Tweede Kamer der Staten-Generaal

2

Vergaderjaar 2025–2026

31 104 Beleidsdoorlichting Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur

Nr. 14

BRIEF VAN DE MINISTER EN STAATSSECRETARIS VAN LANDBOUW, VISSERIJ, VOEDSELZEKERHEID EN NATUUR

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 10 juli 2026

Het land- en tuinbouwbeleid van de Rijksoverheid zoals beschreven in de begroting van het Ministerie van Landbouw, Visserij, Voedselkwaliteit en Natuur (LVVN) en andere beleidsdocumenten van het ministerie «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.» Deze centrale doelstelling is geoperationaliseerd in acht subdoelen, 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 van productie en consumptie (d.m.v. kringloop-landbouw);
6) de bevordering van plantgezondheid;
7) de bevordering van diergezondheid;
8) de bevordering van dierenwelzijn.

Conform de voorschriften van de Regeling periodiek evaluatieonderzoek 2022 (RPE) en als onderdeel van de Strategische Evaluatieagenda (SEA) van ons ministerie, is door onderzoeksbureau Dialogic een periodieke rapportage over het in de jaren 2019 tot en met 2024 gevoerde land- en tuinbouwbeleid opgesteld. Uw Kamer is eerder geïnformeerd over de opzet, afbakening en planning van deze periodieke rapportage (Kamerstuk 31 104, nr. 13 en Kamerstuk 36 800 XIV, nr. 11). Het opgestelde rapport met de resultaten van deze periodieke rapportage over het land- en tuinbouwbeleid 2019–2024 wordt hierbij aangeboden (bijlage 1).

kst-31104-14
ISSN 0921 - 7371
's-Gravenhage 2026

De RPE vereist dat een onafhankelijk deskundige een oordeel geeft over de validiteit en betrouwbaarheid van de bevindingen van het uitgevoerde onderzoek. Prof. dr. Henri de Groot, hoogleraar Regionaal Economische Dynamiek aan de Vrije Universiteit Amsterdam heeft als onafhankelijk deskundige deze periodieke rapportage beoordeeld.

De evaluatoren van Dialogic concluderen dat de beleidsmix overwegend aanwezig en aantoonbaar is. De beschikbare evaluaties (van individuele instrumenten in de beleidsmix van het gevoerde beleid) bieden volgens Dialogic voldoende basis voor een indicatieve en positieve uitspraak over de doeltreffendheid van de gehele beleidsmix. Dialogic is positief over de kleine doelmatigheid (de efficiëntie van de uitvoering van de beleidsinstrumenten) en gematigd positief over de grote doelmatigheid (de kosten van het instrument in relatie tot de maatschappelijke opbrengsten van het instrument). Dialogic constateert echter ook dat niet alle ingezette beleidsinstrumenten doeltreffend en/of doelmatig zijn. Dialogic doet een reeks aanbevelingen over de doelen van het land- en tuinbouwbeleid, de invulling van de beleidsmix, de communicatie over het beleid, de wijze van evaluatie en verantwoording over het beleid en de transparantie ervan. Ook de opzet en invulling van de evaluatie van beleid en de daarvoor gebruikte set van indicatoren en streefwaarden kan volgens Dialogic verbeterd worden.

Het oordeel van de onafhankelijk deskundige over de periodieke rapportage is eveneens bijgesloten (bijlage 2). De onafhankelijk deskundige concludeert dat de vragen in de periodieke rapportage zo goed als mogelijk zijn beantwoord. Dit geldt ook voor de onderbouwing van de conclusies in deze periodieke rapportage.

Namens het kabinet reageren we in deze brief op de bevindingen van Dialogic in deze periodieke rapportage.

We zijn tevreden met een groot deel van de conclusies in de periodieke rapportage land- en tuinbouwbeleid 2019–2024, omdat deze laten zien dat ingezette beleidsinstrumenten veelal bijdragen aan de doelen waarvoor ze bedoeld zijn en dat veelal ook doelmatig doen. Ook constateren we dat er werk te doen is om de doeltreffendheid en doelmatigheid van het land- en tuinbouwbeleid, de structuur en communicatie over dat beleid en de evaluatie van het land- en tuinbouwbeleid op onderdelen te verbeteren.

We gaan hiermee aan de slag, mede op basis van de aanbevelingen van Dialogic en het oordeel van de onafhankelijk deskundige. De land- en tuinbouwsector staat voor een grote transitieopgave, gericht op een duurzaam en volhoudbaar voedselsysteem. De opgaven binnen het land- en tuinbouwbeleid zijn met elkaar verbonden en alleen wanneer deze gezamenlijk opgelost worden kunnen betekenisvolle resultaten worden behaald voor een toekomstbestendige landbouw en natuur. Tot op heden is dit nog niet voldoende gelukt. We zullen meer de nadruk leggen op zowel de samenhang van de doelen als de instrumentenmix. Dit is ook de aanpak van de Ministeriële Taskforce Landbouw, Natuur en Stikstof. We streven naar een samenhangend pakket van normeren, beprijzen en stimuleren inzetten om samen te werken aan een toekomstbestendige agrarische sector. Hiervoor hebben wij al onze partners nodig van medeoverheden, maatschappelijke partijen, natuurorganisaties, (agrarische) keten- en sectorpartijen en andere belanghebbenden.

Een aantal van de aanbevelingen zullen moeten leiden tot een aanpassing in de begroting. Er is een proces in gang gezet om de doelstellingen zoals deze in de begroting zijn opgenomen als ook de monitoring en afrekenbaarheid van deze doelen te bezien en waar mogelijk te verbeteren. Een

deel van de aanbevelingen die zullen volgen worden meegenomen in dat proces. Het streven is om aanpassingen op deze vlakken in de begroting van 2028 zichtbaar te maken.

Hieronder worden de conclusies en aanbevelingen uit de periodieke rapportage nader toegelicht en deze namens het kabinet voorzien van reactie en de opvolging die aan de aanbevelingen wordt gegeven. Daarin geven we reactie op het oordeel van de onafhankelijk deskundige. Eerst zullen we ingaan op de afbakening en methode die gebruikt is voor het opstellen van deze periodieke rapportage, ook in relatie tot de verstrekte opdracht.

Afbakening en methode

De door Dialogic uitgevoerde periodieke rapportage betreft een meta-evaluatie. Dit is een evaluatie die gebaseerd is op een analyse van de beschikbare evaluaties van (individuele) beleidsinstrumenten ingezet in de periode 2019 tot en met 2024 van het gevoerde land- en tuinbouwbeleid (zoals beschreven in artikel 21 van de LVVN-begroting, aangevuld met artikel 24 voor zover het de uitvoering van, en toezicht op, instrumenten in het kader van het land- en tuinbouwbeleid betrof). Dialogic heeft daartoe de in die periode ingezette beleidsinstrumenten binnen het land- en tuinbouwbeleid geïnventariseerd evenals de uitgevoerde beleidsevaluaties. Dialogic inventariseerde 104 instrumenten waarvan voor 56 instrumenten een evaluatie beschikbaar was. De beleidsinstrumenten waarvoor geen evaluatie beschikbaar was betreft deels beleidsinstrumenten waarvoor geen verplichting tot evaluatie gold en deels beleidsinstrumenten die nog niet geëvalueerd konden worden. Het evaluatieonderzoek kijkt dus terug en doet op basis daarvan aanbevelingen voor verbetering van het beleid.

Deze aanpak brengt met zich mee dat de conclusies en aanbevelingen in het rapport deels betrekking hebben op beleidsinstrumenten die nu niet meer bestaan. In de periode 2019–2024 hebben zich enkele onvoorziene buitengewone gebeurtenissen voorgedaan die een politieke en beleidsmatige reactie uitgelokt hebben. Het betreft met name de Russische inval in Oekraïne en de uitbraak van de Covid-19 pandemie. Beide gebeurtenissen hadden grote gevolgen, ook voor de land- en tuinbouw in Nederland, die ook noopten tot overheidsingrijpen. Daartoe zijn in die periode beleidsinstrumenten ontwikkeld en uitgevoerd zoals de Noodsteunregelingen Covid-19 met wezenlijke financiële impact op de LVVN-begroting. Inmiddels zijn deze instrumenten ook weer beëindigd. Dit betreft dus beleidsinstrumenten in reactie op uitzonderlijke omstandigheden waarvan niet te voorspellen is of en in welke vorm deze ooit nog een keer zullen worden ingezet.

Anderzijds zijn in de tweede helft van de periode 2019–2024 ook beleidsinstrumenten ontwikkeld en tot uitvoering gekomen die nog niet (gedurende of na de looptijd van het beleid) geëvalueerd zijn en die dus ook niet meegenomen zijn kunnen worden in deze periodieke rapportage. Het betreft hier met name instrumenten die ontwikkeld zijn in het kader van de aanpak piekbelasting stikstof: de beëindigingsregelingen Lbv, Lbv-plus, Lbv-kleinere sectoren en de verplaatsingsregeling Lvvp. Ook dit zijn instrumenten waarvoor zeer substantiële bedragen in de LVVN-begroting gereserveerd zijn, maar waarvan over feitelijk doelbereik, doeltreffendheid en doelmatigheid nog te weinig informatie voorhanden was bij het opstellen van de periodieke rapportage om hier in deze periodieke rapportage betekenisvolle uitspraken over te kunnen doen.

Conclusies en aanbevelingen over de legitimatie van het gevoerde land- en tuinbouwbeleid, en de samenhang en opbouw van het beleid

In de periodieke rapportage wordt geconcludeerd dat het gevoerde land- en tuinbouwbeleid verschillende aanleidingen kent per subdoel. Deze aanleidingen vinden hun oorsprong in markt-, systeem-, en transitiefalen. In de periodieke rapportage worden de argumenten voor een overheidsrol per subdoel van het land- en tuinbouwbeleid uiteengezet. Er worden geen indicaties gevonden dat deze aanleidingen niet meer relevant zijn. De gekozen instrumenten sluiten doorgaans aan bij de gestelde doelen. Over de verantwoordelijkheidsverdeling tussen rijksoverheid en markt wordt in de uitgevoerde beleidsevaluaties van individuele beleidsinstrumenten in het land- en tuinbouwbeleid volgens Dialogic nauwelijks aandacht besteed. Hierdoor was het voor Dialogic moeilijk om te beoordelen in hoeverre de beleidsmix een optimale verantwoordelijkheidsverdeling tussen rijksoverheid en markt stimuleert. Dit betekent volgens Dialogic dat de legitimiteit van beleidsinstrumenten weinig kritisch beschouwd wordt.

Deze laatstgenoemde conclusie van Dialogic deelt het kabinet niet. Juist in de voorbereiding en ontwikkeling van beleid, en in de politieke afweging of beleidsinzet nodig is en in welke vorm, komt ook de vraag aan de orde of overheidsinzet nodig of gewenst is, en welke vorm deze inzet dan zou moeten krijgen. Dat is een afweging die gebaseerd is op feiten, maar uiteindelijk ook een normatieve en politieke afweging is. De overwegingen die een rol spelen in deze afweging zijn veelal terug te vinden in de toelichtingen bij regelingsteksten, in beleidsbrieven en in parlementaire behandelingen of beraadslagingen over het te voeren overheidsbeleid. In beleidsevaluaties van lopend of afgerond beleid, die een belangrijke bouwsteen zijn van de periodieke rapportage, zal dit aspect wellicht vaak veel minder of niet belicht worden, aangezien dan niet meer aan de orde is waarom het beleid tot stand is gekomen, maar veeleer de vraag of het beleid de resultaten heeft opgeleverd die bedoeld waren.

Over de samenhang van het hoofddoel en de subdoelen van het land- en tuinbouwbeleid constateert Dialogic dat de nagestreefde subdoelen niet allemaal herkenbaar zijn in het hoofddoel van het beleid. Ook wordt geconstateerd dat op twee subdoelen maar weinig beleidsinstrumenten door LVVN worden ingezet, te weten het subdoel «de bevordering van voedselzekerheid in de wereld» en het subdoel «de vergroting van de maatschappelijke waardering van landbouw/voedsel». Dialogic concludeert ook dat deze twee subdoelen minder direct aansluiten op de algemene doelstelling. Aanbevolen wordt om alle subdoelen in de hoofddoelstelling te benoemen en voor de twee genoemde subdoelen te heroverwegen of de beide genoemde subdoelen deel moeten zijn van het land- en tuinbouwbeleid. Dialogic constateert dat er in de geraadpleegde beleidsevaluaties nauwelijks aandacht is voor de samenhang tussen instrumenten en subdoelen in de beleidsmix voor het land- en tuinbouwbeleid.

Dialogic constateert ook dat nationale regelingen nog steeds overwegend goed aansluiten bij het Europese land- en tuinbouwbeleid, maar constateert ook dat onder subdoel 5 (verduurzaming van productie en consumptie) waterkwaliteit in relatie tot het voldoen aan de Kaderrichtlijn Water (KRW) een aandachtspunt blijft. Over de vraag in hoeverre de beleidsmix als eenvoudiger, begrijpelijker en beter toepasbaar wordt ervaren sinds de beleidsdoorlichting die in 2019 is gepubliceerd, concludeert Dialogic dat het land- en tuinbouwbeleid complex is vanwege het grote aantal doelen en instrumenten, en bovendien complexer is geworden door maatschappelijke en politieke ontwikkelingen, met een

toename van het aantal instrumenten als gevolg. Dialogic heeft weinig signalen dat het beleid minder uitvoerbaar zou zijn dan in de periode van de beleidsdoorlichting agrobeleid 2015–2019, maar ziet wel signalen dat soms instrumenten (te) complex zijn voor de doelgroep, wat ook de uitvoering compliceert. Dialogic verwijst in dit verband naar de invoeringstoets die ook sinds een aantal jaar wordt gebruikt.

Het kabinet neemt de conclusies van deze periodieke rapportage ter harte en zal de centrale doelstelling en de subdoelstellingen van het land- en tuinbouw bezien. We streven ernaar deze waar nodig aan te passen in de LVVN-begroting voor 2028. We delen de conclusie van Dialogic dat het land- en tuinbouwbeleid een breed en complex beleidsterrein is, met een grote impact op de samenleving en dat, omgekeerd, veel aandacht krijgt uit de samenleving. Die aandacht lijkt het kabinet zeer terecht en is een extra aansporing om in de beleidsvorming steeds opnieuw de redenen voor en verwachte effecten van (voorgestelde) invulling van (nieuw) beleid, ook in samenhang met reeds bestaand beleid, grondig te motiveren.

We erkennen dat de directe inzet van LVVN-instrumenten voor het subdoel «bevordering van mondiale voedselzekerheid» relatief beperkt is. Tegelijkertijd maakt dit subdoel onderdeel uit van een bredere kabinetsbrede inzet op mondiale voedselsystemen, waarbij ook het Ministerie van Buitenlandse Handel en Ontwikkelingshulp een belangrijke rol vervult. De bijdrage van LVVN ligt daarbij met name op het terrein van kennis, innovatie en internationale samenwerking, onder meer via multilaterale organisaties zoals de FAO en via de internationale positionering van de Nederlandse land- en tuinbouwsector, bijvoorbeeld via het LVVN Attaché Netwerk (LAN). Daarnaast is de mondiale voedselzekerheidsagenda nauw verweven met de ontwikkeling van een sterk, innovatief en duurzaam nationaal landbouw- en voedselsysteem. De Nederlandse inzet op dit terrein draagt niet alleen bij aan mondiale voedselzekerheid, maar ook aan stabiliteit van internationale voedselmarkten, hetgeen mede van belang is voor prijsstabiliteit en economische zekerheid in Nederland en Europa. Dat subdoel zal dan ook worden behouden.

Het kabinet herkent de conclusie dat het subdoel «vergroten van de maatschappelijke waardering van landbouw en voedsel» niet goed tot zijn recht komt in het huidige beleid. Het nastreven van dit doel gebeurt feitelijk vooral door de inzet op de andere subdoelen van het land- en tuinbouwbeleid, bijvoorbeeld op voedselveiligheid en voedselkwaliteit, diergezondheid en dierwaardigheid, verduurzaming van productie en consumptie. We zijn dan ook niet voornemens om nieuwe beleidsinstrumenten enkel of met als hoofddoel het verbeteren van de waardering van landbouw en voedsel te introduceren omdat we van mening zijn dat een positieve waardering van de landbouw en voedsel het resultaat moet zijn van een land- en tuinbouw die zichtbaar kwalitatief hoogwaardig voedsel op een verantwoorde en duurzame manier produceert; voedsel dat consumenten in Nederland en elders graag willen hebben en hoog waarderen. We laten daarom dit subdoel als zodanig laten vervallen, maar het belang van waardering van landbouw en voedsel in Nederland wel opnemen in het hoofddoel van het beleid, als afgeleide van de andere elementen van het hoofddoel.

Ten aanzien van de begrijpelijkheid en uitvoerbaarheid van het land- en tuinbouwbeleid wijst Dialogic terecht op de sinds 2024 ingevoerde invoeringstoets. Het kabinet ziet deze conclusie uit de periodieke rapportage ook als een aanmoediging om (nieuw) beleid te onderwerpen aan de invoeringstoets. Overigens vinden er conform het beleidskompas

al toetsen plaats op effecten voor bedrijven en op handhaafbaarheid, uitvoerbaarheid en fraudebestendigheid van nieuwe beleidsinstrumenten.

Ten aanzien van het subdoel «verduurzaming van productie en consumptie (d.m.v. kringlooplandbouw)» merkt Dialogic op dat onder dit subdoel een breed scala aan instrumenten wordt ingezet op een variëteit aan onderwerpen. Dialogic beveelt aan om voor de overzichtelijkheid van het beleid dit subdoel verder uit te splitsen in meerdere thema's. Dit kan volgens Dialogic ook bijdragen aan betere beoordeling van de doeltreffendheid van de beleidsmix voor elk thema binnen dit subdoel. Hierdoor kan mogelijk ook gerichter worden gekeken welk type instrumentarium het best geschikt is. In dit verband verwijst Dialogic nog naar een eerder uitgebracht advies van de Raad voor de Leefomgeving en Infrastructuur (Rli) die meende dat het beleid ten aanzien van waterkwaliteit te vrijblijvend was en dat er meer concrete, juridisch bindende afspraken zouden moeten worden gemaakt.

De aanbeveling om het subdoel «verduurzaming van de productie en consumptie» dat een groot gevarieerd subdoel is, nader te specificeren, neemt het kabinet over. Er zal daartoe binnen dit subdoel duidelijker onderscheid worden gemaakt tussen de verschillende duurzaamheidsopgaven voor de land- en tuinbouw en het voedselsysteem (bijvoorbeeld het verminderen van de verliezen van stikstof, broeikasgassen, nutriënten en gewasbeschermingsmiddelen naar het milieu, en het verduurzamen van de voedselconsumptie). Daarbij verliezen we niet uit het oog dat er dwarsverbanden zijn tussen duurzaamheidsthema's waarbij het streven is om beleidsinstrumenten te laten bijdragen aan meerdere (duurzaamheids-)doelen tegelijkertijd. In dit verband merken we wel op dat naast LVVN ook andere departementen en overheden verantwoordelijkheden en taken kunnen hebben inzake het realiseren van deze duurzaamheidsopgaven. En dat daarnaast het bereiken van doelen ook beïnvloed wordt door factoren buiten de overheidsinzet.

We streven ernaar om uw Kamer over de precieze nadere indeling van dit subdoel te informeren in de LVVN-begroting voor 2028.

De opvatting dat het beleid inzake waterkwaliteit te vrijblijvend zou zijn, delen wij niet. Via de actieprogramma's Nitraatrichtlijn wordt voornamelijk ingezet op normerend instrumentarium. Zo is er regelgeving ten aanzien van de productie, verwerking, transport en het gebruik van dierlijke meststoffen. Belangrijke onderdelen daarvan zijn met name de gebruiksnormen voor stikstof en fosfaat, de uitrijdperiodes en bouwplanmaatregelen zoals regels ten aanzien van het gebruik van vanggewassen en gewasrotatie. Deze regelgeving wordt regelmatig aangescherpt. Zo zijn er vanaf 2024 met nutriënten verontreinigde gebieden (de NV-gebieden) aangewezen waar de waterkwaliteit (vanwege stikstof of fosfor) onvoldoende is. Sinds 2025 mag in deze gebieden 20% minder stikstof worden aangewend dan de reguliere stikstofgebruiksnorm. Deze verzwaring van regelgeving is bedoeld om de Europese doelen vanuit de Nitraatrichtlijn en de KRW te kunnen halen. De resultaten van het gevoerde beleid en de mate waarin de doelen van het waterkwaliteitsbeleid worden gehaald, worden betrokken in de invulling van toekomstig beleid, bijvoorbeeld bij de invulling van het achtste Actieprogramma Nitraatrichtlijn en de uitwerking van de Ministeriële Taskforce «Landbouw, Natuur en Stikstof».

Conclusies en aanbevelingen over de werking van instrumenten en instrumentenmix: doeltreffendheid, doelmatigheid en andere beoordelingscriteria

Dialogic concludeert dat de doeltreffendheid van de beleidsmix overwegend aanwezig en aantoonbaar is. De beleidsmix levert een bijdrage aan het bereiken van de doelen. Volgens Dialogic is niet eenduidig vast te stellen of bepaalde instrumenten doeltreffender zijn dan anderen, zoals normerende instrumenten in vergelijking met stimulerende instrumenten. De behaalde cijfers omtrent doeltreffendheid liggen niet ver uit elkaar. In de periodieke rapportage wordt wel geadviseerd om normerende en stimulerende instrumenten vaker te combineren zoals is gedaan met de instrumenten met betrekking op de glastuinbouw.

Het kabinet is tevreden met de positieve uitspraak over de doeltreffendheid van de gehele beleidsmix. Het kabinet is ook tevreden met de vaststelling dat de beleidsinstrumenten in deze mix met name bijdragen aan een weerbaar, veerkrachtig en veilig functionerend land- en tuinbouw- en voedselsysteem, dat internationaal concurrerend is, met aandacht voor dierenwelzijn. Deze bijdrage is volgens de onderzoekers beperkter als het gaat om het zorgvuldig omgaan met natuurlijke hulpbronnen en waar mogelijk het zo efficiënt en hoogwaardig mogelijk (her)benutten van opbrengsten en reststromen. Sommige van deze als ondoeltreffend beoordeelde instrumenten zoals de Maatregel Gerichte Opkoop Veehouderijen (MGO), zijn sindsdien aangepast. Bij sommige evaluaties ontbraken de gegevens om de doeltreffendheid te kunnen beoordelen. Het kabinet neemt kennis van deze beoordeling in de periodieke rapportage en neemt ook kennis van de genoemde verklaringen.

Over de instrumenten die Dialogic als ondoeltreffend heeft beoordeeld merken we het volgende op. Dialogic heeft in deze periodieke rapportage het CO_2 Convenant Glastuinbouw als zeer ondoeltreffend beoordeeld en de Meerjarenafspraak Energietransitie Glastuinbouw (MJA-E) als ondoeltreffend. Dit doet geen recht aan het feit dat met behulp van de afspraken in deze convenanten met de glastuinbouwsector, het beoogde klimaatsectordoel voor de betreffende periode (2014–2020) is gerealiseerd. Bovendien zijn de beleidsinstrumenten die onder het convenant vallen, zoals de Subsidieregeling Marktintroductie Energie-Innovaties (MEI-regeling) en Subsidieregeling Energie-efficiëntie Glastuinbouw (EG) als zeer doeltreffend zijn beoordeeld. De door Dialogic gebruikte evaluatie van CE Delft heeft de eerdergenoemde beleidsinstrumenten gezamenlijk geëvalueerd en geconcludeerd dat de transitieaanpak doeltreffend is.

De destijds door CE Delft gedane aanbevelingen, zoals de verbetering CO_2-beprijzing, zijn meegenomen in het vervolgconvenant energietransitie glastuinbouw 2022–2030. Het huidige convenant wordt momenteel geëvalueerd.

De periodieke rapportage bespreekt zowel de kleine doelmatigheid van de gehele beleidsmix als de grote doelmatigheid van de gehele beleidsmix.

De gedane evaluaties over de kleine doelmatigheid vallen in de meeste gevallen gematigd positief uit. Voor de grote doelmatigheid geldt dat weinig van de beschikbare evaluaties daadwerkelijk een oordeel geven over de grote doelmatigheid. Het feit dat de relatie tussen de maatschappelijke impact en de ingezette middelen veel diffuser is dan de relatie tussen middelen en directe resultaten, maakt het bepalen van de grote doelmatigheid volgens de onderzoekers lastiger. Verder wordt in de periodieke rapportage uitgelicht dat de nadruk vanuit LVVN meer ligt op het sturen op directe resultaten dan op maatschappelijke impact.

Het kabinet is positief gestemd dat de conclusie luidt dat de kleine doelmatigheid overwegend positief is en dat veel van de maatregelen relatief lage uitvoeringskosten hebben. Het is daarbij ook positief om te zien dat de grote doelmatigheid gematigd positief is, als het gaat om de borging van voedselveiligheid en voedselkwaliteit en de bevordering van plantgezondheid, diergezondheid en dierenwelzijn en dat deze geen indicaties bevatten van inefficiënt beleid.

In de periodieke rapportage wordt gesteld dat de mate waarin het land- en tuinbouwbeleid doenlijk en rechtvaardig was over de periode 2019–2024 niet goed vast te stellen is, omdat in de evaluaties weinig aandacht wordt besteed aan doenvermogen en rechtvaardigheid. Hierbij past de opmerking dat bij het opstellen van beleid, deze aspecten expliciet aandacht krijgen. Het criterium rechtvaardigheid speelt een rol in de politieke afwegingen en besluitvorming ten aanzien van nieuw beleid of beleidswijzigingen. De gevolgen (en kosten) voor de beleidssubjecten komen aan de orde in de regeldruktoets op nieuw beleid, uitgevoerd door de Autoriteit Toetsing Regeldruk. De uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid komen aan de orde in de uitvoerings- en handhaafbaarheidstoets, uitgevoerd door de desbetreffende uitvoerende en handhavende instanties. Daarmee worden deze drie criteria bij de besluitvorming over de invoering van nieuw beleid betrokken. Het kabinet erkent wel dat expliciete aandacht in latere ex post-evaluaties mogelijk kan helpen om toekomstige afwegingen te verbeteren.

Dialogic adviseert om niet of weinig doeltreffende beleidsinstrumenten als beleidsinstrumenten met een negatief oordeel op de grote doelmatigheid af te schaffen of aan te passen. Het kabinet onderschrijft het principe om beleidsinstrumenten die ondoeltreffend of ondoelmatig zijn af te schaffen. Het kabinet heeft dat in de afgelopen jaren ook voor bepaalde regelingen gedaan. Een voorbeeld daarvan is de Garantieregeling Vermogensversterkend Krediet die als ondoeltreffend beoordeeld is en als gevolg daarvan is afgeschaft.

De onderzoekers doen de specifieke aanbeveling om een aantal van de fiscale regelingen af te schaffen vanwege een negatieve beoordeling op doeltreffendheid en doelmatigheid. De onderzoekers wijzen daarbij op de landbouwvrijstelling die volgens het laatste evaluatierapport doeltreffend noch doelmatig is en ook niet kan worden gerechtvaardigd door het realiseren van (eventueel wenselijke) neveneffecten. Vooralsnog heeft het kabinet geen voornemen om deze regeling af te schaffen. Daarnaast wijzen de onderzoekers op het verlaagd btw-tarief sierteelt dat volgens de laatste evaluatie wel doeltreffend, maar niet doelmatig is. Zoals aangekondigd in het coalitieakkoord is het kabinet voornemens het verlaagde btw-tarief sierteelt af te schaffen per 1-1-2028. Hiervoor zijn inmiddels de eerste stappen gezet, zoals een internetconsultatie en stakeholdersbijeenkomst over deze wijziging.

Conclusies en aanbevelingen over de monitoring en afrekenbaarheid van beleid

Dialogic concludeert dat de centrale doelstelling en de acht subdoelen weinig specifiek, meetbaar, acceptabel, realistisch en tijdgebonden (SMART) geformuleerd zijn. Dit maakt de evaluatie van de doeltreffendheid lastig, omdat concrete maatstaven ontbreken. Dialogic constateert dat geen indicatoren en streefwaarden zijn ontwikkeld voor het monitoren en evalueren van de centrale doelstelling. Voor een deel van de subdoelen zijn deze er wel. Het aantal indicatoren (en kengetallen) varieert sterk per subdoel, vanwege de breedte van sommige subdoelen. Voor sommige subdoelen zijn geen indicatoren vastgesteld. Daarbij merkt

Dialogic op dat de door LVVN gebruikte indicatoren niet altijd de lading van bredere subdoelen dekken. Dialogic meent dat het soms verwarrend is dat in de begroting kengetallen en indicatoren door elkaar worden gepresenteerd, omdat de functie van kengetallen en indicatoren een andere/verschillend is. Dialogic adviseert om indicatoren te ontwikkelen voor de centrale doelstelling. Dialogic adviseert ook om de dekking van indicatoren uit te breiden om de lading van de subdoelen beter te dekken.

Zoals hiervoor is aangegeven, worden de centrale doelstelling en de subdoelstellingen van het land- en tuinbouw herbezien en waar nodig aangepast. Daarbij zal ook de monitoring en afrekenbaarheid van de hoofddoelstelling en subdoelstellingen worden bezien en waar mogelijk worden verbeterd. De aanbeveling om meer en betere indicatoren en bijbehorende streefwaarden te ontwikkelen betrekken we daarbij.

Hierbij merk we op dat voor vele aspecten van het land- en tuinbouw-beleid geldt dat de maakbaarheid ook zijn beperkingen kent. Dit geldt zeker voor het subdoel «versterking van de concurrentiekracht van duurzame agroketens», maar ook voor de subdoelen inzake plantgezondheid, diergezondheid, voedselveiligheid en verduurzaming van landbouwproductie en voedselconsumptie. Factoren als internationale marktomstandigheden, het weer, consumentengedrag, verspreiding van dierziekten en plantziekten zijn factoren waar de invloed van de overheid beperkt is, er grenzen zijn aan de mogelijkheden voor de overheid om proactief te opereren, en de overheid daarom vaak ook reactief zal optreden. Dit is een overweging die ook een rol speelt bij de keuze van indicatoren en de te kiezen streefwaarden: het is zaak dat de indicatoren en de bijbehorende streefwaarden ook betrekking hebben op zaken die voor de overheid haalbaar, uitvoerbaar en handhaafbaar zijn. Prudentie is zeker bij de invulling van streefwaarden ook op zijn plaats om te voorkomen dat door de keuze van indicatoren en streefwaarden onrealistische verwachtingen ontstaan die niet door de overheid waargemaakt kunnen worden.

In de context van deze overwegingen zette we ons in voor een uitbreiding en aanscherping van de indicatoren en streefwaarden voor de overheidsinzet in het land- en tuinbouwbeleid zoals dat door mijn ministerie gevoerd wordt. De suggesties voor indicatoren van Dialogic in bijlage 6 van de periodieke rapportage worden meegenomen in de afwegingen.

Zoals hiervoor benoemd is er, mede in navolging op de aanbevelingen uit deze periodieke rapportage, een proces opgezet om de doelstellingen en indicatoren in de begroting van LVVN beter op elkaar te laten aansluiten. Onderdeel van dit proces is de huidige set doelstellingen tegen het licht houden en waar nodig doelen aanscherpen of laten vervallen. Dit moet uiteindelijk voor alle begrotingsartikelen leiden tot een overkoepelende doelstelling waar de subdoelen logisch op aansluiten. Met deze werkwijze wordt invulling gegeven aan de aanbeveling van het onderzoeksbureau. We steven ernaar om dit proces voor alle begrotingsartikelen afgerond te hebben voor publicatie van de rijksbegroting 2028.

Conclusies en aanbevelingen over het beleidsevaluatiekader

Dialogic concludeert dat binnen LVVN de Strategische Evaluatie Agenda (SEA) wordt gebruikt als een lijst uit te voeren evaluaties en minder als een middel om structureel na te denken over de voorwaarden en doelstellingen voor de uit te voeren evaluaties. In de periodieke rapportage worden een aantal aanbevelingen gedaan om het beleidsevaluatiekader te verbeteren. Deze aanbevelingen behelzen meer aandacht in evaluaties voor de grote doelmatigheid, een duidelijker kader voor de

grote doelmatigheid, een standaard voor de beoordeling van doeltreffendheid en de mogelijkheid van statistische methodes gebruiken in het doen van evaluaties. De laatste aanbeveling is het opstellen van een evaluatiekader dat rekening houdt met een volgende periodieke rapportage.

Dialogic constateert ook dat binnen LVVN verbeteringen worden doorgevoerd met een nieuw normenkader voor de evaluatie van doelmatigheid.

Het kabinet onderschrijft de aanbevelingen van Dialogic om de evaluatiepraktijk van LVVN te verbeteren. Als uitgangspunt daarvoor hanteren we reeds ontwikkelde evaluatiekader voor het kennis- en innovatiebeleid dat onder het Ministerie van LVVN ressorteert. Het gebruik van een dergelijk kader draagt bij aan meer uniformiteit in de evaluatie-uitkomsten, waardoor deze beter in samenhang kunnen worden bezien en gerelateerd aan de overkoepelende beleidsopgaven. Meer aandacht en een duidelijk kader voor de grote doelmatigheid, een standaard voor de beoordeling van doeltreffendheid en statistische methoden kunnen hierin een rol spelen. Tegelijkertijd acht het kabinet het van belang om voldoende ruimte te behouden voor maatwerk, zodat uiteenlopende onderzoeksmethoden passend kunnen worden ingezet en specifieke kennisvragen zorgvuldig en diepgaand kunnen worden onderzocht binnen de daarvoor gestelde budgettaire grenzen.

Daarom zullen we het reeds ontwikkelde evaluatiekader gebruiken en zal waar nodig maatwerk worden toegepast.

Oordeel onafhankelijk deskundige

De onafhankelijk deskundige prof. dr. De Groot constateert in zijn beoordeling (bijlage 2) dat de opdracht voor Dialogic een zeer complexe was. Hij is onder de indruk van de kwaliteit van de periodieke rapportage. De conclusies in het rapport zijn volgens de onafhankelijk deskundige helder en navolgbaar onderbouwd en worden door hem onderschreven en hij onderschrijft de gedane aanbevelingen.

De onafhankelijk deskundige ziet nog ruimte voor verdieping van de analyse op de gehanteerde instrumentenmix. Hij ziet ruimte voor vereenvoudiging en hij beveelt een heroverweging aan van de balans in de instrumentenmix tussen normeren, beprijzen en subsidiëren. De onafhankelijk deskundige meent dat deze periodieke rapportage laat zien hoe complex het evalueren van beleid is. De onafhankelijk deskundige concludeert verder dat het gevoerde beleid weliswaar op veel punten goed scoort, maar er niet in slaagt om de ambitie van een duurzaam houdbare positie van de landbouwsector in ons land te borgen. Daarvoor is de aandacht voor de enorme verduurzamingsopgave waarvoor Nederland staat, zijns inziens onvoldoende en zijn lange termijndoelen onvoldoende helder gedefinieerd. Hij meent dat het ministerie daarmee voor de opgave staat om tot een structurele herziening te komen van het gevoerde beleid waarbij beleid wordt geformuleerd vanuit de ambities van brede welvaart, rekening houdend met een balans tussen inclusiviteit, verduurzaming en verdienvermogen, en bovendien rekening houdend met belangen van toekomstige generaties en van generaties elders in de wereld.

We danken prof. dr. De Groot voor zijn beoordeling van de uitgevoerde periodieke rapportage, en zijn positieve oordeel over de kwaliteit van de uitgevoerde periodieke rapportage. Het kabinet is van mening dat we met de reactie op de conclusies en aanbevelingen van Dialogic ook tegemoet-

komen aan zijn suggesties voor toekomstige mogelijkheden voor verbeteringen van het land- en tuinbouwbeleid. Dit ook in samenhang met de inzet van het kabinet voor wezenlijke vooruitgang in de verduurzaming van een sterke land- en tuinbouwsector. Onder andere met de Ministeriële Taskforce Landbouw, Natuur en Stikstof wil het kabinet tot duidelijke keuzes komen, inclusief doeltreffende en doelmatige maatregelen, voor een sterke en toekomstbestendige agrarische sector.

De Minister van Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur,
J. van Essen

De Staatssecretaris van Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur,
S.P.A. Erkens