

Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (XIV) en Diergezondheidsfonds (F)

Rapport bij het Jaarverslag 2024

2025



Algemene
Rekenkamer

Vooraf

De Algemene Rekenkamer doet ieder jaar onderzoek naar de verantwoording die ministers in hun jaarverslagen afleggen over hun beleid, hun bedrijfsvoering en hun bestedingen. Dit noemen we het verantwoordingsonderzoek. Onze centrale vragen in het jaarlijkse verantwoordingsonderzoek zijn:

- Heeft het beleid de gewenste resultaten opgeleverd?
- Zijn de zaken goed geregeld op de ministeries?
- Is het geld ontvangen, besteed en verantwoord volgens de regels?

Op basis van deze vragen beschrijven wij per begrotingshoofdstuk of de verantwoordelijke ministers hun zaken op orde hebben. Zoals onze wettelijke taak voorschrijft, geven wij daarbij ook oordelen over de financiële informatie en de kwaliteit van de bedrijfsvoering. Pas nadat de Staten-Generaal de verklaring van goedkeuring van de Algemene Rekenkamer bij de rijksrekening en de rijkssaldi-balans hebben ontvangen, kunnen zij per begrotingshoofdstuk decharge verlenen aan de verantwoordelijke minister. Bijlage 2 bevat een uitgebreidere toelichting op ons verantwoordingsonderzoek.

Dit rapport heeft betrekking op het *Jaarverslag 2024* van het ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV) en het Diergezondheidsfonds (DGF). De andere rapporten van het verantwoordingsonderzoek 2024 vindt u op www.rekenkamer.nl/verantwoordingsonderzoek-2024. Hier vindt u ook ons rapport *Staat van de rijksverantwoording 2024*. Hierin nemen wij de verklaring van goedkeuring van de rijksrekening op. Ook vindt u hierin een overkoepelende beschouwing over het verantwoordingsonderzoek 2024.

Inhoud

1. Onze conclusies | 5

2. Ontwikkelingen, feiten en cijfers | 7

- 2.1 Maatschappelijke ontwikkelingen en brede welvaart | 8
- 2.2 Feiten en cijfers ministerie van LNV en Diergezondheidsfonds | 11

3. Beleidsresultaten | 15

- 3.1 Zelfrapportage minister over resultaten van beleid | 15
- 3.2 Landelijke beëindigingsregelingen veehouderij | 16
- 3.3 Aanpassing normen voor stikstofproductie melkvee | 26
- 3.4 Beleidsevaluaties | 28
- 3.5 Terugblik op eerdere Rekenkameronderzoeken | 32
- 3.6 Totstandkoming beleidsinformatie | 33

4. Bedrijfsvoering | 34

- 4.1 Ontwikkelingen in de bedrijfsvoering | 34
- 4.2 Oordeel over de bedrijfsvoering | 35
- 4.3 Opgeloste onvolkomenheid | 35
- 4.4 Onvolkomenheid | 36
- 4.5 Belangrijke risico's en aandachtspunten in de bedrijfsvoering | 38
- 4.6 Totstandkoming bedrijfsvoeringsinformatie | 38

5. Financiële informatie | 39

- 5.1 Oordeel over de financiële informatie | 40

6. Onze oordelen over het Diergezondheidsfonds | 41

- 6.1 Totstandkoming beleidsinformatie | 41
- 6.2 Totstandkoming bedrijfsvoeringsinformatie | 41
- 6.3 Financiële informatie | 42

7. Reactie minister en nawoord Algemene Rekenkamer | 44

- 7.1 Reactie minister van Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur | 44
- 7.2 Nawoord Algemene Rekenkamer | 46

Bijlagen | 48

Bijlage 1 Overzicht fouten en onzekerheden ministerie van Landbouw, Natuur en
Voedselkwaliteit en Diergezondheidsfonds 2024 | 48

Bijlage 2 Over het verantwoordingsonderzoek | 51

Bijlage 3 Literatuur | 58

Bijlage 4 Begrippenlijst | 60

Bijlage 5 Eindnoten | 63

1. Onze conclusies

Bij het ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV) waren in 2024 de uitgaven € 4.044 miljoen, de ontvangsten € 235 miljoen en de verplichtingen € 7.906 miljoen.

Een deel van dit budget gaat naar de reductie van stikstof. Het gaat slecht met de beschermde natuur in Nederland. In de Wet stikstofreductie en natuurverbetering staan doelstellingen voor stikstofgevoelige natuur in 2025, 2030 en 2035. In veel natuurgebieden is de stikstofneerslag nog te hoog en worden de wettelijke stikstofdoelen voor 2025 niet gehaald en voor 2030 zeer waarschijnlijk niet gehaald. Het grootste aandeel van de stikstofneerslag komt van de landbouw. Daarom heeft de minister van LNV uiteenlopende maatregelen genomen. Voor het omlaag brengen van de stikstofuitstoot zijn er onder meer vrijwillige beëindigingsregelingen voor veehouders. De minister heeft niet aangegeven hoeveel vermindering van stikstofneerslag zij daarmee als doel had. We vergeleken 2 van deze regelingen met elkaar.

Lbv-plus potentieel 5x doelmatiger dan Lbv

In 2023 zijn 2 nieuwe beëindigingsregelingen opengesteld: de Lbv en de Lbv-plus. Beide regelingen hebben als doel om de neerslag van stikstof op overbelaste Natura 2000-gebieden te beperken. De Lbv-plus is gericht op veehouderijen die de grootste stikstofneerslag veroorzaken op Natura 2000-gebieden. Bij de Lbv-plus is het deel van de veehouders dat bereid is om hun veehouderij te beëindigen 3 keer zo groot als bij de Lbv. De belangrijkste reden hiervoor is de hogere financiële vergoeding van de Lbv-plus. We bevelen de minister aan om toekomstige beëindigingsregelingen ten bate van Natura 2000-gebieden gericht te focussen op die bedrijven die de meeste stikstof neerslaan op Natura 2000-gebieden.

Uit onze analyse volgt dat per euro die wordt besteed, de Lbv-plus ruim 5 keer zoveel reductie in stikstofneerslag op Natura 2000-gebieden kan opleveren als de Lbv. De Lbv-plus is dus potentieel veel doelmatiger dan de Lbv. Omdat veehouders hun aanvraag nog kunnen intrekken, kan de hoeveelheid vermindering van stikstofneerslag die de regelingen opleveren nu nog niet worden vastgesteld.

Wanneer een veehouderij wordt beëindigd, kan de herbestemming bijvoorbeeld akkerbouw worden. Die vorm van landbouw heeft mogelijk ook nadelige gevolgen voor natuur en water in de directe omgeving, bijvoorbeeld door het gebruiken van gewasbeschermingsmiddelen. Daarnaast was de onzekerheid over de mogelijkheden van herbestemming een belemmering voor veehouders om een aanvraag in te dienen.

Afwijking van advies: meer stikstof in de bodem dan EU toestaat

De minister heeft de rekennormen aangepast voor de hoeveelheid stikstof die een koe gemiddeld op jaarbasis uitscheidt. Hierbij is de minister afgeweken van een wetenschappelijk advies. Ongeveer de helft van de melkveehouders maakt gebruik van deze normen. Het grootste deel van deze groep kan door de afwijking van het advies in 2025 gemiddeld enkele procenten meer stikstof via de mest uitrijden dan de EU toestaat.

Samenvattend oordeel over de financiële informatie in het Jaarverslag 2024 van het ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit



Op totaalniveau kloppen de cijfers en is het geld volgens de regels besteed.

Onvolkomenheden bij ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit

Bestaande onvolkomenheid	2021	2022	2023	2024	
1. Autorisatiebeheer Oracle EBS	✗	✗	✗	✗	▶
Opgeloste onvolkomenheid					
2. Inkoopbeheer		✗	✗	✓	

✗ Onvolkomenheid

✗ Ernstige onvolkomenheid

✓ Opgelost: de maatregelen die zijn uitgevoerd om de onvolkomenheid op te lossen, werken

▶ De minister heeft afgelopen jaar vooruitgang geboekt in het oplossen van de onvolkomenheid

|| De minister heeft afgelopen jaar weinig tot geen vooruitgang geboekt in het oplossen van de onvolkomenheid

Verder in het rapport

- Hoofdstuk 2 Ontwikkelingen, feiten en cijfers
- Hoofdstuk 3 Beleidsresultaten
- Hoofdstuk 4 Bedrijfsvoering
- Hoofdstuk 5 Financiële informatie
- Hoofdstuk 6 Onze oordelen over het Diergezondheidsfonds
- Hoofdstuk 7 Reactie minister en nawoord Algemene Rekenkamer

2. Ontwikkelingen, feiten en cijfers

De minister van Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur is verantwoordelijk voor de voedselzekerheid, het versterken van de sociaaleconomische positie van de agrarische ondernemer en het behoud en de bescherming van onze natuur. Het Diergezondheidsfonds is een begrotingsfonds waaruit de kosten worden betaald die verband houden met de bestrijding, bewaking en preventie van besmettelijke dierziekten en zoönosen.

Met de start van het kabinet-Schoof is het ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV) in 2024 gewijzigd in het ministerie van Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur (LVVN).

Van de beëindigingsregelingen Landelijke beëindigingsregeling veehouderijlocaties (Lbv) en Landelijke beëindigingsregeling veehouderijlocaties met Piekbelasting (Lbv-plus), die in 2023 zijn opgesteld, is in 2024 ook de Lbv-plus gesloten. De Raad van State in 2024, en in 2025 ook de rechter, hebben uitspraken gedaan die raken aan het stikstofbeleid van de minister van LVVN. Wat ongewijzigd blijft, is dat in de Wet stikstofreductie en natuurverbetering wettelijke doelstellingen staan voor stikstofgevoelige natuur in 2025, 2030 en 2035. Ook is sprake van een onverminderde noodzaak om PAS-melders een passende oplossing te bieden.

2.1 Maatschappelijke ontwikkelingen en brede welvaart

Op het beleidsterrein van het ministerie van LNV hebben zich de volgende ontwikkelingen voorgedaan.

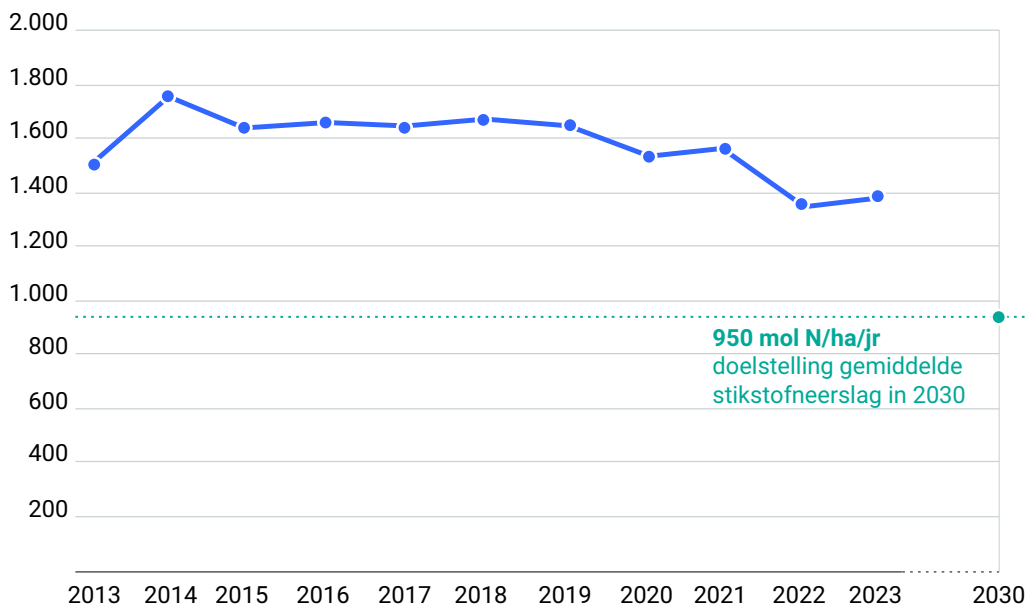
Vermindering stikstofneerslag afgelopen 10 jaar

Te veel neerslag van stikstof is schadelijk voor bepaalde typen natuur. De minister van LNV wil de kwaliteit van de natuur verbeteren door minder stikstof op natuur terecht te laten komen. De afgelopen 10 jaar is de landelijke hoeveelheid stikstofneerslag met 8% afgenomen. Ongeveer 50% van de stikstofneerslag is afkomstig van de landbouw (bron: www.rivm.nl). Onderstaande figuur geeft de gemiddelde landelijke ontwikkeling van de stikstofneerslag van de afgelopen 10 jaar weer. De neerslag op stikstofgevoelige natuur in Natura 2000-gebieden zal per gebied verschillen. De horizontale stippellijn geeft het doel voor de gemiddelde stikstofneerslag in het jaar 2030 weer (RIVM, 2024).

Figuur 1 Ontwikkeling stikstofneerslag sinds 2013

Ontwikkeling stikstofneerslag de afgelopen 10 jaar

Stikstofdepositie in mol N/ha/jr



Bron data: RIVM

Nationaal Programma Landelijk Gebied gestopt

De minister van LNV is in 2024 gestopt met het Nationaal Programma Landelijk Gebied (LNV, 2024a). Het budget voor het programma is komen te vervallen. In het Nationaal Programma Landelijk Gebied was geregeld hoe de transitie van het landelijk gebied zou gaan plaatsvinden om doelen op het gebied van natuur, water en klimaat te

halen. De minister maakt in de begroting niet duidelijk of ambities worden aangepast en of deze wijziging gevolgen heeft voor het nakomen van Europese afspraken waaronder de Kaderrichtlijn water en de Vogel- en habitatrichtlijn.

Raad van State beperkt mogelijkheden intern salderen

Als een bedrijf dat stikstof uitstoot wil uitbreiden of zijn bedrijfsvoering wil wijzigen, dan moet worden onderzocht of dat gevolgen heeft voor Natura 2000-gebieden. Daarbij kan het nieuwe project gebruikmaken van de stikstofruimte die er nog is of die binnen de vergunning kan worden gecreëerd via aanpassing of beëindiging van de bestaande activiteit. Dat wordt intern salderen genoemd.

Met de uitspraken van de Raad van State van 18 december 2024 zijn de voorwaarden voor intern salderen strenger geworden. Dit heeft gevolgen voor veel economische en maatschappelijke ontwikkelingen. Het kan ook gevolgen hebben voor veehouders die een aanvraag voor de Lbv of Lbv-plus hebben ingediend en op hun bedrijfslocatie een andere activiteit willen beginnen zoals de bouw van recreatiewoningen. Mogelijk kunnen zij de beschikbare overgebleven stikstofruimte niet meer gebruiken voor een andere activiteit, zoals recreatiewoningen. De uitspraken hebben mogelijk ook gevolgen voor PAS-melders. De minister wil PAS-melders onder andere via maatwerk een passende oplossing bieden. Wanneer een PAS-melder hierbij gebruik wil maken van intern salderen, zal dit waarschijnlijk moeilijker worden of zal een andere maatwerk-oplossing moeten worden gevonden.

Oordeel rechtbank stikstofgevoelige natuur en behalen stikstofdoelen

Op 22 januari 2025 deed de Haagse rechtbank uitspraak in de zaak die Greenpeace Nederland had aangespannen tegen de Staat over het Nederlandse stikstofbeleid. De rechtbank heeft geoordeeld dat de Nederlandse Staat onrechtmatig handelt door:

- de verslechtering van de stikstofgevoelige natuur in Natura 2000-gebieden niet tijdig te stoppen;
- de wettelijke stikstofdoelen voor 2025 niet en voor 2030 zeer waarschijnlijk niet te halen.

Ook heeft de rechtbank de Staat bevolen om zich te houden aan het wettelijk bepaalde stikstofdoel voor 2030. Haalt de Staat dit stikstofdoel niet, dan moet hij een dwangsom van € 10 miljoen betalen. De rechtbank oordeelt dat de Staat dit vonnis direct moet uitvoeren, ook in aanloop naar de beslissing in een eventueel hoger beroep (Rechtbank Den Haag, 2025). Er zijn volgens de rechtbank extra maatregelen nodig om de wettelijke stikstofdoelen te halen.

Inbreukprocedure Europese Commissie inzake de grutto

Op 25 juli 2024 heeft de Europese Commissie (EC) met een aanmaningsbrief aangegeven een inbreukprocedure te starten (LVVN, 2024d). In deze brief stelt de EC Nederland in gebreke vanwege het niet naleven van de verplichtingen uit de Vogelrichtlijn om de grutto te beschermen. De EC roept op Europese regelgeving alsnog goed en volledig toe te passen (LVVN, 2024c). De minister heeft in 2024 aangegeven structureel meer geld te reserveren voor het Agrarisch natuur- en landschapsbeheer (ANLb), waar het weidevogelbeheer onder valt.¹ In ons onderzoek *Waar is de grutto?* uit 2021 concludeerden wij dat boeren meestal geen maatregelen nemen waar weidevogels als de grutto veel aan hebben. Maatregelen met het meeste effect voor weidevogels, zoals verhoging van het waterpeil, werden bijna niet uitgevoerd.

Areaal biologische landbouwgrond neemt langzaam toe

In 2024 is het biologisch landbouwareaal in Nederland met ruim 3% gegroeid vergeleken met het jaar ervoor. Daarmee is in 2024 zo'n 5% van de totale Nederlandse landbouwgrond biologisch. Van het biologische landbouwareaal is 73% grasland, 19% akkerbouwgrond en 8% overige gewassen (CLO, 2025).

Sinds 2018 rapporteert het CBS in de Monitor Brede Welvaart en de Sustainable Development Goals de stand en ontwikkeling van de brede welvaart. Brede welvaart is meer dan materiële welvaart of economische groei. De definitie zoals die wordt gebruikt in de monitor luidt: de kwaliteit van leven hier en nu, en de mate waarin deze ten koste gaat van de brede welvaart van latere generaties of van die van mensen elders in de wereld.

Voor de overheid is het relevant om te weten hoe het overheidsbeleid de brede welvaart kan beïnvloeden. Directe verbanden met beleidsmaatregelen zijn daarbij overigens niet altijd te leggen.

Volgens de minister van LVVN staat het kabinet voor de opgave om het landelijk gebied in goede conditie en leefbaar te houden. Daarbij wil het kabinet oog hebben voor de kracht van de regio's en de ruimte die we in Nederland hebben. Dat is nu nodig, maar ook voor volgende generaties. Dit raakt aan de 'brede welvaart', aldus de minister. Daarnaast faciliteert het ministerie van LNV (kennis)uitwisseling tussen partijen rondom brede welvaart in het landelijk gebied (LVVN, 2024b).

Figuur 2 Enkele indicatoren uit de Monitor Brede Welvaart (CBS 2025)

Druk op natuur een blijvend probleem



In de Monitor Brede Welvaart van Verantwoordingsdag 2024 (CBS, 2025) vallen voor landbouw en natuur een paar zaken op. Zo kampt in Nederland 71,4% van de landnatuur met een overschrijding van de stikstofgrens en is in Nederland 39% van de Rode Lijst soorten bedreigd. De overmaat aan stikstof op landnatuur raakt aan het terugdringen van de milieudruk van de landbouw. Binnen de stikstofaanpak wordt onder andere ingezet op een vrijwillige beëindigingsregeling voor veehouders, zoals de Lbv en de Lbv-plus. De minister heeft vanaf 2026 structureel € 500 miljoen per jaar gereserveerd voor het Agrarisch natuur- en landschapsbeheer (ANLb).

Meer informatie over de factsheets brede welvaart is te vinden op de website van het CBS: www.cbs.nl.

2.2 Feiten en cijfers ministerie van LNV en Diergezondheidsfonds

Het ministerie van LNV heeft in 2024 € 4.044 miljoen uitgegeven. Dit is 1,1% van de totale rijksuitgaven over 2024. Daarnaast is het ministerie verplichtingen aangegaan voor € 7.906 miljoen. De ontvangsten bedroegen € 235 miljoen. De aantallen fte's zijn gebaseerd op gegevens van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. De Algemene Rekenkamer heeft deze gegevens beoordeeld op aannemelijkheid.

Tabel 1 Ministerie van LNV (XIV) in miljoenen € en aantallen fte's

	2022	2023	2024
Verplichtingen	2.511	2.024	7.906
Uitgaven	2.115	2.277	4.044
Ontvangsten	182	171	235
Fte's	3.795	4.199	4.341

De toename van uitgaven in 2024 komt met name voor rekening van het beleidsartikel 21 (Land- en tuinbouw) en 22 (Natuur, visserij en gebiedsgericht werken). Het verschil in artikel 21 zit in de subsidieregelingen voor de duurzame veehouderij, zoals de Lbv en de Lbv-plus. Daarnaast zit er een groot verschil in artikel 22, namelijk in de specifieke uitkeringen zoals voor Programma natuur en Regeling provinciale maatregelen landelijk gebied.

Tabel 2 laat de ontwikkeling zien van de gerealiseerde uitgaven van het ministerie van LNV. In totaal gaf het ministerie € 1.767 miljoen meer uit dan in 2023. De grootste verandering zat bij het begrotingsartikel voor natuur, visserij en gebiedsgericht werken.

Tabel 2 Ministerie van LNV (XIV) realisatieverschillen uitgaven 2023 en 2024 in miljoenen €

Begrotingsartikel	2023	2024	Vershil
21. Land- en tuinbouw	242	943	701
22. Natuur, visserij en gebiedsgericht werken	900	1.797	897
23. Kennis en innovatie	304	348	44
24. Uitvoering en toezicht	605	699	94
50. Apparaat	226	257	31
51. Nog onverdeeld	0	0	0
Totaal	2.277	4.044	1.767

Vanuit het Diergezondheidsfonds zijn in 2024 uitgaven gedaan voor € 35 miljoen. Daarnaast zijn verplichtingen aangegaan voor € 34 miljoen. De ontvangsten bedroegen € 30 miljoen.

Tabel 3 *Diergezondheidsfonds (F) in miljoenen €*

	2022	2023	2024
Verplichtingen	84	42	34
Uitgaven	83	44	35
Ontvangsten	73	41	30

We merken op dat de verplichtingen, uitgaven en ontvangsten voor de jaren 2023 en 2024 aanzienlijk lager zijn dan in 2022. De hogere uitgaven in 2022 komen door bestrijding van de vogelgriep.

Tabel 4 laat de ontwikkeling zien van het Diergezondheidsfonds van het ministerie van LNV. De uitgaven voor het Diergezondheidsfonds daalden in 2024 met € 10 miljoen.

Tabel 4 *Diergezondheidsfonds (F) realisatieverschillen uitgaven 2023 en 2024 in miljoenen € ²*

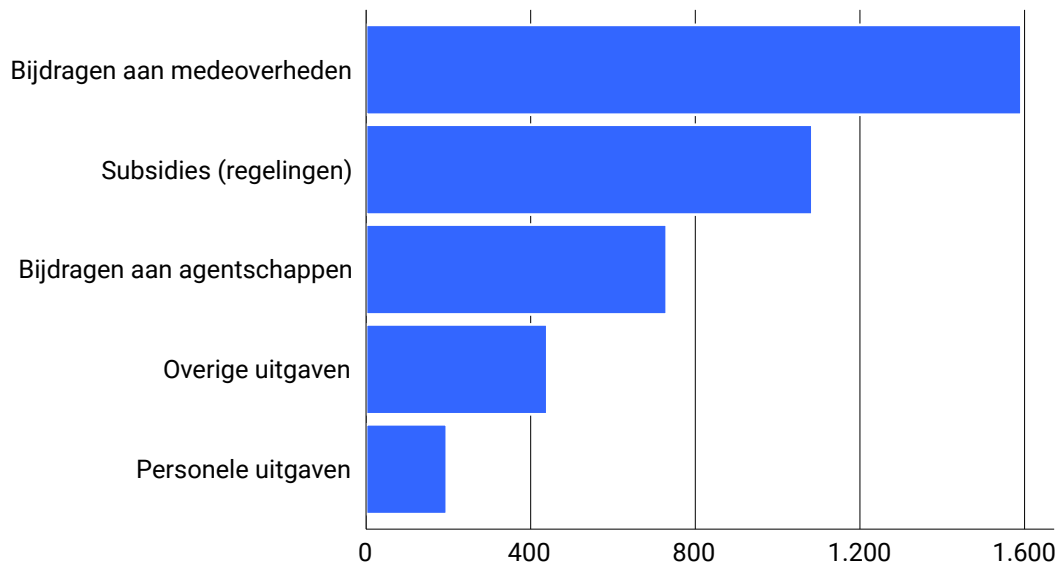
Begrotingsartikel	2023	2024	Vershil
1. Bewaking en bestrijding van dierziekten	44	35	-10

Figuur 3 Uitgaven ministerie van LNV in 2024 (op basis van realisatiecijfers van het ministerie van Financiën)

Het ministerie van LNV geeft het meeste geld uit aan bijdragen aan medeoverheden

In miljoenen €

■ Uitgaven (realisatiecijfers)



Bron: de indeling van de financiële instrumenten is gebaseerd op gegevens van het ministerie van Financiën.

Bijdragen aan medeoverheden vormen de grootste uitgavenpost voor de minister van LNVN. Het overgrote deel hiervan betreft de post specifieke uitkering, waaronder uitkering aan provincies voor maatregelpakketten voor natuurherstel. Verder wordt er veel uitgegeven aan subsidieregelingen. Het meeste geld daarvan gaat naar de Lbv en Lbv-plus. De belangrijkste ontvangers van het geld dat de minister van LNVN uitgeeft aan agentschappen zijn de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO) en de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (NVWA). In § 3.1 onderzoeken wij wat de minister over de NVWA rapporteert over de resultaten van beleid.

3.

Beleidsresultaten

In dit hoofdstuk bespreken we beleidsresultaten. In § 3.1 beschrijven we hoe de minister zelf rapporteert over het bereiken van enkele van haar beleidsdoelen. In § 3.2 gaan we in op de uitkomsten van ons onderzoek naar de landelijke beëindigingsregelingen voor veehouderijen. Dit onderzoek gaat over de stikstof die vanaf een veehouderij via de lucht neerslaat op met stikstof overbelaste Natura 2000-gebieden. In § 3.3 beschrijven we hoe de minister de normen heeft aangepast voor de hoeveelheid stikstof die een koe gemiddeld per jaar produceert. Dit onderzoek gaat over de stikstof die via de mest in de bodem terechtkomt en die vervolgens kan uitspoelen naar het water. In § 3.4 presenteren we onze bevinden over 3 evaluaties die de minister van LNVN heeft laten uitvoeren. Daarna volgt een terugblik op eerdere onderzoeken (§ 3.5). We ronden dit hoofdstuk af met de uitkomsten van ons onderzoek naar de totstandkoming van de beleidsinformatie in het *Jaarverslag 2024* van het ministerie van LNV in § 3.6.

In de *Staat van de rijksverantwoording 2024* geven we een rijksbreed beeld van de kabinetsresultaten, de uitkomsten van dit hoofdstuk bieden daarvoor een basis.

3.1 Zelfrapportage minister over resultaten van beleid

Inzicht in beleidsresultaten begint bij de minister: zij moet dat inzicht zelf hebben. Bijvoorbeeld door te monitoren en door te evalueren. Die informatie heeft de minister nodig om vast te kunnen stellen of zij met het beleid het gewenste doel bereikt en of dat op een doelmatige manier gebeurt. Bovendien heeft het parlement deze informatie nodig om zijn controlerende taak uit te kunnen voeren. Wij hebben voor de 2 landelijke beëindigingsregelingen veehouderijlocaties uitgezocht hoe de minister

hierover rapporteert. Voor het extra geld voor de NVWA hebben we uitgezocht hoe de minister en de NVWA hierover rapporteren. In onderstaande tabel staat wat de minister en de NVWA rapporteren over het doel en de realisatie.

Tabel 5 *De bereikte resultaten, zoals de minister van LNVN en de NVWA rapporteerden in openbare bronnen (bedragen in miljoenen €)*

Maatregel	Doel	Financieel belang in 2024	Resultaat/inzet (zelfrapportage minister)
Landelijke beëindigingsregeling veehouderijlocaties (Lbv) en de Landelijke beëindigingsregeling veehouderijlocaties met Piekbelasting (Lbv-plus)	Stikstofneerslag op kwetsbare natuur in Natura 2000-gebieden (snel) naar beneden brengen (RVO 2023a; RVO 2023b).	€ 137 (Lbv) en € 320 (Lbv-plus)	In totaal zijn er 1.587 aanvragen ingediend voor de Lbv en de Lbv-plus. Het effect van beëindigingsregelingen op stikstofneerslag op kwetsbare Natura 2000-gebieden kan nu nog niet worden vastgesteld.
Extra geld NVWA	Versterken NVWA en verkleinen onbalans tussen taken en middelen (Algemene Rekenkamer, 2024)	€ 42 ³	Het kostte de NVWA moeite om met het extra geld van het vorige kabinet personeel te werven om het toezicht te versterken (LNVN, 2024b). Tegelijkertijd brengt het kabinet volgens het Regeerprogramma het aantal ambtenaren substantieel terug.

3.2 Landelijke beëindigingsregelingen veehouderij

Dit jaar onderzochten we in ons verantwoordingsonderzoek het beleid dat de minister van LNVN in 2024 heeft gevoerd om de neerslag van stikstof op Natura 2000-gebieden te beperken. De minister heeft verschillende maatregelen genomen om de stikstofneerslag te beperken, zoals de innovatie- en verplaatsingsregeling, en 2 beëindigingsregelingen: de Landelijke beëindigingsregeling veehouderijlocaties (Lbv) en de Landelijke beëindigingsregeling veehouderijlocaties met Piekbelasting (Lbv-plus). Veehouders konden subsidie aanvragen via de Lbv en de Lbv-plus van 3 juli 2023 tot en met respectievelijk 1 december 2023 en 20 december 2024.

3.2.1 Beëindigingsregelingen stikstof met elkaar vergeleken

De natuur in Nederland is in slechte staat. De belangrijkste oorzaak is een overmaat aan stikstof die neerslaat op stikstofgevoelige Natura 2000-gebieden. Bij ongeveer 70% van deze gebieden is sprake van teveel stikstofneerslag (CLO, 2024). Dit overschot aan stikstofneerslag heeft gevolgen voor de brede welvaart in Nederland, aangezien de natuur belangrijk is voor de gezondheid en de economie. Daarom

hebben wij onderzoek gedaan naar het beleid dat de minister van LVVN in 2024 heeft gevoerd om de neerslag van stikstof op Natura 2000-gebieden te beperken.

De landbouw heeft het grootste aandeel in de stikstofneerslag (RIVM, 2025). Daarom heeft de minister in 2023 vrijwillige beëindigingsregelingen voor veehouders opgezet, zoals de Lbv en de Lbv-plus. De Lbv-plus is later toegevoegd naar aanleiding van het rapport Remkes waardoor er meer aandacht kwam voor de ‘piekbelasters’, oftewel bedrijven met een hoge uitstoot op stikstofgevoelige natuur.

Met de regelingen is veel geld gemoeid. In totaal is voor de periode 2023-2027 bijna € 3 miljard beschikbaar: € 1.102 miljoen voor de Lbv en € 1.820 miljoen voor de Lbv-plus (LVVN, 2024b). De Lbv en Lbv-plus zijn zowel vanwege dit financiële belang, als vanwege de hoeveelheid stikstofreductie die ze kunnen opleveren, de belangrijkste instrumenten die de minister inzet.

Veehouders komen voor de Lbv of de Lbv-plus in aanmerking als:

- de stikstof die hun bedrijf uitstoot neerslaat op minimaal 1 overbelast Natura 2000-gebied;
- die neergeslagen hoeveelheid boven de vastgestelde drempelwaarde uitkomt.

De Lbv en de Lbv-plus verschillen op een aantal punten van elkaar. Zo heeft de Lbv-plus ruimere vergoedingen. Tabel 6 geeft een overzicht van de overeenkomsten en verschillen.

Tabel 6 *Verschillen tussen de Lbv en de Lbv-plus*

Eigenschap	Lbv	Lbv-plus
Gericht op	veehouderijlocaties waarvan de stikstofneerslag boven de gebiedsspecifieke drempelwaarde per Natura 2000-gebied komt	veehouderijlocaties waarvan de stikstofneerslag boven de drempelwaarde van 2.500 mol N/jaar komt
Veehouders met	varkens, melkvee, kippen en kalkoenen	varkens, melkvee, kippen en kalkoenen én vleeskalveren
Hoogte vergoeding verlies van productiecapaciteit	100%	120%
Vergoeding voor dierrechten	Ja	Ja
Vergoeding voor sloopkosten	Nee	Ja

We hebben onderzocht hoe groot de aanvraagbereidheid was van beide regelingen en hoe doelmatig het beleid is. In bijlage 2 is de methodologische verantwoording voor dit onderzoek opgenomen.

Fictief voorbeeld vergoedingen Lbv en Lbv-plus

Stel een veehouder in het oosten van het land heeft 3.000 varkens. Zijn stallen hebben een afmeting van 5.500 m². Dit is de productiecapaciteit. De stallen zijn 15 jaar oud, en daarbij hoort een vervangingswaarde van € 385 per m². Deze veehouder zou de volgende vergoedingen ontvangen op basis van de Lbv en de Lbv-plus.

	Schatting Lbv	Schatting Lbv-plus
Dierrechten	3.000 * 31 = 93.000	3.000 * 31 = 93.000
Productiecapaciteit	5.500 * 385 = 2.117.500	5.500 * 385 * 1,2 = 2.541.000
Sloopkosten		5.500 * 45 = 247.500
Totaal	€ 2.210.500	€ 2.881.500

Wat een veehouder netto overhoudt na het beëindigen van de veehouderij hangt onder meer af van bestaande schulden, kosten die de veehouder maakt en inkomsten van de verkoop van materieel.

3.2.2 Lbv-plus meer aanvragen en doelmatiger dan Lbv

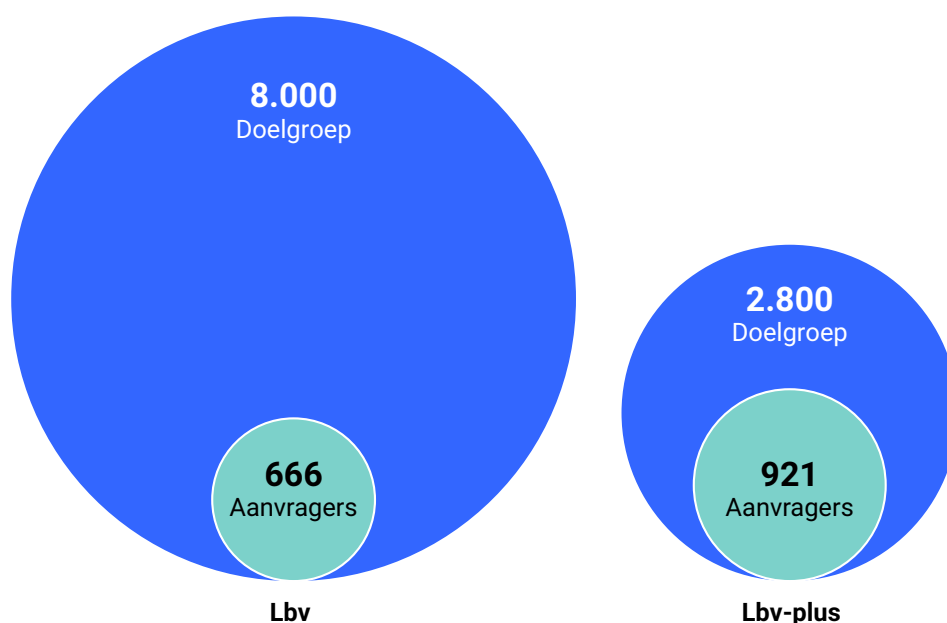
Relatief veel ingediende aanvragen voor Lbv-plus

Bij de Lbv-plus ging de minister uit van een doelgroep van 2.800 veehouderijen die piekbelaster zijn op de overbelaste Natura 2000-gebieden. De doelgroep van de Lbv bestond oorspronkelijk uit ongeveer 10.000 veehouderijen. Daarvan kwamen echter 2.000 ondernemers ook in aanmerking voor de Lbv-plus. Dit is het deel van de oorspronkelijke doelgroep van de Lbv met de grootste potentiële stikstofreductie. Gezien de ruimere vergoedingen en gunstigere condities bij de Lbv-plus is het waarschijnlijk dat deze ondernemers gebruikmaakten van de Lbv-plus. Bij de Lbv gaan we daarom uit van een doelgroep van 8.000 veehouderijen.

De regelingen verschilden sterk in populariteit (zie figuur 4). Na sluiting van beide regelingen waren in totaal 1.587 aanvragen ontvangen. Voor de Lbv waren er 666 aanvragen ontvangen, wat uitkomt op 8% van de doelgroep. Voor de Lbv-plus waren er 921 aanvragen, dit is 33% van de doelgroep. De verwachting van de minister was 600 aanvragen. De aanvraagbereidheid bij de Lbv-plus is dus meer dan 3 keer zo hoog dan bij de Lbv. Dit zijn echter niet de definitieve deelnamecijfers, aanvragers kunnen zich nog terugtrekken.

Figuur 4 Doelgroep en aanvragen van veehouders bij Lbv en Lbv-plus

De Lbv-plus regeling trekt de meeste veehouders aan



Ruimere vergoeding Lbv-plus verklaart bijna helft van verschil in aanvragen

We hebben onderzocht hoe het komt dat er zoveel meer aanvragen zijn voor de Lbv-plus dan voor de Lbv. Meerdere factoren kunnen hierbij een rol spelen: het verschil in doelgroep, het verschil in openstellingsperiode en het verschil in vergoedingen. Uit onze analyse blijkt dat op de stikstofgrens tussen de Lbv en Lbv-plus, de ruimere vergoedingen bijna de helft van het verschil in het aantal verleende aanvragen verklaren.

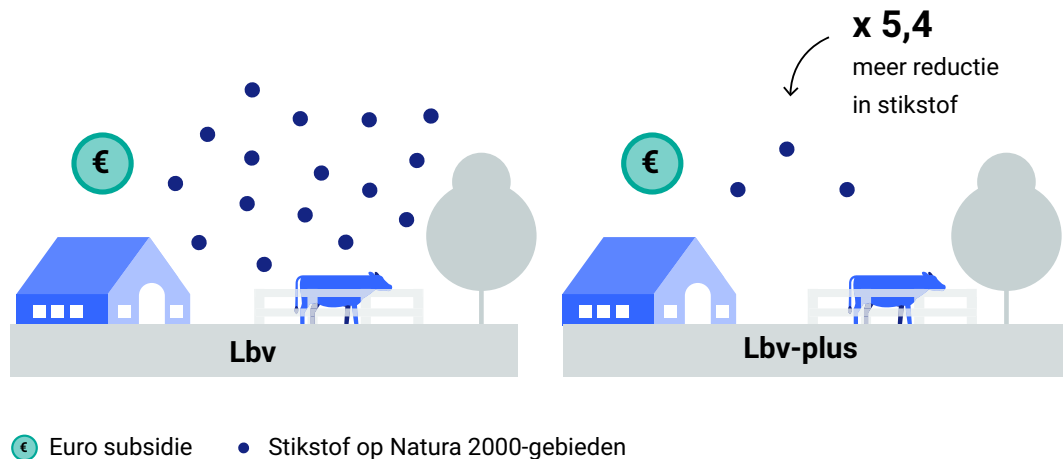
Lbv-plus reduceert ruim 5 keer meer stikstof per euro

Omdat de Lbv-plus zich richt op veehouderijlocaties met een hogere stikstofneerslag op stikstofgevoelige natuur, is te verwachten dat de Lbv-plus per aanvrager de meeste reductie in stikstofneerslag behaalt. Bij de Lbv-plus ontvangen veehouders echter ook een hogere gemiddelde vergoeding. Dit komt onder meer omdat de Lbv-plus 120% van de productiecapaciteit vergoedt en de Lbv 100%. Wij hebben onderzocht hoe de verwachte afname van stikstofneerslag op Natura 2000-gebieden en de verwachte

kosten van de beide regelingen zich tot elkaar verhouden. Oftewel: hoe doelmatig zijn de regelingen? Dit hebben we gedaan voor de aanvragen die eind december 2024 verleend waren. Uit ons onderzoek volgt dat per euro de Lbv-plus ruim 5 keer meer stikstofneerslag op Natura 2000-gebieden kan reduceren dan de Lbv. De Lbv-plus is dus veel doelmatiger dan de Lbv (zie figuur 5).

Figuur 5 Doelmatigheid Lbv en Lbv-plus

Lbv-plus levert per euro 5,4 keer meer stikstofreductie op

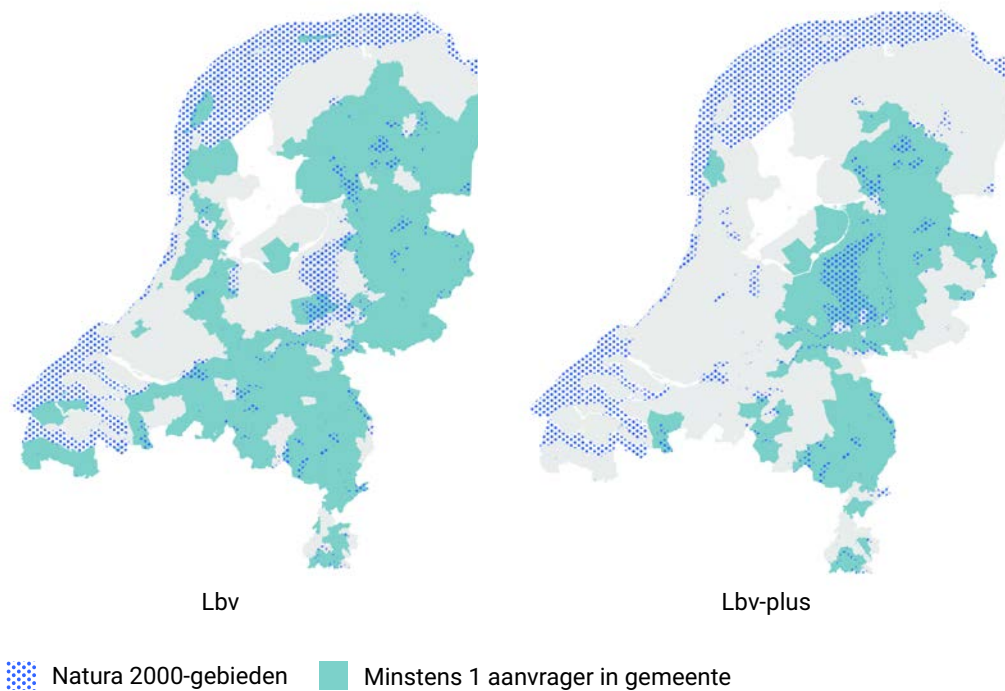


Locatie verklaart groot verschil in doelmatigheid

Het grote verschil in doelmatigheid tussen beide regelingen kan bijna geheel worden verklaard door de locatie van de aanvragers. Daarbij bepaalt de hoeveelheid oppervlakte aan Natura 2000-gebieden in de directe omgeving van een veehouder het verschil. Bij de verwachte afname telt alleen de stikstofneerslag op nabij gelegen overbelaste Natura 2000-gebieden en niet de totale stikstofneerslag van de veehouderijen. Om mee te kunnen doen aan de regelingen moet vanuit een veehouderij een minimale hoeveelheid stikstof neerslaan binnen een straal van 25 km van zo'n gebied. Bij de Lbv-plus ligt de grens op 2.500 mol N/jaar. Voor de Lbv gelden (lagere) gebiedsspecifieke grenzen die per Natura 2000-gebied verschillen. Door deze voorwaarden concentreren de Lbv-plus aanvragers zich voornamelijk rond de grotere Natura 2000-gebieden, zoals de Veluwe. Terwijl bij de Lbv aanvragers meer verspreid over Nederland zijn (zie figuur 6).

Figuur 6 Locatie van aanvragers van de Lbv en van de Lbv-plus

Veehouders die Lbv aanvragen zijn over heel Nederland verspreid en die Lbv-plus aanvragen zitten vooral rond grote Natura 2000-gebieden

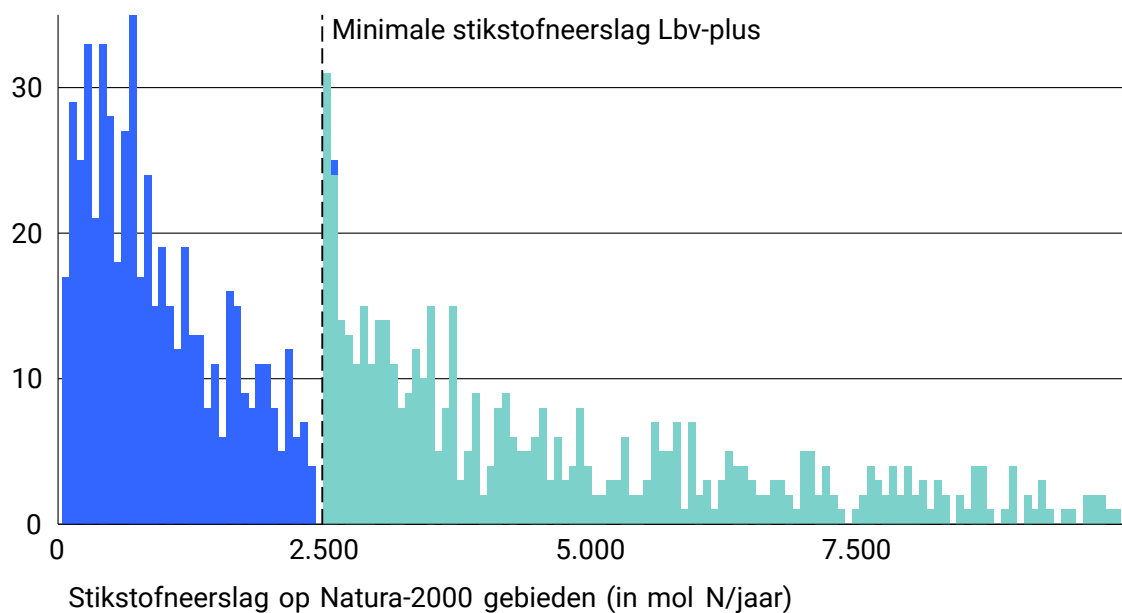


Figuur 7 Verdeling Lbv en Lbv-plus aanvragen naar stikstofneerslag op Natura 2000-gebieden

Relatief veel Lbv-aanvragen leveren weinig stikstofreductie op

Aantal aanvragen

■ Lbv ■ Lbv-plus



In figuur 7 is de verdeling van de stikstofneerslag op Natura 2000-gebieden weer-gegeven. Uit deze figuur blijkt dat de meeste aanvragers van de Lbv relatief weinig stikstofneerslag op overbelaste Natura 2000-gebieden veroorzaken. Bij de meeste Lbv-veehouders gaat het om minder dan 1.000 mol stikstof per jaar. Dit betekent niet dat het beëindigen van deze bedrijven ook minder kost. Aanvragers van de Lbv leveren daarom per euro relatief weinig reductie van stikstofneerslag in Natura 2000-gebieden op. Dit is de belangrijkste verklaring voor het grote verschil van ruim 5 keer meer reductie van stikstofneerslag per euro bij de Lbv-plus.

Ook speelt mee dat kalverhouders wel aan de Lbv-plus kunnen deelnemen, maar niet aan de Lbv. Kalverhouders leveren relatief veel verwachte stikstofreductie op in verhouding tot de kosten. Dit komt doordat kalverhouders geen dierrechten hebben voor hun kalveren en daar dus ook geen vergoeding voor krijgen als ze hun bedrijf beëindigen. Met andere woorden, de kosten van de Lbv-plus zijn voor kalverhouders relatief laag. Daarnaast zijn de 2.000 veehouderijlocaties met de hoogste stikstofneerslag door de komst van de Lbv-plus uit de doelgroep van de Lbv onttrokken.

Tot slot is het opvallend dat er weinig aanvragers van de Lbv zijn nabij de grens van 2.500 mol stikstofneerslag. Vlak onder de grens zijn er zelfs helemaal geen aanvragers, terwijl er vlak boven de grens een hoge piek in aanvragen te zien is.

3.2.3 Vooral financiële vooruitzichten bepalen deelname

Financiële vooruitzichten belangrijkste overweging

Het is voor ondernemers geen makkelijke beslissing om te stoppen met hun bedrijf. Ze hebben veel tijd en geld in het bedrijf geïnvesteerd en na deelname is er geen weg terug. Uit interviews met ondernemers blijkt dat de belangrijkste reden om deel te nemen aan de Lbv of Lbv-plus de financiële vooruitzichten zijn en de vergoeding die zij bij deelname ontvangen. De verwachting is dat de kosten van mestverwerking en afvoer zullen stijgen de komende jaren. Ook het vooruitzicht dat het moeilijker zal worden om toekomstige investeringen te financieren speelt een rol. Vooral bij de Lbv-plus is de hoogte van de vergoeding een belangrijke reden om deel te nemen. Daar tegenover staat dat ondernemers de sloopvergoeding voor oude stallen laag vinden en om die reden niet deelnemen aan de Lbv-plus. Bij de Lbv is de relatief lage vergoeding voor een aantal ondernemers de belangrijkste reden om niet deel te nemen. Immers, deelnemers aan de Lbv krijgen geen sloopvergoeding en krijgen 100% van het verlies aan productiecapaciteit vergoed in plaats van 120%.

Onzekerheid herbestemming

Bij de beslissing om te stoppen met hun bedrijf, speelt voor veehouders ook de onzekerheid over de mogelijkheden om een nieuw beroep uit te oefenen een belangrijke rol. Bovendien is het voor de ondernemers de vraag wat zij met de vrijgekomen grond kunnen gaan doen. Voor een nieuwe bestemming van de grond is toestemming nodig van de gemeente. Deze procedure van herbestemming kan langer duren dan de procedure van de Lbv en Lbv-plus. Dit zorgt voor onzekerheid bij deelnemers.

De onzekerheid wordt versterkt door de uitspraak van de Raad van State van 18 december 2024.⁴ Door de uitspraak verliezen natuurvergunningen die in het verleden zijn verstrekt deels hun geldigheid als de vergunninghouder andere activiteiten wil ontplooiën. De deelnemers moeten dan mogelijk een nieuwe vergunning aanvragen, en het is onzeker of zij die krijgen.

Persoonlijke situatie ook van belang

Naast financiële overwegingen en toekomstverwachtingen speelt de persoonlijke situatie een rol. De leeftijd en gezondheid van de ondernemer en of er opvolgers zijn in het bedrijf beïnvloeden de beslissing om al dan niet te stoppen. Ook het negatieve imago van de sector, zoals bestempeld te worden als vervuiler of piekbelaster, speelt een rol. Een reden om niet deel te nemen aan de Lbv of Lbv-plus is het plezier dat veel ondernemers hebben in hun werk; zij zouden het werk eenvoudigweg teveel missen.

3.2.4 Woest aantrekkelijk, een politieke wens

Bij het opzetten van de Lbv en Lbv-plus is rekening gehouden met de leerpunten van eerdere beëindigingsregelingen. Zo wordt de waarde van stallen gebaseerd op een vast, gestandaardiseerd bedrag in plaats van op taxaties. Daar had het ministerie namelijk slechte ervaringen mee. Ook is de hoogte van de vergoeding van de Lbv zorgvuldig onderbouwd op basis van een expliciete beleidstheorie met duidelijke doelstellingen.

Extra vergoeding Lbv-plus niet onderbouwd

Op basis van het rapport Remkes was duidelijk dat (minimaal) 600 bedrijven moesten deelnemen aan de Lbv-plus. De minister besloot daarom dat er een “woest aantrekkelijke” regeling moest komen. Het was de politieke wens dat de regeling financieel ruimhartig zou zijn en alle ruimte zou benutten die de Europese kaders voor staatssteun bieden. Dit resulteerde in 120% vergoeding voor het verlies van productiecapaciteit en een sloopvergoeding van € 45 per m² dierenverblijf. Deze extra vergoeding van 20% en de sloopvergoeding zijn niet onderbouwd met relevant onderzoek of in een beleidstheorie. Daardoor is onduidelijk of het aantal deelnemers veel lager zou zijn bij (bijvoorbeeld) een vergoeding van 110%. Of hoeveel meer deelnemers zijn aangetrokken door de sloopvergoeding?

Ongewenste neveneffecten

In ons eerdere onderzoek naar de Subsidieregeling sanering varkenshouderijen zagen we dat na beëindiging van de varkenshouderij 40% een agrarische herbestemming heeft gekregen. Bijna de helft van die agrarische herbestemmingen werd akkerbouw en groente- of fruitteelt (Algemene Rekenkamer, 2024). Vanuit diverse onderzoeken zijn aanwijzingen dat akkerbouw door het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen en water soms schadelijker kan zijn voor de natuur in de directe omgeving dan veehouderij. Dit is afhankelijk van het gewas en kenmerken van de locatie. Voor deelnemers aan de Lbv en Lbv-plus worden er geen eisen gesteld aan de wijze van eventuele akkerbouw, ongeacht de locatie. De mogelijk nadelige gevolgen voor de aangrenzende natuur zijn door de minister van LNV niet in ogenschouw genomen. Dit kan betekenen dat, ondanks een reductie van de stikstofneerslag, andere doelstellingen voor een aangrenzend Natura 2000-gebied toch niet gehaald worden.

3.2.5 Conclusie en aanbevelingen

Conclusies

Om een structurele en blijvende vermindering van stikstofneerslag op stikstofgevoelige Natura 2000-gebieden te bereiken heeft de minister 2 vrijwillige beëindigingsregelingen voor veehouders opgezet: de Lbv en de Lbv-plus. Het doel was een structurele en blijvende vermindering van stikstofneerslag op deze natuurgebieden. De minister heeft niet gekwantificeerd wat de doelen waren voor de reductie van stikstofneerslag, wel voor het verwachte aantal deelnemers.

In totaal is voor de periode 2023-2027 bijna € 3 miljard beschikbaar: € 1.102 miljoen voor de Lbv en € 1.820 miljoen voor de Lbv-plus. De regelingen moesten financieel aantrekkelijk zijn voor veehouders, wat bij de Lbv-plus resulteerde in het benutten van de maximale ruimte binnen de Europese staatssteunregels.

Veehouders hebben in totaal 1.587 aanvragen voor beide regelingen ingediend. Bij de Lbv-plus zijn er meer aanvragen ingediend dan de minister vooraf verwachtte. In vergelijking met de Lbv is de relatieve aanvraagbereidheid bij de Lbv-plus meer dan 3 keer zo hoog. De belangrijkste reden hiervoor is de hogere financiële vergoedingen van de Lbv-plus.

De verwachting is dat de Lbv-plus per euro ruim 5 keer meer stikstofreductie in Natura 2000-gebieden oplevert dan de Lbv. De Lbv-plus is dus veel doelmatiger dan de Lbv. Het definitieve resultaat in termen van de reductie van stikstofneerslag kan nog niet worden vastgesteld: aanvragers kunnen hun aanvraag nog terugtrekken.

Een aantal zaken had beter gekund. De doelgroep van beide regelingen overlapt voor een deel, wat de doeltreffendheid en doelmatigheid van de Lbv ondergraaft. Ook zijn de ruime financiële vergoedingen van de Lbv-plus niet onderbouwd, waardoor het onduidelijk is of de regeling nog doelmatiger had kunnen zijn. Onzekerheid over de mogelijkheden van herbestemming kan ondernemers ervan weerhouden om deel te nemen, of kan leiden tot het intrekken van hun aanvraag. Ook is geen rekening gehouden met de gevolgen die herbestemming kan hebben voor de aangrenzende natuur.

Oordeel over de beleidsresultaten

In dit onderzoek hebben we getoetst in hoeverre de resultaten van het gevoerde beleid van de minister voldoen aan de daaraan te stellen normen. Op grond daarvan hebben we een oordeel gegeven op een vijfpuntsschaal: goed, toereikend, matig, zorgelijk of zeer zorgelijk.

De resultaten van het gevoerde beleid omtrent de Landelijke beëindigingsregeling veehouderijlocaties met en zonder piekbelasting beoordelen wij als toereikend. Dit oordeel baseren wij vooral op het aantal aanvragen dat is ingediend (1.587). Met name de Lbv-plus heeft hieraan bijgedragen met 921 aanvragen. Ook is deze regeling veel doelmatiger dan de Lbv. Ons onderzoek laat zien dat juist de Lbv-plus aanvragen tot een relatief grote afname van stikstofneerslag op Natura 2000-gebieden kunnen leiden.

Oordeel



Aanbevelingen

De Lbv-plus is veel doelmatiger dan de Lbv. De aanvragers van de Lbv-plus veroorzaken namelijk relatief veel stikstofneerslag in Natura 2000-gebieden. Als zij stoppen met hun bedrijf, levert dat naar verwachting een grotere reductie van stikstof op. We bevelen de minister van LNVN daarom aan om toekomstige beëindigingsregelingen ten bate van Natura 2000-gebieden gericht te focussen op die bedrijven die de meeste stikstof neerslaan op Natura 2000-gebieden.

Onzekerheid over de nieuwe bestemming van de grond leidt tot minder animo voor beëindigingsregelingen. Wij bevelen de minister van LVVN aan om deelnemers meer zekerheid te bieden over de mogelijkheden voor een nieuwe bestemming. Neem bij het toestaan van nieuwe activiteiten ook mee wat de effecten daarvan zijn op de omgeving.

De hoogte van de vergoeding is bij de Lbv goed onderbouwd, maar bij de Lbv-plus is dit niet het geval. We bevelen de minister van LVVN aan om bij toekomstige beëindigingsregelingen de hoogte van de vergoeding zo goed mogelijk te onderbouwen.

3.3 Aanpassing normen voor stikstofproductie melkvee

De Europese mestregels bevatten een norm voor de maximale hoeveelheid stikstof uit dierlijke mest die een boer op of in de bodem op zijn land mag brengen. Te veel stikstof in de bodem kan namelijk wegspoelen naar het grond- en oppervlaktewater. Dat bedreigt de biodiversiteit en zorgt ervoor dat drinkwaterbedrijven meer moeite moeten doen om het water te zuiveren.

Met forfaits bepalen boeren hoeveel stikstof zij via de mest uitrijden

In de urine en mest van een koe zit meer stikstof dan in de mest die de boer uitrijdt op het land. In de stal en mestopslag vervliegt namelijk een deel van de stikstof in de vorm van onder meer ammoniak. Om uit te rekenen hoeveel stikstof via de mest in de bodem op het land terechtkomt, bevat de Uitvoeringsregeling Meststoffenwet zogenoemde 'stikstofexcretieforfaits'. Ongeveer de helft van de melkveehouders berekent met deze forfaits hoeveel stikstof zij via de mest uitrijden op het land. Om de hoogte van deze forfaits te bepalen, wordt de hoeveelheid stikstof die koeien uitscheiden in de mest en urine gecorrigeerd met het percentage van de stikstof dat vervliegt in de stal en mestopslag. Dit percentage noemen we de stikstofcorrectiefactor.

Door aanpassen forfaits meer stikstof in bodem en mogelijk ook in het water

Eind 2024 heeft de minister besloten om de stikstofcorrectiefactor voor melkvee per 1 januari 2025 te verhogen. De stikstofexcretieforfaits in de Uitvoeringsregeling Meststoffenwet zijn hierop aangepast. Dat gebeurde op basis van adviezen van de Commissie Deskundigen Meststoffenwet (CDM). De verhoging van de correctiefactor betekent dat de berekende hoeveelheid stikstof die in de mest achterblijft minder wordt. Melkveehouders kunnen hierdoor binnen de Europese norm meer mest kwijt op het land. In afwijking van een advies van de CDM uit 2024 heeft de minister de stikstofcorrectie echter ook toegepast op de stikstof in de urine en mest tijdens

beweiding. Dit is niet juist, want de stikstof die koeien in de wei uitscheiden, komt rechtstreeks van 'onder de staart' zonder gasvormig verlies in de bodem terecht.

Cijfervoorbeeld

In het cijfervoorbeeld hieronder lichten we toe hoeveel stikstof een melkveehouder meer op of in de bodem brengt als gevolg van het onjuist toepassen van het CDM-advies door de minister. Dit voorbeeld laat zien dat bij deze veehouder per koe 2,4 kilo stikstof meer op of in de bodem terechtkomt dan blijkt uit diens berekening.

Het cijfervoorbeeld gaat over de jaarlijkse stikstofproductie van een melkkoe in een stal met drijfmest. Dit is het meest voorkomende stalsysteem. De koe in het voorbeeld heeft een jaarlijkse melkproductie van 8.250 kg en een ureumgehalte in de melk van 25 milligram per 100 gram melk. Het ureumgehalte is een indicator voor de stikstofbenutting door de koe. De melkproductie en het ureumgehalte vormen samen de bepalende factoren voor de norm voor de hoeveelheid stikstof die de koe via de urine en de mest produceert.

Tabel 7 *Het stikstofexcretieforfait volgens het besluit van de minister; hierbij is de stikstofcorrectie ook toegepast op de stikstofexcretie tijdens beweiding*

Bruto stikstofexcretie ('stikstof onder de staart')	137,8 kg
Min: Stikstofcorrectiefactor exclusief effect beweiding (14%)	Min: 19,3 kg
Stikstofexcretieforfait	118,5 kg

Tabel 8 *Het stikstofexcretieforfait waarbij geen stikstofcorrectie is toegepast op de excretie tijdens beweiding*

Bruto stikstofexcretie ('stikstof onder de staart')	137,8 kg
Min: Stikstofcorrectiefactor inclusief effect beweiding (12,3%)	Min: 16,9 kg
Stikstofexcretieforfait	120,9 kg

Conclusie en gevolgen

De minister heeft de forfaits voor de hoeveelheid stikstof die een melkkoe produceert te laag vastgesteld. Vanwege de hoge mestafzetkosten zullen melkveehouders hun stikstofplaatsingsruimte volledig willen benutten. Wanneer zij dit doen op basis van een berekening met de forfaits van de minister, dan ligt het werkelijke (forfaitaire) stikstofgebruik gemiddeld enkele procenten hoger dan de Europese norm. Dit geldt voor de meest voorkomende stalsystemen (stalsystemen met drijfmest). Naast het risico dat Nederland de Europese mestregels niet naleeft, vergroot het hogere stikstofgebruik ook het risico dat er meer stikstof in het water terechtkomt.

3.4 Beleidsevaluaties

Goede evaluaties van beleid zijn essentieel voor de verantwoording over geld en resultaten. Elke begroting bevat een Strategische Evaluatie Agenda (SEA). Dit is een overzicht van de evaluaties die de minister heeft laten uitvoeren en die nog gepland staan.

De minister van Financiën schrijft in een brief aan de Tweede Kamer (17 december 2024) dat het de bedoeling is dat departementen vanaf 2025 jaarlijks meer inzicht geven in de opvolging van bevindingen en aanbevelingen uit periodieke rapportages. Daarnaast komt er een vast format voor de samenvatting van de periodieke rapportages. Ook moet beter duidelijk worden welk deel van de begroting de in de SEA opgenomen evaluaties afdekken.

Voor de controlerende taak van het parlement is dit een belangrijk instrument, omdat het inzichtelijk maakt hoe het beleid is geëvalueerd op doeltreffendheid en doelmatigheid. De SEA voor het ministerie van LNV is te vinden in de begroting en online op <https://evaluaties.rijksfinancien.nl>.

De Tweede Kamer heeft ons naar aanleiding van de motie-Van Vroonhoven/Vermeer gevraagd de SEA's bij de begrotingshoofdstukken te beoordelen. Over het verantwoordingsjaar 2024 hebben we onderzoek gedaan naar beleidsevaluaties van het ministerie van LNV.

3.4.1 Evaluaties fiscale regelingen

Eén van de instrumenten die de minister kan inzetten om zijn beleidsdoelen te halen is de zogenoemde fiscale regeling. Net als voor andere beleidsmaatregelen, geldt voor fiscale regelingen een plicht om te evalueren. Maar er zijn ook enkele belangrijke verschillen:

- Fiscale regelingen zijn niet terug te vinden in de vorm van verplichtingen en uitgaven in de begroting en het jaarverslag van de minister van LNV.
- Voor fiscale regelingen geldt zelden een limiet: iedereen die aan de voorwaarden voldoet, heeft recht op het belastingvoordeel. Daardoor is sprake van een lager bedrag aan belastingontvangsten, ofwel gederfde belastingopbrengsten. De gederfde belastingopbrengsten van de fiscale regelingen zijn terug te vinden in de verantwoording van de minister van Financiën.

Het financieel belang van de fiscale regelingen van het ministerie van LNV is voor 2024 geraamd op € 2.801 miljoen. De minister van LNV noemt de volgende fiscale regelingen in haar begroting:

- Landbouvvrijstelling in de winstsfeer
- Energiebelasting Verlaagd tarief glastuinbouw
- Btw Verlaagd tarief Sierteelt
- Assurantiebelasting Vrijstelling
- Brede Weersverzekering
- Overdrachtsbelasting Vrijstelling cultuurgrond
- Vrijstelling bos- en natuurterreinen box 3
- Bosbouvvrijstelling
- Overdrachtsbelasting Vrijstelling inrichting landelijk gebied
- Overdrachtsbelasting Vrijstelling natuurgrond
- Fiscale faciliteiten Natuurschoonwet
- Vrijstelling vergoeding bos- en natuurbeheer

In 2024 heeft de minister de volgende fiscale regelingen laten evalueren: de Landbouvvrijstelling (zie § 3.4.2) en de Brede Weersverzekering (BWV).

De BWV verzekert landbouwers tegen schade aan gewassen door extreme en ongunstige weersomstandigheden, zoals storm, hagel, regenval of droogte. Voor de introductie van de BWV vergoedde de overheid op ad-hoc basis schade in de landbouw als gevolg van extreme weersomstandigheden.

De uitkomst van de evaluatie was dat de BWV gedeeltelijk doeltreffend is. De verzekering levert een bijdrage aan het realiseren van een robuust financieel weerbare sector en het beheersen van de overheidsuitgaven. De BWV behaalde echter niet het doel dat de overheidsinterventie tijdelijk zou zijn. De BWV kan zonder financiële overheidssteun namelijk niet voortbestaan als privaat verzekeringsproduct.

De BWV is een doelmatig instrument als het wordt vergeleken met het ad-hoc compenseren van schade. De administratieve lasten zijn laag en de overheidsuitgaven zijn voorspelbaar.

3.4.2 Drie evaluaties

In aansluiting op de motie-Van Vroonhoven/Vermeer hebben wij 3 beleidsevaluaties van de SEA onderzocht die de minister van LNVN heeft laten uitvoeren:

- de Evaluatie landbouwwijstelling;
- de Evaluatie aanpak vogelgriep;
- de Tussenevaluatie van het agrarisch natuur- en landschapsbeheer (ANLb);

We constateren dat de methode die gevolgd is om de 3 evaluaties uit te voeren van voldoende kwaliteit is. Zo worden de conclusies en aanbevelingen onderbouwd door onderliggende bevindingen. De evaluaties doen echter niet altijd uitspraken over de doeltreffendheid en doelmatigheid. Ook volgt de minister de aanbevelingen niet altijd op. De evaluaties zijn geagendeerd in de Tweede Kamer, maar hebben daar niet in alle gevallen de aandacht gekregen die zij verdienen.

Evaluatie Landbouwwijstelling

De Evaluatie landbouwwijstelling concludeert dat de landbouwwijstelling noch doeltreffend noch doelmatig is, en dat afschaffing van de maatregel de logische beleidsoptie is. De aanbeveling om de landbouwwijstelling af te schaffen past ook binnen het kader van de vereenvoudigingsopgave voor het fiscale stelsel. In 2020 heeft de Algemene Rekenkamer ook een onderzoek uitgevoerd naar de landbouwwijstelling en heeft de minister van LNV aanbevolen een besluit te nemen om de landbouwwijstelling aan te passen of af te schaffen. Er zijn in het verleden meerdere onderzoeken geweest naar de landbouwwijstelling. Zo adviseerde de Raad van State in 1998 om de landbouwwijstelling te heroverwegen, beval de Evaluatie Landbouwwijstelling uit 2007 aan om de landbouwwijstelling aan te passen en concludeerde het Interdepartementaal beleidsonderzoek (2014) dat de landbouwwijstelling in mindere mate bijdraagt aan de beleidsdoelstellingen van LNV. Eind 2024 hebben Tweede Kamerleden diverse amendementen ingediend om de landbouwwijstelling af te schaffen. Deze amendementen zijn verworpen.

Evaluatie aanpak vogelgriep

Bij de evaluatie aanpak vogelgriep was het niet mogelijk om uitspraken te doen over doeltreffendheid en doelmatigheid. Deze procesevaluatie richtte zich namelijk op een deelaspect van beleid, de interne processen van crisisbeheersing. De onderzoekers adviseren onderscheid te maken tussen een aanpak bij 'eenduidige uitbraken' en bij 'complexe uitbraken'. Dit is niet overgenomen, omdat er volgens de minister geen eenduidige uitbraken zijn. Ook heeft de minister aangegeven dat zij de besluiten bij eenduidige uitbraken van vogelgriep zelf wil blijven nemen en niet op directourniveau wil laten accorderen, terwijl de aanbeveling juist was om dit wel op directourniveau te laten doen. Wel is navolging gegeven aan het onderzoek van de Algemene Rekenkamer *Focus op Vogelgriep* uit 2023. In dit onderzoek concluderen wij dat door de huidige inrichting van het bekostigingssysteem de kosten tot en met 2024 voor een groter deel voor rekening van de overheid zullen komen. Inmiddels is er een nieuw convenant Diergezondheidsfonds afgesloten, waarin de plafondbedragen en tarieven zijn verhoogd.

Tussenevaluatie ANLb

Ook de Tussentijdse evaluatie van het ANLb kon geen uitspraken doen over doeltreffendheid en doelmatigheid, omdat de beleidsdoelen voor het ANLb niet helder waren geformuleerd. Tevens waren er nog onvoldoende gegevens beschikbaar over de effecten van beleid. Bij de evaluatie van het ANLb heeft de minister de aanbevelingen opgevolgd, omdat deze aansluiten bij de plannen voor nieuw beleid. Zo gaat de minister de mogelijkheden onderzoeken van (flankerend) beleid op het gebied van weidevogelbeheer in reservaten, waterbeleid, grondbeleid en het uitbroeden en uitzetten van gruttojongen als effectieve maatregelen die kunnen bijdragen aan een toename van de landelijke populatie grutto's (LVVN, 2024d). In 2023 was er € 120 miljoen beschikbaar voor het ANLb. In 2024 werd dit bedrag verhoogd met € 20,3 miljoen extra. Voor de periode 2026-2030 heeft het kabinet € 500 miljoen per jaar gereserveerd voor het ANLb.

Uitspraken over doeltreffendheid en doelmatigheid vaak niet mogelijk

In de Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek is een beleidsevaluatie gedefinieerd als een onderzoek naar de doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleid. Soms zijn uitspraken daarover niet mogelijk, zoals bij Evaluatie aanpak vogelgriep en de Tussenevaluatie van het ANLb.

Aanbevelingen niet altijd opgevolgd

Bij de evaluatie van het ANLb heeft de minister de aanbevelingen opgevolgd, omdat deze aansluiten bij de plannen voor nieuw beleid. Dat is (nog) niet bij alle aanbevelingen het geval. Vooral als de minister aanbevelingen niet overneemt, is het voor de Tweede Kamer relevant te beseffen dat de aanbestedingsbrieven van de minister bij de evaluaties beknopt zijn. Zo worden in de brief niet altijd alle aanbevelingen besproken. Het is voor de leden van de Tweede Kamer dan ook noodzakelijk om zelf de evaluaties te lezen.

3.5 Terugblik op eerdere Rekenkameronderzoeken

In de periode 2017-2022 heeft de Algemene Rekenkamer 24 aanbevelingen gedaan op het terrein van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit. 46% van de aanbevelingen heeft tot een actie geleid. Dat is lager dan het gemiddelde van 71% voor het Rijk als geheel.

Aanbevelingen sanering varkenshouderijen meegenomen in Lbv(-plus)

In de verantwoordingsonderzoeken 2020, 2021 en 2023 hebben wij de eerdere beëindigingsregeling Srv onderzocht. Het ministerie heeft de ervaringen met de Srv benut voor het ontwerp van de Lbv en Lbv-plus. Ook onze aanbevelingen zijn daarin meegenomen. Bijvoorbeeld de aanbevelingen om de subsidievoorwaarden beter controleerbaar te maken door te werken met vaste vergoedingen en de controles aan te scherpen.

Aanbevelingen Landbouwwijstelling niet overgenomen

In ons verantwoordingsonderzoek 2020 hebben we de minister aanbevolen om de landbouwwijstelling aan te passen of af te schaffen. Uit de evaluatie van de Landbouwwijstelling volgt dat de regeling doeltreffend noch doelmatig is. Ook blijkt dat de regeling niet gerechtvaardigd kan worden uit het realiseren van (eventuele wenselijke) neveneffecten. Wij wijzen de minister erop dat in de begrotingsregels het uitgangspunt is opgenomen dat bij negatieve evaluaties van bestaande fiscale regelingen deze in principe worden afgeschaft. Bij de Landbouwwijstelling gaat de staatssecretaris van Financiën nog in gesprek met de minister van LNVN over mogelijke vervolgstappen. Het is nu nog onduidelijk of dit zal leiden tot aanpassingen.

3.6 Totstandkoming beleidsinformatie

In deze paragraaf geven wij de uitkomsten van ons onderzoek naar de totstandkoming van de beleidsinformatie.

Wij hebben onderzocht of de beleidsinformatie in het *Jaarverslag 2024* van het ministerie van LNV betrouwbaar tot stand is gekomen. Uit dit onderzoek zijn geen bevindingen naar voren gekomen waaruit blijkt dat de totstandkoming niet betrouwbaar is.

Wij hebben ook onderzocht of de beleidsinformatie in strijd is met de financiële verantwoordingsinformatie. Wij stellen vast dat de beleidsinformatie niet in strijd is met de financiële verantwoordingsinformatie.

4.

Bedrijfsvoering

In dit hoofdstuk bespreken we de resultaten van ons onderzoek naar de bedrijfsvoering van het ministerie van LNV. We beschrijven kort in hoeverre de situatie is veranderd vergeleken met 2023 en we staan stil bij enkele belangrijke ontwikkelingen in de bedrijfsvoering van het ministerie (§ 4.1). Aansluitend geven we een oordeel over de door ons onderzochte onderdelen van de bedrijfsvoering (§ 4.2). In de daaropvolgende paragrafen beschrijven we de (opgeloste) onvolkomenheden meer in detail en bespreken we belangrijke risico's en aandachtspunten. We sluiten dit hoofdstuk af met de uitkomsten van ons onderzoek naar de totstandkoming van de informatie over de bedrijfsvoering die de minister van LNVN in het *Jaarverslag 2024* verstrekt (§ 4.6).

4.1 Ontwikkelingen in de bedrijfsvoering

Het Hoofdlijnenakkoord legt alle departementen een taakstelling op om te bezuinigen op de personeelskosten. De minister van LNVN zal het grootste deel daarvan realiseren door te korten op de uitgaven op het apparaat van LNVN. Dit zijn met name lagere kosten voor het eigen personeel, en minder kosten voor externe inhuur, materieel, etc. Het ministerie is hiervoor eind 2024 een reorganisatie opgestart.

Een deel van de taakstelling wordt ingevuld door de bijdrage aan de agentschappen NVWA en RVO te verlagen. Zij krijgen 0,5% minder per jaar in de periode 2025-2029, in totaal 2,5% (LNVN, 2024b). Beide agentschappen moeten deze bezuiniging opvangen door efficiënter te gaan werken.

Verder heeft het ministerie van LNV ook in 2024 stappen gezet om het risico-management verder te ontwikkelen. Zo is er afgelopen jaar een riskfacilitator aangesteld. Eerst worden de risico's voor het ministerie in kaart gebracht. Vervolgens moet het ministerie bepalen welke risico's het wel of niet accepteert en hoe het met de risico's omgaat en waarom. De reorganisatie is daarbij ook een risico.

4.2 Oordeel over de bedrijfsvoering

In deze paragraaf geven wij ons oordeel over de bedrijfsvoering van het ministerie van LNV.

De onderdelen van de bedrijfsvoering van het ministerie van LNV die wij hebben onderzocht voldeden in 2024 aan de gestelde eisen, met uitzondering van 1 onvolkomenheid.

Onvolkomenheden bij ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit

Bestaande onvolkomenheid	2021	2022	2023	2024	
1. Autorisatiebeheer Oracle EBS	✗	✗	✗	✗	▶
Opgeloste onvolkomenheid					
2. Inkoopbeheer		✗	✗	✓	

✗ Onvolkomenheid

✗ Ernstige onvolkomenheid

✓ Opgelost: de maatregelen die zijn uitgevoerd om de onvolkomenheid op te lossen, werken

▶ De minister heeft afgelopen jaar vooruitgang geboekt in het oplossen van de onvolkomenheid

|| De minister heeft afgelopen jaar weinig tot geen vooruitgang geboekt in het oplossen van de onvolkomenheid

4.3 Opgeloste onvolkomenheid

4.3.1 Inkoopbeheer op voldoende niveau

Het ministerie van LNV maakt voor inkopen boven de € 25.000 gebruik van het Inkoop Uitvoeringscentrum (IUC) van het ministerie van Economische Zaken (EZ). Het zogenoemde inkoopplein doet alle inkopen onder de € 25.000 en de afroepen op een raamovereenkomst.

In het verantwoordingsonderzoek 2023 rapporteerden wij dat een aantal interne beheersmaatregelen, die nodig zijn voor een doelmatig en rechtmatig inkoopbeheer, nog niet goed werkten. In 2024 heeft het ministerie van LNV, samen met het ministerie van EZK, een aantal verbeteringen doorgevoerd. De onvolkomenheid is daarmee opgelost.

Een belangrijke verbetering is dat het IUC vaker en eerder bij nieuwe inkopen is betrokken. Hierdoor is het naleven van de aanbestedingswet- en regelgeving beter geborgd. Daarnaast zijn controles ingevoerd die de volledigheid waarborgen van de lijst met inkopen die niet aan de aanbestedingsregels voldoen. Ook worden de halfjaarlijkse besprekingen van de spendanalyse nu vastgelegd en opgevolgd. Spendanalyses zijn overzichten van alle inkopen per leverancier per periode. Het uitvoeren van periodieke spendanalyses is een belangrijk instrument om (achteraf) de rechtmatigheid en doelmatigheid van inkopen vast te stellen. Aanvullend hebben de gebruikers door een nieuw dashboard maandelijks inzicht in de uitgaven per leverancier per periode (de spend).

4.4 Onvolkomenheid

4.4.1 Autorisatiebeheer financieel systeem Oracle EBS verder verbeterd, nog enkele resterende verbeterpunten

De minister van EZ is eigenaar en beheerder van het financiële IT-systeem Oracle EBS. De ministeries van EZK en LNV maken gebruik van dit systeem. Vanwege deze constructie heeft het ministerie van LNV het beheer van het IT-systeem grotendeels aan het ministerie van EZK uitbesteed. Sinds het verantwoordingsonderzoek 2020 beoordelen we het autorisatiebeheer van Oracle EBS als een onvolkomenheid. Voor de oplossing van de onvolkomenheid is het ministerie van LNV grotendeels afhankelijk van het ministerie van EZK.

Autorisatiebeheer regelt wie wat mag doen in het IT-systeem

Autorisatiebeheer zorgt ervoor dat gebruikers van IT-systemen uitsluitend toegang krijgen tot de functionaliteiten die ze nodig hebben om hun taken te kunnen uitvoeren. Dat wil zeggen: het regelt welke medewerkers wat mogen doen, in welke delen van een systeem. Door te ruime of onjuist ingestelde autorisaties kunnen medewerkers informatie inzien waar ze geen toegang tot zouden moeten hebben. Of gebruikers met te ruime bevoegdheden kunnen ook ongewenste acties uitvoeren. Bijvoorbeeld: een medewerker die geld overmaakt, keurt de betaling ook goed. Dit noemen we een functiescheidingsconflict. Autorisatiebeheer helpt dit te voorkomen. Bijvoorbeeld door te regelen dat degene die de betalingen doet, deze niet zelf ook mag goedkeuren.

Vorig jaar rapporteerden wij dat de minister van EZK verbeteringen had doorgevoerd, maar dat nog 3 punten resteerden. In 2024 heeft de minister van EZ het autorisatiebeheer van Oracle EBS verder verbeterd, en 1 van de verbeterpunten geheel opgelost. Zo heeft het ministerie de controles op uitdiensttredingen van medewerkers, in verband met het intrekken van autorisaties in het systeem, op tijd uitgevoerd en zijn de overzichten van alle autorisaties in het systeem volledig gemaakt. Toch resteerden er aan het eind van 2024 nog 3 verbeterpunten in het autorisatiebeheer, waarvan er 1 nieuw punt was. Dit zorgt ervoor dat wij de onvolkomenheid nog niet als opgelost beoordelen. Het gaat om de volgende 3 punten:

- *verbeteren van inzicht in tijdelijke rechten van systeembeheerders;*
Systeembeheerders hebben vanwege hun functie veel toegangs- en wijzigingsrechten in Oracle EBS. De minister van EZ heeft geen volledig inzicht in de tijdelijke rechten die systeembeheerders aan zichzelf hebben gegeven.
- *verbeteren van inzicht in de gevolgen van conflicterende rollen van medewerkers;*
De minister van EZ maakt de conflicterende rollen op centraal niveau periodiek inzichtelijk en deelt dit met alle dienstonderdelen van de ministeries van EZK en LNV. De minister heeft op centraal niveau echter onvoldoende inzicht in hoe dienstonderdelen met de conflicterende rollen omgaan, en met de risico's die daarbij horen.
- *verkrijgen van centraal inzicht in de kwaliteit van het autorisatiebeheer;*
De dienstonderdelen die Oracle EBS gebruiken zijn verantwoordelijk voor de uitvoering van hun autorisatiebeheer. Het is van belang dat de ministers van EZ en LNVN ook centraal inzicht krijgen in de kwaliteit van dit decentrale autorisatiebeheer. Hiermee krijgen de ministers meer grip op het autorisatiebeheer en worden zij minder afhankelijk van de uitkomsten van de controles door de Auditdienst Rijk (ADR). De minister van EZ wil de implementatie hiervan in 2025 realiseren.

Wij bevelen de minister van LVVN aan om scherp toezicht te houden op voortvarende oplossing van de resterende verbeterpunten door het ministerie van EZ.

4.5 Belangrijke risico's en aandachtspunten in de bedrijfsvoering

Eindejaarspiek aangaan verplichtingen en betalingen

Het ministerie van LNV maakt voor het administreren gebruik van de Financiële Diensten Administratie (FDA) van het ministerie van EZK. Net als in 2023 was er dit jaar sprake van een eindejaarspiek in het boeken van verplichtingen en betalingen door de FDA. Een dergelijke eindejaarspiek leidt tot een hoge werkdruk bij FDA en verhoogt het risico op het maken van fouten. De oorzaak van de piek was, net als vorig jaar, dat veel dossiers pas laat door de beleidsdirecties werden aangeboden aan FDA. Een andere oorzaak is dat veel dossiers door FDA moesten worden teruggestuurd, omdat ze niet compleet waren. Dit ondanks het feit dat FDA veel moeite heeft gedaan om in overleg met de beleidsdirecties een eindejaarspiek te voorkomen. Het is belangrijk dat beleidsdirecties maatregelen nemen, zodat een eindejaarspiek in 2025 zo veel als mogelijk wordt voorkomen.

4.6 Totstandkoming bedrijfsvoeringsinformatie

In deze paragraaf geven wij de uitkomsten van ons onderzoek naar de totstandkoming van de bedrijfsvoeringsinformatie weer.

Wij hebben onderzocht of de bedrijfsvoeringsinformatie in het *Jaarverslag 2024* van het ministerie van LNV betrouwbaar tot stand is gekomen. Uit dit onderzoek zijn geen bevindingen naar voren gekomen waaruit blijkt dat de totstandkoming niet betrouwbaar is.

Wij hebben ook onderzocht of de bedrijfsvoeringsinformatie in strijd is met de financiële verantwoordingsinformatie. Wij stellen vast dat de bedrijfsvoeringsinformatie niet in strijd is met de financiële verantwoordingsinformatie.

5.

Financiële informatie

Wij hebben de financiële informatie in het *Jaarverslag 2024* van het ministerie van LNV op 2 punten gecontroleerd:

1. Kloppen de cijfers in het jaarverslag (betrouwbaar) en is het jaarverslag goed gemaakt (ordelijk)?
2. Is het geld volgens de regels (rechtmatig) besteed?

Wanneer cijfers niet kloppen of wanneer geld niet volgens de regels is besteed, dan noemen we dat een *fout*. Als de minister niet voldoende kan aantonen of geld volgens de regels is besteed of dat de cijfers kloppen, dan noemen we dat een *onzekerheid*. Het is niet realistisch te verwachten dat alles goed gaat. Daarom hanteren we tolerantiegrenzen. Als het totaal van de fouten en onzekerheden boven de tolerantiegrens komt, spreken we van een overschrijding en komen we tot een negatief oordeel.

Onze controle hebben wij op 2 niveaus uitgevoerd, op het niveau van het hele jaarverslag en per begrotingsartikel. Op het niveau van het hele jaarverslag hebben wij gecontroleerd of de cijfers kloppen en het geld volgens de regels is besteed. Per begrotingsartikel hebben wij alleen gecontroleerd of het geld volgens de regels is besteed.

5.1 Oordeel over de financiële informatie

Samenvattend oordeel over de financiële informatie in het Jaarverslag 2024 van het ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit



Op totaalniveau kloppen de cijfers en is het geld volgens de regels besteed.

Bij elkaar opgeteld blijven alle fouten en onzekerheden binnen de tolerantiegrenzen. Daarom zijn onze oordelen over de financiële informatie positief: over het geheel genomen kloppen de cijfers en is het geld volgens de regels besteed en ontvangen, en zijn verplichtingen op de juiste manier aangegaan.

Onderstaande figuur geeft de uitkomsten van onze controle weer.

Figuur 8 Financiële oordelen bij het Jaarverslag 2024 van LNV

Verantwoorde bedragen over 2024 In miljoenen €	Oordelen	Omvang fouten en onzekerheden In miljoenen €
Verplichtingen	Volgens de regels ✓	-
Totaal 7.906,3	Cijfers kloppen ✓	-
Alle 6 artikelen	Volgens de regels ✓	
Uitgaven en Ontvangsten	Volgens de regels ✓	-
Totaal 4.279,0	Cijfers kloppen ✓	-
Alle 6 artikelen	Volgens de regels ✓	
Afgerekende Voorschotten	Volgens de regels ✓	-
Totaal 506,6	Cijfers kloppen ✓	-
Agentschappen	Volgens de regels ✓	-
Totaal 642,2	Cijfers kloppen ✓	-
Saldibalans	Volgens de regels ✓	-
Totaal 11.911,4	Cijfers kloppen ✓	-

Meer cijfermatige details vindt u in bijlage 1.

6. Onze oordelen over het Diergezondheidsfonds

6.1 Totstandkoming beleidsinformatie

In deze paragraaf geven wij de uitkomsten van ons onderzoek naar de totstandkoming van de beleidsinformatie.

Wij hebben onderzocht of de beleidsinformatie in het *Jaarverslag 2024* van het Diergezondheidsfonds betrouwbaar tot stand is gekomen. Uit dit onderzoek zijn geen bevindingen naar voren gekomen waaruit blijkt dat de totstandkoming niet betrouwbaar is.

Wij hebben ook onderzocht of de beleidsinformatie in strijd is met de financiële verantwoordingsinformatie. Wij stellen vast dat de beleidsinformatie niet in strijd is met de financiële verantwoordingsinformatie.

6.2 Totstandkoming bedrijfsvoeringsinformatie

In deze paragraaf geven wij de uitkomsten van ons onderzoek naar de totstandkoming van de bedrijfsvoeringsinformatie.

Wij hebben onderzocht of de bedrijfsvoeringsinformatie in het *Jaarverslag 2024* van het Diergezondheidsfonds betrouwbaar tot stand is gekomen. Uit dit onderzoek zijn geen bevindingen naar voren gekomen waaruit blijkt dat de totstandkoming niet betrouwbaar is.

Wij hebben ook onderzocht of de bedrijfsvoeringsinformatie in strijd is met de financiële verantwoordingsinformatie. Wij stellen vast dat de bedrijfsvoerings-informatie niet in strijd is met de financiële verantwoordingsinformatie.

6.3 Financiële informatie

Wij hebben de financiële informatie in het *Jaarverslag 2024* van het Diergezondheidsfonds op 2 punten gecontroleerd:

- Kloppen de cijfers in het jaarverslag (betrouwbaar) en is het jaarverslag goed gemaakt (ordelijk)?
- Is het geld volgens de regels (rechtmatig) besteed?

6.3.1 Oordeel over de financiële informatie

Samenvattend oordeel over de financiële informatie in het Jaarverslag 2024 van het Diergezondheidsfonds



Op totaalniveau kloppen de cijfers en is het geld volgens de regels besteed.

Bij elkaar opgeteld blijven alle fouten en onzekerheden binnen de tolerantiegrenzen. Daarom zijn onze oordelen over de financiële informatie positief: over het geheel genomen kloppen de cijfers en is het geld volgens de regels besteed en ontvangen, en zijn verplichtingen op de juiste manier aangegaan.

Onderstaande figuur geeft de uitkomsten van onze controle weer.

Figuur 9 Financiële oordelen bij het Jaarverslag 2024 van Diergezondheidsfonds

Verantwoorde bedragen over 2024	Oordelen	Omvang fouten en onzekerheden
In miljoenen €		In miljoenen €
Verplichtingen	Volgens de regels ✓	-
Totaal 33,8	Cijfers kloppen ✓	-
Uitgaven en Ontvangsten	Volgens de regels ✓	-
Totaal 65,3	Cijfers kloppen ✓	-
Afgerekende Voorschotten	Volgens de regels ✓	-
Totaal 3,2	Cijfers kloppen ✓	-
Saldibalans	Volgens de regels ✓	-
Totaal 105,5	Cijfers kloppen ✓	-

Meer cijfermatige details vindt u in bijlage 1.

7.

Reactie minister en nawoord Algemene Rekenkamer

De minister van Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur heeft op 28 april 2025 gereageerd op ons conceptrapport. Hieronder geven we haar reactie samengevat weer. De volledige reactie staat op www.rekenkamer.nl/verantwoordingsonderzoek-2024. We sluiten dit hoofdstuk af met ons nawoord.

7.1 Reactie minister van Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur

De minister van LNVN bedankt ons voor de verdieping in de landelijke beëindigingsregelingen veehouderijlocaties (Lbv/Lbv-plus). De minister schrijft dat het haar deugd doet dat wij positief oordelen over de resultaten van het gevoerde beleid aangaande deze regelingen en over de uitgevoerde beleidsevaluaties. Verder is de minister verheugd dat wij de onvolkomenheid inkoopbeheer als opgelost beschouwen en dat wij positief oordelen over de voortgang van de andere onvolkomenheid autorisatiebeheer financieel systeem.

Landelijke beëindigingsregelingen veehouderijlocaties

De minister onderschrijft onze conclusie dat het grote verschil in doelmatigheid tussen beide regelingen bijna geheel kan worden verklaard door de ligging van de veehouderijlocaties ten opzichte van de overbelaste Natura 2000-gebieden. Zij geeft aan dat bij de Lbv er heel bewust voor is gekozen om de doelgroep te spreiden over Nederland, zodat de maatregel ook een positieve bijdrage levert aan het reduceren van de depositie van stikstof op de overige (vaak kleinere) overbelaste Natura 2000-gebieden. De minister geeft aan dat een doelmatige besteding van overheids-

middelen voor haar een belangrijk uitgangspunt is bij het vormgeven van een nieuwe beëindigingsregeling. Zij probeert daarbij een juiste balans te vinden tussen doelmatigheid en doeltreffendheid. De minister stelt dat bij een te eenzijdige focus op doelmatigheid het risico bestaat dat uitsluitend of voornamelijk stikstofwinst wordt geboekt in enkele van de grotere Natura 2000-gebieden, terwijl er een opgave ligt bij alle overbelaste Natura 2000-gebieden in Nederland. Waar het gaat om het effect van een nieuwe regeling in heel Nederland, tekent zij aan dat dit kabinet ook de stap wil maken van depositie- naar emissiebeleid.

De minister is met ons van mening dat een toekomstperspectief van groot belang is voor veehouders die besluiten hun veehouderij te beëindigen. Zij geeft aan dat zij voortdurend in contact is met gemeenten en provincies en positief is over de bereidwilligheid en medewerking die zij daar tegenkomt. Ook geeft ze aan dat zij met een beëindigingsregeling niet de zekerheid kan bieden dat herbestemming en toestemmingsverlening in alle gevallen tot de mogelijkheden behoort. Het is volgens de minister immers een bevoegdheid van gemeenten en provincies om hierover een besluit te nemen. Onze aanbeveling om bij toekomstige beëindigingsregelingen de hoogte van de te verstrekken vergoedingen zo goed mogelijk te onderbouwen onderschrijft ze.

Normen stikstofproductie melkvee

Wij concludeerden dat bij het vaststellen van de stikstofexcretieforfaits per 1 januari 2025 ten onrechte is uitgegaan van een te hoge stikstofcorrectie, omdat er geen rekening gehouden is met het effect van beweiding. In haar reactie schrijft de minister dat zij bij de volgende actualisatie van de excretieforfaits, per 1 januari 2026, zal uitgaan van een stikstofcorrectie die wel rekening houdt met het effect van beweiding. Op haar verzoek brengt de Commissie Deskundigen Meststoffenwet (CDM) op korte termijn advies uit over een integrale actualisatie van de excretieforfaits.

De minister deelt onze conclusie niet dat, wanneer er gebruik wordt gemaakt van een berekening met de huidige stikstofexcretieforfaits, het werkelijke (forfaitaire) stikstofgebruik gemiddeld enkele procenten hoger ligt dan de Europese norm. Zij geeft aan dat niet op basis van het huidige stikstofexcretieforfait in zijn algemeenheid gesteld kan worden dat het stikstofgebruik ook daadwerkelijk hoger ligt dan de Europese gebruiksnorm. Het excretieforfait is gebaseerd op gemiddelden, waardoor deze niet één op één te vergelijken is met de werkelijke stikstofexcretie en het werkelijke stikstofgebruik op een melkveebedrijf. Daarnaast zijn er meerdere factoren van invloed op de hoeveelheid stikstof die gebruikt wordt op een melkveebedrijf, zoals

bijvoorbeeld het gewas, de mate van grondgebondenheid en afzetmogelijkheden van de mest. Volgens de minister is een precieze berekening daardoor niet mogelijk, en zal het gemiddelde stikstofgebruik ten gevolge van het niet corrigeren voor beweiding maximaal uitkomen op 2%.

Bedrijfsvoering

Bij het autorisatiebeheer financieel systeem geeft de minister van LNV aan dat de minister van EZ heeft toegezegd aan de slag te gaan met de resterende verbeterpunten. Zij zal erop toezien dat de minister van EZ deze punten voortvarend oppakt. Over de eindejaarspiek in het boeken van betalingen en verplichtingen schrijft de minister dat er wordt gewerkt aan verschillende verbeterrichtingen die de eindejaarspiek afvlakken en de organisatie in staat stellen deze op te vangen.

Inbreukprocedure Europese Commissie inzake de grutto

Tot slot gaat de minister van LNV in op de inbreukprocedure van de Europese Commissie inzake de grutto. Zij geeft aan dat er lokale successen zijn die als uitgangspunt gebruikt kunnen worden om te leren hoe ook op landelijk niveau herstel van de populatie kan worden gerealiseerd. Het ANLb kan op gebiedsniveau leiden tot stabiele of zelfs positieve trends van weide- en akkervogels. Verder geeft de minister aan dat zij als reactie op de inbreukprocedure een pakket aan maatregelen heeft aangekondigd dat momenteel in uitvoering is. Een van deze maatregelen is het zo optimaal mogelijk benutten en indien nodig en mogelijk verruimen van de mogelijkheden voor intensiever predatiebeheer in het kader van weidevogelbeheer.

7.2 Nawoord Algemene Rekenkamer

We danken de minister voor haar reactie.

Landelijke beëindigingsregelingen veehouderijlocaties

Wij realiseren ons dat er een opgave ligt bij alle overbelaste Natura 2000-gebieden in Nederland. Het lijkt ons goed als de minister de gebiedsspecifieke doelen van een beëindigingsregeling expliciet maakt en daarbij aangeeft hoeveel de reductie van stikstofdepositie per gebied kost. Bij schaarse financiële middelen is een afweging op dit aspect extra relevant. Volgens de minister wil het kabinet de stap maken van depositie- naar emissiebeleid. Zij tekent dit aan bij haar opmerking over het effect van een nieuwe regeling in heel Nederland. Wij wijzen de minister erop dat in de huidige Wet stikstofreductie en natuurverbetering wettelijke doelstellingen staan om in 2025, 2030 en 2035 respectievelijk 40%, 50% en 74% van de stikstofgevoelige natuur op een gezond niveau te krijgen, dat wil zeggen onder de kritische depositiewaarde.

Normen stikstofproductie melkvee

Wij waarderen dat de minister bij de actualisatie van de excretieforfaits in 2026 uit zal gaan van een stikstofcorrectie die rekening houdt met het effect van beweiding.

Bijlagen

Bijlage 1 Overzicht fouten en onzekerheden ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit en Diergezondheidsfonds 2024

Deze bijlage bevat infographics met daarin de geconstateerde fouten en onzekerheden op totaalniveau en op artikelniveau. Op deze gegevens baseren wij ons oordeel over de verplichtingen en de uitgaven en ontvangsten in het *Jaarverslag 2024* van het ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV) en het Diergezondheidsfonds.

De hierna volgende figuren geven cijfermatige details over onze financiële oordelen:

- Aan de linkerkant staan de verantwoorde bedragen.
- Voor elk verantwoord bedrag is een tolerantiegrens aangegeven voor de omvang van fouten en onzekerheden die we toelaatbaar vinden. Dit zijn de bedragen bij de verticale, gestippelde lijn.
- Met een kleine bol is de omvang van de fouten en onzekerheden geplot. Wanneer de fouten en onzekerheden onder de tolerantiegrens blijven is de bol zwart gekleurd. Wanneer de fouten en onzekerheden de tolerantiegrens overschrijden is de bol rood gekleurd en is ons oordeel negatief.

Fouten en onzekerheden bij Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit

⋮ Tolerantiegrens*

● Fouten en onzekerheden **onder** de tolerantiegrens ● Fouten en onzekerheden **boven** de tolerantiegrens

Verantwoorde bedragen over 2024		Rechtmatigheid (RM) Betrouwbaarheid en ordelijkheid (BO)	
Bedragen in miljoenen €		Bedragen in miljoenen €	
Verplichtingen		158,1 7,9 RM 0% 0,0 BO 0% // -100% // -100%	
Totaal	7.906,3		
Uitgaven en Ontvangsten		85,6 0,0 RM 0% 0,0 BO 0% // -100% // -100%	
Totaal	4.279,0		
Afgerekende Voorschotten		25,3 8,6 RM 0% 0,0 BO 0% // -100% // -100%	
Totaal	506,6		
Agentschappen		25,0 4,1 RM 0% 0,7 BO 0% // -100% // -100%	
Totaal	642,2		
Saldibalans		238,2 0,0 RM 0% 0,0 BO 0% // -100% // -100%	
Totaal	11.911,4		

* Voor het beoordelen van fouten en onzekerheden hanteren we een tolerantiegrens die gebaseerd is op de omvang van het verantwoorde bedrag.

Fouten en onzekerheden bij Diergezondheidsfonds

⋮ Tolerantiegrens*

● Fouten en onzekerheden **onder** de tolerantiegrens ● Fouten en onzekerheden **boven** de tolerantiegrens

Verantwoorde bedragen over 2024		Rechtmatigheid (RM) Betrouwbaarheid en ordelijkheid (BO)	
Bedragen in miljoenen €		Bedragen in miljoenen €	
Verplichtingen		0,0 3,4 RM 0% BO 0% // -100% // -100%	
Totaal	33,8		
Uitgaven en Ontvangsten		0,5 6,5 RM 0% BO 0% // -100% // -100%	
Totaal	65,3		
Afgerekende Voorschotten		0,0 0,3 RM 0% BO 0% // -100% // -100%	
Totaal	3,2		
Saldibalans		0,0 10,6 RM 0% BO 0% // -100% // -100%	
Totaal	105,5		

* Voor het beoordelen van fouten en onzekerheden hanteren we een tolerantiegrens die gebaseerd is op de omvang van het verantwoorde bedrag.

Bijlage 2 Over het verantwoordingsonderzoek

In ons jaarlijkse verantwoordingsonderzoek beoordelen wij de jaarverslagen die de ministers op Verantwoordingsdag aanbieden aan de Staten-Generaal. Wij onderzoeken ook per begrotingsjaar de bedrijfsvoering en beleidsresultaten van de ministeries. De resultaten van ons onderzoek leggen wij vast in een rapport per jaarverslag (artikel 7.14 CW 2016, 1e lid).

Wij voeren ons onderzoek uit op basis van de internationale principes en standaarden voor rekenkamers (International Standards of Supreme Audit Institutions, ISSAI's). Deze zijn onderdeel van het INTOSAI Framework of Professional Pronouncements (IFPP; zie <https://www.issai.org>). Bij het toepassen van de ISSAI's houden wij rekening met de comptabele regelgeving en de inrichting van het Nederlandse controlebestel waarin de Auditdienst Rijk (ADR) als intern controleur het jaarverslag certificeert. Voor haar oordeel maakt de Algemene Rekenkamer zoveel mogelijk gebruik van de resultaten van de werkzaamheden van de ADR volgens de Comptabiliteitswet 2016.

Deze bijlage beschrijft de manier waarop wij ons verantwoordingsonderzoek uitvoeren. Een uitgebreide methodologische verantwoording staat op www.rekenkamer.nl/verantwoordingsonderzoek-2024.

Algemeen

De gegevens die zijn gebruikt voor figuur 3 zijn gebaseerd op gegevens van het ministerie van Financiën. De Algemene Rekenkamer heeft deze gegevens niet gecontroleerd.

Beleidsresultaten

In ons onderzoek naar de beleidsresultaten gaat het vooral om de vraag of burgers en bedrijven waar voor hun geld krijgen en of de ministers het parlement hierover voldoende informeren. Wij selecteren de beleidsterreinen voor onze onderzoeken op basis van risicoanalyse en maatschappelijke relevantie.

Wij onderzoeken of:

- het beleid doeltreffend en doelmatig is (artikel 7.16 CW 2016);
- de niet-financiële verantwoordingsinformatie in het jaarverslag over het beleid voldoet aan de norm van betrouwbare totstandkoming en of deze niet strijdig is met de financiële verantwoordingsinformatie (artikel 3.9 CW 2016).

In ons onderzoek naar beleidsresultaten van de Landelijke beëindigingsregelingen veehouderij (§ 3.2) hebben we getoetst in hoeverre het gevoerde beleid van de minister voldoet aan de normen die wij hanteren. Op grond daarvan hebben we een oordeel gegeven: goed, toereikend, matig, zorgelijk of zeer zorgelijk. Bij dit oordeel toetsen we de doeltreffendheid en doelmatigheid van het gevoerde beleid en de resultaten ervan voor burgers en bedrijven. We houden hierbij ook rekening met de context. Dat kan de ernst van de maatschappelijke gevolgen zijn, maar ook of er bijvoorbeeld sprake was van een plotselinge crisis die de rijksoverheid overviel. Waar dat van belang is, vermelden wij de normen die wij hebben gehanteerd.

Voor het aantal ingediende aanvragen hebben we gebruikgemaakt van de openbare informatie hierover die RVO op hun website plaatst van peildatum 14 februari 2025. Bij dit beleidsonderzoek hebben we gebruikgemaakt van de onderstaande aanpak en gegevens. Om het verschil in aanvragen en doelmatigheid tussen de beide regelingen te onderzoeken hebben we kwantitatieve analyses uitgevoerd. Hiervoor hebben we gebruik gemaakt van de aanvraaggegevens die op 23 december 2024 bekend waren en RVO ons heeft verstrekt. In onze analyses hebben we enkel de verleende aanvragen meegenomen, omdat voor die aanvragen er een (voorlopige) vergoeding bekend is. We hanteerden de volgende criteria en selecteerden aanvragen die:

1. tot en met 23 december 2024 bij RVO binnen gekomen zijn;
2. tot en met 23 december 2024 niet ingetrokken, afgewezen of gesloten zijn;
3. volledig zijn, en waarvan de aanvraag datum, de regeling (Lbv of Lbv-plus);
4. vergoeding, en definitieve stikstofdepositie vracht bekend zijn;
5. volgens RVO niet met zeer grote waarschijnlijkheid afgewezen zullen worden.

We onderzochten hoeveel aanvragers zijn aangetrokken door de gunstigere vergoedingen van de Lbv-plus dan van de Lbv. Daarvoor hebben we gebruikgemaakt van het feit dat er een grens is die bepaalt of veehouders aanspraak kunnen maken op de Lbv of de Lbv-plus. We vergeleken aanvragers die toevallig net wel en net niet boven de stikstofgrens van de Lbv-plus (2.500 mol N/jaar) vallen met elkaar. Deze beide groepen veehouders zijn goed vergelijkbaar. Om alleen het effect van de hogere vergoedingen te isoleren, beperkten we de aanvragen tot de periode dat beide regelingen open stonden. Ook namen we veehouders met kalveren niet mee.

We berekenden de volgende logistische vergelijking:

$$\text{Deel aanvragen} = \text{constant} + \beta_1 * \text{stikstofvracht} + \beta_2 * \text{stikstofvracht} > 2500$$

Voor de uitkomst variabele 'Deel aanvragen' hebben we gebruikgemaakt van (geanonimiseerde) informatie van het RIVM over de stikstofvracht van alle veehouders in Nederland. Vervolgens hebben we alle veehouders verdeeld in zogenaamde *bins* van 50 mol stikstof. De uitkomst variabele is dan het aantal aanvragers van de regelingen als percentage van alle veeteelt ondernemers per *bin*. Dit hebben we gedaan omdat we de aanvragers niet kunnen linken aan de RIVM-data, waardoor we de niet-aanvragers niet op individueel niveau kunnen identificeren.

De β_1 -coëfficiënt laat het effect zien van 1 extra mol stikstofvracht op het aandeel aanvragers. De β_2 -coëfficiënt toont het effect aan van (net) uitkomen boven de stikstofgrens van 2.500 mol, op het aandeel aanvragen. Oftewel, hoeveel extra aanvragen zijn aangetrokken door de "plus" van de Lbv-plus? De constant geeft het aandeel aanvragen aan in het theoretische geval als de stikstofvracht gelijk is aan nul. Let wel, we berekenen met deze methode een lokaal effect. Ons onderzoek geeft dus geen totaalbeeld van het effect van de Lbv-plus. Alleen aanvragen met een stikstofvracht tussen de 500 en 4.500 mol zijn meegenomen.

De doelmatigheid hebben we als volgt berekend:

$$\frac{(\text{Totale stikstofvracht Lbv- plus} / \text{Totale stikstofvracht Lbv})}{(\text{Totaal verleende vergoeding Lbv-plus} / \text{Totaal verleende vergoeding Lbv})}$$

Om erachter te komen wat de overwegingen van ondernemers zijn om wel of niet deel te nemen, hebben wij 13 veehouders geïnterviewd uit de doelgroep van de Lbv en/of Lbv-plus. We spraken met 6 melkveehouders, 2 varkenshouders, 2 vleeskalverhouders en 3 pluimveehouders, verdeeld over de regio's zuid, midden en oost. De meerderheid van hen behoorde tot de doelgroep van de Lbv-plus. We benaderden de veehouders via intermediairs. Daardoor vormen zij waarschijnlijk geen aselechte steekproef. Intermediairs zijn organisaties, zoals agrarische adviesbureaus en belangenorganisaties, die een vertrouwensband hebben en vaak samenwerken met veehouders.

Om zicht te krijgen op de onderbouwing van de inzet van de middelen is een deskresearch uitgevoerd in combinatie met het voeren van gesprekken met beleidsmedewerkers van het ministerie van LNV.

Naast ons onderzoek naar de doelmatigheid en doeltreffendheid van het gevoerde beleid, onderzoeken we of de beleidsinformatie in het jaarverslag betrouwbaar tot stand is gekomen. Daarbij kijken we vooral naar het proces en minder naar de informatie zelf. We hebben hiervoor deze onderdelen in het jaarverslag onderzocht:

- het niet-financiële deel van de toelichting bij de diverse begrotingsartikelen;
- de uiteenzetting over het gevoerde beleid (beleidsverslag);
- de verplichte bijlagen.

Verder geven wij in ons verantwoordingsonderzoek aan of de beleidsinformatie al dan niet in strijd is met de financiële verantwoordingsinformatie. Op www.rekenkamer.nl/verantwoordingsonderzoek-2024 staat welke werkzaamheden wij hebben uitgevoerd voor ons onderzoek naar de totstandkoming van de beleidsinformatie.

Bedrijfsvoering

Wij onderzoeken per ministerie of:

- het begrotingsbeheer ordelijk en controleerbaar is (artikel 3.2 CW 2016);
- het financieel beheer doelmatig, rechtmatig, ordelijk en controleerbaar is (artikel 3.2 CW 2016);
- het verwerven, beheren en afstoten van materieel doelmatig, rechtmatig, ordelijk en controleerbaar is (artikel 3.4 CW 2016);
- de financiële administratie betrouwbaar en controleerbaar wordt ingericht en gevoerd (artikel 3.5 CW 2016);
- de overige onderdelen van de bedrijfsvoering, zoals informatiebeveiliging, IT-beheer, management control, sturing en toezicht, voldoen aan de daaraan te stellen eisen;
- de niet-financiële verantwoordingsinformatie in het jaarverslag over de bedrijfsvoering voldoet aan de norm van betrouwbare totstandkoming, en of deze niet strijdig is met de financiële verantwoordingsinformatie (artikel 3.9 CW 2016).

De eisen waaraan de bedrijfsvoering moet voldoen, zijn uitgewerkt in lagere regelgeving en/of opgenomen in beoordelingskaders die de Algemene Rekenkamer of andere organisaties hebben opgesteld. Waar dat van belang is, vermelden wij het normenkader dat wij hebben gehanteerd.

Wij onderzoeken niet ieder jaar alle onderdelen van de bedrijfsvoering. In plaats daarvan maken we een selectie op basis van risicoanalyse en periodiciteit. Als wij in ons onderzoek tekortkomingen constateren in de bedrijfsvoering, vermelden wij deze. Wij spreken dan van (ernstige) onvolkomenheden. In onze rapporten geven we niet alleen informatie over de onvolkomenheden, maar ook over belangrijke risico's en aandachtspunten.

Daarnaast vermelden we in onze rapporten de uitkomsten van ons onderzoek naar de totstandkoming van de bedrijfsvoeringsinformatie in het jaarverslag. We onderzoeken of deze informatie betrouwbaar tot stand is gekomen. Daarbij kijken we vooral naar het proces en minder naar de informatie zelf.

Verder geven wij in ons verantwoordingsonderzoek aan of de bedrijfsvoeringsinformatie al dan niet strijdig is met de financiële verantwoordingsinformatie.

Op www.rekenkamer.nl/verantwoordingsonderzoek-2024 staat welke werkzaamheden wij hebben uitgevoerd voor ons onderzoek naar de totstandkoming van de bedrijfsvoeringsinformatie.

Financiële informatie

De financiële verantwoordingsinformatie die wij onderzoeken bestaat uit de rijksrekening en de rijkssaldibalans uit het Financieel Jaarverslag van het Rijk, en de jaarverslagen van de ministeries (artikel 7.12 CW 2016, 1e lid onder c). De minister van Financiën is verantwoordelijk voor het opmaken van het Financieel Jaarverslag van het Rijk (artikel 2.29 CW 2016, 3e lid). De minister is verantwoordelijk voor het opstellen van het jaarverslag (artikel 2.29 CW 2016, 2e lid). Wij controleren of het jaarverslag voldoet aan de daaraan te stellen eisen, zoals opgenomen in de Comptabiliteitswet 2016 en de Rijksbegrotingsvoorschriften

Wij onderzoeken of:

- de financiële verantwoordingsinformatie in de rijksrekening en de rijkssaldibalans aansluit op de financiële verantwoordingsinformatie in de verantwoordingsstaten en de saldibalansen in de jaarverslagen van de ministeries (artikel 3.8 CW 2016, 2e lid);
- de financiële verantwoordingsinformatie in de jaarverslagen van de ministeries aan de wettelijke eisen voldoet.

We geven oordelen over zowel de rechtmatigheid als de betrouwbaarheid en ordelijkheid van de financiële verantwoordingsinformatie. Een financiële transactie, zoals een uitgave, is rechtmatig als deze voldoet aan relevante Nederlandse en Europese regelgeving. Voldoet een transactie niet aan deze regelgeving, dan is dit een fout in de rechtmatigheid. Als niet is vast te stellen of een transactie voldoet aan de regelgeving, spreken we van een onzekerheid in de rechtmatigheid.

Financiële verantwoordingsinformatie in het jaarverslag is betrouwbaar als deze overeenkomt met de werkelijke financiële standen en transacties, zoals verplichtingen, uitgaven en ontvangsten. Ordelijk wil zeggen dat de informatie op een beheerste manier tot stand is gekomen.

Op basis van ons onderzoek geven wij een verklaring van goedkeuring bij de rijksrekening en de rijkssaldibalans (artikel 7.14 CW 2016, 2e lid). Deze verklaring is een voorwaarde voor de Staten-Generaal om, aan de hand van het betreffende jaarverslag, goedkeuring te kunnen verlenen aan de minister voor het gevoerde financieel beheer (artikel 2.40 CW 2016, 2e lid).

De verklaring van goedkeuring nemen wij op in ons rapport *Staat van de rijksverantwoording 2024*. Hierin geven wij een beschouwing over het jaar dat is onderzocht. Onze financiële oordelen zijn bestuurlijke oordelen van het college van de Algemene Rekenkamer en geen controleverklaring zoals een accountant afgeeft. Wij kunnen bij onze verklaring een aantekening plaatsen als wij bezwaar hebben gemaakt tegen het financieel beheer, de materiële bedrijfsvoering of de verantwoording daarover en dat bezwaar handhaven (artikel 7.22 CW 2016, 6e lid).

De ADR controleert alle jaarverslagen van de ministeries, fondsen en overige begrotingshoofdstukken en geeft hierover afzonderlijke controleverklaringen af. Om het controlebestel zo doelmatig mogelijk in te richten en dubbele controlelasten te voorkomen, maken wij voor ons onderzoek naar de financiële informatie (financial audit) zoveel mogelijk gebruik van de controlewerkzaamheden van de ADR. Wij stellen vast of de controlewerkzaamheden van de ADR goed zijn uitgevoerd en of de bevindingen hebben geleid tot de juiste oordelen. Daartoe reviewen wij de controle door de ADR en voeren wij aanvullende eigen controlewerkzaamheden uit. Onze opdracht ligt vast in de Comptabiliteitswet.

De Algemene Rekenkamer geeft oordelen over de betrouwbaarheid, ordelijkheid en rechtmatigheid op totaalniveau en op artikelniveau. Belangrijke fouten en onzekerheden lichten wij toe als uitzondering bij ons oordeel. Een fout of onzekerheid kan om 2 redenen belangrijk zijn:

- op grond van de financiële omvang, als de fout of onzekerheid hoger is dan de tolerantiegrens;
- op grond van de aard van de fout, los van de financiële omvang.

We kijken naar de volgende geldstromen en financiële standen:

- verplichtingen;
- uitgaven en ontvangsten;
- saldibalans;
- afgerekende voorschotten;
- samenvattende verantwoordingsstaat agentschappen.

Voor elk van deze bedragen hanteren we een tolerantiegrens op totaalniveau. Als het bedrag aan fouten en onzekerheden binnen een geldstroom of van een financiële stand boven de tolerantiegrens komt, spreken we van een overschrijding. Gedetailleerde informatie over de geconstateerde fouten en onzekerheden in de verplichtingen en in de uitgaven en ontvangsten staat in bijlage 1.

Voorbehoud slotverschillen – nog door de Staten-Generaal goed te keuren budgetten

Voor de slotverschillen geldt dat het parlement deze achteraf goedkeurt. Dit betekent dat de verplichtingen, uitgaven en ontvangsten die hieronder vallen, zijn betrokken in ons oordeel onder voorbehoud dat het parlement de slotwet aanneemt die bij het jaarverslag hoort.

Keuren de Staten-Generaal de daarmee samenhangende slotverschillen niet goed, dan moeten wij onze oordelen over de financiële verantwoordingsinformatie mogelijk herzien.

Bijlage 3 Literatuur

Algemene Rekenkamer (2021). *Waar is de grutto?*

Algemene Rekenkamer (2023). *Focus op Vogelgriep.*

Algemene Rekenkamer (2024). *Resultaten verantwoordingsonderzoek 2023 Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (XIV) en Diergezondheidsfonds (F), rapport bij het jaarverslag.*

LVVN (2024a). *Beantwoording Kamervragen over schrappen NPLG.* Tweede Kamer, vergaderjaar 2024-2025, DGLGS / 87265827.

LVVN (2024b). *Begrotingsstaten van het ministerie van Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur (XIV) en het Diergezondheidsfonds (F) voor het jaar 2025.* Vergaderjaar 2024-2025, 36 600 XIV, nr. 1

LVVN (2024c). *Natuurbeleid,* Tweede Kamer vergaderjaar 2023-2024, 33 576, nr. 388.

LVVN (2024d). *Verzamelbrief Natuur,* DGNV-S / 89334930.

RIVM (2024). *Effect van nieuwe inzichten op het bereiken van de NPLG stikstofdoelen.* RIVM-briefrapport 2024-0054, DOI 10.21945/RIVM-2024-0054

Van der Veen, H. e.a. (2007). *Evaluatie landbouwwijziging.* Den Haag: LEI.

Op internet geraadpleegde bronnen:

CBS (2024b). <https://www.cbs.nl/nl-nl/visualisaties/monitor-brede-welvaart-en-de-sustainable-development-goals/sdg-s/sdg-15-leven-op-het-land>

CBS (2025). *Monitor Brede Welvaart en de Sustainable Development Goals 2025.* Den Haag/Heerlen/Bonaire: Centraal Bureau voor de Statistiek.

CLO (2024). <https://www.clo.nl/indicatoren/nl062603-overschrijding-van-kritische-depositiewaarde-in-natura-2000-gebieden-2005-2023>

CLO (2025). <https://www.clo.nl/indicatoren/nl001122-biologische-landbouw-arealen-en-veestapels-2011-2024>

Rechtspraak (2025). <https://www.rechtspraak.nl/Organisatie-en-contact/Organisatie/Rechtbanken/Rechtbank-Den-Haag/Nieuws/Paginas/Rechtbank-beveelt-Nederlandse-Staat-wettelijk-stikstofdoel-2030-te-halen.aspx>

RIVM (2025). <https://www.rivm.nl/stikstof/wat-is-stikstof/stikstofdepositie>, geraadpleegd op 25 februari 2025.

RVO (2023a). <https://www.rvo.nl/subsidies-financiering/lbv>

RVO (2023b). <https://www.rvo.nl/subsidies-financiering/lbv-plus>

RVO (2024). <https://www.rvo.nl/nieuws/1694-aanvragen-lbv-regelingen>

Bijlage 4 Begrippenlijst

Auditdienst Rijk (ADR)

De Auditdienst Rijk is de interne auditor van het Rijk. De ADR controleert de jaarverslagen van de ministeries. De Algemene Rekenkamer beschouwt de ADR als een interne accountant, die zijn werk onafhankelijk doet. Wij maken in ons verantwoordingsonderzoek dan ook gebruik van de resultaten van de werkzaamheden van de ADR.

agentschap

Een onderdeel van een ministerie dat meer zelfstandigheid heeft dan andere onderdelen. Een agentschap voert een eigen administratie, los van de administratie van het ministerie. Maar de minister is wel verantwoordelijk voor de begroting en financiële verantwoording.

bedrijfsvoering

De bedrijfsvoering is de manier waarop alle bedrijfsprocessen van een ministerie zijn georganiseerd. Onder de bedrijfsvoering vallen ook alle maatregelen en procedures die er zijn om vast te stellen of het beleid van een minister volgens plan wordt uitgevoerd, en waar nodig bij te sturen.

beleidsinformatie

De beleidsinformatie in het jaarverslag is de informatie die de minister geeft over de resultaten van diens beleid, wat daarvoor is gedaan en hoeveel het kostte. We noemen beleidsinformatie ook wel niet-financiële informatie.

betrouwbaar

De cijfers in het jaarverslag zijn betrouwbaar als deze overeenkomen met de werkelijke financiële standen en transacties.

budgetrecht

Eén van de taken van de Staten-Generaal is het goedkeuren van de begroting van ieder ministerie. De Tweede en Eerste Kamer bepalen dus hoeveel geld een minister maximaal kan uitgeven en waaraan. Dit noemen we het budgetrecht van het parlement.

Comptabiliteitswet

De Comptabiliteitswet regelt de financiële gang van zaken binnen ministeries en tussen de ministers en het parlement. In de Comptabiliteitswet staat ook welke taken de Algemene Rekenkamer heeft.

decharge verlenen

Na Verantwoordingsdag keuren de Staten-Generaal de slotwetten goed. Daarmee verlenen ze decharge aan de ministers: die zijn dan niet meer verantwoordelijk voor het financieel beheer in het afgelopen jaar.

fouten

We spreken van een fout als:

- de minister geld niet heeft uitgegeven of ontvangen volgens de wetten en regels die daarvoor gelden;
- in het jaarverslag niet juist of volledig is opgeschreven waar het geld vandaan komt of aan is uitgegeven.

jaarverslag

Dit is de verantwoording van de minister over het gevoerde beleid, met daarin opgenomen een beleidsverslag inclusief bedrijfsvoeringsparagraaf en jaarrekening.

onvolkomenheid

Als wij in ons onderzoek zien dat een bedrijfsvoeringsproces van een ministerie niet goed is ingericht of wordt uitgevoerd, noemen we dat een onvolkomenheid. Als het om veel geld gaat en/of het probleem op meer plekken bij een ministerie voorkomt, noemen we het een ernstige onvolkomenheid.

onzeker

Wij noemen financiële informatie 'onzeker' als wij niet kunnen vaststellen of verplichtingen, uitgaven of ontvangsten aan de regels voldoen of op de juiste manier in het jaarverslag staan.

ordelijk

De cijfers in het jaarverslag zijn ordelijk als de financiële informatie op een beheerste manier tot stand is gekomen.

rechtmatig

Een financiële transactie, zoals een uitgave, is rechtmatig als deze voldoet aan de wetten en regels die daarvoor gelden. Voldoet een transactie niet aan de regels, dan is dit een fout. Als we niet kunnen vaststellen of een transactie aan de regels voldoet, noemen we dat een onzekerheid.

Rijksbegrotingsvoorschriften

De minister van Financiën stelt elk jaar de Rijksbegrotingsvoorschriften op. Dit zijn de regels waaraan de begrotingen en jaarverslagen van het Rijk moeten voldoen.

saldibalans

De saldibalans is een overzicht van bedragen die aan het einde van het jaar nog openstaan. Bijvoorbeeld vorderingen, voorschotten, schulden en openstaande verplichtingen.

slotverschillen

De slotwet is de laatste wet in de begrotingscyclus. Met die wet worden de begrote uitgaven, verplichtingen en ontvangsten in overeenstemming gebracht met de uiteindelijke bedragen. De slotwet wordt tegelijk met het jaarverslag aangeboden aan de Tweede Kamer. Zie ook 'decharge'.

(overschrijding van de) tolerantiegrens

Grens waarbinnen een afwijking geen gevolgen heeft voor het oordeel van de Algemene Rekenkamer. Wij gebruiken de tolerantiegrenzen om te bepalen welke fouten en onzekerheden er in de jaarverslagen zitten. De regelgeving schrijft voor dat de minister overschrijding van de tolerantiegrens voor de rechtmatigheid moet melden in de bedrijfsvoeringsparagraaf van het jaarverslag.

verplichting

Een verplichting is een uitgave in de toekomst, waarvoor een minister een (juridische) verplichting is aangegaan.

voorschot

Een voorschot is een vooruitbetaling voor producten of diensten die nog geleverd moeten worden. Een voorschot kan ook een vooruitbetaling van een subsidie, bijdrage of lening zijn.

Bijlage 5 Eindnoten

- 1 Ten tijde van het schrijven van dit rapport is de begroting en het achterliggende beleid echter nog niet door beide Kamers goedgekeurd.
- 2 Verschillen kunnen afwijken door afronding.
- 3 Waarvan € 29,4 miljoen voor LVVN-doelen en € 12,6 miljoen voor VWS-doelen.
- 4 Dit betreft zaaknummer 202201311/1 (Rendac) en 202200383/1.

Algemene Rekenkamer

Postbus 20015

2500 EA Den Haag

070 342 44 00

voorlichting@rekenkamer.nl

www.rekenkamer.nl

De tekst in dit document is
vastgesteld op 13 mei 2025.

Dit document is op 21 mei 2025
aangeboden aan de
Tweede Kamer.

Den Haag, mei 2025