VRIJE UNIVERSITEIT AMSTERDAM

Minister van Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur

| DATUM | ONZE REFERENTIE | UW BRIEF | UW REFERENTIE |
|---|---|---|---|
| 26 februari 2026 | | | |
| E-MAIL | TELEFOON | BIJLAGE(N) | |

Betreft: Onafhankelijke beoordeling Periodieke rapportage land- en tuinbouwbeleid 2019-2024

Geachte minister,

Op verzoek van uw ministerie heb ik de afgelopen periode als onafhankelijk deskundige een beoordeling opgesteld over de door onderzoeksbureau Dialogic opgestelde Periodieke rapportage land- en tuinbouwbeleid 2019-2024. Het betreft hier een rapportage over een breed palet van niet minder dan 104 beleidsinstrumenten als onderdeel van de beleidsmix die door uw ministerie is ontwikkeld onder artikel 21 (‘land en tuinbouw’) en 24 (‘uitvoering en toezicht’) van de begroting van het ministerie.

In deze beoordeling zal ik een korte beschrijving geven van de gevolgde werkwijze die tot deze beoordeling heeft geleid, een algemeen oordeel geven over de voorliggende Periodieke rapportage, de belangrijkste conclusies bespreken en vervolgens nader ingaan op enkele van de aanbevelingen die door Dialogic zijn gedaan. Ik zal afsluiten met een algemene conclusie.

*Gevolgde werkwijze*

In mijn rol als onafhankelijk deskundige heb ik als toehoorder deelgenomen aan de meeste bijeenkomsten van de begeleidingscommissie die het onderzoek van Dialogic van het begin tot het einde heeft gevolgd. Daarbij heb ik op met name methodologische aspecten van het onderzoek ook met enige regelmaat suggesties gedaan aan onderzoekers. Ook heb ik aan het begin van het traject nader kennis gemaakt met de onderzoekers en hebben zij me meegenomen

BEZOEKADRES
HG 9A-98
De Boelelaan 1105
1081 HV Amsterdam

POSTADRES
Afdeling Ruimtelijke Economie
De Boelelaan 1105
1081 HV Amsterdam

in de door hen voorgestelde onderzoeksaanpak, waarop ik een algemene reflectie heb gegeven en een aantal suggesties heb meegegeven. Vanaf het allereerste moment heb ik bij de onderzoekers een open houding aangetroffen en de ambitie om met deze rapportage een bijdrage te leveren aan enerzijds de evaluatie van gevoerde beleid in de periode 2019-2024 en anderzijds ook aanbevelingen voor de toekomst te geven die gericht zijn op mogelijkheden tot verbetering van het beleid. Ook bij de begeleidingscommissie heb ik een professionele en inhoudelijk betrokken groep medewerkers – afkomstig van verschillende ministeries, uitvoeringsorganisaties en het Planbureau voor de Leefomgeving – aangetroffen die de onafhankelijkheid van zowel de onderzoekers van Dialogic als mij volkomen respecteerden en alle ruimte boden voor onafhankelijk tot stand gekomen conclusies en aanbevelingen zoals die in de rapportage en deze door mij opgestelde beoordeling en reflectie zijn beschreven.

Vanaf het allereerste moment was duidelijk dat de opdracht voor Dialogic een zeer complexe was. Deze complexiteit zat om te beginnen in het zeer brede domein dat de rapportage bestrijkt. Daar komt bij dat ervoor is gekozen dat het onderzoek van Dialogic zich uitsluitend beperkt tot reeds uitgevoerde evaluaties van het beleid in het recente verleden. Deze Periodieke rapportage dient dan ook gelezen te worden als een meta-evaluatie die is gebaseerd op 64 documenten behorende bij 60 uitgevoerde evaluaties en dus een secundaire analyse is. Daarmee kunnen de conclusies onvermijdelijk niet verder gaan dan wat op basis van de kwaliteit van het reeds uitgevoerde onderzoek mogelijk is. Een derde complicatie is dat bij het behalen van de doelstellingen van beleid onvermijdelijk ook andere ministeries een belangrijke rol spelen. Deze rollen worden weliswaar beschreven, maar kunnen gegeven de reikwijdte van deze rapportage niet integraal worden meegenomen in de beleidsdoorlichting, wat een evaluatie van de effectiviteit van de instrumentenmix waarvoor is gekozen bemoeilijkt. Een vergelijkbare conclusie geldt voor de belangrijke rol die Europa en de provincies spelen bij de vormgeving en uitvoering van het beleid en die slechts beperkt is meegewogen in de evaluatie van de instrumentenmix. Tot slot wil ik ook benadrukken dat gedurende de gehele periode van uitvoering van het onderzoek glashelder was dat het geëvalueerde beleid raakt aan de kern van een zeer ingewikkelde en ingrijpende transformatieopgave waarvoor het ministerie zich ziet gesteld. Hoewel de rapportage zich primair focust conform de opdracht op een rationele analyse van het gevoerde beleid met een focus op doeltreffendheid en doelmatigheid van het gevoerde beleid hecht ik er aan te vermelden dat gedurende het gehele proces bij alle betrokkenen er ook volop begrip was voor de bredere maatschappelijke context waarin het beleid van het ministerie wordt ontwikkeld. Ik kom hier later in mijn reflectie op aanbevelingen nog wat specifieker op terug.

*Algemeen oordeel over de Periodieke rapportage*
Met inachtneming van de hiervoor gemaakte opmerkingen over de reikwijdte van het onderzoek ben ik onder de indruk van de kwaliteit van de door Dialogic opgestelde Periode rapportage. Het rapport geeft naar mijn mening (i) een zo compact als mogelijke beschrijving van het gevoerde land- en tuinbouwbeleid in de periode 2019-2024, (ii) een heldere beschrijving van het beschikbare materiaal waarop de rapportage is gebaseerd, (iii) een zo goed als mogelijk onderbouwd oordeel over doeltreffendheid, doelmatigheid en samenhang in het beleid, en (iv) sluit af met een aantal conclusies aangaande de bestaande evaluatiepraktijk van het beleid en doet aan reeks aan aanbevelingen. Daarmee zijn de hoofdvragen die aan de onderzoekers zijn gesteld in deze rapportage naar mijn mening zo goed als mogelijk beantwoord.

*Belangrijkste conclusies van de periode rapportage*
Laat ik vooropstellen dat de centrale doelstelling van het land- en tuinbouwbeleid zeer breed en algemeen is gedefinieerd, strevende naar ‘een weerbaar, veerkrachtig en veilig functionerend land- en tuinbouw- en voedselsysteem, dat internationaal concurrerend is, met aandacht voor dierenwelzijn, waarbinnen zorgvuldig wordt omgegaan met natuurlijke hulpbronnen en waar opbrengsten en reststromen zo efficiënt en hoogwaardig mogelijk worden (her)benut’.

Een dergelijke brede definitie maakt het voor evaluatie van doeltreffendheid en doelmatigheid onvermijdelijk om subdoelen te definiëren. Het zijn deze subdoelen die het primaire onderwerp van het door Dialogic uitgevoerde onderzoek zijn geweest. Dat leidt onvermijdelijk tot een inperking van de evaluatie die slechts in zeer beperkte mate ingaat op de grote thema’s zoals stikstof, klimaatverandering en waterkwaliteit. Deze inperking is onvermijdelijk gegeven de gekozen opzet van de Periodieke rapportage en de geformuleerde centrale doelstelling van beleid, maar dient wel meegewogen te worden bij een algemene beoordeling van het gevoerde beleid. Bovendien geldt voor verschillende van de geformuleerde subdoelen dat ook deze nog steeds vrij abstract en algemeen zijn geformuleerd wat het trekken van bruikbare lessen uit een evaluatie verder bemoeilijkt.

Op basis van het uitgevoerde onderzoek komt Dialogic tot de conclusie dat de beleidsmix die door het ministerie is ingezet in voldoende mate als doeltreffend kan worden gekenmerkt, met name op het gebied van voedselveiligheid, voedselkwaliteit, en bevordering van plantgezondheid, diergezondheid en dierenwelzijn. Ook komt zij tot de conclusie dat het gevoerde beleid valt te legitimeren vanuit relevante vormen van markt- en transitiefalen.

Daarbij plaatst zij wel de kanttekening dat de bijdrage beperkter is op het zorgvuldig omgaan met natuurlijke hulpbronnen en het zo efficiënt mogelijk (her-)benutten van opbrengsten en reststromen. Het betreft hier relevante en actuele onderwerpen op het gebied van verduurzaming van zowel consumptie als productie en de transitie naar een circulaire economie.

Over de efficiëntie van de uitvoering van de instrumenten is Dialogic onverkort positief. Op basis van de beschikbare evaluaties komt men tot de conclusie dat het beleid met lage uitvoeringskosten wordt uitgevoerd.

Negatief is Dialogic over de grote doelmatigheid van de versterking van de concurrentiekracht van de duurzame agroketen. En ook concludeert men dat op basis van de beschikbare evaluaties geen uitspraken mogelijk zijn over de rechtvaardigheid van het gevoerde beleid. Dat laatste is essentieel tegen de achtergrond van het broodnodige maatschappelijk draagvlak voor ambitieus duurzaamheidsbeleid (zie bijvoorbeeld WRR, 2023[1] en WKR, 2024[2]).

Terugkijkend naar de vorige Periodieke rapportage uit 2019 en de daarin gedane aanbevelingen valt te concluderen dat de aanbeveling om instrumenten eenvoudiger te maken en daarmee administratieve lasten te beperken slechts in beperkte mate handen en voeten heeft gekregen. Het aantal instrumenten is toegenomen en veel instrumenten worden door gebruikers nog steeds als relatief complex ervaren.

De conclusies die Dialogic trekt zijn in de rapportage helder en navolgbaar onderbouwd en kan ik dan ook zonder ze hier integraal te herhalen van harte onderschrijven.

*Reflectie op de aanbevelingen*

Dialogic rondt haar rapportage af met een aantal heldere aanbevelingen die ik van harte onderschrijf. Ik beperk me hier tot wat ik zie als de belangrijkste aanbevelingen met het oog op de toekomst. Daarbij begin ik met de overkoepelende aanbeveling dat het noodzakelijk is te komen tot heldere doelstellingen in indicatoren met bijbehorende streefwaarden voor de centrale doelstelling van het beleid. Dialogic constateert dat het goed evalueren van de centrale doelstelling wordt bemoeilijkt door het vage en brede karakter en de mismatch met gebruikte

[1] Wetenschappelijke Raad voor *Regeringsbeleid* (2023): Rechtvaardigheid in Klimaatbeleid. Over de verdeling van klimaatkosten. WRR Rapport 106. Den Haag: WRR.
[2] Wetenschappelijke Klimaatraad (2024): Boeren in een Veranderend Klimaat. WKR Advies 003. Den Haag: WKR.

indicatoren. Bovendien is voor slechts 54% van de instrumenten een evaluatie beschikbaar.[3] Niet alleen is dat problematisch gegeven de wens om überhaupt tot een evaluatie van het beleid te komen, maar het dwingt ook tot afdoende aandacht voor deze doelen, zelfs wanneer doelen en indicatoren soms lastig te definiëren zijn. Met name doelen op het gebied van verduurzaming van productie en consumptie zijn hier van essentieel belang tegen de achtergrond van de grote opgaven waarvoor de landbouwsector in Nederland is gesteld.

Daaraan zou ik toe willen voegen dat er nog duidelijke ruimte is om de bestaande evaluatiesystematiek die door het ministerie wordt gehanteerd te optimaliseren. Waar de nadruk nu in de Periode rapportage ligt op het ex-post evalueren zie ik duidelijke ruimte om veel eerder in het proces bij de formulering van het beleid in de beleidsbrieven reeds expliciet doelstellingen van beleid te formuleren, en deze ook tussentijds te toetsten en waar nodig het beleid ook bij te sturen. Het zou een verschuiving vereisen van aandacht voor ex-post naar deels ex-ante maar vooral ook tussentijdse evaluatie. Daarmee kan naar mijn stellige overtuiging een belangrijke winst worden geboekt in het verhogen van de efficiëntie en doelmatigheid van beleid en kan het ministerie een belangrijke stap zetten in het nog meer toewerken naar het ideaal van een 'lerende overheid'. Voor concrete suggesties over deze wijze van cyclisch evalueren verwijs ik naar bijvoorbeeld Barca et al. (2011) en RLI (2024). Voor het belang van een lerende overheid verwijs ik bijvoorbeeld naar onder andere Stiglitz en Greenwald (2015) en WRR (2013).[4]

Ook zie ik nog duidelijke ruimte voor verdieping van de analyse op de door het ministerie gehanteerde instrumentenmix. Naast vereenvoudiging en beëindiging van instrumenten met een negatief oordeel over doelmatigheid (aanbeveling 1 in het rapport van Dialogic) beveel ik ook een heroverweging aan van de balans in de instrumentenmix tussen normeren, beprijzen en subsidiëren. De door Dialogic beschreven beleidstheorie is voor het doel van deze evaluatie weliswaar adequaat, maar met het oog op toekomstig beleid is er een grote hoeveelheid wetenschappelijke kennis beschikbaar over bijvoorbeeld de effectiviteit van beprijzingsbeleid,

[3] Hierbij past de kanttekening dat Dialogic zelf aangeeft dat het ontbreken van evaluaties soms is gelegen in de beperkte (financiële) omvang van het instrument of dat de evaluatie soms nog op zich laat wachten omdat de regeling nog niet is beëindigd en wel binnen de periode van de Periodieke rapportage is gestart.
[4] Barca et al. (2011): *Outcome Indicators and Targets. Towards a new system of monitoring and evaluation in EU Cohesion Policy*. Brussel: DG Regio. RLI (2024): Waardevol Regeren: Sturen op Brede Welvaart. Den Haag: RLI. J.E. Stiglitz en B.C. Greenwald (2015), *Creaing a Learning Society: A New Approach to Growth, Development and Social Progress*. Colombia University Press. WRR (2013), *Naar een lerende economie. Investeren in het verdienvermogen van Nederland*, WRR Rapport nr. 90, Den Haag: WRR.

de rechtvaardigheidsgrondslag van toepassing van het vervuiler betaalt principe, het potentieel om met verhandelbare rechten de doelstellingen van beleid op een zo efficiënt mogelijke wijze te bereiken, het effectief stimuleren van innovatie, etc. Waar gewenst draag ik ook in de toekomst graag bij aan verdere discussie hierover.

Een aanbeveling die ik toe zou willen voegen aan de reeks van aanbevelingen van Dialogic is het grote belang van een stevigere aansluiting op beleid van andere ministeries en bestuurslagen (met name het Gemeenschappelijk Landbouw Beleid van Europa en de rol die provincies spelen in onder andere het ruimtelijk ordeningsbeleid). Hoewel ik de afbakening in deze rapportage begrijp, is het beleidsterrein dusdanig breed en zijn de opgaven waarvoor het ministerie zich gesteld ziet dusdanig groot dat een volledige evaluatie alsmede aanbevelingen gericht op toekomstige verbetering vereist dat de rol van het beleid van andere ministeries en bestuurslagen integraal wordt meegenomen in de evaluaties.

Hierop aansluitend zou ik ook in overweging geven om bij de bijstelling van bestaand en de vormgeving van toekomstig beleid expliciet te sturen op het kompas van Brede Welvaart (zie bijvoorbeeld De Groot, 2023; De Groot en Verhoef, 2025; RLI, 2024 en SER, 2024,[5] voor analyses over het potentieel van Brede Welvaart als doe- en denkkader voor vormgeving van beleid). Brede welvaart kan hierbij gebruikt worden als belangrijk instrument ter ondersteuning van onvermijdelijke en zeer complexe beleidskeuzes gericht op de lange termijn waar ons land voor staat. Het levert een nuttig instrument om op een constructieve manier in gesprek te gaan met zowel beleidsmakers als burgers over de ingewikkelde keuzes waar we als samenleving voor staan. Juist in een tijd van toenemende polarisatie is het nut van een dergelijk instrument niet te onderschatten.

Ook doet Dialogic een aantal behartenswaardige aanbevelingen over informatieverzameling en evaluatie van het gevoerde beleid. Hoewel ik de conclusies van Dialogic onderschrijf aangaande doelmatigheid en efficiëntie van het gevoerde beleid maakt deze rapportage ook duidelijk hoe complex het evalueren van beleid is. Hoewel de praktijk in Nederland er een is om gepast trots op te zijn, past de conclusie dat het glas slechts halfvol is. Er is een

[5] De Groot, H.L.F. (2023): *Brede welvaart voor de Metropoolregio Amsterdam. Een analytisch kader voor fundamentele afruilen en keuzes*. MRA Beleidsdossier 2023/1. De Groot, H.L.F. en E.T. Verhoef (2025): *Brede Welvaart: een denk- en doekader voor fundamentele afruilen en keuze*, MeJudice, 17 februari 2025. Sociaal-Economische Raad (2024): *SER-toekomstvisie. Perspectief op brede welvaart in 2040 Bouwen aan de economie van de toekomst*. Den Haag: SER. Raad voor de Leefomgeving en Infrastructuur (2024): *Waardevol Regeren: Sturen op Brede Welvaart.* Den Haag: RLI.

(onvermijdelijke) spanning tussen de praktijk van alle dag en het ideaalbeeld van een heldere beleidscyclus die heldere lange-termijn doelstellingen formuleert, daar passende instrumenten bij ontwikkelt, deze monitort en bijstuurt, en daarbij ook rekening houdt met de bredere context waarbinnen het beleid zich afspeelt en goed wordt afgestemd op beleid van andere ministeries en wordt gecoördineerd met landen om ons heen. Alleen daarmee komt sturen op brede welvaart binnen bereik.[6] Dialogic constateert daarbij ook dat het merendeel van de evaluaties in sterke mate kwalitatief van aard is en dat het gebruik van meer kwantitatieve en innovatieve methoden en instrumenten achterblijft. Het voortdurend blijven sturen op mogelijkheden om op een efficiënte wijze te verantwoorden wat er met schaarse publieke middelen wordt gedaan kan ik niet anders dan van harte onderschrijven. De constatering van Dialogic (p. 142) dat de kans groot is dat een nieuwe strategische evaluatieagenda meer strategisch zal worden ingevuld en dat er een nieuw normenkader wordt gebruikt voor de evaluatie van doelmatigheid zie ik dan ook als een hoopvol signaal dat volledige ondersteuning verdient.

*Conclusie*

Concluderend wil ik starten met een compliment aan Dialogic voor de succesvolle afronding van een zeer complexe evaluatie. Op basis van deze rapportage kan gesteld worden dat het overgrote deel van het gevoerde beleid doeltreffend is en op een efficiënte wijze wordt uitgevoerd.

Wat meer uitzoomend is de conclusie op zijn plek dat het gevoerde beleid weliswaar op veel punten goed scoort, maar er niet in slaagt om de ambitie van een duurzaam houdbare positie van de landbouwsector in ons land te borgen. Daarvoor is de aandacht voor de enorme verduurzamingsopgave waarvoor ons land staat simpelweg onvoldoende en zijn lange termijn doelen onvoldoende helder gedefinieerd (zie bijvoorbeeld WKR, 2024). Het ministerie staat daarmee voor de opgave om tot een structurele herziening te komen van het gevoerde beleid waarbij beleid wordt geformuleerd vanuit de ambities van brede welvaart, rekening houdend met een balans tussen inclusiviteit, verduurzaming en verdienvermogen, en bovendien rekening houdend met belangen van toekomstige generaties en van generaties elders in de wereld. Dat zal scherpe keuzes vergen voor de onderdelen van de landbouwsector waarmee Nederland daadwerkelijk een belangrijke bijdrage kan leveren aan strategische autonomie van Europa. Het vergt een goede afstemming met andere lidstaten binnen Europa en een heldere prioritering op activiteiten waar Nederland een comparatief voordeel heeft in Europa en de wereld, ook met

[6] Raad voor de Leefomgeving en Infrastructuur (2024): *Waardevol Regeren: Sturen op Brede Welvaart.* Den Haag: RLI.

inachtneming van de beperkte ruimte die in ons land beschikbaar is en die ook met het oog op andere belangen van wonen, industrie en natuurbeheer aandacht vergen (zie bijvoorbeeld RLI, 2026[7]). Het zal ook een goede afstemming vergen met de landbouwsector zelf gericht op herstel van vertrouwen dat essentieel is om gezamenlijk de grote uitdagingen van de sector en het ministerie het hoofd te kunnen bieden (zie WKR, 2024).

Met vriendelijke groet,

Prof. dr. Henri L.F. de Groot
Hoogleraar Regionaal Economische Dynamiek
Afdeling Ruimtelijke Economie
School of Business and Economics
Vrije Universiteit Amsterdam

[7] Raad voor de Leefomgeving en Infrastructuur (2026): Grond voor Verbetering. Over de rol van grond in het landelijk gebied. Den Haag: RLI.