

Ministerie van Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur (XIV) en Diergezondheidsfonds (F)

Rapport bij het Jaarverslag 2025

2026



Algemene
Rekenkamer

Vooraf

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

- Heeft het beleid de gewenste resultaten opgeleverd?
- Zijn de zaken goed geregeld op de ministeries?
- Is het geld ontvangen, besteed en verantwoord volgens de regels?

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 rijkssaldi-balans hebben ontvangen, kunnen zij per begrotingshoofdstuk decharge verlenen aan de verantwoordelijke minister.

Dit rapport heeft betrekking op het *Jaarverslag 2025* van het ministerie van Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur en van het Diergezondheidsfonds. De andere rapporten van het verantwoordingsonderzoek 2025 vindt u op www.rekenkamer.nl/verantwoordingsonderzoek-2025. Hier vindt u ook ons rapport *Staat van de rijksverantwoording 2025*. Hierin nemen wij de verklaring van goedkeuring van de rijksrekening op. Ook vindt u hierin een overkoepelende beschouwing over het verantwoordingsonderzoek 2025.

Inhoud

1. Onze conclusies | 5

2. Actuele ontwikkelingen en risico's | 7

2.1 Actuele ontwikkelingen | 7

2.2 Risico's (focusonderwerp Tweede Kamer 2025) | 8

3. Inzicht in geld | 10

3.1 Inkomsten en uitgaven van het ministerie | 10

3.2 Ontwikkeling van de uitgaven | 12

4. Resultaten van geld en beleid | 15

4.1 Regelgeving gewasbeschermingsmiddelen | 15

4.2 Stikstofaanpak kabinet-Schoof | 20

4.3 Beleidsevaluaties | 24

4.4 Fiscale regelingen | 26

4.5 Terugblik op eerdere Rekenkameronderzoeken | 26

4.6 Zelfrapportage minister over resultaten van beleid | 27

4.7 Totstandkoming beleidsinformatie | 29

5. Bedrijfsvoering | 30

5.1 Ontwikkelingen in de bedrijfsvoering | 30

5.2 Oordeel over de bedrijfsvoering | 30

5.3 Onvolkomenheden | 31

5.4 Belangrijke risico's en aandachtspunten in de bedrijfsvoering | 32

5.5 Totstandkoming bedrijfsvoeringsinformatie | 32

6. Geld gecontroleerd | 34

6.1 Ministerie van Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur | 35

6.2 Diergezondheidsfonds | 37

7. Reactie minister en nawoord Algemene Rekenkamer | 39

7.1 Reactie minister van Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur | 39

7.2 Nawoord Algemene Rekenkamer | 41

Bijlagen | 43

Bijlage 1 Overzicht fouten en onzekerheden ministerie van Landbouw, Visserij,
Voedselzekerheid en Natuur en Diergezondheidsfonds 2025 | 43

Bijlage 2 Over het verantwoordingsonderzoek | 46

Bijlage 3 Literatuur | 47

Bijlage 4 Begrippenlijst | 49

Bijlage 5 Eindnoten | 50

1. Onze conclusies

Bij het ministerie van Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur (LVVN) waren in 2025 de uitgaven € 3.756,9 miljoen, de ontvangsten € 272,9 miljoen en de verplichtingen € 2.776,6 miljoen.

De minister van LVVN is verantwoordelijk voor duurzaam voedsel, waardevolle natuur en een vitaal platteland. Bij dit ministerie zijn echter zowel de regels voor het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen als de stikstofaanpak niet op orde. Het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen kan risico's opleveren voor de volksgezondheid, de waterkwaliteit en de natuur. Goede regelgeving en effectief toezicht kunnen die risico's beperken. Een deel van de huidige regels voor het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen kan echter niet of moeilijk gecontroleerd worden. Daarnaast blijkt op basis van rechtspraak en een analyse van kennisinstellingen dat de stikstofaanpak van het kabinet-Schoof onvoldoende zou hebben geholpen om de vergunningverlening weer op gang te brengen.

Regelgeving gebruik gewasbeschermingsmiddelen niet op orde

Gewasbeschermingsmiddelen worden gebruikt om gewassen te beschermen tegen insecten, schimmels en onkruid. De Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (NVWA) controleert of telers de regels naleven. We hebben de controleerbaarheid van 14 belangrijke regels onderzocht en uit ons onderzoek blijkt dat de helft van deze regels moeilijk of niet controleerbaar is. De regels en het toezicht op de naleving ervan bieden dan ook geen zekerheid over een juist gebruik van gewasbeschermingsmiddelen. Het gevoerde beleid beoordelen we daarom als zorgelijk.

In de jaarplannen 2023 en 2024 van de NVWA stond de doelstelling om in 2025 te komen tot een naleving van de regels van 90%. In het jaarplan 2025 is de doelstelling echter gewijzigd in 'vermindering van de blootstellingsrisico's voor mens, dier en milieu'. Dit jaarplan is goedgekeurd door de minister. Duidelijk is dat de naleving in 2025 68% was, ruim onder de eerdere doelstelling. En omdat de NVWA een aantal regels niet kan controleren, is het werkelijke percentage waarschijnlijk lager. Hierbij moet worden opgemerkt dat er grote verschillen zijn tussen sectoren, zoals kersenteelt, sierteelt of vollegrondsteelten.

Stikstofaanpak kabinet-Schoof helpt onvoldoende om vergunningverlening op gang te brengen

In een civiele zaak kwam de rechtbank Den Haag op 22 januari 2025 tot het oordeel dat de Staat onrechtmatig handelt door de verslechtering van de stikstofgevoelige natuur in Natura 2000-gebieden niet te stoppen. In geval van verslechtering van de natuur gelden voor een natuurvergunning strenge eisen. Volgens uitspraken van de hoogste bestuursrechter in Nederland moet het bevoegd gezag (meestal de provincie) dan namelijk inzichtelijk maken met welke maatregelen de *noodzakelijke daling van stikstof-neerslag* binnen een *afzienbare termijn* wordt gerealiseerd. Uit de analyse van een kennisconsortium van het PBL, het RIVM, Deltares en de WUR blijkt dat de stikstofaanpak van het kabinet-Schoof onvoldoende zou hebben geholpen om dit inzicht te geven. Als gevolg hiervan zou vergunningverlening voor bijvoorbeeld bouw- en infrastructurenprojecten in de buurt van stikstofgevoelige natuur met de aanpak van het kabinet-Schoof waarschijnlijk nog langere tijd moeizaam zijn gebleven. Wij bevelen het kabinet-Jetten dan ook aan om bij de opzet en uitwerking van de stikstofplannen goede nota te nemen van de juridische eisen voor een vergunning in geval van verslechtering van de natuur.

Samenvattend oordeel over de financiële informatie in het Jaarverslag 2025 van het ministerie van Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur

Negatieve oordelen bij het totaal van de verplichtingen en bij 1 artikel

Alle totaalbedragen in de financiële verantwoording kloppen. Het geld is volgens de regels besteed, met uitzondering van het totaalbedrag van de verplichtingen.

Voor artikel 22 is ons oordeel negatief.

Samenvattend oordeel over de financiële informatie in het Jaarverslag 2025 van het Diergezondheidsfonds

Alle oordelen zijn positief

Alle totaalbedragen in de financiële verantwoording kloppen en het geld is volgens de regels besteed.

Ook voor het artikel is ons oordeel positief.

Onvolkomenheden bij ministerie van Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur

Bestaande onvolkomenheid

2022 2023 2024 2025

1. Autorisatiebeheer Oracle EBS

✗ ✗ ✗ ✗



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 Actuele ontwikkelingen en risico's
- Hoofdstuk 3 Inzicht in geld
- Hoofdstuk 4 Resultaten van geld en beleid
- Hoofdstuk 5 Bedrijfsvoering
- Hoofdstuk 6 Geld gecontroleerd
- Hoofdstuk 7 Reactie minister en nawoord Algemene Rekenkamer

2.

Actuele ontwikkelingen en risico's

2.1 Actuele ontwikkelingen

De minister van LNV is verantwoordelijk voor duurzaam voedsel, waardevolle natuur en een vitaal platteland. De minister van LNV is ook verantwoordelijk voor het beheer van het Diergezondheidsfonds. Dit is een begrotingsfonds waaruit de kosten worden betaald die verband houden met de bestrijding, bewaking en preventie van besmettelijke dierziekten en zoönosen. Daarnaast is de minister van LNV verantwoordelijk voor de NVWA. Dit agentschap ziet toe op de veiligheid van voedsel en consumentenproducten, dierenwelzijn en de bescherming van de natuur. Op het beleidsterrein van het ministerie van LNV hebben zich de volgende ontwikkelingen voorgedaan.

Landelijke beëindigingsregelingen Lbv en Lbv-plus

Om de stikstofneerslag te verminderen heeft de minister van LNV onder andere gekozen voor het instrument van vrijwillige beëindigingsregelingen. In ons verantwoordingsonderzoek 2024 hebben we de verwachte doelmatigheid van de Landelijke beëindigingsregeling veehouderijlocaties (Lbv) en Landelijke beëindigingsregeling veehouderijlocaties met piekbelasting (Lbv-plus), met elkaar vergeleken. Wij kwamen tot de conclusie dat de Lbv-plus 5 keer doelmatiger is dan de Lbv. De aanvragers van de Lbv-plus veroorzaken namelijk relatief veel stikstofneerslag in Natura 2000-gebieden ten opzichte van de vergoeding. Als zij stoppen met hun bedrijf, levert dat naar verwachting een grotere reductie van stikstof op. Na sluiting van beide regelingen waren ervoor de Lbv 666 aanvragen ontvangen, en voor de Lbv-plus 921 aanvragen. We merkten daarbij op dat aanvragers zich nog kunnen terugtrekken, wat ook is

gebeurd.¹ Per 12 maart 2026 zijn voor de Lbv 409 overeenkomsten ontvangen en voor de Lbv-plus 537. Dit heeft geen gevolgen voor onze conclusies over de doelmatigheid, zolang de groep terugtrekkers een afspiegeling is van de groep aanvragers. Of dit zo is hebben we niet nader onderzocht.

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.

2.557 PAS-melders hebben bij de RVO een verzoek ingediend voor een vergunning (Algemene Rekenkamer, 2024). Eind 2024 hadden 8 PAS-melders een onherroepelijke vergunning voor hun project (LVVN, 2024a). In 2025 zijn 6 PAS-melders gelegaliseerd, waarmee het totaal aantal PAS-melders met een onherroepelijke vergunning uitkomt op 14. Deze 14 moeten worden afgezet tegen het aantal PAS-melders dat voldoet aan de criteria om in aanmerking te komen voor een oplossing. Per 29 augustus 2025 voldeden 1.364 PAS-melders (van de 2.557 PAS-melders) aan deze criteria. Dit aantal kan nog toenemen, omdat per 29 augustus 2025 nog 795 verzoeken in behandeling waren om in aanmerking te komen voor een vergunning. In 2025 is het wetsvoorstel Maatwerkaanpak PAS-projecten door de Tweede Kamer aangenomen en aangeboden aan de Eerste Kamer. Dit wetsvoorstel is erop gericht om alle mogelijke oplossingen te onderzoeken. Hierbij blijft het legaliseren van de PAS-melding het doel, maar als de betreffende PAS-melders hiervoor kiezen wordt ook gezocht naar andere manieren om tot een legale situatie te komen (LVVN, 2026a). De Eerste Kamer heeft het wetsvoorstel op 10 februari 2026 aanvaard.

2.2 Risico's (focusonderwerp Tweede Kamer 2025)

De Tweede Kamer heeft voor de verantwoording over 2025 als focusonderwerp gekozen: risico's voor de goede inning en besteding van belasting- en premiegeld. De ministers besteden hier extra aandacht aan in de jaarverslagen. De minister van LVVN heeft in zijn jaarverslag de volgende risico's benoemd.

Tabel 1 *Risico's voor de goede inning en besteding van belasting- en premiegeld volgens de minister van LVVN*

Risico	Toelichting
Onzekerheid kasritme en uitputting bij beëindigingsregelingen.	Nadat ondernemers een overeenkomst hebben ondertekend, kunnen ze zich later alsnog terugtrekken. Dit leidt ertoe dat er onderuitputting optreedt in een begrotingsjaar en financiële verplichtingen doorschuiven. De opzet van de regeling met termijnen en uitbetalingen van de voor-schotten, zorgt ook voor grotere onzekerheid wanneer precies de betalingen komen.
Mestplafonds dreigen overschreden te worden.	Daarmee wordt niet voldaan aan de voorwaarden van de Europese Commissie (EC) in de derogatiebeschikking 2022-2025. Dit heeft het risico dat de EC een inbreukprocedure begint.
Reorganisatie kan impact hebben op behalen beleidsdoelen.	De afspraak uit het Hoofdlijnenakkoord van het kabinet-Schoof om te bezuinigen op de apparaatsuitgaven van de ministeries heeft geleid tot een reorganisatie bij het ministerie van LVVN. De doorlooptijd van de reorganisatie en de krimpopgave hebben echter impact op de organisatie en dit kan op korte termijn een risico voor het behalen van de beleidsdoelen.

In aanvulling op de risico's van de minister zien wij de volgende risico's.

Tabel 2 *Belangrijke risico's voor het behalen van beleidsdoelen of voor de bedrijfsvoering*

Risico	Toelichting	Budgetrisico overheid ²	Maatschappelijke schade
De wettelijke verplichtingen voor bescherming van stikstofgevoelige natuur worden niet gehaald, Nederland komt niet van het stikstofslot.	De aanpak van het kabinet is onvoldoende om de nodige en tijdige reductie van de stikstofneerslag te realiseren.	€ 19.977 miljoen Startpakket Nederland van het slot, het coalitie-akkoord en diverse afgesloten en lopende beëindigingsregelingen. ³	<i>Kosten</i> De schade aan het milieu, de natuur en de volksgezondheid is jaarlijks € 12 tot € 15 miljard (SEO/ CE Delft, 2025). <i>Risico's</i> Rechtszaken, intrekken vergunningen en schade-vergoeding kunnen oplopen tot € 7 miljard incidenteel (LNV, 2024b).
Niet halen deadline Kaderrichtlijn Water in 2027.	De waterkwaliteit is op dit moment onvol-doende. Uit de Nitraat-rapportage 2024 van het RIVM blijkt onder meer dat bij 44% van de zoete oppervlakte-wateren de kwaliteit niet op orde is, mede als gevolg van meststoffen.	€ 2.600 miljoen Watermaatregelen coalitieakkoord, Startpakket NL van het slot, en geschat bedrag toekomstige reguliere uitgaven voor mestbeleid.	Biodiversiteitsverlies en extra kosten waterzuivering. Omvang kosten en aandeel van het ministerie van LVVN hierin is lastig te bepalen.

3.

Inzicht in geld

3.1 Inkomsten en uitgaven van het ministerie

Het ministerie van LVVN heeft in 2025 € 3.756,9 miljoen uitgegeven. Dit is 1,0% van de totale rijksuitgaven over 2025. Daarnaast is het verplichtingen aangegaan voor € 2.776,6 miljoen. De ontvangsten bedroegen € 272,9 miljoen (LVVN, 2026b). De aantallen fte's zijn gebaseerd op gegevens van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. De Algemene Rekenkamer heeft deze gegevens beoordeeld op aannemelijkheid.

Vanuit het Diergezondheidsfonds zijn in 2025 uitgaven gedaan voor € 43,0 miljoen. Dit is 0,0% van de totale rijksuitgaven over 2025. Daarnaast zijn verplichtingen aangegaan voor € 50,4 miljoen. De ontvangsten bedroegen € 57,5 miljoen.

Tabel 3 Ministerie van LVVN en Diergezondheidsfonds in miljoenen € en aantallen fte's

	2023	2024	2025
XIV Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur			
Verplichtingen	2.024	7.906	2.777
Uitgaven	2.277	4.044	3.757
Ontvangsten	171	235	273
Fte's	4.199	4.341	4.844

	2023	2024	2025
F Diergezondheidsfonds			
Verplichtingen	42	34	50
Uitgaven	44	35	43
Ontvangsten	41	30	58

De uitgaven van het begrotingshoofdstuk XIV waren in 2025 € 288 miljoen lager dan 2024. Voor het Diergezondheidsfonds waren de uitgaven in 2025 € 8 miljoen hoger. De toename van het aantal fte komt door de groei van de bezetting met 475 fte bij de NVWA. Deze groei wordt voornamelijk verklaard door de aansluiting van de Kwaliteitskeuring Dierlijke Sector (KDS) bij de NVWA per 1 januari 2025. Hierdoor is de bezetting met circa 300 fte toegenomen. De resterende stijging komt door een uitbreiding van het takenpakket, waarvoor veel nieuwe medewerkers zijn geworven in 2025.

Tabel 4 laat zien op welke artikelen de uitgaven gedaan worden en hoe ze zijn veranderd ten opzichte van vorig jaar. De afname van de uitgaven in 2025 komt met name voor rekening van het beleidsartikel 22 Natuur, visserij en gebiedsgericht werken. Door afrondingsverschillen komt de som van de individuele getallen niet precies overeen met het totaal.

Tabel 4 Ministerie van LVVN en Diergezondheidsfonds verschillen in gerealiseerde uitgaven tussen 2024 en 2025 in miljoenen €

Begrotingsartikel	2024	2025	Vershil
XIV Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur			
21. Land- en tuinbouw	943	1.500	557
22. Natuur, visserij en gebiedsgericht werken	1.797	884	- 913
23. Kennis en innovatie	348	390	42
24. Uitvoering en toezicht	699	728	29
50. Apparaat	257	254	-3
51. Nog onverdeeld	0	0	0
Totaal	4.044	3.756	-288
F Diergezondheidsfonds			
1. Bewaking en bestrijding van dierziekten en voorkomen en verminderen van welzijnsproblemen	35	43	8
Totaal	35	43	8

Voor het begrotingshoofdstuk XIV zien we de grootste verschillen bij de artikelen 21 Land- en tuinbouw en 22 Natuur, visserij en gebiedsgericht werken. De uitgaven voor beleidsartikel 21 Land- en tuinbouw zijn toegenomen van € 943 miljoen in 2024 naar € 1.500 miljoen in 2025. Dit komt voornamelijk door de toegenomen uitgaven aan de post *Subsidies (regelingen)*. Hier vallen uitgaven aan de regelingen als de Lbv en de Lbv-plus onder. De afname van de uitgaven voor artikel 22 zit met name in de *Bijdrage aan medeoverheden*, waarvan de uitgaven voor *Specifieke uitkeringen* zijn afgenomen van € 1.592 miljoen in 2024 naar € 638 miljoen in 2025. Deze uitgaven zijn afgenomen omdat in 2025 onder andere minder is uitgegeven aan door provincies ingediende maatregelpakketten in het kader van de Provinciale Programma's Landelijk Gebied. Daarnaast is minder uitgegeven aan de specifieke uitkering voor Programma Natuur.

De stijging van de uitgaven in 2025 van het Diergezondheidsfonds komt door uitbraken van vogelgriep eind 2025.

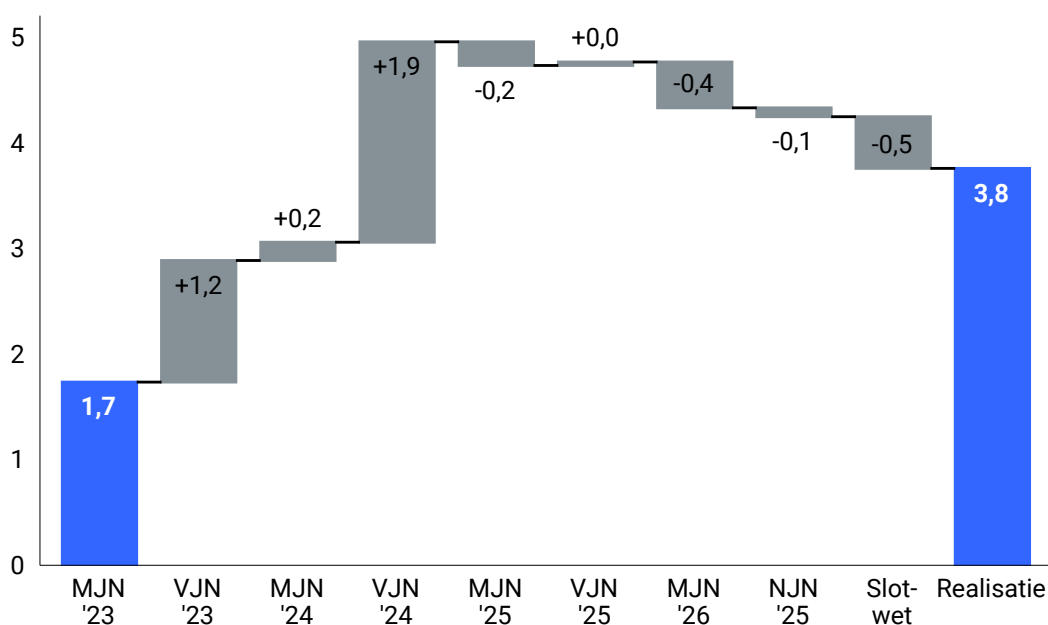
3.2 Ontwikkeling van de uitgaven

Deze paragraaf biedt extra uitleg over de uitgaven van 2025 voor het ministerie van LNVN. We kijken terug op de ontwikkelingen van de uitgaven over de afgelopen 3 jaar, van de Miljoenennota 2023 tot het jaarverslag 2025. Daarna benoemen we de 3 belangrijkste veranderingen die deze ontwikkeling hebben veroorzaakt.

Figuur 1 De ontwikkeling van de geraamde uitgaven in 2025 voor het ministerie van LNVN

In 2025 gaf LNVN 2,2 keer meer uit dan was begroot in 2023

Geraamde uitgaven in miljarden €



Bron: De standen komen uit de verticale toelichtingen vanaf de Miljoenennota 2023

Figuur 1 laat zien hoe de uitgaven van 2025 per begrotingsmoment zijn veranderd. Bij de Miljoenennota 2023 was het plan om € 1.700 miljoen uit te geven voor het begrotingshoofdstuk van XIV. Bij het jaarverslag 2025 waren de uitgaven uiteindelijk € 3.757 miljoen.

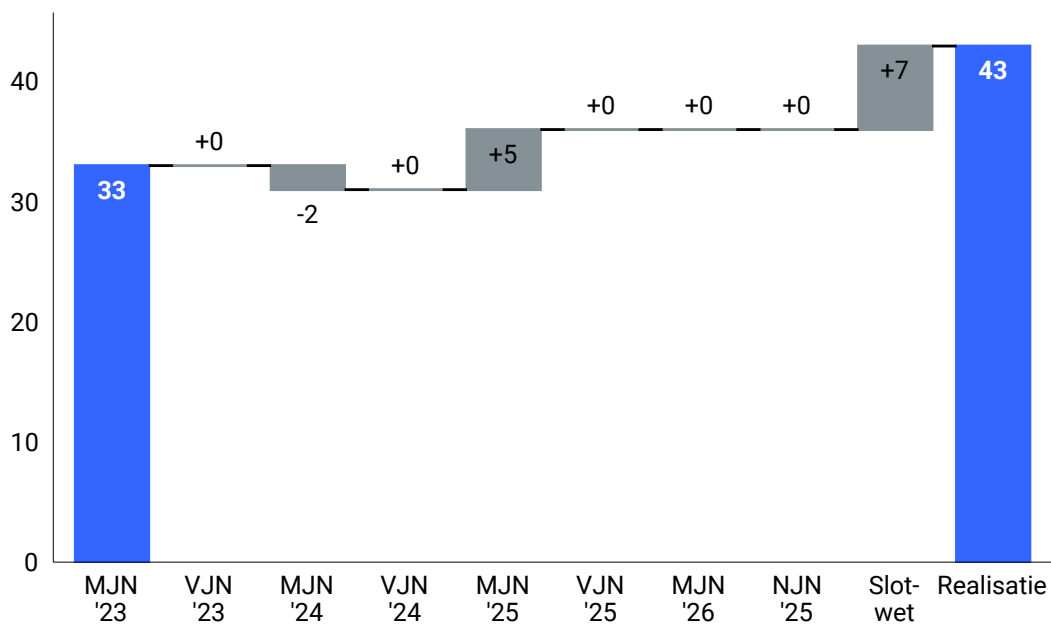
Voor het ministerie van LVVN zijn de uitgaven voor 2025 met een factor 2,2 toegenomen sinds de Miljoenennota 2023. De grootste toename zat bij de Voorjaarsnota 2024. Deze toename wordt hieronder in tabel 5 toegelicht.

In dezelfde periode zijn ook de uitgaven voor het Diergezondheidsfonds toegenomen. Bij de Miljoenennota 2023 was het plan om € 33 miljoen uit te geven voor het Diergezondheidsfonds. Bij het jaarverslag 2025 waren de uitgaven uiteindelijk € 43 miljoen.

Figuur 2 De ontwikkeling van de geraamde uitgaven in 2025 voor het Diergezondheidsfonds

In 2025 waren de uitgaven € 10 miljoen hoger dan begroot in 2023

Geraamde uitgaven in miljoenen €



Bron: De standen komen uit de verticale toelichtingen vanaf de Miljoenennota 2023

Tabel 5 toont de 3 grootste veranderingen voor de uitgaven van 2025, van de Miljoenennota 2023 tot het jaarverslag 2025.

Tabel 5 De grootste wijzigingen in de geraamde uitgaven van het ministerie van LVVN in de afgelopen 3 jaar (bedragen in miljoenen €)

Begroting	Mutatie	2025
VJN 2023	Overboekingen van de Aanvullende Post naar LNV t.b.v. transitiefonds	708
VJN 2024	Aanvullend budget Lbv-plus	450
VJN 2024	Koploperprojecten PPLG's	426

Bij de Voorjaarsnota 2023 heeft het ministerie van Financiën middelen vrijgegeven ten gunste van de LNV-begroting. Dit betreft vooral budget voor de Landelijke beëindigingsregeling veehouderijlocaties met piekbelasting (Lbv-plus). Bij de Voorjaarsnota 2024 is het budget voor de Lbv-plus opgehoogd, omdat het aantal inschrijvingen hoger was dan gedacht. Ook heeft het ministerie van Financiën bij de Voorjaarsnota 2024 middelen vrijgegeven voor zogeheten koploperprojecten die door provincies zijn ingediend in de Provinciale Programma's Landelijk Gebied.

4.

Resultaten van geld en beleid

Het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen kan risico's opleveren voor de volksgezondheid, de waterkwaliteit en de natuur. Goede regelgeving en toezicht dragen bij aan het beperken van die risico's. We hebben onderzocht of 14 belangrijke regels voor het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen goed zijn te handhaven. Uit ons onderzoek blijkt dat de helft van deze belangrijke regels moeilijk of niet handhaafbaar is.

4.1 Regelgeving gewasbeschermingsmiddelen

Dit jaar onderzochten we in ons verantwoordingsonderzoek het beleid dat de minister van LNV in 2025 heeft gevoerd rond de regelgeving voor het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen.

Gewasbescherming van open teelten

Gewasbeschermingsmiddelen zijn stoffen die telers mogen gebruiken om gewassen te beschermen tegen schadelijke insecten, schimmels en onkruid. In dit onderzoek hebben we gekeken naar de regels voor middelen die worden gebruikt voor gewassen die in de buitenlucht worden geteeld (open teelten). Dit gebruik kan risico's met zich meebrengen voor de gezondheid van omwonenden. Zo zijn er aanwijzingen voor een mogelijke relatie tussen blootstelling aan gewasbeschermingsmiddelen en de kans op gezondheidsschade bij omwonenden, zoals ontwikkelingsstoornissen bij kinderen.⁴ Ook kunnen gewasbeschermingsmiddelen een negatief effect hebben op de natuur en op de waterkwaliteit.⁵ De afgelopen jaren is er veel aandacht geweest voor de

risico's van gewasbeschermingsmiddelen. Zo vond er op 12 februari 2025 een technische briefing plaats over gewasbeschermingsmiddelen en was er op 15 mei 2025 een Tweede Kamer commissiedebat over gewasbeschermingsmiddelen. Ook is er in diverse media aandacht geweest voor gewasbeschermingsmiddelen.⁶

Risico's gebruik gewasbeschermingsmiddelen

Bij een verkeerd gebruik van gewasbeschermingsmiddelen kunnen deze terechtkomen buiten het perceel waarop de gewassen geteeld worden. Dat gebeurt vooral op 2 manieren:

- Tijdens het bespuiten van gewassen kan spuitnevel – een fijne nevel van druppeltjes van het gewasbeschermingsmiddel – door de wind onbedoeld naar andere gebieden dan het beoogde perceel waaien. Dit wordt ook wel 'drift' genoemd.
- Gewasbeschermingsmiddelen kunnen wegspoelen naar het grond- en oppervlaktewater.

Regelgeving gebruik van gewasbeschermingsmiddelen

Om omwonenden, de natuur en de waterkwaliteit te beschermen tegen bovengenoemde risico's zijn er regels voor het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen bij open teelten. Voorbeelden zijn: niet spuiten bij harde wind en regels voor het vullen van de veldspuit. Naast deze algemene regels staan er op het etiket van de gewasbeschermingsmiddelen specifieke voorschriften voor het gebruik. Bijvoorbeeld het maximumaantal toepassingen per jaar of per teeltcyclus en de vereiste driftreductie. Regels die te handhaven zijn, bieden meer zekerheid over het juist gebruik van gewasbeschermingsmiddelen.

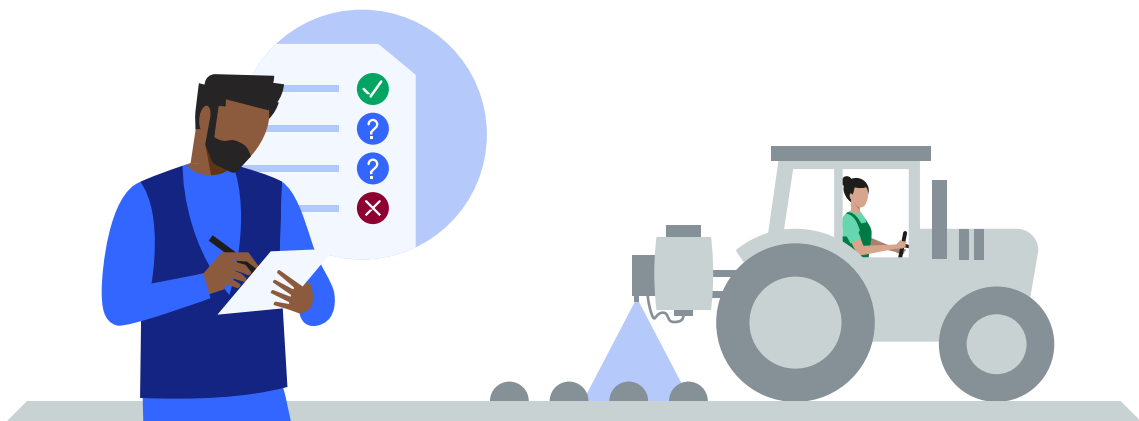
Diverse partijen zijn betrokken bij het proces van de totstandkoming van de regelgeving voor het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen, waaronder de minister van LNV, het College voor de toelating van gewasbeschermingsmiddelen en biociden (Ctgb), een zelfstandig bestuursorgaan van het ministerie van LNV en de NVWA, een agent-schap van datzelfde ministerie. De minister van LNV is verantwoordelijk voor het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen binnen de landbouw. Het Ctgb beoordeelt of gewasbeschermingsmiddelen en biociden – bij juist gebruik – veilig zijn voor mens, dier en milieu. Het Ctgb stelt voorschriften verplicht voor het gebruik van het gewasbeschermingsmiddel. Deze voorschriften komen bijvoorbeeld terug op de etiketten van de gewasbeschermingsmiddelen. De minister van LNV is verantwoordelijk voor het Ctgb. De NVWA is verantwoordelijk voor het toezicht op de naleving door telers van de wettelijke regels voor gewasbeschermingsmiddelen.

Helft van de regels is niet goed te handhaven

Het is niet vanzelfsprekend dat telers de regels voor het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen kennen en goed begrijpen. Zo zijn de etiketten op gewasbeschermingsmiddelen soms zeer uitgebreid en complex. Uit gesprekken met telers is ons gebleken dat het, afhankelijk van het type teelt, moeilijk en tijdrovend is om zo'n etiket (goed) te lezen. Wanneer telers de regels niet opvolgen, is handhaving van de regels voor een juist gebruik van gewasbeschermingsmiddelen belangrijk. In dit onderzoek hebben wij daarom gekeken of 14 belangrijke regels voor het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen goed zijn te handhaven. Van deze regels zijn er 7 niet of moeilijk te handhaven door een inspecteur (zie figuur 3). De andere helft is goed te handhaven.

Figuur 3 *Handhaafbaarheid regels gebruik gewasbeschermingsmiddelen*

Helft regels gebruik gewasbeschermingsmiddelen niet goed handhaafbaar



We schetsen hieronder tegen welke problemen inspecteurs bij de handhaafbaarheid van die 7 regels aanlopen:

- **Geïntegreerde gewasbescherming**

Land- en tuinbouwers in de EU zijn verplicht om bij het beheersen van ziekten schimmels en insecten eerst alle beschikbare gewasbeschermingsmethoden zorgvuldig af te wegen, voordat er wordt ingegrepen met chemische middelen. Deze regel geeft slechts algemene kaders en schrijft niet specifiek voor hoe telers eraan moeten voldoen.

- **Niet spuiten dichtbij een kwetsbaar gebied**

Er zijn momenteel geen Rijksregels voor het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen die concreet maken wat kwetsbare gebieden zijn en welke afstand tot deze gebieden moet worden aangehouden.

- **Niet spuiten bij harde wind en natte omstandigheden**

In het Besluit activiteiten leefomgeving staat een voorschrift over spuiten bij harde wind en in wettelijke gebruiksvoorschriften staat een voorschrift over spuiten bij 'natte omstandigheden'. Deze regels zijn moeilijk te controleren. Wind kan namelijk erg lokaal zijn. Er is bovendien geen garantie dat geconstateerde overtredingen tot een veroordeling leiden.

- **Maximumaantal toepassingen per jaar of per teeltcyclus**

In de praktijk kan een inspecteur niet goed controleren of een teler onder de maximumaantal toepassingen per jaar of per teeltcyclus is gebleven. De NVWA heeft dit in 2017 al gesignaleerd. Telers kunnen het aantal geregistreerde toepassingen eenvoudig 'kloppend' maken wanneer een inspecteur deze opvraagt.

- **Wettelijke gebruiksvoorschriften waarin specifieke spuittechnieken worden genoemd**

De NVWA concludeert dat een aantal van deze voorschriften slecht te handhaven is. Dit geldt ook voor regels over de spuitdoppen. Telers moeten bij het spuiten langs de gewasranden bijvoorbeeld een kant-dop gebruiken om verwaaiing van spuitvloeistof buiten het perceel te minimaliseren. Een inspecteur kan echter niet altijd zien of een teler deze kant-doppen gebruikt.

- **Het vullen van de veldspuit op voldoende afstand tot water**

Een teler moet zijn veldspuit vullen op 'voldoende' afstand tot water. Dit is een open norm: inspecteurs kunnen daarmee niet vaststellen of de afstand voldoende is. Handhaven op open normen die niet duidelijk zijn ingevuld, is juridisch lastig.

- **Laag toerental van de tractor en spuitwerktuigen**

Een aantal technieken om het verwaaien (drift) van gewasbeschermingsmiddelen te verminderen, is gebaseerd op een laag toerental van de tractor (en daarmee een lage spuitdruk). Een inspecteur kan echter niet altijd waarnemen of een teler een te hoog toerental gebruikt.

We merken hierbij op dat bij bepaalde regels wordt gewerkt aan het verbeteren van de handhaafbaarheid. Vanaf 1 januari 2027 worden telers verplicht om voor het vullen van de veldspuit een gesloten vulsysteem te gebruiken om het morsen van gewasbeschermingsmiddelen tegen te gaan. Ook zal een verplichtte elektronische registratie van gewasbeschermingsmiddelen ingaan per 1 januari 2027. Dit kan het controleren van de regel 'Maximumaantal toepassingen per jaar of per teeltcyclus' wellicht uitvoerbaarder maken.

Nalevingsdoelstelling voor 2025 niet gehaald

Zowel in 2023 als in 2024 was het de doelstelling van de NVWA om in 2025 te komen tot een naleving van 90% van de regels voor het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen. Deze doelstelling was in het jaarplan voor 2025 echter gewijzigd in 'vermindering van de blootstellingsrisico's voor mens, dier en milieu'. Duidelijk is dat de naleving in 2025 op 68% lag (cijfers is op basis van toepassingsinspecties), ruim onder de eerdere doelstelling. En omdat de NVWA een aantal regels niet kan controleren, is het werkelijke percentage waarschijnlijk lager. Hierbij merken we op dat er grote verschillen in naleving zijn tussen sectoren, zoals kersenteelt, sierteelt of vollegrondsteelten.

Conclusies

Uit ons onderzoek blijkt dat de helft van 14 belangrijke regels moeilijk of niet handhaafbaar is. De regels en het toezicht op de naleving ervan bieden dan ook onvoldoende zekerheid over een juist gebruik van gewasbeschermingsmiddelen.

Oordeel over de beleidsresultaten

In dit onderzoek hebben we getoetst in hoeverre de resultaten van het gevoerde beleid van de minister voldoen aan de daaraan te stellen normen. Op grond daarvan hebben we een oordeel gegeven op een vijfpuntsschaal: goed, toereikend, matig, zorgelijk of zeer zorgelijk.

De resultaten van het gevoerde beleid voor de regelgeving voor het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen beoordelen wij als zorgelijk. Dit oordeel baseren wij op het feit dat de helft van 14 belangrijke regels voor het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen bij open teelt, moeilijk of niet handhaafbaar is. De maatschappelijke gevolgen kunnen zijn dat dit risico's oplevert voor de volksgezondheid, de natuur en de waterkwaliteit.

Oordeel



Aanbevelingen

We bevelen de minister van LVVN aan om:

- Bij nieuwe of gewijzigde wet- en regelgeving met substantiële gevolgen voor telers en toezichthouders betrokken organisaties tijdig om een uitvoerbaarheids- en handhaafbaarheidstoets te vragen. Zorg er hierbij voor dat in deze toetsen onderwerpen als uitvoerbaarheid, handhaafbaarheid en gevolgen voor personele capaciteit altijd aan bod komen.
- Te bevorderen dat telers de regels kennen. Bijvoorbeeld door een app te ontwikkelen waarin telers informatie krijgen over welke middelen zij mogen gebruiken en hoe, op basis van onder meer type teelt en grondsoort.
- De per 1 januari 2027 verplichte digitale registratie van gewasbeschermingsmiddelen door de teler centraal toegankelijk te maken, zodat inspecteurs op afstand het gebruik van gewasbescherming kunnen inzien.

4.2 Stikstofaanpak kabinet-Schoof

Stikstofaanpak kabinet-Schoof helpt onvoldoende om de vergunningverlening op gang te brengen

De Europese Vogel- en Habitatrichtlijn (VHR) regelt de bescherming van kwetsbare gebieden, dieren- en plantensoorten. Op grond van de VHR zijn speciale beschermingszones aangewezen (Natura 2000-gebieden). Artikel 6 van de Habitatrichtlijn is de kern van de bescherming. Samengevat houdt artikel 6 in dat lidstaten moeten zorgen voor een goede staat van de natuur, dat ze verslechtering van de natuur moeten voorkomen en dat voor een project alleen een natuurvergunning mag worden afgegeven als zeker is dat het project de natuur niet aantast. De VHR is opgenomen in de Nederlandse wetgeving.

Door de uitspraak van de Raad van State in 2019 en hierop volgende uitspraken, zit Nederland op het stikstofslot. Veel vergunningverlening voor bouw- en infrastructuurprojecten in de buurt van stikstofgevoelige natuur is namelijk stilgelegd, omdat een voorwaarde voor een vergunning is dat zeker moet zijn dat een project geen nadelige gevolgen voor de stikstofgevoelige natuur heeft. Door uit- of afstel van bouwprojecten verergert onder andere de krapte op de woningmarkt. Het niet kunnen afgeven van vergunningen betekent ook dat bedrijven niet meer kunnen uitbreiden.

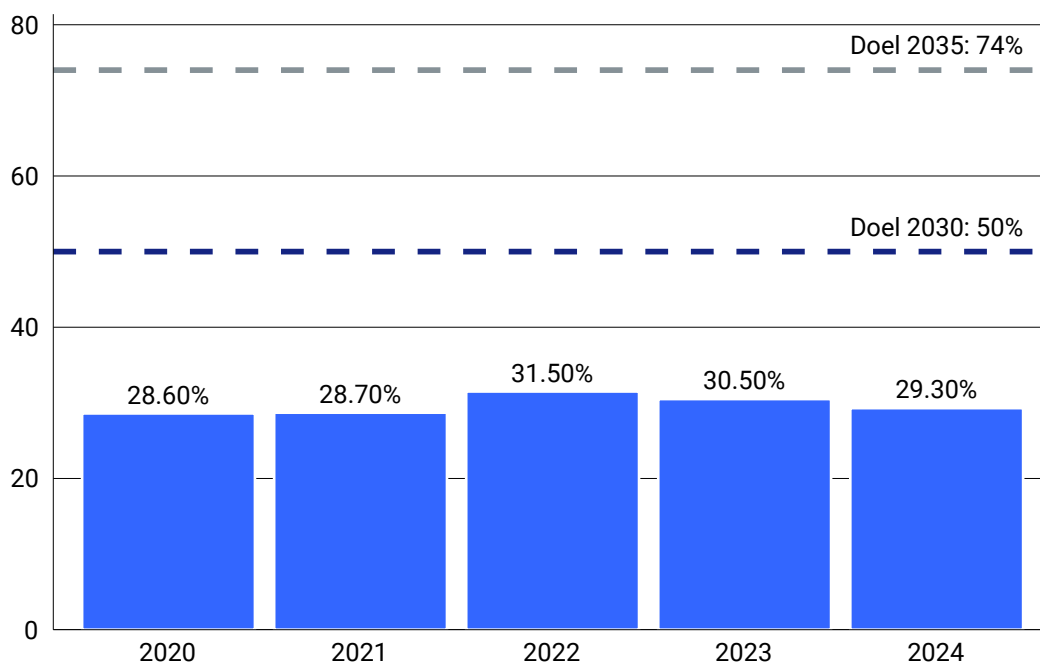
In een civiele zaak kwam de rechtbank Den Haag op 22 januari 2025 tot het oordeel dat de Staat onrechtmatig handelt door de verslechtering van de stikstofgevoelige natuur in Natura 2000-gebieden niet te stoppen. De rechtbank sprak ook uit dat de Staat zich moet houden aan zijn wettelijk stikstofdoel voor 2030. Dit betekent dat in

2030 bij 50% van de stikstofgevoelige natuur in Natura 2000-gebieden de stikstofneerslag onder de kritische depositiewaarde (KDW) moet zijn gebracht. De KDW is een wetenschappelijke norm die aangeeft hoeveel stikstof een bepaald type stikstofgevoelige natuur aankan zonder dat er risico is op schade door stikstof.

Het aandeel Natura 2000 dat in 2024 voldoende onder de KDW zit, is 29,3%. In de afgelopen jaren lag dit percentage in dezelfde orde van grootte. Op 25 maart 2026 publiceerden wij *Blik op Nederland: Dashboard Doelen en Resultaten*. Met dit dashboard willen wij laten zien in hoeverre het kabinet erin slaagt om doelen te bereiken op een aantal thema's waaronder Klimaat en Milieu. Binnen het thema Klimaat en Milieu hebben wij ook enkele indicatoren opgenomen over stikstof. In onderstaande figuur staat één van deze indicatoren.

Figuur 4 Aandeel Natura 2000-areaal dat voldoet aan de KDW

Aandeel Natura 2000 onder de KDW, ligt rond de 30%



Bron: RIVM/PBL/CLO

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State heeft in uitspraken aangegeven welke eisen voor de vergunningverlening gelden in geval van verslechtering van de natuur. Het gaat dan om eisen om vergunningverlening via intern of extern salderen mogelijk te maken.⁷ Bij intern en extern salderen wordt een bestaande legale activiteit op dezelfde locatie respectievelijk op een andere locatie aangepast of (deels) beëindigd. Met de daardoor vrijgekomen stikstofruimte wordt vervolgens de toename van stikstofneerslag van een nieuw project weggenomen. Volgens de uitspraken moet het bevoegd gezag (meestal de provincie), voor de vergunningverlening via intern en

extern salderen in geval van verslechtering van de natuur, inzichtelijk maken met welke maatregelen *de noodzakelijke daling* van stikstofneerslag *binnen een afzienbare termijn* wordt gerealiseerd om de achteruitgang van de natuur te stoppen (Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State, 2024). De Raad van State heeft *binnen een afzienbare* termijn vooralsnog niet nader gepreciseerd.

Om Nederland van het stikstofslot te halen heeft het kabinet-Schoof in april 2025 besloten tot een startpakket met stikstof- en natuurmaatregelen en in september 2025 tot een vervolgpakket. Deze pakketten vormen samen het kabinetspakket en zijn erop gericht de stikstofuitstoot te verminderen met 42 tot 46% in de landbouw en circa 50% in zowel de industrie als de mobiliteit. Dit zijn te behalen reducties in 2035 ten opzichte van de uitstoot in 2019. De minister van LNVN gaf bij het vervolgpakket aan dat Nederland met deze maatregelen nog niet volledig van het slot kan. De financiële middelen voor het start- en vervolgpakket zijn respectievelijk via de goedgekeurde eerste suppletoire begroting LNVN 2025 en de goedgekeurde begroting LNVN 2026 toegevoegd aan de LNVN-begroting. In onderstaande figuur geven we de tijdslijn weer van de stikstofaanpak van het kabinet-Schoof.

Figuur 5 Tijdslijn stikstofaanpak kabinet-Schoof



Voor de besluitvorming over het vervolgpakket heeft de Ministeriële Commissie Economie en Natuurherstel (MCEN) in juni 2025 een kennisconsortium, bestaande uit het PBL, het RIVM, Deltares en de WUR, gevraagd om een conceptpakket met

stikstof- en natuurmaatregelen te analyseren (PBL, 2025). Dit pakket heeft dezelfde doelen als het start- en vervolgpakket. Uit de analyse van het kennisconsortium bleek:

- Met het conceptpakket bereikt het kabinet het emissiereductiedoel voor de landbouw niet.
- Ook als de emissiereductiedoelen voor de 3 genoemde sectoren wel volledig worden behaald, blijft het aandeel natuur onder de KDW naar schatting steken op ongeveer 40 tot 45% in 2035. Dit is lager dan de wettelijke stikstofdoelen voor zowel 2030 als 2035 (respectievelijk 50% en 74%).

Zelfs het volledig behalen van de door het kabinet gestelde emissiedoelen is dus onvoldoende om de wettelijke stikstofdoelen te bereiken.

De analyse van het kennisconsortium laat zien dat de vergunningverlening met het beoordeelde conceptpakket slechts in beperkte mate weer op gang zou zijn gekomen. Hiervoor zijn 2 redenen. Ten eerste leidt de focus op de realisatie van het doel in 2035 ertoe dat de daling van de stikstofneerslag in veel gevallen voor vergunningverlening te laat komt om te kunnen laten zien dat wordt voldaan aan het criterium ‘binnen een afzienbare termijn’. Ten tweede slaat er – zeker in de jaren tot 2035 – meer stikstof neer dan de natuur op grond van de KDW aankan. En ook in 2035 zal het grootste deel van deze natuur nog een overschrijding van de KDW kennen. Dit is een belangrijke aanwijzing dat bevoegde gezagen veelal ook niet zullen kunnen aantonen dat de noodzakelijke daling van stikstofneerslag zal worden gerealiseerd.

Zou het pakket van het kabinet-Schoof volledig tot uitvoering zijn gekomen, dan zou daarmee – net als bij het conceptpakket – de vergunningverlening moeizaam zijn gebleven. Het enige grote verschil tussen beide pakketten is namelijk het budget dat aan de verschillende stikstof- en natuurmaatregelen is toegekend. Dit betekent dat het kabinetspakket minder slagkracht kent dan het beoordeelde pakket. Als gevolg hiervan verwachten wij dat met het kabinetspakket het aandeel natuur onder de KDW in 2035 aanmerkelijk lager zou zijn uitgekomen dan de maximaal haalbare 40 tot 45%.

We bevelen daarom het kabinet-Jetten aan om bij de opzet en uitwerking van de stikstofplannen goede nota te nemen van de juridische eisen voor een vergunning in geval van verslechtering van de natuur.

Zie § 2.2 voor de maatschappelijke schade van het risico van het niet halen van wettelijke verplichtingen voor het beschermen van stikstofgevoelige natuur.

4.3 Beleidsevaluaties

Goede evaluaties van beleid zijn essentieel voor de verantwoording over geld en resultaten. Elke begroting bevat een Strategische Evaluatie Agenda (SEA). Dit is een overzicht van de evaluaties die de minister heeft laten uitvoeren en die nog gepland staan.

Voor de controlerende taak van het parlement is de SEA een belangrijk instrument, omdat het inzichtelijk maakt hoe het beleid is geëvalueerd op doeltreffendheid en doelmatigheid. De SEA voor het ministerie van LVVN is te vinden in de begroting en online op <https://evaluaties.rijksfinancien.nl>.

De Tweede Kamer heeft ons gevraagd onderzoek te doen naar periodieke rapportages. Periodieke rapportages zijn belangrijke evaluaties die uitspraken doen over de doeltreffendheid en doelmatigheid van het gevoerde beleid voor een heel beleidsterrein. In onze publicatie *Evaluaties evalueren – naar meer inzichten en effectiever gebruik van periodieke rapportages*, die we ook op Verantwoordingsdag 2026 uitbrengen, staan de overkoepelende conclusies en aanbevelingen.

Voor het ministerie van LVVN hebben we 1 periodieke rapportage onderzocht. We zien dat de periodieke rapportage inzichten oplevert over beleidsresultaten in de praktijk, zoals onderstaand voorbeeld laat zien.

De periodieke rapportage *Kennis- en innovatiebeleid* (Berenschot, 2025) stelt dat veel van het beleid van de minister bijdraagt aan een goede kennisinfrastructuur. Tegelijkertijd zijn veel maatschappelijke doelen, zoals het bevorderen van kringlooplandbouw, te algemeen geformuleerd om vast te stellen of het beleid in de praktijk succesvol is geweest.

In ons overkoepelende rapport concluderen we dat de Tweede Kamer nog weinig gebruik van periodieke rapportages maakt. Dat geldt ook voor de onderzochte periodieke rapportage van het ministerie van LVVN. Deze onderzochte periodieke rapportage geeft minder inzicht in de resultaten dan we in het algemeen in ons overkoepelende rapport zagen. De rapportage werd wel geagendeerd voor een commissiedebat, maar de commissie refereerde daar in het debat niet aan. De betrokken commissie stelde 8 schriftelijke vragen over de periodieke rapportage.

Figuur 6 Tweede Kamer maakt weinig gebruik van periodieke rapportages

Ministerie van Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur - Tweede Kamer maakt weinig gebruik van periodieke rapportages

● Ja ✕ Geen ? Op moment van beoordelen nog niet bekend

Titel periodieke rapportage	Geagendeerd en aantal agendapunten	Genoemd in debat?	Schriftelijke vragen gesteld?	Motie ingediend?
Kennis- en innovatiebeleid	6	✕	●	✕

We hebben ook onderzocht of de periodieke rapportages aan de regels voldoen en welk type inzichten ze opleveren. Daarover concluderen we dat de onderzochte rapportage van LVVN deels aan de vereisten uit de regelgeving voldoet, omdat zij wel een uitspraak bevat over de doeltreffendheid van het beleid maar niet over de doelmatigheid. Soms gaan deze uitspraken niet verder dan bijvoorbeeld over de manier waarop de uitvoering van het beleid is georganiseerd.

Wij vinden het belangrijk dat de periodieke rapportages zoveel mogelijk uitspraken doen over de vraag of de inzet van publiek geld effecten voor burgers en bedrijven heeft opgeleverd. We hebben ook onderzocht of de periodieke rapportages uitspraken bevatten over de doeltreffendheid en doelmatigheid in de praktijk. Daarmee bedoelen we dat de uitspraken betrekking hebben op de relatie tussen de inzet van publiek geld en de maatschappelijke effecten, vaak voor burgers en bedrijven. Daarover concluderen we dat de onderzochte periodieke rapportage voor een gedeelte van het beleid uitspraken bevat over de doeltreffendheid in de praktijk.

Figuur 7 Periodieke rapportages geven inzichten in de beleidsresultaten in de praktijk

Ministerie van Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur - periodieke rapportages geven inzichten in de beleidsresultaten in de praktijk

Titel periodieke rapportage	Voldoet aan regels?		Uitspraak over praktijk?	
	Doeltreffendheid	Doelmatigheid	Doeltreffendheid	Doelmatigheid
Kennis- en innovatiebeleid	✓ Wel — Deels ✕ Niet	✓ Wel — Deels ✕ Niet	● Aanzienlijk ● Gedeeltelijk ● Weinig tot geen	● Aanzienlijk ● Gedeeltelijk ● Weinig tot geen

4.4 Fiscale regelingen

Eén van de instrumenten die de minister kan inzetten om beleidsdoelen te halen is de zogenoemde fiscale regeling. Net als voor andere beleidsmaatregelen, geldt voor fiscale regelingen een plicht om te evalueren. Maar er zijn ook 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 LVVN.
- 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. Het budgettaire belang van de fiscale regelingen is terug te vinden in de bijlage bij de Miljoenennota.

Het financieel belang van de fiscale regelingen van het ministerie van LVVN is voor 2025 geraamd op € 2.138 miljoen. De minister van LVVN noemt de volgende 12 fiscale regelingen in zijn begroting:

- landbouwwijziging in de winstsfeer;
- verlaagd tarief energiebelasting glastuinbouw;
- verlaagd btw-tarief sierteelt;
- vrijstelling assurantiebelaasting brede weersverzekering;
- vrijstelling overdrachtsbelasting cultuurgrond;
- fiscale faciliteiten Natuurschoonwet;
- vrijstelling vergoeding bos- en natuurbeheer;
- bosbouwwijziging;
- vrijstelling box 3 bos- en natuurterreinen;
- vrijstelling overdrachtsbelasting inrichting landelijk gebied;
- vrijstelling overdrachtsbelasting Bureau Beheer Landbouwgronden (vervallen per 1 januari 2019);
- vrijstelling overdrachtsbelasting natuurgrond.

In 2025 heeft de minister geen fiscale regelingen laten evalueren. De evaluatie Bos, natuur en cultuur (financieel belang € 330 miljoen) is uitgesteld tot 2026.⁸

4.5 Terugblik op eerdere Rekenkameronderzoeken

Op het beleidsterrein van de minister van LVVN hebben wij in het verleden aanbevelingen gedaan naar aanleiding van ons onderzoek naar 2 beëindigingsregelingen voor veehouders: de Lbv en de Lbv-plus. De minister zegde toe onze aanbeveling over te nemen om bij toekomstige beëindigingsregelingen de hoogte van de te verstrekken

vergoedingen zo goed mogelijk te onderbouwen. Wij deden ook de aanbeveling om toekomstige beëindigingsregelingen ten bate van Natura 2000-gebieden te richten op die bedrijven die de meeste stikstof neerslaan op deze beschermde natuurgebieden. Die aanbeveling heeft de minister echter niet overgenomen. De minister stelde dat bij een te eenzijdige focus op doelmatigheid het risico bestaat dat uitsluitend of voornamelijk stikstofwinst wordt geboekt in enkele van de grotere Natura 2000-gebieden, terwijl er een opgave ligt bij alle overbelaste Natura 2000-gebieden in Nederland.

We hebben daarnaast onderzoek gedaan naar de rekennormen die de minister had aangepast voor de hoeveelheid stikstof die een koe produceert. Wij concludeerden dat met de aanpassing het werkelijke stikstofgebruik gemiddeld enkele procenten hoger kan liggen dan de Europese norm doordat bij de vaststelling van de rekennormen geen rekening gehouden is met het effect van beweiding. De minister deelde onze conclusie niet, onder andere omdat ook andere factoren van invloed zijn op de hoeveelheid stikstof die gebruikt wordt op een melkveebedrijf. Tegelijkertijd liet de minister weten dat zij bij de volgende actualisatie van de rekennormen rekening zal houden met het effect van beweiding.

4.6 Zelfrapportage minister over resultaten van beleid

Inzicht in beleidsresultaten begint bij de minister: hij moet dat inzicht zelf hebben. Bijvoorbeeld door te monitoren en door te evalueren. Die informatie heeft de minister nodig om vast te kunnen stellen of hij met het beleid het gewenste doel bereikt en of dat op een doelmatige manier gebeurt. Bovendien heeft het parlement deze informatie nodig om zijn controlerende taak uit te kunnen voeren. Wij hebben voor de maatregelen in tabel 6 uitgezocht hoe de minister hierover rapporteert in zijn jaarverslag en andere bronnen.

Tabel 6 De bereikte resultaten, zoals de minister van LVVN rapporteerde in openbare bronnen (bedragen in miljoenen €)

Hoofddoel	Kortetermijndoel	Bedrag 2025	Resultaat kortetermijndoel
Duurzame veehouderij: verdere verduurzaming van de veehouderij door verminderde emissies naar lucht, water en bodem.	Het in 2025 verder verduurzamen van de veehouderij en verminderen van stikstofdepositie door de beëindiging van veehouderijlocaties.	• Totale gerealiseerde uitgaven Lbv, Lbv-plus, Lbv kleinere sectoren en de Landelijke verplaatsingsregeling veehouderijen met piekbelasting (Lvvp) 2025: € 866,5. • Geen afzonderlijke rapportage van de minister over de uitgaven aan de Maatregel Gebiedsgerichte Beëindiging (MGB).⁹	• Voor de stand van de Lbv en Lbv-plus verwijzen wij naar § 2.1 van dit rapport. Voor de Lvvp-bedrijfsverplaatsing zijn per 25 maart 2026 8 aanvragen in behandeling en is 1 aanvraag toegekend. • De provincies zijn in 2025 gestart met opstellen en openstellen van eigen provinciale subsidie-regelingen onder de specifieke uitkering MGB.
Regeling provinciale maatregelen PAS-melders: de uitvoering van het legalisatie-programma bevorderen.	Sneller meer PAS-melders helpen via (maatwerk)oplossingen door provincies.	Over de uitgaven schadeclaims PAS-melders en kosten Commissie schadevergoeding PAS-melders, rapporteert de minister € 0,1 aan uitgaven.	De minister meldt dat 14 PAS-melders een onherroepelijke vergunning hebben. Ook meldt de minister dat in 2025 het Wetsvoorstel Maatwerk-aanpak PAS-melders door de Tweede Kamer is aangenomen en is aangeboden aan de Eerste Kamer (LVVN, 2026a).
Mestbeleid: het verbeteren van de kwaliteit van het grond- en oppervlaktewater door het bevorderen van een effectief en efficiënt gebruik van meststoffen in de landbouw.	1. Een nieuwe derogatie en aanpassing van Nitraatrichtlijn voor meer mestplaatsingsruimte. 2. Na akkoord van Brussel treedt nationale regelgeving voor RENURE (producten waarin stikstof wordt gewonnen uit dierlijke mest) zo snel mogelijk in werking. 3. Kortetermijnmaatregelen verlichting mestmarkt, zoals stimuleren mest-export.	Uitgaven mestbeleid: € 166,3	1. De EC heeft het verzoek van Nederland om een nieuwe derogatie afgewezen. De evaluatie van de Nitraatrichtlijn wordt in 2026 verwacht.¹⁰ 2. Brussel is akkoord met RENURE. 3. Er is geen rapportage over de verlichting van de mestmarkt bekend.

4.7 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 2025* van het ministerie van LVVN betrouwbaar tot stand is gekomen. Uit dit onderzoek zijn geen bevindingen naar voren gekomen waaruit blijkt dat de totstandkoming niet betrouwbaar is. Dit geldt ook voor het Diergezondheidsfonds.

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. Dit geldt ook voor het Diergezondheidsfonds.

5.

Bedrijfsvoering

5.1 Ontwikkelingen in de bedrijfsvoering

In het Hoofdlijnenakkoord van het kabinet-Schoof is afgesproken om € 1 miljard structureel te bezuinigen op de apparaatsuitgaven van de ministeries. Voor het ministerie van LVVN betekent dit een taakstelling die oploopt tot 14,3% structureel vanaf 2029. Dit heeft geleid tot een reorganisatie bij het ministerie van LVVN. Die draagt niet alleen bij aan de taakstelling, maar beoogt volgens het ministerie ook om een duurzame organisatie te creëren. De doorlooptijd van de reorganisatie en de krimpopgave hebben echter impact op de organisatie. Dit kan op korte termijn een risico vormen voor het behalen van de beleidsdoelen.

Het risicomanagement bij het ministerie van LVVN is in 2025 verder ontwikkeld. Onder leiding van een *riskfacilitator* zijn meerdere DG's, directies, teams en programma's aan de slag gegaan met risicodialogsessies. Deze sessies zijn breed ingezet om het risicobewustzijn binnen het ministerie van LVVN te verspreiden en te laten groeien. Medio 2024 heeft de minister van LVVN besloten de planning-en-controlcyclus tijdelijk te stoppen. Gedurende 2025 is gewerkt aan de vormgeving van een nieuwe cyclus waarbij de nadruk komt te liggen op risicomanagement. Deze nieuwe cyclus is per 2026 ingevoerd.

5.2 Oordeel over de bedrijfsvoering

In deze paragraaf geven wij ons oordeel over de bedrijfsvoering van het ministerie van LVVN.

De onderdelen van de bedrijfsvoering van het ministerie van LVVN die wij hebben onderzocht voldeden in 2025 aan de gestelde eisen, met uitzondering van 1 onvolkomenheid.

Tabel 7 *Onvolkomenheden bij het ministerie van LVVN*

Onvolkomenheden bij ministerie van Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur

Bestaande onvolkomenheid	2022	2023	2024	2025	
1. Autorisatiebeheer Oracle EBS	✗	✗	✗	✗	▶

✗ 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

5.3 Onvolkomenheden

5.3.1 Autorisatiebeheer Oracle EBS niet op orde

De minister van EZ is eigenaar en beheerder van het financiële IT-systeem Oracle EBS. De ministeries van EZ, van KGG en van LVVN maken gebruik van dit systeem om hun financiële administratie te voeren. De ministeries hebben afgesproken dat het beheer van het IT-systeem bij het ministerie van EZ ligt, behalve de aspecten die decentraal bij de dienstonderdelen liggen. Sinds het verantwoordingsonderzoek 2020 beoordelen we het autorisatiebeheer van Oracle EBS als een onvolkomenheid. In 2025 heeft de minister van EZ het autorisatiebeheer van Oracle EBS verbeterd. Toch waren de 3 verbeterpunten aan het eind van 2025 nog niet opgelost. Daarom handhaven wij de onvolkomenheid.

Voor deze tekortkomingen zijn ook acties nodig van het ministerie van LVVN.

De tekortkomingen hebben te maken met de volgende 3 punten, waarbij het van belang is dat het ministerie van LVVN ook zelf de voortgang monitort:

- het ontbreken van volledig inzicht in de tijdelijke rechten die systeembeheerders aan zichzelf hebben gegeven;
- het ontbreken van volledig inzicht op centraal niveau hoe de dienstonderdelen, dus ook die van het ministerie van LVVN, de risico's van conflicterende rollen mitigeren;
- het ontbreken van centraal inzicht in de kwaliteit van het decentrale autorisatiebeheer.

Conclusie

Hoewel de minister van EZ hoofdzakelijk aan zet is om de 3 verbeterpunten in het autorisatiebeheer op te lossen, dient de minister van LNVN als mede-opdrachtgever de volgende acties uit te voeren:

- In samenwerking en afstemming met de minister van EZ kwaliteitseisen aan het autorisatiebeheer stellen en procesafspraken maken. Denk hierbij aan het vastleggen van de rollen en verantwoordelijkheden van de ministers van EZ én LNVN, als het gaat om het autorisatiebeheer van Oracle EBS.
- Via monitoring en voortgangsoverleg periodiek vaststellen dat het autorisatiebeheer goed werkt.

Eind 2025 is de zogenoemde vierhoek ingesteld, waarin vertegenwoordigers van het ministerie van EZ en LNVN zitten. In deze vierhoek kunnen de ministeries de samenwerking en afstemming verder vormgeven.

5.4 Belangrijke risico's en aandachtspunten in de bedrijfsvoering

Waarborgen continuïteit IT-dienstverlening is aandachtspunt

Het ministerie van LNVN werkt met verschillende IT-systemen, zoals financiële en subsidiesystemen, die belangrijk zijn voor een goede dienstverlening aan burgers en bedrijven. Als er sprake is van een calamiteit bij deze IT-systemen, is er een kans dat dat leidt tot verstoring van de dienstverlening. Het is daarom zinvol als het ministerie een risicoanalyse opstelt in hoeverre de risico's aanvaardbaar zijn of dat extra maatregelen getroffen moeten worden.

Daarnaast is het ministerie van EZ de eigenaar van de IT-systemen die het ministerie van LNVN gebruikt. Het ministerie van EZ heeft geen uitwijktesten uitgevoerd. Hierdoor bestaat de kans dat systemen bij een calamiteit langdurig niet beschikbaar zijn. Voor de overheid is het van groot belang weerbaar te zijn tegen (cyber)dreigingen van buitenaf. In geval van een calamiteit moet de dienstverlening aan burgers en bedrijven snel weer doorgang kunnen vinden. We verwachten dat de minister afspraken maakt met de minister van EZ, die zijn gericht op de continuïteit van de dienstverlening.

5.5 Totstandkoming bedrijfsvoeringsinformatie

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

Wij hebben onderzocht of de bedrijfsvoeringsinformatie in het *Jaarverslag 2025* 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. Dit geldt ook voor het Diergezondheidsfonds.

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. Dit geldt ook voor het Diergezondheidsfonds.

6.

Geld gecontroleerd

De financiële informatie in een jaarverslag controleren wij op 2 punten:

- Kloppen de cijfers en is het jaarverslag goed opgebouwd (betrouwbaar en ordelijk)?
- Is het geld volgens de regels besteed (rechtmatig)?

Als cijfers niet kloppen of geld niet volgens de regels is besteed, spreken we van een *fout*. Als de minister niet voldoende kan aantonen of is besteed volgens de regels of dat de cijfers kloppen, noemen we dat een *onzekerheid*. Het is niet realistisch te verwachten dat alles goed gaat. Daarom zijn in de rijksbegrotingsvoorschriften grenzen aangegeven voor de omvang van de fouten en onzekerheden die toelaatbaar zijn. Die grenzen noemen we tolerantiegrenzen. Is het totaal van de fouten en de onzekerheden groter dan die grens, dan spreken we van een overschrijding en geven wij een negatief oordeel over de financiële informatie.

Wij controleren 3 belangrijke financiële totaalbedragen in het jaarverslag:

- het totaal van de *verplichtingen* (het totaal van de toezeggingen om in de toekomst geld uit te geven);
- het totaal van de *uitgaven en ontvangsten*;
- de *afgerekende voorschotten* (het totaal van de bedragen die in een eerder jaar als voorschot zijn betaald en in dit jaarverslag zijn verantwoord of terugbetaald).

Daarnaast controleren wij 2 aanvullende totaalbedragen:

- de totale baten en lasten van de *agentschappen*;
- de relevante posten op de *saldibalans* (het totaal van onder meer de vorderingen, de openstaande schulden en de openstaande verplichtingen).

Naast deze totaalbedragen controleren we ook de bedragen van afzonderlijke begrotingsartikelen. Het parlement bepaalt namelijk per begrotingsartikel hoeveel verplichtingen een minister mag aangaan en hoeveel geld een minister mag uitgeven. Ook kan de Tweede Kamer op dit niveau wijzigingen voorstellen. Wij controleren bij de begrotingsartikelen alleen of de verplichtingen en de uitgaven en ontvangsten volgens de regels zijn besteed.

Hierna gaan we eerst in op onze oordelen over de financiële informatie in het jaarverslag van het ministerie van Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur. Daarna gaan we in op deze oordelen bij het jaarverslag van het Diergezondheidsfonds.

6.1 Ministerie van Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur

6.1.1 Oordelen over de financiële informatie

Samenvattend oordeel over de financiële informatie in het Jaarverslag 2025 van het ministerie van Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur

Negatieve oordelen bij het totaal van de verplichtingen en bij 1 artikel

Alle totaalbedragen in de financiële verantwoording kloppen. Het geld is volgens de regels besteed, met uitzondering van het totaalbedrag van de verplichtingen. Voor artikel 22 is ons oordeel negatief.

Het ministerie van LVVN is in 2025 € 2.776,6 miljoen aan verplichtingen aangegaan en heeft € 3.756,9 miljoen uitgegeven. Een groot deel wordt uitgegeven aan subsidies en bijdragen. Alleen bij één relatief kleine regeling hebben we onzekerheden geconstateerd. Bij de *Tijdelijke subsidieregeling sanering garnalenvisserij* kon de minister niet aantonen dat aan alle voorwaarden voor de subsidieverlening was voldaan.

Onderstaande figuur geeft de uitkomsten van onze controle weer.

Figuur 8 Financiële oordelen bij het Jaarverslag 2025 ministerie van Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur

Verantwoorde bedragen over 2025 Bedragen in miljoenen €	Oordelen	Fouten en onzekerheden bij negatief oordeel In miljoenen €
Verplichtingen	Cijfers kloppen: ✓	
Totaal € 2.776,6	Volgens de regels: ✗	€ 41,0
Artikel 22 Natuur, visserij en gebiedsgericht werken	Volgens de regels: ✗	€ 32,9
De andere 5 artikelen	Volgens de regels: ✓	
Uitgaven en Ontvangsten	Cijfers kloppen: ✓	
Totaal € 4.029,8	Volgens de regels: ✓	
Alle 6 artikelen	Volgens de regels: ✓	
Afgerekende voorschotten	Cijfers kloppen: ✓	
Totaal € 791,6	Volgens de regels: ✓	
Agentschappen	Cijfers kloppen: ✓	
Totaal € 674,0	Volgens de regels: ✓	
Saldibalans	Cijfers kloppen: ✓	
Totaal € 12.394,1	Volgens de regels: ✓	

Meer cijfermatige details over onze financiële oordelen zijn opgenomen in bijlage 1.

6.1.2 Toelichting financiële oordelen

Bij de controle van de verplichtingen hebben wij geconstateerd dat de fouten en onzekerheden de tolerantiegrens overschrijden. In deze paragraaf lichten wij de belangrijkste problemen toe.

Verplichtingen

De fouten en onzekerheden die we constateren bij de verplichtingen op totaalniveau, betreffen vooral artikel 22 Natuur, visserij en gebiedsgericht werken. De minister van LVVN heeft verschillende aspecten van de aanbestedingsregels niet nageleefd. Dat leidt tot € 19,7 miljoen aan fouten en € 0,1 miljoen aan onzekerheden op totaalniveau.

Daarnaast kon de minister in enkele gevallen niet aantonen dat aan een voorwaarde voor de *Tijdelijke subsidieregeling sanering garnalenvisserij* was voldaan. Die voorwaarde is dat de eigenaar moet verklaren dat de subsidie niet wordt gebruikt voor de vervanging of modernisering van een hoofd- of hulpmotor van de boot. Dit leidt tot € 16,0 miljoen aan onzekerheden. We verwijzen naar bijlage 1 waar het bedrag aan fouten en onzekerheden is opgenomen.

6.2 Diergezondheidsfonds

6.2.1 Oordelen over de financiële informatie

Samenvattend oordeel over de financiële informatie in het Jaarverslag 2025 van het Diergezondheidsfonds

Alle oordelen zijn positief

Alle totaalbedragen in de financiële verantwoording kloppen en het geld is volgens de regels besteed.

Ook voor het artikel is ons oordeel positief.

Uitgaven vanuit het Diergezondheidsfonds hebben als doel om dierziekten te voorkomen, te bestrijden en te onderzoeken. Het gaat om dierziekten die zich snel kunnen uitbreiden, ernstige schade veroorzaken bij de diersoort, of niet of niet compleet te voorkomen of bestrijden zijn met normale bedrijfsmiddelen. Alle fouten en onzekerheden blijven binnen de tolerantiegrenzen. Hierdoor beoordelen wij de financiële informatie positief: de cijfers kloppen en het geld is volgens de regels besteed en ontvangen, en verplichtingen zijn op de juiste manier aangegaan.

Onderstaande figuur geeft de uitkomsten van onze controle weer.

Figuur 9 Financiële oordelen bij het Jaarverslag 2025 van het Diergezondheidsfonds

Verantwoorde bedragen over 2025 Bedragen in miljoenen €	Oordelen	Fouten en onzekerheden bij negatief oordeel In miljoenen €
Verplichtingen	Cijfers kloppen: 	
Totaal € 50,4	Volgens de regels: 	
Uitgaven en Ontvangsten	Cijfers kloppen: 	
Totaal € 100,5	Volgens de regels: 	
Afgerekende voorschotten	Cijfers kloppen: 	
Totaal € 17,8	Volgens de regels: 	
Saldibalans	Cijfers kloppen: 	
Totaal € 65,8	Volgens de regels: 	

Meer cijfermatige details over onze financiële oordelen zijn opgenomen in bijlage 1.

7.

Reactie minister en nawoord Algemene Rekenkamer

De minister van LVVN heeft op 28 april 2026 gereageerd op ons conceptrapport. Hieronder geven we zijn reactie samengevat weer. De volledige reactie staat op www.rekenkamer.nl/verantwoordingsonderzoek-2025. We sluiten dit hoofdstuk af met ons nawoord.

7.1 Reactie minister van Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur

Regelgeving gewasbeschermingsmiddelen

De minister van LVVN herkent onze conclusie dat een deel van de onderzochte regels voor juist gebruik van gewasbeschermingsmiddelen in open teelten niet of onvoldoende controleerbaar en handhaafbaar zijn. Hierbij merkt hij op dat ons rapport niet vermeldt dat regels in een aantal gevallen gericht zijn op bescherming van de waterkwaliteit en daarmee vallen onder de beleidsverantwoordelijkheid van de minister van Infrastructuur en Waterstaat (IenW). De kritiek op de bewuste regels is bij beide ministers bekend. In zijn reactie schetst de minister van LVVN welke actie wordt ondernomen om de controleerbaarheid te verbeteren. Hij geeft daarbij aan dat voor een optimale toepassing van geïntegreerde gewasbescherming nadere wettelijke voorschriften niet voor de hand liggen.

Zijn inzet is om in het benchmarkingsysteem voor de sector ook digitale registratie van niet-chemische maatregelen te betrekken, zodat telers en adviseurs van elkaar kunnen leren en daarmee hun aanpak kunnen optimaliseren. Hierover loopt het gesprek met de sector. Voor spuiten dichtbij een kwetsbaar gebied stelt de minister dat een nuancering op zijn plaats is over onvoldoende handhaafbaarheid, omdat wij al stellen dat regels ontbreken. Zijn inzet is om op korte termijn ruimtelijke kaders uit te werken voor zonering rond kwetsbare gebieden waarin al dan niet strengere regels voor het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen gelden. Ten aanzien van spuiten bij harde wind en natte omstandigheden geeft de minister van LVVN aan dat de minister van lenW werkt aan een geactualiseerd protocol voor uitvoering van het voorschrift en dat wordt overwogen om te verplichten dat drift reducerende kant-doppen elektronisch versteld moeten kunnen worden. Wat betreft het maximale toerental van de aftakas van de trekker wordt door de minister van lenW heroverwogen of dit een eis is die in de praktijk naleefbaar is én of een tuinder bij toezicht kan verantwoorden dat dit voorschrift daadwerkelijk is nageleefd.

De minister geeft verder aan onze aanbeveling om betrokken organisaties vroegtijdig te informeren over wetgevingstrajecten voor een toets op handhaafbaarheid, uitvoerbaarheid en fraudebestendigheid reeds uit te voeren. Bij onze aanbeveling om te bevorderen dat telers de regels kennen, wijst de minister ons op de verplichte opleiding voor het bewijs van vakbekwaamheid (spuitlicentie). Tegelijkertijd herkent de minister dat etiketvoorschriften op gewasbeschermingsmiddelen complex kunnen zijn. Om dit meer hanteerbaar te maken voor telers, heeft hij het Ctgb inmiddels opdracht gegeven om restrictiezinnen digitaal te ontsluiten. Volgens de minister rondt het Ctgb dit werk in 2027 af. Daarmee kunnen aanbieders van agrarische bedrijfsmanagementsystemen een adviesfunctie inrichten of versterken over juist gebruik van gewasbeschermingsmiddelen. De inschatting van de minister is daarbij dat 80% van de telers al gebruikmaakt van deze systemen, zodat hiervan veel effect kan uitgaan.

In zijn reactie op de aanbeveling een centraal spuitregister in te richten, geeft de minister aan dat zijn inzet is gericht op het doorontwikkelen van een benchmark-systeem door de sector. Dit systeem stelt telers in staat om het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen te registreren en te vergelijken. Een centraal spuitregister zou dit systeem volgens de minister doorkruisen. Echter, op dit moment loopt ook een beroep bij de Raad van State over de aan de minister van LVVN opgelegde verzamelplicht van gegevens uit spuitregisters die door agrarische ondernemers worden bijgehouden. Duidelijkheid in deze procedure over de interpretatie van de betrokken verplichting zal bepalen welke route de minister in dit dossier zal volgen.

Stikstofpakket Ministeriële Commissie Economie en Natuurherstel (MCEN)

Ten aanzien van het start- en vervolgpakket waartoe door het Kabinet Schoof is besloten, geeft de minister aan dat we hierbij terecht benoemen dat Nederland hiermee niet volledig van het stikstofslot zou komen. Zowel de bestaande wettelijke stikstofdoelen, als de emissiereductiedoelstellingen die het vorige kabinet heeft gepresenteerd, zouden immers niet worden behaald met de twee pakketten. De minister geeft aan dat dit inzicht ook bekend was bij zijn ambtsvoorganger.

De minister geeft aan de richting te herkennen die we beschrijven die nodig is om Nederland van het stikstofslot te halen. Om die reden werkt het kabinet op dit moment aan een pakket met maatregelen gericht op natuurherstel en op het realiseren van de emissiereductiedoelstellingen voor 2035 die dit kabinet wettelijk wil vastleggen, aldus de minister. De minister geeft aan dat om ook op de kortere termijn voor beweging te zorgen, waarvan wij ook het belang benoemen in ons rapport, de aanpak van het kabinet-Jetten zich daarnaast richt op realisatie van een streefdoel voor de landbouw voor 2030. De minister geeft aan dat onder andere de conclusies die wij trekken en de reflecties van kennisinstellingen waar wij naar verwijzen, van grote waarde zijn voor het uitwerken van een effectief maatregelpakket. Vanzelfsprekend betreft hij deze dan ook bij besluitvorming over een samenhangend maatregelpakket, aldus de minister.

Autorisatiebeheer financieel systeem

Ten aanzien van het autorisatiebeheer van het financieel systeem merkt de minister van LVVN op dat de minister van Economische Zaken en Klimaat (EZK) als eigenaar en beheerder verantwoordelijk is voor het financieel systeem en primair aan zet is om de verbeterpunten op te lossen. De door ons aangegeven verbeterpunten hangen volgens de minister van LVVN grotendeels samen met het inrichten van een toereikende tweedelijnscontrole. Omdat de minister van EZK eind 2025 tot de conclusie kwam dat de ingezette koers niet de juiste was, is vertraging ontstaan in het inrichten van een tweedelijnscontrole. De minister van LVVN zal in 2026 de monitoring op de voortgang bij EZK verder versterken via de door ons genoemde Vierhoek.

7.2 Nawoord Algemene Rekenkamer

Wij realiseren ons dat enkele van de betreffende regels voor gewasbeschermingsmiddelen onder de verantwoordelijkheid van de minister van lenW vallen. Wij wijzen de minister van LVVN er echter op dat hij verantwoordelijk is voor het Nederlandse beleid voor gewasbeschermingsmiddelen. Verder is de NVWA, een agentschap van het ministerie van LVVN, primair verantwoordelijk voor het toezicht op de naleving door telers van de wettelijke regels voor gewasbeschermingsmiddelen.

De minister van LVVN herkent onze conclusie dat een deel van de onderzochte regels voor het juist gebruik van gewasbeschermingsmiddelen in open teelten niet of onvoldoende controleerbaar en handhaafbaar is. Bij 3 van de 7 regels waar de minister inzet voor verbetering aangeeft, vragen wij ons echter af of de inzet van de minister de door ons geconstateerde problemen over handhaafbaarheid zal oplossen. Hetzij omdat met die inzet het probleem van open normen blijft bestaan, hetzij omdat het de vraag is of de genoemde technische maatregel de handhaafbaarheid verbetert. Wij zijn voorstander van vereenvoudiging van regels en voorschriften en om voldoende zekerheid te kunnen bieden over een juist gebruik van gewasbeschermingsmiddelen moeten regels duidelijkheid bieden voor telers en inspecteurs.

Ten slotte geeft de minister aan bij wetgevingstrajecten een toets op handhaafbaarheid, uitvoerbaarheid en fraudebestendigheid al uit te voeren. Wij wijzen de minister erop dat het uitvoeren van genoemde trajecten dan ook tot handhaafbare regels had moeten leiden.

Bijlagen

Bijlage 1 Overzicht fouten en onzekerheden ministerie van Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur en Diergezondheidsfonds 2025

Voor de controle van de verantwoording hebben we gebruikgemaakt van steekproeven. Bij toepassing van een statistische steekproef wordt de maximale fout en onzekerheid berekend. Deze is groter dan de meest waarschijnlijke fout en onzekerheid. Als de maximale fout en onzekerheid de tolerantiegrens overschrijdt, baseren wij ons oordeel op de maximale fout en onzekerheid. Dat doen we ook als de meest waarschijnlijk fout en onzekerheid kleiner is dan de tolerantiegrens. In onderstaande tabel is aangegeven waar de tolerantiegrens is overschreden vanwege de maximale fout en onzekerheid.

Tabel 8 Overschrijdingen door alleen de maximale fout en onzekerheid (bedragen in miljoenen €)

	Meest waarschijnlijke fout en onzekerheid	Tolerantiegrens	Maximale fout en onzekerheid
Rechtmatigheid totale verplichtingen	41,0	55,5	106,8

De hierna volgende figuur geeft cijfermatige details over onze financiële oordelen.

- Aan de linkerkant staan de verantwoorde bedragen.
- Voor elk verantwoord bedrag is een tolerantiegrens aangegeven voor de omvang van fouten en onzekerheden die we toelaatbaar vinden. Dit zijn de bedragen bij de verticale, gestippelde lijn.

- Met een kleine bol is de omvang van de fouten en onzekerheden geplot. Wanneer de fouten en onzekerheden onder de tolerantiegrens blijven is de bol zwart gekleurd. Wanneer de fouten en onzekerheden de tolerantiegrens overschrijden, is de bol rood gekleurd en is ons oordeel negatief.

Figuur 10 Detailinformatie financiële oordelen bij het Jaarverslag 2025 van het ministerie van Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur en van het Diergezondheidsfonds

Fouten en onzekerheden bij Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur

⋮ Tolerantiegrens*

● Fouten en onzekerheden **onder** de tolerantiegrens ● Fouten en onzekerheden **boven** de tolerantiegrens

Verantwoorde bedragen over 2025		Rechtmatigheid (RM) Betrouwbaarheid en ordelijkheid (BO)	
Bedragen in miljoenen €		Bedragen in miljoenen €	
Verplichtingen			
Totaal	€ 2.776,6	8,0 BO 0% 55,5 106,8** RM 0% // -100%	
Artikel 22 Natuur, visserij en gebiedsgericht werken	€ 452,6	25,0 RM 0% 32,9 // -100%	
Bij de resterende 5 artikelen blijven de fouten en onzekerheden onder de tolerantiegrens.			
Uitgaven en ontvangsten			
Totaal	€ 4.029,8	0,0 BO 0% 80,6 0,0 RM 0% // -100%	
Afgerekende voorschotten			
Totaal	€ 791,6	0,5 BO 0% 39,6 2,9 RM 0% // -100%	
Agentschappen			
Totaal	€ 674,0	4,8 BO 0% 25,0 10,9 RM 0% // -100%	
Saldibalans			
Totaal	€ 12.394,1	0,7 BO 0% 247,9 0,0 RM 0% // -100%	

* Voor het beoordelen van fouten en onzekerheden hanteren we een tolerantiegrens gebaseerd op de omvang van het verantwoorde bedrag

** De tolerantiegrens wordt overschreden door de statistisch berekende maximale fout en onzekerheid

Fouten en onzekerheden bij Diergezondheidsfonds

⋮ Tolerantiegrens*

● Fouten en onzekerheden **onder** de tolerantiegrens ● Fouten en onzekerheden **boven** de tolerantiegrens

Verantwoorde bedragen over 2025		Rechtmatigheid (RM) Betrouwbaarheid en ordelijkheid (BO)	
Bedragen in miljoenen €		Bedragen in miljoenen €	
Verplichtingen			
Totaal	€ 50,4	0,0 BO 0% 5,0 RM 0% // -100%	
Uitgaven en ontvangsten			
Totaal	€ 100,5	0,0 BO 0% 10,0 RM 0% // -100%	
Afgerekende voorschotten			
Totaal	€ 17,8	0,0 BO 0% 1,8 RM 0% // -100%	
Saldibalans			
Totaal	€ 65,8	0,0 BO 0% 6,6 RM 0% // -100%	

* Voor het beoordelen van fouten en onzekerheden hanteren we een tolerantiegrens gebaseerd op de omvang van het verantwoorde bedrag

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.

Een uitgebreide methodologische verantwoording staat op <https://www.rekenkamer.nl/onderwerpen/v/verantwoordingsonderzoek/over-dit-onderzoek>. U vindt hier meer informatie over onze onderzoeken naar de beleidsresultaten, de bedrijfsvoering en de financiële informatie.

Financiële informatie - Slotwet

Soms bevat de slotwet hogere bedragen dan het parlement eerder via begrotingswijzigingen heeft goedgekeurd. Het parlement kan de slotwet, en daarmee de daarin opgenomen overschrijdingen, goedkeuren, maar is daartoe niet verplicht. Wanneer er sprake is van dergelijke overschrijdingen, gelden onze oordelen onder het voorbehoud van parlementaire goedkeuring van de slotwet. Keurt het parlement de slotwet niet goed, dan moeten wij onze oordelen over de financiële verantwoordingsinformatie mogelijk herzien.

Bijlage 3 Literatuur

Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (2024). Uitspraken over intern salderen. ECLI:NL:RVS:2024:4923 en ECLI:NL:RVS:2024:4909.

Algemene Rekenkamer (2024). *Resultaten verantwoordingsonderzoek 2023 ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (XIV) en Diergezondheidsfonds (F), rapport bij het jaarverslag.*

Algemene Rekenkamer (2025). *Resultaten verantwoordingsonderzoek 2024 ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (XIV) en Diergezondheidsfonds (F), rapport bij het jaarverslag.*

Algemene Rekenkamer (2026). *Evaluaties evalueren – naar meer inzichten en effectiever gebruik van periodieke rapportages.*

Berenschot (2025). *Periodieke rapportage kennis- en innovatiebeleid.* 72099, 9 januari 2025.

Financiën (2023). *Voorjaarsnota.*

Financiën (2024). *Voorjaarsnota.*

Kamerstuk (2025). *Tweede tussentijds verslag van de rapporteurs over de evaluatie en mogelijke herziening van de Nitraatrichtlijn.* Tweede Kamer, vergaderjaar 2025-2026, 33 037, nr. 624.

LVVN (2024a). *Problematiek rondom stikstof en PFAS.* Tweede Kamer, vergaderjaar 2024-2025, 35 334, nr. 322.

LVVN (2024b). *Reactie op verzoek van de informateur.* Brief van 9 februari 2024 over financiële risico's van de secretaris-generaal van het ministerie van LNV aan de minister-president.

LVVN (2025). *PAS-melders en handhavingsverzoeken.* DGLGS /100782430.

LVVN (2026a). *Voortgang opvolger legalisatieprogramma PAS-melders.* Tweede Kamer, vergaderjaar 2025-2026, 35 334, nr. 426.

LVVN (2026b). *Jaarverslag en Slotwet van het Ministerie van Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur (XIV) en Diergezondheidsfonds (F) 2025*. Vergaderjaar 2025-2026, XIV, nr. 1.

PBL (2025). *Reflectie op MCEN-maatregelenpakket spoor 2. Toelichting bij de PowerPoint-presentatie*. Consortium PBL-Deltares-RIVM-WUR, Den Haag, PBL-publicatienummer: 5923.

Pels Rijcken (2025). *Advies inzake Maatregelenpakket MCE&N i.r.t. toestemmingverlening*, 22 april 2025. Zaaknummer 11020410.

Rechtbank Den Haag (2025). Uitspraak in de civiele zaak tussen Greenpeace en de Nederlandse Staat. ECLI:NL :RBDH:2025:578.

SEO/ CE Delft (2025). *Stikstofuitstoot en stikstofbeperkingen, wat is de schade?*

Op internet geraadpleegde bronnen:

CBS (2026). *SDG 15 Leven op het land*. <https://www.cbs.nl/nl-nl/visualisaties/monitor-brede-welvaart-en-de-sustainable-development-goals/sdg-s/sdg-15-leven-op-het-land>

Ministerie van Financiën. *Evaluaties*. <https://evaluaties.rijksfinancien.nl/>

NVWA (2024). *Jaarbeeld 2023*. <https://www.nvwa.nl/over-de-nvwa/publicaties/jaarbeeld-2023>

NVWA (2025). *Jaarbeeld 2024*. <https://www.nvwa.nl/over-de-nvwa/publicaties/jaarbeeld-2024>

NVWA (2025). *Jaarplan 2025*. <https://www.nvwa.nl/over-de-nvwa/publicaties/jaarplan-2025>

PWC (2024). *Agentschapsdoorlichting NVWA*.

Risicobrief BuRO (2024): <https://www.nvwa.nl/documenten/nvwa/organisatie/buro/publicatie/risicobrief-buro-2024>

Bijlage 4 Begrippenlijst

Een toelichting op veel voorkomende begrippen die we in onze rapporten gebruiken staat op: <https://www.rekenkamer.nl/onderwerpen/v/verantwoordingsonderzoek/begrippenlijst>

PBL: Planbureau voor de Leefomgeving

RIVM: Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu

WUR: Wageningen University & Research

Bijlage 5 Eindnoten

- 1 Aanvragers kunnen zich ook nog terugtrekken *na* het ondertekenen en insturen van de overeenkomst.
- 2 We hebben alleen posten met een groot financieel belang meegenomen en posten die ook goed zijn toe te rekenen aan de risico's.
- 3 Dit is inclusief Srv met een budget van € 0,27 miljard voor stikstof en klimaat.
- 4 <https://www.signalenleefomgeving.nl/signalen/bestrijdingsmiddelen-en-omwonenden>
- 5 <https://www.stowa.nl/deltafacts/waterkwaliteit/kennisimpuls-waterkwaliteit/oppervlakkige-afspoeling-van-gewasbeschermingsmiddelen-naar-oppervlaktewater>
- 6 <https://www.nrc.nl/nieuws/2025/08/12/enorme-hoeveelheden-pesticiden-trof-de-vlinderstichting-aan-in-de-natuur-toch-haalde-ze-na-een-dreigement-het-rapport-offline-a4902791> en <https://www.volkskrant.nl/columns-van-de-dag/dat-de-landbouw-minder-kilo-s-bestrijdingsmiddelen-gebruikt-kan-best-slecht-nieuws-zijn~bd6de6cd/>
- 7 In veel Natura 2000-gebieden komt natuur voor die (al lange tijd) overbelast wordt door stikstofdepositie. Daardoor kan voor projecten die leiden tot een toename van stikstofdepositie vaak niet worden uitgesloten dat significante gevolgen voor die beschermde natuur optreden, ook als het project op zichzelf slechts leidt tot een beperkte stikstofdepositie. Om toch een natuurvergunning te kunnen verlenen, komt dan intern en extern salderen in beeld.
- 8 De Kamerleden Holman, Vedder en Meulenkamp hebben op 25 september 2025 met de EC gesproken. In dit gesprek hebben zij vernomen dat de evaluatie begin 2026 wordt verwacht (bron: Kamerstuk, 2025).
- 9 Het financieel belang betreft het totale financieel belang van de fiscale regelingen voor bos-, natuur- en cultuurgronden die door de minister in de begroting 2025 zijn opgenomen, met uitzondering van de regelingen met een financieel belang van minder dan € 5 miljoen en met uitzondering van de landbouwvrijstelling die in 2024 is geëvalueerd. Het financieel belang van de afzonderlijke regelingen is door ons overgenomen uit de bijlagen bij de Miljoenennota 2025, onderdeel Fiscale regelingen, tabel 10.3.2 Overzicht budgettair belang per fiscale regeling 2020-2025 op transactiebasis in lopende prijzen (x € miljoen), kolom 2025. Deze tabel geeft rijksbreed inzicht in de fiscale regelingen met een financieel belang groter dan € 5 miljoen.

- 10 De Maatregel Gebiedsgerichte Beëindiging (MGB) is een uitkering voor provincies. Hiermee kunnen provincies subsidie geven aan veehouders. Veehouders kunnen hiermee vrijwillig hun veehouderijlocatie helemaal of voor een deel beëindigen. De MGB is gericht op (gedeeltelijke) beëindiging van veehouderijlocaties in veenweidegebieden, beekdalen, zandgronden en overgangszones rond Natura 2000-gebieden.

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 11 mei 2026.

Dit document is op 20 mei 2026
aangeboden aan de
Tweede Kamer.

Den Haag, mei 2026