

> Retouradres Postbus 20401 2500 EK Den Haag

De Voorzitter van de Tweede Kamer  
der Staten-Generaal  
Binnenhof 4  
2513 AA DEN HAAG

**Directoraat-generaal Agro en  
Natuur**

Directie Agro- en Natuurkennis

**Bezoekadres**

Bezuidenhoutseweg 73  
2594 AC Den Haag

**Postadres**

Postbus 20401  
2500 EK Den Haag

**Overheidsidentificatienr**

00000001003214369000

T 070 379 8911 (algemeen)

F 070 378 6100 (algemeen)

[www.rijksoverheid.nl/Inv](http://www.rijksoverheid.nl/Inv)

**Ons kenmerk**

DGAN-ANK / 18085722

Datum 11 juni 2018  
Betreft Toelichting op de onderzoeksopzet van de beleidsdoorlichting van  
begrotingsartikel 6: Concurrerende, duurzame, veilige agro-, visserij-  
en voedselketens

Geachte Voorzitter,

Hierbij stuur ik u een toelichting op de onderzoeksopzet<sup>1</sup> van de voorgenomen  
beleidsdoorlichting van begrotingsartikel 6: Concurrerende, duurzame en veilige  
agro-, visserij-, voedselketens, zoals aangekondigd in de begroting van Hoofdstuk  
XIII Economische Zaken en Klimaat waarin het onderdeel Landbouw, Natuur en  
Voedselkwaliteit 2018 is opgenomen<sup>2</sup>.

Het doel van de beleidsdoorlichting van begrotingsartikel 6 is om een goed beeld  
te krijgen van de doelmatigheid en doeltreffendheid van het agrobeleid in de  
periode 2014-2018. Door terug te kijken kan worden geleerd van wat goed is  
gegaan, wat beter kan en welke lessen van belang zijn voor het verder  
optimaliseren van het agrobeleid in de nabije toekomst.

### **Inhoudelijke en budgettaire afbakening**

Begrotingsartikel 6 gaat over het landbouw- en voedselbeleid van het ministerie  
van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV). Het beleid op het gebied van  
natuur en biodiversiteit valt onder begrotingsartikel 8 en dit maakt dus geen  
onderdeel uit van deze beleidsdoorlichting.

De algemene doelstelling van begrotingsartikel 6 luidt: "*LNV streeft naar  
internationaal toonaangevende, concurrerende, sociaal verantwoorde, veilige, en  
dier- en milieuvriendelijke agro-, visserij- en voedselketens*".

---

<sup>1</sup> Motie Harbers (Kamerstuk 34000, nr.36) en uitwerking hierop bij brief van de minister van Financiën  
(Kamerstuk 34000, nr.52).

<sup>2</sup> Op 26 oktober 2017 is bij Koninklijk Besluit het ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV)  
ingesteld. Begrotingstechnisch gezien was de ontwerpbegroting van 2018 nog die van het ministerie van  
Economische Zaken en (Klimaat). Begrotingsartikel 6 en 8 omvatten primair de beleidsterreinen waarvoor de  
minister van LNV verantwoordelijkheid draagt. Deze zijn onderdeel van de begrotingswet en staat van de  
begroting van Economische Zaken (begroting 2018). Voor deze beleidsdoorlichting is het uitgangspunt dat *voor  
de minister van EZ(K) moet worden gelezen de minister van LNV* en dat het begrotingsartikel 6 volledig onder de  
ministeriële verantwoordelijkheid valt van de minister van LNV.

Deze algemene doelstelling wordt geoperationaliseerd in onderstaande vijf doelen:

1. Borgen voedselveiligheid en -kwaliteit;
2. Versterking concurrentiekracht en verduurzaming agroketens en visserij;
3. Borgen plant- en diergezondheid;
4. Borgen voedselzekerheid en internationaal en uitvoeren Europees landbouwbeleid;
5. Kennisontwikkeling en innovatie ten behoeve van het groene domein.

Centraal staan de direct door de minister van LNV beleidsmatig beïnvloedbare programma-uitgaven op de LNV-begroting. De budgettaire grondslag hiervoor is circa € 540 miljoen (begroting 2018).

## **De beleidshypothese**

### Kernhypothese

Er zijn positieve en negatieve maatschappelijke effecten verbonden aan het agro- en voedselsysteem, die vragen om een vorm van overheidsinterventie, vanwege markt- en/of systeemfalen. De maatschappelijke baten van overheidsingrijpen hierbij zijn groter dan de maatschappelijke kosten.

### Deelhypothese 1

Om te komen tot systeemdoorbraken c.q. transities gericht op de maatschappelijke opgaven (mondiale) voedselzekerheid en ecologische houdbaarheid van het agro- en voedselsysteem is het stimuleren van kennisontwikkeling en innovatie door de overheid noodzakelijk.

### Deelhypothese 2

Het verduurzamen van de agroketens komt niet tot stand zonder maatschappelijke normering (wet- en regelgeving, nalevingstoezicht) door de overheid (zoals het stellen van dierenwelzijnsnormen, fytosanitaire en veterinaire eisen en emissienormen).

### Deelhypothese 3

Het vergroten van de internationale concurrentiekracht van de agrosector is gebaat bij een faciliterende overheid.

### Deelhypothese 4

Mondiale voedselzekerheid en voedselveiligheid komen mede tot stand dankzij de faciliterende, normerende en stimulerende rol van de overheid.

### Deelhypothese 5

De ingezette beleidsmix van (agro-) beleidsinstrumenten, maatregelen en overheidsinterventies leidt tot een samenhangende en daarmee doeltreffende en doelmatige bijdrage aan de maatschappelijke en economische opgaven uit de algemene doelstelling van begrotingsartikel 6.

### **Beperkingen ten aanzien van de inhoudelijke en budgettaire afbakening**

De gekozen inhoudelijke en budgettaire afbakening leidt tot enkele beperkingen. Het gaat hierbij om de Europese geldstromen en mondiale voedselzekerheid.

Het Europees beleid (Gemeenschappelijk Landbouwbeleid en Gemeenschappelijk Visserijbeleid) wordt op Europees niveau bepaald. De beleidsinhoudelijke keuzen zijn van toepassing op alle lidstaten van de Europese Unie. Een eigenstandige en daarmee geïsoleerde evaluatie hiervan op nationaal niveau (Nederland) is niet logisch of zinvol. De Europese beleidscontext is wel sterk bepalend voor het nationale landbouw- en visserijbeleid en de beleidsdoelen daarvan. Dit gegeven en de mate waarin de nationale doelen aansluiten op de Europese doelen worden meegenomen in deze beleidsdoorlichting.

De Nederlandse inzet voor mondiale voedselzekerheid is een gezamenlijke verantwoordelijkheid van de ministers van Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking (BHOS) en van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV). Het beleid wordt ondersteund vanuit de begroting. Op de begroting van BHOS (Hoofdstuk XVII) op artikel 2: Duurzame ontwikkeling, voedselzekerheid en water, en daarbinnen in het bijzonder vanuit artikel 2.1: toename voedselzekerheid. Dit betreft een budgettair belang van € 337,3 miljoen (2018). Op de LNV-begroting is dat artikel 6: Concurrenrende, duurzame, veilige agro-, visserij- en voedselketens, met daarbinnen in het bijzonder het onderdeel borgen (mondiale) voedselzekerheid. Dit betreft een budgettair belang van € 2,7 miljoen (2018).

De directie Internationaal Onderzoek en Beleidsevaluatie (IOB) van het ministerie van Buitenlandse Zaken heeft een beleidsdoorlichting uitgevoerd op artikel 2.1: toename voedselzekerheid uit de BHOS-begroting. De uitkomsten uit deze beleidsdoorlichting<sup>3</sup> worden meegenomen in de beleidsdoorlichting op begrotingsartikel 6 uit de EZK-begroting (onderdeel landbouw en voedsel).

### **Onderzoeksvragen**

#### Centrale vraagstelling

- Is het overheidsbeleid gericht op de *maatschappelijke opgaven* (verduurzamen productieketens en (mondiale) voedselzekerheid) en de *economische opgaven* (versterken internationale concurrentiekracht) binnen het agrocomplex doeltreffend en doelmatig geweest in de periode 2014-2018?
- Welke lessen kunnen worden getrokken uit deze synthese als aandachtspunten voor beleid?

---

<sup>3</sup> Deze is op 26 april 2018 door de minister van Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking, mede namens de minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit aan de Kamer aangeboden.

De beleidshypothese wordt geoperationaliseerd in onderzoeksvragen, waarbij de onderstaande set van vragen en aandachtspunten uit de Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek<sup>4</sup> aan bod komt.

1. Aanleiding van het gevoerde beleid en de actualiteit hiervan;
2. De legitimatie van de overheidsrol hierbij (ook in de verschillende rollen);
3. De aard en samenhang van de ingezette instrumenten;
4. De uitgaven van het beleid en de onderbouwing hiervan;
5. De uitkomsten van uitgevoerd effect-evaluatieonderzoek vanuit een synthese;
6. De beperkingen om te komen tot een gevalideerde uitspraak over doelmatigheid en doeltreffendheid van het gevoerde beleid. Weeg hierbij ook de kwaliteit en bruikbaarheid van het beschikbaar effect-evaluatieonderzoek;
7. De mate waarin het gevoerde beleid doelmatig en doeltreffend is geweest;
8. In welke mate zijn de doelen van het beleid gerealiseerd (inclusief positieve en negatieve neveneffecten) en de doelmatigheid hierbij;
9. Welke lessen kunnen worden getrokken om de doelmatigheid en doeltreffendheid van het agrobeleid te verhogen? Beoordeel hierbij in ieder geval de gebruikswaarde van de huidig gebruikte beleidsindicatoren uit de LNV-begrotingen en hoe in de nabije toekomst het agrobeleid nog beter kan worden geëvalueerd op doelmatigheid en doeltreffendheid. Anderzijds een beoordeling en aanbeveling gericht op de ingezette beleidsmix van agro-instrumenten (type instrument en specifiek-generiek)
10. Beleidsopties bij een budgetkorting van -20% (verplichtend karakter) en beleidsopties voor extra budget: +20% variant (optioneel).

### **Bronnen, onderzoeksmateriaal en evaluatie-ontwerp**

Voor het uitvoeren van de synthese gericht op de algemene en operationele doelstellingen van het agrobeleid wordt gebruik gemaakt van diverse databronnen. Hierbij worden de effect-evaluatieonderzoeken en relevante brieven die naar uw Kamer zijn verzonden over de periode 2014-2018 betrokken. Verder wordt gebruik gemaakt van relevante (output-)data bij RVO.nl en de NVWA over de uitvoering en naleving van beleid.

Naast bovenstaande deskresearch zal ook gebruik worden gemaakt van een meer kwalitatieve toets en reflectie op de conceptbevindingen uit de synthese in de vorm van een klankbordgroep bestaande uit relevante vertegenwoordigers uit het bedrijfsleven, kennisinstellingen en maatschappelijke organisaties die (in)direct verbonden zijn geweest aan het gevoerde agrobeleid. De uitkomsten hiervan worden verwerkt in het eindrapport.

---

<sup>4</sup> Staatscourant 2018 nr.16632 van 26 maart 2018.

Voor het evaluatie-ontwerp om te komen tot de synthese van het ingezette beleidsinstrumentarium, de beleidstheorie (legitimering overheidsrol) aan de algemene doelstelling en operationele doelstellingen wordt gekozen voor de effectladder<sup>5</sup>. Deze methode houdt rekening met de complexiteit om beleidsinterventies effectief aan te tonen door verschillende niveaus (mate van hardheid) van effectiviteit te hanteren op basis waarvan conclusies kunnen worden getrokken.

### **Kwaliteitsborging en onafhankelijkheid**

De kwaliteitsborging en onafhankelijkheid wordt langs verschillende sporen georganiseerd. Intern zal de onderzoeksaanpak worden beoordeeld door de Beleidskwaliteit en Evaluatie Commissie (BEC) van de ministeries van Economische Zaken en Klimaat (EZK) en LNV. In deze commissie hebben ook externe, onafhankelijke deskundigen zitting.

De beleidsdoorlichting zal verder worden uitgevoerd door een nog te selecteren onafhankelijk extern onderzoeksbureau met ervaring op het terrein van evaluatieonderzoek. Verder wordt het Planbureau voor de Leefomgeving betrokken bij de beleidsdoorlichting door zitting te nemen in de begeleidingscommissie<sup>6</sup>. Deze onafhankelijke externe deskundige voegt aan het eind van het uitgevoerde onderzoek een oordeel toe aan het eindrapport over de uitvoering van het onderzoek. De Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek vormt de leidraad voor de kwaliteitsborging van alle te nemen stappen in het doorlichtingsproces.

Het is de bedoeling dat ik uw Kamer voor het kerstreces van 2019 informeer over de uitkomsten van de beleidsdoorlichting. Dit spoort ook met de planning uit de begroting om deze beleidsdoorlichting in de tijd goed en zorgvuldig uit te voeren.

Carola Schouten  
Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit

---

<sup>5</sup> <http://www.rijksbegroting.nl/beleidsbeoordelingen/evaluatie-en-beleidsdoorlichtingen/handreiking-beleidsdoorlichtingen/het-meten-van-doeltreffendheid>

<sup>6</sup> In deze begeleidingscommissie zitten ook ambtelijke vertegenwoordigers van het ministerie van LNV, EZK en Financiën.