

Inventarislijst - Verzoek Uitvoeringstoetsen

Nr.	Document	Eenheid kabinetsbeleid	Procespositie
1	Uitvoeringstoets RVO.pdf		
2	Uitvoeringstoets NVWA.pdf		
3	Uitvoeringstoets Staatsbosbeheer.pdf		
4	Uitvoeringstoets DG RTLG.pdf		



Advies RVO over uitvoerbaarheid MCEN-pakket: Bied duidelijkheid voor de ondernemer in het landelijk gebied via een integrale aanpak

Inleiding

Door de Ministeriële Commissie Economie en Natuurherstel wordt momenteel een aanpak ontwikkeld met als doel (oa.) Nederland weer in beweging te krijgen. Ten behoeve van de nog volgende besluitvorming hierover en met het oog op een goede inrichting van de uitvoeringsfase, is door LVVN aan RVO, NVWA, Staatsbosbeheer en RTLГ een advies gevraagd over de uitvoerbaarheid van de voorgenomen besluiten.

RVO waardeert dat de MCEN al in dit stadium aandacht heeft voor de uitvoerbaarheid van de aanpak. Dit is een van de oproepen geweest aan de politiek in de Stand van RVO en bij diverse rondetafelgesprekken.

Het maatregelenpakket van de MCEN vraagt om nadere concretisering. Daarom geeft RVO in dit stadium een reflectie en advies op hoofdlijnen. Dat doen wij vanuit onze missie om een excellente publieke dienstverlener te zijn met maatschappelijke impact. Bij verdere besluitvorming zal RVO een specifiek advies geven over de uitvoerbaarheid van het totale pakket en de verschillende onderdelen daarin. Daarbij kunnen we dan ook aangeven of in de uitvoering voldoende borging van doelbereik mogelijk is. Een geborgde aanpak is essentieel om Nederland weer in beweging te krijgen en daarmee ook de klimaat- en energietransitie en de transitie naar een duurzame economie mogelijk te maken.

Omdat dit een advies is op hoofdlijnen lopen we de maatregelen niet afzonderlijk langs, maar geven onze reflectie en advies op het totaal. We bouwen ons advies als volgt op:

- We geven eerst een algemene reflectie op het voorgenomen maatregelenpakket.
- Vervolgens geven we advies voor de verdere uitwerking van dit pakket.
- Daarna geven we ons advies voor de voorbereiding van de uitvoering.
- We sluiten af met ons aanbod.

Algemeen

Advies: maak samenwerken tussen overheidslagen makkelijker door een heldere governance en een juridische basis voor uitwisseling van gegevens.

Nederland staat voor een grote opgave waarin de aanpassingsbereidheid van de ondernemers van groot belang is. Duidelijke integrale dienstverlening met oog voor de menselijke maat en helderheid voor langere termijn, is essentieel en kan het draagvlak en het vertrouwen in de overheid herstellen. Dat vraagt nauwe samenwerking tussen overheden. De onderlinge afhankelijkheid van maatregelen die door verschillende overheden worden uitgevoerd is namelijk groot.

Uitvoerders, handhavers en toezichthouders moeten tijdig hun onderlinge taak- en rolverdeling weten en welke opdrachten en regelingen hierbij horen. De onderlinge afhankelijkheid tussen overheidslagen vraagt daarbij om een goede governance en een houdbare juridische basis voor het uitwisselen van gegevens tussen provincies, gemeenten, waterschappen en het rijk. Een open en transparante overheid en een goede samenwerking tussen verschillende overheden is een vereiste om betere dienstverlening aan te kunnen bieden en duidelijkheid te bieden aan ondernemers.

Naast samenwerking tussen overheden is ook samenwerking met het bedrijfsleven nodig, zoals de primaire productie, toeleveranciers zoals voerbedrijven, verwerkende industrie zoals zuivelbedrijven en banken, om tot een integraal en elkaar versterkend maatregelenpakket te komen. Op basis daarvan krijgen ondernemers meer duidelijkheid over hun handelingsopties.

Uitwerking pakket

Advies: Maak de aanpak voor natuurherstel concreet en geef duidelijk aan hoe het Agrarisch Natuurbeheer bijdraagt aan natuurherstel van stikstofgevoelige natuur.

De maatschappelijke problemen rond stikstof vloeien voort uit onvoldoende geborgd herstel van stikstofgevoelige natuur en de nog grote afstand tot doelbereik. Natuurherstel is de sleutel om Nederland weer in beweging te krijgen.

Het benodigde natuurherstel is afhankelijk van de daling van de stikdepositie, maar ook van maatregelen in en rond de natuurgebieden om andere factoren dan stikstof, zoals hydrologie op orde te krijgen. Bij de verdere uitwerking van het pakket is essentieel dat de aanpak voor natuurherstel concreet wordt en ook het tijdspad voor doelbereik. Daarbij moet ook duidelijk worden hoe Agrarisch Natuurbeheer (ANB) concreet bijdraagt aan herstel van stikstofgevoelige natuur. In het pakket wordt nu aangegeven dat Agrarisch Natuurbeheer zowel kan bijdragen aan emissiereductie (potentieel 40% emissiereductie bij natuurinclusieve landbouw) als aan natuurherstel rond Natura 2000 gebieden. De precieze bijdrage is niet duidelijk. Voor de verdere uitwerking is van belang dat het heel duidelijk wordt of en in welke mate het ANB een bijdrage moet leveren aan het op orde krijgen van andere factoren voor natuurherstel zoals de hydrologie. Dit is een vereiste om heldere kaders te scheppen voor de uitvoering. Als bijvoorbeeld het ANB ook moet bijdragen aan hydrologisch herstel vraagt dat een meer gebiedsgerichte inzet.

Advies: Zorg voor een zorgvuldige overgang naar doelsturing en maak ook duidelijk wat van depositiebeleid afgeschaft kan worden.

De overgang van sturing op depositiereductie naar sturing op emissiereductie en de daaraan gekoppelde overgang van middelsturing naar doelsturing kan de uitvoering op de lange termijn vereenvoudigen, maar dat vraagt een zorgvuldige overgang. De overgang heeft als risico dat

agrariërs ondernemers in de tussentijd te maken krijgen met een combinatie (stapeling) van middel- en doelvoorschriften en toenemende complexiteit. Ook kan daarbij sprake zijn van tegenstrijdigheid tussen bestaande en nieuwe opdrachten die RVO uitvoert en waar ondernemers mee te maken krijgen.

Dit staat haaks op de ambitie om te vereenvoudigen en om regeldruk te verminderen en verlaagt het doenvermogen van de ondernemer. Er is dus een zorgvuldige overgang nodig, waarbij stapeling van regelgeving voor ondernemers zoveel mogelijk wordt voorkomen. Ook is een heldere communicatie richting ondernemers nodig over (het tijdspad van) die overgang.

Daarnaast vraagt ook de juridische context aandacht. Het tijdspad van de gewenste overgang naar emissiesturing is afhankelijk van een wetswijziging, omdat de huidige wet- en regelgeving stuurt op depositievermindering. Vanuit de Europese richtlijnen blijft de eis staan dat projecten geen significant negatieve effecten mogen hebben op habitattypen en soorten in Natura 2000-gebieden. Bij het beoordelen of er sprake is van significant negatieve effecten blijft de stikstofdepositie op een gebied een factor van belang.

Advies: Bouw tijdig een evaluatiemoment in om de inzet op doelsturing te kunnen bijsturen of te wijzigen.

Het succes van doelsturing is afhankelijk van de uitwerking. Het risico bestaat dat het uitvoeringstechnisch te complex is en een te hoge administratieve last legt bij ondernemers. Beoordeel daarom tijdig de werkbaarheid en kansrijkheid van de doelsturingssystematiek. Bijvoorbeeld via invoeringstoetsen per maatregel en een ex durante evaluatie van het gehele maatregelenpakket, op het moment dat bijstelling nog mogelijk is. Behoud de mogelijkheid om zo nodig een andere aanpak te kiezen als doelsturing onvoldoende werkbaar blijkt.

Advies: wees realistisch in de verwachtingen ten aanzien van doelsturing en vertel agrarische ondernemers dat op korte termijn veel onduidelijk is en veel van hen gevraagd zal worden.

Er wordt in 2030 en in 2035 flinke emissiereductie vanuit doelsturing verwacht. Dit lijkt een onrealistische verwachting zolang er gewerkt wordt met vrijblijvende doelsturing. De MCEN zet in op doelsturing, zodat de ondernemer zelf kan bepalen op welke handelingsperspectieven hij inzet. Om ondernemers duidelijkheid te bieden moeten de specifieke bedrijfsdoelen voor emissiereductie helder zijn en hoe deze bedrijfsdoelen samen bijdragen aan het behalen van de landelijke natuurdoelen. Bedrijfsspecifieke doelen moeten robuust zijn: ze moeten een ondernemer duidelijkheid bieden voor lange termijn en voldoende bijdragen aan de landelijke emissiereductie die nodig is voor natuurherstel. Dit is nu niet duidelijk, waardoor de ondernemer niet in staat wordt gesteld om te kunnen beoordelen of zijn of haar bedrijf levensvatbaar blijft of om voorbereidingen te treffen op en te investeren in alternatieve verdienmodellen. Naast de bedrijfsspecifieke doelen moet ook het uitvoeringsmodel en bijbehorend data-ecosysteem hiervan betrouwbaar en handzaam zijn voor de ondernemer, zodat de doelen en een gelijk speelveld behaald kunnen worden.

Advies: voorkom dat bedrijven die uiteindelijk mogelijk moeten stoppen onnodige investeringen doen.

Het leidende principe bij doelsturing is keuzevrijheid voor de ondernemer, maar ook aan doelsturing zijn normen verbonden. Ten aanzien van stikstofreductie is er weinig keuzevrijheid, omdat de handelingsopties die voldoende stikstofreductie opleveren beperkt en veelal gelijk zijn voor verschillende ondernemers.

Er is een risico dat bij tegenvallende emissiereductie, de bedrijfsdoelen mogelijk eerder dan 2035 aangepast moeten worden. Dit kan ertoe leiden dat ondernemers uiteindelijk toch moeten concluderen dat de doelsturing onvoldoende ruimte biedt om het bedrijf voort te zetten. Wel hebben zij tussentijds investeringen moeten doen om bijvoorbeeld meetinstrumenten aan te schaffen om de bedrijfsspecifieke emissiewaarden te registreren. Ook kunnen hier dan onnodig subsidies voor zijn verleend.

Het tussentijds en onnodig vragen van extra inspanningen en investeringen van ondernemers vergroot het wantrouwen in de overheid. Schep duidelijkheid voor ondernemers door bedrijfsspecifieke doelen direct voldoende scherp te stellen, ook als dit voor bedrijven stevige doelen zijn. Schets een duidelijk bijbehorend tijdpad zodat ondernemers hierop kunnen anticiperen en kunnen bepalen of dit voor hen haalbaar is. Bied ondernemers hulp bij het ontwikkelen van hun bedrijfsplan, bijvoorbeeld door voortzetting van zaakbegeleiders en heb daarbij oog voor de menselijke maat. Bied ondernemers, binnen de mogelijkheden per gebied, zoveel mogelijk een gelijk speelveld.

Advies: Zet in op een brede en optimale instrumentenmix. Besteed daarbij meer aandacht aan andere handelingsopties dan stoppen.

Ook zonder dit maatregelenpakket is sprake van stoppende bedrijven, vanwege de autonome ontwikkeling van de sector. Tot nu toe is er vooral aandacht voor stoppers, waarmee deze autonome ontwikkeling deels wordt versneld. Bedrijven die al zouden stoppen, stoppen hierdoor eerder. Om meer impact te kunnen maken op de opgave, met de beperkte beschikbare financiële middelen, is een aanpak nodig voor bedrijven die investeren in de toekomst. Hierbij is een brede instrumentenmix nodig zodat bedrijven kunnen innoveren, extensiveren of omschakelen en alle agrarische ondernemers in staat zijn om bij te dragen aan stikstofreductie. Dit sluit ook aan op het advies van Remkes om via meerdere soorten maatregelen (volgens het zogenaamde trappetje: innoveren, extensiveren, verplaatsen en stoppen) stikstofreductie te realiseren. Bied hierbij voldoende ruimte voor innovatie gericht op omschakeling naar nieuwe bedrijfstvormen en niet alleen voor innovatie gericht op optimalisatie van huidige bedrijfsvoering. Bepaal wat de meest optimale instrumentenmix is (o.a. doelmatigheid en kosteneffectiviteit) en pas indien nodig de inzet van financiële middelen daarop aan. Door alle mogelijkheden in te zetten om stikstofvermindering te realiseren, wordt daadwerkelijke vermindering meer waarschijnlijk.

Advies: betrek uitvoering ook tijdig bij maatregelen voor industrie, mobiliteit en bouw.

Voor de maatregelen op het terrein van industrie, mobiliteit en bouw geven wij in deze fase mee dat waar RVO een rol heeft deze op het eerste oog uitvoerbaar lijken. Dit is uiteindelijk sterk afhankelijk van de verdere uitwerking en invulling van deze maatregelen. Ook voor deze onderdelen denken wij daarom graag vanaf het begin mee over de vormgeving en concrete invulling van maatregelen om tot een effectieve en efficiënte uitvoering te komen die doenbaar is voor de doelgroep en uitvoerbaar voor RVO.

Vorbereiding uitvoering

Advies: Bied de ondernemers excellente dienstverlening. Bouw voldoende inregeltijd in om de dienstverlening zo efficiënt mogelijk in te richten.

Er wordt veel aanpassingsvermogen van de ondernemer gevraagd met het voorgestelde maatregelenpakket. Een goede dienstverlening is een belangrijke randvoorwaarde om ondernemers hiertoe in staat te stellen. Dit vergt veel inspanning en voorbereidend werk bij de

uitvoering. Er is een risico dat door vertraging bij verdere besluitvorming over het pakket deze voorbereiding onder druk komt te staan.

Stem daarom met de uitvoering van tevoren duidelijk af hoeveel tijd nodig is voor verantwoorde en zorgvuldige voorbereiding van de uitvoering en kort deze tijd niet in. Zorg voor voldoende inregeltijd door tijdige besluitvorming. Als besluitvorming onverhoopt vertraagt door bijvoorbeeld bestuurlijke afstemming, houd dan de benodigde inregeltijd voor uitvoering gelijk en schuif dan het tijdspad op.

Van belang is dat beleid zo concreet mogelijk ingevuld wordt samen met de uitvoering, want pas dan kan een realistische inregeltijd bepaald worden. Voor de ondernemer resulteert een passende voorbereidingstijd in minder administratieve handelingen en duidelijke verwachtingen. De ervaring leert dat hoe eerder een uitvoeringsorganisatie betrokken wordt bij dat wat uitgevoerd moet worden, hoe effectiever de uitvoering ingeregeld kan worden. Investeren aan de voorkant scheelt werk aan de achterkant.

Tijdens uitvoering

Advies: Beleg duidelijk de verantwoordelijkheid voor de verschillende overheidslagen en overheidsdiensten, en specifiek ook voor monitoring.

De rollen van de provincies en het Rijk m.b.t. natuurherstel verschillen, maar versterken elkaar. Een vereiste voor een goede uitvoering is om een goede governance in te richten voor de samenwerking van verschillende overheidslagen en diensten. Spreek daarom van tevoren duidelijk af welke instanties welke rollen en verantwoordelijkheden krijgen.

Met de omschakeling naar emissiereductiebeleid is het extra belangrijk om de monitoring van natuurkwaliteit, stikstofemissies en -depositie in samenhang voort te zetten en ook die verantwoordelijkheden duidelijk te beleggen. Alleen door gebruik te maken van (geo-)data kan per natuurgebied het effect van beleidsmaatregelen van zowel de rijksoverheid als de provincies nauwkeurig worden gemeten. Dit is essentieel, want alleen op basis van betrouwbare gegevens m.b.t. natuurherstel kan worden bepaald of de maatregelen het gewenste effect hebben.

Advies: integreer stikstof- en natuurmonitoring via een nationaal verantwoordingsdocument naar het voorbeeld van klimaatmonitoring.

Monitoring is essentieel om te beoordelen of er sprake is van passende maatregelen om stikstofreductie en natuurherstel te realiseren én om te bepalen of er ruimte is voor economische activiteiten. Het is ook nodig om transparant te kunnen zijn over de relatie tussen doelbereik en de effectiviteit van maatregelen die worden gevraagd van ondernemers. Maak daarom het doelbereik zichtbaar via het monitoren van mondiale en Europese natuurdoelen.

Omdat via veel verschillende maatregelen wordt gestuurd op vermindering van stikstofemissies en daarnaast op natuurherstel, is integrale monitoring van impact en doelbereik (en de werking van afzonderlijke instrumenten) van groot belang. Uiteindelijk moet de inzet op daling van emissies zich vertalen in een vermindering van de depositie op een gebied. Wat samen met maatregelen ten aanzien van andere drukfactoren, zoals hydrologie, moet leiden tot natuurherstel. Pas als dit aangetoond en geborgd is, komt er ook weer mogelijkheid om stikstofruimte te bieden voor economische activiteiten. Koppel daarom natuurmonitoring met andere monitoringssystemen en gebruik deze om inzicht te geven in impact en doelbereik. Belangrijk is hier het regelen van de juridische basis om gegevens tussen verschillende overheden te kunnen delen. Daarbij is communicatie en samenwerking met ondernemers essentieel. Bied ondernemers tijdig gelegenheid om op basis van open en transparante

informatie hun bedrijfsvoering aan te passen als dat nodig is bij achterblijvend doelbereik, zonder dat dit direct leidt tot sancties.

Advies: Benut daarnaast het implementatietraject van de Natuurherstelverordening voor het doorontwikkelen van de natuurmonitoring.

Het huidige natuurmonitoringssysteem is gericht op het verkrijgen van een landelijk beeld van de staat van instandhouding en focust vooral op Natura 2000-gebieden. Die reikwijdte is echter te beperkt om te voldoen aan de eisen van de Natuurherstelverordening (NHV). Ook buiten de Natura 2000-gebieden komen waarden voor uit het Verbeterprogramma Vogel- en Habitatrichtlijn, waarvoor eveneens maatregelen nodig zijn. Breid daarom samen met betrokken overheden en partijen de focus van het natuurmonitoringssysteem uit naar de natuurgebieden buiten de Natura 2000-gebieden.

Advies: draag ook zorg voor monitoring van neveneffecten en sociaaleconomische vitaliteit van het landelijk gebied en benut het hiervoor ontwikkelde instrument.

Richt monitoring zo in dat zowel ongewenste als positieve neveneffecten van beleidsmaatregelen in beeld worden gebracht. Zoals veranderend grondgebruik, dat kan leiden tot negatieve gevolgen voor de waterkwaliteit. Of bijvoorbeeld positieve sociaaleconomische effecten voor bewoners en bezoekers van het landelijk gebied. Monitor ook de invloed van maatregelen op de sociaaleconomische vitaliteit. In samenwerking met de Wageningen Universiteit en de Rijksuitvoeringsorganisaties (RUO's) is een instrument ontwikkeld om dit meetbaar te maken. Ons advies is dat te benutten. RVO heeft ervaring met het vergroten van de sociaaleconomische vitaliteit in het landelijk gebied en werkt hierin samen met de provincie, waterschap en ondernemers.

Tot slot: RVO kan helpen bij een integrale aanpak

Advies: Bedien ondernemers via een integrale aanpak en benut kennis en ervaring van RVO ten aanzien van opgavegericht werken om dit te ondersteunen.

Ondernemers in het landelijk gebied hebben met verschillende grote transitie te maken die druk geven op ruimtegebruik en landbouwgrond. Zowel uitbreiding van defensie terreinen, woningbouw, de klimaat- en energietransitie als natuurherstel vragen ruimte. Daarbij worden ondernemers ook vanuit verschillende beleidsterreinen benaderd met verschillende regels en regelingen. Dit vraagt een integrale samenhangende aanpak.

Voor geborgd natuurherstel en het vrijmaken van stikstofruimte zijn verschillende maatregelen gelijktijdig nodig door verschillende partijen, zowel overheden als het bedrijfsleven. Dat is een samenhangende en complexe opgave. Het 'kraken van het slot' is alleen mogelijk als er een totaaloverzicht is en de overheid een integrale meerjarige aanpak kan aanbieden aan ondernemers, die geborgd leidt tot doelbereik. Werk daarom opgavegericht, maak integrale gebiedsplannen en sluit aan bij bestaande gebiedsplannen die natuurherstel, toekomstbestendige landbouw en leefbaarheid combineren. Alleen dan kan de gevraagde duidelijkheid aan de ondernemer geboden worden, draagvlak worden gecreëerd en het vertrouwen in de overheid worden teruggewonnen. RVO voert opdrachten uit voor de provincie, waterschappen en het Rijk en hanteert deze integrale werkwijze. RVO kan daarom ondersteunen bij het aanbrengen van meer samenhang en daarmee het borgen van het doelbereik van generiek, gebiedsgericht en bedrijfsgericht beleid.



Nederlandse Voedsel- en
Warenautoriteit
*Ministerie van Landbouw, Visserij,
Voedselzekerheid en Natuur*

Van IG NVWA

Aan DG LG&S

directie Strategie
afdeling Beleid, planvorming
en instrumentontwikkeling

Catharijnesingel 59
3511 GG Utrecht
Postbus 43006
3540 AA Utrecht
www.nvwa.nl

Contactpersoon

T Persoonsgegevens
F Persoonsgegevens
Persoonsgegevens @nvwa.nl

Datum
20 juni 2025

nota

Uitvoeringstoets maatregelen Ministeriële Commissie
Economie en Natuurherstel

Inleiding

Aan de NVWA is op 16 mei 2025 door het Ministerie van Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur gevraagd wat zij in deze fase wil meegeven ten aanzien van de uitvoerbaarheid van de maatregelen die voortkomen uit de Ministeriële Commissie Economie en Natuurherstel. De NVWA brengt dit advies uit op basis van de brief van 25 april 2025 van de minister van LNV aan de Tweede Kamer over het startpakket 'Nederland van het slot' en de concept aanvulling die ter appreciatie aan de kennisinstellingen is gestuurd ("Bijlage 2: Maatregelenselectie MCEN", versie 23 mei 2025, en; "Voorlopige borging van maatregelselectie", versie 28 mei). We waarderen dat we vroegtijdig hierbij worden betrokken en ook in de verdere uitwerking van de plannen zullen worden geraadpleegd over de uitvoerbaarheid.

Kernboodschap

Naast het oplossen van het stikstofprobleem, moet ook sprake zijn van natuurherstel, een gezonde leefomgeving, terugdringen van overschot aan emissies uit de landbouw en zorg voor de waterkwaliteit. Om het publieke belang Natuur & Milieu waar de NVWA voor staat te borgen, is een aanpak nodig waarbij natuur en landbouw meer als een geheel worden gezien en problemen integraal aangepakt worden. De oplossing voor toenemende toezichtslast ligt aan de voorkant; in helder beleid, het geven van zekerheid en steun aan de sector om benodigde wijzigingen door te voeren, zodat er aan Europese verplichtingen kan worden voldaan. Maatwerk maakt regelgeving in het algemeen moeilijker voor agrarische ondernemers om na te leven en voor de toezichthouder om op te handhaven.

Dit betekent dat bij de uitwerking van zowel doelsturing als bij de regionale maatwerkaanpak ten aanzien van stroken extra aandacht behoort te worden besteed aan de handhaafbaarheid, uitvoerbaarheid en fraudebestendigheid.

De normen van de Kaderrichtlijn Water sluiten niet goed aan op de normen van de Nitraatrichtlijn en de normen voor drinkwater. De NVWA zal bij niet naleving en fraude haar instrumentarium inzetten, dat kan zijn controleren, interveniëren en sanctioneren.

In het navolgende geef ik u een toelichting op deze kernboodschap.

Aandachtspunten uitwerking pakket

Doelsturing

Het is nog onduidelijk of afrekenbare doelsturing haalbaar is, juridisch kan en of de EU akkoord gaat met deze Nederlandse aanpak. Bij het kunnen implementeren van afrekenbare doelsturing is in ieder geval het voldoen aan een door de betreffende toezichthouder(s) opgesteld kader met datakwaliteitseisen noodzakelijk.

Indicatoren, sensoren en meetsystemen

Het voorstel voor een verbeterde kwaliteit van grond- en oppervlaktewater is om te komen tot een doelgerichte aanpak met de sector, gebaseerd op indicatoren zoals stikstof- en fosformetingen. De NVWA onderschrijft het investeren in sensoren en meetsystemen. Meten is een randvoorwaarde voor het kunnen houden van toezicht. Bij het meten dienen bestaande wetenschappelijke inzichten én bestaande en erkende meetsystemen voor waterkwaliteit leidend te zijn.

Integrale aanpak

Een integrale aanpak voor normen ten aanzien van water is gewenst. De normen van de Kaderrichtlijn Water (KRW) op het gebied van nutriënten afkomstig uit mest sluiten onvoldoende aan op normen van de Nitraatrichtlijn noch bij de strengere normen voor drinkwater. Ook behoort er aandacht te zijn voor de ontwikkeling dat waar veehouderijen stoppen, er op dezelfde plek gangbare teelten worden toegestaan met gebruik van gewasbeschermingsmiddelen of biociden die de kwaliteit van het water verslechtert.

Bij de totstandkoming van (Europese) wet- en regelgeving die nodig is voor een dergelijke integrale aanpak wil de NVWA graag betrokken worden.

Regionale maatwerkaanpak

Het kabinet stelt het instellen van een strook van 250 meter rond overbelaste hexagonen voor, met maatwerk per gebied. Maatwerk maakt regelgeving in het algemeen moeilijker voor agrarische ondernemers om na te leven en voor de toezichthouder om op te handhaven.

De huidige praktijk kent verschillen in breedtes van (buffer)stroken en (spuit- en teeltvrije) zones, als gevolg van regelgeving voor gewasbeschermingsmiddelen, mest en gemeenschappelijk landbouwbeleid die verschillende breedtes van (buffer)stroken en (spuit- en teeltvrije) zones voorschrijven. Maatwerk betekent een toevoeging aan de diversiteit van de van toepassing zijnde regels. Dit bemoeilijkt het begrip en duidelijkheid voor de sector van de regels, maar ook het toezicht daarop. De effectiviteit en de doelmatigheid van het toezicht neemt hierdoor vaak af.

Daarom moet bij het uitwerken van de regionale maatwerkaanpak ten aanzien van stroken extra aandacht worden besteed aan de handhaafbaarheid, uitvoerbaarheid en fraudebestendigheid ervan. De NVWA wil dan ook graag betrokken worden bij de uitwerking van de regionale maatwerkaanpak aangaande stroken en wanneer een en ander is vastgelegd in concept wetgeving op deze wetgeving HUF-toetsen uitvoeren.

Internationale inzet

Er wordt inzet gepleegd binnen Europa om ervoor te zorgen dat de regeldruk afneemt en knellende regelgeving wordt weggenomen. Stapeling en een veelheid van (Europese) wetgeving kan wetgeving moeilijk uitvoerbaar maken voor bedrijven. Ook neemt de handhaafbaarheid voor de toezichthouder af. Bovendien neemt de mogelijkheid om te frauderen toe.

Vereenvoudiging van regels die zien op weghalen van administratieve verplichtingen of registraties door agrarische sector kan echter ook leiden tot minder informatie voor het toezicht. Zonder die informatie kan de NVWA minder gericht op zoek gaan naar risico's, niet naleving en fraude. Nederland voldoet op dit moment niet aan de Nitraatrichtlijn en de Kaderrichtlijn Water. Het is van belang dat vereenvoudiging van regels getoetst wordt op het halen van de normen van beide richtlijnen en de vertaling ervan in nationale wet- en regelgeving.

De NVWA wordt graag in een vroeg stadium betrokken bij de aanpassing van Europese regelgeving om te toetsen op handhaafbaarheid, uitvoerbaarheid en fraudebestendigheid.

Tot slot

Nederland staat voor grote uitdagingen om 'van het slot' te komen, de natuur te herstellen en de waterkwaliteit te verbeteren. Het maatregelenpakket zoals dat nu voor ligt, vraagt om verdere uitwerking. De NVWA is graag nauw betrokken bij deze verdere uitwerking om de handhaafbaarheid, uitvoerbaarheid en de fraudebestendigheid te kunnen borgen. Op die manier kunnen we de toezichtslast voor de agrarisch ondernemer beperken en ons toezicht zo efficiënt en effectief mogelijk inrichten.

Ministerie van Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur

Persoonsgegevens

Postbus 20401

2500 EK DEN HAAG

Per e-mail naar: Persoonsgegevens @minlv.nl

Datum 26 juni 2025

Onderwerp Uitvoeringstoets maatregelpakket MCEN

Behandeld door Persoonsgegevens

Ons kenmerk Z25-4989 / D25-21273

Uw kenmerk -

Bijlagen

Geachte Persoonsgegevens

Het ministerie van LNV heeft Staatsbosbeheer gevraagd om te reflecteren op de maatregelen die zijn voorgesteld door de Ministeriële Commissie Economie en Natuurherstel (MCEN). Allereerst wil ik benadrukken dat ik het zeer op prijs stel dat het ministerie deze vraag aan Staatsbosbeheer stelt. Als grootste natuurbeheerder met ruim 268.000 hectare onder onze hoede, eigenaar van 110 van de 133 stikstofgevoelige N2000 gebieden én als uitvoeringsdienst van LNV. Onze N2000 gebieden hebben groot belang bij structurele bronmaatregelen om de stikstofuitstoot te verlagen om een goede staat van instandhouding te bereiken.

Samenvatting van onze aandachtspunten

1) *Structurele financiering van beheer is effectiever dan tijdelijke financiering*

Uit de uitgevoerde NDA's is duidelijk dat langjarig extra beheer in veel N2000-gebieden noodzakelijk blijft om verdere achteruitgang te voorkomen en de instandhoudingsdoelen te behalen. Voor het behalen van de instandhoudingsdoelen is het tevens onmisbaar om in te zetten op:

1. verminderen van drukfactoren (verminderen stikstofdepositie en tegengaan verdroging) – 2. investeren in natuur- en systeemherstel – 3. intensivering van natuurbeheer.

Advies: het maatregelpakket van de MCEN voorziet in tijdelijke beheermiddelen. Voor de intensivering van beheer zijn structurele financiële middelen effectiever en ook essentieel. Onze aanbeveling is om het door de MCEN voorgestelde extra Natura 2000-beheer te koppelen aan de vigerende SNL-subsidieregeling voor beheer van de Nederlandse natuur.

2) *Landschappelijk systeemherstel werkt, regie én ruimte is nodig*

Ook raden wij aan om breder te kijken dan het natuurgebied zelf. Staatsbosbeheer kan een rol spelen bij het verbeteren van de waterhuishouding in zijn terreinen, maar daar is ook (bijna) altijd de omgeving van het natuurgebied voor nodig. Een trekkende rol van Rijk en/of regionale overheden is hierbij essentieel. Vanuit onze ervaring met Natuurinclusieve Landbouw is bekend dat in overgangsgebieden, na het treffen van hydrologische maatregelen, het vaak nog steeds mogelijk is op een extensieve wijze een volwaardige agrarische bedrijfsvoering uit te oefenen. Een maatregel die hier aan kan bijdragen is het opnemen van een

hydrologisch pakket in het ANB-stelsel, zodat een agrarisch ondernemer financieel wordt gecompenseerd voor het verlies aan verdienvermogen door het wijzigen van de hydrologische situatie.

Advies: verleng het programma Natuurinclusieve Landbouw. Op tientallen boerenbedrijven waarmee we al samenwerken verbetert de natuurkwaliteit. Natuurinclusieve landbouw levert bovendien een belangrijke bijdrage aan de landbouwtransitie. En zorg voor compensatie voor agrarisch ondernemers voor hydrologische maatregelen.

3) *Directe verstrekking van budgetten voor uitvoering beperkt de overhead*

Bij voorgaande maatregelpakketten werden de financiële middelen door het Rijk aan de provincies uitgekeerd via specifieke uitkeringen (SPUK-regelingen) die vervolgens vanuit de provincie aan terreinbeheerders ter beschikking werden gesteld via verschillende subsidieregelingen. Deze getrapte verstrekking van middelen zorgt voor meer overhead en een lange doorlooptijd, voordat met de daadwerkelijke uitvoering kan worden gestart.

Advies: werk met een directe opdracht vanuit LVVN aan terreinbeheerders voor het uitvoeren van maatregelen in stikstofgevoelige N2000 gebieden, dat is effectief en snel.

Wij onderschrijven het belang van de doelen van de MCEN en de voorgestelde maatregelen, maar zien wel aanleiding om in onze reflectie enkele aandachtspunten mee te geven. Vanwege de korte termijn die hiervoor beschikbaar was, zullen de aandachtspunten vooral op hoofdlijnen zijn. In deze brief zijn deze als volgt gerubriceerd.

1. Algemene aandachtspunten
2. Aandachtspunten ten aanzien van de uitwerking van het pakket
3. Aandachtspunten ten aanzien van de realisatie

1. Algemene aandachtspunten

Structurele financiering noodzakelijk in plaats van tijdelijke financiering

Zoals gezegd is Staatsbosbeheer eigenaar van 110 van de 133 stikstofgevoelige N2000 gebieden. Daarom is Staatsbosbeheer bekend met de problematiek en de maatregelen waar de commissie MCEN voor staat. Staatsbosbeheer heeft ook door middel van directe opdrachten van LVVN actief meegewerkt aan het verbeteren van de staat van onze natuur. In veel gevallen ging het om tijdelijke financiële middelen om extra beheermaatregelen te kunnen uitvoeren. Met als doel om verdere achteruitgang van natuurgebieden te voorkomen en waar mogelijk te werken aan een verbetering van de instandhoudingsdoelen.

Ook de door de MCEN voorgestelde maatregelpakketten bevatten financiële middelen voor tijdelijk extra beheermaatregelen binnen de N2000 gebieden. Uit de uitgevoerde NDA's blijkt dat extra beheer in veel N2000 gebieden noodzakelijk zal blijven, die minder zal worden wanneer resultaten zijn geboekt bij het verbeteren van omgevingsfactoren zoals stikstof en hydrologie. Het werken met tijdelijke opdrachten en daarmee samengående onzekere tijdelijke middelen, past naar mening van Staatsbosbeheer niet bij deze langjarige opgave om structureel extra beheermaatregelen te kunnen blijven uitvoeren. Passend zou zijn dat voor de noodzakelijke extra beheermaatregelen structurele financiële middelen ter beschikking worden gesteld, zodat uitvoering niet afhankelijk is van opeenvolgende tijdelijke opdrachten.

SNL financiering van het beheer

Zoals ook in het maatregelenpakket is verwoord, voorziet de SNL-subsidie op dit moment in het financieren van 84% van de voor de instandhouding van een natuurdoeltype. Uit de recente kostprijsvaluatie SNL van BIJ12 blijkt dat zowel door de inflatie van de afgelopen jaren als aanpassingen van de noodzakelijke

beheermaatregelen, de middelen die nu door LVVN op basis van het Natuurpact zijn vrijgemaakt, niet voldoende zijn. Mocht dit betekenen dat door de provincies een nog lager percentage van de normkosten als uitgangspunt voor SNL gaat worden gehanteerd, dan heeft dit een nog groter direct negatief effect op de staat van instandhouding van zowel de N2000-gebieden als de rest van de natuur in Nederland. En daarmee ook op het doelbereik van de nu voorgestelde maatregelen.

Daarnaast blijft dat, ook met een 84% financiering van de normkosten, er structureel te weinig geld beschikbaar is voor de instandhouding van de Nederlandse natuur. Verder wordt het reguliere SNL-beheer in de huidige SNL-systematiek los gezien van nodige herstelmaatregelen of ontwikkelopgaven vanuit de VHR-doelen in een gebied. Dit maakt het lastig om verschillende processen op elkaar aan te laten sluiten, terwijl die in de praktijk logisch in elkaar overlopen. Op dit moment is het zo dat voor het beheer van Natura2000 doelen vaak aanvullend beheer nodig is en blijft bovenop het SNL-beheer (denk bijvoorbeeld aan het beheer van kustbroedvogellocaties). Het verdient dan ook aanbeveling om Natura 2000-beheer beter te verweven met de SNL-subsidieregeling voor beheer van de Nederlandse natuur.

Directe verstrekking van budgetten voor uitvoering beperkt de overhead

Bij voorgaande maatregelpakketten, werden naast enkele directe opdrachten van LVVN aan Staatsbosbeheer, zoals bijvoorbeeld de opdracht Versneld Natuurherstel, de financiële middelen door het Rijk aan de provincies uitgekeerd via specifieke uitkeringen (SPUK-regelingen). De provincies stelden de middelen vervolgens aan terreinbeheerders, zoals Staatsbosbeheer, ter beschikking via allerlei verschillende subsidieregelingen. Deze getrapte verstrekking van geld zorgt voor meer overhead en een lange doorlooptijd, voordat met de daadwerkelijke uitvoering kan worden gestart.

Landschappelijk systeemherstel werkt, regie én ruimte is nodig

Voor veel stikstofgevoelige natuur blijkt uit de natuurdoelanalyses (NDA's) dat er, ondanks aanzienlijke beheerinspanningen, sprake is van een verslechtering of dreigende verslechtering. Deze NDA's, en het advies daarop van de Ecologische Autoriteit, bieden in veel gevallen goede handvatten om maatregelen te formuleren om te komen tot herstel van stikstofgevoelige natuur. Met name voor de korte termijn. Verbrede en versterkte NDA's zijn nodig voor een langjarige en consistente aanpak. De aanbeveling is om breder te kijken dan het natuurgebied zelf. Begrip van de positie van het natuurgebied in de landschappelijke context is essentieel om te komen tot effectieve maatregelen voor systeemherstel. De Ecologische Autoriteit beoordeelde dat de belangrijkste oplossingen voor herstel het verlagen van de stikstofuitstoot en het verbeteren van de waterhuishouding zijn. Wij zijn blij om te lezen dat het ministerie dit ook onderkent.

Staatsbosbeheer kan een rol spelen bij het verbeteren van de waterhuishouding met zijn terreinen, alhoewel onze ervaring is dat daar (bijna) altijd de omgeving van het natuurgebied ook voor nodig is. Kortom: een brede gebiedsgerichte aanpak waarbij naast generieke maatregelen aanvullende gebiedspecifieke maatregelen nodig zijn. Een trekkende rol van Rijk en/of regionale overheden is hierbij essentieel.

Vele NDA's, maar ook de Programmatische Aanpak Grote Wateren, laten zien dat ruimte geven aan natuurlijke dynamiek samen met het toevoegen van meer leefgebieden essentieel is voor het behalen van de VHR-doelen. Grootschalig systeemherstel door het terugbrengen van meer natuurlijke dynamiek in bijvoorbeeld de Grevelingen en het rivierensysteem zou wat ons betreft ruimer kunnen worden toegepast om de ecosystemen duurzaam te herstellen.

2. Aandachtspunten ten aanzien van de uitwerking van het pakket

Grip op de grond, zowel voor landbouw als natuur

Voor het behalen van de doelen in de landbouwsector, wordt in de voorgestelde maatregelen ingezet op een vrijwillige beëindigingsregeling, extensiveringsregeling en het creëren van stroken rondom kwetsbare N2000

gebieden. Uit de eerdere beëindigingsregelingen is bekend dat het stoppen van een intensieve veehouderij, ook negatieve effecten kan hebben door een gewijzigd grondgebruik van de percelen, die voorheen in gebruik waren bij de stoppende agrariër. Bijvoorbeeld lelie- of graszodenteelt op voorheen blijvend agrarisch grasland. De negatieve effecten van dergelijke gebruikswijzigingen voor de aanliggende natuurgebieden, hebben een groot effect op het doelbereik van de in te zetten maatregelen.

Ons advies is om tegelijk met het inzetten van de voorgestelde maatregelen, ook beleid te ontwikkelen om te voorkomen dat ongewenste teeltwijzigingen plaatsvinden. Dit kan door het inzetten van instrumentarium uit de Omgevingswet of het combineren van maatregelen, zoals het inzetten van extensiveringsregelingen op voor het behalen van de N2000 doelen essentiële percelen van aan beëindigingsregelingen deelnemende bedrijven en het actiever inzetten van de Nationale Grondbank om gronden van stoppende agrariërs aan te kopen.

Hydrologische maatregelen in/rondom N2000

In de nog nader uit te werken maatregel 'stroken en sleutelgebieden' wordt onder andere gesproken over de te nemen hydrologische maatregelen in de overgangszones rond N2000 gebieden. De noodzaak voor het wijzigen van de hydrologie rond onze N2000 gebieden wordt door Staatsbosbeheer onderschreven. Wel is hier maatwerk noodzakelijk. Uit de door Staatsbosbeheer uitgevoerde analyses van het hydrologisch systeem rondom onze N2000 gebieden is gebleken dat hier geen generieke oplossing voor voorhanden is, maar dit afhankelijk is van de lokale hydrologische en geologische omstandigheden. De kennis die Staatsbosbeheer heeft van de hydrologische situatie rond onze gebieden stellen wij graag ter beschikking voor de verdere uitwerking van de voorgestelde maatregelen. Aandachtspunt dat wij mee willen geven is dat in sommige gevallen het verwerven van essentiële percelen randvoorwaardelijk is voor bijvoorbeeld herstel van de hydrologische situatie. Dit kan lastig blijken bij een vrijwillige uitkoop en het op voorhand uitsluiten van gedwongen uitkoop of onteigening.

Ook is vanuit ons project Natuurinclusieve Landbouw bekend dat het in overgangsgebieden in veel gevallen mogelijk is om ook, na het treffen van hydrologische maatregelen, op een extensieve wijze een volwaardige agrarische bedrijfsvoering te blijven uitoefenen. Een maatregel die zou kunnen bijdragen aan het handhaven van het verdienvermogen van agrarisch ondernemers in de overgangsgebieden en daarmee een versnelling van het doelbereik van het nu voorgestelde maatregelenpakket, is het opnemen van een hydrologisch pakket in het ANB-stelsel, zodat een agrarisch ondernemer financieel wordt gecompenseerd voor het verlies aan verdienvermogen dat ontstaat door het wijzigen van de hydrologische situatie. Overigens blijkt uit recent onderzoek dat er een positieve relatie bestaat tussen het aandeel van een gebied dat uit zware ANlb-beheerpakketten bestaat en de trends van daar voorkomende weide- en akkervogels ([WUR, 2025](#)). Juist inzetten op voldoende van deze zware pakketten is dan ook aan te bevelen.

Verbetering van de waterkwaliteit

De kwaliteit van bestaande natuurgebieden is zeer belangrijk. Waterkwaliteit speelt daarbij in veel terreinen een essentiële rol. Aanvoer van nutriënten, bestrijdingsmiddelen en allerlei andere chemische stoffen die via oppervlaktewater of kwelwater worden aangevoerd zorgen ervoor dat de kwaliteit sterk onder druk staat. De tussenevaluatie van de Kader Richtlijn Water stelt dan ook dat maatregelen voor het verder in lijn brengen van normeringen voor nutriënten, gewasbeschermingsmiddelen en andere chemische stoffen cruciaal zijn, naast actualisering en aanscherping van vergunningen voor lozingen ([Slagter et al. 2024](#)). Voor de aan ons toevertrouwde natuurterreinen is een verbetering van de waterkwaliteit essentieel, alleen kunnen wij daar zelf weinig aan bijdragen. Maatregelen die hieraan werken juichen wij dan ook van harte toe.

Intensivering van beheer moet tijdelijk zijn, repressieve maatregelen worden steeds lastiger

Met aanvullend beheer kan geprobeerd worden om tijdelijk de negatieve effecten van een te hoge stikstofdepositie te nivelleren door bijvoorbeeld extra te maaien of te chopperen. Kanttekening hierbij is dat dit maar tijdelijk kan, omdat dit intensievere beheer uiteindelijk negatief uitpakt voor de biodiversiteit als

geheel. Denk hierbij bijvoorbeeld aan insectenpopulaties die meer moeite zullen hebben om voort te bestaan bij intensiever maaien en afvoeren van graslanden. Ook voor aanvullende inrichtingsmaatregelen om de effecten van stikstof te nivelleren (repressieve maatregelen) zoals plaggen geldt dat dit vaak maar eenmalig kan zonder op langere termijn het systeem negatief te beïnvloeden (uitputting zadenbank, uitputting basenvoorraad bodem, negatieve invloed op hydrologie, etc.). Omdat in veel terreinen dergelijke maatregelen al uitgevoerd zijn, kan dit nog maar in een beperkte mate. Overigens is na een inrichtingsingreep vaak nog enkele jaren aanvullend beheer nodig, welke vaak niet via SNL wordt gedekt. Wij pleiten er dan ook voor dit vervolgbeheer financieel goed mee te nemen bij inrichtingsmaatregelen.

Een ander aandachtspunt bij herstelbeheer zoals grootschalig plaggen, schonen van wateren of struweel verwijderen is dat het de kwetsbaarheid van systemen vergroot voor invasies van exoten (bijvoorbeeld [OBN onderzoek](#)). De exotenproblematiek is urgent, maar ook zeer complex. Onze ervaring met de bestrijding hiervan is dat de effectiviteit zeer wisselend is. Belangrijkste adviezen daarin zijn: snel ingrijpen voordat er problemen optreden, ook buiten natuurgebieden ingrijpen om zaadbronnen weg te nemen én een verbod op import van de potentieel meest schadelijke soorten. Ook hierbij blijkt een systeemgerichte aanpak essentieel. Ook hier is een aandachtspunt weer dat er voldoende financiële aandacht moet zijn voor nabehoor van locaties waar is ingegrepen.

Extra inzet op handhaving en monitoring

Staatsbosbeheer heeft al eerder aangegeven dat we structureel te weinig budget hebben voor toezicht en handhaving. Een structureel grotere inzet hierop juichen we dan ook van harte toe. Ook de vrijgemaakte ruimte voor extra monitoring om de effectiviteit van uitgevoerde maatregelen bij te houden – en om ook eventueel bij te sturen – zou een zeer positieve ontwikkeling zijn.

3. Aandachtspunten ten aanzien van de realisatie

Benut bestaand instrumentarium om deelnemende agrariërs te ondersteunen

Met het door de MCEN voorgestelde maatregelpakket kan een bijdrage worden geleverd aan het behalen van de instandhoudingsdoelen. Het is van belang dat dit pakket echter niet separaat wordt gezien, maar in samenhang met bestaand instrumentarium zoals onder andere het concept Natuurinclusieve Landbouw (NIL). Dit concept kan een grote bijdrage leveren aan het versnellen van het behalen van de extensiveringsdoelen in de overgangsgebieden. Bijvoorbeeld door voorbeelden te creëren voor ondernemers die willen extensiveren, maar ook door de samenwerking tussen natuurbeheerders en agrariërs te verbeteren en zo het maatschappelijk draagvlak voor de opgave waar zowel de agrarische sector als de TBO's voor staan te vergroten. Ons advies is, zodat we ook vanuit Staatsbosbeheer hier een bijdrage kunnen blijven leveren, om de opdracht voor Natuurinclusieve Landbouw te verlengen.

Tot slot

Nederland is een klein land met een hoge druk op de beschikbare ruimte. Om natuur in stand te houden, ruimte te geven zich aan te passen aan klimaatverandering en om de Nederlandse economie van het slot te halen én te houden, is extensivering van het ruimtegebruik rondom natuurgebieden gewenst. Met een robuustere natuur worden N2000-gebieden minder kwetsbaar ([Doen wat moet én kan, Ecologische Autoriteit, 2024](#), [Bouwstenen tbv de VHR opgave](#), [Natuurverkenning 2050, 2022](#) en [Niet alles kan overal, Adviescollege Stikstofproblematiek, 2020](#)). Dan maken we ons land klaar en veerkrachtig voor een gezonde toekomstige leefomgeving voor alle Nederlanders.

De commissie staat voor een grote uitdaging want de urgentie is hoog en de beschikbare tijd beperkt. Met deze reflectie hoop ik vanuit Staatsbosbeheer een constructieve bijdrage te hebben geleverd aan het traject. Met het doel om als Rijksdienst samen met u te werken aan structureel herstel van de natuur in Nederland.

Met vriendelijke groet,

Staatsbosbeheer, namens deze,

Persoonsgegevens

A large grey rectangular box redacting the signature and name of the official representing Staatsbosbeheer.

Realisatiereflectie op startpakket MCEN

Hieronder de door DGLG&S aan DGRTLГ (het realisatie-DG van het ministerie van LVVN) gevraagde realisatie-reflectie op het startpakket MCEN. Het verzoek is opgenomen als bijlage 1 in deze notitie.

Vooraf

DGRTLГ waardeert de aandacht die uit het verzoek aan NVWA, RVO, SBB en DGRTLГ spreekt voor de uitvoerbaarheid. Het is belangrijk dat op belangrijke stappen in de uitwerking van het pakket te blijven doen en vóór vaststelling van het pakket vanuit uitvoerbaarheid in de praktijk het pakket te doorleven.

Het startpakket MCEN is een stap op weg naar een pakket dat gerealiseerd zal moeten worden. Voorliggende realisatiereflectie bevat daarom naast algemene aandachtspunten een aantal specifieke aandachtspunten voor:

1. de uitwerking van het pakket,
2. de voorbereiding van de realisatie van dat pakket en
3. tijdens de realisatie van dat pakket

Deze realisatiereflectie heeft betrekking op de sporen 2 en 3 van het startpakket¹ voor zover het het landelijk gebied en agrarische ondernemers raakt, aangezien DG RTLГ op dit terrein een rol vervult en expertise heeft.

DGRTLГ heeft deze realisatiereflectie eigenstandig opgesteld, waardoor deze reflectie niet gezien mag worden als inbreng vanuit de decentrale overheden. Het in een voorspelbaar proces goed betrekken van de decentrale overheden is essentieel voor de vormgeving en realisatie van het pakket.

Uiteraard zal DGRTLГ een rol spelen bij de verdere vormgeving van het pakket en de realisatie ervan, ook als het gaat om de afstemming met de medeoverheden.

Om misverstanden te voorkomen: DGRTLГ zal (los van de vraag wat van de realisatiereflectie doorwerking vindt in het pakket) als onderdeel van het ministerie van LVVN loyaal het door het kabinet vast te stellen pakket helpen realiseren.

Samenvatting

De belangrijkste aanbevelingen vanuit realisatieperspectief zijn:

1. **Besef dat een pakket niet losgezien kan worden van bestaande inzet en instrumenten.** Besteedt veel aandacht aan de uitlegbaarheid en de voorspelbaarheid van het in te zetten pakket, hoe deze zich verhoudt tot de al bestaande inzet en faseer de totale aanpak omdat deze langjarig zal moeten zijn. Werk hierbij met heldere fasering, normering, monitoring en bijsturing. Het samenhangende totaal moet in de praktijk het verschil maken. Het is belangrijk dit 'te doorleven' vanuit de (uitvoerings)praktijk voordat het pakket wordt vastgesteld.
2. **Redeneer niet alleen vanuit doelen stellen, maatregelen schetsen en borging van doelbereik.** Maar zet vooral ook ondernemerschap en uitvoeringskracht centraal omdat die twee moeten zorgen voor de daadwerkelijke verandering. Dit heeft effect op de inzet, bijvoorbeeld ten aanzien van zones rondom N2000-gebieden en de vraag welke ondersteunende inzet nodig is.
3. **Maak snel afspraken met de medeoverheden, in het bijzonder over het gebiedsgerichte deel van het pakket.** Breng zo de taken en bevoegdheden van de overheden met elkaar in lijn en maak afspraken over de samenwerking. **Bundel daarbij (in ieder geval in de gebieden met de grootste opgaven) de uitvoeringskracht van de vier overheden.** Als de verantwoordelijkheden, de bevoegdheden en de uitvoeringskracht van de vier overheden niet in samenhang worden ingezet, dan gaat de aanpak niet slagen.

¹ Dit betreft volgens de Kamerbrief dd 25 april 2025 respectievelijk 'een maatregelenpakket dat zorgt voor een structurele daling van stikstofemissies en gericht is op natuurbehoud en -herstel' en 'aandacht voor de maatschappelijke en sociaaleconomische gevolgen van de rechterlijke uitspraak voor burgers, bedrijven en gebieden, inclusief de ondernemers die nu tussen wal en schip vallen'.

0. Algemene aandachtspunten

Het startpakket vult bestaande trajecten en instrumenten aan die gericht zijn op economie en natuurherstel en kan daar niet los van worden gezien. Mede vanuit dat perspectief zijn er een aantal algemene aandachtspunten vanuit realisatieperspectief.

- a. **Zorg er maximaal voor dat instrumenten die beschikbaar zijn en die ontwikkeld worden in samenhang ingezet kunnen worden.** Het in samenhang in kunnen zetten van instrumenten om te komen tot doelbereik is cruciaal. De komende jaren zal gewerkt moeten worden aan het samenhangend kunnen inzetten van alle instrumenten/maatregelen als een in te zetten samenhangend pakket voor een samenhangend pakket doelen dat is verankerd in doelsturing richting ondernemers en waar nodig (aanvullend) richting gebieden/zones. Generieke/landelijke en gebiedsspecifieke/decentrale instrumenten moeten in samenhang ingezet kunnen worden. Dit om doelen per ondernemer en (aanvullend, waar nodig) per gebied te bereiken, redenerend vanuit natuurherstel en andere verplichte doelen.
- b. **Begin met het zo gericht mogelijk inzetten van al bestaand instrumentarium alsmede nieuw op basis van het startpakket te ontwikkelen instrumentarium en ga daarnaast aan de slag met een werkwijze waarbij meerjarig gaandeweg het instrumentarium uitgebreid en vernieuwd wordt, ook al kost het nog jaren voordat eventueel nieuw instrumentarium ingezet kan worden.** Er zijn veel instrumenten die al gericht ingezet kunnen worden. Het belang van herinrichting en kavelruil zijn belangrijke voorbeelden hiervan. Maar bekijk bijvoorbeeld ook of de inzet van (achtergestelde) leningen uitgebreid moet en kan worden en of het mogelijk is te komen tot een combinatie van 'doorhalen' van dierrechten en opkoop van onroerend goed'.
- c. **Biedt ruimte om aan te sluiten bij de (culturele) eigenheid van gebieden en ondernemers, omdat dat leidt tot het maximaal benutten van veranderkracht bij ondernemer en in het gebied.** Deels betekent dit het bieden van ruimte, het bieden van instrumentarium gericht op het helpen mogelijk maken van veranderideeën van de individuele (agrarische) ondernemers en van gebiedsinitiatieven, het inspelen op en mogelijk maken van ideeën 'van onderop', al dan niet in de vorm van omwisselbesluiten. Een dergelijke werkwijze kan ook voorkomen dat de aanpak veel vertraging oploopt door aan de voorkant alles met de vele betrokkenen te bespreken en geheel af te stemmen, maar dat wel gebruik gemaakt wordt van inzicht en ideeën uit de praktijk. Het is verstandig om daarbij als overheden pro-actief partijen te betrekken die weerstand hebben tegen de voorziene verandering.
- d. **Neem als rijksoverheid het voortouw in het proces (wie doet wat) en wees daarnaast in dat proces inhoudelijk partner om in samenwerking stappen te zetten.** In feite heeft het Rijk een dubbelrol: regisseur van het systeem en samenwerkingspartner voor de medeoverheden en maatschappelijke partijen. Alle samenwerkingspartners zullen besluiten met ingrijpende consequenties moeten nemen (vanuit hun verantwoordelijkheden en bevoegdheden) en dragen. Dat vergt veel oog voor zorgvuldige samenwerking. En langjarig investeren in de samenwerkingsrelatie, zodat die tegen een stootje kunnen.
- e. **Redeneer niet alleen vanuit doelen stellen, maatregelen schetsen en borging van doelbereik. Maar zet vooral ook ondernemerschap en uitvoeringskracht centraal omdat die twee moeten zorgen voor de daadwerkelijke verandering.**
 - Het mogelijk maken van ondernemerschap vergt een aantal aspecten:
 - i. Zorg als overheden voor stabiele meerjarige doelen om ondernemers in staat te stellen integrale afwegingen te maken als het gaat om meerjarige investeringen om te bepalen of een bepaalde verandering 'no regret' is. Dit heeft consequenties voor de invulling van de doelsturingssystematiek. *Eventueel kan dit gecombineerd worden met het aan de voorkant helderheid bieden over het eventueel mitigeren van ondernemersrisico bij onvoorziene onvermijdelijke snellere bijstelling van doelen.*
 - ii. Zorg dat deze stabiele meerjarige doelsturing betrekking heeft op alle maatschappelijke doelen met ingrijpende impact op de bedrijfsvoering van agrarische ondernemers.
 - iii. Communiceer in samenwerking met de provincies helder over het benodigde samenhangende pakket aan generieke/landelijke maatregelen en provinciale/regionale maatregelen, om naast de landelijke stikstofdeken en andere landelijke opgaven, ook op provinciaal niveau/per individueel N2000 gebied e.d. de opgaven te kunnen aanpakken.
 - iv. Werk een samenhangend pakket van instrumenten uit dat ondernemers kunnen inzetten om doelen te halen, dat bestaat uit subsidies ('regelingen'), opkoop (grondbank) en leningen (al dan niet achtergesteld), zodat de ondernemer kan

- kiezen uit verschillende soorten instrumenten. Het revolverend via (achtergestelde) leningen inzetten van overheidsgeld kan nuttig zijn voor de overheid (vaker hetzelfde geld inzetten voor doelbereik) en voor de ondernemer ('de boer aan het roer').
- v. Zorg als overheden voor zaakbegeleiders die de agrarische ondernemers kunnen ondersteunen bij het maken van keuzen en het schakelen met de overheden daarover, minimaal in de gebieden met de grootste opgaven.
 - vi. Schets perspectief (keuze richtingen?) voor agrarische ondernemers (individueel of in gebiedsprocessen) die NU aan de slag willen, terwijl het beleid en instrumentarium (zoals doelsturing, monitoring ervan e.d.) nog verder wordt ontwikkeld.
- Het centraal stellen van uitvoeringskracht vergt een aantal aspecten:
- i. Er zit een grens aan wat de overheden aan uitvoering kunnen oppakken. Wat uitgevoerd kan worden moet voorop staan en leidend zijn bij de vormgeving van beleid en instrumenten, anders wordt het wensdenken. Dit geldt zowel voor generieke/landelijke maatregelen als voor gebiedsspecifieke/decentrale maatregelen.
 - ii. Ga uit van een gedifferentieerde aanpak: niet alles kan (overal) tegelijk. Richt de uitvoeringskracht op dat en daar waar het voor de natuur en economische activiteit het hardst mogelijk is: in en rondom de zones bij N2000-gebieden en in sleutelgebieden.
- Voor beide geldt:
- i. Prikkel met het pakket initiatief en creativiteit 'van onderop': stimuleer dat uitwerkingen 'van onderop' tot stand komen, neem daar als overheid/overheden snel een besluit over; koester koplopers, werk waar nodig vervolgens met omwisselbesluiten om een alternatieve aanpak mogelijk te maken.

1. Aandachtspunten meer specifiek ten aanzien van de uitwerking van het pakket

- a. **Besteedt veel aandacht aan de uitlegbaarheid en de voorspelbaarheid van het in te zetten pakket, hoe deze zich verhoudt tot de al bestaande inzet en faseer de totale aanpak omdat deze langjarig zal moeten zijn. Werk hierbij met heldere normering, monitoring en bijsturing. Zorg dat het totaal 'vanuit de praktijk doorleefd wordt' door het vóór vaststelling samen met medeoverheden en andere relevante partners voor enkele gebieden ex ante de werking te beproeven.** Uitvoerbaarheid en voorspelbaarheid zijn van belang om de realisatie snel en gedegen te kunnen starten. Bijvoorbeeld omdat RVO voldoende tijd krijgt om gedegen de uitvoering van regelingen voor te bereiden. Maar ook de onderlinge samenhang van maatregelen in een gebied moet goed uitlegbaar en voorspelbaar zijn. Het ligt voor de hand dat bij de uitwerking van het pakket vooral helderheid nodig is als het gaat om de aanpak voor de komende jaren, maar het is essentieel daarbij een doorkijk te geven naar de aanpak op middellange termijn. Beide vergen op korte termijn heldere politieke keuzen, om zo te komen tot concrete resultaten die bijdragen aan het langjarig perspectief. Ga in ieder geval in op de volgende elementen:
 - i. wanneer gaat doelsturing op agrarische ondernemers in en hoe om te gaan met de periode dat doelsturing nog in werking is;
 - ii. Zorg voor een systematiek waardoor snel te beoordelen is of inzet van een bepaalde maatregel in een gebied of door ondernemer(s) 'no regret' is, anders komt er geen beweging naar doelbereik op gang.
 - iii. wanneer zijn welke instrumenten inzetbaar (inclusief bestaande instrumenten)
 - iv. wie is waarvoor (eerst)verantwoordelijk, vooral als het gaat om sturing op gebieden met een bijzondere opgave: zones rondom N2000-gebieden en sleutelgebieden.
- b. **Redeneer zo vanuit een langjarig lerend stapsgewijze vorm te geven uitvoeringsgerichte benadering die mogelijk is omdat doelbereik solide geborgd is. Werk daarbij vanuit de vraag 'wat is nodig om beweging te bereiken', bijvoorbeeld vanuit het besef dat een hoge mate van vrijwilligheid extra ondersteunende maatregelen vergt. Redeneer daarbij vooral vanuit de praktijk en niet zozeer vanuit modellen, bijvoorbeeld als het gaat om zonering rondom N2000-gebieden.** Begin met inzet van instrumenten en plannen die snel ingezet kunnen worden bij ondernemers en gebieden die aan de slag kunnen en werk tegelijk landelijke en regionaal aan bijstelling van het instrumentarium en het ontwikkelen van plannen voor de (middel)lange termijn. Schets daarbij de wijze van borging van doelbereik, omdat die nodig is om beweegruimte te realiseren op juridisch robuuste wijze. Besteed als Rijk proactief aandacht aan wat (on)mogelijk is aan vergunningverlening bij deze aanpak, om zo in samenwerking pro-actief zo snel mogelijk vergunningverlening op gang te

brengen. Besteed als overheden veel aandacht aan leren wat werkt, aan bijsturen en opschalen.

Achtergrond hiervan is dat het belangrijk is om (verder) snel in de goede richting in beweging te komen, omdat alleen zo resultaten bereikt worden en omdat dat zicht en leermogelijkheden geeft op hoe het kan, wat voor iedereen motiverend werkt. Benut eerdere landelijke en regionale leerervaringen, voorkom nog lange uitwerkttrajecten voordat met realisatie gestart wordt, streef niet naar 'alles van tevoren bedenken' of perfectie, maar begin pragmatisch stappen te zetten in de realisatie van een meerjarig pakket dat solide borging op doelbereik kent. Focus daarbij op 'wat wel kan' in plaats van 'waarom het (nog) niet kan'.

- c. **Maak snel afspraken met de medeoverheden, in het bijzonder over het gebiedsgerichte deel van het pakket.** Breng zo de taken en bevoegdheden van de overheden met elkaar in lijn en maak afspraken over de samenwerking. Het gaat hierbij in elk geval om:
 - i. Eenduidige sturing op ondernemers, met name op ondernemers die gevestigd zijn in zones rondom N2000-gebieden en in sleutelgebieden.
 - ii. Het samen staan voor ingrijpende besluiten en het samen staan voor als één overheid werken naar de samenleving. Benut daarbij leerervaringen van de afgelopen jaren.

2. Aandachtspunten ten aanzien van de voorbereiding van de realisatie

- a. **Maak vóór publicatie van het pakket afspraken met de medeoverheden, in het bijzonder over (de realisatie van) het gebiedsgerichte deel van het pakket. Zonder samenwerking tussen de overheden komt er geen realisatie tot stand die goed inspeelt op eigenheid van gebieden en ondernemers.** Het gaat hierbij in elk geval om:
 - i. Verantwoordelijkheden: wie heeft voortouw in wat, wie stuurt op wat.
 - ii. Governance op hoofdlijnen: hoe wordt gestuurd op samenwerking.
 - iii. Heldere kaders over de wijze van financiering en verantwoording. Kom daarbij met een financiering, verantwoording en sturing die maximaal maatwerk door de decentrale overheden mogelijk maken. Zorg dat er geen aan financiële middelen gekoppelde voorschriften zijn die dat belemmeren.
 - iv. Zet in op een samenwerking met zo min mogelijk bureaucratie en daarmee onproductieve overheadkosten. Dit vergt onderling vertrouwen.Geef deze afspraken zo vorm dat ze snelheid van realisatie bevorderen en zo min mogelijk kosten gaan zitten in 'bureaucratische overhead'. Het werken met Decentralisatieuitkeringen gekoppeld aan afspraken over inhoudelijke rapportage en manieren van bijsturing hoort hierbij.
- b. **Bundel (in ieder geval in de gebieden met de grootste opgaven) de uitvoeringskracht van de vier overheden door samen te komen tot regionale uitvoeringsnetwerken onder centrale sturing.** Maar daarbij gebruik van al ontstane interbestuurlijke samenwerking, bijvoorbeeld als het gaat om de inzet van de Rijksuitvoerende organisaties en van de zaakbegeleiders. Zorg hierbij voor een governance die niet verlamt, maar die zorgt voor een praktische, realisatiegerichte gerichte bundeling van uitvoeringskracht.
- c. **Voorkom vertraging doordat lange discussie ontstaat over nut en noodzaak van voor een gebied of ondernemer(s) voorgestelde maatregelen.** Werk met een methode waarbij zoveel mogelijk gebruik gemaakt wordt van in de praktijk beproefde maatregelen, zorg voor een onafhankelijke snelle beoordeling van voorgestane nog niet beproefde maatregelen (bijvoorbeeld door op de juiste momenten snel beroep te kunnen doen op onafhankelijke experts van WUR en PBL).

3. Aandachtspunten voor tijdens de realisatie van het pakket: monitoring, rapportage, bijsturen tbv borging

- a. **Werk met een systematiek van tussentijdse doelen, monitoring en bijsturing:**
 - Besteed aandacht aan een goede 'governance' om zo betrokkenheid van alle belangrijke partners een goede plek te geven, kom daarbij indien nodig in een aantal stappen tot een zo overzichtelijk mogelijke governance. Gezien de vele trajecten met hun eigen governance is het belangrijk dat de governance van een van deze trajecten ook aanzet tot reflectie op en bijsturing van het totaal van de aanpak.
 - Zorg dat transparant is wat goed gaat en goed werkt en wat nog niet goed genoeg gaat. Zorg voor een werkwijze waarbij 'successen gevierd worden' en 'de schouders gezet worden onder wat nog niet goed genoeg loopt'.
 - Maak onderscheid tussen monitoring en sturing op effect ('outcome') en nakomen afspraken wie wat doet ('output').

Bijlage: vraagstelling reflectie RTLG op MCEN-voorstellen

Inleiding

De Bestuursraad LVVN heeft het passend bevonden om RTLG te vragen om een realisatie-reflectie op de beleidsvoornemens uit de MCEN. Dit, ten behoeve van de nog volgende besluitvorming in de MCEN en met het oog op een goede inrichting van de realisatiefase. Dit met een duidelijke afbakening tot de eigen rol en verantwoordelijkheden van RTLG in de realisatiefase. Parallel aan deze uitvraag wordt een vergelijkbare uitvraag gedaan bij RVO, NVWA, Staatsbosbeheer, al zal de vraagstelling en invulling iets verschillen, rekening houdend met de positie van die organisaties ten opzichte van de politieke besluitvorming en de beoogde rol in de realisatie.

Anders dan de andere genoemde organisaties is RTLG onderdeel van het kerndepartement en daarmee ook al nauw betrokken geweest bij het opstellen van beleid. RTLG kan (met als een beleids-DG) ook geen opdracht weigeren, wat de uitvoerende diensten wel kunnen. Deze twee elementen maken de positie fundamenteel anders. RTLG kan wel (wederom net als beleids-DG's) adviseren, waar nodig ook waar het gaat om waarschuwingen geven ten aanzien van de realiseerbaarheid van de door de minister voorgestane koers. Door nu in het proces in te bouwen dat er een advies vanuit RLG ligt op dit thema, worden overwegingen rond oa. realiseerbaarheid expliciet en kan daar concreet rekenschap en invulling aan worden gegeven in de verdere besluitvorming, conform de 'beleids-8'.

De vraagstelling voor deze uitvraag hierbij is:

- *Wat wil RTLG in deze fase meegeven ten aanzien van de realiseerbaarheid van de elementen van het startpakket en de richting en invulling van de vervolgstappen (de maatregelselectie zoals ook aan de kennisinstellingen)?*
- Welke kansen, risico's en aandachtspunten ziet RTLG voor de realisatiefase?

Toelichting

- Als input voor de realisatietoets kan de Kamerbrief van 24 april 2025 over het startpakket dienen, en de concept aanvulling daarop zoals die ca 28 mei na besluit in de MCEN ook ter appreciatie aan de kennisinstellingen wordt gestuurd.
- Beoogd is een reflectie ten aanzien van de voor RTLG relevantste elementen van het pakket, te weten in ieder geval a) de gebiedsgerichte componenten van het pakket, b) de interbestuurlijke aspecten, c) de (ondernemersgerichte) componenten die de inzet van zaakbegeleiding raken.
- Het is niet de bedoeling dat in de realisatietoets de inhoudelijke beleidskeuzen ten aanzien van na te streven doelen of de aard van de in te zetten maatregelen worden geapprecieerd. Het gaat in de toets om aspecten die zich richten op wat nodig is om tot realisatie te komen.
- De opdrachtverlening zal via de reguliere lijnen worden ingevuld, namelijk dat DGA/EIA (coördinatie opdrachtgeverschap) de uitvraag zal doen bij RVO en NVWA, DG NV de uitvraag bij Staatsbosbeheer, en LG&S de uitvraag bij RTLG. De genoemde beleids-DG's doen dat namens de drie LVVN-beleids-DG's.
- De reacties zullen door EIA, LG&S en NV gebundeld worden en aan de MCEN worden doorgezet.
- De volgende planning is beoogd:
 - Week 26 mei formele uitvraag na contact tussen alle genoemde organisaties.
 - Week 9 juni bespreking tussenproduct (informeel) eerste reflectie, met het oog op inzichten zo veel mogelijk mee te laten lopen in de lopende besluitvorming. Voorstel is om dit een gezamenlijk gesprek te laten zijn van de drie beleidsDG's met RVO, NVWA, SBB en RTLG, zodat in 1 keer de breedte op tafel komt, maar eventueel zouden ook losse gesprekken kunnen worden gevoerd.
 - Week 23 juni oplevering eindproduct, denkkelijk per genoemde organisatie een kort document met aandachtspunten en overwegingen vanuit de betreffende organisatie, dat indien opportuun geschikt is voor publicatie.