeelsbestand.

- f. Score effectladder: 3
- g. Motivatie score:

### **Niveau 1: Descriptief: Specificeren onderdelen interventie:**

Het predicaat ‘descriptief’ is behaald. De evaluatie bevat een expliciete beschrijving van het doel, de doelgroep, de aanpak en de randvoorwaarden van de interventie.

### **Niveau 2: Veelbelovend: Theoretische en/of kwalitatieve onderbouwing:**

Het predicaat ‘veelbelovend’ is behaald. Door middel van uitspraken in interviews en een documentstudie heeft de evaluatie het aannemelijk gemaakt dat de interventie maatregel doeltreffend is.

### **Niveau 3: Indicatief: Het aantonen van gewenste veranderingen:**

Het predicaat ‘indicatief’ is gedeeltelijk behaald. De evaluatie laat op een beknopte cijfermatige basis met behulp van de gekozen indicatoren (zie h.) zien dat de interventie maatregel bijdraagt aan de doelrealisatie. Het takenpakket van de keuringsdienst wordt niet volledig besproken.

### **Niveau 4: Plausibel Causaal: Zeer waarschijnlijk effectief**

Het predicaat ‘plausibel causaal’ is niet behaald.

### **Niveau 5: Causaal: Bewezen effectiviteit interventie**

Het predicaat ‘causaal’ is niet behaald.

- h. Indicatoren:
  - Aantal onterechte goedkeuringen
  - Aantal onterechte afkeuringen

## 27. Evaluatie Raad voor de Plantenrassen

- a. Evaluerende partij: Auditdienst Rijk
- b. Periode start: 2012
- c. Periode eind: 2016
- d. Onderzoeksvorm: Kwalitatief (interviews) en deskresearch
- e. Samenvatting:

De belangrijkste wettelijke taken die de Raad voor de Plantenrassen heeft zijn: verlening van nationaal kwekersrecht, toelating van rassen en opstanden, aanwijzing van instandhouders en vaststelling van rasnamen. De Auditdienst Rijk oordeelt dat de Raad doeltreffend heeft gefunctioneerd en dat er geen indicaties aanwezig zijn die zouden kunnen wijzen op ondoelmatigheid. De Auditdienst Rijk adviseert de Raad om het risico in de continuïteit te bespreken met EZ, de kaderdocumenten te actualiseren en de informatiepositie (kosten en voortgang) van de Raad en EZ te versterken.

- f. Score effectladder: 2
- g. Motivatie score:

### **Niveau 1: Descriptief: Specificeren onderdelen interventie:**

Het predicaat 'descriptief' is behaald. De evaluatie bevat een expliciete beschrijving van het doel, de doelgroep, de aanpak en de randvoorwaarden van de interventie.

### **Niveau 2: Veelbelovend: Theoretische en/of kwalitatieve onderbouwing:**

Het predicaat 'veelbelovend' is gedeeltelijk behaald. Via interviews worden de doeltreffendheid en doelmatigheid in beeld gebracht. De geïnterviewde mensen hebben een rol in de Raad voor de Plantenrassen en zijn daardoor niet als compleet onafhankelijk te beschouwen.

### **Niveau 3: Indicatief: Het aantonen van gewenste veranderingen:**

Het predicaat 'indicatief' is niet behaald.

### **Niveau 4: Plausibel Causaal: Zeer waarschijnlijk effectief**

Het predicaat 'plausibel causaal' is niet behaald.

### **Niveau 5: Causaal: Bewezen effectiviteit interventie**

Het predicaat 'causaal' is niet behaald.

- h. Indicatoren: -

## 28. Evaluatie SKAL Biocontrole

- a. Evaluerende partij: Kwink
- b. Periode start: 2010
- c. Periode eind: 2016
- d. Onderzoeksvorm: Kwalitatief (interviews, zelfevaluatie) en documentanalyse
- e. Samenvatting:

SKAL Biocontrole is belast met het houden van toezicht op en het certificeren van producten afkomstig van de biologische productiemethoden. Kwink concludeert dat SKAL op wettelijk voorgeschreven en kwalitatief voldoende wijze uitvoering geeft aan haar taken. Ook vindt zij het aannemelijk dat haar doelmatigheid gedurende de evaluatieperiode is verbeterd. SKAL dient te monitoren of de juridische deskundigheid is geborgd, de interne organisatie verder te professionaliseren, de huidige methodiek voor risicogebaseerd toezicht verder door te ontwikkelen, een interventiebeleid te ontwikkelen en het maatschappelijk doel uit de Europese verordening centraler te stellen in de strategie en sturing van de organisatie.

- f. Score effectladder: 4
- g. Motivatie score:

### **Niveau 1: Descriptief: Specificeren onderdelen interventie:**

Het predicaat 'descriptief' is behaald. De evaluatie bevat een expliciete beschrijving van het doel, de doelgroep, de aanpak en de randvoorwaarden van de interventie.

### **Niveau 2: Veelbelovend: Theoretische en/of kwalitatieve onderbouwing:**

Het predicaat 'veelbelovend' is behaald. Door middel van uitspraken in interviews, een validatiebijeenkomst en een documentstudie heeft de evaluatie het aannemelijk gemaakt dat de interventie maatregel doeltreffend is.

### **Niveau 3: Indicatief: Het aantonen van gewenste veranderingen:**

Het predicaat 'indicatief' is behaald. De evaluatie laat op cijfermatige basis met behulp van de gekozen indicatoren (zie h.) zien dat de interventie maatregel bijdraagt aan de doelrealisatie.

### **Niveau 4: Plausibel Causaal: Zeer waarschijnlijk effectief**

Het predicaat 'plausibel causaal' is behaald.

### **Niveau 5: Causaal: Bewezen effectiviteit interventie**

Het predicaat 'causaal' is niet behaald.

- h. Indicatoren:
  - Onterecht geconstateerde afwijkingen
  - Onterecht geconstateerde goedkeuringen
  - Vertrouwen consument en bedrijven
  - Aantal afwijkingen, handhaving en sancties
  - Geregistreerde bedrijven en inspecties

## 29. Feiten en cijfers vergroening GLB

- a. Evaluerende partij: Wageningen University & Research
- b. Periode start: 2015
- c. Periode eind: 2017
- d. Onderzoeksvorm: Kwantitatief (cijfermatige onderbouwing)
- e. Samenvatting:

Als onderdeel van het GLB krijgen boeren een directe inkomensondersteuning in ruil voor het implementeren van vergroeningsmaatregelen. De maatregelen betreffen een minimum aan verschillende gewassen op het bedrijf, een minimumruimte voor ecologische aandachtsgebieden (EA's) en het in stand houden van blijvend grasland. De vergroeningsmaatregelen van het GLB hebben een grote reikwijdte, maar dit wilt niet zeggen dat er daadwerkelijk sprake is van verandering in de landbouwpraktijk. Zo voegt de maatregel gewasdiversificatie vrijwel niets toe aan de gangbare landbouwpraktijk. De EA-doelstelling is ruim gehaald. Er zullen waarschijnlijk wel wat positieve effecten op de bodem zijn, maar er is geen sprake van directe effecten op de biodiversiteit, terwijl de EA-maatregel daar oorspronkelijk wel voor bedoeld was. Ten slotte blijft het areaal blijvend grasland gestaag dalen.

- f. Score effectladder: 3
- g. Motivatie score:

### **Niveau 1: Descriptief: Specificeren onderdelen interventie:**

Het predicaat 'descriptief' is behaald. De evaluatie bevat een expliciete beschrijving van het doel, de doelgroep, de aanpak en de randvoorwaarden van de interventie.

### **Niveau 2: Veelbelovend: Theoretische en/of kwalitatieve onderbouwing:**

Het predicaat 'veelbelovend' is niet behaald. De evaluatie maakt geen gebruik van expert judgement, beleidstheorie, theoretische modellen of uitspraken gedaan in interviews om de doeltreffendheid van de interventie maatregel aan te tonen.

### **Niveau 3: Indicatief: Het aantonen van gewenste veranderingen:**

Het predicaat 'indicatief' is behaald. De evaluatie laat op cijfermatige basis met behulp van de gekozen indicatoren (zie h.) zien dat de interventie maatregel bijdraagt aan de doelrealisatie. Vanwege de korte looptijd van de maatregelen en een gebrek aan data worden alleen output- en gedeeltelijk resultaatindicatoren meegenomen. Voor de effectindicatoren is het nog te vroeg.

### **Niveau 4: Plausibel Causaal: Zeer waarschijnlijk effectief**

Het predicaat 'plausibel causaal' is niet behaald.

- h. Indicatoren:
  - Aantal boeren met een gewasdiversificatieverplichting
  - Aantal boeren met een EA-verplichting
  - Aantal boeren met een ploegverbod (blijven grasland)
  - Trendindex weidevogels / akkervogels /landvlinders
  - Aandeel HNV-Farmland
  - Groene infrastructuur: aantal landschapselementen/100ha

### 30. Evaluatie energiebelasting-tarief glastuinbouw

- a. Evaluerende partij: LEI Wageningen & CE Delft
- b. Periode start: 2000
- c. Periode eind: Heden
- d. Onderzoeksvorm: Deskresearch (theoretisch kader, literatuuronderzoek) en kwantitatief (cijfermatige onderbouwing, benchmarking)
- e. Samenvatting:

Voor de glastuinbouw geldt in Nederland een apart EB-tarief om de sector in een gelijke concurrentiepositie te brengen als andere energie-intensieve industriële sectoren. De resultaten van dit onderzoek bevestigen dat het verlaagde tarief nog steeds nodig is. Afschaffing van het verlaagde EB-tarief zou de toekomstmogelijkheden van deze bedrijven beperken en de trend van schaalvergroting en vermindering van bedrijven versterken.

**Energiebelasting-tarief glastuinbouw** Uit onderzoek van LEI Wageningen UR en CE Delft blijkt dat het verlaagde energiebelastingtarief voor de glastuinbouw nog steeds bijdraagt aan het doel waarvoor het verlaagde tarief indertijd is ingesteld, namelijk het voorkomen van een onbedoelde lastenverzwaring voor de glastuinbouwsector doordat deze relatief kleinschalige sector, anders dan de overige energie-intensieve sectoren, onvoldoende profiteert van de degressieve tariefstructuur. Afgeleid kan worden dat de doelmatigheid in voldoende mate wordt bereikt. Tevens blijkt uit de evaluatie dat bij de beide overige alternatieven (energie-investeringsfonds, infrastructuurfonds) het hoofddoel wordt losgelaten. Niet langer zou sprake zijn van een vergelijkbare energiebelastingdruk. De regeling scoort daarom een 5 op doeltreffendheid en 4 op doelmatigheid.

- f. Score effectladder: 5
- g. Motivatie score

#### **Niveau 1: Descriptief: Specificeren onderdelen interventie:**

Het predicaat 'descriptief' is behaald. De evaluatie bevat een expliciete beschrijving van het doel, de doelgroep, de aanpak en de randvoorwaarden van de interventie.

#### **Niveau 2: Veelbelovend: Theoretische en/of kwalitatieve onderbouwing:**

Het predicaat 'veelbelovend' is behaald. Door middel van deskresearch heeft de evaluatie het aannemelijk gemaakt dat de interventie maatregel doeltreffend was.

#### **Niveau 3: Indicatief: Het aantonen van gewenste veranderingen:**

Het predicaat 'indicatief' is behaald. De evaluatie laat op cijfermatige basis zien dat de interventie maatregelen bijdragen aan de doelrealisatie. Het verlaagde EB-tarief voor de sector borgt een gelijke concurrentiepositie met de energie-intensieve industrie.

#### **Niveau 4: Plausibel Causaal: Zeer waarschijnlijk effectief**

Het predicaat 'plausibel causaal' is behaald.

#### **Niveau 5: Causaal: Bewezen effectiviteit interventie**

Het predicaat 'causaal' is behaald. In de klassieke evaluatiemethode wordt de doelgroep verdeeld in een experimentgroep en een controlegroep. Omdat alle glastuinbouwbedrijven gebruikmaken van het verlaagde tarief is er geen referentiegroep waardoor het causaal effect enkel met aannames kan worden



vastgesteld. Door de indicator 'belastingdruk per euro omzet' toont de evaluatie de effectiviteit van de interventie maatregel aan.

- h. Indicatoren: *Concurrentiekracht sectoren:*
- Relatieve energiebelastingdruk in de verschillende sectoren
  - Relatieve energiebelastingdruk glastuinbouwsector
  - Kosten overheid, hoeveelheid middelen voor bedrijven

### 31. Beleidsdoorlichting en evaluatie I&R Hond

- a. Evaluerende partij: Panteia
- b. Periode start: -
- c. Periode eind: 2015
- d. Onderzoeksvorm: Kwalitatief (interviews/enquêtes), deskresearch  
Kwantitatief (descriptief)
- e. Samenvatting:

Om het welzijn van dieren te borgen en de opsporing en aanpak van misstanden binnen de hondenfokkerij en -handel te vergroten heeft de overheid meerdere maatregelen (I&R-regeling, voorlichting, preventie impulsaankoop, strengere regelgeving) getroffen. Dit beleid zit in de ontwikkelende fase en heeft te kampen met een beperkte capaciteit van handhavers en onvoldoende capaciteit om de beschikbare data volledig te verrijken/verifiëren en benutten. Hierdoor is risicogebaseerd toezicht nog niet volledig mogelijk. Wel blijkt uit de enquête dat de consument bewuster is geworden in de wereld van het aankopen, verzorgen en de gezondheid van hun hond.

- f. Score effectladder: 2
- g. Motivatie score:

#### **Niveau 1: Descriptief: Specificeren onderdelen interventie:**

Het predicaat 'descriptief' is behaald. De evaluatie bevat een expliciete beschrijving van het doel, de doelgroep, de aanpak en de randvoorwaarden van de interventie.

#### **Niveau 2: Veelbelovend: Theoretische en/of kwalitatieve onderbouwing:**

Het predicaat 'veelbelovend' is behaald. Door middel van uitspraken in interviews, enquêtes onder consumenten en een telefonische enquête onder fokkers heeft de evaluatie het aannemelijk gemaakt dat de interventie maatregel doeltreffend is.

#### **Niveau 3: Indicatief: Het aantonen van gewenste veranderingen:**

Het predicaat 'indicatief' is niet behaald. De scope van het probleem is nog niet afgekaderd waardoor voortgang moeilijk aantoonbaar is. Berekeningen worden nog sterk bepaald door aannames omtrent o.a. de omvang van de populatie. De huidige stand van zaken omtrent de bewustwording van de consument kan in komende metingen gebruikt worden als nulmeting om doelrealisatie aan te tonen.

#### **Niveau 4: Plausibel Causaal: Zeer waarschijnlijk effectief**

Het predicaat 'plausibel causaal' is niet behaald.

#### **Niveau 5: Causaal: Bewezen effectiviteit interventie**

Het predicaat 'causaal' is niet behaald.

- h. Indicatoren:
  - Verandering in houding en gedrag bij hondenfokkerijen
  - Verandering in houding en gedrag bij hondenhandelaren
  - Verandering in houding en gedrag bij dierenartsen
  - Verandering in houding en gedrag van consumenten
  - Krimp malafide fokkerij- en handelspraktijken
  - Krimp van illegale hondenimport.

**32. Evaluatie Meststoffenwet 2016**

- a. Evaluerende partij: PBL
- b. Periode start: 2006
- c. Periode eind: 2014
- d. Onderzoeksvorm: Deskresearch, literatuurstudie, modelanalyse en Kwantitatief (cijfermatige onderbouwing)
- e. Samenvatting:

Via de Meststoffenwet (1987) beoogt de overheid de stikstof- en fosforverliezen door bemesting te verminderen en daarmee de kwaliteit van bodem, water en lucht te verbeteren. Er is de afgelopen decennia veel bereikt met betrekking tot de uitstoot van stikstof en fosfaat. In die zin is de Meststoffenwet een effectief instrument gebleken. Maar langzamerhand stagneert de verbetering en vergt zij beleidsaanpassingen. Deze evaluatie toont de limieten van het huidige meststoffenbeleid.

- f. Score effectladder: 4
- g. Motivatie score:

**Niveau 1: Descriptief: Specificeren onderdelen interventie:**

Het predicaat 'descriptief' is behaald. De evaluatie bevat een expliciete beschrijving van het doel, de doelgroep, de aanpak en de randvoorwaarden van de interventie.

**Niveau 2: Veelbelovend: Theoretische en/of kwalitatieve onderbouwing:**

Het predicaat 'veelbelovend' is behaald. Door middel van het oordeel van deskundigen en theoretische modelanalyses heeft de evaluatie het aannemelijk gemaakt dat de interventie maatregel doeltreffend is.

**Niveau 3: Indicatief: Het aantonen van gewenste veranderingen:**

Het predicaat 'indicatief' is behaald. De evaluatie laat op cijfermatige basis met behulp van indicatoren zien dat de interventie maatregelen hebben bijgedragen aan doelrealisatie.

**Niveau 4: Plausibel Causaal: Zeer waarschijnlijk effectief**

Het predicaat 'plausibel causaal' is behaald.

**Niveau 5: Causaal: Bewezen effectiviteit interventie**

Het predicaat 'causaal' is ondanks de veelheid van metingen, statistieken, het oordeel van deskundigen en modelanalyses aannemelijk maar niet onomstotelijk vastgesteld.

- h. Indicatoren:
  - Bodemoverschot van fosfaat
  - Landbouwemissies
  - Kwaliteit meststoffen
  - Waterkwaliteit
  - Aantal dieren/varkens- en pluimveerechten

### 33. Evaluatie CO<sub>2</sub>-sturing glastuinbouw 2011 – 2016

- a. Evaluerende partij: EZ, IenM, FIN, LTO, RVO
- b. Periode start: 2011
- c. Periode eind: 2016
- d. Onderzoeksvorm: Kwantitatief (cijfers doelrealisatie en trendanalyse)
- e. Samenvatting:

Als tegenprestatie voor het lagere EB-tarief is de glastuinbouwsector in 2011 op eigen initiatief gestart met CO<sub>2</sub>-sturing. Haar doel is dat de CO<sub>2</sub>-uitstoot in de periode 2013 tot 2020 daalt met ruim 20 procent tot 6,2 Megaton per jaar. In het geval van overschrijding van het sectorale limiet betaalt de sector de boete. De inspanningsverplichting uit het convenant is ruimschoots gehaald en daarmee is het doel “zekerheid over het halen van de klimaattaakstelling glastuinbouw in 2020” geborgd. Hiermee is het beleid te classificeren als doeltreffend.

- f. Score effectladder: 3
- g. Motivatie score:

#### **Niveau 1: Descriptief: Specificeren onderdelen interventie:**

Het predicaat ‘descriptief’ is behaald. De evaluatie bevat een expliciete beschrijving van het doel, de doelgroep, de aanpak en de randvoorwaarden van de interventie.

#### **Niveau 2: Veelbelovend: Theoretische en/of kwalitatieve onderbouwing:**

Het predicaat ‘veelbelovend’ is niet behaald. De evaluatie maakt geen gebruik van expert judgement, beleidstheorie, theoretische modellen of uitspraken gedaan in interviews om de doeltreffendheid van de interventie maatregel aan te tonen.

#### **Niveau 3: Indicatief: Het aantonen van gewenste veranderingen:**

Het predicaat ‘indicatief’ is behaald. De evaluatie laat op cijfermatige basis voor de periode 2011 – 2014 met behulp van de gekozen indicatoren (zie h.) zien dat het aannemelijk is dat de interventie maatregel bijdraagt aan de doelrealisatie. De toekomstige klimaatdoelstelling in 2020 is geborgd door de inspanningsverplichting. Hiermee lijkt het beleid doeltreffend.

#### **Niveau 4: Plausibel Causaal: Zeer waarschijnlijk effectief**

Het predicaat ‘plausibel causaal’ is niet behaald.

#### **Niveau 5: Causaal: Bewezen effectiviteit interventie**

Het predicaat ‘causaal’ is niet behaald.

- h. Indicatoren: Concurrentiekracht glastuinbouw  
CO<sub>2</sub>-emissie  
Energieopgave bedrijven,  
Aantal bedrijven, ambtshalve vaststellingen,  
Wet- en regelgeving, emissieruimte

### 34. Tussentijdse evaluatie meerjarenaafspraken Energietransitie Glastuinbouw 2014 - 2020

- a. Evaluerende partij: LTO, EZ
- b. Periode start: 2014
- c. Periode eind: 2017
- d. Onderzoeksvorm: Kwalitatief (interviews) en deskresearch
- e. Samenvatting:

In 2014 hebben EZ en de glastuinbouwsector de Meerjarenaafspraken Energietransitie 2014-2020 ondertekend met daarin afspraken over de CO<sub>2</sub>-emissiereductie, de kennis- en techniekontwikkeling en kennisuitwisseling. De gemaakte afspraken zijn door de partijen nagekomen. De evaluatie stelt dat de CO<sub>2</sub>-emissie kromp, er een nieuwe energiezuinige teeltstrategie is ontwikkeld en geïntroduceerd en was er innovatie op het gebied van verlichting, energiebronnen en nieuwe kastypen.

- f. Score effectladder: 3
- g. Motivatie score:

**Niveau 1: Descriptief: Specificeren onderdelen interventie:**

Het predicaat 'descriptief' is behaald. De evaluatie bevat een expliciete beschrijving van het doel, de doelgroep, de aanpak en de randvoorwaarden van de interventie.

**Niveau 2: Veelbelovend: Theoretische en/of kwalitatieve onderbouwing:**

Het predicaat 'veelbelovend' is gedeeltelijk behaald. Door middel van uitspraken in interviews wordt het aannemelijk gemaakt dat een gedeelte van het programma doeltreffend is.

**Niveau 3: Indicatief: Het aantonen van gewenste veranderingen:**

Het predicaat 'indicatief' is behaald. Deze tussentijdse evaluatie geeft per onderdeel een update van de stand van zaken. Hiermee maakt de evaluatie het aannemelijk dat de interventie maatregel doeltreffend is.

**Niveau 4: Plausibel Causaal: Zeer waarschijnlijk effectief**

Het predicaat 'plausibel causaal' is niet behaald.

**Niveau 5: Causaal: Bewezen effectiviteit interventie**

Het predicaat 'causaal' is niet behaald.

- h. Indicatoren: CO<sub>2</sub>-emissie en energiebesparing

### 35. Tussenevaluatie (technische evaluatie) Programma Aanpak Stikstof (PAS)

- a. Evaluerende partij: TAUW
- b. Periode start: 2015
- c. Periode eind: 2018
- d. Onderzoeksvorm: Stavaza Monitoring (kwantitatief)
- e. Samenvatting:

Het Programma Aanpak Stikstof (PAS) is op 1 juli 2015 in werking getreden met een beoogde doorlooptijd van in ieder geval drie tijdvakken van zes jaar tot 1 juli 2033. Met het PAS heeft Nederland een instrument in handen waarmee proactief gewerkt wordt aan drie belangrijke doelen: behoud en herstel van stikstofgevoelige natuur in Natura 2000-gebieden, het mogelijk maken van economische ontwikkelingen die leiden tot stikstofdepositie en het verlagen van de administratieve lasten voor initiatiefnemers van deze ontwikkelingen. Omdat het PAS nog maar drie jaar in werking is, is er nog niet op alle onderdelen voldoende monitoringsinformatie beschikbaar waaruit harde conclusies ten aanzien van de werking van het PAS kunnen worden getrokken. Het betreft een technische evaluatie en geen volledige beleidsevaluatie over deze periode. De uitvoering van PAS loopt conform planning en wordt aan het einde van het eerste tijdvak van een integrale beleidsevaluatie voorzien. De evaluatie geeft tussentijds alvast meerdere aandachtspunten en aanbevelingen weer.

- f. Score effectladder: 3
- g. Motivatie score:

#### **Niveau 1: Descriptief: Specificeren onderdelen interventie:**

Het predicaat 'descriptief' is behaald. De evaluatie bevat een expliciete beschrijving van het doel (zie samenvatting), de doelgroep, de aanpak en de randvoorwaarden van de interventie. Daarnaast zijn er indicatoren opgesteld.

#### **Niveau 2: Veelbelovend: Theoretische en/of kwalitatieve onderbouwing:**

Het predicaat 'veelbelovend' is gedeeltelijk behaald. In de evaluatie staat een model dat uitleg geeft over hoe operationele doelen worden gemonitord, hoe er kan worden bijgestuurd en doelen worden gemonitord en welke indicatoren hiervoor gekozen zijn. De link tussen de input en gewenste output kan in de evaluatie theoretisch steviger worden onderbouwd.

#### **Niveau 3: Indicatief: Het aantonen van gewenste veranderingen:**

Het predicaat 'indicatief' is gedeeltelijk behaald. In hoofdstuk 6 van de evaluatie worden enkele aandachts- en verbeterpunten geformuleerd die het vervolg van het monitoringsproces kunnen verbeteren.

#### **Niveau 4: Plausibel Causaal: Zeer waarschijnlijk effectief**

Het predicaat 'plausibel causaal' is niet behaald.

#### **Niveau 5: Causaal: Bewezen effectiviteit interventie**

Het predicaat 'causaal' is niet behaald.

- h. Indicatoren: Zie figuur 1.1 (natuurkwaliteit, herstelmaatregelen, veldbezoek, gebiedsanalyse, metingen enz.)

### 36. Fiscale faciliteiten agrosector

- |                        |                     |
|------------------------|---------------------|
| a. Evaluerende partij: | LEI Wageningen UR   |
| b. Periode start:      | Meerdere regelingen |
| c. Periode eind:       | Heden               |
| d. Onderzoeksvorm:     | Deskresearch        |
| e. Samenvatting:       |                     |

Er zijn zes fiscale regelingen voor de landbouwsector ingesteld. Het gaat hier om: 1. Landbouvvrijstelling (IB) met betrekking tot waardeverandering grond; 2. Vrijstellingen cultuurgrond in de overdrachtsbelasting; 3. Landbouwregeling voor de btw; 4. BTW-tarief sierteelt; 5. Rode diesel; 6. Verlaagd tarief EB glastuinbouw. LEI inventariseert partiel de gevolgen van de afschaffing/aanpassing van deze fiscale regelingen voor direct betrokkenen en voor de land- en tuinbouwsector maar niet voor de economie als geheel. In de evaluatie wordt slechts gedeeltelijk uitspraak gedaan over de doeltreffendheid van de maatregelen.

Het doel van de zes fiscale regelingen is over het algemeen om de bedrijfsvoering en het financiële rendement van landbouwbedrijven te verbeteren. Met betrekking tot de afgelopen periode is een tweetal studies beschikbaar, (i) Fiscale faciliteiten agrosector en (ii) Evaluatie energiebelasting-tarief glastuinbouw. Het eerste document verschaft met name inzicht in de gevolgen van een eventuele afschaffing van de fiscale regelingen. De studie doet daarmee slechts in beperkte mate uitspraak over de doeltreffendheid en doelmatigheid van de fiscale regelingen. Het tweede document is reeds eerder besproken (zie evaluatie 30).

#### *Landbouvvrijstelling*

Met betrekking tot de landbouvvrijstelling stelt de studie dat een eventuele afschaffing van de regeling (i) vrijwel geen effect heeft op de totale vraag naar grond, (ii) mogelijk leidt tot een vermindering van het aanbod. Zo is het aannemelijk dat stakende ondernemingen grond langer vasthouden om belastingheffing uit te stellen. Het totale effect van een eventuele afschaffing van de landbouvvrijstelling impliceert volgens de onderzoekers een 'iets hogere grondprijs'. De landbouvvrijstelling scoort daarom een 2 op doeltreffendheid en een 2 op doelmatigheid.

#### *BTW-tarief sierteelt*

Met betrekking tot het BTW-tarief voor sierteelt stelt de studie dat een eventuele afschaffing van het verlaagd btw-tarief (zes procent) zal leiden tot een fors verlies aan werkgelegenheid en omzet in de sierteeltbranche. Met name organisaties die voor de Nederlandse consumentenmarkt en overheidsmarkt produceren zullen getroffen worden. Een btw-verhoging heeft primair effect op de consumentenbestedingen in Nederland. Een afschaffing van het verlaagde BTW-tarief in Nederland kan ertoe leiden dat andere landen dit voorbeeld volgen. Het verlaagd BTW-tarief draagt zodoende fors bij aan het beschermen van de Nederlandse sierteeltbranche. Het scoort daarmee een 4 op doeltreffendheid en een 4 op doelmatigheid.

#### *Landbouwregeling BTW*

De studie stelt dat een eventuele afschaffing van de landbouwregeling de sector naar verwachting weinig pijn zal doen, maar ook niet veel zal opleveren. Professionele landbouwbedrijven maken nauwelijks nog gebruik van de regeling omdat de voordelen van de normale btw-regeling opwegen tegen de administratieve lasten. Wel is er nog een

groep kleine bedrijven die de landbouwregeling toepast. Als de regeling vervalt, dan wordt deze groep geconfronteerd met iets meer kosten. Volgens de studie zijn het met name oudere ondernemers zonder groeiambitie die gebruik maken van de regeling. De regeling is zodoende beoordeelt als in beperkte mate doeltreffend, een 2.

*Vrijstelling cultuurgrond in de overdrachtsbelasting*

Met betrekking tot de vrijstelling cultuurgrond in de overdrachtsbelasting stelt de studie dat op basis van de grondaankopen in 2011 – 2012 het voordeel van de fiscale regeling gemiddeld op 1.500 euro per bedrijf per jaar wordt geschat. Het afschaffen van de vrijstelling leidt naar verwachting tot een lagere grondmobiliteit en remt daarmee de bedrijfsontwikkeling c.q. herstructurering van de sector. De concurrentiepositie wordt hierdoor negatief beïnvloed. Ten slotte stelt de studie dat de alternatieven meer administratieve lasten teweeg zullen brengen. De regeling is daarmee zowel doeltreffend als doelmatig beoordeeld.

- f. Score effectladder: 2
- g. Motivatie score:

**Niveau 1: Descriptief: Specificeren onderdelen interventie:**

Het predicaat ‘descriptief’ is behaald. De evaluatie bevat een beschrijving van de fiscale maatregelen en inventariseert welke doelgroep gebruikmaakt van de maatregelen. De kosten van de interventie worden niet altijd gegeven.

**Niveau 2: Veelbelovend: Theoretische en/of kwalitatieve onderbouwing:**

Het predicaat ‘veelbelovend’ is gedeeltelijk behaald. Het doel van deze evaluatie is niet om uitspraken te doen over de doeltreffendheid/doelmatigheid, maar om de gevolgen van afschaffing/aanpassing te inventariseren. De daarbij gegeven informatie maakt het in sommige gevallen theoretisch aannemelijk dat de maatregelen bijdragen.

**Niveau 3: Indicatief: Het aantonen van gewenste veranderingen:**

Het predicaat ‘indicatief’ is gedeeltelijk behaald. Deze tussentijdse evaluatie geeft voor enkele maatregelen een overzicht van de doeltreffendheid. Hiermee maakt de evaluatie het aannemelijk dat deze fiscale maatregelen doeltreffend zijn.

**Niveau 4: Plausibel Causaal: Zeer waarschijnlijk effectief**

Het predicaat ‘plausibel causaal’ is niet behaald.

**Niveau 5: Causaal: Bewezen effectiviteit interventie**

Het predicaat ‘causaal’ is niet behaald.

- h. Indicatoren: -



### 37. Review **FAO and IFAD, Strengths and added value for the Dutch Food Security Policy**

- a. Evaluerende partij: IOB
- b. Periode start: -
- c. Periode eind: 2017
- d. Onderzoeksvorm: Deskresearch en interviews
- e. Samenvatting:

Deze evaluatie (11 september 2017) evalueert met behulp van deskresearch en interviews het functioneren van de internationale organisaties FAO en IFAD. Uit deze documenten komt een gematigd positief beeld naar voren. De FAO en IFAD zijn redelijk doeltreffend en doelmatig, al zijn er ook verbeterpunten. Er is geen reden om aan te nemen dat deze organisaties sterk af zouden wijken van andere internationale organisaties die financieel ondersteund worden.

- f. Score effectladder: 3
- g. Motivatie score:

#### **Niveau 1: Descriptief: Specificeren onderdelen interventie:**

Het predicaat 'descriptief' is behaald. De evaluatie bevat een expliciete beschrijving van het doel, de doelgroep, de aanpak en de randvoorwaarden van de interventie. Daarnaast is het helder wat er wanneer is besteed aan welke organisatie.

#### **Niveau 2: Veelbelovend: Theoretische en/of kwalitatieve onderbouwing:**

Zowel uit de interviews als uit de deskresearch komt een gematigd positief beeld naar voren. De uitgevoerde deskresearch blijft beperkt.

#### **Niveau 3: Indicatief: Het aantonen van gewenste veranderingen:**

Onderliggende evaluaties geven een cijfermatige onderbouwing van een gedeelte van het gevoerde beleid. Dit vergroot de bewijskracht van de evaluatie.

#### **Niveau 4: Plausibel Causaal: Zeer waarschijnlijk effectief**

Het predicaat 'plausibel causaal' is niet behaald.

#### **Niveau 5: Causaal: Bewezen effectiviteit interventie**

Het predicaat 'causaal' is niet behaald.

- h. Indicatoren: -

### 38. Beleidsevaluatie diergezondheidsfonds

- a. Evaluerende partij: Wageningen Economic Research
- b. Periode start: -
- c. Periode eind: 2019
- d. Onderzoeksvorm: Syntheseonderzoek, kwalitatief + deskresearch.
- e. Samenvatting:

Het diergezondheidsfonds (hierna: DGF) streeft naar een hoog niveau van diergezondheid in Nederland. Specifiek gezien bestrijdt zij (i) besmettelijke dierziekten, (ii) voorkomt zij introductie en verspreiding van dierziekten en (iii) is zij mede-verantwoordelijk voor veehouderijsectoren. Volgens deze beleidsdoorlichting heeft het DGF bijgedragen aan het behalen van de beoogde doelstelling. Daarnaast heeft het DGF bijgedragen aan een daling van de kosten voor de overheid met betrekking tot de bestrijding van dierziekten.

- f. Score effectladder: 3
- g. Motivatie score:

#### **Niveau 1: Descriptief: Specificeren onderdelen interventie:**

Het predicaat 'descriptief' is behaald. De evaluatie bevat een expliciete beschrijving van het doel, de doelgroep, de aanpak en de randvoorwaarden van de interventie.

#### **Niveau 2: Veelbelovend: Theoretische en/of kwalitatieve onderbouwing:**

Zowel uit de interviews als uit de deskresearch komt een gematigd positief beeld naar voren. De uitgevoerde deskresearch is uitgebreid en goed gedocumenteerd.

#### **Niveau 3: Indicatief: Het aantonen van gewenste veranderingen:**

Onderliggende evaluaties geven een cijfermatige onderbouwing (middels benchmarking (zie bijlage 5)) van een gedeelte van het gevoerde beleid. Dit vergroot de bewijskracht van de evaluatie.

#### **Niveau 4: Plausibel Causaal: Zeer waarschijnlijk effectief**

Het predicaat 'plausibel causaal' is niet behaald.

#### **Niveau 5: Causaal: Bewezen effectiviteit interventie**

Het predicaat 'causaal' is niet behaald.

- h. Indicatoren: -

### 39. Beleidsevaluatie Garantstelling Landbouw

- a. Evaluerende partij: Ecorys
- b. Periode start: -
- c. Periode eind: 2019
- d. Onderzoeksvorm: Syntheseonderzoek, econometrische analyse + deskresearch.
- e. Samenvatting:

De garantstelling landbouw (hierna: GL) is in het leven geroepen om ondernemers in de akkerbouw, tuinbouw en veehouderij te stimuleren duurzaam en efficiënt te produceren. Ondernemers die willen investeren, worden door het ministerie van Economische Zaken ondersteund door garant te staan als banken het risico te hoog achten. Banken zijn eerder bereid die lening te verstrekken als de overheid erachter staat. De evaluatie stelt dat er door de garantstellingen meer investeringen zijn geweest in de agrarische sector die anders niet gedaan zouden zijn. Daarnaast heeft de regeling een positief effect gehad op jong agrarisch ondernemerschap. De regeling is te ervaren als doelmatig, maar er zijn verbeterpunten zichtbaar. Zo is er sprake van dubbel werk tussen banken en RVO.nl. Daarnaast is de regeling ook in economisch goede tijden niet kostendekkend.

- f. Score effectladder: 3
- g. Motivatie score:

#### **Niveau 1: Descriptief: Specificeren onderdelen interventie:**

Het predicaat 'descriptief' is behaald. De evaluatie bevat een expliciete beschrijving van het doel, de doelgroep, de aanpak en de randvoorwaarden van de interventie.

#### **Niveau 2: Veelbelovend: Theoretische en/of kwalitatieve onderbouwing:**

Zowel uit kwalitatief onderzoek (enquêtes en interviews) als uit de deskresearch komt een positief beeld naar voren. De uitgevoerde deskresearch is uitgebreid en goed gedocumenteerd.

#### **Niveau 3: Indicatief: Het aantonen van gewenste veranderingen:**

De evaluatie voert een econometrische analyse uit. Dit predicaat is dan ook behaald.

#### **Niveau 4: Plausibel Causaal: Zeer waarschijnlijk effectief**

Het predicaat 'plausibel causaal' is niet behaald.

#### **Niveau 5: Causaal: Bewezen effectiviteit interventie**

Het predicaat 'causaal' is niet behaald.

- h. Indicatoren: -

#### 40. Evaluatie Topsectorenaanpak

- a. Evaluerende partij: Dialogic
- b. Periode start: -
- c. Periode eind: 2017
- d. Onderzoeksvorm: Deskresearch en interviews.
- e. Samenvatting:

De Topsectorenaanpak is in het leven geroepen om innovatiesystemen te versterken, primair als het gaat om het bevorderen van samenwerking. Dit heeft in de praktijk geleid tot per Topsector verschillende prioriteiten, agenda's en in toenemende mate ook tot cross-sectorale initiatieven. Onmiskenbaar is dat de aanpak doeltreffend is geweest in het meer vraaggericht programmeren van PPS-onderzoek bij Nederlandse kennisinstellingen en het afstemmen van human capital-activiteiten en exportbevordering. Dialogic acht het aannemelijk dat de Topsectorenaanpak een doelmatige beleidsstrategie is.

- f. Score effectladder: 2
- g. Motivatie score:

**Niveau 1: Descriptief: Specificeren onderdelen interventie:**

Het predicaat 'descriptief' is behaald. De evaluatie bevat een expliciete beschrijving van het doel, de doelgroep, de aanpak en de randvoorwaarden van de interventie.

**Niveau 2: Veelbelovend: Theoretische en/of kwalitatieve onderbouwing:**

Het predicaat 'veelbelovend' is behaald. Deze evaluatie heeft een beleidstheorie en maakt gebruik van interviews om tot de bevindingen te komen.

**Niveau 3: Indicatief: Het aantonen van gewenste veranderingen:**

Het predicaat 'indicatief' is niet behaald.

**Niveau 4: Plausibel Causaal: Zeer waarschijnlijk effectief**

Het predicaat 'plausibel causaal' is niet behaald.

**Niveau 5: Causaal: Bewezen effectiviteit interventie**

Het predicaat 'causaal' is niet behaald.

- h. Indicatoren: -

**41. Evaluatieonderzoek organisaties voor toegepast onderzoek (TO2)**

- a. Evaluerende partij: Commissie o.l.v. Schaaf
- b. Periode start: -
- c. Periode eind: 2017
- d. Onderzoeksvorm: EMTO-protocol
- e. Samenvatting:

In Nederland wordt een substantieel deel van het toegepaste onderzoek uitgevoerd door de toegepaste onderzoeksinstituten (TO2-instellingen): WR (voorheen DLO), TNO, NLR, ECN, Deltares en MARIN. De instellingen zijn gezamenlijk georganiseerd in de Federatie TO2 en stemmen hierin o.a. hun onderzoek af om meerwaarde te leveren op het gebied van toegepaste kennis. Over het algemeen is de kwaliteit van het onderzoek aan de TO2-instellingen goed tot zeer goed en wordt het (hoog)gewaardeerd door de stakeholders. De publieke middelen die aan de TO2-instellingen ter beschikking worden gesteld, worden doeltreffend en doelmatig ingezet. Het rapport biedt vijf aanknopingspunten ter verbetering van het overheidsbeleid en vijf aanbevelingen voor de TO2-instellingen. Er is zodoende ruimte voor verbetering.

- f. Score effectladder: 3
- g. Motivatie score:

**Niveau 1: Descriptief: Specificeren onderdelen interventie:**

Het predicaat 'descriptief' is behaald.

**Niveau 2: Veelbelovend: Theoretische en/of kwalitatieve onderbouwing:**

Het predicaat 'veelbelovend' is behaald.

**Niveau 3: Indicatief: Het aantonen van gewenste veranderingen:**

Het predicaat 'indicatief' is gedeeltelijk behaald.

**Niveau 4: Plausibel Causaal: Zeer waarschijnlijk effectief**

Het predicaat 'plausibel causaal' is niet behaald.

**Niveau 5: Causaal: Bewezen effectiviteit interventie**

Het predicaat 'causaal' is niet behaald.

- h. Indicatoren: -

#### 42. Evaluatie voedselzekerheid

- a. Evaluerende partij: Ecorys
- b. Periode start: -
- c. Periode eind: 2019
- d. Onderzoeksvorm: Deskstudie, interviews & effectenarena
- e. Samenvatting:

In 2014 heeft het ministerie van LNV het beleidsthema voedselzekerheid ingezet. Dit thema sluit aan bij de internationale inzet van de Sustainable Development Goals (SDGs). In totaal zijn 156 relatief kleine projecten uitgezet. De doeltreffendheid van het programma is volgens de evaluatie niet aantoonbaar vanwege een gebrek aan meetbare doelen en data. Desondanks zijn er op projectniveau positieve effecten te zien. De evaluatie stelt dat de doelmatigheid van opdrachten, subsidies en internationale bijdragen moeilijk is om te bepalen. Duidelijk is wel dat de procestijd voor opdrachten en internationale bijdragen aanzienlijk lager is dan voor subsidies en dat de projecten gefinancierd via subsidie veelal niet of onvoldoende doelmatig zijn.

- f. Score effectladder: 2
- g. Motivatie score:

**Niveau 1: Descriptief: Specificeren onderdelen interventie:**

Het predicaat 'descriptief' is behaald.

**Niveau 2: Veelbelovend: Theoretische en/of kwalitatieve onderbouwing:**

Het predicaat 'veelbelovend' is behaald.

**Niveau 3: Indicatief: Het aantonen van gewenste veranderingen:**

Het predicaat 'indicatief' is niet behaald. Er zijn geen meetbare doelen en data gebruikt.

**Niveau 4: Plausibel Causaal: Zeer waarschijnlijk effectief**

Het predicaat 'plausibel causaal' is niet behaald.

**Niveau 5: Causaal: Bewezen effectiviteit interventie**

Het predicaat 'causaal' is niet behaald.

- h. Indicatoren: -

## Bijlage C Verslag rondetafelgesprekken

Om de bevindingen uit het syntheseonderzoek te toetsen op herkenbaarheid en verder te verrijken met aanvullende inzichten en aanbevelingen hebben er drie rondetafelgesprekken plaatsgevonden bij het ministerie van LNV. Bij iedere bijeenkomst stond een ander thema centraal, te weten concurrentiekracht, duurzaamheid en het consumentenperspectief. Bij elk van de bijeenkomsten is gestreefd naar een goede afspiegeling van betrokken partijen, zoals brancheverenigingen, ondernemers, milieuorganisaties en uitvoeringsinstanties, maar de opvattingen van de deelnemers zijn niet representatief voor de sector.

### Rondetafelgesprek 7 maart - Concurrentiekracht

Aanwezig: Hennie de Haan (NVP), Frank Gort (Nevedi), Evelien Schrijver (RVO), André Arfman (NAJK), Oscar Meuffels (NZO), Yvette Osinga (Brabantse Milieufederatie), Jasper Dalhuisen (LNV), Richard Hondebrink (LNV), Bert Tieben (SEO), Menno van Benthem (SEO), Nard Koe-man (SEO)

1. Bert Tieben opent het rondetafelgesprek en start een voorstelronde.
2. Bert Tieben geeft een overzicht van het programma en bespreekt de operationele doelstellingen van het gevoerde agrobielid in de periode 2014 – 2018.  
Opmerking: Er kan sprake zijn van frictie tussen verschillende operationele doelstellingen. Zo conflicteert regelgeving op het gebied van duurzaamheid soms met de doelstelling concurrentiekracht.
3. Bert Tieben geeft een overzicht van de onderzoeksvragen van de beleidsdoorlichting en bespreekt de voorlopige resultaten:  
Vraag: zijn de aanbevelingen uit de vorige beleidsdoorlichting ook meegenomen? => Dat is geen onderdeel van de beleidsdoorlichting.  
Vraag: Hoe beoordeel je of beleid doelmatig is? => Bijvoorbeeld door de kosten van het huidige beleid te vergelijken met de kosten van alternatief beleid. Het is ook mogelijk om een benchmarkonderzoek uit te voeren of om de kosten en baten van het gevoerde beleid te bestuderen.  
Opmerking: De NVWA en RVO ontvangen een steeds groter aandeel van de begroting. Onderzoek moet worden afgenomen bij Wageningen tegen hoge tarieven, de heffingen van het diergezondheidsfonds zijn gestegen.  
Vraag: Hoe beoordeelt SEO of het beleid doeltreffend is? => De beleidsdoorlichting is een syntheseonderzoek. Het inventariseert bevindingen uit de evaluaties van individuele beleidsinstrumenten.  
Vraag: is het mogelijk om als ministerie SMART-doelstellingen te stellen zodat stakeholders deze kunnen monitoren en bijsturen?  
Opmerking: het agrobielid is meer dan de beleidsinstrumenten. Het gaat ook om de positionering van de sector en de verkondigde standpunten.
4. Bert Tieben opent het rondetafelgesprek met het onderdeel ‘terugkijken’.

Opmerking: Binnen het ministerie van LNV heeft er afgelopen jaren een leegloop van kennis plaatsgevonden, de provincies krijgen een steeds grotere rol (voorbeeld demoregelingen) en voor bepaalde expertise op het gebied van export moet worden uitgeweken naar andere ministeries (EZK en BuZa).

Vraag: Helpen de landbouwraden voldoende? => Deze posten zijn niet altijd bezet en door het roulatiesysteem ontbreekt er soms kennis.

Opmerking: Het beleid van de overheid is continu in ontwikkeling. Door veranderingen is het voor ondernemers soms moeilijk om te weten wat hen voor de toekomst te wachten staat en wat de rechten en plichten van ondernemers zijn. Er ontstaat daardoor onzekerheid binnen verschillende sectoren. Dit schaadt de concurrentiekracht van de sector.

Opmerking: het is positief dat de sector in een vroeg stadium wordt betrokken bij nieuw beleid. Dit is ook wel hoognodig, omdat de kennis bij het ministerie zelf ontbreekt.

Opmerking: boeren hebben soms het gevoel dat er ontmoedigingsbeleid wordt gevoerd door de overheid: veel regels, geen waardering, geen ruimte voor internationaal houdbare verduurzaming.

Opmerking: Het beleid van de overheid loopt achter op ontwikkelingen in de sector. De “responsieve overheid” kan door vertragend handelen contraproductief zijn.

Opmerking: Er is vanuit de overheid en de samenleving weinig waardering voor boeren. Dit zorgt ervoor dat de continuïteit van ondernemingen in het geding komt. Zo stoppen jonge boeren omdat er in andere sectoren met minder werk meer valt te verdienen.

Opmerking: Er zijn geen collectieve middelen voor sectorpromotie beschikbaar. Daardoor kunnen sectoren alleen defensief reageren op slechte berichtgeving. De politiek kan helpen door sectoren te ondersteunen en afstand te nemen van deze slechte berichtgeving.

Opmerking: Sommige sectoren zijn de afgelopen periode kleiner geworden. Dit schaadt de concurrentiepositie van Nederland en versterkt de positie van het buitenland. Dit is soms het gevolg van regelgeving van de overheid.

Opmerking: De administratieve lasten voor ondernemers zijn erg hoog. Veel ondernemers zijn hier veel tijd aan kwijt en besteden veel geld aan dure externe expertise. De overheid handhaaft soms te streng. Zo zijn ondernemers bang dat geld wordt teruggevorderd omdat ze een kleine (administratieve) fout maken.

Opmerking: De integraliteit en complexiteit van het beleid zijn toegenomen. Individuele regelingen hebben te weinig oog voor de interactie met andere regelingen.

Opmerking: De relatief grote omvang van de landbouwactiviteiten in Nederland blijft een probleem. Daardoor wordt symptoombestrijding noodzakelijk en neemt het aantal regels steeds verder toe.

Opmerking: De industrie pakt veel zaken zelf op, omdat het beleid achterloopt en het ministerie er niet in slaagt om zaken integraal te regelen. Een heldere toekomstvisie ontbreekt.

Opmerking: bij RVO is nog wel veel kennis aanwezig. De goede samenwerking met de sector is goed voor het concurrentievermogen.

Opmerking: er is een spanningsveld tussen de korte termijn van een ministerschap en de lange termijn van investeringen.

Opmerking: het ministerie zit in een spagaat tussen verantwoordelijkheid geven aan de sector en zelf regelingen doorvoeren.



Vraag: hoe gaat de ‘eerlijke prijs’ voor boeren er komen? Als de sector zelf duurzame verbeteringen doorvoert, worden deze later verplicht gesteld door de overheid en verdwijnt daardoor de meerprijs die boeren ervoor kunnen krijgen.

Opmerking: De provincie wordt relatief belangrijker. Dit heeft als voordeel dat er geen gedwongen winkelprijs is, maar als nadeel dat je met twaalf provincies om de tafel moet.

Opmerking: er is onvoldoende afstemming tussen LNV en EZK over het beleid rondom duurzame biomassa.

Opmerking: maatschappelijke kosten worden collectief gedragen, duurzame producten worden door de individuele consument betaald. Dat is onrechtvaardig.

Opmerking: het mededingingsbeleid van de EU botst met duurzaamheidsambities.

Opmerking: het concurrentievermogen van een sector hangt weinig af van regelgeving, maar meer van innovatie en het vinden van nieuwe afzetmarkten.

5. Bert Tieben opent het onderdeel ‘vooruitzien’.

Opmerking: De nieuwe landbouwvisie is achterhaald. Ondernemingen zijn al meerdere jaren bezig met dit beleid. Het is niet echt een nieuwe visie. Ook is de visie onvoldoende geoperationaliseerd.

Opmerking: De overheid mag een grotere rol innemen in ‘fair-pricing’. Waarom moeten goede/duurzame/biologische producten voor de consumenten duurder zijn?

Opmerking: Over 3 jaar hebben we weer een andere minister. Ik kan nu wel investeren in productie die bij deze visie aansluit, maar ik verdien het pas over twintig jaar terug. De overheid moet er rekening mee houden dat de termijnen van investeringen langer lopen dan de politieke termijnen.

6. Bert Tieben opent het onderdeel ‘wat kan er beter?’.

Opmerking: Er is momenteel geen sprake van een *level playing field*. Er is hevige concurrentie tussen Nederland en andere EU-lidstaten. Er is een mismatch tussen wat geproduceerd mag worden en wat gekocht mag worden. Wat je in Nederland mag consumeren, zou je ook moeten kunnen produceren.

Opmerking: Supermarkten hebben nu veel ruimte om de prijzen van duurzame producten te verhogen. Een gereguleerde duurzaamheidstoeslag, bijvoorbeeld via de btw, kan bijdragen aan een hoger aandeel biologische producten op de Nederlandse markt en een kleinere ecologische voetafdruk. -> Er wordt aangegeven dat dit niet altijd de oplossing is, laat het maar aan de markt over. Productdifferentiatie kan er bijvoorbeeld voor zorgen dat mensen bereid zijn om meer te betalen.

Opmerking: het beeld van de landbouwsector is in Nederland negatiever dan in omliggende landen. Mogelijk ligt hier een relatie met de zelfvoorzieningsgraad.

Opmerking: Stank is een belangrijke vorm van overlast. De vijftigprocentsregeling zou moeten worden afgeschaft.

Opmerking: het ministerie zou meer kunnen helpen met het zoeken van een afzetmarkt voor duurzame producten in andere landen, bijvoorbeeld via de landbouwraden.

Opmerking: verduurzaming gaat gepaard met hoge administratieve lasten. Nederland en de EU wijzen daarbij naar elkaar.

Opmerking: de markt voor duurzame producten is een nichemarkt, zo’n 10 procent van het totaal. De overige 90 procent van de verkoop moet in de reguliere markt plaatsvinden. De nieuwe verdienmodellen zijn daarvoor niet geschikt.

Opmerking: Er is ruimte voor onafhankelijk advies ten behoeve van duurzaamheid. Vroeger bestond de Dienst Landbouwvoorlichting (DLV). Dit orgaan zou nu opnieuw kunnen

worden ingezet om ondernemers onafhankelijk advies te geven over het onderwerp duurzaamheid. Nu worden hier vaak dure externe partijen voor ingehuurd.

Opmerking: Continuïteit en consistentie van het overheidsbeleid is essentieel. De kortetermijnagenda moet aansluiten bij de langetermijnvisie.

Opmerking: Sectoren ontwikkelen hun eigen beleidsinstrumenten. Sluit hierbij aan als overheid door deze instrumenten te adopteren in het eigen beleid.

Opmerking: er moet meer aandacht komen voor de kennisbasis in Nederland. Er moeten nu soms al Duitse hoogleraren worden ingezet omdat in Nederland relevante kennis ontbreekt.

7. Bert Tieben opent het onderdeel 'Internationaal, nationaal en EU-beleid'.

Opmerking: Nederland neemt EU-regelgeving strikter over dan andere EU-lidstaten. Nadeel is dat bedrijven daardoor aan strengere eisen moeten voldoen, voordeel is dat Nederland vooroploopt en daar op termijn concurrentievoordeel van heeft.

Opmerking: complimenten aan RVO en LNV voor de inspanningen om toegang te creëren tot internationale markten.

8. Slotopmerkingen.

Opmerking: De Nederlandse ambitie is om het beste jongetje van de klas te zijn. In de praktijk wordt dit afgeremd om het level playing field niet teveel te verstoren. De goede administratie heeft als voordeel dat Nederland goed kan aantonen aan de regels te voldoen en ruimte creëert voor eigenwijze oplossingen.

Opmerking: boeren willen graag dierlijke mest gebruiken in plaats van kunstmest, maar de EU-regels staan dit niet toe.

Opmerking: het GLB maakt nu vaak het verschil tussen rode en zwarte cijfers.

Opmerking: De tarieven van de NVWA stijgen. Hierover bestaat zorg in de sector. Daarnaast leven er vragen over de eigen invulling die de NVWA geeft aan beleid. Het ministerie moet voorzichtig omgaan met de reputatie van de NVWA. Negatieve publiciteit ondergraaft de concurrentiepositie.

9. Bert Tieben sluit het rondetafelgesprek af.

### **Rondetafelgesprek 14 maart – Duurzaamheid**

Aanwezig: Leo Blanken (Provincie Gelderland), Bert van den Berg (Dierenbescherming), Pim Visser (VisNed), Pierre Berntsen (ABN-AMRO), Marco Arts (Aequator), Eric Hubers (LTO Nederland), Jan Willem Straatsma (Friesland Campina), Conny van den Hoek (RVO), Luuk Klomp (EZ), Peter Groot Koerkamp (WUR), Richard Hondebrink (LNV), Bert Tieben (SEO), Nard Koeman (SEO)

1. Bert Tieben opent het rondetafelgesprek en start een voorstelronde.
2. Bert Tieben bespreekt de voorlopige resultaten van de beleidsdoorlichting.
 

Opmerking: Beleid is breder dan de definitie die in de beleidsdoorlichting is gehanteerd. Het gaat niet alleen om de beleidsinstrumenten maar ook om de communicatie van het ministerie en de beeldvorming in de Kamer. Dit heeft veel impact op de sector.

Vraag: Neemt de beleidsdoorlichting ook de aanbevelingen van de evaluaties mee, en de wijze waarop LNV deze heeft opgevolgd?

=> Dat is geen onderdeel van de beleidsdoorlichting.
3. Bert Tieben opent het rondetafelgesprek met het onderdeel 'terugkijken'

Opmerking: Veel ondernemers hebben moeite met het complex aan regelgeving. In de praktijk ervaren ondernemers: (i) tegenstrijdige regelgeving, (ii) weinig cohesie tussen verschillende regelingen, (iii) regelgeving die innovatie tegenwerkt, (iv) regels die niet bijdragen aan het behalen van de beoogde doelstellingen en (v) complexe regelgeving vanuit Europa. Daarnaast is het (voor ondernemers) vaak onduidelijk wat de rechten en plichten van ondernemers zijn. Het is van belang dat er integraal en éénduidig beleid wordt gevoerd. Dit moet gezamenlijk (beleidsmakers, experts en ondernemers) worden georkestreerd. Kernpunt: Beleid moet praktisch en pragmatisch zijn.

=> Regelgeving komt voort uit wantrouwen. Wantrouwen wordt gevoed door incidenten.

Opmerking: In de afgelopen periode is er onvoldoende afstemming geweest tussen regionaal, landelijk en internationaal beleid. Daarnaast is er onvoldoende afstemming geweest tussen de beleidsmakers, experts en ondernemers. Het lijkt alsof de afgelopen periode beleid, onderzoek en de uitvoering verder uit elkaar gegroeid zijn.

Opmerking: Er bestaat frictie tussen de operationele doelstellingen van het agrobiel. Zo draagt een concurrerende industrie niet altijd bij aan dierenwelzijn en duurzaamheid.

=> In Nederland lopen we juist voorop op het gebied van dierenwelzijn en duurzaamheid.

Opmerking: Generiek beleid werkt niet, er is meer maatwerk en flexibiliteit op regionale schaal nodig om succesvol te kunnen innoveren en concurreren. Beleid in Brabant werkt niet hetzelfde als beleid in Friesland.

=> GLB (POP) is regionaal geregeld. Een groot nadeel is dat je bij 12 provincies langs moet.

Opmerking: De waardering voor boeren ligt in het buitenland hoger dan in Nederland.

Opmerking: Het topsectorenbeleid is vaak korte termijn onderzoek. Dit leidt niet altijd tot lange termijn oplossingen. Daarnaast is er in de afgelopen periode fiks bezuinigd op de kennisinstituten. Hierdoor zijn er circa 500 mensen ontslagen. Nu worden er juist weer mensen aangetrokken.

Opmerking: LNV maakt afgelopen jaren veel gebruik van herenakkoorden. Dit komt bijvoorbeeld terug in het ammoniakdossier. De nadruk lag lang niet altijd op controle. Deze aanpak heeft ongewenste neveneffecten gehad zoals de mestfraudedossiers.

#### 4. Bert Tieben opent het onderdeel 'vooruitzien'.

Opmerking: Het is belangrijk dat toekomstig beleid voorspelbaar is. Alleen dan kunnen ondernemers de juiste beslissingen maken om te investeren. Indien beleid niet voorspelbaar is werkt dit contraproductief en worden investeringen uitgesteld. Het is nu niet duidelijk wat de overheid wil.

Opmerking: De nieuwe landbouwvisie is nog onvoldoende geoperationaliseerd. Het is niet duidelijk op welke schaal de kringlooplandbouw moet werken. Op welk niveau sluiten we de ketens: op regionaal, landelijk, Europees of mondiaal niveau?

Opmerking: Er moet samenhang tussen de operationele doelen van de nieuwe visie zijn. Daarnaast moet de visie éénduidig zijn en moet er afstemming zijn tussen het beleid en ondernemers. Dit zorgt ervoor dat er achteraf minder afstemming noodzakelijk is.

Opmerking: Er is onvoldoende teruggekeken naar de afgelopen periode.

Opmerking: 'Inhoud denken' moet een centrale rol krijgen in plaats van 'proces denken'.

Opmerking: De doelstellingen worden erg laag gesteld. Dit wordt nog een grote uitdaging.

#### 5. Bert Tieben opent het onderdeel 'wat kan er beter?' .

Opmerking: We hebben een stip op de horizon nodig. Het moet duidelijk zijn waar we met zijn allen heen willen. Ondernemers ervaren dat er geen duidelijke visie is binnen de overheid. Daarnaast werken ministeries en afdeling onderling onvoldoende samen.

Opmerking: Er moet beter worden samengewerkt tussen provincies, het Rijk en Brussel. Alle partijen moeten hierbij betrokken worden (van boeren tot experts tot beleidmakers). Daarnaast moet er vanuit het ministerie van LNV meer kennis en ondersteuning aan ondernemers worden aangeboden.

Opmerking: Er moet meer ruimte zijn voor innovatie en experimenten.

Opmerking: Beleid is niet altijd gebaseerd op rationele argumenten, vooral in Europa. Nederland heeft de rol van “emotie” onderschat. Voor het draagvlak moet er voldoende rekening worden gehouden met psychologische factoren. Anders wordt het beleid onvoldoende gedragen. Het maatschappelijk draagvlak is in het verleden vaak niet voldoende meegenomen. De maatschappij moet meer betrokken worden.

Opmerking: Er zijn onvoldoende mensen met senioriteit en kennis bij LNV.

Opmerking: Het implementeren van betere meetsystemen kan bijdragen aan het versimpelen van het complex aan regelgeving.

Opmerking: Als we succesvol willen samenwerken hebben ondernemers voldoende vertrouwen en beleidsruimte nodig.

Opmerking: Er is geen sprake van een level playing field. Nederland importeert veel goedkope goederen uit de Oekraïne waarvan de kwaliteit niet overeenkomt met de Europese standaard. Dit leidt tot oneerlijke concurrentie. We moeten ons afvragen of wij dit wenselijk vinden.

6. Bert Tieben sluit het rondetafelgesprek af.

Consensus: Minder regelgeving en meer experimenteerterruimte worden breed gedragen. Deze elementen lijken belangrijker dan de beschikbaarheid van financiële middelen voor subsidieregelingen.

### **Rondetafelgesprek 28 maart – Consumentenperspectief**

Aanwezig: Richard de Mooij (COV), Conny van der Hoek (RVO), Joost de Jong (Transitiecoalitie Voedsel), Richard Hondebrink (LNV), Marijn Poldermans (Fidin), Ika van de Pas (Ahold), Margret Ploum (Voedingscentrum), Gert Mulder (Groentenfruit Huis), Peter van Velzen (LNV), Bert Tieben (SEO), Nard Koeman (SEO)

1. Bert Tieben opent het rondetafelgesprek en start een voorstelronde.
2. Bert Tieben bespreekt de voorlopige resultaten van de beleidsdoorlichting.
 

Vraag: Welke algemene beleidsdoelstelling is gebruikt in de beleidsdoorlichting? -> Rijksbegroting 2018.

Opmerking: In de beleidstheorie ‘consumentenbelang’ is ‘gezond’ ongelukkig gekozen.
3. Bert Tieben opent het rondetafelgesprek met het onderdeel ‘terugkijken’.
 

Opmerking: Het agrobiel beleid leidt in praktijk niet tot gedragsverandering bij consumenten. De consument wil graag gezond en duurzaam eten, maar beschikt niet over de nodige kennis en vaardigheden. Het programma ‘jong leren eten’ en het voedingscentrum hebben de afgelopen jaren consumenten succesvol geïnformeerd. Daarnaast was de steun voor de ‘Dutch Cuisine’, de ‘CityDeal’ en de ‘Green Protein Alliance’ welbesteed. Al deze programma’s verlichten de informatieasymmetrie op de markt waardoor consumenten betere keuzes kunnen maken. Ook de retailsector informeert consumenten. Een voorbeeld hiervan is de SuikerWijzer.

Opmerking: Ook de omgeving speelt een grote rol in het keuzegedrag van consumenten.  
Opmerking: Het ministerie VWS stuurt sterker op de veiligheid en gezondheid dan dat het ministerie LNV dat doet op het gebied van duurzaamheid en voedselverspilling. Na het WRR-rapport had LNV een actievere houding mogen aannemen.

-> Moet de overheid meer regie voeren door convenanten te sluiten met de sector?

Consensus: Ja, er moet een duidelijke visie zijn. De partij moet voldoende geïmmiteerd worden. Er moeten tussendoelen, een agenda en monitoring zijn. Benchmarking speelt een grote rol hierin.

Opmerking: De sector heeft in de afgelopen periode grote stappen gezet. De rol van LNV bleef hierbij relatief beperkt. De retailsector stelt steeds vaker aanvullende eisen aan producten. Daarnaast jagen NGO's verduurzaming verder aan.

Opmerking: Het zelfreguleringsbeleid van antibioticagebruik is zeer effectief geweest. Hieruit blijkt dat hardere maatregelen niet altijd nodig zijn. Ook het 'Plastic Pact' is een goed voorbeeld hiervan.

Opmerking:

- (1) De productschappen zijn opgeheven. Dit heeft meerdere sectoren verzwakt.  
-> Er is toch een BO-akkerbouw? Ja, maar dit dekt de 'schade' niet volledig.
- (2) De recente Btw-verhoging heeft een grote impact op de rendabiliteit van sectoren.
- (3) De beoogde streefwaarden zijn niet kritisch genoeg.
- (4) De eigen bijdrage voor onderzoek (topsectoren) is hoog. Doordat de collectieven qua kracht hebben ingeboet kunnen zij geen prominente rol spelen bij innovatie.
- (5) Brancheorganisaties zijn de afgelopen jaren verzwakt. Deze moeten aansterken om een weerbare internationale sector te waarborgen.
- (6) We maken onvoldoende gebruik van de financiën en beleidsregelgeving. Zo wordt bijvoorbeeld het GLB niet volledig uitgebuit. Bedrijven hebben hierdoor onvoldoende investeringskapitaal.

Conclusie: De afgelopen jaren is het allemaal minder geworden.

Opmerking: Het NAGF (Nationaal Actieplan Groenten en Fruit) is succesvol geweest.

Opmerking: Het topsectorenbeleid moet niet alleen bij de WUR liggen.

Opmerking: Q-koorts heeft ons geleerd dat dierziekten grote gevolgen hebben. LNV is hier heel alert op. Zo zijn er meerdere preventieve maatregelen ingevoerd. LNV neemt haar verantwoordelijkheid.

Opmerking: Veel ondernemers hebben moeite met het complex aan regelgeving. Vooral de Europese regelgeving wordt als complex beschouwd. Daarnaast wordt de controle als streng beschouwd. Hierdoor blijft een groot deel van de beschikbare middelen onbenut.

Opmerking: Het voeren van integraal beleid moet centraal staan. Dit is van belang omdat er frictie tussen de doelstellingen van LNV zit. Zo gaat duurzaamheid niet altijd gepaard met een sterke markt. Een ander voorbeeld is dat het mededingingsbeleid geen rekening houdt met duurzaamheidsaspecten terwijl die wél van belang zijn.

#### 4. Bert Tieben opent het onderdeel 'stellingen'.

A) **Stelling:** Het belangrijkste consumentenbelang = betaalbaar voedsel

Opmerking: Dit is niet leidend in Nederland. Andere waarden zijn ook van belang. Motivation heeft hier uitgebreid onderzoek naar gedaan.

Opmerking: Gezond en duurzaam eten is volgens de consument onbetaalbaar, maar in de praktijk lijkt dit wel mee te vallen. Er is sprake van informatieasymmetrie.

B) **Stelling:** Het beleid van LNV heeft gezorgd voor betaalbaar voedsel.

Opmerking: De prijs is wellicht te laag. True pricing heeft de afgelopen periode weinig aandacht gehad. In de nieuwe visie staat dit centraal.

C) **Stelling:** Exogene knelpunten belemmeren de transitie naar duurzame landbouw.

Opmerking: Het Europese 'level playing field' kan de transitie soms tegenwerken.

Opmerking: Wellicht is de consument een knelpunt. Als de consument zijn gedrag niet aanpast dan heeft het beleid ook weinig impact. Dit is een belangrijke exogene factor.

-> Heeft de consument een rol in de nieuwe visie? -> Kringlooplandbouw is een verhaal van 'voedselbeleid' en niet alleen van 'landbouwbeleid'. In de nieuwe visie zie je ook de burger en consument terugkomen. Van GLB (gemeenschappelijk landbouwbeleid) naar GVB (gemeenschappelijk voedselbeleid)

D) **Stelling:** Het agrobiel is koersvast qua doelen en beleidsinstrumenten.

Opmerking: Bewindspersonen zijn van invloed op waar de focus en aandacht naartoe gaat. Dit brengt verrassingen teweeg. Soms worden middelen naar beneden bijgesteld, dat helpt ook niet. De verrassingen zitten bij de uitvoering van het beleid. De visie is helder.

Opmerking: Melkveehouders zullen waarschijnlijk vinden dat LNV niet koersvast is.

5. Bert Tieben opent het onderdeel internationaal beleid.

Opmerking: De EU wil op sommige gebieden meer dan Nederland. Zo is er een groot-schalig reclame-offensief groente en fruit geweest.

Opmerking: Consumentenbeleid staat niet centraal in het Europees beleid. Hierdoor wordt er geen integraal beleid gevoerd.

Opmerking: Er zijn een paar provincies die het plattelandsontwikkelingsprogramma additioneel ondersteunen. Dit mag verder groeien. Als mensen weten hoe en waar het voedsel gemaakt wordt, dan krijgen ze een hogere waardering voor het voedsel en zal de voedselverspilling afnemen. Hier mag de overheid een grotere rol in spelen.

Opmerking: De consument heeft veel vertrouwen in certificering. Toch is er geen internationale regel wat biologisch is en wat niet. De criteria moeten onafhankelijk bepaald zijn en moeten gaan over gezond & duurzaam? Dit kan je niet aan de sector overlaten. De overheid moet een duidelijke codering opstellen. -> LNV wilt de consument helpen met het doorzien van al die logo's. Daarom stelt zij een top 10 op. Een duurzaamheidslogo is moeilijk want er zijn verschillende aspecten die elkaar tegenwerken (bijv. fijnstof en dierenwelzijn).

Consensus: Er moet eenduidigheid en transparantie over de criteria en certificering zijn.

Opmerking: Idealiter gebeurt dit op Europees niveau. -> Dat betekent dat we het niet gaan doen. Nederland kan hier een gidsfunctie innemen.

Opmerking: Export is cruciaal, in Nederland eten we niet alles. Het beleid van LNV is op dit gebied zeer succesvol. Er is goed samengewerkt. Marktbelemmeringen zijn weggenomen. Alle landen hebben eisen. Wij moeten aan die eisen voldoen. We lopen op dit gebied voor op de rest van Europa en wellicht zelfs de wereld.

Opmerking: Due diligence gaat een steeds grotere rol spelen. LNV zou hier een actievere rol kunnen spelen. -> Due diligence en True Pricing gaan hand in hand. Het bedrijfsleven zet hier grote stappen in.

5. Bert Tieben opent het onderwerp beleidsmix.

Opmerking: De consument mag een centrale rol innemen in de beleidsdoelstellingen. Zo ontbreekt er de doelstelling: "Een voedselvaardige consument". Daarnaast ontbreekt er

Transparantie waar voedsel vandaan komt en waar het heen gaat. Beide mogen in de beleidsdoelstellingen worden opgenomen.

Opmerking: Er is frictie tussen de doelstelling concurrentiekracht en dierenwelzijn.

Opmerking: Kennis en duurzaamheid botsen. Het topsectorenbeleid is met name gericht op de industriële landbouw. -> Binnen het topsectorenbeleid willen we in de toekomst dat ook de lange termijn effecten worden meegenomen. De afgelopen innovatiecontracten hebben hier ook het een en ander teweeggebracht.

6. Bert Tieben opent het onderdeel vooruitzien.

Opmerking: We hebben 'voedselvaardige consumenten' nodig.

Opmerking: Voedsel mag wat ons betreft in het curriculum.

Opmerking: Het draait niet alleen om kennis maar ook om gedrag. De omgeving speelt hier een belangrijke rol in. De consument kiest toch vaak voor gemak.

Vraag: Moeten we ongezonde producten niet gewoon gaan ontmoedigen middels regelgeving? -> Ik geloof meer in voorlichting/dialogoog dan in hardere regelgeving.

Opmerking: Ook de producenten spelen een belangrijke rol. Zo zal een suikerbelasting leiden tot een reductie van suiker in producten.

7. Bert Tieben sluit het rondetafelgesprek af.





## Bijlage D Besparingsvariant en intensiveringsvariant

### Inleiding

Deze bijlage beschrijft een denkbeeldig scenario waarin de LNV begroting (begrotingsartikel 6, thans 11) op middellange termijn structureel met 20% krimpt (de zogeheten verplichte extensiveringsvariant). Welke fundamentele keuzes vraagt dit, welke afwijkingen spelen daarbij een rol en wat zijn de te verwachten gevolgen en maatschappelijke effecten? Dit geeft antwoord op onderstaande vraag uit de Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek:

*"In het geval dat er significant minder middelen beschikbaar zijn (-/- circa 20% van de middelen op het (de) beleidsartikel (en)), welke beleidsopties zijn dan mogelijk?"*

Er wordt ook een variant beschreven waarin de LNV-begroting met 20% stijgt. Dit is de zogeheten optionele intensiveringsvariant.

De inhoud van deze bijlage is onder regie en verantwoordelijkheid van LNV opgesteld en afgestemd met de Begeleidingscommissie voor de beleidsdoorlichting agrobieland. Deze inhoud is tevens gedeeld met het onderzoeksbureau SEO, dat verantwoordelijk is voor de wijze waarop de uitkomsten en analyse uit deze bijlage zijn verwerkt in de betreffende hoofdstukken en de managementsamenvatting van het eindrapport.

### Berekening grondslag en besparingsopgave

De beleidsdoorlichting agrobieland betreft inhoudelijk de periode van 2014 tot en met 2018. Voor wat betreft de invulling van de 20% besparingsopties schrijft de Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek (RPE) voor dat als startpunt de meest recente begroting moet worden genomen. Dat is in dit geval begrotingsjaar 2019. De volledige - 20% moet in 2023 zijn ingevuld.

De grondslag voor de besparing van 20% bedraagt iets meer dan € 622,7 miljoen. Dit omvat alle direct door de Minister van LNV beleidsmatig beïnvloedbare programma-uitgaven op artikel 6 van de LNV-begroting. Dit betekent dat een aantal begrotingsposten geen onderdeel uitmaakt van de grondslag<sup>56</sup>:

- *Garanties*: deze zijn een juridisch en boekhoudkundig gegeven ('non-cash') terwijl de grondslag is opgebouwd uit de 'cash-elementen' binnen de begroting. Garanties lopen overigens bij verliesdeclaraties alsnog mee in de (programma-) uitgaven, die wel onderdeel zijn van de grondslag.
- *Ontvangsten*: deze zijn in mindere mate beïnvloedbaar, omdat dit veelal een autonome ontwikkeling betreft, voortkomend uit gevolgen van beleid. Het betreft voornamelijk wettelijke heffingen en boetes.
- *Aanvullende middelen uit enveloppen*: deze middelen zijn bij Regeerakkoord vrijgemaakt om kabinetsdoelstellingen te realiseren. In de periode waarop de beleidsdoorlichting ziet, waren deze intensiveringsmiddelen nog geen onderdeel van de begroting. Voor begrotingsjaar 2019 zijn echter een

<sup>56</sup> Zie ook de Kamerbrief met Toelichting op de onderzoeksopzet (31104 nr.4, 12 juni 2018)

- aantal intensiveringen (tranches)<sup>57</sup> aan de LNV begroting toegevoegd. Deze middelen zijn alsnog opgenomen in de grondslag.
- *Fiscale regelingen*: deze regelingen zijn opgenomen in het Interdepartementaal Beleidsonderzoek agro-, visserij-, en voedselketens (IBO Agro, 2014) en sindsdien is in dit verband weinig veranderd aan de beleidsmatige werking van de regelingen. De Minister van LNV is beleidsmatig verantwoordelijk voor de betreffende regelingen, maar ze behoren niet tot de uitgaven van artikel 6. De fiscale regelingen zijn extracomptabel voor LNV. De fiscale regelingen worden overigens wel als aanvullende mogelijkheden beschreven in de extensiveringsvariant.
  - *EU-gelden*: deze middelen, in het bijzonder de zogeheten pijler 1 (ELGF) voor inkomensondersteuning, lopen via de EU begroting en worden via EU-betalorgaan RVO rechtstreeks EU conform uitbetaald aan de betreffende begunstigen. Deze beleidsdoorlichting is ook niet primair gericht op het evalueren van eigenstandig Europees beleid.

Een grondslag van € 622,7 miljoen houdt in dat opties in kaart moeten worden gebracht die resulteren in een totale besparingsopgave in 2023 van €124,5 miljoen.

### **Aanpak en werkwijze**

Idealiter (theoretisch gesproken) volgen uit een beleidssynthese overtuigende bevindingen en hieraan gekoppelde conclusies, die integraal input vormen voor het kwalitatief en kwantitatief adequaat invullen van de taakstellende besparingsvarianten. De bevindingen uit deze beleidsdoorlichting bieden onvoldoende (budgettaire) aanknopingspunten om met voldoende hardheid in termen van doelmatigheid en doeltreffendheid een besparingsopgave van € 124,5 miljoen eenduidig en lineair in te vullen.

Om de extensiveringsvarianten alsnog in beeld te brengen heeft een interne doorlichting plaatsgevonden van de LNV begroting om te bezien welke verdergaande mogelijkheden er zijn om ruimte te vinden binnen begrotingsartikel 6. Hieruit is een aantal denkbeeldige extensiveringen naar voren gekomen in de sfeer van beleid en in de fiscale sfeer. Bij de voorgestelde maatregelen wordt aangegeven welke beleidsmatige consequenties aan de orde zijn en of de maatregelen in strijd zijn met vigerende Europese dan wel nationale regelgeving zodat een wetwijziging zal moeten plaatsvinden om tot de voorgestelde besparing te komen. De extensiveringen zijn daarom uitgewerkt op basis van inhoudelijke denklijnen die niet direct volgen uit de overige bevindingen en analyse van de beleidsdoorlichting. De intensiveringsvariant in deze bijlage gaat uit van het beleid dat nodig is om de LNV-visie 2030 te realiseren. De invulling hiervan kan gevonden worden in deerschikking van middelen uit de extensiveringsvarianten en/of nieuwe middelen. Er is geen sprake van een lineaire relatie tussen de extensiveringsvarianten en de optionele intensiveringsvariant.

## **1. Extensiveringen**

Deze paragraaf beschrijft extensiveringen waarmee de verplichte - 20% besparingsvariant wordt ingevuld binnen de grondslag en aanvullend daarop ook een voorstel binnen de fiscale sfeer.

### **1.1 Historische budgettaire context besparingsopgave**

Allereerst wordt ingegaan op de (historische) context waarbinnen de budgettaire besparingsopgave moet plaatsvinden. De LNV-begroting kent een groot aandeel wettelijk ver-

---

<sup>57</sup> Denk hierbij aan enveloppe versterking NVWA en TO2 enveloppe

plichte uitvoerings- en nalevingskosten, veelal uitgevoerd door RVO, NVWA en Wageningen Research (WR). De beleidsmatige grondslag hiervoor zijn veelal EU-verplichtingen, internationale verdragen en/of nationale wet- en regelgeving. Circa de helft van alle programma-uitgaven is verbonden aan uitvoering, toezicht, naleving en wettelijke onderzoekstaken. Het gaat daarbij om een bedrag van circa €350 miljoen. Hoewel ervoor is gekozen om deze posten niet uit te zonderen van de grondslag voor de besparingsopties, geldt wel dat deze posten een beperkend effect<sup>58</sup> hebben op het besparingspotentieel binnen de eerder genoemde grondslag van €622,7 miljoen.

Terugkijkend over de periode waarop de beleidsdoorlichting betrekking heeft, namelijk 2014-2018, is de conclusie bovendien dat de meerjarige begroting is gekrompen met 22%. Dit is ruim € 150 miljoen, voornamelijk als gevolg van taakstellingen uit het Regerakkoord Rutte II op onderzoek, innovatie, uitvoering en nalevingstoezicht.

In het licht van bovenstaande historische context en de in te vullen besparingsopgave van -20% doet zich een tegenstelling voor bij de intensiveringsvariant, waarin de noodzaak van extra middelen wordt beschreven voor beleidsonderwerpen waarvoor in de extensiveringsvariant juist besparingen worden opgevoerd. Dit is een onvermijdelijke paradox van deze exercitie gegeven de relatief beperkte keuzemogelijkheden binnen de LNV-begroting.

## 1.2 Invulling van extensiveringsvariant naar (beleids- begrotingspost)

### NVWA

#### - Kostendekkende NVWA-tarieven

Op dit moment zijn de tarieven die de NVWA voor haar handavings- en keuringsactiviteiten doorberekend aan de sector (de retributies) niet kostendekkend. Dit is een politieke keuze en betekent dat het Ministerie van LNV jaarlijks bijdraagt om dit gat te dichten. Het is bedrijfseconomisch gezien mogelijk om onderstaande kostencomponenten alsnog in de kostprijs en daarmee in de retributietarieven op te nemen. Als onderstaande maatregelen volledig worden doorgevoerd, is volgens huidige inzichten het maximale besparingspotentieel ruim €7 miljoen.

#### *ICT-kosten buiten de kostprijs*

In het verleden is een bedrag als incidentele ICT-kosten aangemerkt. Deze kosten blijken echter structureel te zijn. Als deze kosten in de kostprijs worden meegenomen, betekent dit een extra rekening voor het bedrijfsleven van ongeveer €5 miljoen.

#### *Diverse beleidsmatige afwegingen m.b.t. doorbelasten*

Er zijn beleidsmatige keuzes gemaakt om bepaalde tarieven af te romen. Het gaat dan bijvoorbeeld om individuele tarieven die meer dan 10% stijgen tussen twee jaren en de regeling zelfslachtende slagers. Besloten is om af te toppen tot een maximale stijging per tarief van 10%. Het bedrijfseconomisch berekende tarief wordt dan aangepast op basis van deze overweging, waardoor het tarief niet volledig kostendekkend is. Voor de zelfslachtende slagers (bedrijven kleiner dan 10 GVE) is een regeling getroffen, waardoor zij een lager dan kostendekkend tarief betalen. Beide maatregelen samen kosten

---

<sup>58</sup> Denk hierbij o.a. aan wettelijke onderzoekstaken op het terrein van genetische bronnen, natuur en milieu, economische informatievoorziening, voedselveiligheid en visserij.

in 2019 naar verwachting € 2,6 miljoen. Deze kosten worden gedragen door de opdrachtgevers LNV en VWS.

De verhoging van de tarieven is bedrijfseconomisch mogelijk, maar de consequentie van tarieven die meer kostendekkend zijn, is dat de sector, die verplicht is om deze diensten van de NVWA af te nemen, meer gaat betalen. Het bedrijfsleven verzet zich reeds langere tijd tegen de tarieven van de NVWA. In een aantal sectoren wordt structureel bezwaar gemaakt en er lopen verschillende rechtszaken. Een verdere stijging zal opnieuw aangevochten worden.

Elk jaar berekent de NVWA nieuwe retributietarieven. Kostenstijgingen worden daarin meegenomen. De EU-regelgeving is hierin leidend. Als EU-regelgeving ruimte laat dan is het kabinetsstandpunt inzake doorberekening van handhavingskosten van toepassing zoals verwoord in het rapport "Maat Houden". Voor 2019 hebben de ministers van LNV en VWS besloten (de Kamer gehoord) om de tarieven slechts te indexeren.

#### *Beleidsdepartement*

##### *- Bijdragen Visserij stopzetten*

In essentie draait het in dit verband om de bijdragen aan het EFMZV-fonds (ca. €5,5 miljoen) en de Rijksrederij (ruim €7,5 miljoen). Als onderstaande maatregelen volledig worden stopgezet, is het maximale besparingspotentieel €13 miljoen.

#### *EFMZV:*

Het huidige EFMZV-fonds draagt bij aan de innovatie en verduurzaming van de visserijsector. Wanneer hierop wordt bezuinigd, kunnen deze projecten ten behoeve van innovatie en verduurzaming van de visserij niet meer worden uitgevoerd. Door stopzetting van EFMZV wordt de netto-betalingspositie van Nederland aan de EU groter (€30 miljoen aan nationale cofinanciering gedurende 7 jaar levert de lidstaat Nederland nu ruim €100 miljoen aan EU-budget op). Bovendien zal Nederland dan de Europese verplichtingen ten aanzien van datacollectie volledig met nationale middelen moeten betalen, terwijl de EU daar nu, via het EFMZV, voor 80% aan meebetaalt.

#### *Rijksrederij:*

Circa 80% van het budget van de Rijksrederij (een agentschap van het ministerie van I&W) wordt gebruikt voor inzet van onderzoeksschepen ten behoeve van visserijonderzoek. Deze jaarlijkse wettelijke onderzoekstaken (WOT), en voor een klein deel ook nationale onderzoeken, worden uitgevoerd door Wageningen Research (WR), waarbij de schepen en de bemanning van de Rijksrederij ingezet worden. Onder de WOT vallen zowel nationale als Europees verplichte onderzoeken (op grond van de Datacollectieverordening). Als gevolg van besparingen op de inzet van de Rijksrederij kunnen de verplichte onderzoekstaken niet (goed) worden uitgevoerd. Dit leidt tot niet-nakoming van Europese verplichtingen, hetgeen gevolgen kan hebben voor het EFMZV.

De gegevens verzameld in de WOT-onderzoeken hebben betrekking op het beheer van de visserij op zee, in Nederlandse kust- en binnenwateren en de aquacultuur. Deze gegevens zijn tevens ondersteunend aan het vormgeven van het visserijbeleid (o.a. GVB)

en het nemen van bestuursbeslissingen. Verder wordt via internationale organisaties meegewerkt aan de advisering over het beheer van de visbestanden in internationale wateren.

De overige 20% van het budget van de Rijksrederij wordt gebruikt voor de schepen in de Waddenzee (Waddenunit) en het kustgebied Zeeland/Zuid-Holland (via RVO). De Waddenunit en RVO voeren verschillende taken uit o.a. diverse toezichts- en handhavingstaken op natuur- en visserijwetgeving, monitoringstaken, uitvoeren van monsternames van schelpdieren (ten behoeve van voedselveiligheidscontroles door de NVWA) en het uitzetten van mosselpercelen. Als gevolg van stopzetting hiervan, kunnen deze taken niet meer worden uitgevoerd. Consequentie hiervan is dat uitvoering van visserijcontroles door de NVWA ernstig wordt beperkt en de inzetbaarheid van NVWA inspecteurs op de schepen van de Kustwacht "nieuwe stijl" niet haalbaar is. De monsternamen en het onderzoek op het terrein van visserijcontroles komen eveneens in gevaar.

- Voedselagenda afbouwen

Als onderstaande activiteiten volledig worden afgebouwd, is het maximale besparingspotentieel op termijn €20 miljoen. Deze €20 miljoen bevat ca €10 miljoen aan kennis- en innovatiemiddelen die via Wageningen Research (WR) lopen (zie ook de post Kennis en Innovatie in deze paragraaf).

Op veel plekken in de samenleving werken bedrijven, burgers, maatschappelijke organisaties en kennisinstellingen aan een toekomstbestendig voedselsysteem. LNV wil die maatschappelijke kracht benutten, ruimte geven en waar nodig ondersteunen om zo invulling te geven aan de vijf onderscheiden actielijnen in het integrale voedselbeleid<sup>59</sup> (In het voedselbeleid en de activiteiten die in het kader van de Voedselagenda worden uitgevoerd, staan de waarde van voedsel, de waarde van de productie van voedsel en de beschikbaarheid van voldoende en verantwoord geproduceerd voedsel wereldwijd centraal. In het ontwerp klimaatakkoord zijn bovendien concrete afspraken opgenomen voor een klimaatvriendelijker voedselconsumptie.

De waarde van voedsel draait om gezond en duurzaam eten voor iedereen. Onderwerpen als voedselverspilling en voedselverliezen krijgen hierbij zeer specifieke aandacht. Bij de waarde van de productie van voedsel geeft LNV extra accent aan de betekenis van transparantie in de keten. Hiervoor zet LNV onder meer in op:

- Het verder stimuleren van de gezonde en duurzame voedselkeuze, door informatie en voorlichting te geven over een evenwichtig, duurzaam en gezond voedingspatroon en het stimuleren van de consumptie van groenten en fruit.
- Het terugdringen van voedselverspilling door gerichte maatregelen en ondersteuning van Samen tegen Voedselverspilling.
- Transparantie en consumentenvertrouwen waarbij we streven naar betrouwbare informatie over product en proces door de keten heen als een essentiële voorwaarde voor leverancier en consument om keuzes te kunnen maken.
- Voedingsinterventies gericht op specifieke doelgroepen door inzet op educatie voor kinderen.

<sup>59</sup> TK, 31532, nr. 193, april 2018: 'Accenten in het voedselbeleid voor de komende jaren'

Niet uitvoeren van deze activiteiten, die onder de noemer 'Voedselagenda' in de begroting zijn opgenomen, leidt ertoe dat de (beleids)activiteiten niet langer uitgevoerd kunnen worden.<sup>60</sup> Bovendien valt één van de pilaren onder de omschakeling naar kringlooplandbouw weg. De LNV-visie 2030 beschrijft de omslag naar kringlooplandbouw en wat het van Nederland zal vragen, om de toekomst van onze voedselvoorziening veilig te stellen. Eén van de vijf thema's die centraal staat in het realisatieplan van de LNV-visie is waardering van voedsel.

- Bijdrage Diergezondheidsfonds (DGF) afbouwen

Het maximale besparingspotentieel van deze maatregel is €10 miljoen. In dat geval wordt de LNV-bijdrage aan dit fonds volledig stopgezet.

Krachtens de Gezondheids- en Welzijnswet voor Dieren (GWWD) is het DGF het financiële instrument voor het betalen van de kosten van bestrijding, bewaking en preventie van besmettelijke dierziekten. Het financiert de kosten van het bestrijden van uitbraken van dierziekten (bijvoorbeeld uitroeiingsmaatregelen, (nood)vaccinatie, compensatie voor ruimingen) evenals enkele 'vredestijdtaken' zoals monitoring van dierziekten en waakvlam-contracten voor voorzieningen.

Uit het DGF kunnen alleen activiteiten betaald worden als er financiën in het DGF gestort zijn voor die activiteiten. Het DGF wordt gevuld met geld uit de LNV-begroting, heffingen bij de dierlijke sectoren en geld uit de Europese begroting. LNV heeft een convenant gesloten met de sectoren waarin bepaald is welke activiteiten uit het DGF betaald worden en in welke verdeling die ten laste van de overheid danwel de sectoren komen. Activiteiten die niet in het convenant genoemd zijn kunnen wel uit het DGF betaald worden, maar niet ten laste van de sectoren en zullen dus uit de LNV bijdrage aan het DGF betaald moeten worden. Het huidige convenant loopt tot en met 2019. Het convenant voor de periode 2020-2024 zal binnenkort door overheid en sectoren ondertekend gaan worden.

Uit de bijdrage van LNV aan het DGF worden de volgende activiteiten betaald (in sommige gevallen draagt de sector voor 50% bij aan de betreffende activiteit):

- Jaarlijkse kosten voor crisisparaatheid zoals voorziening voor de NVWA of vaccins;
- Programma's ter bewaking van dierziekten;
- Onderzoek n.a.v. een verdenking van het voorkomen van een bepaalde dierziekte;
- Bestrijding van ziekten bij niet professioneel gehouden dieren en dieren in de natuur.

Indien de LNV-bijdrage aan het DGF zou worden stopgezet heeft dit grote gevolgen. LNV zal maatregelen en activiteiten die verplicht zijn op basis van EU-recht niet kunnen uitvoeren, tenzij deze kosten maximaal kunnen worden doorbelast aan de betrokken sectoren. Niet uitvoeren heeft tot gevolg een ingebrekestelling door de Europese Commissie voor niet uitvoeren van het EU-recht. Er ontstaat risico op te laat ontdekken van een ziekte doordat de NVWA de uren die hiermee bekostigd worden niet meer zal kunnen inzetten. Als dierziekten niet effectief kunnen worden bestreden, levert dat grote problemen op voor de handel, dierenwelzijn en, afhankelijk van de ziekte, ook voor de volksgezondheid. Sectoren kunnen bovendien rechtszaken aanspannen wegens niet nakomen van de afspraken zoals vastgelegd in het convenant DGF.

<sup>60</sup> Dit is inclusief de kennis en innovatie paragraaf binnen de Voedselagenda (ca. 11,6 van de €20 miljoen in totaal, zijnde het WR deel van ca 10 mln en 1,6 mln zijnde het *niet* WR deel)

- Verlagen bijdragen Kennis en Innovatie

Indien het besparingspotentieel van bovenstaande maatregelen maximaal wordt benut, moeten de bijdragen voor kennis en innovatie ten minste met bijna €75 miljoen worden verlaagd om de totale besparingsopgave van €124,5 miljoen te kunnen realiseren.

Binnen de bijdragen voor kennis en innovatie is de jaarlijkse bijdrage aan WR het hoogst. Deze subsidie is bedoeld voor de kennisbasis, wettelijke onderzoekstaken, missiegedreven topsectorenbeleid en voor beleidsondersteunend onderzoek. De genoemde ca. 75 miljoen zou binnen deze categorieën gevonden moeten worden. Een dergelijke aanzienlijke verlaging – dit komt overeen met circa de helft van het WR-budget – zal ertoe zal leiden dat:

- Nederland haar huidige wereldwijde koploerspositie kwijt raakt als het gaat om specifieke kennis en kunde binnen het agro kennis- en innovatiesysteem. Juist dit systeem is, naast de maatschappelijke opgaven, ook de drager van het economisch verdienmodel van de Nederlandse land- en tuinbouwsector (circa 10% van het BNP);
- De **kennisbasis** zal worden bevroren en vervolgens worden afgebouwd. Die kennisbasis is bedoeld voor strategische kennisopbouw en -behoud op middellange termijn en is daarmee ook randvoorwaardelijk voor zowel de wettelijke onderzoekstaken als beleidsondersteunend onderzoek. Een verlaging draait (deels) de eerdere intensivering/reparatie van de kennisbasis in het Regeerakkoord terug (o.a. adviezen Commissie Schaaf);
- Bepaalde **wettelijke onderzoekstaken** niet of nauwelijks meer worden uitgevoerd (in omvang en kwaliteit). Dit leidt niet alleen tot beleidsrisico's en maatschappelijke risico's voor de volks-, plant- en diergezondheid, maar ook tot boetes van de EU;
- LNV zich (na de innovatiecontractperiode 2020-2021) grotendeels zal moeten terugtrekken uit het **missiegedreven topsectorenbeleid**. Dat heeft grote effecten op de te realiseren maatschappelijke opgaven (zoals klimaat, water, energie en voedsel) uit het Regeerakkoord. Ook zullen de private bijdragen aan deze opgaven wegvallen. Een verlaging draait (deels) de eerdere intensivering van het missiegedreven topsectorenbeleid in het Regeerakkoord terug;
- Er minder **beleidsondersteunend onderzoek** mogelijk is om Kamervragen en of moties te beantwoorden. Daarnaast is sprake van een beleidsrisico dat door gebrek aan adequate kennisontwikkeling voor beleid de doeltreffendheid van (voorgenomen) beleid wordt geschaad.

In algemene zin zal een halvering van het WR-budget er toe leiden dat:

- De LNV visie 2030 niet gerealiseerd kan worden gelet op het belang van kennis en innovatie om te komen tot kringlooplandbouw binnen het agrosysteem en de maatschappelijke opgaven uit het Regeerakkoord;
- Economische schade kan ontstaan binnen de agrosector vanwege aanzienlijke vermindering van noodzakelijke kennis- en innovatie-investeringen om concurrerend en innoverend te blijven op de wereldmarkt (Nederland is nu toonaangevend op kennis en innovatie vlak en de tweede agro-exporteur van de wereld);
- Er aanzienlijke gevolgen zijn voor de bedrijfsvoering en continuïteit van WR als topinstituut (en TO2-instelling). Dat zal in dit scenario ook leiden tot het (deels) sluiten van onderzoeksinstituten, frictiekosten, braindrain en mogelijk juridische claims richting de overheid vanwege

niet (volledig) nakomen van contracten/bestuurlijke afspraken (en indirecte effecten op afspraken van WR met derden).

Deze effecten worden groter als gelijktijdig wordt besloten om het budget voor de Voedselagenda te beëindigen (bijna 10 van de €20 miljoen voor de Voedselagenda betreft kennis en innovatiebudget dat via WR loopt).

#### *Relatie beleidsmaatregelen met uitvoering en toezicht*

##### - Afbouw opdrachtenpakket RVO en NVWA

Als gevolg van bovenstaande maatregelen kan het opdrachtenpakket voor RVO en NVWA navenant worden afgebouwd, voor zover dat samenhangt met de genoemde beleidsonderwerpen. Het besparingspotentieel hiervan is op voorhand moeilijk te kwantificeren en is derhalve niet meegenomen in de berekening van de totale besparingsopgave. De invloed van de afbouw van het opdrachtenpakket op de totale besparingsopgave zal echter niet erg groot zijn.

Bij (verdere) afbouw van het opdrachtenpakket moet een aantal zaken in ogenschouw worden genomen:

- Bij een eerdere interne doorlichting die is uitgevoerd naar aanleiding van de taakstellingen Rutte I en II is de conclusie dat vrijwel het gehele opdrachtenpakket RVO was toe te schrijven aan EU-verplichtingen en politieke of wettelijke eisen.
- RVO is ook EU-betalorgaan en vanuit die functie is ook sprake van een relatie met het opdrachtenpakket van de NVWA (relatie uitvoering en effect op de toezichts- en controletaken).
- De NVWA is momenteel bezig met het uitvoeren van een meerjarig programma om knelpunten in het toezicht aan te pakken met tot doel het toezicht doelmatiger en doeltreffender te laten functioneren. Onderdeel hiervan is ook het efficiënter maken van de bedrijfsvoering. Eventuele afbouw van het opdrachtenpakket NVWA zal interveniëren met de doelstellingen van het programma.
- Schrappen danwel bezuinigen op uitvoerende en/of toezichthoudende taken door respectievelijk RVO en NVWA heeft tot gevolg dat LNV niet meer EU-conform kan werken en dus het risico loopt op omvangrijke opgelegde financiële correcties van de EU.
- Besparen op uitvoering van het opdrachtenpakket RVO betekent ook dat LNV EU-subsidie middelen moet laten liggen en dus als lidstaat daar keuzes moet maken die politiek gevoelig zijn.

### **1.3 Fiscaal**

Ook in de fiscale sfeer zijn er potentiële mogelijkheden om tot besparingen te komen. Hoewel de fiscale regelingen niet in de grondslag voor de besparingsopgave zijn opgenomen, wordt hun besparingspotentieel hier wel beschreven, aanvullend op de geschetste besparingen binnen de beleidscontext. Budgettair gezien bieden de fiscale regelingen substantiële mogelijkheden om te komen tot een structurele besparing van €124,5 miljoen per 2023.

Voor LNV zijn de volgende fiscale regelingen relevant:

- Verlaagd tarief energiebelasting voor de glastuinbouw;
- Verlaagd BTW tarief sierteelt;
- Landbouwwijstelling;
- Wijstelling overdrachtsbelasting cultuurgrond.

De fiscale regelingen binnen het LNV domein kennen een lange en historische context. Uiteraard zullen mogelijke fiscale ingrepen diverse beroepsgroepen en het LNV-beleid



raken. Mogelijke besparingen moeten daarom vooral worden gevonden in het opnieuw beoordelen van deze fiscale instrumenten (interventiologica) en hun bijdrage aan de doelstelling(en) van de LNV-visie 2030.

In onderstaande opties wordt een korte omschrijving gegeven van de regeling, de mogelijke besparingsvariant, de budgettaire opbrengst van deze besparing en de gevolgen van afschaffing. Meer informatie over deze regelingen is te vinden in eerdere onderzoeken en evaluaties van deze regelingen, zoals het 'Interdepartementaal Beleidsonderzoek agro-, visserij-, en voedselketens' en de kabinetsreactie op dit onderzoek van 26 juni 2015, alsmede twee bijlagen bij dit rapport, namelijk 'Fiscale Faciliteiten agrosector' en 'Visies uit de agrarische praktijk' op de landbouwvrijstelling. Tevens is de tekst gebaseerd op de evaluatie verlaagd tarief glastuinbouw van maart 2016 en de kabinetsreactie op deze evaluatie van 13 september 2016.

- Afschaffen verlaagd tarief energiebelasting voor de glastuinbouw

Voor de glastuinbouw geldt een deels verlaagd tarief voor de energiebelasting op gas. Dit verlaagd tarief is ingesteld omdat men in de glastuinbouwsector een bedrijfsstructuur kent die kleinschalig is ten opzichte van industriële sectoren. Vanwege de degressieve tariefstructuur zou de glastuinbouw ten opzichte van die sectoren relatief veel energiebelasting moeten betalen<sup>61</sup>. Afschaffing zou leiden tot een besparing van circa € 161 miljoen per jaar.

Uit de evaluatie van deze regeling<sup>62</sup> blijkt dat de regeling doeltreffend en doelmatig is en nog steeds nodig om voor glastuinbouw een gelijke energiebelastingdruk als voor andere energie-intensieve bedrijven te bereiken. De verlaagde heffingen bij de glastuinbouw zijn verbonden aan doelstellingen, ambities en emissieruimtes zoals vastgelegd in diverse convenanten tussen de glastuinbouw en de nationale overheid.

Afschaffing heeft gevolgen voor de internationale concurrentiepositie van de betreffende bedrijven. Afschaffing van de regeling gaat in tegen de LNV-visie, waar het bereiken van een klimaatneutrale glastuinbouw een onderdeel van is.

- Afschaffen verlaagd btw-tarief sierteelt

In Nederland geldt een verlaagd btw-tarief van 9% voor bloemen, planten en boomkwekerijproducten. De belangrijkste overwegingen daarbij waren het stimuleren van de binnenlandse vraag naar sierteeltproducten bij met name lage inkomensgroepen, en het bevorderen van de omzet en werkgelegenheid in de tuinbouwsector. Het afschaffen van deze regeling betekent voor de sierteelt een verhoging van het Btw-tarief naar 21%. Afschaffing van deze regeling zou leiden tot een besparing van circa € 211 miljoen per jaar.

Eerdere beleidsdoorlichtingen hebben een positief oordeel gegeven over de doeltreffendheid en doelmatigheid van deze fiscale regeling. De regeling draagt bij aan het versterken van de sociaaleconomische positie van de agrarische ondernemer in de keten. Een verhoging van het btw-tarief naar 21% zal leiden tot een verlies aan werkgelegenheid en omzet in de sierteeltbranche voor met name de detailhandel. Dit verlies is groter als andere landen hun btw tarief ook zouden verhogen.

---

<sup>61</sup> IBO Agro (2014).

<sup>62</sup> Kamerbrief Evaluatie Stimuleringsregeling Inrichting Duurzame Glastuinbouwgebieden (Stidug) en evaluatie verlaagd tarief glastuinbouw van 13 september 2016. [https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/brieven\\_regering/detailPid=2016Z16469&did=2016D33904](https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/brieven_regering/detailPid=2016Z16469&did=2016D33904)

- Afschaffen van de landbouwvrijstelling

De landbouwvrijstelling houdt in dat waardeveranderingen van landbouwgronden zijn vrijgesteld van inkomsten- of vennootschapsbelasting. Het ligt in de rede om een overgangsregime in te stellen bij afschaffing. Bij afschaffing mét overgangsregime leidt dit tot een besparing van €9 miljoen in 2020 oplopend tot €36 miljoen in 2023.

De regeling is doelmatig. Naar het oordeel van de IBO-werkgroep lijkt dit instrument in mindere mate bij te dragen aan de doelstellingen van artikel 16 van de begroting. Afschaffing heeft gevolgen voor de bedrijfsontwikkeling (overname en staking) en de grondmarkt.

- Afschaffen vrijstelling van de overdrachtsbelasting cultuurgrond

De koper van landbouwgrond is onder voorwaarden vrijgesteld van het betalen van overdrachtsbelasting <sup>63</sup>. Het doel van de vrijstelling cultuurgrond is om de landbouwstructuur te verbeteren en de verplaatsing van land- en tuinbouwbedrijven als gevolg van overheidsingrijpen niet te belasten. Het afschaffen van deze regeling betekent dat de koper van landbouwgrond een overdrachtsbelasting van 6% gaat betalen. Afschaffing van deze regeling zou leiden tot een besparing van circa € 128 miljoen per jaar.

Eerdere beleidsdoorlichtingen hebben een positief oordeel gegeven over de doeltreffendheid en doelmatigheid van deze fiscale regeling. Afschaffing heeft gevolgen voor de grondmobiliteit en remt daarmee ook de bedrijfsontwikkeling c.q. herstructurering van de sector. De concurrentiepositie wordt hierdoor negatief beïnvloed. De vrijstelling overdrachtsbelasting cultuurgrond maakt onderdeel uit van een evaluatie van de overdrachtsbelasting die momenteel wordt uitgevoerd door het Ministerie van Financiën.

---

<sup>63</sup> <http://www.rijksbegroting.nl/system/files/12/2015-ibo-agro-visserij-en-voedselketens.pdf>

#### 1.4 Samenvattend budgettair beeld extensiveringen

##### Beleid

Een mogelijke oloploop van besparingen per post in de jaren naar 2023 is sterk afhankelijk van een aantal factoren, zoals reeds aangegane meerjarige juridische verplichtingen, bestuurlijke toezeggingen, juridische (on)mogelijkheden om voortijdig aanpassingen door te voeren, inpasbaarheid in de reguliere planning en control cyclus bij het maken van nieuwe (budgettaire) afspraken (bijvoorbeeld momenten waarop contracten aflopen en opnieuw afgesloten kunnen worden).

<i>(in € miljoen besparing)</i>	<b>2023</b>
<b>NVWA-tarieven</b>	7
<b>Bijdrage Visserij</b>	13
<b>Voedselagenda</b>	20
<b>Diergezondheidsfonds</b>	10
<b>Kennis &amp; Innovatie</b>	74,5
<b>Totaal</b>	<b>124,5</b>

##### Fiscaal

Onderstaande tabel laat zien welke aanvullende besparingen in potentie mogelijk zijn in de fiscale sfeer. Tussenvarianten zijn denkbaar. De precieze uitwerking hiervan (in- en uitverdieneffecten) zijn niet meegenomen en afhankelijk van de wijze waarop uitvoering wordt gegeven aan het eventueel afschaffen van fiscale regelingen. Hierbij moet ook rekening worden gehouden met mogelijke overgangsregelingen en of overgangsrecht. Er is met betrekking tot de fiscale regelingen geen meerjarig groeipad mogelijk richting 2023, aangezien afschaffing een "digitale" keuze is (wel of niet) per enig jaar. Om die reden is de besparing direct in 2023 opgenomen.

<i>(Budgettair belang op transactiebasis in vaste prijzen in € miljoen)</i>	<b>Besparing in 2023</b>
<b>Afschaffen verlaagd tarief energiebelasting glastuinbouw</b>	161
<b>Afschaffen verlaagd btw-tarief sierteelt</b>	211
<b>Afschaffen landbouwvrijstelling</b>	36 <sup>64</sup>
<b>Afschaffen vrijstelling overdrachtsbelasting cultuurgrond</b>	128

<sup>64</sup> Bij deze regeling is rekening gehouden met een overgangsregime. Bij afschaffing is de geraamde structurele opbrengst € 505 miljoen in het jaar 2220 met een geleidelijke oloploop. Bij deze regeling is een groeipad mogelijk richting 2023.

## 2. Intensiveringsvariant

Deze paragraaf beschrijft de optionele intensiveringsvariant.

### *Omslag naar kringlooplandbouw in 2030*

De Nederlandse land- en tuinbouw en visserij is wereldwijd toonaangevend. Het is de ambitie van het kabinet deze positie te behouden, ook over 50 jaar. Tegelijkertijd staat Nederland voor een aantal grote maatschappelijke uitdagingen. Zo dreigt de bodem, de belangrijkste hulpbron voor de boer, uitgeput te raken. Nederland heeft te maken met een verlies aan biodiversiteit en heeft zich gecommitteerd aan het klimaatakkoord. Om deze uitdagingen het hoofd te bieden kiest de Minister van LNV voor een omslag naar kringlooplandbouw in 2030. Steeds opnieuw blijkt dat Nederland de toekomst van de voedselvoorziening alleen veilig kan stellen door over te stappen op kringlooplandbouw. Bij die vorm van landbouw komt zo min mogelijk afval vrij, is de uitstoot van schadelijke stoffen zo klein mogelijk en worden grondstoffen en eindproducten met zo min mogelijk verliezen benut. Dat voorkomt dat bodem, water en grondstoffen uitputten en de temperatuur op aarde onaanvaardbaar stijgt.

Het huidige systeem van landbouw is een keten waarvan de schakels bestaan uit actoren die ieder zo handelen dat zij er economisch het beste uit komen. Elke partij benut de grondstoffen die haar ter beschikking staan, verwerkt die tegen de laagste kosten en met de hoogste opbrengst. Maar de afzonderlijke partijen kijken nog onvoldoende naar het systeem als geheel. Ook de regelgeving is vooral gericht op delen van het systeem. Dat is ernstig, want in het systeem zitten veel lekken, verkwistingen, inefficiënties en andere ongewenste effecten. Het moet anders: van voortdurende verlaging van de kostprijs van producten naar voortdurende verlaging van het verbruik van grondstoffen door een efficiëntere benutting in kringlopen. Dit is een omslag waar reeds praktijkervaring mee is opgebouwd en waar steun voor is in de samenleving. Het is duidelijk dat de overgang naar kringlooplandbouw een ingrijpende keuze is die niet van de ene op de andere dag wordt gemaakt en die van velen bereidheid vraagt tot ingrijpende veranderingen: van de financiering van investeringen tot de dagelijkse praktijk op de bedrijven en de keukenpraktijk van consumenten.

### 2.1 Intensiveringen

Teneinde deze LNV visie 2030 succesvol te kunnen realiseren zijn intensiveringen gewenst. Enkele relevante dossiers hiervoor worden kort toegelicht. Hierbij doet zich de paradox voor dat in de intensiveringsvariant de noodzaak van extra middelen wordt beschreven voor een aantal thema's waarvoor in de extensiveringsvariant juist besparingen worden opgevoerd teneinde tot voldoende verplichte besparingen te komen.

#### - Versnelling Verduurzaming Veehouderij

De veehouderij staat voor nieuwe opgaven: het terugdringen van gezondheids- en leefomgevingsrisico's als gevolg van emissies naar het milieu (fijnstof, geur, endotoxinen, ammoniak), het terugdringen van de broeikasgasemissies (CO<sub>2</sub>, methaan) en het versterken van de grondgebondenheid in de melkveehouderij. Om een noodzakelijk stimulans te geven aan deze verduurzaming zijn aanvullende middelen nodig voor het financieel ondersteunen en stimuleren van de versnelling van deze verduurzaming. Het gaat dan onder andere om het herontwerpen van stal- en houderijsystemen en productiemethoden die bijdragen aan de integrale verduurzaming van de veehouderij, het onder-

steunen van voorlopers bij de praktijkintroduktie van nieuwe duurzame veehouderijsystemen en kennis over duurzame veehouderij, het versterken van de grondgebondenheid in de melkveehouderij en het ontwikkelen en marktintroduktie van nieuwe businessmodellen en nieuwe marktconcepten van dierlijke producten met een hoge kwaliteit en toegevoegde waarde. Verder zijn aanvullende middelen nodig voor het betrekken van stakeholders bij en aanzetten tot verduurzaming.

- Impuls kennis en innovatie

Kennis en innovatie zijn belangrijke aanjagers en dragers voor de noodzakelijke transitie opgaven op het terrein van voedsel, landbouw en water. Ook de LNV visie 2030 wordt voor een belangrijk deel vormgegeven door kennis en innovatie. In het bijzonder kan worden gedacht aan:

- 1) European Research Area Network (ERA netten). Veel relevant beleid voor de Nederlandse landbouw en natuur wordt binnen de EU ontwikkeld. Om Nederlandse belangen daar strategisch in te brengen, is het soms verstandig om deze met gezamenlijk beleidsondersteunend onderzoek te staven;
- 2) Innovatie op het Boerenerf. Dit draagt bij aan de totstandkoming en versnelling van kringlooplandbouw. Denk aan een mogelijk invulling hiervan in de vorm van vouchers voor kennisuitwisseling en versterken van netwerken rond kringlooplandbouwdeals en green deals;
- 3) Op niveau brengen van het budget voor beleidsondersteunend onderzoek ten behoeve van missiegedreven onderzoeksthema's als onderdeel van de LNV visie 2030; en
- 4) Versterking van de bijdrage aan de Nationale Wetenschapsagenda voor een aantal NVWA-onderzoeksthema's met een sterke relatie met de LNV visie 2030.

- Bodem

Het streefdoel is dat alle Nederlandse landbouwbodems in 2030 duurzaam worden beheerd. Dat betekent dat sprake is van een goede nutriëntenbalans in de bodem, goede bodemstructuur en een gezond bodemleven. Daarmee wordt niet alleen een betere bodemvruchtbaarheid gerealiseerd maar ook een betere klimaatadaptie en een hogere biodiversiteit. Bovendien kan met duurzaam bodembeheer extra koolstofvastlegging in de bodem worden gerealiseerd: 0,5 Mton in 2030 zoals afgesproken in het ontwerp klimaatpakket. Vanuit de middelen van de klimaatenvolop wordt reeds gewerkt aan het realiseren van één meetinstrument voor het meten van de brede bodemkwaliteit. Aanvullend wil LNV werken aan kennisverspreiding (door het opleiding van adviseurs), meting van de bodemkwaliteit en toepassing van maatregelen van duurzaam bodembeheer op bedrijfsniveau.

- Reststromen

Er wordt onder meer een marktplaats voor reststromen ingericht om vraag en aanbod van reststromen beter op elkaar te laten aansluiten. Een Bureau Reststromen moet specifieke vragen gaan beantwoorden over initiatieven die bijdragen aan kringlooplandbouw. De opzet en ontwikkeling hiervan zal plaatsvinden in samenhang met het reeds bestaande en bij het bedrijfsleven bekende agroloket waar bedrijven voorstellen voor regeldrukvermindering en praktische belemmeringen kunnen indienen. RVO speelt hierin een belangrijke rol.

- Gewasbescherming

Dit betreft een impuls voor de verdere verduurzaming van gewasbescherming voor de ontwikkeling en toepassing van weerbare planten en teeltsystemen. Dit gaat om nieuwe

(precisie)technieken om telers minder afhankelijk te maken van de chemische gewasbeschermingsmiddelen en om de risico's die gepaard gaan met het gebruik van die middelen verder terug te dringen, bijvoorbeeld door vermindering van emissies.

- Voedselverspilling

Dit betreft middelen om voedselverspilling tegen te gaan. Het gaat onder andere om campagnes gericht op bedrijven en consumenten, ondersteund door diverse activiteiten verspreid over het land. Daarnaast zijn diverse onderzoeken en pilots voorzien. Ook bestaan er plannen voor een voucherregeling om voedselverspilling in de horeca tegen te gaan.

## 2.2 Samenvattend budgettair beeld intensiveringen

De tabel hieronder geeft weer welke intensiveringen de komende jaren benodigd zijn op de genoemde dossiers:

<i>(in € miljoen)</i>	<b>2020</b>	<b>2021</b>	<b>2022</b>	<b>2023</b>
<b>Versnelling Verduurzaming Veehouderij</b>	26,5	47	46	45
<b>Extra impuls kennis en innovatie</b>	15,5	14	14	14
<b>Voedselverspilling</b>	7,0	7,0	7,0	7,0
<b>Bodem</b>	6,0	6,0	6,0	6,0
<b>Gewasbescherming</b>	4,0	6,0	6,0	6,0
<b>Reststromen</b>	2,0	2,0	2,0	2,0
<b>NVWA en RVO*</b>				
<b>Totaal</b>	<b>61</b>	<b>82</b>	<b>81</b>	<b>80</b>

\* Zie hiervoor ook de tekst over *relatie beleidsmaatregelen en uitvoering en toezicht* bij paragraaf 1.2 extensiveringen onderdeel Beleidsdepartement. Extensiveringen en intensiveringen vanuit het beleid kunnen impact hebben op de omvang van het opdrachtenpakket en daarmee ook op de bedrijfsvoering. Deze zijn niet op voorhand eenduidig kwantificeerbaar.

## Bijlage E Lijst geïnterviewden

<b>Naam</b>	<b>Organisatie</b>
De heer J. Sevenster	Ministerie van LNV
De heer P. P. Mertens	Ministerie van LNV
Mevrouw E.I. van de Velde	Ministerie van LNV
Mevrouw P. Berkhout	Wageningen Research
De heer M. Scholten	Wageningen Research
De heer M. Smit	Agrarisch ondernemer
De heer J. Dam	Ministerie van LNV
Mevrouw T. Roorda en de heer M. Kromjongh	RVO
De heer P. Janssen en mevrouw J. de Boer-Bijl	NVWA





## Bijlage F Samenstelling begeleidingscommissie

Gedurende de voorbereiding en de uitvoering van de beleidsdoorlichting is de begeleidingscommissie 11 keer bijeen gekomen.

### **Voorzitter**

Luuk Klomp, ministerie van Economische Zaken en Klimaat vanaf juni 2018 tot en met juni 2019.  
Petra de Groene, ministerie van Economische Zaken en Klimaat van november 2017 tot juni 2018.

### **Secretaris**

Richard Hondebrink, ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit

### **Leden**

Frank Kooiman, ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (directie PAV)  
Hugo van Kasteel, ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (directie DAD)  
Evelyn Geurtsen, ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (directie EIA)  
Ino Ostendorf, ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (directie SKI)  
Jan Dam, ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (directie FEZ)  
Geert Thijssen, Rijksdienst voor Ondernemend Nederland  
Julien Schrijver, Ministerie van Financiën (directie IRF)

### **Onafhankelijk deskundige**

Sonja Kruitwagen, Planbureau voor de Leefomgeving



## Bijlage G Oordeel onafhankelijke deskundige



Planbureau voor de Leefomgeving

Aan de voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Bezuidenhoutseweg 36  
2511 VE Den Haag  
Postbus 30314  
2500 GH Den Haag  
www.pbl.nl

T 070 - 32 88 700

**Contactpersoon**  
Sonja Kruitwagen  
+31(0) 6-15 503 37  
Sonja.kruitwagen@pbl.nl  
Secr 070 3288700

**Onze referentie**  
PBL20190057

Datum: Juni 2019

Betreft: Beleidsdoorlichting artikel 6 van de LNV-begroting: Concurrerende, duurzame en veilige agro-, visserij-, voedselketens.

Geachte voorzitter,

Op verzoek van het Ministerie van LNV heb ik als onafhankelijk deskundige deelgenomen aan de begeleidingscommissie van de beleidsdoorlichting van het agrobiel. Van meet af aan was ik betrokken bij het proces en heb ik alle stappen van de doorlichting meegemaakt: het opstellen van de LNV-startnotitie, de bespreking daarvan in de Beleidskwaliteit en Evaluatie Commissie (BEC), de selectie van het onderzoeksbureau dat de beleidsdoorlichting heeft uitgevoerd en de uitvoering van de beleidsdoorlichting zelf. De BEC oordeelde positief over de kwaliteit van de startnotitie en de opmerkingen uit de BEC zijn door LNV ter harte genomen.

Bij de selectie van het onderzoeksbureau heb ik actief deelgenomen aan het zorgvuldige en transparante proces om tot een keuze te komen. Tijdens de vergaderingen van de begeleidingscommissie over de conceptrapportage werden discussies op inhoudelijke gronden gevoerd.

Als onafhankelijk deskundige ben ik uitsluitend betrokken geweest bij de beleidsdoorlichting zoals die is uitgevoerd door *SEO Economisch Onderzoek*. De beantwoording van de RPE-vraag over de besparings- en intensiveringsvariant is onder regie en verantwoordelijkheid van LNV opgesteld en is in bijlage D aan het eindrapport toegevoegd. De verantwoordelijkheid voor de inhoud en keuzen in deze variant ligt bij LNV.

*Algemeen oordeel over de kwaliteit van de beleidsdoorlichting*  
De evaluatie is zorgvuldig volgens de eisen van de Regeling Periodieke Evaluatie uitgevoerd en de conclusies over de doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleid zijn goed onderbouwd. De beleidsdoorlichting is een synthese-studie; op basis van beschikbare evaluatiestudies van de afzonderlijke beleidsinstrumenten gaat de beleidsdoorlichting na of het gevoerde agrobiel doeltreffend en doelmatig is.

Pagina 1 van 2

**Planbureau voor de  
Leefomgeving**

De kwaliteit van de beschikbare evaluatiestudies, oftewel de bewijskracht van die studies, is daarmee van grote invloed op de conclusie van de beleidsdoorlichting. In de beleidsdoorlichting is de bewijskracht van de onderliggende evaluatiestudies op een zorgvuldige en transparante wijze meegewogen in de conclusie van de beleidsdoorlichting. De aanbevelingen voor toekomstig beleid volgen logischerwijs uit de inzichten uit de beleidsdoorlichting.

**Datum**  
Juni 2019

**Onze referentie**  
PBL201900057

*Reikwijdte van de conclusie van de beleidsdoorlichting*

Met oog op de reikwijdte van de conclusie van de beleidsdoorlichting dat het agrobeleid gemiddeld doeltreffend is, acht ik het van belang om op twee punten te wijzen:

1. De conclusie moet worden gezien tegen de achtergrond van de constatering in de beleidsdoorlichting dat de gehanteerde indicatoren in de rijksbegroting op dit moment beperkt bruikbaar zijn als graadmeter van de effectiviteit van beleid. Zo hanteert LNV voor belangrijke onderdelen van het beleid een te beperkte indicatorset en ontbreken voor de meerderheid van de indicatoren streefwaarden waardoor onduidelijk wat het doel van het beleid is en niet kan worden gemeten of dit doel bereikt is.
2. De conclusie heeft alleen betrekking op het door LNV gevoerde beleid. De effectiviteit van het handels-, voedsel- en duurzaamheidsbeleid voor de agrarische sector als geheel wordt mede bepaald door het beleid van andere ministeries en kan niet enkel op grond van deze beleidsdoorlichting van het agrobeleid worden vastgesteld.

Bovengenoemde punten worden in de beleidsdoorlichting genoemd en verder toegelicht.

Hoogachtend,



dr. ir. S. Kruitwagen  
Plaatsvervangend sectorhoofd Water, Landbouw en Voedsel





# seo economisch onderzoek

Roetersstraat 29 . 1018 WB Amsterdam . T (+31) 20 525 16 30 . F (+31) 20 525 16 86 . [www.seo.nl](http://www.seo.nl)