

Vergaderjaar 2018–2019

35 000 XIV

Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (XIV) en het Diergezondheidsfonds (F) voor het jaar 2019

Nr. 4

BRIEF VAN DE ALGEMENE REKENKAMER

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 4 oktober 2018

Met deze brief ontvangt u enkele aandachtspunten bij de ontwerpbegroting 2019 (hoofdstuk XIV) van het Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV). De begroting omvat € 882 miljoen aan uitgaven, € 967 miljoen aan verplichtingen en € 89 miljoen aan ontvangsten¹. De Minister van LNV is beleidsmatig ook verantwoordelijk voor een aantal zogenoemde belastinguitgaven/fiscale faciliteiten, zoals de landbouwvrijstelling in de winstsfeer, begroot voor € 1.347 miljoen, en de energiebelasting verlaagd tarief glastuinbouw, begroot voor € 161 miljoen (Miljoenennota 2019, bijlage 9)².

Een goede begroting legt de basis voor een goede verantwoording. In de ontwerpbegroting worden onder andere de plannen uit het regeerakkoord en de uitkomsten van de voorjaarsbesluitvorming verwerkt.

Wij gaan hierna in op enkele aandachtspunten die voortkomen uit onze onderzoeken, en die relevant kunnen zijn voor de begrotingsbehandeling dit najaar, te weten:

1. splitsing Ministerie van Economische Zaken (EZ) en inrichting Ministerie van LNV;
2. indeling Begroting 2020;
3. Zicht op extra geld kabinet-Rutte III;
4. Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (NVWA);
5. Nationale Verklaring;
6. Regio Envelop.

We sluiten deze brief af met een overzicht van nog te publiceren onderzoeken van de Algemene Rekenkamer op het terrein van het Ministerie van LNV.

¹ Kamerstuk 35 000 XIV, nr. 2.

² Kamerstuk 35 000, nr. 2.

1. Splitsing Ministerie van EZ en inrichting Ministerie van LNV

In oktober 2010 zijn het Ministerie van EZ en het Ministerie van LNV gefuseerd tot het Ministerie van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie. In november 2012 is de naam van dit ministerie gewijzigd in Ministerie van Economische Zaken. Per 26 oktober 2017, de start van kabinet-Rutte III, is het Ministerie van EZ gesplitst in een Ministerie van Economische Zaken en Klimaat (EZK) en een Ministerie van LNV. Tegelijkertijd is de verantwoordelijkheid voor het groen onderwijs overgegaan naar de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap en vallen het klimaatbeleid en de Nederlandse Emissieautoriteit onder de verantwoordelijkheid van de Minister van EZK. De Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (NVWA) is ondergebracht bij de Minister van LNV; de overige agentschappen zijn ondergebracht bij de Minister van EZK. De twee Ministers willen zo veel mogelijk blijven samenwerken, maar ontkomen er niet aan een aantal departementale directies te splitsen. Zo zullen beide ministeries de beschikking krijgen over eigen directies voor Financieel-Economische Zaken, Communicatie en Bureau Bestuursraad. De volgende directies en agentschappen zullen voor beide Ministers gaan werken: Wetgeving en Juridische Zaken, Bedrijfsvoering, Dienst ICT Uitvoering (DICTU) en Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO.nl). Voor de uitvoering van de begroting 2018 heeft de Minister van LNV, met instemming van de Minister van EZK, een mandaatregeling opgesteld. In deze regeling is onder andere vastgelegd dat aan de directeur FEZ van het Ministerie van EZK mandaat, volmacht en machtiging wordt verleend voor de uitoefening van taken en bevoegdheden in het kader van de uitvoering van de begroting 2018 van het Ministerie van EZK, voor zover betrekking hebbend op het Ministerie van LNV.³

Met ingang van 2019 bestaat er een zelfstandig begrotingshoofdstuk »Ministerie van LNV«. In de ontwerpbegrotingen 2019 van de Ministeries van LNV en EZK zijn de veranderingen zichtbaar door de overheveling van de beleidsartikelen 6 en 8 uit de EZ-begroting 2018 (XIII) naar de ontwerp-begroting van LNV (XIV). Verder zien we overboekingen vanuit de ontwerp-begroting van EZK naar de ontwerp-begroting van LNV en omgekeerd. Dit hangt samen met personele en materiële uitgaven van dienstonderdelen die voor beide ministeries werken, die met een verdeelsleutel op beide begrotingen neerslaan. Voor de inrichting van het nieuwe Ministerie van LNV en de herinrichting van het Ministerie van EZK is € 50 miljoen aan aanvullende middelen aan de begroting 2018 toegevoegd (waarvan € 15 miljoen structureel en € 35 miljoen incidenteel), en structureel vanaf 2022 € 37,2 miljoen. Daarnaast wordt over de periode 2018–2020 € 69,9 miljoen incidenteel aan de inrichting besteed, hoofdzakelijk aan ICT-uitgaven voor de herinrichting van het departement en uitgaven voor andere ICT-problematiek.⁴ Deze middelen zijn toegevoegd aan de ontwerp-begroting van het Ministerie van LNV. Aan de informatie die door de Ministers van EZK en van LNV aan de Kamer is verstrekt over de kosten van de herinrichting valt op dat de bedragen die zijn genoemd in de Voorjaarsnota 2018 niet herkenbaar zijn terug te vinden in de ontwerp-begrotingen voor 2019 van de Ministeries van EZK en LNV. Dat maakt het moeilijk om de kosten van de splitsing en de (her)inrichting goed te volgen.

³ Besluit van de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit van 13 november 2017, nr. WJZ/17167909, houdende regels inzake de verlening van mandaat, volmacht en machtiging voor het Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit 2017 (Besluit mandaat, volmacht en machtiging LNV 2017).

⁴ Kamerstuk 34 960, nr. 1 en Kamerstuk 34 960 XIII, nr. 2.

2. Indeling begroting 2019 en 2020

Met de invoering van «Verantwoord Begroten» met ingang van begrotingsjaar 2013 is een scheiding aangebracht tussen programmageld (voor beleid) en apparaatsgeld (voor personeel en materiële budgetten). Daarnaast wordt expliciet beschreven welke rol en verantwoordelijkheid de Minister heeft op een beleidsterrein en wordt beleidsinformatie hierop afgestemd. Dit maakt duidelijker op welke resultaten een Minister nu daadwerkelijk is aan te spreken en op welke maatschappelijke effecten hij of zij minder invloed heeft.⁵

Op 28 juni 2017 is de motie van het lid Weverling c.s. ingediend en op 4 juli 2017 aangenomen. De indieners van de motie constateren «*dat er verbeteringen mogelijk zijn in het informatieproces van begrotingen en jaarverslagen van het Ministerie van EZ naar de Tweede Kamer*»⁶, en verzoeken de regering haar informatievoorziening te verbeteren. Dit zou onder andere moeten gebeuren door meer informatie te geven over de voortgang van beleid en beleidswijzigingen, en door inzichtelijker te maken wat de relatie is tussen doelstellingen, prestaties en middelen, en wat de effecten zijn van gevoerd beleid.

De Minister van EZK heeft de Tweede Kamer op 18 juni 2018 laten weten te zullen bezien welke verbeteringen het ministerie al in de begroting voor 2019 kan aanbrengen⁷. De Minister van LNV heeft u op 15 juni 2018 laten weten dat gezien het tijdpad van onder andere de ontwikkeling van de nieuwe landbouwvisie de mogelijkheden beperkt waren om een voorstel te doen voor het verbeteren van de kwaliteit van de begrotingsinformatie⁸. De Minister kondigt aan om voor de begroting 2020 de huidige begrotingsartikelen te heroverwegen, en rekening te houden met het verzoek van de Kamer om de effecten van het gevoerde beleid met prestatie-indicatoren inzichtelijker te maken.

3. Zicht op extra geld kabinet-Rutte III

In het regeerakkoord zijn omvangrijke intensiveringen in de vorm van extra publieke uitgaven aangekondigd (bijna € 9 miljard in 2019). Ook is in het regeerakkoord gemeld dat de plannen voor extra uitgaven nader uitgewerkt en onderbouwd moeten worden voor zover dat nodig is. Pas als deze plannen voldoende doelmatig, concreet en evalueerbaar zijn, wordt het geld aan de begroting toegevoegd. Tot die tijd staat het geld op een zogenoemde aanvullende post. De Miljoenennota 2019 (bijlage 16) geeft de actuele stand van die post weer.

Over het proces van toekenning van de extra uitgaven, de mogelijkheid om de verwerking van de extra uitgaven in de begroting te kunnen volgen en de beleidsmatige onderbouwing van de extra uitgaven, hebben wij op 26 september 2018 een rapport uitgebracht (*Zicht op extra geld kabinet-Rutte III; Navolgbaarheid en onderbouwing maatregelen*).

Hierna gaan we in op de beleidsmatige onderbouwing van de extra uitgaven in de ontwerpbegroting 2019. Per begrotingshoofdstuk hebben we een of meerdere intensiveringen geselecteerd. Voor de Minister van LNV zijn dit de «Envelop Klimaat» en de »Envelop Capaciteit NVWA».

⁵ Kamerstuk 31 865, nr. 65.

⁶ Kamerstuk 34 725 XIII, nr. 10.

⁷ Kamerstuk 34 775 XIII, nr. 144.

⁸ Kamerstuk 34 775 XIII, nr. 143.

Envelop Klimaat

De intensivering Envelop Klimaat is als volgt toegevoegd aan de begroting (bedragen x € 1 miljoen):

Intensivering Envelop Klimaat	2018	2019	2020	2021	2022	Struct.
Totaal extra volgens startnota (voor alle departementen)	300	300	300	300	–	0
Toegekend aan begrotingsstaat Ministerie van LNV tot dusver	44,5	0	0	0	–	0
<i>Waarvan op Artikel 6</i>	37,9	0	0	0	–	0
<i>Waarvan op Artikel 8</i>	6,6	0	0	0	–	0
Toegekend aan andere begrotingen	255,5	0	0	0	0	0
Nog toe te kennen	0	300	300	300

In het regeerakkoord staan in de paragraaf «Klimaat en energie» de volgende maatregelen om te voldoen aan de reductie-opgave voor emissies door landgebruik en landbouw:

- slimmer landgebruik;
- minder methaanuitstoot;
- kas als energiebron.

Bij de financiering staat vervolgens: «*Met partijen wordt verkend hoe het toekomstig beleid succesvol is in te richten, expertise is op te bouwen en proefprojecten zijn uit te voeren. Hiervoor is in de begroting 300 miljoen euro per jaar vrijgemaakt.*» In het regeerakkoord en in de startnota is dit bedrag niet verder uitgesplitst naar de verschillende maatregelen/ departementen.

In de «Incidentele suppletoire begroting inzake Klimaat Envelop regeerakkoord»⁹ zijn de intensiveringen uit de Klimaat Envelop voor 2018 toegelicht. Er wordt aangegeven hoe het totaalbedrag van € 300 miljoen over de verschillende departementen wordt verdeeld, en welke projecten de Minister van LNV met de toegekende middelen uit gaat voeren. Het gaat met name om onderzoeksprojecten, pilots en kennisdeling, die aansluiten op de maatregelen die in het regeerakkoord worden genoemd. In deze incidentele suppletoire begroting staat verder dat de middelen voor 2019 en verder worden gekoppeld aan de besluitvorming over het Klimaat- en Energieakkoord. In de ontwerpbegroting 2019 is daarom nog geen budget toegekend.

Envelop Capaciteit NVWA

Voor de intensivering »Envelop Capaciteit NVWA« constateren we dat voor een deel van deze extra middelen nog een bestedingsplan moet worden opgesteld (zie volgende paragraaf).

4. Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (NVWA)

De NVWA bewaakt de veiligheid van voedsel en consumentenproducten, de gezondheid van dieren en planten, het dierenwelzijn en handhaaft de natuurwetgeving. De NVWA heeft sinds haar oprichting de opdracht en de ambitie om risicogerichter te gaan werken en de effectiviteit van het instrumentarium te vergroten.

Voortgang risicogericht toezicht

In 2013 hebben we onderzocht hoe de NVWA omging met de aan haar opgelegde bezuinigingen. We constateerden dat nieuwe toezicht-

⁹ Kamerstuk 34 901, nr. 2.

methoden om tot besparingen te komen nog niet breed konden worden toegepast, en dat voorzienbare risico's, bijvoorbeeld op het gebied van ICT, niet goed waren ingecalculeerd.¹⁰ In ons verantwoordingsonderzoek 2017¹¹ hebben we nader onderzoek gedaan naar de voortgang van risicogericht toezicht bij de NVWA. We hebben geconstateerd dat de NVWA op de goede weg is, maar tegelijkertijd hebben we ook gesignaleerd dat er nog veel moet gebeuren. De planning voor de oplevering van de strategische producten, zoals de Integrale Risicoanalyses, is regelmatig bijgesteld. Ook de commissie-Sorgdrager¹² constateert dat de NVWA belangrijke stappen heeft gezet bij de ontwikkeling van het risico-gestuurde toezicht, maar dat de totstandkoming hiervan te traag verloopt. Naast de bijstellingen van de planning waren er nog onzekerheden over de herbruikbaarheid van de inmiddels ontwikkelde modules van het ICT-systeem Inspect. Dit systeem is voor de NVWA van belang om risicogericht toezicht verder in te voeren. De Minister van EZK gaf in zijn reactie op ons rapport aan, mede namens de Staatssecretaris van EZK en de Minister van LNV, dat het huidige tijdpad voor de vernieuwing te ambitieus is. Inmiddels is ook duidelijk geworden dat de invoering van het systeem Inspect € 59 miljoen meer gaat kosten dan oorspronkelijk begroot. De Minister van LNV heeft uw Kamer inmiddels geïnformeerd over de nieuwe planning¹³. De Minister heeft naar aanleiding van de motie van de leden Geurts en Lodders¹⁴ ook toegezegd het Bureau ICT-toetsing te vragen dit najaar de aangepaste planning voor de ICT-vernieuwing en de daarbij behorende kosten te beoordelen.

Besteding extra middelen NVWA

In het regeerakkoord zijn met de «Envelop Capaciteit NVWA» extra middelen gereserveerd voor de NVWA; een intensivering van € 20 miljoen structureel, voor versterking van de organisatie. Daarnaast heeft het vorige kabinet eenmalig € 25 miljoen extra beschikbaar gesteld voor de NVWA. De Minister van LNV heeft de Tweede Kamer in maart toegezegd «voor de zomer» nader te berichten over de besluitvorming over de inzet van de extra middelen en daarbij in te gaan op de capaciteit die voor de aanpak van fraude beschikbaar is, en op de verdeling van de middelen tussen de prioriteiten voedselveiligheid en dierenwelzijn.¹⁵ In juni is deze planning bijgesteld en geeft de Minister aan dat ze «dit jaar» een voorstel zal indienen om vanaf 2019 een deel van de middelen uit het regeerakkoord in te zetten voor de versterking van het toezicht op dierenwelzijn en voedselveiligheid.¹⁶ Voor een deel van de middelen is inmiddels een bestedingsplan opgesteld en de resultaten hiervan zijn in de begroting 2019 verwerkt; € 4 miljoen incidenteel voor 2019 en vanaf 2019 € 5 miljoen structureel, beide bedragen voor 2/3 in de ontwerpbegroting van het Ministerie van LNV en 1/3 in de ontwerpbegroting van het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport. Met deze middelen wordt onder andere geïnvesteerd in digitaal toezicht en wordt gestart met een pilot om cameratoezicht te houden in slachthuizen.

De Algemene Rekenkamer zal binnen het verantwoordingsonderzoek de ontwikkelingen bij de NVWA blijven volgen en bevindingen publiceren als daar aanleiding toe is.

¹⁰ Toezicht bij de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit na de fusie, Algemene Rekenkamer, 20 november 2013 (Kamerstuk 26 991, nr. 386).

¹¹ Bijlage bij Kamerstuk 34 950 XIII, nr. 2.

¹² Onderzoek fipronil in eieren, mr. W. Sorgdrager, juni 2018.

¹³ Kamerstuk 33 835, nr. 80.

¹⁴ Kamerstuk 33 835, nr. 68.

¹⁵ Kamerstuk 33 835, nr. 75.

¹⁶ Kamerstuk 34 950 XIII, nr. 12.

5. Nationale Verklaring

Nederland legt ieder jaar in een Nationale Verklaring verantwoording af over het beheer en de rechtmatigheid van de uitgaven die bij de Europese Commissie zijn gedeclareerd voor in ons land uitgevoerde EU-(steun)projecten. In de Nationale verklaring 2018 ging het daarbij in totaal om € 906,4 miljoen. In ons *Rapport bij de Nationale Verklaring 2018* constateerden wij dat het aandeel onrechtmatige betalingen in Nederland bij de Europese fondsen onder de grens van 2% ligt die de Europese Commissie stelt.

Het grootste deel van de bedragen die Nederland bij de Europese Commissie heeft gedeclareerd, heeft betrekking op uitgaven ten laste van de landbouwfondsen (€ 873,5 miljoen). Dit geld wordt vooral besteed aan directe inkomenssteun aan Nederlandse boeren, aan het verbeteren van de leefbaarheid van het platteland en het concurrentievermogen van de landbouwsector. Voor de besteding van dit geld is de Minister van LNV verantwoordelijk.

De Minister van LNV is verder verantwoordelijk voor de besteding van het geld uit het Europees Fonds voor Maritieme Zaken en Visserij (EFMZV), met name gericht op verduurzaming van de visserijsector. Daarvoor heeft Nederland tot en met het boekjaar 2016–2017 nog geen uitgaven bij de Europese Commissie gedeclareerd. In het boekjaar 2017–2018 zijn de eerste declaraties op gang gekomen.

Bij vertraging in declaraties loopt Nederland het risico dat een deel van het voor Nederland bestemde Europese budget vervalst. In ons *Rapport bij de Nationale Verklaring* (Kamerstuk 34 950, nr. 4) hebben wij het kabinet gevraagd om toezicht te houden op de uitvoering van voorgenomen maatregelen voor tijdig declareren. We hebben daarbij opgemerkt dat er wel altijd sprake moet zijn van kwalitatief goede projecten. Het kabinet heeft deze aanbeveling overgenomen.

De Europese Commissie schrijft voor dat lidstaten meebetalen aan projecten die uit het EFMZV worden gefinancierd. Ook het Ministerie van LNV betaalt rijksbijdrage als deel van deze nationale cofinanciering. De door vertragingen nog niet uitgegeven rijksbijdrage is in de zogenoemde begrotingsreserve visserij gestort. Op deze wijze vervalst de rijksbijdrage niet, maar blijft deze beschikbaar voor toekomstige projectuitgaven.

6. Regio Envelop

De Minister van LNV is verantwoordelijk voor de regie op de aanpak van regionale knelpunten en regionale deals (meervoudige opgaven die bijdragen aan brede welvaart in Nederland). Het kabinet stelt in het regeerakkoord een budget ter beschikking voor regionale opgaven. Bij de startnota is dit budget vastgesteld op € 950 miljoen voor de jaren 2018 tot en met 2022: de Regio Envelop¹⁷. De middelen uit de Regio Envelop staan op de aanvullende post bij het Ministerie van Financiën en zullen op basis van goedgekeurde bestedingsplannen worden overgeboekt naar de begroting van het Ministerie van LNV. De bijdrage aan de regionale opgave krijgt vervolgens vorm via een decentralisatie-uitkering uit het gemeente- of provinciefonds dan wel via een overboeking naar de begroting van een ander ministerie. Wanneer de middelen worden overgeboekt naar een ander begrotingshoofdstuk, is van belang dat vooraf helderheid bestaat welke Minister verantwoordelijk is, en dus verantwoording aflegt aan het parlement. De variant waarbij de bijdrage wordt verstrekt via een decentralisatie-uitkering roept bij ons vragen op. De ontwerpbegroting beschrijft twee voorbeelden – Brainport Eindhoven en Zeeland – en benoemt daarbij concrete projecten waaraan de middelen ten goede zullen komen. Bij een decentralisatie-uitkering is er echter geen

¹⁷ Kamerstuk 34 775, nr. 54.

sprake van geoormerkt geld; de ontvangende gemeenten en provincies leggen over de besteding geen verantwoording af aan het Rijk en de Minister kan zich over de recht- en doelmatige besteding van de middelen dan ook niet aan het parlement verantwoorden. We verwijzen naar ons rapport *Financiële verhoudingen tussen de bestuurslagen* uit 2009¹⁸ en de wettelijke taak van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties om toe te zien op een heldere verantwoordelijkheidsverdeling bij dergelijke arrangementen.

Het kabinet heeft in het regeerakkoord afgesproken om zes regionale opgaven met voorrang uit te werken. Voor een aantal van deze «preferente» opgaven worden met de ontwerpbegroting 2019 de eerste overboekingen gedaan vanuit het Ministerie van Financiën naar de LNV-begroting (€ 210 miljoen).¹⁹

In de onze brief *Aandachtspunten bij de ontwerpbegroting 2019 van het Ministerie van EZK* (Kamerstuk 35 000 XIII, nr. 5) gaan we in op een van de zes preferente opgaven: de nucleaire problematiek.

Overig te publiceren onderzoek van de Algemene Rekenkamer

Tot de publicatie van ons verantwoordingsonderzoek over 2018 op 15 mei 2019 verwachten we over het Ministerie van LNV de volgende onderzoeken te publiceren:

- Verantwoord Begroten, publicatie gepland in het eerste kwartaal van 2019;
- Revolverende fondsen bij het Rijk, publicatie gepland in het eerste kwartaal van 2019.

Algemene Rekenkamer

drs. A.P. (Arno) Visser
president

drs. C. (Cornelis) van der Werf
secretaris

¹⁸ Kamerstuk 32 249, nrs. 1–2.

¹⁹ Kamerstuk 35 000 XIV, nr. 2.