

Vergaderjaar 2019–2020

35 300 XIV

Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (XIV) en het Diergezondheidsfonds (F) voor het jaar 2020

Nr. 5

BRIEF VAN DE ALGEMENE REKENKAMER

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 2 oktober 2019

Een goede begroting legt de basis voor een goede verantwoording. Met deze brief ontvangt u enkele aandachtspunten bij de ontwerpbegroting 2020 (hoofdstuk XIV) van het Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV) en het Diergezondheidsfonds (F) (Kamerstuk 35 300 XIV). De begroting omvat € 1.406 miljoen aan uitgaven, € 1.487 miljoen aan verplichtingen en € 90 miljoen aan ontvangsten.

De Minister van LNV is beleidsmatig verantwoordelijk voor een aantal zogenoemde fiscale regelingen zoals de landbouwwijziging in de winstfeer, begroot voor € 1.336 miljoen, energiebelasting verlaagd tarief glastuinbouw, begroot voor € 160 miljoen, en de Natuurschoonwet begroot voor € 37 miljoen.

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

- Regiodeals
- Duurzaamheid intensieve veehouderij: vervolgonderzoek 2019 *Aanpak mestvervuiling*
- Effectiviteit van inkomenssteun voor landbouwers
- Naar een toekomstbestendige begroting
- Opvolging aanbevelingen

Regiodeals

In onze brief met aandachtspunten bij de ontwerpbegroting van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) geven we aan dat we in de afgelopen jaren een aantal keren aandacht hebben gevraagd voor de «verrommeling» van het stelsel van uitkeringen aan decentrale overheden, die mede is ontstaan door de invoering van het instrument «decentralisatie-uitkering» (Kamerstuk 35 300 VII, nr. 4). In het verantwoordingsonderzoek 2018 beoordeelden wij de opzet en werking van het beheer van het instrument «decentralisatie-uitkeringen» als onvolkomen

en wij merkten 19 decentralisatie-uitkeringen aan als onrechtmatig (Kamerstuk 35 200, nr. 2). De vormgeving van deze decentralisatie-uitkering staat op gespannen voet met de beleids- en bestedingsvrijheid van gemeenten en provincies. Zo constateerden wij dat van rijkswege voorwaarden gesteld werden aan de toekenning, de besteding en de beschikbaarstelling van opvolgende tranches en aan beleid. Met betrekking tot de ontwerpbegroting 2020 wijzen wij u in het bijzonder nog op de 8 nieuwe regiodeals die de Minister van BZK onlangs presenteerde.¹ De bijbehorende rijksmiddelen worden ook hierbij via een decentralisatie-uitkering ter beschikking gesteld. We zullen ook bij deze uitkeringen onderzoeken of ze conform de Financiële-verhoudingswet worden verstrekt.

Duurzaamheid intensieve veehouderij: vervolgonderzoek 2019 Aanpak mestvervuiling

In juni 2019 publiceerden wij ons vervolgonderzoek naar de duurzaamheid van de intensieve veehouderij (Kamerstuk 28 973, nr. 215). Dit vervolgonderzoek was toegespitst op de mestvervuiling, door de gehele veehouderij. Die mestvervuiling is een hardnekkig probleem met gevolgen voor zowel boeren als milieu en natuur. De ontwerpbegroting besteedt dan ook aandacht aan maatregelen tegen die mestvervuiling. Wij gaven in ons rapport eerder dit jaar aan dat aanpassing van bestaande regelgeving en initiatieven voor nieuwe regelgeving eerder de oorzaak zijn van het probleem dan de oplossing. Wij deden daarom de aanbeveling aan de ministers van LNV en Infrastructuur en Waterstaat en het parlement om het patroon van nog meer wetgeving te doorbreken, om wet- en regelgeving te vereenvoudigen en om de regeldruk voor de uitvoerders, handhavers en de sector zelf te verminderen. Wij vroegen ook te onderzoeken welke normen, die relevant zijn voor de uitstoot op bedrijfsniveau, voor langere tijd vastgezet kunnen worden. Verder deden wij de aanbeveling om in beleid en berekeningen rekening te houden met tegenvallende omstandigheden in de praktijk. Op die manier wordt een veiligheidsmarge ingebouwd en is de kans minder groot dat normen in de praktijk worden overschreden.

Effectiviteit van inkomenssteun voor landbouwers

Bijlage 6 van de ontwerpbegroting geeft inzicht in de Europese geldstromen die van belang zijn voor de beleidsterreinen van LNV. Daarin wordt onder meer ingegaan op de directe inkomenssteun aan boeren en markt- en prijsbeleid binnen het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid (GLB) 2014-2020.

Wij onderzoeken jaarlijks de besteding van EU-fondsen in ons rapport bij de Nationale Verklaring. Dit jaar rapporteerden we over een onderzoek naar de verdeling van € 426 miljoen EU-inkomenssteun aan boeren in 2014, en gaven tevens een indicatie van deze verdeling volgens de nieuwe verdelingssystematiek in 2019. Deze steun moest bijdragen aan «een redelijke levensstandaard» voor boeren. Ruim 1/5 van de inkomenssteun gaat naar boeren die daarmee nog steeds een inkomen onder het wettelijk minimumloon hebben. Dat betreft 1 op de 3 Nederlandse boeren. Tegelijkertijd komt meer dan 1/3 van de EU-inkomenssteun terecht bij boeren met hogere inkomens (2 keer modaal of meer). We vragen ons af of deze inkomenssubsidies effectief worden besteed. In een reactie op ons onderzoek stelde de Minister van LNV dat het kabinet met maatregelen komt om de positie van boeren te versterken en de Europese landbouw-

¹ Nieuwsbericht Ministerie van LNV en Ministerie van BZK (15-07-2019). Acht regiodeals definitief: Rijk en regio investeren 340 miljoen.

gelden effectiever in te zetten. Volgens ons kan pas goed worden bepaald of de EU-inkomenssteun boeren effectief aan een «redelijke levensstandaard» helpt als helder is afgesproken wat die standaard is. Die vraag is relevant omdat Nederland momenteel met andere EU-lidstaten onderhandelt over het budget voor de periode 2021–2027 van het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid.

Naar een toekomstbestendige begroting

Op 12 september 2019 hebben we het rapport *Inzicht in publiek geld deel 2; Naar een toekomstbestendige beleidsbegroting* gepubliceerd (Kamerstuk 31 865, nr. 154). Het parlement heeft steeds meer behoefte aan inzicht in maatschappelijke resultaten van beleid, ook wanneer een Minister voorwaardenscheppend optreedt voor maatschappelijke veranderingen die andere overheden, burgers en bedrijven vorm geven. We laten zien dat het kabinet verschillende kansen kan benutten om de begroting en het jaarverslag meer betekenis te geven voor het parlement. Het gaat hierbij om het verbeteren van de informatiefunctie van de begroting, onder andere door het toevoegen van informatie over doelstellingen van beleid en de onderbouwing van beleid en geld met zinvolle indicatoren. De huidige digitale mogelijkheden en de toegenomen beschikbaarheid van (open) data bieden daartoe volop kansen.

Opvolging aanbevelingen

Op 24 september 2019 heeft de Algemene Rekenkamer de resultaten van de Voortgangsmeter aanbevelingen gepubliceerd [link: <https://www.rekenkamer.nl/voortgangsmeter>]. Hierin wordt een overzicht gegeven van alle aanbevelingen die wij in onze eerdere onderzoeken aan de Minister van LNV hebben gedaan en wat er volgens het ministerie met deze aanbevelingen is gedaan. De Algemene Rekenkamer heeft in de periode 2013–2018 31 aanbevelingen aan de Minister van LNV gedaan. Op 12 aanbevelingen (39%) heeft de Minister van LNV een toezegging gedaan, op 19 aanbevelingen niet. In relatie tot de voorliggende begroting vragen we bijzondere aandacht voor onze eerdere aanbeveling in ons rapport *Waddengebied: natuurbescherming, natuurbeheer en ruimtelijke inrichting* uit 2013. Daarin kwam naar voren dat er behoefte was aan één overkoepelende natuurbeheerder in het Waddengebied: één partij moet met overkoepelende blik de regie voeren over het natuurbeheer en de natuurbelangen behartigen. In haar reactie gaf de Minister van Infrastructuur en Milieu aan dat ze met de betrokken overheden en terreinbeheerders aan het verkennen was welke mogelijkheden er zijn om tot een verbeterde uitvoering en gezamenlijk beheer te komen. Het huidige kabinet heeft in het regeerakkoord aangekondigd zich in te willen spannen voor herstel en behoud van de Nederlandse natuur, bijvoorbeeld met de oprichting van één beheerautoriteit voor de Waddenzee. Nadat de Minister van LNV in januari 2018 heeft laten weten dat de autoriteit begin 2019 van start kon gaan, kondigt ze in de ontwerpbegroting 2020 aan dat die autoriteit in 2020 wordt ingericht. In de ontwerpbegroting zijn de plannen van het kabinet voor het komende jaar uitgewerkt. Wij vertrouwen erop dat we u met deze brief een aantal aandachtspunten meegeven om het beleid kritisch te volgen.

Algemene Rekenkamer

drs. A.P. (Arno) Visser,
president

drs. C. (Cornelis) van der Werf,
secretaris