

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

Rapport bij het Jaarverslag 2022

2023



Algemene  
Rekenkamer

# Vooraf

## Verantwoordingsonderzoek 2022

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

- Is het geld in het afgelopen jaar ontvangen, besteed en verantwoord volgens de regels?
- Waren de zaken op het departement goed geregeld?
- Heeft het beleid de gewenste resultaten opgeleverd?

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, de kwaliteit van de bedrijfsvoering en de totstandkoming van de bedrijfsvoerings- en beleidsinformatie in de jaarverslagen van de ministers. Pas nadat zij de verklaring van goedkeuring van de Algemene Rekenkamer bij de rijksrekening en rijkssaldibalans hebben ontvangen, kunnen de Staten-Generaal per begrotingshoofdstuk decharge verlenen aan de verantwoordelijke minister. Bijlage 2 bevat een uitgebreidere toelichting op ons verantwoordingsonderzoek.

Dit rapport heeft betrekking op het *Jaarverslag 2022* van het Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV) en het Diergezondheidsfonds (F). Onze overige publicaties in het kader van het verantwoordingsonderzoek 2022 vindt u op [www.rekenkamer.nl/verantwoordingsonderzoek-2022](http://www.rekenkamer.nl/verantwoordingsonderzoek-2022). Hier vindt u ook ons rapport *Staat van de rijksverantwoording 2022*. Hierin nemen wij de verklaring van goedkeuring van de rijksrekening op. Ook bevat deze publicatie een overkoepelende uiteenzetting over het verantwoordingsonderzoek 2022.

# Inhoud

## 1. Onze conclusies | 4

## 2. Feiten en cijfers | 6

## 3. Financiële informatie | 10

3.1 Oordeel over de financiële verantwoordingsinformatie op totaalniveau | 11

3.2 Oordeel over de financiële verantwoordingsinformatie op artikelniveau | 13

3.3 Oordeel over de financiële verantwoordingsinformatie van  
het Diergezondheidsfonds | 14

## 4. Bedrijfsvoering | 16

4.1 Ontwikkelingen in de bedrijfsvoering | 16

4.2 Oordeel over de bedrijfsvoering | 17

4.3 Onvolkomenheden | 18

4.4 Belangrijke risico's en aandachtspunten in de bedrijfsvoering | 21

4.5 Onderzoeksuitkomsten totstandkoming bedrijfsvoeringsinformatie | 24

## 5. Beleidsresultaten | 25

5.1 Biologische landbouw | 25

5.2 Onderzoeksuitkomsten totstandkoming beleidsinformatie | 33

## 6. Reactie minister en nawoord Algemene Rekenkamer | 34

6.1 Reactie minister van LNV | 34

6.2 Nawoord Algemene Rekenkamer | 35

## Bijlagen | 36

Bijlage 1 Overzicht fouten en onzekerheden Ministerie van LNV en het DGF 2022 | 36

Bijlage 2 Over het verantwoordingsonderzoek | 39

Bijlage 3 Methodologische verantwoording onderzoek biologische landbouw | 44

Bijlage 4 Literatuur | 46

Bijlage 5 Eindnoten | 48

# 1. Onze conclusies

**De minister van LNV en de minister voor Natuur en Stikstof zijn onder andere verantwoordelijk voor de manier waarop voedsel wordt geproduceerd en voor bescherming van de natuur. In dit onderzoek hebben we gecontroleerd of het ministerie het geld volgens de regels heeft uitgegeven. Ook hebben we gekeken naar de biologische landbouw en het beleid tegen misbruik van de Maatregel Gerichte Aankoop.**

## Stikstofdiscussies en de Maatregel Gerichte Aankoop

In 2022 waren de discussies over stikstof bijna wekelijks voorpaginanieuws. Er werd vooral ingezoomd op de landbouwsector, een van de grootste stikstof-uitstoters, en op de plannen van de verantwoordelijke ministers om de sector ingrijpend te veranderen. Wij volgen die ontwikkelingen op de voet. Maar omdat het gaat om plannen en niet om uitgevoerde maatregelen, kunnen ze geen onderdeel zijn van dit verantwoordingsonderzoek. Wel hebben we bij 1 regeling onderzocht hoe de uitvoering verloopt: de Maatregel Gerichte Aankoop. Hieruit zijn lessen te trekken die relevant zijn voor de toekomstige regelingen om boeren vrijwillig uit te kopen.

## Beleid tegen misbruik van Maatregel Gerichte Aankoop grotendeels op orde

Met de Maatregel Gerichte Aankoop wil de minister van LNV veehouderijen in de buurt van natuurgebieden uitkopen, zodat er minder stikstof in de natuur belandt. We hebben onderzocht of de minister genoeg doet om misbruik of verkeerd gebruik van deze regeling te voorkomen. Dat is belangrijk om te zorgen dat geld goed wordt besteed. We zien aandachtspunten die ook belangrijk zijn voor toekomstige regelingen, zoals waarborgen voor onafhankelijke waardebeoordeling, voor blijvende emissiereductie en voor gelijke behandeling van overtreders.

## Biologische landbouw: zorgen over opnieuw niet bereiken van het doel

Ongeveer 4% van de Nederlandse landbouwgrond wordt gebruikt voor biologische landbouw. Dat is flink minder dan het doel dat de minister van LNV in 2001 al had gesteld voor 2010. Ook loopt Nederland daarbij achter op andere Europese landen. In het actieplan 2022 stelt de minister een nieuw doel: in 2030 wordt 15% van de landbouwgrond gebruikt voor biologische landbouw. We hebben zorgen of de inzet van de minister voldoende is om dit doel te halen.

## Financieel oordeel bij het Jaarverslag 2022 van het Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit



De financiële verantwoordingsinformatie in het *Jaarverslag 2022* van het Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit voldoet op totaalniveau aan de daaraan te stellen eisen, zoals opgenomen in de Comptabiliteitswet 2016 en de Rijksbegrotingsvoorschriften, met uitzondering van de rechtmatigheid van de afgerekende voorschotten.

## Financieel oordeel bij het Jaarverslag 2022 van het Diergezondheidsfonds



De financiële verantwoordingsinformatie over het DGF die is opgenomen in het *Jaarverslag 2022* van het Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit voldoet op totaalniveau aan de daaraan te stellen eisen, zoals opgenomen in de Comptabiliteitswet 2016 en de Rijksbegrotingsvoorschriften.

## Onvolkomenheden bij Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit

| Bestaande onvolkomenheid        | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 |   |
|---------------------------------|------|------|------|------|---|
| 1. Autorisatiebeheer Oracle EBS |      | ✗    | ✗    | ✗    | ▶ |
| <b>Nieuwe onvolkomenheid</b>    |      |      |      |      |   |
| 2. Inkoopbeheer                 |      |      |      | ✗    |   |

✗ Onvolkomenheid

✗ Ernstige onvolkomenheid

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

▶ Er is in het afgelopen jaar ontwikkeling aangetoond in het oplossen van de onvolkomenheid

|| Er is in het afgelopen jaar weinig/geen ontwikkeling aangetoond in het oplossen van de onvolkomenheid

### Verder in het rapport

- Hoofdstuk 2 Feiten en cijfers
- Hoofdstuk 3 Financiële informatie
- Hoofdstuk 4 Bedrijfsvoering
- Hoofdstuk 5 Beleidsresultaten
- Hoofdstuk 6 Reactie minister en nawoord Algemene Rekenkamer

## 2.

# Feiten en cijfers

De minister van LNV en de minister voor Natuur en Stikstof zijn onder andere verantwoordelijk voor de voedselveiligheid, het versterken van de sociaaleconomische positie van de agrarische ondernemer en het behoud en de bescherming van onze natuur. Voor al deze onderwerpen gelden er veel EU-regels.

Het Ministerie van LNV heeft in 2022 € 2.115 miljoen uitgegeven. Dit is 0,6%<sup>1</sup> van de totale rijksuitgaven over 2022. Daarnaast is het verplichtingen aangegaan voor € 2.511 miljoen. De ontvangsten bedroegen € 182 miljoen.

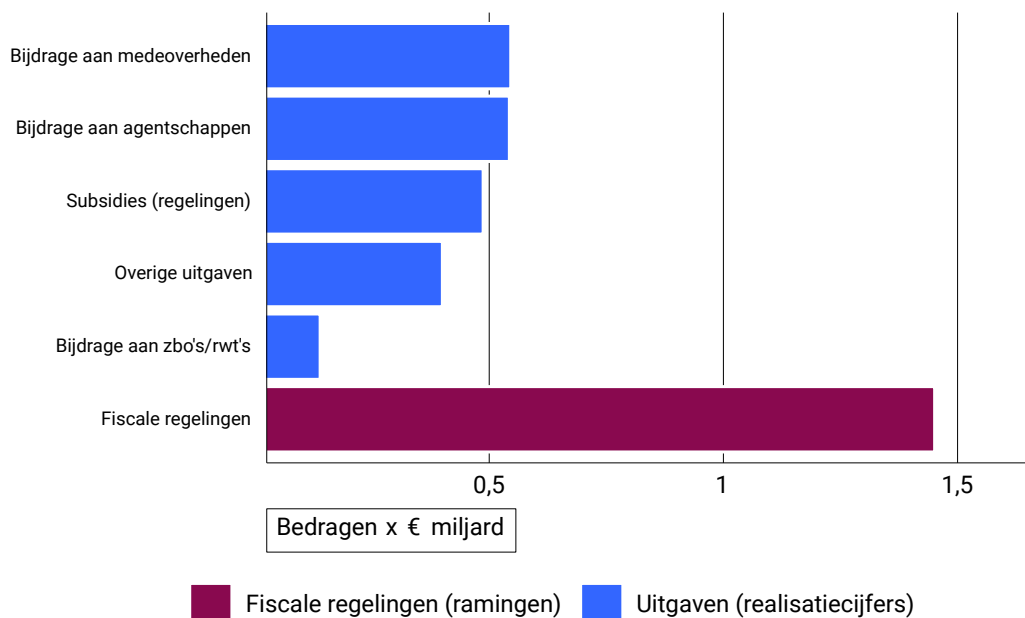
**Tabel 1** Ministerie van LNV (XIV) in miljoenen € en aantallen fte's

|                | 2020  | 2021             | 2022  |
|----------------|-------|------------------|-------|
| Verplichtingen | 2.344 | 2.378            | 2.511 |
| Uitgaven       | 1.776 | 2.014            | 2.115 |
| Ontvangsten    | 292   | 641 <sup>2</sup> | 182   |
| Fte's          | 3.206 | 3.348            | 3.795 |

De wijze waarop dit geld wordt besteed is weergegeven in figuur 1.

**Figuur 1** *Uitgaven en fiscale regelingen Ministerie van LNV in 2022*

**LNV is verantwoordelijk voor veel fiscale regelingen en geeft veel geld uit aan medeoverheden en agentschappen**



De indeling naar de financiële instrumenten is gebaseerd op gegevens van het Ministerie van Financiën. De Algemene Rekenkamer heeft deze gegevens niet gecontroleerd.

Het grootste deel van de uitgaven van het Ministerie van LNV zijn bijdragen aan medeoverheden. Het gaat hierbij vooral om specifieke uitkeringen aan provincies voor het herstel van natuurgebieden en voor de aankoop van veehouderijen nabij stikstofgevoelige natuurgebieden. Dat gebeurt via de Maatregel Gerichte Aankoop. In § 4.4.1 besteden we aandacht aan het beleid tegen misbruik en oneigenlijk gebruik van deze maatregel.

Verder wordt er veel uitgegeven via subsidieregelingen. Het meeste geld daarvan gaat naar regelingen om de veehouderij te verduurzamen en de sociaaleconomische positie van boeren te versterken.

## Fiscale regelingen

Fiscale regelingen zijn een beleidsinstrument en dienen een bepaald doel. Fiscale regelingen zijn een gedeelde verantwoordelijkheid van de minister van Financiën, die verantwoordelijk is voor het budget dat ermee is gemoeid, en de minister die er beleid mee uitvoert. Fiscale regelingen worden niet verantwoord in het jaarverslag van het Ministerie van LNV. Ramingen van de gederfde belastingopbrengsten zijn per regeling opgenomen in een bijlage van de Miljoenennota van het Ministerie van Financiën. Fiscale regelingen leiden tot minder belastinginkomsten en daarvoor geldt, anders dan voor uitgaven, zelden een limiet. Kortom: de lusten zijn voor de vakminister, de lasten voor de minister van Financiën. We hebben regelmatig onderzoek gedaan naar fiscale regelingen. Vaak moesten we concluderen dat de doelstellingen vaag zijn, de onderbouwing gebrekkig is en het resultaat onduidelijk. Daarom hebben we in het verantwoordingsonderzoek 2020 aanbevolen de fiscale regelingen te herzien. In figuur 1 is te zien dat de minister van LNV verantwoordelijk is voor veel fiscale regelingen. De landbouvvrijstelling, een vrijstelling voor waardeveranderingen van landbouwgrond, is de grootste fiscale regeling bij het Ministerie van LNV. Het financiële belang van deze regeling wordt voor 2022 geraamd op € 767 miljoen.

## NVWA en RVO

In figuur 1 zien we ook dat de bijdrage aan agentschappen een grote uitgavenpost is. De minister van LNV is een van de opdrachtgevers van het agentschap Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO) en eigenaar van de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (NVWA).

## Diergezondheidsfonds

De minister van LNV is ook verantwoordelijk voor de bestrijding van dierziekten. Alle uitgaven hiervoor lopen via het Diergezondheidsfonds (DGF).

**Tabel 2** Diergezondheidsfonds in miljoenen €

|                | 2020 | 2021 | 2022 |
|----------------|------|------|------|
| Verplichtingen | 94   | 62   | 84   |
| Uitgaven       | 94   | 48   | 83   |
| Ontvangsten    | 110  | 40   | 73   |

Het DGF wordt onder andere gebruikt om de kosten te betalen van de ruiming van pluimvee dat besmet is met de vogelgriep. Het zogenoemde 'bestrijdingsplafond' van € 30 miljoen voor de bestrijding van dierziekten in de pluimveesector, zoals de vogelgriep, is in 2022 overschreden. Onder dit plafond vallen de kosten voor verdenkingen

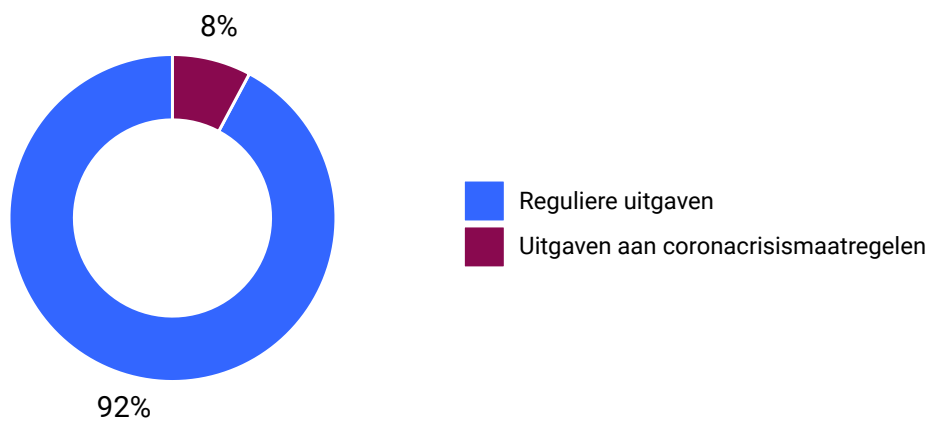


van besmetting en de bestrijdingskosten. De bestrijdingsuitgaven tot het bestrijdingsplafond van € 30 miljoen komen ten laste van de pluimveesector. De rijksoverheid betaalt alle uitgaven hoger dan het plafondbedrag. Het Ministerie van LNV heeft in 2022 een aanvullende storting van € 46 miljoen in het fonds moeten doen. De Algemene Rekenkamer publiceert in juni 2023 een rapport over de preventie en bestrijding van de vogelgriep.

### Incidentele uitgaven

**Figuur 2** *Uitgaven van de minister van LNV aan coronacrisismaatregelen*

**8% van de uitgaven (€ 165 miljoen) is besteed aan coronacrisismaatregelen**



Het geld voor de coronacrisismaatregelen ging in 2022 onder andere naar de land- en tuinbouw, dierentuinen en de pelsdierhouderij.

# 3.

## Financiële informatie

In dit hoofdstuk bespreken we de resultaten van ons onderzoek naar de financiële verantwoordingsinformatie in het *Jaarverslag 2022* van het Ministerie van LNV.

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 uitgave niet aan deze regelgeving, dan is de uitgave onrechtmatig. De rechtmatigheid van een uitgave is onzeker als onduidelijk is of een uitgave voldoet aan deze regelgeving.

Financiële verantwoordingsinformatie in het jaarverslag is betrouwbaar als deze overeenkomt met de werkelijk aangegane verplichtingen, uitgaven en ontvangsten. Ordelijk wil zeggen dat de informatie op een beheerste wijze tot stand is gekomen.

We geven onze oordelen in § 3.1 op totaalniveau van het *Jaarverslag 2022* en in § 3.2 op artikelniveau. We sluiten hiermee aan op het budgetrecht van het parlement. Op de volgende pagina geven we ons oordeel weer.

## Financieel oordeel bij het Jaarverslag 2022 van het Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit



De financiële verantwoordingsinformatie in het *Jaarverslag 2022* van het Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit voldoet op totaalniveau aan de daaraan te stellen eisen, zoals opgenomen in de Comptabiliteitswet 2016 en de Rijksbegrotingsvoorschriften, met uitzondering van de rechtmatigheid van de afgerekende voorschotten.

## Financieel oordeel bij het Jaarverslag 2022 van het Diergezondheidsfonds



De financiële verantwoordingsinformatie over het DGF die is opgenomen in het *Jaarverslag 2022* van het Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit voldoet op totaalniveau aan de daaraan te stellen eisen, zoals opgenomen in de Comptabiliteitswet 2016 en de Rijksbegrotingsvoorschriften.

### 3.1 Oordeel over de financiële verantwoordingsinformatie op totaalniveau

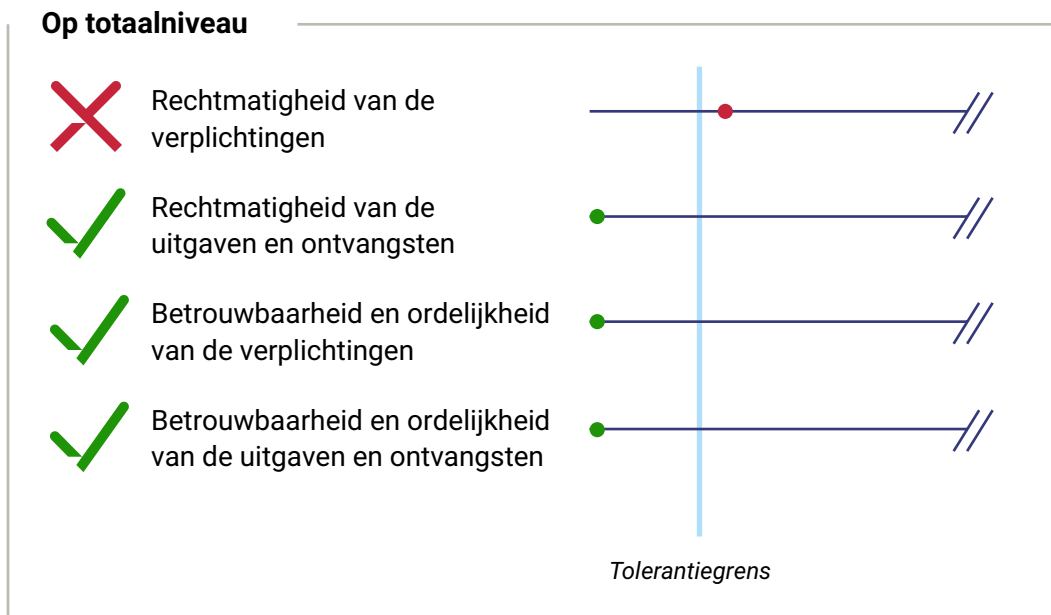
In deze paragraaf geven wij ons oordeel over de financiële verantwoordingsinformatie op totaalniveau.

De financiële verantwoordingsinformatie in het *Jaarverslag 2022* van het Ministerie van LNV:

- is op totaalniveau rechtmatig, met uitzondering van de rechtmatigheid van de verplichtingen;
- is op totaalniveau betrouwbaar en ordelijk en voldoet aan de regels voor het inrichten van de jaarverslagen.

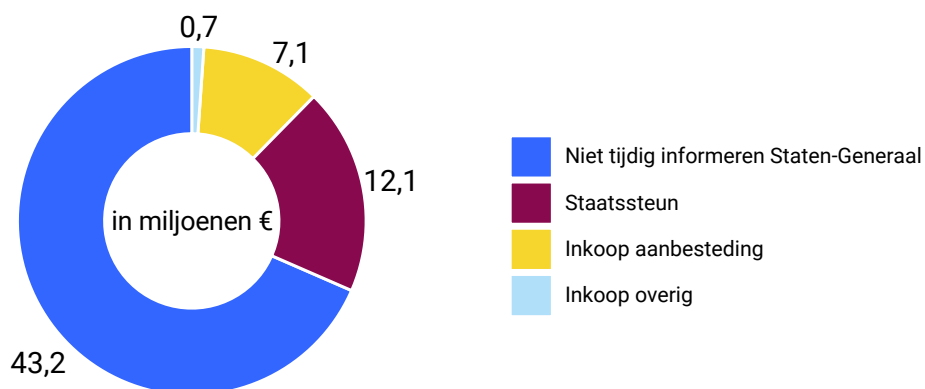
Wij geven dit oordeel onder het voorbehoud dat de Staten-Generaal goedkeuring zullen verlenen aan de slotverschillen waarin alle geraamde uitgaven, verplichtingen en ontvangsten uit de begroting van het Ministerie van LNV (XIV) in overeenstemming zijn gebracht met de uiteindelijk gerealiseerde bedragen.

De volgende figuur maakt duidelijk bij welke financiële stromen wel of geen sprake is van overschrijding van de tolerantiegrens (rood respectievelijk groen bolletje). Gedetailleerde informatie over de geconstateerde fouten en onzekerheden in de verplichtingen en in de uitgaven en ontvangsten staat in afzonderlijke overzichten in bijlage 1.



**Figuur 3** Verdeling fouten en onzekerheden van de verplichtingen naar categorieën

Grootste deel fouten en onzekerheden betreft het niet tijdig informeren van de Staten-Generaal



### Fouten en onzekerheden in de rechtmatigheid op totaalniveau van de verplichtingen

De tolerantiegrens voor fouten en onzekerheden bij de rechtmatigheid van de verplichtingen is overschreden. Wij constateren € 63,2 miljoen aan fouten en onzekerheden die de tolerantiegrens van € 50,2 miljoen overschrijden.

Het gaat voornamelijk om een rechtmatigheidsfout van € 43,2 miljoen die wordt veroorzaakt doordat beleidsmatige slotwetmutaties niet aan de Staten-Generaal zijn gemeld.

#### **Voorbehoud slotverschillen – nog door de Staten-Generaal te autoriseren budgetten**

Het bedrag aan verplichtingen dat in het *Jaarverslag 2022* van het Ministerie van LNV is opgenomen omvat € 43,2 miljoen aan overschrijdingen op het begrotingsartikel 22.

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

### **3.2 Oordeel over de financiële verantwoordingsinformatie op artikelniveau**

In deze paragraaf geven wij ons oordeel over de financiële verantwoordingsinformatie op artikelniveau.

De financiële verantwoordingsinformatie in het *Jaarverslag 2022* van het Ministerie van LNV:

- is op artikelniveau rechtmatig, met uitzondering van artikel 22 Natuur, visserij en gebiedsgericht werken. In dit artikel hebben we fouten geconstateerd in de rechtmatigheid van de verantwoording van de verplichtingen, die de artikelgrens overschrijden;
- is op artikelniveau betrouwbaar en ordelijk en voldoet aan de regels voor het inrichten van de jaarverslagen.

In de volgende figuur lichten we de overschrijdingen op artikelniveau toe.

#### **Op artikelniveau**



Artikel 22: fouten en onzekerheden in de rechtmatigheid van de verplichtingen (€ 43,7 miljoen).

## **Fouten en onzekerheden in de rechtmatigheid van de verplichtingen van begrotingsartikel 22 Natuur, visserij en gebiedsgericht werken**

De tolerantiegrens voor fouten en onzekerheden in de rechtmatigheid van de verantwoording van de verplichtingen op artikel 22 Natuur, visserij en gebiedsgericht werken is overschreden. Het betreft fouten van € 43,7 miljoen die de tolerantiegrens van € 37,9 miljoen voor verplichtingen op artikel 22 overschrijden. Een fout van € 43,2 miljoen wordt veroorzaakt doordat beleidsmatige slotwetmutaties niet aan de Staten-Generaal zijn gemeld.

## **3.3 Oordeel over de financiële verantwoordingsinformatie van het Diergezondheidsfonds**

### **3.3.1 Oordeel over de financiële verantwoordingsinformatie op totaal niveau**

In deze paragraaf geven wij ons oordeel over de financiële verantwoordingsinformatie van het Diergezondheidsfonds die is opgenomen in het *Jaarverslag 2022* van het Ministerie van LNV.

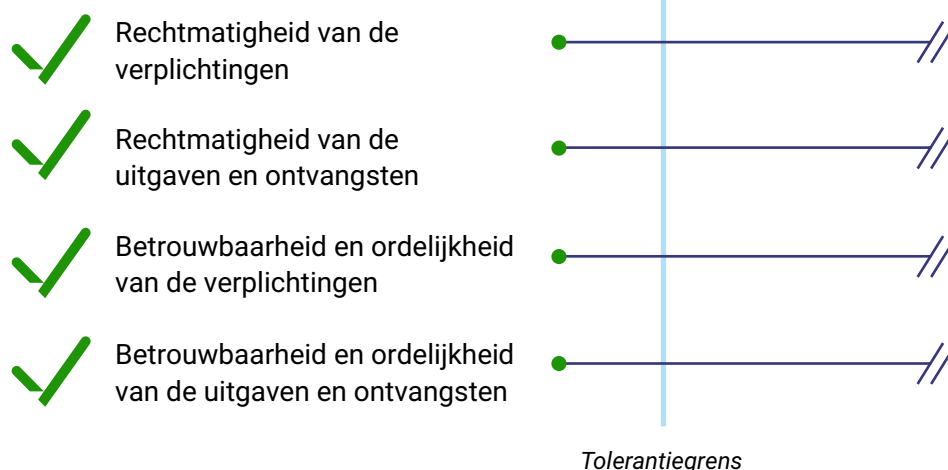
De financiële verantwoordingsinformatie over het Diergezondheidsfonds die is opgenomen in het *Jaarverslag 2022* van het Ministerie van LNV:

- is op totaalniveau rechtmatig;
- is op totaalniveau betrouwbaar en ordelijk en voldoet aan de regels voor het inrichten van de jaarverslagen.

Wij geven dit oordeel onder het voorbehoud dat de Staten-Generaal goedkeuring zullen verlenen aan de slotverschillen waarin alle geraamde uitgaven, verplichtingen en ontvangsten uit de begroting van het Diergezondheidsfonds (F) in overeenstemming zijn gebracht met de uiteindelijk gerealiseerde bedragen.

De volgende figuur maakt duidelijk bij welke financiële stromen wel of geen sprake is van overschrijding van de tolerantiegrens (rood respectievelijk groen bolletje). Gedetailleerde informatie over de geconstateerde fouten en onzekerheden in de verplichtingen en in de uitgaven en ontvangsten staat in afzonderlijke overzichten in bijlage 1.

### Op totaalniveau



### Voorbehoud slotverschillen – nog door de Staten-Generaal te autoriseren budgetten

Het bedrag aan verplichtingen bij het Diergezondheidsfonds, dat in het *Jaarverslag 2022* van het Ministerie van LNV is opgenomen, omvat € 11,1 miljoen aan overschrijdingen op het begrotingsartikel 1.

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

### 3.3.2 Oordeel over de financiële verantwoordingsinformatie op artikelniveau

In deze paragraaf geven wij ons oordeel over de financiële verantwoordingsinformatie op artikelniveau.

De financiële verantwoordingsinformatie over het Diergezondheidsfonds die is opgenomen in het *Jaarverslag 2022* van het Ministerie van LNV:

- is op artikelniveau rechtmatig;
- is op artikelniveau betrouwbaar en ordelijk en voldoet aan de regels voor het inrichten van de jaarverslagen.

# 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 2021 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 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 LNV in het *Jaarverslag 2022* verstrekt (§ 4.5).

### 4.1 Ontwikkelingen in de bedrijfsvoering

#### **De oplossing van het stikstofprobleem**

De minister van LNV en de minister voor Natuur en Stikstof zijn verantwoordelijk voor de aanpak van het stikstofprobleem. In 2022 hebben de ministers uitgaven gedaan in de vorm van specifieke uitkeringen aan de provincies, bedoeld voor uitvoering van de stikstofplannen in 2023. Komende jaren zijn er naar verwachting meer inspanningen nodig om het stikstofprobleem op te lossen; dat wordt duidelijk als de provincies halverwege 2023 hun gebiedsplannen indienen.

Het Ministerie van LNV zal deze plannen beoordelen op hun bijdrage aan de doelstellingen van de ministers. Achteraf moeten de ministers de bestedingen kunnen verantwoorden. Daarom moet er informatie beschikbaar komen voor verantwoording en monitoring, zonder dat dit de provincies te veel belemmert bij de uitvoering van hun plannen. Ook moet het Ministerie van LNV de komende jaren de beheerstaken



die samenhangen met deze uitgaven goed uitvoeren. En dat betekent: werkwijzen vastleggen, overlegstructuren inrichten en zelfs de organisatie van het ministerie aanpassen. Zo is in 2022 een volledig nieuw organisatieonderdeel opgezet om bij te dragen aan de uitvoering van het *Nationaal Programma Landelijk Gebied* (NPLG). Het NPLG bevat kerndoelen en kaders voor natuur, water en klimaat. Voor de uitvoering van de transitie van het landelijk gebied is de *Regieorganisatie Transitie Landelijk Gebied* (RTLG) opgericht. De minister wil uit het *Transitiefonds Landelijk Gebied en Natuur* (formeel nog niet ingesteld) onder meer de maatregelen betalen die nodig zijn om de stikstofbelasting van de natuur terug te dringen. Wij vinden het belangrijk dat de minister voor Natuur en Stikstof als verantwoordelijk minister en tegelijkertijd fondsbeheerder van het Transitiefonds concrete doelen en indicatoren voor dit fonds vaststelt, de werking en de resultaten van het fonds in het oog houdt, en dat doelmatigheid en doeltreffendheid van het fonds geëvalueerd worden.

## 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 2022 aan de gestelde eisen, met uitzondering van 2 onvolkomenheden.

### Onvolkomenheden bij Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit

| Bestaande onvolkomenheid        | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 |   |
|---------------------------------|------|------|------|------|---|
| 1. Autorisatiebeheer Oracle EBS |      | ✗    | ✗    | ✗    | ▶ |
| <b>Nieuwe onvolkomenheid</b>    |      |      |      |      |   |
| 2. Inkoopbeheer                 |      |      |      | ✗    |   |

- ✗ Onvolkomenheid
- ✗ Ernstige onvolkomenheid
- ✓ Opgelost: de maatregelen die zijn uitgevoerd om de onvolkomenheid op te lossen, werken

- ▶ Er is in het afgelopen jaar ontwikkeling aangetoond in het oplossen van de onvolkomenheid
- || Er is in het afgelopen jaar weinig/geen ontwikkeling aangetoond in het oplossen van de onvolkomenheid

## 4.3 Onvolkomenheden

### 4.3.1 Autorisatiebeheer financieel systeem: duidelijke verbeteringen

De minister van EZK is eigenaar van het financiële systeem Oracle EBS; het Ministerie van LNV maakt gebruik van dit systeem. In 2022 hebben de ministers van EZK en LNV structurele verbeteringen doorgevoerd in het autorisatiebeheerproces van hun financiële systeem. Op bestuurlijk niveau is aandacht voor het verder oplossen van de tekortkomingen. Op alle openstaande tekortkomingen uit 2021 heeft de minister zichtbare verbeteringen doorgevoerd. Eind 2022 hebben we nog enkele open eindjes geconstateerd. Het is zaak deze op te lossen om er zeker van te zijn dat het autorisatiebeheer een beheerst proces is. Daarom handhaven we de onvolkomenheid over 2022 en vragen we de minister om in 2023 de laatste noodzakelijke verbeteringen door te voeren.

#### **Autorisatiebeheer regelt wie wat mag doen in het IT-systeem**

Autorisatiebeheer zorgt ervoor dat gebruikers van IT-systemen uitsluitend toegang krijgen tot die functionaliteiten die ze nodig hebben om hun taken te kunnen uitvoeren. Dat wil zeggen: welke medewerkers welke activiteiten mogen verrichten, in welke delen van het systeem. Te ruime of onjuist ingestelde autorisaties kunnen namelijk een bedreiging vormen voor de vertrouwelijkheid van de informatie en geven gebruikers met te ruime bevoegdheden de mogelijkheid om ongewenste acties uit te voeren. Dit noemen we een 'functiescheidingsconflict'. Bijvoorbeeld: een medewerker die betalingen mag verrichten, mag deze niet zelf ook registreren.

#### **Achtergrond onvolkomenheid**

In het verantwoordingsonderzoek 2020 kwalificeerden wij het autorisatiebeheer van het financiële systeem als onvolkomenheid. In de daaropvolgende jaren heeft de minister voortgang geboekt, maar nog onvoldoende om de onvolkomenheid op te lossen. We bevalen de minister in 2021 aan ervoor te zorgen dat de organisatieonderdelen de beheersmaatregelen rondom het autorisatiebeheerproces aantoonbaar en controleerbaar uitvoeren.

#### **Ontwikkelingen 2022**

In 2022 heeft de minister vervolg gegeven aan het oplossen van de tekortkomingen in het autorisatiebeheer en zijn belangrijke stappen gezet naar een beheerst autorisatiebeheerproces. Zo zijn bijvoorbeeld autorisaties opgeschoond die niet meer actueel zijn, en zijn standaardautorisaties en rollen beschikbaar gekomen. Ook is een

conflictenmatrix aanwezig die inzicht geeft in ongewenste combinaties van autorisaties. Om het proces van toekennen van autorisaties daadwerkelijk beheerst uit te voeren, moeten functies worden gekoppeld aan rollen. Dit voorkomt ongewenste functievermenging en waarborgt dat medewerkers met eenzelfde functie dezelfde rechten hebben in het systeem. Met de ontwikkeling van dienstspecifieke rollen heeft de minister hier in 2022 al een belangrijke stap in gezet. Daarbij is het van belang om zowel de autorisatie- als de conflictenmatrix tijdig bij te werken indien de organisatie rolwijzigingen in het systeem doorvoert. Wijzigingen in de autorisatiematrix zijn in 2022 niet altijd direct opgenomen in de conflictenmatrix, waardoor het risico bestaat dat periodieke rapportages over conflicten onvolledig en/of onjuist zijn. Het ministerie controleert periodiek de toegekende autorisaties. Punt van aandacht hierbij is de eenduidige uitvoering en vastlegging van deze controle. De verschillende dienstonderdelen voeren deze controle niet op dezelfde manier uit en leggen de uitkomsten nog niet duidelijk genoeg vast.

### **Aanbeveling**

Het Ministerie van LNV maakte in 2022 gebruik van het financieel systeem Oracle EBS. De minister van LNV is hier dus opdrachtgever van de minister van EZK. We bevelen we de minister van LNV dan ook aan de oplossing van de tekortkomingen kritisch te blijven monitoren en ervoor te zorgen dat het kerndepartement de dienstspecifieke beheersmaatregelen aantoonbaar en controleerbaar uitvoert.

### **4.3.2 Inkoopbeheer met kleine stappen verbeterd, maar nog niet voldoende**

Het Ministerie van EZK beschikt samen met het Ministerie van LNV over 1 Inkoop Uitvoeringscentrum (IUC). Bij het IUC vinden alle aanbestedingen en inkopen boven de € 25.000 plaats. Inkopen onder de € 25.000 en de afroepen op een raamovereenkomst worden gedaan door zogenoemde inkooppleinen. Zowel het ministerie zelf als de onderliggende dienstonderdelen (bij LNV: de NVWA) beschikken elk over een eigen inkoopplein.

De Coördinerend Directeur Inkoop (CDI) werkt voor beide ministeries. Deze is verantwoordelijk voor de inkoopkaders waarin diverse inkoopprocedures en instructies zijn uitgewerkt. De CDI wordt ondersteund door een CDI-office. In het verantwoordingsonderzoek 2021 rapporteerden wij dat niet alle interne beheersmaatregelen die nodig zijn voor een doelmatig en rechtmatig inkoopbeheer volledig zijn geïmplementeerd of naar behoren functioneren. In 2022 is een aantal verbeteringen doorgevoerd. Zo is er een aanbestedingskalender opgesteld. Maar op de hierna genoemde punten is nog meer actie nodig.

### **Opvolging spendanalyses verdient nog aandacht**

Het IUC stelt voor de dienstonderdelen 'spendanalyses' op. Dat zijn overzichten van alle inkoop per leverancier per periode. De dienstonderdelen zullen vanaf 2023 opvolging geven aan de spendanalyses. Het uitvoeren van periodieke spendanalyses is een belangrijk instrument om (achteraf) de rechtmatigheid en doelmatigheid van inkoop vast te stellen. Aan de hand van de resultaten kan het inkoopproces worden verbeterd.

### **Betere analyse nodig van inkoop die niet volgens de regels plaatsvonden**

We zien 2 soorten inkoop die niet volgens de regels plaatsvonden, en waarbij beter moet worden geanalyseerd wat de oorzaak hiervan is:

1. Voor uitzonderingssituaties is er een zogenoemde escalatieprocedure. In deze procedure stemt de leiding van het ministerie vooraf in met afwijkingen van de aanbestedingswet- en regelgeving.
2. Als inkoop plaatsvinden zonder dat het juiste inkooptraject in gang is gezet, is sprake van een 'voldongen feit'.

In 2022 is actie ondernomen om beter zicht te krijgen op het aantal en de aard van deze inkoopdossiers, en op de bedragen die ermee gemoeid zijn. Met dit inzicht en de daaruit volgende verbeteracties kunnen onrechtmatigheden in de toekomst worden voorkomen.

### **Analyse van de objectieve leverancierskeuze in 2022 nog niet afgerond**

Eén van de inkoopregels is dat de keuze van een leverancier objectief moet zijn. Dat wil zeggen dat er geen sprake mag zijn van voorkeursbehandelingen. De wijze waarop de dienstonderdelen dat moeten uitvoeren en vastleggen, moet de CDI in 2023 nog verder uitwerken en invoeren.

### **Interne controle op naleving van aanbestedingswet- en regelgeving ontbreekt**

De huidige interne controle in de tweede lijn toetst of de controle op facturen en betalingen goed gaat, maar beoordeelt niet of bij de totstandkoming van inkoopcontracten en het aangaan van verplichtingen de regels zijn gevolgd. Deze beoordeling is belangrijk, omdat alle inkoop aan wet- en regelgeving moeten voldoen. Dit punt moet nog worden gerealiseerd.

### **Aanbevelingen**

We komen tot de volgende aanbevelingen aan de minister:

- Maak een verbeterplan met concrete doelstellingen en planning om in 2023 de benodigde verbeteringen te bereiken.

- Beoordeel of het nodig is om het CDI-office te versterken om de benodigde verbeteringen te kunnen bereiken.

## 4.4 Belangrijke risico's en aandachtspunten in de bedrijfsvoering

### 4.4.1 M&O-beleid Maatregel Gerichte Aankoop

De Maatregel Gerichte Aankoop (MGA, Regeling provinciale aankoop veehouderijen nabij natuurgebieden) voorziet in budget waarmee provincies veehouderijen kunnen opkopen. Het gaat om veebedrijven dicht bij overbelaste, stikstofgevoelige Natura 2000-gebieden die een relatief grote stikstofdepositie (stikstofneerslag) op die natuur veroorzaken. Te hoge stikstofdepositie is schadelijk voor de natuur. Het doel van de MGA is om in deze Natura 2000-gebieden de stikstofdepositie te verminderen.

Op grond van de regeling MGA heeft het Ministerie van LNV in 2021 en 2022 voor € 216,5 miljoen aan voorschotten verstrekt aan de provincies. Dit geld is dus bedoeld voor de aankoop van veehouderijen. De uitkeringen aan de provincies worden in 2023 – na ontvangst van de jaarstukken van de provincies – definitief vastgesteld. Daarom is op dit moment nog niet bekend wat de feitelijke bestedingen zijn. Inmiddels weten we wel dat er met de MGA 54 bedrijven zijn aangekocht (LNV, 2023). De MGA is de opmaat naar grotere opkoop- en verplaatsingsregelingen. Met het oog op deze toekomstige regelingen hebben wij voor de MGA het beleid ter voorkoming en bestrijding van misbruik en oneigenlijk gebruik (M&O-beleid) beoordeeld.

Onze conclusie is dat het M&O-beleid voor de MGA grotendeels op orde is. Wel signaleren wij 3 aandachtspunten die ook van belang zijn voor toekomstige regelingen:

1. Op grond van de MGA moet een aankoop van een veehouderij gebaseerd zijn op de marktwaarde. Een onafhankelijk taxateur bepaalt deze marktwaarde. De regeling en toelichting op de regeling maken echter niet duidelijk wie de opdrachtgever van de taxateur is. Hierdoor is het in theorie mogelijk dat alleen de verkopende boer een taxateur inschakelt. Voor de doelmatigheid van aankopen vinden wij het van belang dat in toekomstige regelingen wordt vastgelegd dat in ieder geval ook de kopende partij (in dit geval de overheid) een taxateur inschakelt. En dat bij een geschil een derde, door beide partijen geaccepteerde taxateur, uitsluitend geeft over de marktwaarde.
2. In de MGA staat dat, na de aankoop van de veehouderij, er geen veehouderij-activiteiten meer zijn toegestaan op de aangekochte locatie. De toelichting op de MGA vermeldt dat de nieuwe activiteiten op de aangekochte locatie kunnen leiden tot 'enige stikstofemissie'. Activiteiten die hieraan voldoen zijn bijvoorbeeld het

exploiteren van een caravanstalling of een zorgboerderij met een moestuin of akkerbouw. De regeling en toelichting maken niet duidelijk hoeveel stikstofdepositie de nieuwe activiteit mag veroorzaken. Met 'enige stikstofemissie' zegt de minister te bedoelen dat de nieuwe activiteit niet meer emissie veroorzaakt dan 15% van de emissie van de opgekochte veehouderij. Om de verkopende boer voor de keuze van een nieuwe activiteit duidelijkheid te geven, en om bij afwijkingen van deze norm de verkopende boer met voldoende juridische basis te kunnen aanspreken, bevelen wij de minister aan om de kwantitatieve norm voor stikstofemissie – in dit geval 15% - te expliciteren in toekomstige regelingen.

3. Om te kunnen handelen bij misbruik is een sanctiebeleid nodig. Hierin wordt uitgewerkt welke constatering leiden tot terugvordering van subsidie of het opleggen van een sanctie. Voor de MGA is geen sanctiebeleid opgesteld. Hierdoor ontbreekt voor de MGA niet alleen de preventieve werking die van sancties uitgaat, maar ook de waarborg dat 'overtreders' in gelijke gevallen gelijk worden behandeld. Om deze redenen willen wij de minister wijzen op het belang om voor toekomstige regelingen wel een sanctiebeleid te formuleren en dit tegelijk met de regelingen te publiceren, zodat potentiële gebruikers van de regelingen weten dat misbruik tot een sanctie leidt.

#### **4.4.2 Nieuwe werkwijze Wageningen Research bij meerjarige subsidies**

Wageningen Research (WR) ontvangt jaarlijks subsidie van de minister van LNV. Deze subsidie is bestemd voor verschillende onderzoeksprojecten. Voor deze projecten krijgt WR per jaarlaag de benodigde subsidie. Aan het eind van het jaar blijft voor een aantal meerjarige projecten geld over, een zogenoemd overschot. In de Subsidieregeling instituten voor toegepast onderzoek (TO2-regeling) staat de regel dat overschotten die het maximum van 5% van de verleende subsidie overstijgen, terugbetaald moeten worden aan de subsidieverlener. Het doel hiervan is dat het overmatig voorfinancieren van de instituten voor toegepast onderzoek wordt beperkt. Tot 2021 waren deze overschotten niet inzichtelijk. Er worden inmiddels overzichten van de overschotten gemaakt. In 2021 zijn de voorschotten over de jaren 2019 en 2020 afgerekend. Hierbij was sprake van overschotten die in afwijking van de genoemde 5%-regel niet zijn teruggevorderd, wat leidde tot een onrechtmatigheid. Het bleek in totaal te gaan om een bedrag van € 49,2 miljoen.

Om ervoor te zorgen dat er niet ieder jaar opnieuw overschotten ontstaan, is bij de WR in 2021 een nieuwe werkwijze voorgesteld waarbij voortaan voor meerjarige onderzoeksprogramma's zoveel mogelijk meerjarige verplichtingen worden aangegaan. In 2022 is deze werkwijze verder vormgegeven. Bij het overgaan op deze

meerjarige verplichtingen heeft het Ministerie van LNV met de WR een overgangsperiode afgesproken tot het boekjaar 2024. Tot die tijd zullen afrekeningen van voorschotten als gevolg van een afwijking van de 5%-regel tot een onrechtmatigheid leiden. Indien deze onrechtmatigheid boven de rapporteringstolerantie uitkomt, zal dit in de bedrijfsvoeringsparagraaf van LNV toegelicht moeten worden. Omdat er in 2022 geen voorschotten zijn afgerekend, is er over 2022 geen onrechtmatigheid geconstateerd.

#### **4.4.3 Kosten voor bestrijding van de vogelgriep**

Volgens het Ministerie van LNV zijn in 2022 6,3 miljoen kippen, eenden, kalkoenen en andere vogels gedood: 4,9 miljoen op besmette bedrijven en 1,4 miljoen preventief. In 2022 is ten laste van het DGF € 46,3 miljoen uitgegeven aan de bestrijding van vogelgriep. Het Ministerie van LNV geeft aan dat dit bedrag geen goed beeld geeft van de werkelijke kosten in 2022, omdat de uitgaven enkele weken tot maanden achterlopen bij de ruiming.

De verwachte bestrijdingskosten vanaf begin 2020 tot en met 31 december 2022 zijn naar schatting € 71 miljoen. Van dit bedrag gaat nog de EU-bijdrage aan de bestrijdingskosten af. De hoogte daarvan wordt bekend in 2023.

De Algemene Rekenkamer publiceert in juni 2023 een rapport over de preventie en bestrijding van de vogelgriep. In dit onderzoek besteden we aandacht aan de vogelgriep bij zowel pluimvee als wilde vogels.

In zeldzame gevallen kunnen vogelgriepvirussen ook overgaan van dier naar mens. Dat noemen we een zoönose. In ons verantwoordingsonderzoek 2021 hebben we de aanpak van zoönosen onderzocht. Bij een uitbraak van zoönose hebben de ministers van LNV en VWS ieder hun eigen taken en bevoegdheden en daarmee samenhangende politieke verantwoordelijkheid. We stelden in het verantwoordingsonderzoek 2021 dat de minister van VWS doorzettingsmacht zou moeten hebben bij de aanpak van een snelle uitbraak van een zoönose. Tijdens een crisis zijn immers snel daadkrachtige beslissingen nodig en is er vaak weinig tijd en ruimte voor overleg. In 2016 gaven de bewindslieden van VWS en LNV zelf al aan dat gezondheidsbelangen prioriteit moeten hebben, maar desalniettemin gaven zij geen gehoor aan onze aanbeveling.

#### **4.4.4 Uitdaging vanaf 2023: voorkomen van betalings- en administratieve achterstanden door nieuw documentatiesysteem**

Vanaf 1 januari 2023 moeten alle LNV-medewerkers een nieuw systeem gebruiken waarin het ministerie zijn documenten opslaat (SIRIS). Het oude systeem (DoMus) is niet meer toegankelijk voor de medewerkers. Maar SIRIS werkt nog niet naar behoren:

niet alle medewerkers kunnen bij de behandelmappen die zij voor hun werkzaamheden nodig hebben. Daardoor loopt de minister van LNV in 2023 achterstanden op bij de afhandeling van financiële verplichtingen. Het Ministerie van LNV is minder verplichtingen aangegaan dan geraamd, loopt achter met de afrekening van voorschotten, en had al meer betalingen moeten verrichten. Daarnaast is er een capaciteitstekort bij de financiële medewerkers waardoor zij onder grote druk werkzaamheden verrichten. Hierdoor ontstaat het risico dat zij buiten het systeem betalingen gaan verrichten. Dat kan betekenen dat het begrotingsbeheer niet meer ordelijk verloopt en niet meer goed controleerbaar is.

## 4.5 Onderzoeksuitkomsten totstandkoming bedrijfsvoeringsinformatie

Wij hebben ook de totstandkoming van de bedrijfsvoeringsinformatie in het jaarverslag onderzocht.

Wij hebben onderzocht of de bedrijfsvoeringsinformatie in het *Jaarverslag 2022* van het Ministerie van LNV betrouwbaar tot stand is gekomen. In deze paragraaf beschrijven we onze feitelijke bevindingen zonder conclusie. Over de betrouwbare totstandkoming hebben wij geen bevindingen.

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.

# Beleidsresultaten

In dit hoofdstuk bespreken we de uitkomsten van ons onderzoek naar de resultaten van het beleid van de minister van LNV. Dit jaar hebben we gekeken naar het beleid om tot meer biologische landbouw te komen (§ 5.1). We ronden dit hoofdstuk af met de uitkomsten van ons onderzoek naar de totstandkoming van de beleidsinformatie in het *Jaarverslag 2022* van het Ministerie van LNV (§ 5.2).

## 5.1 Biologische landbouw



### 5.1.1 Nederland achterloper in de EU

De minister van LNV staat voor de opdracht om de landbouwsector te verduurzamen en toekomstbestendig te maken. Dat is nodig om bij te dragen aan natuurherstel, waterkwaliteit, klimaatneutraliteit en dierenwelzijn. De minister ziet de biologische sector als koploper op het gebied van duurzame landbouw en als een voorbeeld voor de gehele landbouwsector (LNV, 2022a).<sup>3</sup> Voor het kabinet is biologische landbouw echter geen doel op zich, maar één van de manieren om de landbouwsector als geheel te verduurzamen (LNV, 2022a; BuZa, 2021).

#### **Wat is biologische landbouw?**

Biologische landbouw gaat uit van de beste milieu- en klimaatactiepraktijken, een hoog biodiversiteitsniveau, de instandhouding van natuurlijke hulpbronnen en strenge normen voor dierenwelzijn en productie.<sup>4</sup> Er mag bij biologische gewassen bijvoorbeeld geen gebruik worden gemaakt van chemische

bestrijdingsmiddelen, kunstmest en genetische modificatie en in de biologische veeteelt moeten dieren hun natuurlijke gedrag kunnen laten zien.

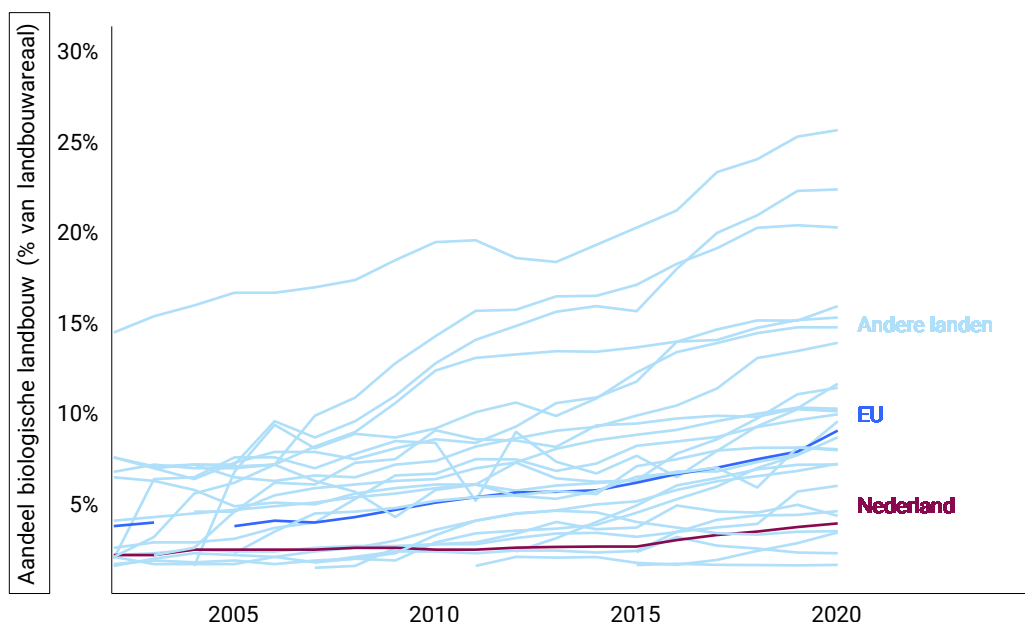
Biologische landbouw is de enige vorm van duurzame landbouw die wettelijk is gereguleerd en gecontroleerd. De regels voor biologische productie zijn vastgelegd in een Europese verordening.<sup>5</sup> Het Europees biologisch keurmerk, te herkennen aan het groene blaadje, is het enige keurmerk voor duurzame voeding dat wordt gewaarborgd door de overheid. Alleen bedrijven die voldoen aan de wettelijke eisen voor biologische productie en die gecertificeerd zijn, mogen hun producten biologisch noemen. Consumenten moeten kunnen vertrouwen op het biologisch keurmerk, maar in ons verantwoordingsonderzoek LNV 2019 constateerden we dat de minister hier niet op stuurde (Algemene Rekenkamer, 2020).

### Nederland loopt achter op andere EU-landen

Het aandeel van het biologisch landbouwareaal in Nederland is lager dan in andere EU-landen. In 2020 was zo'n 80.000 hectare landbouwgrond biologisch, dat is net geen 4%. In figuur 4 laten we zien dat het percentage in Nederland ruim onder het EU-gemiddelde ligt en ook lager is dan in de meeste andere lidstaten.

**Figuur 4** Aandeel biologisch landbouwareaal in EU-landen in de periode 2002-2020

### Nederland loopt achter in het aandeel biologische landbouw



Er zijn meer EU-landen die een relatief laag percentage biologisch landbouwareaal hebben. Maar in Nederland groeit het aandeel biologisch landbouwareaal minder snel dan in de meeste andere EU-landen.

## Gaat de minister het nieuwe doel halen?

Op 19 december 2022 presenteerde de minister van LNV het actieplan *Groei van biologische productie en consumptie* (LNV, 2022). Na een periode van 10 jaar waarin er geen beleid is geweest om de biologische landbouw te stimuleren, zet de minister met dit actieplan opnieuw in op stimulering. Het doel van de minister is: groeien naar een biologisch landbouwareaal van 15% in 2030.

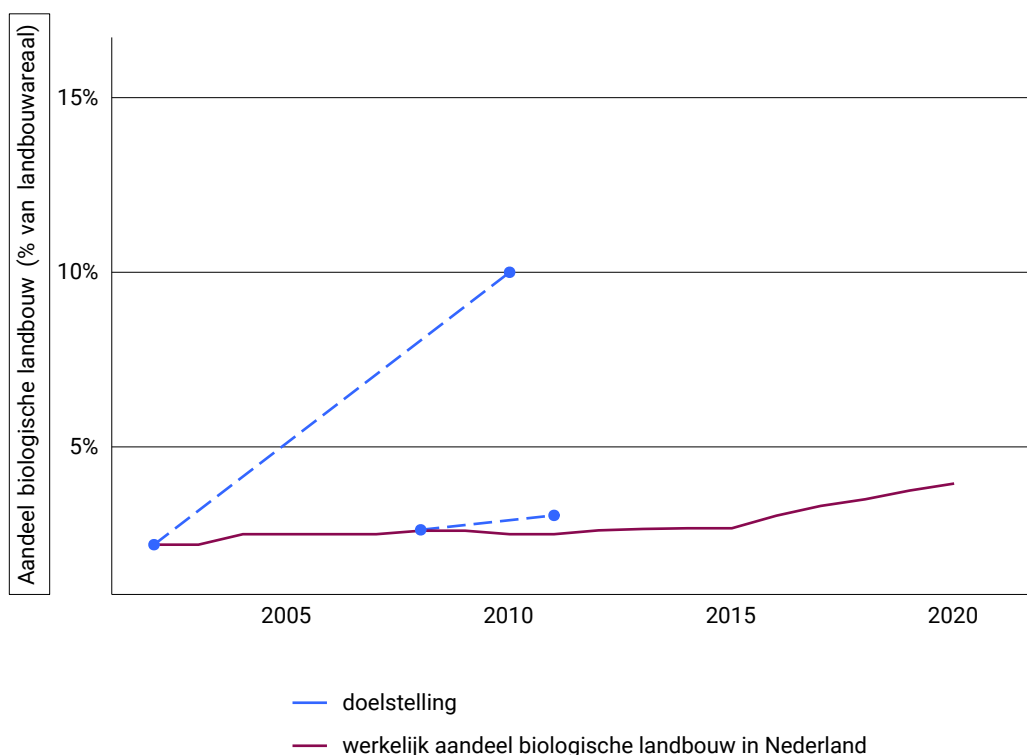
Met het actieplan zet de minister stappen om de groei van het biologisch landbouwareaal te stimuleren. Maar we hebben zorgen of zijn inzet voldoende is om dit doel te bereiken. Deze zorg is gebaseerd op ons onderzoek naar het beleid voor biologische landbouw in de periode 2001-2022 en naar het nieuwe beleid voor de komende jaren. In bijlage 3 is de verantwoording voor dit onderzoek opgenomen.

### 5.1.2 Doelen niet gehaald, oorzaken in beeld

Tussen 2001 en 2012 voerde de minister van LNV<sup>6</sup> beleid om de biologische landbouw te stimuleren. De doelen die de minister daarbij stelde zijn niet behaald. In 2001 was het doel van de minister: 10% biologisch landbouwareaal in 2010. Toen dit doel niet meer haalbaar leek, is het in 2007 bijgesteld naar 5% groei per jaar. Maar het werkelijke aandeel biologisch landbouwareaal in 2010 was uiteindelijk 2,5%. Geen van beide doelen is dus behaald. Dit laten we zien in figuur 5.

**Figuur 5** De doelen van de minister voor het areaal biologische landbouw afgezet tegen het werkelijke aandeel in Nederland (2001-2020)

#### Doelstellingen Nederland voor biologische landbouw niet gehaald



Na 2012 heeft de minister geen doelen meer gesteld voor de biologische landbouw. In 2020 was het aandeel net iets minder dan 4%. Er is in de afgelopen 20 jaar dus sprake geweest van heel beperkte groei.

We stellen vast dat de minister van LNV in de afgelopen 20 jaar geen consistent beleid heeft gevoerd voor biologische landbouw. In de periode 2001-2012 wilde de minister de biologische landbouw stimuleren. Daarvoor zijn diverse beleidsnota's opgesteld (LNV, 2000, 2006 en 2007). De laatste 10 jaar was er – anders dan de periode daarvoor – geen beleid. Vanaf 2012 is het beleid voor biologische landbouw onderdeel geworden van het algemene landbouwbeleid, als één van de vormen van duurzame landbouw, naast bijvoorbeeld natuurinclusieve landbouw en kringlooplandbouw. In 2016 stelde de minister dat het beleid voor biologische landbouw vanaf 2012 is geïntegreerd in het algemeen landbouwbeleid, omdat volgens de minister is gebleken dat de biologische sector intussen robuust genoeg was om de groei-doelstellingen te bereiken (LNV, 2016).

Hoewel in 2012 het idee heerste dat de biologische landbouw voldoende robuust was, is het feit dat er 10 jaar geen beleid is geweest volgens de minister van LNV een van de redenen waarom er nauwelijks sprake is geweest van groei. Daarnaast zijn er knelpunten bij de afzet, productie en kennis en innovatie. Om biologische landbouw te stimuleren, moet er een goed evenwicht zijn tussen vraag (afzet) en aanbod van biologische producten (productie). Veel boeren die omschakeling overwegen aarzelen om de stap te zetten, vooral omdat zij onzeker zijn over hun afzetmarkt. En daarmee ook over de vraag of ze een goede prijs gaan krijgen voor hun producten.

Om de biologische landbouw te stimuleren moeten maatregelen zich dus richten op zowel het vergroten van de vraag naar biologische producten, als op stimulering van de productie. Daarnaast zijn ook kennis en innovatie belangrijk, onder andere om de sector verder te verbeteren en te professionaliseren. Dat is vooral nodig omdat de minister de biologische sector ziet als koploper en aanjager van duurzame landbouw in Nederland. Uit het nieuwe actieplan blijkt dat de minister zicht heeft op deze knelpunten (zie § 5.1.4).

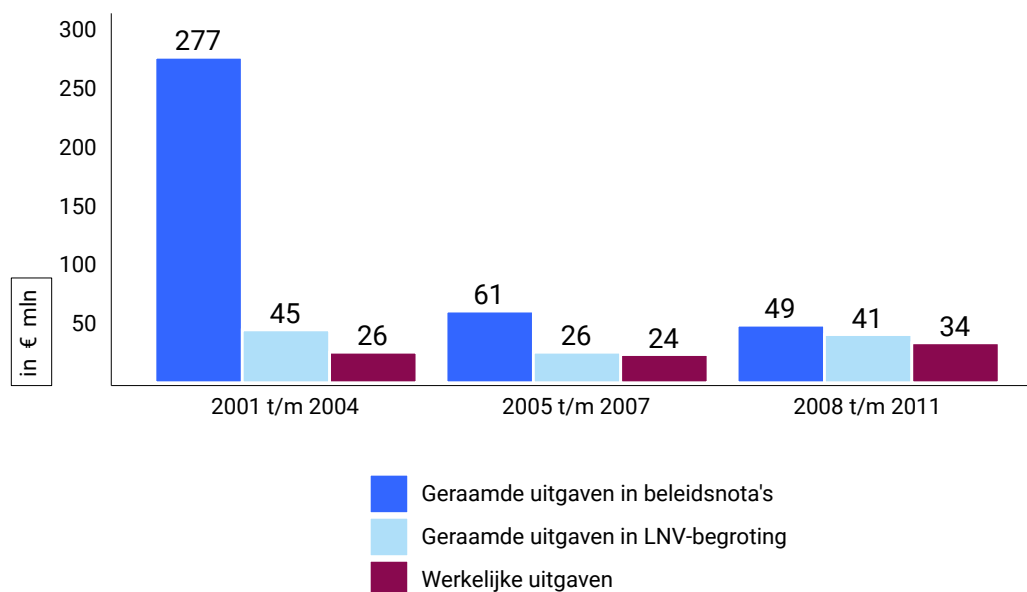
### **5.1.3 Steeds minder geld voor biologische landbouw**

De minister van LNV heeft door de jaren heen steeds minder geld beschikbaar gesteld voor het gericht stimuleren van de biologische landbouw. De bedragen die in de opeenvolgende beleidsnota's in de periode 2001-2012 zijn opgenomen als benodigd budget werden steeds lager, net als de bedragen in de begrotingen van het Ministerie van LNV. Bovendien waren de werkelijke uitgaven nog weer lager dan

de geraamde bedragen. Dit laten we zien in figuur 6. Het Ministerie van LNV heeft aangegeven deze bedragen niet te kunnen controleren, omdat zij niet kan achterhalen of de cijfers compleet zijn.

**Figuur 6** Totale geraamde bedragen per genoemde periode in beleidsnota's en de begrotingen van het Ministerie van LNV en de werkelijke uitgaven voor biologische landbouw in de periode 2001-2012

#### Werkelijke uitgaven fors lager dan geraamde uitgaven in beleidsnota's tot 2012



#### Financiële regelingen de laatste 10 jaar niet specifiek voor biologische landbouw

De afgelopen 10 jaar is de biologische landbouw in Nederland niet met publiek geld gestimuleerd. Er waren wel regelingen voor duurzame landbouw in het algemeen, waar zowel biologische als andere duurzaam werkende boeren gebruik van konden maken. Eerder, in de periode 2001-2012, waren er wel enkele regelingen specifiek voor de biologische sector. Het Ministerie van LNV kan echter niet aangeven hoeveel geld in deze periode beschikbaar is gesteld voor de biologische sector via deze regelingen.

#### Nederland verleent als enige EU-land geen hectaresteen

EU-landen kunnen de biologische landbouw gericht stimuleren met Europees geld uit het *Gemeenschappelijk Landbouwbeleid* (GLB). Die steun komt bovenop de reguliere hectaresteen uit het GLB. Nederland is het enige land in de EU dat dit in de periode 2014-2020 niet heeft gedaan. Alle andere EU-landen hebben wel gebruik gemaakt van deze mogelijkheid. Een biologische boer in Duitsland ontving in die periode bijvoorbeeld gemiddeld € 173 extra EU-steun per hectare biologische landbouwgrond. Deze steun maakt het voor boeren eerder rendabel om biologisch te gaan produceren.

Gemiddeld ontvingen boeren in de EU in die periode € 142 extra EU-steun per hectare. Nederlandse biologische boeren kregen € 0 extra steun per hectare uit het GLB.

Nederland kiest er in de nieuwe GLB-periode 2023-2027 opnieuw voor om biologische landbouw niet gericht te stimuleren. Naar aanleiding van de evaluatie van het GLB in 2026 zou dit eventueel aangepast kunnen worden. Wel kunnen Nederlandse biologische boeren gebruikmaken van de mogelijkheden in het GLB die ook voor andere duurzame boeren beschikbaar zijn. Verder komen zij automatisch voor bepaalde voordelen in aanmerking, ze kunnen bijvoorbeeld direct aanspraak maken op de vergoeding voor het niveau 'goud' in de eco-regeling.

#### **5.1.4 Ambitieuus doel**

##### **Nationaal Strategisch Plan: doelstelling bijgesteld**

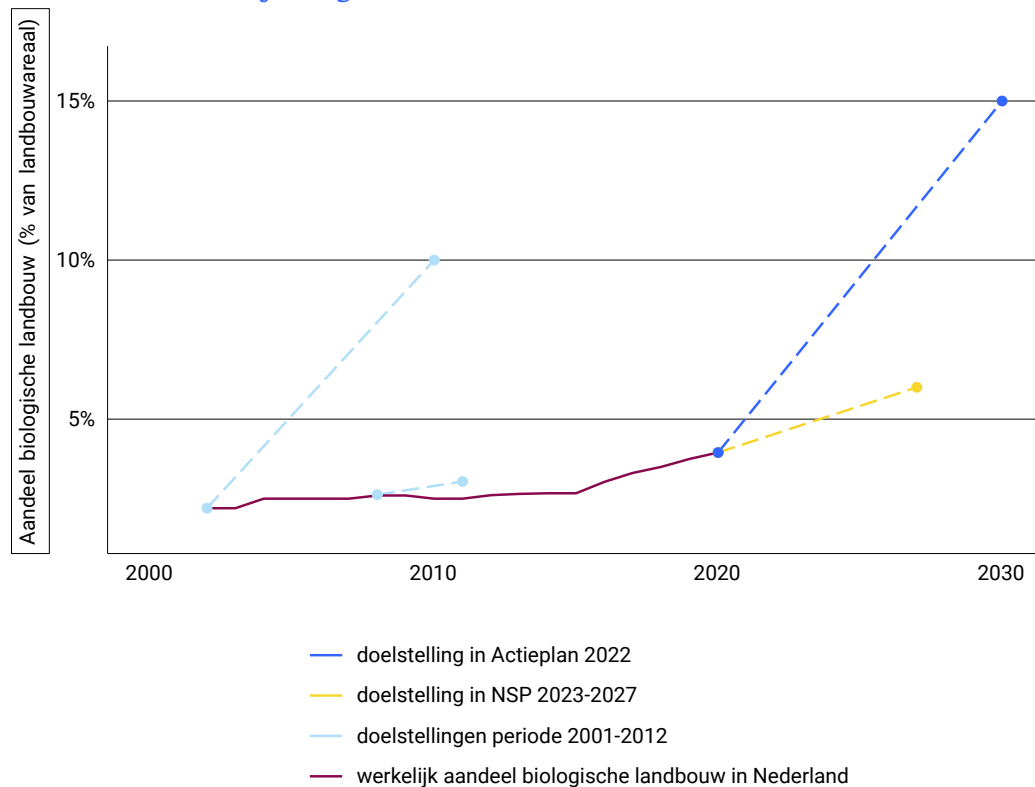
Alle EU-landen hebben een 'Nationaal Strategisch Plan' (NSP) voor de toekomst ingediend bij de Europese Commissie. In dit plan leggen ze uit hoe ze het EU-geld uit het GLB inzetten in de periode 2023-2027. Daarbij zijn ook doelen voor biologische landbouw opgenomen. In december 2021 bood Nederland het concept-plan aan de Europese Commissie aan. Als doelstelling in dat concept-plan voor biologische landbouw was opgenomen: het aandeel van het biologisch landbouwareaal op dat moment (3,85%). Met andere woorden: Nederland formuleerde in het concept-plan geen groei-doelstelling. Volgens de minister van LNV was de reden hiervoor dat Nederland niet vooruit wilde lopen op het doel in het actieplan voor biologische landbouw, dat nog opgesteld moest worden. Na kritiek van de Europese Commissie heeft Nederland het doel in het definitieve NSP bijgesteld naar 6% van het landbouwareaal in 2027 (LNV, 2022b). Dit is een afrekenbaar doel: als Nederland dat doel niet haalt, dan kan de Europese Commissie een korting toepassen op het EU-geld dat aan Nederland in het kader van het GLB is toegezegd.

##### **Actieplan: de lat ligt hoog**

In het actieplan *Groei van biologische productie en consumptie* van december 2022 stelt de minister een ambitieuzer doel dan in het NSP, namelijk een groei van het biologisch landbouwareaal naar 15% in 2030. Dat betekent dat het biologisch landbouwareaal snel moet gaan groeien. In figuur 7 laten we zien hoeveel groei nodig is, zowel op basis van het NSP als het actieplan. Hieruit blijkt dat vooral de doelstelling in het actieplan ambitieus is vergeleken met eerdere doelen en de groei in de afgelopen 20 jaar.

**Figuur 7** De doelen van de minister afgezet tegen het werkelijke aandeel biologische landbouw in Nederland (2001-2030)

**Ambities voor 2030 zijn hoog**



De ambitie in het actieplan betekent bijna een verviervoudiging van het oppervlak in 7 jaar tijd: de biologische landbouw zou dan moeten groeien van ongeveer 80.000 hectare nu, naar zo'n 300.000 hectare in 2030.

**Ambitieuw nieuw doel, maar deels herhaling van eerder beleid**

Het actieplan bevat 41 acties om de knelpunten op het gebied van afzet, productie en kennis en innovatie op te lossen. We stellen vast dat de minister meer dan de helft van deze acties (27 van de 41) ook in min of meer vergelijkbare vorm in de eerdere beleidsplannen heeft opgenomen, zoals verkennen van de mogelijkheden om bij aanbestedingen van de rijksoverheid voor catering een standaardpercentage voor biologisch voedsel te hanteren (actie met als doel grotere afzet), uitnodigen van de biologische sector om in gesprek te gaan over hoe zij onderscheidend blijven op duurzaamheid (actie met als doel hogere productie) en inzetten op meer aandacht voor biologische landbouw in het onderwijs (actie met als doel meer kennis en innovatie). Voorbeelden van acties die niet eerder in beleidsplannen zijn opgenomen zijn: supermarkten en verkooppunten die producten onverpakt verkopen, oproepen om zich alsnog te laten certificeren (actie met als doel grotere afzet), een landelijke helpdesk bij de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO) opzetten voor

omschakelende boeren (actie met als doel hogere productie) en innovatie bevorderen door gebruik te maken van de mogelijkheden voor 'fieldlabs', waarin ondernemers, onderzoekers en andere partijen samenwerken aan innovatie in de sector (actie met als doel meer kennis en innovatie). Deze acties zijn, net als veel andere acties in het actieplan, zodanig geformuleerd dat deze slechts faciliterend zijn voor de groei van het biologisch landbouwareaal. Wij kunnen op dit moment niet vaststellen of de acties daadwerkelijk effect zullen hebben. We stellen vast dat het beleid van de minister van de afgelopen 20 jaar in ieder geval niet heeft geleid tot het bereiken van de gestelde doelen voor het biologisch landbouwareaal. In 2026 evalueert de minister van LNV het actieplan.

### **Budget uitvoering actieplan onduidelijk**

Voor de uitvoering van de acties uit het actieplan stelt de minister in 2023 en 2024 € 26 miljoen beschikbaar (€ 13 miljoen per jaar). De minister kan nog niet aangeven aan welke acties dit bedrag wordt uitgegeven. Volgens het Ministerie van LNV is deze € 26 miljoen niet voldoende om alle acties uit het actieplan uit te voeren en moeten er keuzes worden gemaakt. Er komt daarnaast mogelijk geld beschikbaar voor biologische landbouw uit het nog in te stellen Transitiefonds landelijk gebied en natuur, maar het is nog niet bekend hoeveel. De provincies werken in hun gebiedsplannen uit hoe zij het geld uit het Transitiefonds gaan inzetten. Ook is nog niet duidelijk of er nieuwe regelingen komen die boeren stimuleren om te schakelen naar biologische landbouw of om juist biologisch te blijven.

### **5.1.5 Conclusies**

De minister stelt in het nieuwe actieplan een ambitieus doel: 15% biologisch landbouwareaal in 2030. Om dit doel te halen moet een flinke inhaalslag worden gemaakt, want op dit moment is ongeveer 4% van het Nederlandse landbouwareaal biologisch. De minister zet met het actieplan stappen om de groei te stimuleren, maar we hebben zorgen of deze inzet voldoende is om de ambitie waar te kunnen maken. Ten eerste heeft het beleid van de minister van de afgelopen 20 jaar in ieder geval niet geleid tot duidelijke groei van het biologisch landbouwareaal. Ten tweede zijn veel van de acties slechts faciliterend en is meer dan de helft van de acties min of meer vergelijkbaar met acties die in de eerdere beleidsplannen zijn opgenomen. Ten derde is er onzekerheid over het budget voor het uitvoeren van het actieplan. Het Ministerie van LNV is zelf van mening dat de € 26 miljoen die is vrijgemaakt onvoldoende is om alle acties uit het actieplan uit te voeren. En tot slot: biologische boeren worden niet gericht financieel gesteund. Nederland benut niet de mogelijkheden die het GLB daarvoor wel biedt.



## 5.2 Onderzoeksuitkomsten totstandkoming beleidsinformatie

Wij hebben ook de totstandkoming van de beleidsinformatie in het jaarverslag onderzocht, in aanvulling op ons onderzoek naar de resultaten van specifieke beleidsterreinen.

Wij hebben onderzocht of de beleidsinformatie in het *Jaarverslag 2022* van het Ministerie van LNV betrouwbaar tot stand is gekomen. In deze paragraaf beschrijven we onze feitelijke bevindingen zonder conclusie. Over de betrouwbare totstandkoming hebben wij geen bevindingen.

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.

# Reactie minister en nawoord Algemene Rekenkamer

De minister van LNV heeft op 25 april 2023, mede namens de minister voor Natuur en Stikstof, gereageerd op ons conceptrapport. Hieronder geven we zijn reactie samengevat weer. De volledige reactie staat op [www.rekenkamer.nl/verantwoordingsonderzoek-2022](http://www.rekenkamer.nl/verantwoordingsonderzoek-2022).

We sluiten dit hoofdstuk af met ons nawoord.

## 6.1 Reactie minister van LNV

De minister van LNV heeft met belangstelling kennisgenomen van ons rapport en gaat nader in op de onvolkomenheden en aandachtspunten in de bedrijfsvoering en op de beleidsresultaten.

### **Onvolkomenheden**

De minister werkt in 2023 aan verdere verbeteringen in het autorisatiebeheer, en gaat graag met de ADR en Algemene Rekenkamer in gesprek over de inrichting hiervan. Voor een doel- en rechtmatig inkoopbeheer zal de minister onze aanbevelingen opvolgen. Hij merkt op dat de zogenoemde 'key-controls' daarbij een middel zullen zijn, geen doel op zich. De minister wijst ook op verwevenheden tussen departementen op het inkoopgebied en het belang om dan een rijksbreed uniform afwegingskader te gebruiken. Onze aanbeveling over de versterking van de Coördinerend Directeur Inkoop (CDI-office) neem hij in overweging.

### **Aandachtspunten**

De minister geeft aan dat er maatregelen zijn genomen om de risico's te ondervangen die zijn ontstaan bij de overgang naar het nieuwe documentatiesysteem.

Voor de toekomstige aankoopregelingen/beëindigingsregelingen is de minister voornemens om de voorwaarden voor een onafhankelijke taxatie en voor de toegestane stikstofemissie voor een nieuwe activiteit expliciet in de regeling op te nemen. Over het sanctiebeleid is hij in algemene zin van mening dat bij het verlenen van subsidies voor het sanctiebeleid volstaan kan worden met een verwijzing naar de Algemene wet bestuursrecht (Awb) en de Kaderwet EZK- en LNV-subsidies.

### **Biologische landbouw**

De minister van LNV kan zich op hoofdlijnen vinden in onze rapportage over het beleid voor biologische landbouw. De minister erkent dat het actieplan ambitieus is. Hij vindt het belangrijk om de groei van de biologische sector in gang te zetten. De sector levert namelijk een bijdrage aan de opgaven waar we op dit moment voor staan. Verder geeft de minister aan dat aanvullende middelen nodig zullen zijn tot 2030, bovenop de reeds beschikbaar gestelde middelen voor 2023 en 2024. Tussentijds zal de minister de voortgang evalueren en het beleid waar nodig bijsturen.

## **6.2 Nawoord Algemene Rekenkamer**

We merken met instemming op dat de minister grotendeels de bevindingen in dit rapport onderschrijft en de aanbevelingen overneemt.

Bij het inkoopbeheer onderkennen wij de verwevenheden tussen departementen en het belang om een rijksbreed uniform afwegingskader te gebruiken. Daarom hebben wij het rijksbrede beoordelingskader inkoopbeheer gebruikt.

Uitgaande van de Comptabiliteitswet en de *Handreiking ter voorkoming en bestrijding misbruik & oneigenlijk gebruik* van het Ministerie van Financiën zijn wij van oordeel dat een sanctiebeleid nodig is bij een (subsidie-)regeling waarbij de aanspraak mede afhankelijk is van informatie van belanghebbenden zelf. Een sanctiebeleid biedt de mogelijkheid om bij misbruik van de regeling een sanctie op te leggen - aanvullend op de verlaging of nihilstelling van de subsidie waarin de Algemene wet bestuursrecht en de Kaderwet EZK- en LNV-subsidies voorzien. Bovendien werkt een sanctiebeleid preventief. Als bij belanghebbenden vooraf bekend is dat er een sanctiebeleid is, verkleint dit de kans op misbruik van de subsidieregeling.

# Bijlagen

## Bijlage 1 Overzicht fouten en onzekerheden Ministerie van LNV en het DGF 2022

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 2022* van het Ministerie van LNV en het DGF.

Op [www.rekenkamer.nl/verantwoordingsonderzoek-2022](http://www.rekenkamer.nl/verantwoordingsonderzoek-2022) staat een overzicht van alle gecontroleerde bedragen en fouten en onzekerheden die we aantreffen in:

- verplichtingen;
- uitgaven en ontvangsten;
- saldibalans;
- afgerekende voorschotten;
- baten-lastenagentschappen.

De infographics laten ons oordeel zien op 2 criteria: *rechtmatigheid* en *betrouwbaarheid* en *ordelijkheid*. De figuren hebben de volgende onderdelen:

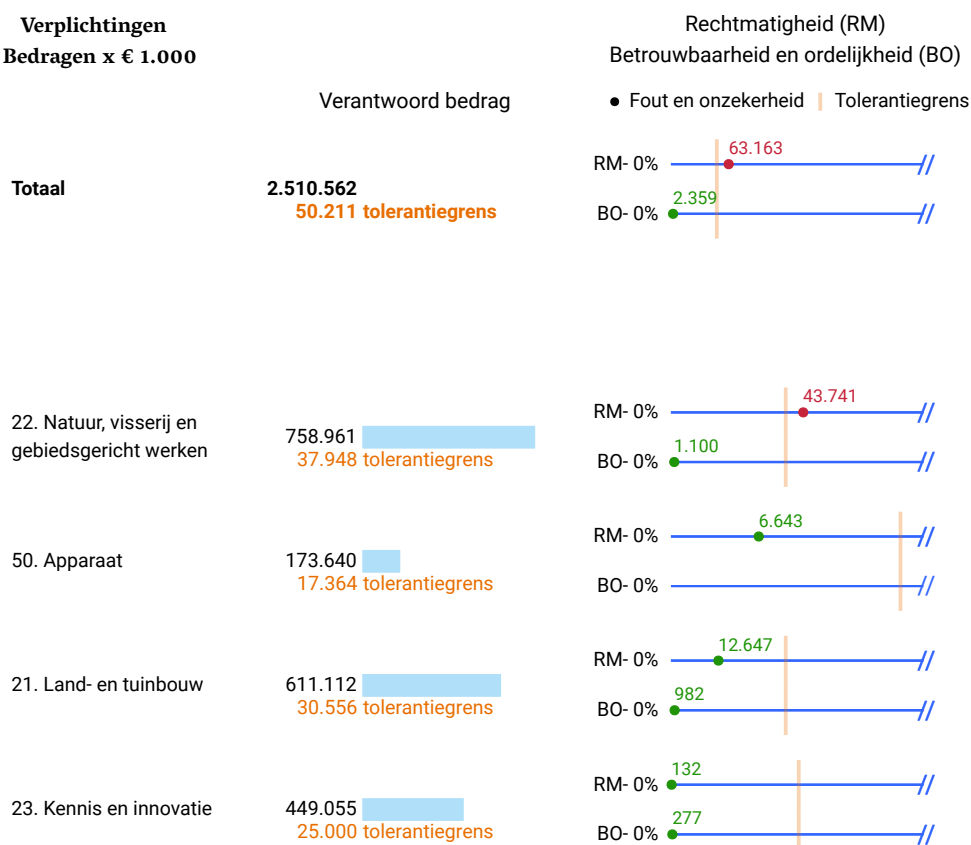
- Bovenaan staat de weergave van de fouten en onzekerheden op het totaal van de verantwoordingsstaat.
- Daarna volgen de begrotingsartikelen waarin het hoogste percentage fouten en onzekerheden is geconstateerd. Begrotingsartikelen waarin wij geen fouten en onzekerheden hebben geconstateerd, zijn niet in de infographic opgenomen. Naast het verantwoorde totaalbedrag per begroting staat het totaalbedrag per begrotingsartikel.

- De verticale oranje streep geeft de tolerantiegrens aan.
- De lichtblauwe balk illustreert de relatieve financiële omvang van het begrotingsartikel ten opzichte van het totaalbedrag per begroting.

**Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (XIV)**

**Verplichtingen**

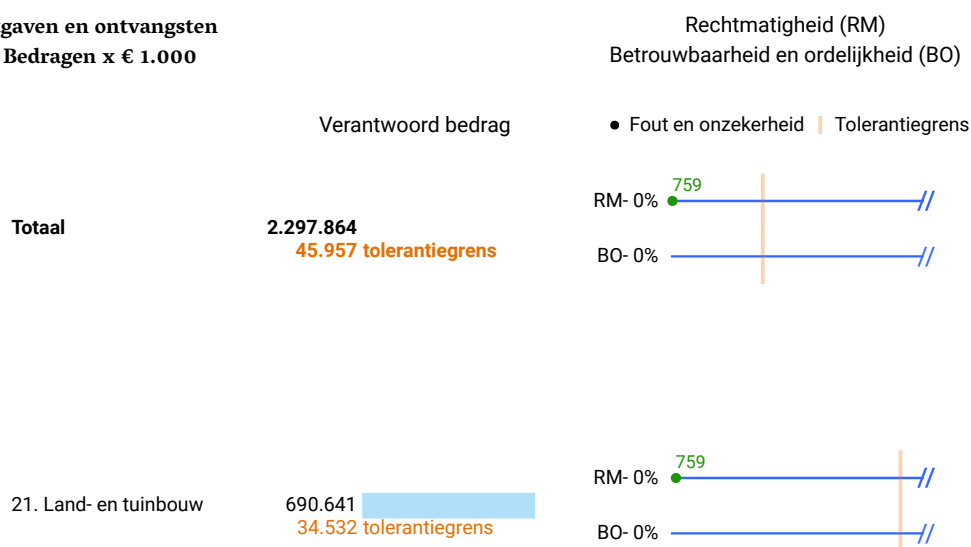
Bedragen x € 1.000



**Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (XIV)**

**Uitgaven en ontvangsten**

Bedragen x € 1.000



## Diergezondheidsfonds (F)

### Uitgaven en ontvangsten Bedragen x € 1.000

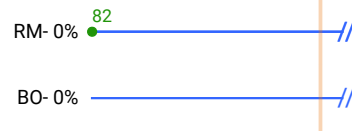
### Rechtmatigheid (RM) Betrouwbaarheid en ordelijkheid (BO)

Verantwoord bedrag

● Fout en onzekerheid | Tolerantiegrens

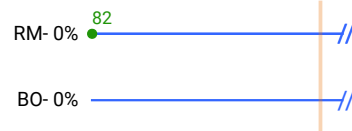
Totaal

156.816  
15.682 tolerantiegrens



1. Bewaking en bestrijding van dierziekten en voorkomen en verminderen van welzijnsproblemen

156.816  
15.682 tolerantiegrens



## Diergezondheidsfonds (F)

### Verplichtingen Bedragen x € 1.000

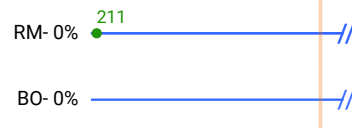
### Rechtmatigheid (RM) Betrouwbaarheid en ordelijkheid (BO)

Verantwoord bedrag

● Fout en onzekerheid | Tolerantiegrens

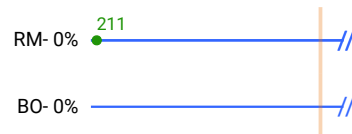
Totaal

83.513  
8.351 tolerantiegrens



1. Bewaking en bestrijding van dierziekten en voorkomen en verminderen van welzijnsproblemen

83.513  
8.351 tolerantiegrens



## 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.

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

Ons kwaliteitssysteem vereist dat wij onafhankelijk, integer en deskundig zijn, gedegen onderzoek doen, onze oordelen goed onderbouwen met feiten en daarover helder rapporteren. We waarborgen de kwaliteit van onze onderzoeksrapporten op verschillende manieren, onder andere door interne kwaliteitstoetsen uit te voeren.

Deze bijlage beschrijft kort de manier waarop wij ons verantwoordingsonderzoek uitvoeren. Een uitgebreide methodologische verantwoording staat op [www.rekenkamer.nl/verantwoordingsonderzoek-2022](http://www.rekenkamer.nl/verantwoordingsonderzoek-2022).

### **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).

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.

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*. 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).

Wij onderzoeken de jaarverslagen van de ministeries. De inhoud van de jaarverslagen is uitgewerkt in de Regeling rijksbegrotingsvoorschriften. De minister is verantwoordelijk voor het opstellen van het jaarverslag (artikel 2.29 CW 2016, 2e lid).

Wij onderzoeken of de financiële verantwoordingsinformatie voldoet aan de normen van rechtmatigheid, betrouwbaarheid en ordelijkheid. Ook onderzoeken we of de jaarverslagen op de juiste manier zijn ingericht (artikel 3.8 CW 2016, 1e lid).

Voor de normen voor onderzoek naar financiële informatie (financial audit) sluiten de ISSAI's aan bij de internationale controlestandaarden: de International Standards of Auditing (ISA). Deze standaarden stellen gedetailleerde eisen aan de planning en uitvoering van een controle en aan de rapportage daarover. Wij passen de ISSAI's toe, rekening houdend met de comptabele regelgeving en de inrichting van het Nederlandse controlebestel. Dit geldt met name voor de toepassing van de standaarden voor de formulering van financiële oordelen en voor het gebruikmaken van de certificerende auditwerkzaamheden uitgevoerd door de interne auditdienst ADR.

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 zoveel mogelijk gebruik van de controlewerkzaamheden van de ADR. Op basis van risicoanalyse bepalen wij wat we toetsen en stellen daarmee 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 controles uit. Daarnaast liggen onze opdracht en de formulering van ons oordeel vast in de Comptabiliteitswet.

Wij leggen onze bevindingen en conclusies uit het onderzoek vast in een rapport per jaarverslag (artikel 7.14 CW 2016, 1e lid). De Algemene Rekenkamer geeft bestuurlijke 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.

Deze fouten en onzekerheden nemen wij op in een toelichtende paragraaf bij ons oordeel.

### **Bedrijfsvoering**

De minister is verantwoordelijk voor:

- de bedrijfsvoering van het ministerie;
- periodiek onderzoek van de doeltreffendheid en doelmatigheid van die bedrijfsvoering;
- het begrotingsbeheer en de daartoe gevoerde administraties;
- het financieel beheer en de daartoe gevoerde administraties;
- het materieelbeheer voor zover dat betrekking heeft op roerende zaken, en de daartoe gevoerde administraties (artikel 4.1 CW 2016, 2e lid);
- het opstellen van het jaarverslag (artikel 2.29 CW 2016, 2e lid).

Wij onderzoeken 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, managementcontrol, 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.

Het jaarverslagonderdeel dat we hiervoor hebben onderzocht is de uiteenzetting over de bedrijfsvoering (namelijk: uitzonderingsrapportage voor 4 verplichte onderdelen, rijksbrede bedrijfsvoeringsonderwerpen en belangrijke ontwikkelingen en verbeteringen in de bedrijfsvoering). Verder geven wij in ons verantwoordingsonderzoek aan of de bedrijfsvoeringsinformatie al dan niet strijdig is met de financiële verantwoordingsinformatie. Op [www.rekenkamer.nl/verantwoordingsonderzoek-2022](http://www.rekenkamer.nl/verantwoordingsonderzoek-2022) staat welke werkzaamheden wij hebben uitgevoerd voor ons onderzoek naar de totstandkoming van de bedrijfsvoeringsinformatie.

### **Beleidsresultaten**

De minister is verantwoordelijk voor:

- ontwikkeling, vaststelling en uitvoering van het beleid (artikel 3.1 CW 2016);
- toezicht op de uitvoering van het beleid;
- periodiek onderzoek van de doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleid;
- de in de begroting opgenomen informatie;
- de in het jaarverslag opgenomen informatie (artikel 4.1 CW 2016).

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 gaat het vooral om de vraag of de burger waar voor zijn geld krijgt en of de ministers het parlement hierover voldoende informeren. Wij selecteren de beleidsterreinen voor onze onderzoeken op basis van risicoanalyse en maatschappelijke relevantie.

Ons onderzoek naar biologische landbouw (§ 5.1) heeft niet geleid tot oordelen, omdat er geen toetsing aan normen is geweest. Met andere woorden: het is geen toetsend onderzoek. De methodologische verantwoording van dit onderzoek is opgenomen in bijlage 3.

Naast ons onderzoek naar de doelmatigheid en doeltreffendheid van het gevoerde beleid, vermelden we in het verantwoordingsonderzoek de uitkomsten over de totstandkoming van de beleidsinformatie 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. 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-2022](http://www.rekenkamer.nl/verantwoordingsonderzoek-2022) staat welke werkzaamheden wij hebben uitgevoerd voor ons onderzoek naar de totstandkoming van de beleidsinformatie.

## Bijlage 3 Methodologische verantwoording onderzoek biologische landbouw

### Onderzoeksmethoden en –activiteiten

In ons onderzoek naar de biologische landbouw hebben we de volgende hoofdvragen gesteld en beantwoord: *op welke wijze heeft de minister van LNV de biologische productie in de landbouw gestimuleerd in de periode 2001-2022, hoe presteert Nederland in vergelijking met andere EU-lidstaten, en wat is de inzet van de minister voor de toekomst?*

In de periode van september 2022 tot en met januari 2023 hebben wij diverse documenten bestudeerd die betrekking hebben op de biologische landbouw, zoals wet- en regelgeving, Kamerstukken, publicaties van onderzoeksinstituten, publicaties van belangengroepen van (biologische) boeren, (beleids)documenten van de Europese Unie over biologische landbouw. Daarnaast hebben wij gesprekken gevoerd met onder anderen medewerkers van het Ministerie van LNV, ambtenaren van de Europese Commissie, een vertegenwoordiger van Bionext en een biologische akkerbouwer. Voor het cijfermatige inzicht in de situatie rond de biologische landbouw in Nederland en andere EU-landen hebben wij gebruikgemaakt van data van de Europese Commissie en Eurostat.

### Normenkader

Als onderdeel van de hoofdvragen hebben we beoordeeld of de doelen die de minister door de jaren heen heeft gesteld ook zijn bereikt. De norm die we hierbij hanteren is dat beleidsdoelen moeten worden gerealiseerd. Als beleidsdoelen niet gerealiseerd dreigen te worden, heroverweegt de beleidsmaker de ambities of de inzet van mensen, middelen, geld of tijd. De andere onderdelen van de hoofdvraag zijn beschrijvend.

### Methodologische aanpak berekening bedragen voor biologische landbouw

In de rapportage gaan we ook in op de bedragen die door de minister van LNV zijn ingezet in de periode 2001 tot 2012 voor de biologische landbouw. De bedragen die zijn genoemd zijn een optelsom van:

- a. de bedragen die zijn geraamd in de beleidsnota's die in deze periode zijn opgesteld;
- b. de bedragen die in de begrotingen van het Ministerie van LNV zijn opgenomen voor biologische landbouw;
- c. de bedragen die zijn ingezet voor biologische landbouw waarover is verantwoord in de jaarverslagen van het Ministerie van LNV.

Het Ministerie van LNV heeft aangegeven deze bedragen niet te kunnen controleren, omdat niet is te achterhalen of de cijfers compleet zijn.

### **Methodologische aanpak data-analyse**

Onderdeel van het onderzoek is de analyse van de situatie in Nederland en andere lidstaten. Hierbij hebben we gebruik gemaakt van data van Eurostat en de Europese Commissie. Het betreft de volgende datasets:

- ORG\_CROPAR en ORG-CROPAR\_H2 van Eurostat, waarin het percentage biologisch landbouwareaal per lidstaat per jaar is opgenomen. Dit betreft het areaal dat is geconverteerd (omgeschakeld) in biologische landbouw, en het areaal dat in omschakeling is. De data zijn gedownload op 23 januari 2023.
- Overzicht met data over het ondersteunde areaal, het totale biologische areaal en de totale (nationale en EU-)bijdrage aan de biologische sector van de Europese Commissie over de periode 2014-2019. De data zijn beschikbaar via het *organic production scoreboard*.<sup>7</sup> Deze zijn gedownload op 9 maart 2023.

In de rapportage geven we op basis van deze data inzicht in het biologische landbouwareaal in Nederland in vergelijking met andere lidstaten.

Ook geven we inzicht in de bijdrage van lidstaten aan de biologische landbouw, in de vorm van hectaresteen. De gemiddelde hectaresteen in de periode 2014-2019 hebben we berekend door het totale bedrag aan steun vanuit het GLB en de betreffende lidstaat (nationale financiering) te delen door het totale biologische areaal van de betreffende jaren (optelsom van het areaal per jaar).

### **Methodologische aanpak beoordeling actieplan**

Tot slot geeft de rapportage ook inzicht in de acties die in het actieplan zijn opgenomen, en of deze al eerder onderdeel zijn geweest van de beleidsnota's van de minister. Hiervoor zijn we van alle acties in het actieplan nagegaan of deze eerder in min of meer vergelijkbare vorm in de eerdere beleidsplannen zijn opgenomen.

## Bijlage 4 Literatuur

### Publicaties

Algemene Rekenkamer (2020). *Resultaten verantwoordingsonderzoek 2019 Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (XIV) en Diergezondheidsfonds (F)*. Rapport bij het jaarverslag. Den Haag: eigen beheer. Bijlage bij Kamerstuk 35 470 XIV, nr. 2. Tweede Kamer, vergaderjaar 2019-2020.

BuZa (2021). Fiche: *Mededeling actieplan groei biologische productie*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2020-2021, 22 112, nr. 3106. Den Haag.

LNV (2000). *Beleidsnota Biologische Landbouw 2001-2004; Nota "Een biologische markt te winnen"*. Tweede Kamer, vergaderjaar 1999-2000, 27 416 nr. 2. Den Haag.

LNV (2006). *Beleidsnota Biologische Landbouw 2005-2007*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2006-2007, 29 842 nr. 10. Den Haag.

LNV (2007). *Beleidsnota Biologische landbouwketen 2008–2011: biologisch in verbinding, perspectief op groei*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2007-2008, 29 842, nr. 15. Den Haag.

LNV (2016). *Beleidsnota Biologische Landbouw*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2016-2017, 29 842 nr. 40. Den Haag.

LNV (2022b). *Herziening van het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2022-2023, 28 625, nr. 343. Den Haag.

LNV (2022a). *Actieplan Groei van biologische productie en consumptie*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2022-2023, 30 255, nr. 78. Den Haag.

LNV (2023). *Problematiek rondom stikstof en PFAS*. Brief van de minister voor Natuur en Stikstof. Tweede Kamer, vergaderjaar 2022-2023, 35 334, nr. 222. Den Haag.

Tweede Kamer (2016). *Beantwoording vragen van de leden Van Dekken en Leenders*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2016-2017, 503. Den Haag.

## **Wet- en regelgeving**

Regeling provinciale aankoop veehouderijen nabij natuurgebieden. Regeling van de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit van 21 december 2021, nr. WJZ/21181501, houdende eenmalige specifieke uitkeringen ten behoeve van de gerichte opkoop van veehouderijen ter vermindering van de stikstofdepositie op overbelaste stikstofgevoelige Natura 2000-gebieden.

## Bijlage 5 Eindnoten

- 1 Dit percentage is aangepast van 0,7% naar 0,6% nadat het conceptrapport is aangeboden aan de minister van LNV voor bestuurlijk wederhoor. Het gaat hier om feitelijke verbetering van de tekst in het rapport.
- 2 De ontvangsten waren in 2021 onder andere hoger omdat de minister van LNV ongeveer € 485 miljoen had onttrokken aan de begrotingsreserve stikstof. Dit geld stond gereserveerd op de 'Aanvullende Post' bij het Ministerie van Financiën.
- 3 Ook de termen aanjager, (voor)trekkersrol en voorbeeld(rol) worden in de diverse eerdere beleidsnota's genoemd om deze positie van de biologische landbouw aan te duiden.
- 4 Zie overweging 1 van Verordening 2018/848.
- 5 Verordening (EU) 2018/848 van het Europees Parlement en de Raad van 30 mei 2018 inzake de biologische productie en de etikettering van biologische producten en tot intrekking van Verordening (EG) nr. 834/2007 van de Raad. Er zijn diverse (uitvoerings)verordeningen die bepalingen bevatten voor aanvulling dan wel tot uitvoering van Verordening (EU) 2018/848.
- 6 In de onderzochte periode wisselt de benaming van de minister die voor dit dossier verantwoordelijk is. In de periode 2010-2012 was dat de minister van EL&I. In de periode 2012-2017 was dat de minister van EZ.
- 7 <https://agridata.ec.europa.eu/extensions/DashboardIndicators/OrganicProduction.html>.





**Algemene Rekenkamer**

Postbus 20015

2500 EA Den Haag

070 342 44 00

[voorlichting@rekenkamer.nl](mailto:voorlichting@rekenkamer.nl)

[www.rekenkamer.nl](http://www.rekenkamer.nl)

De tekst in dit document is  
vastgesteld op 9 mei 2023.

Dit document is op 17 mei 2023  
aangeboden aan de  
Tweede Kamer.

**Den Haag, mei 2023**