



Rijksdienst voor Ondernemend
Nederland

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

In opdracht van het ministerie van Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur

Inleiding

De Ministeriële Commissie Economie en Natuurherstel (MCEN) ontwikkelt op dit moment een aanpak om de vergunningenstroom voor de Nederlandse economie weer opgang te krijgen. Het ministerie van Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur (LVVN) vroeg aan Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO), Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (NVWA), Staatsbosbeheer en Regieorganisatie Transitie Landelijk Gebied (RTLG) om advies over de uitvoerbaarheid van de voorgenomen besluiten. Dit advies betrekken zij bij verdere besluitvorming over een maatregelenpakket.

RVO waardeert dat de MCEN al in deze fase aandacht heeft voor de uitvoerbaarheid van de aanpak. Dit was een van de oproepen aan de politiek in de Stand van RVO en bij verschillende rondetafelgesprekken.

Het maatregelenpakket van de MCEN moet concreter worden gemaakt. Daarom geeft RVO in deze fase 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 de uitvoering voldoende mogelijkheden heeft om de doelen te halen. Een geborgde aanpak is nodig 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 per stuk langs, maar geven onze reflectie en advies op het totaal. We bouwen ons advies zo op:

- We geven eerst een algemene reflectie op het voorgestelde maatregelenpakket.
- Vervolgens geven we advies voor het uitwerken 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 heldere afspraken en een juridische basis voor uitwisseling van gegevens.

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

Uitvoerders, handhavers en toezichthouders moeten op tijd hun taak- en rolverdeling weten en welke opdrachten en regelingen hierbij horen. De onderlinge afhankelijkheid tussen overheidslagen vraagt daarbij om goede afspraken over verantwoordelijkheden 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 voorwaarde 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 zo tot een maatregelenpakket te komen dat op elkaar is afgestemd, en elkaar versterkt. Dit geeft 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 komen door 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 natuurherstel dat nodig is, 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 moet de aanpak voor natuurherstel en hoelang het duurt om het doel te bereiken concreet worden. Daarbij moet ook duidelijk worden hoe Agrarisch Natuurbeheer (ANB) concreet bijdraagt aan herstel van stikstofgevoelige natuur. In het pakket staat nu dat Agrarisch Natuurbeheer zowel kan bijdragen aan emissievermindering (potentieel 40% emissievermindering bij natuurinclusieve landbouw) als aan natuurherstel rond Natura 2000-gebieden. De precieze bijdrage is niet duidelijk.

Voor de verdere uitwerking is belangrijk 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 voorwaarde om heldere kaders te maken 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 depositievermindering naar sturing op emissievermindering, en dus de overgang van middelsturing naar doelsturing, kan de uitvoering op de lange termijn makkelijker maken. Maar dat vraagt een zorgvuldige overgang. De overgang heeft als risico dat agrarisch ondernemers in de tussentijd te maken krijgen met een combinatie (stapeling) van middel- en doelvoorschriften en groeiende ingewikkeldheid. Ook kan daarbij sprake zijn van tegenstrijdigheid tussen bestaande en nieuwe opdrachten die RVO uitvoert en waar ondernemers mee te maken krijgen.

Dit staat recht tegenover de ambitie van makkelijker maken en regeldruk verminderen. Het verlaagt het doenvermogen van de ondernemer. Er is dus een zorgvuldige overgang nodig, waarbij het stapelen van regelgeving voor ondernemers zoveel mogelijk wordt voorkomen. Ook is een heldere communicatie richting ondernemers nodig over (de doorlooptijd van) die overgang.

Daarnaast vraagt ook de juridische context aandacht. De doorlooptijd 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 opvallend negatieve effecten mogen hebben op habitattypen en soorten in Natura 2000-gebieden. Bij het beoordelen of er sprake is van opvallend negatieve effecten blijft de stikstofdepositie op een gebied een belangrijke factor.

Advies: plan op tijd een evaluatiemoment om de inzet op doelsturing te kunnen bijsturen of wijzigen.

Het succes van doelsturing is afhankelijk van de uitwerking. Het risico bestaat dat de uitvoering te complex is en een te hoge administratieve last legt bij ondernemers. Beoordeel daarom op tijd de werkbaarheid en kans van slagen van de doelsturingssystematiek. Bijvoorbeeld via invoeringstoetsen per maatregel en een tussentijdse evaluatie van het hele maatregelenpakket; op het moment dat bijstelling nog mogelijk is. Houd de mogelijkheid om, als het nodig is, een andere aanpak te kiezen als doelsturing niet uit te voeren blijkt.

Advies: wees realistisch in de verwachtingen 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 emissievermindering vanuit doelsturing verwacht. Dit lijkt een niet realistische verwachting zolang er gewerkt wordt met vrijblijvende doelsturing. De MCEN zet in op doelsturing, zodat de ondernemer zelf kan bepalen op welke handelingsperspectieven hij of zij inzet. Om ondernemers duidelijkheid te bieden moeten de specifieke bedrijfsdoelen voor emissievermindering helder zijn. En hoe deze bedrijfsdoelen samen bijdragen aan het halen van de landelijke natuurdoelen.

Specifieke doelen per bedrijf moeten robuust zijn: ze moeten een ondernemer duidelijkheid bieden voor de lange termijn en voldoende bijdragen aan de landelijke emissievermindering die nodig is voor natuurherstel. Dit is nu niet duidelijk, waardoor de ondernemer niet kan beoordelen of zijn of haar bedrijf levensvatbaar blijft of om voorbereidingen te treffen op en te investeren in alternatieve verdienmodellen.

Naast de specifieke doelen per bedrijf moet ook het uitvoeringsmodel en bijbehorend data-ecosysteem hiervan betrouwbaar en handzaam zijn voor de ondernemer. Zo kunnen de doelen, en een gelijk speelveld behaald 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. Voor stikstofvermindering is er weinig keuzevrijheid, omdat de handelingsopties die voldoende stikstofvermindering opleveren beperkt en meestal gelijk zijn voor verschillende ondernemers.

Er is een risico dat bij tegenvallende emissievermindering, de bedrijfsdoelen mogelijk eerder dan 2035 aangepast moeten worden. Dit kan ertoe leiden dat ondernemers uiteindelijk toch tot de conclusie komen dat de doelsturing te weinig 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 zij dan onnodig subsidies hebben ontvangen.

Het tussentijds en onnodig vragen van extra inspanningen en investeringen van ondernemers vergroot het wantrouwen in de overheid. Schep duidelijkheid voor ondernemers door specifieke doelen per bedrijf direct scherp te stellen, ook als dit voor bedrijven stevige doelen zijn. Geef duidelijk aan wanneer de doelen bereikt moeten zijn, zodat ondernemers hierop kunnen anticiperen en kunnen bepalen of dit haalbaar is voor hen. Bied ondernemers hulp bij het ontwikkelen van hun bedrijfsplan, bijvoorbeeld door doorgaan met zaakbegeleiders. Denk hierbij aan 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 zijn er bedrijven die stoppen, vanwege de autonome ontwikkeling van de sector. Tot nu toe is er vooral aandacht voor stoppers, waarmee deze autonome ontwikkeling voor een deel 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 stikstofvermindering.

Dit sluit ook aan op het advies van Remkes om via meerdere soorten maatregelen (volgens het zogenaamde trappetje: innoveren, extensiveren, verplaatsen en stoppen) stikstofvermindering te realiseren. Bied hierbij genoeg ruimte voor innovatie gericht op omschakeling naar nieuwe bedrijfsvormen en niet alleen voor innovatie gericht op optimalisatie van huidige bedrijfsvoering.

Bepaal wat de meest optimale instrumentenmix is (onder andere doelmatigheid en kosteneffectiviteit) en pas als dit nodig is de inzet van financiële middelen daarop aan. Door alle mogelijkheden in te zetten voor stikstofvermindering, wordt echte vermindering waarschijnlijker.

Advies: betrek uitvoering op tijd bij maatregelen voor industrie, mobiliteit en bouw.

De maatregelen voor industrie, mobiliteit en bouw lijken in deze fase uitvoerbaar. Dit is uiteindelijk erg 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 zo tot een effectieve en efficiënte uitvoering te komen die uitvoerbaar is voor de doelgroep en 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 voorwaarde 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 inregeltijd die nodig is voor uitvoering gelijk en schuif de planning op.

Het is belangrijk dat beleid zo concreet mogelijk ingevuld wordt samen met de uitvoering, want pas dan kan een realistische inregeltijd bepaald worden. Voor de ondernemer zorgt een passende voorbereidingstijd voor 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 in natuurherstel verschillen, maar versterken elkaar. Een eis voor een goede uitvoering is om goede afspraken over verantwoordelijkheden te maken 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 emissieverminderingsbeleid 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 precies worden gemeten. Dit is noodzakelijk, want alleen op basis van betrouwbare gegevens over 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 noodzakelijk om te beoordelen of er sprake is van passende maatregelen om stikstofvermindering 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 het effect 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 het verminderen van stikstofemissies en daarnaast op natuurherstel, is integrale monitoring van impact en doelbereik (en de werking van afzonderlijke instrumenten) heel belangrijk. Uiteindelijk moet de inzet op het verminderen van emissies leiden tot een vermindering van de depositie op een gebied. Wat samen met maatregelen voor 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 noodzakelijk. Bied ondernemers op tijd de 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 het implementatietraject van de Natuurherstelverordening voor het doorontwikkelen van de natuurmonitoring.

Het natuurmonitoringssysteem dat er nu is, is gericht op een landelijk beeld van de staat van instandhouding en focust vooral op Natura 2000-gebieden. Die reikwijdte is alleen 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 ook 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 zorg voor monitoring van ongewenste gevolgen en sociaaleconomische vitaliteit van het landelijk gebied en gebruik het hiervoor ontwikkelde instrument.

Richt monitoring zo in dat zowel gewenste, als ongewenste gevolgen 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 met opgavegericht werken om dit te ondersteunen.

Ondernemers in het landelijk gebied hebben met verschillende grote transities 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 en samenhangende aanpak.

Voor geborgd natuurherstel en het vrijmaken van stikstofruimte zijn verschillende maatregelen tegelijk nodig door verschillende partijen, zowel overheden als het bedrijfsleven. Dat is een 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.

Dit is een publicatie van:
Rijksdienst voor Ondernemend Nederland
Prinses Beatrixlaan 2 | 2595 AL Den Haag
Postbus 93144 | 2509 AC Den Haag
T +31 (0) 88 042 42 42
Contact
www.rvo.nl

Deze publicatie is tot stand gekomen in opdracht van het ministerie van
Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur.

© Rijksdienst voor Ondernemend Nederland | september 2025
Publicatienummer: RVO-193-2025/RP-DUZA

De Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO) stimuleert duurzaam,
agrarisch, innovatief en internationaal ondernemen. Met subsidies, het
vinden van zakenpartners, kennis en het voldoen aan wet- en regelgeving.
RVO werkt in opdracht van ministeries en de Europese Unie.

RVO is een onderdeel van het ministerie van Economische Zaken.