

VERSLAG VAN DE RAPPORTEURS INZAKE HET JAARVERSLAG EN DE SLOTWET VAN HET MINISTERIE VAN LANDBOUW, NATUUR EN VOEDSELKWALITEIT (XIV) EN HET DIERGEZONDHEIDSFONDS (F) VOOR HET JAAR 2021 (KAMERSTUK 36 100 XIV)

De vaste commissie voor Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV) heeft de leden Boswijk (CDA) en Koekkoek (Vlt) aangesteld als rapporteurs bij de behandeling van het Jaarverslag en de Slotwet van het ministerie van LNV en het Diergezondheidsfonds voor het jaar 2021. Aangezien de commissie dit jaar geen afzonderlijk wetgevingsoverleg met de Minister van LNV houdt, doen de rapporteurs schriftelijk verslag van hun bevindingen. De Minister van LNV wordt om een reactie daarop gevraagd, te ontvangen uiterlijk 27 juni 2022.

INLEIDING

Hieronder doen de rapporteurs verslag van hun bevindingen. Zij hebben daarbij in het bijzonder aandacht besteed aan het stikstofbeleid, het klimaatbeleid in de landbouwsector en de kwaliteit van de indicatoren. Dit verslag start met een opsomming van de kernpunten, gevolgd door een toelichting daarop. Achtereenvolgens komen de volgende onderwerpen aan bod:

1. De kwaliteit van de verantwoording over het stikstofbeleid
2. De kwaliteit van de verantwoording over het klimaatbeleid in de landbouwsector
3. De kwaliteit van de indicatoren in het Jaarverslag
4. De bevindingen van de Algemene Rekenkamer
5. Overige bevindingen

Elke paragraaf eindigt met vragen aan de minister van LNV. Deze zijn cursief en omkaderd weergegeven.

KERNPUNTEN

Kwaliteit van de verantwoording over het stikstofbeleid

- Het Jaarverslag beschrijft op hoofdlijnen welke stappen zijn gezet om de stikstofproblematiek aan te pakken; het is niet in één oogopslag helder wat dat heeft gekost.
- Het Jaarverslag biedt geen inzicht in de reductie van stikstofemissies en -depositie die is gerealiseerd met het gevoerde beleid.
- Er is sprake van onderuitputting van twee regelingen die bijdragen aan stikstofreductie.

Kwaliteit van de verantwoording over het klimaatbeleid in de landbouwsector

- Voor de commissie LNV is het niet eenvoudig te monitoren hoe het staat met de realisatie van de klimaatdoelen in de sector landbouw.
- De landbouwsector ligt niet op koers om de doelen uit het Klimaatakkoord te realiseren en moet komende jaren bovenop die doelen nog een extra klimaatopgave realiseren.
- Het sectordoel voor verduurzaming van glastuinbouwbedrijven is niet binnen bereik.

De kwaliteit van de indicatoren in het Jaarverslag

- Ondanks de uitgebreide set indicatoren en kengetallen biedt het Jaarverslag beperkt inzicht in de voortgang bij de realisatie van doelen waaraan het kabinet zich heeft gecommitteerd.
- Door het ontbreken van een beleidsmonitor voor de kringlooplandbouw heeft de commissie LNV beperkt inzicht in de voortgang van de beoogde transitie.

Bevindingen van de Algemene Rekenkamer

- Eén onrechtmatigheid: de tolerantiegrens voor fouten en onzekerheden inzake de rechtmatigheid van de afgerekende voorschotten is overschreden.
- Eén onvolkomenheid: het autorisatiebeheer van Oracle EBS was onvoldoende op orde.
- Om de kans op misbruik of oneigenlijk gebruik van opkoopregelingen te verkleinen, is het belangrijk dat de bewindspersonen lessen te trekken uit de Subsidieregeling sanering varkenshouderijen.
- De aanbeveling van de Rekenkamer om de minister van VWS doorzettingsmacht te geven bij een zoönosecrisis is niet opgevolgd en er bestaan nog steeds knelpunten in de gegevensuitwisseling voor monitoring van zoönosen.

Overige bevindingen

- Beperkt inzicht in de werking en effectiviteit van de Subsidiemodule agrarische bedrijfsadvisering en educatie (Sabe).
- Sterke afname van het aantal tijdig afgehandelde Wob-verzoeken.

TOELICHTING

1. Kwaliteit van de verantwoording over het stikstofbeleid

Het Jaarverslag beschrijft op hoofdlijnen welke stappen zijn gezet om de stikstofproblematiek aan te pakken; het is niet in één oogopslag helder wat dat heeft gekost

In hoofdstuk 3 'Beleidsprioriteiten' van het Jaarverslag is een passage gewijd aan de structurele aanpak stikstofproblematiek. Daarin wordt het in 2021 gevoerde stikstofbeleid op hoofdlijnen beschreven. Daarbij wordt onder meer ingegaan op de ontwikkeling van een programma Stikstofreductie en Natuurverbetering¹, op de uitvoering van de Srv, op de stappen die zijn gezet bij het legaliseren van PAS-meldingen en op het Nationaal Kennisprogramma Stikstof. Daarnaast is in andere delen van het Jaarverslag versnipperd ook informatie te vinden over het gevoerde stikstofbeleid.

Uit het Jaarverslag is niet eenvoudig op te maken hoeveel geld is uitgegeven aan de aanpak van de stikstofproblematiek. Dit komt enerzijds doordat middelen zijn verspreid over diverse begrotingsartikelen en anderzijds doordat er met geld tussen begrotingsposten wordt geschoven, bijvoorbeeld van de begrotingsreserve stikstof naar de LNV-begroting, van de ene opkoopregeling naar een andere, van het opdrachtenbudget naar de post 'bijdrage aan medeoverheden' en met kasschuiven naar volgende jaren. Hierdoor is bijvoorbeeld niet inzichtelijk welk deel van de begrotingsreserve stikstof – die eind 2019 is gevuld met € 500 miljoen en waarin in 2020 € 131,3 miljoen extra is gestort² – in 2021 is uitgegeven en waaraan.

Het Jaarverslag biedt geen inzicht in de reductie van stikstofemissies en -depositie die is gerealiseerd met het gevoerde beleid

Het Jaarverslag maakt niet duidelijk wat de beschreven maatregelen daadwerkelijk hebben bijgedragen aan het verminderen van stikstofemissies en stikstofdepositie. Alleen bij de Srv wordt verwezen naar een brief waarmee de Kamer is geïnformeerd over de geraamde effecten van de

¹ Dit programma bevat de maatregelen voor het verminderen van stikstofdepositie op stikstofgevoelige habitats in Natura 2000-gebieden en voor het bereiken van de instandhoudingsdoelstellingen voor deze habitats.

² Dat betrof middelen ten behoeve van de stikstofmaatregelen die door vertraging niet in 2020 tot uitputting waren gekomen, maar zo wel ten behoeve van het stikstofbeleid beschikbaar bleven.

Srv ([Kamerstuk 28 973, nr. 244](#)). Uit die brief blijkt dat het stikstofeffect van de regeling op 6 juni 2021 is geraamd op 2,8 mol/ha/jr, terwijl dat initieel op 8,5 mol/ha/jr was geschat. Het stikstofeffect van de regeling is dus 5,7 mol/ha/jr minder dan verwacht.

Het Jaarverslag bevat enkele indicatoren die inzicht moeten bieden in de kwaliteit van de natuur in Nederland, namelijk:

- De indicator 'Conditie VHR-doelbereik landnatuur', die inzicht biedt in het percentage plant- en diersoorten op land waarvoor in de huidige condities een duurzame instandhouding kan worden bereikt kijkend naar stikstofdepositie, bodem, grondwaterstand en ruimtelijke condities. De laatste meting betreft echter 2019, waarmee de indicator geen inzicht biedt in de voortgang die tot en met 2021 is geboekt.
- De indicatoren Fauna in natuurgebieden op land & Fauna in agrarisch gebied. Ook daarvoor geldt dat de laatst bekende gegevens uit 2019 dateren.

Verder wordt in het Jaarverslag verwezen naar het [Compendium voor de leefomgeving](#), dat een veelheid aan beleidsrelevante natuurindicatoren omvat. Ook deze bieden echter geen inzicht in de ontwikkelingen in 2021.

Onderuitputting van twee regelingen die bijdragen aan stikstofreductie

Er is sprake van een onderuitputting van ruim € 168 miljoen bij de Srv. Het kabinet heeft besloten de vrijgekomen middelen in te zetten voor vervangende bronmaatregelen. Deze middelen zijn doorgeschoven naar 2022 en worden ingezet voor:

- uitvoering van de Maatregel Gerichte Aankoop (€ 133,6 miljoen),
- mitigatie van zeven projecten in het kader van het Meerjarenprogramma Infrastructuur, Ruimte en Transport (€ 15 miljoen), en
- de realisatie van walstroomlocaties voor zeeschepen (€ 20 miljoen).

Op deze wijze komen de vrijgekomen middelen ten goede aan de aanpak van de stikstofproblematiek. Onduidelijk is hoeveel deze maatregelen zullen bijdragen aan de reductie van stikstofemissies en op welke termijn dat effect verwacht mag worden.

Daarnaast is bij de subsidiemodules Brongerichte Verduurzaming stal- en managementmaatregelen sprake van een lagere realisatie op de uitgaven van € 2,8 miljoen. Het Jaarverslag noemt als redenen daarvoor onder meer: de gestegen prijzen van leveranciers, een andere looptijd van projecten waardoor het voorschotregime is veranderd en minder aanvragen waarbij direct tot vaststelling kon worden overgegaan.

Vragen

- *Kunt u de Kamer een overzicht sturen van de maatregelen waaraan de middelen uit de begrotingsreserve stikstof zijn uitgegeven of nog zullen worden uitgegeven? Kunt u daarbij per jaar, per maatregel uitsplitsen wat is of wordt uitgegeven?*
- *Kunt u een inschatting maken van de bijdrage die die maatregelen hebben geleverd aan de reductie van stikstofemissies en/of natuurherstel?*
- *Welke mogelijkheden ziet u om in de komende Jaarverslagen meer in samenhang te rapporteren over de resultaten van het gevoerde stikstofbeleid en over de middelen die daaraan zijn uitgegeven?*
- *Kunt u in het Jaarverslag een of meer indicatoren opnemen die een actueel beeld geven van de voortgang die jaarlijks wordt geboekt met het gevoerde stikstofbeleid?*

2. Kwaliteit van de verantwoording over het klimaatbeleid in de landbouwsector

Voor de commissie LNV is het niet eenvoudig te monitoren hoe het staat met de realisatie van de klimaatdoelen in de sector landbouw

In het [Klimaatakkoord](#) dat op 28 juni 2019 werd gepresenteerd, ligt voor vijf sectoren (energie, industrie, gebouwde omgeving, mobiliteit en landbouw en landgebruik) vast hoeveel CO₂-reductie in die sectoren moet worden gerealiseerd. De minister van Economische Zaken en Klimaat (EZK) is de coördinerend minister voor het klimaatbeleid en publiceert jaarlijks over de voortgang van dat beleid (zie tabel 2). De commissie EZK heeft het voortouw bij de behandeling van die rapportages. De commissie LNV is volgcommissie, wat maakt dat de betreffende rapportages, die ook informatie bevatten over de ontwikkelingen in de landbouwsector, niet worden geagendeerd voor commissie-debatten. Wel informeert de minister van LNV de Kamer soms bij brief over de voortgang van het klimaatbeleid in de landbouwsector. De laatste brieven hierover dateren uit 2020 (zie tabel 2).

Ook in het Jaarverslag is weinig informatie te vinden over de voortgang van het klimaatbeleid in de landbouwsector. Hoofdstuk 3 'Beleidsprioriteiten' bevat wel een passage over de klimaatopgave voor de sector landbouw³, maar deze beschrijft slechts summier welke stappen zijn gezet om de klimaatdoelen te realiseren die aan de sector landbouw zijn gesteld. Verder is daar versnipperd over het Jaarverslag enige informatie over te vinden. Het voorgaande maakt dat het voor de commissie LNV niet eenvoudig is te monitoren of de landbouwsector op koers ligt bij de realisatie van de doelen uit het Klimaatakkoord.

Tabel 2: Overzicht voortgangsrapportages klimaatbeleid

Voortgangs-rapportages	Bron	Frequen-tie	Inhoud	Meest recente publicatie
Klimaatnota	EZK	Jaarlijks	Voortgang en prioriteiten	Klimaatnota 2021 (28-10-2021)
Motor klimaatbeleid	EZK	Jaarlijks	Voortgang afgelopen jaar o.b.v. kernindicatoren	Monitor klimaatbeleid 2021 (28-10-2021).
Advies over de Klimaatnota	Raad van State	Jaarlijks	Beoordeling doelen, afwegingen, uitvoering en wetgeving	Advies Raad van State t.a.v. Klimaatnota 2021 (28-10-2021)
Klimaat- en Energieverkenning	PBL, CBS, RIVM, RVO, TNO	Jaarlijks	Ramingen broeikasgasreductie, hernieuwbare energie en energiebesparing	Klimaat- en Energieverkenning 2021 (28-10-2021)
Departementale voortgangsbrieven	LNv (en EZK, BZK en IenW)	Ad hoc	Maatregelen en voortgang per departement	• Stand van zaken uitvoering landbouwbeleid o.h.g.v. klimaat en voedsel (28-08-2020) • Voortgangsbrief landbouw en klimaat (30-01-2020)

De landbouwsector ligt niet op koers bij realisatie doelen Klimaatakkoord en moet de komende jaren bovenop die doelen nog een extra klimaatopgave realiseren

Uit de [Klimaat- en Energieverkenning 2021](#) van het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) blijkt dat de uitstoot van broeikasgassen uit de landbouw is gedaald van 33,1 Mton CO₂ in 1990 naar 27,0 Mton CO₂ in 2020. Op basis van het vastgestelde en voorgenomen beleid verwacht het PBL dat de

³ Deze notitie gaat alleen in op de sector landbouw en niet op landgebruik.

CO₂-emissies uit de landbouw zullen dalen tot 25,6 Mton in 2030. De doelstelling uit het Klimaatakkoord is echter 22,2 Mton CO₂ in 2030. Uitgaande van het Klimaatakkoord moet de landbouwsector in tien jaar (2021-2030) dus nog 4,8 Mton CO₂ reduceren, terwijl in dertig jaar (1990-2020) sprake was van 6,1 Mton CO₂-reductie. De landbouwsector ligt daarmee niet op koers om de doelen uit het Klimaatakkoord te realiseren (zie ook tabel 3).

Tabel 3: CO₂-emissies landbouwsector en prognose voor 2030 (in Mton CO₂)

	1990	2020	Prognose 2030	Doel 2030
Landbouw	33,1	27,0	25,6	22,2

Hoewel de landbouwsector nu al niet op koers ligt om de doelen uit het Klimaatakkoord te realiseren, neemt de opgave voor de komende jaren alleen maar toe. Zo committeert het kabinet zich in het [coalitieakkoord 2021-2025](#) aan de aangescherpte EU-doelstelling om te komen tot 55% CO₂-reductie in 2030 in plaats van de 49% waar het Klimaatakkoord vanuit gaat. Om dat doel zeker te halen, richt het kabinet zich in zijn beleid op 60% CO₂-reductie in 2030. De verdeling tussen de sectoren, waaronder de landbouwsector, moet nog worden vastgesteld. Daarnaast blijkt uit het [budgettaire bijlage bij het coalitieakkoord 2021-2025](#) dat het kabinet met het Transitiefonds een klimaatopgave van 5 Mton CO₂-reductie in 2030 beoogt te realiseren en dat verduurzaming van de glastuinbouw een extra CO₂-reductie van 1 Mton in 2030 moet opleveren.

In het Jaarverslag constateert de minister van LNV zelf ook dat uit de Klimaat- en Energieverkenning en de Klimaatnota blijkt dat de landbouw “op afstand staat” van het realiseren van de ambitie uit het Klimaatakkoord. De minister constateert dat een stevigere inzet nodig is om de benodigde broeikasgasreductie te realiseren, temeer omdat Europees en nationaal de reductiedoelen zijn verhoogd. Als een van de mogelijkheden om de trend van achterblijvende prestaties op het gebied van klimaat te keren, noemt hij de introductie van individuele prikkels. Hierbij refereert hij aan de afrekenbare stoffenbalans (ASB) voor de (melk)veehouderij. In de verkenning die de minister daarnaar heeft uitgevoerd en die hij aan de Tweede Kamer heeft gestuurd,⁴ wordt echter geconcludeerd dat een ASB voor grondgebonden melkveebedrijven op de middellange termijn, over enkele jaren, mogelijk lijkt, maar nog wel verdere uitwerking behoeft. Het is derhalve zeer de vraag of de ASB gaat bijdragen aan de benodigde versnelling. Andere versnellingsmogelijkheden noemt de minister in het Jaarverslag niet. Wel vermeldt het Jaarverslag dat in de Miljoenennota 2021 €6,8 miljard is opgenomen voor extra klimaatmaatregelen, waarvan een deel bestemd is voor de klimaatopgave van de landbouw (met name de glastuinbouw).⁵

Sectordoel voor verduurzaming van glastuinbouwbedrijven niet binnen bereik

De glastuinbouw heeft een eigen CO₂-sectordoelstelling, die is vastgelegd in het Convenant Glastuinbouw 2013-2020.⁶ Het doel voor 2020, naar beneden bijgesteld in 2018, bedroeg 4,6 Mton CO₂. Uit het Jaarverslag blijkt dat de emissies van de glastuinbouw in 2020 6,1 Mton CO₂ bedroegen en dat de emissies in 2020 met 0,2 Mton zijn gestegen ten opzichte van 2019. Als oorzaken daarvoor worden toename van het areaal in de Landbouwtelling en de stijging van de elektriciteitsverkoop genoemd.

⁴ [Kamerbrief resultaten verkenning Afrekenbare Stoffenbalans](#).

⁵ Uit de [antwoorden van de minister van LNV op vragen over de Slotwet](#) blijkt dat uit het klimaatbudget ook geld beschikbaar is voor innovaties in de landbouw buiten de glastuinbouw. Dat betreft middelen voor de Subsidieregeling brongerichte verduurzaming stal- en managementmaatregelen (€ 112 mln.), Brongerichte maatregelen pilots en demo's (€ 44 mln.) en de Geïntegreerde aanpak methaan en ammoniak (€ 57 mln.). Ook voor innovaties in landgebruik zijn middelen gereserveerd: voor onderzoek en pilots in veenweidegebieden (€ 76,5 mln.) en voor innovaties bodemkoolstof (€ 28 mln.).

⁶ [Klimaat- en Energieverkenning 2021](#) (p. 156).

De [Klimaatnota 2021](#) noemt diverse redenen voor het niet goed doorzetten van de energietransitie in de glastuinbouwsector. Zo bieden de energiebelasting en de Opslag Duurzame Energie- en Klimaattransitie die bedoeld zijn om de verduurzaming te ondersteunen, geen prikkel voor elektrificatie in de glastuinbouw, terwijl dat wel gewenst is met het oog op CO₂-reductie. Ook blijken alternatieven voor de gasgestookte warmtevoorziening inclusief de benodigde CO₂-levering voor de groei van de planten, onvoldoende beschikbaar of onrendabel met de bestaande financiële prikkels. Daarbij is het van belang op te merken dat de Klimaatnota dateert uit oktober 2021 en dat de energiemarkt sindsdien ingrijpend is veranderd.

Daarnaast wijst de Klimaatnota erop dat de totstandkoming van het glastuinbouwconvenant is vertraagd als gevolg van “onzekerheden in het beleid dat bepalend is voor het handelingsperspectief van bedrijven om CO₂ te kunnen reduceren [...] en door afnemend vertrouwen van de sector in dat beleid.” Bij de totstandkoming van dat convenant is inderdaad veel vertraging ontstaan. Oorspronkelijk was het namelijk de bedoeling dit convenant in het tweede kwartaal van 2020 te sluiten.⁷ Het is er echter nog steeds niet. In het Jaarverslag zegt de minister daarover het volgende: “In 2021 is door het transitiecollege Kas als Energiebron gewerkt aan de vormgeving van het nieuwe convenant energietransitie glastuinbouw 2021-2030. Het convenant zal concrete CO₂-reductieafspraken bevatten evenals de aanpak, de maatregelen die ervoor nodig zijn om de reductie te behalen en de financiële middelen. Het opstellen van het convenant heeft om verschillende redenen vertraging opgelopen. Nu het coalitieakkoord meer duidelijkheid geeft over de randvoorwaarden en kaders, kan het convenant verder geconcretiseerd gaan worden.”

Vragen

- *Kunt u toelichten wat de belangrijkste redenen zijn dat de landbouw “op afstand staat” van het realiseren van de ambitie uit het Klimaatakkoord?*
- *Kunt u toelichten hoe u de benodigde versnelling beoogt te realiseren? Welke individuele prikkels kunnen daaraan een bijdrage leveren? En welke andere mogelijkheden ziet u om tot de benodigde versnelling te komen?*
- *Kunt u in toekomstige jaarverslagen helderder uiteenzetten hoe het staat met de realisatie van de klimaatdoelen in de sector landbouw en wat u heeft gedaan om die doelen binnen bereik te brengen?*
- *Wat zijn de belangrijkste oorzaken van de vertraging bij de totstandkoming van het convenant energietransitie glastuinbouw? Op welke punten bestaat op dit moment nog discussie? Wanneer verwacht u dit convenant te kunnen sluiten*

3. De kwaliteit van de indicatoren in het Jaarverslag

Ondanks de uitgebreide set indicatoren en kengetallen biedt het Jaarverslag beperkt inzicht in de voortgang bij de realisatie van doelen waaraan het kabinet zich heeft gecommitteerd

Het Jaarverslag bevat, vooral voor de begrotingsartikelen 21 en 23, een redelijk uitgebreide set met indicatoren en kengetallen. Ook voor de artikelen 22 en 24 zijn indicatoren en kengetallen beschikbaar. Deze bieden echter slechts in beperkte mate inzicht in de realisatie van doelstellingen waaraan het kabinet zich heeft gecommitteerd. Tabel 4 bevat een niet-uitputtend overzicht van dergelijke doelstellingen en beschrijft in hoeverre daarover wordt gerapporteerd.

⁷ Zie: [Jaarplanning 2020](#).

Tabel 4: Doelen waaraan het kabinet zich heeft gecommitteerd en observaties over de wijze waarop over de realisatie van die doelen wordt gerapporteerd (niet-uitputtend)

Doelstelling	Observaties inzake de rapportage over die doelstelling
<i>Uitbreiding natuurareaal.</i> In het Natuurpact (2013) hebben Rijk en provincies afgesproken om tot 2027 80.000 extra hectare natuur op land aan te leggen binnen het Natuurnetwerk Nederland (NNN).	De minister verwijst in het Jaarverslag naar de jaarlijkse Voortgangsrappportage Natuur. Ook wordt in het Jaarverslag als volgt gerapporteerd over de voortgang: “Samen met de provincies heeft LNV in 2021 verder gewerkt aan de realisatie van de uitbreiding van het NNN. Het areaal neemt jaarlijks toe, maar de groei is te laag om de beoogde doelstelling van 80.000 hectare in 2027 te realiseren.”
<i>Uitbreiding bosareaal.</i> De Nederlandse Bossenstrategie 2030 bevat de ambitie om in de periode 2021-2030 het bosareaal uit te breiden met 37.000 hectare bos.	De minister heeft eerder toegezegd in de toekomst een indicator voor de uitbreiding van het bosareaal op te zullen nemen in de verantwoordingsstukken. Nu is dat nog niet het geval. In het Jaarverslag wordt als volgt gerapporteerd over de voortgang: “Als onderdeel van het NNN is in 2021 gestart met de uitvoering van de Bossenstrategie. Staatsbosbeheer heeft ongeveer 500 hectare bos aangelegd en ook zijn afspraken gemaakt over de eerste 660 hectare Natura 2000 compensatie bossen.”
<i>Methaan.</i> Op de klimaatop in Glasgow ondertekenden diverse landen, waaronder Nederland, de ‘methaanpledge’. Afspraak is om de wereldwijde methaanuitstoot in 2030 met 30% te verminderen ten opzichte van 2020.	Het Jaarverslag bevat geen informatie over de hoeveelheid methaanuitstoot in de landbouwsector. Gegevens daarover worden wel verzameld en zijn bijvoorbeeld terug te vinden in: Staat van Landbouw en Voedsel: editie 2021 . Hierbij moet worden opgemerkt dat (nog) niet is vastgelegd welke bijdrage de landbouwsector moet leveren aan de reductie van methaanuitstoot.
<i>Voedselverspilling.</i> De VN willen wereldwijd de voedselverspilling met 50% verminderen in 2030 (t.o.v. 2015). De EU-landbouwministers hebben deze doelstelling overgenomen.	Het Jaarverslag bevat de indicator “afgeleide voedselverspilling in kiloton (absoluut)”. De laatst beschikbare gegevens betreffen 2018. Tussen 2015 en 2018 is de verspilling afgenomen van 2162 naar 2109 kiloton. De streefwaarde voor 2030 is 1081 kiloton.
<i>Gewasbeschermingsmiddelen.</i> In onder meer de Farm to Fork strategie en de biodiversiteitsstrategie stelt de EC als doel het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen tegen 2030 met 50% te verminderen.	Het Jaarverslag bevat geen informatie over het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen. Informatie over de afzet van deze middelen in de landbouw wordt verzameld door het CBS en is terug te vinden in: Staat van Landbouw en Voedsel: editie 2021 . Ook heeft de minister aangekondigd een monitoringsprogramma voor het Uitvoeringsprogramma Toekomstvisie Gewasbescherming 2030 op te stellen. Inmiddels is onderzoek naar mogelijke indicatoren gedaan en met de Kamer gedeeld. De minister streeft ernaar deze indicatoren mee te nemen in een monitoringsrapport dat eind 2023 zal verschijnen (zie: Kamerstuk 27858, nr. 569).
<i>Instandhoudingsdoelstellingen VHR</i>	Zie paragraaf 1 van deze notitie.
<i>Klimaat</i>	Zie paragraaf 2 van deze notitie.

Het is in dit verband overigens belangrijk op te merken dat er veel gegevens worden verzameld over ontwikkelingen op het terrein van landbouw, natuur en voedselkwaliteit. Deze informatie is onder meer te vinden in het [Compendium voor de leefomgeving](#) en de [Staat van Landbouw en Voedsel](#). Ook de [Monitor Brede Welvaart en de Sustainable Development Goals](#) van het CBS bevat informatie die relevant is voor LNV. De informatie uit deze rapportages wordt echter nog

onvoldoende benut om de verantwoording in het Jaarverslag te versterken. In een recente brief benadrukt het kabinet dat het de toegevoegde waarde van bredewelvaartsindicatoren in de begrotingscyclus onderschrijft en verdere stappen zal nemen om brede welvaart in de begrotingscyclus te integreren ([Kamerstuk 34298, nr. 37](#)).

Door het ontbreken van een beleidsmonitor voor de kringlooplandbouw heeft de commissie LNV beperkt inzicht in de voortgang van de beoogde transitie

Eén van de beleidsprioriteiten van de minister van LNV is de omslag naar kringlooplandbouw in 2030. Om te kunnen meten in hoeverre de minister voortgang boekt bij het realiseren van die ambitie, is het van belang deze voortgang te monitoren. In reactie op de brief van de commissie LNV⁸ over de ontwerpbegroting 2021 ([Kamerstuk 35570 XIV, nr. 10](#)) zegde de minister toe in de eerste helft van 2021 een voorstel te doen aan de Kamer voor de ontwikkeling van een volwaardige beleidsmonitor voor de kringlooplandbouw ([Kamerstuk 35570 XIV, nr. 67](#)). Deze beleidsmonitor is echter nog niet met de Kamer gedeeld. Wel heeft de minister op 1 juni 2021 een tweede resultatenoverzicht met de Kamer gedeeld ([Kamerstuk 35570 XIV, nr. 78](#)).

Het Jaarverslag 2021 vermeldt dat LNV een set kritische prestatie-indicatoren (kpi's) voor kringlooplandbouw heeft opgesteld. Uit de brief 'Perspectieven voor ondernemers' ([Kamerstuk 30212, nr. 28](#)) blijkt dat er in samenspraak met gebieden en sectoren en met kennis vanuit verschillende onderzoeksinstellingen een kernset van kpi's voor kringlooplandbouw is opgesteld. Het is de bedoeling deze in de praktijk door te ontwikkelen en steeds bredere toepassing te geven. De brief bevat geen nulmeting en streefwaarden voor de betreffende indicatoren. De minister merkt in het Jaarverslag op dat hij bij de nadere uitwerking ook uitvoering zal geven aan de [motie van de leden Tjeerd de Groot \(D66\) en Boswijk \(CDA\)](#) waarin het kabinet wordt verzocht in de uitwerking van kringlooplandbouw operationele doelen te formuleren en deze waar mogelijk een gebiedsgerichte vertaling te geven, en een nieuwe goede landbouwpraktijk te formuleren waarin deze doelen zijn verwerkt.

Vragen

- *Welke mogelijkheden ziet u om aanvullende indicatoren op te nemen in de begrotings- en verantwoordingsstukken die het mogelijk maken de voortgang bij de realisatie van doelen waaraan het kabinet zich heeft gecommitteerd te monitoren? Te denken valt bijvoorbeeld aan indicatoren inzake de uitbreiding van natuurareaal, het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen en de uitstoot van methaan.*
- *Wat is de stand van zaken inzake de ontwikkeling van een volwaardige beleidsmonitor voor de kringlooplandbouw? Wanneer kunt u deze met de Kamer delen?*

4. Bevindingen van de Algemene Rekenkamer

Overall oordelen van de Algemene Rekenkamer over het Jaarverslag

De Rekenkamer controleert de inkomsten en uitgaven van het Rijk en rapporteert haar bevindingen jaarlijks aan het parlement. De Rekenkamer komt tot het volgende oordelen over het Jaarverslag van het ministerie van LNV en het Diergezondheidsfonds (DGF) 2021.

⁸ De leden Weverling (VVD) en Bromet (GroenLinks).

Tabel 1: Oordeel van de Rekenkamer over het Jaarverslag van het ministerie van LNV en het DGF

Jaarverslag	Oordeel Algemene Rekenkamer
LNV	- De financiële verantwoordingsinformatie voldoet op totaalniveau aan de daaraan te stellen eisen, met uitzondering van de rechtmatigheid van de afgerekende voorschotten. - De bedrijfsvoeringsinformatie is betrouwbaar tot stand gekomen en is niet strijdig met de financiële verantwoordingsinformatie. - De beleidsinformatie is betrouwbaar tot stand gekomen en is niet strijdig met de financiële verantwoordingsinformatie.
DGF	De financiële verantwoordingsinformatie voldoet op totaalniveau aan de daaraan te stellen eisen.

Onrechtmatigheid: de tolerantiegrens voor fouten en onzekerheden inzake de rechtmatigheid van de afgerekende voorschotten is overschreden

De Rekenkamer stelt vast dat de tolerantiegrens voor fouten en onzekerheden inzake de rechtmatigheid van de afgerekende voorschotten is overschreden. In totaal is sprake van € 50,2 miljoen aan fouten en onzekerheden. Veruit het grootste deel daarvan betreft een rechtmatigheidsfout van € 49,2 miljoen, die eruit bestaat dat bij Wageningen Research meer subsidiegeld is doorgeschoven naar een volgend jaar dan is toegestaan volgens de Subsidieregeling instituten voor toegepast onderzoek. De minister heeft inmiddels met Wageningen Research afgesproken om de jaarlijkse subsidieverlening waar mogelijk te wijzigen in subsidies voor meerjarige onderzoeksprogramma's.

Onvolkomenheid: het autorisatiebeheer van Oracle EBS was onvoldoende op orde

De Rekenkamer constateerde in het Verantwoordingsonderzoek 2020 al dat het autorisatiebeheer⁹ van het financiële systeem dat het ministerie van LNV gebruikt, Oracle EBS, onvoldoende op orde was. In 2021 zijn daarin structurele verbeteringen doorgevoerd en was er op bestuurlijk niveau aandacht voor de opvolging van de tekortkomingen. Van de tien in 2020 geconstateerde tekortkomingen waren er eind 2021 zes niet volledig opgelost. Daarom handhaaft de Rekenkamer de onvolkomenheid en doet zij twee aanbevelingen:

- De Rekenkamer beveelt de minister van EZK - de eigenaar van Oracle EBS - aan om de in 2021 ingezette verbeteringen in 2022 door te zetten.
- De Rekenkamer beveelt de minister van LNV aan om - als opdrachtgever - de oplossing van de tekortkomingen kritisch te blijven en te zorgen voor een aantoonbare en controleerbare uitvoering van de beheersingsmaatregelen voor het autorisatiebeheerproces.

De minister van LNV heeft in reactie op deze aanbevelingen toegezegd met de minister van EZK in overleg te gaan over de opvolging van de aanbevelingen; zij zullen samenwerken aan de verdere verbetering van het financiële systeem.

Om de kans op misbruik of oneigenlijk gebruik van opkoopregelingen te verkleinen, is het belangrijk dat de bewindspersonen lessen te trekken uit de Subsidieregeling sanering varkenshouderijen

De Rekenkamer heeft de werking onderzocht van de maatregelen die de minister van LNV heeft genomen om het risico van misbruik en oneigenlijk gebruik van de Subsidieregeling sanering varkenshouderijen (Srv) te beperken. Tabel 2 beschrijft de bevindingen van de Rekenkamer en de aanbevelingen die zij doet voor toekomstige opkoopregelingen.

⁹ Het autorisatiebeheer regelt welke medewerkers welke activiteiten mogen verrichten, in welke delen van het IT-systeem.

Tabel 2: Conclusies over de Srv en aanbevelingen voor toekomstige opkoopregelingen

Conclusies	Aanbevelingen voor toekomstige opkoopregelingen
Enkele subsidievoorwaarden zijn moeilijk te controleren, waaronder doorhalen van varkensrechten en nameten van de oppervlakten van diervverblijven.	Maak subsidievoorwaarden zo simpel en controleerbaar mogelijk.
Gedurende de uitvoering – bij het afvoeren van puin na de sloop van een productielocatie – is afgeweken van de subsidievoorwaarde.	Geef formeel akkoord op wijzigingen en afwijkingen van de regeling.
Er is geen handhavingsbeleid op de voorwaarde dat varkenshouders niet opnieuw een intensieve varkenshouderij starten.	Werk het handhavingsbeleid voor alle subsidievoorwaarden tijdig uit.
Het ministerie van LNV is afgeweken van het voorgeschreven format voor risicoanalyse, waardoor niet is vastgelegd hoe risico's zijn afgewogen. Ook ontbrak het formele akkoord van de minister bij enkele stukken.	Maak gebruik van vastgestelde formats en leg de overwegingen en de gemaakte keuzes vast.

De minister van LNV onderschrijft de aanbeveling om subsidievoorwaarden zo simpel en controleerbaar mogelijk te maken, maar tekent daarbij aan dat deze twee uitgangspunten niet altijd verenigbaar zijn. Ook geeft hij aan dat hij RVO zal verzoeken om gebruik te maken van de vastgestelde formats. De minister zegt verder toe te laten onderzoeken of de interne auditdienst van RVO een actievare rol kan spelen bij de voorbereiding en uitvoering van subsidieregelingen en het bijbehorende handhavingsbeleid. Tot slot wil hij erop toezien dat bij toekomstige regelingen consequenter wordt vastgelegd wanneer er wordt afgeweken van subsidievoorwaarden.

De aanbeveling van de Rekenkamer om de minister van VWS doorzettingsmacht te geven bij een zoonosecrisis is niet opgevolgd en er bestaan nog steeds knelpunten in gegevensuitwisseling voor monitoring van zoonosen

De Rekenkamer heeft onderzocht of de ministers van LNV en VWS hebben geleerd van de aanpak van de Q-koorts. Onderzocht is of de aanbevelingen uit onderzoeken daarnaar (door de commissie-Van Dijk en door de Nationale ombudsman) zijn opgevolgd. De Rekenkamer concludeert dat de aanpak van zoonosen beter is geworden, maar dat niet alle problemen zijn opgelost. De Rekenkamer vraagt in haar Verantwoordingsonderzoek in het bijzonder aandacht voor het niet-opvolgen van de aanbeveling van de commissie-Van Dijk om de minister van VWS doorzettingsmacht te geven tijdens een zoonosecrisis. Aangezien de Rekenkamer het zorgelijk vindt dat dit niet is gebeurd, heeft zij dit opnieuw aanbevolen.

Uit de reactie van de ministers van LNV en VWS op deze aanbeveling blijkt echter dat zij daar geen gehoor aan zullen geven, omdat (a) uit een evaluatie van de aanpak van SARS-CoV-2 bij nertsen is gebleken dat de bestaande zoonosestructuur goed heeft gewerkt¹⁰; en (b) de ministers voor het nemen van beleidsbeslissingen over zoonosen gebruik maken van een kader van de Raad voor Dierenaangelegenheden.

De Rekenkamer kan zich niet vinden in die reactie en benadrukt dat het onherroepelijk tot overleg en bureaucratie leidt als twee ministers bevoegdheden en taken delen, terwijl daar juist bij een crisis geen tijd voor is. Snel ingrijpen kan volgens de Rekenkamer alleen als er een duidelijke verantwoordelijkheid met bevoegdheid is en als duidelijk is welk perspectief het zwaarst weegt. De

¹⁰ Een nadere toelichting hierop is te vinden in [de antwoorden van de minister van LNV op vragen over het Verantwoordingsonderzoek 2021 van de Algemene Rekenkamer](#).

bewindslieden geven weliswaar aan dat gezondheidsbelangen prioriteit hebben, maar werken dat niet uit door de minister van VWS aanvullende bevoegdheden te geven. De Rekenkamer vindt het belangrijk dat het parlement en het kabinet zich verdiepen in deze aanbeveling.

Daarnaast vraagt de Rekenkamer aandacht voor het feit dat de ministers niet hebben gereageerd op haar conclusie dat het uitwisselen van gegevens tussen de verschillende betrokken diensten¹¹ voor het monitoren van zoönosen nog niet altijd goed gaat en dat de AVG daarbij een extra belemmering vormt.

Vragen

- *Doen de tekortkomingen die de Rekenkamer signaleert bij de Srv zich ook voor bij andere opkoopregelingen, zoals de Maatregel gerichte opkoop en de Landelijke beëindigingsregeling veehouderijlocaties? Hoe gaat u bij toekomstige opkoopregelingen invulling geven aan de aanbevelingen van de Rekenkamer?*
- *Bent u bereid nogmaals te overwegen of het wenselijk is de minister van VWS doorzettingsmacht te geven bij een zoönosecrisis, daartoe in kaart te brengen wat de voor- en nadelen daarvan zijn en de Kamer daarover te informeren?*
- *Hoe kijkt u aan tegen de conclusie van de Rekenkamer dat de uitwisseling van gegevens voor het monitoren van zoönosen nog altijd niet goed gaat? Bent u voornemens maatregelen te nemen om daarin verbetering aan te brengen?*

5. Overige bevindingen

Beperkt inzicht in de werking en effectiviteit van de Subsidiemodule agrarische bedrijfsadvisering en educatie (Sabe)

In het Jaarverslag wordt op diverse plekken ingegaan op de Sabe. Deze regeling, waarbinnen diverse typen subsidies en vouchers kunnen worden aangevraagd, is ook in 2021 opengesteld voor agrarische ondernemers. Uit het Jaarverslag blijkt dat in 2021 4200 vouchers voor onafhankelijk advies op bedrijfsniveau beschikbaar zijn gesteld. Daarmee kan advies worden gefinancierd over kringlooplandbouw, verduurzaming landbouw en stikstof. Of daadwerkelijk advies is ingewonnen en, zo ja, of dat advies heeft geleid tot een andere manier van ondernemen, blijkt niet uit het Jaarverslag.

De Sabe is in 2021 aangevuld met twee nieuwe onderdelen:

1. *Bedrijfsplanvouchers.* Dit betreft vouchers waarmee boeren een bedrijfsplan kunnen laten opstellen door een onafhankelijke agrarische bedrijfsadviseur, gericht op de omschakeling naar een duurzame bedrijfsvoering. De 300 beschikbare vouchers waren binnen twee werkdagen vergeven.
2. *Demonstratiebedrijven.* Dit betreft subsidies voor boeren om te fungeren als demonstratiebedrijf voor andere boeren die willen omschakelen naar een duurzame bedrijfsvoering. De belangstelling voor dit onderdeel was ook groter dan het beschikbare budget. Naar verwachting kunnen in 2022 circa 30 demonstratiebedrijven starten.

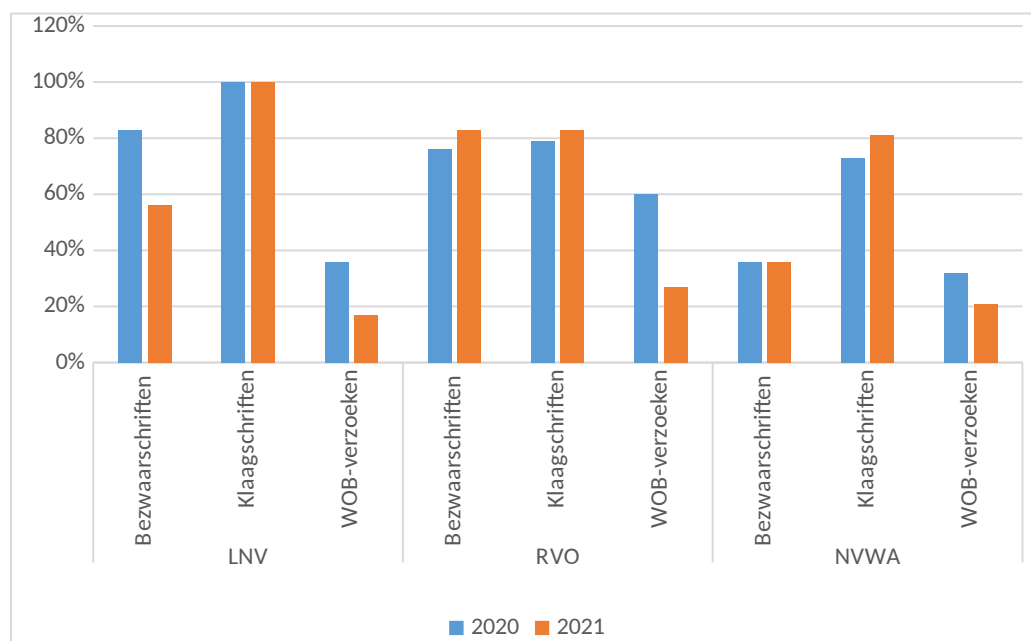
Ook zijn in 2021 de projectsubsidies, gericht op lerende praktijknetwerken waarin boeren samen kennis delen en elkaar kunnen inspireren, opnieuw opengesteld. Ook de vraag naar deze subsidies was groot. Verwacht wordt dat in 2022 30 nieuwe praktijknetwerken starten.

¹¹ GGD, NVWA, RIVM en de Gezondheidsdienst voor Dieren.

Uit het Jaarverslag blijkt eveneens dat in 2022 € 9,9 miljoen minder is uitgegeven op de Sabe dan begroot. Dit wordt als volgt toegelicht: “De voornaamste oorzaak hiervan is dat door vertraging in de openstelling van 2020 in combinatie met de reguliere openstellingen 2021 de omvang van het aantal verwachte declaraties voor de adviesvouchers sterk is achtergebleven in deze jaren. De oorspronkelijke raming en ritme van uitbetalingen wordt hierop aangepast. Ook zijn er minder aanvragen gedaan voor cursus- en opleidingsvouchers dan was voorzien.”

Sterke afname van het aantal tijdig afgehandelde Wob-verzoeken

Uit bijlage 7 van het Jaarverslag blijkt dat zowel bij het ministerie van LNV als bij RVO en NVWA sprake is van een sterke afname in het aantal Wob-verzoeken dat tijdig, dat wil zeggen binnen de (verdaagde) wettelijke termijn, is afgehandeld. Bij het ministerie van LNV zijn daarnaast in 2021 ook minder bezwaarschriften tijdig afgehandeld dan in 2020 (zie figuur 1).



Figuur 1: Percentage binnen de (verdaagde) wettelijke termijn afgehandelde bezwaarschriften, klaagschriften en Wob-verzoeken bij het ministerie van LNV, RVO en NVWA in 2020 en 2021

In het Jaarverslag wordt opgemerkt dat het aantal omvangrijke of complexe Wob-verzoeken een stijgende lijn vertoont. Ten opzichte van 2015 gaat het bijna om een verdubbeling van dat type verzoeken. Bij RVO is er vooral sprake van een toename van de omvang van de verzoeken over diertelgegevens. Die verzoeken omvatten veel gegevens en zijn daarmee erg arbeidsintensief. Aangezien deze gegevens doorgaans openbaar moeten worden, zou actieve openbaarmaking van deze informatie volgens de minister wellicht een oplossing zijn. Daarnaast werkt RVO aan het verbeteren van diverse IT-systemen om Wob-verzoeken beter te kunnen behandelen en de doorlooptermijnen van de behandeling te verkorten.

Ook op het kerndepartement heeft verbetering in de tijdigheid en kwaliteit van Wob-verzoeken permanent de aandacht. Zo is geïnvesteerd in op Wob-verzoeken gerichte capaciteit en is gewerkt aan een actieplan voor versterking van de informatiehuishouding en archivering. Een nieuw documentmanagementsysteem, verbeterde tooling, ontwikkeling op het gebied van actieve openbaarmaking en versterking van sturing, capaciteit en expertise moeten verder bijdragen aan betere afhandeling van Wob-verzoeken.

Vragen

- *Kunt u uiteenzetten welke mogelijkheden tot het verstrekken van subsidies of vouchers Sabe biedt en in hoeverre hoe daar in 2021 gebruik van is gemaakt? Heeft u er zicht op of de regeling de beoogde effecten heeft? Draagt deze bijvoorbeeld daadwerkelijk bij aan het omschakelen naar duurzame landbouw?*
- *Kunt u nader toelichten hoe de onderuitputting van € 9,9 miljoen op de Sabe is ontstaan? Hoe verhoudt deze zich tot de grote belangstelling voor delen van de Sabe?*
- *Kunt u nader toelichten wat de belangrijkste oorzaken zijn van de sterke daling van het aantal tijdig afgehandelde Wob-verzoeken in 2021? Wanneer zullen het kerndepartement, de NVWA en RVO naar verwachting in staat zijn om een groot deel van de verzoeken weer tijdig af te handelen? Welk effect heeft de inwerkingtreding van de Wet open overheid naar verwachting op het tijdig afhandelen van verzoeken?*
- *Kunt u toelichten wat de voor- en nadelen zijn van het actief openbaar maken van diertelgegevens?*