VERANTWOORDINGSONDERZOEK

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

Rapport bij het Jaarverslag 2023

2024

Algemene Rekenkamer

Vooraf

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

Dit rapport heeft betrekking op het *Jaarverslag 2023* van het Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV) en het Diergezondheidsfonds (DGF). De andere rapporten van het verantwoordingsonderzoek 2023 vindt u op www.rekenkamer.nl/verantwoordingsonderzoek-2023. Hier vindt u ook ons rapport *Staat van de rijksverantwoording 2023*. Hierin nemen wij de verklaring van goedkeuring van de rijksrekening op. Ook vindt u hierin een overkoepelende beschouwing over het verantwoordingsonderzoek 2023.

Inhoud

1. Onze conclusies | 4

2. Feiten en cijfers | 6

3. Financiële informatie | 9

3.1 Oordeel over de financiële verantwoordingsinformatie op totaalniveau | 10

3.2 Oordeel over de financiële verantwoordingsinformatie op artikelniveau | 14

4. Bedrijfsvoering | 15

4.1 Ontwikkelingen in de bedrijfsvoering | 15

4.2 Oordeel over de bedrijfsvoering | 15

4.3 Onvolkomenheden | 16

4.4 Transitiefonds landelijk gebied en natuur | 20

4.5 Landelijke beëindigingsregelingen veehouderijlocaties | 23

4.6 Totstandkoming bedrijfsvoeringsinformatie | 27

5. Beleidsresultaten | 28

5.1 Inzicht extra geld | 28

5.2 Subsidieregeling sanering varkenshouderijen | 31

5.3 Mogelijkheden om PAS-melders te helpen | 42

5.4 Terugblik | 47

5.5 Totstandkoming beleidsinformatie | 48

6. Reactie minister en nawoord Algemene Rekenkamer | 49

6.1 Reactie minister van LNV | 49

6.2 Nawoord Algemene Rekenkamer | 51

Bijlagen | 52

Bijlage 1 Overzicht fouten en onzekerheden Ministerie van LNV en DGF 2023 | 52

Bijlage 2 Over het verantwoordingsonderzoek | 55

Bijlage 3 Literatuur | 62

Bijlage 4 Begrippenlijst | 64

Bijlage 5 Eindnoten | 70

1. Onze conclusies

Het gaat slecht met de beschermde natuur in Nederland. De belangrijkste oorzaak is een overmaat aan stikstof. Het kabinet heeft als doel gesteld dat in 2030 driekwart van de stikstofgevoelige beschermde natuur veilig moet zijn voor stikstofschade. Hiervoor zijn al stappen gezet. Maar om het doel te halen en verslechtering van de natuur tegen te gaan, is aanvullend beleid nodig. De landbouw heeft het grootste aandeel in de stikstofuitstoot. Een deel van de oplossing zoekt het kabinet hier. Er is een groot pakket aan maatregelen voorgesteld. Hiervan hebben we 3 beëindigingsregelingen voor veehouderijen onderzocht. Daarnaast belichten we in dit rapport de problematiek van de PAS-melders.

Beëindiging varkenshouderijen doeltreffend

Boeren laten stoppen met hun bedrijf is één manier om de stikstofuitstoot te verminderen. Eén van de eerste regelingen hiervoor was de Subsidieregeling sanering varkenshouderijen (Srv). De Srv heeft ervoor gezorgd dat de geuroverlast en stikstofuitstoot zijn verminderd. Wij hebben in kaart gebracht welke nieuwe bestemmingen in de plaats zijn gekomen van de varkenshouderijen. Er zijn onder andere grote verschillen tussen provincies. Voor een succesvolle uitvoering is de minister afhankelijk van provincies en gemeenten.

Bij Lbv(-plus) geleerd van eerdere regelingen

In 2023 zijn er 2 nieuwe beëindigingsregelingen opengesteld: de Landelijke beëindigingsregelingen veehouderijlocaties (Lbv en Lbv-plus). Hierbij heeft de minister een aantal belangrijke punten anders aangepakt. Ook is geleerd van eerdere beëindigingsregelingen en aanbevelingen van de Algemene Rekenkamer. Zo wordt beter gecontroleerd of aanvragers aan de voorwaarden voldoen. Tegelijkertijd zien we dat belangrijke onderdelen als het controle- en handhavingsbeleid nog in ontwikkeling zijn.

Legaliseren PAS-melders weerbarstig

PAS-melders zijn ondernemers die onder het Programma Aanpak Stikstof (PAS) geen vergunning nodig hadden voor hun (beperkte) stikstofneerslag op de natuur. In 2019 bepaalde de Raad van State dat dit in strijd is met Europese natuurbeschermingsregels. Opeens hadden de PAS-melders wel een vergunning nodig. Tot en met eind 2023 is dit voor het overgrote deel van de ruim 2.500 PAS-melders nog niet gelukt. Ten eerste is hiervoor stikstofruimte nodig uit de landelijke beëindigingsregelingen, zoals de Srv en Lbv(-plus). Ten tweede kan deze stikstofruimte pas gebruikt worden nadat de natuurdoelen zijn gewaarborgd. Aanvullend op de landelijke aanpak nemen ook provincies maatregelen om PAS-melders te helpen. Tot er een oplossing komt, kunnen de PAS-melders te maken krijgen met handhaving. Dit heeft voor hen ingrijpende gevolgen.

Samenvattend financieel oordeel bij het Jaarverslag 2023 van het Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit

De financiële verantwoordingsinformatie in het *Jaarverslag 2023* 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 verplichtingen en de rechtmatigheid van de afgerekende voorschotten.

Samenvattend financieel oordeel bij het Jaarverslag 2023 van het Diergezondheidsfonds

De financiële verantwoordingsinformatie in het *Jaarverslag 2023* van het Diergezondheidsfonds 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 onvolkomenheden	2020	2021	2022	2023	
1. Autorisatiebeheer Oracle EBS	✕	✕	✕	✕	▶
2. Inkoopbeheer			✕	✕	▶

- ✕ Onvolkomenheid
- ⊗ Ernstige onvolkomenheid
- ✓ Opgelost: de maatregelen die zijn uitgevoerd om de onvolkomenheid op te lossen, werken
- ▶ De minister heeft afgelopen jaar vooruitgang geboekt in het oplossen van de onvolkomenheid
- ‖ De minister heeft afgelopen jaar weinig tot geen vooruitgang geboekt in het oplossen van de onvolkomenheid

Verder in het rapport

- Hoofdstuk 2 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 (N&S) 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.

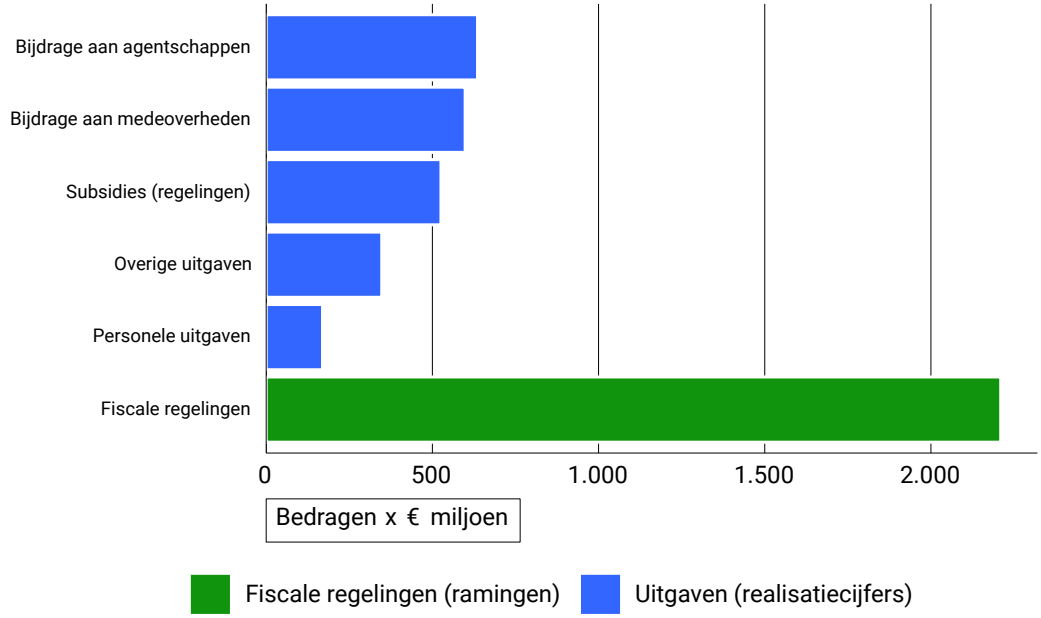
Het Ministerie van LNV heeft in 2023 € 2.277 miljoen uitgegeven. Dit is 0,6% van de totale rijksuitgaven over 2023. Daarnaast is het verplichtingen aangegaan voor € 2.024 miiljoen. De ontvangsten bedroegen € 171 miljoen. De aantallen fte's zijn gebaseerd op gegevens van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. De Algemene Rekenkamer heeft deze gegevens niet gecontroleerd.

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

	2021	2022	2023
Verplichtingen	2.378	2.511	2.024
Uitgaven	2.014	2.115	2.277
Ontvangsten	641[1]	182	171
Fte's	3.348	3.795	4.199

Figuur 1 *Uitgaven en fiscale regelingen Ministerie van LNV in 2023 (op basis van data Najaarsnota van het Ministerie van Financiën)*

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



De indeling van 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 gaat naar agentschappen. De belangrijkste ontvangers van dat geld zijn de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO) en de NVWA. Een bijna net zo groot deel gaat naar medeoverheden om de doelen voor natuur, stikstof, klimaat en water te halen. Een deel van deze uitgaven komt ten laste van het Transitiefonds landelijk gebied en natuur. De tijdelijke wet die dit Transitiefonds mogelijk moet maken is niet aangenomen. In § 4.4 besteden we aandacht aan de manier waarop dit fonds in 2023 heeft gewerkt en hoe de ministers zich over deze uitgaven verantwoorden.

Verder wordt er veel uitgegeven aan 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, net als andere beleidsmaatregelen, instrumenten waarmee de minister van LNV beleidsdoelen probeert te halen. Maar er zijn enkele belangrijke verschillen:

- Fiscale regelingen zijn niet terug te vinden in de vorm van verplichtingen en uitgaven in de begroting en het jaarverslag van de minister van LNV.

- Voor fiscale regelingen geldt zelden een limiet: iedereen die aan de voorwaarden voldoet, heeft recht op het belastingvoordeel. Daardoor is sprake van een lager bedrag aan belastingontvangsten, ofwel gederfde belastingopbrengsten.

In figuur 1 is te zien dat de minister van LNV verantwoordelijk is voor veel fiscale regelingen. De landbouwvrijstelling in de winstsfeer is de grootste fiscale regeling bij het Ministerie van LNV. Dit is een vrijstelling voor waardeveranderingen van landbouwgrond. Het financiële belang van deze regeling is voor 2023 geraamd op € 788 miljoen. In ons verantwoordingsonderzoek 2020 hebben we de minister aanbevolen om de landbouwvrijstelling aan te passen of af te schaffen. Wij schreven dat de regeling sinds 2001 geen duidelijke bijdrage levert aan de beleidsdoelen van het departement (Algemene Rekenkamer, 2021). Deze aanbeveling heeft de toenmalige minister niet overgenomen. In verband met de demissionaire status van het kabinet verwees zij naar haar ambtsopvolger. Ook deze ambtsopvolger heeft onze aanbevelingen niet opgevolgd. Hij heeft de regeling wel opnieuw laten evalueren. De uitkomsten van deze evaluatie zijn onlangs gepubliceerd (SEO, 2024). De conclusie luidt als volgt: “de landbouwvrijstelling is doeltreffend noch doelmatig en kan ook niet gerechtvaardigd worden uit het realiseren van (eventueel wenselijke) neveneffecten. Afschaffing is de logische en uitvoerbare beleidsoptie.”

Andere relatief grote regelingen zijn de vrijstelling overdrachtsbelasting cultuurgrond en het verlaagde btw-tarief sierteelt, met een geraamd financieel belang van respectievelijk € 258 miljoen en € 290 miljoen.

De gederfde belastingopbrengsten van deze regelingen zijn terug te vinden in de verantwoording van de minister van Financiën. Ramingen van de gederfde belastingopbrengsten zijn per regeling opgenomen in een bijlage van de Miljoenennota. Kortom: de lusten zijn voor de minister van LNV, 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 is. Daarom hebben we in het verantwoordingsonderzoek 2020 aanbevolen de fiscale regelingen te herzien. In juli 2023 werd in een ambtelijk rapport geconcludeerd dat fiscale regelingen leiden tot hogere belastingtarieven, meer complexiteit en hogere uitvoerings- en handhavingskosten (Financiën, 2023a). Een fiscale regeling zou alleen te rechtvaardigen zijn als deze doeltreffend en doelmatig is en (nog steeds) het maatschappelijk belang dient. Besluitvorming over een brede herziening van de fiscale regelingen is doorgeschoven naar een nieuw kabinet.

3. Financiële informatie

In dit hoofdstuk bespreken we de resultaten van ons onderzoek naar de financiële verantwoordingsinformatie in het *Jaarverslag 2023* van het Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit en Diergezondheidsfonds (DGF).

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

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

We geven hieronder ons samenvattend financieel oordeel bij het *Jaarverslag 2023*. Dat oordeel is gebaseerd op de onderliggende oordelen op totaalniveau (in § 3.1) en op artikelniveau (in § 3.2). We sluiten hiermee aan op het budgetrecht van het parlement.

Samenvattend financieel oordeel bij het Jaarverslag 2023 van het Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit

De financiële verantwoordingsinformatie in het *Jaarverslag 2023* 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 verplichtingen en de rechtmatigheid van de afgerekende voorschotten.

Samenvattend financieel oordeel bij het Jaarverslag 2023 van het Diergezondheidsfonds

De financiële verantwoordingsinformatie in het *Jaarverslag 2023* van het Diergezondheidsfonds voldoet op totaalniveau aan de daaraan te stellen eisen, zoals opgenomen in de Comptabiliteitswet 2016 en de Rijksbegrotingsvoorschriften.

3.1 Oordeel over de financiële verantwoordings-informatie op totaalniveau

3.1.1 Ministerie van LNV

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

De financiële verantwoordingsinformatie in het *Jaarverslag 2023* van het Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit:

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

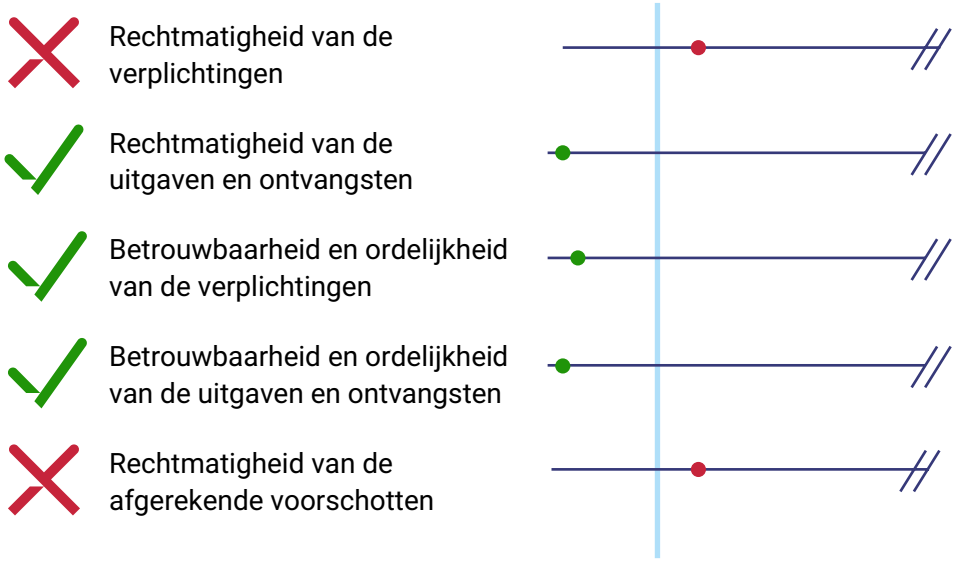
Wij geven dit oordeel onder het voorbehoud dat de Staten-Generaal goed-keuring zullen verlenen aan de slotverschillen waarin alle geraamde uitgaven, verplichtingen en ontvangsten uit de begroting van het Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (XIV) in overeenstemming zijn gebracht met de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

We kijken naar de volgende geldstromen en financiële standen:

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

Voor elk van deze bedragen hanteren we een tolerantiegrens op totaalniveau. Als het bedrag aan fouten en onzekerheden binnen een geldstroom of van een financiële stand boven de tolerantiegrens komt, spreken we van een overschrijding. De volgende figuur maakt duidelijk bij welke geldstromen en financiële standen de tolerantiegrens wel of niet is overschreden (rood respectievelijk groen bolletje). Gedetailleerde informatie over de geconstateerde fouten en onzekerheden in de verplichtingen en in de uitgaven en ontvangsten staat in bijlage 1.

Op totaalniveau



Fouten en onzekerheden in de rechtmatigheid op totaalniveau van de verplichtingen

De tolerantiegrens voor fouten en onzekerheden in de rechtmatigheid van de verplichtingen is overschreden door de statistisch berekende maximale fout en onzekerheid. De maximale fout en onzekerheid bedraagt € 66,5 miljoen. De tolerantiegrens bedraagt € 40,5 miljoen. De meest waarschijnlijke fout is € 32,3 miljoen en de meest waarschijnlijke onzekerheid € 0,6 miljoen. Het grootste deel van de fouten (€ 25,0 miljoen) wordt veroorzaakt doordat bij inkopen de aanbestedingsregels niet zijn nageleefd.

Fouten en onzekerheden in de rechtmatigheid op totaalniveau van de afgerekende voorschotten

De tolerantiegrens voor fouten en onzekerheden in de rechtmatigheid van de afgerekende voorschotten is overschreden. We constateren € 26,7 miljoen aan fouten en € 20,6 miljoen aan onzekerheden. De fouten worden veroorzaakt doordat is afgeweken van de Subsidieregeling instituten voor toegepast onderzoek (TO2-regeling). Deze fouten betreffen de afrekening van voorschotten van Wageningen Research in afwachting van de nieuwe werkwijze waarbij voor meerjarige onderzoeksprogramma's meerjarige verplichtingen worden aangegaan. De onzekerheden komen door het onjuist omgaan met controleverklaringen om te komen tot vaststelling van een subsidie.

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

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

Het bedrag aan verplichtingen dat in het *Jaarverslag 2023* van het Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit is opgenomen omvat € 8,7 miljoen aan overschrijdingen op de begrotingsartikelen 24 en 50. Het bedrag aan uitgaven omvat eveneens € 8,7 miljoen aan overschrijdingen op de begrotingsartikelen 24 en 50. Keuren de Staten-Generaal de daarmee samenhangende slotverschillen niet goed, dan moeten wij onze oordelen over de financiële verantwoordingsinformatie mogelijk herzien.

3.1.2 Diergezondheidsfonds

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

De financiële verantwoordingsinformatie van het Diergezondheidsfonds die is opgenomen in het *Jaarverslag 2023* van het Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit:

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

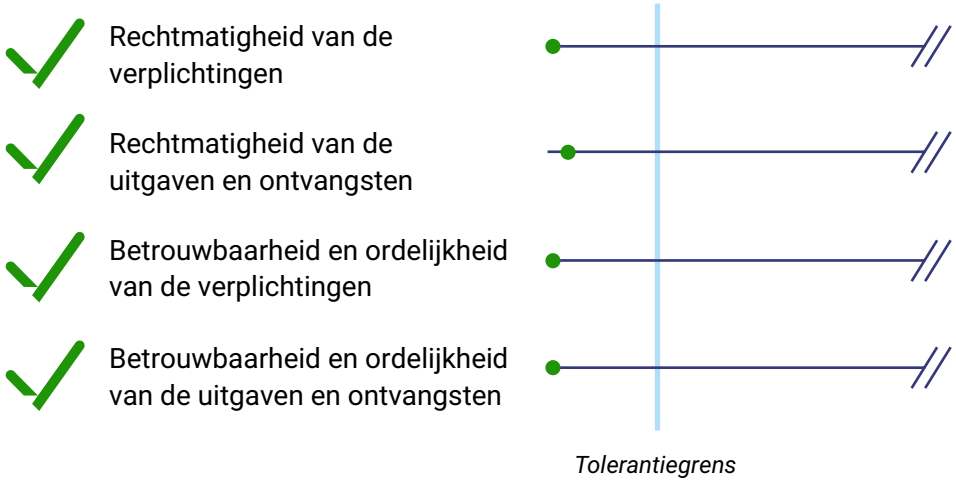
Wij geven dit oordeel onder het voorbehoud dat de Staten-Generaal goedkeuring zullen verlenen aan de slotverschillen waarin alle geraamde uitgaven, verplichtingen en ontvangsten uit de begroting van het Diergezondheidsfonds (F) in overeenstemming zijn gebracht met de uiteindelijk gerealiseerde bedragen.

We kijken naar de volgende geldstromen en financiële standen:

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

Voor elk van deze bedragen hanteren we een tolerantiegrens op totaalniveau. Als het bedrag aan fouten en onzekerheden binnen een geldstroom of van een financiële stand boven de tolerantiegrens komt, spreken we van een overschrijding. De volgende figuur maakt duidelijk bij welke geldstromen en financiële standen de tolerantiegrens wel of niet is overschreden (rood respectievelijk groen bolletje). Gedetailleerde informatie over de geconstateerde fouten en onzekerheden in de verplichtingen en in de uitgaven en ontvangsten staat in bijlage 1.

Op totaalniveau



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

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

Het bedrag aan verplichtingen dat in het *Jaarverslag 2023* van het Diergezondheidsfonds is opgenomen, omvat € 2,8 miljoen aan overschrijdingen op begrotingsartikel 1. Het bedrag aan uitgaven omvat € 0,3 miljoen aan overschrijdingen op begrotingsartikel 1. Keuren de Staten-Generaal de daarmee samenhangende slotverschillen niet goed, dan moeten wij onze oordelen over de financiële verantwoordingsinformatie mogelijk herzien.

3.2 Oordeel over de financiële verantwoordingsinformatie op artikelniveau

3.2.1 Ministerie van LNV

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

De financiële verantwoordingsinformatie in het *Jaarverslag 2023* van het Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit:

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

3.2.2 Diergezondheidsfonds

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

De financiële verantwoordingsinformatie in het *Jaarverslag 2023* van het Diergezondheidsfonds:

- 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 2022 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 2023* verstrekt (§ 4.6).

4.1 Ontwikkelingen in de bedrijfsvoering

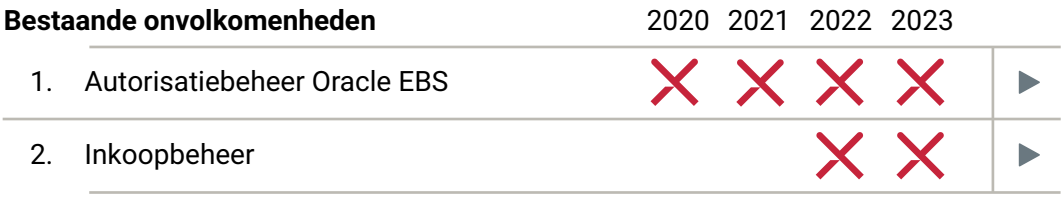
Het Ministerie van LNV heeft in 2023 stappen gezet om het risicomanagement verder te ontwikkelen. Zo heeft het voorbereidingen getroffen om het risicomanagement beter in te bedden in de managementcontrolcyclus. Het ministerie benadrukt in de plannen dat het belangrijk is dat op elk organisatorisch niveau risico's worden geïdentificeerd, gewogen, beheerst en bewaakt. Het gaat daarbij om bedrijfsvoeringsrisico's, maar ook om strategische risico's.

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 2023 aan de gestelde eisen, met uitzondering van 2 onvolkomenheden.

Onvolkomenheden bij Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit



- Onvolkomenheid
- Ernstige onvolkomenheid
- Opgelost: de maatregelen die zijn uitgevoerd om de onvolkomenheid op te lossen, werken
- De minister heeft afgelopen jaar vooruitgang geboekt in het oplossen van de onvolkomenheid
- De minister heeft afgelopen jaar weinig tot geen vooruitgang geboekt in het oplossen van de onvolkomenheid

4.3 Onvolkomenheden

4.3.1 Autorisatiebeheer financieel systeem Oracle EBS: verdere verbeteringen

De minister van EZK is eigenaar van het financiële systeem Oracle EBS; het Ministerie van LNV maakt ook gebruik van dit systeem. Sinds het verantwoordingsonderzoek 2020 beoordelen we het autorisatiebeheer van Oracle EBS als een onvolkomenheid.

Autorisatiebeheer regelt wie wat mag doen in het IT-systeem

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

In 2023 hebben de ministers van EZK en LNV het autorisatiebeheer van het financieel systeem verder verbeterd. Maar ondanks deze verbeteringen zijn de openstaande tekortkomingen die wij in 2022 hebben benoemd, nog niet helemaal opgelost. Dat is mogelijk mede het gevolg van onduidelijkheid over een aspect van de sturing en beheersing (governance) van het autorisatiebeheer. Eind 2023 hebben we nog enkele resterende verbeterpunten geconstateerd, die naar verwachting snel opgelost kunnen worden. We lichten dat hierna toe.

Achtergrond onvolkomenheid

In het verantwoordingsonderzoek 2019 beoordeelden wij het autorisatiebeheer van het financiële systeem Oracle EBS als een aandachtspunt. Het jaar daarna beoordeelden wij de problematiek als onvolkomenheid. In de daaropvolgende jaren hebben de ministers van EZK en LNV voortgang geboekt, maar nog onvoldoende om de onvolkomenheid op te lossen. We deden in het verantwoordingsonderzoek 2021 de aanbeveling om ervoor te zorgen dat de organisatieonderdelen de beheersmaatregelen rondom het autorisatiebeheerproces aantoonbaar en controleerbaar uitvoeren. Vorig jaar zagen wij in het verantwoordingsonderzoek 2022 nog 4 resterende verbeterpunten: de zogenoemde autorisatiematrices, de conflictenmatrix, controle op uitdiensttredingen en periodieke controle op autorisaties.

Ontwikkelingen 2023

In 2023 hebben de ministers verder gewerkt aan de resterende tekortkomingen in het autorisatiebeheer. Er is duidelijk voortgang op het pad naar een beheerst proces van autorisatiebeheer. De conflictenmatrix en de periodieke controle op autorisaties werken inmiddels naar behoren. In 2024 zijn echter nog enkele stappen nodig.

Autorisatiebeheerproces

De ministeries hebben autorisatiematrices per dienstonderdeel opgesteld. Daarbij zijn functies, rollen en rechten gekoppeld. Een positieve ontwikkeling. We zien hier echter nog verbeterpunten. De (hoge) rechten van beheerders, die vanwege hun functie over veel toegangs- en mutatierechten beschikken, zijn nog onvoldoende verwerkt in de autorisatiematrices. De volledigheid van de autorisatiematrices vereist dus nog aandacht. De controle op uitdiensttredingen vindt verder nog niet altijd op tijd plaats.

Sturing en beheersing (governance)

De ministeries hebben in 2023 de *sturing en beheersing (governance)* van het autorisatiebeheer verder ingericht. De decentrale dienstonderdelen zijn verantwoordelijk voor hun autorisatiebeheer (en eerstelijnscontroles). De centrale eenheid CBU

(Compliance, Beheer en Uniformering Autorisatiebeheer EBS) bewaakt – volgens haar mandaat – sinds medio 2023 dat de dienstonderdelen zich houden aan de vastgelegde kaders, uitgangspunten en procedures. De CBU doet dat namens de eigenaar van het financiële systeem, de Change Decision Board, die op zijn beurt handelt namens de minister van EZK. Wederom een positieve ontwikkeling.

Er bestond echter in 2023 nog onduidelijkheid over hoe en waar de tweedelijns-controles precies zijn (of moeten worden) belegd: centraal bij CBU en/of decentraal bij dienstonderdelen. Door de tweedelijnscontroles helder te beleggen, kunnen de ministers voldoende centraal inzicht krijgen in de kwaliteit van het autorisatiebeheer bij de decentrale dienstonderdelen. Hiermee krijgen de ministers meer grip op het autorisatiebeheer en worden zij minder afhankelijk van de uitkomsten van de derde-lijnscontroles van de ADR.

4.3.2 Inkoopbeheer verbeterd, geautomatiseerde ondersteuning wenselijk

Het Ministerie van EZK heeft samen met het Ministerie van LNV één Inkoop Uitvoeringscentrum (IUC). Dit IUC doet alle aanbestedingen en inkopen boven de € 25.000. Inkopen onder de € 25.000 en de afroepen op een raamovereenkomst worden gedaan door zogenoemde inkooppleinen. In het verantwoordingsonderzoek 2022 rapporteerden wij dat een aantal interne beheersmaatregelen die nodig zijn voor een doelmatig en rechtmatig inkoopbeheer, niet goed werken. In 2023 is een aantal verbeteringen doorgevoerd, waar we hierna op ingaan. Het inkoopbeheer is hiermee weliswaar beter beheerst, maar we missen nog een goede geautomatiseerde onder-steuning.

Opvolging spendanalyses verdient nog aandacht

Het IUC stelt tweemaal per jaar een spendanalyse op. Dit zijn overzichten van de uitgaven per leverancier per periode. Op basis van deze analyses bespreekt het IUC de bevindingen met de betreffende directeuren. De opvolging van de bevindingen is echter nog niet zichtbaar vastgelegd.

Eerder inzicht in inkopen die niet volgens de regels plaatsvinden

Het ministerie stelt periodiek een lijst op met inkopen die niet volgens de regels plaatsvinden. Op deze lijst staan 2 soorten inkopen:

- inkopen waarbij de directeur/plaatsvervangend secretaris-generaal vooraf heeft ingestemd met afwijkingen van de aanbestedingswet- en regelgeving (escalaties);
- inkopen waarbij achteraf bleek dat een verkeerd inkooptraject in gang is gezet (voldongen feit).

Vanaf 2023 wordt deze lijst driemaal per jaar opgesteld in plaats van tweemaal. Hierdoor is er eerder inzicht in eventuele afwijkingen. De lijsten worden besproken met de plaatsvervangend secretaris-generaal van LNV en indien nodig met de verantwoordelijke directeuren. We hebben geconstateerd dat enkele overbruggingsovereenkomsten niet op de lijsten staan.

Sneller afronden analyse objectieve leverancierskeuze

Eén van de inkoopregels is dat de keuze van een leverancier objectief moet zijn. Er mag geen sprake zijn van een voorkeursbehandeling. Vorig jaar constateerden wij dat de Coördinerend Directeur Inkoop (CDI) nog moest uitwerken hoe de leveranciersanalyse zou moeten plaatsvinden. Dit is inmiddels gebeurd. Het ministerie heeft de analyse van de objectieve leverancierskeuze van de periode juli 2021 - juni 2022 eind 2023 afgerond. De analyse over de periode juli 2022 - juni 2023 is medio maart 2024 afgerond. De CDI kan de analyse eerder afronden, om zo sneller maatregelen te kunnen nemen als de regelgeving rond de objectieve leverancierskeuze niet zou worden nageleefd.

Geen interne controle op naleving van aanbestedingsregels

In het verantwoordingsonderzoek 2022 hebben wij vastgesteld dat binnen het IUC niet wordt gecontroleerd of de aanbestedingsregels zijn gevolgd bij nieuwe inkoopcontracten en verplichtingen. Ook in 2023 was er geen interne controle op dit punt. Een geautomatiseerd systeem kan een dergelijke interne controle vergemakkelijken. Maar zo'n systeem is er nog niet. Het is aan de betrokken medewerkers om ervoor te zorgen dat zij de inkoop rechtmatig uitvoeren, volledig en juist documenteren en de autorisatieprocedures volgen.

Deze handmatige vastlegging heeft verschillende nadelen:

- Er is niet snel te controleren of de juiste inkoopprocedures zijn gevolgd. Hiervoor moet een medewerker ieder dossier afzonderlijk openen en bestuderen. Dit kost veel tijd.
- Functiescheiding in het inkoopproces en het tegenlezen van aanbestedingsdocumenten worden niet afgedwongen.

Het ministerie van EZK geeft aan dat digitalisering van het inkoopproces en de dossiervoering aandacht heeft van zowel het IUC zelf als de CDI. Wij bevelen de minister van EZK aan om op korte termijn concrete stappen te zetten om te komen tot een geautomatiseerd inkoopsysteem dat is geïntegreerd met de financiële administratie.

4.4 Transitiefonds landelijk gebied en natuur

4.4.1 Geen fonds, wel uitgaven

Om natuur, water en klimaat in Nederland te verbeteren en te herstellen zijn maatregelen nodig. Om die maatregelen te betalen wilde het kabinet-Rutte IV een Transitiefonds landelijk gebied en natuur instellen ter hoogte van in totaal € 24,3 miljard. Met dit geld wil het kabinet onder meer de maatregelen bekostigen die nodig zijn om de stikstofbelasting op de natuur terug te dringen. De minister voor N&S is de beoogd fondsbeheerder.

Het kabinet is niet in zijn voornemen geslaagd. De Eerste Kamer heeft het wetsvoorstel voor de Tijdelijke wet Transitiefonds landelijk gebied en natuur op 3 oktober 2023 controversieel verklaard. Het fonds bestond dus in 2023 niet. Het kabinet heeft met toestemming van het parlement in 2022 en 2023 echter wel al een deel van het gereserveerde geld voor de doelen van dit transitiefonds uitgegeven.

Geld gereserveerd op aanvullende post

Het geld dat bestemd is voor het Transitiefonds staat op een aanvullende post in de begroting van het Ministerie van Financiën. Een aanvullende post bevat budgetten die buiten de begrotingswetten om gereserveerd zijn en nog niet aan de verschillende begrotingshoofdstukken of -fondsen zijn toegevoegd. De minister van Financiën beheert deze aanvullende posten. Pas na akkoord van de minister van Financiën, wordt het extra geld toegekend aan en verwerkt in de ontwerpbegroting.

De minister voor N&S heeft in 2022 en 2023 een aantal maatregelen voorgesteld die in die jaren met het gereserveerde geld zijn betaald. De minister van Financiën heeft goedkeuring gegeven om het geld over te hevelen van de begroting van het Ministerie van Financiën naar de begroting van het Ministerie van LNV.

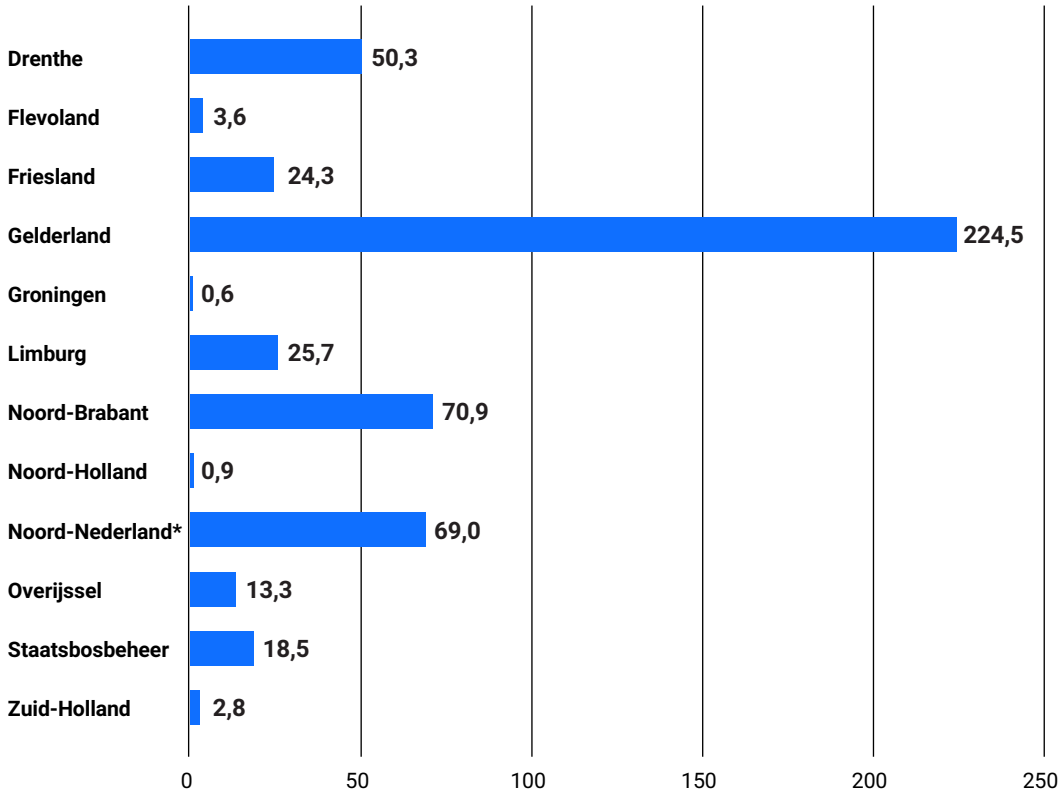
4.4.2 Financiële stand van zaken

In 2023 is in totaal € 701 miljoen overgeheveld van de aanvullende post naar de begroting van LNV. Met goedkeuring van het parlement is een deel hiervan al in 2022 uitgegeven. Het andere deel is in 2023 uitgegeven. € 504 miljoen is naar de provincies en Staatsbosbeheer gegaan voor de zogenoemde versnellingsvoorstellen. Versnellingsvoorstellen moesten in de jaren 2022 en 2023 bijdragen aan de doelen van de integrale gebiedsgerichte aanpak: natuur (inclusief stikstof), water en klimaat.

De minister voor N&S had de provincies in 2022 gevraagd deze versnellingsvoorstellen in te dienen. De verdeling van dit bedrag is te zien in figuur 2. Er zijn grote verschillen tussen provincies in hoeveel geld ze ontvangen hebben. Zo ontvangt Gelderland bijna de helft van de totale uitgaven aan de versnellingsvoorstellen. De voorstellen die Utrecht en Zeeland hebben ingediend zijn niet goedgekeurd.

Figuur 2 *Ontvangen bedragen per provincie voor versnellingsvoorstellen*

Gelderland ontvangt bijna de helft van het geld voor de versnellingsvoorstellen



* (samenwerkingsverband)

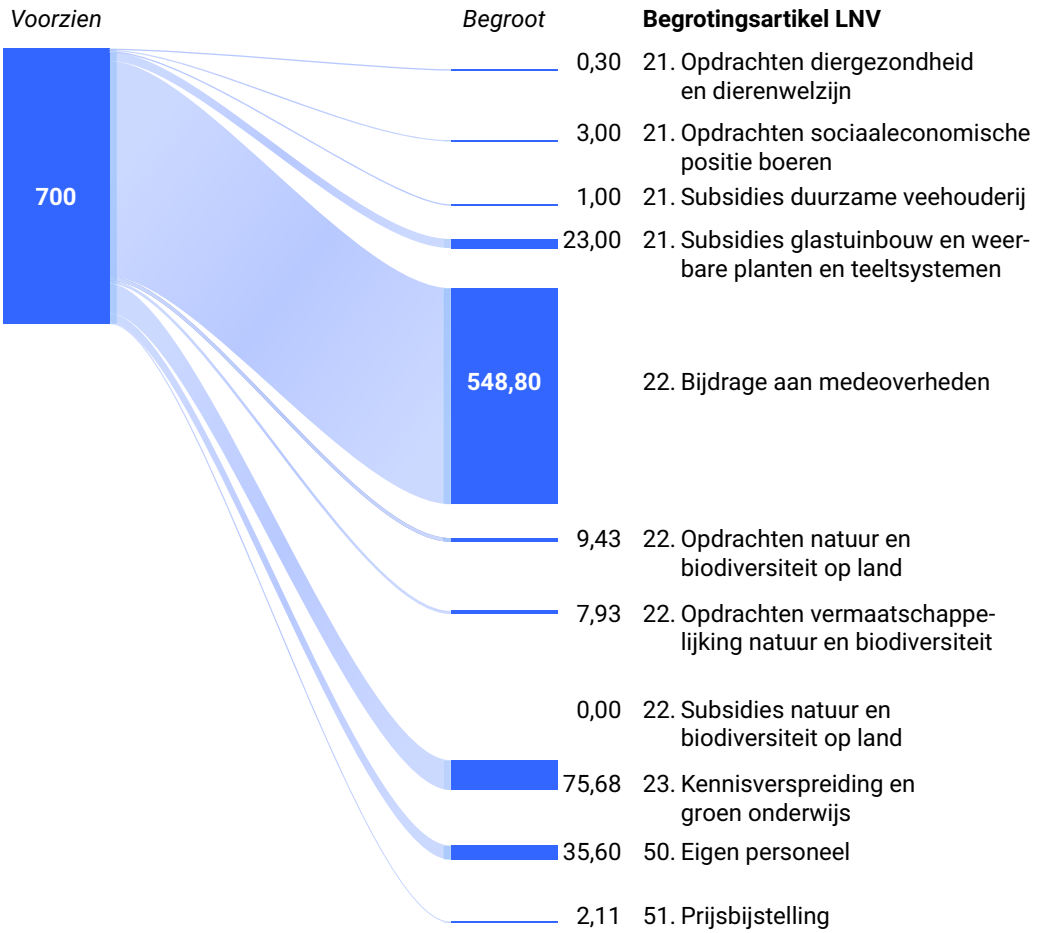
4.4.3 Verantwoording van de uitgaven

Omdat het Transitiefonds in 2023 niet bestaat, zijn de uitgaven voor het Transitiefonds in het jaarverslag van het Ministerie van LNV verantwoord bij de artikelen waar de maatregelen beleidsmatig onder vallen. Op deze artikelen zijn de uitgaven aan de maatregelen voor het transitiefonds niet als zodanig terug te vinden omdat ze vaak deel uitmaken van een pakket. In figuur 3 laten we zien over welke instrumenten het geld uit de aanvullende post is verdeeld.

Figuur 3 *De verdeling van het extra geld van de aanvullende post voor het Transitiefonds (bedragen 2022 + 2023)*

Maatregel: **Transitiefonds i.o**.

Bedragen in € miljoen



In hoofdstuk 3 van het jaarverslag van het Ministerie van LNV is wel een tabel opgenomen met de begrote en gerealiseerde budgetten voor het Transitiefonds. Deze tabel geeft op hoofdlijnen inzicht en dat is behulpzaam voor het parlement. Tussen de goedgekeurde begroting van 2023 en de realisatie zijn de bedragen die zijn bestemd voor de instrumenten in de tabel regelmatig aangepast. Wat er is veranderd en waarom, wordt in hoofdstuk 3 niet toegelicht. Daarmee is het voor het parlement toch nog lastig om het verloop van de uitgaven ten laste van het transitiefonds te volgen op basis van het jaarverslag.

De minister van LNV en de minister voor N&S ondertekenen het jaarverslag gezamenlijk. Als de Eerste Kamer zou besluiten de wet voor het Transitiefonds aan te nemen, komt er een aparte fondsbegroting en -verantwoording. De minister voor N&S heeft in april 2023 een eerste versie van die aparte fondsbegroting en een programmaboek aangeboden aan de Tweede Kamer. De verdere ontwikkeling ervan is stopgezet nadat de Eerste Kamer het wetsvoorstel controversieel heeft verklaard.

Naarmate de ministers de uitgaven langer verantwoorden via het jaarverslag van het Ministerie van LNV, wordt het lastiger om een totaaloverzicht te maken van alle uitgaven die zijn gedaan ten laste van het fonds. Het parlement kan dan zijn budgetrecht en controlerende taak voor dit grote, tijdelijke fonds minder goed invullen.

4.4.4 Aanbeveling

We bevelen de ministers van LNV en voor N&S aan om, zolang er geen besluit is genomen over het Transitiefonds, op één plaats een toelichting op te nemen op de maatregelen, in een apart overzicht van de uitgaven ten laste van het Transitiefonds, alsmede de redenen voor significante afwijkingen van de begrote bedragen.

4.5 Landelijke beëindigingsregelingen veehouderijlocaties

4.5.1 Inleiding

Met de regelingen Landelijke beëindigingsregeling veehouderijlocaties (Lbv) en Landelijke beëindigingsregeling veehouderijlocaties met piekbelasting (Lbv-plus) wil de minister voor N&S veehouders de mogelijkheid bieden om met subsidie hun veehouderijlocatie te beëindigen, zodat er minder stikstof in de natuur belandt. Voor de Lbv komen varkenshouders, pluimveehouders en melkveehouders in aanmerking. Voor de Lbv-plus ook vleeskalverhouders.

Veehouders met micro, kleine en middelgrote ondernemingen kunnen subsidie krijgen om de locatie waar de dieren worden gehouden 'onomkeerbaar te sluiten'. Dat wil zeggen dat de productiecapaciteit wordt afgebroken en verwijderd[2] en er een verzoek van de veehouder bij de betrokken gemeente ligt om de vergunningen in te trekken en het omgevingsplan zodanig aan te passen dat op de locatie niet langer landbouwhuisdieren[3] kunnen worden gehouden.

Ook verbindt de veehouder zich via een overeenkomst met de Staat om niet opnieuw binnen de EU een veehouderij te starten met de diersoorten waarvoor een subsidie is ontvangen. De deelnemende veehouders krijgen een vergoeding voor het laten vervallen van het productierecht en voor het waardeverlies van de productiecapaciteit. Bij de Lbv-plus krijgt de veehouder aanvullend een vergoeding voor de sloopkosten.

De beide regelingen kennen 3 momenten waarop een subsidieontvanger aanspraak kan maken op een betaling, te weten tweemaal een voorschot en de finale uitbetaling na subsidievaststelling:

1. het tekenen van een overeenkomst met de Staat (subsidieverlening);
2. de definitieve en onherroepelijke beëindiging van de productie;
3. na de sloop.

RVO voert beide subsidieregelingen uit. Wij hebben in ons onderzoek de opzet van de regelingen beoordeeld.

4.5.2 Aandacht voor controleerbaarheid subsidievoorwaarden

De Lbv en de Lbv-plus zijn niet de eerste regelingen waarbij dierenhouders een vergoeding krijgen van de Staat voor de beëindiging van een productielocatie. In eerder onderzoek[4] hebben we aanbevelingen gedaan om de subsidievoorwaarden beter controleerbaar te maken en meer aandacht te besteden aan het vastleggen van de beheersingsmaatregelen. Wij hebben voor de Lbv en de Lbv-plus onderzocht of de subsidievoorwaarden beter controleerbaar zijn en of de minister voor N&S rekening heeft gehouden met onze eerdere aanbevelingen. Ook hebben we de beheersingsmaatregelen onderzocht.

Toegang tot de regeling

Om als veehouder mee te kunnen doen aan de Lbv(-plus) moet de stikstofvracht van een veehouderij op of boven de drempelwaarde liggen. Voor de Lbv geldt een vastgestelde drempelwaarde per overbelast Natura 2000-gebied. Voor de Lbv-plus geldt een landelijke drempelwaarde van 2.500 mol stikstof per jaar op overbelaste Natura 2000-gebieden binnen een straal van 25 kilometer.

Voor de berekening van de stikstofneerslag in het referentiejaar moet gebruik worden gemaakt van de AERIUS check. Dit is een rekenmodel dat is ontwikkeld en wordt beheerd door het RIVM. Hierdoor wordt op een eenduidige manier de stikstofneerslag berekend en bepaald of een veehouder wel of niet aan de subsidieregeling mee mag doen.

Werken met vaste vergoedingen

In de Lbv(-plus) wordt gewerkt met vooraf vastgestelde vergoedingen. Het gaat hierbij om:

- een vergoeding voor het laten vervallen van een productierecht;
- een vergoeding per m^2 voor het waardeverlies van de stal (productiecapaciteit);
- een vergoeding per m^2 voor de sloop van de stal. Deze vergoeding is afhankelijk van de leeftijd van de stal.

Er wordt in deze regeling dus niet gewerkt met taxaties, waardoor er geen vragen ontstaan over wie de opdrachtgever van de taxateur zou moeten zijn en of de getaxeerde waarde aannemelijk is.

Vergoeding voor laten vervallen productierechten

De vergoeding voor het laten vervallen van productierechten wordt bepaald door het aantal varkenseenheden, pluimvee-eenheden en kilogrammen fosfaat die de veehouder feitelijk laat vervallen, te vermenigvuldigen met de vastgestelde marktwaarden. Voor vleeskalveren (Lbv-plus) gelden geen productierechten. Deze veehouders krijgen dus alleen een vergoeding voor het waardeverlies van de productiecapaciteit en de sloopkosten.

Een veehouder moet over voldoende productierechten beschikken om het gemiddeld aantal dieren (melkvee, varkens, pluimvee) dat hij in een kalenderjaar op zijn bedrijf heeft gehouden, te kunnen verantwoorden. Voor de controle hierop wordt gebruik gemaakt van de administratie van de veehouder zelf (veesaldokaart of diertelkaart). Aanvullend worden de aantallen gecontroleerd met de gegevens die RVO al verzamelt vanuit andere wet- en regelgeving, te weten: de Gecombineerde opgave en het Identificatie en Registratiesysteem.

De toetsing op de aannemelijkheid van het gemiddeld aantal dieren is hiermee aangescherpt in vergelijking met de toetsing bij de Subsidieregeling sanering varkenshouderijen (Srv). RVO heeft met het Ministerie van LNV afgestemd hoe moet worden omgegaan met de situatie dat het aantal dieren hoger is dan volgens de vergunning is toegestaan.

Vergoeding voor waardeverlies productiecapaciteit

De veehouder krijgt een in de regelingen vastgestelde vergoeding per m^2. Deze vergoeding is afhankelijk van de leeftijd van het dierenverblijf.

In vergelijking met de Srv moet de veehouder bij de Lbv(-plus) een aantal extra documenten meesturen. Op grond hiervan kan de oppervlakte van de dierenverblijven beter worden gecontroleerd en wordt er met lagere afwijkingsmarges gewerkt dan bij de Srv. Zo moet de veehouder bij de aanvraag een actuele kaart van de veehouderijlocatie meesturen waarin duidelijk wordt aangegeven welke dierenverblijven in gebruik zijn. Ook moeten de laatste WOZ-beschikking met taxatierapport en een bouwtekening worden bijgevoegd als extra bewijsmateriaal. RVO heeft met het Ministerie van LNV afgestemd welke afwijking in m^2 aanvaardbaar is.

Er zijn geen openbare registers voor de data van ingebruikname van onroerend goed. De datum van ingebruikname van de locatie wordt getoetst aan de hand van de in het taxatieverslag opgenomen bouwdatum. Conform de Srv wordt ook bij de Lbv(-plus) een ingebruiknamedatum die ligt tussen de bouwdatum en bouwdatum plus 1 jaar geaccepteerd, omdat er geen methode is om de ingebruiknamedatum exact vast te stellen.

Vergoeding voor sloopkosten (alleen Lbv-plus)
De veehouder krijgt een in de regeling vastgestelde vaste vergoeding per m^2 van € 45. De totale vergoeding is afhankelijk van de oppervlakte van het dierenverblijf. Hierbij wordt aangesloten op de uitkomsten van de controle van de oppervlakte voor de vergoeding voor het waardeverlies van de productiecapaciteit. Net als bij de vergoeding voor het waardeverlies van de productiecapaciteit, geeft een forfaitaire vergoeding vooraf duidelijkheid en geen ruimte voor discussie.

Omgaan met bijzondere situaties in de praktijk
In de praktijk komen er bijzondere situaties voor waarbij het de vraag is hoe deze in de regeling passen. Zoals een veehouder met een gemengd bedrijf die slechts voor één soort dieren mee wil doen met de regeling of een houder van leghennen die gebruik maakt van een stal met meerdere verdiepingen. Deze vragen worden door RVO besproken met het Ministerie van LNV en de uitkomsten worden vastgelegd.

4.5.3 Beheersingsmaatregelen

Subsidieregelingen moeten goed worden opgezet en uitgevoerd. Belangrijke documenten waarin de beheersing wordt beschreven zijn:

- opdrachttoets;
- risicoanalyse misbruik en oneigenlijk gebruik;
- uitvoeringshandboek;
- handhavingsplan;
- procesbeschrijving/werkinstructies;
- uitvoerings- en handhavingstoets (UHT).

Deze documenten zijn eind 2023 nog niet geheel afgerond en geaccordeerd, terwijl de opdracht tot uitvoering door RVO wel is geaccepteerd en de uitvoering van de regelingen in 2023 is gestart.

4.5.4 Conclusie en aanbevelingen

Uit ons onderzoek blijkt dat de minister voor N&S leert van de ervaringen met eerdere uitkoopregelingen inclusief de door de Algemene Rekenkamer gedane aanbevelingen om de subsidievoorwaarden beter controleerbaar te maken door te werken met vaste vergoedingen en de controles aan te scherpen. Dat is positief.

Wel bevelen wij de minister aan om meer en tijdig aandacht te besteden aan het opstellen en laten accorderen van belangrijke beheerdocumenten om vooraf goed te kunnen beoordelen of een regeling uitvoerbaar is, om te waarborgen dat een regeling in de praktijk rechtmatig wordt uitgevoerd en om ervoor te zorgen dat risico's van misbruik en oneigenlijk gebruik tijdig worden gesignaleerd.

4.6 Totstandkoming bedrijfsvoeringsinformatie

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

Wij hebben onderzocht of bedrijfsvoeringsinformatie in het *Jaarverslag 2023* van het Ministerie van LNV betrouwbaar tot stand is gekomen. Uit dit onderzoek zijn geen bevindingen naar voren gekomen waaruit blijkt dat de totstandkoming niet betrouwbaar is.

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

5. Beleidsresultaten

In dit hoofdstuk bespreken we de uitkomsten van ons onderzoek naar de resultaten van het beleid van de minister van LNV. Dit jaar onderzochten we binnen het verantwoordingsonderzoek het thema ‘extra geld’. We gaan in § 5.1 in op extra geld dat voor het Ministerie van LNV is toegekend sinds het coalitieakkoord uit 2021. Dit rapport bevat de uitkomsten van het onderzoek naar de Subsidieregeling sanering varkenshouderijen (§ 5.2). De overkoepelende uitkomsten van onze onderzoeken binnen het thema ‘extra geld’ presenteren we in de *Staat van de rijksverantwoording 2023*. Daarnaast hebben we onderzoek gedaan naar de manier waarop de overheid probeert om PAS-melders te helpen binnen de kaders van het natuurbeschermingsrecht (§ 5.3). Daarna volgt een terugblik op eerdere onderzoeken (§ 5.4). We ronden dit hoofdstuk af met de uitkomsten van ons onderzoek naar de totstandkoming van de beleidsinformatie in het *Jaarverslag 2023* van het Ministerie van LNV in § 5.5.

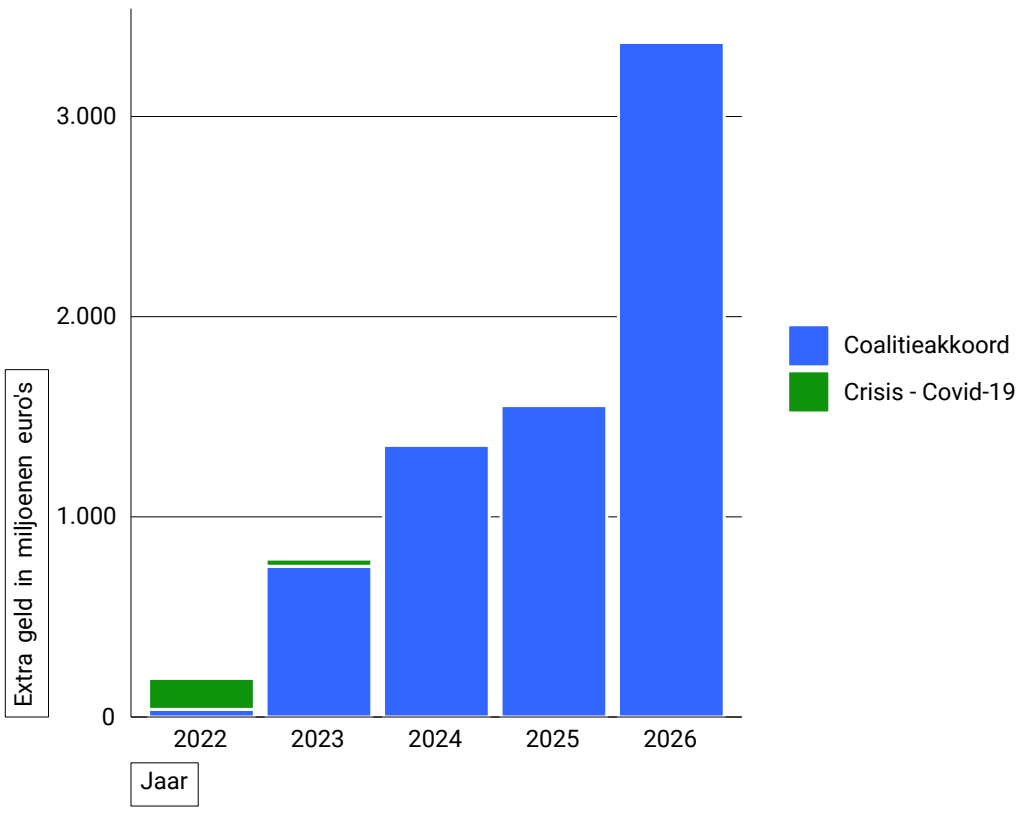
5.1 Inzicht extra geld

Beleidsresultaten worden behaald door inzet van mensen en middelen. Hiervoor heeft het kabinet extra geld uitgetrokken. In het coalitieakkoord uit 2021 zijn afspraken gemaakt over de inzet van dit extra geld. We onderzochten wat er met dit extra geld is gebeurd.

Naast het extra geld uit het coalitieakkoord trok het kabinet extra geld uit voor het bestrijden van crises, zoals de coronacrisis en de oorlog in Oekraïne. Ook van dit extra geld wilden we weten wat er bekend is over de resultaten.

In de volgende figuur ziet u hoe het extra geld grofweg is verdeeld voor begrotingshoofdstuk LNV. Enerzijds gaat het dus om geld uit het coalitieakkoord en anderzijds om geld voor het bestrijden van crises. In de figuur zijn alleen die crises opgenomen, waar substantiële bedragen mee gemoeid waren voor dit departement.

Figuur 4 *Voorzien extra geld kabinet-Rutte IV (2022 t/m 2026)*



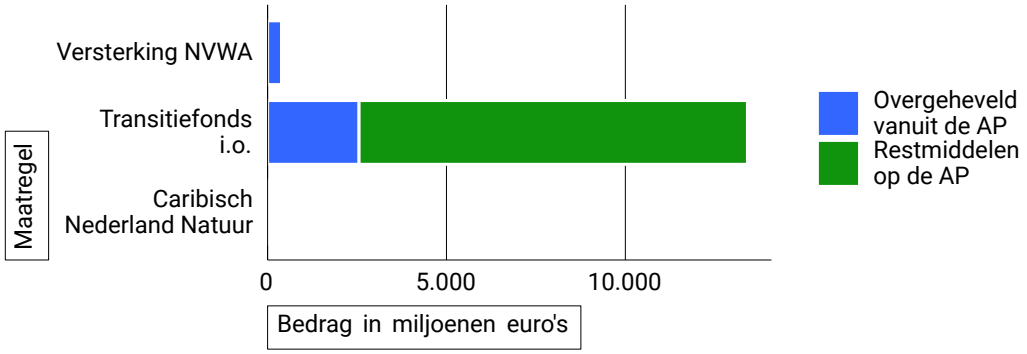
Figuur 4 laat zien dat de komende jaren het extra geld uit het coalitieakkoord substantieel toeneemt. De grootste post waar dit extra geld naar toe gaat is het Transitiefonds landelijk gebied en natuur (zie ook § 4.4).

Extra geld vanuit het coalitieakkoord wordt meestal niet direct toegevoegd aan de departementale begroting. Het bedrag staat eerst op een ‘aanvullende post’ bij het Ministerie van Financiën. Het geld wordt gereserveerd voor een maatregel die nog nader uitgewerkt moet worden. Een ministerie stuurt een bestedingsvoorstel met onderbouwing van een maatregel naar het Ministerie van Financiën. Als het Ministerie van Financiën het voorstel heeft goedgekeurd, wordt het geld overgeheveld naar de departementale begroting.

In de volgende figuur ziet u de hoofdmaatregelen op de aanvullende post voor het Ministerie van LNV. In de figuur is ook opgenomen of het geld is overgeheveld naar het ministerie of dat er nog restmiddelen op de aanvullende post staan.

Figuur 5 *De status van het extra geld van de aanvullende post (2022 t/m 2028)*

Grootste deel extra geld bestemd voor Transitiefonds i.o.



De volgende tabel geeft aan wat de minister van LNV aan het parlement rapporteerde in onder meer financiële Kamerstukken over het resultaat van een aantal grote maatregelen.

Tabel 2 *De bereikte resultaten met het extra geld, zoals de minister van LNV rapporteerde in openbare bronnen (bedragen 2022 + 2023, in miljoenen euro's)*

Minister rapporteert nog niet over resultaat van extra geld

Maatregel	Doel	Herkomst	Op aanvullende post 2022+2023	Begroot 2022+2023	Resultaat/ inzet (zelfrapportage minister)
Transitiefonds landelijk gebied en natuur i.o.	Vermindering stikstofbelasting natuur en emissies broeikasgassen, natuurbescherming, tijdig voldoen aan de Kaderrichtlijn water en verduurzaming landbouw.	Coalitieakkoord	€ 700	€ 703	Ministerie heeft nog niet gerapporteerd over de resultaten. Provincies zullen zich in mei 2024 verantwoorden over geld dat zij van LNV hebben gekregen voor de zogenoemde versnellingsvoorstellen.
Versterking NVWA	Versterken NVWA en verkleinen onbalans tussen taken en middelen	Coalitieakkoord	€ 72	€ 72	2022: 500 nieuwe medewerkers geworven en extra investeringen in een aantal urgente thema's. 2023: verder investeren in urgente beleidsthema's, herstellen van het fundament van de organisatie.

We constateren dat er deels wordt gerapporteerd over de maatregelen waar het extra geld voor is ingezet. Of maatregelen er ook voor zorgen dat doelen worden bereikt, kan nu nog niet worden vastgesteld.

5.2 Subsidieregeling sanering varkenshouderijen

Dit jaar onderzochten we in ons verantwoordingsonderzoek het beleid dat de minister van LNV in de periode 2019-2023 heeft gevoerd rond de Subsidieregeling sanering varkenshouderijen (Srv). De Srv draagt door de reductie van stikstofuitstoot bij aan het bereiken van het duurzame ontwikkelingsdoel 15: Leven op het land. De absolute milieudruk van stikstof in Nederland blijft ondanks positieve ontwikkelingen nog steeds één van de allerhoogste in Europa (EZK 2023; CBS 2023).

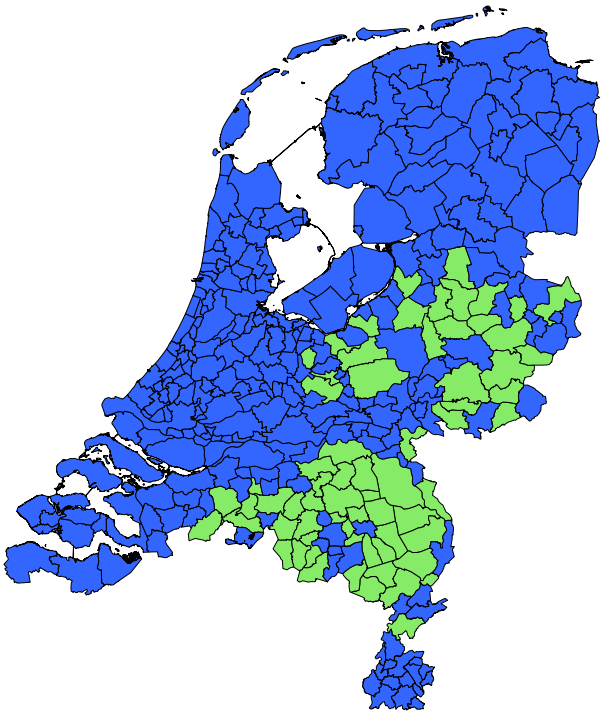
5.2.1 Geuroverlast en stikstofuitstoot

De stikstofuitstoot in Nederland moet omlaag om de natuur te beschermen. Eén van de maatregelen die de minister daarvoor neemt is het opzetten van vrijwillige beëindigingsregelingen. In 2019 is de Srv opengesteld voor varkenshouders. Met de Srv ontvangen deelnemende varkenshouders een subsidie voor het beëindigen van hun varkenshouderij. Deze regeling was in eerste instantie gericht op de reductie van geuroverlast. Later kwam daar het doel van stikstofreductie bij. De minister heeft niet aangegeven hoe groot deze reductie moet zijn. De laatste vaststelling is januari 2024 afgerond. Er hebben 277 varkenshouders gebruik gemaakt van de Srv. Dit heeft € 273 miljoen gekost.

Ongeveer 84% van de varkens wordt gehouden in het zuiden en oosten van het land. Hier vind je de hoogste concentratie aan varkensbedrijven en de grootste geuroverlast. Hier bevinden zich ook de gemeenten waar de meeste varkenshouderijen zijn gesaneerd met behulp van de Srv, zie figuur 6.

Figuur 6 *Gemeenten met deelnemers aan de Srv*

Srv gericht op varkenshouders in zuiden en oosten van Nederland



Provincie	Aantal deelnemers
Noord-Brabant	171
Limburg	55
Gelderland	28
Overig	23

Eerder deed de Algemene Rekenkamer al onderzoek naar de opzet en de eerste resultaten van de Srv (Algemene Rekenkamer, 2021 en 2022). Nu de uitvoeringsperiode is afgerond, kunnen we kijken naar de resultaten van de regeling. Wat is er in de plaats gekomen van deze varkenshouderijen? En is dit in lijn met de Srv? Hoe wordt er gecontroleerd op het naleven van de vereisten van de Srv? Wat zijn nu de resultaten?

Uit ons onderzoek blijkt dat de Srv doeltreffend is. Op de locaties is geen intensieve veeteelt meer teruggekomen, in de plaats daarvan is een verscheidenheid aan herbestemmingen gekomen. Volgens CE Delft (2023) heeft de Srv geleid tot een vermindering van geuroverlast en stikstofuitstoot. Zo zijn er in Noord-Brabant ten minste 3.876 woningen die minder last hebben van geuroverlast en is 654 ton aan ammoniakuitstoot[5] vermeden (CE Delft, 2023). Dit is minder dan 1% van de totale stikstofuitstoot van de landbouwsector.[6] De stikstofopgave blijft onverminderd hoog.

Het resultaat van de Srv had groter kunnen zijn. De minister voor N&S heeft geleerd van de Srv bij het opzetten van nieuwe regelingen. Voor een succesvolle uitvoering is de minister afhankelijk van provincies en gemeenten. We onderbouwen dit in de volgende paragrafen. In bijlage 2 is de methodologische verantwoording voor dit onderzoek opgenomen.

5.2.2 Herbestemming in kaart gebracht

Een varkenshouder moet voor deelname aan de Srv een verzoek tot wijziging van het bestemmingsplan indienen bij de gemeente, waarbij intensieve veeteelt moet worden geschrapt. De gemeente beslist over het voorgestelde gebruik van de locatie dat in de plaats komt van de varkenshouderij.

Onzekerheid bij boeren over herbestemming

Eerder concludeerden we dat het aantal deelnemers aan de Srv hoger had kunnen zijn (Algemene Rekenkamer, 2021). Eén van de redenen waarom boeren hun aanvragen introkken, is dat het niet zeker is of de gemeente akkoord gaat met de voorstellen voor herbestemming van de locatie. Bovendien kan de procedure voor het wijzigen van een bestemmingsplan in de praktijk lang duren. De onzekerheid over de herbestemming kan leiden tot aarzelingen over deelname aan een regeling zoals de Srv.

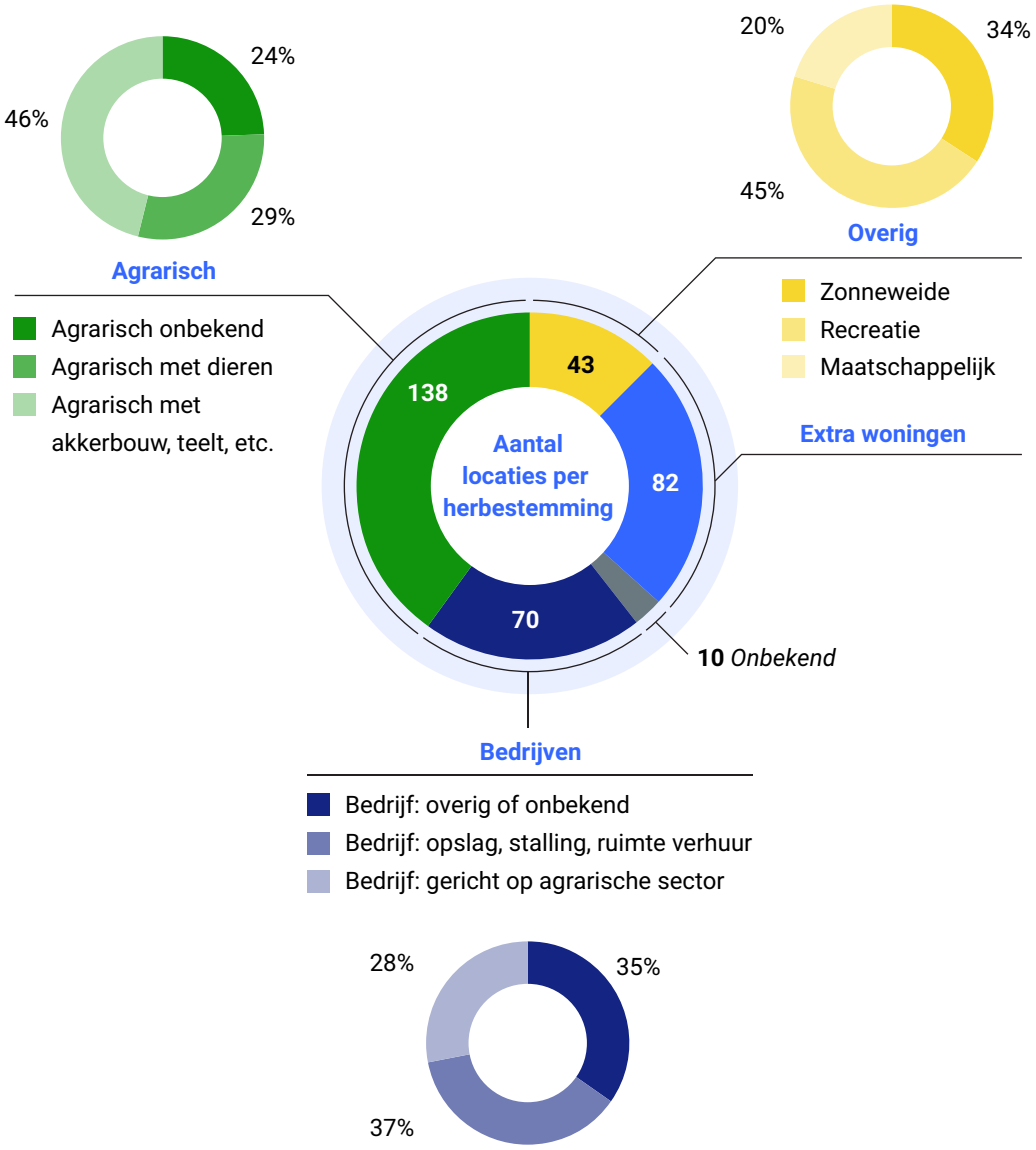
De minister van LNV heeft geen zicht op wat er in de plaats is gekomen van de 277 varkenshouderijen die hebben deelgenomen aan de Srv. Wij onderzochten in het najaar van 2023 welke (economische) activiteiten op de gesaneerde locaties in de praktijk mogen plaatsvinden. Dit noemen wij de herbestemming van de locatie. Voor 267 locaties (96%) hebben we de herbestemming achterhaald. Er is een grote diversiteit aan herbestemmingen en er zijn regionale verschillen.

Grote diversiteit aan herbestemmingen

Op vrijwel alle locaties is de bedrijfswoning omgezet naar een burgerwoning. Er is daarnaast een grote diversiteit aan herbestemmingen. We onderscheiden 4 hoofd-categorieën: agrarisch, extra woningen, bedrijf en overig. Daarbinnen zijn meerdere subcategorieën te onderscheiden. Zo kan een agrarische herbestemming met of zonder dieren zijn. Omdat verschillende activiteiten naast elkaar kunnen plaatsvinden, kunnen ook meerdere categorieën op één locatie van toepassing zijn. In de praktijk is dat het geval op bijna 25% van de 277 locaties.

Figuur 7 *Herbestemmingen gesaneerde locaties*

Grote diversiteit herbestemmingen



Figuur 7 geeft een overzicht van de herbestemmingen van de gesaneerde locaties. De grootste categorie van herbestemmingen is agrarisch met 138 locaties (40%). Bijna de helft van de agrarische herbestemmingen is akkerbouw en groente- of fruitteelt. Daarnaast zijn er in ieder geval 52 locaties waar dieren worden gehouden voor economische doeleinden, bijvoorbeeld een melkveehouderij. We zien dat in de meeste gevallen het houden van dieren gecombineerd wordt met andere activiteiten.

Op 82 locaties (24%) zijn of worden 1 of meer extra woningen gebouwd. Hierna volgen 70 locaties met een bedrijfsbestemming (20%). We zien vooral veel bedrijven die ruimte verhuren, zoals caravanstallingen en bedrijven in de agrarische sector, bijvoorbeeld een onderhoudsbedrijf voor tractoren. Tot slot is er een groep van 43 locaties (13%)

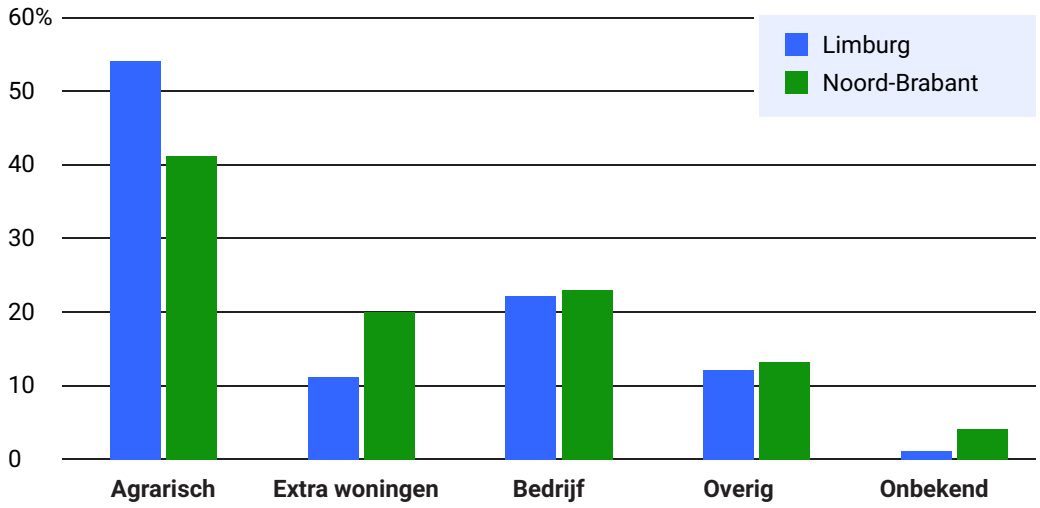
met overige herbestemmingen. Hieronder vallen maatschappelijke dienstverlening (voornamelijk dag- en kinderopvang), activiteiten in de recreatiesector (zoals horeca en verhuur van vakantiewoningen) en zonneweides. Zonneweides gaan vaak samen met het houden van schapen voor het onderhoud.

Regionale verschillen in herbestemmingen

We zien verschillen tussen regio's in hoe vaak bepaalde herbestemmingen voorkomen. In figuur 8 hebben we de 2 provincies met de meeste deelnemers met elkaar vergeleken: Limburg en Noord-Brabant. Daaruit blijkt dat in Noord-Brabant het aandeel extra woningen bijna 2 keer zo groot is, terwijl het aandeel zonneweides de helft kleiner is. Dit beeld komt overeen met het beleid van de provincies.

Figuur 8 *Provinciale verschillen in herbestemmingen*

Grootste verschillen tussen Noord-Brabant en Limburg in herbestemmingen agrarisch en wonen



Ook binnen een provincie zijn er soms grote verschillen tussen gemeenten in de herbestemmingen die we op de gesaneerde locaties zien. Dit zien we vooral in Noord-Brabant, de provincie met de meeste deelnemers aan de Srv.

Grote verschillen in herbestemming tussen gemeenten

Gemeenten gaan zeer verschillend om met de herbestemming van Srv-locaties, ook binnen dezelfde provincie. Neem bijvoorbeeld 2 gemeenten in de provincie Noord-Brabant. Bij de ene gemeente (5 locaties) zien we dat op 80% van de deelnemende locaties extra woningen worden gerealiseerd, en dat op geen enkele

locatie agrarische activiteiten ondernomen worden. Bij de andere gemeente (13 locaties) heeft juist meer dan 70% van de locaties een agrarische herbestemming, en op minder dan 10% van de locaties komen extra woningen.

Uit de verschillen tussen gemeenten en provincies blijkt dat de lokale omstandigheden en het beleid van decentrale overheden belangrijk zijn voor de mogelijkheden die varkenshouders hebben en dus voor een succesvolle uitvoering van het rijksbeleid.

5.2.3 Grenzen aan gebruik van de locatie na sanering

Om ervoor te zorgen dat in de toekomst niet opnieuw activiteiten met hoge geuroverlast en stikstofuitstoot plaatsvinden op de locatie zijn er vereisten gesteld in de Srv. Deze vereisten moeten de onomkeerbare sluiting van de varkenshouderijen waarborgen en de mogelijkheden voor herbestemming op de locatie beperken. Zo mag bij de herbestemming van de locatie geen intensieve veehouderij meer plaatsvinden. Daarnaast mogen de nieuwe activiteiten maximaal 15% van de stikstofemissie van de varkenshouderij uitstoten. De vereisten zijn in lijn met de doelen van de Srv.

Intensieve en niet-intensieve veehouderij

Een intensieve veehouderij is een landbouwonderneming voor het houden van varkens, pluimvee, konijnen, vleeskalveren, vleesstieren, geiten of nertsen. Diersoorten die niet onder intensieve veehouderij vallen, zijn bijvoorbeeld zoogkoeien, jongvee (melkkoeien), fokpaarden en schapen. Het onderscheid tussen intensieve en niet-intensieve veehouderij wordt niet bepaald door het aantal dieren dat wordt gehouden.

RVO, NVWA, gemeenten en provincies controleren of de deelnemers zich aan deze en de overige vereisten houden, zie figuur 9.

Figuur 9 *Controle deels nog in ontwikkeling – looptijd onbekend*

Controle niet volledig

Subsidievereiste	Controle door
Varkens afvoeren	**NVWA**
Meststoffen verwijderen	**NVWA**
Sloop productiecapaciteit	**RVO** met ondersteuning van **NVWA** (steekproef) en **gemeenten** (controle ter plaatse).
Verzoek tot wijzigen bestemmingsplan	**RVO** ontvangt afschrift van verzoek bij **gemeente** om bestemmingsplan te wijzigen. **Gemeente** moet het plan wijzigen.
Intrekken milieuvergunning(en)	**RVO** ontvangt bewijs van intrekking door het bevoegd gezag, meestal de **gemeente.**
Intrekken natuurvergunning	**RVO** ontvangt bewijs van intrekking door de **provincie.**
Nieuwe activiteiten stoten ten hoogste 15% van de stikstofemissie van de varkenshouderij uit	**Provincies**
Doorhalen van varkensrechten	**RVO** na kennisgeving van de varkenshouder.
Geen intensieve veehouderij (terug) op de locatie	**RVO** controleert of vergunning die behoort bij de locatie intensieve veehouderij niet toestaat.
Kettingbeding *(= verbod op intensieve veehouderij op de locatie gaat over op nieuwe eigenaar/gebruiker)*	**RVO**
Doorstartverbod *(= geen varkenshouderij op een andere locatie)*	**RVO**

Geen controle

Een deel van het controlebeleid is nog in ontwikkeling, namelijk voor de naleving van de laatste 3 vereisten in figuur 9: geen varkens en andere vormen van intensieve veehouderij op de locatie, het kettingbeding en het doorstartverbod. Deze vereisten zijn opgenomen in de overeenkomst die de varkenshouder sluit met de Staat. Er is geen controle op deze vereisten. Ook is nog niet vastgesteld hoe lang RVO deze vereisten zal gaan controleren.

Productiecapaciteit is afgebroken en varkensrechten doorgehaald

De Srv vereist dat de productiecapaciteit wordt afgebroken en verwijderd. Alle stallen, mestkelders en (voer)silo's moeten dus worden gesloopt. De gemeenten controleren dit ter plekke en rapporteren hierover aan RVO. Vrijwel alle stallen zijn op het moment van onderzoek gesloopt op 2 of 3 locaties na, omdat voor deze deelnemers het subsidieproces nog liep.

Alle varkensrechten zijn door RVO geschrapt uit het register. Deze kunnen daardoor niet opnieuw in omloop worden gebracht. Er zijn in totaal 580.593 ‘varkenseenheden’ doorgehaald, wat gelijk staat aan 7% van de beschikbare varkensrechten in Nederland in 2020 (CE Delft, 2023).

Natuurvergunningen gedeeltelijk ingetrokken
Op basis van de natuurvergunning mag een varkenshouder een bepaalde hoeveelheid stikstof uitstoten. De Srv vereist dat deze vergunning (gedeeltelijk) wordt ingetrokken, zodat er maximaal 15% van de stikstofuitstoot overblijft. De varkenshouder moet daarvoor zelf een verzoek indienen bij de provincie en aan RVO het bewijs van intrekking of een afschrift van de gewijzigde vergunning verstrekken. Niet op alle locaties rustte een natuurvergunning. Bovendien waren provincies niet door het Ministerie van LNV of RVO op de hoogte gebracht wie de Srv-deelnemers waren. RVO kon dan ook niet beoordelen of een varkenshouder ten onrechte geen melding deed van de ingetrokken of gewijzigde natuurvergunning. Uiteindelijk heeft RVO dit opgelost door alsnog informatie over Srv-deelnemers op te vragen bij provincies.

Uit ons onderzoek blijkt dat Srv-deelnemers onderdeel zijn van de reguliere controlerondes van de provincies. Bij een controle moet de Srv-deelnemer kunnen aantonen dat de activiteiten binnen de 15%-norm vallen. Als dat niet het geval is, heeft vooral de provincie de taak om op te treden. De minister heeft niet geregeld dat de provincies hem informeren over de stikstofuitstoot van de nieuwe activiteiten of over de controle en naleving van de 15%-eis.

5.2.4 Minder geuroverlast en stikstofuitstoot

Herbestemmingen zijn in lijn met vereisten en doel van de Srv
De herbestemmingen van de gesaneerde locaties voldoen aan de vereisten van de Srv en zijn in lijn met de doelen ervan. Op de locaties is geen sprake meer van intensieve veehouderij en de nieuwe activiteiten veroorzaken minder geuroverlast en stoten minder stikstof uit dan de varkenshouderij.

Zoals aangegeven in § 5.2.3 is er nog geen controle van het verbod op intensieve veehouderij op de locatie, het kettingbeding en het doorstartverbod, en is onduidelijk hoe lang zal worden gecontroleerd. Daardoor is het resultaat van de Srv op de langere termijn onbekend.

De resultaten hadden beter gekund

Hoewel de Srv doeltreffend is, is het aannemelijk dat een aantal factoren de effectiviteit van de regeling beperkt.

Extern salderen toegestaan

Een Srv-deelnemer kon, voordat hij deelnam aan de Srv, een deel van zijn stikstofruimte op de natuurvergunning verkopen aan een andere ondernemer (‘extern salderen’). Hierdoor kon de stikstofuitstoot op andere locaties toenemen. We hebben niet onderzocht of dit in de praktijk ook is gebeurd. Daarnaast blijkt uit ons onderzoek dat het per provincie kan verschillen of een Srv-deelnemer in de toekomst zelf door middel van extern salderen de stikstofruimte op zijn natuurvergunning kan uitbreiden.

Toepassing van stikstofnorm: standaard 15%

De nieuwe activiteiten op de gesaneerde locatie mogen maximaal 15% van de emissie van de varkenshouderij uitstoten. In de praktijk wordt door provincies niet 15% van de emissie van de varkenshouderij, maar 15% van de ruimte op de natuurvergunning in stand gelaten. De werkelijke uitstoot kan in de praktijk lager zijn dan de uitstoot die volgens de natuurvergunning is toegestaan. Deelnemers mogen daardoor met hun nieuwe activiteiten meer stikstof uitstoten dan wanneer was uitgegaan van 15% van de daadwerkelijke emissie.

Bovendien mogen de nieuwe activiteiten ‘ten hoogste 15%’ uitstoten, maar in de praktijk komt er standaard 15% beschikbaar. Als er voor de nieuwe activiteiten bijvoorbeeld 4% stikstofruimte nodig is, betekent dit dat de nieuwe natuurvergunning ruimte biedt voor 11 procentpunt meer stikstofuitstoot (‘latente ruimte’). De deelnemers kunnen deze ruimte in de toekomst gebruiken voor uitbreiding van of voor nieuwe activiteiten die meer stikstof uitstoten (‘intern salderen’).

Niet-intensieve veehouderij is toegestaan

Op 52 locaties zullen dieren worden gehouden. Dit is geen intensieve veehouderij en de totale uitstoot van deze dieren mag maximaal 15% van de uitstoot uit de oorspronkelijke vergunning zijn. Het is echter waarschijnlijk dat de stikstofuitstoot van deze activiteiten meestal hoger ligt dan van alternatieve bedrijvigheid, zoals akkerbouw of opslagfaciliteiten.

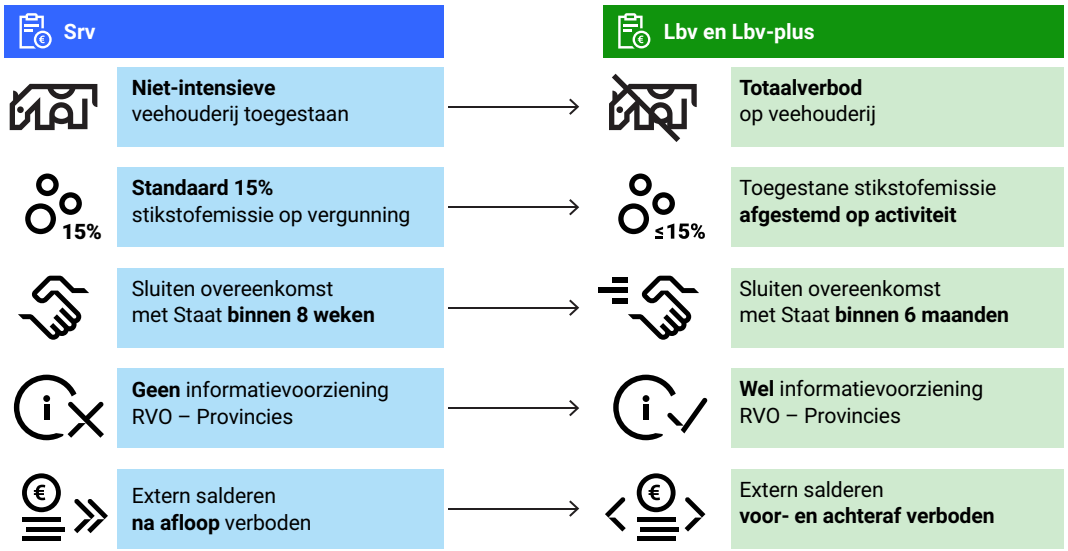
5.2.5 De minister voor Natuur en Stikstof heeft geleerd van de Srv

Inmiddels heeft de minister voor N&S 2 nieuwe saneringsregelingen opgezet: de Landelijke beëindigingsregeling veehouderijlocaties en Landelijk beëindigingsregeling

veehouderijlocaties met piekbelasting. De doeltreffendheid van deze regelingen lijkt op voorhand groter dan van de Srv. De minister voor N&S heeft namelijk een aantal belangrijke punten die de doeltreffendheid van de Srv beperken anders aangepakt. Deze staan in figuur 10.

Figuur 10 *Knelpunten uitvoering Srv aangepakt in Lbv en Lbv-plus*

Lbv en Lbv-plus in opzet doeltreffender dan Srv



De Lbv en Lbv-plus lijken in opzet meer waarborgen te bieden dat de toegestane stikstofemissie overeenkomt met de daadwerkelijke uitstoot van de nieuwe activiteit(en). Als de activiteit bijvoorbeeld een stikstofemissie heeft van 10% van de oorspronkelijk toegestane emissie, wordt dat de toegestane uitstoot voor de locatie. Daarbij geldt een maximum van 15%. Dat zou kunnen voorkomen dat, zoals bij de Srv, standaard 15% op de vergunning blijft staan, ongeacht de activiteit. We hebben de praktijk bij de Lbv en Lbv-plus niet onderzocht. Ook hebben ondernemers langer de tijd (6 maanden in plaats van 8 weken) om meer zekerheid te verwerven over hun toekomst, waaronder de herbestemming van hun locatie.

5.2.6 Conclusie en aanbevelingen

De Srv is doeltreffend. De regeling draagt bij aan het verminderen van geuroverlast en stikstofuitstoot. Een aantal zaken had beter gekund, waardoor het resultaat van de Srv groter had kunnen zijn, bijvoorbeeld door de stikstofruimte af te stemmen op de nieuwe activiteiten. Bij het opzetten van de nieuwe regelingen (Lbv en Lbv-plus) heeft de minister voor N&S deze punten opgepakt.

Belangrijk voor veehouders is het perspectief op herbestemming. Dit onderzoek laat zien dat op de gesaneerde locaties een grote diversiteit aan herbestemmingen is

gekomen. Omdat deze mogelijkheden per gemeente en provincie verschillen, kan deelname aan een regeling in de ene gemeente of provincie aantrekkelijker zijn dan in een andere.

Oordeel over de beleidsresultaten

In dit onderzoek hebben we getoetst in hoeverre het gevoerde beleid van de minister van LNV voldoet aan de daaraan te stellen normen. Op grond daarvan hebben we een oordeel gegeven op een vijfpuntsschaal: goed, toereikend, matig, zorgelijk of zeer zorgelijk. Het beleid voor de Subsidieregeling sanering varkenshouderijen beoordelen wij als toereikend.

Oordeel

Uitvoering van Lbv en Lbv-plus

Voor een succesvolle uitvoering is de minister afhankelijk van provincies en gemeenten. Deze decentrale overheden spelen een cruciale rol bij de uitvoering van het beleid. Bovendien controleren zij de naleving van een deel van de subsidievereisten. Onvoldoende afstemming met provinciaal en gemeentelijk beleid kan leiden tot resultaten die niet overeenkomen met de doelstelling(en) van het rijksbeleid. Zo moet de stikstofruimte worden afgestemd op de activiteit, maar behouden Srv-locaties in de praktijk standaard 15%. Het kan dan ook nodig zijn om de uitvoering van beleid tussentijds bij te sturen.

We bevelen de minister voor N&S aan om in de uitvoeringsfase van de Lbv en Lbv-plus te zorgen voor een goede monitoring van de uitvoering van deze regelingen, zodat tijdig bijsturen bij onbedoelde effecten mogelijk is.

Langetermijnresultaten Srv

Er is nog geen controle van 3 vereisten in de Srv: geen varkens en andere vormen van intensieve veehouderij op de locatie, het kettingbeding en het doorstartverbod. Ook heeft de minister de controleperiode nog niet vastgesteld. Daardoor zijn de resultaten van de Srv voor de langere termijn nog onzeker.

Aanbeveling aan de minister van LNV: zorg voor een goede controle van het verbod op intensieve veehouderij op de locatie, het kettingbeding en doorstartverbod. En stel hierbij een controleperiode vast waarmee de resultaten op de langere termijn zijn gewaarborgd.

5.3 Mogelijkheden om PAS-melders te helpen

5.3.1 Wat zijn PAS-melders?

PAS-melders zijn ondernemers die een melding hebben gedaan voor een project met een beperkte stikstofneerslag op beschermde natuur. Onder het Programma Aanpak Stikstof (PAS) dat per 1 juli 2015 in werking trad, konden deze ondernemers volstaan met een melding bij de provincie. Deze ondernemers hebben nu alsnog een vergunning nodig, omdat de Raad van State in 2019 heeft geconcludeerd dat het PAS in strijd is met Europese natuurbeschermingsregels. Daardoor zijn de PAS-melders buiten hun schuld in overtreding en kunnen ze te maken krijgen met handhaving.

Veel PAS-melders zijn boeren die hebben geïnvesteerd om hun bedrijf uit te breiden. Als de overheid gaat handhaven om de natuur te beschermen, zullen zij hun veestapel moeten inkrimpen. Het gevolg daarvan kan zijn dat de boer niet meer kan rondkomen en failliet dreigt te gaan. Voor de overheid is het een probleem dat er geen stikstofruimte is om de PAS-melders een vergunning te verlenen: er is te veel stikstofneerslag; de staat van de natuur is te slecht.

5.3.2 De PAS-melders in cijfers

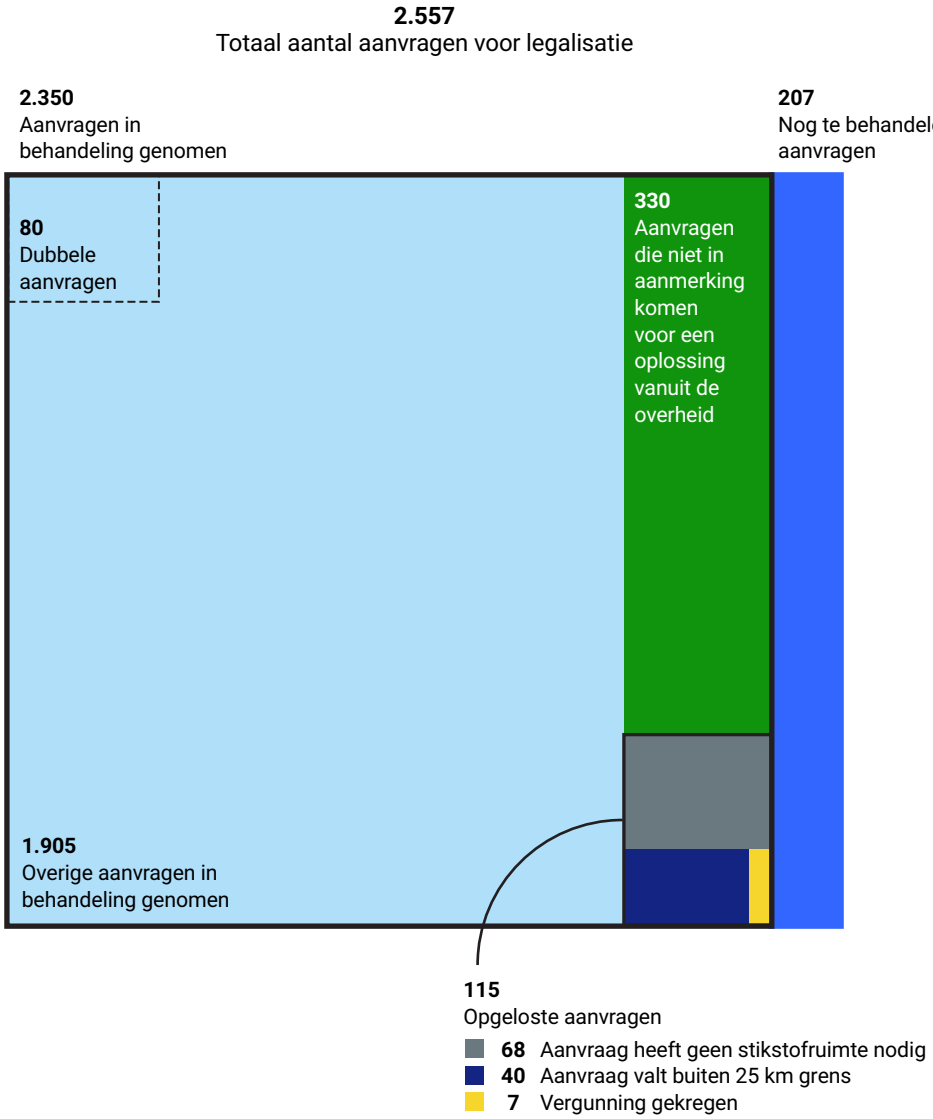
Bij RVO hebben 2.557 PAS-melders een verzoek ingediend voor een vergunning. Van deze verzoeken is eind 2023 92% (2.350) in behandeling genomen. Voor 115 PAS-meldingen (4,5%) is eind 2023 een oplossing:

- 7 meldingen hebben een onherroepelijke vergunning gekregen. Hiervan hebben 6 PAS-melders gebruik gemaakt van ruimte uit de Subsidieregeling sanering varkenshouderijen en 1 PAS-melder is vergund middels een passende beoordeling;
- 40 meldingen vallen buiten de rekenafstand van 25 km tot beschermde natuur en hebben daardoor geen stikstofruimte – en dus ook geen vergunning – nodig;
- Bij 68 meldingen is vastgesteld dat de melder geen stikstofruimte nodig heeft en dus ook geen vergunning nodig heeft.

Daarnaast is bij een aantal in behandeling genomen verzoeken geconstateerd dat de melding niet aan de criteria voor legalisatie voldoet en is bij een aantal verzoeken geconstateerd dat sprake is van een dubbel verzoek.

Figuur 11 *Stand van zaken behandeling PAS-meldingen*

De overgrote meerderheid van de PAS-melders wacht nog op een oplossing



5.3.3 Wie moet het probleem oplossen?

Op grond van de Wet natuurbescherming (inmiddels de Omgevingswet) draagt de minister van LNV samen met gedeputeerde staten van de provincies zorg voor vergunningen voor de PAS-melders. Deze gezamenlijke aanpak van het Rijk en de provincies moet ertoe leiden dat de maatregelen om de PAS-melders van een vergunning te voorzien uiterlijk 28 februari 2025 zijn uitgevoerd.

De provincies hebben de taak om vast te stellen of de gemelde PAS-projecten voldoen aan de criteria zoals vastgelegd in de Regeling natuurbescherming (nu de Omgevingsregeling) en of de projecten daarmee in aanmerking komen voor een oplossing. De provincies hebben verder de wettelijke bevoegdheid om een melding van een vergunning te voorzien, zodra er stikstofruimte beschikbaar is.

De minister van LNV is verantwoordelijk voor de voorbereiding en uitvoering van landelijke beëindigingsregelingen voor veehouderijen en voor het beschikbaar stellen aan provincies van stikstofruimte die met deze regelingen vrijkomt. Met deze ruimte kunnen provincies dus vergunningen aan PAS-melders verlenen. Wel geldt hierbij de voorwaarde dat natuurbescherming voldoende verzekerd moet zijn, anders kan deze ruimte niet voor de PAS-melders worden ingezet. Aanvullend op de landelijke beëindigingsregelingen ontwikkelen provincies eigen regelingen. Zo heeft de provincie Gelderland in juli 2023 3 regelingen opengesteld waarmee ook stikstofruimte kan worden vrijgemaakt voor PAS-melders.

5.3.4 Wat is het probleem?

Omdat PAS-melders buiten hun schuld in een illegale situatie zijn beland, gedoogden provincies de situatie. Hier kwam verandering in toen natuurorganisaties provincies verzochten om te gaan handhaven. Deze handhavingsverzoeken werden door de provincies afgewezen, waarna verschillende rechtbanken deze afwijzingen vernietigden. Naar aanleiding hiervan voelde de provincie Overijssel zich genoodzaakt om te gaan handhaven. Zij legde in enkele gevallen dwangsommen op van € 100.000 per kwartaal wanneer de PAS-melder diens veestapel niet zou verkleinen. Met als gevolg een dreigend faillissement. Het gemelde project (bijvoorbeeld een uitbreiding van een stal) is immers gepaard gegaan met investeringen en dus ook vaak met leningen.

De provincie Overijssel kreeg als eerste te maken met handhavingsverzoeken, daardoor speelt dit probleem hier als eerste. Nadien zijn ook bij verschillende andere provincies handhavingsverzoeken neergelegd. Ook andere provincies kunnen dus op termijn door uitspraken van de rechter gedwongen worden om over te gaan tot handhaving. Overigens heeft de provincie Overijssel een maatregel getroffen om te kunnen afzien van handhaving: landbouwgronden in bezit van de provincie worden in 2023 en 2024 niet bemest. De stikstofruimte die dit oplevert, wordt ingezet om niet te hoeven handhaven.

Naast de handhaving heeft het ontbreken van een vergunning meer nadelen. Ondernemers kunnen niet altijd meer verduurzamen, groeien of hun bedrijf overdragen. Banken verstrekken namelijk alleen omvangrijke financiering wanneer er een adequate vergunning aanwezig is.

5.3.5 Lastig om het probleem op te lossen

Het Rijk probeert via landelijke beëindigingsregelingen stikstofruimte vrij te maken waarmee de provincies PAS-melders van een vergunning kunnen voorzien. Op grond van de Wet natuurbescherming (nu de Omgevingswet) moeten deze regelingen voor

28 februari 2025 zijn uitgevoerd. Gelet op het startmoment van 2 beëindigingsregelingen is de kans reëel dat deze datum niet wordt gehaald. Bovendien is het Rijk voor het vrijkomen van stikstofruimte ervan afhankelijk of bedrijven bereid zijn deel te nemen en van de locatie van de uitgekochte bedrijven. Voor de legalisatie van PAS-melders zijn namelijk bedrijven nodig die stikstofneerslag veroorzaken op dezelfde natuur als waarop PAS-melders stikstofneerslag veroorzaken.

Een ander probleem is dat de vrijgekomen stikstofruimte op grond van jurisprudentie niet zomaar mag worden ingezet voor PAS-melders. Eerst moet duidelijk zijn dat deze stikstofruimte niet nodig is voor behoud of herstel van de natuur of om verslechtering te voorkomen. Dit betekent dat de provincie voor een Natura 2000-gebied duidelijk moet maken dat er al een maatregelenpakket is waarmee de natuurdoelen kunnen worden behaald. Met andere woorden: de te vergeven stikstofruimte moet additioneel zijn ten opzichte van het maatregelenpakket. Dit heet dan ook het additionaliteitsvereiste.

Uit de natuurdoelanalyses van de provincies blijkt veelal dat bestaande maatregelenpakketten niet toereikend zijn om de natuurdoelen voor Natura 2000-gebieden te behalen. Voorlopig zijn er dus weinig mogelijkheden om PAS-melders van een vergunning te voorzien. Dit zou immers in strijd zijn met het additionaliteitsvereiste dat zegt dat stikstofruimte alleen kan worden ingezet wanneer deze ruimte extra is ten opzichte van een pakket aan maatregelen waarmee de natuurdoelen kunnen worden behaald. Een complicerende factor is dat de minister voor N&S op 31 augustus 2023 bekend heeft gemaakt dat een aantal natuurtypes gevoeliger is voor stikstof dan eerder gedacht en dat de stikstofdepositie hoger is dan waar tot nu toe van werd uitgegaan (LNV, 2023a). Dit betekent dat de stikstofopgave voor een aantal Natura 2000-gebieden groter wordt en dat daar mogelijk nog meer maatregelen nodig zijn om natuurdoelen te halen.

5.3.6 Hoe verder?

Vooralsnog is niet duidelijk hoeveel stikstofruimte de beëindigingsregelingen gaan opleveren. Los hiervan kan de stikstofruimte niet worden ingezet voor de legalisatie van PAS-melders zolang maatregelenpakketten van provincies niet toereikend zijn. Om de PAS-melders zo snel mogelijk van een oplossing te kunnen voorzien, moet het kabinet daarom volgens ons ook kijken naar alternatieven voor het verlenen van vergunningen op basis van de beëindigingsregelingen.

Tijdens ons onderzoek kwamen, onder andere in gesprekken met verschillende stakeholders, een aantal mogelijke oplossingsrichtingen naar voren die nader

onderzocht kunnen worden met inachtneming van het beleid gericht op natuurbescherming. Deze vallen buiten de scope van het verantwoordingsonderzoek, maar met het oog op de urgentie van dit maatschappelijk probleem vermelden wij deze hieronder.

Mogelijke oplossingsrichtingen voor de PAS-melders

- Steun aan PAS-melders waarmee de stikstofdepositie binnen de ruimte van de huidige vergunning wordt gebracht. Bijvoorbeeld steun voor bewezen innovatie, omschakeling en extensivering.
- Het verkleinen van de veestapel door de PAS-melder en het declareren van de afwaardering van de stallen en andere bedrijfsmiddelen bij het Rijk. De Commissie schadevergoeding PAS-melders die de minister heeft ingesteld, kan aangeven of dit een serieuze optie is uitgaande van het aansprakelijkheidsrecht. Overigens kan de Commissie ook voor de 2 hierna genoemde opties aangeven of deze in aanmerking komen voor een vergoeding.
- Het in de gelegenheid stellen van PAS-melders om zelf stikstofruimte te verwerven, waarbij de kosten hiervan bij het Rijk worden gedeclareerd.
- Het vergoeden van kosten van ecologisch onderzoek door PAS-melders. Met ecologisch onderzoek kan mogelijk worden aangetoond dat de activiteit van de PAS-melding de natuurlijke kenmerken van een natuurgebied niet aantast. In dat geval kan de provincie rechtmatig een vergunning verlenen.
- Een vrijwillige beëindigingsregeling voor PAS-melders. Daarvoor moet de Europese Commissie aangeven of het binnen de staatssteunkaders mogelijk is om een vergoeding te verstrekken aan PAS-melders die hun activiteit willen beëindigen.
- Beleidsregels maken om ervoor te zorgen dat aanwending van stikstofruimte voorlopig wordt beperkt tot projecten met de hoogste politieke prioriteit. Dit zorgt ervoor dat voor iedereen duidelijk is voor welke activiteiten schaarse stikstofruimte wordt ingezet. Hierdoor wordt het aantal initiatiefnemers dat op zoek gaat naar stikstofruimte kleiner.
- Een regeling gericht op vrijwillige gedeeltelijke beëindiging van veehouderijen (dit in tegenstelling tot de huidige regelingen die gericht zijn op volledige beëindiging), zodat ook hiermee stikstofruimte vrij kan komen voor PAS-melders en andere projecten met een hoge maatschappelijke prioriteit. De Europese Commissie moet wel aangeven of een dergelijke regeling past binnen de staatssteunkaders.

5.3.7 Vooruitblik naar 2024

In november en december 2023 is er veel gebeurd dat potentieel grote positieve of negatieve gevolgen kan hebben voor PAS-melders. In november 2023 kondigde de Raad van State aan dat hij in 2024 richtinggevende uitspraken zal doen over de

handhaving tegen PAS-melders. In deze uitspraken zal ook blijken of het door de provincie Overijssel ingestelde bemestingsverbod een goede grond is om te kunnen afzien van handhaving.

In december 2023 heeft de Tweede Kamer 2 moties aangenomen die de regering verzoeken om verder te werken aan een oplossing voor PAS-melders. Ten eerste heeft de Kamer de regering gevraagd om begin 2024 met een actieplan te komen om de PAS-melders die buiten hun schuld in de illegaliteit beland zijn zo snel mogelijk van een passende oplossing te voorzien. Ten tweede heeft de Kamer de regering gevraagd om voor het verlenen van een vergunning voortaan een rekenkundige ondergrens te hanteren van 1 mol stikstof per hectare per jaar. Hiertoe verrichten de provincies een verkenning naar een rekenkundige ondergrens. Deze verkenning zal vervolgens voor advies aan de Raad van State worden voorgelegd. De uiteindelijke beslissing om een rekenkundige grens in te voeren is aan de regering.

5.4 Terugblik

Met onze zogenoemde voortgangsmeter (https://www.rekenkamer.nl/onderwerpen/voortgangsmeter/2023) volgen wij wat er is gebeurd met de aanbevelingen die we eerder hebben gedaan in onderzoeken naar de resultaten van beleid.

De aanbevelingen die we deden in ons rapport ‘Bosbeheer in beeld’ (Algemene Rekenkamer, 2022) heeft de minister overgenomen. Wij vonden het belangrijk dat er goede afspraken werden gemaakt met Staatsbosbeheer over de aan te leveren informatie en over de monitoring. De minister kijkt samen met Staatsbosbeheer hoe dit kan worden ingevuld.

In het Verantwoordingsonderzoek 2022 constateerden we dat 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. Volgens de meest recente cijfers van het CBS bedroeg het percentage in 2023 4,5% van de totale landbouwgrond (CBS, 2024). In het actieplan 2022 stelde de minister een nieuw en ambitieus doel: in 2030 wordt 15% van de landbouwgrond gebruikt voor biologische landbouw. Om dit doel te halen moet een flinke inhaalslag worden gemaakt. We concludeerden dat de minister met het actieplan stappen zet om de groei te stimuleren, maar we hebben zorgen of deze inzet voldoende is om de ambitie waar te kunnen maken. Zo stelden wij vast dat:

- het beleid van de minister in de afgelopen 20 jaar niet heeft geleid tot een duidelijke groei van het biologisch landbouwareaal;
- er onzekerheid was over het budget voor het uitvoeren van het actieplan;
- biologische boeren niet gericht financieel gesteund werden.

In zijn brief over de toekomstvisie agrarische sector van september 2023 (LNV, 2023b) maakte de minister onder andere bekend dat er € 50 miljoen extra beschikbaar zou komen voor de marktontwikkeling 2025-2029, om daarmee de vraag naar biologische producten te stimuleren.

5.5 Totstandkoming beleidsinformatie

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

Wij hebben onderzocht of de beleidsinformatie in het *Jaarverslag 2023* van het Ministerie van LNV betrouwbaar tot stand is gekomen. Uit dit onderzoek zijn geen bevindingen naar voren gekomen waaruit blijkt dat de totstandkoming niet betrouwbaar is.

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

6. Reactie minister en nawoord Algemene Rekenkamer

De minister van LNV heeft op 25 april 2024 gereageerd op ons conceptrapport. Hieronder geven we zijn reactie samengevat weer. De volledige reactie staat op www.rekenkamer.nl/verantwoordingsonderzoek-2023. We sluiten dit hoofdstuk af met ons nawoord.

6.1 Reactie minister van LNV

De minister van LNV heeft met belangstelling kennis genomen van ons rapport. Hij is verheugd dat wij positief oordelen over de voortgang van de 2 onvolkomenheden en over de doeltreffendheid van de Lbv(-plus) regelingen en de Srv. Er speelt veel op het gebied van stikstof in relatie met de bescherming van de natuur en de impact van maatregelen op de agrarische sector. De minister voor Natuur en Stikstof heeft de stand van zaken van de natuurbescherming recent toegelicht in een brief aan de Kamer (Kamerstuk 35 334, nr. 295).

Bedrijfsvoeringsaspecten
De resterende verbeterpunten voor het autorisatiebeheer van het financieel systeem pakt de minister samen met de minister van EZK op. De minister gaat ook graag in gesprek met de Algemene Rekenkamer en de ADR over de invulling van de sturing en beheersing van het autorisatiebeheer.

De minister onderschrijft het nut om door te gaan met de inspanningen op de digitalisering van de inkoopketen. Daarnaast ziet hij erop toe dat de positieve trend

ten aanzien van het inkoopbeheer wordt doorgezet in 2024. Hij wijst daarbij op een dashboard waarin de spendanalyse wordt weergegeven en het sneller afronden van de analyse over de objectieve leverancierskeuze.

Transitiefonds landelijk gebied en natuur

De minister neemt onze aanbeveling om de uitgaven ten laste van het transitiefonds in een volgend jaarverslag in een apart overzicht op te nemen ter harte. Hij zal trachten de uitgaven van het transitiefonds nog explicieter in beeld te brengen en de redenen voor significante afwijkingen van begrote bedragen toelichten.

Landelijke beëindigingsregelingen veehouderijlocaties (Lbv/Lbv-plus)

De minister onderschrijft onze conclusie dat bij het opstellen van de Lbv en de Lbv-plus goed gebruik is gemaakt van de leerervaring met de Srv en van de aanbevelingen die de AR heeft gedaan in de Verantwoordingsonderzoeken over de jaren 2020 en 2021. Hij neemt onze aanbeveling om meer en tijdig aandacht te besteden aan het opstellen en accorderen van belangrijke beheerdocumenten ter harte.

Subsidieregeling sanering varkenshouderijen (Srv)

De minister onderschrijft onze aanbeveling om in de uitvoeringsfase van de Lbv en Lbv-plus te zorgen voor een goede monitoring van de uitvoering. Hij voegt daaraan toe dat hij er ook waarde aan hecht om te monitoren in het veld, bij ondernemers, sectorvertegenwoordigers, gemeenten en provincies. Zaakbegeleiders en de organisatie rond de aanpak piekbelasting spelen daarbij een belangrijke ondersteunende en verbindende rol. De minister zal er daarnaast op toezien dat er een goede controle wordt opgezet van het verbod op intensieve veehouderij op de locatie, het kettingbeding en het doorstartverbod.

Mogelijkheden om PAS-melders te helpen

De minister geeft aan dat onze suggesties om PAS-melders sneller aan oplossingen te helpen goed aansluiten bij de verschillende manieren die LNV ziet om PAS-melders te helpen. De minister heeft deze mogelijkheden met de Kamer gedeeld. De komende tijd werkt LNV de mogelijkheden verder uit en zal daarbij onze suggesties in beschouwing nemen.

Staatsbosbeheer

De minister beschrijft hoe hij onze aanbeveling invult om goede afspraken te maken met Staatsbosbeheer (SBB) over de aan te leveren informatie en over de monitoring. Hij bekijkt samen met SBB welke afspraken gemaakt kunnen worden over het periodiek leveren van informatie over bosbeheer en de ontwikkeling en functievervulling van de

bossen bij SBB. Via de Voortgangsrapportage Natuur geeft hij vanaf 2023 invulling aan een monitoringssystematiek voor de landelijke doelen. Terreinbeherende organisaties (zoals SBB) en provincies maken afspraken voor hun concrete bijdrage aan het bereiken van de landelijke doelstellingen via het Nationaal Programma Landelijk Gebied.

Biologische landbouw

Om het 'Actieplan voor de groei van biologische productie en consumptie' uit te kunnen voeren is naast de € 13 miljoen voor 2023 en € 13 miljoen voor 2024, € 50 miljoen extra gereserveerd voor stimulering van het marktprogramma voor 2025-2029. Hiermee is de onzekerheid die er over de financiering was ten tijde van het verschijnen van het rapport van de Algemene Rekenkamer over 2022 weggenomen. Biologische boeren worden via de ecoregeling onder het Gemeenschappelijk Landbouw Beleid (GLB) gesteund. Aanvullend loopt momenteel onderzoek naar het Europese speelveld. De minister vraagt aandacht voor de regeling voor extensivering van melkveehouders in overgangsgebieden en veenweiden die in 2023 is opengesteld, die juist interessant is voor bestaande biologische boeren en boeren die willen omschakelen.

6.2 Nawoord Algemene Rekenkamer

Voor de volledigheid merken we op dat wij concluderen dat de Lbv en Lbv-plus regelingen in opzet doeltreffender zijn dan de Srv. Naar de daadwerkelijke doeltreffendheid hebben wij geen onderzoek gedaan. Verder stellen we met instemming vast dat de minister toezegt met alle aanbevelingen aan de slag te gaan.

Bijlagen

Bijlage 1 Overzicht fouten en onzekerheden Ministerie van LNV en DGF 2023

Deze bijlage bevat een infographic 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 2023* van het Ministerie van LNV en DGF.

Op www.rekenkamer.nl/verantwoordingsonderzoek-2023 staat een overzicht van alle gecontroleerde bedragen en fouten en onzekerheden die we aantroffen in:

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

De infographic[7] laat ons oordeel zien op 2 criteria: *rechtmatigheid* en *betrouwbaarheid en ordelijkheid*. De figuur heeft 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 begrotings-artikel ten opzichte van het totaalbedrag per begroting.

Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (XIV)

Uitgaven en ontvangsten
Bedragen x € 1.000

Rechtmatigheid (RM)
Betrouwbaarheid en ordelijkheid (BO)

	Verantwoord bedrag	● Fout en onzekerheid | Tolerantiegrens
Totaal	**2.448.129** **48.963 tolerantiegrens**	RM- 0% 6.569 BO- 0% 1.026
24. Uitvoering en toezicht	619.752 30.988 tolerantiegrens	RM- 0% 6.474 BO- 0%
21. Land- en tuinbouw	322.993 25.000 tolerantiegrens	RM- 0% 95 BO- 0% 1.026

Diergezondheidsfonds (F)

Uitgaven en ontvangsten
Bedragen x € 1.000

Rechtmatigheid (RM)
Betrouwbaarheid en ordelijkheid (BO)

	Verantwoord bedrag	● Fout en onzekerheid | Tolerantiegrens
Totaal	**116.653** **11.665 tolerantiegrens**	RM- 0% 1.000 BO- 0%
1. Bewaking en bestrijding van dierziekten	116.653 11.665 tolerantiegrens	RM- 0% 1.000 BO- 0%

Bijlage 2 Over het verantwoordingsonderzoek

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

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

Deze bijlage beschrijft de manier waarop wij ons verantwoordingsonderzoek uitvoeren. Een uitgebreide methodologische verantwoording staat op www.rekenkamer.nl/verantwoordingsonderzoek-2023.

Financiële informatie

De financiële verantwoordingsinformatie die wij onderzoeken bestaat uit de rijksrekening en de rijkssaldibalans uit het Financieel Jaarverslag van het Rijk, en de jaarverslagen van de ministeries (artikel 7.12 CW 2016, 1e lid onder c). De minister van Financiën is verantwoordelijk voor het opmaken van het Financieel Jaarverslag van het Rijk (artikel 2.29 CW 2016, 3e lid). De minister is verantwoordelijk voor het opstellen van het jaarverslag (artikel 2.29 CW 2016, 2e lid). De inhoud van de jaarverslagen is uitgewerkt in de Regeling rijksbegrotingsvoorschriften.

Wij onderzoeken of:

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

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 2023*. Hierin geven wij een beschouwing over het jaar dat is onderzocht. Onze financiële oordelen zijn bestuurlijke oordelen van het college van de Algemene Rekenkamer en geen controleverklaring zoals een accountant afgeeft. Wij kunnen bij onze verklaring een aantekening plaatsen als wij bezwaar hebben gemaakt tegen het financieel beheer, de materiële bedrijfsvoering of de verantwoording daarover en dat bezwaar handhaven (artikel 7.22 CW 2016, 6e lid).

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

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

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

Bedrijfsvoering

Wij onderzoeken per ministerie of:

- het begrotingsbeheer ordelijk en controleerbaar is (artikel 3.2 CW 2016);
- het financieel beheer doelmatig, rechtmatig, ordelijk en controleerbaar is (artikel 3.2 CW 2016);
- het verwerven, beheren en afstoten van materieel doelmatig, rechtmatig, ordelijk en controleerbaar is (artikel 3.4 CW 2016);

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

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

Toetsingskaders voor het verantwoordingsonderzoek naar onvolkomenheden in het IT-beheer zijn maatwerk en verschillen per aspect van het IT-beheer dat onderzocht wordt. Hierbij gaat het in de meeste gevallen om generieke IT-beheersingsmaatregelen (general IT-controls, GITC's), waarbij wij – net als de ADR – het GITC-kader als basis nemen voor het normenkader. In het GITC-kader gaat het om een uitgebreide set normen voor 6 aspecten van het IT-beheer: wijzigingsbeheer, wachtwoordbeheer, gebruikersbeheer, beveiliging van componenten, back-up & recovery en datamanipulaties/datafixes. Normen uit het GITC-kader kunnen aangevuld worden met normen uit de beroepspraktijk, zoals bijvoorbeeld normen opgenomen in het studierapport *Algemene beheersing van IT-diensten* van NOREA, de beroepsvereniging van IT-auditors. De betreffende generieke IT-beheersingsmaatregelen moeten effectief zijn in opzet, bestaan en werking.

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

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

Verder geven wij in ons verantwoordingsonderzoek aan of de bedrijfsvoeringsinformatie al dan niet strijdig is met de financiële verantwoordingsinformatie. Op www.rekenkamer.nl/verantwoordingsonderzoek-2023 staat welke werkzaamheden wij hebben uitgevoerd voor ons onderzoek naar de totstandkoming van de bedrijfsvoeringsinformatie.

Beleidsresultaten

In ons onderzoek naar de beleidsresultaten 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.

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 § 5.1 rapporteren we over wat er is bereikt met het extra geld van het kabinet-Rutte IV. De figuren hebben de volgende bronnen:

Figuur 'Voorzien extra geld kabinet-Rutte IV (2022 t/m 2026)'
Coalitieakkoord: Startnota kabinet-Rutte IV Bijlage 3 Tabel 31 aanvullende post (p. 54-57) en Bijlage 3 (p. (31-53, 58) kabinet-Rutte IV (2022) ; Corona: Najaarsnota 2022 Tabel 3.2 (p. 119) Financiën (2022c), Najaarsnota 2023 Tabel 2.2 (p. 92) Financiën (2023c), Miljoenennota 2024 Tabel 24.1 (p. 374) Financiën (2023b); Oekraïne: Najaarsnota 2022 Tabel 4.1 (p. 120) Financiën (2022c), Najaarsnota 2023 Tabel 3.1 (p. 93) Financiën (2023c). Miljoenennota 2024 Tabel 23 (p. 372) Financiën (2023b).

Figuur 'De status van het extra geld van de aanvullende post (2022 t/m 2028)'
Aanvullende post bijlages uit voorjaarsnota's, miljoenennota's en najaarsnota's uit 2022 en 2023: Voorjaarsnota 2022 Tabel 80 (p. 150 -151) Financiën (2022a); Miljoenennota 2023 Tabel 13.1 (p. 154-155) Financiën (2022b); Voorjaarsnota 2023 Tabel 79 (p. 179-183); Financiën (2023b); Miljoenennota 2024 (p. 166-167) Financiën (2023b); Najaarsnota 2022 Tabel 6.1 (p. 127-129) Financiën (2022c); Najaarsnota 2023 Tabel 5.1 en 5.2 (p. 97-99) Financiën (2023c). Voor de figuur hebben we onderuitputting meegerekend als restmiddelen.

Tabel 'De bereikte resultaten met het extra geld, zoals de minister van LNV rapporteerde in openbare bronnen (bedragen 2022 + 2023, in miljoenen euro's)'
Omdat de tabel gaat over behaalde resultaten, toont de tabel alleen wat er gepland en begroot was voor 2022 en 2023. De genoemde bedragen komen uit dezelfde bronnen als de bronnen genoemd bij de figuren uit de vorige alinea's. De resultaten in de tabel zijn een samenvatting van datgene wat de minister in openbare bronnen heeft gemeld over het resultaat. We hebben de volgende bronnen geraadpleegd: Tweede Kamer, vergaderjaar 2023–2024, 33 835, nr. 230, jaarplan NVWA 2023, jaarbeeld NVWA 2022.

Figuur 'De verdeling van het extra geld van de aanvullende post voor het Transitiefonds (bedragen 2022 + 2023)'
Deze figuur geeft voor 1 coalitieakkoordmiddel van de aanvullende post weer op welke begrotingen het terecht is gekomen. Waar aanvullende post middelen begroot, zijn wordt niet altijd apart bijgehouden. De gegevens voor de figuur hebben we daarom nagevraagd bij het Ministerie van Financiën. De gegevens zijn niet geverifieerd door de Algemene Rekenkamer.

In ons onderzoek naar de Subsidieregeling sanering varkenshouderijen (§ 5.2) hebben we getoetst in hoeverre het gevoerde beleid van de minister voldoet aan de normen die wij hanteren. Op grond daarvan hebben we een oordeel gegeven: goed, toereikend, matig, zorgelijk of zeer zorgelijk. Bij dit oordeel toetsen we de doeltreffendheid en doelmatigheid van het gevoerde beleid en de resultaten ervan voor burgers en bedrijven. We houden hierbij ook rekening met de context. Dat kan de ernst van de maatschappelijke gevolgen zijn, maar ook of er bijvoorbeeld sprake was van een plotselinge crisis die de rijksoverheid overviel. Waar dat van belang is, vermelden wij de normen die wij hebben gehanteerd. Voor ons onderzoek hebben we gebruik gemaakt van de onderstaande aanpak en gegevens.

Gemeenten met deelnemers aan de Srv
Van RVO hebben we de adressenlijst van de 277 deelnemende locaties ontvangen. Deze lijst ligt ten grondslag aan de plattegrond in figuur 6. De plattegrond is gebaseerd op de gemeente-indeling 2023.

Sloop van varkensstallen
Voor alle 277 locaties zijn wij op basis van satellietbeelden (Google Earth en luchtfototijdreis.nl) nagegaan of de stallen zijn afgebroken. We stellen vast dat de stallen zijn gesloopt. Voor 2-3 locaties konden we dit op basis van de beschikbare beelden niet met zekerheid vaststellen.

Informatieverzameling herbestemmingen

Van oktober tot en met december 2023 hebben we informatie verzameld over de herbestemming van de gesaneerde locaties. Wij definiëren de herbestemming van een locatie als dat wat er op de gesaneerde locatie in de praktijk aan (economische) activiteit *mag* plaatsvinden. De herbestemming baseren we op alle informatie die wij hebben gevonden over de nieuwe bestemming van de locatie en/of de (economische) activiteiten die op de locatie (binnen die bestemming) kunnen plaats vinden. Een bestemming is bijvoorbeeld wonen of maatschappelijk. Een economische activiteit binnen de bestemming maatschappelijk is bijvoorbeeld het exploiteren van een kinderopvang.

Vervolgens hebben we via openbare bronnen voor de 277 deelnemende locaties uit de adressenlijst van RVO, informatie opgezocht over de herbestemmingen van de locaties. De volgende websites zijn bezocht:

1. Ruimtelijkeplannen.nl; voor (informatie over) het bestemmingsplan.
2. Officielebekendmakingen.nl; voornamelijk voor vergunningen voor (economische) activiteiten.
3. Google search; voor overige (aanvullende) informatie m.b.t. de (economische) activiteit(en).

Als dit niet de benodigde informatie opleverde, hebben we de gemeente waartoe de locatie behoort direct per mail benaderd. We hebben de volgende volgorde aangehouden mochten er meerdere bronnen zijn per locatie: 1) bestemmingsplan (vastgesteld of ontwerp); 2) antwoorden van gemeenten; 3) officiële documenten; en 4) overige informatie van Google search.

Daarna hebben we de herbestemmingen in 4 hoofdcategorieën verdeeld, die uit meerdere subcategorieën kunnen bestaan:

1. Agrarisch
    a. Agrarisch akkerbouw, teelt, etc.
    b. Agrarisch met dieren (excl. hobbymatig houden van dieren)
    c. Agrarisch onbekend
2. Extra woningen
3. Bedrijf
    a. Bedrijf: gericht op agrarische sector
    b. Bedrijf: opslag, stalling, ruimte verhuur
    c. Bedrijf: overig of onbekend

4. Overig
    a. Zonneweide
    b. Maatschappelijk: dag- en kinderopvang
    c. Recreatie: horeca, recreatief verhuur

Hierbij moeten de volgende punten in acht worden genomen:

- Als we de herbestemming niet hebben kunnen achterhalen, zijn deze locaties geschaard onder “Onbekend”.
- Omdat er meerdere activiteiten naast elkaar kunnen plaatsvinden, kunnen er ook meerdere categorieën van herbestemmingen van toepassing zijn op één locatie. Daarom tellen de cijfers in figuur 7 niet op tot 277.
- In principe kunnen alle categorieën met elkaar gecombineerd worden. Er zijn 2 uitzonderingen:
    - “Onbekend” kan niet met andere categorieën gecombineerd worden.
    - “Agrarisch onbekend” kan niet gelijktijdig met de andere 2 agrarische sub-categorieën gecombineerd worden.
- Als er sloopmeters van de stallen worden verkocht om op een andere locatie extra woningen te bouwen, is deze locatie niet meegenomen in de categorie “extra woningen”.

Ons onderzoek naar mogelijkheden om PAS-melders te helpen (§ 5.3) heeft niet geleid tot oordelen, omdat er geen toetsing aan normen is geweest. Met andere woorden: het is geen toetsend onderzoek.

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

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

Verder geven wij in ons verantwoordingsonderzoek aan of de beleidsinformatie al dan niet in strijd is met de financiële verantwoordingsinformatie. Op www.rekenkamer.nl/verantwoordingsonderzoek-2023 staat welke werkzaamheden wij hebben uitgevoerd voor ons onderzoek naar de totstandkoming van de beleidsinformatie.

Bijlage 3 Literatuur

Algemene Rekenkamer (2021). *Resultaten verantwoordingsonderzoek 2020 Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (XIV) en Diergezondheidsfonds (F), rapport bij het jaarverslag.* Den Haag: eigen beheer.

Algemene Rekenkamer (2022). *Resultaten verantwoordingsonderzoek 2021 Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (XIV) en Diergezondheidsfonds (F), rapport bij het jaarverslag.* Den Haag: eigen beheer.

Algemene Rekenkamer (2022). *Bosbeheer in beeld*. Den Haag: eigen beheer.

Centraal Bureau voor de Statistiek (2023). 'SDG 15 Leven op het land'. https://www.cbs.nl/nl-nl/dossier/dossier-brede-welvaart-en-de-sustainable-development-goals/monitor-brede-welvaart-en-de-sustainable-development-goals-2023/sdg-s/sdg-s/sdg-15-leven-op-het-land, geraadpleegd op 16 februari 2024.

CE Delft (2023). *Evaluatie subsidieregeling sanering varkenshouderij – Eindrapportage*. Delft: eigen beheer.

EZK (2023). *Brief aan de Tweede Kamer van de ministers van economische zaken en klimaat, voor buitenlandse handel en ontwikkelingssamenwerking en van infrastructuur en waterstaat*. Tweede Kamer vergaderjaar 2022-2023, 34 298, nr. 39. Den Haag: Sdu.

Financiën (2022a), *Voorjaarsnota 2022 van de minister van Financiën.* Tweede Kamer, vergaderjaar 2021-2022, 36 120, nr. 1. Den Haag: Sdu.

Financiën (2022b), *Nota over de toestand van 's rijks financiën van de minister van Financiën.* Tweede Kamer, vergaderjaar 2022-2023, 36 200, nr. 1. Den Haag: Sdu.

Financiën (2022c), *Najaarsnota 2022 van de minister van Financiën.* Tweede Kamer, vergaderjaar 2022-2023, 36 259, nr. 1. Den Haag: Sdu.

Financiën (2023a). *Ambtelijk rapport Aanpak fiscale regelingen. Kansen voor lagere belastingtarieven, betere fiscale regelingen en een begrijpelijker en eenvoudiger stelsel.* 30 juni 2023.

Financiën (2023b), *Voorjaarsnota 2023 van de minister van Financiën.* Tweede Kamer, vergaderjaar 2022-2023, 36 350, nr. 1. Den Haag: Sdu.

Financiën (2023b), *Nota over de toestand van 's rijks financiën van de minister van Financiën.* Tweede Kamer, vergaderjaar 2023-2024, 36 410, nr. 1. Den Haag: Sdu.

Financiën (2023c), *Najaarsnota 2023 van de minister van Financiën.* Tweede Kamer, vergaderjaar 2022-2023, 36 470, nr. 1. Den Haag: Sdu.

Kabinet-Rutte IV (2022), *Startnota kabinet-Rutte IV.* Tweede Kamer, vergaderjaar 2021–2022, nr. 1. Den Haag: Sdu.

LNV (2023a). *Brief aan de Tweede Kamer van de minister voor Natuur en Stikstof*. Tweede Kamer vergaderjaar 2022-2023, 35 334, nr. 354. Den Haag: Sdu.

LNV (2023b), *Toekomstvisie agrarische sector,* Tweede Kamer, vergaderjaar 2023–2024, 30 252, nr. 128. Den Haag: Sdu.

LNV (2023), *Brief van de minister van landbouw, natuur en voedselkwaliteit,* Tweede Kamer, vergaderjaar 2023–2024, 33 835, nr. 230. Den Haag: Sdu.

NVWA (2023), *Definitief extern jaarplan 2024 NVWA, zonder plaats:* eigen beheer.

PBL (2024). *Ex ante analyse Nationaal Programma Landelijk Gebied.* Den Haag: eigen beheer.

SEO (2024). *Evaluatie Landbouwvrijstelling.* Amsterdam: eigen beheer.

Tweede Kamer, vergaderjaar 2023–2024, 33 835, nr. 230.

VVD, D66, CDA en ChristenUnie (2021). *Coalitieakkoord 'Omzien naar elkaar, vooruitkijken naar de toekomst'.* Den Haag: eigen beheer.

Op internet geraadpleegde teksten

CBS (2024). https://www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2024/03/biologische-landbouwareaal-met-bijna-9-procent-toegenomen, geraadpleegd op 2 april 2024.

NVWA (zonder datum). Jaarplan 2023. https://www.nvwa.nl/over-de-nvwa/publicaties/jaarplan-2023/hoe-wij-werken/een-toekomstbestendige-nvwa.

NVWA (zonder datum). Jaarbeeld 2022. https://www.nvwa.nl/over-de-nvwa/publicaties/jaarbeeld-2022/nvwa-in-2022, geraadpleegd op 6 maart 2024.

Bijlage 4 Begrippenlijst

apparaatsuitgaven
Dit zijn de uitgaven voor het personeel en materieel van een ministerie. Bijvoorbeeld de salarissen, de kosten van de huisvesting en het onderhoud daarvan, en de kosten voor ICT.

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

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

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

bedrijfsvoeringsparagraaf
In de bedrijfsvoeringsparagraaf van het jaarverslag rapporteert de minister over:
- of het begrotingsgeld volgens de regels is uitgegeven (de rechtmatigheid);
- hoe de beleidsinformatie is opgesteld;
- het financieel beheer en materieelbeheer dat hij heeft gevoerd;
- misbruik en oneigenlijk gebruik, en risico's op fraude en corruptie;
- andere onderdelen van de bedrijfsvoering, zoals belangrijke ontwikkelingen en verbeteringen in de bedrijfsvoering.

begrotingsfonds
Een begrotingsfonds is een apart onderdeel van de Rijksbegroting waarin geld voor een bepaald doel wordt beheerd. Voorbeelden van begrotingsfondsen zijn het gemeentefonds en het provinciefonds. Gemeenten en provincies ontvangen hieruit geld van het Rijk om hun taken uit te voeren.

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

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

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

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

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

extracomptabel
Informatie die extracomptabel is, maakt geen onderdeel uit van de boekhouding of administratie.

financieel beheer
Het financieel beheer van een ministerie omvat alle beslissingen, handelingen en regels die zijn bedoeld om de financiële kanten van het beleid en de bedrijfsvoering te beheersen.

financiële verantwoordingsinformatie
De informatie in het jaarverslag over de financiële kanten van het beleid en de bedrijfsvoering.

fouten

We spreken van een fout als:

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

fraude

Fraude is opzettelijke misleiding om onrechtmatig (financieel) voordeel te krijgen.

garantie

Het begrip garantie betekent dat de overheid ergens voor instaat. Een garantie is een voorwaardelijke financiële verplichting van de overheid aan een persoon of bedrijf. Als een bepaalde situatie of risico zich voordoet, is de overheid verplicht om te betalen.

informatiebeveiliging

Het proces van vaststellen van de vereiste beveiliging van informatiesystemen in termen van vertrouwelijkheid, beschikbaarheid en integriteit alsmede het treffen, onderhouden en controleren van een samenhangend pakket van bijbehorende maatregelen

ISSAI (International Standards of Supreme Audit Institutions)

Internationale principes en standaarden voor rekenkamers. Wij voeren ons onderzoek uit op basis van deze standaarden.

IT-beheer

De interne beheersing van de belangrijkste (financiële) systemen.

jaarverslag

In het jaarverslag legt een minister verantwoording af over het gevoerde beleid.
Elk jaarverslag bevat een beleidsverslag, bedrijfsvoeringsparagraaf en jaarrekening.

lifecyclemanagement (LCM)

IT-systemen en -processen van de overheid moeten goed werken, goed onderhouden worden en op tijd vernieuwd en vervangen worden. Om verrassingen en uitval van systemen te voorkomen moet elke overheidsorganisatie hiervoor een plan hebben. Dit heet in de IT-wereld lifecyclemanagement.

materieelbeheer
Het onderhouden en in stand houden van roerende en onroerende zaken van een ministerie. Materieelbeheer vindt plaats vanaf het moment dat een zaak in beheer of in gebruik wordt genomen tot aan het moment dat een zaak wordt afgestoten.

misbruik en oneigenlijk gebruik (M&O)
Iemand maakt misbruik van wet- en regelgeving als diegene informatie niet, niet op tijd of niet volledig doorgeeft en daardoor:

- geen of een te lage (verplichte) bijdrage aan de overheid betaalt;
- een (te hoge) uitkering van de overheid ontvangt.

Bij oneigenlijk gebruik handelt iemand wel volgens de regels van de wet, maar in strijd met de bedoeling ervan.

niet-financiële verantwoordingsinformatie
De informatie in het jaarverslag over de niet-financiële kanten van het beleid en de bedrijfsvoering.

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

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

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

prestatieverklaring
Een schriftelijk bewijs dat een product of dienst die op de factuur staat ook daadwerkelijk geleverd is.

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

rechtspersoon met een wettelijke taak (rwt)
Rechtspersonen met een wettelijke taak zijn zelfstandige organisaties op afstand van de rijksoverheid. Zij voeren een taak uit die in de wet geregeld is en worden betaald met publiek geld. Het gaat bijvoorbeeld om Staatsbosbeheer, de Nationale politie en het Kadaster.

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

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

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

suppletoire begroting
Als een wijziging van de begroting niet kan wachten tot de voorjaars- of najaarsnota, kan een minister een incidentele suppletoire begroting indienen. Pas nadat de Tweede en Eerste Kamer de gewijzigde begroting hebben goedgekeurd, kan een minister het geld uitgeven.

(overschrijding van de) tolerantiegrens
Wij gebruiken de tolerantiegrenzen om te bepalen welke fouten en onzekerheden er in de jaarverslagen zitten. Als een bedrag afwijkt binnen de tolerantiegrens, dan heeft dat geen gevolgen voor ons oordeel. Als de tolerantiegrens is overschreden, moet de minister dat rapporteren in de bedrijfsvoeringsparagraaf van het jaarverslag.

totstandkoming (van informatie)
Informatie moet afkomstig zijn uit goed bijgehouden dossiers, uit een betrouwbare administratie of uit betrouwbare bronnen van buiten de eigen organisatie.

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

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

zelfstandig bestuursorgaan (zbo)
Een zelfstandig bestuursorgaan is een organisatie die overheidstaken uitvoert, maar die niet direct onder het gezag van een ministerie valt. Voorbeelden van zbo's zijn de Autoriteit Consument en Markt (ACM), het CBR en Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (UWV). De meeste zbo's zijn ook een rechtspersoon met wettelijke taak (rwt).

Bijlage 5 Eindnoten

1 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.

2 Tenzij een ontheffing wordt verkregen van de verplichting tot afbreken en verwijderen als de locatie langdurig zal worden gebruikt voor andere activiteit dan veehouderij.

3 Landbouwhuisdier: zoogdier of vogel voor de productie van vlees, eieren, melk, wol of veren, of een paard of pony voor het fokken.

4 Het gaat dan in het bijzonder om: sluiting van nertsenhouderijen (ruimingen VO 2020), varkenshouderijen (saneringsregelingen varkenshouderijen VO 2020, VO 2021) en veehouderijen (maatregel gerichte aankoop VO 2022).

5 Ammoniak is een chemische verbinding tussen stikstof en waterstof. Deze zogenaamde stikstofverbinding kan schadelijk zijn voor mens en milieu. Bron: https://www.rivm.nl/stikstof.

6 Op basis van eigen berekening. Dit is de verhouding tussen 654 ton en recente cijfers van CBS over de totale ammoniak uitstoot van de landbouwsector: https://www.cbs.nl/nl-nl/dossier/dossier-stikstof/stikstofemissies-naar-lucht. De berekening wordt dan: $\frac{654.000}{0{,}91*121.000.000} * 100\% = 0{,}6$

7 De cijfers in bijlage 1 zijn aangepast nadat het conceptrapport is aangeboden aan de minister van LNV voor bestuurlijk wederhoor. Op 28 maart 2024 heeft LNV een aangepast jaarverslag op de Samenwerkingsruimte gezet. De cijfermatige wijzigingen hebben wij voor bijlage 1 over het hoofd gezien.

Algemene Rekenkamer
Postbus 20015
2500 EA Den Haag
070 342 44 00
voorlichting@rekenkamer.nl
www.rekenkamer.nl

De tekst in dit document is
vastgesteld op 2 mei 2024.
Dit document is op 15 mei 2024
aangeboden aan de
Tweede Kamer.

Den Haag, mei 2024