

Vergaderjaar 2024–2025

31 104

Beleidsdoorlichting Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur

Nr. 13

BRIEF VAN DE MINISTER VAN LANDBOUW, VISSERIJ, VOEDSEL- ZEKERHEID EN NATUUR

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 23 september 2024

Hierbij treft u een toelichting op de onderzoeksopzet van de voorgenomen periodieke rapportage van het thema land- en tuinbouw van de Strategische Evaluatieagenda (SEA) van het Ministerie van Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur (LVVN). Onder dit thema vallen de middelen die genoemd zijn in begrotingsartikel 21 van de LVVN-begroting. De rapportage wordt in 2025 uitgevoerd en opgeleverd door een nader te bepalen extern onderzoeksbureau.

De verplichting om eens in de vijf tot zeven jaar een dergelijke rapportage uit te voeren volgt uit de Regeling periodiek evaluatieonderzoek (RPE). De rapportage in 2025¹ zal zien op de doelstellingen die centraal stonden in de periode van 2019 tot en met 2024. Uit de rapportage zullen aanbevelingen voortkomen op basis van de realisatie van deze doelstellingen alsook knelpunten, uitdagingen en dilemma's die als gevolg van het gevoerde beleid zichtbaar worden.

Centrale vragen

In de rapportage staan de doeltreffendheid, doelmatigheid en de samenhang van het uitgevoerde beleidsinstrumentarium ten opzichte van de doelstellingen in periode van 2019 tot en met 2024 centraal. In deze jaren luidde de overkoepelende doelstelling als volgt: «LVVN draagt bij aan een weerbaar, veerkrachtig en veilig functionerend land- en tuinbouw- en voedselsysteem, dat internationaal concurrerend is, met aandacht voor dierenwelzijn, waarbinnen zorgvuldig wordt omgegaan met natuurlijke hulpbronnen en waar opbrengsten en reststromen zo efficiënt en hoogwaardig mogelijk worden (her)benut.»

¹ Deze rapportage volgt op de periodieke rapportage over 2014 tot en met 2018, toen nog «beleidsdoorlichting» genoemd, die aan uw Kamer verzonden werd in 2019 (Kamerstuk 31 104, nr. 6).

De centrale doelstelling werd in de genoemde periode geoperationaliseerd in acht subdoelstellingen, te weten: 1) de versterking van de concurrentiekracht van duurzame agroketens; 2) de bevordering van voedselzekerheid in de wereld; 3) de borging van voedselveiligheid en voedselkwaliteit; 4) de vergroting van de maatschappelijke waardering van landbouw/voedsel; 5) de verduurzaming productie en consumptie (door middel van kringlooplandbouw); 6) de bevordering van plantgezondheid; 7) de bevordering van diergezondheid; en 8) de bevordering van dierenwelzijn.

Kijkend naar de overkoepelende doelstelling en de acht operationele doelstellingen, kom ik tot de volgende centrale onderzoeksvragen:

- In hoeverre was het beleid gericht op een weerbare, veerkrachtige en veilig functionerende land- en tuinbouwsector doeltreffend en doelmatig in de periode van 2019 tot en met 2024, in ogenschouw nemend de verantwoordelijkheidsverdeling binnen het Rijk?
- In hoeverre was het beleid uitvoerbaar, doenlijk (doenvermogen) en rechtvaardig (op de korte en lange termijn)?
- Welke lessen kunnen worden getrokken uit deze synthese voor het beleid en de rolinvulling van de Rijksoverheid voor de beleidsperiodes die komen gaan?

De hoofdvragen zullen worden aangevuld met deelvragen die verplicht zijn volgens de RPE. Deze vragen zijn opgenomen in de bijlage van deze Kamerbrief.²

Beleid kan altijd beter. Daarom vind ik het belangrijk dat de bevindingen die uit de periodieke rapportage komen gekoppeld worden aan concrete lessen voor de toekomst. Voorts hecht ik eraan dat er lessen getrokken worden over zowel de doeltreffendheid en doelmatigheid van beleid als de monitoring- en evaluatieprocessen. Zo worden concrete aanknopingspunten geboden voor de versterking van het land- en tuinbouwbeleid.

Thematisch perspectief

De rapportage biedt ruimte om in haar opzet een thematisch perspectief mee te nemen. Ik kies ervoor om het externe onderzoeksbureau verschillende vragen mee te geven, waaronder vragen naar aanleiding van de bevindingen uit de beleidsdoorlichting van 2019. Daarin stond dat er geen inherente spanning was tussen Europees en nationaal landbouwbeleid. Wel waren er knelpunten in de uitvoering. Zo bleek uit interviews en ronde tafelgesprekken dat er nationale en Europese regelingen naast elkaar bestonden die die niet op elkaar afgestemd waren.³

In het algemeen kwam naar voren dat ondernemers moeite hadden met het complex aan regelgeving. Eén aanbeveling was dan ook dat de complexiteit van een instrument, evenals de administratieve lasten, geminimaliseerd zouden moeten worden bij het ontwerp ervan.⁴

Onderzoeksvragen vanuit thematisch perspectief:

- In hoeverre is de beleidsmix van de Rijksoverheid integraal opgesteld en in hoeverre versterkten de doelstellingen elkaar?
- Welke negatieve of positieve (neven)effecten had de beleidsmix?
- In hoeverre is de afstemming tussen nationale en Europese regelingen verbeterd sinds de laatste beleidsdoorlichting en, zo ja, welke oorzaken

² Zie ook: Ministerie van Financiën, «Rijksarchief financiën: handreiking beleidsdoorlichtingen» (2022). <https://archieff.rijksfinancien.nl/handreiking-beleidsdoorlichtingen>.

³ SEO Economisch Onderzoek, «Beleidsdoorlichting agrobeleid» (2019), p. 94

⁴ Ibidem, p. 98.

heeft dit? Zijn er nieuwe knelpunten, uitdagingen of dilemma's ontstaan en, zo ja, hoe zouden ze geadresseerd kunnen worden?

- In hoeverre stimuleerde de beleidsmix een duurzaam verdienvermogen voor de landbouwsector?
- In hoeverre stimuleerde de beleidsmix een optimale verantwoordelijkheidsverdeling tussen de Rijksoverheid en de markt, waarin ook marktpartijen hun verantwoordelijkheid nemen?
- In hoeverre is de beleidsmix als minder complex, begrijpelijker en beter toepasbaar ervaren sinds de laatste beleidsdoorlichting? Heeft er verandering opgetreden in de administratieve lasten en, zo ja, hebben begrijpelijkheid, toepasbaarheid of andere factoren daar iets mee te maken gehad?

Bronnen en onderzoeksmateriaal

Voor de beoordeling van de doeltreffendheid, doelmatigheid en samenhang van het uitgevoerde beleidsinstrumentarium zal gebruik worden gemaakt van de beschikbare evaluaties over de periode die het betreft. Waar beleid niet geëvalueerd is, is sprake van een witte vlek. Daarover is een witte vlekkenanalyse uitgevoerd toen, voorafgaand aan de SEA van 2023, een beleidstheorie voor land- en tuinbouw werd opgesteld.⁵ Waar mogelijk kan het onderzoeksbureau gebruik maken van aanvullende primaire en secundaire bronnen, waaronder onderzoeken waarvan LVVN opdrachtgever was of die door planbureaus gepubliceerd zijn. Van het onderzoeksbureau wordt dan ook minimaal een grondige literatuurstudie verwacht.

Kwaliteitsborging en onafhankelijkheid

Op een later moment zal ik een onafhankelijk voorzitter aanwijzen. Deze voorzitter zit de begeleidingscommissie voor en treedt op als aanspreekpunt voor het onderzoeksbureau en een onafhankelijke (wetenschappelijke) expert. Hij of zij zal erop toezien dat de uitvoering van de rapportage volgens plan verloopt en borgt de kwaliteit van de rapportage. Diezelfde kwaliteit wordt geborgd met advies van de Beleidskwaliteit en -evaluatiecommissie (BEC) van de Ministeries van Economische Zaken (EZ) en LVVN over de opzet van de rapportage.

Hierboven refereerde ik al aan een onafhankelijk expert die deelneemt aan de commissie, conform de RPE. Voor deze rol wordt een inhoudelijk en methodologisch expert gevraagd die zelf niet betrokken was bij de beleidsvorming of -uitvoering op het gebied van land- en tuinbouw. De expert wordt gevraagd om een oordeel over de opgeleverde stukken en terugkoppeling te voorzien.

Daarnaast wordt zijn of haar oordeel verwacht over zijn of haar rol in de rapportage, evenals een kwalitatief oordeel over het eindrapport. Dit alles zal als bijlage bij het rapport aan de Kamer worden verzonden. De RPE zal, net als bij andere rapportages, de leidraad vormen voor de kwaliteitsborging van alle te nemen stappen in het onderzoeksproces.

De Minister van Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur,
F.M. Wiersma

⁵ Zie ook: Ministerie van Financiën, «Bijlage 6: Uitwerking Strategische Evaluatieagenda 2024» (2023). <https://www.rijksfinancien.nl/memorie-van-toelichting/2024/OWB/XIV/onderdeel/2105766>.