Tweede Kamer der Staten-Generaal

2

Vergaderjaar 2025–2026

35 420 Noodpakket banen en economie

Nr. 543 **BRIEF VAN DE MINISTER VAN LANDBOUW, VISSERIJ, VOEDSELZEKERHEID EN NATUUR**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 22 juni 2026

Via deze brief koppel ik terug op twee evaluaties die in de afgelopen periode zijn uitgevoerd en afgerond. De eerste evaluatie richt zich op de COVID-maatregelen die door LVVN zijn genomen, en de tweede op het onderzoeksprogramma Integraal Aanpakken. Deze evaluaties worden gezamenlijk aan de Kamer aangeboden omdat deze onderdeel zijn van de Strategische Evaluatie Agenda van LVVN en nog niet eerder waren gepubliceerd.

Evaluatie: COVID-Maatregelen

Medio 2020 is er actie ondernomen om de economische gevolgen van de COVID-maatregelen voor de sierteeltsector, frietaardappelsector en dierentuinen te verzachten. Hiertoe zijn subsidieregelingen opengesteld die erop gericht waren om faillissementen te voorkomen in de agrarische sector, en om dierenwelzijn te garanderen in de dierentuinen. Op verzoek van mijn voorganger is een beleidsevaluatie uitgevoerd van deze regelingen om de effecten van de COVID-crisis aan te pakken, daarbij is specifiek gekeken naar de aanpak van de twee verschillende regelingen voor de periode 2020–2025. De evaluatie is uitgevoerd door het onderzoeksbureau Stichting Economisch onderzoek (SEO) Amsterdam. Het onderzoek werd begeleid door een onafhankelijke deskundige van het Centraal Planbureau (CPB), en verschillende medewerkers van LVVN. Door het CPB te betrekken in de begeleidingscommissie, en een onafhankelijke partij te vragen om het onderzoek uit te voeren, is de onafhankelijkheid van het onderzoek gewaarborgd.
Hieronder geef ik aan wat de belangrijkste bevindingen waren per maatregel, de overkoepelende conclusies, en hoe ik de lessen zal vertalen naar de beleidspraktijk.

Conclusies voor de regeling voor de frietaardappelen en sierteelt:
– De regeling voor frietaardappeltelers en sierteeltbedrijven is deels doeltreffend. Uit de analyse blijkt dat de regelingen vooral hebben

kst-35420-543
ISSN 0921 - 7371
's-Gravenhage 2026

bijgedragen aan de liquiditeit van bedrijven in deze sectoren. Doordat de schok als gevolg van de Coronacrisis kleiner was dan verwacht en de betreffende ondernemingen een relatief goede initiële solvabiliteit kenden is er geen aantoonbaar effect op solvabiliteit en faillissementen gevonden.[1]
– Uit de evaluatie blijkt dat de regeling frietaardappeltelers en sierteeltbedrijven doelmatig was. De steun is terechtgekomen bij de juiste doelgroep en de regeling was goed uitvoerbaar voor RVO. Gebruikers van de regelingen hebben de steunmaatregel als kwalitatief goed ervaren en waren tevreden over de snelheid waarmee de steun is uitbetaald.[2]

Conclusies voor de noodsteunmaatregel dierentuinen:
– De steunregeling gericht op dierentuinen is doeltreffend. Dierenleed is aantoonbaar voorkomen en dit is het hoofddoel van de regeling.[3]
– De hoofdredenen hiervoor zijn dat: dierentuinen geen andere financieringsmogelijkheden hadden, en de dieren niet in een dierentuin in het buitenland verzorgd konden worden (wegens reisbeperkingen & de gevolgen van corona bij dierentuinen in het buitenland).[4]
– De steunregeling gericht op dierentuinen is deels doelmatig. De kosten staan in goede verhouding tot de geleden schade, wat de doelmatigheid bevordert. Ook was de regeling goed uitvoerbaar voor RVO en doenlijk voor de dierentuinen. De vereiste om een transitieplan op te stellen heeft de doelmatigheid beperkt. Het vereiste in de regeling om een transitieplan op te stellen leidde tot extra administratieve lasten en heeft geen aantoonbaar effect gehad.[5]

Lessen voor de beleidspraktijk
Aangezien het beleid al is afgerond heeft SEO ervoor gekozen om het ministerie in plaats van de gebruikelijke specifieke aanbevelingen bij een evaluatie, overkoepelende lessen mee te geven. Wat opvalt in deze lessen is dat de kracht van de interventie positief werd beïnvloed door de snelle doorlooptijd en sectorspecifieke aandacht, die bij deze regelingen is gegeven. Daarnaast is er geconstateerd dat extra vereisten zoals een herzieningsplan voor de dierentuinen juist lasten met zich meebracht die voorkomen konden worden.
Vanuit de dierentuinen regeling trek ik de les dat een goede beleidsvoorbereiding in crisistijd leidt tot goed onderbouwde beleidsevaluaties en conclusies. SEO geeft aan dat de noodsteunmaatregel Dierentuinen een best-practice is voor beleidsevaluaties omdat:
– de beleidstheorie is geschreven ten tijde van de totstandkoming van het beleid;
– en dat er ex-durante een enquête is uitgevoerd naar de effectiviteit van de regeling door de RVO.
Vanuit de regelingen voor sierteelt en frietaardappelen neem ik de aanbeveling om bij toekomstig beleid een vergelijkbare goede voorbereiding te doen mee. Zo laat ik:
– data genereren die inzicht geeft in prijsniveaus en begrotingsrichtprijzen van agrarische producten in de tuinbouw.
De beschikbaarheid van deze data zal bij eventuele volgende crises helpen om de effecten van (voorgenomen) beleidsmaatregelen op het bedrijfsmodel van ondernemers goed te kunnen bepalen.

---

[1] SEO (2025), VOOR DE SIER OF VOOR DE LEEUWEN?
[2] Idem.
[3] Idem.
[4] Idem.
[5] Idem.

Tot slot zie ik kansen in het toepassen van een ex-post doenvermogentoets,[6] zoals SEO voor deze evaluatie heeft gedaan. Het uitvoeren van deze toetst heeft inzicht gegeven in de mate waarin het beleid «doenlijk» was voor de beoogde doelgroepen. Het uitvoeren van deze toets heeft tot belangrijke inzichten geleid zoals dat de maatregelen: begrijpelijk, stress-arm, vergevend en coherent zijn geweest. Door consequenter de doenlijkheid van het beleid in beeld te brengen (ex-ante en ex-post) kunnen gedragsinzichten ook beter ex-ante toegepast worden in de vorming van beleid.

Evaluatie: Onderzoeksprogramma Integraal Aanpakken

Daarnaast is in 2025 de tussentijdse beleidsevaluatie van het onderzoeksprogramma Integraal Aanpakken uitgevoerd. Met deze brief bied ik uw Kamer ook dit evaluatierapport aan.

Integraal Aanpakken is in 2022 opgestart als «Meerjarig Missiegedreven Innovatie Programma (MMIP)». Het doel van Integraal Aanpakken is om fundamenteel- en praktijkonderzoek te doen naar methaanmaatregelen in de veehouderij. Bij de ontwikkeling en toepassing van deze maatregelen mag de ammoniakemissie niet toenemen of dierenwelzijn afnemen. Het fundamentelere onderzoek vindt voor melkvee vaak plaats op de Dairy Campus terwijl via Netwerk Praktijkbedrijven de praktijkimplementatie plaatsvindt. In afstemming met de Producentenorganisatie Varkenshouderij (POV) en Coalitie Vitale Varkenshouderij (CoViVa) wordt nu ook een Praktijk Netwerk Varkenshouderij opgericht om de praktijkimplementatie van maatregelen te testen op varkensbedrijven.

Conclusies voor Integraal Aanpakken
- De evaluatie concludeert dat Integraal Aanpakken tot op zekere hoogte doeltreffend is geweest. Enerzijds heeft het programma gezorgd voor een beter inzicht in emissie reducerende maatregelen. Echter is er (buiten het praktijknetwerk) geen data beschikbaar over de mate van toepassing van de onderzochte maatregelen.
- Omdat de daadwerkelijke emissiereductie ten gevolge van het programma niet goed te kwantificeren is, is het niet mogelijk om deze af te zetten tegen de gebruikte subsidiegelden. Hierdoor was het niet mogelijk om de doelmatigheid vast te stellen.
- Op dit moment worden er wel maatregelen ontwikkeld, maar is er weinig stimulerend beleid vanuit de overheid om methaanmaatregelen te implementeren. Dit heeft een relatie met de eerdergenoemde punten.
- De evaluatie deed ook een aantal aanbevelingen, samengevat komen deze neer op:
  - Wees duidelijker in de communicatie over het doel van, en de onderzochte maatregelen binnen, Integraal Aanpakken en de samenhang van het onderzoeksprogramma met het Netwerk Praktijkbedrijven.
  - Overweeg buiten WUR om meer onderzoeksinstellingen te betrekken bij het onderzoeken en kijk of er nog meer verbinding gezocht kan worden met sectorpartijen.

Met betrekking tot de conclusies die zien op doelmatigheid is het herkenbaar dat er beperkte daadwerkelijke emissiereductie wordt bewerkstelligd binnen Integraal Aanpakken en breder in de sector. Dit komt enerzijds omdat er nog beperkte fundamenteel wetenschappelijke en praktijkkennis is met betrekking tot methaanemissie-reducerende maatregelen en anderzijds er (nog) geen normerend en stimulerend

[6] https://www.kcbr.nl/ontwikkelen-beleid-en-regelgeving/doenvermogentoets

beleid bestaat voor broeikasgasemissies. Ik zet daar wel op in, mede via de inzet op afrekenbare bedrijfsspecifieke emissiedoelen binnen de samenhangende aanpak voor Landbouw Stikstof en Natuur. Het programma Integraal Aanpakken draagt hieraan bij middels het vullen van relevante kennislacunes waardoor maatregelen beschikbaar worden voor implementatie in de praktijk.

De aanbeveling om naast de WUR meer onderzoeksinstellingen te betrekken is relevant en wordt meegenomen in de toekomstige vormgeving van Integraal Aanpakken. Het is van belang om zoveel mogelijk verschillende partijen bij het onderzoeksprogramma te betrekken. Wel is het zo dat wetenschappelijke kennis rondom dier- en voeraanpassingen in relatie tot (methaan)emissie voornamelijk bij WUR geclusterd zit in Nederland. Het ministerie zal extra inpassingen doen om ook andere kennisinstellingen te laten participeren. Kennisinstellingen zoals Louis Bolk, het (Vlaamse) ILVO, Aeres Hogeschool en CLM hebben al een bijdrage geleverd in het programma de afgelopen jaren, deze rol zou kunnen groeien.

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

Toelichting onderzoek:

Noodsteun maatregelen:

Wat was de afbakening van het beleid en tijdsperiode waarover het onderzoek ging?	Noodsteunmaatregelen voor de dierentuinen en voor de landbouwsector (frietaardappeltelers, sierteelt en onderdelen van de voedingstuinbouw) tijdens het begin van de coronapandemie (2e kwartaal van 2020).
Hoe is de objectiviteit van het onderzoek gewaarborgd?	Het onderzoek is onafhankelijk uitgevoerd door SEO. De verantwoording over de ingezette methoden is omschreven in het rapport.
Beschrijf de methode waar gebruik van werd gemaakt? En waarom is voor deze methode gekozen?	Literatuuronderzoek, enquêtes, interviews, beschrijvende statistieken en difference-in differences analyse. We hebben gekozen voor een *mixed methods* aanpak, omdat dit de kwaliteit van de bevindingen verhoogt.
Beschrijf waarom het onderzoek passend was bij de fase en context waarin het beleid zich bevindt en sluit aan op de kenmerken van het beleid dat wordt onderzocht (RPE Artikel 3.a)	Het was niet mogelijk om het onderzoek eerder uit te voeren wegens databeschikbaarheid. Dit was het eerst mogelijke moment. De uitkomsten kunnen benut worden in de synthesestudie van alle coronaevaluaties en de periodieke rapportage van het land- en tuinbouwbeleid.
Wat zijn de doelen die zijn geëvalueerd?	De doeltreffendheid en doelmatigheid van de COVID-noodsteunmaatregelen voor de dierentuinen en voor de landbouwsector (frietaardappeltelers, sierteelt en onderdelen van de voedingstuinbouw) op het gebied van liquiditeit, solvabiliteit en het voorkomen van faillissementen.
Hoe zag de beleidstheorie eruit? En was deze al aangeleverd door LVVN?	De beleidstheorie voor de landbouwsector is opgesteld door SEO Economisch Onderzoek. De beleidstheorie voor de dierentuinen is opgesteld door het Ministerie van LVVN. De beleidstheorie is terug te vinden in het rapport.
Welke financiële afbakening (rijksbegroting) had het geëvalueerde instrument?	De totale uitgaven waren 138 miljoen euro aan sierteelt en voedingstuinbouw ondernemers, 37 miljoen euro aan frietaardappeltelers en 90 miljoen euro aan dierentuinen.

Integraal Aanpakken:

Wat was de afbakening van het beleid en tijdsperiode waarover het onderzoek ging?	2020–2025
Hoe is de objectiviteit van het onderzoek gewaarborgd?	Het onderzoek is onafhankelijk uitgevoerd door Dialogic. De verantwoording over de ingezette methoden is omschreven in het rapport.
Beschrijf de methode waar gebruik van werd gemaakt? En waarom is voor deze methode gekozen?	De gekozen evaluatiemethode bestaat uit een combinatie van contribution analysis en process tracing. Deze benadering maakt het mogelijk om inzicht te krijgen in de mate waarin interventies hebben bijgedragen aan de beoogde resultaten, en om de onderliggende causale mechanismen en processen te reconstrueren. Voor de uitvoering van deze evaluatie wordt gebruikgemaakt van verschillende dataverzamelingsmethoden, met name een deskstudie en het afnemen van interviews. De deskstudie richt zich op het analyseren van bestaande documentatie en relevante bronnen, terwijl interviews worden ingezet om aanvullende inzichten en perspectieven van betrokkenen te verzamelen.
Beschrijf waarom het onderzoek passend was bij de fase en context waarin het beleid zich bevindt en sluit aan op de kenmerken van het beleid dat wordt onderzocht (RPE Artikel 3.a)	Gezien de fase waarin het programma zich bevindt – halverwege de looptijd – en de complexiteit van de opgave, is een tussentijdse beleidsevaluatie passend. Het beleid richt zich op een combinatie van innovatie, kennisontwikkeling en gedragsverandering, waarvan de effecten zich geleidelijk en in samenhang manifesteren. Dit vraagt om een evaluatiebenadering die niet alleen kijkt naar directe resultaten, maar ook naar de werking van onderliggende processen en de mate waarin het programma bijdraagt aan het handelingsperspectief van veehouders. De evaluatie biedt inzicht in de efficiëntie en effectiviteit van de ingezette instrumenten tot nu toe, en maakt zichtbaar op welke punten bijsturing nodig is om de beoogde impact richting 2030 en 2050 te vergroten. Daarmee sluit het onderzoek aan bij zowel de ontwikkelfase van het beleid als de kenmerken van de beleidsopgave.

Wat zijn de doelen die zijn geëvalueerd?	Vermindering BKG-emissies in de melkveesector, en vermindering BKG-emissies in de varkenssector.
Hoe zag de beleidstheorie eruit? En was deze al aangeleverd door LVVN?	De beleidstheorie is terug te vinden in het rapport. De beleidstheorie is door LVVN aangeleverd.
Welke financiële afbakening (rijksbegroting) had het geëvalueerde instrument?	Een jaarlijks budget van 10 miljoen euro.