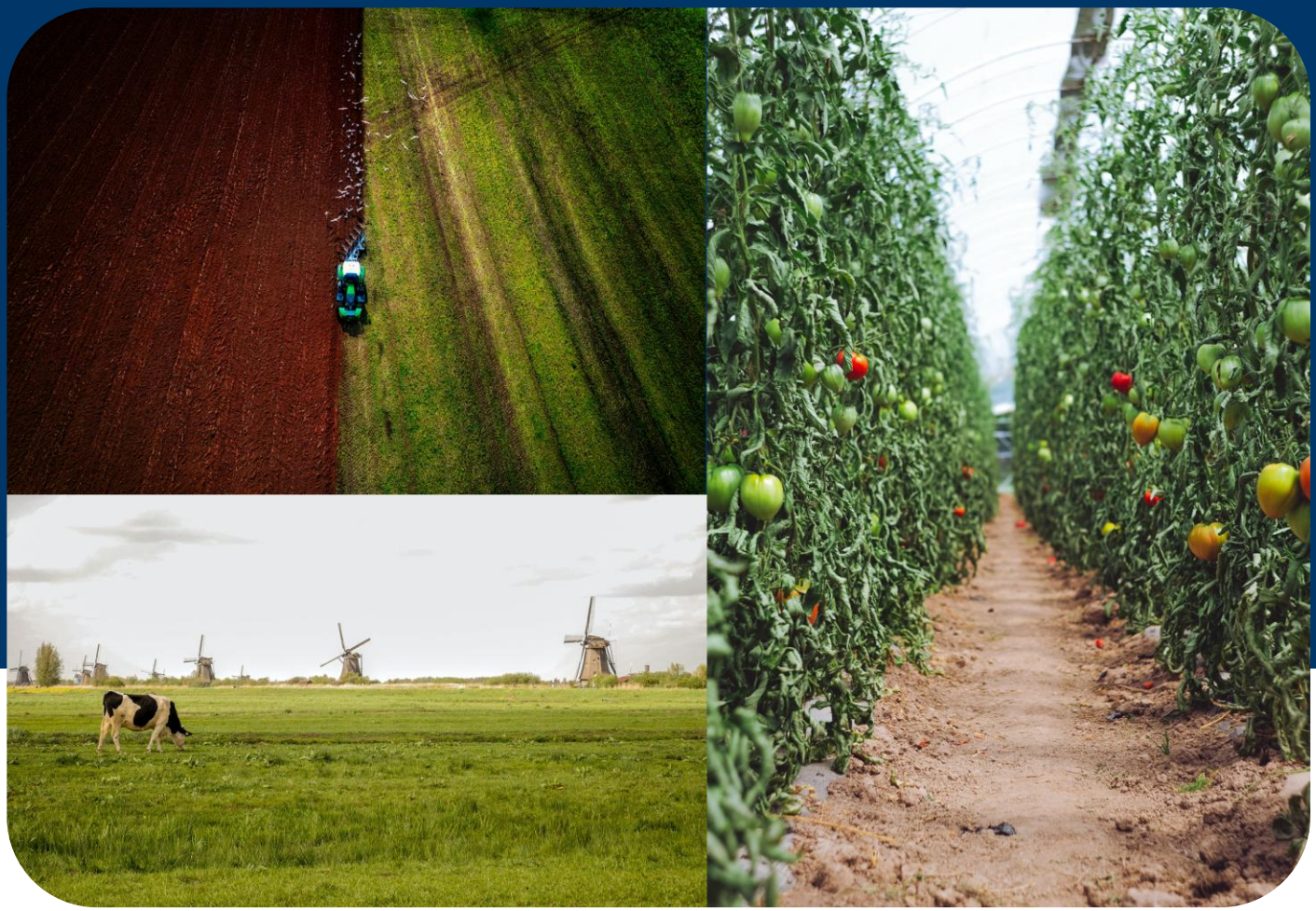
dialogic

Onderzoek voor *onderbouwd* beleid.



Periodieke rapportage land- en tuinbouw-beleid 2019-2024

Auteurs

Frank Bongers
Berend Holwerda
Vincent Mosmuller
Emma Urselmann
Jasper Veldman
Femke van Wijk
Iris van Vugt

Periodieke rapportage
Land- en tuinbouwbeleid 2019-2024

Context

Centrale doelstelling:
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.

Om de hoofddoelstelling te verwezenlijken worden er vanuit artikel 21 en de relevante delen van artikel 24 in totaal **104 verschillende instrumenten** ingezet.

Type instrumenten
De 104 instrumenten zijn als volgt geclassificeerd:

- **46 stimulerend** (o.a. subsidies, garanties, leningen)
- **26 normerend** (o.a. handhavings- en toezichtorganisaties)
- **17 kennisverspreiding** (o.a. monitors)

De overige 15 instrumenten zijn een combinatie van de drie hiervoor genoemde categorieën.

Subdoelen
De centrale doelstelling bevat **8 subdoelen:**

	Aantal instumenten	*Aandeel van geheel*
1. Versterking van de concurrentiekracht van duurzame agroketens	*26*	*25%*
2. Bevordering van voedselzekerheid in de wereld	*3*	*3%*
3. Borging van voedselveiligheid en voedselkwaliteit	*4*	*4%*
4. Vergroting van de maatschappelijke waardering van landbouw/voedsel	*2*	*2%*
5. Verduurzaming productie en consumptie (door middel van kringlooplandbouw)	*40*	*38%*
6. Bevordering van plantgezondheid	*8*	*8%*
7. Bevordering van diergezondheid	*6*	*6%*
8. Bevordering van dierenwelzijn	*15*	*14%*

Budget

	2019	2024
Art. 21	€ 0,2 mld	€ 0,9 mld
*Art. 24**	€ 0,4 mld	€ 0,7 mld
Totaal	**€ 0,6 mld**	**€ 1,6 mld**

NB: Het gaat om de uitgaven exclusief het budgetair belang van fiscale regelingen binnen het land- en tuinbouwbeleid.

** Artikel 24 betreft de totale uitgaven voor uitvoering en toezicht van het LVVN-beleid, niet uitsluitend het land- en tuinbouwbeleid.*



Hoofdvragen

1. In hoeverre was het beleid gericht op een weerbare, veerkrachtige en veilig functionerende land- en tuinbouwsector in de periode 2019 tot en met 2024 doeltreffend en doelmatig, in ogenschouw nemend de verantwoordelijkheids-verdeling binnen het land- en tuinbouwbeleid waar LVVN voor verantwoordelijk is?
2. In hoeverre was het beleid uitvoerbaar, doenlijk (doenvermogen) en rechtvaardig in de periode van 2019 tot en met 2024?
3. Welke lessen kunnen worden getrokken uit deze synthese voor het land- en tuinbouwbeleid en de rolinvulling van de Rijksoverheid voor de komende beleidsperiode?

Conclusies

Doeltreffendheid
De doeltreffendheid van de beleidsmix is overwegend aanwezig en aantoonbaar. De uitgevoerde evaluaties bieden voldoende basis voor een indicatieve en positieve uitspraak over de doeltreffendheid van de gehele beleidsmix.

Doelmatigheid
Wij zijn positief over de kleine doelmatigheid van het land- en tuinbouwbeleid (efficiëntie van de uitvoering van de instrumenten) en gematigd positief over de grote doelmatigheid (de kosten van een instrument in relatie tot de maatschappelijke opbrengsten van dat instrument).

dialogic

Rapport

Periodieke rapportage land- en tuinbouwbeleid 2019-2024

Auteurs

Frank Bongers
Berend Holwerda
Vincent Mosmuller
Emma Urselmann
Jasper Veldman
Femke van Wijk
Iris van Vugt

Opdrachtgever

Ministerie van Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur (LVVN)

Publicatienummer

2025.067-6006

Citeren als

Dialogic (2026). *Periodieke rapportage land- en tuinbouwbeleid.* In opdracht van het Ministerie van Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur (LVVN)

Datum

1 april 2026

Beeld omslag

Collage van Unsplash Licenses: beeld 1, beeld 2, beeld 3.

Inhoud

Managementsamenvatting 6

1 Inleiding 11

1.1 Introductie 11
1.2 Onderzoeksvragen 12
1.3 Relatie met de beleidsdoorlichting agrobeleid (2019) 14
1.4 Methodologie 14
1.5 Leeswijzer 16

2 Land- en tuinbouwbeleid 2019-2024 17

2.1 Afbakening en inrichting van het land- en tuinbouwbeleid 17
2.2 Onderbouwing van het land- en tuinbouwbeleid 23
2.3 Budgettair belang van het land- en tuinbouwbeleid 29

3 Beleidstheorie en beleidsmix 38

3.1 Uitleg van de begrippen beleidstheorie en beleidsmix 38
3.2 Beleidstheorie land- en tuinbouwbeleid (incl. instrumenten) 40
3.3 Analyse en beoordeling van de beleidstheorie en beleidsmix 41
3.4 Rol beleidstheorie en de beleidsmix in vervolg van de rapportage 48

4 Beschikbaarheid en bruikbaarheid van evaluaties 49

4.1 Beschikbaarheid van evaluaties 49
4.2 Kenmerken en bruikbaarheid van evaluaties 53

5 Doeltreffendheid van het beleid 58

5.1 Afbakening van en analysekader voor de evaluatie van de doeltreffendheid 58
5.2 Doeltreffendheid van het land- en tuinbouwbeleid 60
5.3 Neveneffecten van het land- en tuinbouwbeleid 104
5.4 Oordeel over de doeltreffendheid van de beleidsmix 106

6 Doelmatigheid van het beleid 109

6.1 Afbakening van en analysekader voor de evaluatie van de doelmatigheid 109
6.2 Controle op (on)doelmatigheden binnen de beleidsmix 111
6.3 Algemene doelmatigheidsanalyse 113
6.4 Veranderingen ten opzichte van de beleidsmix 2014-2018 121
6.5 Doenvermogen en rechtvaardigheid 125
6.6 Oordeel over de doelmatigheid van de beleidsmix 126

7 Samenhang in het beleid 129

7.1 Samenhang tussen nationale en Europese regelingen 129
7.2 Verantwoordelijkheidsverdeling tussen de Rijkoverheid en de markt 134

8 Reflectie op de evaluatiepraktijk 138

8.1 Reflectie op het gebruik van kengetallen en indicatoren in het land- en tuinbouwbeleid 138
8.2 Reflectie op de evaluatiepraktijk in het land- en tuinbouwbeleid 139

9 Conclusies en aanbevelingen 142

9.1 Conclusies 142
9.2 Aanbevelingen 158

Bijlage 1. Inkomsten en uitgaven (Artikel 21 en 24) 163

Bijlage 2. Instrumenten van het land- en tuinbouwbeleid 168

Bijlage 3. Beleidstheorie van het land- en tuinbouwbeleid zoals opgesteld door het ministerie van LVVN 195

Bijlage 4. Doeltreffendheid subdoel 5 196

Bijlage 5. Begrippenlijst 201

Bijlage 6. Centrale indicatoren (illustratie) 204

Bijlage 7. Gebruikte evaluaties 207

Bijlage 8. Besparings- en intensiveringsvariant 209

Bijlage 9. Samenstelling begeleidingscommissie 225

Managementsamenvatting

Afbakening Periodieke rapportage

Onderdeel	Antwoord
Beschrijving SEA thema	Middels het land- en tuinbouwbeleid wordt gestreefd naar 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. Hiertoe wordt door het ministerie van Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur (LVVN) een breed palet aan beleidsinstrumenten ingezet. Deze instrumenten vallen onder artikel 21 en artikel 24 (de delen die dienend zijn aan artikel 21) van de begroting van het ministerie van LVVN
De periode die geevalueerd wordt	2019-2024
Naam en jaar van publieke van de vorige PR / beleidsdoorlichting	SEO (2019) Beleiddoorlichting agrobeleid. [zoek.officielebekendmakingen.nl]
Hoofdvragen van de PR	1) In hoeverre was het beleid gericht op een weerbare, veerkrachtige en veilig functionerende land- en tuinbouwsector in de periode 2019 tot en met 2024 doeltreffend en doelmatig, in ogenschouw nemend de verantwoordelijkheidsverdeling binnen het land- en tuinbouwbeleid waar LVVN voor verantwoordelijk is? 2) In hoeverre was het beleid uitvoerbaar, doenlijk (doenvermogen) en rechtvaardig in de periode van 2019 tot en met 2024? 3) Welke lessen kunnen worden getrokken uit deze synthese voor het land- en tuinbouwbeleid en de rolinvulling van de Rijksoverheid voor de komende beleidsperiode?
Begrotingsartikelen	Artikel 21 van de begroting van het ministerie van LVVN, inclusief de delen van artikel 24 die dienend zijn aan artikel 21.
Budgettaire tabel (uitgaven land- en tuinbouwbeleid)	<table><tr><th>Artikel</th><th>2019</th><th>2020</th><th>2021</th><th>2022</th><th>2023</th><th>2024</th></tr><tr><td>Art. 21</td><td>€ 0,2 mld</td><td>€ 0,5 mld</td><td>€ 0,6 mld</td><td>€ 0,6 mld</td><td>€0,2 mld</td><td>€ 0,9 mld</td></tr></table>

Onderdeel	Antwoord						
	Art. 24	€ 0,4 mld	€ 0,4 mld	€ 0,5 mld	€ 0,5 mld	€0,6 mld	€ 0,7 mld
	Totaal	**€ 0,6 mld**	**€0,9 mld**	**€1,1 mld**	**€1,1 mld**	**€0,8 mld**	**€ 1,6 mld**

Beleidstheorie

De centrale doelstelling van het land- en tuinbouwbeleid luidt als volgt: "*De Minister van LVVN streeft naar 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.*" Binnen deze centrale doelstelling zijn acht subdoelen geformuleerd:

1. Versterking van de concurrentiekracht van duurzame agroketens.
2. Bevordering van voedselzekerheid in de wereld.
3. Borging van voedselveiligheid en voedselkwaliteit.
4. Vergroting van de maatschappelijke waardering van landbouw/voedsel.
5. Verduurzaming productie en consumptie (door middel van kringlooplandbouw).
6. Bevordering van plantgezondheid.
7. Bevordering van diergezondheid.
8. Bevordering van dierenwelzijn.

Om de hoofddoelstelling en bijbehorende subdoelstellingen te verwezenlijken worden er vanuit artikel 21 en de relevante delen van artikel 24 een groot aantal, verschillende instrumenten ingezet. In totaal hebben wij 104 instrumenten geïdentificeerd waarvan er 46 geclassificeerd zijn als stimulerend (o.a. subsidies, garanties, leningen), 26 als normerend (o.a. handhavings- en toezichtorganisaties) en 17 als kennisverspreiding (o.a. monitors). De overige 15 instrumenten zijn een combinatie van de drie hiervoor genoemde categorieën. De meeste instrumenten zijn primair gericht op het subdoel verduurzaming productie en consumptie, zowel in aantal (38% van het totaal) als financiële omvang (46% van het totaal). Een uitgebreid overzicht van de beleidsinstrumenten is te vinden in Bijlage 2.

Conclusies (voorwaarden voor) doeltreffendheid en doelmatigheid

Conclusie	
Conclusie 1	De doeltreffendheid van de beleidsmix is overwegend aanwezig en aantoonbaar. De uitgevoerde evaluaties bieden voldoende basis voor een indicatieve en positieve uitspraak over de doeltreffendheid van de gehele beleidsmix. De instrumenten in deze mix dragen vooral bij aan een weerbaar, veerkrachtig en veilig functionerend land- en tuinbouw- en voedselsysteem, dat internationaal concurrerend is, met aandacht voor dierenwelzijn. De bijdrage is beperkter

Conclusie	
	op het zorgvuldig omgaan met natuurlijke hulpbronnen en waar mogelijk het zo efficiënt en hoogwaardig mogelijk (her)benutten van opbrengsten en reststromen. Echter is er dus voldoende grond om vast te stellen dat de beleidsmix (die onder verantwoordelijkheid van LVVN valt) een bijdrage levert aan het bereiken van de doelen.
Conclusie 2	De kleine doelmatigheid, oftewel de efficiëntie van de uitvoering van de instrumenten, beoordelen we als overwegend positief mede dankzij de relatief lage uitvoeringskosten van veel maatregelen.
Conclusie 3	Wij zijn met name positief over de grote doelmatigheid van de subdoelen die gericht zijn op de borging van voedselveiligheid en voedselkwaliteit en bevordering van plantgezondheid, diergezondheid en dierenwelzijn. Wij zien dat het beleid op deze thema's doeltreffend is en hebben geen indicaties dat beleid hier inefficiënt is.
Conclusie 4	Voor het subdoel verduurzaming van de productie en consumptie zijn wij op delen positief maar op delen ook minder positief over de grote doelmatigheid. Hier is de uitdaging vooral dat het zo'n gevarieerd subdoel is en dat focus kan helpen.
Conclusie 5	Wij geven een negatief oordeel over de grote doelmatigheid van het subdoel versterking van de concurrentiekracht van duurzame agroketen. Het is weliswaar goed voor slechts 18% van de uitgaven en het instrumentarium wordt beoordeeld als doeltreffend, maar dit wordt wel vertekend door twee fiscale regelingen (landbouwvrijstelilng en verlaagd btw-tarief voor sierteel). Deze zijn tezamen goed voor een budgettair belang van 6,4 miljard euro over de periode 2021-2024, 5,9 miljard euro meer dan de eerdergenoemde 18% van de uitgaven. Bovendien is dat bedrag ook 1,8 miljard meer dan de totale uitgaven aan het land- en tuinbouwbeleid (onder artikel 21 en 24) voor de periode 2021-2024. Beide fiscale regelingen krijgen een negatief oordeel op grote doelmatigheid.

Belangrijkste aanbevelingen

Aanbeveling	
Aanbeveling 1	**Overweeg om beleidsinstrumenten met een negatief oordeel op grote doelmatigheid af te schaffen (of aan te passen).** Uit de Periodieke rapportage komt naar voren dat er diverse instrumenten zijn die een negatief oordeel hebben voor de grote doelmatigheid (verhouding tussen middelen en de effecten van beleid), zoals het

Aanbeveling	
	verlaagd btw-tarief op sierteelt en de landbouwvrijstelling. Het afschaffen van deze instrumenten maakt de beleidsmix direct doelmatiger en de vrijgekomen middelen kunnen ergens anders doelmatiger worden ingezet. Een overweging is om indien mogelijk de beleidsinstrumenten aan te passen om ze doelmatiger te maken.
Aanbeveling 2	**Indien alle subdoelen worden nagestreefd, is het ook raadzaam om deze in de overkoepelende doelstelling te benoemen.** In de overkoepelende doelstelling wordt bijvoorbeeld niets gezegd over het bevorderen van voedselzekerheid in de wereld, terwijl dat wel een apart subdoel is. Bij het subdoel vergroten van de maatschappelijke waardering van landbouw en voedsel speelt hetzelfde vraagstuk. Overigens kan voor beide subdoelen ook worden afgevraagd wat de rol is van (het beleid van) LVVN. Voor het bevorderen van voedselzekerheid in de wereld is de bijdrage van LVVN aan het realiseren van dit subdoel namelijk relatief beperkt, aangezien het mondiale voedselzekerheidsbeleid primair belegd is bij Buitenlandse Handel en Ontwikkelingshulp (BHO). Er worden ook maar drie instrumenten op ingezet. Het is daarom de vraag of met het instrumentarium het subdoel überhaupt wordt (of kan worden) behaald. Hetzelfde geldt voor het subdoel vergroten van de maatschappelijke waardering van landbouw en voedsel. Er is maar een relatief beperkt instrumentarium (2 instrumenten). Beide instrumenten zijn geëvalueerd maar de uitkomsten zijn wisselend waardoor er bij ons onduidelijkheid is over de doeltreffendheid ervan.
Aanbeveling 3	**Heroverweeg een nadere specificering van het subdoel verduurzaming van productie en consumptie.** Het subdoel verduurzaming van productie en consumptie (door kringlooplandbouw) omvat veel instrumenten, die zich richten op een variëteit aan onderwerpen. Van de subsidieregeling sanering varkenshouderij, tot de meststoffenwet en het convenant energietransitie glastuinbouw 2022-2030. In het kader van overzichtelijkheid kan nagedacht worden over een verdere uitsplitsing van dit subdoel. Bijvoorbeeld door een onderverdeling te maken naar instrumentarium gericht op o.a. gewasbescherming, voeding en ammoniak- en broeikasgasemissies. Hierdoor kan mogelijk ook beter worden bepaald of de beleidsmix op een specifiek onderwerp doeltreffend is. Nu is het door een veelheid aan instrumenten lastiger te bepalen. Er kan dan ook per thema gerichter gekeken worden welk type instrumentarium het beste is. Voor bijvoorbeeld het thema waterkwaliteit was één van de kritiekpunten van de Rli dat het beleid te vrijblijvend was

Aanbeveling	
	en dat er meer concrete, juridisch bindende afspraken moeten worden gemaakt.
Aanbeveling 4	**Ontwikkel indicatoren voor de centrale doelstelling.** Er zijn momenteel geen indicatoren en streefwaarden om de centrale doelstelling van het land- en tuinbouwbeleid te monitoren en evalueren. Dit is een belangrijke tekortkoming. **Breid daarbij ook dekking van indicatoren uit.** De huidige indicatoren dekken niet altijd de lading van de bredere subdoelen. Voor subdoelen zoals subdoel 1 (concurrentiekracht duurzame agroketens) zijn er bijvoorbeeld alleen kengetallen, en voor subdoel 8 (dierenwelzijn) zijn zelfs geen kengetallen of indicatoren beschikbaar. LVVN zou meer indicatoren kunnen ontwikkelen om een completer beeld te krijgen van de doeltreffendheid.

Beleidsopties

Aanbeveling	
Beleidsopties 1	**Stel voor de toekomstige evaluaties van beleidsinstrumenten een duidelijk evaluatiekader op dat rekening houdt met een toekomstige Periodieke rapportage**. Voor een toekomstige Periodieke rapportage is het wenselijk als in de evaluaties van de beleidsinstrumenten de daarvoor benodigde informatie wordt opgehaald. Een manier om dat te bereiken is het opstellen van een duidelijk evaluatiekader. In dat kader moet aan worden gegeven uit welke onderdelen de evaluatie sowieso moet bestaan en hoe die onderdelen moeten worden geoperationaliseerd.
Beleidsopties 2	Uit de analyse voor mogelijke besparingen komt naar voren dat fiscale regelingen specifiek gericht op de land- en tuinbouw in totaal een wezenlijk effect hebben op de belastinginkomsten. Er is jaarlijks een bedrag mee gemoeid dat, indien ervoor gekozen zou worden om deze regelingen te schrappen, ruimschoots de door de RPE gevraagde besparingsvariant van 20% zou kunnen realiseren. Gelet op de grote opgaven waarvoor de land- en tuinbouw staat (zie ook hierna) is het een optie om in te maken afwegingen over mogelijke afschaffing van geheel of gedeeltelijk negatief geëvalueerde regelingen ook te betrekken of eventuele financiële middelen die hiermee verkregen worden, ingezet kunnen worden voor maatregelen in de land- en tuinbouw die bijdragen aan het realiseren van die opgaven.

1 Inleiding

1.1 Introductie

Elke vier tot zeven jaar moet voor alle budgettair en maatschappelijk relevante beleidsthema's op een begroting een Periodieke rapportage worden opgesteld. Dit rapport geeft invulling aan de wettelijke plicht om een Periodieke rapportage van het land- en tuinbouwbeleid uit te voeren. Het land- en tuinbouwbeleid vormt één van de vier beleidsthema's zoals gekozen bij de oplevering van de eerste strategische evaluatieagenda (SEA) van het ministerie van Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur (LVVN)[1]. De andere drie beleidsthema's betreffen (1) natuur; (2) visserij; en (3) kennis en innovatie.

De Periodieke rapportage is een vier- tot zeven jaarlijkse rapportage over een (beleids)thema op de SEA waarin de in de rapportageperiode opgedane inzichten in de (voorwaarden voor) doeltreffendheid en doelmatigheid worden samengebracht.[2] In deze Periodieke rapportage staat het land- en tuinbouwbeleid over de periode 2019-2024 centraal.[3] Het gaat dan om artikel 21 van de begroting van het ministerie van LVVN, inclusief de delen van artikel 24 die dienend zijn aan artikel 21.

Eerder is wel vergelijkbaar onderzoek gedaan in de beleidsdoorlichting agrobeleid over de periode 2014 tot en met 2018.[4] Het instrument Periodieke rapportage kan worden gezien als een opvolger van het instrument beleidsdoorlichting (zie ook paragraaf 1.3).

Dit beleid streeft naar 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. De subdoelen van het land- en tuinbouwbeleid betreffen:

1. Versterking van de concurrentiekracht van duurzame agroketens.
2. Bevordering van voedselzekerheid in de wereld.
3. Borging van voedselveiligheid en voedselkwaliteit.
4. Vergroting van de maatschappelijke waardering van landbouw/voedsel.

---

[1] Bij het aantreden van het Kabinet Schoof (2 juli 2024) is de naam van het ministerie veranderd van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV) veranderd naar Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur (LVVN). Wanneer er in dit rapport gesproken wordt over LVVN omvat dit ook de tijd waarin het ministerie LNV heette.

[2] Ministerie van Financiën (2022). *Regeling periodiek evaluatieonderzoek 2022 (RPE).* [wetten.nl]

[3] Zie Bijlage 9 voor een uitleg van veel gehanteerde evaluatiebegrippen (bijvoorbeeld doeltreffendheid, beleidstheorie en streefwaarden) in dit rapport.

[4] SEO (2019), Beleidsdoorlichting agrobeleid.

5. Verduurzaming productie en consumptie (door middel van kringlooplandbouw).
6. Bevordering van plantgezondheid.
7. Bevordering van diergezondheid.
8. Bevordering van dierenwelzijn.[5]

1.2 Onderzoeksvragen

Binnen deze Periodieke rapportage geven we antwoord op drie centrale vragen. Dit doen we door antwoord te geven op de deelvragen die geclusterd zijn in verschillende thema's.

Centrale vragen

1. In hoeverre was het beleid gericht op een weerbare, veerkrachtige en veilig functionerende land- en tuinbouwsector in de periode 2019 tot en met 2024 doeltreffend en doelmatig, in ogenschouw nemend de verantwoordelijkheidsverdeling binnen het land- en tuinbouwbeleid waar LVVN voor verantwoordelijk is?
2. In hoeverre was het beleid uitvoerbaar, doenlijk (doenvermogen) en rechtvaardig in de periode van 2019 tot en met 2024?
3. Welke lessen kunnen worden getrokken uit deze synthese voor het land- en tuinbouwbeleid en de rolinvulling van de Rijksoverheid voor de komende beleidsperiode?

Deelvragen: Verkennend

4. Wat is de aanleiding van het gevoerde land- en tuinbouwbeleid en hoe actueel is deze aanleiding?
5. Wat zijn de doelen van de individuele beleidsinstrumenten en het overkoepelende beleid?
6. Wat is de legitimatie van de overheidsrol bij het gevoerde beleid?
7. Wat zijn de inkomsten en uitgaven in het land- en tuinbouwbeleid en wat is de onderbouwing hiervan?

Deelvragen: Kwaliteit en volledigheid beleidsmix

8. Wat is de aard en de samenhang van de ingezette beleidsinstrumenten in het land- en tuinbouwbeleid?
9. In hoeverre is de beleidsmix in het land- en tuinbouwbeleid integraal opgesteld en in hoeverre versterkten de doelstellingen elkaar?

[5] De centrale doelstelling en de acht subdoelen zijn afgeleid van de Rijksbegroting LVVN (zie bijvoorbeeld 3.1 Artikel 21 Land- en tuinbouw | Ministerie van Financiën - Rijksoverheid).

Deelvragen: Doeltreffendheid en doelmatigheid

10. In welke mate zijn de hoofd- en subdoelen van het land- en tuinbouwbeleid gerealiseerd?
11. Wat zijn de positieve en negatieve neveneffecten van dit beleid?
12. In welke mate is het gevoerde beleid doelmatig?
13. Zijn er beperkingen om te komen tot een onderbouwde uitspraak over de doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleid, en zo ja welke?[6]
14. In hoeverre stimuleerde de beleidsmix een duurzaam verdienvermogen voor de land- en tuinbouwsector?

Deelvragen: Bredere samenhang van het beleid

15. In hoeverre is de afstemming tussen nationale en Europese regelingen verbeterd sinds de laatste beleidsdoorlichting en, zo ja, welke oorzaken heeft dit? Zijn er nieuwe knelpunten, uitdagingen of dilemma's ontstaan en, zo ja, hoe zouden deze geadresseerd kunnen worden?
16. In hoeverre stimuleerde de beleidsmix een optimale verantwoordelijkheidsverdeling tussen de Rijksoverheid en de markt?

Deelvragen: Uitvoering van het land- en tuinbouwbeleid

17. In hoeverre wordt de beleidsmix als eenvoudiger, begrijpelijker en beter toepasbaar ervaren sinds de laatste beleidsdoorlichting?
18. Heeft er verandering opgetreden in de administratieve lasten en, zo ja, hebben begrijpelijkheid, toepasbaarheid of andere factoren daar iets mee te maken gehad?

Deelvragen: Lessen

19. Welke lessen kunnen worden getrokken om de doelmatigheid en doeltreffendheid van het land- en tuinbouwbeleid (eventueel) te verbeteren?
20. Wat is de toegevoegde waarde van de huidige beleidsindicatoren in de LVVN-begroting?
21. Hoe kan in de toekomst land- en tuinbouwbeleid beter worden geëvalueerd op doelmatigheid en doeltreffendheid?

Om de samenhang tussen deze onderzoeksvragen en de structuur van het rapport inzichtelijk te maken, presenteren we in de onderstaande tabel in welke hoofdstukken en paragrafen deze onderzoeksvragen worden beantwoord. In paragraaf 9.1 beantwoorden we alle onderzoeksvragen op een rij.

[6] Hierbij wegen we ook de kwaliteit en bruikbaarheid van het beschikbaar effectevaluatieonderzoek.

Tabel 1: Overzicht van beantwoording van onderzoeksvragen in het rapport

#	Hoofdstukken/paragrafen	#	Hoofdstukken/paragrafen
1	5.2 & 6.6	**11**	5.3
2	6.4 & 6.5	**12**	6.2 & 6.3
3	9.2	**13**	5.4 en 6.6
4	2.1 & 2.2	**14**	5.2.1 & 5.4
5	2.1 & 2.2 en Bijlage 2	**15**	7.1
6	2.2	**16**	7.2
7	2.3 & Bijlage 1	**17**	6.4
8	3.2 & 3.3	**18**	6.4
9	3.3	**19**	9.2
10	5.2	**20**	8.1 en Bijlage 6
		21	9.2

1.3 Relatie met de beleidsdoorlichting agrobeleid (2019)

Deze Periodieke rapportage kan gezien worden als een vervolg op de beleidsdoorlichting van het agrobeleid uit 2019. De Periodieke rapportage heeft de rol van de Beleidsdoorlichting overgenomen binnen het rijksbrede evaluatiestelsel. In deze beleidsdoorlichting stond begrotingsartikel 11 van de LNV-begroting centraal (“een weerbaar, veerkrachtig en veilig agro-, voedsel- en visserijsysteem”) dat in de periode 2014-2018 ondergebracht was onder artikelen 16 en 6 van de EZ-begroting. Een beleidsdoorlichting richt zich doorgaans op een specifiek begrotingsartikel (bijvoorbeeld artikel 11), terwijl een Periodieke rapportage eerder een beleidsthema als uitgangspunt neemt (in dit geval het land- en tuinbouwbeleid). Een Periodieke rapportage kijkt daardoor vaak iets breder dan alleen een specifiek begrotingsartikel, maar de overlap tussen een artikel en een thema kan groot zijn. Dat geldt ook voor deze Periodieke rapportage. Het (beleidsthema) land- en tuinbouwbeleid wordt grotendeels gefinancierd in begrotingsartikel 21 en 24 van de LVVN-begroting. Vanuit artikel 24 van de LVVN-begroting worden de kosten van uitvoering en toezicht betaald. Een deel daarvan betreft de uitvoering en toezicht van land- en tuinbouwbeleid.

1.4 Methodologie

In deze Periodieke rapportage hebben we een gestructureerde aanpak gevolgd om het gehele land- en tuinbouwbeleid over de periode 2019-2024 in beeld te krijgen en te

analyseren. Een Periodieke rapportage is te beschouwen is als een **meta-evaluatie** (een evaluatie van meerdere evaluaties) die voornamelijk gebruik maakt van **secundaire analyse** (analyse van bestaande en gepubliceerde evaluatierapporten).

Allereerst hebben we alle relevante beschikbare **bronnen verzameld** over het land- en tuinbouwbeleid over de evaluatieperiode 2019-2024. Het gaat om twee typen bronnen, namelijk: (1) alle beschikbare evaluatierapporten van LVVN uit deze periode (en dat uitgebreid met evaluatierapporten van andere departementen die een rol hebben in het land- en tuinbouwbeleid); en (2) andere relevante bronnen met informatie over het gevoerde land- en tuinbouwbeleid, bijvoorbeeld Kamerbrieven, beleidsnota's, Rijksbegrotingen en onderzoeks- en adviesrapporten.

Bij het verzamelen van evaluatierapporten is zowel een **top-down- als bottom-up strategie** gevolgd. Bij de top-down-aanpak laten we in onze zoektocht leiden door de beleidstheorie en beleidsmix die LVVN bij aanvang met ons heeft gedeeld. Bij deze mix (gebaseerd op artikel 21 van de LVVN Rijksbegroting) hebben we evaluatierapporten gezocht. In de bottom-up aanpak hebben we samen met LVVN en andere departementen zo veel mogelijk evaluatierapporten verzameld (los van de vraag of een geëvalueerd instrument in de beleidsmix staat). Dit heeft geleid tot 60 evaluatierapporten.

Op basis van de verzamelde bronnen en aanvullende inzichten uit een groepsgesprek met beleidsmedewerkers van LVVN hebben we de **beleidstheorie en beleidsmix verfijnd** voor het land- en tuinbouwbeleid voor de periode 2019-2024. Deze beleidstheorie (die vooral stoelt op het eerdergenoemde artikel 21) dient als analytische basis voor de Periodieke rapportage.

We hebben alle evaluatierapporten (vallend binnen de beleidstheorie en beleidsmix) geanalyseerd en de resultaten van deze analyses voor elk rapport vastgelegd in een **evaluatiefiche**. Elk fiche bevat een **beschrijvend deel** en een **evaluerend deel**. Het beschrijvend deel behandelt de kenmerken van een evaluatie, bijvoorbeeld of het een ex-ante, ex-durante of ex post evaluatie betreft, welke evaluatiemethoden er zijn gebruikt, of doeltreffendheid en doelmatigheid zijn geëvalueerd en het jaar van publicatie. Het evaluerend deel bespreekt de inhoudelijke uitkomsten van de evaluatie, bijvoorbeeld welk oordeel er over doeltreffendheid gegeven wordt (en voor welke subdoelen uit het land- en tuinbouwbeleid dat gedaan wordt). De evaluatiefiches zijn uniform dus er kunnen ook dwarsdoorsneden worden gemaakt (bijvoorbeeld wat het aandeel ex-post evaluaties op het totaal aantal evaluaties is).

Voor het bepalen van de mate waarin de doeltreffendheid en doelmatigheid gemeten is, gebruiken wij de **effectladder**. Deze ladder toont hoe sterk de bewijskracht van elke evaluatie is aan de hand van vijf treden oplopend van mogelijk (in)effectief (trede 1) naar bewezen (in)effectief (trede 5). De bewijskracht neemt toe naarmate er meer mogelijkheden bestaan om (quasi-)experimentele evaluatiemethoden in te zetten (dat

hangt sterk af van de volledigheid en beschikbaarheid van gegevens en de beschikbaarheid van en toegang tot een experimentele en controlegroep).[7] Een lagere score op deze ladder betekent niet dat er "slechter" geëvalueerd is. Soms is gegeven de beschikbaarheid van data of andere middelen een meer uitgebreide evaluatie niet mogelijk of minder zinvol. We geven elke evaluatie ook een cijfer van 1 tot 5 voor de mate waarin doelen bereikt zijn. We kunnen op basis van deze aanpak dus zowel uitspraken doen over de evaluatiepraktijk in het land- en tuinbouwbeleid als over de doeltreffendheid en doelmatigheid van dat beleid (voor zover de beschikbare evaluaties dat toelaten.

Tot slot hebben we in onze aanpak (vooral gebaseerd op secundaire analyse) een aantal **gesprekken** gevoerd met vertegenwoordigers van departementen (LVVN, IenW, VWS, BZ), toezichthouder NVWA en uitvoeringsorganisatie RVO in het land- en tuinbouwbeleid om ons een breder beeld te vormen van het gevoerde beleid (eventuele knelpunten) en het verzamelen van bronnen.

Tot slot noemen we enkele **methodologische uitdagingen** bij het bepalen van de doeltreffendheid en doelmatigheid van het land- en tuinbouwbeleid. Ten eerste zijn niet alle instrumenten in de beleidsmix geëvalueerd. Ten tweede zijn de doeltreffendheid en doelmatigheid van de gehele beleidsmix geen optelsom van de resultaten van evaluaties van individuele instrumenten waaruit een eenduidig netto-effect onder de streep volgt. Ten derde geldt dat wij bij het bepalen van de doeltreffendheid, andere factoren (bijvoorbeeld economische groei of technologische ontwikkelingen) niet altijd goed kunnen isoleren terwijl deze wel van grote invloed kunnen zijn.

1.5 Leeswijzer

Het rapport is opgebouwd uit de volgende hoofdstukken:

- Beschrijving op hoofdlijnen van het land- en tuinbouwbeleid in de periode 2019-2024 (hoofdstuk 2).
- Analyse en beoordeling van de beleidstheorie en -mix (hoofdstuk 3)
- Beschikbaarheid en bruikbaarheid van de evaluaties van het land- en tuinbouwbeleid (hoofdstuk 4).
- Doeltreffendheid van het land- en tuinbouwbeleid (hoofdstuk 5)
- Doelmatigheid van het land- en tuinbouwbeleid (hoofdstuk 6).
- Samenhang in het land- en tuinbouwbeleid (hoofdstuk 7).
- Reflectie op beleidstheorie en evaluatiepraktijk (hoofdstuk 8).
- Conclusies en aanbevelingen (hoofdstuk 9).

[7] Zie [De kwaliteit van beleidsdoorlichtingen · Beleidsonderzoek Online · Beleidsonderzoek Online].

2 Land- en tuinbouwbeleid 2019-2024

Dit is hoofdstuk beschrijft het gevoerde land- en tuinbouwbeleid over de periode 2019 – 2024. Met deze afbakening wordt duidelijk waar deze Periodieke rapportage zich op richt, oftewel het object van deze Periodieke rapportage. Dit hoofdstuk baseert zich op de Rijksbegroting, beleidsplannen en -nota's, jaarverslagen en Kamerbrieven. In paragraaf 2.1 beschrijven we de afbakening en inrichting van het land- en tuinbouwbeleid. Het gaat dan bijvoorbeeld om de doelen, actoren en instrumenten (die verder worden beschreven in hoofdstuk 3). In paragraaf 2.2 beschrijven we de onderbouwing van het beleid. Paragraaf 2.3 bespreekt het budgettair belang van het land- en tuinbouwbeleid.

2.1 Afbakening en inrichting van het land- en tuinbouwbeleid

De eerste en meest belangrijke afbakening van het land- en tuinbouwbeleid betreft het beleid waar LVVN systeemverantwoordelijke voor. Dit beleid is vervat in twee begrotingsartikelen van dit ministerie: artikel 21 en artikel 24. Deze begrotingsartikelen vormen het startpunt van deze Periodieke Rapportage en worden verder uitgelicht in paragraaf 2.1.1. Echter moet ook geconstateerd worden dat andere ministeries ook bijdragen leveren aan de doelen die gesteld zijn binnen het land- en tuinbouwbeleid. Paragraaf 2.1.2 gaat verder in op de rol van andere departementen bij het land- en tuinbouwbeleid.

2.1.1 Object van de Periodieke rapportage

Het uitgangspunt van deze Periodieke rapportage is het thema land- en tuinbouwbeleid (thema 1) dat primair vervat is in artikelen 21 ("Land- en Tuinbouw") en 24 ("Uitvoering en Toezicht") van de begroting van het ministerie van LVVN (XIV) en het Diergezondheidsfonds (F). Omdat de Periodieke rapportage zich ook richt op de jaren 2019 en 2020 gaat het voor deze jaren om artikel 11 van de begroting (vanaf 2021 gelden artikelen 21 en 24).

Onder Artikel 21 wordt de centrale doelstelling van het land- en tuinbouwbeleid als volgt gedefinieerd: "De Minister van LVVN streeft naar 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."[8] Onder Artikel 21 kent de minister een breed pallet aan verantwoordelijkheden die zouden moeten bijdragen aan (de eerder genoemde) acht subdoelstellingen:

[8] [www.rijksfinancien.nl]

1. Versterking van de concurrentiekracht van duurzame agroketens.
2. Bevordering van voedselzekerheid in de wereld.
3. Borging van voedselveiligheid en voedselkwaliteit.
4. Vergroting van de maatschappelijke waardering van landbouw/voedsel.
5. Verduurzaming productie en consumptie (door middel van kringlooplandbouw).
6. Bevordering van plantgezondheid.
7. Bevordering van diergezondheid.
8. Bevordering van dierenwelzijn.[9]

Om de hoofddoelstelling en bijbehorende subdoelstellingen te verwezenlijken, kent artikel 21 een breed pakket aan beleidsinstrumenten. Onder artikel 21 vallen o.a. subsidies, leningen, garanties, opdrachten en bijdragen aan Zelfstandige Bestuursorganen (ZBO) en rechtspersonen met een wettelijke taak (RWT's). Onder artikel 24 vallen middelen gericht op de uitvoering van en toezicht houden op beleid ter uitvoering van de genoemde subdoelen. Dit zit voornamelijk in bijdragen aan Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO) en de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (NVWA). Artikel 24 wordt deels ook gebruikt voor beleid voor andere doelen dan de doelen inzake land- en tuinbouw, zoals bijvoorbeeld natuurdoelen en visserijdoelen (en dat deel valt buiten deze Periodieke rapportage).

Er zijn binnen LVVN naast het Directoraat-Generaal Agro (DG Agro) andere DG's en directies die beleid voeren dat raakt aan de doelen van artikel 21, bijvoorbeeld de directie Natuur (vallend onder DG Natuur en Visserij), de directie Strategie, Kennis en Innovatie (SK&I) (centrale beleidsdirectie) en het Team Klimaatopgave. De directie SK&I is bijvoorbeeld verantwoordelijk voor het kennis- en innovatiesysteem voor de (deel)sectoren landbouw, natuur, voedsel en visserij.

2.1.2 Rol van andere departementen bij het land- en tuinbouwbeleid

Gezien de breedte van de doelstelling van het land- en tuinbouwbeleid, spelen andere departementen en beleidsinstrumenten buiten artikelen 21 en 24 van de LVVN-begroting ook een belangrijke rol bij het behalen van een aantal subdoelen. Het gaat vooral om subdoel 1 (EZ, FIN en SZW), subdoel 2 (BuZa), subdoel 3 (VWS) en subdoel 5 (IenW, KGG). Subdoelen 4, 6, 7 en 8 vallen eerder exclusief toe aan LVVN. Deze paragraaf beschrijft (niet uitputtend) deze bijdrage van andere departementen aan het land- en tuinbouwbeleid.

Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS)

Subdoelstelling 2 van het landbouwbeleid, de borging van voedselveiligheid en voedselkwaliteit is een gedeelde verantwoordelijkheid van LVVN en VWS. Het belangrijkste

[9] De centrale doelstelling en de acht subdoelen zijn afgeleid van de Rijksbegroting LVVN (zie bijvoorbeeld 3.1 Artikel 21 Land- en tuinbouw | Ministerie van Financiën - Rijksoverheid).

wettelijk kader voor voedselveiligheid is de Europese Levensmiddelenverordening. VWS is in beginsel verantwoordelijk voor de voedselveiligheid in de gehele productieketen, met uitzondering van het onderdeel waar dieren worden geslacht en uitgesneden en de bijbehorende koel- en vrieshuizen. LVVN is verantwoordelijk voor voedselveiligheid bij het slachten en het uitsnijden van vlees, de veiligheid van diervoeders, diergeneesmiddelen en dierlijke bijproducten. De ontwikkeling en instandhouding van een adequaat beleids- en wettelijk kader voor voedselveiligheid door LVVN en VWS is onder andere vastgelegd in de Wet Dieren en in de Warenwet. De Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (NVWA) werkt voornamelijk in opdracht van VWS en LVVN en ontvangt ook middelen vanuit beide ministeries. Een deel van de middelen en instrumenten op het gebied van voedselveiligheid loopt dus via de begroting van LVVN en zullen dus ook meegenomen worden in de fiche-analyse.

Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (IenW)

De betrokkenheid van IenW bij het land- en tuinbouwbeleid richt zich hoofdzakelijk op beleidsinstrumenten die gericht zijn op het bevorderen van de water- en luchtkwaliteit. Zo is IenW verantwoordelijk voor de vertaling van de Europese Kaderrichtlijn Water (KRW)[10] naar Nederlandse wet- en regelgeving. Verder relevant is dat IenW samen met LVVN medeondertekenaar is van het 7e Nederlandse Actieprogramma betreffende de Nitraatrichtlijn[11]. Hierin passen onder meer het Deltaplan Agrarisch Waterbeheer en de Toekomstvisie gewasbescherming 2030. De Omgevingswet vormt daarbij het overkoepelende juridische kader. Binnen dit stelsel zijn met name het Besluit kwaliteit leefomgeving (Bkl), dat kwaliteitsdoelen en omgevingswaarden vastlegt, en het Besluit activiteiten leefomgeving (Bal), dat algemene regels bevat voor milieubelastende activiteiten in onder meer de land- en tuinbouw, de belangrijkste uitvoeringsbesluiten. Vanuit IenW zijn de Milieu-investeringsaftrek (MIA) en de Willekeurige afschrijving milieu-investeringen (VAMIL) instrumenten die ook voor de land- en tuinbouw relevant zijn voor het verduurzamen van de sector. De rol van deze regelingen zal terugkomen in de reflectie op doelstelling 5 van begrotingsartikel 21 van LVVN.

Ministerie van Buitenlandse Zaken (Minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingshulp (BHO))

BHO (en ook LVVN) ondersteunen initiatieven die gericht zijn op het bevorderen van voedselzekerheid wereldwijd. Dit sluit nauw aan bij subdoel 2 van het land- en tuinbouwbeleid (de bevordering van voedselzekerheid in de wereld). Zo is de coördinatie van de Nederlandse bijdrage aan het beleid voor mondiale voedselzekerheid primair

[10] 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 (PB L 327 van 22.12.2000, blz. 1–73)

[11] Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, & Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat. (2022). *7e Nederlandse actieprogramma betreffende de Nitraatrichtlijn*. [www.rijksoverheid.nl]

belegd bij de bewindspersoon verantwoordelijk voor BHO[12]. BHO budgetteerde in 2024 €422 miljoen op dit thema.[13] De bijdrage van LVVN op dit domein is kleiner: in het begrotingsjaar 2024 was het budget op het thema voedselzekerheid €12,5 miljoen, waarvan €9,8 miljoen gebudgetteerd was als bijdragen voor internationale organisaties zoals de Voedsel- en Landbouworganisatie van de Verenigde Naties (FAO). Het resterende budget ging naar kleinere voedselzekerheidsprojecten via het LVVN Attaché Netwerk (LAN).

Ministerie van Klimaat en Groene Groei (KGG)

KGG heeft een betrokkenheid bij het land- en tuinbouwbeleid via het gevoerde energie- en klimaatbeleid. KGG is bijvoorbeeld verantwoordelijk voor de kaders van het klimaatbeleid op basis van de Klimaatwet. Regelingen zoals de Stimulering Duurzame Energieproductie en Klimaattransitie (SDE++), de Demonstratie Energie- en Klimaatinnovatie (DEI+), Risico's dekken voor aardwarmte (RNES) en de Energie-investeringsaftrek (EIA) zijn ook relevant voor het verminderen van de uitstoot van broeikasgassen in de land- en tuinbouwsector (met name de glastuinbouw). Middels deze regelingen draagt beleid vanuit KGG ook bij aan het behalen van subdoelstelling 5 van LVVN (de verduurzaming productie en consumptie). Deze regelingen zullen dus ook terugkomen in de bredere reflectie op de doeltreffendheid en doelmatigheid van de beleidsmix.

Ministerie van Economische Zaken (EZ) en Ministerie van Financiën (FIN)

Het beleid van EZ richt zich voornamelijk op het versterken van de concurrentiekracht van het bedrijfsleven waar de land- en tuinbouwsector onderdeel van uitmaakt (subdoelstelling 1). Er zijn naast de reguliere subsidie van EZ een groot aantal fiscale regelingen waar de agrarische sector gebruik maakt en die onder de beleidsverantwoordelijkheid van EZ en FIN vallen. Zo is de doorschuifregeling (DSR) gericht op het vergemakkelijken van de overdracht van familiebedrijven. Een aanzienlijk deel van het gebruik van deze regeling vindt plaats binnen de land- en tuinbouwsector. Daarom wordt deze regeling meegenomen in de bredere doeltreffendheidsanalyse.

Specifiek op het gebied van coronasteunmaatregelen heeft EZ in 2020 ook de Tegemoetkoming Vaste Lasten (TVL) geïntroduceerd als gevolg van omzetverlies van ondernemers op te vangen. Dit is een generieke steunmaatregel die sector-overstijgend is en dus ook relevant is voor de land- en tuinbouwsector.

Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW)

De rol van SZW in het land- en tuinbouwbeleid heeft zich in de evaluatieperiode gericht op de Noodmaatregel Overbrugging Werkgelegenheid (NOW), een belangrijke

[12] De verantwoordelijkheid lag over de evaluatieperiode wisselend bij de Staatsecretaris en Minister.

[13] XVII Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking Rijksbegroting 2024 | Begroting | Rijksoverheid.nl

generieke coronasteunmaatregel waar ook land- en tuinbouwers zich op konden beroepen. Deze bijdrage is daarom ook relevant voor de brede reflectie op subdoelstelling 1 (versterken van concurrentiekracht).

Ministerie van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening (VRO)[14]

VRO heeft geen directe rol in het land- en tuinbouwbeleid, maar is wel kaderstellend via ruimtelijke ordening. VRO geeft richting aan hoe de beschikbare ruimte in Nederland wordt verdeeld tussen functies zoals wonen, natuur, water en landbouw. De Nationale Omgevingsvisie stelt waar en onder welke voorwaarden landbouw mogelijk is.[15] Deze keuzes werken door naar provinciale en gemeentelijke omgevingsvisies en -verordeningen.

2.1.3 Rol van andere bestuurslagen bij het land- en tuinbouwbeleid

Europese Unie

De Europese Unie (EU) speelt een grote en sturende rol in het Nederlandse land- en tuinbouwbeleid, onder andere middels verordeningen en richtlijnen die dienen als juridisch bindende kaders voor alle lidstaten. Deze regelgeving zorgt voor harmonisatie en coherentie in het beleid tussen lidstaten, wat een belangrijk randvoorwaarde is voor het werken van de interne Europese markt. *Verordeningen* hebben directe werking en moeten zonder wijzigingen worden toegepast, terwijl *richtlijnen* nationale overheden ruimte bieden voor enige flexibiliteit in de implementatie binnen de vastgestelde kaders. Verordeningen en richtlijnen spelen een rol in de gehele breedte van het land- en tuinbouwbeleid. Denk bijvoorbeeld aan de Algemene levensmiddelen verordening (ALV)[16], die voedselveiligheid waarborgt, de Kaderrichtlijn Water (KRW)[17], die de waterkwaliteit beschermt en duurzaam watergebruik bevordert, en de Diergezondheidsverordening (AHR)[18], die een kader biedt voor het beheer en de preventie van dierziekten.

De EU stelt ook de kaders voor de (nationale) besteding van het geld dat zij beschikbaar stelt via Gemeenschappelijk landbouwbeleid (GLB). Vanuit het GLB worden aanzienlijke financiële middelen beschikbaar gesteld die lidstaten, waaronder Nederland, kunnen inzetten ter ondersteuning van de land- en tuinbouwsector.

---

[14] Van 2022 tot 2024 werd de minister voor VRO ondergebracht onder het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Sinds 2024 is VRO weer een eigen ministerie.

[15] Rijksoverheid (2020) Nationale Omgevingsvisie – Duurzaam perspectief voor onze leefomgeving [open.overheid.nl]

[16] Zie: Verordening (EG) nr. 178/2002

[17] Zie: Richtlijn 2000/60/EG

[18] Zie: Verordening (EU) 2016/429

Het GLB is gestructureerd rond twee pijlers, elk met een specifiek focusgebied. De eerste pijler, het Europese Landbouwgarantiefonds (ELGF), richt zich primair op het stabiliseren van inkomens van landbouwers en het reguleren van de markt. Dit gebeurt door middel van directe inkomenssteun en maatregelen ter beheersing van prijsschommelingen. Onderdeel van deze pijler is ook de eco-regeling, die landbouwers beloont voor het uitvoeren van duurzaamheids- en milieuvriendelijke praktijken. De tweede pijler, het Europees Landbouwfonds voor Plattelandsontwikkeling (ELFPO), heeft een bredere scope en is meer in het algemeen gericht op de ontwikkeling van het platteland. Dit omvat onder andere steun voor minder milieubelastende landbouwpraktijken, het bevorderen van economische vitaliteit, en het verbeteren van de sociale cohesie in plattelandsgebieden.

Het grootste deel van de GLB-middelen staat niet in de Rijksbegroting. Dit komt deels omdat voor sommige programma's 100% van de financiering vanuit de EU-financiering komt, zoals bij de basispremie, herverdelende inkomenssteun, aanvullende inkomenssteun jonge landbouwers (wordt gedurende de GLB-periode afgebouwd), en de eco-regeling (pijler 1 van het GLB), of omdat cofinanciering en aanvullende nationale financiering is ondergebracht bij provincies en waterschappen zoals het geval is bij een aantal regelingen in het ELFPO.

Voor middelen van pijler 2 (ELFPO) hebben EU-lidstaten meer autonomie in hoe ze worden ingezet, waarbij de eis wel is dat lidstaten ongeveer de helft van het budget co-financieren. In Nederland wordt het grootste deel van die cofinanciering door provincies opgebracht. Met name als het gaat over regelingen voor innovatie en kennis spelen ook Rijksregelingen (en cofinanciering vanuit het Rijk) een belangrijke rol.

In deze periodieke rapportage zijn alleen de Europese regelingen meegenomen waarbij er sprake is door cofinanciering en/of aanvullende financiering vanuit het ministerie van LVVN.[19]

Provincies

Provincies voeren vooral op basis van ruimtelijke ordening en milieuwetgeving eigenstandig ook een land- en tuinbouwbeleid. Provincies vertalen landelijk en Europees beleid naar concrete acties op regionaal niveau. Hierbij ligt de nadruk van provinciale inzet met name op subdoel 1 (versterken van de concurrentiekracht) en subdoel 5

[19] In de periode 2019-2024 is in Nederland het EU-programma voor schoolmelk en -groente en -fruit uitgevoerd. De programmamiddelen hiervoor zijn, evenals de subsidies in het kader van het EU-markt- en prijsbeleid en in geval van directe betalingen, afkomstig uit EU-budget en niet uit nationale middelen. Echter, in aanvulling op die middelen is uit nationaal budget het Steunpunt schoolfruit gefinancierd voor educatieve programma's om leerlingen gezond eten aan te leren. Daarom is de EU-schoolregeling wel in deze Periodieke rapportage opgenomen.

(verduurzaming productie en consumptie). Hieronder volgen enkele van hun belangrijkste verantwoordelijkheden.

Provincies zijn onder andere verantwoordelijk voor het **beheer van natuurgebieden** en het behalen van milieudoelstellingen (hier ontvangen zij specifieke middelen voor). De provinciale rol is hierbij de afgelopen jaren sterk toegenomen, vooral door de gebiedsgerichte aanpak van de stikstofproblematiek en (tot 2024) de uitvoering van het Nationaal Programma Landelijk Gebied (NPLG). Verder verlenen provincies omgevingsvergunningen voor Natura2000-activiteiiten aan agrarische bedrijven op basis van de Omgevingswet (tot 2024 de wet Natuurbescherming) en voeren ze beleid uit om de biodiversiteit te versterken[20].

Verder zijn de provincies (en gemeenten) medeverantwoordelijk voor de **ruimtelijke ordening**.[21] Ze bepalen in hun omgevingsvisies en -verordeningen de regels voor de inrichting van het buitengebied. Ze wijzen gebieden aan voor landbouw, natuur, wonen en recreatie en stellen kaders voor de schaalvergroting van agrarische bedrijven. Hierdoor hebben ze een directe invloed op waar en hoe de land- en tuinbouw zich kan ontwikkelen.

Zoals eerder al aangegeven bij de Europese middelen, voeren de provincies ook een belangrijk deel uit van het **GLB** zoals vastgelegd in het Plattelandsontwikkelingsprogramma (tot en met 2023) en in het Nationaal Strategisch Plan (sinds 1 januari 2023). Ze verstrekken subsidie voor duurzame landbouw, innovatie en de ontwikkeling van het platteland, waarbij ze het grootste deel van de cofinanciering opbrengen.

Bovendien brengen provincies als **gebiedsregisseur** verschillende partijen, zoals gemeenten, waterschappen, boerenorganisaties en natuurbeheerders samen en zorgen ze dat lokale belangen goed op elkaar worden afgestemd.

2.2 Onderbouwing van het land- en tuinbouwbeleid

In deze paragraaf beschrijven we argumenten die de overheid hanteert voor het voeren van een land- en tuinbouwbeleid. Oftewel: baseert LVVN het land- en tuinbouwbeleid op publiek/maatschappelijk belangen, en zo ja, welke belangen zijn dat? Hierbij zullen we ons richten op door LVVN zelf gebruikte onderbouwingen in beleidsdocumenten die gepubliceerd zijn in de evaluatieperiode. Hierbij wordt onder andere verwezen naar **marktfalen**, waarbij de markt niet in staat is om zelfstandig efficiënte en rechtvaardige uitkomsten te realiseren; **systeemfalen**, dat ontstaat wanneer onvoldoende netwerken of institutionele ondersteuning resulteren in ineffectieve innovaties; en **transitiefalen**,

[20] Zie bv: Provincie Gelderland (2024) Uitvoeringsagenda Biodiversiteit Gelderland [media.gelderland.nl]

[21] Rijksoverheid (n.d.) Provincie voert landelijk en eigen beleid uit [www.rijksoverheid.nl].

waarbij obstakels voor duurzame verandering opduiken, bijvoorbeeld door een gebrek aan duidelijke beleidsrichtlijnen of door weerstand vanuit bestaande structuren.

Versterking van de concurrentiekracht van duurzame agroketens

De overheid stelt dat een concurrerende land- en tuinbouwsector essentieel is voor het versterken van zowel voedselzekerheid als het verdienvermogen van Nederland. De overheid onderkent dat een sterke concurrentiepositie cruciaal is om de productie van voedsel en andere landbouwproducten op de lange termijn te handhaven.[22] Om de sector in staat te stellen om internationaal concurrerend te blijven, ziet de overheid overheidsinterventie als gerechtvaardigd. Door middel van het versterken van de onderhandelingspositie van land- en tuinbouwers, financiële ondersteuning, het vergroten van transparantie en het stimuleren van innovatie, wordt beoogd om de sector te moderniseren en efficiënter te maken.[23] De achterliggende gedachte hierbij is dat (markt)partijen in de land- en tuinbouw sommige activiteiten niet willen of kunnen oppakken omdat deze te risicovol zijn, niet rendabel zijn of meeliftgedrag uitlokken (profiteren zonder bijdrage).

Beleidsinterventies op dit thema zijn divers en haken in op verschillende soorten marktfalen. Interventies in de vorm van normering, certificering en handhaving zijn er bijvoorbeeld op gericht om informatie-asymmetrie tussen producenten en afnemers[24] te verkleinen en (internationale) markttoegang voor Nederlandse land- en tuinbouwbedrijven te bevorderen. LVVN neemt als onafhankelijke partij een vertrouwenspositie in door deze activiteiten op zich te pakken en zo de transparantie in de markt te vergroten en eerlijke handelspraktijken te bevorderen. [25] Dit moet uiteindelijk leiden tot een meer concurrerende land- en tuinbouwsector.

Daarnaast wil de overheid de sector financieel weerbaar maken tegen externe schokken zoals extreem weer, en recent ook relevant, pandemieën en energieprijsstijgingen. LVVN stelt dat delen van de land- en tuinbouwsector onvoldoende in staat zijn dergelijke risico's zelfstandig op te vangen, en ziet daarom een rol voor zichzelf om deze kwetsbaarheid te verkleinen.[26] Ook het stimuleren van investeringen is een belangrijk motief: agrarische bedrijven hebben vaak beperkte toegang tot kapitaal vanwege lange

[22] Rijksoverheid (2025). *Beoordeling mededeling: Visie voor landbouw en voedsel* (fiche bij Kamerstuk 36 736). [open.overheid.nl]

[23] Rijksoverheid. (2024). *Jaarverslag 2024 — Artikel XIV Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, onderdeel Beleidsprioriteiten*. Ministerie van Financiën. [www.rijksfinancien.nl]

[24] Informatie-asymmetrie refereert o.a. naar ongelijke toegang tot relevante informatie m.b.t. de productiemethode, kwaliteit of herkomst van een product. Dit kan leiden tot wantrouwen, verkeerde beslissingen en inefficiënte markten.

[25] Kamerstuk 35570-XIV, nr. 2 — *Beleidsagenda Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit* (Rijksoverheid, 2020).

[26] Ministerie van LNV (2024). *Jaarverslag 2024 — Artikel Land- en Tuinbouw*. [www.rijksfinancien.nl]

terugverdientijden. De begroting van LVVN noemt daarom de noodzaak van investeringsondersteuning en innovatiebevordering om deze marktfalen te corrigeren.[27]

Overigens is er ook instrumentarium dat (mede) als doel heeft om de land- en tuinbouwsector te ondersteunen. Zo moet het verlaagd btw-tarief op sierteelt leiden tot meer werkgelegenheid en een hogere omzet in de tuinbouw (naast het betaalbaarder maken van bloemen een planten voor lagere inkomensgroepen). Hier lijkt, buiten het steunen van de sector, niet direct een falen aan ten grondslag te liggen.

Bevordering van voedselzekerheid in de wereld

De overheid ziet ook een verantwoordelijkheid bij het bevorderen van de mondiale voedselzekerheid. Het onderwerp staat hoog op de internationale agenda en er zijn verschillende verdragen en (vrijwillige) agenda's waar Nederland zich aan gecommitteerd heeft, zoals de Sustainable Development Goals van de Verenigde Naties, die gericht zijn op het uitbannen van honger en het bevorderen van duurzame landbouw wereldwijd. Hierin is Sustainable Development Goal (SDG's) 2 (geen honger) en de bijbehorende targets[28] de belangrijke doelstellingen die worden nagestreefd. Beleidsinzet, bijvoorbeeld middels steun aan internationale organisaties (zoals de FAO en UNEP), niet-gouvernementele uitvoerders (zoals NGO's) en nationale- en internationale kennisinstellingen, vormen een manier waarop LVVN poogt bij te dragen aan deze doelstelling. Verder brengt LVVN ook kennisinbreng via afvaardiging in de United Nations Food Systems Summit (UNFSS) en de Committee on World Food Security (CFS).

Beleidsinzet op dit thema wordt ook gezien als belangrijk doordat internationale samenwerking bijdraagt aan een stabiele en weerbare wereld waarin voedselzekerheid, diergezondheid en duurzame handel worden bevorderd. Verder draagt een goed functionerend mondiaal voedselsysteem bij aan het creëren van economische kansen voor Nederland vanuit haar land- en tuinbouwexpertise.[29]

Borging van voedselveiligheid en voedselkwaliteit

De basis voor de borging van voedselveiligheid is vastgelegd in voornamelijk Europese wet- en regelgeving. Voor **voedselkwaliteit** leggen Europese en mondiale handelsnormen verschillende eigenschappen en verwachtingen vast voor voedselproducten. Denk hierbij onder andere aan de Europese gemeenschappelijke marktordening (Verordening (EU) nr. 1308/2013) en aan regels rondom etikettering (Verordening (EU) 1169/2011). Dergelijk beleid voorkomt een belangrijk marktfalen: informatie-asymmetrie. Consumenten kunnen voedselkwaliteit vaak niet (volledig) beoordelen voor een aankoop.

---

[27] Ministerie van LNV (2021). *Memorie van Toelichting op de Begroting 2021, Hoofdstuk XIV*. [www.rijksfinancien.nl]

[28] Zie: [www.sdgnederland.nl]

[29] LNV (2024) Kamerbrief Volhoudbare voedselsystemen over de grens: de internationale inzet van LNV [open.overheid.nl]

Duidelijke vergelijkbare standaarden zorgen voor een hogere transparantie voor de consument. Voor bedrijven en internationale handel vertaalt dit zich in het belang van duidelijke en uniforme normen, die de verhandelbaarheid van producten vergemakkelijken en zo de concurrentiekracht van de sector versterken. LVVN stelt daarom dat beleidsinzet nodig is om dit marktfalen te corrigeren en zo het vertrouwen van consumenten en handelspartners te waarborgen.[30]

Ook voor **voedselveiligheid** geeft het naleven van Europese wet- en regelgeving een belangrijke beleidslegitimering. Zo stelt de Algemene levensmiddelen verordening (Verordening (EG) nr. 178/2002) normen voor voedselveiligheid en de traceerbaarheid van levensmiddelen binnen de EU. Het is de taak van de Nederlandse overheid om erop toe te zien dat deze regels effectief worden nageleefd. De Nederlandse beleidsinzet vindt een deel van zijn legitimiteit dus in deze internationale beleidskaders. Buiten het naleven van de Europese wet- en regelgeving ligt een logische, vaak impliciete, legitimering van de Nederlandse beleidsinzet op voedselveiligheid in het beschermen en verbeteren van de volksgezondheid.[31] Enerzijds vraagt dit om onafhankelijke en effectieve handhaving. Anderzijds vraagt lange termijn-borging ook om proactief onderzoek naar nieuwe risico's en betere handhavingsmethoden.

Vergroting van de maatschappelijke waardering van landbouw/voedsel

Er is door ons geen onderbouwing gevonden voor overheidsinterventie op de vergroting van de maatschappelijke waardering van landbouw/voedsel. Nederlandse consumenten zijn over het algemeen positief over de Nederlandse land- en tuinbouwsector.[32] Onze interpretatie is dat dit subdoel eerder een neveneffect is van het behalen van andere subdoelen. Een goed functionerende, duurzame, veilige en diervriendelijke landbouwsector leidt waarschijnlijk tot grotere waardering vanuit de maatschappij. Legitimatie voor direct beleid op dit subdoel lijkt ons dus missend.

Verduurzaming productie en consumptie

LVVN stuurt op een duurzame land- en tuinbouwsector. Zoals in de begroting van 2019 al gesteld wordt, stuurt LVVN op een sector die negatieve externaliteiten, een type marktfalen, minimaliseert. Dit gaat o.a. om het internaliseren van de maatschappelijke kosten van de negatieve invloed op lucht-, water- en bodemkwaliteit, de gezondheid en leefomgeving van mens en dier, het klimaat en de biodiversiteit.[33] De maatschappelijke kosten van de sector worden normaliter niet meegenomen in de private kosten en baten die de uitkomst van de vrije markt bepalen. LVVN ziet daarom een rol voor

[30] NVWA (2018) De eerste Staat van voedselveiligheid [www.nvwa.nl]

[31] Zie bijv.: [www.rijksoverheid.nl]

[32] WUR (2024) Agrifoodmonitor 2024: ontdek hoe consumenten waarderen en denken over belonen, klimaat & voedselzekerheid [www.wur.nl]

[33] Rijksoverheid. (2019). *Rijksbegroting 2019 — Artikel XIV Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, onderdeel Beleidsprioriteiten*. Ministerie van Financiën. [www.rijksfinancien.nl]

zichzelf om dit te corrigeren en uiteindelijk maatschappelijke welvaart te maximaliseren via beleid dat duurzame en verantwoorde productie en consumptie bevordert.[34]

Overheidsinterventie wordt tevens gelegitimeerd door de noodzaak te voldoen aan Europese en internationale afspraken en verplichtingen. Deze Europese- en internationale afspraken zijn typisch afgeleiden van dezelfde welvaartsmaximalisering als voor het nationale beleid. Zo gelden voor waterkwaliteit de Nitraatrichtlijn[35] en de Kaderrichtlijn Water[36] en op het gebied van natuur en biodiversiteit zijn er de Vogel-[37] en Habitatrichtlijnen[38]. Ten slotte is ook interventie vereist om te voldoen aan klimaatdoelstellingen, zoals vastgelegd in het Parijsakkoord en de Europese en nationale Klimaatwet. De overheid constateert dat de markt niet in staat is om deze transities adequaat te realiseren en acht het noodzakelijk om in te grijpen om transitiefalen te voorkomen.[39]

Bevordering van plantgezondheid

De overheid richt zich op de preventie van plantziekten en plagen en zorgt voor snel optreden wanneer deze toch optreden. Dit is enerzijds belangrijk voor het behouden van de voedselzekerheid. Anderzijds is een weerbaar land- en tuinbouwsysteem ook relevant voor het verdienvermogen van de sector en van Nederland. Daarnaast is plantgezondheid belangrijk voor het behoud van natuurkwaliteit en biodiversiteit.[40] De uitdagingen rondom plantgezondheid relateren ook sterk aan het gebruik aan gewasbeschermingsmiddelen. De middelen zijn belangrijk voor het voorkomen van ziekten en plagen, maar brengen ook gezondheids- en duurzaamheidsrisico's met zich mee. Het voorkomen van deze negatieve externaliteiten vraagt onder andere om de ontwikkeling van alternatieven voor chemische gewasbeschermingsmiddelen en het minimaliseren van het gebruik van traditionele gewasbeschermingsmiddelen.

Om deze vormen van marktfalen te corrigeren acht de overheid beleidsinzet noodzakelijk: door te investeren in onderzoek, innovatie en regelgeving rond geïntegreerde

---

[34] Rijksoverheid. (2019). *Jaarverslag 2019 — Artikel XIV Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, onderdeel Beleidsprioriteiten*. Ministerie van Financiën. [www.rijksfinancien.nl]

[35] Richtlijn 91/676/EEG van de Raad van 12 december 1991 inzake de bescherming van water tegen verontreiniging door nitraten uit agrarische bronnen [eur-lex.europa.eu]

[36] Richtlijn 2006/118/EG van het Europees Parlement en de Raad van 12 december 2006 betreffende de bescherming van het grondwater tegen verontreiniging en achteruitgang van de toestand (PB L 372 van 27.12.2006, blz. 19–31) [eur-lex.europa.eu]

[37] Richtlijn 2009/147/EG van het Europees Parlement en de Raad van 30 november 2009 inzake het behoud van de vogelstand [eur-lex.europa.eu]

[38] Richtlijn 92/43/EEG van de Raad van 21 mei 1992 inzake de instandhouding van de natuurlijke habitats en de wilde flora en fauna [eur-lex.europa.eu]

[39] LNV (2023) Begroting LNV: doorwerken aan verduurzaming van de landbouw en het versterken van de natuur [www.rijksoverheid.nl]

[40] Zie: [www.nvwa.nl]

gewasbescherming kan de afhankelijkheid van chemische middelen worden verminderd, worden maatschappelijke kosten beperkt en blijft de sector economisch en ecologisch weerbaar.[41]

Bevordering van diergezondheid

Op een gelijke manier als plantgezondheid, wordt diergezondheid van dieren in de veehouderij gekoppeld aan voedselzekerheid en -veiligheid, en het verdienvermogen van de sector. Verder kunnen dierziektes ook gevolgen hebben op de volksgezondheid, zoals bijvoorbeeld bij de uitbraak van de vogelgriep[42], waarbij het risico bestaat dat het virus overspringt naar mensen. Deze en andere ziektes, zoals de Afrikaanse varkenspest, vragen om maatregelen om de introductie van ziektes te voorkomen en de crisisparaatheid op pijl te houden. De overheid ziet voor zichzelf een belangrijke rol in de preventie, monitoring en bestrijding van dierziektes. Deze rol wordt de Nederlandse overheid ook opgelegd vanuit de EU via de Diergezondheidsverordening (Verordening (EU) nr. 2016/429). De markt lijkt onvoldoende in staat om zelfstandig effectief om te gaan met de gezondheidsrisico's die gepaard gaan met dierziektes, wat kan leiden tot aanzienlijke negatieve externe effecten op zowel de volksgezondheid als de economie.

Bevordering van dierenwelzijn

Het bevorderen van dierenwelzijn is een onderdeel van het landelijke land- en tuinbouwbeleid en wordt ondersteund door morele en maatschappelijke argumenten. De Wet Dieren[43] onderstreept de erkenning van de intrinsieke waarde van dieren als wezens met gevoel, en legt vast dat de regels en besluiten daar rekening mee moeten houden.[44] Dit betekent dat inbreuk op de integriteit en het welzijn van dieren tot het uiterste voorkomen moeten worden.

Naast het morele argument speelt dierenwelzijn ook een belangrijke rol in economische en sociale contexten. De maatschappij hecht steeds meer waarde aan dierenwelzijn, wat de marktvraag kan beïnvloeden en de sector aanspoort om verbeteringen door te voeren.

LVVN stelt dat de beweging naar dierwaardige veehouderij een transitie is die vergaande consequenties heeft voor de sector, waarbij, zonder beleidsinterventie, een

---

[41] Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit. (2024, 8 mei). *Kamerbrief over stand van zaken moties en toezeggingen op het gebied van gewasbescherming* [open.overheid.nl]

[42] Kamerstuk 28 807, nr. 286

[43] Artikel 1.3 Wet Dieren [wetten.overheid.nl]

[44] De uitgangspunten van de Wet dieren zijn gedurende de evaluatieperiode onderwerp van politiek en juridisch debat geweest. Het amendement-Vestering (2021) beoogde een aanscherping van de normstelling rond dierenwelzijn, maar is nooit in werking. De Wet dieren is uiteindelijk in juli 2024 gewijzigd, onder meer via het amendement De Groot/Van Campen, waarbij de uitgangspunten zijn verduidelijkt in relatie tot uitvoerbaarheid en haalbaarheid.

groot deel van de rekening hiervan terecht komt bij ondernemers.[45] Dit zou beperkingen rondom de financierbaarheid en haalbaarheid van dierenwelzijnsmaatregelen met zich mee kunnen brengen. Op het gebied van dierenwelzijn constateert LVVN dus al langere tijd een transitiefalen waarmee ze beleid legitimeren. Hieronder vallen de ontwikkeling en handhaving van normen en richtlijnen, de uitrol van educatieve maatregelen en het stimuleren van innovaties.

2.3 Budgettair belang van het land- en tuinbouwbeleid

In deze paragraaf geven we een overzicht van de uitgaven en ontvangsten van het land- en tuinbouwbeleid (artikel 21 in de periode 2021 tot 2024, artikel 11 in de periode 2019 en 2020) en de uitvoering van en toezicht op het LVVN-beleid (artikel 24 in de periode 2021 tot 2024, artikel 11 in de periode 2019 en 2020). In deze paragraaf wordt eerst de overzichtstabel gepresenteerd per artikel, waarna de meest opvallende (budgettaire) worden ontwikkelingen benoemd.

Deze (budgettaire) ontwikkelingen staan in de LVVN-jaarverslagen die ingaan op het verschil tussen wat er begroot en gerealiseerd is. De verschillen tussen jaren zijn af te leiden uit deze jaarverslagen en worden verklaard uit bijvoorbeeld Covid, stikstof en veranderende beleidsprioriteiten. Onderstaande tabellen tonen de gerealiseerde budgetten van 2019 tot en met 2024. Voor de jaren 2019 en 2020 geldt dat een andere artikelstructuur werd gehanteerd dan in de periode 2021–2024. In deze jaren waren de beleidsuitgaven voor land- en tuinbouw grotendeels opgenomen onder artikel 11. Om de cijfers voor deze jaren vergelijkbaar te maken met die vanaf 2021, is artikel 11 als uitgangspunt genomen. Vervolgens zijn hierbij niet de gegevens opgenomen die niet tot het land- en tuinbouwbeleid behoren, te weten duurzame visserij en kennisontwikkeling en (agrarische) innovatie. De gehele tabel, waarbij ook de onderdelen binnen de budgettaire gevolgen worden beschreven, staat in *Bijlage 1.*

[45] Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit. (2024). *Kamerbrief Aanbieding rapportage 'Werken aan dierenwelzijn in de veehouderij; een sociaal economische impactanalyse'* [open.overheid.nl]

2.3.1 Artikel 21 (Land- en tuinbouwbeleid)

*Tabel 2: Gerealiseerde budgettaire gevolgen van artikel 21 van het LVVN-beleid (bedragen x € 1.000). Bron: Jaarverslag van het Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit 2024 [link]. *Artikel 21 is ingegaan in 2021, daarvoor kende de LVVN-begroting een andere artikelstructuur. Daarom zijn voor de jaren 2019 en 2020 gegevens gebruikt uit artikel 11. Hier zijn de posten voor 'duurzame visserij' en 'kennisontwikkeling en (agrarische) innovatie' uitgehaald [link]. Voor de jaren 2019 en 2020 zijn de uitgaven en ontvangsten voor agentschappen niet meegenomen, deze posten worden meegenomen in de budgettaire gevolgen van artikel 24.*

Post	2019*	2020*	2021	2022	2023	2024
Verplichtingen	**N/A**	**N/A**	**489.627**	**611.112**	**461.642**	**2.831.791**
Uitgaven	**219.940**	**509.385**	**561.423**	**586.815**	**242.544**	**942.957**
Subsidies (regelingen)	18.470	216.373	490.697	311.302	155.884	806.717
Leningen	N/A	N/A	9.000	12.000	10.000	27.296
Garanties	52.481	58.800	6.859	46.509	861	210
Opdrachten	27.230	33.294	17.107	12.945	20.087	22.569
Bijdrage aan ZBO's/RWT's	94.737	100.647	15.383	13.223	13.590	21.261
Bijdrage aan (inter-)nationale organisaties	10.958	9.358	10.850	9.688	11.986	11.166
Storting/onttrekking begrotingsreserve	9.184	8.592	3.364	2.507	10.987	41.207
Bijdrage aan (andere) begrotingshoofdstukken	4.287	82.321	8.163	57.171	12.569	12.531

Post	2019*	2020*	2021	2022	2023	2024
Ontvangsten	41.366	69.201	81.413	103.826	80.449	136.838

Subsidies (en regelingen)

LVVN creëert subsidieregelingen waarop bedrijven en organisaties uit de land- en tuinbouwsector een beroep kunnen doen wanneer zij activiteiten ontplooien die bijdragen aan LVVN-doelen. Uit de jaarverslagen wordt duidelijk dat het budget voor deze kostenpost sterk wisselt met de jaren. Verklaringen hiervoor zijn COVID-steun (voortzetting van de Ongedekte Vaste Kosten (OVK)), stikstofmaatregelen (bijvoorbeeld Lbv), geurregelingen (bijvoorbeeld Srv[46]) en projecten voor de versnelling van de energietransitie. Het aantal van en het beroep op deze subsidieregelingen kan wisselen per jaar (en dus ook de uitgaven die daarmee gemoeid zijn).

Leningen

Onder dit kopje vallen verstrekte leningen ten behoeve van de (pilot) Investeringsfonds Duurzame Landbouw (IDL). Deze pilot startte in 2021 met €9 miljoen en kreeg in 2022 en 2023 extra budget vanwege grote belangstelling. In 2024 is het IDL opengesteld als structureel fonds tot en met 2034.

Garanties

Garanties hebben betrekking op regelingen waarbij de overheid borg staat voor leningen, zoals de borgstellingsfaciliteit[47]. De grootste budgetverandering vond plaats in 2022, toen de bijdrage aan de borgstellingsreserve met bijna €40 miljoen steeg. Dit kwam door een eenmalige overheveling van middelen vanuit andere risicovoorzieningen en een toevoeging voor de Borgstelling Glastuinbouw.

Opdrachten

Opdrachten zijn betalingen voor specifieke werken of diensten in opdracht van de overheid. Tussen 2021 en 2024 vonden enkele budgetveranderingen plaats doordat projecten later van start gingen of werden overgeheveld naar uitvoeringsorganisatie RVO en toezichthouder NVWA.

Bijdrage aan ZBO's/RWT's

Dit betreft bijdragen aan zelfstandige bestuursorganen en rechtspersonen met een wettelijke taak, zoals keuringsdiensten. Specifiek voor het jaar 2024 is in het jaarverslag aangegeven dat er substantieel meer is uitgegeven dan oorspronkelijk geraamd

[46] Sanering varkenshouderijen. Zie: Sanering varkenshouderijen | RVO.nl

[47] De begrotingsreserve borgstellingsfaciliteit is bedoeld om eventuele verliezen te dekken als leningen verstrekt aan landbouwondernemers niet terugbetaald worden, zodat investeringen in de landbouw worden bevorderd.

(€10,4 miljoen). Oorzaken hiervoor waren extra Brexit-gerelateerde controles en een hogere bijdrage aan Skal[48].

Bijdrage aan (inter-)nationale organisaties

Dit zijn contributies aan internationale organisaties, zoals de FAO. In de jaarverslagen worden geen bijzonderheden genoemd over dit budget.

Storting/onttrekking begrotingsreserve

Hieronder vallen mutaties in reserves, zoals de apurementreserve[49] en de borgstellingsreserve[50]. In 2024 vonden opvallend grote budgettaire veranderingen plaats: een extra storting van €33 miljoen in de apurementreserve (mede door bijdragen van provincies) en een extra onttrekking van €63 miljoen uit de VVK-module (Vermogen Versterkend Krediet) van de borgstellingsfaciliteit (op verzoek van de Tweede Kamer om meer uitgaven mogelijk te maken).

Bijdrage aan (andere) begrotingshoofdstukken

Dit betreft de bijdrage aan het Diergezondheidsfonds. In 2022 was er een extra storting van €46 miljoen vanwege hoge kosten voor ruimingen als gevolg van de vogelgriep. Verder worden er in de jaarverslagen geen bijzonderheden genoemd over dit budget.

Ontvangsten

Onder ontvangsten vallen terugbetalingen, heffingen en bijdragen van derden. De realisaties varieerden sterk, mede door onvoorspelbare terugbetalingen van subsidievoorschotten (vooral COVID-steun), CO_2-heffingen in de glastuinbouw, hogere ontvangsten uit dierregistratie en onttrekkingen uit reserves. In 2024 kwamen extra ontvangsten deels van de VVK-module borgstellingsfaciliteit (€63 miljoen), zoals hiervoor beschreven.

Budgettair belang 2019 en 2020

In de periode 2021-2024 wordt het (beleidsthema) land- en tuinbouwbeleid grotendeels gefinancierd in begrotingsartikel 21 en 24 van de LVVN-begroting. In 2019 en 2020 betrof dit beleid begrotingsartikel 11 van de begroting (concurrerende, duurzame, veilige agro-, visserij- en voedselketens). Deze cijfers omvatten dus niet volledig het land- en tuinbouwbeleid zoals vanaf 2021 in de LVVN-begroting gedefinieerd in artikel

[48] Skal is een stichting zonder winstoogmerk en wordt voor ongeveer 30% gefinancierd door het ministerie van LVVN. Evaluatie van de tarievenstructuur van Skal (2024) [link]

[49] Dit is een specifieke begrotingsreserve opgericht om toekomstige financiële correcties of boetes van de Europese Commissie te kunnen betalen als gevolg van niet-naleving van EU-beleid, en dient als een financiële buffer voor onverwachte, verplichte afrekeningen.

[50] Dit is een begrotingsreserve opgericht om in te springen wanneer een schuldenaar die gebruikt maakt van een LVVN-borgstellingsregeling niet in staat is om zijn schuld af te lossen.

21 (en deels artikel 24). Wel is er een aantal ontwikkelingen af te leiden uit de begrotingen en jaarverslagen voor die jaren die relevant zijn voor het land- en tuinbouwbeleid. Zo startte in 2019 het Jonge Boeren Fonds[51] dat voortkwam uit het regeerakkoord, waardoor er €50 miljoen werd toegevoegd aan de verplichtingen. Ook in 2020 zijn de verplichtingen verhoogd, met name door de COVID-19. Er was o.a. sprak o.a. als gevolg van de coronasteunpakketten voor de sierteeltsector, delen van de voedingstuinbouw en de fritesaardappelsector (€526 miljoen).

[51] Dit is een bedrijfsovernamefonds voor startende jonge boeren en tuinders.

2.3.2 Artikel 24 (Uitvoering en toezicht)

Tabel 3: Gerealiseerde budgettaire gevolgen van artikel 24 van het LVVN-beleid (bedragen x € 1.000). Bron: Jaarverslag van het Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit 2024 [link].[52] **Artikel 21 is ingegaan in 2021, daarvoor kende de LVVN-begroting een andere artikelstructuur. Daarom zijn voor de jaren 2019 en 2020 gegevens gebruikt uit artikel 11, namelijk de post 'Bijdragen aan agentschappen' voor NVWA en RVO [link]. De post 'Rijksrederij' en 'Rijksdienst voor Volksgezondheid en Milieu' zijn niet opgenomen uit artikel 11.*

Post	2019*	2020*	2021	2022	2023	2024
Verplichtingen	N/A	N/A	482.027	517.794	604.994	698.837
Uitgaven	372.512	404.524	482.027	517.794	604.994	698.837
Bijdrage aan agentschappen	372.512	404.524	482.027	517.794	604.994	698.837
NVWA	200.997	206.130	248.287	262.110	293.421	354.312
RVO	171.520	198.394	233.740	255.684	311.573	344.525
Ontvangsten	7.652	18.736	7.005	12.348	14.758	5.283

[52] Artikel 24 en artikel 11 omvatten niet alleen uitgaven voor land- en tuinbouwbeleid maar ook voor visserijbeleid en natuurbeleid.

Bijdrage aan agentschappen

Onder de bijdrage aan agentschappen vallen de bijdragen aan de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO) en de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (NVWA). Vanaf 2021 zijn de bijdragen aan RVO vooral toe te schrijven aan de uitvoering van het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid (GLB), de Aanpak Piekbelasting, mestprogramma's en diverse meerwerkopdrachten. De bijdrage aan de NVWA neemt toe door een combinatie van aanvullende jaarplanwerkzaamheden, een juridische uitspraak van het College van Beroep voor het bedrijfsleven[53] en grootschalige projecten zoals het realtime Vervoersbewijs Dierlijke Mest (rVDM).

2.3.3 Fiscale regelingen

Naast de reguliere uitgaven zijn er nog fiscale regelingen die mede onder de verantwoordelijkheid vallen van LVVN. Bij fiscale regelingen zijn er niet direct uitgaven gemoeid; het gaat daar om door het Rijk misgelopen inkomsten. In onderstaande tabel is het budgettair belang van de relevante fiscale regelingen[54] weergegeven.

Tabel 4 Budgettair belang fiscale regelingen artikel 21 in miljoenen euro's (o.b.v. Begrotingen van de Rijksoverheid)

Regeling	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Landbouwvrijstelling in de winstsfeer	789	664	808	1.358	1.902	1.171
EB Verlaagd tarief glastuinbouw	114	138	154	161	115	135
Btw Verlaagd tarief Sierteelt	-	-	276	285	299	295
ASB Vrijstelling Brede Weersverzekering	-	5	6	7	7	7
OVB Vrijstelling cultuurgrond	128	133	184	191	258	268
Totaal	1.031	940	1.428	2.002	2.581	1.876

Het budgettair belang van de fiscale regelingen is de afgelopen jaren toegenomen maar neemt vervolgens in 2024 fors af. Een belangrijke verklaring voor de toename tussen 2019 en 2021 is dat initieel het verlaagd btw-tarief voor sierteelt niet werd

[53] LVVN (2025) Kamerbrief: Managementreactie en aanbieding van onderzoek naar afwikkeling van CBb-uitspraak door NVWA – FEZ / 98174792 [www.rijksoverheid.nl]

[54] In de Rijksbegroting wordt aangegeven dat de Accijns teruggaaf LPG glastuinbouw ook relevant is voor dit beleidsartikel, maar dat het niet is opgenomen in de tabel met het budgettair belang. De eerder genoemde MIA en Vamil blijven ook buiten beschouwing (want IenW).

meegenomen. Pas sinds 2021 wordt het verlaagd btw-tarief voor de sierteelt meegenomen in de Rijksbegroting van het ministerie van LVVN. De jaren daarvoor was dat niet het geval, ondanks dat het verlaagd btw-tarief op sierteelt wel op dit beleidsartikel betrekking had. Dit komt omdat er tot 2021 geen specifieke cijfers over het verlaagd btw-tarief op sierteelt werden verstrekt aan het ministerie van LVVN.

Verder zien wij dat er sinds 2022 ook een stijging is in het budgettair belang van de landbouwvrijstelling. Bij die regeling dient wel te worden opgemerkt dat er binnen de begrotingen een variatie is in het toegekende budgettair belang. Voor de landbouwvrijstelling worden in drie verschillende begrotingsjaren, drie verschillende bedragen genoemd voor het budgettair belang van 2024, namelijk €1.171 miljoen (begroting 2026), €2.207 miljoen (begroting 2025) en €1.482 miljoen (begroting 2024). Voor het opstellen van de tabel hebben wij gekeken naar de recents mogelijke data. Dus voor het budgettair belang van 2024 kijken wij naar de begroting van 2026, voor die van 2023 naar de begroting van 2025 et cetera.

Daarnaast valt ook op dat in 2022 het budgettair belang van de landbouwvrijstelling in de winstsfeer fors is toegenomen ten opzichte van de jaren daarvoor. Ten slotte lijkt er sprake te zijn van een autonome groei omdat het belang van bijna elke regeling is toegenomen.

3 Beleidstheorie en beleidsmix

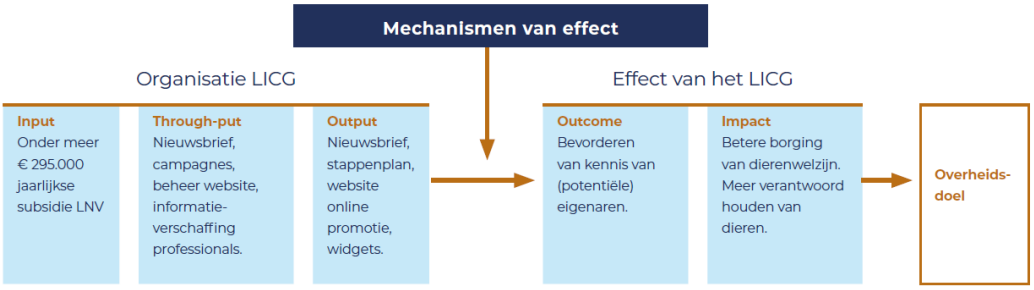
In dit hoofdstuk bespreken we de beleidstheorie en -mix van het land- en tuinbouwbeleid. In paragraaf 3.1 leggen we beide begrippen uit. In paragraaf 3.2 presenteren we de beleidstheorie. In paragraaf 3.3 analyseren en beoordelen we de beleidstheorie en -mix op basis van de door ons aangereikte versie van LVVN en op basis van de samenstelling van de beleidsmix. De aangereikte beleidstheorie is opgesteld in 2023 naar aanleiding van de aanbeveling van de vorige beleidsdoorlichting en is voor deze periodieke rapportage aangescherpt door LVVN. In de laatste paragraaf geven we aan welke rol de beleidstheorie en -mix spelen in het vervolg van dit onderzoek.

3.1 Uitleg van de begrippen beleidstheorie en beleidsmix

Voordat we nader ingaan op de beleidstheorie en de beleidsmix van het land- en tuinbouwbeleid leggen we uit hoe wij beide begrippen interpreteren en afbakenen.

Definitie en afbakening van de beleidstheorie

Een beleidstheorie is het geheel van veronderstellingen waarop beleid berust. Het gaat vooral om de veronderstellingen van de systeemverantwoordelijke actor (in dit geval LVVN). De kern van de beleidstheorie wordt weergegeven in de vorm van een pijlenschema waarin de relaties tussen middelen (*inputs*), activiteiten (*throughputs*), prestaties (*outputs*) en de beoogde impact (*outcomes/impacts*) van een instrument visueel worden getoond in een doelenboom. Het geheel aan instrumenten in een beleidstheorie definiëren we als de beleidsmix. In onderstaande figuur staat als voorbeeld de beleidstheorie uit de evaluatie van het Landelijk Informatiecentrum Gezelschapsdieren (LICG).



Figuur 1: Beleidstheorie LICG[55]

In deze rapportage gaat het om de beleidstheorie van het *gehele* land- en tuinbouwbeleid als gevoerd door LVVN op basis van artikel 21 en artikel 24 (deels) LVVN-begroting. Als wij daarbij elk instrument apart zouden uitlichten middels een

[55] Berenschot (2021) *Effectief en efficiënt, maar ook onbenut potentieel. Beleidsevaluatie LICG 2017-2021.*

pijlenschema met alle middelen, activiteiten, prestaties en beoogde impact zou het een onoverzichtelijk geheel worden. In dit hoofdstuk hebben we inzichtelijk gemaakt welke beleidsinstrumenten er zijn en aan welk(e) subdoel(en) van het land- en tuinbouwbeleid deze instrumenten beogen bij te dragen. Het volledige overzicht van deze instrumenten staat in Bijlage 2. Bij de analyse van de evaluatierapporten (zie hoofdstuk 4) zullen we wel nagaan of er beleidstheorieën geformuleerd zijn op instrumentniveau (zoals bij LIGC in het voorbeeld hierboven).

Wij hebben voor de volledigheid ook de beleidstheorie van het ministerie van LVVN zelf toegevoegd in Bijlage 3. In deze beleidstheorie is wel een pijlenschema opgenomen. Dit is alleen niet vergelijkbaar met het eerder getoonde voorbeeld van een beleidstheorie. Verder is het belangrijk om op te merken dat deze beleidstheorie qua beleidsinstrumenten wel afwijkt van onze lijst met beleidsinstrumenten in Bijlage 2.

Definitie en afbakening (van instrumenten in) de beleidsmix

Voor het opstellen van de beleidstheorie is het afbakenen van het begrip *beleidsinstrument* ook noodzakelijk. Dat is een middel dat de overheid inzet om beleidsdoelen te bereiken. Het gaat daarbij bijna altijd om instrumenten die worden ingezet om het gedrag van doelgroepen te beïnvloeden. Denk aan juridische, economische, communicatieve en fysieke instrumenten. In bepaalde gevallen is het duidelijk wat een instrument is, bijvoorbeeld een subsidieregeling. In andere gevallen is het echter minder duidelijk. Dit speelt bijvoorbeeld bij organisaties die in opdracht van de overheid (wettelijke) taken uitvoeren (en daar ook financiering voor ontvangen). Is de wettelijke taak dan het instrument of de organisatie zelf? Wij hebben er nu voor gekozen om uit te gaan van de organisatie, te meer ook omdat dit vaak het geëvalueerde object is en wij in dit onderzoek een meta-evaluatie van bestaande evaluaties uitvoeren. In veel gevallen lijkt dit ook goed te gaan omdat een organisatie zich bezighoudt met een specifiek subdoel. De grootste uitdaging zit bij de NVWA die zich richt op meerdere subdoelen. Bij het bepalen van de doeltreffendheid houden wij hier ook rekening mee.

Verder geldt dat wij in onze analyse soms toch een taak van een organisatie als instrument beschouwen, bijvoorbeeld omdat een evaluatie of doorlichting van een organisatie op dat niveau uitspraken doet.

Een ander aandachtspunt is hoe om te gaan met samengestelde instrumenten. Het kan voorkomen dat een bepaald instrument uit meerdere onderdelen bestaat. De Subsidiemodules brongerichte verduurzaming stal- en managementmaatregelen (Sbv) is een subsidieregeling die veehouders helpt bij het verlagen van emissies van onder andere ammoniak en fijnstof in de veehouderij. Zoals de naam al impliceert gaat het hier om meerdere modules, namelijk een innovatiemodule en investeringsmodule. Voor de beleidstheorie geldt dat wij beide modules apart hebben opgenomen.

3.2 Beleidstheorie land- en tuinbouwbeleid (incl. instrumenten)

Het aanscherpen van een beleidstheorie van het land- en tuinbouwbeleid is een iteratief proces, waarbij verschillende bronnen gebruikt zijn. De belangrijkste bronnen zijn:

1. De beleidstheorie opgesteld door LVVN bij aanvang van de Periodieke rapportage (terug te vinden in Bijlage 3).
2. Formele documenten over het land- en tuinbouwbeleid, zoals begrotingen en jaarverslagen van artikel 21 (en 24) in de periode van 2019-2024.
3. Gesprekken met beleidsmedewerkers van LVVN over de door ons opgestelde beleidstheorie en mix van beleidsinstrumenten (terug te vinden in Bijlage 2).

Bij het aanpassen van de beleidstheorie hebben we vier uitgangspunten gehanteerd:

1. De beleidstheorie is gebaseerd op de doelen en instrumenten verbonden aan artikel 21 in de periode 2019-2024. Dit is een zo objectief mogelijke weergave op basis van het formeel beleid. Daarmee heeft de beleidstheorie dus een ex-post perspectief[56], want zij blikt terug op het verleden.
2. De beleidstheorie blijft zo dicht mogelijk bij bewoordingen uit de begrotingen, Kamerbrieven, etc.
3. De beleidstheorie betreft middelen, activiteiten en doelen die direct onder artikelen 21 en 24 vallen.
4. De beleidstheorie wint aan relevantie wanneer zij ontwikkelingen in de praktijk incorporeert. Oftewel: als er belangrijke beleidswijzigingen zijn geweest in de periode 2019-2024 is het relevant deze mee te nemen zodat deze herkenbaar blijft voor de betrokkenen (en tevens uitdrukking geeft aan de dynamiek van het land- en tuinbouwbeleid). Zoals eerder aangegeven zijn er in de periode 2019 – 2024 gaandeweg instrumenten bijgekomen en vervallen om verschillende redenen (door bijv. COVID, de gerechtelijke uitspraken over het stikstofbeleid en de Oekraïne-oorlog).

De beleidstheorie is dus te beschouwen als een momentopname vanuit het perspectief van LVVN. De beleidstheorie is geen statisch overzicht. Zij kan op basis van nieuwe ontwikkelingen, (sub)doelen, instrumenten en actoren veranderen. Voor deze Periodieke rapportage nemen we de beleidstheorie als een gegeven. Dat betekent dat we deze samenstellen op basis van onder meer de beleidsinstrumenten die over de periode 2019-2024 zijn ingezet (met de kennis dat sommige van deze instrumenten mogelijk ook al afgeschaft zijn). Ook baseren we ons op de subdoelen zoals deze in 2024 golden (ondanks dat ook deze aan verandering onderhevig zijn geweest). Voor de Periodieke rapportage hanteren we een beleidstheorie dus als een (statisch)

[56] Dit betekent dat in de beleidstheorie getracht wordt een zo volledig mogelijk overzicht te geven van de instrumenten die in de periode 2019-2024 zijn ontworpen en/of ingezet voor het beleid en dat los van de vraag of ze geëvalueerd zijn. Sommige instrumenten kunnen namelijk ook pas heel recent zijn ingezet.

referentiepunt. We realiseren ons dat deze beleidstheorie richting de toekomst er weer anders uit zal zien (net zoals dat deze beleidstheorie tussen 2019 en 2024 ook aan veranderingen onderhevig is geweest).

3.3 Analyse en beoordeling van de beleidstheorie en beleidsmix

In deze paragraaf geven we een eerste reflectie op de kwaliteit en volledigheid van de overkoepelende beleidstheorie, bijvoorbeeld door na te gaan of de beleidsmix compleet is en de veronderstelde relaties (bijvoorbeeld tussen instrument en doel) logisch zijn en elkaar niet tegenspreken. Dit doen we in de veronderstelling dat wanneer er goed nagedacht wordt (door LVVN) over de positionering en samenhang van beleidsinstrumenten de kans op doeltreffend en doelmatig beleid ook toeneemt.

Wij gebruiken voor deze reflectie de onderstaande criteria om de kwaliteit en volledigheid van de beleidsmix te beoordelen waarbij het eerste, tweede en (deels) het derde criterium vooral in deze paragraaf aan de orde komen.

Tabel 5: Criteria voor het analyseren en beoordelen van een beleidsmix

Criterium	Beschrijving
Betrouwbaarheid	Mate waarin de beleidsmix alle instrumenten bevat die die nodig zijn om het overkoepelende doel en de subdoelen te behalen.
Consistentie	Zijn instrumenten qua implementatie en uitwerking compatibel met elkaar? Of is er sprake van tegenstrijdigheden tussen de elementen van de beleidsmix?
Coherentie	Mate van coherentie van het beleid (systematische planning, coördinatie en communicatie rondom beleid).
Volledigheid	Mate waarin de beleidsmix doeltreffend en doelmatig is en de mate waarin de beleidsmix doelgroepen heeft bereikt en draagvlak heeft ondervonden.

Daarnaast reflecteren we op de samenstelling van de beleidsmix, onder meer door na te gaan voor welke (sub)doelen in het land- en tuinbouwbeleid deze instrumenten worden ingezet en wat de (financiële) omvang is van deze instrumenten. In het volgend hoofdstuk (hoofdstuk) gaan we na in welke mate deze instrumenten geëvalueerd zijn.

Aantal instrumenten

Voor onze beleidstheorie geldt dat wij tot een lijst van 104 instrumenten zijn gekomen (zie Bijlage 2). Deze inventarisatie is gebeurd op basis van de LVVN Rijksbegrotingen, een door LVVN aangereikte inventarisatie, gesprekken met en inventarisatie door LVVN-medewerkers en een eigen zoekactie op internet. Voor elk van de instrumenten

hebben we aangegeven aan welke van de acht subdoelen uit het land- en tuinbouwbeleid (zie ook paragraaf 2.1) het instrument primair beoogt bij te dragen. In onderstaande tabel zijn daarvan de resultaten te zien.

Tabel 6: Bijdrage van instrumenten aan de subdoelen (naar aantal)

Subdoel	Aantal	Aandeel
Bevordering van dierenwelzijn	15	14%
Bevordering van diergezondheid	6	6%
Bevordering van plantgezondheid	8	8%
Bevordering van voedselzekerheid in de wereld	3	3%
Borging van voedselveiligheid en voedselkwaliteit	4	4%
Verduurzaming van productie en consumptie (door middel van kringlooplandbouw)	40	38%
Vergroting van de maatschappelijke waardering van landbouw/voedsel	2	2%
Versterking van de concurrentiekracht van duurzame agroketens	26	25%
Totaal	104	100%

De geïnventariseerde instrumenten zijn zeer divers en omvatten normerende, financieel prikkelende en kennisinstrumenten. Het 'aandeel' van instrumenten is daarom lastig te vergelijken. De resultaten laten zien dat het grootste deel van de beleidsinstrumenten gericht is op de verduurzaming van productie en consumptie (door middel van kringlooplandbouw) en de versterking van de concurrentiekracht van duurzame agroketen (resp. 38% en 25%). Hierbij geldt dat wij bij het classificeren een brede definitie hebben gehanteerd. Het hoeft dus niet per se te gaan over verduurzaming middels kringlooplandbouw of het versterken van duurzame agroketens. De innovatiemodule van Sbv beoogt een verduurzaming van de veesector en doet dat middels stalinnovaties gericht op emissiereductie. Een ander voorbeeld is het verlaagde btw-tarief voor de sierteelt dat bijdraagt aan de concurrentiekracht van de bloemteeltsector maar daarbij niet kijkt naar de duurzame agroketen. Er zijn relatief weinig instrumenten primair gericht op de subdoelen 'vergroting van de maatschappelijke waardering van landbouw/voedsel' en 'bevordering van voedselzekerheid in de wereld'.

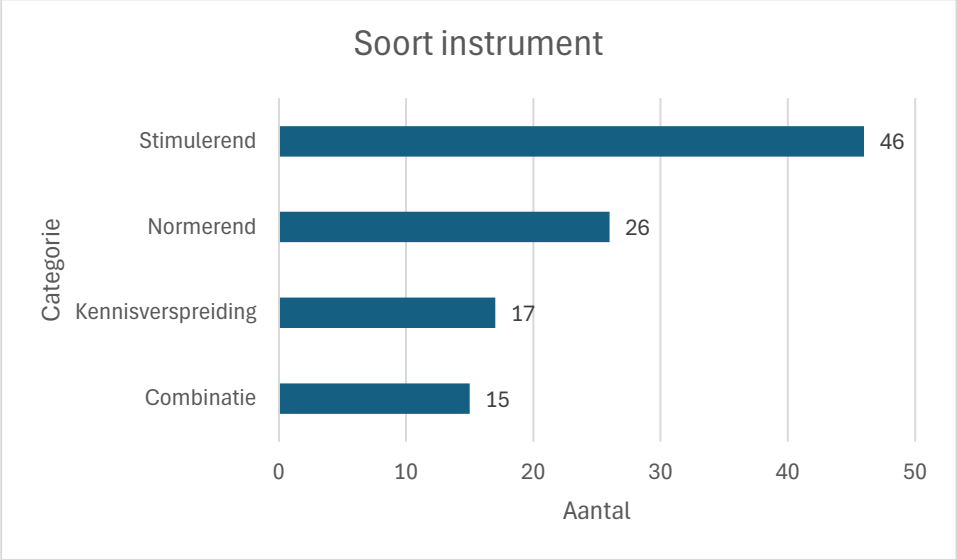
Reflectie bijdrage instrumenten aan subdoel

Bij de voorgaande analyse is het wel goed om een aantal punten in beschouwing te nemen. Allereerst kan een instrument bijdragen aan meerdere subdoelen. In onze beleidstheorie hebben wij bij sommige van de beleidsinstrumenten ook aangegeven

dat ze bijdragen aan andere subdoelen. In de voorgaande analyse richten wij ons alleen op de primaire subdoelen. Het bepalen van de subdoelen is daarnaast ook een kwestie van interpretatie. Wij zijn hierbij zo consistent mogelijk geweest met bestaande stukken zoals Rijksjaarverslagen maar hebben daar op bepaalde punten ook beargumenteerd vanaf geweken

Soort instrumenten

Vervolgens is het relevant te kijken naar het soort instrumenten dat in de beleidsmix wordt ingezet. Wij maken daarbij onderscheid naar normerend beleid, stimulerend beleid[57] of kennisverspreiding. In sommige situaties, zoals bij programma's of convenanten, komt het voor dat twee of meer soorten instrumenten worden ingezet. Omwille van de overzichtelijkheid hebben wij voor die groep de categorie Combinatie aangehouden. In onderstaande figuur zijn de resultaten te zien.



Figuur 2: Type instrumenten in de beleidsmix (N = 104) (Bron: inventarisatie Dialogic)

Uit bovenstaande overzicht blijkt dat beleidsmix vooral uit stimulerend beleid bestaat, gevolgd door normerend beleid en kennisverspreiding.

Financiële omvang van de instrumenten

In voorgaande analyse gaat het alleen nog over de aantallen instrumenten en niet over de budgettaire omvang van de instrumenten. Op basis van gedetailleerdere cijfers uit de in paragraaf 2.3 genoemde jaarverslagen van de Rijksoverheid hebben we getracht een verdere verdieping te maken. We hebben daarbij niet alleen gekeken naar artikel 21 maar ook naar artikel 24, waar de LVVN-middelen voor de uitvoering van LVVN-taken door de NWVA en RVO in zitten.

[57] Bijvoorbeeld subsidies, fiscale voordelen of garanties.

Voor de verdere verdieping hebben we in de jaarverslagen een koppeling gemaakt met de verschillende subdoelen. In sommige gevallen was dit niet mogelijk zoals bij de uitgaven aan RVO voor de uitvoering van het LVVN-beleid. Voor de periode 2021-2024[58] komen we uiteindelijk op uitgaven van meer dan €2,9[59] miljard waarvoor we een koppeling hebben kunnen maken met de subdoelen. Dit is goed voor circa 63%[60] van de uitgaven van het land- en tuinbouwbeleid. Drie subdoelen zijn daarbij goed voor bijna 75% van de uitgaven (binnen die circa 63%):

1. De verduurzaming van productie en consumptie (door middel van kringlooplandbouw): **46%**
2. De versterking van de concurrentiekracht van duurzame agroketens: **18%**
3. De bevordering van plantgezondheid: **9%**

De verduurzaming van productie en consumptie (door middel van kringlooplandbouw) is goed voor 46% van de uitgaven[61]. In zekere zin lijkt dit ook logisch gezien het groot aandeel instrumenten dat gericht is op dit subdoel (38%). Het aantal instrumenten zegt niet altijd direct iets over het financiële belang van instrumenten. Zo valt op dat de borging van voedselveiligheid en voedselkwaliteit verantwoordelijk is voor 8% van de uitgaven terwijl maar 4% van het aantal instrumenten dit als primair subdoel had.

Overigens is het **belangrijk** om op te merken dat we hierbij de kosten die gemoeid zijn met de fiscale regelingen (zoals het verlaagd btw-tarief op sierteelt en de landbouwvrijstelling) niet hebben meegenomen.

In onderstaande tabel staat het aandeel van de uitgaven voor de overige subdoelen. We hebben daarbij ook aangegeven hoeveel instrumenten er gericht zijn op die subdoelen.

[58] In paragraaf 2.3 over het budgettair belang is voor de jaren 2019 en 2020 nog gecorrigeerd voor de andere artikelstructuur. Dit bleek voor deze paragraaf niet goed mogelijk te zijn. We hebben daarom de periode 2021-2024 aangehouden.

[59] Hiervan valt het grootste gedeelte onder artikel 21, namelijk €2,15 miljard. Het overige bedrag (ca. €0,75 miljard) valt onder artikel 24. Hierbij geldt wel dat het totale bedrag aan uitgaven voor artikel 21 (€2,33 miljard) bijna net zo groot is als de uitgaven aan artikel 24 (€2,3 miljard). Echter, bij artikel 24 was het moeilijker om de uitgaven toe te kennen aan een van de subdoelen.

[60] De ca. 37% die wij niet hebben kunnen koppelen is een bedrag van ca. €1,73 miljard euro. Het grootste gedeelte van dit bedrag dat wij niet konden koppelen zijn de uitgaven aan RVO, een bedrag van ca. €1,15 miljard (in zijn geheel vallend onder artikel 24). Van de uitgaven van RVO weten wij niet aan welk subdoel we dit kunnen toerekenen. Daarnaast valt een deel van de uitgaven van NVWA niet onder artikel 21 (het gaat om het gedeelte voor Natuur & Milieu). In totaal gaat het om bijna €0,4 miljard en ook dat valt in zijn geheel onder artikel 24.

[61] Het gaat hier alleen om uitgaven die onder artikel 21 vallen. Vanuit artikel 24 hebben we geen uitgaven toegekend aan dit subdoel.

Tabel 7: Bijdrage van instrumenten aan primair subdoel naar aantal en financiële omvang

Subdoel	Aantal	Aandeel
Bevordering van voedselzekerheid in de wereld	3%	2%
Vergroting van de maatschappelijke waardering van landbouw/voedsel	2%	1%
Bevordering van voedselveiligheid en voedselkwaliteit	4%	8%
Bevordering van diergezondheid	6%	17%*
Bevordering van dierenwelzijn	14%	

* Deze is samengevoegd omdat 2% van de uitgaven ook zijn gedaan aan subsidies gericht op diergezondheid en dierenwelzijn, zonder dat een uitsplitsing is gemaakt.

Verdeling bijdrage NVWA

Een uitdaging bij voorgaande analyse was het op de juiste manier toekennen aan de subdoelen van de bijdrage aan de NVWA. Wij hebben daarvoor gekeken naar onderzoek van Deloitte[62] waarin is gekeken hoeveel capaciteit wordt besteed aan welk domein (zoals Voedselveiligheid, maar ook Natuur & Milieu). Er is daarbij ook aangegeven wie de financier is van de capaciteit (LVVN, VWS, derden of overig). Wij hebben ingeschat wat de financiering is van LVVN aan elk van de domeinen. Op basis daarvan hebben wij per domein kunnen bepalen wat de relevante bijdrage van LVVN is. Wij hebben daarbij ook gecorrigeerd voor het feit dat LVVN bijdraagt aan domeinen die buiten artikel 21 vallen (zoals Natuur en Milieu).

Betrouwbaarheid

Een eerste manier om naar de betrouwbaarheid te kijken is naar de mate waarin de instrumenten worden ingezet op de verschillende subdoelen. Circa 80% van de beleidsinstrumenten richt zich op drie subdoelen (1) de verduurzaming van productie en consumptie (door middel van kringlooplandbouw), (2) de versterking van de concurrentiekracht van duurzame agroketens en (3) de bevordering van dierenwelzijn. In termen van financiële omvang zijn deze drie subdoelen goed voor circa 70% van de uitgaven.

Bij een aantal van de andere doelen geldt dat deze veel minder prominent zijn. Er zijn maar twee instrumenten die zich primair richten op de maatschappelijke waardering van landbouw/voedsel (1% van de uitgaven). Voor de bevordering van voedselzekerheid in de wereld zien wij drie instrumenten (met 2% van de uitgaven). Het is niet

[62] Deloitte (2020) *Onderzoek of de capaciteit van de NVWA toereikend is voor het actuele en toekomstige takenpakket.*

eenvoudig om een conclusie aan de aantallen en omvang te verbinden. Het kan namelijk zo zijn dat een heldere en eenvoudig te handhaven norm (met lage uitgaven) meer impact kan hebben dan 20 subsidie-instrumenten (met hoge uitgaven).

Tegelijkertijd zien wij wel dat de uitkomsten van voorgaande analyse aansluiten bij het overkoepelende doel van het land- en tuinbouwbeleid:

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.

In bovenstaande doel zien we vooral ook de elementen terug die in twee van de drie meest voorkomende subdoelen worden genoemd, zoals de aandacht voor kringlooplandbouw en concurrentiekracht. Een aspect als dierenwelzijn lijkt, ondanks een substantieel aantal instrumenten, meer een randvoorwaarde te zijn ("met aandacht voor dierenwelzijn") dan ook een daadwerkelijk doel. Het subdoel 'Vergroting van de maatschappelijke waardering van landbouw/voedsel' komt ook niet terug in het overkoepelende doel, maar zou eerder het impliciete gevolg kunnen zijn van het behalen van het geformuleerde hoofddoel.

Overigens willen wij nog wel een kanttekening plaatsen over het aspect van verduurzaming. In het overkoepelende doel lijkt er niet direct gefocust te worden op het verduurzamen van de land- en tuinbouw en daarmee het minimaliseren van de impact op het klimaat en milieu. Het gaat er om dat er zorgvuldig wordt omgegaan met natuurlijke hulpbronnen. Dit zien wij ook terug in het subdoel van verduurzaming, waar het gaat over verduurzaming door middel van kringlooplandbouw. Tegelijkertijd zien wij dat er wel diverse instrumenten zijn die beogen om de impact op het klimaat en milieu te verminderen, zoals de regeling Energie-efficiëntie glastuinbouw, het mestbeleid, de Subsidiemodules brongerichte verduurzaming stal- en managementmaatregelen, de Toekomstvisie gewasbescherming 2030 en het Deltaplan Agrarisch Waterbeheer (waarvan het kennisprogramma deels ook door LVVN wordt gefinancierd). Om het land- en tuinbouwbeleid duidelijker te positioneren op het gebied van verduurzaming zou het reduceren van de impact op klimaat en milieu explicieter opgenomen kunnen worden in het overkoepelende doel en het subdoel. Hierbij is het ook goed om te kijken naar artikel 22 van het ministerie van LVVN, dat gaat over *Natuur, visserij en gebiedsgericht werken*. Daarin wordt namelijk aangegeven dat de Minister verantwoordelijk is voor het beschermen, versterken en duurzaam benutten van de natuur en biodiversiteit, mede in relatie tot de klimaat- en stikstofdoelstellingen.

In het verlengde van voorgaande punt was het koppelen van de instrumenten rondom gewasbeschermingsmiddelen en biociden aan de verschillende subdoelen ook een uitdaging. Neem bijvoorbeeld het College voor de toelating van gewasbeschermingsmiddelen en biociden (Ctgb). Het College beoordeelt of

gewasbeschermingsmiddelen en biociden veilig zijn voor mens, dier en milieu voordat ze worden verkocht. Binnen de beleidstheorie gaat echter geen van de subdoelen over veiligheid voor mens en milieu. Ook bij andere instrumenten op het gebied van gewasbeschermingsmiddelen liepen we hier tegenaan. Wij hebben er nu vaak voor gekozen om ze te scharen onder het subdoel verduurzaming van de productie en consumptie.

Onze analyse baseert zich op een zo volledige set van beleidsinstrumenten gericht op het behalen van de overkoepelende doelen van het land- en tuinbouwbeleid. Wij hebben namelijk nu alleen nog gekeken naar de aanwezigheid van instrumenten en niet de daadwerkelijke werking ervan. Deze vraag wordt beantwoord op basis van de evaluatierapporten. Mede op basis van deze inzichten zullen wij later in dit rapport (voornamelijk in de toekomstparagraaf) nog reflecteren op de vraag of in het land- en tuinbouwbeleid instrumenten gemist worden. We kijken daarbij ook naar de bijdragen van andere overheden aan de verschillende subdoelen en gaan dan waar mogelijk in op de samenhang met andere (Europese) doelstellingen.

Consistentie

Bij de consistentie van het land- en tuinbouwbeleid zien wij met name aandachtspunten rondom de verduurzaming van de landbouw. Door de geldende wet- en regelgeving met betrekking tot stikstofdepositie zijn veehouders aan steeds strengere regels geboden, waardoor boeren niet meer op elke locatie hun bedrijfsactiviteiten kunnen (blijven) uitvoeren. In die zin is het ook logisch dat een van de subdoelen ook is, *de versterking van de concurrentiekracht van duurzame agroketens.* Zoals eerder opgemerkt is het wel de vraag of elk van de instrumenten die gericht zijn op de versterking van de concurrentiekracht ook echt wel bijdragen aan duurzame agroketens. Bij de accijns teruggaaf LPG glastuinbouw lijkt het duurzaamheidsaspect geen rol te spelen. Er is overigens ook geen duidelijke definitie gegeven van duurzame agroketens. Zowel niet voor het duurzaamheidsaspect (is dat vooral gericht op ecologische duurzaamheid of wordt daar iets anders mee bedoeld?) als de agroketens (wat valt daar precies onder?).

In sommige gevallen kan er ook binnen een beleidsinstrument verschillende prioriteiten zitten en ook veranderen over de tijd. De innovatiemodule van de Subsidiemodules brongerichte verduurzaming stal- en managementmaatregelen (Sbv) is gericht op de verduurzaming van de veesector middels stalinnovaties. In de eerste twee openstellingen werd daar als voorwaarde aan gesteld dat het niet mocht leiden tot een verslechtering van het dierenwelzijn. Echter, in de derde openstelling werd, na een motie van de Tweede kamer, als voorwaarde opgenomen dat het juist moet leiden tot een verbetering van het dierenwelzijn. Hierbij zien we deels ook de tegenstelling die we eerder zagen bij het overkoepelende doel (in de vorige paragraaf). In het overkoepelende doel staat namelijk “met aandacht voor dierenwelzijn”, wat aansluit bij de eerste twee openstellingen, terwijl een van de subdoelen “de bevordering van dierenwelzijn” is.

Coherentie van het beleidsproces

Dit onderdeel gaat over de systematische planning, coördinatie en communicatie rondom beleid. Op basis van onze inventarisatie is het daar lastig een volledig beeld over te geven, te meer ook omdat wij niet het gehele beleidsproces kunnen doorgronden. Een punt dat we nog wel willen uitlichten heeft te maken met de communicatie van het beleid. Het was bijvoorbeeld lastig om de beleidsinstrumenten te vinden die nog wel binnen de onderzoeksperiode vielen, maar inmiddels zijn stopgezet. In zekere zin is dit laatste ook logisch, maar wel een aandachtspunt voor een volgende Periodieke rapportage (dat duidelijker aangegeven wordt dat bepaalde instrumenten zijn stopgezet en wanneer).

3.4 Rol beleidstheorie en de beleidsmix in vervolg van de rapportage

De beleidstheorie en de beleidsmix vormen gezamenlijk enkele functies in deze Periodieke rapportage. De beleidstheorie toont de door het ministerie veronderstelde (causale) verbanden tussen instrumenten en doelen. Dit zijn in feite beleidshypothesen. Of deze hypothesen correct zijn, is de vraag. We zullen met hulp van de beleidstheorie nagaan of het – op basis van de evaluaties en (beperkt) aanvullende onderzoek – aannemelijk is dat deze relaties er ook zijn (en dat het land- en tuinbouwbeleid dus doeltreffend en doelmatig is). Zelfs al zouden de veronderstelde relaties kloppen dan kan er in de daadwerkelijke vormgeving en uitvoering van het beleid nog van alles misgaan waardoor het anders uitpakt dan gedacht/bedoeld. Daarbij komt ook de uitdaging dat niet alleen de LVVN-inzet bepaalt of een doel bereikt wordt, maar zijn er ook andere variabelen buiten LVVN die het succes van het beleid (in termen van doeltreffendheid en doelmatigheid) bepalen. Niet alleen gaat het dan over de inzet van andere ministeries maar ook andere externe effecten. Zeker de afgelopen jaren hebben we met de uitbraak van Covid-19 en de inval van Rusland in Oekraïne twee gebeurtenissen gehad die een grote impact hebben gehad op de samenleving. Dit komt in hoofdstukken 5, 6 en 7 aan de orde.

De analyse en beoordeling van de beleidstheorie en de beleidsmix bieden aanknopingspunten voor het optimaliseren van het land- en tuinbouwbeleid richting de toekomst. De beleidstheorie in dit hoofdstuk kijkt terug op de afgelopen periode en kan dus beschouwd worden als een ex-post beleidstheorie. Richting de toekomst kan deze beleidstheorie geoptimaliseerd worden en daarmee wordt het een ex-ante beleidstheorie. Dit toekomst- of ex-anteperspectief komt in hoofdstuk 8 aan de orde.

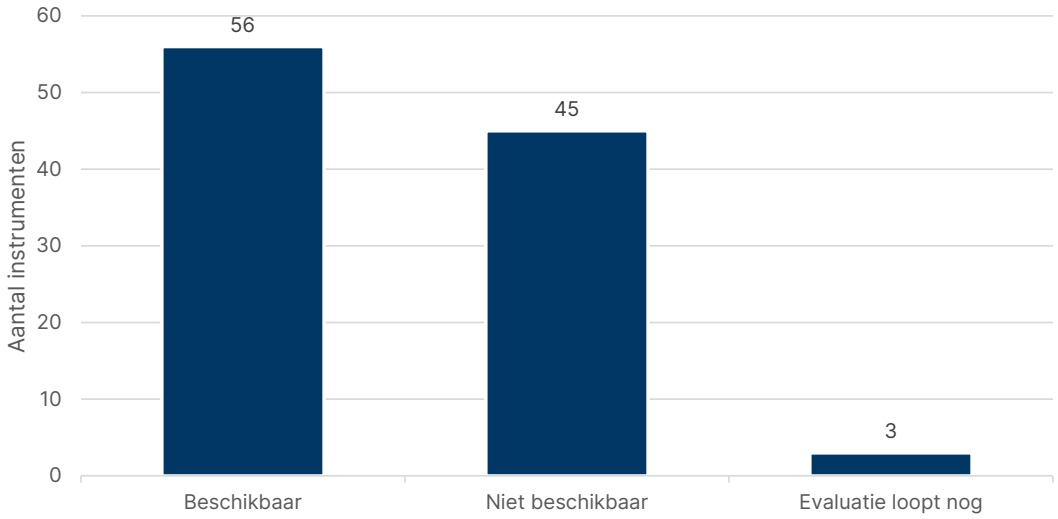
4 Beschikbaarheid en bruikbaarheid van evaluaties

De basis voor de analyse binnen de Periodieke rapportage bestaat uit de beschikbare evaluaties van (instrumenten uit artikel 21 in) het land- en tuinbouwbeleid. Met het oog op het bepalen van de (overkoepelende) doeltreffendheid en doelmatigheid is het ook noodzakelijk om te bepalen of beide aspecten in de verschillende evaluaties aan de orde komen. We kijken in dit hoofdstuk dus niet alleen naar de beschikbaarheid van het aantal evaluaties (daarmee bepalen we in hoeverre de beleidsmix in de beleidstheorie met evaluaties is afgedekt, paragraaf 4.1) én naar de kenmerken en bruikbaarheid van deze evaluaties voor deze Periodieke rapportage (paragraaf 4.2).

4.1 Beschikbaarheid van evaluaties

4.1.1 Beschikbaarheid van evaluaties per instrument

In het vorig hoofdstuk hebben we geconstateerd dat er 104 instrumenten deel uitmaken van de beleidsmix. Voor het bepalen van de (overkoepelende) doeltreffendheid en doelmatigheid van het land- en tuinbouwbeleid is het eerst noodzakelijk na te gaan in welke mate deze instrumenten geëvalueerd zijn. In Figuur 3 zijn de resultaten van deze analyse te zien.



Figuur 3: Beschikbaarheid van evaluaties bij instrumenten (N = 104) (Bron: inventarisatie Dialogic)

Voor 54% (N = 56) van de instrumenten is een evaluatie beschikbaar terwijl voor 43% (N = 45) geen evaluatie beschikbaar is. Er zijn drie instrumenten (3%) van het totaal waarvoor de evaluatie op dit moment nog loopt of nog niet officieel beschikbaar is.

Dit betekent niet dat er ook 56 evaluatierapporten zijn gebruikt voor dit onderzoek. In sommige rapporten zijn meerdere instrumenten geëvalueerd en er zijn soms ook meerdere evaluatierapporten beschikbaar voor één instrument. Later in dit hoofdstuk komen we nog terug op de gebruikte evaluatierapporten.

Het is logisch en onontkoombaar dat er minder evaluaties beschikbaar zijn dan er instrumenten zijn. Dat heeft verschillende oorzaken:

- Sommige instrumenten lenen zich, bijvoorbeeld vanwege beperkte (financiële) omvang, minder om te evalueren of kennen geen evaluatieverplichting. Zo gelden er voor subsidieregelingen met een budget kleiner dan €500.000 geen aanvullende evaluatie-eisen.[63]
- De kosten van een evaluatie staan niet altijd in verhouding tot de omvang van een regeling. Ook wisselt de noodzaak of wenselijkheid om te evalueren. Het is bijvoorbeeld niet doenlijk om – in het geval van het land- en tuinbouwbeleid – evaluaties uit te voeren van alle 104 instrumenten.
- De periode waarop de Periodieke rapportage zich richt komt niet altijd overeen met de periode waarop een (ex-post) evaluatie van een instrument zich richt. Het is bijvoorbeeld mogelijk dat een regeling in 2023 is gestart (vallend binnen de periode van deze Periodieke rapportage), maar dat een eerste (ex post) evaluatie in 2027 zal plaatsvinden. Dit geldt bijvoorbeeld voor de diverse beëindigingsregelingen die er zijn.
- We hebben 15 september 2025 als peildatum gehanteerd voor de inventarisatie van afgeronde en openbare evaluaties (lopende en nog niet openbare evaluaties zijn dus niet meegenomen in onze analyse).

De inzet van een strategische evaluatieagenda sorteert steeds meer effect. Deze agenda stimuleert een meer strategische benadering van evalueren: wanneer evalueren we wat en waarom. Dan kan het voorkomen dat sommige instrumenten niet geëvalueerd worden, bijvoorbeeld omdat een evaluatie waarschijnlijk weinig nieuwe inzichten oplevert (monitoring geeft bijvoorbeeld al voldoende aanknopingspunten over de resultaten van een instrument). Strategisch nadenken over evalueren kan dus ook betekenen niet of later te evalueren.

In onderstaande tabel is de beschikbaarheid van de evaluaties uitgesplitst naar de verschillende subdoelen. Hierbij hebben we de lopende evaluaties buiten beschouwing gelaten.

[R] [Regeling periodiek evaluatieonderzoek 2022].

Tabel 8: Beschikbaarheid van evaluaties naar subdoel (N = 102)

Subdoel	Ja	Nee	Totaal
Versterking van de concurrentiekracht van duurzame agroketens	58%	42%	24
Bevordering van voedselzekerheid in de wereld	0%	100%	3
Borging van voedselveiligheid en voedselkwaliteit	100%	0%	4
Vergroting van de maatschappelijke waardering van landbouw/voedsel	100%	0%	2
Verduurzaming productie en consumptie (door middel van kringlooplandbouw)	48%	53%	40
Bevordering van plantgezondheid	75%	25%	8
Bevordering van diergezondheid	33%	67%	6
Bevordering van dierenwelzijn	64%	36%	14

Er zijn twee subdoelen waarvoor alle instrumenten zijn geëvalueerd: (1) de bevordering van voedselveiligheid en voedselkwaliteit en (2) de vergroting van de maatschappelijke waardering van landbouw/voedsel. Bij beide speelt wel mee dat het gaat om weinig instrumenten, respectievelijk vier en twee. Voor de borging van voedselzekerheid in de wereld geldt dat geen van de drie door ons geïdentificeerde instrumenten is geëvalueerd. Dit komt doordat LVVN-inzet op dit subdoel sterk gekoppeld is aan de inzet van BHOS (zie paragraaf 5.2.3). Bij de andere subdoelen zijn wisselende beelden te zien, waarbij in over het algemeen wel een substantieel deel van de instrumenten is geëvalueerd.

Op basis van deze analyse concluderen dat de beschikbaarheid van evaluaties voor deze Periodieke rapportage in de breedte goed is (met uitzondering van evaluaties voor het subdoel Bevordering van voedselzekerheid in de wereld). De volledige lijst met gebruikte evaluaties is terug te vinden in Bijlage 7.

4.1.2 Beschikbaarheid en achtergrond van evaluatierapporten

Inleiding

Voor het onderzoek zijn 64 documenten verzameld behorende bij **60 evaluaties**. In een aantal gevallen kwam het namelijk voor dat er meerdere documenten bij één evaluatie hoorden. Wij hebben die voor zover mogelijk samengevoegd. Bij het verzamelen is gebruik gemaakt van de inventarisatie die door het ministerie van LVVN zelf is gedaan. Via de begeleidingscommissie en enkele (verkennende) gesprekken (o.a. met BZ en

IenW) zijn ons ook nog instrumenten en evaluaties aangereikt op hetgeen al verzameld was. Voor wat betreft instrumenten en evaluaties van andere departementen hebben we besloten deze vooral als contextuele informatie mee te nemen en niet te verwerken in aparte fiches.

Van de 60 evaluaties hebben wij er uiteindelijk **42** als relevant beschouwd voor deze Periodieke rapportage. Hiervoor waren diverse redenen:

1. In de meeste niet-relevante evaluaties viel de onderzochte periode buiten de evaluatieperiode die centraal staat in deze Periodieke rapportage (2019-2024). Dit betekent dus dat er beleid van voor 2019 is geëvalueerd.
2. In een aantal gevallen ging het om evaluaties die te generiek waren om uitspraken te kunnen doen over specifieke instrumenten. Een voorbeeld hiervan is de Lerende Evaluatie van het Klimaatbeleid, waarin niet specifiek naar een van de beleidsinstrumenten van het land- en tuinbouwbeleid is gekeken.
3. In een aantal gevallen bleken de stukken niet relevant genoeg te zijn. Dan was er bijvoorbeeld niet expliciet sprake van een evaluatie, maar van een bredere analyse, of was er wel sprake van een evaluatie, maar is er bewust niet gekeken naar doeltreffendheid en doelmatigheid.

Vanuit de 42 evaluaties zijn wij gekomen tot **52 evaluaties van instrumenten**. In een aantal evaluaties zijn namelijk meerdere instrumenten geëvalueerd. Wij hebben daarbij de volgende opmerking:

1. Het aantal unieke instrumenten is lager, namelijk 50 instrumenten. Dit komt doordat er voor de NVWA en de Roadmap/Crisisstructuur Vogelgriep twee evaluatierapporten beschikbaar zijn.
2. Het aantal geëvalueerde instrumenten is lager dan de 66 die naar voren kwam uit de vorige paragraaf. In een aantal evaluaties is een set aan instrumenten geevalueerd, bijvoorbeeld een programma. Op het moment dat er geen aparte uitspraken worden gedaan over de individuele instrumenten maar wel de totale set, hebben we ze hier niet apart geteld. Dit speelde onder meer bij de ex-ante evaluatie van het Nationaal Strategisch Plan.

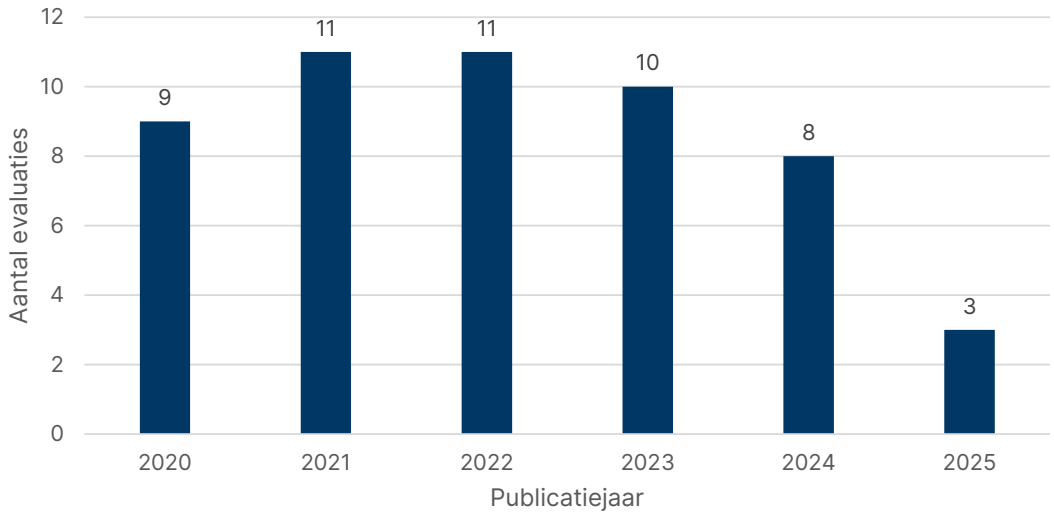
Voor de analyses die in de komende paragrafen worden gedaan wordt gewerkt met de set van **52 evaluaties van instrumenten**.

Gegevens met betrekking tot de evaluaties

Op basis van de fiches presenteren we in deze sub-paragraaf een aantal gegevens uit de beschikbare evaluaties.

Publicatiejaar

In de volgende figuur volgt een overzicht van het publicatiejaar van de evaluatierapporten.



Figuur 4: Evaluaties naar publicatiejaar (N = 52). (Bron: inventarisatie Dialogic)

Uit dit overzicht blijkt dat er een spreiding is van evaluatierapporten over de gehele periode waarop deze rapportage zich richt. Logischerwijs ligt het aantal in 2025 lager, omdat de inventarisatie tot en met medio 2025 liep. Vooral bij de evaluatierapporten uit 2020 en 2021 is de kans groot dat de evaluatie zich deels richt op de periode voor 2019 (maar het is uiteraard onmogelijk om alle evaluaties voor een Periodieke rapportage in 2025 allemaal te laten gaan over de periode daarvoor).

Evaluator

Met oog op het belang van onafhankelijke evaluaties gaan we na wie de evaluaties hebben uitgevoerd. Dit in de veronderstelling dat extern uitgevoerde evaluaties (dat wil zeggen niet door LVVN) beter bijdragen aan een meer onafhankelijk oordeel. Alle evaluaties (N = 52) zijn uitgevoerd door externe partijen. Deze externe partijen betreffen in grote meerderheid commerciële onderzoeks- en adviesbureaus en in veel minder mate (semi-)publieke kennis- en onderzoeksinstellingen (ADR, CPB, PBL, RVO en WUR). Het gaat in ieder in grote mate om partijen die niet betrokken zijn bij de beleidsontwikkeling en/of -uitvoering (met uitzondering van RVO en voor een deel WUR).

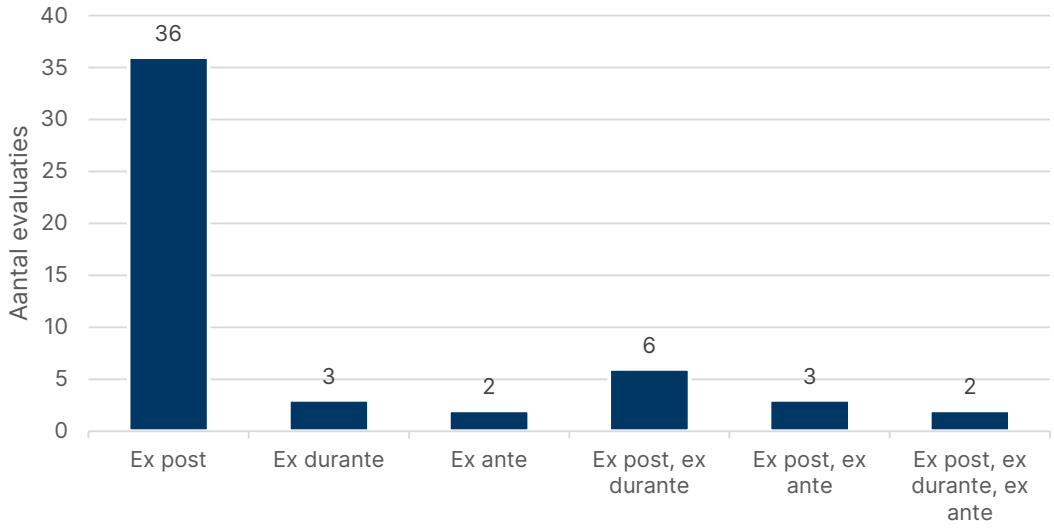
4.2 Kenmerken en bruikbaarheid van evaluaties

In deze paragraaf beschrijven we een aantal kenmerken van de beschikbare evaluaties, bijvoorbeeld de mate waarin doeltreffendheid, doelmatigheid en doelgroepenbereik aan de orde komen. Ook besteden we aandacht aan evaluatiemethoden. We krijgen hierdoor een overkoepelend beeld van de kenmerken van de beschikbare evaluaties. Onze veronderstelling is dat de bruikbaarheid van evaluaties voor de Periodieke rapportage toeneemt wanneer zij meer facetten afdekken die relevant zijn voor een dergelijke rapportage. We sluiten de paragraaf dan ook af met een korte reflectie op hun bruikbaarheid.

Type evaluatie

In deze sub-paragraaf analyseren we de periode waarop de evaluaties van de instrumenten in het land- en tuinbouwbeleid zich richt. We maken een onderscheid tussen ex ante (voorafgaand aan de uitvoering), ex durante (tijdens de uitvoering), en ex post (na de uitvoering). Elke vorm heeft een ander doel: ex ante evaluaties evalueren mogelijke gevolgen van een instrument (en zijn dus minder bruikbaar voor de ex-postanalyse in de Periodieke rapportage), ex durante evaluaties controleren de voortgang en maken bijsturing mogelijk en ex post evaluaties beoordelen de gerealiseerde effecten achteraf. In veel evaluaties worden deze perspectieven gecombineerd. Een evaluatie blikt bijvoorbeeld terug op de afgelopen jaren (ex post) en werpt een blik op de toekomst (ex ante) door de impact van eventuele beleidsaanpassingen te evalueren.

Voor een Periodieke rapportage die zich richt op de afgelopen jaren is het van belang dat er voldoende ex post evaluaties beschikbaar zijn. Zie de volgende figuur.



Figuur 5. Evaluaties naar type evaluatieonderzoek (N = 52). (Bron: inventarisatie Dialogic)

In 90% van de beschikbare evaluaties komt het ex-post perspectief aan de orde. Het ex-durante en het ex-ante perspectief komen in resp. 21% en 13% van de evaluaties aan bod. Het sterk aandeel ex-post evaluaties is gunstig voor de periodieke eindrapportage.

Beleidstheorie

De beleidstheorie is - zoals we eerder aangaven – relevant op het niveau van het land- en tuinbouwbeleid als geheel *en* op het niveau van de individuele instrumenten. We hebben voor de beschikbare evaluaties bepaald of er een beleidstheorie aanwezig is. Vaak is deze door LVVN opgesteld, soms door de evaluatoren. De aanwezigheid van een beleidstheorie is een goede aanwijzing dat de doeltreffendheid en (in mindere mate) de doelmatigheid van een instrument is onderzocht in de evaluatie. Daarnaast kan in een beleidstheorie op instrumentniveau nagegaan worden of er een verband

bestaat met een beleidstheorie op het niveau van het land- en tuinbouwbeleid als geheel. Op basis van onze analyse stellen we vast dat in 34 evaluaties (65%) een beleidstheorie aanwezig is.

Doelgroepbereik

22 evaluaties (42%) besteden aandacht aan het bereik van doelgroepen. In enkele evaluaties (bijvoorbeeld het onderzoek naar de capaciteit van de NVWA) speelt doelgroepenbereik geen rol. Het gaat dus te ver om te veronderstellen dat een evaluatie zonder aandacht voor doelgroepenbereik minder volledig is. Het is uiteraard wel zo dat wanneer een beleidsinstrument gericht is op gedragsverandering van een doelgroep het natuurlijk van belang is om na te gaan of deze ook heeft plaatsgevonden, bijvoorbeeld via consultatie of observatie.

Doeltreffendheid

Voor de Periodieke rapportage is het van belang dat we inzicht hebben in de mate waarin de subdoelstellingen van het land- en tuinbouwbeleid zijn geëvalueerd.[64] We hebben daarom in de evaluaties geïnventariseerd welke subdoelen aan de orde zijn gekomen (ofwel geëvalueerd op het aspect doeltreffendheid). Het resultaat van deze analyse staat in de volgende figuur.



Figuur 6: Uitspraken over doeltreffendheid per subdoel (N = 52)[65]. (Bron: inventarisatie Dialogic)

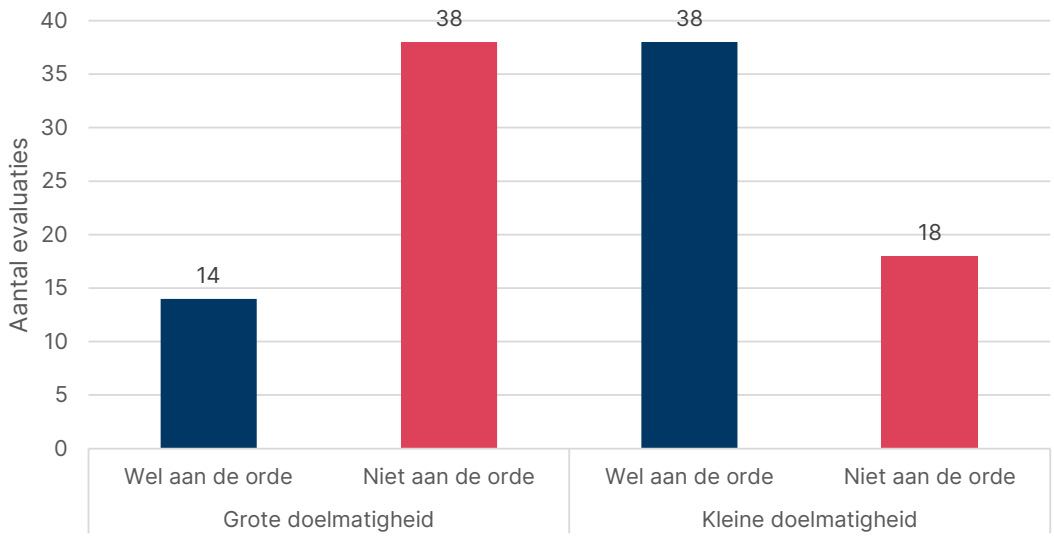
[64] Wij voeren in dit hoofdstuk een analyse uit op instrumentniveau. We gaan er vanuit dat deze evaluaties geen uitspraken doen over de overkoepelende doeltreffendheid, doelmatigheid en doelgroepenbereik.

[65] Eén instrument kan een uitspraak doen over de doeltreffendheid van meerdere subdoelen. De aantallen tellen daarom niet op tot 52.

Deze figuur geeft een inschatting van de mate waarin wij in staat zijn om – op basis van de evaluatierapporten – uitspraken te kunnen doen over de doeltreffendheid met betrekking tot de verschillende subdoelen. Naarmate er meer evaluaties beschikbaar zijn, kunnen we meer robuuste uitspraken doen over de (overkoepelende) doeltreffendheid. Overigens geldt dat we onze bevindingen over overkoepelende doeltreffendheid (zie hoofdstuk 5) waar mogelijk met aanvullende bronnen onderbouwen, bijvoorbeeld Kamerbrieven, (monitorings- en advies)rapporten en andere evaluaties in het land- en tuinbouwbeleid (buiten artikel 21).

Doelmatigheid

Ook voor doelmatigheid gaan we na in welke mate de evaluaties hier aandacht aan besteden. We maken een onderscheid tussen grote en kleine doelmatigheid. Grote doelmatigheid onderzoekt de verhouding tussen de middelen voor de uitvoering van een instrument en de maatschappelijke opbrengsten (impact). Kleine doelmatigheid onderzoek de relatie tussen de middelen voor de uitvoering en de prestaties van de uitvoering (output).



Figuur 7: Mate waarin evaluaties doelmatigheid bespreken (N = 52). (Bron: inventarisatie Dialogic)

Uit bovenstaande figuren blijkt dat grote doelmatigheid in slechts 27% van de evaluaties aan de orde komt. Kleine doelmatigheid komt vaker aan de orde (65%). Een reden daarvoor kan zijn dat kleine doelmatigheid doorgaans makkelijker te onderzoeken is dan grote doelmatigheid of omdat het geen onderdeel is van de evaluatievragen. De relatie tussen middelen voor uitvoering en maatschappelijke impact is diffuser (en dus moeilijker te meten) dan de relatie met directe resultaten/prestaties.

Evaluatiemethoden

Tot slot staan we stil bij welke evaluatiemethoden (meer specifiek dataverzamelingsmethoden) gebruikt worden in de verzamelde evaluaties. Dit in de veronderstelling dat een doordachte evaluatieaanpak (toegesneden onderzoeks- en

dataverzamelingsmethoden) een bijdrage levert aan de robuustheid van de bevindingen (over doeltreffendheid, doelmatigheid en doelgroepenbereik).

Uit onze analyse blijkt dat kwalitatieve methoden domineren in de evaluatierapporten. Deze methoden betreffen hoofdzakelijk documentenanalyse, interviews, casestudies, enquêtes en groepsbijeenkomsten (in allerlei vormen als focusgroepen, werksessies, klankbordgroepen). Minder vaak treffen we expertbeoordelingen en (internationale) benchmarks aan. Vrijwel afwezig zijn meer kwantitatieve methoden in de vorm van (quasi-)experimenteel evaluatieonderzoek en statistisch/econometrisch onderzoek. Het is ook de vraag of dit überhaupt wel mogelijk is gezien het type beleidsinstrumenten, de opzet van de beleidsinstrumenten en de beperkte beschikbaarheid van kwantitatieve data.

Het gevolg van de nadruk op kwalitatieve methoden is dat de meeste evaluaties op de effectenladder tot trede 3 of 4 komen. In termen van doeltreffendheid betekent dat met inzet van methoden aangetoond wordt dat bijvoorbeeld doelgroepen worden bereikt en dat het land- en tuinbouwbeleid waarschijnlijk bijdraagt aan positieve veranderingen op (belangrijke) indicatoren. De methoden zijn echter niet geschikt om een causaal verband aan te tonen.

5 Doeltreffendheid van het beleid

In dit hoofdstuk tonen we in welke mate de doelstellingen van het land- en tuinbouwbeleid zijn bereikt in de periode 2017-2024 (paragraaf 5.2). Hiervoor analyseren we de beschikbare evaluatierapporten (zie hoofdstuk 4) en – wanneer relevant – aanvullende bronnen die helpen bij het bepalen van deze doeltreffendheid, zoals Kamerbrieven, evaluatie- en monitoringsrapportages (van andere ministeries) of indicatoren over het land- en tuinbouwbeleid uit andere bronnen (bijvoorbeeld CBS). We inventariseren ook of het gevoerde land- en tuinbouwbeleid positieve en negatieve neveneffecten heeft opgeleverd (en welke dat dan zijn) (paragraaf 5.3). We sluiten dit hoofdstuk af met ons oordeel over de doeltreffendheid van de beleidsmix als geheel (paragraaf 5.4). We beginnen eerst met een korte uitleg hoe we doeltreffendheid evalueren (paragraaf 5.1).

5.1 Afbakening van en analysekader voor de evaluatie van de doeltreffendheid

Bij doeltreffendheid gaat het om de mate waarin de beoogde doelen en resultaten van het land- en tuinbouwbeleid daadwerkelijk worden bereikt met de ingezette beleidsinstrumenten. Het geheel van beleidsinstrumenten van LVVN (beleidsmix onder artikel 21/24) beoogt bij te dragen aan deze doeltreffendheid. Andere factoren (bijvoorbeeld economische conjunctuur, technologische ontwikkelingen, EU-besluitvorming, COVID-19) en instrumenten van andere departementen beïnvloeden dit ook.

Bij het bepalen van de doeltreffendheid nemen we de centrale doelstelling van het gevoerde land- en tuinbouwbeleid en de acht afgeleide subdoelen als uitgangspunt (zie paragraaf 2.1.1). Dit in de veronderstelling dat alle instrumenten in de beleidsmix ingezet worden met het oog op het leveren van een bijdrage aan minimaal één (sub)doel in dit beleid (zie daarvoor ook onze analyse in paragraaf 4.2). Dit zijn de werkhypothesen die we afleiden uit de beleidstheorie. Hierbij lopen we overigens tegen de beperking aan dat de overkoepelende doelstelling en de subdoelen weinig SMART[66] zijn geformuleerd (**beperking 1**). LVVN heeft voor zes van de acht subdoelen kengetallen, indicatoren (en voor een deel daarvan) streefwaarden bepaald.[67] Deze indicatoren en streefwaarden zullen bij de bespreking van de doeltreffendheid van deze subdoelen aan de orde komen. We zullen bij de bespreking van de doeltreffendheid van deze subdoelen reflecteren op eventuele aanvullende indicatoren die we via andere bronnen verzamelen (maar dan nog ontbreken hier LVVN-streefwaarden waardoor er geen uitspraak kan worden gedaan over doeltreffendheid). We kunnen hooguit aangeven dat de score op een indicator zich gunstig ontwikkelt in het licht van een (sub)doel. Dit is overigens ook in lijn met de praktijk van LVVN. In haar jaarverslagen vermeldt zij een

[66] Specifiek, Meetbaar, Acceptabel, Realistisch en Tijdgebonden. Zie ook Bijlage 5.

[67] Bijlage 4: Kengetallen en indicatoren | Ministerie van Financiën - Rijksoverheid

groot aantal kengetallen over de land- en tuinbouwsector zonder zich uit te spreken over streefwaarden bij deze kengetallen.

Onze analyse van de doeltreffendheid van het land- en tuinbouwbeleid wordt vooral gestuurd door de beschikbare evaluaties van individuele instrumenten. Ons is eerder gebleken (zie hoofdstuk 3 en 4) dat in de beleidsmix en in deze evaluaties beperkt aandacht bestaat voor de wisselwerking en samenhang tussen individuele beleidsinstrumenten en de bredere context van deze instrumenten. Dit maakt het voor ons lastig om uitspraken te doen over de doeltreffendheid van deelverzamelingen van logische samenhangende beleidsinstrumenten (**beperking 2**). Denk bijvoorbeeld aan de verzameling van beëindigingsregelingen in de beleidsmix. Deze regelingen vormen het sluitstuk van een breder pakket beleidsinstrumenten (aanscherping van milieueisen, mestbeleid, ruimtelijke ingrepen). Het voert in het kader van deze Periodieke rapportage te ver om de ontstaansgeschiedenis en volgtijdelijk van instrumenten in kaart te brengen. Wij zullen echter daar waar mogelijk wel bronnen opvoeren die iets meer zeggen over de context van een geëvalueerd instrument (zonder de pretentie volledig te willen zijn).

Voor wat betreft het evalueren van de doeltreffendheid ten aanzien van de acht subdoelen (paragraaf 5.2.2 en verder) nemen we per subdoel de volgende stappen (waarbij stappen 2 en 3 al aan de orde zijn gekomen in het vorig hoofdstuk, maar voor de volledigheid herhalen wij ze hier):

1. We geven aan welke kengetallen en indicatoren (en eventueel streefwaarden) LVVN zelf hanteert bij een subdoel en welke ontwikkeling de score op deze kengetallen en indicatoren toont in de periode 2019-2024. Het is goed een onderscheid te maken tussen kengetallen en indicatoren. Het zijn beide meetbare grootheden die een belangrijke signalerende functie hebben. Kengetallen bieden vooral belangrijke contextuele informatie. Indicatoren zijn vaker concreet gebonden aan de inzet van een beleidsmaatregel of doelen van beleid. Scores op indicatoren kunnen daarom aanleiding zijn om beleid bij te sturen.[68]
2. We gaan na in welke mate de evaluaties in de beleidsmix gebruik maken van een beleidstheorie. Dit is voor ons een eerste indicatie van de mate waarin door LVVN nagedacht is over de relatie tussen middelen en doelen (en dus doeltreffendheid) bij de opzet en evaluatie van een beleidsinstrument. Zeker wanneer de beleidstheorie afkomstig is van LVVN.
3. We gaan na welke scores deze evaluaties halen op de effectenladder en dat zowel ten aanzien van de mate van doeltreffendheid als van de mate waarin de gevolgde evaluatiemethoden een uitspraak over doeltreffendheid kunnen onderbouwen. De mate van doeltreffendheid onderbouwen we (veelal kwalitatief)

[68] 7.9 Bijlage 9: Indicatoren en kengetallen | Ministerie van Financiën - Rijksoverheid

met de passages hierover uit de individuele evaluatierapporten die door ons zijn geanalyseerd.

Voor de evaluatie van de doeltreffendheid ten aanzien van de centrale doelstelling van het land- en tuinbouwbeleid volgen we een vergelijkbare aanpak. Dit betekent dat we op basis van de evaluatie van de doeltreffendheid van de subdoelen ons een beeld vormen van de doeltreffendheid ten aanzien van de centrale doelstelling. Ook hier zullen we nagaan of er andere bronnen zijn die kunnen helpen deze doeltreffendheid te onderbouwen en of LVVN zelf al indicatoren en streefwaarden hanteert op het centraal niveau. Hier gelden ook de drie beperkingen die eerder genoemd zijn.

5.2 Doeltreffendheid van het land- en tuinbouwbeleid

In deze paragraaf evalueren we de doeltreffendheid van het land- en tuinbouwbeleid op het niveau van de centrale doelstelling en op het niveau van de acht afgeleide subdoelen.

5.2.1 Centrale doelstelling

De centrale doelstelling van het land- en tuinbouwbeleid luidt als volgt:

> *"De Minister van LVVN streeft naar 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"*

In deze paragraaf doen we een uitspraak over de doeltreffendheid, oftewel welke bijdrage levert het gevoerde beleid aan het bereiken van deze centrale doelstelling. We beginnen daarbij met de vaststelling dat deze centrale doelstelling niet concreet is geformuleerd en dat er geen streefwaarden of een tijdpad aan gekoppeld zijn.

In het Rijksjaarverslag van 2021[69] worden vier indicatoren gekoppeld aan Artikel 21 (inclusief streefwaarden), namelijk:

- Totale CO_2-emissie glastuinbouw (4,6 Mton in 2020).
- Energie-efficiency index voedings- en genotmiddelenindustrie (VGI) (70% in 2020).
- Mate van afname van antibioticagebruik in de dierhouderij (70% reductie ten opzichte van 2009; streefdatum nog niet bepaald).
- Nalevingsniveau HACCP-verplichting (95% te bereiken in 2025).

[69] Artikel 21 Land- en tuinbouw | Ministerie van Financiën - Rijksoverheid

Uit onze analyse van de Rijksjaarverslagen van LVVN blijkt dat er op het niveau van de centrale doelstelling na 2021 structureel geen indicatoren worden bijgehouden of streefwaarden zijn bepaald. In 2024 worden deze indicatoren weliswaar nog steeds gemeten, maar zijn ze verschoven als indicatoren bij de centrale doelstelling naar indicatoren bij een van de acht subdoelen. Er zijn geen andere overkoepelende indicatoren en streefwaarden voor in de plaats gekomen.

Het zijn overigens wel de acht subdoelen die kunnen helpen bij het bepalen van de doeltreffendheid op centraal niveau. In de onderstaande tabel tonen we een overzicht van deze subdoelen en geven we per subdoel ons oordeel over de doeltreffendheid. De onderbouwing van dit oordeel staat in paragrafen 5.2.1 tot en met 5.2.9.

Tabel 9: Samenvatting doeltreffendheid per subdoel

Subdoelen	Oordeel doeltreffendheid (= conclusie uit de volgende sub-paragrafen)
[1] Versterking van de concurrentiekracht van duurzame agroketens	Wij stellen vast dat de (geëvalueerde) instrumenten in de beleidsmix voor dit subdoel **doeltreffend** zijn voor wat betreft het versterken van het concurrentievermogen. De (geëvalueerde) instrumenten zijn ook **doeltreffend** voor de versterking van duurzame agroketens wanneer 'duurzame' economisch geïnterpreteerd wordt. De doeltreffendheid is minder in ecologische of sociale zin. Ook ligt de nadruk op steun aan individuele bedrijven en minder op agroketens. LVVN hanteert voor dit subdoel alleen kengetallen en stuurt niet op specifieke indicatoren.
[2] Bevordering van voedselzekerheid in de wereld	Wij stellen vast dat de (geëvalueerde) instrumenten in de beleidsmix voor dit subdoel **redelijk doeltreffend** zijn voor dit subdoel. Dit subdoel is vooral belegd bij de bewindspersoon verantwoordelijk voor BHO. De streefwaarden die BHO stelt op dit subdoel worden bijna gehaald (LVVN heeft geen indicatoren en streefwaarden bepaald voor dit subdoel).
[3] Borging van voedselveiligheid en voedselkwaliteit	Wij stellen vast dat de (geëvalueerde) instrumenten in de beleidsmix voor dit subdoel over voedselveiligheid en -kwaliteit **doeltreffend** zijn. De indicatoren die door LVVN worden gebruikt zijn niet goed gekoppeld aan dit subdoel, en het aantal LVVN-instrumenten in de beleidsmix is beperkt. Twee van de vier LVVN-instrumenten richten zich voornamelijk op eieren en zuivel, echter zijn de lessen ondertussen ook breder toegepast bij andere ketens.
[4] Vergroting van de maatschappelijke waardering van landbouw/voedsel	Wij stellen vast dat de (geëvalueerde) instrumenten in de beleidsmix voor dit subdoel **onvoldoende houvast bieden** voor een **uitspraak over** hun **doeltreffendheid**. Ook al zijn beschikbare evaluaties positief over de gestarte activiteiten en de eerste resultaten. Het verband tussen dit subdoel en de LVVN-indicatoren is volgens ons onduidelijk en kan slechts indirect worden afgeleid van de evaluaties.
[5] Verduurzaming productie en consumptie (door middel van kringlooplandbouw)	Wij stellen vast dat de (geëvalueerde) instrumenten in de beleidsmix voor dit (volgens ons erg breed) subdoel **sterk variëren in de mate van hun doeltreffendheid**. Hierbij lijken de subsidieregelingen en normerende instrumenten het meest doeltreffend te zijn en programma's en convenanten juist minder doeltreffend. Uitschieters naar boven zijn de subsidieregelingen voor verduurzaming en energiebesparing in de glastuinbouw, die als zeer doeltreffend zijn beoordeeld. We zien ook maatregelen die zeer ondoeltreffend zijn,

Subdoelen	Oordeel doeltreffendheid (= conclusie uit de volgende sub-paragrafen)
	bijvoorbeeld omdat deze niet tot weinig gebruikt worden (zoals de Maatregel Gerichte Opkoop Veehouderijen). Ook zijn er instrumenten waarvan de doeltreffendheid niet bepaald kan worden vanwege een gebrek aan gegevens (zoals het Programma Stikstofreductie en Natuurverbetering). Verder is waterkwaliteit een overkoepelend aandachtspunt binnen subdoel 5. Uit de beschikbare informatie komt naar voren dat de doelen van de KRW met het huidige beleid niet gehaald lijken te worden, ten aanzien van de bijdrage van de landbouw aan de KRW-doelen zijn nog aanvullende maatregelen nodig. Voor de uitvoering van het beleid geldt dat hier wel een nauwe samenhang is met het beleid van IenW. Als laatste constateren wij dat de gehanteerde indicatoren maar een beperkt deel van dit subdoel dekken. Er wordt niet gekeken naar onderwerpen zoals ammoniakemissies, biodiversiteit en bodembedekking.
[6] Bevordering van plantgezondheid	Wij stellen vast dat de (geëvalueerde) instrumenten in de beleidsmix voor dit subdoel **doeltreffend** zijn. Evaluaties van deze diensten en het overkoepelende keuringssysteem zijn over het algemeen positief over hun functioneren en hun onderlinge samenwerking ertussen. Wel wordt er gewezen op een toenemende complexiteit van het werkveld en dat de effectiviteit van de handhaving en het gezag van de diensten onder druk kunnen komen staan.
[7] Bevordering van diergezondheid	De instrumenten gericht op preventie van dierziekten middels een bijdrage aan de One Health-aanpak zijn **doeltreffend** gebleken bij de aanpak van vogelgriep en de zoönosestructuur. De zoönosestructuur en de roadmap zorgen voor intensieve samenwerkingen tussen de ministeries van LVVN en VWS en organisaties als de NVWA en RIVM, waardoor er snel gehandeld kon worden op de aanpak van dierziekten. Wel is de indicator die vanuit LVVN is opgesteld voor het concept 'diergezondheid' beperkt.
[8] Bevordering van dierenwelzijn	De Wet Dieren fungeert als een kapstok voor een aantal instrumenten in de beleidsmix dat in de praktijk **overwegend doeltreffend** is in het bevorderen van het welzijn van gehouden dieren. Instrumenten gericht op proefdieren zoals de CCD, NCad en het TPI-programma tonen eveneens een positieve bijdrage, met name op het gebied van vergunningverlening, monitoring en het stimuleren van proefdiervrije innovaties. Het ontbreekt bij dit beleidsdoel aan indicatoren waar LVVN op wil sturen.

De centrale doelstelling is volgens ons ambitieus. Het bepalen van de mate waarin de beleidsmix bijdraagt aan het bereiken van deze centrale doelstelling wordt belemmerd door een gebrek aan gerichte indicatoren, streefwaarden en evaluaties. Op basis van de acht subdoelen en de gegeven oordelen concluderen we dat de centrale doelstelling van het land- en tuinbouwbeleid deels bereikt wordt dankzij de beleidsmix en dat er op onderdelen sprake is van een gebrekkige of onduidelijke doeltreffendheid van deze beleidsmix.

De beleidsmix draagt volgens ons doeltreffend bij aan het concurrentievermogen van de land- en tuinbouw en (subdoel 1) dus ook aan *een tuinbouw- en voedselsysteem dat internationaal concurrerend is* (onderdeel van de centrale doelstelling).

De bijdrage van de beleidsmix is volgens ons redelijk doeltreffend voor wat betreft de bevordering van voedselzekerheid in de wereld (subdoel 2), maar dat is geen onderdeel van de centrale doelstelling. Subdoel 4 (Vergroting van de maatschappelijke waardering van landbouw/voedsel) is ook geen duidelijk onderdeel van de centrale doelstelling en de data laten niet toe een uitspraak te doen over de doeltreffendheid.

De instrumenten in het land- en tuinbouwbeleid dragen bij aan de (goede) voedselveiligheid en voedselkwaliteit (subdoel 3) in Nederland, maar de omvang van deze bijdrage is onzeker. Dus dit onderdeel van de centrale doelstelling (vervat in de term *veilig*) lijkt tot op zekere hoogte gerealiseerd te worden.

De bijdrage van de beleidsmix aan de verduurzaming productie en consumptie (door middel van kringlooplandbouw) (subdoel 5) varieert wat ons betreft (dit subdoel is erg breed gedefinieerd). Dit subdoel zou moeten bijdragen aan het tweede deel van de centrale doelstelling (*waarbinnen zorgvuldig wordt omgegaan met natuurlijke hulpbronnen en waar opbrengsten en reststromen zo efficiënt en hoogwaardig mogelijk worden (her)benut*). In zijn algemeenheid lijkt dat ook te gebeuren. Echter, er is geen duidelijk beeld over de (her)benutting van reststromen.

We stellen vast dat de beleidsmix op de laatste drie van de acht subdoelen (6, 7 en 8) doeltreffend is. Van subdoel 8 (bevordering van dierenwelzijn) kunnen we ook duidelijk stellen dat er een relatie is met de centrale doelstelling (er staat in *met aandacht voor dierenwelzijn*). Voor subdoel 6 (bevordering van plantgezondheid) en subdoel 7 (bevordering van diergezondheid) is deze minder expliciet. Deze subdoelen kunnen echter wel geschaard worden onder het *weerbare*, *veerkrachtige en veilige functionerend* land- en tuinbouwsysteem.

Dit brengt ons tot de conclusie dat de doeltreffendheid van het land- en tuinbouwbeleid vooral aanwezig is bij de vetgedrukte woorden in de onderstaande centrale doelstelling:

> *"De Minister van LVVN streeft naar 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"*

5.2.2 Subdoel 1: Versterking van de concurrentiekracht van duurzame agroketens

Het eerste subdoel is de versterking van de concurrentiekracht van duurzame agroketens. Volgens LVVN is een sterke concurrentie van de Nederlandse land- en tuinbouwsector essentieel voor het behouden van de productie van voedsel en andere landbouwproducten op de lange termijn. Een belangrijk onderdeel daarvan betreft

verduurzaming van de land- en tuinbouw. Deze positie moet bijdragen aan het maatschappelijk welzijn en economische stabiliteit (zie ook paragraaf 2.2).

Kengetallen, indicatoren en streefwaarden van LVVN bij dit subdoel

Voor dit subdoel heeft het ministerie van LVVN een tiental kengetallen vastgesteld (zie de volgende tabel).

Tabel 10: LVVN-kengetallen, -indicatoren en -streefwaarden Subdoel 1[70]

Kengetallen (K) en indicatoren (I)	Waarde 2019	Waarde 2024	Streefwaarde[71]
Export van agrarische producten uit Nederland (mln. €)[72] **(K)**	94.623	128.900 (raming)	n.v.t.
Aantal land- en tuinbouwbedrijven (K)	53.233	50.181 (raming)	n.v.t.
Gemiddelde inkomen per onbetaalde aje in de primaire sector (€) (K)	€71.400	€109.000 (raming)	n.v.t.
Aantal landbouwbedrijven met verbrede landbouw activiteiten (K)	22.000 (2020)	24.434 (2023)	n.v.t.
Toegevoegde waarde van het agrocomplex (mld. €) (K)	56	66	n.v.t.
Waarvan gebaseerd op binnenlandse agrogrondstoffen (%)(K)	59	61	n.v.t.
Werkgelegenheid in het agrocomplex (K)	573.000	605.000	n.v.t.
Waarvan gebaseerd op binnenlandse agrogrondstoffen (%)(K)	67	64	n.v.t.
Aantal bedrijven met een bedrijfshoofd van ≥ 55 jaar (K)	34.136 (2020)	27.970 (2023)	n.v.t.
Waarvan zonder opvolging (%) (K)	60	57	n.v.t.

Aan deze (veelal economische) kengetallen heeft LVVN logischerwijs geen streefwaarden verbonden (kengetallen geven immers alleen contextuele informatie). Streefwaarden hier zou betekenen dat LVVN stuurt op bijvoorbeeld een vast aantal land- en tuinbouwbedrijven of een vast gemiddeld inkomen of toegevoegde waarde (en dat is uiteraard niet aan de orde en ook niet wat LVVN beoogt). LVVN kan hooguit aangeven dat de score op enkele van deze kengetallen zich in een bepaalde richting

[70] Bijlage 4: Kengetallen en indicatoren | Ministerie van Financiën - Rijksoverheid

[71] Met "niet van toepassing" (n.v.t.) onder streefwaarden betekent dat het voor de overheid niet relevant is om voor een kengetal of indicator een streefwaarde vast te stellen. Hooguit zou zij kunnen stellen dat een toe- of afname gunstig is (zonder een tussen- of einddoel te kwantificeren).

[72] Dit kengetal wordt ook over een aantal landen gesplitst, namelijk Duitsland, België, Frankrijk, Verenigd Koninkrijk, China en overige landen.

zou kunnen ontwikkelen, bijvoorbeeld een stijgende export, toenemende werkgelegenheid, een groeiend inkomen of een dalend aandeel land- en tuinbouwbedrijven zonder opvolging.

Wat ons verder aan deze kengetallen opvalt, is dat zij vooral economisch gericht zijn wat voor het eerste deel van het subdoel (versterking van concurrentiekracht) heel logisch is. Voor het tweede van het subdoel (duurzame agroketens) geldt dat de toevoeging van de term 'duurzame' meerdere betekenissen kan hebben. Duurzaam in de zin van (economisch) vitaal en toekomstbestendig en duurzaam in de betekenis van ecologisch of sociaal. Deze verschillende betekenissen komen we deels ook tegen in de set van (geëvalueerde) beleidsinstrumenten onder dit subdoel (zie hierna).

Evaluaties van instrumenten uit de beleidsmix bij dit subdoel

In de volgende tabel tonen we de instrumenten uit de beleidsmix die bijdragen aan dit subdoel en waarvan een evaluatie is uitgevoerd. Het betreft vooral instrumenten die gericht zijn op het verstevigen van de (financieel-)economische positie van bedrijven in deze sector. Deze instrumenten richten zich in beperktere mate op (ecologische) verduurzaming: de Garantieregeling Vermogensversterkend Krediet (BL-VVK) richtte zich bijvoorbeeld ook op het verbeteren van de ecologische duurzaamheid.[73] Eén van de drie strategische doelen uit het Nationaal Strategisch Plan 2023-2027 (NSP) is het verbeteren van milieu, biodiversiteit en klimaat. De Raad voor Plantenrassen verleent nationaal kwekersrecht. Dit is een recht van intellectueel eigendom en kan dus bijdragen aan de concurrentiekracht van de land- en tuinbouwsector.

Tabel 11: Scores effectenladder (doeltreffendheid en methode) evaluaties subdoel 1

Nr.	Evaluaties van instrumenten	Score doeltreffendheid	Score methode
[1]	Borgstelling MKB-kredieten (BL)	3	4
[2]	4e Fonds Kleine Toepassingen	3	4
[3]	Garantieregeling Vermogensversterkend Krediet (BL-VVK)	1	4
[4]	Landbouwvrijstelling	1	4

[73] Dit instrument is inmiddels beëindigd, want het werd als niet voldoende doeltreffend beoordeeld. Er werd door de jonge ondernemers nagenoeg geen gebruik van gemaakt, omdat veel startende boeren al op de top gefinancierd zijn voor de bedrijfsovername, en geen mogelijkheden/interesse bleek in een nog hogere lening door investeringen in verduurzaming van het bedrijf.

Nr.	Evaluaties van instrumenten	Score doeltreffendheid	Score methode
[5]	Nationaal Strategisch Plan 2023-2027 (NSP)[74]	3	1
[6]	Raad voor plantenrassen	3	1
[7]	Subsidieregeling Brede Weersverzekering	4	4
[8]	Verlaagd btw-tarief voor sierteelt	5	3
[9]	Verlaagd tarief aardgas tuinbouw	4	2
[10]	Wet OHP (oneerlijke handelspraktijken)	3	2

Voor de beleidstheorie zijn 24 instrumenten geïdentificeerd die beogen primair bij te dragen aan het realiseren van subdoel 1. Middels de evaluaties uit de voorgaande tabel komen wij tot 14 instrumenten (58%) die daadwerkelijk geëvalueerd zijn. Dit komt omdat twee geëvalueerde instrumenten volgens onze beleidstheorie meerdere instrumenten omvatten. Het gaat om de evaluatie van de Borgstelling MKB-kredieten (BL) en de ex-ante evaluatie van Nationaal Strategisch Plan 2023-2027 (NSP). Het NSP is de Nederlandse invulling van het Europese landbouwbeleid (die ook regelingen omvat gericht op het versterken van de concurrentiekracht). Wij zien dat daaronder verschillende instrumenten vallen maar die kunnen per jaar wisselen en worden ook niet altijd afzonderlijk geëvalueerd. Dit is voor ons lastig te doorgronden.

Het aandeel wordt ook vertekend door een aantal tijdelijke instrumenten. De 24 instrumenten omvatten ook enkele LVVN-instrumenten die vallen onder Noodsteunregelingen COVID-19.[75] Ook zijn er vier instrumenten voor de ontmanteling van pelsdierhouderijen in verband met het wettelijk verbod op het houden van pelsdieren.[76] Wanneer we deze instrumenten achterwege laten voor deze analyse vanwege hun tijdelijk karakter blijven er 18 instrumenten over waarvan dus het grootste

[74] Het NSP is de nationale invulling inzake steun voor de strategische plannen die EU-lidstaten in het kader van het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid opstellen (strategische GLB-plannen) en die uit het Europees Landbouwgarantiefonds (ELGF) en het Europees landbouwfonds voor plattelandsontwikkeling (Elfpo) worden gefinancierd. Het betreft een ex-ante evaluatie.

[75] Noodsteunregelingen COVID-19: Aanvullende tegemoetkoming sierteelt en onderdelen voedingstuinbouw; Noodsteunregelingen COVID-19: Aanvullende tegemoetkoming fritesaardappeltelers; Noodsteunregelingen COVID-19: Voorschot inkomenssteun GLB; Noodsteunregelingen COVID-19: Ongedekte vaste kosten land- en tuinbouw (OVK); Noodsteunregelingen COVID-19: Tijdelijke regeling subsidie dierentuinen COVID-19.

[76] wetten.nl - Regeling - Wet verbod pelsdierhouderij - BWBR0032739

gedeelde is geëvalueerd. Bovendien geldt dat van één van deze 18 instrumenten de evaluatie ook al loopt[77].

Evaluatie van de doeltreffendheid subdoel 1 (op basis van fiches)

De geëvalueerde instrumenten streven uiteenlopende doelen na die passen binnen subdoel 1. Het gaat onder meer om het stimuleren van toegang tot kredieten, het stimuleren van investeringen, het vergroten van ecologische duurzaamheid, het verstevigen van de onderhandelingspositie van agrarische ondernemers ten opzichte van afnemers, het verlenen van kwekersrecht en het vergroten van de betaalbaarheid van bloemen en planten voor consumenten om daarmee de afzet te bevorderen.

Uit onze analyse blijkt dat de meeste instrumenten als matig doeltreffend tot doeltreffend worden beoordeeld (acht van de tien instrumenten scoren een 3 of hoger). Dit oordeel is gebaseerd op methoden die deze conclusie waarschijnlijk tot zeer waarschijnlijk kunnen onderbouwen (zes van de tien instrumenten scoren een 3 of hoger). De methodologische onderbouwing van de conclusie over doeltreffendheid is dus behoorlijk op orde. We zijn kritischer over de methodologische onderbouwing van de evaluatie van de [6] Raad voor plantenrassen (summiere onderbouwing gebruikte methoden, onbekend aantal interviews).

Twee van de tien instrumenten zijn – op basis van de uitgevoerde evaluaties – niet doeltreffend, namelijk de [3] Garantieregeling Vermogensversterkend Krediet (BL-VVK)[78] en de [4] Landbouwvrijstelling. Het oordeel over de BL-VVK is gebaseerd op een tussenevaluatie die voortkwam uit het feit dat de regeling nauwelijks gebruikt wordt (zes aanvragen in totaal).[79] Deze tussenevaluatie stelde vast dat deze regeling waarschijnlijk geen effect heeft op bedrijfsovernames. De BL-VVK is daarom afgeschaft. De evaluatoren van de Landbouwvrijstelling zijn ook kritisch.[80] Dit evaluatierapport stelt dat de fiscaal ongelijke behandeling van eigenaar-agrariërs en eigenaar-verpachters die volgt uit de landbouwvrijstelling haaks staat op het doel van de vrijstelling, namelijk het realiseren van een fiscaal gelijke behandeling. Uit dit gegeven volgt direct dat de landbouwvrijstelling niet doeltreffend is, zoals eerder al geconcludeerd door achtereenvolgende rapporten en (evaluatie)onderzoeken. Geredeneerd vanuit het oorspronkelijke doel van de regeling (fiscale neutraliteit) is de regeling daarmee ook in beginsel direct niet doelmatig (geen doelmatigheid zonder

[77] Het gaat hier om de vrijstelling van de overdrachtsbelasting voor cultuurgrond.

[78] De BL-VVK is in het leven geroepen om jonge boeren en tuinders te ondersteunen die net een bedrijfsovername hebben gedaan of gestart zijn, en daardoor vaak beperkte financiële ruimte hebben voor noodzakelijke investeringen.

[79] AEF (2022). Tussentijdse evaluatie garantieregeling Vermogensversterkend Krediet.

[80] SEO (2024). Evaluatie landbouwvrijstelling.

doeltreffendheid), mits er geen bijzondere neveneffecten zijn die tot een andere conclusie nopen. De evaluatoren adviseren dan ook om deze regeling af te schaffen.

De andere acht instrumenten worden als matig tot zeer doeltreffend beoordeeld waarbij de scoren variëren tussen 3 en 5. Het verlaagd btw-tarief voor sierteelt [9] springt er als meest doeltreffend instrument uit.[81] Deze evaluatie concludeert dat het verlaagde btw-tarief voor sierteelt doeltreffend is. Het zorgt voor meer werkgelegenheid in bepaalde delen van de waardeketen, meer omzet en hogere betaalbaarheid. Andere doeltreffende instrumenten (score 4 op doeltreffendheid) betreffen [4] Subsidieregeling Brede Weersverzekering en het [9] Verlaagd tarief aardgas tuinbouw. Het instrument brede weersverzekering wordt als voldoende doeltreffend beoordeeld voor het doel gericht op een robuust financieel weerbare sector. Ongeveer de helft van de bedrijven met fruitteelt als hoofdteelt en een kwart van de bedrijven met hoofdteelt akkerbouw maken (voor een deel) van hun areaal gebruik van dit instrument. Het instrument past binnen de doelstelling van het NSP om bij te dragen aan een veerkrachtige landbouwsector.[82] Het Verlaagd tarief aardgas tuinbouw is doeltreffend om te zorgen voor gelijkwaardige behandeling van de glastuinbouwsector en de energie-intensieve sectoren. De regeling is ook doeltreffend in de zin dat het de concurrentiepositie versterkt, maar het is niet met zekerheid te zeggen in hoeverre dezelfde situatie zou zijn bereikt zonder verlaagde tarieven.[83] De [6] Raad voor Plantenrassen wordt als doeltreffend getypeerd, onder meer omdat de raad maatregelen heeft voor een juist en volledig proces kwekersrecht en handelsverkeer en er zijn door de evaluatoren geen knelpunten aangetroffen ten aanzien van doeltreffendheid; betrokkenen zijn tevreden over de taakuitvoering.[84] Dat wil overigens niet zeggen dat met het goed functioneren van de Raad de ontwikkeling van betere rassen ook bevorderd is of dat daarmee er ook een bijdrage aan een duurzame toekomst voor de sector is geleverd. Over het [2] 4e fonds kleine toepassingen stellen de evaluatoren dat de problematiek rondom kleine toepassingen gedurende de looptijd van het Fonds niet is verminderd.[85] Wel concluderen zij dat het Fonds een bijdrage levert aan het vergemakkelijken van de toelatingen van middelen: Van de 86 goedgekeurde aanvragen tussen 2015 – 2019 hebben tot dusver 39 aanvragen geresulteerd in toelatingen van middelen bij het Ctgb met een financiële bijdrage vanuit het Fonds. Ten opzichte van het vorige Fonds, dat resulteerde in 26 toelatingen, is dat een stijging van 50%.[86]

[81] Dialogic (2022). Evaluatie van het verlaagde btw-tarief.

[82] Ecorys (2024) Evaluatie van de Subsidieregeling Brede Weersverzekering

[83] CE Delft (2021). Evaluatie van de energiebelasting.

[84] ADR (2022), Onderzoeksrapport Evaluatie Raad voor plantenrassen 2017 – 2022.

[85] Het 4e Fonds Kleine Toepassingen (FKT) is een instrument in Nederland, ingesteld om de beschikbaarheid van gewasbeschermingsmiddelen en biologische bestrijders voor kleine teelten en kleine toepassingen te ondersteunen.

[86] Kwink Groep (2020), Evaluatie 4e Fonds Kleine Toepassingen.

Bij het beoordelen van de beleidsmix valt vooral dat het gros van de instrumenten (zeven van de tien) gezien kunnen worden als stimulerend beleid. Het gaat dan om verschillende typen stimulerend beleid zoals directe subsidies, fiscale regelingen (o.a. verlaagd btw-tarief sierteelt) en garanties/borgstellingen (o.a. borgstelling MKB-kredieten). Uit de analyse komt naar voren dat deze zeer wisselend scoren op doeltreffendheid (van [zeer] ondoeltreffend tot [zeer] doeltreffend). Gegeven de aard van de doelstelling (versterken van de concurrentiekracht) is het ook niet onlogisch dat het grootste deel van het instrumentarium gericht is op stimulerend beleid. Hiermee kan op een directe manier de sector worden ondersteund. Naast het stimulerend beleid zijn er nog twee instrumenten gericht op normerend beleid (Wet OHP en Raad voor Plantenrassen). Het normerende beleid lijkt, gezien de positieve scores op doeltreffendheid, ook een aanvulling te zijn op de beleidsmix.

Bredere blik op bereiken subdoel 1

We sluiten deze paragraaf af met een korte blik op andere instrumenten (buiten artikel 21 en 24) die een bijdrage kunnen leveren aan het bereiken van dit subdoel. Dit doen we zonder uitputtend te zijn. We illustreren hiermee dat het bereiken van subdoel 1 (en andere subdoelen) mede afhankelijk is van andere instrumenten en factoren. Die bijdrage zal per subdoel variëren.

Land- en tuinbouwbedrijven kunnen met het oog op economische vitaliteit (op het vlak van financiën, innovatie en duurzaamheid) ook gebruik maken van (generieke) stimuleringsmaatregelen van andere ministeries als Financiën (fiscale instrumenten) en EZ (instrumenten gericht op innovatie en ondernemerschap). Dat is niet altijd mogelijk, omdat er voor de land- en tuinbouw ook aparte instrumenten in het leven zijn geroepen. De Borgstelling MKB-kredieten (BL) is bijvoorbeeld vergelijkbaar met de Borgstelling MKB van EZ (deze is niet opengesteld voor land- en tuinbouwbedrijven).

Een ander voorbeeld van een instrument dat aan dit subdoel een bijdrage levert zijn de Doorschuifregelingen. De doorschuifregelingen (DSR) zijn doeltreffend bij het voorkomen dat de continuïteit van ondernemingen in gevaar komt door heffing van inkomstenbelasting.[87] Wij veronderstellen dat deze uitkomst ook geldig is voor land- en tuinbouwbedrijven die gebruik maken van deze regeling.

Een ander relevant instrument dat bijdraagt aan de financiële positie van land- en tuinbouwers (en dus aan de concurrentiekracht) is de inkomenssteun in het Gemeenschappelijk landbouwbeleid (GLB) in de vorm van een basispremie. Landbouwers ontvangen een uitbetaling voor elke hectare subsidiabel landbouwareaal die zij in gebruik hebben. In 2025 bedraagt deze basispremie €158 per hectare.[88]

[87] CPB (2022) Evaluatie fiscale regelingen gericht op bedrijfsoverdracht

[88] Zie Basispremie en extra betaling eerste 40 hectare 2025 | RVO.nl

Conclusie

We stellen vast dat op basis van de (vooral economische) kengetallen die LVVN hanteert voor contextuele informatie bij dit subdoel over de concurrentiekracht van de land- en tuinbouw geen uitspraak mogelijk is over de doeltreffendheid. LVVN hanteert voor dit subdoel alleen kengetallen en geen indicatoren en streefwaarden waarop het ministerie wil sturen.

Echter, wanneer we inzoomen op de evaluatie van de doeltreffendheid van de instrumenten is ons oordeel genuanceerder en positiever. De meeste instrumenten worden als doeltreffend beschouwd en leveren een bijdrage aan het realiseren van dit subdoel. De bijdrage vooral gericht het deel 'concurrentiekracht' (verstevigen economische positie) en in mindere mate aan 'duurzame agroketens' binnen dit subdoel (vanwege de verschillende betekenissen die aan de term 'duurzame' kan worden gegeven en omdat instrumenten zich meer op individuele bedrijven richten en minder op agroketens). Wanneer de nadruk ligt op economische duurzaamheid zijn de instrumenten effectiever.

5.2.3 Subdoel 2: Bevordering van voedselzekerheid in de wereld

Het tweede subdoel is de bevordering van voedselzekerheid in de wereld. Nederland onderschrijft de doelstellingen van internationale organisaties (FAO, OESO, IFAD, WFP en de Wereldbank) op het vlak van voedselzekerheid en ondersteunt deze organisaties ook financieel (onder meer via lidmaatschap en financiële bijdragen aan voedselprogramma's). Voedselzekerheid betekent conform de LVVN-begroting dat er voor iedereen voldoende voedsel beschikbaar en toegankelijk is. In de toelichting bij dit subdoel spreekt LVVN van mondiale voedselzekerheid.[89] De bijdrage van LVVN aan dit subdoel, bijvoorbeeld in de vorm van specifieke beleidsinstrumenten is redelijk beperkt. Zoals paragraaf 2.1.2 ook aangeeft, heeft de bewindspersoon verantwoordelijk voor BHO een grotere rol wat betreft de inzet van Nederland op het vlak van voedselzekerheid.

Kengetallen, indicatoren en streefwaarden van LVVN bij dit subdoel

LVVN kent geen specifieke indicatoren gericht op subdoel 2. Voedselzekerheid in de wereld is de hoofdverantwoordelijkheid van de minister van BHO, dus indicatoren voor deze doelstelling zijn opgenomen in het jaarverslag van BHO. Hier worden drie indicatoren gehanteerd om de Nederlandse bijdrage aan voedselzekerheid in de wereld (zie Tabel 11).

Tabel 12: 13 BHO-kengetallen, -indicatoren en -streefwaarden Subdoel 2[90]

[89] XIV Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur en F Diergezondheidsfonds Rijksbegroting 2025 | Begroting | Rijksoverheid.nl

[90] Bijlage 4: Toelichting op de streefwaarden en indicatoren | Ministerie van Financiën - Rijksoverheid

Kengetallen (K) en indicatoren (I)	Waarde 2019	Waarde 2024	Streefwaarde
Aantal mensen bereikt met activiteiten gericht op verbetering van de inname van voedsel (per jaar) (I)	20,8 mln	18 mln	22 mln
Aantal boeren bereikt met activiteiten gericht op toename van productiviteit en/of inkomen (per jaar) (I)	19,2 mln	8,8 mln	11 mln
Aantal hectare landbouwgrond bereikt met activiteiten gericht op eco-efficiënter gebruik (per jaar) (I)	0,7 mln	1,2 mln	1,5 mln

De indicatoren geven een goed beeld van de output van de Nederlandse inzet op het gebied van voedselzekerheid. De exacte bijdrage van LVVN aan het bereiken van dit subdoel op dit domein valt niet uit te splitsen en is vervlochten met de bijdrage van BHO, wat in 2024 €422 miljoen bedroeg.[91] Als we de behaalde waarden vergelijken met de streefwaarden zien we dat anno 2024 op geen van de drie indicatoren de doelen worden gehaald. Verder zien we grote fluctuaties in de indicatoren over de jaren heen. Als we kijken naar de onderbouwing voor deze fluctuaties in de jaarverslagen van BHO, dan zien we dat het vaak te maken heeft met herijkingen van de Nederlandse bijdrage voor internationale programma's of het opstarten dan wel afronden van programma's.

Evaluaties van instrumenten uit de beleidsmix bij dit subdoel

In de beleidsmix hebben we drie instrumenten geïdentificeerd die bijdragen aan de bevordering van voedselzekerheid in de wereld (zie Bijlage 2). Dit betreft de financiële bijdrage aan de FAO, het UNEP en de bredere personele en beleidsmatige inzet op diverse projecten rondom voedselzekerheid (bv. via het LVVN Attaché Netwerk en de Topsectoren). Geen van deze drie instrumenten is geëvalueerd dus we kunnen ook geen uitspraak doen over een mogelijke bijdrage van deze LVVN-instrumenten aan dit subdoel.

Evaluatie van de doeltreffendheid subdoel 2 (op basis van fiches)

Gezien het feit dat geen van de instrumenten voor subdoel 2 geëvalueerd zijn in de periode 2019-2024, kan er geen uitspraak gedaan worden over de doeltreffendheid op basis van uitgevoerde evaluaties in deze periode.

Bredere blik op bereiken subdoel 2

Een analyse van de bijdrage van het Nederlands beleid aan mondiale voedselzekerheid toont dat deze bijdrage over het algemeen doeltreffend is. De Periodieke rapportage over het Nederlandse beleid op voedselzekerheid, water en klimaat in

[91] XVII Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking Rijksbegroting 2024 | Begroting | Rijksoverheid.nl

ontwikkelingslanden (2016-2023)[92] concludeert dat de middelen van vooral BHO effectief de juiste doelgroepen bereiken en de beoogde effecten realiseren. Met de middelen die BHO, samen met onder andere LVVN, beschikbaar stelt wordt geconcludeerd de juiste doelgroepen worden bereikt en de beoogde effecten worden gehaald.

Conclusie

De bijdrage van LVVN aan het realiseren van subdoel 2 is relatief beperkt aangezien het mondiale voedselzekerheidsbeleid primair belegd is bij BHO. LVVN heeft geen eigen indicatoren gedefinieerd voor dit subdoel. De streefwaarden die BHO stelt op dit subdoel worden wel benaderd maar niet volledig gehaald. Hierachter schuilt een sterke afhankelijkheid van internationale programma's waar Nederland een bijdrage aan levert. Een analyse van het Nederlandse beleid op voedselzekerheid concludeert dat de Nederlandse bijdrage op het thema voedselzekerheid in de wereld over het algemeen effectief is.

5.2.4 Subdoel 3: Borging van voedselveiligheid en voedselkwaliteit

Het derde subdoel van het land- en tuinbouwbeleid betreft de borging van voedselveiligheid en voedselkwaliteit.

Kengetallen, indicatoren en streefwaarden van LVVN bij dit subdoel

Voor dit subdoel heeft het ministerie van LVVN een indicator en een kengetal vastgesteld (zie de volgende tabel) waarbij voor een indicator een streefwaarde is vastgesteld.

Tabel 14: LVVN-kengetallen, -indicatoren en -streefwaarden Subdoel 3[93]

Kengetallen (K) en indicatoren (I)	Waarde 2019	Waarde 2025	Streefwaarde
Nalevingsniveau HACCP-verplichting (I)	93% (2022)	92%	100%
Mate van vertrouwen consumenten in voedsel[94] (K)	3,2	3,27[95]	Geen

[92] BZ (2024) *Synergie in ontwikkeling De coherentie van het Nederlandse beleid en de effecten op voedselzekerheid, water en klimaat in ontwikkelingslanden, 2016-2023* [www.iob-evaluatie.nl]

[93] Bijlage 4: Kengetallen en indicatoren | Ministerie van Financiën - Rijksoverheid

[94] De NVWA meet in de periodieke NVWA Consumentenmonitor op een schaal van 1–5 het vertrouwen van de consument in de veiligheid van voedsel. Deze meting vindt om de twee jaar plaats. De meest recente meting is in 2025 uitgevoerd.

[95] De NVWA Consumentenmonitor 2025 laat zien dat het vertrouwen in het systeem van voedselveiligheid behoorlijk stabiel is. Dit vertrouwen wordt uitgedrukt in het kengetal: de representatie van de antwoorden op 1 algemene vraag: 'Ik maak mij zorgen over de veiligheid van voedingsmiddelen'. Het kengetal wordt berekend door de schaal = 6 – [gemiddelde score op deze negatief gestelde vraag].

De indicator over het nalevingsniveau van de HACCP-verplichting heeft een streefwaarde van 100%.[96] HACCP is een verplicht systeem dat bedrijven ondersteunt bij het veilig en hygiënisch werken met voedsel. Deze verplichting betekent dat bedrijven (1) gevaren en risico's voor de voedselveiligheid in kaart moeten brengen; en (2) beschrijven hoe ze die gevaren en risico's beheersen, zodat de consument een veilig product krijgt.[97] Deze streefwaarde is anno 2024 bijna gehaald (92%). Bij de berekening van dit percentage is uitgegaan van de resultaten die tijdens volledige audits bij slachthuizen, wildbewerkingsinrichtingen, uitsnijderijen en koel- vrieshuizen zijn beoordeeld door auditoren van de NVWA.[98]

De mate van vertrouwen van consumenten in voedsel (een kengetal) blijft al enige jaren stabiel (de laatste meting was in 2025).

Het aantal indicatoren dat LVVN hanteert voor het meten van de borging van voedselveiligheid en voedselkwaliteit is wat ons betreft beperkt en dekt de inhoud van deze subdoelstelling onvoldoende. Het nalevingsniveau van HACCP is een procesindicator die voedselveiligheid beoogt te garanderen, maar de indicator zegt uiteindelijk niks over de veiligheid van het voedsel zelf. Hier speelt mee dat LVVN meer een procesverantwoordelijk heeft dat zich richt op de dierlijke keten, terwijl VWS verantwoordelijkheid draagt voor de uiteindelijke gezondheidsgevolgen. De tweede grootheid (een kengetal) meet een opvatting van consumenten en zegt niks over de feitelijke kwaliteit en veiligheid van voedsel (alleen over de perceptie). LVVN lijkt dus hier vooral te sturen op (het proces van) voedselveiligheid en minder of niet op kwaliteit (dit laatste werd bevestigd in een bijeenkomst met LVVN-medewerkers betrokken bij dit subdoel).

Evaluaties van instrumenten uit de beleidsmix bij dit subdoel

In de volgende tabel staan de instrumenten uit de beleidsmix die ingevoerd zijn om bij te dragen aan het behalen van dit subdoel en hun score op de effectenladder. Uit dit overzicht blijkt dat de helft van de evaluaties zich richt op organisaties die in het leven zijn geroepen om de voedselveiligheid en voedselkwaliteit te bevorderen, zoals het Controle Orgaan Kwaliteits Zaken (COKZ) en de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (NVWA). Hierbij speelt de uitdaging van de gelaagdheid van instrumenten. NVWA is primair toezichthouder en handhaver voert daarnaast ook andere taken uit zoals erkenningen, registraties en vergunningen (die ook aan andere subdoelen gekoppeld kunnen

[96] HACCP is een afkorting van Hazard Analysis and Critical Control Points.

[97] Bron: HACCP | NVWA.

[98] Sinds september 2023 is gestart met een nieuwe auditvragenlijst om de audits efficiënter in te richten. Waar voorheen alle auditvragen individueel werden beoordeeld op wel of geen overtreding, wordt dit nu alleen aan het eindoordeel gegeven. Dit geeft een meer transparant eindoordeel. De aanpassing van de vragenlijst en de extra aandacht voor het invullen is van invloed op het (niet) nalevingspercentage 2023 en 2024 ten opzichte van voorgaande jaren. Het percentage ernstige overtredingen is in 2024 iets gedaald ten opzichte van 2023. Bron: Bijlage 4: Kengetallen en indicatoren | Ministerie van Financiën - Rijksoverheid

worden).[99] Een gevolg hiervan is dat we NVWA ook bij andere subdoelen bespreken (6, 7 en 8).[100]

Tabel 15: Scores effectenladder (doeltreffendheid en methode) geëvalueerde instrumenten subdoel 3

Nr.	Evaluaties van instrumenten	Score doeltreffendheid	Score methode
[1]	Actieplan voedselveiligheid	4	3
[2]	Controle Orgaan Kwaliteits Zaken (COKZ)	4	3
[3]	Ketenborging.nl	1	4
[4]	NVWA-organisatie - capaciteit	2	4
[5]	NVWA-organisatie - agentschapsdoorlichting	-[101]	3[102]

Er zijn in totaal vier instrumenten in de beleidsmix die primair worden ingezet voor het realiseren van subdoel 3 (borging van voedselveiligheid en voedselkwaliteit). Voor al deze instrumenten beschikken we over een evaluatie. Er zijn zelfs twee evaluaties van NVWA beschikbaar, maar hierbij moeten we ons realiseren dat deze evaluaties vooral op organisatieniveau betrekking hebben en dat NVWA (zoals eerder aangegeven) aan meerdere subdoelen een bijdrage levert.

Evaluatie van de doeltreffendheid subdoel 3 (op basis van fiches)

Een van de belangrijkste doelen van het Actieplan Voedselveiligheid [1] was ervoor zorgen dat voedselveiligheid topprioriteit heeft binnen de keten en bij de overheid. Het plan is opgesteld naar aanleiding van de aanbevelingen van de commissie Sorgdrager

[99] Van de 2.085 fte capaciteit van NVWA wordt 699 fte capaciteit ingezet op het thema voedselveiligheid. Ongeveer 130 fte daarvan wordt specifiek ingezet op LVVN-taken in dit domein. Bron: Deloitte (2020), Onderzoek of de capaciteit van de NVWA toereikend is voor het actuele en toekomstige takenpakker, p. 15.

[100] Bij de thema's plantgezondheid (subdoel 6), dierengezondheid (subdoel 7) en dierenwelzijn (subdoel 8) wordt een substantieel deel van de beschikbare NVWA-capaciteit ingezet op NVWA-taken. Bij plantgezondheid is dat ongeveer 125 fte (op 132 fte), bij dierengezondheid is dat ongeveer 90 fte (op 182 fte) en bij dierenwelzijn is dat 109 fte (op 109 fte). Bron: Deloitte (2020), Onderzoek of de capaciteit van de NVWA toereikend is voor het actuele en toekomstige takenpakket, p. 15.

[101] De reden voor het ontbreken van een score op doeltreffendheid op basis van dit evaluatierapport is de opdracht aan de evaluatoren om deze agentschapsdoorlichting alleen op doelmatigheid te richten. De evaluatoren constateren terecht dat voor een sluitend oordeel over doelmatigheid de doeltreffendheid niet buiten beschouwing kan worden gelaten (Pwc (2024, Agentschapsdoorlichting NVWA, p. 12). Over deze doeltreffendheid doen zij enkele (kleinere) uitspraken. Dit is voor ons een te smalle basis om er een score voor de effectenladder vanaf te leiden.

[102] Deze score heeft dus meer betrekking op de wijze waarop doelmatigheid is gemeten (en niet doeltreffendheid).

in juni 2018 over het incident met fipronil in eieren. De evaluatoren zijn positief over de effectiviteit van het actieplan. Het uitvoeren van het actieplan heeft gezorgd voor aanzienlijke versterking van de zelfregulering. De samenwerking gericht op het versterken van de zelfregulering tussen de ministeries, toezicht en de sector zelf is verbeterd waardoor iedereen elkaar scherp kan houden. Het actieplan heeft er volgens de evaluatie voor gezorgd dat dit doel (in de eierketen) is bereikt.[103] De lessen zijn overigens ook meegenomen in tien andere ketens.[104]

Het COKZ [2] levert een bijdrage aan het bieden van zekerheid over de veiligheid en kwaliteit van in Nederland geproduceerde melk en zuivelproducten, eieren en eiproducten en de kwaliteit van pluimveevlees (een verantwoordelijkheid van VWS). Daarmee wordt het instrument door de evaluatoren als doeltreffend bestempeld. Deze zekerheid biedt de zuivel- en eiersector betere toegang tot (inter)nationale markten (een economisch motief dat in het verlengde van het voedselveiligheidsmotief ligt). Het COKZ draagt volgens evaluatoren bij aan voedselveiligheid en -kwaliteit door de uitvoering van beoordelingen, (her)audits, (her)inspecties, monsternames en -onderzoek. Het COKZ neemt maatregelen in het geval van overtredingen. Het COKZ draagt ook bij aan de toegang van de zuivel- en eiersector tot internationale markten door het verstrekken van COKZ-certificaten aan het zuivelbedrijfsleven, het voorbereiden van veterinaire certificaten en het opmaken van voorcertificaten voor eieren.[105]

De Taskforce Voedselvertrouwen heeft met de NVWA criteria voor private kwaliteitsschema's opgesteld die de private borging van de voedselveiligheid en -integriteit moeten versterken.[106] Het instrument Ketenborging.nl [3] biedt bedrijven uit de voedselketen een overzicht van geaccepteerde kwaliteitsschema's die voldoen aan deze criteria. Voor plaatsing op de website Ketenborging.nl toetst de NVWA of een kwaliteitsschema aan de opgestelde criteria voldoet. Het is een onderwerp van discussie waaraan Ketenborging.nl een bijdrage had moeten leveren en hoe het had moeten werken.[107]

De NVWA heeft als hoofddoel het waarborgen van de veiligheid van voedsel en consumentenproducten, het bevorderen van dierenwelzijn en diergezondheid, en de

[103] Trimension (2021), Rapport evaluatieonderzoek. actieplan voedselveiligheid.

[104] Stuurgroep private borging voedselketens (2021) Project Private Borging Voedselketens [zoek.officielebekendmakingen.nl]

[105] Kwink groep (2021), Evaluatie COKZ.

[106] De Taskforce Voedselvertrouwen was een Nederlandse samenwerkingsgroep die in maart 2013 is opgericht door het bedrijfsleven in de dierlijke sectoren (vooral vlees en zuivel) en de overheid (Ministeries van Economische Zaken en Volksgezondheid, Welzijn en Sport). Het hoofddoel van de Taskforce was het vertrouwen van de consument in voedsel te versterken na de paardenvleesfraude begin 2013 en andere voedselschandalen die voor onrust zorgden. Zij stelden gezamenlijk een actieplan op met als motto: "Voedselvertrouwen is verantwoordelijkheid nemen."

[107] Berenschot (2020), Evaluatieonderzoek Ketenborging.nl.

bescherming van de natuur (plantgezondheid, biodiversiteit en milieu). De kerntaak is het houden van toezicht op de naleving van wet- en regelgeving op deze gebieden. De NVWA voert hiertoe controles, keuringen en onderzoeken uit en treedt handhavend op bij overtredingen. Ze levert zo een bijdrage aan het vertrouwen van de consument in de veiligheid van producten en het handelen van de overheid. De beschikbare evaluaties over de NVWA hebben als nadeel dat zij beide weinig ingaan op de doeltreffendheid van deze organisatie (en van de taken die zij uitvoert).

Uit het eerste onderzoek [4] naar de verhouding tussen capaciteit en taken blijkt dat de NVWA geen toereikende capaciteit heeft voor het uitvoeren van haar takenpakket. Bij meerdere taken met een open toezichtnorm[108], is door de evaluatoren een ontoereikendheid geconstateerd door het niet afdoende kunnen waarborgen van de informatiepositie binnen een domein, bijvoorbeeld door het niet of onvoldoende kunnen uitvoeren van naleefmetingen. Het ontbreken van een naleefbeeld van een sector kan als gevolg hebben dat de gelopen risico's in een domein niet goed in beeld te brengen zijn. Daarmee is het niet altijd mogelijk om het toezicht te richten op de grootste risico's in de keten. Bij het ontbreken van een sterke informatiepositie en/of het ontbreken van een naleefbeeld van een sector ontstaan zogeheten 'witte vlekken'. Het is voor de toezichthouder in dat geval niet goed vast te stellen op welke plek in de sector welke handhavingsinstrumenten het meest effectief en efficiënt (risicogericht) ingezet kunnen worden.[109] Deze observaties leiden ertoe dat we een score van 2 op de effectenladder geven.[110]

Het tweede onderzoek naar de NVWA [5] gaat nauwelijks in op doeltreffendheid. We hebben daarom ook geen score gegeven op de effectladder. Hoewel doeltreffendheid in de vraagstelling van deze agentschapsdoorlichting wordt genoemd, richt het gehele onderzoek zich op doelmatigheid. Wel worden enkele uitspraken gedaan in het rapport die doeltreffendheid betreffen, zoals dat met het programma Versterking Toezicht Vleesketen (VTV) de NVWA in 2021 extra middelen beschikbaar heeft gesteld om het toezicht op de vleessector te versterken. Hierover zijn geen harde gegevens

[108] Er zijn 62 taken met een weerslag op de mens als gevolg van de ontoereikende capaciteit op deze taken, hiervan zijn 14 taken met een structurele weerslag op de mens ten gevolge van een ontoereikende capaciteit in de domeinen Tabak, Industriële Productie en Productveiligheid, en 48 taken waar een incidentele weerslag kan optreden. Structurele weerslag voor grote doelgroepen of algehele grote weerslag voor de mens of volksgezondheid ten gevolge van een ontoereikende capaciteit zijn niet geconstateerd.

[109] Deloitte (2020), Onderzoek capaciteit NVWA.

[110] Overigens heeft de minister naar aanleiding van dit onderzoek de Tweede Kamer geïnformeerd over verbeteringsmaatregelen, o.a. met het beschikbaar stellen van extra middelen, meer data-gedreven toezicht en handhaving en een verbetering van de kennis- en informatiepositie van de NVWA. Zie Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (NVWA) | Tweede Kamer der Staten-Generaal.

beschikbaar, maar de doeltreffendheid van het toezicht kan volgens de onderzoekers door de investeringen zijn toegenomen.[111]

Wij concluderen dat beide rapporten over de NVWA onvoldoende basis bieden om een betrouwbare uitspraak te doen over de doeltreffendheid van de organisatie NVWA als geheel. Er komt meer zicht op doeltreffendheid wanneer naar meer afzonderlijke taken en activiteiten van de NVWA wordt gekeken (zie hierna).

Bredere blik op bereiken subdoel 3

Naast LVVN heeft het ministerie van VWS taken en verantwoordelijkheden op het vlak van voedselveiligheid. VWS is beleidsverantwoordelijk voor de voedselveiligheid in de gehele productieketen, met uitzondering van het onderdeel waar dieren worden geslacht en uitgesneden. VWS is dus ook medeverantwoordelijk is voor bijvoorbeeld de WOT-Voedselveiligheid (Beleid en Handhaving). Bij de inrichting, uitvoering en evaluatie van deze wettelijke onderzoekstaken beogen beide departementen gezamenlijk op te trekken.[112]

Er zijn in dit verband twee andere evaluaties die hier relevant zijn, namelijk de evaluatie van de Wettelijke Onderzoekstaken Voedselveiligheid – Beleid (WOT-VV Beleid) en de evaluatie van de Wettelijke Onderzoekstaken Voedselveiligheid – Handhaving (WOT-VV Handhaving).[113] De evaluatie WOT-VV Beleid werd opgesteld in opdracht van de Directie Strategie, Kennis en Innovatie (SK&I) van LVVN. De evaluatie van de WOT-VV Handhaving werd opgesteld in opdracht van de NVWA. De evaluatoren van de WOT-VV Beleid concluderen dat deze wettelijke onderzoekstaken een bijdrage leveren aan het realiseren van maatschappelijke impact, o.a. bescherming van de gezondheid van mens en dier door zich te richten op voedselveiligheid.[114] Over de WOT-VV Handhaving concluderen de evaluatoren dat er sprake is van een effectieve en efficiënte opzet (aansturing, besluitvorming en verantwoording) en uitvoering van de WOT-VV Handhaving, en een effectieve en efficiënte samenwerking met andere kennisinstellingen. Ook

[111] Pwc (2024) Agentschapsdoorlichting NVWA.

[112] VWS informeert (in samenspraak met LVVN) de Tweede Kamer regelmatig over ontwikkelingen in het voedselveiligheidsbeleid. Bijvoorbeeld: VWS, Ontwikkelingen voedselveiligheidsbeleid, 5 juli 2023; VWS, Voedselveiligheidsbeleid (8 juli 2025). Kamerbrief 26 991 Nr. 591

[113] Een wettelijke onderzoekstaak betreft een niet-economische dienst van algemeen belang in de vorm van onderzoek, advisering of inzet van onderzoeksfaciliteiten, onlosmakelijk verbonden met de uitoefening van taken, met inbegrip van de uitoefening van openbaar gezag, door de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, andere Ministers die het aangaan of instellingen of organen van de Europese Unie, opgenomen in bijlage 1 van de Subsidieregeling instituten voor toegepast onderzoek en ingericht en gefinancierd overeenkomstig de aanwijzingen en vergoedingen die door de Minister worden vastgesteld overeenkomstig de Subsidieregeling instituten voor toegepast onderzoek. Bron: wetten.nl - Regeling - Subsidieregeling instituten voor toegepast onderzoek - BWBR0040605

[114] Dialogic (2020), Evaluatie van de Wettelijke Onderzoekstaken Voedselveiligheid Beleid (WOT-VV Beleid), Utrecht, p. 70.

concluderen zij dat er voldoende sprake is van een borging van de kwaliteit en onafhankelijke uitvoering van het WOT-VV Handhaving programma.[115]

Er is ook een evaluatie uitgevoerd naar de wijze waarop de NVWA de calamiteitbeheersing heeft aangepakt om de meest kritieke processen tijdens de COVID-periode van februari 2020 tot juli 2022 te kunnen laten doorgaan. Het oordeel over de crisisaanpak door de NVWA is positief. De NVWA is gewend en getraind om in een crisismodus te komen. Zo is de organisatie altijd voorbereid op crises en is er bepaalde flexibele capaciteit ingeregeld en altijd beschikbaar. [116]

Conclusie

De instrumenten in het land- en tuinbouwbeleid dragen bij aan de (goede) voedselveiligheid en voedselkwaliteit in Nederland, maar de omvang van deze bijdrage is onzeker. We vinden bijvoorbeeld dat de door LVVN gehanteerde indicator op dit vlak (Nalevingsniveau HACCP-verplichting) weliswaar aansluit bij dit subdoel over voedselveiligheid en -kwaliteit, maar het is slechts één indicator gericht op voedselveiligheid. Voedselkwaliteit komt niet aan bod in de huidige indicatoren, mede omdat dit grotendeels privaat is geregeld. Daarnaast is het aantal beleidsinstrumenten beperkt. Ten derde zijn twee van de vier instrumenten in eerste instantie meer gericht waren op de kwaliteit van eieren en zuivel (wat bovendien vooral een VWS-verantwoordelijkheid is). De inzichten uit deze instrumenten worden op dit moment ook toegepast in andere ketens. Ten slotte is de NVWA, als toezichthouder bij dit subdoel, onvoldoende geëvalueerd op doeltreffendheid van de bijdrage van de (toezicht)taken die zij voor LVVN uitvoert in dit domein.

5.2.5 Subdoel 4: Vergroting van de maatschappelijke waardering van landbouw/voedsel

Het vierde subdoel is de vergroting van de maatschappelijke waardering van landbouw en voedsel. Een beknopte onderbouwing hiervan staat in paragraaf 2.2.

Kengetallen, indicatoren en streefwaarden van LVVN bij dit subdoel

Het ministerie van LVVN heeft voor dit subdoel vier kengetallen en twee indicatoren vastgesteld (zie de volgende tabel). Aan de twee indicatoren zijn streefwaarden gekoppeld.

[115] Berenschot (2024), Evaluatie WOT-VV Handhaving, Utrecht, p. 37.

[116] ADR (2023), Evaluatie Calamiteitenbeheersing COVID-19-crisis door NVWA.

Tabel 16: LVVN-kengetallen, -indicatoren en -streefwaarden Subdoel 4[117]

Kengetallen (K) en indicatoren (I)	Waarde 2019	Waarde 2024	Streefwaarde
Voedselverspilling (kiloton) (K)	2.811 (nieuwe methode nu incl. onvermijdbare restromen)	2.350 (2022)	Geen
Afgeleide voedselverspilling in kiloton (absoluut) (I)*	1.947	2.350	1.081 (2030)
Afgeleide voedselverspilling in % (relatief) (I)*	t.o.v. omgerekende cijfers: 87	85 (2022)	50
Totale consumentenbestedingen aan duurzaam voedsel (in € mld.) (K)	7,6	12,6 (2023)	n.v.t.
Marktaandeel van bestedingen aan duurzaam voedsel in de totale bestedingen aan voedsel (K)	14%	19% (2023)	n.v.t.
Toename bestedingen van consumenten aan duurzaam voedsel ten opzichte van het voorgaande jaar (K)	18%	14% (2023)	n.v.t.

* Bij beide staat in het Jaarverslag van de Rijksoverheid niet expliciet aangegeven of het een indicator of kengetal is. Wij hebben aangenomen dat beide een indicator zijn om er wel een streefwaarde is geformuleerd.

Het eerste kengetal en de twee indicatoren gaan over voedselverspilling. Met 'voedselverspilling' wordt voedsel voor menselijke consumptie bedoeld dat daar niet voor gebruikt wordt. Streefwaarden zijn gekoppeld aan de indicatoren over afgeleide voedselverspilling. Nederland heeft zich gecommitteerd aan het realiseren van het Duurzame Ontwikkelingsdoel 12.3 van de Verenigde Naties, dat stelt dat de voedselverspilling in 2030 ten opzichte van 2015 gehalveerd dient te zijn. Het betreft een afgeleid getal omdat de hoeveelheid verspilling tot 2019 in een bandbreedte werd weergegeven. Vanaf 2019 is dit omgezet in één getal.

De drie laatste kengetallen gaan over bestedingen aan duurzaam voedsel. Dit is gedefinieerd als voedsel waarbij tijdens de productie en verwerking meer rekening is gehouden met milieu, dierenwelzijn en/of sociale aspecten dan wettelijk verplicht is. Hierbij wordt gefocust op supermarkten, foodservice en speciaalzaken voor duurzame voeding in Nederland.

Het is voor ons niet duidelijk waarom gekozen is voor de operationalisering van het concept 'maatschappelijke waardering' in voedselverspilling en besteding aan duurzaam voedsel. Wij denken dat deze kengetallen en indicatoren niet het concept "maatschappelijke waardering" dekken, maar eerder passen bij subdoel 5 over de

[117] Bijlage 4: Kengetallen en indicatoren | Ministerie van Financiën - Rijksoverheid

verduurzaming van de productie en consumptie van voedsel. Daarnaast zijn de kengetallen en indicatoren alleen gericht op voedsel, en niet op landbouw, wat ook onderdeel van de doelstelling is. De kengetallen en indicatoren geven daarmee volgens ons beperkt inzicht in de mate waarin dit subdoel is bereikt.

Evaluatie van instrumenten uit de beleidsmix bij dit subdoel

In de volgende tabel staan de evaluaties van de instrumenten uit de beleidsmix die ingevoerd zijn om bij te dragen aan het behalen van dit subdoel en hun score op de effectenladder. Alle instrumenten bij dit subdoel zijn geëvalueerd. De type instrumenten die worden geëvalueerd zijn een actieplan/aanpak en een Europese regeling voor het aanbieden van groenten en fruit op scholen.

Tabel 17 : Scores effectenladder (doeltreffendheid en methode) geëvalueerde instrumenten subdoel 4

Nr.	Evaluaties van instrumenten	Score doeltreffendheid	Score methode
1	Nationaal Actieplan Groenten en Fruit	2	2
2	Evaluatie EU-schoolregeling	4	4

Initieel wilden we bij dit subdoel ook de evaluatie van de Aanpak Voedselverspilling bespreken. Voedselverspilling is ten slotte een van de indicatoren van dit subdoel. Echter, bij nadere bestudering van de beleidstheorie van de Aanpak voedselverspilling hebben we besloten dat niet te doen. Wij vinden dit beter aansluiten[118] bij subdoel 5 en bespreken de evaluatie daarom ook bij die paragraaf.

Evaluatie van de doeltreffendheid van subdoel 4 (op basis van fiches)

Het Nationaal Actieplan Groenten en Fruit (NAGF) richt zich volgens de beleidstheorie op duurzamere en gezondere voeding als impact, via onder andere het verleiden van de consument door het aantrekkelijker, makkelijker en leuker maken van het consumeren van groenten en fruit. De beoogde impact past meer bij subdoel 5 (over de verduurzaming van productie en consumptie) en het beleid van VWS (gezondheid). De werkingsmechanismen daarentegen passen wel bij dit subdoel. Daarom bespreken we dit instrument wel in deze paragraaf.

De evaluatie van de NAGF is positief over de diverse acties die zijn gestart met het NAGF voor het informeren over gezond voedsel. Ook wordt positief gesproken over het bereik van deze acties onder de doelgroep. In de evaluatie wordt genoemd dat dit

[118] De beoogde impact van de Aanpak Voedselverspilling is namelijk dat het onder meer moet leiden tot verminderde CO2-uitstoot, verminderde bodemdegradatie en verminderd grondstofgebruik.

echter vooral de outputs zijn. Conclusies over de outcome zijn voor de evaluatoren moeilijker te trekken. Cijfers over de consumptie van groenten en fruit zijn namelijk maar beperkt beschikbaar. Omdat daarom alleen het werkingsmechanisme en de outputs van het instrument beoordeeld is, is de score op doeltreffendheid lager. Overigens is er wel een peiling uitgevoerd door het GroentenFruitHuis, waarin is laten zien dat de aankoop van groenten en fruit in de lift zat gedurende de evaluatieperiode (specifiek sinds de coronacrisis).[119] Als aanbeveling wordt genoemd dat een groter bereik op het gebied van de consumptie van gezonder en duurzamer voedsel bereikt kan worden door deze 'zachte' instrumenten te koppelen aan 'harde' instrumenten, zoals prijsprikkels.

Bij de evaluatie van de EU-schoolregeling gaat het naast het consumeren van gezond voedsel, ook over het vergroten van de kennis en positieve houding van kinderen ten opzichte van groenten, fruit en zuivel.[120] Scholen maken volgens de evaluatie 'enthousiast' gebruik van de regeling. Het aanbieden van verplichte educatieprogramma's om kinderen op lange termijn gezond eetgedrag aan te leren is hierbij verplicht. De helft van de deelnemende scholen maakt gebruik van deze educatieprogramma's. Scholen worden daarnaast gestimuleerd om zelf activiteiten te ontwikkelen ter stimulatie van het consumeren van groenten en fruit. Bij de evaluatie is een positief verschil in zuivelconsumptie waargenomen tussen kinderen die wel deelnemen aan de regeling en kinderen die dat niet doen.[121] Kwalitatief is waargenomen dat de houding van de kinderen positief veranderd is ten opzichte van groenten, fruit en zuivel. Dit leidt ook tot een hoge score op doeltreffendheid, die bovendien ook methodisch goed is onderbouwd. Er kan gesteld worden dat deze regeling bijdraagt aan het vergroten van de maatschappelijke waardering van landbouw en voedsel.

Bredere blik op bereiken subdoel 4

Nederlandse consumenten zijn over het algemeen positief zijn over de Nederlandse land- en tuinbouwsector. [122] Andere departementen voeren weinig beleid gericht op het vergroten van de maatschappelijke waardering van landbouw/voedsel (en uiteraard spelen andere partijen denk aan de sector zelf, hier ook een belangrijke rol). De insteek van het ministerie van VWS is het bevorderen van goede voeding voor Nederland. Samen met gemeenten, GGD'en en zorgverzekeraars heeft dit ministerie bijvoorbeeld een Gezond en Actief Leven Akkoord (GALA) gesloten. Met dit akkoord spreken de partijen af dat zij zich inzetten voor het voorkomen van overgewicht en het stimuleren van eten en drinken op een wijze die bijdraagt aan een gezond voedingspatroon.

[119] Regioplan (2022). Zaadje geplant? Beleidsevaluatie Voedselagenda 2016-2020.

[120] Bureau Bartels (2023). Evaluatie EU-schoolregeling 2017/2018-2021/2022.

[121] Bureau Bartels (2023). Evaluatie EU-schoolregeling 2017/2018-2021/2022.

[122] WUR (2024) Agrifoodmonitor 2024: ontdek hoe consumenten waarderen en denken over belonen, klimaat & voedselzekerheid [www.wur.nl]

Conclusie

Wij kunnen geen uitspraak doen over de bijdrage van de beleidsmix aan de doeltreffendheid van dit subdoel. De wisselende uitkomsten van de evaluaties leiden tot onduidelijkheid over de doeltreffendheid van de instrumenten. De evaluaties zijn positief over de ingezette acties voor het stimuleren van de consumptie van groenten, fruit en zuivel. De positieve houding ten opzichte van deze producten is met EU-Schoolregeling verbeterd, en er zijn voldoende informatieve producten ontwikkeld met een goed bereik in de NAGF. De indicatoren bij dit subdoel geven onvoldoende informatie over de vergroting van de maatschappelijke waardering van landbouw en voedsel.

5.2.6 Subdoel 5: Verduurzaming productie en consumptie (door middel van kringlooplandbouw)

Het vijfde subdoel is de verduurzaming van productie en consumptie (door middel van kringlooplandbouw). Zoals in paragraaf 2.2 is beschreven, leidt de huidige vorm van intensieve land- en tuinbouwproductie in Nederland tot een bijdrage aan de klimaatverandering en negatieve impact in de vorm van verontreiniging van natuur, verlies van biodiversiteit en geuroverlast. Door middel van beleid met verduurzaming als doel, probeert LVVN deze negatieve impact te verminderen.

Kengetallen, indicatoren en streefwaarden van LVVN bij dit subdoel

Voor subdoel vijf heeft het ministerie van LVVN een aantal indicatoren vastgesteld (zie de onderstaande tabel).

Tabel 18: LVVN-kengetallen, -indicatoren en -streefwaarden Subdoel 5[123]

Kengetallen (K) en indicatoren (I)	Waarde 2019	Waarde 2024	Streefwaarde
Productie van dierlijke mest uitgedrukt in miljoen kg stikstof			
*Landelijk (I)**	489,7	448,1 (prognose)	489,4**
*Melkvee (I)**	279,9	265,6 (prognose)	286,5**
*Varkens (I)**	93,7	79,1 (prognose)	91,8**
*Pluimvee (I)**	56	50,4 (prognose)	54,7 **
Productie van dierlijke mest uitgedrukt in miljoen kg fosfaat			
*Landelijk (I)**	155,5	147 (prognose)	150,7 **
*Melkvee (I)**	75,5	77,3 (prognose)	73,6**

[123] Bijlage 4: Kengetallen en indicatoren | Ministerie van Financiën – Rijksoverheid

Kengetallen (K) en indicatoren (I)	Waarde 2019	Waarde 2024	Streefwaarde
*Varkens (I)**	36,8	31,7 (prognose)	36,7**
*Pluimvee (I)**	25,1	21,9 (prognose)	24,1**
Gemiddelde nitraatconcentratie in mg per liter in uitspoelend water onder landbouwbedrijven (bron: RIVM, Landelijk Meetnet Effecten Mestbeleid)[124]			
*Löss (I)****	63 (2016-2019)	82 (2020-2023)	gemiddeld <of=50 mg Nitraat/l uitspoeling uit wortelzone onder landbouwgrond
*Zand (I)****	50 (2016-2019)	66 (2020-2023)	gemiddeld <of=50 mg Nitraat/l uitspoeling uit wortelzone onder landbouwgrond
*Klei (I)****	30 (2016-2019)	35 (2020-2023)	gemiddeld <of=50 mg Nitraat/l uitspoeling uit wortelzone onder landbouwgrond
*Veen (I)****	7 (2016-2019)	11 (2020-2023)	gemiddeld <of=50 mg Nitraat/l uitspoeling uit wortelzone onder landbouwgrond
Totale CO_2-emissie glastuinbouw			
Totale broeikasgasemissie glastuinbouw in CO_2-equivalenten (I)	7,9 Mton	5,3 Mton (2023)	4,3 (2030)

* Bij deze indicatoren staat in het Jaarverslag van de Rijksoverheid niet expliciet aangegeven dat het indicatoren zijn. Echter in de toelichtende tekst staat dat de hoeveelheid geproduceerde mest een indicator is voor

[124] Uit recente nitraatrapportages blijkt dat een stijging in nitraatconcentraties samenhangt met een reeks droge zomers rond 2018-2020, terwijl er vanaf 2021 weer een daling te zien is (zie bijvoorbeeld [rivm]). Hieruit blijkt dat de meteorologische component bij de korte termijn bewegingen van nitraatconcentraties een belangrijke rol speelt. Zie ook de paragraaf over de bredere blik op bereiken subdoel 5.

de mate waarin de Nederlandse veehouderij geopereerd heeft binnen de milieutechnische grenzen die gesteld zijn. Vandaar dat wij dit toch als indicatoren hebben opgenomen.

** Bij deze indicatoren zijn er geen streefwaarden geformuleerd maar mestproductieplafonds. Deze waarden geven ook het mestproductieplafond voor 2024 aan[125].

*** Bij alle vier staat in het Jaarverslag van de Rijksoverheid niet expliciet aangegeven of het een indicator of kengetal is. Wij hebben aangenomen dat alle vier een indicator zijn om er wel een streefwaarde is geformuleerd.

Zoals in de tabel te zien is, heeft LVVN een streefwaarde geformuleerd voor de gemiddelde nitraatconcentratie per grondsoort. Deze streefwaarde is vastgesteld als gemiddeld 50 milligram nitraat of minder per liter uitspoeling uit wortelzone onder landbouwgrond, en dit is logischerwijs hetzelfde als de waarde van de Europese nitraatnorm[126] (en is dus een wettelijke norm). Verder is de streefwaarde van de emissie van de glastuinbouw gesteld op 4,3 Mton CO_2-equivalenten in 2030, zoals beschreven staat in het Convenant Energietransitie Glastuinbouw 2022-2030[127].

Het valt op aan de indicatoren dat ze de verduurzaming van land- en tuinbouw als geheel maar beperkt dekken. Zo wordt er bij totale broeikasgasemissie alleen naar de glastuinbouw gekeken en niet naar andere sectoren binnen de land- en tuinbouw zoals de veeteelt (die ook een substantieel aandeel levert aan broeikasgasemissies[128]). Onderwerpen zoals biodiversiteit en verduurzaming van consumptie komen in de bovenstaande tabel met indicatoren niet aan de orde, terwijl er daarvoor wel indicatoren beschikbaar zijn. Verder dekken de indicatoren kringlooplandbouw maar beperkt. Bij indicatoren om kringlooplandbouw in kaart te brengen kan bijvoorbeeld gedacht worden aan bodembedekking en ammoniakemissie[129].

Evaluaties van instrumenten uit beleidsmix bij dit doel

In Bijlage 4 tonen we de evaluaties van de instrumenten uit de beleidsmix die bijdragen aan dit subdoel. Het betreft een groot aantal evaluaties (N = 19) die zich richten op een diversiteit aan thema's, variërend van energie-efficiëntie van de glastuinbouw tot aan gewasbeschermingsmiddelen.

[125] Deze waarden zijn afkomstig uit de Kamerbrief over Mestproductieplafonds en de derogatiebeschikking. Zie hier: [open.overheid.nl]

[126] De Europese nitraatnorm (European Nitrates Directive), die in 1992 geïmplementeerd is, verplicht de EU-lidstaten om de kwaliteit van het water te controleren en gebieden aan te wijzen die afwateren naar verontreinigde wateren of die risico lopen op verontreiniging. Het gaat hierbij om wateren die als gevolg van landbouwactiviteiten eutroof zijn of een nitraatconcentratie van meer dan 50 mg/l kunnen bevatten. Zie European Nitrates Directive.

[127] Zie Convenant Energietransitie Glastuinbouw 2022-2030.

[128] Zie Emissies van de Nederlandse landbouw naar productgroepen [CBS].

[129] Zie diverse publicaties van WUR over KPI's kringlooplandbouw [wur.nl].

Voor de beleidstheorie zijn 40 instrumenten geïdentificeerd die beogen primair bij te dragen aan het realiseren van subdoel 5. Middels de evaluaties uit Bijlage 2 komen wij ook tot 19 instrumenten die daadwerkelijk zijn geëvalueerd (48%).

Bij de evaluaties voor dit subdoel speelt mee dat er diverse instrumenten recent zijn gestart waardoor het niet mogelijk is om ze überhaupt te evalueren en er dus geen evaluaties beschikbaar zijn. Het gaat dan onder meer om de verschillende varianten van de Landelijke beëindigingsregeling veehouderijlocaties.

Evaluaties van de doeltreffendheid subdoel 5 (op basis van fiches)
De geëvalueerde instrumenten streven uiteenlopende doelen na die passen binnen subdoel 5. De doelen gaan van het terugdringen van geuroverlast door sanering van varkenshouderijen tot het stimuleren van kennisverspreiding over waterbeheer, en van het verstrekken van licenties voor gewasbeschermingsmiddelen tot de aanpak van voedselverspilling. Voor ongeveer de helft van de instrumenten (11 van de 19 instrumenten) is een beleidstheorie beschikbaar. Zoals eerder geconcludeerd in deze Periodieke rapportage helpt dit volgens ons bij het vergroten van de kans op het goed evalueren van de doeltreffendheid. Zie daarvoor ook de tekst in paragraaf 3.1.

Voor de analyse van de doeltreffendheid in deze paragraaf hebben we gekeken naar de scores per instrument en deze in onderstaande tabel gezet.

Tabel 19: Score op doeltreffendheid voor fiches uit subdoel 5.

Doeltreffendheid	Aantal instrumenten in fiche
Zeer doeltreffend (5)	2
Doeltreffend (4)	4
Matig doeltreffend (3)	3
Ondoeltreffend (2)	4
Zeer ondoeltreffend (1)	2
Doeltreffendheid is niet te bepalen	4

Uit onze analyse blijkt dat er met betrekking tot subdoel 5 een wisselend beeld is ten aanzien van de doeltreffendheid van de instrumenten. Van de 19 instrumenten in het fiche zijn er zes als ondoeltreffend of zeer ondoeltreffend beoordeeld. Daarentegen zijn er negen instrumenten met matig doeltreffend of hoger beoordeeld. Opvallend is dat bijna alle instrumenten die als doeltreffend of zeer doeltreffend beoordeeld zijn, ook een score van 4 behalen op de methodologische kwaliteit, wat inhoudt dat de gerapporteerde hoge doeltreffendheid ook zeer waarschijnlijk is behaald (de enige

uitzondering hierop is het Agroconvenant[130]). De instrumenten die laag scoren op doeltreffendheid hebben in onze analyse wisselende scores op methode. Als laatste zijn er vier instrumenten in het fiche waarvan de doeltreffendheid niet bepaald kon worden. In Bijlage 4 is van elk van de instrumenten uit het fiche de score op doeltreffendheid en methode aangeven. Hieronder lichten we de instrumenten die het hoogst en het laagst scoren op doeltreffendheid uit.

Er zijn twee instrumenten in het fiche die als zeer doeltreffend worden beoordeeld: de Subsidieregeling Energie-efficiëntie Glastuinbouw (EG) en Subsidieregeling Marktintroductie Energie-Innovaties (MEI) (ook gericht op de glastuinbouw). Dit oordeel is gebaseerd op methoden die deze conclusie zeer waarschijnlijk kunnen onderbouwen, ze scoren namelijk allebei een 4 op methode in onze analyse. Beide instrumenten worden in hetzelfde evaluatierapport beoordeeld[131]. De conclusie van de evaluatie van de EG is dat deze subsidie een belangrijke rol heeft gespeeld bij het tot stand komen van energiebesparende en hernieuwbare investeringen in glastuinbouwsector, en doorslaggevend is geweest voor het tot stand komen van warmteprojecten. De MEI subsidie wordt beoordeeld als doorslaggevend voor het doorgaan van innovatieve projecten, in samenhang met andere subsidies. Vanuit de evaluaties kan dus geconcludeerd worden dat deze instrumenten bijdragen aan de verduurzaming van de land- en tuinbouw.

Verder worden er vier instrumenten, die weer verschillende doelen nastreven, als doeltreffend beoordeeld. Twee voorbeelden hiervan zijn het College ter beoordeling van gewasbeschermingsmiddelen en biociden (Ctgb)[132] en Bureau Erkenningen[133], die zich beide doeltreffend inspannen voor hun doelstelling: de handhaving van het (bewust) gebruik van gewasbeschermingsmiddelen. Hiermee worden risico's voor mens, dier en milieu verkleind.

Twee van de 19 instrumenten worden juist als zeer ondoeltreffend beschouwd in de evaluatierapportages. Het gaat hierbij om de Maatregel Gerichte Opkoop Veehouderijen (MGO, eerste tranche) en het CO_2 convenant glastuinbouw. Over de MGO wordt gezegd dat deze niet tot weinig gebruikt wordt[134]. Het CO_2-convenant blijkt onvoldoende prikkels te bieden voor individuele tuinders om de trend te keren richting de beoogde CO_2-doelen[135]. Verder wordt van het NPL[136], Programma SN[137] (beide score 2

[130] Deze evaluatie krijgt een lage score (1) op methode omdat deze voornamelijk gebaseerd is op een aantal interviews.

[131] CE Delft (2020). Evaluatie instrumentarium glastuinbouw.

[132] AEF (2022). Deskundig en onafhankelijk onder toenemende druk.

[133] Bureau Bartels (2021). Evaluatie Bureau Erkenning.

[134] Necker van Naem (2021). Tussenevaluatie eerste tranche gerichte uitkoop veehouderijen.

[135] CE Delft (2020). Evaluatie instrumentarium glastuinbouw.

[136] CE Delft (2022). Evaluatie Nationaal programma landbouwbodems.

[137] PBL (2024). Evaluatie Programma Stikstofreductieverbetering en natuurverbetering.

op methode) en IDL[138] aangegeven dat de doeltreffendheid niet te bepalen is vanwege gebrek aan gegevens en/of monitoring. Zo wordt bijvoorbeeld over het IDL gezegd dat resultaten pas op lange termijn zichtbaar zijn en veel maatregelen nog moeten worden uitgevoerd. Hierdoor is het niet mogelijk om uitspraken te doen over de kwantitatieve impact van de investeringen op de duurzaamheidsdoelen. Bij deze laatste drie instrumenten is het dan ook helder dat de methode van de evaluaties laag scoort, aangezien er weinig gegevens beschikbaar waren voor de evaluatoren om een onderbouwing op te kunnen baseren.

Het is lastig om de doeltreffendheid van de gehele beleidsmix van dit subdoel vast te stellen. Dit komt mede doordat er onder dit subdoel een groot palet aan instrumenten vallen die zich richten op een van de onderdelen van de het subdoel (van verduurzaming van de productie en consumptie). Zo is er instrumentarium gericht op het reduceren van broeikasgasemissies, maar ook op het reduceren van voedselverspilling en beleid gericht op gewasbeschermingsmiddelen. Bovendien kan het ook zijn dat instrumentarium daarbinnen gericht is op een specifieke sector. Zo zijn er vier instrumenten geweest die zich alleen richten op de glastuinbouw.

Als wij kijken naar het financiële stimulerend beleid dan zien wij een gemengd beeld. Binnen de glastuinbouw zijn bijvoorbeeld twee subsidies die positief worden beoordeeld. Ze dragen bij aan het doorgaan van innovatieve projecten en het tot stand komen van energiebesparende en hernieuwbare investeringen in de glastuinbouw. Binnen de veehouderij wordt de doeltreffendheid van het beleid minder eenduidig beoordeeld. De investeringsmodule van Subsidiemodules brongerichte verduurzaming stal- en managementmaatregelen (Sbv) heeft bijgedragen aan een reductie van fijnstofemissies, maar van de innovatiemodule van de Sbv niet is vast te stellen of het nou bijdraagt aan de reductie van emissies van onder meer ammoniak. De Maatregel Gerichte Opkoop (MGO) wordt zelfs negatief beoordeeld omdat er helemaal geen gebruik is gemaakt van de regeling. Een mogelijke verklaring kan zijn dat de glastuinbouwsector al verder is in kennisontwikkeling en de tuinders beter weten wat de effecten zijn van bepaalde keuzes die zij maken in hun bedrijfsvoering. Een voorbeeld waarin dit uiting komt is het kennisprogramma Integraal Aanpakken. Binnen die kennisprogramma zijn pas zeer recent systemen ontwikkeld waarbij ammoniak- en methaanemissies op stalniveau gemeten kunnen worden. Hierdoor kan binnen het programma Integraal Aanpakken ook veel gerichter in kaart worden gebracht wat de effecten zijn van bepaalde stal-, management-, voer- en mestmaatregelen.

Verder valt op dat het normerende instrumentarium binnen gewasbescherming (Bureau Erkenningen en College ter beoordeling van gewasbeschermingsmiddelen en biociden (Ctgb)) beiden als positief wordt beoordeeld. Het Uitvoeringsprogramma

[138] Ecorys (2022). Evaluatie Investeringsfonds Duurzame Landbouw (IDL).

Toekomstvisie Gewasbescherming[139] 2030 wordt juist als ondoeltreffend beoordeeld. Wij hebben ook wel indicaties dat instrumenten waarin wordt ingezet op afspraken en kennisdeling tussen partijen sowieso minder effectief zijn (bijvoorbeeld ook de aanpak voedselverspilling waarin o.a. wordt ingezet op kennisdeling en kennisontwikkeling). Een mogelijke verklaring daarvoor kan zijn dat er geen duidelijke prikkels zijn, zoals wel het geval is bij een subsidie of normerend instrumentarium.

Bredere blik op bereiken subdoel 5

We sluiten deze paragraaf af met een bredere blik op het bereiken van subdoel 5. We lichten hiervoor eerst de verbondenheid van instrumenten en doelen toe. Daarna bespreken we een aantal bronnen die wat zeggen over de verduurzaming van de land- en tuinbouw. Vervolgens bespreken we wat andere ministeries doen aansluitend bij subdoel 5. Dit alles doen we zonder uitputtend te zijn. Het doel is om te illustreren dat het bereiken van subdoel 5 mede afhankelijk is van andere instrumenten en factoren.

Verbondenheid van instrumenten en doelen

Bij de verbondenheid van instrumenten geldt dat er ook een samenhang kan zijn tussen bepaalde instrumenten. Dat betekent dat de inzet en uitkomsten van een bepaald instrument afhankelijk kan zijn van de inzet van andere instrumenten. Binnen dit subdoel is dit bij meerdere instrumenten zichtbaar. Zo is er subsidie beschikbaar voor innovatie en verduurzaming van stallen (Sbv-regeling). Deze bestaat uit subsidie voor onderzoek en ontwikkeling (innovatiemodule) en subsidie voor investeringen (investeringsmodule). De gedachte daarbij was dat dat de innovatiemodule leidt tot nieuwe technieken die ondersteund kunnen worden in de investeringsmodule. Echter, de projecten van de innovatiemodule komen door verschillende redenen moeilijk van de grond waardoor de effectiviteit van de investeringsmodule beperkt kan worden.

Een ander voorbeeld zijn de beëindigingsregelingen. Deze regelingen, zoals beschreven in twee publicaties van PBL[140] vormen historisch gezien vaak een sociaaleconomisch sluitstuk van een breder pakket aan maatregelen, zoals de aanscherping van milieueisen, het mestbeleid en ruimtelijke ingrepen. Deze regelingen kunnen een effectief instrument zijn voor verduurzaming zijn, maar met een beperkt effect en duidelijke grenzen aan de schaalbaarheid en doelmatigheid. Alleen wanneer deze regelingen worden ingezet als onderdeel van een samenhangend pakket van

[139] Het Uitvoeringsprogramma vertaalt de strategische doelen uit de Toekomstvisie Gewasbescherming 2030 naar concrete acties en maatregelen. Het omvat een breed pakket van bouwstenen zoals versterking van geïntegreerde gewasbescherming, preventieve maatregelen (weerbare rassen, gezonde bodem, robuust uitgangsmateriaal), technische en biologische toepassingen, reductie van emissies en residuen, en het aanpassen van toelatings-, gebruiks- en handhavingspraktijken, waarbij in meerjarige jaarplannen prioritaire acties worden uitgevoerd om gedragsverandering en innovaties in de praktijk te realiseren en zo de transitie richting duurzame gewasbescherming te versnellen.

[140] PBL, Boezeman & Vink (2022), Beëindigen van veehouderijen – lessen uit 25 jaar beëindigingsregelingen; PBL, Boezeman, (2025). Position paper rondetafelgesprek Brede beëindigingsregeling.

beleidsinstrumenten, en onder specifieke voorwaarden zoals gerichte toepassing op strategische locaties, leveren ze een betekenisvolle bijdrage aan het behalen van beleidsdoelen. Deze nuance is ook waardevol voor onze Periodieke rapportage. Wij zagen bijvoorbeeld dat dat de Maatregel Gerichte Opkoop Veehouderijen ondoeltreffend was, omdat er geen bedrijven aan deelnamen. Dit betekent niet per definitie dat dit type instrument ondoeltreffend is; het kan ook op een verkeerdere manier zijn ingezet.

Verder is verduurzaming van zowel productie als consumptie nauw verbonden met plant- en diergezondheid (zie ook de paragrafen over subdoel 4 en subdoel 7). Dat is bijvoorbeeld zichtbaar in doelen van Voedselagenda en Aanpak voedselverspilling. Hier zit dus overlap met de doelstelling van subdoel 5. Over duurzaam voedselbeleid is ook een evaluatie beschikbaar[141]. Deze evaluatie is echter niet in het fiche meegenomen, omdat hierin nadrukkelijk is benoemd dat de doeltreffendheid en doelmatigheid geen onderdeel uitmaken van de evaluatie. De evaluatie bekijkt drie beleidsthema's: 1) voedselverspilling, 2) transparantie duurzaam voedsel en 3) duurzaam voedselaanbod en -consumptie. Voor twee van de drie beleidsthema's (voedselverspilling en eiwittransitie) zijn concrete doelen vastgesteld, terwijl voor transparantie geen gekwantificeerde doelstelling is geformuleerd. De voortgang wordt gemonitord. Volgens de evaluatie is er vooruitgang bij het verminderen van voedselverspilling, maar gaat dit nog te langzaam.

Andere bronnen

Het CBS beschikt over verschillende publicaties over de verduurzaming van de land- en tuinbouw, o.a. over energieverbruik[142] en de uitstoot van verschillende typen emissies, uitgesplitst naar sector[143]. Uit deze gegevens blijkt dat de landbouw 19 procent van de totale broeikasgasuitstoot vormt in Nederland, waarbij CO_2-emissie met name door de glastuinbouw wordt veroorzaakt en de uitstoot van andere broeikasgassen (vooral methaan) met name door de veeteelt. PBL maakt gebruikt van deze gegevens om elk jaar de Klimaat- en Energieverkenning (KEV) te maken waarin een raming wordt gegeven van de effecten van het landbouwbeleid incl. glastuinbouw. Naast CBS publiceert het Dashboard Klimaatbeleid gegevens over de duurzaamheid van de landbouw[144], geeft Compendium voor de Leefomgeving (CLO) een overzicht van indicatoren van de staat van natuur en biodiversiteit[145], en is De Staat van Landbouw,

[141] Bureau Bartels (2025). Evaluatie Duurzaam Voedselbeleid [open.overheid.nl].

[142] CBS (2022). De verduurzaming van de landbouw – deel I: productie en verbruik. [CBS]

[143] CBS (2024). Emissies van de Nederlandse landbouw naar productgroepen [CBS]

[144] Dashboard Klimaatbeleid: Landbouw en landgebruik [dashboardklimaatbeleid.nl]

[145] CLO (2024). Overzicht indicatoren natuur en biodiversiteit (indicator 3001, versie 01, 21 mei 2024), www.clo.nl.)

Visserij, Voedsel en Natuur[146] (zoals eerder beschreven bij subdoel 1) een belangrijke bron waarmee duurzame landbouw in kaart wordt gebracht.

Bovendien speelt het mestbeleid een belangrijke rol in de verduurzaming van de land- en tuinbouw. Er is een evaluatie van de meststoffenwet beschikbaar.[147] Deze is echter niet in de fiches meegenomen omdat deze bestaat uit een verzameling van onderzoeken, waarbij er geen syntheserapport is die expliciet uitspraken doet over de doeltreffendheid van de wet. Wel is een belangrijke conclusie om mee te nemen vanuit deze onderzoeken dat de relatie tussen mestgebruik en waterkwaliteit afhankelijk is van verschillende factoren. Zo speelt het weer een grote rol: een droge periode tussen 2018 en 2020 heeft geleid tot een stijging van nitraatconcentraties[148]. Verder zijn er aanzienlijke regionale verschillen te zien. Als laatste wordt er in de onderzoeken gesignaleerd dat een integrale benadering nodig is voor het verminderen van emissies van nutriënten (stikstof, fosfor en broeikasgassen) om verschillende milieudoelen te behalen. Meer beweiding kan bijvoorbeeld leiden tot minder ammoniak- en methaanemissies, maar tot meer nitraatuitspoeling en lachgasemissies. Een inzet op het bereiken van verschillende milieudoelen vraagt dus om een integrale aanpak. Hierbij is ook een nauwe samenhang met het beleid van IenW; daar gaan we in de volgende paragraaf nader op in.

Ministeries van IenW en KGG

Bovendien dragen andere ministeries ook bij aan de verduurzaming van de landbouw, zoals eerder te lezen was in paragraaf 2.1.2. Een belangrijk thema binnen subdoel 5 is waterkwaliteit. Hierbij is er een nauwe samenhang met het beleid van het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (IenW). Zo richt het Deltaplan Agrarisch Waterbeheer (DAW), gefinancierd door zowel LVVN als IenW, zich op duurzaam bodem- en waterbeheer[149]. In de samenwerking met IenW is er specifiek veel aandacht voor de Kaderrichtlijn Water (KRW), waarvoor eind 2024 een tussenevaluatie aan de Kamer is aangeboden[150]. Uit die tussenevaluatie[151] komt naar voren dat Nederland, ondanks de huidige inspanningen, nog niet op koers ligt om in 2027 overal aan de normen te voldoen. Dit betekent dat er dus nog een stevige inzet nodig is. Voor de landbouw geldt dat er op het gebied van gewasbeschermingsmiddelen, metalen en voor nutriënten nog opgaven zijn.

[146] Home - De Staat van Landbouw, Voedsel, Visserij en Natuur

[147] Ministerie van LVVN (2024). Evaluatie van de Meststoffenwet 2024 [rijksoverheid.nl]

[148] Zie ook: RIVM (2025). Nat jaar zorgt voor lage hoeveelheden nitraat onder derogatiebedrijven [rivm.nl]

[149] Één van de onderdelen van het DAW, de kennisverspreidingsactiviteiten, zijn onderdeel van het fiche. Dit onderdeel wordt als matig doeltreffend beoordeeld (zie Bijlage 4).

[150] Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (2024). Kamerbrief tussenevaluatie KRW [open.overheid.nl]

[151] AT Osborne, Witteveen+Bos en FLO Legal (2024). Koepelrapport Tussenevaluatie KRW [open.overheid.nl]

Het ministerie van IenW trekt hierbij in verschillende trajecten ook op met het ministerie van LVVN, onder meer in het Actieprogramma Nitraatrichtlijn. Uit onderzoeken[152] volgt dat met de voortzetting van het beleid van het 7de Actieprogramma en de derogatiebeschikking, de nitraatconcentraties in het grondwater en de stikstof- en fosforconcentraties in het oppervlaktewater zullen verbeteren. Daarbij dient wel te worden aangetekend dat de Commissie MER over het vervolg, het 8ste Actieprogramma Nitraatrichtlijn, wel kritisch is. Uit onderzoek van hen blijkt dat "*de voorgestelde aanpak bij lange na niet voldoende is om de doelen voor het grondwater en oppervlaktewater te halen"*[153]. Het ministerie van IenW heeft ook aangegeven dat het aflopen van derogatiebeschikking (vanaf 2026) ook een negatief effect heeft op de waterkwaliteit.

Overigens was de Raad voor de leefomgeving en infrastructuur (Rli) in 2023 ook kritisch over de uitvoering van het beleid rondom waterkwaliteit, en specifiek het halen van de KRW-doelen.[154] Een van de factoren die het halen van de KRW-doelen bemoeilijkte was het feit dat er sprake was een te grote vrijblijvendheid bij de keuze voor het en gebruik van beschikbare beleidsinstrumenten. Zij schrijven daarbij dat voor het behalen van de KRW-doelen de inzet van diverse bewindspersonen, provincies, gemeenten en waterschappen zijn vereist. De inzet is vastgesteld in bestuursakkoord, maar de afspraken die daarin werden vastgesteld zijn niet juridisch bindend. Ook in de beleidsbrieven van de minister van IenW, LNV en voor NenS waarin extra maatregelen werden aangekondigd stonden geen concrete, juridische bindende afspraken hoe de problemen rond de waterkwaliteit en – kwantiteit zullen worden opgelost. Hierdoor blijft volgens de Rli onduidelijk of met de voorgestelde maatregelen de KRW-doelen wel zullen worden behaald. Dit punt gaat deels ook over de beleidsmix van het instrumentarium. Eerder concludeerden wij al dat de twee normerende instrumenten binnen deze beleidsmix als doeltreffend werden beschouwd en vrijwillige(re) instrumenten als convenanten minder.

Ook de Milieu-investeringsaftrek (MIA) en Willekeurige afschrijving milieu-investeringen (Vamil), waar de landbouwsector relatief veel gebruik van maken, worden uitgevoerd in opdracht van IenW. In de evaluatie worden deze regelingen als doeltreffend beoordeeld[155].

Als laatste draagt het Ministerie van KGG bij door middel van energieregelingen zoals de energie-investeringsaftrek (EIA) of Stimulering Duurzame Energieproductie en Klimaattransitie (SDE++). Binnen de EIA[156] werden in de periode 2017-2021 de meeste

[152] Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (2024). Kamerbrief tussenevaluatie KRW [open.overheid.nl]

[153] Commissie MER (2025) *Achtste Actieprogramma Nitraatrichtlijn. Toetsingsadvies over het milieueffectrapport.* [commissiemer.nl]

[154] Rli (2023) *Advies 'Goed water goed geregeld'*. [rli.nl]

[155] CE Delft, KplusV, Witteveen+Bos (2023). Beleidsevaluatie MIA\Vamil [rijksoverheid.nl]

[156] SEO (2023) Evaluatie Energie-investeringsaftrek 2017-2021 [open.overheid.nl].

aanvragen gedaan vanuit de landbouw, bosbouw en visserij. De regeling wordt voor die periode als beperkt doeltreffend geëvalueerd. Hierbij is onduidelijk wat de doeltreffendheid voor de landbouwsector specifiek was. Over de SDE++ kan ten tijde van de evaluatie[157] nog geen uitspraak gedaan worden over de doeltreffendheid, omdat er nog te weinig projecten gerealiseerd waren. Wel geeft de evaluatie aan dat bij landbouw en landgebruik de SDE++ mogelijk kan bijdragen aan klimaatdoelen en dat de SDE++ voor de benutting van restwarmte in ieder geval een rol speelt.

Conclusie

Bij het verduurzamen van de productie en consumptie (door middel van kringlooplandbouw) is een wisselend beeld te zien bij zowel de indicatoren als de bijdrage van de instrumenten. Hierbij constateren wij wel dat de gehanteerde indicatoren maar een beperkt deel van dit subdoel dekken. Er wordt niet gekeken naar onderwerpen zoals ammoniakemissies, biodiversiteit en bodembedekking.

De instrumenten zijn gemiddeld genomen beperkt doeltreffend, met uitschieters naar boven en onderen. Hierbij lijken de subsidieregelingen en normerende instrumenten het meest doeltreffend te zijn binnen de beleidsmix van dit subdoel en programma's en convenanten juist minder doeltreffend. Uitschieters naar boven zijn de subsidieregelingen voor verduurzaming en energiebesparing in de glastuinbouw, die als zeer doeltreffend zijn beoordeeld. Dit sluit aan ook bij de forse daling (33%) van de CO_2-emissies in de glastuinbouw tussen 2019 en 2024, hoewel causaliteit niet aangetoond kan worden. We zien ook maatregelen die zeer ondoeltreffend zijn, bijvoorbeeld omdat deze niet tot weinig gebruikt worden (zoals de Maatregel Gerichte Opkoop Veehouderijen). Ook zijn er instrumenten waarvan de doeltreffendheid niet bepaald kan worden vanwege een gebrek aan gegevens (zoals het Programma Stikstofreductie en Natuurverbetering).

Als laatste is waterkwaliteit een overkoepelend aandachtspunt binnen subdoel 5. Uit de beschikbare informatie komt naar voren dat de doelen van de KRW met het huidige beleid niet gehaald lijken te worden, ten aanzien van de bijdrage van de landbouw aan de KRW-doelen zijn nog aanvullende maatregelen nodig. Voor de uitvoering van het beleid geldt dat hier wel een nauwe samenhang is met het beleid van IenW.

5.2.7 Subdoel 6: Bevordering van plantgezondheid

Het zesde subdoel van het land- en tuinbouwbeleid betreft de bevordering van plantgezondheid.

[157] Trinomics (2023). Tussentijdse evaluatie SDE++ [open.overheid.nl].

Kengetallen, indicatoren en streefwaarden van LVVN bij dit subdoel

Voor dit subdoel heeft het ministerie van LVVN één indicator met een streefwaarde vastgesteld (zie de volgende tabel).

Tabel 20: LVVN-kengetallen, -indicatoren en -streefwaarden Subdoel 6[158]

Kengetallen (K) en indicatoren (I)	Waarde 2023	Waarde 2024	Streefwaarde
Aantal projecten toolbox kwekersrecht (1)	13	14	10-15

De indicator richt zich specifiek op het aantal projecten dat middels het PVP Development Program (PVP-toolbox) worden uitgevoerd. Dit is volgens ons een indicator die de lading van het subdoel 'bevorderen van de plantgezondheid' slecht dekt. De projecten onder de PVP-toolbox stimuleren het delen van Nederlandse kennis over de ontwikkeling, implementatie en ondersteuning van kwekersrecht met andere landen. Deze indicator zou beter passen onder subdoel 2 (bevordering van voedselzekerheid in de wereld).

Indicatoren gericht op het monitoren van ziekten, plagen en onkruiden, het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen en de ontwikkeling van weerbare teeltsystemen zouden beter passen onder dit subdoel, en worden daarom ook gehanteerd in rapportages van de WUR[159] op het thema plantgezondheid. Dergelijke indicatoren passen beter bij de breedte van het thema plantgezondheid. De huidige indicator gaat hoogstens in op weerbare teelsystemen, maar legt daarbij sterk de nadruk op kennisdeling met het buitenland. Het aantal indicatoren en de typen indicatoren dat LVVN hanteert voor het meten van de bevordering van plantgezondheid is wat ons betreft dus te beperkt.

Evaluaties van instrumenten uit de beleidsmix bij dit subdoel

In Tabel 21 staan de voor dit subdoel relevante instrumenten die geëvalueerd zijn. De instrumenten betreffen een aantal zelfstandige bestuursorganen gericht op plantgezondheid: de Bloembollenkeuringsdienst (BKD), het Kwaliteits-Controle-Bureau (KCB), Nederlandse Algemene Keuringsdienst voor zaaizaad en pootgoed (NAK) en de Nederlandse Algemene Kwaliteitsdienst Tuinbouw (Naktuinbouw). Deze organisaties functioneren onder de Zaaizaad- en plantgoedwet 2005 (ZPW) en de Landbouwkwaliteitswet (LKW) om de kwaliteit en veiligheid van landbouwproducten te waarborgen. Zowel de organisaties als de onderliggende kwaliteitsregelgeving zijn geëvalueerd.

[158] Bijlage 4: Kengetallen en indicatoren | Ministerie van Financiën – Rijksoverheid

[159] WUR (2023) *Staat van Plantgezondheid 2022 in de Nederlandse Land- en tuinbouw* [open.overheid.nl]

Tabel 21 : Scores effectenladder (doeltreffendheid en methode) geëvalueerde instrumenten subdoel 6

Nr.	Evaluaties van instrumenten	Score doeltreffendheid	Score methode
1	Bloembollenkeuringsdienst (BKD)	4	4
2	Kwaliteits-Controle-Burea (KCB)	4	4
3	Nederlandse Algemene Keuringsdienst voor zaaizaad en pootgoed (NAK)	4	4
4	Nederlandse Algemene Kwaliteitsdienst Tuinbouw (Naktuinbouw)	4	4
5	Handhavingsinstrumentarium Zaaizaad- en plantgoedwet (ZPW) en de Landbouwkwaliteitswet (LKW)	3	4

Voor de beleidstheorie zijn acht instrumenten geïdentificeerd die beogen primair bij te dragen aan het realiseren van subdoel 6. Met de vijf evaluaties uit voorgaande tabel is in totaal zes instrumenten geëvalueerd (75% van het totaal). Bij de laatste evaluatie zijn namelijk twee instrumenten (zowel Handhavingsinstrumentarium uit de Zaaizaad- en plantgoedwet (ZPW) als het Handhavingsinstrumentarium uit de Landbouwkwaliteitswet (LKW)) zijn geëvalueerd.

Evaluatie van de doeltreffendheid subdoel 6 (op basis van fiches)

Uit de evaluatie van het plantaardige keuringsdiensten blijkt dat alle vier de keuringsdiensten over het algemeen doeltreffend opereren binnen hun respectievelijke domeinen van de land- en tuinbouwsector. De keuringsdiensten weten zowel nationaal als internationaal hun taken op het gebied van kwaliteitsbewaking en het voorkomen van plantenziekte-uitbraken goed uit te voeren. De organisaties genieten verder brede steun van het Nederlandse bedrijfsleven. De keuringsdiensten worden dus als zeer doeltreffend geëvalueerd.

Ook de bredere evaluatie van de juridische kaders waarbinnen de keuringsdiensten opereren, namelijk de Zaaizaad- en plantgoedwet 2005 (ZPW) en de Landbouwkwaliteitswet (LKW), worden redelijk positief geëvalueerd op doeltreffendheid. In de evaluatie wordt gesteld dat de ZPW en LKW de keuringsdiensten een breed spectrum aan handhavingsinstrumenten om toe te zien de naleving van richtlijnen. Wel wordt gesteld dat het stelsel rondom plantgezondheid erg complex is geworden. Er wordt overkoepelend geconstateerd dat de historische groei van het keurings- en handhavingsstelsel ertoe heeft geleid dat er een complex en onoverzichtelijk geheel van wet- en regelgeving is ontstaan, wat afbreuk doet aan de effectiviteit van de handhaving en het gezag van de instanties.

Andere relevante evaluaties in de beleidsmix

We hebben ook gekeken naar evaluaties van instrumenten die bij andere subdoelen aan de orde zijn gekomen en die ook relevant zijn voor dit subdoel, bijvoorbeeld evaluatie van de NVWA. Binnen het stelsel van plantgezondheid heeft de NVWA een belangrijke rol als tweedelijnstoezichthouder. Zij is verantwoordelijk voor het controleren van de effectiviteit en naleving van de controles die door de eerdergenoemde keuringsdiensten worden uitgevoerd. Verder heeft de NVWA een rol in de (strafrechtelijke) vervolging van overtreders die door de keuringsdiensten zijn doorgezet. Zoals ook al werd aangegeven bij subdoel 3, geven de evaluaties van de NVWA onvoldoende basis om een betrouwbare uitspraak te doen over de doeltreffendheid van de organisatie NVWA als geheel. De evaluatierapporten van de NVWA gaan ook maar beperkt in op de rol van de binnen het thema plantgezondheid. Uit bredere evaluatie van het juridische kaders van de keuringsdiensten komt wel naar voren dat de samenwerking tussen de keuringsdiensten en de NVWA bij opvolging van mogelijke overtredingen de afgelopen jaren is verbeterd. Echter benoemt de evaluatie dat de afstemming tussen de keuringsdiensten en de NVWA wel verder verbeterd kan worden.

Daarnaast zijn er nog twee instrumenten geëvalueerd die relevant zijn voor de bevordering van plantgezondheid: de Raad van plantenrassen en de Toekomstvisie Gewasbescherming 2030. Echter gaan de evaluaties van deze instrumenten niet of te beperkt in op de doeltreffendheid van de instrumenten in relatie tot dit subdoel. De evaluatie van de Raad van plantenrassen gaat voornamelijk in op de rol van dit instrument bij de concurrentiepositie van de land- en tuinbouwsector, en de evaluatie van de Toekomstvisie Gewasbescherming 2030 richt zich voornamelijk op de doeltreffendheid van het instrument in relatie tot subdoel 5. Er kan dus geen uitspraak gedaan worden op basis van de evaluatie over de doeltreffendheid van de instrumenten in relatie tot dit subdoel.

Breder blik op subdoel 6

Met name relevant voor plantgezondheid zijn de kaders die gesteld worden door de Europese Unie. De EU Plant Health Regulation (EU 2016/2031)[160] zorgt voor een geharmoniseerd systeem binnen de EU voor de bescherming tegen plagen die planten kunnen beschadigen. Het richt zich op preventieve maatregelen, zoals inspecties, monitoring en het opstellen van risicobeperkende strategieën. Het Nederlandse keuringsysteem is een invulling van deze Europese wetgeving.

[160] Regulation (EU) 2016/2031 of the European Parliament of the Council of 26 October 2016 on protective measures against pests of plants, amending Regulations (EU) No 228/2013, (EU) No 652/2014 and (EU) No 1143/2014 of the European Parliament and of the Council and repealing Council Directives 69/464/EEC, 74/647/EEC, 93/85/EEC, 98/57/EC, 2000/29/EC, 2006/91/EC and 2007/33/EC

Naast de kaders van de Europese Unie spelen verschillende internationale organisaties een cruciale rol in het reguleren van fytosanitaire zaken, zoals de International Plant Protection Convention (IPPC). Dit is een intergouvernementeel verdrag dat door meer dan 180 landen is ondertekend. Dit verdrag beschermt wereldwijd plantaardige hulpbronnen tegen de introductie en verspreiding van ongedierte en bevordert veilige handel. Daarnaast is de European and Mediterranean Plant Protection Organization (EPPO) verantwoordelijk voor de samenwerking op het gebied van plantgezondheid binnen de Euro-mediterrane regio. Opgericht in 1951 door 15 Europese landen, heeft EPPO nu 52 leden en fungeert het als een coördinerend platform voor de uitwisseling van informatie en best practices rondom plantbescherming. Daarnaast draagt de European Food Safety Authority (EFSA) bij aan de bescherming van plantgezondheid. Hoewel voornamelijk bekend als een bron van wetenschappelijk advies over risico's binnen de voedselketen, ziet de EFSA ook toe op de risico's die verband houden met plantgezondheid. Er zijn hiervan geen evaluaties beschikbaar. Er staat in opdracht van de Europese Commissie (EC) een evaluatie van de EFSA gepland over de periode 2017-2024.[161] Ter voorbereiding op deze evaluatie heeft de EC een publieke consultatie laten uitvoeren over de prestaties van de EFSA.[162] Uit deze consultatie blijkt dat EFSA vooral doeltreffend is op het vlak van het verstrekken van onafhankelijk, robuust, actueel en bruikbaar wetenschappelijk advies. Verder vindt ruim de helft van de respondenten de EFSA doeltreffend bij het identificeren van nieuwe voedselrisico's.[163]

Conclusie

De instrumenten in de beleidsmix voor dit subdoel (dat zijn vooral normerende instrumenten waar keuringsdiensten op toezien) zijn doeltreffend. Evaluaties van deze diensten en het overkoepelende keuringssysteem zijn over het algemeen positief over hun functioneren en hun onderlinge samenwerking. Wel wordt er gewezen op een toenemende complexiteit van hun werkveld en dat de effectiviteit van de handhaving en het gezag van de diensten onder druk kunnen komen staan.

5.2.8 Subdoel 7: Bevordering van diergezondheid

Het zevende subdoel van het land- en tuinbouwbeleid betreft de bevordering van diergezondheid. Volgens LVVN speelt diergezondheid van dieren in de veehouderij een belangrijke rol bij voedselzekerheid en het verdienvermogen van de sector. De overheid ziet voor zichzelf een belangrijke rol in de preventie, monitoring en bestrijding van dierziektes (zie ook paragraaf 2.2).

[161] Zie Performance Evaluation of European Food Safety Authority - Food Safety

[162] European Food Safety Authority – evaluation of performance 2017-2024

[163] EC (2025), Factual summary of the online public consultation for the Evaluation of European Safety Authority performance (2017-2024).

Kengetallen, indicatoren en streefwaarden van LVVN bij dit subdoel

Voor dit subdoel heeft het ministerie van LVVN één indicator met een streefwaarde vastgesteld (zie de volgende tabel).

Tabel 22: LVVN-kengetallen, -indicatoren en -streefwaarden Subdoel 7[164]

Kengetallen (K) en indicatoren (I)	Waarde 2019	Waarde 2023	Streefwaarde
Mate van afname van antibioticagebruik in de dierhouderij (I)	-	76,4%	70% reductie (ten opzichte van 2009)

De indicator betreft de reductie van het antibioticagebruik in de dierhouderij ten opzichte van 2009. Door het tegengaan van antibioticaresistentie blijft antibiotica als redmiddel beschikbaar voor veterinaire, maar vooral ook humane toepassing. Deze indicator dekt volgens ons niet het gehele concept 'bevordering van diergezondheid' en is daarmee te beperkt.

Evaluaties van instrumenten uit de beleidsmix bij dit subdoel

In de onderstaande tabel tonen we de instrumenten uit de beleidsmix die bijdragen aan dit subdoel en waarvan een evaluatie is uitgevoerd. Het betreffen de zoönosestructuur[165] en de roadmap vogelgriep, beiden zijn samenwerkingsstructuren.

Tabel 23: Scores effectenladder (doeltreffendheid en methode) geëvalueerde instrumenten subdoel 7.

Nr.	Evaluaties van instrumenten	Score doeltreffendheid	Score methode
[1]	Zoönosestructuur	4	2
[2]	Roadmap Vogelgriep	3	4

Voor de beleidstheorie zijn zes instrumenten geïdentificeerd die beogen primair bij te dragen aan het realiseren van subdoel 7 (zie Bijlage 2). Dat betekent dus dat de

[164] Bijlage 4: Kengetallen en indicatoren | Ministerie van Financiën – Rijksoverheid

[165] Het evaluatierapport spreekt over Crisisstructuur zoönose. De formele benaming is echter Zoönosestructuur.

minderheid van de instrumenten is geëvalueerd. Van het Diergezondheidsfonds is wel een evaluatie beschikbaar[166], maar deze valt buiten de scope van de Periodieke rapportage.

Evaluatie van de doeltreffendheid subdoel 7 (op basis van fiches)

De zoönosestructuur [1] is een samenwerkingsstructuur waarbinnen de besluitvorming heeft plaatsgevonden ten aanzien van maatregelen bij de Covid-besmettingen bij nertsen. De evaluatie van dit instrument gaat echter niet in op de doeltreffendheid van het instrument in relatie tot dit subdoel. Dit heeft te maken met de preventieparadox. Het is niet te meten hoeveel uitbraken of zoönotische besmettingen door de structuur voorkomen zijn. Wel kon worden gemeten hoe de structuur werd gebruikt en of er verbeteringen mogelijk waren. De evaluatie van de crisisstructuur blikt voornamelijk terug op het functioneren van de structuur, zoals deze bij het ontwerpen hiervan bedoeld was en of dit voor het grootste gedeelte zo was in de praktijk. Mede door de snelheid van handelen en de intensieve samenwerking zijn er passende oplossingen gekomen voor de coronabesmettingen onder nertsen en de gevaren daarvan voor de volksgezondheid (de zoönosestructuur richt zich uiteraard niet alleen op nertsen). De werking van de zoönosestructuur wordt daarom positief beoordeeld met het oog op het effect op de dier- en volksgezondheid.

Onder het instrument Roadmap vogelgriep [2] vallen twee evaluaties: a) de evaluatie van de roadmap vogelgriep, en b) de evaluatie van de aanpak vogelgriep. Door de evaluatie wordt er geleerd over de samenwerking bij, prioritering van en uitvoering van acties ter preventie van vogelgriep. Hierbij is het doel om de risico's op uitbraken van vogelgriep en de nadelige gevolgen hiervan te verkleinen. De roadmap wordt positief geëvalueerd waarbij 21 van de 28 aanbevelingen zijn uitgevoerd (1 in uitvoering, 1 achterhaald en 5 niet uitgevoerd). Wel wordt genoemd dat de roadmap geen 'levend' document bleek te zijn waarop tussentijdse evaluatie en/of herprioritering werd toegepast. Mogelijk had een centrale regisseur of procesbegeleider goed kunnen werken om voor bijsturing te zorgen, om aandacht te vragen voor urgentie of voor de aanbevelingen die wat ingewikkelder te realiseren waren. De evaluatie van de aanpak vogelgriep geeft ook een goede samenwerking aan tussen betrokkenen van het ministerie van LVVN en de NVWA in de crisisstructuur wat bijdraagt aan het afhandelen van uitbraken. Wel is het besluitvormingsproces relatief zwaar ingericht waardoor betrokkenen minder capaciteit hebben voor andere crises. Daarnaast wordt er een standaardisatie aanbevolen in 'eenduidige' en 'complexe' uitbraken om werkwijzen verder te

[166] Bergevoet, R., de Lauwere, C., & van Asseldonk, M. (2019). *Beleidsevaluatie Diergezondheidsfonds*. (Wageningen Economic Research rapport; No. 2019-023). Wageningen Economic Research. [doi.org]. Het Diergezondheidsfonds heeft drie streefwaarden heeft die bepalend zijn in het diergezondheidbeleid: 1) behoud van de huidige status om vrij te zijn van een aantal dierziekten, 2) het zo snel en effectief mogelijk bestrijden van dierziekten, en 3) het beperken van de welzijnsproblemen bij dieren in geval van een dierziekte uitbraak.

standaardiseren (Dit is inmiddels geïmplementeerd). Beide evaluaties van het instrument Roadmap vogelgriep zijn gericht op het proces, en daarmee niet beleidsinhoudelijk (ook hier speelt de eerdergenoemde preventieparadox). Wel wordt er met tevredenheid naar het proces van de roadmap en aanpak vogelgriep teruggeblikt. Dit draagt bij aan een doeltreffende aanpak bij vogelgriep-uitbraken.

Andere relevante evaluaties in de beleidsmix

Naast de drie evaluaties van instrumenten die primair bijdragen aan het subdoel, zijn er drie evaluaties van instrumenten die secundair bijdragen aan het subdoel: De Wet Dieren, het Investeringsfonds Duurzame Landbouw (IDL) en de NVWA.

De Wet dieren neemt een zevental wetsfamilies onder haar paraplu die gaan over het houden verzorgen en beschermen van dieren en draagt bij aan dierenwelzijn en diergezondheid (zie ook subdoel 8). De evaluatie van de wet noemt echter dat de onderliggende regelgeving niet wordt gezien als beleidsinstrument op dit gebied, de doeltreffendheid van de Wet Dieren op dierwelzijn en diergezondheid is daarom niet te bepalen.

Het IDL draagt primair bij aan subdoel 5 (de verduurzaming van productie en consumptie). Via het investeringsfonds worden boeren en tuinders die willen omschakelen naar een duurzame bedrijfsvoering met een goed verdienmodel financieel ondersteund. Hierbij worden ook financieringen gedekt die bijdragen een het verbeteren van dierengezondheid (subdoel 7) en dierenwelzijn (subdoel 8). De evaluatie laat zien dat de doeltreffendheid van het instrument in relatie tot dit subdoel moeilijk te bepalen is; de effecten zijn pas op lange termijn zichtbaar en monitoring ontbreekt.

Net zoals in subdoel 3 (borging van voedselveiligheid en voedselkwaliteit) en 6 (bevordering plantgezondheid) heeft de NVWA in dit subdoel een belangrijke rol. Het houden van toezicht op de naleving van wet- en regelgeving (inclusief inspecties) één van de kerntaken van de NVWA. Zoals ook al werd aangegeven bij subdoel 3, geven de evaluaties van de NVWA onvoldoende basis om een betrouwbare uitspraak te doen over de doeltreffendheid van de organisatie NVWA als geheel. De evaluatierapporten van de NVWA gaan ook maar zeer beperkt in op de rol van de binnen het thema dierenwelzijn en diergezondheid.

Bredere blik op bereiken subdoel 7

Hoewel het ministerie van LVVN primair verantwoordelijk is voor diergezondheid, dragen andere ministeries via eigen instrumenten bij aan het behalen van dit subdoel. De One Health-benadering vormt het centrale beleidskader voor de samenhang tussen mens-, dier- en milieugezondheid. Het uitgangspunt is dat gezondheidsproblemen zoals infectieziekten, antibioticaresistentie en voedselveiligheid alleen effectief kunnen worden aangepakt door samenwerking tussen sectoren. In Nederland wordt dit principe breed toegepast door de ministeries van LVVN (diergezondheid), VWS

(volksgezondheid) en IenW (milieufactoren), ondersteund door organisaties als RIVM, NVWA, GD en RVO.

Binnen de Europese Unie is de Animal Health Law (EU 2016/429)[167] een relevant kader. Dit is het centrale Europese rechtskader voor diergezondheid. Deze wet harmoniseert de regels voor de preventie, monitoring en bestrijding van dierziekten binnen de EU. Nederland voert deze wetgeving uit via bijvoorbeeld de Wet Dieren en het Diergezondheidsfonds (DGF). Ook is er een Europees kader voor het terugdringen van antibioticaresistentie bij mens en dier[168]. Nederland sluit hierop aan via het Nationaal Actieplan AMR vanuit VWS en LVVN.

Conclusie

De instrumenten gericht op preventie van dierziekten middels een bijdrage aan de One Health-aanpak zijn doeltreffend gebleken bij de aanpak van vogelgriep en de zoönosestructuur. De zoönosestructuur en de roadmap zorgen voor intensieve samenwerkingen tussen de ministeries van LVVN en VWS en organisaties als de NVWA en RIVM, waardoor er snel gehandeld kon worden op de aanpak van dierziekten. Wel is de indicator die vanuit LVVN is opgesteld voor het concept 'diergezondheid' beperkt.

5.2.9 Subdoel 8: Bevordering van dierenwelzijn

Het achtste subdoel van het land- en tuinbouwbeleid betreft de bevordering van dierenwelzijn. Het belang van dierenwelzijn is onderbouwd door morele en maatschappelijke argumenten. De overheid speelt een belangrijke rol in het voorkomen van inbreuk op de integriteit en het welzijn van dieren (zie ook paragraaf 2.2).

Kengetallen, indicatoren en streefwaarden van LVVN bij dit subdoel

Er zijn in het Rijksjaarverslag van LVVN in 2024 geen indicatoren en streefwaarden opgesteld voor dit subdoel. Net zoals bij subdoel 7 zijn er vanuit de NVWA vele indicatoren op het gebied van diergezondheid en dierenwelzijn, zoals metingen over hittestress en letsel bij vervoer van pluimvee naar slachthuizen.

Evaluaties van instrumenten uit de beleidsmix bij dit subdoel

In Tabel 24 tonen we de instrumenten uit de beleidsmix die bijdragen aan dit subdoel en waarvan een evaluatie is uitgevoerd. Het overzicht laat zien dat er onder dit subdoel een divers palet aan instrumenten is geëvalueerd. Het type instrument dat wordt geevalueerd betreft drie keer een advies/vergunningverlenend orgaan, twee keer een (kennis)organisatie, één convenant, één regeling, en één subsidie. Tot slot betreft één

[167] The EU animal health law | EUR-Lex

[168] A European One Health Action Plan against Antimicrobial Resistance (AMR) - Public Health

evaluatie de Nederlandse wetgeving voor dieren, die tevens bijdraagt aan subdoel 7 (bevordering diergezondheid).

Tabel 24: Scores effectenladder (doeltreffendheid en methode) geëvalueerde instrumenten subdoel 8.

Nr.	Evaluaties van instrumenten	Score doeltreffendheid	Score methode
[1]	Wet Dieren	-	3
[2]	Landelijke Inspectiedienst Dierenbescherming (LID)	4	4
[3]	Regeling in beslag en in bewaring nemen van dieren	3	4
[4]	Landelijk Informatiecentrum Gezelschapsdieren (LICG)	4	4
[5]	Convenant onbedwelmd slachten volgens religieuze riten	4	4
[6]	Centrale Commissie Dierproeven	3	3
[7]	Nationaal Comité advies dierproevenbeleid	3	4
[8]	Stelselvergunningsproces voor proefdieronderzoek	4	2
[9]	Subsidies stichting Zeldzame Huisdierrassen	3	4

Op basis van de beleidsmix hebben we zestien instrumenten geïdentificeerd die primair bijdragen aan subdoel 8 (bevordering van dierenwelzijn). Negen van deze zestien instrumenten (56%) zijn geëvalueerd. Het lijkt er ook op dat dit de instrumenten zijn die het duidelijkste zijn gedefinieerd. De instrumenten die niet zijn geëvalueerd maar wel onder dit subdoel vallen zijn bijvoorbeeld het verbod op fokken van kortsnuitige honden en beleid gericht op dieren die worden ingezet in de zorg. Hierover is ook minder informatie beschikbaar. Bovendien geldt voor één instrument dat de evaluatie op dit moment nog loopt.

Evaluatie van de doeltreffendheid subdoel 8 (op basis van fiches)

De Wet Dieren [1] is een paraplu voor een groot aantal wetten en algemene maatregelen van bestuur en ministeriële regelingen rondom de regulering voor gehouden dieren in Nederland. De wet neemt een zevental wetsfamilies geheel of gedeeltelijk op, waaronder bijvoorbeeld de gezondheids- en welzijnswet voor dieren, de diergeneesmiddelenwet en de wet op de dierenbescherming. De wet is geëvalueerd voor de periode 2013 tot 2019. In de beleidstheorie en bronnen van LVVN wordt de Wet Dieren gezien als instrument dat bijdraagt aan dierenwelzijn en diergezondheid. De

evaluatie noemt echter expliciet dat de wet op dit punt beleidsneutraal is en dat de onderliggende regelgeving niet wordt gezien als beleidsinstrument hiervoor. De doeltreffendheid van de Wet Dieren op dierwelzijn en diergezondheid is daarom niet te bepalen.

De Landelijke Inspectiedienst Dierenbescherming (LID) [2] heeft een grote rol en verantwoordelijkheid bij het toezicht op de Wet Dieren en het Besluit houders van dieren. Dit betreft de niet-spoedeisende meldingen over nalatingsvergrijpen bij gezelschapsdieren. De LID, door ketenpartners gewaardeerd om haar kennispositie, heeft deze rol voortvarend opgepakt en meldingen van verstoord dierenwelzijn binnen de gestelde kaders afgehandeld – zelfs met een organisatie die onderbemand was. De LID heeft in de evaluatieperiode slagvaardig opgetreden door passend gebruik te maken van interventiebevoegdheden. Wel wordt genoemd dat effectieve toepassing van bestuursrecht in de praktijk een uitdaging blijkt, onder meer vanwege open normen en de duur van het traject. Ook kan de samenwerking tussen de handhavers beter op strategisch niveau.

Het Landelijk Informatiecentrum Gezelschapsdieren (LICG) [4] is een onafhankelijke stichting die onafhankelijke en deskundige informatie en advies geeft over de aanschaf en verzorging van huisdieren. Hiermee draagt het LICG bij aan het welzijn van dieren. De evaluatie van de stichting geeft aan dat de stichting doeltreffend functioneert. Er wordt geconcludeerd dat het LICG “een geschikt beleidsinstrument is voor voorlichting aan particulieren ten behoeve van de aanschaf en het houden van hobbyen/of gezelschapsdieren.”

Het Convenant onbedwelmd slachten volgens religieuze riten [5] draagt bij aan het wettelijke kader voor het onbedwelmd slachten volgens religieuze riten ter verbetering van het dierenwelzijn, op zodanige wijze dat dat verenigbaar is met de israëlitische of islamitische ritus. Het toezicht op de kaders wordt als doeltreffend beoordeeld omdat de normen die zijn opgesteld rond het dodingsproces, die dienen ter verbetering van het dierenwelzijn, goed worden nageleefd. Dit heeft geleid tot een verbetering van het dierenwelzijn in de praktijk.

De Centrale Commissie Dierproeven (CCD) [6] is, naast de NVWA, een toezichthoudende instantie van de Wet op Dierproeven (Wod: wet die regels stelt aan dierproeven, gebaseerd op Europese wetgeving). De CCD is ingesteld om als enige orgaan in Nederland vergunningen te verlenen voor het verrichten van dierproeven. Uit de evaluatie van de CCD komt naar voren dat de CCD bijdraagt aan de verbeterde kwaliteit van de vergunningaanvragen en -beoordelingen, hiermee lijkt de CCD doeltreffend. Echter is het door het gebrek aan monitoring niet vast te stellen wat impact van de CCD is op de kwaliteit van het wetenschappelijk onderzoek en het welzijn van proefdieren. Er komen ook knelpunten naar boven uit de evaluatie: de relatie met sommige ketenpartners (met name de DEC’s) verloopt stroef wat in het proces extra administratieve belasting voor vergunningaanvragers betekent. Als reactie op deze evaluatie heeft er een

vervolgonderzoek plaatsgevonden in de vorm van een stelselevaluatie van het vergunningstelsel voor proefdieronderzoek [7]. Het stelsel wordt als doeltreffend ervaren: Op basis van interviews wordt gesteld dat betrokkenen (CCD, DEC's en LvD's) het erover eens dat het stelsel op hoofdlijnen goed functioneert, dat alle stappen door elk van de partijen in het vergunningstelsel van toegevoegde waarde zijn en dat er dan ook geen ketenwijzigingen nodig zijn. Wel wordt genoemd dat het stelsel veel regeldruk kent en weinig flexibel is, wat leidt tot onnodig hoge administratieve lastendruk.

Nationaal Comité advies dierproevenbeleid (NCad) [8] heeft als onafhankelijk adviesorgaan binnen de Wet op Dierproeven de wettelijke taak om gevraagd en ongevraagd advies te geven rondom proefdieren. De evaluatie van het NCad is wisselend positief over de doeltreffendheid van het adviesorgaan. De wettelijke taken worden goed uitgevoerd, waarbij met name het advies rondom de netwerkorganisatie TPI als succes is gevierd. Toch wordt het NCad als onzichtbaar ervaren door het onderzoeksveld. Ook is er onduidelijkheid over het mandaat (activiteiten afstemmen op beleidsagenda versus onafhankelijk opstellen).

Tot slot zijn de subsidies van Stichting Zeldzame Huisdierrassen (SZH) geëvalueerd [9]. SZH heeft als hoofddoel om bij te dragen aan "het behoud van zeldzame oorspronkelijke Nederlandse rassen van onze boerderij- en huisdieren en hun diversiteit" in de natuurlijke leefomgeving. SZH wordt als doeltreffend geëvalueerd: er is een groeiend aantal registraties van zeldzame dieren en rassen, er is een goede verbinding tussen het wetenschappelijk onderzoek en de dagelijkse praktijk van dierenhouders, en SZH heeft invloed gehad op andere beleidsdossiers waardoor de bescherming van zeldzame huisdierrassen verder ingevuld wordt. Wel is de bijdrage van SZH moeilijk kwantitatief en causaal vast te stellen en is de evaluatie voornamelijk kwalitatief van aard geweest.

Bredere blik op bereiken subdoel 8

Net zoals bij subdoel 7 dragen het Investeringsfonds Duurzame Landbouw (IDL) en de NVWA secundair bij aan dit subdoel (zie subdoel 7).

Daarnaast stimuleert het programma Transitie Proefdiervrije Innovatie (TPI) beter onderzoek zonder de inzet van proefdieren. Zolang inzet van proefdieren nog onmisbaar is, is zorg voor het welzijn van proefdieren belangrijk in de vorm van het 3V-beleid: vervanging, vermindering en verfijning van dierproeven.

Een aantal van de eerdergenoemde Nederlandse wetten zijn inkleuringen van Europese regelgeving rondom de EU Animal Welfare Legislation. De Europese regelgeving voor dierenwelzijn omvat regels voor landbouwhuisdieren tijdens transport, slacht en op de boerderij, en wordt uitgebreid met nieuwe voorstellen voor onder andere het welzijn en de traceerbaarheid van honden en katten. Er zijn ook specifieke regels voor dierproeven, zoals een verbod op testen voor cosmetica en het doden van mensapen.

Conclusie

De Wet Dieren fungeert als een kapstok voor een aantal instrumenten in de beleidsmix dat in de praktijk overwegend doeltreffend is in het bevorderen van het welzijn van gehouden dieren. Instrumenten gericht op proefdieren zoals de CCD, NCad en het TPI-programma tonen eveneens een positieve bijdrage, met name op het gebied van vergunningverlening, monitoring en het stimuleren van proefdiervrije innovaties. Het ontbreekt bij dit beleidsdoel aan indicatoren waar LVVN op wil sturen.

5.3 Neveneffecten van het land- en tuinbouwbeleid

In deze analyse beschrijven wij de neveneffecten van instrumenten binnen het Nederlandse land- en tuinbouwbeleid. We kijken daarvoor naar neveneffecten binnen de bestaande evaluaties alsmede neveneffecten die worden genoemd in andere onderzoeken. De neveneffecten kunnen zowel op milieu-, economisch, sociaal- als organisatorisch vlak optreden en variëren per instrument en context.

Neveneffecten van andere instrumenten

De evaluaties laten zien dat beleidsinstrumenten zowel positieve als negatieve neveneffecten kunnen genereren. **Positieve neveneffecten** hebben vaak betrekking op milieu, economie, samenwerking en kennisdeling. Zo had de Subsidieregeling sanering varkenshouderijen (Srv) aanvankelijk primair het doel geurhinder te verminderen, maar zoals verwacht bij de introductie had het ook een positieve klimaatimpact door de reductie van stikstof en broeikasgassen. Uiteindelijk zijn dit ook twee nevendoelen van de regeling geworden. Ook een aantal van de bedrijven die omschakelen via het Investeringsfonds Duurzame Landbouw (IDL) dragen in enkele gevallen bij aan een betere verbinding tussen stad en platteland door hun bedrijf open te stellen voor publieke bijeenkomsten en educatie. Een ander voorbeeld is dat geleerde lessen van een beleidsinstrument ook toepasbaar kunnen zijn in andere sectoren. In de evaluatie van het Actieplan Voedselveiligheid (eierketen) wordt aangegeven dat de lessen die geleerd zijn in de eierketen en de daaruit volgende overeenkomsten, plannen en werkwijze een bruikbare basis zijn voor andere sectoren.

Tegelijkertijd zijn er ook **negatieve neveneffecten** op (sociaal)economisch en organisatorisch gebied. Hoge doorlooptijden in het vergunningsproces voor gewasbeschermingsmiddelen (Ctgb) remmen eveneens de ontwikkeling van nieuwe, duurzame middelen. Binnen de EU-schoolregeling voor fruit en groente kan een tekort aan budget en het toepassen van loting ertoe leiden dat het geld niet altijd terecht komen bij de scholen die er grote behoefte aan hebben (zoals scholen met veel leerlingen met een lage sociaaleconomische status). Daarnaast wordt bij een aantal verschillende evaluaties de Nederlandse wet- en regelgeving meerdere malen als complex omschreven, zeker in combinatie met toezicht en handhaving, zoals genoemd in de evaluatie handhavingsinstrumentarium van de Zaaizaad- en Plantgoedwet en Landbouwkwaliteitswet. Ook het stelsel voor proefdieronderzoek wordt als complex ervaren. Die complexiteit zorgt er dat onderzoek soms naar het buitenland gaat en de kwaliteit van

het onderzoek onder druk staat. Bij de evaluatie van de Wet Dieren wordt aangegeven dat er aanwijzingen zijn dat de open normen hebben geleid tot juridisering. Omdat er geen duidelijkheid was, zijn veel partijen gaan procederen. Dit heeft veel beslag gelegd op handhavende instanties, dierenbeschermingsorganisaties, sectorpartijen en uiteindelijk ook de rechterlijke macht.

Bredere neveneffecten

Voor deze Periodieke rapportage is ook gekeken naar andere studies. Het gaat dan onder meer om het syntheserapport van het PBL over de monitoring en evaluatie van Programma Stikstofreductie en Natuurverbetering. Het programma Stikstofreductie en Natuurverbetering omvat een verzameling van maatregelen op het gebied van landbouw, mobiliteit en bouw, industrie en natuur. Voor de Periodieke rapportage zijn alleen de maatregelen voor landbouw relevant. Instrumenten in dit programma die onder artikel 21 vallen zijn de Subsidieregeling sanering varkenshouderijen (Srv), Landelijke beëindigingsregeling veehouderijlocaties (Lbv), Maatregel Gebiedsgerichte Beëindiging (MGB) en de Subsidiemodules brongerichte verduurzaming stal- en managementmaatregelen (Sbv). Bij het identificeren van de neveneffecten sluiten we zoveel mogelijk aan bij deze instrumenten.

Allereerst vormen de **maatschappelijke** spanningen een belangrijke context voor de uitvoering van het programma. De beleidsvoornemens landen in een omgeving waarin onder agrarische ondernemers zorgen bestaan over de toekomst van hun bedrijf en het vertrouwen in de overheid beperkt is. Ook natuurbeschermers hebben weinig vertrouwen vanwege de achteruitgang van de natuur en het beleid dat zij als onvoldoende ervaren. **Economisch** gezien leiden de vrijwillige regelingen voor bedrijfsbeëindiging in de veehouderij tot een verwachte afname van het aantal arbeidsplaatsen en toegevoegde waarde. Deze krimp heeft ook effecten op de keten van toeleverende en verwerkende bedrijven rondom de veehouderij. De **sociaaleconomische** effecten zijn regionaal ongelijk verdeeld, met de meeste bedrijfsbeëindigingen verwacht in Gelderland, Overijssel, Noord-Brabant en Limburg. Verder blijven de economische effecten op industrie, bouw en mobiliteit voorlopig beperkt, ondanks de invoering van emissie-eisen en investeringen in verduurzaming. Het gaat hierbij om de directe sociaaleconomische effecten als gevolg van het beleid, dus investeringen die gedaan moeten worden om de stikstofuitstoot te reduceren. Uit ander onderzoek[169] blijkt dat de stikstofbeperkingen zelf ook impact hebben. Ze leiden onder meer tot uitstel en afstel van investeringen. De economische schade die hiermee gemoeid is bedraagt jaarlijks ongeveer 0,1% van het bbp.

[169] SEO & CE Delft (2025) *Stikstofuitstoot en stikstofbeperkingen. Wat is de schade?*

5.4 Oordeel over de doeltreffendheid van de beleidsmix

In deze slotparagraaf formuleren we ons oordeel over de doeltreffendheid van de beleidsmix. We ontstijgen hier dus het niveau van de individuele evaluaties dat in de voorgaande paragrafen centraal stond. Een deel van de reflecties richt zich ook op onze beschrijving van de beleidsmix in hoofdstukken 3 en 4.

De beleidsmix draagt bij aan het behalen van de centrale doelstelling

De doeltreffendheid van de beleidsmix is volgens ons (op onderdelen) aanwezig en aantoonbaar. De uitgevoerde evaluaties bieden voldoende basis voor een indicatieve en positieve uitspraak over de doeltreffendheid van de gehele beleidsmix. De instrumenten in deze mix dragen vooral bij aan een weerbaar, veerkrachtig en veilig functionerend land- en tuinbouw- en voedselsysteem, dat internationaal concurrerend is, met aandacht voor dierenwelzijn. De bijdrage is beperkter op het zorgvuldig omgaan met natuurlijke hulpbronnen en waar mogelijk het zo efficiënt en hoogwaardig mogelijk (her)benutten van opbrengsten en reststromen. Er is volgens ons dus voldoende grond om vast te stellen dat de beleidsmix (die onder verantwoordelijkheid van LVVN valt) een bijdrage levert aan het bereiken van de doelen.

Doeltreffendheid van soort instrumentarium is niet eenduidig vast te stellen

Op basis van onze bevindingen is het lastig om vast te stellen of bepaald instrumentarium (bijvoorbeeld stimulerend beleid) doeltreffender is dan ander instrumentarium (bijvoorbeeld normerend beleid). Gemiddeld genomen lijkt normerend beleid (score 3,5) doeltreffender dan stimulerend beleid[170] (score 3,2) en beleid gericht op kennisverspreiding (score 3,1). Dat lijkt mede te komen doordat er binnen de groep stimulerend beleid meerdere instrumenten (3) zijn die als zeer ondoeltreffend worden beschouwd. Bij het normerende beleid speelt dit niet.

Het is daarmee niet direct gezegd dat het noodzakelijk is om meer normerend beleid in te zetten. Bepaalde subdoelen van het land- en tuinbouwbeleid (zoals het bevorderen van voedselveiligheid en voedselkwaliteit) lenen zich meer voor normerend beleid dan anderen (zoals bijvoorbeeld het eerdergenoemde versterken van de concurrentiekracht van duurzame agroketen). Overigens zien wij ook wel beperkt dat het normerend en stimulerend beleid elkaar naast elkaar wordt ingezet. Binnen het versterken van de concurrentiekracht van duurzame agroketen wordt ook normerend beleid (Wet OHP) ingezet wat als beperkt doeltreffend wordt gezien. Ook binnen het subdoel verduurzaming productie en consumptie is dit terug te zien, in het bijzonder voor de glastuinbouw. Daar wordt gewerkt met stimulerend beleid in de vorm van subsidies (om innovatie en energiebesparing te stimuleren) maar is er tegelijkertijd ook een CO_2-

[170] Dit omvat zowel directe subsidies als andere type instrumenten zoals fiscale regelingen en leningen/garantiestellingen.

emissieplafond afgesproken. Een vergelijkbare aanpak kan mogelijk ook gehanteerd worden voor de veehouderijen.

Gebrek aan centrale indicatoren waar LVVN op kan sturen

Het ontbreekt volgens ons aan een heldere set van vijf à tien centrale (impact)indicatoren op overkoepelend niveau waar (de beleidsmix in) het land- en tuinbouwbeleid een zichtbare/meetbare bijdrage op langere termijn wil leveren. Instrumenten in de beleidsmix zouden zich minimaal op één van deze indicatoren (en de daaraan verbonden doelen) kunnen richten en de (veranderingen in de) score bij deze centrale indicatoren zou beter inzichtelijk en toegelicht kunnen worden. Zie ook hoofdstuk 8.1.

Ons beeld is dat LVVN beperkt stuurt op de doeltreffendheid van de 'overkoepelende beleidsmix'. Zo wordt er in de begrotingen en jaarverslagen niet duidelijk gerapporteerd over doeltreffendheid van het beleid. Deze observatie komt voor uit de eerder genoemde beperkingen in de gekozen indicatoren op hoofd- en subdoelniveau en de strikte scheiding tussen kengetallen en indicatoren die LVVN hanteert in het land- en tuinbouwbeleid.

Brede en weinig concrete (sub)doelen (wekken onterechte verwachtingen)

De centrale doelstelling en de acht afgeleide subdoelen in het land- en tuinbouwbeleid zijn volgens ons breed en weinig specifiek, meetbaar en tijdgebonden geformuleerd. We geven hieronder onze belangrijkste kanttekeningen per subdoel:

1. **Versterking van de concurrentiekracht van duurzame agroketens**: Duurzame agroketens vertaalt zich in de beleidsmix veel meer als economische duurzaamheid van individuele bedrijven (en minder als ecologische/sociale duurzaamheid van agroketens).
2. **Bevordering van voedselzekerheid in de wereld**: LVVN voert eigenlijk nauwelijks beleid voor dit subdoel (BHO des temeer).
3. **Borging van voedselveiligheid en voedselkwaliteit**: LVVN voert eigenlijk geen beleid gericht op voedselkwaliteit. Het voedselveiligheidsbeleid wordt ontwikkeld en uitgevoerd met VWS.
4. **Vergroting van de maatschappelijke waardering van landbouw en voedsel**: Het lijkt erop als LVVN in de beleidsmix nog worstelt met dit subdoel (dat ook niet echt logisch te koppelen is aan de centrale doelstelling).
5. **Verduurzaming productie en consumptie (door middel van kringlooplandbouw)**: Dit subdoel is erg breed gedefinieerd en raakt bijna alle andere subdoelen. De toevoeging "(door middel van kringlooplandbouw)" komt wat geforceerd over (kringlandbouw is weliswaar een belangrijk middel maar niet het enige middel om tot duurzame productie en consumptie te komen. Bovendien legt de beleidsmix meer nadruk op productie dan op consumptie (zoals bij meerdere subdoelen).
6. **Bevordering van de plantgezondheid:** Dit is een duidelijk afgebakend subdoel.
7. **Bevordering van diergezondheid:** Dit is een duidelijk afgebakend subdoel

8. **Bevordering van dierenwelzijn:** Dit is een duidelijk afgebakend subdoel

De brede en weinig concrete formulering van (sub)doelen biedt enerzijds ruimte en flexibiliteit in het land- en tuinbouwbeleid, maar maakt dit beleid anderzijds minder transparant en toerekenbaar. De brede formulering wekt mogelijk verwachtingen over op welke onderdelen in het land- en tuinbouwbeleid LVVN zijn beleidsmix richt. Wanneer in de praktijk blijkt dat delen van subdoelen geen prioriteit krijgen (bijvoorbeeld door gebrek aan instrumenten en indicatoren), komen deze verwachtingen niet uit. Het gebrek aan duidelijk geformuleerde en afgebakende doelen (SMART) en aan indicatoren belemmert ook een goede evaluatie van de doeltreffendheid (zie hierna).

6 Doelmatigheid van het beleid

In dit hoofdstuk analyseren we de doelmatigheid van het gevoerde land- en tuinbouwbeleid in de periode 2019-2024 en dat (net als in het vorig hoofdstuk) op basis van de beschikbare evaluatierapporten (zie hoofdstuk 4) en aanvullende bronnen (bijvoorbeeld Rijksbegrotingen en -jaarverslagen). In de eerste paragraaf presenteren we een afbakening van en het analysekader voor de evaluatie van de doelmatigheid (paragraaf 6.1). Vervolgens analyseren we de instrumenten in de beleidsmix op (on)doelmatigheden (paragraaf 6.2). Daarna verrichten we een afsluitende en algemene doelmatigheidsanalyse met aandacht voor de kleine en grote doelmatigheid op instrument- en op beleidsmixniveau (paragraaf 6.3). In paragraaf 6.4 reflecteren we op veranderingen sinds de beleidsdoorlichting agrobeleid (2019) met onder meer aandacht voor de vraag of het instrumentarium eenvoudiger is geworden. Vervolgens gaan we in paragraaf 6.5 in op het doenvermogen en rechtvaardigheid. We sluiten dit hoofdstuk af met ons oordeel over de doelmatigheid van de beleidsmix als geheel (paragraaf 6.6).

6.1 Afbakening van en analysekader voor de evaluatie van de doelmatigheid

Bij doelmatigheid gaat het om de verhouding tussen de inzet van middelen in en de opbrengsten van het land- en tuinbouwbeleid. Daarbij maken we een onderscheid tussen opbrengsten in de vorm van output (kleine doelmatigheid) en opbrengsten in de vorm van de bredere maatschappelijke impact (grote doelmatigheid).

Wij richten ons bij de evaluatie van de doelmatigheid (net als bij doeltreffendheid) wederom op de centrale doelstelling en de acht subdoelen uit de beleidstheorie van het land- en tuinbouwbeleid. We gebruiken dezelfde bronnen (fiches en onderliggende evaluatierapporten) en het raamwerk doelmatigheid K&I-evaluaties voor het evalueren van de doelmatigheid (zie Box 1)[171].

Raamwerk doelmatigheid K&I-evaluaties
Dit raamwerk beoogt de coherentie van instrumentevaluaties binnen het Kennis- en Innovatiebeleid (K&I) van LVVN te vergroten. Aanleiding is de Periodieke Rapportage van Berenschot (2025)[172] In deze Periodieke rapportage werd geconstateerd dat er

[171] LVVN (2025), Raamwerk voor evaluaties op het gebied van kennis en innovatie van LVVN. Dit is een raamwerk voor de evaluatie van kennis- en innovatie-evaluaties van de Directie Strategie, Kennis en Innovatie (SK&I) van LVVN. Dit raamwerk is breder toepasbaar en gebruiken we daarom ook in deze Periodieke rapportage.

[172] Berenschot (2025), Periodieke rapportage kennis- en innovatiebeleid.

een verdere uitwerking nodig is van het evalueren van K&I-beleidsinstrumenten (en zich) en in samenhang binnen het K&I-systeem.
In dit raamwerk begint doelmatigheidsonderzoek met een analyse van mogelijke ondoelmatigheid in de uitgaven. De achterliggende hypothese is dat het zorgvuldig besteden van middelen (toerekenbaar, professioneel en legitiem) een vorm van doelmatigheid is.
De hernieuwde aanpak voor doelmatigheidsevaluatie volgt een drie stappen aanpak, waarbij de robuustheid van de conclusies per niveau toeneemt. De drie niveaus zijn:

1. Controleren op ondoelmatigheid.
2. Controleren op doelmatigheid binnen het instrument.
3. Algemene (grote) doelmatigheidsanalyse:

Voor deze Periodieke rapportage gebruiken we dit kader ook met als aanpassingen dat het (1) een ander beleidsdomein (binnen LVVN) betreft (land- en tuinbouw in plaats van kennis en innovatie); en (2) de analyse op het niveau van de beleidsmix plaatsvindt in plaats van op het niveau van individuele instrumenten).

Het achteraf toepassen van dit raamwerk op alle instrumenten en evaluatierapporten heeft als nadeel dat een aantal aspecten uit dit kader niet aan bod komt in de beschikbare evaluaties. Het normenkader is van recentere datum dan de meeste evaluaties (**beperking 1**). Veel van de aspecten uit dit raamwerk, bijvoorbeeld afwezigheid van financieel wanbeleid of consistente uitvoering, zijn daarom in deze evaluaties niet onderzocht. Het is volgens ons dan beter om dit analysekader op een meer generiek niveau toe te passen (waarbij uiteraard wel verwezen kan worden naar afzonderlijke evaluaties en subdoelen).

Het LVVN-normenkader voor de evaluatie van doelmatigheid bestaat uit de volgende delen, namelijk:

- **Controleren op (on)doelmatigheid.** Hierbij letten we op de mate waarin de uitvoering (van instrumenten in) het land- en tuinbouwbeleid legitiem, toerekenbaar en professioneel gebeurt (deze begrippen worden in de desbetreffende paragrafen toegelicht). Hierbij letten we ook op de mate waarin doelmatigheid gestaafd kan worden aan de hand van onderliggende indicatoren en data.
- **Algemene doelmatigheidsanalyse.** Hierbij letten we op de mate of de inzet van middelen in het land- en tuinbouwbeleid in verhouding staat tot de output (kleine doelmatigheid) en impact (grote doelmatigheid) op instrument- en op beleidsmixniveau.

Op basis van onze analyse van de beschikbare evaluaties (hoofdstuk 4) stellen we vast dat doelmatigheid niet in alle evaluatierapporten aan de orde komt, dat de evaluatie

daarvan varieert en dat er meer oog is voor kleine doelmatigheid (66% van de evaluatierapporten besteedt hier aandacht aan) en minder oog voor grote doelmatigheid (32%) (**beperking 2**). Beleidsinstrumenten (en dus ook de evaluaties daarvan) zijn meer gericht op specifieke doelen en minder op de impact van het gehele land- en tuinbouwbeleid als geheel. We lossen dit op door op een meer generiek niveau van beide vormen van doelmatigheid te kijken en waar mogelijk aanvullende bronnen te gebruiken.

6.2 Controle op (on)doelmatigheden binnen de beleidsmix

Bij de controle op (on)doelmatigheid binnen de instrumenten in de beleidsmix richten we ons op factoren die een doelmatige uitvoering beperken of juist bevorderen. Deze factoren vallen in het raamwerk doelmatigheid K&I-evaluaties van LVVN uiteen in legitimiteit, toerekenbaarheid en professionaliteit.

6.2.1 Legitimiteit

De legitimiteit beoordelen we, in lijn met het raamwerk doelmatigheid K&I-evaluaties, de mate waarin sprake is van financieel wanbeleid en of de governance-structuur en transparantie in orde zijn. Uit onze analyse van de evaluatierapporten blijkt dat er beperkt uitspraken worden gedaan over deze aspecten van legitimiteit. Op basis van de informatie die wel beschikbaar is, stellen we vast dat er ten aanzien van legitimiteit geen knelpunten bestaan.

Geen van de rapporten spreek over financieel wanbeleid. Wel wordt hier en daar geconcludeerd dat de uitgaven binnen een instrument inefficiënt zijn (bijvoorbeeld in de evaluatie van de Wet oneerlijke handelspraktijken landbouw- en voedselvoorzieningsketen) of dat er sinds de vorige evaluatie een verbetering is opgetreden van het financieel beheer (evaluatie van het College ter beoordeling van gewasbeschermingsmiddelen en biociden en COKZ).

Met betrekking tot de governance-structuur worden er enkele verbeterpunten geconstateerd. Wat betreft externe governance (relatie met LVVN en andere partijen) wordt in een enkel evaluatierapport gesignaleerd dat afstand tot het ministerie als groot wordt ervaren, dat er soms regie wordt gemist en dat bij sommige instrumenten veel partijen betrokken zijn wat sturing complex maakt.

Rapportage en verantwoording vinden ook op instrumentniveau plaats. We stellen vast dat de evaluatierapporten hierover weinig te melden hebben (ook niet over de **transparantie** van de rapportering). Of het komt niet aan de orde of er wordt door evaluatoren vastgesteld dat er financiële rapportages worden opgeleverd over een instrument (zonder dat er een oordeel volgt over de kwaliteit en volledigheid van deze rapportages).

Zoals eerder gemeld, bestaat het raamwerk doelmatigheid K&I-evaluaties pas een half jaar dus dan is het ook logisch dat we over de uiteenlopende aspecten in dit raamwerk niet uitvoerige informatie aantreffen in de uitgevoerde evaluaties.

6.2.2 Toerekenbaarheid

De toerekenbaarheid beoordelen we, in lijn met het LVVN-raamwerk, op signalen van overtreding van wettelijke of administratieve regels, de mate waarin sprake is van disproportionele kosten en de samenhang van het beleid. Ook met betrekking tot deze aspecten wordt beperkt uitspraak gedaan in de evaluatierapporten. Dat is ook logisch want dit onderwerp is ook onderdeel van het (recente) raamwerk doelmatigheid K&I-evaluaties. Op basis van deze beperkte uitspraken hebben we het beeld dat zich ook hier geen grote knelpunten voordoen.

Uit de evaluaties volgt dat er geen sprake is van disproportionele kosten. Het inzichtelijk maken van de uitvoeringskosten van beleidsinstrumenten is – zoals in het algemeen geldt – ook binnen de door ons bekeken evaluaties uitdagend. In 68% van de door ons bekeken evaluaties komt kleine doelmatigheid aan de orde (maar dat vertaalt zich niet altijd in goed zicht op de uitvoeringskosten van een instrument). In de evaluaties waarin uitspraken over de uitvoeringskosten worden gedaan, wordt nergens gemeld dat de uitvoeringskosten van een instrument niet in verhouding staan tot de omvang en het belang van het beleid.

De samenhang tussen het overkoepelend beleid beoordelen wij positief, omdat we vrijwel alle instrumenten hebben kunnen koppelen aan een van de acht subdoelen van het land- en tuinbouwbeleid. Omdat geen enkele evaluatie melding maakt van een gebrekkige samenhang of conflicterende werking is er geen aanleiding om de samenhang in twijfel te trekken, echter kunnen wij de kracht van die samenhang niet duiden. Samenhang wordt immers nauwelijks onderzocht in de afzonderlijke evaluaties en juist voor een Periodieke rapportage is dit een relevant onderwerp, omdat een oordeel over de samenhang past bij het overkoepelend perspectief in deze rapportage. Wij komen op het onderwerp samenhang ook terug in onze analyse van de beleidstheorie (zie paragrafen 3.3).

6.2.3 Professionaliteit

Het laatste aspect betreft het onderwerp professionaliteit. Hier kijken we naar een uniforme uitvoering, de inzet van middelen in relatie tot de complexiteit van het instrument en de betrokkenheid van derden bij de uitvoering van het instrument.

Er zijn te weinig gegevens om een uitspraak te doen over een uniforme uitvoering binnen instrumenten en nog minder gegevens voor uitspraken over de mate van uniforme uitvoering over instrumenten heen. Het kan zijn dat de uitvoering binnen een instrument bijna altijd geheel of grotendeels uniform is waardoor het ook weinig relevant is

om daar iets over te zeggen in individuele evaluaties (het pas vermeldenswaardig als de uitvoering niet uniform gebeurt).

De evaluatoren van de Borgstelling MKB-landbouwkredieten (BL) constateren dat de uitvoering consistent is, maar dat de uitvoeringskosten per aanvraag toenemen,[173] en bij de tussentijdse evaluatie van de eerste tranche gerichte opkoop veehouderijen stellen de evaluatoren vast dat de uitvoering per provincie lijkt te verschillen. Dit is weliswaar een regeling op de LVVN-begroting maar zij wordt in de praktijk door de provincies uitgevoerd. Deze voorbeelden zijn echter onvoldoende om algemene uitspraken te kunnen doen.

Omdat er geen eenduidige definitie van 'complexiteit van het instrument' is gegeven, wordt er beperkt gekeken naar de mate waarin de inzet van middelen en tijd in verhouding staat tot de complexiteit van het instrument. Weglaten van de complexiteit betekent dat er wordt gekeken naar de doelmatigheid die in de volgende paragrafen aan de orde komt. Alleen bij de doorlichting van de doelmatigheid van de NVWA komt dit aspect uitgebreider aan de orde. Hierin wordt gesteld dat de NVWA geen toereikende capaciteit heeft voor het uitvoeren van haar takenpakket en dus niet altijd kan voldoen aan de voorwaarde van 'goed toezicht'.[174]

Op basis van onze analyse van de beschikbare evaluatierapporten blijkt dat er in de breedte **stakeholders betrokken** worden bij het ontwerp, uitvoering en evaluatie van instrumenten in het land- en tuinbouwbeleid (bijvoorbeeld agrarische bedrijven, brancheorganisaties, financiers, kennisinstellingen, uitvoerings- en toezichtorganisaties). De evaluatierapporten doen weinig uitspraken over het effect van deze betrokkenheid.

Op basis van onze analyse stellen we vast dat het beleid (in de breedte) waarschijnlijk niet ondoelmatig is geweest. Daarom gaan we door met algemene analyse voor doelmatigheid.

6.3 Algemene doelmatigheidsanalyse

In deze algemene doelmatigheidsanalyse doen we een uitspraak over de vraag of (de instrumenten in) de beleidsmix een optimale verhouding gerealiseerd heeft tussen de in te zetten middelen en de te realiseren prestaties (kleine doelmatigheid) en/of effecten (grote doelmatigheid).[175] We richten ons eerst op de kleine en grote doelmatigheid

[173] Ecorys (2024), Evaluatie regeling Borgstelling MKB-landbouwkredieten (BL).

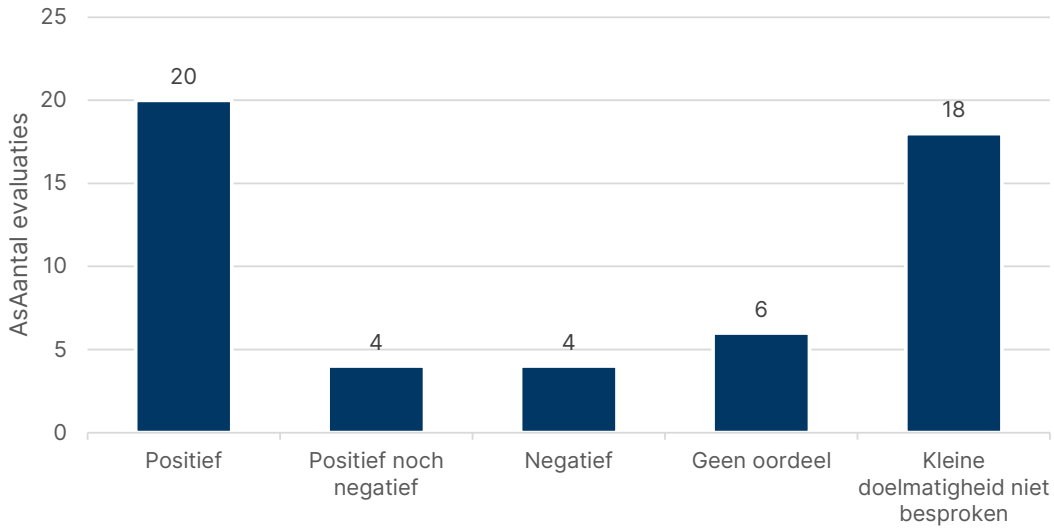
[174] Deloitte (2020), Onderzoek of de capaciteit van de NVWA toereikend is voor het actuele en toekomstige takenpakket.

[175] Het aandachtspunt uit het LVVN-normenkader voor doelmatigheid of alternatieve instrumenten op een meer doelmatige manier tot doeltreffendheid laten we buiten beschouwing omdat we vooral op het niveau van de beleidsmix een uitspraak doen (niet op het niveau van individuele instrumenten).

van de geëvalueerde instrumenten in de beleidsmix. Daarna reflecteren we op de beleidsmix als geheel.

6.3.1 Kleine doelmatigheid van de instrumenten in de beleidsmix

Bij kleine doelmatigheid kijken we naar de kosten van een instrument in relatie tot de directe opbrengsten van dat instrument (output). We richten ons hier dan specifiek op de vraag of de uitvoering efficiënt verloopt. Op basis van de evaluatierapporten tonen we hieronder een overzicht van de mate waarin kleine doelmatigheid (of uitvoeringsdoelmatigheid) aan de orde komt.



Figuur 8: Uitspraken over kleine doelmatigheid in evaluatierapporten (N = 52) (Bron: inventarisatie Dialogic)

De kleine doelmatigheid is doorgaans beter te bepalen dan de grote doelmatigheid, omdat kleine doelmatigheid gerelateerd wordt aan de directe output van een instrument (of in dit geval een beleidsmix). Op instrumentenniveau stellen we vast dat ongeveer twee derde van de evaluatierapporten een uitspraak doet over kleine doelmatigheid (zie bovenstaande figuur). Het inzichtelijk maken van de uitvoeringskosten van een instrument lukt een groot deel van de meeste evaluaties niet of nauwelijks (ook evaluaties die een uitspraak doen over kleine doelmatigheid). Dit maakt een uitspraak over uitvoeringskosten in relatie tot directe opbrengst haast onmogelijk. Verschillende evaluatierapporten geven wel enig inzicht. We tonen hieronder een aantal voorbeelden van uitspraken over doelmatigheid in deze evaluatierapporten.

Evaluaties met een **positief oordeel** over kleine of uitvoeringsdoelmatigheid

- De uitvoeringskosten van de Subsidieregeling Brede Weersverzekering (BWV) bedragen €300.000 zijn (inclusief overhead). Dit betekent dat de

uitvoeringskosten van deze regeling lager zijn dan 2%, wat (volgens de evaluatoren) een zeer lage waarde is.[176]

- Evaluatoren van de Centrale Commissie Dierproven (CCD) constateren dat de CCD een flinke efficiëntieslag heeft gemaakt. De personeelskosten pro rata toegerekend aan retribueerbare taken zijn significant gedaald, terwijl het aantal aanvragen niet is gedaald (in 2015 werd gemiddeld 0,05 fte per aanvraag ingezet, in 2019 bedroeg dit 0,02 fte per aanvraag).[177]
- Het Landelijk Informatiecentrum Gezelschapsdieren (LICG) wordt als efficiënt bestempeld. Zij levert veel output per geïnvesteerde euro (volgens de evaluatoren).[178] De evaluatoren van Bureau Erkenningen zijn positief over de doelmatigheid van dit bureau.[179] Dat geldt ook voor de evaluatie van het verlaagd Btw-tarief aardgas.[180] De doelmatigheid ook positief gewaardeerd van het Fonds kleine toepassingen,[181] van het Ctgb[182] en van het Convenant onbedwelmd slachten volgens religieuze riten.[183]
- Over de Landelijke Inspectiedienst Dierenbescherming (LID) wordt geconcludeerd dat de kosten per FTE op basis van gevoerde onderzoeken niet veel anders lijken te zijn dan die van andere handhavers in de keten (zoals de politie), al blijken deze bij nader inzien om verschillende redenen niet eenduidig te vergelijken. Met het inzetten van vrijwilligers en het alleen laten optreden van inspecteurs vergroot de LID de mogelijkheid efficiënt te handelen. Van belang is om de balans tussen kwaliteit en efficiëntie in de toekomst te behouden (volgens de evaluatoren).[184]
- Over de Subsidies Stichting Zeldzame Huisdierrassen (SZH) stellen evaluatoren vast dat deze subsidie doelmatig worden ingezet en voorzien in de bekostiging van een minimale bezetting van het bureau.[185] Hetzelfde geldt voor DAW-VKV (Deltaplan Agrarisch Waterbeheer, kennisverspreidingsactiviteiten).[186]

[176] Ecorys (2024), Evaluatie van de Subsidieregeling Brede Weersverzekering.

[177] AEF (2020). Positie bepalen. Wettelijke evaluatie CCD Eindrapportage, p. 32-33.

[178] Berenschot (2021), Effectief en efficiënt, maar ook onbenut potentieel. Beleidsevaluatie LICG 2017-2022.

[179] Bureau Bartels (2021), Evaluatie Bureau Erkenningen.

[180] CE Delft (2021). Evaluatie van de energiebelasting.

[181] Kink Groep (2022), Evaluatie 4e Fonds Kleine Toepassingen.

[182] AEF (2022), Deskundig en onafhankelijk onder toenemende druk Zbo-evaluatie College ter beoordeling van gewasbeschermingsmiddelen en biociden 2016-2020.

[183] Deloitte (2021), Evaluatie Convenant onbedwelmd slachten volgens religieuze riten.

[184] PWC (2021), Evaluatie Landelijke Inspectiedienst Dierenbescherming en regeling in beslag en in bewaring nemen van dieren.

[185] Technopolis (2022), Evaluatie Subsidies Stichting Zeldzame Huisdierrassen 2015-2020.

[186] Technopolis (2024), Evaluatie DAW-VKV-programma.

Evaluaties met een **positief noch negatief oordee**l over kleine of uitvoeringsdoelmatigheid

- De evaluatoren van de Sbv (innovatiemodule en investeringsmodule) stellen dat de uitvoeringskosten ca. 8,4% bedragen van het verstrekte subsidiebedrag. Doordat de Sbv zowel een innovatie- als investeringsregeling is, is het volgens hen lastig om een vergelijking van de uitvoeringskosten te maken met andere regelingen, die vaak of een innovatieregeling of een investeringsregeling zijn.[187] Zij onthouden zich verder van een duidelijk negatief of positief oordeel over de kleine doelmatigheid.

Evaluaties met een **negatief oordee**l over kleine of uitvoeringsdoelmatigheid

- De uitvoering van de Landbouwvrijstelling brengt waarschijnlijk hoge kosten met zich mee, want de uitvoering en handhaving van deze vrijstelling zijn complex vanwege problemen met afbakening, interactie met andere regelingen, en de noodzaak van taxaties en (her)waarderingen.[188]
- Over de NVWA wordt geconstateerd dat de ontoereikendheid van capaciteit en de gekozen prioritering ertoe geleid hebben dat binnen domeinen beperkte inzet is geweest om met reflectief vermogen toezicht te houden. Hierbij is geconstateerd dat bij verschillende domeinen ontoereikende capaciteit is voor zaken als opleiding, ontwikkeling, opbouw van expertise, of beleidsadvisering wat het toezicht minder toekomstbestendig en minder doelmatig en doeltreffend maakt.[189] In de doorlichting van de NVWA worden ook uitspraken over de doelmatigheid gedaan. De output van de organisatie per ingezette euro is afgenomen; een mogelijke verklaring ligt in investeringen in kwaliteit – feitelijke inzichten hierover missen (volgens evaluatoren). Meer aandacht voor de vaste kosten kan de doelmatigheid verbeteren. Verbetermogelijkheden voor doelmatigheid zijn sturing op inzet van mensen, meerjarige afspraken en betere outputindicatoren, ook op kwaliteit.[190]

Evaluaties **zonder oordeel** over kleine of uitvoeringsdoelmatigheid

- Evaluatoren van het Nationaal Comité advies dierproevenbeleid (NCad) constateren dat de doelmatigheid van de processen en tijdsbesteding van NCad leden en het ondersteunend bureau is in het huidige evaluatieonderzoek niet te

[187] Dialogic (2025) Evaluatie Subsidiemodules brongerichte verduurzaming stal- en managementmaatregelen.

[188] SEO (2024), Evaluatie Landbouwvrijstelling.

[189] Deloitte (2020), Onderzoek of de capaciteit van de NVWA toereikend is voor het actuele en toekomstige takenpakket.

[190] Pwc (2024), Agentschapsdoorlichting NVWA.

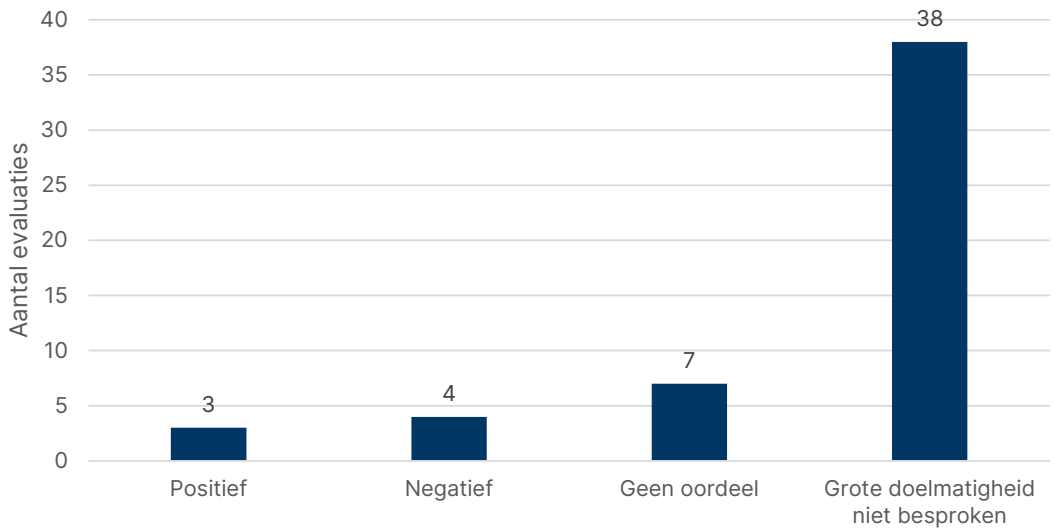
bepalen is vanwege het beperkte inzicht in de opsplitsing van kosten en bestede tijd.[191]

Verder is er nog een behoorlijk aantal evaluaties waarin **kleine doelmatigheid niet besproken** wordt. Dat kan bijvoorbeeld te maken hebben dat het onderwerp buiten de scope van de evaluatie valt (bijvoorbeeld bij de evaluatie van de marktintroductie energie-innovaties[192]).

Onze conclusie over kleine doelmatigheid volgt in paragraaf 9.1.

6.3.2 Grote doelmatigheid van de instrumenten in de beleidsmix

Bij grote doelmatigheid kijken we naar de kosten van een instrument in relatie tot de maatschappelijke opbrengsten van dat instrument (outcomes/impact). We richten ons hier dan op de vraag of de bestede middelen in verhouding staan tot deze maatschappelijke impact. Op basis van de evaluatierapporten tonen we hieronder een overzicht van de mate waarin grote doelmatigheid aan de orde komt.



Figuur 9: Uitspraken over grote doelmatigheid in evaluatierapporten (N = 52) (Bron: inventarisatie Dialogic)

Uit de bovenstaande figuur blijkt dat het merendeel van de evaluatierapporten grote doelmatigheid niet behandelt. Het bepalen van de grote doelmatigheid heeft ten opzichte van het bepalen van de kleine doelmatigheid extra uitdagingen, omdat er een relatie tussen kosten en impact gelegd moet worden. Bij de analyse van kleine doelmatigheid hebben we al geconstateerd dat het inzichtelijk maken van deze kosten een

[191] AEF (2022), Positioneren in het stelsel van proefdierbescherming. Evaluatieonderzoek naar het NCad over de periode 2016-2021.

[192] CE Delft (2020) Evaluatie instrumentarium glastuinbouw.

uitdaging is. Dat geldt in nog meer mate voor het inzichtelijk maken van impact. Hieronder bespreken we de rapporten waarin wel een uitspraak wordt gedaan.

Evaluaties met een **positief oordeel** over grote doelmatigheid

- Uit de evaluatie van het Nationaal Comité advies dierproevenbeleid (NCad) blijkt dat het comité weliswaar over een ruim budget beschikt, maar dat budget onderbenut blijft en dat een verschillend perspectief bestaat op de rol van het NCad. LVVN ziet graag dat het NCad haar activiteiten afstemt op de beleidsagenda van het ministerie, terwijl het bredere veld (met name onderzoekers) vindt dat het NCad zich meer onafhankelijk moet opstellen. Het Comité zocht de afgelopen vijf jaar naar een taakopvatting die naar eigen inzien de meeste maatschappelijke impact heeft. De leden van het Comité namen een actieve rol in het opstellen van adviezen en zette hiervoor ook maatschappelijke consultaties op om perspectieven buiten het academische veld en het beleidsdomein te betrekken; bijvoorbeeld dierenrechtenorganisaties.[193]
- In de evaluatie van het Landelijk Informatiecentrum Gezelschapsdieren (LICG) wordt door de evaluatoren aangegeven dat de subsidie die het ministerie van LVVN verstrekt leidt tot 'in kind' bijdragen van verschillende strategische partners. Of te wel, de subsidie van LVVN leidt tot 'spin-off'. Daarnaast wordt expliciet aangegeven dat als het ministerie de vraag in de markt zou zetten dat het niet te verwachten is dat voor hetzelfde bedrag dezelfde kwaliteit en kwantiteit zal worden geleverd die het LICG levert. Voor de beperkte middelen die het LICG tot haar beschikking heeft levert de organisatie volgens de evaluatoren veel output.[194]
- Over de losse activiteiten die onder de Voedselagenda vallen wordt geconcludeerd dat deze in grote lijnen als doelmatig worden ervaren. In de evaluatie staat dat de kans dat met de huidige middelen meer resultaat behaald had kunnen worden, door de diverse betrokkenen niet als groot wordt ingeschat.[195]

Evaluaties met een **negatief oordee**l over grote doelmatigheid

- De evaluatoren van de Subsidieregeling sanering varkenshouderij stellen vast dat de regeling doelmatiger ingericht had kunnen worden op het geur- en stikstofdoel. Dit komt met name omdat het subsidiebedrag niet wordt gekoppeld aan de mate van geuroverlast, stikstofuitstoot en stikstofdepositie bij Natura2000-gebieden, maar wordt bepaald op basis van het aantal varkenseenheden. Specifiek voor stikstof wordt er niet gekeken hoe dicht een

[193] AEF (2022), Positioneren in het stelsel van proefdierbescherming. Evaluatieonderzoek naar het NCad over de periode 2016-2021.

[194] Berenschot (2021) Effectief en efficiënt, maar ook onbenut potentieel. Beleidsevaluatie LICG 2017-2021.

[195] Regioplan (2022) Zaadje geplant? Beleidsevaluatie Voedselagenda 2016-2020.

stal zit bij een Natura2000-gebied. Verder wordt geschat dat de kostprijs van vermeden uitstoot ammoniak op 417 euro per kilo is. Op de nevendoelstelling rondom klimaat lijkt de regeling wel doelmatig te zijn, met 139 euro per vermeden ton-CO_2-eq.[196] Hier stellen wij vast dat hier gestuurd wordt op kleine in plaats van grote doelmatigheid.

- De evaluatoren van de Landbouwvrijstelling concluderen dat er geen sprake kan zijn van doelmatigheid omdat de regeling niet doeltreffend is. Dit geldt dan ook voor de grote doelmatigheid.[197]
- Eenzelfde conclusie geldt voor de Garantieregeling Vermogensversterkend Krediet (BL-VVK). Deze regeling is volgens de evaluatoren niet effectief (en dan is het volgens ons ook niet doelmatig).[198] Overigens bestaat de regeling niet meer. Hetzelfde geldt voor de Maatregel Gerichte Opkoop Veehouderijen (MGO) - eerste tranche: niet doeltreffend en dus ook niet doelmatig.[199]
- Het verlaagd btw-tarief voor sierteelt is wel doeltreffend maar wordt door de evaluatoren als niet doelmatig beschouwd. Zo creëert het verlaagd btw-tarief voor sierteelt weliswaar extra werkgelegenheid (2.830 FTE) maar zijn de kosten hiervan substantieel (€70.000 - €100.000 per FTE).[200]

Zoals uit Figuur 7 blijkt, bevat het grootste deel van de evaluatierapporten geen uitspraak over de grote doelmatigheid. Aangezien dat het geval is hebben wij een aanvullende analyse naar de grote doelmatigheid uitgevoerd. Wij hebben daarvoor onder meer gekeken naar de conclusies op doeltreffendheid, de uitgaven aan een bepaald subdoel en de hiervoor genoemde uitkomsten over macrodoelmatigheid. Hierbij geldt wel dat niet alle instrumenten en dus ook niet alle uitgaven zijn geëvalueerd (mede omdat een aantal instrumenten net is gestart).

- Voor de subdoelen die gericht zijn op de borging van voedselveiligheid en voedselkwaliteit en bevordering van plantgezondheid, diergezondheid en dierenwelzijn (goed voor 33% van de uitgaven) geldt dat wij positief zijn over de macrodoelmatigheid. Wij zien dat het beleid op deze thema's doeltreffend is en hebben geen indicaties dat beleid hier inefficiënt is. Dit lijkt te komen doordat hier in vergelijking met de andere subdoelen ook vaker sprake is van normerend instrumentarium. Wij zien ook niet direct mogelijkheden om het beleid efficiënter uit te voeren.
- Het subdoel bevordering van voedselzekerheid in de wereld wordt beoordeeld als redelijk doeltreffend. Voor het subdoel de vergroting van de

[196] CE Delft (2023), Evaluatie subsidieregeling sanering varkenshouderij.

[197] SEO (2024), Evaluatie Landbouwvrijstelling.

[198] AEF (2022), Tussentijdse evaluatie garantiestelling Vermogensversterkend Krediet (BL-VVK).

[199] Necker van Naem (2021), Tussentijdse evaluatie eerste tranche gerichte opkoop veehouderijen.

[200] Dialogic & Significant (2023) Evaluatie van het verlaagde btw-tarief.

maatschappelijke waardering van landbouw/voedsel kan de doeltreffendheid niet goed worden vastgesteld. Er zijn dus mogelijke inefficiënties. Tegelijkertijd geldt wel dat de subdoelen samen maar goed waren voor 3% van de uitgaven.

- Het subdoel verduurzaming van de productie en consumptie is goed voor meer dan 40% van de uitgaven. Uit paragraaf 5.2.6 komt naar voren dat het instrumentarium sterk varieert in de mate van doeltreffendheid en dat door de breedte van het subdoel ook sprake is een gevarieerde beleidsmix. Ten aanzien van de uitgaven aan glastuinbouw en gewasbeschermingsmiddelen zijn wij redelijk positief over de grote doelmatigheid. Er zijn niet directe indicaties dat er sprake is van inefficiënties. Voor andere onderdelen is het lastiger vast te stellen. Bij het reduceren van verschillende emissies in de veehouderij zien we een gevarieerd beeld, waarbij instrumentarium soms goed werkt zonder indicaties van grote inefficiënties (investeringsmodule van de Sbv-regeling) maar zien wij ook instrumentarium dat überhaupt niet wordt gebruikt (Maatregel Gerichte Opkoop) of waarbij het niet is vast te stellen wat de effecten zijn (innovatiemodule van de Sbv-regeling). In zijn algemeenheid zijn wij over delen van het beleid voor subdoel 5 positief, maar plaatsen we bij andere delen kanttekeningen bij de grote doelmatigheid.
- Het subdoel versterking van de concurrentiekracht van duurzame agroketen is goed voor 18% van de uitgaven en het instrumentarium wordt beoordeeld als doeltreffend. Echter, hier vertekenen de uitgaven wel sterk omdat dit instrumentarium ook fiscale regelingen bevat en die zijn daarin niet meegenomen. Twee daarvan, de landbouwvrijstelling en het verlaagd btw-tarief sierteelt, zijn ook meegenomen in deze periodieke rapportage. Het budgettair belang van deze regelingen bedroeg over de periode 2021-2024 maar 6,4 miljard euro. Dat is 5,9 miljard meer dan de eerdergenoemde 18% van de uitgaven (dat gaat om een bedrag van €514 miljoen over dezelfde periode). Voor beide regelingen is hierboven ook aangegeven dat er een negatief oordeel was voor de grote doelmatigheid. Gegeven deze score en het bedrag wat er mee is gemoeid geven we dit subdoel daarom een negatief oordeel op grote doelmatigheid. Verder geldt dat het sowieso een punt van aandacht is wat binnen dit subdoel wordt gezien als efficiënt instrumentarium. De doelstelling is namelijk het versterken van de concurrentiekracht van duurzame agroketens. Dit leidt er mede toe dat er veelal wordt ingezet op stimulerend instrumentarium. Echter, zoals hiervoor al werd aangegeven leidt dat bij bijvoorbeeld het verlaagd btw-tarief op sierteelt tot €70.000 - €100.000 per extra gecreëerde fte. Het is de vraag of dat per se als efficiënt wordt gezien.

In paragraaf 6.6 geven we ons overkoepelende oordeel over de grote doelmatigheid.

6.4 Veranderingen ten opzichte van de beleidsmix 2014-2018

Een van de onderzoekvragen in deze Periodieke rapportage richt zich op de vraag of de beleidsmix sinds de vorige beleidsdoorlichting[201] van het agrobeleid eenvoudiger, begrijpelijker en beter toepasbaar is geworden. Deze beleidsdoorlichting concludeerde ten aanzien van de beleidsmix 2014-2018:

- Sterke samenhang en de centrale rol van kennis en innovatie: Het agrobeleid (=land- en tuinbouwbeleid) kenmerkt zich volgens de evaluatoren door een sterke samenhang tussen de diverse operationele doelstellingen (concurrentievermogen, duurzaamheid, voedselzekerheid, etc.), waarbij kennis en innovatie een centrale, overkoepelende rol vervullen.
- Behoefte aan en introductie van een integrale visie op het agrobeleid: Er was kritiek van de evaluatoren op het ontbreken van een integrale visie, waardoor het beleid een optelsom was van operationele doelstellingen. Als antwoord hierop introduceerde het ministerie van LNV in september 2018 de nieuwe visie, die de kringlooplandbouw centraal stelt.[202]
- Duurzaamheid en concurrentievermogen van de agrosector zijn volgens de evaluatoren voorwaardelijk. De samenhang tussen doelstellingen is cruciaal:
    - Plant- en diergezondheid is noodzakelijk voor het concurrentievermogen (markttoegang).
    - Het samengaan van duurzaamheid en een bedrijfseconomisch gezonde sector is afhankelijk van de betalingsbereidheid van de consument.

Hierna reflecteren we op de veranderingen sinds de laatste beleidsdoorlichting en wordt ook duidelijk of bovenstaande conclusies nog steeds gelden.

Algemene doelstelling en subdoelen

In de volgende tabel presenteren we de vorige en huidige algemene en afgeleide doelen van het land- en tuinbouwbeleid.

Tabel 25: Vorige en huidige algemene en subdoelstellingen van het land- en tuinbouwbeleid

2014-2018	2019-2024
Algemene doelstelling	
LNV streeft naar internationaal toonaangevende, concurrerende, sociaal verantwoorde, veilige en dier- en milieuvriendelijke agro-, visserij- en voedselketens.	De Minister van LVVN streeft naar een weerbaar, veerkrachtig en veilig functionerend land- en tuinbouw- en voedselsysteem, dat internationaal concurrerend is, met

[201] SEO (2019), Beleidsdoorlichting agrobeleid.

[202] LNV (2018), Landbouw, natuur en voedsel: waardevol en verbonden Nederland als koploper in kringlooplandbouw.

2014-2018	2019-2024
	aandacht voor dierenwelzijn, waarbinnen zorgvuldig wordt omgegaan met natuurlijke hulpbronnen en waar opbrengsten en reststromen zo efficiënt en hoogwaardig mogelijk worden (her)benut.
Subdoelen	
Versterking concurrentiekracht en verduurzaming agro-ketens en visserij	Versterking van de concurrentiekracht van duurzame agroketens
Borgen voedselveiligheid en -kwaliteit	Borging van voedselveiligheid en voedselkwaliteit
Bevorderen plant- en diergezondheid	Bevordering van plantgezondheid
	Bevordering van diergezondheid
	Bevordering van dierenwelzijn
Bevorderen kennisontwikkeling en innovatie ten behoeve van het groene domein	-
Borgen mondiale voedselzekerheid en internationaal en uitvoeren Europees landbouwbeleid.	Bevordering van voedselzekerheid in de wereld
	Vergroting van de maatschappelijke waardering van landbouw/voedsel

We stellen vast dat de algemene doelstelling van het land- en tuinbouwbeleid over de periode 2019-2024 minder het karakter heeft van een optelsom van de subdoelen. Op basis van het bovenstaand overzicht concluderen we ook dat het land- en tuinbouwbeleid zowel een verbreding als versmalling heeft ondergaan sinds de beleidsdoorlichting. De versmalling ontstaat doordat (doelen rond) kennis en innovatie geen onderdeel meer zijn van het land- en tuinbouwbeleid (vandaar dat ook de term agrobeleid is vervallen). Het uitvoeren van het Europees landbouwbeleid bestaat weliswaar nog, maar is anders ingericht en wordt separaat op EU-niveau geëvalueerd. Hier gaat het enkel over GLB-beleid dat cofinanciering kent vanuit de LVVN-begroting. De verbreding betreft onder meer de toevoeging van het subdoel “Vergroting van de maatschappelijke waardering van landbouw/voedsel” sinds de beleidsdoorlichting. Overigens is het aantal instrumenten onder dit subdoel beperkt. Wij vragen ons ook af wat LVVN met dit doel exact wil bereiken (het doel is weinig geconcretiseerd).

De vraag of de beleidsmix eenvoudiger, begrijpelijker en beter toepasbaar is geworden, is lastig te beantwoorden. Ten eerste is er – ondanks de eerdergenoemde versmalling - sprake van acht in plaats van vijf subdoelen. Dit maakt het land- en tuinbouwbeleid op het eerste gezicht niet eenvoudiger, maar bij een nadere beschouwing valt dat mee. De oorspronkelijke doelstelling rond plant- en diergezondheid is in drie subdoelen gesplitst waardoor deze doelen nu duidelijker zijn. Bovendien constateren we dat het beleid op hoofdlijnen consistent is gebleven. Desondanks blijft het aantal doelen en instrumenten groot (en dat maakt het ook weer complex).

Ten tweede heeft het land- en tuinbouwbeleid in de afgelopen periode te maken gehad met maatschappelijke en politieke ontwikkelingen die het aantal instrumenten (in ieder geval) tijdelijk heeft doen toenemen, bijvoorbeeld maatregelen in het kader van corona en in het kader van het verbod op pelsdierfokkerijen.

Ten derde is het een uitdaging om het aantal instrumenten in de oude en nieuwe beleidsmix te vergelijken. SEO onderscheidde in het (bredere) agrobeleid 81 instrumenten, terwijl wij in totaal 104 instrumenten onderscheiden. Dit verschil komt onder voort uit een verandering van (sub)doelen en daarmee gepaard gaande herverkaveling van instrumenten.

In navolging van wat SEO concludeerde over de onderlinge samenhang van subdoelen stellen wij nu ook vast dat deze in orde is. De subdoelen zijn op de meeste onderdelen een consistente uitwerking van de algemene doelstelling. Hoewel bijvoorbeeld het subdoel vergroting van de maatschappelijke waardering van landbouw/voedsel geen echte basis vindt in de centrale doelstelling. Ook lijkt het subdoel borging van voedselkwaliteit wat los te staan van de centrale doelstelling.

Tegelijk hebben we in de beschikbare evaluaties en in onze (enkele) gesprekken met betrokkenen weinig signalen opgepikt dat het beleid minder uitvoerbaar is. Wel wordt hier en daar gesignaleerd dat instrumenten soms (te) complex zijn voor de doelgroep, wat de uitvoering compliceert. In dit verband kan verwezen worden naar de invoeringstoets die ook sinds een aantal jaar wordt gebruikt. Dat is een beknopte bestudering van de werking van nieuwe regelingen in de praktijk met bijzondere aandacht voor de gevolgen voor de doelgroep en de uitvoering. Dit is dus een ex-durante toets die op een zo vroeg mogelijk moment wordt uitgevoerd nadat een regeling van kracht is.[203] RVO gebruikt als uitvoerder van een groot aantal instrumenten dit instrument.

Administratieve lasten

Een andere onderzoeksvraag die we in deze paragraaf aan de orde laten komen betreft of er sinds de laatste beleidsdoorlichting een verandering is opgetreden in de administratieve lasten en, zo ja welke factoren daaraan ten grondslag liggen. We houden

[203] Zie Invoeringstoets | Kenniscentrum voor beleid en regelgeving

hierbij in ons achterhoofd dat het land- en tuinbouwbeleid kosten veroorzaakt bij bijvoorbeeld agrariërs in de vorm van bijvoorbeeld administratieve lasten of leges. Deze kosten voor de sector vallen niet onder de term doelmatigheid in deze Periodieke rapportage, maar deze lasten kunnen wel van invloed zijn op de doeltreffendheid van een instrument. Een sector die relatief veel geconfronteerd wordt met regels en normen (en dat is wel een kenmerk van instrumenten in het land- en tuinbouwbeleid) kan hoge administratieve lasten ervaren. Denk bijvoorbeeld aan het toezicht van NVWA en andere instanties op het naleven van (Europese) wetten en regels in de land- en tuinbouw.

Wat betreft de administratieve lasten van de beleidsmix die in deze Periodieke rapportage wordt onderzocht valt allereerst op dat van de 55 geëvalueerde instrumenten slechts vijftien evaluaties expliciet ingaan op administratieve lasten. Van het merendeel van de evaluaties is dus geen informatie beschikbaar over de administratieve lasten. Uit de evaluaties die wel ingaan op de administratieve lasten is het algemene beeld dat deze administratieve lasten variëren per instrument en dat deze vaak afhankelijk zijn van de complexiteit van de procedure en de interne organisatie van de aanvragers van bijvoorbeeld een subsidie. **Het is hierdoor lastig om een overkoepelend oordeel te vellen over de administratieve lasten. Ons beeld is wel dat in de gevallen dat er iets wordt gezegd over de administratieve lasten; het vaker een negatief oordeel is dan een positief oordeel.** Voorbeelden van evaluaties waar negatief wordt geoordeeld over de administratieve lasten zijn hieronder uitgelicht.

- In de evaluatie van de Centrale Commissie Dierproeven wordt gesteld dat gebruikers het geheel vrij kosten- en arbeidsintensief ervaren. Daarbij wordt wel de kanttekening gemaakt dat dit maar in beperkte mate toe te rekenen aan het functioneren van de CCD. Het merendeel van de (financiële en administratieve) belasting is het gevolg van de inrichting van het stelsel en de vereisten die in de wet staan.
- In de evaluatie van het 4e Fonds kleine toepassingen wordt aangegeven dat de aanvraag relatief hoge administratieve lasten met zich meebrengt. In het bijzonder het doorlopen van het beoordelings- en toelatingsproces bij het Ctgb.
- Bij de evaluatie borgstelling MKB-landbouwkredieten komt naar voren dat het instrument op dit moment weinig wordt ingezet en het voor de banken relatief kostbaar is in tijd en geld, vooral vanwege de verschillende modules. Ook wordt gewezen op de administratieve lasten die samenhangen met de borgstelling, met name bij faillissementen.
- Bij de evaluatie innovatiemodule van de Subsidie brongerichte verduurzaming stal- en managementsystemen komt naar voren dat veel deelnemers het indienen van een aanvraag hebben uitbesteed aan derden (zoals adviesbureaus). De adviesbureaus hebben daarbij aangegeven dat de aanvraag relatief complex is ten opzichte van andere regelingen waar zij gewend zijn mee te werken.

Er zijn tegelijkertijd ook instrumenten waar de administratieve lasten positief worden beoordeeld:

- Bij de Subsidie Brede Weersverzekering wordt in de evaluatie aangegeven dat de administratieve lasten voor de deelnemers sterk zijn verlaagd ten opzichte van de vorige evaluatie. De administratieve lastendruk voor deelnemers wordt in de interviews als beperkt ervaren
- Bij de landbouwvrijstelling wordt in de evaluatie aangegeven dat de administratieve lasten voor agrariërs bij de landbouwvrijstelling relatief meevallen, ondanks de complexe situaties die deze vrijstelling met zich kan brengen. Dit komt vooral doordat de agrariërs vaak gespecialiseerde advieskantoren raadplegen. De (administratieve) lasten hiervoor zijn voor agrariërs te dragen, te meer omdat zij in potentie aanzienlijk voordeel genieten uit de vrijstelling.

In de vorige beleidsdoorlichting werd als aanbeveling meegegeven om bij het ontwerp en de implementatie van elk instrument de complexiteit voor de gebruiker en de administratieve lasten die het instrument met zich meebrengt te minimaliseren. Er werd toen ook aangegeven dat het agrobeleid zich kenmerkt door een groot aantal regelingen van een relatief kleine omvang wat leidt tot relatief hoge uitvoeringskosten en ook een hoge administratieve lastendruk.

Op basis van de beschikbare evaluatie is het lastig om een analyse te trekken voor de administratieve lasten. In ieder geval geldt dat er nog steeds sprake is van een groot aantal instrumenten (104 nu versus 81 de vorige keer). Ook zien wij dat nieuw instrumentarium, zoals de innovatiemodule van de Sbv, soms toch nog als relatief complex wordt ervaren.

6.5 Doenvermogen en rechtvaardigheid

Binnen deze Periodieke rapportage is ook gevraagd om te kijken in welke mate het beleid doenlijk (doenvermogen) en rechtvaardigheid is geweest. In deze paragraaf gaan we daar kort op in.

Doenvermogen

Onder *doenvermogen* wordt het vermogen van burgers verstaan om beleid in de praktijk te kunnen begrijpen, uitvoeren en volhouden. Dit betreft niet alleen kennis en vaardigheden, maar ook factoren als mentale belastbaarheid, tijd, financiële ruimte en de complexiteit van regels en procedures. Beleid kan formeel correct zijn, maar in de uitvoering alsnog onvoldoende doenlijk blijken wanneer het een groot beroep doet op zelfredzaamheid of administratieve vaardigheden.

In slechts een beperkt aantal rapporten wordt iets genoemd dat relateert aan het doenvermogen van het beleid. De opmerkingen kennen veelal een negatieve connotatie. Bij de evaluatie van het Actieplan Voedselveiligheid wordt bijvoorbeeld genoemd dat de (soms heel) kleine bedrijven binnen de verwerkende industrie moeilijker te bereiken zijn met relevante informatie over voedselveiligheid, doordat ze niet zijn aangesloten bij de Federatie Nederlandse Levensmiddelen Industrie (FNLI). Bij de

tussentijdse evaluatie van de eerste tranche gerichte opkoop veehouderijen wordt genoemd dat de provincies (meer) problemen ervaren met het gebruik van de aankoopcalculator. Het is lastig om deze voorbeelden te vertalen naar een overkoepelend beeld. We hebben namelijk te maken met een beperkt aantal voorbeelden. Het is ook de vraag of deze voorbeelden een volledig beeld geven van het doenvermogen van het gehele beleid. In bijvoorbeeld het voorbeeld van het Actieplan Voedselveiligheid wordt specifiek gefocust op een beperkt doenvermogen van kleine bedrijven, maar het kan zo zijn dat voor de overige bedrijven het beleid wel goed te doen. Het is de vraag in hoeverre er een gebalanceerd beeld wordt gegeven van het doenvermogen van het beleid voor de gehele doelgroep.

Rechtvaardigheid

In beleidscontext wordt onder *rechtvaardigheid* verstaan de mate waarin beleid leidt tot een eerlijke en evenwichtige verdeling van lasten en baten, gelijke behandeling van vergelijkbare groepen en proportionele effecten voor verschillende doelgroepen. Daarbij is ook aandacht besteed aan de vraag of kwetsbare groepen onevenredig worden geraakt en of het beleid aansluit bij het draagkracht- en proportionaliteitsbeginsel.

Voor de rechtvaardigheid geldt ook dat er in een beperkt aantal rapporten op wordt ingegaan. Net als bij het doenvermogen lijkt dit vaak ook een negatieve connotatie te hebben. In onder meer de tussentijdse evaluatie van de eerste tranche gerichte opkoop veehouderijen wordt (on)rechtvaardigheid expliciet benoemd. Boeren ervaren het namelijk als onrechtvaardig dat de productierechten mee opgekocht worden. Bij de evaluatie van de Wet Dieren wordt er door respondenten genoemd dat er moeilijk te rechtvaardigen verschillen zijn in beschermingsniveau binnen diersoorten en tussen diersoorten. Het is lastig om deze voorbeelden te vertalen naar een overkoepelend beeld.

6.6 Oordeel over de doelmatigheid van de beleidsmix

In deze slotparagraaf formuleren ons oordeel over de doelmatigheid van de beleidsmix als geheel. Een deel van onze reflecties is gebaseerd op onze beschrijving van de beleidsmix in hoofdstukken 3 en 4.

Geen structurele en uniforme evaluatie van de doelmatigheid

Ons beeld is dat de evaluatie van doelmatigheid minder voorkomt dan de evaluatie van de doeltreffendheid. De doelmatigheid van de instrumenten in de beleidsmix wordt niet structureel en op uniforme wijze aan een evaluatie onderworpen. Dit maakt uiteraard het evalueren van de doelmatigheid van de gehele beleidsmix ook een lastige opgave. Desondanks treedt er met de introductie van het raamwerk doelmatigheid K&I-evaluaties een verbetering van de evaluatiepraktijk op (maar dit raamwerk bestaat nog te kort waardoor het geen rol speelt in de door ons bekeken evaluaties). Het ontbreekt ook aan indicatoren voor doelmatigheid waarop LVVN kan sturen.

Meer aandacht voor kleine dan voor grote doelmatigheid

De evaluaties van de afzonderlijke instrumenten in de beleidsmix hebben minder oog voor grote doelmatigheid dan voor kleine doelmatigheid. Ten eerste lijkt LVVN eerder te sturen op directe resultaten (output) dan op maatschappelijke impact. Dat leiden we onder meer af aan de doelstellingen van instrumenten en het type indicatoren dat LVVN gebruikt bij het meten van de subdoelen (zie hoofdstuk 5). Ten tweede is de relatie tussen de inzet van middelen en maatschappelijke impact veel diffuser dan de relatie tussen de inzet van middelen en output. Dit maakt ook het bepalen van grote doelmatigheid lastiger. Dit wordt ook gecompliceerd doordat er niet altijd een oordeel geveld kan worden over de impact en daardoor dus ook niet over doelmatigheid.

We kampen ook met het gegeven dat er eigenlijk weinig bekend is over de totale inzet van middelen, menskracht en andere input in het land- en tuinbouwbeleid. We hebben alleen beschikking over (algemene) begrotingscijfers, maar beschikken bijvoorbeeld nauwelijks over totale uitvoeringskosten (of de hoeveelheid FTE die RVO inzet voor LVVN-instrumenten in dit domein). Dit is hooguit op het niveau van (enkele) instrumenten bekend. Het raamwerk doelmatigheid K&I-evaluaties stuurt ook weinig op het inzichtelijk maken van deze financiële en personeelsgegevens (niet op het instrumentniveau en dus ook niet op het overkoepelend niveau).

Kleine doelmatigheid van de beleidsmix is gematigd positief

Voor zover de evaluatie van kleine doelmatigheid onderdeel is van de uitgevoerde evaluaties is het oordeel in de meeste gevallen (gematigd) positief. Wij kunnen dit argument kracht bijzetten doordat we ook kunnen wijzen op enkele evaluaties die melding maken van (1) een verbeterde informatievoorziening over doelmatigheid in tegenstelling tot eerdere evaluaties van hetzelfde instrument; of (2) een verbetering van de doelmatigheid zelf, bijvoorbeeld omdat processen beter ingericht zijn. Onze analyse toont bovendien aan dat het beleid (in de breedte) waarschijnlijk niet ondoelmatig is geweest. Wij veronderstellen dat naarmate beleidsinstrumenten langer bestaan dit ten goede komt aan de kleine doelmatigheid. In de uitvoering kan als gevolg van groeiende kennis en ervaring een leereffect optreden.

Grote doelmatigheid van de beleidsmix is wisselend

De grote doelmatigheid, oftewel de bijdrage van het beleid aan de hoofddoelen, is lastig vast te stellen. In slechts circa een kwart van de evaluaties wordt ingegaan op de grote doelmatigheid en in de helft van die gevallen wordt ook daadwerkelijk een oordeel gegeven (N = 7). In vier van de zeven gevallen is het oordeel negatief en in de andere drie gevallen positief.

Echter, op basis van een bredere reflectie kan er toch een oordeel worden geveld over de grote doelmatigheid. Voor de subdoelen die gericht zijn op de borging van voedselveiligheid en voedselkwaliteit en bevordering van plantgezondheid, diergezondheid en dierenwelzijn geldt dat wij positief zijn over de grote doelmatigheid. Wij zien dat het beleid op deze thema's doeltreffend is en hebben geen indicaties dat beleid hier

inefficiënt is. Voor de subdoelen bevordering van voedselzekerheid en de vergroting van de maatschappelijke waardering van landbouw/voedsel geldt dat er mogelijk inefficiënties zijn, maar geldt wel dat de subdoelen samen maar goed waren voor 3% van de uitgaven. Voor het subdoel verduurzaming van de productie en consumptie zijn wij op delen positief maar op delen ook minder positief over de grote doelmatigheid. Hier is de uitdaging vooral dat het zo'n gevarieerd subdoel is en dat focus kan helpen.

Het meest kritisch zijn wij op het subdoel versterking van de concurrentiekracht van duurzame agroketen. Dit subdoel is verantwoordelijk voor 18% van de uitgaven en het instrumentarium wordt beoordeeld als doeltreffend. Echter, dit wordt wel vertekend door twee fiscale regelingen. Deze zijn tezamen goed voor een budgettair belang van 6,4 miljard euro over de periode 2021-2024, 5,9 miljard euro meer dan de eerdergenoemde 18% van de uitgaven. Beide fiscale regelingen krijgen een negatief oordeel op grote doelmatigheid. Daarom geven wij dit subdoel een negatief oordeel op grote doelmatigheid.

Voor de volledigheid merken wij op dat de totale uitgaven aan het land- en tuinbouwbeleid (onder artikel 21 en 24) voor de periode 2021-2024 iets meer dan 4,6 miljard euro bedroegen. Dat is 1,8 miljard euro minder dan het budgettair belang van de fiscale regelingen in diezelfde periode.

7 Samenhang in het beleid

In dit hoofdstuk geven we een analyse van de samenhang in het land- en tuinbouwbeleid op twee aspecten. We beginnen in paragraaf 7.1 met de samenhang tussen nationale en Europese regelingen (en of deze samenhang sinds de vorige beleidsdoorlichting is verbeterd). We vervolgen het hoofdstuk in paragraaf 7.2 met een bespreking van de vraag of de huidige beleidsmix een optimale verantwoordelijkheidsverdeling tussen de Rijksoverheid en de markt stimuleert.

7.1 Samenhang tussen nationale en Europese regelingen

In deze paragraaf beschrijven we de samenhang tussen nationale en Europese regelingen, en de ontwikkelingen die hierin te zien zijn sinds de vorige beleidsdoorlichting (2019). We beantwoorden daarmee de onderzoeksvraag over dit onderwerp (zie paragraaf 1.2). We starten met een korte samenvatting van dit thema uit de beleidsdoorlichting Agrobeleid en beschrijven vervolgens de ontwikkelingen op dit vlak.

Afstemming tussen nationale en Europese regelingen volgens de vorige beleidsdoorlichting

In de vorige beleidsdoorlichting was de afstemming tussen nationale en Europese regelingen geen onderdeel van de onderzoeksvragen. We zien wel dat toen een overzicht gemaakt is van het Europees agrobeleid op hoofdlijnen. We zien een onderscheid tussen *verordeningen/richtlijnen* en *steunmaatregelen.* De EU kende ten tijde van de Beleidsdoorlichting al enkele **verordeningen en richtlijnen** die normen stellen waar lidstaten aan moeten voldoen, die bijvoorbeeld gericht zijn op luchtkwaliteit, nitraat en water en bodem. Deze normen en richtlijnen vertalen lidstaten in nationale beleidsinstrumenten. Zo bestaat er de Europese Nitraatrichtlijn, die het gebruik van stikstof in de landbouw moet reguleren om watervervuiling van oppervlaktewater en grondwater te voorkomen. De Nitraatrichtlijn schrijft voor dat lidstaten actieprogramma's opstellen om de doelen en richtlijnen te behalen. Nederland heeft dit vormgegeven in het Actieprogramma nitraatrichtlijn. De Nitraatrichtlijn vormt ook de basis voor een aantal indicatoren bij subdoel 5 (zie paragraaf 5.2.6). Daarnaast vormt de Kaderrichtlijn Water een belangrijk Europees beoordelings- en sturingskader voor de chemische en ecologische kwaliteit van het water. Het Nederlandse mestbeleid geeft invulling aan de verplichtingen van de Nitraatrichtlijn, zoals vastgelegd in het actieprogramma. In paragraaf 2.2 (onderbouwing van het land- en tuinbouwbeleid) worden ook Europese normen en richtlijnen benoemd die invloed hebben op het nationale beleid.

Voor **steunmaatregelen** was het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid (GLB) het startpunt in de vorige beleidsdoorlichting, waarmee de Europese Commissie streeft naar een landbouwsysteem dat op duurzame wijze voldoende voedsel produceert tegen

een redelijke prijs voor consumenten en met een redelijk inkomen voor boeren. Het GLB omvatte onder andere inkomensondersteuning voor boeren en de markt- en prijsregulering, maar bestond ook uit het plattelandsontwikkelingsprogramma (POP, mede gefinancierd door het Europees Landbouwfonds voor plattelandsontwikkeling).

Met de marktordening in het GLB beoogde de Europese Commissie een gelijk speelveld waarmee markten worden gestabiliseerd en landbouwproductiviteit wordt verhoogd. Dit werd vanwege de sterke productie- en exportpositie gezien als positief voor Nederland. Via Europese marktinterventies werden daarnaast diverse normen gesteld voor de borging van kwaliteit, veiligheid en traceerbaarheid van voedsel. De marktordening richtte zich ook op handel met derde landen middels regels voor in- en uitvoer, invoerheffingen en maatregelen voor afzetbevordering.

Het beleid voor plattelandsontwikkeling is ingezet om het concurrentievermogen van de Europese landbouwsector te bevorderen, te zorgen voor duurzaam beheer van natuurlijke hulpbronnen en klimaatactie, de werkgelegenheid te borgen een evenwichtige gebiedsontwikkeling te realiseren. De uitvoering gebeurde via programma's die door de Europese Commissie moesten worden goedgekeurd. De Nederlandse overheid ziet de bijdrage van boeren aan de gebiedsontwikkeling en natuurbehoud als maatschappelijke diensten die van de samenleving worden verwacht. Het GLB zou dus moeten worden aangewend om boeren te belonen voor dit soort diensten en gerichte ondersteuning als dat niet lukt.

Op grote lijnen sloot het Europees beleid ten tijde van de beleidsdoorlichting agrobeleid 2019 goed aan bij de uitgangspunten in het nationaal beleid. Eén dilemma is in de doorlichting wel expliciet genoemd. Het Nederlands beleid hanteerde marktoriëntatie, wat inhield dat boeren een redelijk inkomen moeten kunnen verwerven maar daar zelf verantwoordelijk voor zijn. De EU heeft een landbouwgarantiefonds dat rechtstreekse betalingen aan grondgebonden boeren financiert als directe inkomenssteun, en neemt daarmee dus als overheid zelf een directere taak in het borgen van inkomen voor boeren.

Afstemming tussen nationale en internationale regelingen op dit moment

<u>Europese verordeningen en richtlijnen</u>

Sinds de vorige beleidsdoorlichting is een aantal zaken hetzelfde gebleven. Nederland moet nog steeds voldoen aan de Europese richtlijnen en verordeningen voor thema's zoals klimaat, voedselveiligheid- en kwaliteit, diergezondheid, dierenwelzijn, en plantgezondheid. In paragraaf 2.2 wordt toegelicht hoe deze verplichtingen kaderend en sturend zijn voor de beleidsinterventie van LVVN, uitgesplitst over de subdoelen. Nederlandse wet- en regelgeving zijn vervolgens inkleuring van deze Europese verordeningen en richtlijnen.

Uit de bestaande evaluaties van de Nederlandse wet- en regelgeving kan geconcludeerd worden dat deze inkleuring op de meeste thema's naar behoren gaat. Op het gebied van voedselveiligheid, diergezondheid, dierenwelzijn en plantgezondheid wordt in paragraaf 5.2 geconcludeerd dat het beleid over het algemeen doeltreffend is. Specifiek voor subdoel 5 (verduurzaming van productie en consumptie) concluderen we wel dat waterkwaliteit een overkoepelend aandachtspunt blijft. De doelen gesteld in het KRW worden met het huidige beleid waarschijnlijk niet gehaald. Hier lijkt de afstelling tussen nationaal beleid en internationale richtlijnen dus niet optimaal.

Gemeenschappelijk Landbouwbeleid

Buiten de opgestelde richtlijnen, wordt het Europese landbouwbeleid nog steeds grotendeels vormgegeven in het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid. Dit beleid ontwikkelt zich in de tussentijd wel verder. We beschrijven dus kort de huidige status. De doelstellingen van het huidig GLB (2023-2027) zijn:[204]

1. Zorgen voor een eerlijk inkomen voor de boeren,
2. Het concurrentievermogen vergroten,
3. De positie van de boeren in de voedselvoorzieningsketen verbeteren,
4. De klimaatverandering bestrijden,
5. Zorgen voor het milieu,
6. Landschappen en biodiversiteit beschermen,
7. De generatiewissel bevorderen,
8. Het platteland vitaal houden,
9. De kwaliteit van onze voeding en onze gezondheid beschermen,
10. Kennis en innovatie stimuleren.

Het beoogt hiermee bij te dragen aan het behalen van de doelen van de Europese Green Deal en de toekomst van land- en bosbouw.

Op hoofdlijnen bevat het GLB drie maatregelen, die verdeeld zijn in twee pijlers:

1. Inkomenssteun (onderdeel van de 1e pijler): rechtstreekse betalingen voor stabiele inkomens, beloning voor milieuvriendelijke landbouw en publieke diensten die niet door de markten worden betaald.
2. Marktmaatregelen (onderdeel van de 1e pijler): deze maatregelen bieden steun bij moeilijke marktomstandigheden, zoals plotselinge dalingen in de vraag of stijgingen in het aanbod. *In de afgelopen periode spelen hier bijvoorbeeld de situatie in Oekraïne en de extreme weersomstandigheden door klimaatverandering een rol.*

[204] Zie [agriculture.ec.europa.eu]

3. Plattelandsontwikkelmaatregelen (onderdeel van de 2e pijler): deze bestaat uit nationale en regionale programma's die inspelen op de behoeften en uitdagingen van plattelandsgebieden.

De deelnemende landen vertalen het GLB in een eigen strategisch plan (Nationaal Strategisch Plan, NSP).[205] De Nederlandse regering heeft deze opgesteld met de provincies en de waterschappen om zo te zorgen voor afstemming tussen ander beleid en nationale middelen, en richt zich vooral op het bijdragen aan de transitie naar een duurzame landbouw. Daarnaast richt de strategie zich op voedselzekerheid en een eerlijk landouwinkomen.

Overkoepelend gezien kent het plan een aantal instrumenten, namelijk:

- Het ondersteunen van een verzekering tegen schade door weersinvloeden (de Brede Weersverzekering).
- Het ondersteunen van niet-productieve investeringen gericht op milieu- en klimaatdoelen, waaronder het verhogen van het waterpeil in veenweidegebieden ter beperking van broeikasgasemissies, maar ook andere investeringen die bijdragen aan natuur-, water- en klimaatdoelstellingen zonder directe productieverhoging.
- Het ondersteunen van productieve investeringen gericht op het verduurzamen en toekomstbestendig maken van landbouwbedrijven, waaronder investeringen die landbouwers aanmoedigen en ondersteunen bij het toepassen van landbouwmethoden die de bodem beschermen en het gebruik van nutriënten en gewasbeschermingsmiddelen verminderen, onder meer in en rondom Natura 2000-gebieden.
- Het ondersteunen van het opstarten van landbouwactiviteit en de aankoop van een landbouwbedrijf door vestigingssteun en het verstrekken van hogere steunniveaus voor investeringen. Hierbij wordt o.a. specifiek gekeken naar jonge boeren (vestigingssteun).
- Het stimuleren van het verbeteren van dierenwelzijn en het terugdringen van het gebruik van antimicrobiële stoffen.
- Het ondersteunen van het Europees Innovatiepartnerschap (EIP) om zo innovatie in de Nederlandse landbouw te bevorderen.

Om dit te bewerkstelligen, vult Nederland de EU-financiering aan met eigen middelen. Nederland heeft daarnaast Europese middelen overgeheveld van de eerste pijler (inkomenssteun en marktontwikkeling) naar de tweede pijler (plattelandsontwikkelingen). Dit is zichtbaar in de verhouding in de inzet van EU-middelen: het grootste deel is gereserveerd door milieu- en klimaatdoelstellingen (45%), gevolgd door eco-regelingen (33%) in het kader van rechtstreekse betalingen. Deze betalingen kunnen – onder de

[205] Het Strategisch GLB-Plan Nederland (versie 2024). [www.netwerkplatteland.nl]

eco-regelingen - ook uitgevoerd worden als compensatie voor milieu-, biodiversiteits-, en klimaatmaatregelen op een landbouwbedrijf. Overige pijlers, zoals inkomenssteun en jonge landbouwers, zijn relatief minder EU-middelen toebedeeld.

Om de effecten van het Nederlands Strategisch Plan (NSP) in kaart te brengen, is zeer recent een midterm evaluatie uitgevoerd (oktober 2025).[206] Hierin worden een aantal bevindingen gedeeld. We noemen hier een selectie:

- Het NSP is een waardevol instrument dat leefbaar landbouwinkomen, voedselzekerheid en duurzaamheid aan elkaar verbindt.
- Het NSP richt zich vooral op het adresseren van Europese en nationale doelstellingen. Met de politieke en maatschappelijke ontwikkelingen van de laatste tijd is de ambitie op dit vlak verlaagd, en het thema voedselzekerheid belangrijker geworden. Dit is echter nog niet vertaald in beleid en vraagt dus niet om een aanpassing van het plan.
- De meeste interventies in het NSP sluiten inhoudelijk goed aan bij de geformuleerde doelstellingen. De ingezette nieuwe monitoringssystematiek (New Delivery Model) laat nog geen scherp beeld zien van de verwachte bijdrage van de interventies aan de doelstellingen uit de Europese wet- en regelgeving.
- Een inschatting van de efficiëntie is moeilijk te maken.
- Enkele regelingen binnen het NSP – bijvoorbeeld de eco-regeling en het Agrarisch Natuur en Landbouwbeheer – kennen enige overlap.

De evaluatie leidt tot vijf aanbevelingen:

1. Benut leerpunten voor samenhang en relevantie voor de volgende planperiode.
2. Onderbouw de verdeling in de NSP-budgetten beter in relatie tot de omvang en opgaven en de bijdrage van de GLB-middelen.
3. Combineer verdienvermogen met het sturen op klimaat, water, bodem, lucht en biodiversiteit.
4. Bereid nieuwe regelingen tijdig voor.
5. Ontwikkel het New Delivery Model door, het resultaatgerichte monitoring- en evaluatiesysteem dat op basis van doelen en indicatoren verantwoording richting de Europese Commissie mogelijk maakt.

Conclusie

Doordat lidstaten zelf verantwoordelijk zijn voor de nationale invulling van het GLB (2023-2027), kan Nederland de beschikbaar gestelde middelen in redelijke mate afstemmen met de nationale of regionale doelstellingen. De Nederlandse overheid heeft hier – samen met de provincies en de waterschappen – invulling aan gegeven. Op Europees niveau zien we dat het overkoepelende GLB binnen de Europese Unie meer

[206] Buunk, W.; Luiten, L.; Vendrik, S.; Hakkennes, T. (2025). Midterm-evaluatie Nationaal Strategisch Plan.

nadruk legt op markt- en inkomensbevordering dan het Nederlandse beleid. Dierenwelzijn is een kleiner onderdeel. Europese normen en richtlijnen worden verder vertaald in nationale beleidsinstrumenten.

In het NSP heeft de Nederlandse overheid ervoor gekozen om in de uitvoering van het GLB nadruk te leggen op verduurzaming. Dit zegt niet dat de 'economische pijler' volledig genegeerd wordt: door regelingen voor het opstarten van nieuwe landbouwactiviteiten, innovatie en weersverzekeringen worden ondernemers in de land- en tuinbouwsector wel degelijk ondersteund en gestimuleerd bij nieuwe of uitdagende situaties.

Uit de evaluatie van het NSP blijkt dat de huidige doelstellingen en inzet in het Nationaal Strategisch Plan beginnen af te wijken van de (nationale) politieke en maatschappelijke ontwikkelingen, waarin voedselzekerheid meer aandacht heeft gekregen en duurzaamheid minder aandacht. Omdat dit nog niet vertaald is in concreet beleid, wordt in de evaluatie een aanpassing van het NSP niet nodig geacht. Bij de voorbereiding van het NSP voor de volgende periode is het relevant om oog te houden voor de afstemming tussen nationaal en Europees beleid.

7.2 Verantwoordelijkheidsverdeling tussen de Rijkoverheid en de markt

Achtergrond ten aanzien van marktfalen

In de beleidsdoorlichting agrobeleid 2019 werd de verantwoordelijkheid van de Rijksoverheid binnen het agrobeleid geanalyseerd[207] en werd het volgende geconcludeerd. Buiten de marktwerking om, zijn er positieve effecten die door de overheid gestimuleerd moeten worden, zoals innovatie en kennisdeling, maar ook negatieve effecten die regels vragen, zoals milieuvervuiling en ziekteverspreiding. Ook asymmetrische informatie werd uitgelicht: door ongelijke informatie kunnen boeren moeilijk financiering krijgen en weten consumenten niet altijd wat ze kopen. Verder kunnen grote bedrijven te veel marktmacht hebben, wat eerlijke concurrentie belemmert. Als laatste staan er diverse maatschappelijke opgaven centraal, zoals voedselveiligheid en -kwaliteit, plantgezondheid en dierenwelzijn en -gezondheid. Deze redenen legitimeren dat de overheid met beleid en regelgeving voor een duurzame, transparante en evenwichtige landbouwsector wil zorgen. In paragraaf 2.2 van deze Periodieke rapportage beschrijven we op subdoel-niveau welke beleidslegitimatie LVVN hanteert voor het gevoerde beleid. Deze komen overeen met de conclusies uit de beleidsdoorlichting 2019. Wij hebben het beeld dat de argumenten voor de verantwoordelijkheidsverdeling in de afgelopen jaren niet wezenlijk zijn veranderd.

[207] Hierbij moet worden opgemerkt dat de beleidsdoorlichting een andere focus had dan de Periodieke rapportage. Zie ook paragraaf 1.3.

Op basis van die conclusies werd er in de beleidsdoorlichting aanbevolen om voor elk beleidsdoel te bepalen welk marktfalen ten grondslag ligt aan de noodzaak van het beleid. Wij hebben in de beschikbare evaluatierapporten gezocht naar argumenten, bijvoorbeeld op het vlak van marktfalen, waarom LVVN een instrument inzet.

Verder willen we benadrukken dat een *optimale* verdeling tussen Rijksoverheid en markt afhankelijk is van politieke afwegingen per onderwerp en per instrument. Verder is er op voorhand ook geen optimale verdeling gedefinieerd waarop het huidige beleid getoetst kan worden. Daarom kunnen we hierover lastig uitspraken doen. Wel zullen we in de volgende paragraaf reflecteren op de verantwoordelijkheid die de Rijksoverheid neemt ten opzichte van de markt op basis van de beschikbare evaluaties.

Verantwoordelijkheidsverdeling tussen overheid en markt: wat zeggen de evaluaties?

Tijdens het onderzoek bleek dat het lastig was om op een gestructureerde manier informatie over de verantwoordelijkheidsverdeling tussen Rijksoverheid en de markt te vinden. In de evaluaties komt namelijk niet of nauwelijks de bewoording verantwoordelijkheidsverdeling of soortgelijke termen terug. Er zijn aanvullende bronnen bekeken, zoals de Rijksbegroting van LVVN en kamerbrieven, maar ook deze leverden weinig concrete informatie op over de verantwoordelijkheidsverhouding. Wel komt deze verhouding in de evaluaties regelmatig *impliciet* naar voren. Wij lichten hieronder vier voorbeelden uit:

- De eerste is de evaluatie van de subsidiemodules brongerichte verduurzaming van stal- en managementmaatregelen (Sbv). Voor (de eerste twee openstellingen van) de investeringsmodule van de Sbv is subsidie verstrekt voor investeringen in bewezen technieken van fijnstofreductie. Uit de evaluatie kwam naar voren dat meer dan de helft van de ondervraagden deze bewezen technieken niet zou hebben aangeschaft zonder subsidie. Dit geeft een indicatie dat een interventie van de overheid nodig is om deze verduurzaming te stimuleren en dat het niet overgelaten kan worden aan de markt.
- Het tweede voorbeeld is het 4e Fonds Kleine Toepassingen, dat gericht is op bewasbeschermingsmiddelen voor kleine teelten (kleine toepassingen). Hiervoor geldt dat het voor producenten niet rendabel is om voor kleine toepassingen een gewasbeschermingsmiddel te produceren. In de evaluatie wordt besproken dat het instrument dit marktfalen ook aanpakt: de overheid zet zich hierbij in om te zorgen dat er een effectief gewasbeschermingsmiddelenpakket voor kleine teelten beschikbaar is. Het fonds werkt hierin samen met de markt, door bijvoorbeeld financiële ondersteuning te bieden voor effectiviteitsonderzoek.
- Het derde voorbeeld is de evaluatie van het verlaagd btw-tarief voor sierteelt. Uit de evaluatie bleek dat dit een zeer doeltreffend instrument is. Het draagt bij aan een hogere werkgelegenheid en omzet in de sierteeltsector. Echter, uit de evaluatie bleek ook dat het ondersteunen van de werkgelegenheid €70.000 tot

€100.000 per fte per jaar kost. In de evaluatie zelf worden daar geen conclusies uit getrokken met betrekking tot de verantwoordelijkheidsverdeling. Er kan wel de vraag worden gesteld of het noodzakelijk en wenselijk is dat de Rijksoverheid intervenieert.

- Als laatste geven we het voorbeeld van de Brede weersverzekering (BWV). In de evaluatie komt naar voren dat de verzekering niet tot stand zou zijn gekomen zonder overheidsinterventie. Bij het ontwikkelen van het instrument werd er verwacht dat een overheidsinterventie op termijn niet meer nodig zou zijn. De evaluatie beoordeelt echter dat het niet aannemelijk is dat de BWV op korte termijn zelfstandig door de markt opgepakt wordt. Ook wordt er geconcludeerd dat een overheidsinterventie op dit moment nodig is het beoogde beleidsdoel te halen. Daarbij kan worden toegevoegd dat de regeling voorkomt dat er ad-hoc beroep gedaan wordt op overheid voor de compensatie van weerschade, zoals ook in de evaluatie naar voren komt.

Het voorgaande geeft op basis van vier evaluatierapporten inzichten in de verantwoordelijkheidsverdeling tussen de Rijksoverheid en markt. Omdat inzichten over deze verhouding niet op een gestructureerde manier worden bijgehouden, hebben wij het hier gehouden bij het geven van voorbeelden.

Conclusie

De verantwoordelijkheidsverdeling in het land- en tuinbouwbeleid tussen Rijksoverheid en de markt krijgt in de evaluatie van instrumenten geen structurele aandacht. Hoewel er wordt benoemd waarom een instrument is ontwikkeld of ingezet wordt, blijft de verantwoordelijkheidsverdeling tussen Rijksoverheid en markt veelal onderbelicht. Er lijkt een impliciete aanname te zijn dat er voldoende redenen zijn voor een overheidsinterventie in de vorm van een beleidsinstrument (bijvoorbeeld om negatieve effecten van land- en tuinbouw tegen te gaan of om ontwikkelingen te stimuleren die de land- de tuinbouw niet uit zichzelf kan of wil oppakken). Voor zover er aandacht is voor deze verdeling wordt deze slechts impliciet benoemd. Hierdoor is op basis van de beschikbare informatie moeilijk te beoordelen in hoeverre de beleidsmix een optimale verantwoordelijkheidsverdeling tussen Rijksoverheid en de markt stimuleert. Dit betekent dat de legitimiteit van beleidsinstrumenten weinig kritisch beschouwd wordt (terwijl hier juist wel de handvatten uit kunnen voortkomen om de ingewikkelde beleidsmix te stroomlijnen; zie ook paragraaf 6.6).

Tegelijkertijd zijn er wel aanwijzingen dat de verhouding in de praktijk goed uitpakt. Zo lijkt bij enkele instrumenten, zoals de hierboven beschreven Sbv en het 4e Fonds Kleine Toepassingen, een goede verantwoordelijkheidsverdeling tussen markt en Rijksoverheid te zijn bereikt. Daarentegen zijn er ook instrumenten, zoals de het verlaagd btw-tarief op sierteelt, waarbij nog eens kritisch gekeken kan worden naar de verantwoordelijkheid die de overheid neemt.

In hoofdstuk 9 gaan we verder in op aanpassingen die nodig zijn in de evaluatiesystematiek om de verantwoordelijkheidsverhouding tussen Rijksoverheid en de markt beter te kunnen beoordelen.

8 Reflectie op de evaluatiepraktijk

In dit hoofdstuk staan we stil bij het gebruik van de huidige kengetallen en indicatoren in de LVVN-begroting (paragraaf 8.1) en hoe het land- en tuinbouwbeleid in de toekomst beter geëvalueerd kan worden op doelmatigheid en doeltreffendheid (paragraaf 8.2). Volgens ons hangen beide onderwerpen (indicatoren en evalueren) nauw samen dus het is logisch deze samen te bespreken.

8.1 Reflectie op het gebruik van kengetallen en indicatoren in het land- en tuinbouwbeleid

LVVN hanteert in zijn begroting een aantal kengetallen en indicatoren voor het in kaart brengen van ontwikkelingen in de land- en tuinbouw. Deze kengetallen en indicatoren zijn – zoals we hebben laten zien in hoofdstuk 5 – gekoppeld aan de subdoelen van dit beleid (waarbij soms gebruik wordt gemaakt van indicatoren die andere departementen verzamelen). Hierbij geldt dat kengetallen vooral contextuele informatie geven over de land- en tuinbouw en dat indicatoren grootheden zijn die LVVN met het land- en tuinbouwbeleid probeert te beïnvloeden. Voor de evaluatiepraktijk zijn indicatoren het meest relevant. Mede op basis van veranderingen in de scores op indicatoren kan immers iets gezegd worden over de doeltreffendheid van de beleidsmix (of op een lager niveau van een individueel beleidsinstrument).

Het is volgens ons goed dat LVVN werkt met indicatoren. Zij maken duidelijk op welke grootheden het land- en tuinbouwbeleid wil sturen. Desondanks hebben we wel enkele vraagtekens bij de huidige set van indicatoren. Wij stellen bijvoorbeeld vast dat:

- **Het ontbreekt aan een set van vijf à tien hoofdindicatoren** waar (de beleidsmix van) het land- en tuinbouwbeleid een zichtbare/meetbare bijdrage op langere termijn wil leveren (zie ook paragraaf 5.5). LVVN meet nu alleen indicatoren (en kengetallen) op subdoelniveau en niet op overkoepelend niveau.
- **Niet voor alle subdoelen is door LVVN een set van dekkende indicatoren vastgesteld** (bijvoorbeeld bij subdoel 1: Versterking van de concurrentiekracht van duurzame agroketens (hier zijn alleen kengetallen voor vastgesteld), subdoel 2: Bevordering van voedselzekerheid in de wereld; subdoel 5: verduurzamen productie en consumptie (hier missen onder meer indicatoren over broeikasgasemissies in de veehouderij en akkerbouw, en over de inzet van gewasbeschermingsmiddelen) en subdoel 8: Bevordering van dierenwelzijn. Het aantal indicatoren varieert ook per subdoel. Dit betekent dat LVVN geen sturingsinformatie aan de hand van indicatoren verzamelt voor alle subdoelen.
- **Indicatoren niet altijd de lading dekken van het subdoel**. Subdoelen zijn vaak breder geformuleerd dan dat er in de uitwerking van indicatoren gemeten wordt. Subdoel 3 (Borging van voedselveiligheid en voedselkwaliteit) kent maar één indicator (gericht op voedselveiligheid). Een ander voorbeeld zijn

indicatoren onder subdoel 4: Vergroting van de maatschappelijke waardering van landbouw/voedsel, zoals totale consumentenbestedingen aan duurzaam voedsel (in € mld.) en het marktaandeel van bestedingen aan duurzaam voedsel in de totale bestedingen aan voedsel. Er wordt met deze indicatoren een relatie tussen middelen en (scores op) subdoelen gesuggereerd die er niet is.

- Indicatoren (logischerwijs) kwantitatief georiënteerd zijn, maar dat **een meer kwalitatieve beschrijving of duiding ook mogelijkheden biedt om de stand van zaken of impact van het land- en tuinbouwbeleid te illustreren of te onderbouwen**. Het gaat hierbij niet om het toelichten van scores op indicatoren, maar om narratieve beschrijving van de behaalde impact.

De toegevoegde waarde van indicatoren zou vergroot kunnen worden wanneer LVVN meer tegemoetkomt aan de gesignaleerde tekortkomingen. Ondanks deze kanttekeningen willen wij benadrukken dat het hoe dan ook positief is dat LVVN indicatoren bepaalt en meet (een dergelijke praktijk is niet overal aanwezig binnen de overheid) en dat het aantal indicatoren ook overzichtelijk is. Daarbij geldt wel dat indicatoren geen 'heilige graal' zijn voor goede monitoring en evaluatie. Beleid laat zich niet altijd vangen in eenvoudig te bepalen en te meten indicatoren. Er is altijd duiding nodig wat een indicator wel of niet zegt en soms leent een meer narratieve of verhalende aanpak zich beter om de voortgang van beleid te onderbouwen. Dat begint bijvoorbeeld al met een goede beschrijving van het beleid of het ontwikkelen van een beleidstheorie.

8.2 Reflectie op de evaluatiepraktijk in het land- en tuinbouwbeleid

De analyse van enkele tientallen evaluatierapporten over het land- en tuinbouwbeleid biedt een inkijk in de huidige evaluatiepraktijk op LVVN.

Ten eerste constateren we dat de meeste instrumenten in de beleidsmix worden geevalueerd. Het gaat hier dan wel vooral om ex-post evaluaties uitgevoerd door derde partijen, wat goed is voor een onafhankelijke beoordeling van de doeltreffendheid en doelmatigheid van LVVN-beleidsinstrumenten. Het gebruik van ex-ante evaluaties is minder groot (maar de vraag is ook of daar altijd behoefte aan is). LVVN hanteert legitieme redenen om een instrument niet te evalueren zoals bijvoorbeeld een korte doorlooptijd of beperkt budgettair beslag van een instrument.

De strategische evaluatieagenda (SEA) helpt bij het systematisch agenderen en uitvoeren van evaluaties. Wij hebben echter het beeld dat de SEA vooral gebruikt wordt als een lijst van uit te voeren evaluaties. LVVN gebruikt de huidige SEA voor het land- en tuinbouwbeleid minder als een prikkel om na te denken over vragen als wat LVVN wil bereiken met deze evaluaties, aan welke minimale kwaliteitseisen en onderwerpkeuzes evaluaties moeten voldoen en welke gegevens met het oog op een latere evaluatie verzameld dienen te worden. Een verzachtende omstandigheid is wel dat SEA van land- en tuinbouwbeleid (destijds agro) langer geleden is opgesteld. Het was minder

helder wat bijvoorbeeld een thematische evaluatie was en hoe deze in beleid gebruikt kan worden. De kans is groot dat na deze Periodieke rapportage een nieuwe SEA voor het land- en tuinbouwbeleid ook anders en meer strategisch zal worden, zoals ook bij het thema Kennis en Innovatie is gebeurd.

Ons beeld is dat deze interne discussie op gang begint te komen en dat steeds meer stappen op dit vlak worden gezet. Dit blijkt onder meer uit het gebruik van een nieuw normenkader voor de evaluatie van doelmatigheid.

Ten tweede constateren we dat goed evalueren van de centrale doelstelling en de subdoelen bemoeilijkt wordt door hun vage en brede karakter, én de mismatch met gebruikte indicatoren (zie hiervoor). Dit terwijl er op instrumentniveau (logischerwijs) vaak wel meer concrete doelen worden vastgesteld. We zien ook dat het gebruik van een expliciete beleidstheorie op instrument- en overkoepelend niveau steeds meer tot standaardpraktijk wordt. De koppeling tussen beide typen beleidstheorieën is nog voor verbetering vatbaar.

Ten derde stellen we vast dat binnen de LVVN-evaluaties veelal kwalitatieve dataverzamelings- en onderzoeksmethoden worden gehanteerd. De aandacht voor en gebruik van meer kwantitatieve c.q. innovatieve methoden en instrumenten blijven achter (zonder dat we kwalitatieve methoden willen diskwalificeren). Denk bijvoorbeeld aan methoden in de hoek van data science, artificiële intelligentie en/of (quasi-)experimentele evaluaties.[208] De kracht zit in het gecombineerd gebruik van kwalitatieve en kwantitatieve methoden (waarbij het te evalueren beleidsinstrument het uiteraard wel mogelijk moet maken dat beide typen data beschikbaar zijn).

Ten vierde vinden we dat systematisch onderzoek naar doelmatigheid nog verder ontwikkeld kan worden. Uit onze analyse van de beschikbare evaluatierapporten blijkt dat er geen (uniforme) indicatoren gebruikt worden voor doelmatigheid. Ook stellen we vast dat de aandacht voor doelmatigheid per evaluatie verschilt. Dit maakt een uitspraak over de doelmatigheid van de beleidsmix als geheel lastig. Het (nieuwe) raamwerk doelmatigheid K&I-evaluaties zou overigens aangescherpt kunnen worden, bijvoorbeeld door sterkere kwantificering, bijvoorbeeld meer oog voor kengetallen en financiële aspecten van doelmatigheid. Dit laatste blijft nu onderbelicht in dat raamwerk (dat volgens ons wel breder inzetbaar is binnen LVVN).

Tot slot stellen we vast dat sommige onderwerpen en evaluatievragen onvoldoende aandacht hebben in de huidige evaluatiepraktijk. Er zijn bijvoorbeeld geen evaluaties onder het subdoel Bevordering voedselzekerheid in de wereld (maar de hoofdverantwoordelijkheid daarvoor, inclusief het uitvoeren van evaluaties, ligt bij BOH). Het valt

[208] Zie bijvoorbeeld EZK (2022), Durf te leren, ga door met meten. Op zoek naar kaders en methoden voor de evaluatie van systeem- en transitiebeleid, Den Haag.

ons ook op dat bijvoorbeeld bij instrumentevaluaties weinig gelet wordt op eventuele overlap met andere beleidsinstrumenten en doelgroepen. Evaluaties kunnen helpen om aan een beter portfoliomanagement van instrumenten te doen: afbouwen of afschaffen van weinig effectieve of overlappende instrumenten. Ook lijkt er weinig aandacht te bestaan voor instrumenten van andere LVVN-beleidsdirecties en andere departementen (er zou wat dat betreft meer samen opgetrokken kunnen worden bij de wat grotere/overkoepelende evaluaties). We hebben ook gemerkt dat uitgevoerde evaluaties weinig aandacht hebben voor (de verbetering van) de afstemming tussen nationale en Europese regelingen en in hoeverre de beleidsmix een optimale verantwoordelijkheidsverdeling tussen de Rijksoverheid en de markt heeft gestimuleerd. Dit zijn vragen uit de beleidsdoorlichting 2014-2018 die daarna beperkt zijn opgepakt in de nieuwe evaluaties (en door ons dus ook maar beperkt kunnen worden beantwoord). Een voorstel is om binnen de evaluaties van beleidsinstrumenten ook op te nemen hoe dat instrument zich verhoudt tot het Gemeenschappelijke Landbouwbeleid (GLB).

9 Conclusies en aanbevelingen

In dit hoofdstuk presenteren we onze conclusies (paragraaf 9.1) en aanbevelingen (paragraaf 9.2). De conclusies presenteren we in de volgorde van de onderzoeksvragen uit het eerste hoofdstuk.

9.1 Conclusies

Centrale vragen

Vraag 1
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?

Doeltreffendheid
De doeltreffendheid van de beleidsmix is overwegend aanwezig en aantoonbaar. De uitgevoerde evaluaties bieden voldoende basis voor een indicatieve en positieve uitspraak over de doeltreffendheid van de gehele beleidsmix. De instrumenten in deze mix dragen vooral bij aan een weerbaar, veerkrachtig en veilig functionerend land- en tuinbouw- en voedselsysteem, dat internationaal concurrerend is, met aandacht voor dierenwelzijn. De bijdrage is beperkter op het zorgvuldig omgaan met natuurlijke hulpbronnen en waar mogelijk het zo efficiënt en hoogwaardig mogelijk (her)benutten van opbrengsten en reststromen. Echter is er dus voldoende grond om vast te stellen dat de beleidsmix (die onder verantwoordelijkheid van LVVN valt) een bijdrage levert aan het bereiken van de doelen.

Doelmatigheid
Bij het bepalen van de doelmatigheid van het land- en tuinbouwbeleid voor de periode 2019-2024 maken we onderscheid tussen de kleine en grote doelmatigheid. Concluderend zijn wij positief over de kleine doelmatigheid van het land- en tuinbouwbeleid en gematigd positief over de grote doelmatigheid.

De kleine doelmatigheid, oftewel de efficiëntie van de uitvoering van de instrumenten, beoordelen we als overwegend positief mede dankzij de relatief lage uitvoeringskosten van veel maatregelen.

De grote doelmatigheid, of te wel de kosten van een instrument in relatie tot de maatschappelijke opbrengsten van dat instrument, is lastig vast te stellen. In slechts circa

een kwart van de evaluaties wordt ingegaan op de grote doelmatigheid en in de helft van die gevallen wordt ook daadwerkelijk een oordeel gegeven (N = 7). In vier van de zeven gevallen is het oordeel negatief en in de andere drie gevallen positief.

Echter, op basis van een bredere analyse concluderen wij dat de grote doelmatigheid op hoofdlijnen gematigd positief is. Wij zijn met name positief over de subdoelen die gericht zijn op de borging van voedselveiligheid en voedselkwaliteit en bevordering van plantgezondheid, diergezondheid en dierenwelzijn. Wij zien dat het beleid op deze thema's doeltreffend is en hebben geen indicaties dat beleid hier inefficiënt is. Voor het subdoel verduurzaming van de productie en consumptie zijn wij op delen positief maar op delen ook minder positief over de grote doelmatigheid. Hier is de uitdaging vooral dat het zo'n gevarieerd subdoel is en dat focus kan helpen.

Het meest kritisch zijn wij op het subdoel versterking van de concurrentiekracht van duurzame agroketen. Dit subdoel is verantwoordelijk voor 18% van de uitgaven en het instrumentarium wordt beoordeeld als doeltreffend. Echter, dit wordt wel vertekend door twee fiscale regelingen. Deze zijn tezamen goed voor een budgettair belang van 6,4 miljard euro over de periode 2021-2024, 5,9 miljard euro meer dan de eerdergenoemde 18% van de uitgaven. Beide fiscale regelingen krijgen een negatief oordeel op grote doelmatigheid. Daarom geven wij dit subdoel een negatief oordeel op grote doelmatigheid.

Vraag 2

In hoeverre was het beleid uitvoerbaar, doenlijk (doenvermogen) en rechtvaardig in de periode van 2019 tot en met 2024?

Of en de mate waarin het land- en tuinbouwbeleid doenlijk en rechtvaardig was over periode 2019-2024 is niet goed vast te stellen. Wij zien namelijk dat er in evaluaties van beleidsinstrumenten weinig aandacht is besteed aan doenvermogen en rechtvaardigheid. In de evaluaties waarin wel wordt ingegaan op doenvermogen en rechtvaardigheid lijken het ook vaak specifieke voorbeelden te zijn, waarbij onduidelijk is in hoeverre deze representatief zijn voor de gehele doelgroep.

De mate waarin het beleid uitvoerbaar is, komt bij onderzoeksvragen 17 en 18 aan de orde.

Vraag 3

Welke lessen kunnen worden getrokken uit deze synthese voor het land- en tuinbouwbeleid en de rolinvulling van de Rijksoverheid voor de komende beleidsperiode?

Het antwoord op deze onderzoeksvraag komt bij de aanbevelingen aan de orde (paragraaf 9.2).

Deelvragen: Verkennend

Vraag 4

Wat is de aanleiding van het gevoerde land- en tuinbouwbeleid en hoe actueel is deze aanleiding?

De aanleiding van het gevoerde land- en tuinbouwbeleid varieert per subdoel, maar vindt zijn oorsprong in markt-, systeem- en transitiefalen. **Onderzoeksvraag 6** behandelt de specifieke aanleidingen die beleidsinterventie door LVVN rechtvaardigden. Er zijn geen indicaties dat deze aanleidingen in de tussentijd niet meer relevant zijn, en de gekozen instrumenten sluiten doorgaans aan bij de gestelde doelen.

Vraag 5

Wat zijn de doelen van de individuele beleidsinstrumenten en het overkoepelende beleid?

De centrale (of overkoepelende) doelstelling van het land- en tuinbouwbeleid voor de periode 2019-2024 luidde als volgt: “De Minister van LVVN streeft naar 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”. De subdoelen van het land- en tuinbouwbeleid waren voor de periode 2019-2024:

1. Versterking van de concurrentiekracht van duurzame agroketens.
2. Bevordering van voedselzekerheid in de wereld.
3. Borging van voedselveiligheid en voedselkwaliteit.

4. Vergroting van de maatschappelijke waardering van landbouw/voedsel.
5. Verduurzaming productie en consumptie (door middel van kringlooplandbouw).
6. Bevordering van plantgezondheid.
7. Bevordering van diergezondheid.
8. Bevordering van dierenwelzijn.[209]

Van de 104 individuele instrumenten in het land- en tuinbouwbeleid die door ons zijn onderscheiden, hebben we in Bijlage 2 aangegeven aan welk subdoel ze primair bijdragen.

Vraag 6

Wat is de legitimatie van de overheidsrol bij het gevoerde beleid?

De legitimatie die LVVN hanteert voor het gevoerde land- en tuinbouwbeleid ligt over het algemeen in markt- en transitiefalen. De argumenten die de noodzaak van interventie onderbouwen, verschillen per subdoelstelling en worden hieronder uiteengezet:

- Voor het **versterken van de concurrentiepositie** wordt interventie gerechtvaardigd doordat marktpartijen niet in staat zijn om risico's zelfstandig op te vangen of investeringen te doen, wat de modernisering en efficiëntie van de sector belemmert.
- Voor het **bevorderen van mondiale voedselzekerheid** wordt interventie gerechtvaardigd door internationale verplichtingen en de noodzaak van stabiliteit en een weerbare wereld.
- Voor het **borgen van voedselveiligheid en voedselkwaliteit** is interventie gerechtvaardigd door Europese verplichtingen en de noodzaak van onafhankelijk en effectief toezicht. Aangezien consumenten en handelspartners de kwaliteit en veiligheid niet volledig zelf kunnen beoordelen, is er sprake van marktfalen in de vorm van informatie-asymmetrie, wat beleidsinzet vereist om vertrouwen te waarborgen.
- Voor de **vergroting van de maatschappelijke waardering** van landbouw/voedsel is geen directe onderbouwing gevonden voor overheidsinterventie.
- Voor het **bevorderen van duurzaamheid** is interventie gerechtvaardigd doordat de markt maatschappelijke kosten niet volledig meeneemt en niet in staat is om de noodzakelijke transities adequaat te realiseren. Om negatieve externaliteiten te minimaliseren en te voldoen aan Europese en internationale afspraken

[209] De centrale doelstelling en de acht subdoelen zijn afgeleid van de Rijksbegroting LVVN (zie bijvoorbeeld 3.1 Artikel 21 Land- en tuinbouw | Ministerie van Financiën - Rijksoverheid).

(zoals de Nitraatrichtlijn, Kaderrichtlijn Water en het Parijsakkoord), is overheidsingrijpen vereist.

- Voor het **bevorderen van plantgezondheid** is interventie gerechtvaardigd doordat de markt de maatschappelijke kosten van plantziekten en plagen niet volledig meeneemt en er behoefte is aan alternatieven voor chemische gewasbeschermingsmiddelen. Om de sector economisch en ecologisch weerbaar te houden en gezondheidsrisico's te beperken, is overheidsingrijpen noodzakelijk door te investeren in onderzoek, innovatie en regelgeving rond geïntegreerde gewasbescherming.
- Voor het **bevorderen van diergezondheid** is interventie gerechtvaardigd doordat de markt de gezondheidsrisico's die gepaard gaan met dierziektes onvoldoende kan beheersen, wat kan leiden tot aanzienlijke negatieve externe effecten op zowel de volksgezondheid als de economie. De overheid ziet een belangrijke rol voor zichzelf in preventie, monitoring en bestrijding van dierziektes, mede op basis van EU-regelgeving.
- Voor het **bevorderen van dierenwelzijn** is interventie gerechtvaardigd door morele en maatschappelijke argumenten, en de erkenning van de intrinsieke waarde van dieren. Daarnaast constateert LVVN een transitiefalen, waarbij de kosten van dierenwelzijnsmaatregelen zonder beleidsinterventie onevenredig bij ondernemers terecht zouden komen.

Vraag 7

Wat zijn de inkomsten en uitgaven in het land- en tuinbouwbeleid en wat is de onderbouwing hiervan?

De inkomsten en uitgaven in het land- en tuinbouwbeleid scheiden wij in het directe beleid (artikel 21) en gerelateerde uitvoeringskosten (artikel 24). Het beleid kent jaarlijks omvangrijke uitgaven en wisselende inkomsten. Deze ontwikkelingen hangen samen met veranderingen in beleidsprioriteiten, uitvoering van programma's en externe omstandigheden, waaronder COVID-19-steun, stikstofmaatregelen en bijdragen aan de energietransitie.

Onderstaande tabellen geven een samenvatting van de inkomsten (ontvangsten) en uitgaven over de jaren heen. Hierbij moet worden opgemerkt dat in 2019 en 2020 de LVVN-begroting een andere artikelstructuur kende, waardoor gegevens uit artikel 11 zijn gebruikt. Hierbij zijn niet de gegevens opgenomen die niet tot het land- en tuinbouwbeleid behoren, te weten duurzame visserij en kennisontwikkeling en (agrarische) innovatie.

Tabel 26: Gerealiseerde budgettaire gevolgen van artikel 21 van het LVVN-beleid (bedragen x € 1.000).

Artikel 21	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Uitgaven	219.940	509.385	561.423	586.815	242.544	942.957
Ontvangsten	41.366	69.201	81.413	103.826	80.449	136.838

Tabel 27: Gerealiseerde budgettaire gevolgen van artikel 24 van het LVVN-beleid (bedragen x € 1.000), uitgesplitst per post.

Artikel 24	2019*	2020*	2021	2022	2023	2024
Uitgaven	372.512	404.524	482.027	517.794	604.994	698.837
Ontvangsten	7.652	18.736	7.005	12.348	14.758	5.283

Deelvragen: Kwaliteit en volledigheid beleidsmix

Vraag 8

Wat is de aard en de samenhang van de ingezette beleidsinstrumenten in het land- en tuinbouwbeleid?

Voor de aard en de samenhang van de ingezette beleidsinstrumenten in het land- en tuinbouwbeleid kijken wij naar de betrouwbaarheid, consistentie, coherentie en volledigheid van het beleid en de beleidsmix. Op basis van ons onderzoek trekken wij daarbij de volgende conclusies:

- Circa 80% van de beleidsinstrumenten richt zich op drie subdoelen (1) de verduurzaming van productie en consumptie (door middel van kringlooplandbouw), (2) de versterking van de concurrentiekracht van duurzame agroketens en (3) de bevordering van dierenwelzijn. In termen van financiële omvang zijn deze drie subdoelen goed voor circa 70% van de uitgaven[210] onder artikel 21 en 24. Dit sluit aan bij het overkoepelende doel dat zich ook sterk richt op kringlooplandbouw en concurrentiekracht. Hierbij geldt wel de opmerking dat het aspect

[210] Dit gaat om de 63% van de uitgaven onder artikel 21 en 24 die wij hebben kunnen koppelen aan de verschillende subdoelen.

van dierenwelzijn eerder randvoorwaardelijk is in de centrale doelstelling (“met aandacht voor dierenwelzijn”) dan ook een daadwerkelijk doel.

- Bij een aantal van de andere doelen geldt dat deze veel minder prominent zijn. Er zijn maar twee instrumenten die zich primair richten op de maatschappelijke waardering van landbouw/voedsel (1% van de uitgaven). Voor de bevordering van voedselzekerheid in de wereld zien wij drie instrumenten (met 2% van de uitgaven). Het is niet eenvoudig om een conclusie aan de aantallen en omvang te verbinden. Het kan namelijk zo zijn dat een heldere en eenvoudig te handhaven norm (met lage uitgaven) meer impact kan hebben dan 20 subsidie-instrumenten (met hoge uitgaven).
- Onder de coherentie van het beleid valt ook de communicatie van het beleid. Het was voor ons lastig om in kaart te brengen welke beleidsinstrumenten nog wel binnen de onderzoeksperiode (2019-2024) vielen maar inmiddels zijn stopgezet.
- Indien alle subdoelen worden nagestreefd, is het ook raadzaam om deze in de overkoepelende doelstelling te benoemen. In de overkoepelende doelstelling wordt bijvoorbeeld niets gezegd over het bevorderen van voedselzekerheid in de wereld, terwijl dat wel een apart subdoel is. Bij het subdoel vergroten van de maatschappelijke waardering van landbouw en voedsel speelt hetzelfde vraagstuk. Overigens kan voor beide subdoelen ook worden afgevraagd wat de rol is van (het beleid van) LVVN.
- Wij zien een mismatch tussen het subdoel vergroten van de maatschappelijke waardering voor landbouw en voedsel en de instrumenten die zijn ingezet. De instrumenten uit de periode 2019-2024 hebben zich vooral gericht op het vergroten van de consumptie van gezond voedsel en niet het vergroten van de maatschappelijke waardering voor voedsel. Binnen de instrumenten is sowieso niet gekeken naar het vergroten van de maatschappelijke waardering voor landbouw. De beleidsmix bevat daarom niet de instrumenten die nodig zijn om het subdoel te behalen.

Vraag 9

In hoeverre is de beleidsmix in het land- en tuinbouwbeleid integraal opgesteld en in hoeverre versterkten de doelstellingen elkaar?

Op basis van de door ons geraadpleegde evaluaties en andere onderzoeken is niet vast te stellen in welke mate de beleidsmix integraal is opgesteld. Ten aanzien van de vraag in welke mate de doelstellingen elkaar kunnen versterken concluderen wij dat geen enkele evaluatie melding maakt van een gebrekkige samenhang (van instrumenten) of conflicterende werking. Echter, wij kunnen de kracht van de samenhang niet

duiden. Samenhang wordt namelijk nauwelijks onderzocht in de afzonderlijke evaluaties.

Deelvragen: Doeltreffendheid en doelmatigheid

Vraag 10

In welke mate zijn de hoofd- en subdoelen van het land- en tuinbouwbeleid gerealiseerd?

Op basis van de acht subdoelen (zie het antwoord bij vraag 5) en de gegeven oordelen concluderen we dat de centrale doelstelling van het land- en tuinbouwbeleid deels bereikt wordt dankzij de beleidsmix en dat er op onderdelen sprake is van een gebrekkige of onduidelijke doeltreffendheid van deze beleidsmix. Het land- en tuinbouwbeleid is volgens ons vooral doeltreffend bij de vetgedrukte delen van de centrale doelstelling:

> *"De Minister van LVVN streeft naar 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"*

De beleidsmix draagt volgens ons doeltreffend bij aan het concurrentievermogen van de land- en tuinbouw en (subdoel 1) dus ook aan *een tuinbouw- en voedselsysteem dat internationaal concurrerend is* (onderdeel van de centrale doelstelling).

De bijdrage van de beleidsmix is volgens ons redelijk doeltreffend voor wat betreft de bevordering van voedselzekerheid in de wereld (subdoel 2), maar dat is geen onderdeel van de centrale doelstelling. Subdoel 4 (Vergroting van de maatschappelijke waardering van landbouw/voedsel) is ook geen duidelijk onderdeel van de centrale doelstelling en de data laten niet toe een uitspraak te doen over de doeltreffendheid.

De instrumenten in het land- en tuinbouwbeleid dragen bij aan de (goede) voedselveiligheid en voedselkwaliteit (subdoel 3) in Nederland, maar de omvang van deze bijdrage is onzeker. Dus dit onderdeel van de centrale doelstelling (vervat in de term *veilig*) lijkt tot op zekere hoogte gerealiseerd te worden.

De bijdrage van de beleidsmix aan de verduurzaming productie en consumptie (door middel van kringlooplandbouw) (subdoel 5) varieert wat ons betreft (dit subdoel is erg breed gedefinieerd). Dit subdoel zou moeten bijdragen aan het tweede deel van de centrale doelstelling (*waarbinnen zorgvuldig wordt omgegaan met natuurlijke hulpbronnen en waar opbrengsten en reststromen zo efficiënt en hoogwaardig mogelijk*

worden (her)benut). In zijn algemeenheid lijkt dat ook te gebeuren. Echter, er is geen duidelijk beeld over de (her)benutting van reststromen.

We stellen vast dat de beleidsmix op de laatste drie van de acht subdoelen (6, 7 en 8) doeltreffend is. Van subdoel 8 (bevordering van dierenwelzijn) kunnen we ook duidelijk stellen dat er een relatie is met de centrale doelstelling (er staat in *met aandacht voor dierenwelzijn*). Voor subdoel 6 (bevordering van plantgezondheid) en subdoel 7 (bevordering van diergezondheid) is deze minder expliciet. Deze subdoelen kunnen echter wel geschaard worden onder het *weerbare*, *veerkrachtige en veilige functionerend* land- en tuinbouwsysteem.

Vraag 11

Wat zijn de positieve en negatieve neveneffecten van dit beleid?

In de verschillende evaluaties van het land- en tuinbouwbeleid is te zien dat instrumenten effecten hebben die verder gaan dan het beoogde doel. Deze effecten kunnen zowel op milieu-, economisch, sociaal als organisatorisch vlak optreden en variëren per instrument en context. Het beleid vormt hiermee een complex systeem waarbij een ingreep op één specifiek terrein een reactie teweeg kan brengen op andere maatschappelijke vlakken.

Positieve neveneffecten hebben vaak betrekking op milieu, economie, samenwerking en kennisdeling. Zo had de Subsidieregeling sanering varkenshouderijen (Srv) aanvankelijk primair het doel geurhinder te verminderen, maar zoals verwacht bij de introductie had het ook een positieve klimaatimpact door de reductie van stikstof en broeikasgassen. Uiteindelijk zijn dit ook twee nevendoelen van de regeling geworden. Ook een aantal van de bedrijven die omschakelen via het Investeringsfonds Duurzame Landbouw (IDL) dragen in enkele gevallen bij aan een betere verbinding tussen stad en platteland door hun bedrijf open te stellen voor publieke bijeenkomsten en educatie. Een ander voorbeeld is dat geleerde lessen van een beleidsinstrument ook toepasbaar kunnen zijn in andere sectoren. In de evaluatie van het Actieplan Voedselveiligheid (eierketen) wordt aangegeven dat de lessen die geleerd zijn in de eierketen en de daaruit volgende overeenkomsten, plannen en werkwijze een bruikbare basis zijn voor andere sectoren.

Tegelijkertijd zijn er ook **negatieve neveneffecten** op (sociaal)economisch en organisatorisch gebied. De vrijwillige regelingen voor bedrijfsbeëindiging leiden naar verwachting tot een afname van het aantal arbeidsplaatsen en toegevoegde waarde. Deze krimp heeft ook effecten op de keten van toeleverende en verwerkende bedrijven rondom de veehouderij. Binnen specifieke evaluaties zijn ook voorbeelden genoemd van negatieve neveneffecten. Zo remmen hoge doorlooptijden in het

vergunningsproces voor gewasbeschermingsmiddelen (Ctgb) de ontwikkeling van nieuwe, duurzame middelen. Daarnaast wordt bij een aantal verschillende evaluaties de Nederlandse wet- en regelgeving meerdere malen als complex omschreven, zeker in combinatie met toezicht en handhaving, zoals genoemd in de evaluatie handhavingsinstrumentarium van de Zaaizaad- en Plantgoedwet en Landbouwkwaliteitswet. Ook het stelsel voor proefdieronderzoek wordt als complex ervaren. Die complexiteit zorgt er dat onderzoek soms naar het buitenland gaat en de kwaliteit van het onderzoek onder druk staat. Bij de evaluatie Wet Dieren is aangegeven dat er aanwijzingen zijn dat de open normen hebben geleid tot juridisering en een zwaardere belasting voor onder meer handhavende instanties.

Vraag 12

In welke mate is het gevoerde beleid doelmatig?

Doelmatigheid betreft de mate waarin beleid de gewenste resultaten bereikt met een zo beperkt mogelijke inzet van middelen, zoals geld, menskracht en tijd. We onderscheiden kleine doelmatigheid (verhouding tussen prestaties en inzet van middelen) en grote doelmatigheid (verhouding tussen maatschappelijke impact en inzet van middelen).

Kleine doelmatigheid

De evaluatie van de kleine doelmatigheid van de beleidsmix is volgens ons overwegend gematigd positief. Dit komt doordat er verbeteringen worden gezien in informatievoorziening in evaluaties over kleine doelmatigheid (meer aandacht) en soms zelfs in de kleine doelmatigheid zelf, mede door leereffecten in de uitvoering naarmate beleidsinstrumenten langer bestaan. Bovendien lijkt het beleid op basis van onze analyse niet ondoelmatig te zijn geweest.

Grote doelmatigheid

De grote doelmatigheid, of te wel de kosten van een instrument in relatie tot de maatschappelijke opbrengsten van dat instrument, is lastig vast te stellen. In slechts circa een kwart van de evaluaties wordt ingegaan op de grote doelmatigheid en in de helft van die gevallen wordt ook daadwerkelijk een oordeel gegeven (N = 7). In vier van de zeven gevallen is het oordeel negatief en in de andere drie gevallen positief.

Echter, op basis van een bredere analyse concluderen wij dat de grote doelmatigheid op hoofdlijnen gematigd positief is. Wij zijn met name positief over de subdoelen die gericht zijn op de borging van voedselveiligheid en voedselkwaliteit en bevordering van plantgezondheid, diergezondheid en dierenwelzijn. Wij zien dat het beleid op deze thema's doeltreffend is en hebben geen indicaties dat beleid hier inefficiënt is. Voor het

subdoel verduurzaming van de productie en consumptie zijn wij op delen positief maar op delen ook minder positief over de grote doelmatigheid. Hier is de uitdaging vooral dat het zo'n gevarieerd subdoel is en dat focus kan helpen.

Het meest kritisch zijn wij op het subdoel versterking van de concurrentiekracht van duurzame agroketen. Dit subdoel is verantwoordelijk voor 18% van de uitgaven en het instrumentarium wordt beoordeeld als doeltreffend. Echter, dit wordt wel vertekend door twee fiscale regelingen. Deze zijn tezamen goed voor een budgettair belang van 6,4 miljard euro over de periode 2021-2024, 5,9 miljard euro meer dan de eerdergenoemde 18% van de uitgaven. Bovendien is dat bedrag ook 1,8 miljard meer dan de totale uitgaven aan het land- en tuinbouwbeleid (onder artikel 21 en 24) voor de periode 2021-2024. Beide fiscale regelingen krijgen een negatief oordeel op grote doelmatigheid. Daarom geven wij dit subdoel een negatief oordeel op grote doelmatigheid.

Vraag 13

Zijn er beperkingen om te komen tot een onderbouwde uitspraak over de doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleid, en zo ja welke?

Bij het uitvoeren van deze Periodieke rapportage zijn we tegen een aantal beperkingen gelopen om een onderbouwde uitspraak over de doeltreffendheid en doelmatigheid te doen. Dit heeft er overigens niet toe geleid dat een dergelijke uitspraak onmogelijk is. Het is echter wel van belang deze beperkingen in het achterhoofd te houden bij het lezen van de conclusies over beide onderwerpen.

1. **Niet voor alle instrumenten in de beleidsmix is een evaluatie beschikbaar.** Voor 54% (N = 56) van de instrumenten (N = 104) is een evaluatie beschikbaar terwijl voor 43% (N = 45) geen evaluatie beschikbaar is. Er zijn drie instrumenten (3%) van het totaal waarvoor de evaluatie op dit moment nog loopt of nog niet officieel beschikbaar is. Het is volgens ons logisch en onontkoombaar dat er minder evaluaties beschikbaar zijn dan er instrumenten zijn. Dat heeft verschillende oorzaken. Sommige instrumenten lenen zich, bijvoorbeeld vanwege beperkte (financiële) omvang, minder om te evalueren of kennen geen evaluatieverplichting. De periode waarop de Periodieke rapportage zich richt komt niet altijd overeen met de periode waarop een (ex-post) evaluatie van een instrument zich richt. Het is bijvoorbeeld mogelijk dat een regeling in 2023 is gestart (vallend binnen de periode van deze Periodieke rapportage), maar dat een eerste (ex post) evaluatie in 2027 zal plaatsvinden.

2. **In een aantal evaluaties bleek de doeltreffendheid niet vast te stellen.** Ondanks dat voor meer dan de helft van de instrumenten een evaluatie is uitgevoerd, bleek dat in zes evaluaties geen uitspraak kon worden gedaan over de doeltreffendheid. Een van de redenen hiervoor was dat bij sommige instrumenten effecten van het beleid zich nog niet hadden kunnen uitkristalliseren.
3. **De centrale doelstelling en de acht subdoelen zijn weinig specifiek, meetbaar, acceptabel, realistisch en tijdgebonden (SMART) geformuleerd**. Dit maakt de evaluatie van doeltreffendheid lastig, omdat concrete maatstaven ontbreken. Zo heeft LVVN voor zes van de acht subdoelen kengetallen, indicatoren (en voor een deel daarvan) streefwaarden bepaald, maar deze variëren nogal in aantal en achtergrond. Er zijn bijvoorbeeld subdoelen (bijvoorbeeld subdoel 1) waar LVVN alleen kengetallen gebruikt (en geen indicatoren waarop ze wil sturen). Zie daarvoor ook ons antwoord bij onderzoeksvragen 20 en 21.
4. **De grote doelmatigheid komt vaak niet aan de orde in de beschikbare evaluaties.** Grote doelmatigheid komt slechts in 27% van de evaluaties aan de orde. Kleine doelmatigheid komt vaker aan de orde (68%). Een reden daarvoor kan zijn dat kleine doelmatigheid doorgaans makkelijker te onderzoeken is dan grote doelmatigheid of omdat het geen onderdeel is van de evaluatievragen. De relatie tussen middelen voor uitvoering en maatschappelijke impact is diffuser (en dus moeilijker te meten) dan de relatie met directe resultaten/prestaties.

Vraag 14

In hoeverre stimuleerde de beleidsmix een duurzaam verdienvermogen voor de land- en tuinbouwsector?

Het is lastig om op basis van de beschikbare data een uitspraak te doen over mate waarin de beleidsmix een duurzaam verdienvermogen voor de land- en tuinbouwsector stimuleerde. Een belangrijke reden is dat een duurzaam verdienvermogen niet geoperationaliseerd is in specifieke en meetbare grootheden en dat de individuele evaluaties nauwelijks uitspraken bevatten over de mate waarin een instrument een bijdrage levert aan dat duurzame verdienvermogen.

Voor zover de beleidsmix daar wel een bijdrage aan heeft geleverd verwijzen we naar het antwoord bij vraag 1 waarin we concluderen dat de beleidsmix een bijdrage heeft geleverd aan "... een weerbaar, veerkrachtig en veilig functionerend land- en tuinbouw- en voedselsysteem, dat internationaal concurrerend is, ..." (onderdeel van de centrale doelstelling). Als we dit interpreteren als duurzaam verdienvermogen, dan is ook ons antwoord op deze vraag positief.

Deelvragen: Bredere samenhang van het beleid

Vraag 15

In hoeverre is de afstemming tussen nationale en Europese regelingen verbeterd sinds de laatste beleidsdoorlichting en, zo ja, welke oorzaken heeft dit? Zijn er nieuwe knelpunten, uitdagingen of dilemma's ontstaan en, zo ja, hoe zouden deze geadresseerd kunnen worden?

Voor de evaluatieperiode van deze Periodieke rapportage stellen we dat nationale regelingen nog steeds overwegend goed aansluiten bij het Europese land- en tuinbouwbeleid. Uit de bestaande evaluaties van de Nederlandse wet- en regelgeving kan geconcludeerd worden dat de inkleuring van Europese verordeningen en richtlijnen op de meeste thema's naar behoren gebeurt. Op het gebied van voedselveiligheid, diergezondheid, dierenwelzijn en plantgezondheid wordt in paragraaf 5.2 geconcludeerd dat het beleid over het algemeen doeltreffend is. Specifiek voor subdoel 5 (verduurzaming van productie en consumptie) concluderen we wel dat waterkwaliteit een overkoepelend aandachtspunt blijft. De doelen gesteld in het KRW worden met het huidige beleid waarschijnlijk niet gehaald. Hier lijkt de afstelling tussen nationaal beleid en internationale richtlijnen dus niet optimaal.

Buiten de kaderstellende verordeningen en richtlijnen wordt ook gekeken naar de besteding van de door de EU beschikbaar gestelde middelen, binnen de kaders van de doelstellingen van het Gemeenschappelijk Landbouw Beleid (GLB) 2023-2027. We zien dat andere lidstaten meer nadruk legt op markt- en inkomensbevordering dan het Nederlandse beleid. Nederland legt in plaats daarvan meer nadruk op duurzaamheid. Dit zegt niet dat de 'economische pijler' volledig genegeerd wordt: door regelingen voor het opstarten van nieuwe landbouwactiviteiten, innovatie en weersverzekeringen worden ondernemers in de land- en tuinbouwsector wel degelijk ondersteund en gestimuleerd bij nieuwe of uitdagende situaties.

Uit de tussentijdse evaluatie van het NSP blijkt dat de huidige doelstellingen en inzet in het Nationaal Strategisch Plan beginnen af te wijken van de (nationale) politieke en maatschappelijke ontwikkelingen, waarin voedselzekerheid meer aandacht heeft gekregen en duurzaamheid minder aandacht. Omdat dit nog niet vertaald is in concreet beleid, wordt in de evaluatie een aanpassing van het NSP niet nodig geacht. In de toekomst is het in de afstemming tussen nationaal en Europees beleid relevant om hier wel oog voor te houden.

Vraag 16

In hoeverre stimuleerde de beleidsmix een optimale verantwoordelijkheidsverdeling tussen de Rijksoverheid en de markt?

De verantwoordelijkheidsverdeling in het land- en tuinbouwbeleid tussen Rijksoverheid en de markt krijgt in de evaluaties van instrumenten geen structurele aandacht. Hoewel er wordt benoemd waarom een instrument is ontwikkeld of ingezet wordt, blijft de verantwoordelijkheidsverdeling tussen Rijksoverheid en markt veelal onderbelicht. Voor zover er aandacht is voor deze verdeling wordt deze slechts impliciet benoemd. Hierdoor is op basis van de beschikbare informatie moeilijk te beoordelen in hoeverre de beleidsmix een optimale verantwoordelijkheidsverdeling tussen Rijksoverheid en de markt stimuleert. Dit betekent dat de legitimiteit van beleidsinstrumenten weinig kritisch beschouwd wordt (terwijl hier juist wel de handvatten uit kunnen voortkomen om de ingewikkelde beleidsmix te stroomlijnen).

Deelvragen: Uitvoering van het land- en tuinbouwbeleid

Vraag 17

In hoeverre wordt de beleidsmix als eenvoudiger, begrijpelijker en beter toepasbaar ervaren sinds de laatste beleidsdoorlichting?

De beleidsdoorlichting agrobeleid dateert uit 2019. De vraag of het beleid eenvoudiger is geworden, is niet eenvoudig te beantwoorden. Hoewel het aantal subdoelen is toegenomen van vijf naar acht, is de complexiteit niet per se groter, omdat de oorspronkelijke doelstelling rond plant- en diergezondheid is opgesplitst in drie duidelijkere subdoelen. Het beleid is overigens consistent gebleven, maar blijft door het grote aantal doelen en instrumenten complex. Het land- en tuinbouwbeleid is bovendien complexer geworden door maatschappelijke en politieke ontwikkelingen, wat tijdelijk heeft geleid tot meer instrumenten, zoals maatregelen rondom corona en het pelsdierfokverbod. Het vergelijken van de instrumenten in het oude en nieuwe beleid is lastig. De beleidsdoorlichting identificeerde 81 instrumenten binnen het agrobeleid, terwijl wij er 104 tellen. Dit verschil ontstaat door veranderende doelen en de bijbehorende herindeling van instrumenten. De samenhang tussen subdoelen en de algemene doelstelling is grotendeels in orde, hoewel de subdoelen bevordering van de maatschappelijke waardering van landbouw/voedsel en borging van voedselkwaliteit minder direct aansluiten.

We hebben in de beschikbare evaluaties en in onze (enkele) gesprekken met betrokkenen weinig signalen opgepikt dat het beleid minder uitvoerbaar is. Wel wordt hier en daar gesignaleerd dat instrumenten soms (te) complex zijn voor de doelgroep, wat de uitvoering compliceert. In dit verband kan verwezen worden naar de invoeringstoets die ook sinds een aantal jaar wordt gebruikt. Dat is een beknopte bestudering van de werking van nieuwe regelingen in de praktijk met bijzondere aandacht voor de gevolgen voor de doelgroep en de uitvoering.

Vraag 18

Heeft er verandering opgetreden in de administratieve lasten en, zo ja, hebben begrijpelijkheid, toepasbaarheid of andere factoren daar iets mee te maken gehad?

In de vorige beleidsdoorlichting werd als aanbeveling meegegeven om bij het ontwerp en de implementatie van elk instrument de complexiteit voor de gebruiker en de administratieve lasten die het instrument met zich meebrengt te minimaliseren. Er werd toen ook aangegeven dat het agrobeleid zich kenmerkt door een groot aantal regelingen van een relatief kleine omvang wat leidt tot relatief hoge uitvoeringskosten en ook een hoge administratieve lastendruk.

Op basis van de beschikbare evaluaties is het lastig om een duidelijke, overkoepelende conclusie te trekken voor de administratieve lasten. In ieder geval geldt dat er nog steeds sprake is van een groot aantal instrumenten (104 nu versus 81 de vorige keer). Ook zien wij dat nieuw instrumentarium, zoals de innovatiemodule van de Sbv, soms toch nog als relatief complex wordt ervaren.

Verder valt op dat in veel van de evaluaties geen uitspraken worden gedaan over de administratieve lasten van het instrumentarium. In de evaluaties waar wel een oordeel wordt gegeven over de administratieve lasten (circa een derde van het totaal geëvalueerde instrumentarium) lijkt het vaker een negatief oordeel te zijn dan een positief oordeel.

Deelvragen: Lessen

Vraag 19

Welke lessen kunnen worden getrokken om de doelmatigheid en doeltreffendheid van het land- en tuinbouwbeleid (eventueel) te verbeteren?

Het antwoord op deze onderzoeksvraag komt bij de aanbevelingen aan de orde (paragraaf 9.2).

Vraag 20

Wat is de toegevoegde waarde van de huidige beleidsindicatoren in de LVVN-begroting?

Voor het antwoord op deze vraag is het goed een onderscheid te maken tussen kengetallen en indicatoren. Kengetallen geven alleen contextuele informatie. Indicatoren zijn grootheden waar LVVN echt op stuurt (en waarvoor ook streefcijfers zijn bepaald). Over de toegevoegde waarde van indicatoren merken we het volgende op:

1. Er zijn geen indicatoren en streefwaarden ontwikkeld voor het monitoren en evalueren van de centrale doelstelling. Er zijn wel indicatoren en streefwaarden op het niveau van subdoelen beschikbaar (maar niet voor elk subdoel). Zo zijn er voor subdoel 8 (bevordering van dierenwelzijn) helemaal geen indicatoren of kengetallen beschikbaar.
2. Kengetallen en indicatoren worden in de begroting door elkaar gepresenteerd. Dat is soms verwarrend.
3. Het aantal indicatoren (en kengetallen) varieert sterk per subdoel. Dit heeft te maken met de breedte van sommige subdoelen. Voor sommige subdoelen, bijvoorbeeld subdoel 1 over het bevorderen van de concurrentiekracht van duurzame agroketens, zijn alleen kengetallen beschikbaar.
4. De door LVVN gebruikte indicatoren dekken niet altijd de lading van bredere subdoelen. Wij zien dit onder andere terug bij subdoel 5 over de verduurzaming van productie en consumptie. Daar wordt bij broeikasgasemissies alleen gekeken naar de glastuinbouw en niet naar andere sectoren binnen de land- en tuinbouw. Onderwerpen zoals biodiversiteit en verduurzaming van consumptie komen überhaupt niet aan de orde.

Ondanks deze (kritische) punten over de toegevoegde waarde van indicatoren is het goed dat LVVN indicatoren hanteert, al moet worden benadrukt dat indicatoren niet altijd de beste manier zijn om beleid te monitoren en te evalueren; soms is een meer narratieve aanpak effectiever. De toegevoegde waarde van indicatoren zou vergroot kunnen worden wanneer LVVN meer tegemoetkomt aan de gesignaleerde tekortkomingen en wanneer LVVN enkele centrale indicatoren en streefwaarden definieert (gekoppeld aan de centrale doelstelling van het land- en tuinbouwbeleid).

Vraag 21

Hoe kan in de toekomst land- en tuinbouwbeleid beter worden geëvalueerd op doelmatigheid en doeltreffendheid?

Het antwoord op deze onderzoeksvraag komt bij de aanbevelingen aan de orde (paragraaf 9.2).

9.2 Aanbevelingen

Op basis van het antwoorden op de bovenstaande onderzoeksvragen formuleren we een aantal aanbevelingen. We kiezen ervoor om deze aanbevelingen te groeperen langs drie lijnen:

A. Verbeteren doeltreffendheid en doelmatigheid van het land- en tuinbouwbeleid
B. Lessen op basis van de synthese van het land- en tuinbouwbeleid
C. Verbeteren evaluatiepraktijk in het land- en tuinbouwbeleid

[A] Verbeteren doeltreffendheid en doelmatigheid van het land- en tuinbouwbeleid

In deze paragraaf geven we een aantal aanbevelingen om de doeltreffendheid en doelmatigheid van het land- en tuinbouwbeleid te verbeteren (onderzoeksvraag 19).

1. **Overweeg om niet of weinig doeltreffende beleidsinstrumenten af te schaffen (of aan te passen).** Uit de Periodieke rapportage komt naar voren dat er diverse instrumenten zijn die als zeer ondoeltreffend worden beschouwd, zoals de landbouwvrijstelling. Het afschaffen van deze instrumenten maakt de beleidsmix eenvoudiger en de vrijgekomen middelen kunnen wellicht elders doeltreffender worden ingezet. Een overweging is om indien mogelijk de beleidsinstrumenten aan te passen om ze doeltreffender te maken. Een mogelijk proces hiervoor is eerst inzichtelijk maken welke instrumenten als ondoeltreffend zijn beschouwd én nog niet zijn aangepast (diverse ondoeltreffende instrumenten worden of zijn al aangepast). Per instrument dient dan gekeken te worden of een aanpassing gewenst is of juist afschaffing.

2. **Overweeg om beleidsinstrumenten met een negatief oordeel op grote doelmatigheid af te schaffen (of aan te passen).** Uit de Periodieke rapportage komt naar voren dat er diverse instrumenten zijn die een negatief oordeel hebben voor de grote doelmatigheid (verhouding tussen middelen en de effecten van beleid), zoals het verlaagd btw-tarief op sierteelt en de landbouwvrijstelling. Het afschaffen van deze instrumenten maakt de beleidsmix direct doelmatiger en de vrijgekomen middelen kunnen ergens anders doelmatiger worden ingezet. Een overweging is om indien mogelijk de beleidsinstrumenten aan te passen om ze doelmatiger te maken.

[B] Lessen op basis van de synthese van het land- en tuinbouwbeleid

In deze paragraaf schetsen we lessen op basis van de synthese van het land- en tuinbouwbeleid (onderzoeksvraag 3). Deze focussen zicht met name op het verduidelijken en anders organiseren van de beleidsmix.

3. **Indien alle subdoelen worden nagestreefd, is het ook raadzaam om deze in de overkoepelende doelstelling te benoemen.** In de overkoepelende doelstelling wordt bijvoorbeeld niets gezegd over het bevorderen van voedselzekerheid in de wereld, terwijl dat wel een apart subdoel is. Bij het subdoel vergroten van de maatschappelijke waardering van landbouw en voedsel speelt hetzelfde vraagstuk. Overigens kan voor beide subdoelen ook worden afgevraagd wat de rol is van (het beleid van) LVVN. Voor het bevorderen van voedselzekerheid in de wereld is de bijdrage van LVVN aan het realiseren van dit subdoel namelijk relatief beperkt, aangezien het mondiale voedselzekerheidsbeleid primair belegd is bij BHO. Er worden ook maar drie instrumenten op ingezet. Het is daarom de vraag of met het instrumentarium het subdoel überhaupt wordt (of kan worden) behaald. Hetzelfde geldt voor het subdoel vergroten van de maatschappelijke waardering van landbouw en voedsel. Er is maar een relatief beperkt instrumentarium (2 instrumenten). Beide instrumenten zijn geëvalueerd maar de uitkomsten zijn wisselend waardoor er bij ons onduidelijkheid is over de doeltreffendheid ervan.
4. **Het subdoel vergroten van de maatschappelijke waardering voor landbouw en voedsel kan een heroverweging gebruiken.** Zoals eerder aangegeven richten de instrumenten binnen dit subdoel zich vooral op het vergroten van de consumptie van gezond voedsel en niet het vergroten van de maatschappelijke waardering voor voedsel en landbouw. Voor de heroverweging kan gekozen worden om het huidige instrumentarium onder het subdoel verduurzaming van de consumptie en productie te plaatsen en nieuw instrumentarium op te stellen dat zich wel richt op dit subdoel.
5. **Heroverweeg een nadere specificering van het subdoel verduurzaming van productie en consumptie.** Het subdoel verduurzaming van productie en consumptie (door kringlooplandbouw) omvat veel instrumenten, die zich richten op een variëteit aan onderwerpen. Van de subsidieregeling sanering varkenshouderij, tot de meststoffenwet en het convenant energietransitie glastuinbouw

2022-2030. In het kader van overzichtelijkheid kan nagedacht worden over een verdere uitsplitsing van dit subdoel. Bijvoorbeeld door een onderverdeling te maken naar instrumentarium gericht op o.a. gewasbescherming, voeding en ammoniak- en broeikasgasemissies. Hierdoor kan mogelijk ook beter worden bepaald of de beleidsmix op een specifiek onderwerp doeltreffend is. Nu is het door een veelheid aan instrumenten lastiger te bepalen. Er kan dan ook per thema gerichter gekeken worden welk type instrumentarium het beste is. Voor bijvoorbeeld het thema waterkwaliteit was één van de kritiekpunten van de Rli dat het beleid te vrijblijvend was en dat er meer concrete, juridisch bindende afspraken moeten worden gemaakt.

6. **Kom in de toekomst tot een duidelijk(er) overzicht van alle relevante beleidsinstrumenten.** Bij voorkeur wordt per jaar vastgesteld welke instrumenten er zijn onder het relevante artikel en wat hun beoogde doel is. Bij een volgende Periodieke rapportage kan dan eenvoudiger de scope van het onderzoek worden vastgesteld. Nu was het een uitdaging om tot een volledig en kloppend overzicht van beleidsinstrumenten vallend onder artikel 21 en 24 van het land- en tuinbouwbeleid te komen.
7. **Ontwikkel indicatoren voor de centrale doelstelling.** Er zijn momenteel geen indicatoren en streefwaarden om de centrale doelstelling van het land- en tuinbouwbeleid te monitoren en evalueren. Dit is een belangrijke tekortkoming. Een aanzet voor deze indicatoren staat in Bijlage 6.
8. **Breid de dekking van indicatoren uit.** De huidige indicatoren dekken niet altijd de lading van de bredere subdoelen. Voor subdoelen zoals subdoel 1 (concurrentiekracht duurzame agroketens) zijn er bijvoorbeeld alleen kengetallen, en voor subdoel 8 (dierenwelzijn) zijn zelfs geen kengetallen of indicatoren beschikbaar. Voor subdoel 5 (verduurzaming productie en consumptie) zijn de indicatoren beperkt dekkend voor het subdoel. LVVN zou meer indicatoren kunnen ontwikkelen om een completer beeld te krijgen van de doeltreffendheid.
9. **Verbeter de helderheid in de begroting met betrekking tot de indicatoren.** Kengetallen en indicatoren worden door elkaar gepresenteerd in de begroting, wat verwarrend is. Een duidelijke scheiding tussen beide is wenselijk, want uiteindelijk stuurt LVVN alleen op indicatoren en niet op kengetallen.

[C] Verbeteren evaluatiepraktijk in het land- en tuinbouwbeleid

In hoofdstuk 8 staat een uitgebreide reflectie op de evaluatiepraktijk. In deze paragraaf geven we een aantal concrete aanbevelingen voor het verbeteren van de evaluatiepraktijk in het land- en tuinbouwbeleid (onderzoeksvraag 19).

10. **Besteed in de evaluaties meer aandacht aan de grote doelmatigheid.** Uit de Periodieke rapportage kwam naar voren dat in veel evaluaties geen duidelijk oordeel geveld wordt of kan worden over de grote doelmatigheid. Hierdoor kan er maar beperkt worden aangegeven welke beleidsinstrumenten niet of weinig doelmatig zijn. Dit beperkt ook de mogelijkheid om niet of weinig doelmatige beleidsinstrumenten af te schaffen. Bij de uitvoering van de evaluaties kan er

door de betrokken partijen aandacht aan besteed worden door te kijken naar indicaties voor mogelijk inefficiënties (Had het beleid met andere, goedkopere, prikkels meer of net zoveel kunnen bereiken? Zijn er voorbeelden uit andere landen waar vergelijkbare beleidsvragen op een andere, efficiëntere manier zijn opgepakt?). Verder helpt het als er in de beleidsvormingsfase al wordt nagedacht over de grote doelmatigheid. Dit kan geconcretiseerd worden door na te denken over de indicatoren die daarover iets kunnen zeggen (bijvoorbeeld maximale prijs voor elke gereduceerde ton ammoniakemissies in de veehouderij).

11. **Stel een duidelijker kader op voor het beoordelen van de totale doelmatigheid van beleidsinstrumenten en neem dat ook mee in de evaluaties.** Voor een goede beoordeling van de doelmatigheid van het land- en tuinbouwbeleid is het ook wenselijk als duidelijker wordt vastgesteld welke elementen dienen te worden meegenomen. Het is gebruikelijk om te kijken naar de grote doelmatigheid, maar er kan ook gekeken worden naar elementen als de uitvoeringskosten (kleine doelmatigheid), administratieve lasten, doenvermogen en rechtvaardigheid.
12. **Overweeg voor individuele evaluaties een standaard voor de beoordeling van doeltreffendheid.** Voor een volgende Periodieke rapportage kan het ook raadzaam zijn om in de toekomstige evaluaties te werken met een vaste standaard voor de beoordeling van doeltreffendheid. Een mogelijkheid hierbij is bijvoorbeeld een score van 1 tot 4, met de scores 1: Niet doeltreffend, 2: Beperkt doeltreffend, 3: Grotendeels doeltreffend en 4: Volledig doeltreffend. Nu is deze vaak nog gebaseerd op de effectladder maar deze zegt alleen iets over de gebruikte methodologie en niet zozeer over het waargenomen effect. Het is namelijk ook mogelijk om op basis van kwalitatieve onderzoeksmethodes een oordeel te vellen over doeltreffendheid. Zeker omdat bij sommige beleidsinstrumenten de inzet van meer kwantitatieve methoden vaak niet goed mogelijk is. Voor de volledigheid kan bij het bepalen van de doeltreffendheid de huidige effectladder nog wel worden gebruikt om aan te geven welke onderzoeksmethode is gebruikt, en daarmee ook wat de robuustheid van de conclusies is.
13. **Inventariseer de mogelijkheden voor de inzet van statistische methoden voor het bepalen van de doeltreffendheid.** Uit de Periodieke rapportages kwam naar voren dat in de gebruikte evaluaties niet of nauwelijks gebruik wordt gemaakt van onderzoekmethoden uit de effectladder voor evaluaties. Het gaat dan om de inzet van methoden zoals *state-of-the-art* econometrie. Om de kwaliteit van de evaluaties nog hoger te maken, kan geïnventariseerd worden of deze methoden ingezet kunnen worden. Wij geven nadrukkelijk aan dat er geïnventariseerd moet worden omdat het geen gegeven is dat het beleidsinstrument en de beschikbare data de inzet van dergelijke technieken überhaupt mogelijk maken. Voor voorbeelden van de inzet van dergelijke instrumenten kan gekeken worden naar evaluaties van andere ministeries zoals

die van het ministerie van Financiën (Evaluatie verlaagd btw-tarief of Evaluatie Innovatiebox).

14. **Stel voor de toekomstige evaluaties van beleidsinstrumenten een duidelijk evaluatiekader op dat rekening houdt met een toekomstige Periodieke rapportage.** Voor een toekomstige Periodieke rapportage is het wenselijk als in de evaluaties van de beleidsinstrumenten de daarvoor benodigde informatie wordt opgehaald. Een manier om dat te bereiken is het opstellen van een duidelijk evaluatiekader. In dat kader moet aan worden gegeven uit welke onderdelen de evaluatie sowieso moet bestaan en hoe die onderdelen moeten worden geoperationaliseerd. Voor deze Periodieke rapportage moesten wij inzicht geven in verschillende onderwerpen die niet altijd terugkwamen in de evaluaties (doenvermogen, rechtvaardigheid, verantwoordelijkheidsverdeling Rijksoverheid en markt, samenhang met Europees beleid). Dit bemoeilijkte het trekken van conclusies. Het is daarbij ook zaak om na te denken over de invulling van die begrippen, zodat elke evaluatie op een vergelijkbare manier naar het onderwerp kijkt. Het kader moet aangeven welke informatie er *minimaal* verzameld moet worden voor de toekomstige Periodieke rapportage. Er moet nadrukkelijk ook de ruimte zijn voor aanvullende vragen (c.q. maatwerk) in de evaluaties van beleidsinstrumenten.

Bijlage 1. Inkomsten en uitgaven (Artikel 21 en 24)

Onderstaande tabellen geven een overzicht van de uitgaven en ontvangsten van het land- en tuinbouwbeleid (Artikel 21) en de uitvoering en toezicht van het LVVN-beleid (Artikel 24). Voor de jaren 2019 en 2020 geldt dat een andere artikelstructuur werd gehanteerd dan in de periode 2021–2024. In deze jaren waren de beleidsuitgaven voor land- en tuinbouw grotendeels opgenomen onder artikel 11. Om de cijfers voor deze jaren vergelijkbaar te maken met die vanaf 2021, is artikel 11 als uitgangspunt genomen. Vervolgens zijn hierbij niet de uitgaven opgenomen die niet tot het land- en tuinbouwbeleid behoren, te weten duurzame visserij en kennisontwikkeling en (agrarische) innovatie.

*Tabel 28: Gerealiseerde budgettaire gevolgen van artikel 21 van het LVVN-beleid (bedragen x € 1.000), uitgesplitst per post. Bron: Jaarverslag van het Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit 2024 [link]. *Artikel 21 is ingegaan in 2021, daarvoor kende de LVVN-begroting een andere artikelstructuur. Daarom zijn voor de jaren 2019 en 2020 gegevens gebruikt uit artikel 11. Hier zijn de posten voor 'duurzame visserij' en 'kennisontwikkeling en (agrarische) innovatie' uitgehaald [link]. Voor de jaren 2019 en 2020 zijn de uitgaven en ontvangsten voor agentschappen niet meegenomen, deze posten worden meegenomen in de budgettaire gevolgen van artikel 24.*

Post	2019*	2020*	2021	2022	2023	2024
Verplichtingen	**N/A**	**N/A**	**489.627**	**611.112**	**461.642**	**2.831.791**
Uitgaven	**217.347**	**509.385**	**561.423**	**586.815**	**242.544**	**942.957**
Subsidies (regelingen)	18.470	216.373	490.697	311.302	155.884	806.717
Sociaal economische positie boeren	6.138	16.700	148.253	113.550	34.365	156.695
Duurzame veehouderij	574	28.427	240.662	118.974	32.201	465.795
Glastuinbouw en weerbare planten en teeltsystemen	11.758	171.246	90.334	68.437	51.197	84.415

Post	2019*	2020*	2021	2022	2023	2024
Mestbeleid	N/A	N/A	1.710	861	25.329	88.688
Diergezondheid en dierenwelzijn	N/A	N/A	3.976	3.525	3.746	4.197
Voedselzekerheid en internationale agrarische samenwerking	N/A	N/A	940	873	685	324
Integraal voedselbeleid	N/A	N/A	4.822	5.082	8.361	6.603
Leningen	N/A	N/A	9.000	12.000	10.000	27.296
Lening Investeringsfonds Duurzame Landbouw	N/A	N/A	9.000	12.000	10.000	27.296
Garanties	52.481	58.800	6.859	46.509	861	210
Bijdrage borgstellingsreserve	4.149	58.113	5.756	45.020	0	0
Verliesdeclaraties borgstellingsfaciliteit	2.332	686	1.103	1.489	861	210
Opdrachten	27.230	33.294	17.107	12.945	20.087	22.569
Sociaal economische positie boeren	2.796	2.121	430	385	697	911
Duurzame veehouderij	1.824	6.110	0	0	80	253
Glastuinbouw en weerbare planten en teeltsystemen	9.398	8.929	0	18	0	0
Mestbeleid	3.187	2.357	0	0	0	0
Diergezondheid en dierenwelzijn	7.195	10.689	8.007	9.244	14.957	15.887
Voedselzekerheid en internationale agrarische samenwerking	2.831	3.088	3.111	2.723	2.561	3.987
Integraal voedselbeleid	N/A	N/A	5.559	575	1.792	1.531
Bijdrage aan ZBO's/RWT's	94.737	100.647	15.383	13.223	13.590	21.261

Post	2019*	2020*	2021	2022	2023	2024
College toelating gewasbeschermingsmiddelen en biociden	2.573	2.457	3.577	3.226	3.418	4.597
Centrale Commissie Dierproeven	0	0	0	0	0	40
Medebewind/voormalige productschappen	1.116	1.014	647	562	540	513
Raad voor de Plantenrassen	0	1.563	1.019	1.110	790	1.832
Keuringsdiensten	N/A	N/A	10.140	8.325	8.842	14.279
Bijdrage aan medeoverheden	N/A	N/A	0	121.470	6.580	0
Specifieke uitkeringen	N/A	N/A	0	121.470	6.580	0
Bijdrage aan (inter-)nationale organisaties	10.958	9.358	10.850	9.688	11.986	11.166
FAO en overige contributies	10.958	9.358	10.850	9.688	11.986	11.166
Storting/onttrekking begrotingsreserve	9.184	8.592	3.364	2.507	10.987	41.207
Storting begrotingsreserve landbouw	0	8.592	2.082	0	4.827	1.428
Storting begrotingsreserve apurement	9.184	0	1.282	2.507	2.500	35.500
Storting begrotingsreserve borgstelling	N/A	N/A	0	0	3.660	4.279
Bijdrage aan (andere) begrotingshoofdstukken	4.287	82.321	8.163	57.171	12.569	12.531
Diergezondheidsfonds	4.287	82.321	8.163	57.171	12.569	12.531
Ontvangsten	**41.366**	**69.201**	**81.413**	**103.826**	**80.449**	**136.838**
Sociaal economische positie boeren	478	981	1.078	916	205	390

Post	2019*	2020*	2021	2022	2023	2024
Agroketens	7.635	9.814	26.766	7.438	13.201	11.574
Agrarische innovatie en overig	61	494	394	10	223	265
Mestbeleid	7.975	13.602	7.852	3.118	7.639	8.347
Garanties	1.824	2.879	1.827	1.157	694	737
Weerbare planten en teeltsystemen	5.035	5.308	902	71	4.877	1.267
Diergezondheid en dierenwelzijn	7.880	11.859	12.516	12.893	14.910	16.736
Voedselzekerheid en internationale agrarische samenwerking	4.561	6.327	2.738	42.692	1.723	7.132
Onttrekkingen begrotingsreserves	3.804	15.981	25.180	33.891	34.126	87.685
ZBO's/RWT's	2.113	1.956	2.160	1.640	2.851	2.696

*Tabel 29: Gerealiseerde budgettaire gevolgen van artikel 24 van het LVVN-beleid (bedragen x € 1.000), uitgesplitst per post. Bron: Jaarverslag van het Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit 2024 [link].[211] *Artikel 21 is ingegaan in 2021, daarvoor kende de LVVN-begroting een andere artikelstructuur. Daarom zijn voor de jaren 2019 en 2020 gegevens gebruikt uit artikel 11, namelijk de post 'Bijdragen aan agentschappen' voor NVWA en RVO [link]. De posten 'Rijksrederij' en 'Rijksdienst voor Volksgezondheid en Milieu' zijn niet opgenomen uit artikel 11.*

Post	2019*	2020*	2021	2022	2023	2024
Verplichtingen	N/A	N/A	482.027	517.794	604.994	698.837

[211] Artikel 24 en artikel 11 omvatten niet alleen uitgaven voor land- en tuinbouwbeleid maar ook voor visserijbeleid en natuurbeleid.

Post	2019*	2020*	2021	2022	2023	2024
Uitgaven	372.517	404.524	482.027	517.794	604.994	698.837
Bijdrage aan agentschappen	372.517	404.524	482.027	517.794	604.994	698.837
NVWA	200.997	206.130	248.287	262.110	293.421	354.312
RVO	171.520	198.394	233.740	255.684	311.573	344.525
Ontvangsten	**7.652**	**18.736**	**7.005**	**12.348**	**14.758**	**5.283**
Agentschappen en overig	7.652	18.736	7.005	12.348	14.758	5.283

Bijlage 2. Instrumenten van het land- en tuinbouwbeleid

In onderstaande tabel hebben is de lijst met instrumenten opgesteld. Wij maken daarbij onderscheid naar normerend beleid, stimulerend beleid of kennisverspreiding. In sommige situaties, zoals bij programma's of convenanten, komt het voor dat twee of meer soorten instrumenten worden ingezet. Omwille van de overzichtelijkheid hebben wij voor die groep de categorie Combinatie aangehouden.

Belangrijk: per instrument hebben wij aangegeven aan welk subdoel het primair bijdraagt. Echter, dit is geen vast gegeven en er kunnen hier verschillende interpretaties over bestaan. Wij geven daarbij uitdrukkelijk aan dat bepaalde instrumenten ook bijdragen aan meerdere doelen zoals bijvoorbeeld de NVWA en de Wet Dieren.

Tabel 30: Instrumenten van het land- en tuinbouwbeleid

Instrument	Primair subdoel	Beschrijving	Soort instrument
Adviescollege huis- en hobbydierenlijst	De bevordering van dierenwelzijn	**Doel:** Bevorderen dierenwelzijn en voorkomen van gevaar voor mens en dier. **Beschrijving:** Het Adviescollege huis- en hobbydierenlijst beoordeelt welke dieren geschikt zijn om in Nederland als huis- of hobbydieren te houden. Dit wordt gedaan aan de hand van een toetsingskader, waarbij onder meer gekeken wordt naar eventuele risico's voor het dierenwelzijn en of het houden van een bepaalde diersoort gevaren voor andere dieren en mensen kan opleveren. Tevens adviseert het college de minister van Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur over het aanwijzen van dieren die als huis- of hobbydier gehouden kunnen worden. **Looptijd:** 2019-heden	Normerend
Beleid gericht op bevorderen brandveiligheid stallen	De bevordering van dierenwelzijn	**Doel:** Bevorderen brandveiligheid van stallen, door voorkomen van stalbranden en beperken van schade. **Beschrijving:** Bredere beleidsaanpak gericht op het bevorderen van brandveiligheid van stallen. Door nieuwe inzichten is het beleid in de evaluatieperiode gewijzigd. Het beleid bestaat uit preventieve maatregelen en schadebeperkende maatregelen. Er wordt onder andere ingezet op meer veiligheid en	Combinatie

Instrument	Primair subdoel	Beschrijving	Soort instrument
		handhaving via verplichte keuringen, en het ontwikkelen van een denkkader. **Looptijd:** onbekend (gehele evaluatieperiode)	
Centrale Commissie Dierproeven	De bevordering van dierenwelzijn	**Doel:** Bescherming van het welzijn van proefdieren. **Beschrijving:** De Centrale Commissie Dierproeven zorgt voor een zorgvuldige vergunningverlening en de bescherming van dieren; zij borgt daarbij de drie V's: vervanging, vermindering, en verfijning. **Looptijd:** 2014-heden	Normerend
Convenant onbedwelmd slachten volgens rituele riten	De bevordering van dierenwelzijn	**Doel:** Dierenwelzijn bij de onbedwelmde slacht te verbeteren op een manier die verenigbaar is met de islamitische of Israëlitische ritus. **Beschrijving:** Het convenant legt afspraken vast tussen overheid, slachterijen en religieuze organisaties om de doelen te behalen. **Looptijd:** 2012-heden	Combinatie
Honden- en kattenbeleid	De bevordering van dierenwelzijn	**Doel:** Dierenwelzijn onder honden en katten waarborgen en verbeteren. **Beschrijving:** Beleid ter bescherming van honden en katten. Het beleid stelt regels rondom fokken, invoeren, reizen, kopen en registreren van honden en katten. **Looptijd:** onbekend-heden (bestond al voor 2019)	Normerend
Landelijk Informatiecentrum Gezelschapsdieren (LICG)	De bevordering van dierenwelzijn	**Doel:** Bijdragen aan welzijn van dieren. **Beschrijving:** Het LICG is een onafhankelijke stichting die op wetenschappelijke basis informatie en advies geeft over de aanschaf en verzorging van huisdieren. De stichting bestaat uit de volgende deelnemers: Dactari, Universiteit Utrecht, Aeres, Dibevo en de Dierenbescherming en wordt mede gesubsidieerd door LVVN. **Looptijd:** 2007-heden	Kennisverspreiding
Landelijke Inspectiedienst Dierenbescherming	De bevordering van dierenwelzijn	**Doel:** Borgen welzijn van gezelschapsdieren. **Beschrijving:** De Landelijke Inspectiedienst Dierenwelzijn (LID) is een juridisch zelfstandige en onafhankelijke stichting . De LID houdt toezicht en treedt handhavend op bij welzijnsverstoringen van hobby- en gezelschapsdieren in opdracht van het ministerie van LVVN. **Looptijd:** 1986-heden	Normerend

Instrument	Primair subdoel	Beschrijving	Soort instrument
Nationaal Comité advies dier-proevenbeleid	De bevordering van dierenwelzijn	**Doel:** Beschermen welzijn van proefdieren. **Beschrijving:** Het Nationaal Comité advies dierproevenbeleid (NCad) is een onafhankelijk adviesorgaan van de Nederlandse overheid. Het is haar wettelijke taak om het welzijn van proefdieren te beschermen. Dit doet zij door: gevraagd en ongevraagd te adviseren; vernieuwing en kennisgroei te steunen; partijen te verbinden. Op deze manier tracht zij te zorgen voor verbeteringen voor het Vervangen, Verminderen en Verfijnen (de 3 V's) van dierproeven. Ook ondersteunt zij ontwikkelingen in het onderzoek zodat er steeds minder proefdieren nodig zijn. **Looptijd:** 2014-heden	Normerend
Noodsteunregelingen COVID-19: Tijdelijke regeling subsidie dierentuinen COVID-19	De bevordering van dierenwelzijn	**Doel:** Het financieel ondersteunen van dierentuinen om hiermee het dierenwelzijn en de maatschappelijke waarde van dierentuinen te waarborgen **Beschrijving:** Een tegemoetkoming voor dierentuinen die door de maatregelen ter bestrijding van het coronavirus inkomsten zijn misgelopen. **Looptijd:** 2021-2022	Stimulerend
Regeling in beslag en in bewaring nemen van dieren	De bevordering van dierenwelzijn	**Doel:** Voorkomen dierenleed **Beschrijving:** Bestuurlijke maatregel volgens Algemene wet bestuursrecht tot het in beslag en in bewaring nemen van dieren. Maatregel wordt uitgevoerd door RVO, op grond van toezicht door Landelijke Inspectiedienst Dierenbescherming, de NVWA en politie en het OM. **Looptijd:** onbekend-heden (regeling is in 2015 herzien)	Normerend
Stelselvergunningsproces voor proefdieronderzoek	De bevordering van dierenwelzijn	**Doel:** Beschermen welzijn van proefdieren en wetgeving harmoniseren. **Beschrijving:** Het stelsel voor vergunningen voor proefdieronderzoek in Nederland vereist twee vergunningen: een instellingsvergunning (voor de locatie) van de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (NVWA) en een projectvergunning (voor elk project) van de Centrale Commissie Dierproeven (CCD). Om een projectvergunning te krijgen, moet een gedetailleerd projectvoorstel ingediend worden waarin het 3V-beginsel (Vervanging, Vermindering, Verfijning) en de noodzaak van de proef worden aangetoond. **Looptijd:** 2014-heden (in 2014 vond wijziging plaats)	Normerend

Instrument	Primair subdoel	Beschrijving	Soort instrument
Subsidies stichting Zeldzame Huisdierrassen	De bevordering van dierenwelzijn	**Doel:** Fokkers en houders ondersteunen in het houden van en ondernemen met zeldzame rassen. **Beschrijving:** Subsidie aan de Stichting Zeldzame Huisdierrassen. De stichting is opgericht om variatie onder de landbouwhuisdieren in Nederland te behouden en uitsterven van Nederlandse rassen te voorkomen. Dit doet ze door kennisuitwisseling te stimuleren, problemen met betrekking tot regelgeving aan te kaarten bij beleidsmakers en in te zetten op promotie en educatie over waarde van het behoud van rassen. **Looptijd:** 2022-2026 (doel en beschrijving geldt expliciet voor deze subsidieperiode)	Stimulerend
Verbod op het fokken op schadelijke uiterlijke kenmerken en erfelijke aandoeningen	De bevordering van dierenwelzijn	**Doel:** Bevorderen dierenwelzijn. **Beschrijving:** Dieren lijden als gevolg van schadelijke uiterlijke kenmerken en erfelijke ziekten. Ze hebben hierdoor extra zorg nodig. Fokken met dieren die de ouderdieren of hun nakomelingen benadelen is daarom verboden. **Looptijd:** 2023-heden	Normerend
Vertrouwensloket welzijn landbouwhuisdieren	De bevordering van dierenwelzijn	**Doel:** Het aantal gevallen van verminderde dierenzorg tot een minimum beperken en tijdig halt toe te roepen. **Beschrijving:** Bij het Vertrouwensloket Welzijn Landbouwhuisdieren kunnen mensen terecht met vragen over en signalen van verminderde zorg bij landbouwhuisdieren. Het Vertrouwensloket bestaat uit personen die deskundig zijn op het gebied van dierverwaarlozing en bekend zijn met de agrarische sector, denk aan veeartsen. Een team komt in actie wanneer er duidelijke vermoedens zijn dat het dierenwelzijn in gedrang komt. Het loket legt geen boetes op, maar begeleidt de agrarische ondernemer bij het oplossen van zijn of haar problemen. **Looptijd:** 2000-heden	Kennisverspreiding
Wet Dieren	De bevordering van dierenwelzijn	**Doel:** Beschermen van de gezondheid en het welzijn van dieren. **Beschrijving:** In de Wet dieren staat de intrinsieke waarde van het dier centraal. Dit betekent dat dieren een eigen waarde hebben. Dieren zijn wezens met gevoel. Dierenwelzijn gaat over de kwaliteit van het leven van dieren. Deze regels zien niet alleen op gezelschapsdieren, maar ook op productiedieren. **Looptijd:** 2013-heden	Normerend

Instrument	Primair subdoel	Beschrijving	Soort instrument
Signaleringsstructuur zoönosen	De bevordering van diergezondheid	**Doel:** Het snel kunnen ingrijpen bij nieuwe en bestaande ziekten die van dieren op mensen kunnen worden overgedragen (bijvoorbeeld Q-koorts en de vogelgroep). **Beschrijving:** Binnen de signaleringsstructuur zoönosen vindt samenwerking en afstemming plaats tussen organisaties die zich bezighouden met infectieziekten bij dieren en organisaties die zich bezighouden met infectieziekten bij mensen. Elke maand komen de deelnemers samen. Zij delen en beoordelen nieuwe signalen over infectieziekten die van dier op mens over kunnen gaan. **Looptijd:** 2011-heden	Kennisverspreiding
Diergezondheidsfonds	De bevordering van diergezondheid	**Doel:** Voorkomen, opsporen en bestrijden van dierziekten. **Beschrijving:** Een fonds waaruit de kosten worden betaald die verband houden met de bestrijding, bewaking en preventie van besmettelijke dierziekten en zoönosen. Houders van dieren en de overheid dragen financieel bij om de (maatschappelijke) kosten bij besmettelijke dierziekten te dekken. **Looptijd:** 1998-heden	Stimulerend
Intensiveringsplan preventie vogelgriep	De bevordering van diergezondheid	**Doel:** Voorkomen van verspreiding van de vogelgriep. **Beschrijving:** Dit plan stelt een intensivering voor van de maatregelen die vogelgriep voorkomen. Het richt zich op verspreiding via mensen, via wilde dieren, en via gehouden dieren. Maatregelen worden gewogen op (potentiële) humane en veterinaire risico's, proportionaliteit en uitvoerbaarheid. **Looptijd:** 2023-heden	Combinatie
Maatregelen tegen de varkenspest	De bevordering van diergezondheid	**Doel:** Introductie van Afrikaanse varkenspest tegengaan. **Beschrijving:** De NVWA houdt toezicht op de maatregelen ter preventie van de introductie van Afrikaanse varkenspest. Ze controleert onder meer of varkenshouders en transporteurs zich aan de maatregelen houden en is verplicht om uitbraken van Afrikaanse varkenspest te bestrijden op locaties waar varkens worden gehouden. **Looptijd:** 2020-heden	Normerend
Roadmap Vogelgriep	De bevordering van diergezondheid	**Doel:** Het risico op uitbraken van HPAI en de negatieve gevolgen hiervan verkleinen. **Beschrijving:** De 'Roadmap Strategische Aanpak Vogelgriep' is een plan van AVINED, het ministerie van LNV en de Dierenbescherming om het risico op hoogpathogene vogelgriep (HPAI) en de nadelige gevolgen hiervan te minimaliseren via 28 concrete acties, variërend van strikte biosecurity (zoals	Kennisverspreiding

Instrument	Primair subdoel	Beschrijving	Soort instrument
		lasers en windbreekgaas) tot onderzoek naar vaccinatie en structurele maatregelen. De aanpak richt zich op verbeterde hygiëne, verminderen van insleep vanuit de omgeving en het verlagen van de pluimveedichtheid. Belangrijke kaders voor de aanpak zijn het Departementaal Handboek Crisisbeheersing, het Beleidsdraaiboek Aviaire Influenza en de Europese regelgeving. **Looptijd:** 2018-2023 (hierna doorgegaan via geïntensiveerde aanpak)	
Subsidie kosten vaccinatie pluimvee ter bestrijding van salmonella	De bevordering van diergezondheid	**Doel:** Besmettingen van pluimvee met salmonella terug te dringen. **Beschrijving:** Stimuleren dat pluimveehouders pluimvee vaccineren tegen salmonella door vaccins te subsidiëren. **Looptijd:** 2019-2021	Stimulerend
Bloemenkeuringsdienst	De bevordering van plantgezondheid	**Doel:** Kwaliteit van bloembollen (inter)nationaal waarborgen. **Beschrijving:** De Bloemenkeuringsdienst (BKD) is als ZBO verantwoordelijk voor de controle op de naleving van wettelijke eisen voor kwaliteit en fytosanitair in de bloembollensector. BKD ondersteunt de (inter)nationale markttoegang door het keuren van bloembollen op een toonaangevend kwaliteitsniveau en geeft (inter-) nationaal waarborgen voor de kwaliteit van bloembollen. **Looptijd:** 1923-heden (bestaan van BKD)	Normerend
Handhavingsinstrumentarium van de Landbouwkwaliteitswet (Lkw)	De bevordering van plantgezondheid	**Doel:** Het waarborgen van de kwaliteit en gezondheid van teeltmateriaal door naleving van de regels af te dwingen. **Beschrijving:** In artikel 19 van de LKW is de bevoegdheid tot het opleggen van een last onder bestuursdwang ter handhaving van de LKW of daarop gebaseerde regels, neergelegd bij BKD, KCB en Skal. Daarnaast geldt voor de drie organisaties dat in artikel 13 van de LKW de bevoegheid tot het opleggen van tuchtrechtelijke maatregelen is neergelegd bij hen. Het opleggen van tuchtrechtelijke maatregelen is ook neergelegd bij COKZ. **Looptijd:** onbekend-heden	Normerend
Handhavingsinstrumentarium van de Zaaizaad- en Plantgoedwet 2005 (Zpw)	De bevordering van plantgezondheid	**Doel:** Het waarborgen van de kwaliteit en gezondheid van teeltmateriaal door naleving van de regels af te dwingen. **Beschrijving:** In artikel 93 van de ZPW is de bevoegdheid tot het opleggen van een last onder bestuursdwang ter handhaving van de ZPW of daarop gebaseerde regels, neergelegd bij de Naktuinbouw	Normerend

Instrument	Primair subdoel	Beschrijving	Soort instrument
		en NAK. Daarnaast zijn de volgende maatregelen toebedeeld aan de Naktuinbouw en NAK: opschorten/onthouden keuring, schorsen/intrekken/doorhalen erkenning of registratie, weigeren/intrekken toestemming leverancier en uit de handel (doen) nemen teeltmateriaal. **Looptijd:** 2005-heden	
Kwaliteits-Controle-Bureau (KCB)	De bevordering van plantgezondheid	**Doel:** Verhogen van kwaliteitspeil groenten en fruit en bewaken en bevorderen plantgezondheid. **Beschrijving:** De belangrijkste taak van het KCB is het inspecteren van verse groenten en fruit, snijbloemen en potplanten. Het KCB is actief binnen het wettelijk kader van kwaliteits- en fytosanitaire controles en daarmee verband houdende werkzaamheden. **Looptijd:** 1998-heden	Normerend
Nederlandse Algemene Keuringsdienst voor zaaizaad en pootgoed van Landbouwgewassen (NAK)	De bevordering van plantgezondheid	**Doel:** Verhogen van kwaliteitspeil akkerbouwgewassen, landbouwzaaigoed, pootgoed en consumptie aardappelen **Beschrijving:** De Nederlandse Algemene Keuringsdienst voor zaaizaad en pootgoed van landbouwgewassen voert wettelijke keuringen uit in opdracht en onder toezicht van het ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit. Dit gaat om kwaliteits- en fytosanitaire controles en daarmee verband houdende werkzaamheden, voor de productgroepen akkerbouwgewassen, landbouwzaaizaden, pootgoed en consumptie aardappelen. **Looptijd:** 1932-heden	Normerend
Nederlandse Algemene Kwaliteitsdienst Tuinbouw (Naktuinbouw)	De bevordering van plantgezondheid	**Doel:** Verhogen van kwaliteitspeil teeltmateriaal binnen de tuinbouw **Beschrijving:** De Nederlandse Algemene Kwaliteitsdienst Tuinbouw voert wettelijke keuringen uit in opdracht en onder toezicht van het ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit. Dit gaat om kwaliteits- en fytosanitaire controles en daarmee verband houdende werkzaamheden, voor teeltmateriaal (zaden, stekken en jonge planten) binnen de tuinbouw. **Looptijd:** 1966-heden	Normerend
Skal Biocontrole	De bevordering van plantgezondheid	**Doel:** Bijdragen aan de betrouwbaarheid van de Nederlandse biologische sector en daarmee het biologische product. **Beschrijving:** Skal Biocontrole is een onafhankelijke organisatie die toezicht houdt op de biologische keten in Nederland. Skal certificeert bedrijven met biologische activiteiten. Skal is een zelfstandig	Normerend

Instrument	Primair subdoel	Beschrijving	Soort instrument
		bestuursorgaan (zbo) en ziet erop toe dat het biologisch produceren, bewerken en verhandelen van producten voldoet aan de biologische EU-regelgeving, de Nederlandse Landbouwkwaliteitswet en de reglementen en grondslagen van Skal Biocontrole. **Looptijd:** 1993-heden	
Subsidies voor het praktijkprogramma plantgezondheid	De bevordering van plantgezondheid	**Doel:** Versnelling van doorontwikkeling en toepassing van (bouwstenen voor) weerbare, nagenoeg emissieloze teeltsystemen in de praktijk. **Beschrijving:** Subsidies voor het Praktijkprogramma Plantgezondheid. LTO Nederland is belangrijkste uitvoerder van dit programma. Het programma richt zich via kennisontwikkeling en -deling op het verminderen van chemisch middelengebruik in de landbouw door innovatieve technieken en duurzaam beheer van plagen en ziekten. Het programma bestaat uit 12 sectorale pilots, de bouwstenen, en thematische activiteiten over de pilots heen. Programma draagt bij aan uitvoeringsprogramma Toekomstvisie Gewasbescherming 2030. **Looptijd:** 2021-heden	Stimulerend
Financiële bijdrage FAO	De bevordering van voedselzekerheid in de wereld	**Doel:** Wereldwijde honger en voedselonzekerheid aanpakken en duurzame voedselsystemen bevorderen. **Beschrijving:** De financiële bijdrage aan de FAO (Voedsel- en Landbouworganisatie van de VN) komt van lidstaten, zowel via verplichte bijdragen (assessed contributions) als vrijwillige donaties, die samen het budget vormen, met een totaal van $4 miljard voor 2024-25; Nederland draagt hier significant aan bij, zowel verplicht als vrijwillig. **Looptijd:** onbekend (gehele evaluatieperiode)	Stimulerend
Financiële bijdrage UNEP	De bevordering van voedselzekerheid in de wereld	**Doel:** Het vinden van oplossingen voor de drievoudige planetaire crisis van klimaatverandering, verlies van natuur en biodiversiteit, en vervuiling en afval. **Beschrijving:** De financiële bijdrage aan UNEP (VN-Milieuprogramma) komt voornamelijk uit vrijwillige donaties van lidstaten en partners, voor meer dan 95%. Deze bijdragen gaan naar het Milieufonds (flexibele financiering) en specifieke projecten (earmarked contributions), met een kleine fractie uit het reguliere VN-budget. Landen zoals Nederland dragen hieraan bij, vaak via een 'Voluntary Indicative	Stimulerend

Instrument	Primair subdoel	Beschrijving	Soort instrument
		Scale of Contributions' (VISC) die de capaciteit van een land weerspiegelt. **Looptijd:** onbekend (gehele evaluatieperiode)	
Personele en beleidsmatige inzet op diverse projecten rondom (internationale) voedselzekerheid (o.a. LVVN Attaché Netwerk en Topsectoren)	De bevordering van voedselzekerheid in de wereld	**Doel:** Bijdragen aan een duurzame wereldvoedselvoorziening en versterking van de biodiversiteit, in lijn met de visie van LVVN en de SDG's. **Beschrijving:** Het LVVN Attaché Netwerk (LAN) zet zich in voor de internationalisering van de Nederlandse agro- en natuursector. Als deskundig partner draagt het LAN bij aan een duurzame wereldvoedselvoorziening en versterking van de biodiversiteit. De teams werken op de economische afdelingen van 62 Nederlandse ambassades en/of consulaten in het buitenland en zijn actief in 77 landen. Ook zijn ze vertegenwoordigers voor Nederland bij internationale organisaties zoals de Voedsel- en Landbouworganisatie (FAO) van de Verenigde Naties in Rome, de Europese Unie in Brussel en de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OESO) in Parijs. **Looptijd:** 1919-heden	Kennisverspreiding
Actieplan Voedselveiligheid	De borging van voedselveiligheid en voedselkwaliteit	**Doel:** Structureel beter borgen van de voedselveiligheid. **Beschrijving:** Het actieplan voedselveiligheid richt zich op het implementeren van de 21 aanbevelingen van de Commissie Sorgdrager, naar aanleiding van het fipronil-incident. Deze aanbevelingen richten zich op vier hoofdthema's: [1] versterken zelfregulering en samenwerking in de eiersector, [2] vergroten kennisniveau over voedselveiligheid en risico's, [3] optimaliseren samenwerking tussen toezicht/handhaving en opsporing, en [4] verbeteren van het oppakken van signalen en meldingen zodat de kans op grote impact van incidenten afneemt. **Looptijd:** 2018-2021	Kennisverspreiding
Controle Orgaan voor Kwaliteits Zaken (COKZ)	De borging van voedselveiligheid en voedselkwaliteit	**Doel:** Waarborgen van kwaliteit, betrouwbaarheid en prettige werkomgeving met betrekking tot zuivelproducten en ei(producten). **Beschrijving:** COKZ heeft als privaatrechtelijk ZBO verschillende wettelijke taken op het gebied van kwaliteit, voedselveiligheid en etikettering van zuivel, eieren en eiproducten en op de handelsnormen voor pluimveevlees en eieren. Dit gebeurt op een aantal onderwerpen in opdracht en onder tweedelijnstoezicht van de NVWA (bijvoorbeeld op het terrein van voedselveiligheid). Op de andere terreinen is COKZ volledig zelfstandig bevoegd ten aanzien van de controles, certificering en toezicht op de	Normerend

Instrument	Primair subdoel	Beschrijving	Soort instrument
		naleving van de nationale en Europese regelgeving. **Looptijd:** 1994-heden	
Ketenborging.nl	De borging van voedselveiligheid en voedselkwaliteit	**Doel:** Doelen zijn nooit geëxpliciteerd, en er bestaat (nog steeds) discussie over de vraag waar Ketenborging.nl aan had moeten bijdragen. **Beschrijving:** De Stichting Ketenborging.nl is een privaat initiatief en resultaat van de Taskforce Voedselvertrouwen, opgericht op 5 september 2014 in beheer van en gefinancierd door het bedrijfsleven. Ketenborging.nl biedt bedrijven uit de voedselketen een overzicht van erkende kwaliteitsschema's, die voldoen aan deze criteria. Ondernemers kunnen via deze website controleren of hun zakenpartners gecertificeerd zijn door een kwaliteitsschema dat aan de eerder genoemde criteria van voedselveiligheid en –integriteit voldoet of niet, en daar hun handelen op afstemmen. Voor plaatsing op de website toetst de NVWA of een privaat kwaliteitsschema aan de opgestelde criteria voldoet. **Looptijd:** 2014-heden	Kennisverspreiding
Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (NVWA)	De borging van voedselveiligheid en voedselkwaliteit200	**Doel:** Voorkomen en verkleinen van risico's binnen voedselveiligheid, dierenwelzijn, productveiligheid, tabaks- en alcoholontmoediging, diergezondheid, plantgezondheid, en natuur en milieu. **Beschrijving:** De verantwoordelijkheden van de NVWA bestaan hoofdzakelijk uit het houden van toezicht op de naleving van Europese en Nederlandse wet- en regelgeving, en uit het optreden als onafhankelijk toezichthouder ten aanzien hiervan (bijvoorbeeld door het leveren van expertise aan beleidsmedewerkers op Europees en nationaal niveau). Binnen de NVWA zijn toezichtstaken gegroepeerd in domeinen, die op hun beurt zijn gegroepeerd in publiek belangen. **Looptijd:** 2012-heden	Normerend
Aanpak Voedselverspilling	De verduurzaming van productie en consumptie (door middel van kringlooplandbouw)	**Doel:** 50% minder voedselverspilling bij consument en in de retail in 2030 (t.o.v. 2015), en verminderen van verspilling in de rest van de keten. **Beschrijving:** De stichting samen tegen voedselverspilling krijgt subsidie voor de uitvoering van de aanpak voedselverspilling. Met deze aanpak wordt gewerkt aan de doelstellingen om zo in 2030 1 miljoen ton minder voedsel te verspillen. Dit gebeurt door kennisontwikkeling, kennisdeling en samenwerking tussen overheid, bedrijfsleven en anderen. **Looptijd:** onbekend-heden	Kennisverspreiding

Instrument	Primair subdoel	Beschrijving	Soort instrument
Actieplan 'groei van biologische productie en consumptie'	De verduurzaming van productie en consumptie (door middel van kringlooplandbouw)	**Doel:** Biologische productie en consumptie laten groeien tot 15% biologisch landbouwareaal in 2030. **Beschrijving:** Met dit actieplan zet de Rijksoverheid de ambitie neer om biologische productie en consumptie fors te laten groeien. Het actieplan is opgebouwd langs drie hoofddoelen: [1] Meer biologische consumptie en een grotere afzetmarkt, [2] Meer biologische productie en [3] Meer kennis en innovatie. Er wordt ingezet op bewustwordingscampagnes, verbeterde toegang tot geschikte en betaalbare grond, stimuleren van kennisdeling en innovatie en samenwerking met ketenpartijen. **Looptijd:** 2022-heden	Kennisverspreiding
Actieprogramma's Nitraatrichtlijn	De verduurzaming van productie en consumptie (door middel van kringlooplandbouw)	**Doel:** De waterverontreiniging die wordt veroorzaakt of teweeggebracht door nitraten uit agrarische bronnen verminderen en verdere verontreiniging van dien aard voorkomen. Daarnaast bijdragen aan de doelen van de Kaderrichtlijn Water. **Beschrijving:** De actieprogramma's geven invulling aan de verplichtingen vanuit de Nitraatrichtlijn, en daarnaast moet met de maatregelen worden bijgedragen aan de Kaderrichtlijn Water. De maatregelen in de actieprogramma's bouwen voort op eerdere versies. Diverse maatregelen in het zesde actieprogramma stimuleren de verdere ontwikkeling van de goede landbouwpraktijk door middel van kennisontwikkeling, praktijkontwikkeling en -toepassing van nieuwe kennis en techniek, en kennisverspreiding van nieuwe technieken. Het zevende actieprogramma bouwt voort op de maatregelen uit het zesde actieprogramma, op basis van een zestal pijlers, en is een mix van verplichten (normstelling) en faciliteren en een mix van landelijk geldende maatregelen en gebied specifieke maatregelen. **Looptijd:** 2018-2021 (zesde actieprogramma), 2022-2025 (zevende actieprogramma)	Combinatie
Agro-nutri monitor	De verduurzaming van productie en consumptie (door middel van kringlooplandbouw)	**Doel: I**nzicht krijgen in de prijsvorming in de voedselketen en in de verhouding tussen prijzen en kosten voor gangbare en voor duurzame(re) producten **Beschrijving:** De monitor brengt prijzen, kosten en marges in kaart voor zes landbouwproducten gekoppeld aan negen consumentenproducten voor verschillende schakels in de keten. De monitor maakt hierbij onderscheid tussen gangbare producten, biologische producten en producten met een ander duurzaamheidskenmerk. **Looptijd:** 2019-heden (in 2025 vierde monitor)	Kennisverspreiding

Instrument	Primair subdoel	Beschrijving	Soort instrument
Bureau Erkenningen	De verduurzaming van productie en consumptie (door middel van kringlooplandbouw)	**Doel:** Gebruik van gewasbeschermingsmiddelen te verminderen. **Beschrijving:** Het ministerie van LVVN en het ministerie I&W hebben aan Bureau Erkenningen de opdracht verstrekt voor het afgeven en verlengen van het bewijs van vakbekwaamheid 'Gewasbescherming'. Bureau Erkeninningen streeft ernaar de kwaliteit van de examens en nascholingen op een hoog niveau te brengen en te houden. Door het actueel houden van de inhoud van de kennisbijeenkomsten wordt bijgedragen aan de vermindering van het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen. Ook is er veel aandacht voor veilig werken voor gebruiker en omgeving. **Looptijd:** onbekend (Bureau Erkenningen bestond al voor begin evaluatieperiode)	Normerend
College voor de toelating van gewasbeschermingsmiddelen en biociden (Ctgb)	De verduurzaming van productie en consumptie (door middel van kringlooplandbouw)	**Doel:** Bijdragen aan een verantwoord gebruik van gewasbeschermingsmiddelen en biociden binnen Europa met het oog op de veiligheid voor mens, dier en milieu. **Beschrijving:** Het college is verantwoordelijk voor de uitvoering van de Wet gewasbeschermingsmiddelen (Wgb). Het beoordeelt volgens in de wetgeving verankerde criteria en internationale afspraken of gewasbeschermingsmiddelen en biociden – bij juist gebruik – veilig zijn voor mens, dier en milieu. Ctgb valt onder ministeriële verantwoordelijkheid van LVVN. IenW is verantwoordelijk voor het biocidebeleid. VWS en SZW zijn betrokken bij onderwerpen op hun beleidsterreinen. **Looptijd:** 2000-heden	Normerend
Convenant CO2-emissieruimte glastuinbouw 2021-2024	De verduurzaming van productie en consumptie (door middel van kringlooplandbouw)	**Doel:** Het beperken van de CO2-uitstoot binnen de Nederlandse glastuinbouwsector om bij te dragen aan nationale klimaatdoelen. **Beschrijving:** Dit convenant stelt bindende sectorale emissieplafonds. Hiervoor geldt een lineaire daling van 6,0 Mton in 2021 naar 5,4 Mton in 2024. **Looptijd:** 2021-2024	Combinatie
Convenant energietransitie glastuinbouw 2022-2030	De verduurzaming van productie en consumptie (door middel van kringlooplandbouw)	**Doel:** Een klimaatneutrale en economisch rendabele glastuinbouwsector in 2040. Voor 2030 geldt een restemissiedoel van 4,3-4,8 Mton CO2-eq. **Beschrijving:** Het convenant legt afspraken vast tussen sectorpartners om de doelen te behalen. **Looptijd:** 2022-2030	Combinatie

Instrument	Primair subdoel	Beschrijving	Soort instrument
Convenant Schone en Zuinige Agrosectoren	De verduurzaming van productie en consumptie (door middel van kring-looplandbouw)	**Doel:** Reductie van jaarlijkse [1] CO2-emissies (3,5-4,5 Mton t.o.v. 1990) en [2] overige broeikasgassen (4,0-6,0 Mton t.o.v. 1990) en de jaarlijkse productie van [3] hernieuwbare energie uit biomassa (200 PJ) en [4] windenergie van windmolens op landbouwgrond (12 PJ) in 2020. **Beschrijving:** Het convenant legde afspraken vast tussen sectorpartners om de doelen te behalen. **Looptijd:** 2008-2020	Combinatie
Dashboard Duurzaamheid Supermarkten	De verduurzaming van productie en consumptie (door middel van kring-looplandbouw)	**Doel:** Inzicht geven in onderwerpen gerelateerd aan verduurzaming van voedsel waar LVVN voor verantwoordelijk is. **Beschrijving:** Het Dashboard Duurzaamheid Supermarkten biedt een overzicht van beschikbare informatie over de belangrijkste doelstellingen, inspanningen en resultaten van supermarkten op het gebied van milieu en voedsel. De bijdrage die supermarkten leveren aan verduurzaming van het voedselsysteem wordt inzichtelijk gemaakt door indicatoren op onder meer biodiversiteit en ecosystemen, eiwittransitie, hulpbronnen en circulaire economie, keurmerken en klimaat. **Looptijd:** 2023-heden	Kennisverspreiding
Deltaplan Agrarisch Waterbeheer	De verduurzaming van productie en consumptie (door middel van kring-looplandbouw)	**Doel:** Boeren aanzetten tot actie voor duurzame verandering in de agrarische sector op het terrein van water- en bodembeheer. **Beschrijving:** Het Deltaplan Agrarisch Waterbeheer (DAW) helpt agrariërs om grip te krijgen op bodem- en waterbeheer, met bodem- en waterprojecten, het delen van kennis, financiering, maatregelen en aandacht voor de plannen van de agrariër. Het DAW bevat onder meer een kennisprogramma, waarbinnen een netwerk van demobedrijven is opgericht, waarin velddemo's worden gehouden met loonwerkers, en bodemadviseurs beschikbaar zijn. DAW is een initiatief van LTO en wordt in co-creatie uitgevoerd door de UvW, IenW, LVVN en IPV, met ondersteuning van RVO en het Kadaster. Financiering verloopt via IenW en LVVN, en via cofinanciering vanuit provincies en/of waterschappen. **Looptijd:** 2013-heden	Kennisverspreiding
Duurzaam Diervoeder 2030	De verduurzaming van productie en consumptie (door	**Doel:** Verduurzamen van de diervoederketen, op de vier hoofdthema's klimaatmitigatie, biodiversiteit, circulariteit en herkomst van grondstoffen uit geografisch Europa. **Beschrijving:** In 2022 zijn Nevedi en LVVN gestart met het programma, waarin duurzaam diervoeder wordt gedefinieerd, verduurzaming meetbaar wordt gemaakt en sectordoelen worden gesteld om	Kennisverspreiding

Instrument	Primair subdoel	Beschrijving	Soort instrument
	middel van kringlooplandbouw)	verduurzaming te realiseren en te monitoren. Binnen de monitor worden de hoofdoelen verder gespecificeerd naar subdoelen en concrete KPI's, en wordt op basis van gevalideerde rekenmethoden gewerkt. **Looptijd:** 2022-heden	
Eco-regeling	De verduurzaming van productie en consumptie (door middel van kringlooplandbouw)	**Doel:** Het verbeteren van klimaat, bodem en lucht, water, landschap en biodiversiteit. **Beschrijving:** Boeren kunnen hun basispremie (een aanvulling op het landbouwinkomen) aanvullen met de eco-premie (subsidie) door het leveren van ecosysteemdiensten. Deze voorzien in maatschappelijke behoeften en de diverse opgaven die de overheid heeft geformuleerd voor aanvullende landbouw- en milieuzorg. Dat doen de boeren door een passende combinatie van eco-activiteiten uit te voeren op hun land. Deze dragen specifiek bij aan de eco-doelen zoals kwaliteit van bodem, water, klimaat, biodiversiteit of landschap. De eco-regeling maakt onderdeel uit van het GLB 2023-2027. Het betreft aanvullende nationale financiering. **Looptijd:** 2023-heden	Stimulerend
Energiebesparingsplicht glastuinbouw	De verduurzaming van productie en consumptie (door middel van kringlooplandbouw)	**Doel:** Energiebesparing en CO2-reductie. **Beschrijving:** De energiebesparingsplicht verplicht bedrijven en instellingen om alle energiebesparende maatregelen - met een terugverdientijd van 5 jaar of minder - uit te voeren. Als van een energiebesparingsplicht sprake is, moet daarover eens in de vier jaar gerapporteerd worden. Deze plicht geldt sinds 2023 ook voor bedrijven in de glastuinbouw. **Looptijd:** 2023-heden (daarvoor niet voor glastuinbouw)	Normerend
Energie-efficiëntie Glastuinbouw	De verduurzaming van productie en consumptie (door middel van kringlooplandbouw)	**Doel:** CO2-uitstoot glastuinbouw verminderen en bijdragen aan klimaatdoelen en een toekomstbestendige sector. **Beschrijving:** Subsidie voor glastuinders die willen investeren in energiebesparende maatregelen/systemen. Glastuinders kunnen alleen of als samenwerkingsverband met andere glastuinders investeren. **Looptijd:** 2019-heden	Stimulerend
Experimenteerprogramma echte en eerlijke prijzen	De verduurzaming van productie en consumptie (door	**Doel:** Inzicht krijgen in de effectiviteit van mogelijke stuurstrategieën met ‘echte prijzen’ om externe kosten te verminderen en maatschappelijke baten te vergroten. **Beschrijving:** Het programma richt zich op experimenten met true pricing in brede zin waaraan	Kennisverspreiding

Instrument	Primair subdoel	Beschrijving	Soort instrument
	middel van kring-looplandbouw)	empirische kennis over de effectiviteit van sturen met true prices kan worden ontleend. Het accent ligt daarbij op keuze- en afwegingsgedrag van actoren in Nederland onder invloed van true prices. De aard van de projecten is experimenteel, praktisch, in real-life situaties, laboratoria (fysiek of virtueel) of via simulaties en gaming/spelen. **Looptijd:** 2020-2022	
GLB-pilots kringlooplandbouw	De verduurzaming van productie en consumptie (door middel van kring-looplandbouw)	**Doel:** Experimenteren hoe het toekomstig GLB beter ingezet kan worden om kringlooplandbouw in een divers boerenlandschap te realiseren. **Beschrijving:** Projectsubsidie voor pilotprojecten, waarmee werd geëxperimenteerd hoe doelgerichte betalingen ten behoeve van klimaat, de bescherming van natuurlijke hulpbronnen, biodiversiteit en landschap in het toekomstig GLB kunnen worden vormgegeven. **Looptijd:** 2019-2024	Stimulerend
Landelijke beëindigingsregeling veehouderijlocaties (Lbv)	De verduurzaming van productie en consumptie (door middel van kring-looplandbouw)	**Doel:** Het doel van de Lbv regelingen is om stikstofneerslag op kwetsbare natuur in Natura 2000-gebieden naar beneden brengen. **Beschrijving:** De Lbv regelingen geven een vergoeding op waardeverlies productiecapaciteit, vervallen productierechten (indien van toepassing: fosfaatrecht bij melkvee, varkensrecht, pluimveerecht), kosten sloop en afvoer dierenverblijven, mest- en voeropslagen. De Lbv is voor landbouwbedrijven met varkens, melkvee, kippen of kalkoenen, waarvoor (dus) productierechten nodig zijn. **Looptijd:** 2023-heden (nog in uitvoering)	Stimulerend
Landelijke beëindigingsregeling veehouderijlocaties (Lbv) kleinere sectoren	De verduurzaming van productie en consumptie (door middel van kring-looplandbouw)	**Doel:** Het doel van de Lbv regelingen is om stikstofneerslag op kwetsbare natuur in Natura 2000-gebieden naar beneden brengen. **Beschrijving:** De Lbv regelingen geven een vergoeding op waardeverlies productiecapaciteit, vervallen productierechten (indien van toepassing: fosfaatrecht bij melkvee, varkensrecht, pluimveerecht), kosten sloop en afvoer dierenverblijven, mest- en voeropslagen. De Lbv kleinere sectoren geldt voor veehouderijen met vleeskalveren, overig rundvee, geiten, vleeseenden of konijnen. **Looptijd:** 2024-heden (nog in uitvoering)	Stimulerend

Instrument	Primair subdoel	Beschrijving	Soort instrument
Landelijke beëindigingsregeling veehouderijlocaties met piekbelasting (Lbv-plus)	De verduurzaming van productie en consumptie (door middel van kringlooplandbouw)	**Doel:** Het doel van de Lbv regelingen is om stikstofneerslag op kwetsbare natuur in Natura 2000-gebieden naar beneden brengen. **Beschrijving:** De Lbv regelingen geven een vergoeding in de vorm van subsidie waardeverlies productiecapaciteit, vervallen productierechten (indien van toepassing: fosfaatrecht bij melkvee, varkensrecht, pluimveerecht), kosten sloop en afvoer dierenverblijven, mest- en voeropslagen. Deze Lbv-plus is voor landbouwbedrijven met varkens, melkvee, kippen of kalkoenen die vallen onder de aanpak piekbelasting. **Looptijd:** 2024-heden (nog in uitvoering)	Stimulerend
Landelijke verplaatsingsregeling veehouderijlocaties met piekbelasting (lvvp)	De verduurzaming van productie en consumptie (door middel van kringlooplandbouw)	**Doel:** Stikstofneerslag op kwetsbare natuur in Natura 2000-gebieden naar beneden brengen. **Beschrijving:** Veehouderijen die onder de aanpak piekbelasting vallen kunnen vergoeding krijgen voor de kosten die komen kijken bij de verplaatsing van het bedrijf. De subsidie bestaat uit twee modules: haalbaarheidsonderzoek en bedrijfsverplaatsing. **Looptijd:** 2024-heden (nog in uitvoering)	Stimulerend
Leidraad samenwerking landbouwers vernieuwd voor duurzaamheidsinitiatieven	De verduurzaming van productie en consumptie (door middel van kringlooplandbouw)	**Doel:** Bevorderen van een duurzamere productie en handel in landbouwproducten. **Beschrijving:** Deze Leidraad beschrijft de belangrijkste mogelijkheden voor samenwerking tussen landbouwers die zijn toegestaan volgens de concurrentieregels. In de vernieuwde Leidraad geeft de ACM duidelijke en concrete handvatten om boeren en andere marktpartijen in de agrarische sector te helpen gezamenlijke duurzaamheidsinitiatieven op te zetten in overeenstemming met de concurrentieregels. **Looptijd:** 2022-heden	Kennisverspreiding
Maatregel Gerichte Opkoop/Maatregel Gebiedsgerichte Beëindiging (MGB)	De verduurzaming van productie en consumptie (door middel van kringlooplandbouw)	**Doel:** Stikstofuitstoot in de provincie blijvend verlagen. **Beschrijving:** Uitkering aan provincies. De maatregel is een door de Europese Commissie goedgekeurd. Met de uitkering kunnen provincies een eigen provinciale subsidieregeling maken voor gebiedsgerichte beëindiging van veehouderijen. Met de modelregeling provinciale gebiedsgerichte beeindiging veehouderijlocaties (Rpgb) kunnen provincies deze provinciale subsidieregeling opstellen. **Looptijd:** 2024-heden	Stimulerend

Instrument	Primair subdoel	Beschrijving	Soort instrument
Marktintroductie Energie-Innovaties.	De verduurzaming van productie en consumptie (door middel van kringlooplandbouw)	**Doel:** Bijdragen aan klimaatdoelen en toekomstbestendige sector. **Beschrijving:** Subsidieregeling voor glastuinders die willen investeren in innovatieve kas- of energiesystemen, die de CO2-uitstoot verminderen. Investeren kan alleen of samen met andere glastuinders. **Looptijd:** 2016-heden	Stimulerend
Meerjarenafspraak Energietransitie Glastuinbouw	De verduurzaming van productie en consumptie (door middel van kringlooplandbouw)	**Doel:** Klimaatneutraal telen in 2040, met focus op zuinigere kassen, hergebruik van warmte en duurzame energiebronnen zoals aardwarmte, waterstof en flexibel elektriciteitsgebruik. **Beschrijving:** De Meerjarenafspraak legt afspraken vast tussen sectorpartners om de doelen te behalen. **Looptijd:** 2014-2020	Combinatie
Meststoffenwet	De verduurzaming van productie en consumptie (door middel van kringlooplandbouw)	**Doel:** Beschermen van zowel milieu als de gezondheid van mensen en dieren. **Beschrijving:** De Meststoffenwet bevat algemene regels over de productie, het verhandelen en het gebruik van dierlijke meststoffen. **Looptijd:** onbekend-heden (bestond al voor 2019)	Normerend
Milieu Centraal	De verduurzaming van productie en consumptie (door middel van kringlooplandbouw)	**Doel:** Consumentgedrag over energie en milieu in het dagelijks leven beïnvloeden. **Beschrijving:** Subsidie (van o.a. LVVN) voor de organisatie Milieu Centraal. Milieu Centraal probeert consumentengedrag te beïnvloeden door kennisverspreiding en voorlichting over keurmerken. **Looptijd:** 1998-heden	Kennisverspreiding
Nationaal programma landbouwbodems	De verduurzaming van productie en consumptie (door middel van kringlooplandbouw)	**Doel:** Jaarlijkse vastlegging van 0,5 Mton extra CO2-eq (vanaf 2030) in minerale landbouwbodems en volledig duurzaam beheer van landbouwbodems (in 2030) **Beschrijving:** In het Nationaal Programma Landbouwbodems (NPL) werkt de Rijksoverheid samen met boerenorganisaties, onderzoekers en adviseurs, en ketenpartijen aan het behalen van de afspraken uit het klimaatakkoord t.a.v. landbouwbodems. Er wordt gewerkt langs vier sporen: [1] Kennisontwikkeling & verspreiding, [2] Beleidsimpulsen duurzaam beheer, [3] Innovatieopgaven agroketen, en [4]	Combinatie

Instrument	Primair subdoel	Beschrijving	Soort instrument
		Regionale initiatieven. **Looptijd:** 2019-heden	
Nationale Eiwitstrategie	De verduurzaming van productie en consumptie (door middel van kringlooplandbouw)	**Doel:** Richting 2030 de zelfvoorzieningsgraad van nieuwe en plantaardige eiwitten vergroten, op een duurzame manier die bijdraagt aan de gezondheid van mens, dier en natuurlijke omgeving. **Beschrijving:** De nationale eiwitstrategie is gevormd na de oproep van de EC tot een degelijke strategie t.b.v. de strategische voedselsoevereiniteit. Het plan richt zich op het stimuleren van de teelt en consumptie van plantaardige eiwitten door middel van een Green Deal, het bevorderen van innovatie en onderzoek naar nieuwe eiwitbronnen, het ondersteunen van insectengebruik in diervoeder, het bevorderen van reststroomgebruik in veevoer, en het aanpassen van de voedselomgeving om plantaardige eiwitconsumptie te vergroten, met daarbij aandacht voor regelgeving, sectorale samenwerking en monitoring. **Looptijd:** 2020-heden	Combinatie
Nota Gezonde Groei, Duurzame Oogst.	De verduurzaming van productie en consumptie (door middel van kringlooplandbouw)	**Doel:** Een verdere verduurzaming en innovatie van het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen, waarmee uiterlijk in 2023 is ingespeeld op de (inter)nationale eisen op het gebied van milieu en water, voedselveiligheid, menselijke gezondheid en arbeidsomstandigheden. En tegelijkertijd het economisch perspectief voor de Nederlandse land- en tuinbouw versterken. **Beschrijving:** In de nota is het gewasbeschermingsbeleid voor de periode 2013-2023 beschreven, en volgt op de Nota duurzame gewasbescherming, die zag op de periode 2004-2010. De nota is tot stand gekomen in samenwerking tussen EZ, IenM en de maatschappelijke partijen (Nefyto, Agrodis, Artemis, LTO, Cumela, UvW, VEWIN en Plantum). Deze partijen dragen medeverantwoordelijkheid in de uitvoering van de plannen om de doelen te realiseren. De overheid vervult binnen duurzame gewasbescherming een faciliterende en kaderstellende rol, waarbij EU-regelgeving leidend is, innovatie via ketensamenwerking wordt gestimuleerd en onnodige belemmeringen worden weggenomen. Het bedrijfsleven en maatschappelijke organisaties dragen de primaire verantwoordelijkheid voor doelbereik, met een sterke ketenaanpak en samenwerking binnen Topsectoren om verduurzaming en economisch perspectief te combineren. **Looptijd:** 2013-2023	Combinatie

Instrument	Primair subdoel	Beschrijving	Soort instrument
Omschakelprogramma Duurzame Landbouw: Investeringsfonds Duurzame Landbouw (IDL)	De verduurzaming van productie en consumptie (door middel van kringlooplandbouw)	**Doel:** Ondersteunt boeren die willen omschakelen naar stikstofarme(re) en duurzame(re) vormen van bedrijfsvoering, maar voor wie het verkrijgen van financiering een belemmering vormt. **Beschrijving:** Zorgen voor aanvullende financiering om de omschakeling naar een stikstofarme, meer extensieve en duurzame bedrijfsvoering mogelijk te maken, wanneer financier een dergelijke financieringsaanvraag te risicovol vinden. **Looptijd:** 2021-heden	Stimulerend
Subsidie Behoud grasland bij afbouw derogatie	De verduurzaming van productie en consumptie (door middel van kringlooplandbouw)	**Doel:** Aantrekkelijk maken om grasland te behouden. **Beschrijving:** Subsidie voor landbouwbedrijven die gebruikmaken van derogatie. Om behoud van grasland aantrekkelijker te maken worden de extra kosten ondersteund. **Looptijd:** 2023-2025	Stimulerend
Subsidiemodules brongerichte verduurzaming stal- en managementmaatregelen (Sbv): Innovatiemodule	De verduurzaming van productie en consumptie (door middel van kringlooplandbouw)	**Doel:** Het ontwikkelen en uitrollen van integrale, brongerichte emissiereducerende maatregelen in zowel bestaande als nieuwe stalsystemen, gericht op broeikasgas- en stalemissies. **Beschrijving:** De subsidiemodule investering in niet-bewezen innovaties (innovatiemodule) richt zich op het bevorderen van de ontwikkeling van innovatie-, onderzoeks- en ontwikkelingsprojecten waarbij concepten ontwikkeld en getest worden. **Looptijd:** 2020-2022	Stimulerend
Subsidiemodules brongerichte verduurzaming stal- en managementmaatregelen (Sbv): Investeringsmodule	De verduurzaming van productie en consumptie (door middel van kringlooplandbouw)	**Doel:** Het ontwikkelen en uitrollen van integrale, brongerichte emissiereducerende maatregelen in zowel bestaande als nieuwe stalsystemen, gericht op broeikasgas- en stalemissies. **Beschrijving:** De subsidiemodule investering in bewezen innovaties (investeringsmodule) richt zich op de aanschaf en het gebruiksklaar maken van nieuwe bewezen innovaties ten behoeve van emissieductie in bestaande en nieuwe stalsystemen, waarbij het dierenwelzijn verbeterd wordt. **Looptijd:** 2020-heden (met onregelmatige openstellingen waarvan de laatste eind 2024/begin 2025)	Stimulerend
Subsidieregeling geïntegreerde gewasbescherming	De verduurzaming van productie en consumptie (door	**Doel:** Het zichtbaar verbeteren van het toepassen van de principes van geïntegreerde gewasbescherming **Beschrijving:** Subsidie waarmee financiële ondersteuning wordt gegeven voor het ontwikkelen van preventieve en niet-chemische maatregelen en het toepassen van deze maatregelen in de praktijk.	Stimulerend

Instrument	Primair subdoel	Beschrijving	Soort instrument
	middel van kringlooplandbouw)	Onderdeel van uitvoeringsprogramma Toekomstvisie gewasbescherming 2030. **Looptijd:** 2023-2024	
Subsidieregeling sanering varkenshouderij	De verduurzaming van productie en consumptie (door middel van kringlooplandbouw)	**Doel:** Terugdringen van geuroverlast in veedichte gebieden door het definitief en onherroepelijk doorhalen van varkenseenheden van boeren die hun varkenshouderij beëindigd hebben. **Beschrijving:** Subsidie voor de sanering van varkenshouderijen in het concentratiegebied Zuid of Oost, waar sprake is van geuroverlast. Onderdeel van programma Sanering en Verduurzaming Varkenshouderij. **Looptijd:** 2019-2023	Stimulerend
Subsidieregeling Warmte-infrastructuur glastuinbouw	De verduurzaming van productie en consumptie (door middel van kringlooplandbouw)	**Doel:** Randvoorwaarden voor het behalen van de klimaatdoelen in de glastuinbouw faciliteren. **Beschrijving:** Subsidie voor de aanleg van efficiënte, duurzame warmtenetten in de glastuinbouw. **Looptijd:** 2023-heden	Stimulerend
Uitvoeringsprogramma Toekomstvisie Gewasbescherming 2030	De verduurzaming van productie en consumptie (door middel van kringlooplandbouw)	**Doel:** Behalen van de strategische doelen uit de Toekomstvisie Gewasbescherming 2030: [1] Plant- en teeltsystemen zijn weerbaar, [2] Land- en tuinbouw en natuur zijn met elkaar verbonden, en [3] Nagenoeg zonder emissies naar het milieu en nagenoeg zonder residuen op producten. **Beschrijving:** Het uitvoeringsprogramma vertaalt de strategische doelen uit de Toekomstvisie Gewasbescherming 2030 naar concrete acties en maatregelen. Het omvat een breed pakket van bouwstenen zoals versterking van geïntegreerde gewasbescherming, preventieve maatregelen (weerbare rassen, gezonde bodem, robuust uitgangsmateriaal), technische en biologische toepassingen, reductie van emissies en residuen, en het aanpassen van toelatings-, gebruiks- en handhavingspraktijken, waarbij in meerjarige jaarplannen prioritaire acties worden uitgevoerd om gedragsverandering en innovaties in de praktijk te realiseren en zo de transitie richting duurzame gewasbescherming te versnellen. **Looptijd:** 2020-heden	Combinatie
Voedingscentrum	De verduurzaming van productie en consumptie (door	**Doel:** Mensen helpen om beter te eten. **Beschrijving:** Het Voedingscentrum geeft consumenten wetenschappelijke en onafhankelijke informatie over gezonde, veilige en duurzame voedselkeuze. Daarnaast ondersteunt het professionals die	Kennisverspreiding

Instrument	Primair subdoel	Beschrijving	Soort instrument
	middel van kring-looplandbouw)	werkzaam zijn op het gebied van voeding. Zoals diëtisten en artsen. Het Voedingscentrum ontvangt subsidies van VWS en LVVN. **Looptijd:** 1998-heden	
Voedselagenda 2016-2020	De verduurzaming van productie en consumptie (door middel van kring-looplandbouw)	**Doel:** Een ecologisch houdbaar en robuust voedselsysteem, dat voorziet in voldoende, veilig, gezond en duurzaam geproduceerd voedsel, bereikbaar voor iedereen. **Beschrijving:** De Voedselagenda vormt het voedselbeleid van LNV voor de periode 2016-2020 en bouwt voort op het advies van de WRR. In de voedselagenda ligt de prioriteit op drie typen activiteiten: [1] Jong Leren eten, een programma uitgevoerd door RVO met aandacht voor gezonde voeding in het onderwijs, [2] Activiteiten gericht op transparantie in de voedselketen, waaronder o.m. ondersteuning aan het Voedingscentrum, subsidie aan Milieu Centraal en de Consumentenbond, en maatschappelijke initiatieven, en [3] Kennis en innovatie, uitgevoerd in samenwerking met kennisinstituten en deels ge-organiseerd door de Topsectoren Agri&Food en Tuinbouw&Uitgangsmaterialen. **Looptijd:** 2016-2020	Combinatie
Nationaal Actieplan Groenten en Fruit (NAGF)	De vergroting van de maatschap-pelijke waardering van landbouw/voed-sel	**Doel:** Nederlanders helpen meer groenten en fruit te eten. **Beschrijving:** Het Nationaal Actieplan Groenten en Fruit (NAGF) was een initiatief dat van 2017 tot be-gin 2022 liep, bedoeld om de consumptie van groenten en fruit in Nederland te stimuleren door bestaande initiatieven te bundelen, bewustwording te creëren (via projecten als "Ga voor Kleur" en de "Nationale Groente- en Fruitdag") en onderzoek te doen naar gedragsverandering (zoals nudging in supermarkten) om Nederlanders te helpen meer groenten en fruit te eten. **Looptijd:** 2017-2022	Combinatie
Regeling schoolfruit, -groenten en -melk	De vergroting van de maatschap-pelijke waardering van landbouw/voed-sel	**Doel:** Bevorderen van gezonde eetgewoonten onder kinderen. **Beschrijving:** Europese regelingen waarmee leveranciers van groente-, fruit- en zuivelproducten gratis mogen leveren aan leerlingen van deelnemende scholen. Leveranciers ontvangen hiervoor subsidie. Deelnemende scholen zorgen daarnaast voor voedseleducatie en gaan aan de slag met een school-fruitbeleid, om het eten van groente en fruit onder de aandacht te brengen bij ouders en leerlingen. De nationale financiering betreft het steunpunt voor deze regeling. **Looptijd:** 2014-heden	Combinatie

Instrument	Primair subdoel	Beschrijving	Soort instrument
4e Fonds Kleine Toepassingen	De versterking van de concurrentie-kracht van duurzame agroke-tens	**Doel:** Bijdragen aan vermindering van de problematiek van kleine toepassingen door het vergemakkelij-ken van de toelatingen van middelen of biologische bestrijders voor deze toepassingen, teneinde een completer middelen- en maatregelenpakket te behouden dan wel te verkrijgen **Beschrijving:** Het Fonds biedt financiële ondersteuning voor de kosten die gepaard gaan met een toe-latingsaanvraag van gewasbeschermingsmiddelen of een aanvraag van een omgevingsvergunning voor het uitzetten van biologische bestrijders. **Looptijd:** 2000-heden	Stimulerend
Accijns teruggaaf LPG glastuin-bouw	De versterking van de concurrentie-kracht van duurzame agroke-tens	**Doel:** Bevorderen ondernemerschap **Beschrijving:** Teruggaaf van accijns op vloeibaar gemaakt petroleumgas (LPG) dat werd gebruikt voor verwarming ter bevordering van het groeiproces van tuinbouwproducten, specifiek voor bedrijven waar geen aansluiting voor aardgas aanwezig was. **Looptijd:** tot 2025	Stimulerend
Assurantiebelasting vrijstelling Brede weersverzekering	De versterking van de concurrentie-kracht van duurzame agroke-tens	**Doel:** Het afsluiten van een brede weersverzekering (BWV) aantrekkelijker maken. **Beschrijving:** Vrijstelling van assurantiebelasting op de brede weersverzekering, een instrument voor agrariërs om weersrisico's af te dekken, waardoor de premie lager wordt. Deze vrijstelling is een aan-vulling op de subsidieregeling BWV (zie verderop in de tabel). **Looptijd:** 2020-heden	Stimulerend
Behoud van zeldzame landbouw-huisdierrassen (ZLH) (Subsidie)	De versterking van de concurrentie-kracht van duurzame agroke-tens	**Doel:** Behouden van zeldzame landbouwhuisdierrassen. **Beschrijving:** De subsidie is een EU-regeling uit het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid (GLB) die houders van zeldzame Nederlandse runderen, schapen en geiten ondersteunt om de genetische diver-siteit te behouden. **Looptijd:** 1998-heden	Stimulerend
Borgstellingskrediet voor de Landbouw (BL): Standaard	De versterking van de concurrentie-kracht van duurzame agroke-tens	**Doel:** Welvaartswinst binnen land- en tuinbouwsector en verbeterde financiële positie van agrarische sector. **Beschrijving:** Het borgstellingskrediet voor de landbouw (BL) helpt financieel gezonde agrarische on-dernemingen aan financiering wanneer onderpand ontbreekt. Omdat de overheid borg staat voor een deel van de kredieten hebben banken meer zekerheid en zijn ze eerder geneigd kredieten te	Stimulerend

Instrument	Primair subdoel	Beschrijving	Soort instrument
		verstrekken. De BL heeft meerdere modules gekend, waaronder de BL Standaard, de BL Landbouwinnovatie en de BL Plus. **Looptijd:** 2019-heden (precieze startdatum onbekend; regeling heeft meerdere varianten gekend)	
Borgstellingskrediet voor de Landbouw (BL): Landbouwinnovatie	De versterking van de concurrentiekracht van duurzame agroketens	**Doel:** Verduurzaming land- en tuinbouwsector (naast algemene doelen BL). **Beschrijving**: De BL Landbouwinnovatie module is voor agrariërs die willen investeren in een nieuw bedrijfsconcept, product of productieproces. Binnen deze module gelden gunstigere voorwaarden dan voor de BL Standaard. **Looptijd:** onbekend-heden (in verschillende varianten)	Stimulerend
Borgstellingskrediet voor de Landbouw (BL): Plus	De versterking van de concurrentiekracht van duurzame agroketens	**Doel:** Verduurzaming land- en tuinbouwsector (naast algemene doelen BL). **Beschrijving:** De BL Plus module is voor agrariërs die duurzaam willen investeren in stallen en/of kassen of willen overschakelen naar biologische landbouw of een andere duurzame manier van produceren. Binnen deze module gelden gunstigere voorwaarden dan voor de BL Standaard. **Looptijd:** 2019-heden (precieze startdatum onbekend; regeling heeft meerdere varianten gekend)	Stimulerend
Garantieregeling Vermogensversterkend Krediet	De versterking van de concurrentiekracht van duurzame agroketens	**Doel:** Moderniseren en verduurzaming land- en tuinbouwsector (naast algemene doelen BL) **Beschrijving:** Een regeling waarbij de staat garant stond voor een deel van een krediet voor jonge ondernemers, bedoeld voor investeringen in duurzame bedrijfsvoering. De regeling was speciaal gericht op jonge agrarische ondernemers of overnemers die binnen drie jaar na start/overname wilden investeren in een duurzame bedrijfsvoering. **Looptijd:** 2020-2023	Stimulerend
Landbouwvrijstelling	De versterking van de concurrentiekracht van duurzame agroketens	**Doel:** Gelijke fiscale behandeling tussen eigenaar-agrariër en eigenaar-verpachter. **Beschrijving:** De fiscale vrijstelling zorgt ervoor dat ondernemers die eigen grond gebruiken voor het uitoefenen van een landbouwbedrijf, een vrijstelling genieten voor waardeveranderingen van de betreffende grond. De landbouwvrijstelling geldt voor de positieve of negatieve waardeveranderingen van landbouwgronden die niet zijn ontstaan door de bedrijfsvoering of door bestemmingswijziging. **Looptijd:** 1918-heden	Stimulerend

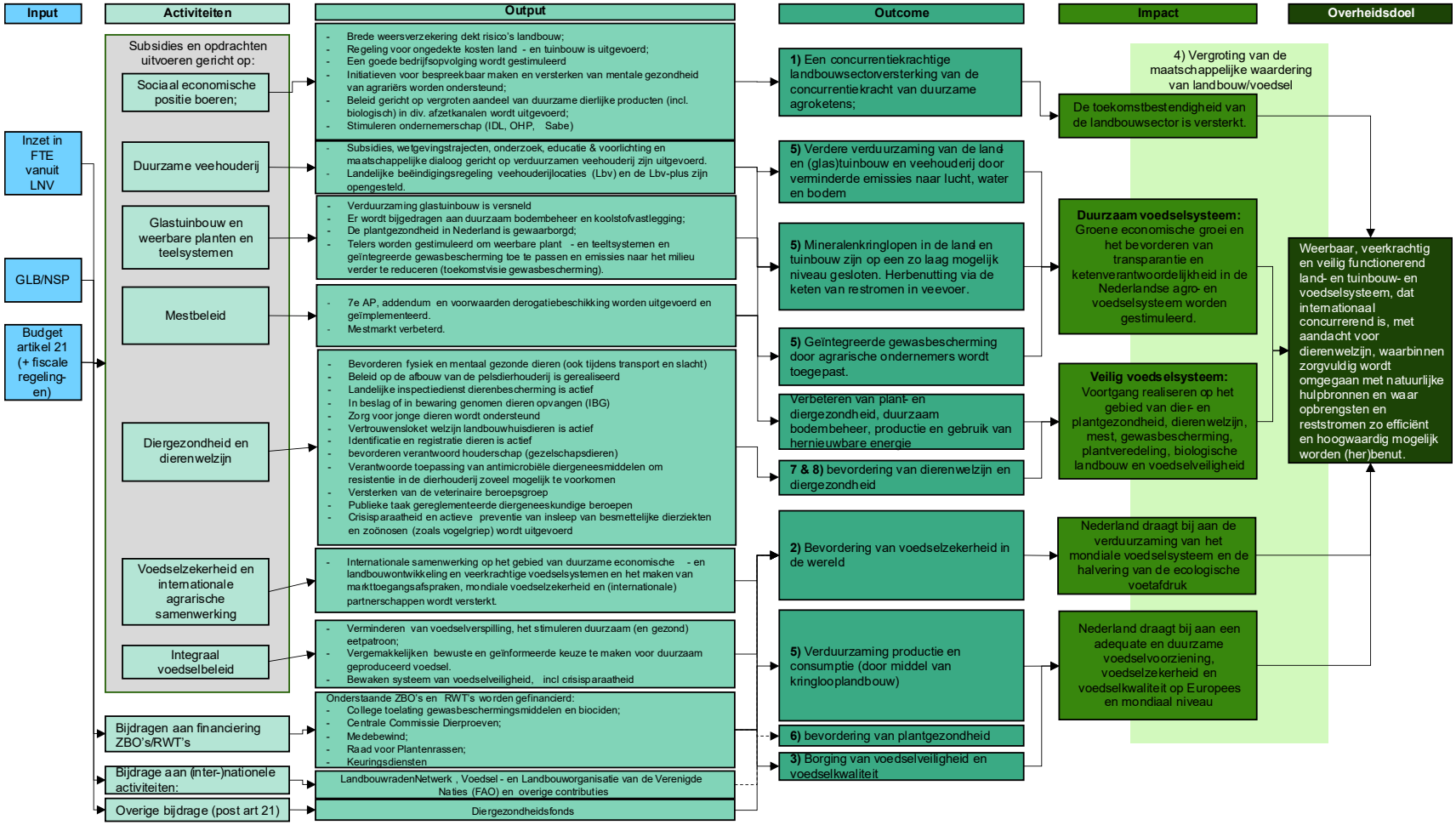
Instrument	Primair subdoel	Beschrijving	Soort instrument
Noodsteunregelingen COVID-19: Aanvullende tegemoetkoming fritesaardappeltelers	De versterking van de concurrentiekracht van duurzame agroketens	**Doel:** Een kader scheppen op grond waarvan bepaalde ondernemingen aanspraak kunnen maken op een financiële tegemoetkoming in verband met de inkomensderving als gevolg van de Covid-19 -pandemie. **Beschrijving:** Een tegemoetkoming voor fritesaardappeltelers die door de maatregelen ter bestrijding van het coronavirus niet hebben kunnen leveren en daardoor fors lagere prijzen kregen voor hun aardappelen. **Looptijd:** 2020	Stimulerend
Noodsteunregelingen COVID-19: Aanvullende tegemoetkoming sierteelt en onderdelen voedingstuinbouw	De versterking van de concurrentiekracht van duurzame agroketens	**Doel:** Een kader scheppen op grond waarvan bepaalde ondernemingen aanspraak kunnen maken op een financiële tegemoetkoming in verband met de inkomensderving als gevolg van de Covid-19 -pandemie. **Beschrijving:** Een tegemoetkoming voor sierteelt en onderdelen van de voedingstuinbouw die door de maatregelen ter bestrijding van het coronavirus niet hebben kunnen leveren. **Looptijd:** 2020	Stimulerend
Noodsteunregelingen COVID-19: Ongedekte vaste kosten land- en tuinbouw (OVK)	De versterking van de concurrentiekracht van duurzame agroketens	**Doel:** De maxima van het steunpakket voor de primaire landbouwbedrijven gelijk te trekken met die van niet-landbouwbedrijven **Beschrijving:** Een tegemoetkoming voor land- en tuinbouwers die door de maatregelen ter bestrijding van het coronavirus de vaste kosten niet kunnen dekken. **Looptijd:** 2021-2022	Stimulerend
Noodsteunregelingen COVID-19: Voorschot inkomenssteun GLB	De versterking van de concurrentiekracht van duurzame agroketens	**Doel:** Voorkomen dat liquiditeitsproblemen bij landbouwers ontstaan. **Beschrijving:** Dit is een vervroegde (deel)uitbetaling van de basispremie en andere inkomenssteun (zoals de extra betaling eerste 40 ha) binnen het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid, als noodsteunregeling voor de misgelopen opbrengsten in tijden van COVID-19. **Looptijd:** 2021 (in andere jaren is er met andere redenen vervroegde (deel)uitbetaling geweest)	Stimulerend
Pelsdierhouderijen: Compensatie pensioenschade pelsdierhouder	De versterking van de concurrentiekracht van	**Doel:** Compenseren van pelsdierhouders die problemen met hun pensioenvoorziening kregen. **Beschrijving:** Compensatie voor pelsdierhouders die problemen met hun pensioenvoorziening kregen. Deze problemen komen door de Wet verbod pelsdierhouderij. De vervroegde ingang van het houdverbod van pelsdieren naar 2021 als gevolg van COVID-19 zorgde voor additionele schade die	Stimulerend

Instrument	Primair subdoel	Beschrijving	Soort instrument
	duurzame agroketens	gecompenseerd werd. **Looptijd:** 2021-2023	
Pelsdierhouderijen: Nadeelcompensatie	De versterking van de concurrentiekracht van duurzame agroketens	**Doel:** Compenseren van de schade als gevolg van het vervroegd verbod op pelsdierhouderij. **Beschrijving:** Op 8 januari 2021 ging het vervroegd verbod op de pelsdierhouderij in. Dit gebeurde 3 jaar eerder dan gepland. Door uitbraken van het coronavirus was het nodig dat het verbod eerder inging. Pelsdierhouders konden nadeelcompensatie aanvragen voor de schade die direct gevolg was van het vervroegd verbod. **Looptijd:** 2021	Stimulerend
Pelsdierhouderijen: Sociaal Economisch Plan (SEP)	De versterking van de concurrentiekracht van duurzame agroketens	**Doel:** Pelsdierhouders en personeel sociaal economisch ondersteunen na verbod op pelsdierhouderij. **Beschrijving:** Subsidie als gevolg van het verbod op pelsdierhouderij. Activiteiten die voor subsidie in aanmerking komen zijn kosten voor beroepsopleidingen en de verwerving van vaardigheden middels opleidingen, trainingen, cursussen, workshops, coaching en voorlichtingsactiviteiten. Maar ook kosten voor de ontwikkeling van nieuwe kennis, cursussen en stages die deel uitmaken van normale programma's of leergangen van het reguliere onderwijs en kosten voor oriëntatie op een nieuwe toekomstige baan of onderneming. Het SEP geldt voor pelsdierhouders, hun partner en meewerkende gezinsleden, maar ook bedrijfsleiders en personeel komen in aanmerking. **Looptijd:** 2020-2023	Stimulerend
Pelsdierhouderijen: Subsidie pelsdierhouderij slopen en ombouwen na vervroegd verbod	De versterking van de concurrentiekracht van duurzame agroketens	**Doel:** Er vanuit landschappelijk oogpunt voor zorgen dat ongebruikte of verouderde opstallen verdwijnen en dat de percelen zoveel mogelijk een nuttige bestemming krijgen, en dat wordt bijgedragen aan het maken van een doorstart van de voormalige pelsdierhouder in de uitoefening van nieuwe (bedrijfs)activiteiten. **Beschrijving:** Subsidie voor het slopen en ombouwen van pelsdierhouderijen. **Looptijd:** 2021-2023	Stimulerend
Raad voor Plantenrassen	De versterking van de concurrentiekracht van	**Doel:** Het verlenen van nationaal kwekersrecht, toelating rassen en opstanden, aanwijzing instandhouders en vaststelling rasnamen. **Beschrijving:** De Raad voor plantenrassen verleent het nationaal kwekersrecht, beslist over toelating van landbouw- en groenterassen, wijst daarnaast instandhouders aan en stelt rasnamen vast.	Normerend

Instrument	Primair subdoel	Beschrijving	Soort instrument
	duurzame agroketens	**Looptijd:** onbekend-heden (precieze startdatum onbekend; de Raad bestond al ruim voor de evaluatieperiode)	
Regeling prijs-, productie- en marktinformatie GLB	De versterking van de concurrentiekracht van duurzame agroketens	**Doel:** Transparantie in de prijsontwikkeling in de keten en versterking van de positie van de boer in de waardeketen. **Beschrijving:** Deze regeling omvat de bepalingen waarmee uitvoering wordt gegeven aan de Europese regels om de markten in de voedselvoorzieningsketen transparanter te maken. De regeling legt rapportageverplichtingen op aan specifieke marktdeelnemers. **Looptijd:** 2021-heden	Normerend
Subsidie voor de vestiging van jonge landbouwers	De versterking van de concurrentiekracht van duurzame agroketens	**Doel:** Generatievernieuwing in de landbouw stimuleren **Beschrijving:** Subsidie om jonge landbouwers te ondersteunen bij de gedeeltelijke of gehele overname of start van een bedrijf, uit het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid. Het betreft hier de aanvullende nationale financiering. **Looptijd:** 2024-heden	Stimulerend
Subsidieregeling Brede Weersverzekering	De versterking van de concurrentiekracht van duurzame agroketens	**Doel:** Deelname aan de verzekering te vergroten zodat er een verzekeringsproduct ontstaat dat zichzelf in de markt staande kan houden en ook wordt toegesneden op de behoefte in de praktijk. **Beschrijving:** Subsidie voor de kosten van de premie van de brede weersverzekering. De brede weersverzekering verzekert tegen schade aan gewassen door extreem weer. Hierbij gaat het om schade door hagel, regenval, (nacht)vorst, storm, droogte, sneeuw, ijzel en brand door blikseminslag. Het betreft hier de aanvullende nationale financiering. **Looptijd:** 2010-heden	Stimulerend
Subsidieregeling Melkvee van zeldzame runderrassen	De versterking van de concurrentiekracht van duurzame agroketens	**Doel:** Bevorderen van het houden van melkkoeien van een zeldzaam ras. **Beschrijving:** Subsidie aan de houders van zeldzame melkkoeien. **Looptijd:** 2020-heden	Stimulerend

Instrument	Primair subdoel	Beschrijving	Soort instrument
Verlaagd tarief energiebelasting aardgas glastuinbouw	De versterking van de concurrentie-kracht van duurzame agroke-tens	**Doel:** Gelijke behandeling van de glastuinbouw ten opzichte van andere energie-intensieve bedrijven. **Beschrijving**: Voor glastuinbouwbedrijven geldt een verlaagd tarief in de energiebelasting voor aard-gas. Met het algemene tarief zouden zij een hogere belastingdruk ondervinden dan andere energie-intensieve sectoren door de combinatie van energie-intensiteit, kleinschalige bedrijfsstructuur en de-gressieve tariefstructuur van de energiebelasting. **Looptijd:** 2000-heden (vanaf 2025 afbouw tot volledige afschaffing in 2035)	Stimulerend
Verlaagde btw-tarief sierteelt	De versterking van de concurrentie-kracht van duurzame agroke-tens	**Doel:** Bloemen en planten betaalbaar maken voor lage inkomensgroepen en stimuleren omzet en werk-gelegenheid tuinbouwsector. **Beschrijving:** In plaats van het algemene btw-tarief van 21% geldt voor leveringen van sierteeltpro-ducten een verlaagd tarief van 9%. Hierbij gaat het onder meer om bloembollen, bloemen en sommige planten en verschillende producten van boomkwekerijen. **Looptijd:** 1975-heden	Stimulerend
Vrijstelling overdrachtsbelasting cultuurgrond	De versterking van de concurrentie-kracht van duurzame agroke-tens	**Doel:** Landbouwstructuur verbeteren en voorkomen belasten van verplaatsing van land- en tuinbouw-bedrijven als gevolg van overheidsingrijpen. **Beschrijving:** Vrijstelling van overdrachtsbelasting voor de verkrijging van cultuurgrond die gedurende tien jaren bedrijfsmatig wordt geëxploiteerd ten behoeve van de landbouw. **Looptijd:** 2007-heden	Stimulerend
Wet oneerlijke handelspraktijken landbouw- en voedselvoorzie-ningsketen (OHP)	De versterking van de concurrentie-kracht van duurzame agroke-tens	**Doel:** Leveranciers en producenten van landbouwproducten beschermen tegen machtsmisbruik door grotere afnemers. **Beschrijving:** Deze wet regelt de implementatie van de EU-Richtlijn 2019/633 inzake oneerlijke han-delspraktijken in de landbouw- en voedselvoorzieningsketen. De wet verbiedt handelspraktijken in onevenwichtige handelsrelaties, waarbij een producent of leverancier in een relatief zwakke positie staat ten opzichte van de afnemer. **Looptijd:** 2021-heden	Normerend

Bijlage 3. Beleidstheorie van het land- en tuinbouwbeleid zoals opgesteld door het ministerie van LVVN



Bijlage 4. Doeltreffendheid subdoel 5

Deze bijlage bevat een overzicht van de instrumenten die bijdragen aan subdoel 5 (verduurzaming van productie en consumptie) en de scores op doeltreffendheid in Tabel 31. De instrumenten in het overzicht zijn gecategoriseerd in vijf thema's: emissiereductie (van CO_2 en andere broeikasgassen), bodem en biodiversiteit, gewasbescherming (biociden/biopesticiden), innovatie verduurzaming land- en tuinbouw en overige thema's. Wij willen hierbij benadrukken dat deze indeling gemaakt is om de **leesbaarheid** van deze bijlage te vergroten. We zijn ons ervan bewust dat deze thema's niet gelijksoortig zijn. De thematische indeling helpt desondanks wel om de grote verscheidenheid van instrumenten systematisch te bespreken ten aanzien van de doeltreffendheid.

Onder de tabel dat de doeltreffendheid van de instrumenten per thema worden toegelicht.

Tabel 31: Overzicht van instrumenten uit het fiche die bijdragen aan subdoel 5.

Nr.	Evaluaties van instrumenten	Score doeltreffendheid	Score methode	Opmerking
Emissiereductie (van CO_2 en andere broeikasgassen)				
[1]	Convenant Schone en Zuinige Agrosectoren (Agroconvenant)	4	1	
[2]	CO_2 convenant glastuinbouw	1	4	
[3]	Subsidieregeling Energie-efficiëntie Glastuinbouw (EG)	5	4	
[4]	Meerjarenafspraak Energietransitie Glastuinbouw (MJA-E)	2	4	
[5]	Subsidie brongerichte verduurzaming stal- en managementsystemen (Sbv): Investeringsmodule	4	4	
[6]	Subsidieregeling sanering varkenshouderij	3	2	
[7]	Maatregel Gerichte Opkoop Veehouderijen (MGO) - eerste tranche	1	4	
Bodem en biodiversiteit				
[8]	Nationaal Programma Landbouwbodems (NPL)	-*	2	

Nr.	Evaluaties van instrumenten	Score doeltreffendheid	Score methode	Opmerking
[9]	DAW-VKV (Deltaplan Agrarisch Waterbeheer, kennisverspreidings-activiteiten)	3	1	
[10]	Programma Stikstofreductie en Natuurverbetering (Programma SN)	-*	2	
Gewasbescherming (biociden/biopesticiden)				
[11]	Bureau Erkenningen	4	4	
[12]	College ter beoordeling van gewasbeschermingsmiddelen en biociden (Ctgb)	4	4	
[13]	Uitvoeringsprogramma Toekomstvisie Gewasbescherming 2030	*2*	*3*	*Draagt ook bij subdoel 6*
Overige thema's				
[14]	Subsidieregeling Marktintroductie Energie-Innovaties (MEI)	5	4	
[15]	Subsidie brongerichte verduurzaming stal- en managementsystemen (Sbv): Innovatiemodule	-*	2	
[16]	Nationaal Strategisch Plan 2023-2027 (NSP)	3	1	*Draagt ook bij aan subdoel 1*[212]
[17]	Investeringsfonds Duurzame Landbouw (IDL)	-*	3	*Draagt ook bij aan subdoel 7 en 8*
[18]	Voedselagenda	2	2	
[19]	Aanpak voedselverspilling	2	2	*Draagt ook bij aan subdoel 4*

* In deze gevallen kan de doeltreffendheid van het instrument niet worden vastgesteld. Dat kan bijvoorbeeld komen doordat er geen gegevens beschikbaar zijn, of doordat projecten nog niet zijn afgerond, of doordat de effecten pas op de lange termijn zichtbaar zijn.

[212] Het NSP bestaat uit meerdere instrumenten. Een deel van de instrumenten van het NSP scharen we onder subdoel 1 (versterking concurrentiekracht) en een deel juist onder subdoel 5 (verduurzaming van productie en consumptie).

Emissiereductie (van CO_2 en andere broeikasgassen)

Zeven instrumenten uit het fiche sluiten aan bij het thema emissiereductie van CO_2 en/of andere broeikasgassen. De doeltreffendheid van de instrumenten die moeten bijdragen aan emissiereductie is wisselend en varieert van (zeer) ondoeltreffend tot (zeer) doeltreffend. De methoden van de evaluaties zijn echter goed beoordeeld, met uitzondering van de methoden om het agroconvenant en de subsidieregeling sanering varkenshouderij te beoordelen.

Het CO_2 convenant glastuinbouw en de MJA-E worden respectievelijk als zeer ondoeltreffend en ondoeltreffend beoordeeld, beide gebaseerd op methoden die deze conclusie zeer waarschijnlijk kunnen onderbouwen (score 4 op de effectenladder voor methode). In de evaluatie komt naar voren dat te CO_2 convenant glastuinbouw in de praktijk niet voldoende is geweest om de trend te buigen richting de beoogde CO_2 doelen, onder andere omdat de prikkel niet op individuele tuinders is gericht en de afhandelingstermijn van het convenant te lang is geweest om een sturend signaal te geven. Voor de MJA-E geldt dat alleen geconcludeerd kon worden dat er belangrijke stappen gezet zijn om de geformuleerde ambities te realiseren, maar dat er nog knelpunten worden ervaren, waarbij een gericht instrumentarium ontbreekt om deze knelpunten op te lossen ontbreekt.

Drie instrumenten worden als (zeer) doeltreffend beoordeeld. Hierbij is de EG het beste beoordeeld: er wordt aangegeven dat de EG een belangrijke rol heeft gespeeld bij het tot stand komen van energiebesparende en hernieuwbare investeringen in glastuinbouwsector en doorslaggevend is geweest voor het tot stand komen van warmteprojecten. Het Agroconvenant is beoordeeld als doeltreffend met als onderbouwing dat het heeft bijgedragen aan netwerkvorming en samenwerking. Een kanttekening hierbij is dat is voornamelijk op een aantal interviews gebaseerd lijkt te zijn. Verder is de investeringsmodule van de Sbv als doeltreffend beoordeeld. Dit oordeel is gebaseerd op onderzoek waaruit o.a. naar voren kwam dat dat meer dan de helft van de respondenten technieken om emissie te reduceren niet zou hebben aangeschaft zonder de subsidie vanuit de module.

Als laatste zijn er twee instrumenten gericht op sanering of beëindiging van veehouderijen. De Subsidieregeling sanering varkenshouderij is als matig doeltreffend beoordeeld. In de evaluatie is geconstateerd dat het aantal varkens door de regeling is afgenomen. Ook heeft de regeling de beslissing tot bedrijfsbeëindiging vervroegd, al is onbekend met hoeveel jaar. Dat maakt het uitdagend om het daadwerkelijke effect te schatten. De MGO is als zeer ondoeltreffend beoordeeld. Dit is geconcludeerd, omdat de regeling weinig tot niet gebruikt is.

Bodem en biodiversiteit

Vier van de instrumenten uit het fiche sluiten aan bij het thema bodem en biodiversiteit. Op basis van onze analyse van de fiches kan geconcludeerd worden dat er bij de instrumenten op gebied van bodem en biodiversiteit nog stappen gezet moeten worden

in monitoring en evaluatie, om doeltreffendheid goed te kunnen bepalen. Van twee instrumenten (SN en NPL) kon de doeltreffendheid niet worden vastgesteld. De evaluatie van het NPL concludeert dat doeltreffendheid niet kan worden vastgesteld, o.a. omdat positieve resultaten niet geheel toe te schrijven zijn aan NPL. Voor het programma SN is monitoring en evaluatie nog in ontwikkeling, en kon er vanwege gebrek aan gegevens nog geen doeltreffendheid worden vastgesteld.

Daarnaast wordt de DAW-VKV als matig doeltreffend beoordeeld. De evaluatie concludeerde dat het programma goed functioneert en kennisverspreiding verzorgd, maar er wordt ook aangegeven dat het programma weinig ambitieus is en dat de beoordeling vooral is gebaseerd op output (uitgevoerde activiteiten) en niet op outcomes en impact.

Gewasbescherming (biociden/biopesticiden)

Drie instrumenten uit het fiche sluiten aan bij het thema gewasbescherming, waarvan het uitvoeringsprogramma Toekomstvisie Gewasbescherming 2030 *ook* bij subdoel 6 hoort.

De instrumenten Bureau Erkenningen en het College ter beoordeling van gewasbeschermingsmiddelen (Ctgb) en biociden zijn beide organisaties voor handhaving van het (bewust) gebruik van gewasbeschermingsmiddelen. Beide worden als instrument beoordeeld als doeltreffend en voeren hun taken goed uit. Bureau Erkenningen heeft kennis en kunde van gebruikers van gewasbeschermingsmiddelen verbeterd en daarmee de risico's voor mens, dier en milieu verminderd. Het Ctgb wordt beoordeeld als wetenschappelijk goed onderlegd, met hoge kwaliteitsstandaarden, onafhankelijke operatie en werkt volgens wettelijke richtlijnen.

Het uitvoeringsprogramma Toekomstvisie Gewasbescherming 2030 wordt als ondoeltreffend beoordeeld. In de evaluatie wordt over het programma gezegd dat de doelen worden onderschreven (hier relevant doel: gewasbescherming nagenoeg zonder emissies naar het milieu), maar er knelpunten zitten in o.a. de organisatiestructuur.

Overige thema's

Innovatie

Twee instrumenten uit het fiche sluiten aan bij het thema educatie en innovatie: de MEI en de Sbv innovatiemodule. De MEI subsidieregeling is gericht op energie-innovaties in de glastuinbouw en wordt als zeer doeltreffend beoordeeld. In de evaluatie wordt aangegeven dat de MEI subsidie, in samenhang met andere subsidies, doorslaggevend is voor het doorgaan van innovatieve projecten. De Sbv innovatiemodule richt zich op innovatie gericht op emissiereductie in de veehouderij. Uit de evaluatie blijkt dat er ten tijde van deze evaluatie nog niet vast te stellen valt of de module doeltreffend is, omdat projecten nog niet afgerond zijn en effecten ervan nog niet bekend zijn.

Verduurzaming voedselproductie en -consumptie

De Voedselagenda en de Aanpak voedselverspilling richten zich op de verduurzaming van voedselproductie en consumptie, waarbij het laatste instrument niet alleen bij subdoel 5 hoort, maar ook bij subdoel 4. Beide instrumenten worden als ondoeltreffend beoordeeld en scoren ook nog een laag op de methodologische onderbouwing in de evaluaties. De Voedselagenda wordt als ondoeltreffend beoordeeld omdat concrete doelstellingen binnen het instrument ontbreken en er van de beoogde 'paraplufunctie' binnen het integrale voedselbeleid geen sprake is geweest. Over de Aanpak voedselverspilling concludeert de evaluatie dat, op basis van beschikbare cijfers, de ontwikkeling in resultaten tot nu toe niet voldoende is om de doelstelling van 2030 te halen.

Land- en tuinbouw algemeen

Twee instrumenten uit het fiche die gaan over duurzame land- en tuinbouw in zijn algemeenheid: het Nationaal Strategisch Plan (NSP) en het Investeringsfonds Duurzame Landbouw (IDL). Het NSP valt niet alleen onder subdoel vijf, maar ook onder subdoel één: de doelstellingen van dit instrument zijn namelijk gericht op zowel een slimme, veerkrachtige landbouw (1) als op milieu, biodiversiteit en klimaat (5). De doeltreffendheid van het instrument is beoordeeld als matig doeltreffend, in een *ex ante* evaluatie, wat ervoor heeft gezorgd dat het een score 1 op methode heeft gekregen. Vanwege deze aard van de evaluatie kan niks gezegd worden over operationele doeltreffendheid. Echter, de inzet van de middelen wordt beoordeeld als voldoende, interventielogica van het gehele programma is zichtbaar en de uitvoeringsstrategie wordt als kansrijk gezien om het beoogde doel te halen.

Van het IDL kan de doeltreffendheid niet worden bepaald. Door het ontbreken van metingen en monitoring, en omdat resultaten pas op lange termijn zichtbaar worden, is de kwantitatieve impact van dit instrument op stikstofuitstoot en andere duurzaamheidsdoelen nu nog niet vast te stellen. Veel maatregelen moeten bovendien nog worden uitgevoerd.

Bijlage 5. Begrippenlijst

Hieronder volgt een beknopte beschrijving van een aantal begrippen dat in dit rapport wordt gehanteerd.

Begrotingsartikel: De kleinste eenheid waaruit een begroting is opgebouwd. Het is een genummerd onderdeel van een begroting dat een specifieke uitgave of ontvangst nader omschrijft. Een begrotingsartikel kan een beleidsdoelstelling bevatten en is bedoeld om het budgettaire beleid gedetailleerd inzichtelijk te maken.

Beleidsdoorlichting: Syntheseonderzoek dat de doeltreffendheid en doelmatigheid van een beleidsterrein beoordeelt door informatie uit diverse evaluaties samen te brengen. Het doel is om een overkoepelend beeld te krijgen van het gevoerde beleid, inclusief verbeterpunten en onbedoelde gevolgen, om zo lessen te kunnen trekken voor de toekomst.

Beleidsinstrument: Een middel dat de overheid inzet om beleidsdoelen te bereiken. Het gaat daarbij bijna altijd om instrumenten die worden ingezet om het gedrag van doelgroepen te beïnvloeden. Denk aan juridische, economische, communicatieve en fysieke instrumenten.

Beleidsmix: Combinatie van alle beleidsinstrumenten die de overheid inzet in een beleidsterrein of een begrotingsartikel.

Beleidstheorie: Geheel van veronderstellingen (van een beleidsmaker) waarop een beleid berust.

Doelmatigheid: De mate waarin beleid de gewenste resultaten bereikt met een zo beperkt mogelijke inzet van middelen, zoals geld, menskracht en tijd. Daarbij bestaat een onderscheid tussen **kleine doelmatigheid** (verhouding tussen prestaties en inzet van middelen) en **grote doelmatigheid** (verhouding tussen maatschappelijke impact en inzet van middelen).

Doeltreffendheid: De mate waarin doelstellingen zijn bereikt dankzij het beleidsinstrument.

Effectenladder: Deze ladder toont hoe sterk de bewijskracht van elke evaluatie is aan de hand van vijf treden oplopend van mogelijk (in)effectief (trede 1) naar bewezen (in)effectief (trede 5). Een lagere score op deze ladder betekent niet dat er “slechter” geëvalueerd is. Soms is gegeven de beschikbaarheid van data of andere middelen een meer uitgebreide evaluatie niet mogelijk of minder zinvol.

Ex-ante evaluatie: Onderzoek dat voorafgaand aan de invoering van beleid of een beleidsinstrument plaatsvindt om de mogelijke gevolgen, doeltreffendheid, doelmatigheid en uitvoerbaarheid ervan te beoordelen.

Ex-durante evaluatie: Tussentijdse beoordeling van beleid of een beleidsinstrument dat nog in uitvoering is. Het doel is om de voortgang te controleren, inzicht te krijgen in de effecten tot nu toe en zo nodig tijdig bij te sturen.

Ex-post evaluatie: Onderzoek dat wordt uitgevoerd na de invoering van beleid of een beleidsinstrument plaatsvindt om de gevolgen, doeltreffendheid, doelmatigheid en uitvoerbaarheid ervan te beoordelen.

Fiche (of evaluatiefiche): Beknopt overzicht met een beschrijving van opzet, uitvoering en resultaten van een afgeronde evaluatie.

Indicator: Maatstaf voor het beschrijven, meten en analyseren van de context, input, output en impact van beleid (en waar ook op gestuurd wordt, bijvoorbeeld om een streefwaarde te bereiken).

Kengetal: Een getal dat is uitgedrukt in geld of in fysieke eenheden en dat de toestand van of de ontwikkeling op een bepaald beleidsterrein weergeeft. Het betreft dus vooral contextuele informatie.

Meta-evaluatie: Overkoepelende analyse en beoordeling van een of meerdere evaluaties om hun volledigheid en kwaliteit te beoordelen (evaluatie van evaluaties).

Monitoring: Systematisch en langdurig volgen van een indicator om veranderingen en ontwikkelingen in de gaten te houden. Dit door het periodiek verzamelen, analyseren en rapporteren van gegevens. Het doel is om inzicht te krijgen in de voortgang ten opzichte van bepaalde beleidsdoelstellingen.

Neveneffect: Niet-beoogd effect van beleid of een beleidsinstrument. Hierbij kan een onderscheid worden gemaakt tussen verwachte en onverwachte neveneffecten en tussen gewenste en ongewenste neveneffecten.

Periodieke rapportage: Syntheseonderzoek om aan het einde van de looptijd van een thema uit de Strategische Evaluatieagenda (SEA) inzichten uit uitgevoerde evaluatieonderzoeken over doeltreffendheid en doelmatigheid op een methodisch verantwoorde manier samen te brengen.

SMART: Kader voor het opstellen en beoordelen van beleidsdoelen aan de hand van de normen Specifiek, Meetbaar, Acceptabel, Realistisch en Tijdgebonden (SMART). Dit zorgt voor duidelijke en concrete doelen die makkelijker te realiseren en te evalueren zijn, omdat ze concreet, haalbaar en met een deadline geformuleerd zijn.

Strategische Evaluatie Agenda (SEA): Rijksbreed instrument dat beoogt betere en meer bruikbare inzichten te verkrijgen in de doeltreffendheid en doelmatigheid van beleid. De SEA biedt een overzicht van de belangrijkste beleidsthema's van het ministerie, een korte inzichtbehoefte per thema en een bijpassende agendering van evaluatieonderzoeken binnen dit thema. De afgeronde evaluaties worden opgenomen in het Jaarverslag met een verwijzing naar het onderzoeksrapport/Kamerbrief en een toelichting op de aanbevelingen van de afgeronde Periodieke rapportages.

Secundaire analyse: Opnieuw analyseren van bestaande gegevens, die oorspronkelijk voor een ander doel zijn verzameld, om een nieuwe onderzoeksvraag te beantwoorden. Het is een vorm van onderzoek die gebruik maakt van reeds beschikbare bronnen, zoals rapporten, in plaats van zelf nieuwe gegevens te verzamelen (primaire analyse).

Specifieke beleidsinstrumenten: Deze instrumenten richten zich op een specifieke doelgroep, regio of sector. Ze zijn ontworpen om in te spelen op unieke behoeften of problemen die niet met algemene regels kunnen worden opgelost. In deze Periodieke rapportage betreft dat instrumenten die voor specifieke doelgroepen of onderdelen in land- en tuinbouwsector gelden.

Streefwaarde: Gewenste of ideaal geachte waarde van een beleidsdoel die de overheid probeert te bereiken.

Bijlage 6. Centrale indicatoren (illustratie)

In deze bijlage schetsen we voorbeelden van indicatoren die passen bij de centrale doelstelling. Deze selectie staat los van de vraag of deze indicatoren beschikbaar zijn, of deze indicatoren gebruikt worden en, zo ja, op welk niveau.

We splitsen de centrale doelstelling in vijf delen:

1. Weerbaarheid, veerkracht (risicobeheersing & aanpassingsvermogen)

- **Aandeel landbouwbedrijven met meerdere inkomstenbronnen:** (Percentage bedrijven met bijvoorbeeld agrarisch toerisme, verwerking, of directe verkoop). *Waarom:* Verhoogt financiële stabiliteit en aanpassingsvermogen. *Meting:* Bedrijvenonderzoek, RVO, vakorganisaties.
- **Beschikbaarheid van water voor landbouw (in droge periodes):** (Aantal hectares dat watertekort ervaart). *Waarom:* Cruciaal voor productiviteit en het voorkomen van oogstverlies. *Meting:* Waterschapdata, KNMI data, irrigatiegegevens.
- **Aandeel landbouwbedrijven met een risicobeheerplan:** (Percentage bedrijven dat maatregelen heeft genomen tegen klimaatverandering, ziekten, plagen, etc.). *Waarom:* Proactieve aanpak van potentiële problemen. *Meting:* Enquêtes onder bedrijven, RVO subsidieaanvragen.
- **Snelheid van herstel na extreme weersomstandigheden:** (Gemiddelde tijd die het duurt voordat de productie weer op normaal niveau is na een gebeurtenis zoals een overstroming of droogte). *Waarom:* Geeft inzicht in de effectiviteit van herstelmaatregelen. *Meting:* Analyse van schadeclaims, oogstcijfers, RVO data.

2. Internationale concurrentiepositie

- **Innovatie in landbouw (aantal patenten, investeringen in R&D):** (Aantal patenten aangevraagd door Nederlandse landbouwbedrijven[213]/onderzoeksinstellingen, totale investeringen in R&D). *Waarom:* Stimuleert ontwikkeling van nieuwe producten/methoden en versterkt concurrentievermogen. *Meting:* Patentdatabase, RVO subsidieaanvragen, onderzoeksrapporten.
- **Productiviteit per hectare/vee-eenheid:** (Opbrengst per hectare/vee-eenheid in vergelijking met andere landen). *Waarom:* Geeft inzicht in de efficiëntie van de landbouwsector. *Meting:* Landbouwstatistieken, CBS, FAO statistieken.

[213] Eventueel kan dit uitgebreid worden naar bedrijven die in de toelevering of bij de verwerking betrokken zijn. Het is daarbij van belang om tot een goede afbakening van relevante bedrijven te komen.

3. Dierenwelzijn

- **Percentage dieren gehouden in systemen met een hoger welzijnsniveau:** *Waarom:* Geeft inzicht in de voortgang van de verbetering van dierenwelzijn. *Meting:* Data van keurmerken, NVWA controles, I&R rapportages.
- **Aantal meldingen van dierenwelzijnsproblemen:** (Aantal meldingen bij de NVWA of andere instanties). *Waarom:* Indicatie van de naleving van dierenwelzijnwetgeving. *Meting:* NVWA data, meldingssystemen.
- **Gebruik van preventieve gezondheidsmaatregelen bij dieren:** (Aandeel bedrijven dat maatregelen neemt om ziekten te voorkomen). *Waarom:* Voorkomt ziekten en bevordert dierenwelzijn. *Meting:* Enquêtes onder bedrijven, I&R rapportages, veterinair toezicht.

4. Zorgvuldig omgaan met natuurlijke hulpbronnen

- **Gebruik van kunstmest en pesticiden:** (Totale hoeveelheid kunstmest en pesticiden gebruikt, per hectare). *Waarom:* Indicatie van de impact op bodem, water en biodiversiteit. *Waarom:* Indicatie van de impact op bodem, water en biodiversiteit. *Meting:* RVO data, NVWA controles.
- **Bodemgezondheid (organische stofgehalte, biodiversiteit in bodem):** (Percentage landbouwoppervlakte met een goede bodemgezondheid). *Waarom:* Essentieel voor duurzame landbouw en de levering van ecosysteemdiensten. *Meting:* Bodemonderzoek, data van kennisinstituten.
- **Waterkwaliteit (nitraatgehalte, pesticidenresten):** (Concentraties van nitraat en pesticiden in oppervlaktewater en grondwater). *Waarom:* Indicatie van de impact van landbouw op waterkwaliteit. *Meting:* Waterkwaliteitsmetingen van waterschappen en RIVM.
- **Aandeel landbouwgrond met duurzaam beheer (bijv. agrobosbouw, ecologische landbouw):** (Percentage landbouwoppervlakte dat beheerd wordt volgens duurzame principes). *Waarom:* Indicatie van de transitie naar een meer duurzame landbouw. *Meting:* Data van keurmerken, RVO subsidies, landbouwtellingen.

5. Efficiënte herbenutting van opbrengsten en reststromen

- **Percentage reststromen dat wordt herbenut:** (Percentage van alle reststromen dat wordt ingezet voor andere doeleinden, zoals energieopwekking, veevoeder, of grondstofwinning). *Waarom:* Vermindert afval en draagt bij aan een circulaire landbouw. *Meting:* Bedrijvenonderzoek, RVO data, afvalstatistieken.
- **Productie van bio-energie uit landbouwreststromen:** (Totale hoeveelheid bioenergie opgewekt uit landbouwreststromen). *Waarom:* Draagt bij aan de energietransitie. *Meting:* Data van Energiebedrijven, RVO subsidies.

- **Gebruik van circulaire grondstoffen in de landbouw:** (Totale hoeveelheid circulaire grondstoffen gebruikt in de landbouw). *Waarom:* Vermindert de afhankelijkheid van fossiele grondstoffen. *Meting:* Bedrijvenonderzoek, RVO subsidies.

Bijlage 7. Gebruikte evaluaties

De voor dit onderzoek gebruikte evaluaties staan in onderstaande lijst.

- ADR (2023) Evaluatie Raad voor plantenrassen 2017-2022
- AEF (2020) Evaluatie CCD
- AEF (2022) Deskundig en onafhankelijk onder toenemende druk. Zbo-evaluatie College ter beoordeling van gewasbeschermingsmiddelen en biociden 2016-2020
- AEF (2022) Evaluatieonderzoek naar het NCad
- AEF (2022) Stelselevaluatie vergunningsproces voor proefdieronderzoek
- AEF (2022) Tussentijdse evaluatie garantieregeling Vermogensversterkend Krediet
- Berenschot (2020) Evaluatie van de Wet Dieren
- Berenschot (2020) Evaluatieonderzoek Ketenborging.nl
- Berenschot (2021) Beleidsevaluatie LICG 2017-2021
- Berenschot (2023) Evaluatie aanpak vogelgriep. Oktober 2020 - Juni 2022.
- Bureau Bartels (2021) Evaluatie Bureau Erkenningen
- Bureau Bartels (2023) Evaluatie EU-schoolregeling 2017/2018-2021/2022
- CE Delft & Ecorys (2021) Evaluatie van de energiebelasting
- CE Delft & TAUW (2022) Evaluatie Nationaal programma landbouwbodems
- CE Delft & TAUW (2023) Evaluatie subsidieregeling sanering varkenshouderij
- CE Delft (2020) Evaluatie instrumentarium glastuinbouw
- COT (2021) Evaluatie SARS-CoV-2 bij nertsen
- Deloitte (2020) Onderzoek of de capaciteit van de NVWA toereikend is voor het actuele en toekomstige takenpakket
- Deloitte (2021) Evaluatie Convenant onbedwelmd slachten volgens religieuze riten
- Dialogic & Significant Public (2022) Evaluatie van het verlaagde btw-tarief
- Dialogic (2025) Evaluatie Subsidiemodules brongerichte verduurzaming stal- en managementmaatregelen
- Ecorys (2021) Ex-ante evaluatie van het Nationaal Strategisch Plan 2023-2027
- Ecorys (2022) Evaluatie Investeringsfonds Duurzame Landbouw (IDL)
- Ecorys (2023) Evaluatie plantaardige keuringsdiensten
- Ecorys (2024) Evaluatie regeling Borgstelling MKB-kredieten
- Ecorys (2024) Evaluatie van de Subsidieregeling Brede Weersverzekering
- Ecorys (2025) Evaluatie Wet OHP
- Kwink (2020) Evaluatie 4e Fonds Kleine Toepassingen
- Kwink (2021) Evaluatie COKZ
- Kwink (2022) Evaluatie van het handhavingsinstrumentarium gebaseerd op de ZPW en de LKW
- Lysias (2023) Evaluatie Roadmap Vogelgriep

- Necker van Naem (2021) Tussenvaluatie eerste tranche gerichte uitkoop veehouderijen
- PBL (2024) Evaluatie Programma Stikstofreductieverbetering en natuurverbetering
- pwc (2021) Evaluatie Landelijke Inspectiedienst Dierenbescherming
- pwc (2024) Agentschapsdoorlichting NVWA
- Regioplan (2022) Beleidsevaluatie Voedselagenda 2016-2020 en het voedselbeleid
- RVO (2020) Convenant Schone en Zuinige Agrosectoren. Eindrapportage
- SEO (2024) Evaluatie landbouwvrijstelling
- Technopolis (2021) Evaluatie subsidies stichting Zeldzame Huisdierrassen 2015-2020
- Technopolis (2024) Evaluatie DAW-VKV programma
- Trimension (2021) Evaluatie Actieplan Voedselveiligheid
- VanWaarde (2024) Evaluatie van sturing & organisatie van het UP Toekomstvisie gewasbescherming 2030

Bijlage 8. Besparings- en intensiveringsvariant

Inleiding

Een voorgeschreven onderdeel van de periodieke rapportage is het uitwerken van een besparingsoptie van 20%, conform het voorschrift in de Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek 2022 (RPE) (artikel 4, vijfde lid, onder h.): *'[...] Ook wordt ten minste één doelmatige optie geschetst waarmee een besparing van 20% op de budgettaire grondslag van het (beleids)thema kan worden gerealiseerd. Wanneer 20% onmogelijk wordt geacht, kan op voorwaarde van een goede inhoudelijke argumentatie, gekozen worden voor een alternatief percentage dat recht doet aan een voor het beleidsterrein significante besparing.*' Deze bijlage beschrijft eerst op welke manier invulling zou kunnen worden gegeven aan deze besparing en welke verwachte gevolgen dit zou hebben. Hiermee worden mogelijke denkrichtingen beschreven voor de situatie dat het nodig zou worden geacht om besparingen door te voeren op het beleidsterrein land- en tuinbouwbeleid.

Naast de voorgeschreven besparingsvariant van 20% op de budgettaire grondslag, geeft de Handreiking Periodieke rapportage de mogelijkheid om een of meerdere intensiveringopties uit te werken[214].

Gelet op de grote opgaven die er liggen op het terrein van de land- en tuinbouw op terreinen als natuur en milieu, dierwaardigheid, verdienvermogen, voedselzekerheid is ervoor gekozen om in deze periodieke rapportage een kwalitatieve uitwerking te geven aan voor welke opgaven in de land- en tuinbouw in de komende jaren te onderbouwen is dat extra inzet van overheidsmiddelen gerechtvaardigd kan zijn.

De inhoud van deze bijlage is opgesteld onder verantwoordelijkheid van het ministerie van LVVN en besproken in de begeleidingscommissie voor deze periodieke rapportage. De inhoud van de bijlage is gedeeld met het onderzoeksbureau Dialogic die deze bijlage hebben toegevoegd aan de door Dialogic opgestelde periodieke rapportage.

Invulling besparingsopties

Aanpak en werkwijze

Voor het invullen van de besparingsopgave worden er opties aangedragen om 20% te besparen op de totale budgettaire grondslag. De besparing kan alleen worden ingevuld op het vrij besteedbare budget omdat het niet mogelijk is om te besparen op budget

[214] Handreiking Periodieke rapportage, 20 januari 2025, Versie 1.0, p.8.

waarvoor al juridisch bindende afspraken bestaan. Deze inventarisatie heeft niet gekeken naar de mogelijkheden om regelgeving aan te passen waardoor het vrij besteedbare budget eventueel nog groter zou kunnen worden.

Er is gekozen om een besparing van 20% uit te werken voor 2026 en 2030. Deze jaartallen zijn geselecteerd omdat hiermee doelmatige besparingsopties geschetst kunnen worden voor zowel de korte als de langere termijn. Daarnaast liggen voor 2026 al veel budgetten vast wat leidt tot een laag aandeel vrij besteedbaar budget van de totale grondslag. In 2030 is om deze reden meer ruimte om inhoudelijke keuzes te maken. Ten slotte lopen in 2029 veel incidentele budgetten af waardoor 2030 een goed overzicht biedt van de structurele budgetten voor het land- en tuinbouwbeleid van LVVN. Dat betekent echter wel dat de ruimte voor besparingen voor 2030 ook beperkt is, omdat maar voor een deel van het beleid voor 2030 op dit moment budget is voorzien.

Bij deze keuze hoort de kanttekening dat daadwerkelijke realisatie van de bezuinigingsopties voor het jaar 2026 weinig realistisch is, gelet op dat het jaar 2026 reeds loopt. De weergave voor 2026 is vooral ook te beschouwen als een oefening voor eventuele mogelijke besparingen in latere jaren.

Bepalen grondslag en besparingsopgave

De budgettaire grondslag van deze besparingsvariant bestaat uit een optelling van alle posten binnen het beleidsthema land- en tuinbouw op de begroting van LVVN. Hiervoor zijn de budgetstanden op artikel 21 gebruikt van na de Voorjaarsnota 2025. Drie posten worden hiervan uitgezonderd, te weten (1) de zogenaamde HGIS-middelen[215] , (2) de middelen gerelateerd aan de 'aanpak piekbelasting', en (3) de kosten van uitvoering en toezicht. De redenen voor deze uitzondering worden hieronder weergegeven:

1. De HGIS-middelen worden niet in de afweging meegenomen omdat ondanks dat deze middelen op artikel 21 staan van de LVVN-begroting, het ministerie van Buitenlandse Zaken formeel integraal verantwoordelijk is voor het totale HGIS-budget. Daarmee is het gebruikelijk om HGIS-middelen uit te zonderen van taakstellingen die toezien op de LVVN-begroting, en worden de middelen meegenomen in taakstellingen gericht op de begroting van BZ. Om deze reden worden deze middelen niet meegenomen in de grondslag (11,2 mln. euro voor 2026 en 10,4 mln. euro voor 2030).
2. Voor de middelen gerelateerd aan de 'aanpak piekbelasting' gaat het met name om de middelen voor de landelijke beëindigingsregelingen (Lbv, Lbv-plus en Lbv kleinere sectoren) en de landelijke verplaatsingsregeling (Lvvp) in het kader van de aanpak van de stikstofproblematiek. Deze middelen worden buiten

[215] De Homogene Groep Internationale Samenwerking (HGIS) is een budgettaire overzichtsconstructie, waarin de uitgaven aan internationale samenwerking van de verschillende departementen worden gebundeld.

beschouwing gelaten omdat ze hun oorsprong hebben in het Transitiefonds en incidenteel zijn. Daarnaast gaat het om dusdanig hoge bedragen dat het meenemen van deze posten in de grondslag ertoe zou leiden dat het merendeel van de overige posten geschrapt zouden moet worden om een besparing van 20% te kunnen realiseren: in 2026 betreft het een budget van 931 mln. euro; in 2030 betreft het 0 euro.

3. Voor de kosten van uitvoering en toezicht (artikel 24 LVVN-begroting) is in 2026 een bedrag van 593.035. mln. euro gereserveerd. Hiervoor geldt dat besparingen op uitvoering en toezicht op drie manieren kunnen worden gerealiseerd: a) door efficiencybesparingen, b) door de omvang van het werkpakket aan te passen en c) in het geval van de NVWA, door de tarieven kostprijsdekkend te maken.
    a. *Efficiencytaakstellingen*: In deze variant krijgt de uitvoeringsorganisatie/toezichthouder de opdracht om de kostprijs per uur (de p) te verlagen. Het opdrachtpakket (de q) wordt constant gehouden. Hiermee levert de uitvoeringsorganisatie dezelfde output voor minder middelen. Voor een besparingsvariant van -20% is het zeer onwaarschijnlijk, zo niet onmogelijk, om een dergelijke besparing te realiseren via efficiënter werken. Daarbij komt dat de lopende efficiencytaakstellingen, te weten één volgend uit het Hoofdlijnenakkoord 2024 en één volgend uit het amendement Bontenbal c.s. (Kamerstuk 36 600-VIII, nr. 141), lastig te realiseren zijn voor RVO en NVWA terwijl de gecombineerde omvang van deze taakstellingen op circa 5% zit. Dit laat onverlet dat LVVN als opdrachtgever altijd aandacht heeft voor een efficiënte manier van werken en daarover ook het gesprek voert met beide organisaties.
    b. *Besparingen volgend uit een kleiner werkpakket*: In deze variant worden besparingen gevonden door bepaalde taken niet meer uit te voeren. Dit betekent dat het werkpakket (de q) voor de betreffende uitvoeringsorganisatie/toezichthouder kleiner wordt. Om een besparing op een werkpakket te boeken, is het van belang om de relatie tussen beleidsbudgetten en budget voor uitvoering en handhaving te beschouwen. Het werkpakket voor RVO wordt alleen kleiner indien besloten wordt om een subsidieregeling volledig te schrappen. Alleen dan vervallen de uitvoeringskosten (indien er al een openstelling van die regeling is geweest pas na afhandeling van de laatste aanvraag tot subsidievaststelling), in het geval van een procentuele korting van een subsidieregeling, kan een besparing op uitvoeringskosten niet ex ante worden ingeboekt: het aantal aanvragen dat ingediend wordt zal namelijk (ceteris paribus) hetzelfde zijn. Deze keuze zal gemaakt moeten worden bij de invulling van de beleidsbudgetten. Daarnaast voert RVO een groot aantal taken uit waar een wettelijke basis onder zit, zoals bijvoorbeeld het vastleggen en gegevens in het kader van de

mestregelgeving, het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid, 'Identificatie en Registratie' (IenR) en 'In Beslaggenomen Goederen' (IBG). Op deze activiteiten kan alleen bespaard worden indien de onderliggende wet- en regelgeving aangepast wordt. Hier speelt mee dat een belangrijk deel van de wet- en regelgeving een Europese basis heeft en daarmee niet zelfstandig door de Nederlandse regering kan worden aangepast dan wel nodig is om aan EU-verplichtingen te kunnen voldoen en ook daarom niet zomaar kan worden gewijzigd. Daarbij komt dat een wetswijziging een langdurig proces is, dit kan effect hebben op het startmoment waarop een besparing gerealiseerd kan worden. De NVWA handhaaft onder andere de wet- en regelgeving op het gebied van land- en tuinbouw. Om een besparing in dit werkpakket te kunnen boeken, zal aanpassing van wet- en regelgeving nodig zijn om de kosten van uitvoering en toezicht substantieel te kunnen verlagen, dan wel om meer risico te nemen en het niveau van toezicht te verlagen om daarmee een substantiële besparing tot 20% van het budget te kunnen realiseren (conform de eerdere omschrijving voor RVO).

c. *Tarieven kostprijsdekkend maken:* Sinds het kabinet Rutte IV is het kabinetsbeleid dat tarieven vrijwel geheel kostprijsdekkend zijn. Dit betekent dat er geen ongerealiseerd retributiepotentieel resteert bij de NVWA waarmee invulling gegeven kan worden aan een besparingsvariant. Deze wijziging was nodig om de balans tussen taken en middelen te herstellen voor de NVWA.

Om deze redenen is ervoor gekozen de kosten van uitvoering en toezicht niet op te nemen in de grondslag. De bezuinigingsopties die in deze bijlage worden benoemd zullen in meer of mindere mate ook kunnen leiden tot een bezuiniging op de uitvoering- en handhavingskosten, zoals beschreven onder punt 2.

Het volgen van bovenstaande logica zorgt voor een budgettaire grondslag in 2026 van ruim 665 mln. euro. Uitgaande van een besparingsopgave van 20% zou dan ongeveer 133 mln. euro bespaard moeten worden. Het vrij besteedbare budget ten tijde van het uitwerken van deze opdracht bedraagt in datzelfde jaar ongeveer 296 mln. euro. Er is een besparing nodig van 44,9% op het totale vrij besteedbare budget om te voldoen aan de opdracht, na invulling van de besparingsopgave blijft er dan 163 mln. vrij besteedbaar budget over. Voor 2030 is de budgettaire grondslag 304 mln. euro met een besparingsopgave van ongeveer 61 mln. euro. Het vrij besteedbare budget in 2030 is ongeveer 243 mln. euro, hiervan moet dan 25,1% bespaard worden. Na invulling van de besparingsopgave blijft er dan 182 mln. euro vrij besteedbaar budget over. Het voorgaande is samengevat in Tabel 32

Tabel 32: Budgettaire grondslag, vrij besteedbaar budget en bezuinigingsopgave voor 2026 en 2030 (in miljoenen euro's)

	Totale budgettaire grondslag	Vrij besteedbaar budget	Totale bezuinigingsopgave (20% van de grondslag)
2026	665	296	133
2030	304	243	61

Mogelijke invullingen besparingsopties

In deze paragraaf wordt beschreven hoe de verplichte besparingsvariant van 20% zou kunnen worden ingevuld, in het geval een dergelijke besparing noodzakelijk zou worden geacht, binnen de bovengenoemde grondslag. Behandeld worden mogelijke benaderingswijzen om te komen tot een dergelijke besparing, waarna de gekozen benaderingswijze wordt uitgewerkt. Aanvullend daarop worden ook mogelijke 'besparingsopties' in de fiscale sfeer besproken; deze opties zijn feitelijk geen besparingen op uitgaven, maar het beperken van fiscale voordelen waardoor de belastinginkomsten toenemen.

Een eerste mogelijke invulling van de beleidsextensivering zou zijn het gelijkelijk korten van de budgetten van alle instrumenten waarvan de middelen niet juridisch-bindend zijn vastgelegd ('kaasschaaf'). Dit betekent een besparing van 44,9% op het vrij besteedbare budget in 2026 en een besparing van 25,1% op het vrij besteedbare budget in 2030. Een dergelijke korting op de niet-juridische gebonden budgetten lijkt redelijk neutraal, maar het betekent ook dat de keuze over ten laste van welk subdoel van het land- en tuinbouwbeleid gekort wordt deels afhankelijk wordt van keuzes in het verleden over verdeling van middelen en het al dan niet juridisch vastleggen van verplichtingen. Zeker voor het jaar 2026 zouden sommige posten fors kleiner worden. Door de spreiding van de korting op deze wijze worden ook relatief veel posten geraakt waardoor voor al deze posten de uitvoeringskosten per goedgekeurde aanvraag relatief toenemen. Bij een gerichtere keuze zou dat niet of minder het geval zijn. In deze afweging spelen verschillen in doeltreffendheid/doelmatigheid ook geen rol.

Een tweede, en tevens voor de hand liggende besparingsoptie is om in de eerste plaats besparingen toe te passen op beleidsinstrumenten waarvan in de periodieke rapportage of in eerder uitgevoerde evaluaties van individuele instrumenten (waar deze periodieke rapportage in grote mate op gebaseerd is) gebleken is dat ze niet/weinig doeltreffend of doelmatig zijn. Het is gebruikelijk dat beleidsinstrumenten die slecht scoren op doeltreffendheid of doelmatigheid aangepast worden dan wel geschrapt worden. Dat is ook in de afgelopen periode gebeurd, bijvoorbeeld met de Garantieregeling Vermogensversterkend Krediet.

Daarnaast is er voor de jaren 2026 en 2030 inzet gepland op beleidsinstrumenten die nieuw zijn, niet eerder geëvalueerd of die nog nadere invulling behoeven. Voor deze instrumenten is deze optie daarom niet aan de orde.

Om te kunnen voldoen aan het voorschrift in de RPE inzake de besparingsvariant zou, als derde optie, gekozen kunnen worden voor een invulling die bestaat uit het geheel schrappen van zoveel mogelijk instrumenten waarmee kleine budgetten gemoeid zijn. Dit zou immers ook leiden tot het verdwijnen van de kosten van uitvoering en toezicht behorend bij het die instrumenten. Vanuit oogpunt van doelmatigheid (concentratie van beleid in een klein aantal instrumenten, zie ook de toelichting onder het kopje 'Grondslag en besparingsopgave' hiervoor) zou dit positief zijn, maar het betekent ook dat relatief veel instrumenten verdwijnen die tegemoetkomen aan maatschappelijke wensen en politieke wensen en opdrachten in het kader van het voldoen aan het doel en de subdoelen van het land- en tuinbouwbeleid. Er zou bijvoorbeeld voor gekozen kunnen worden om de (niet reeds vastgelegde) financiële inzet op het onderwerp dierproeven en proefdiervrije innovatie te verlagen (in 2026 nog bijna 0,6 mln. euro niet vastgelegd en in 2030 ongeveer 1,1 mln. euro) of het op het onderwerp gezelschapsdieren (in 2026 nog 1,2 mln. euro niet vastgelegd en in 2030 ongeveer 0,6 mln. euro). Dit zijn echter beide onderwerpen met veel maatschappelijke aandacht en waar budget voor nodig is om uitvoering te kunnen geven aan de Tweede Kamer gedane toezeggingen en aangenomen moties.

Een vierde optie zou kunnen zijn om van de acht subdoelen van het land- en tuinbouwbeleid er een of meerdere, met alle bijbehorende instrumenten en budgetten, te schrappen. Deze keuze is een sterk politiek-normatieve want vereist een afweging tussen na te streven maatschappelijke doelen. Er is in deze ambtelijke exercitie van af gezien om deze optie uit te werken.

Hieronder is een vijfde aanpak uitgewerkt, namelijk dat besparingen gerealiseerd zouden worden door budgetten te verlagen van instrumenten met relatief grote voorziene vrij besteedbare budgetten, zonder deze instrumenten geheel te schrappen. Deze invulling betekent enerzijds dat recht wordt gedaan aan (politiek-normatieve) keuzes inzake dat er inzet nodig is op onderwerpen en instrumenten, maar met minder geld; maar anderzijds ook dat er relatief weinig besparing plaatsvindt op de kosten van uitvoering (zie hiervoor). Deze invulling wordt hieronder uitgewerkt en de te verwachten effecten nader toegelicht.

Bij de uitwerking zou ook de vraag gesteld kunnen worden of met minder, maar eventueel andere inzet (andersoortige beleidsinstrumenten), een vergelijkbaar of beter resultaat te behalen zou zijn. Dat invulling van beleid met andere beleidsinstrumenten tot andere uitkomsten zou kunnen leiden in termen van doeltreffendheid en doelmatigheid van beleid lijkt aannemelijk. De vraag hoe dat per subdoel van het land- en tuinbouwbeleid precies zou uitpakken is om meerdere redenen moeilijk te beantwoorden. Allereerst omdat een deel van het beleidsinstrumentarium rechtstreeks voortvloeit

uit EU-regelgeving en -afspraken (voedselveiligheid, diergezondheid, plantgezondheid, mestbeleid, gewasbeschermingsbeleid, GLB); Nederland kan niet eigenstandig wezenlijke veranderingen aanbrengen in het beleidsinstrumentarium op die terreinen. In de tweede plaats omdat de specifieke beleidsinstrumenten binnen een bepaald subdoel veelal deel uitmaken van een gebalanceerde beleidsmix die het resultaat is van politieke besluitvorming waarin kennis, (positieve) financiële prikkels en normering een rol spelen. Een voorbeeld hiervan is dat een aantal van de 2026 geprojecteerde instrumenten worden ingezet om doelgroepen te ondersteunen bij het ontwikkelen en implementeren van veranderingen op het bedrijf die nodig zijn om in de toekomst aan meer dwingende verplichtingen te voldoen, bijvoorbeeld inzake de dierwaardige veehouderij. Minder inzet op deze instrumenten leidt tot minder gelegenheid tot anticipatie door doelgroepen en minder doelbereik in de vrijwillige fase en vergroot de kans op weerstand en slechtere naleving in een toekomstige verplichtende fase van het beleid (wat in die fase mogelijk leidt tot minder doelbereik en minder doelmatigheid in verband met hogere uitvoerings- en nalevingskosten). In de derde plaats is het analyseren en bepalen van alternatieven en de mate van doeltreffendheid en doelmatigheid daarvan een activiteit die bij uitstek in de fase van beleidsvorming plaatsvindt. Het in het kader van deze periodieke rapportage doen van een dergelijke denkoefening voor alle beleidsinstrumenten binnen de acht subdoelen van het land- en tuinbouwbeleid is een dermate omvangrijke exercitie dat deze niet haalbaar is ingeschat. Daarbij komt, in de vierde plaats, dat ook bij die exercitie aannames moeten worden gedaan bij alle beleidsalternatieven over de kosten die gemoeid zijn met het alternatief en het te verwachten gedrag van de beleidssubjecten, de te verwachten resultaten en de gevolgen daarvan voor de beleidsinzet. De hiermee samenhangende onzekerheid over beleidseffecten en kosten van beleid zou inherent zijn aan deze analyse; de uitkomst zou een inschatting zijn die gelet op de veelheid aan te betrekken doelen en instrumenten al met al een zeer grote onzekerheid kent. Om deze reden is deze analyse niet uitgevoerd.

Gekozen besparingsopties en consequenties 2026

In 2026 zou conform de uitleg hiervoor een bezuiniging van 133 mln. euro gerealiseerd moeten worden. In de tabel hieronder wordt in de tweede kolom het op het betreffende instrument te besparen bedrag weergegeven, in de derde kolom het budget dat dan nog zou resteren (inclusief eventuele reeds vastgelegde middelen voor dat instrument voor 2026), en in de laatste kolom het resterende vrij besteedbare budget voor dat instrument.

Tabel 33: Besparingsopties 2026 (afgerond op miljoenen euro)

Onderwerp	Te besparen bedrag	Resterend budget	Resterend vrij besteedbaar budget
Partiële beëindiging/extensivering melkvee	79	86	86

Onderwerp	Te besparen bedrag	Resterend budget	Resterend vrij besteedbaar budget
Instrumenten verminderen (broeikas)gasemissies veehouderij	11	19	18
Dierwaardige veehouderij	4	9	8
Energie-efficiëntie glastuinbouw	17	39	0
Projecten Mestbeleid	15	61	6
Schrappen van de storting in de apurement reserve	3	0	0
Korting budget voor vestigingssteun jonge landbouwers	4	12	12
Totaal	**133**	**226**	**130**

Partiele beëindiging/extensivering melkvee

Het doel van deze (voorgenomen) regeling is het structureel verminderen van broeikasgas- en ammoniakemissies, waarbij als neveneffect ook de mestproductie kleiner zal worden. Ingezet wordt op een driejarige looptijd van de regeling, waarbij melkveehouders kunnen kiezen om tijdelijk tussen de 10-20% minder melk- en kalfkoeien te houden. Het fosfaatrecht dat hoort bij het aantal melk- en kalfkoeien dat minder wordt gehouden, moet volledig worden doorgehaald. Hiermee wordt de omvang van de veestapel structureel verminderd. Daarnaast mag het aantal overige graasdieren op het melkveebedrijf gedurende de looptijd van de regeling niet toenemen en het aantal hectare grasland mag niet afnemen. Openstelling van de regeling wordt voorzien in 2026. Door het budget te verlagen zouden er minder deelnemers aan de regeling kunnen meedoen en zal het doelbereik van de regeling lager worden. Dit zou betekenen dat er alternatieve instrumenten moeten worden ingezet om de doelen te behalen, bijvoorbeeld door normering.

Instrumenten verminderen (broeikasgas)emissies veehouderij

Deze besparing betreft twee instrumenten die beide uiteindelijk gericht zijn op het verminderen van broeikasgassen uit de veehouderij: de ‘Subsidieregeling brongerichte aanpak emissies (klimaat)’ (ontwikkelen en uitrollen van integrale, brongerichte emissie reducerende maatregelen in zowel bestaande als nieuwe stalsystemen, gericht op broeikasgas- en stalemissies) en het programma 'Integraal aanpakken' (identificeren van praktische maatregelen die de emissies van methaan en ammoniak verlagen via de

sporen voer, dier, stal en mest). Door de budgetten voor deze instrumenten te verlagen zou het doelbereik van deze instrumenten naar verwachting verminderen (minder reductie van broeikasgasemissies en ook minder reductie van stikstofemissies). Dit zou betekenen dat er alternatieve (normerende of beprijzende) instrumenten moeten worden ingezet om de doelen van het Klimaatakkoord en de stikstofreductieopgave te behalen. Ook deze instrumenten zijn niet gratis (en niet snel te realiseren).

Dierwaardige veehouderij

Per 1 juli 2024 is de Wet dieren gewijzigd en is in deze wet via een instructiebepaling een opdracht bij de minister neergelegd om uiterlijk per 1 juli 2025 een AMvB dierwaardige veehouderij 2040 voor melkvee, kalveren, pluimvee en varkens voor te hangen bij het parlement. De instructiebepaling vergt dat in een AMvB de gedragsbehoeften van deze diersoorten worden aangewezen en voorschriften worden gesteld waarmee deze gedragsbehoeften kunnen worden ingevuld en (lichamelijke) ingrepen bij deze dieren niet meer worden verricht. Deze voorschriften leiden tot het bewerkstelligen van een dierwaardige veehouderij in 2040 en daarmee is de AMvB kaderstellend voor een dierwaardige veehouderij. Er wordt gezamenlijk gewerkt aan onderzoek, pilots en ketendeals om daarmee nader integraal inzicht te krijgen over deze gedragsbehoeften en de regels die daar invulling aan kunnen geven. De invoeringsstrategie en deze samenwerking is erop gericht dat deze regels verantwoord in de praktijk kunnen landen; niet alleen op het boerenerf maar juist ook in de hele keten. Verlagen van het budget zou betekenen dat de invoeringsstrategie in beperktere mate zou worden uitgevoerd, wat er mogelijk toe zou kunnen leiden dat de regels niet tijdig verantwoord in de praktijk zouden kunnen landen.

Energie-efficiëntie glastuinbouw

De regeling Energie-efficiëntie glastuinbouw (EG) ondersteunt glastuinbouwbedrijven die willen investeren in energiebesparende maatregelen en systemen die de CO2-uitstoot verminderen. De regeling levert een belangrijk bijdrage aan het realiseren van de klimaatopgave en het tegengaan van de afhankelijkheid van aardgas. De regeling is specifiek gericht op bewezen energiebesparende technieken die breed toepasbaar zijn. Deze regeling maakt deel uit van het samenhangend pakket van stimulerende, beprijzende en normerende maatregelen binnen het convenant energietransitie glastuinbouw. Het substantieel korten of schrappen van deze middelen zou betekenen dat de kosten voor glastuinbouwbedrijven van de verduurzaming van hun productie toenemen, terwijl de uitstoot wel wordt beprijsd, waardoor de rentabiliteit van deze bedrijven afneemt. Dit zou een schending van bestuurlijke afspraken met de glastuinbouwsector betekenen en bovendien zouden afspraken\over het niet herbestemmen van klimaatfondsmiddelen niet nagekomen worden. Zonder deze subsidie zou het voor bedrijven moeilijker worden om bij te dragen aan de klimaatdoelstellingen, omdat ze een groter deel van de verduurzamingskosten zelf moeten dragen.

Projecten Mestbeleid

Hieronder vallen verschillende regelingen, waaronder subsidieregelingen voor RENURE en mestaanwending en regelingen voor hygiënisatie en korrelaars. Deze dragen alle bij aan het minder of beter aanwenden van meststoffen. Dit is essentieel voor het behalen van de opgaven voor natuur, klimaat en waterkwaliteit. Het stoppen of verlagen van subsidieregelingen voor RENURE, mestaanwending, hygiënisatie en korrelaars zou vergaande gevolgen hebben voor de veehouderijsector en de Nederlandse mestproblematiek. Zonder steun uit deze regelingen zou de financiële drempel voor hoogwaardige mestverwerking aanzienlijk hoger worden. Dit zou de druk op de binnenlandse mestmarkt verder verhogen en exportmogelijkheden beperken. Veehouders zouden daarnaast te maken krijgen met verhoogde kosten voor mestverwerking en -afzet, terwijl de ontwikkeling van RENURE als kunstmestalternatief zou stagneren en de ammoniakemissies door minder emissiearme mestaanwending zouden toenemen. Dit alles zou gevolgen hebben voor de rentabiliteit van veehouderijbedrijven met onvoldoende mestafzetruimte op het eigen bedrijf en zou kunnen leiden tot een krimp van de veehouderijsector.

Schrappen storting in Apurement reserve

De reserve apurement is bestemd voor het betalen van financiële correcties die door de Europese Commissie worden opgelegd- als de uitvoering van het EU-beleid niet conform de gestelde voorschriften is. Als er minder geld in de reserve zou worden gestort, zal deze eerder leeg zijn. Als dat zou gebeuren, zou de terugbetaling moeten worden betaald uit andere posten op de LVVN-begroting.

Vestigingssteun jonge landbouwers

In Nederland is sprake van vergrijzing van de populatie landbouwers. Voldoende instroom van jonge landbouwers is nodig om de Nederlandse landbouw vitaal en concurrerend te houden. Deze regeling ondersteunt jonge boeren bij het starten of overnemen van een landbouwbedrijf. De jonge landbouwers hebben behoefte aan financiële ondersteuning in de opstartfase van hun agrarisch ondernemerschap. Ondersteuning via deze interventie kan de stimulans zijn om in het keuzeproces rond overname of start, de drempel over te gaan om het bedrijf wel over te nemen. Dit is nodig omdat de generatievernieuwing in de Nederlandse landbouwsector wordt belemmerd door de hoge overnameprijs van landbouwbedrijven. Door het budget te verlagen zouden er minder jonge landbouwers van de regeling gebruik kunnen maken en zou het doelbereik van de regeling lager worden. Dit zou het risico vergroten dat, zonder inzet van alternatieve instrumenten, de doelen op het gebied van generatievernieuwing en een vitale en concurrerende landbouw niet worden gehaald.

Bezuinigingsopties en consequenties 2030

In 2030 zou conform de uitleg hiervoor een bezuiniging van 61 mln. euro gerealiseerd moeten worden. Voor het jaar 2030 zijn op dit moment nog voor minder instrumenten budgetten vastgelegd, wat ook in samenhang met het lagere te besparen bedrag leidt tot een kortere lijst van instrumenten waarvoor een besparingsoptie wordt voorgesteld

dan hiervoor voor het jaar 2026. Het ligt in de rede dat er in de daadwerkelijke begroting voor 2030 voor meer instrumenten budgetten worden vastgesteld. Uitgangspunt bij de instrumentkeuze moet dan zijn dat de gekozen instrumenten naar verwachting doeltreffend en doelmatig (zullen) zijn.

Tabel 34: Besparingsopties 2030 (afgerond op miljoenen euro)

Onderwerp	Te besparen bedrag	Resterend bedrag	Resterend vrij besteedbaar budget
Instrumenten verminderen (broeikas)gasemissies veehouderij	4	9	9
Dierwaardige veehouderij	4	9	9
Energie-efficiëntie & warmte-infrastructuur glastuinbouw	52	104	97
Verlagen storting in de apurement reserve	1	2	2
Totaal	**61**	**124**	**117**

Instrumenten verminderen (broeikasgas)emissies veehouderij

Het doel van deze instrumenten is hiervoor al uiteengezet; dit is in 2030 hetzelfde. Door het budget te verlagen zouden er minder deelnemers aan de regeling kunnen meedoen en zou het doelbereik van de regeling daarmee lager worden en zou het doel op een andere manier behaald moeten worden, bijvoorbeeld door normering. Verder zouden afspraken uit het Klimaatakkoord daardoor mogelijk niet nageleefd kunnen worden.

Dierwaardige veehouderij

Het doel van het budget voor dierwaardige veehouderij (onderzoek, pilots en ketendeals) is in 2030 hetzelfde dan hiervoor reeds is uitgezet voor het jaar 2026. Verlagen van het budget zou betekenen dat de invoeringsstrategie in beperktere mate zou kunnen worden uitgevoerd, wat ertoe zou kunnen leiden dat de regels van de AMvB dierwaardige veehouderij 2040 niet tijdig verantwoord in de praktijk kunnen landen.

Energie-efficiëntie & warmte-infrastructuur glastuinbouw

Genoemde glastuinbouwposten maken deel uit van het samenhangend pakket van stimulerende, beprijzende en normerende maatregelen binnen het convenant energietransitie glastuinbouw; het substantieel korten van deze middelen terwijl de uitstoot wel wordt beprijsd zou negatieve gevolgen hebben voor de rentabiliteit van

bedrijven in de glastuinbouw. Dit is een schending van bestuurlijke afspraken met de glastuinbouwsector en bovendien worden afspraken over het niet herbestemmen van Klimaatfondsmiddelen niet nagekomen.

Apurement reserve

Het doel van deze reserve en de stortingen daarin zijn hiervoor reeds uiteengezet, evenals de mogelijke consequenties.

Samenvattend beeld mogelijke besparingen

Uit de analyse in deze bijlage en dit rapport blijkt dat er geen subdoelen van LVVN-land- en tuinbouwbeleid zijn die niet voortvloeien uit een onderbouwd maatschappelijk belang. Van de beleidsinstrumenten die voorzien zijn om in 2026 en 2030 gefinancierd te worden uit artikel 21 van de LVVN-begroting kan gesteld worden dat deze allemaal bijdragen aan een of meer van die subdoelen. Voor al deze beleidsinstrumenten geldt de inschatting dat geheel of gedeeltelijk schrappen gevolgen heeft voor het doelbereik op het subdoel waarop het instrument gericht is; vanwege deze ingeschatte relatie tussen beleidsinstrument en beleidsdoel kan derhalve gesteld worden dat bij inzet van minder financiële middelen de doeltreffendheid afneemt. In sommige gevallen kan dit worden opgevangen door normerende beleidsinstrumenten. Met de kanttekening dat ook normerende instrumenten kosten voor overheid en doelgroep met zich meebrengen. Zoals hierboven beschreven is gekozen om dit niet per instrument te onderzoeken. Dat zou bij het doorvoeren van deze opties dus bekeken moeten worden. Of met alternatieve instrumenten, waaronder normering. Meer doelbereik en een grotere doelmatigheid kan worden gekomen op alle acht subdoelen van het land- en tuinbouwbeleid is zoals eerder is aangegeven geen onderdeel van deze analyse.

Besparingsopties fiscale regelingen op terrein van land- en tuinbouwbeleid

Fiscale regelingen zijn niet opgenomen in de grondslag, omdat een eventuele besparing op een fiscaal instrument niet zal leiden tot een besparing op de LVVN-begroting, maar terug te zien zal zijn in hogere algemene middelen. Desalniettemin wordt in deze paragraaf wel het besparingspotentieel beschreven voor de voor LVVN relevante fiscale regelingen, als eventueel alternatief voor besparingen op de LVVN-begroting.

Verlaagd tarief energiebelasting voor de glastuinbouw

Voor verbruik van aardgas in de glastuinbouw geldt in de eerste drie schijven[216] een verlaagd tarief in de energiebelasting. Hiermee wordt beoogd een vergelijkbare belastingdruk voor glastuinbouwsector als voor andere energie-intensieve sectoren te bewerkstelligen. Per 1 januari 2025 wordt het verlaagde energiebelastingtarief voor aardgas in de glastuinbouw geleidelijk afgebouwd, zoals bepaald in de Wet Fiscale klimaatmaatregelen Glastuinbouw. In het voorjaar van 2025 is binnen het kabinet Schoof

[216] Het gaat om de gecombineerde eerste en tweede energiebelastingschijf en de derde schijf.

overeengekomen om vanaf 2027 een bijmengverplichting groen gas te introduceren en deze in de glastuinbouw tot 2030 te compenseren middels aanpassing en uitbreiding van de verlaagde energiebelastingtarieven voor de glastuinbouw. In 2035 is het verlaagde tarief volledig afgeschaft. In 2025 was het gebudgetteerde bedrag dat met deze regeling gemoeid was 135 mln. euro.

Btw-tarief sierteelt

In Nederland geldt sinds 1975 in plaats van het algemene btw-tarief van 21%, een verlaagd btw-tarief van 9% voor bloemen, planten en boomkwekerijproducten. De doelen hiervan zijn 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 naar verwachting leiden tot hogere Btw-inkomsten van circa 320 mln. Euro per jaar.

De laatste evaluatie[217] laat zien dat het verlaagde btw-tarief een doeltreffende regeling is. Deze regeling zorgt voor meer werkgelegenheid in bepaalde delen van de waardeketen, meer (consumenten)omzet en hogere betaalbaarheid voor alle inkomens. De regeling is echter niet doelmatig voor zowel het doel om bloemen en planten betaalbaarder te maken voor lagere inkomens.

Indien het verlaagde btw-tarief zou worden afgeschaft zou de omzet van deze sector dalen. Een groot deel van productiewaarde is exportgericht (80-85%), verhoging van het btw-tarief heeft geen invloed op exportprijzen omdat hiervoor een nultarief geldt. Uit een analyse van de WUR[218] volgt dat een verhoging van het tarief in Nederland leidt tot een omzetdaling van 12,5% in de bloemendetailhandel, 1,6% in de groothandel en een daling van 1,2% in de teelt. Mochten andere EU-landen het voorbeeld van Nederland volgen, gezien het Europees marktleiderschap van Nederland, dan is de inschatting dat de omzet in deze sectoren verder daalt.

Landbouwvrijstelling

De landbouwvrijstelling regelt, kort gezegd, dat de waardeverandering van grond niet tot de winst uit het landbouwbedrijf behoort voor zover die waardeverandering is toe te rekenen aan de ontwikkeling van de waarde in het economisch verkeer bij agrarische bestemming. Waardeveranderingen die zijn ontstaan door de bedrijfsvoering of door bestemmingswijziging zijn bijvoorbeeld niet vrijgesteld. Deze regeling is in 2024 negatief geëvalueerd door onderzoeksbureau SEO[219]. Dit bureau geeft aan dat de regeling doeltreffend noch doelmatig is en dat de regeling ook niet gerechtvaardigd kan

[217] Dialogic & Significant Public (2023) *Evaluatie van het verlaagde btw-tarief*. p. 103

[218] WUR (2023) *Doorrekening effecten van btw-verhoging op sierteeltproducten in Nederland en EU. Update situatie 2023*.

[219] SEO Economisch Onderzoek (2024) Evaluatie landbouwvrijstelling.

worden uit het realiseren van (eventuele wenselijke) neveneffecten. Het bureau concludeert dat afschaffing met overgangsrecht de logische en uitvoerbare beleidsoptie is.

Afschaffen met overgangsregime leidt tot een budgettaire opbrengst van circa 10 mln. euro in het jaar van invoering. De opbrengst groeit langzaam in tot 40 jaar later het structurele niveau van circa 175 mln. euro wordt bereikt.

De financiële gevolgen van afschaffing zullen met name neerslaan bij de (relatief vermogende) groep agrarische ondernemingen met veel grond op hun balans, waarvan het merendeel melkveehouder is. Effecten op de grondmarkten en financieringseffecten zijn beperkt.

Vrijstelling van de overdrachtsbelasting cultuurgrond

Vrijgesteld is de verkrijging van cultuurgrond – daaronder begrepen de rechten van erfpacht of beklemming daarop – die ten behoeve van de landbouw bedrijfsmatig wordt geëxploiteerd. Voorwaarde is dat de exploitatie van de cultuurgrond voor een aaneensluitende periode van tien jaar wordt voortgezet. Deze vrijstelling verving eerdere vrijstellingen die onder andere toezagen op het verbeteren van de Landbouwstructuur en het voorkomen dat verplaatsing van land- en tuinbouwbedrijven als gevolg van overheidsingrijpen is belast. Het overdrachtsbelastingtarief voor niet-woningen is in 2025 10.4%. Het is nog onduidelijk welke opbrengst gepaard gaat met afschaffing van deze regeling omdat dit niet eerder geraamd is. Evaluatie van de vrijstelling overdrachtsbelasting cultuurgrond maakt onderdeel uit van een evaluatie van fiscale regelingen inzake bos-, natuur- en cultuurgronden die momenteel wordt uitgevoerd door het Ministerie van Financiën.

Vrijstelling assurantiebelasting brede weersverzekering

De vrijstelling assurantiebelasting voor de brede weersverzekering is in 2020 ingevoerd naar aanleiding van een breed in de Kamer aangenomen motie daarover. De vrijstelling stelt brede weersverzekeringen voor agrariërs vrij van assurantiebelasting. In de evaluatie van de brede weersverzekering uit 2024 is door de onderzoekers geconcludeerd dat de vrijstelling assurantiebelasting en de subsidieregeling voor de brede weersverzekering twee instrumenten voor hetzelfde doel zijn. Om die reden wordt de vrijstelling assurantiebelasting als niet doelmatig aangemerkt. Afschaffing van deze regeling zou – bij de huidige premie-omvang van de brede weersverzekering - leiden tot extra belastinginkomsten van ruim 7 mln. euro per jaar. Afschaffing zou betekenen dat over brede weersverzekeringen 21% assurantiebelasting geheven zou gaan worden.

Vanuit LVVN-beleid bezien is afschaffing niet gewenst om twee redenen:

1. Door het vaste percentage groeit het bedrag automatisch mee als de deelname groeit en/of de premies stijgen, in tegenstelling tot het subsidiebudget dat in

het NSP meerjarig vastligt en leidt tot een lager subsidiepercentage bij meer deelnemers of stijging van premies.;
2. Assurantiebelasting op de gesubsidieerde premie wordt in de land- en tuinbouwsector zeer negatief geapprecieerd (subsidie wordt met de ene hand gegeven en met de andere hand weer teruggenomen) – en straalt af op de algehele appreciatie van de brede weersverzekering.

Samenvattend beeld mogelijke extra inkomsten door schrappen fiscale maatregelen

Voorgaande toont dat de fiscale regelingen specifiek gericht op de land- en tuinbouw in totaal een wezenlijk effect hebben op de belastinginkomsten. Er is jaarlijks een bedrag mee gemoeid dat, indien ervoor gekozen zou worden om deze regelingen te schrappen, ruimschoots de door de RPE gevraagde besparingsvariant van 20% zou kunnen realiseren. Gelet op de grote opgaven waarvoor de land- en tuinbouw staat (zie ook hierna) is het een optie om in te maken afwegingen over mogelijke afschaffing van geheel of gedeeltelijk negatief geëvalueerde regelingen ook te betrekken of eventuele financiële middelen die hiermee verkregen worden, ingezet kunnen worden voor maatregelen in de land- en tuinbouw die bijdragen aan het realiseren van die opgaven.

Invulling intensiveringsvariant

Naast het conform de RPE verplichte onderdeel van een periodieke rapportage van het schetsen van een besparingsvariant van 20% op de budgettaire grondslag, geeft de *Handreiking Periodieke rapportage* daarbovenop de mogelijkheid om een of meerdere intensiveringopties uit te werken[220].

In deze periodieke rapportage is er niet voor gekozen om intensiveringsopties in detail uit te werken. Wel kan gesteld worden dat de land- en tuinbouw voor grote opgaven staat, die ook extra beleidsinspanningen en overheidsondersteuning voor investeringen in de land- en tuinbouw en voedselketen zouden kunnen rechtvaardigen. Deze extra beleidsinspanningen en overheidsondersteuning zouden minimaal de inzet van extra budgetten als spiegelbeeld van de hiervoor bij de besparingsvariant genoemde bedragen kunnen rechtvaardigen. Hogere inzet van middelen dan die bedragen is ook te rechtvaardigen.

De mogelijke extra inzet betreft onder andere opgaven inzake het terugdringen van verliezen naar het milieu van stikstof, broeikasgassen, meststoffen en gewasbeschermingsmiddelen. Reductie voor elk van deze (groepen) stoffen is van groot belang voor de benodigde kwaliteit van natuur, water, bodem en lucht. Dit is ook nodig om te kunnen voldoen aan Europese en internationale afspraken en verplichtingen, en is tevens een voorwaarde voor brede economische ontwikkeling in Nederland.

[220] Handreiking Periodieke rapportage, 20 januari 2025, Versie 1.0, p.8.

Er ligt verder de wettelijke opgave om in de veehouderij toe te werken naar dierwaardige veehouderij, waarbij de houderijsystemen zullen worden ingericht om in de gedragsbehoeften van dieren te voorzien. De stappen naar dierwaardige veehouderij vergen inspanningen in het hele voedselsysteem, inclusief overheid, en kunnen bovendien frictie opleveren met het voldoen aan andere opgaven.

Bij mogelijke extra inzet gaat het ook om opgaven inzake het vergroten van de weerbaarheid van de Nederlandse land- en tuinbouw, ook met het oog op de voedselzekerheid op de langere termijn, tegen met name de gevolgen van geopolitieke spanningen en klimaatverandering. Een veerkrachtige, innovatieve Nederlandse land- en tuinbouw is een van de voorwaarden voor een weerbare Nederlandse en Europese voedselproductie en economie.

Samenhangend met de andere genoemde uitdagingen zijn er opgaven die extra overheidsinzet rechtvaardigen, inzake het langjarige verdienvermogen en de vitaliteit van de Nederlandse land- en tuinbouw, waarbij ook aandacht gewenst is voor de sociale en psychosociale gevolgen voor ondernemers. Voldoende gunstig perspectief op toekomstig verdienvermogen is cruciaal voor het voortbestaan en de vernieuwing van en in de land- en tuinbouw.

Bijlage 9. Samenstelling begeleidingscommissie

Naam	Organisatie
Ino Ostendorf (voorzitter)	Ministerie van Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur (LVVN)
Sander Baljé (lid tot 1 november 2025)	Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS)
Jeannette Beck	Planbureau voor de Leefomgeving (PBL)
Johan Bosma	Ministerie van Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur (LVVN)
Ferry Braunstahl	Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO)
Sander de Bruin	Nederlandse Voedsel en Warenautoriteit (NVWA)
Tim Jongbloed	Ministerie van Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur (LVVN)
Guido Landheer	Ministerie van Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur (LVVN)
Jeroen Rijniers	Ministerie van Buitenlandse Zaken (BZ)
Daniëlle Sevenster-Hendriks	Ministerie van Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur (LVVN)
Florette Tiemersma	Ministerie van Klimaat en Groene Groei (KGG)
Hans van Andel	Ministerie van Financiën (FIN)
Liz van Duin	Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (IenW)
Hugo van Kasteel	Ministerie van Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur (LVVN)
Rebecca van Riel (lid vanaf 1 november 2025)	Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS)
Floris Wolf	Ministerie van Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur (LVVN)

dialogic

Onderzoek voor *onderbouwd* beleid.

Dialogic innovatie & interactie
Hooghiemstraplein 33
3514 AX Utrecht
030-2150580
www.dialogic.nl