



Tweede Kamer

DER STATEN-GENERAAL

Uitvoerbaarheid van beleid op het boerenerf

*Een quick scan van knelpunten en
mogelijke oplossingen*

Januari 2024 | Staf van de commissie LNV

Inhoudsopgave

Samenvatting	4
1 Inleiding	7
1.1 Aanleiding	7
1.2 Doelstelling en te beantwoorden vragen.....	7
1.3 Aanpak en afbakening	7
1.4 Leeswijzer.....	8
2 Instrumenten om de uitvoerbaarheid van beleid op het boerenerf te waarborgen	9
2.1 Inleiding	9
2.2 Praktijkkennis beleidsambtenaren	9
2.3 Overleg met vertegenwoordigers van de agrarische sector	9
2.4 LNV Community	10
2.5 Beleidskompas.....	10
2.6 Internetconsultatie	11
2.7 Uitvoeringstoets.....	13
2.8 Agrarische praktijktoets	14
2.9 Advies Adviescollege toetsing regeldruk	15
2.10 Advies Afdeling advisering Raad van State.....	16
2.11 Parlementaire controle	16
2.12 Invoeringstoets.....	17
2.13 Evaluaties van wetgeving en beleid	18
2.14 Deelconclusies	19
3 Recente casuïstiek	20
3.1 Inleiding	20
3.2 Gecombineerde Opgave	20
3.3 Maatregel vanggewassen	21
3.4 Bufferstrokenregistratie	24
3.5 Wetsvoorstel integrale bedrijfsvoering zorg- en jeugdzorgaanbieders	24
3.6 Deelconclusies	25
4 Knelpunten in de agrarische praktijk en oorzaken en gevolgen daarvan ..	26
4.1 Inleiding	26
4.2 Knelpunten in de agrarische praktijk.....	26
4.3 Achterliggende oorzaken van de knelpunten	29
4.4 Impact op het doelbereik	31
4.5 Deelconclusies	32

5	Mogelijke oplossingsrichtingen	34
5.1	Inleiding	34
5.2	Vereenvoudiging van wet- en regelgeving	34
5.3	Praktijkkennis beter benutten bij ontwikkeling van beleid	36
5.4	Potentiële uitvoeringsproblemen eerder signaleren en aanpakken	37
5.5	Deelconclusies	38

Samenvatting

De vaste commissie voor Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV) heeft haar staf verzocht een rapport op te stellen dat inzicht biedt in de uitvoerbaarheid van beleid op het boerenerf. Het voorstel daartoe werd gedaan door een voorbereidingsgroep die in het leven is geroepen ter uitwerking van het thema 'Uitvoerbaarheid van beleid op het boerenerf' dat op de kennisagenda van de commissie staat. Deze voorbereidingsgroep bestaat uit de leden Vedder (CDA) en Grinwis (CU).

Met het onderhavige rapport geeft de staf invulling aan het verzoek van de commissie. Het rapport gaat achtereenvolgens in op:

1. De instrumenten die zijn ingebouwd in de beleidscyclus om ervoor te zorgen dat beleid uitvoerbaar is op het boerenerf (H2).
 2. Voorbeelden van nieuw beleid dat leidde of nog kan leiden tot knelpunten in de agrarische praktijk (H3).
 3. De knelpunten die agrarisch ondernemers ervaren bij de uitvoering van beleid, de oorzaken daarvan, en de impact daarvan op het doelbereik (H4).
 4. Mogelijke handvatten om de geconstateerde knelpunten weg te nemen (H5).
- Hieronder worden de belangrijkste inzichten uit het rapport samengevat.

De in de beleidscyclus ingebouwde instrumenten om te waarborgen dat beleid uitvoerbaar is op het boerenerf te waarborgen, worden niet optimaal benut

In de beleidscyclus is een breed scala aan instrumenten ingebouwd om te toetsen of nieuwe wets- en beleidsvoorstellen uitvoerbaar zijn op het boerenerf. Deze instrumenten maken het mogelijk bij te sturen als knelpunten in de agrarische praktijk worden voorzien. Dit rapport laat zien dat er weliswaar veel mogelijkheden zijn om uitvoeringsproblemen te signaleren, maar dat de beschikbare instrumenten niet ten volle worden benut om deze te voorkomen of weg te nemen.

Meerdere voorbeelden van recent beleid dat in de praktijk lastig uitvoerbaar bleek

In de afgelopen jaren waren er diverse voorbeelden van nieuw beleid dat leidde of nog kan leiden tot knelpunten in de agrarische praktijk. Dit rapport beschrijft vier casussen:

1. Gecombineerde Opgave (GO): Door het nieuwe Gemeenschappelijke Landbouwbeleid (GLB) is het invullen van de GO zo complex geworden dat de minister zich genoodzaakt zag de deadline daarvoor te verschuiven.
2. Maatregel vanggewassen: Deze maatregel stimuleert dat bepaalde gewassen voor 1 oktober worden geoogst. Voor die gewassen is dat echter niet altijd het beste moment. In reactie op de commotie die daarover ontstond, is het beleid voor het jaar 2023 deels gewijzigd.
3. Bufferstrokenregistratie. In de bufferstrokenregistratie bleken fouten te zitten. Het kostte agrarisch ondernemers veel tijd om deze fouten te corrigeren.
4. Wetsvoorstel integere bedrijfsvoering zorg- en jeugdzorgaanbieders. Als deze wet ongewijzigd wordt ingevoerd, levert dat volgens de internetconsultatie knelpunten op voor zorgboerderijen. Vooralsnog is onduidelijk of de wet wordt aangepast.

In de agrarische praktijk doen zich uiteenlopende knelpunten voor (§ 4.1)

Uit de vier onderzochte casussen en aanvullend documentonderzoek blijkt dat nieuw beleid onder meer kan leiden tot de volgende knelpunten op het boerenerf:

1. **Gebrekkige aansluiting op de agrarische praktijk.** Agrariërs worden regelmatig geconfronteerd met regels die niet aansluiten op de agrarische praktijk, bijvoorbeeld met regels die hen dwingen onder ongunstige omstandigheden te zaaien of te oogsten (kalenderlandbouw). Ook ontvangen zij informatie over nieuwe of gewijzigde regels soms zo laat dat zij hun praktijk daar niet tijdig op kunnen aanpassen.
2. **Stijging van kosten of derving van inkomsten.** Nieuwe regels kunnen kosten met zich meebrengen of leiden tot derving van inkomsten. Agrariërs zijn niet altijd in de positie deze kosten door te berekenen en worden daarvoor ook niet altijd gecompenseerd.
3. **Toenemende administratieve lastendruk.** Agrariërs geven aan dat zij een hoge administratieve lastendruk ervaren. Ondanks het jarenlange streven naar vermindering van de lastendruk lijkt in de praktijk juist sprake te zijn van een toename. Objectieve informatie over de ontwikkeling van de lastendruk ontbreekt echter.
4. **Onduidelijkheid en/of onzekerheid.** Nieuwe of gewijzigde regels kunnen bij agrariërs leiden tot onduidelijkheid en/of onzekerheid, wat soms tot psychische problemen leidt.

Die knelpunten kennen uiteenlopende achterliggende oorzaken (§ 4.2)

Dit rapport identificeert de volgende verklaringen voor die knelpunten:

- Wet- en regelgeving wordt steeds complexer en er is sprake van een stapeling van beleid.
- Agrarisch ondernemers kiezen steeds vaker voor multifunctionele landbouw, waardoor zij te maken krijgen met een breed pallet aan wet- en regelgeving.
- De afstand tussen beleidsmakers en de agrarische praktijk is (te) groot.
- Het niet optimaal (kunnen) functioneren van uitvoeringsorganisaties.

De impact van de knelpunten op het doelbereik is niet eenvoudig te bepalen (§ 4.3)

De impact van de gesignaleerde knelpunten op het doelbereik is moeilijk vast te stellen. Nieuw beleid kan uiteenlopende (positieve én negatieve) effecten hebben op de realisatie van maatschappelijke doelen. Ook kan het soms conflicteren of concurreren met bestaand beleid. Het is daarom belangrijk alle effecten en neveneffecten van voorgenomen beleid in kaart te brengen en integraal af te wegen. Als een knelpunt in de agrarische praktijk wordt voorzien, betekent dat niet dat het beleid geen doorgang kan vinden. Als het beleid wel positief bijdraagt aan de realisatie van een ander maatschappelijk doel kan de afweging immers zijn dat de realisatie van dat doel voorgaat. Wel is het in dat geval belangrijk om na te gaan of datzelfde doel bereikt kan worden met minder impact op het boerenerf.

Kamer en kabinet kunnen beide stappen zetten om te komen tot beleid dat beter uitvoerbaar is op het boerenerf

De afgelopen jaren zijn diverse onderzoeksrapporten gepubliceerd die handvatten bieden om de uitvoerbaarheid van beleid te verbeteren. Mede daardoor is er steeds meer

aandacht voor dat onderwerp en zijn er stappen gezet om te komen tot beter uitvoerbaar beleid. Aanvullende stappen zijn echter noodzakelijk. Dit rapport beschrijft drie oplossingsrichtingen en gaat in op de rol die de Tweede Kamer daarbij kan spelen.

1. Wet- en regelgeving vereenvoudigen. Vereenvoudiging van wet- en regelgeving wordt veel genoemd als maatregel om knelpunten in de agrarische praktijk te voorkomen. Met het oog daarop pleiten diverse sectorpartijen onder meer voor een omslag van middel- naar doelsturing. Handelingsperspectieven Tweede Kamer:
 - Doorlopend oog houden voor eenvoud bij de ontwikkeling en beoordeling van wet- en regelgeving.
 - Terughoudend zijn met het indienen van moties of amendementen die de wet compliceren.
 - Overwegen om een uitvoeringstoets op een amendement uit te laten voeren, alvorens het in te dienen.
 - De ingezette omslag van middel- naar doelsturing nauwlettend monitoren en nagaan of dit inderdaad bijdraagt aan een beter uitvoerbaar beleid.

2. Praktijkkennis beter benutten bij de ontwikkeling van beleid. Om zorgvuldige besluiten te kunnen nemen over de uitvoerbaarheid van voorgenomen beleid, moeten Tweede Kamerleden en ambtenaren op departementen begrijpen hoe de uitvoering werkt en kennis hebben van de materie. Daarom is het van belang dat zij zowel de betrokken uitvoeringsorganisaties als de bedrijven of burgers waar het om draait betrekken bij de beleidsvoorbereiding. Handelingsperspectief Tweede Kamer:
 - Vroegtijdig in gesprek gaan met uitvoeringsorganisaties en sectorpartijen over de uitvoerbaarheid van wets- en beleidsvoorstellen.
 - Meer interesse tonen in de uitvoering, bijvoorbeeld door deel te nemen aan de Dag van de Publieke Dienstverlening en werkbezoeken te brengen aan uitvoeringsorganisaties.

3. Potentiële uitvoeringsproblemen eerder signaleren en aanpakken. De instrumenten die voorhanden zijn om problemen in de uitvoering vroegtijdig te signaleren, worden niet altijd optimaal ingezet. Als ze wel worden ingezet, leidt dat niet altijd tot het wegnemen van de gesignaleerde knelpunten. Daarom is het belangrijk beter gebruik te maken van de beschikbare instrumenten en de gesignaleerde knelpunten ook daadwerkelijk op te pakken. Handelingsperspectief Tweede Kamer:
 - Het kabinet verzoeken alle uitgevoerde uitvoeringstoetsen en agrarische praktijktoetsen met de Kamer te delen.
 - Kennisnemen van deze toetsen en controleren of het kabinet de daarin gesignaleerde knelpunten afdoende oppakt.
 - De staf verzoeken in wetgevingsrapporten systematisch aandacht te besteden aan de uitvoerbaarheid van nieuwe wetgeving in de agrarische praktijk.
 - Signalen van belangenorganisaties en agrariërs over knelpunten die zij ervaren bij de uitvoering van nieuwe wetgeving verzamelen en serieus nemen.
 - Het kabinet verzoeken een invoeringstoets uit te voeren bij nieuwe wetgeving die impact heeft op het boeren erf.

1 Inleiding

1.1 Aanleiding

De agrarische sector is een zwaar gereguleerde sector. Boeren moeten aan veel regels voldoen en kampen daardoor met hoge administratieve lasten. Recente beleidswijzigingen, zoals de start van het nieuwe Gemeenschappelijk Landbouwbeleid (GLB) en de wijziging van de voorwaarden voor derogatie, riepen vragen op over de uitvoerbaarheid van dat beleid in de agrarische praktijk. Daarom heeft de commissie LNV besloten het thema 'Uitvoerbaarheid van beleid op het boerenerf' op haar kennisagenda te plaatsen.

Voor de uitwerking van dit kennisthema is een voorbereidingsgroep in het leven geroepen die bestaat uit de leden Vedder (CDA) en Grinwis (CU). De voorbereidingsgroep heeft voorgesteld twee activiteiten te ontplooiën om invulling te geven aan dit thema, namelijk (1) om de commissiestaf te vragen een rapport op te stellen dat inzicht biedt in de uitvoerbaarheid van beleid op het boerenerf, en (2) om een rondetafelgesprek over dat onderwerp te organiseren. De commissie LNV heeft ingestemd met dat voorstel van de voorbereidingsgroep. Met dit rapport geeft de staf invulling aan het eerste verzoek van de commissie.

1.2 Doelstelling en te beantwoorden vragen

Dit rapport heeft ten doel de leden van de commissie LNV nader te informeren over de uitvoerbaarheid van beleid op het boerenerf. Daartoe geeft dit rapport antwoord op de volgende vragen:

- a. Welke instrumenten zijn er ingebouwd in het stelsel om ervoor te zorgen dat nieuw beleid uitvoerbaar is op het boerenerf? In hoeverre leiden deze instrumenten daadwerkelijk tot uitvoerbaar beleid?
- b. Welke knelpunten ervaren agrarisch ondernemers bij de uitvoering van beleid? Wat zijn de belangrijkste oorzaken daarvan? En wat is er bekend over de impact van die knelpunten op het doelbereik?
- c. Welke handvatten bieden recente rapporten over de uitvoerbaarheid van beleid om te komen tot mogelijke oplossingen voor de geconstateerde knelpunten?

Waar relevant wordt bij de beantwoording van de bovenstaande vragen specifiek ingegaan op de rol die de Tweede Kamer daarbij speelt of kan spelen.

1.3 Aanpak en afbakening

Voor het opstellen van dit rapport is documentonderzoek gedaan. Daartoe zijn documenten (zoals Kamerstukken, onderzoeksrapporten en media-artikelen) verzameld die inzicht bieden in de uitvoerbaarheid van beleid in het algemeen en de uitvoerbaarheid van beleid op het boerenerf in het bijzonder. De informatie over de uitvoerbaarheid van beleid op het boerenerf is gebruikt om inzicht te krijgen in de knelpunten die zich voor-

doen in de agrarische praktijk en in de oorzaken en gevolgen daarvan. Voor het identificeren van mogelijke oplossingen voor die knelpunten is ook gebruik gemaakt van onderzoeksrapporten die zich niet specifiek op het LNV-domein richten, omdat deze mogelijk handvatten bieden om te komen tot beleid dat uitvoerbaar is op het boeren erf.

Om nader inzicht te verwerven in het vraagstuk is informatie verzameld over vier casussen waarbij de uitvoerbaarheid van beleid in het gedrang is gekomen of kan komen. Daartoe zijn vier meest recente casussen bestudeerd waarbij zorgen zijn geuit over de (mogelijke) knelpunten in de agrarische praktijk geselecteerd. Dat betreft de volgende casussen: (1) Gecombineerde Opgave; (2) maatregel vanggewassen; (3) bufferstrokenregistratie; en (4) Wetsvoorstel integrale bedrijfsvoering zorg- en jeugdzorgaanbieders. Deze casussen worden in dit rapport beschreven ter illustratie van algemene bevindingen over de uitvoerbaarheid van beleid op het boeren erf.

Dit rapport betreft een *quick scan* van knelpunten die zich voordoen betreffende de uitvoerbaarheid van beleid op het boeren erf en van mogelijke oplossingen voor die knelpunten. Het pretendeert geen volledig beeld te geven van dat vraagstuk.

Tot slot is het in dit verband belangrijk op te merken dat dit rapport vooral ingaat op de sectoren veeteelt en akkerbouw; het gaat niet in op knelpunten die zich specifiek voordoen in andere sectoren, zoals de glastuinbouw.

1.4 Leeswijzer

Hoofdstuk 2 van dit rapport beschrijft welke instrumenten er bestaan om ervoor te zorgen dat nieuw beleid uitvoerbaar is op het boeren erf. Ook beschrijft het hoe deze instrumenten in de praktijk worden benut. Hoofdstuk drie gaat in op vier casussen die duidelijk maken dat nieuw beleid – ondanks de bestaande instrumenten – kan leiden tot knelpunten in de agrarische praktijk. Hoofdstuk 4 bevat een bredere analyse van de knelpunten die agrariërs ervaren bij de uitvoering van beleid en van de achterliggende oorzaken daarvan. Ook beschrijft het de impact van die knelpunten op de realisatie van maatschappelijke doelen. Hoofdstuk 5 gaat ten slotte in op mogelijke oplossingen voor de geconstateerde knelpunten en op de bijdrage die de Kamer daaraan kan leveren.

2 Instrumenten om de uitvoerbaarheid van beleid op het boerenerf te waarborgen

2.1 Inleiding

Wet- en regelgeving moet werkbaar zijn voor iedereen die daarmee te maken heeft, zowel voor burgers en bedrijven die zich aan de regels moeten houden als voor overheidsorganisaties die ze moeten uitvoeren en handhaven. Daartoe is het belangrijk om de uitvoerbaarheid van wet- en regelgeving in een vroeg stadium te toetsen. Dan is het immers nog mogelijk het beleid bij te stellen en ongewenste effecten te vermijden. Ook als wet- of regelgeving in werking is getreden, kan het zinvol zijn om te toetsen of deze in de praktijk zo uitpakt als beoogd. Mocht dat niet zo zijn, dan kan ook dan het beleid nog worden bijgesteld. Dit hoofdstuk gaat achtereenvolgens in op twaalf instrumenten die ingezet kunnen worden om ervoor te zorgen dat beleid uitvoerbaar is op het boerenerf. Per instrument wordt beschreven hoe dat in de praktijk werkt.

2.2 Praktijkkennis beleidsambtenaren

Toelichting op het instrument

Om te komen tot beleid dat uitvoerbaar is op het boerenerf is het van belang dat ambtenaren die beleid ontwikkelen kennis hebben van de agrarische praktijk. Om dat te bevorderen, hebben de leden Grinwis en Van der Plas in december 2021 een motie ingediend die de regering verzoekt om "met name beleidsambtenaren meer praktijkervaring op te laten doen binnen sectoren waar hun beleidswerk betrekking op heeft door het organiseren van praktijkweken, en de opgedane praktijkkennis en -ervaring vruchtbaar te maken bij de beleidsvorming" ([Kamerstuk 35925, XIV, nr. 49](#)). Deze motie is door het kabinet overgenomen.

Werking in de praktijk

De minister van LNV stelde in het debat waarin de motie werd ingediend dat er "op het departement veel mensen werken die vanuit een agrarisch bedrijf, vanuit studies of wat dan ook heel goed weten wat daar speelt." Ook merkte de minister op dat het departement al initiatieven had genomen om de praktijkervaring te versterken. Het is onduidelijk of de motie heeft geleid tot aanvullende initiatieven om de praktijkkennis van beleidsambtenaren te vergroten.

2.3 Overleg met vertegenwoordigers van de agrarische sector

Toelichting op het instrument

Medewerkers van het ministerie van LNV gaan met vertegenwoordigers van de agrarische sector in gesprek over beleidsvoornemens die die sector raken. Uit die gesprekken kan blijken dat het voorgenomen beleid op onderdelen niet of lastig uitvoerbaar is op het boerenerf, waarop het departement kan besluiten het beleid te wijzigen.

Werking in de praktijk

Aangezien de gesprekken tussen ambtenaren en sectorvertegenwoordigers achter gesloten deuren plaatsvinden, heeft de staf geen zicht op de frequentie waarmee die gesprekken plaatsvinden en op de impact daarvan.

2.4 LNV Community

Toelichting op het instrument

In 2019 is het ministerie van LNV gestart met de LNV Community. In die (besloten) community zitten circa 200 akkerbouwers, tuinders en veehouders die mee willen denken over het LNV-beleid. Op die manier beoogt het ministerie meer inzicht te krijgen in de leefwereld van individuele ondernemers en ervoor te zorgen dat beleid beter aansluit op de boerenpraktijk. Deelnemers kunnen elke maand reageren op vragen van LNV en kunnen ook zelf gespreksonderwerpen aandragen. Binnen de LNV Community vindt kwalitatief onderzoek plaats om beter te begrijpen wat mensen motiveert en activeert. De resultaten zijn indicatief van aard en zijn bedoeld om richting te geven aan het denken.¹

Werking in de praktijk

In 2021 vonden binnen de LNV Community zes onderzoeken plaats. Dat betrof onderzoeken naar: (1) de landelijke beëindigingsregeling veehouderijlocaties; (2) koolstofopslag in bodems; (3) fieldlabs en demonstratiebedrijven; (4) waterkwaliteit; (5) de toekomst van agrarische sector; en (6) klimaatadaptatie. De resultaten daarvan liggen vast in het [Eindrapport LNV Community 2021](#). Ook in 2022 vonden zes onderzoeken plaats, met als onderwerpen: (1) subsidieregelingen; (2) eerste reactie op coalitieakkoord; (3) AgroSecure cybersecurityscan; (4) maatwerk aanpak; (5) eerste reactie op Kamerbrieven over transitie landelijk gebied; en (6) leefbaarheid platteland. De resultaten daarvan liggen vast in het [Eindrapport LNV Community 2022](#).

De bovengenoemde rapporten beschrijven wat de uitgevoerde onderzoeken hebben opgeleverd, maar niet of en, zo ja, hoe de onderzoeksresultaten zijn benut om het beleid beter uitvoerbaar te maken. De rapporten zijn wel openbaar gemaakt, maar zijn niet actief met de Kamer gedeeld.

2.5 Beleidskompas

Toelichting op het instrument²

Het Beleidskompas is de centrale werkwijze die de Rijksoverheid sinds begin 2023 hanteert voor het maken van beleid. Het kabinet heeft daarbij de ambitie uitgesproken om op een meer gestructureerde manier beleid te maken zodat alle relevante kwaliteitsaspecten op het juiste moment aan bod komen. Hierdoor moeten maatschappelijke opgaven nog meer centraal komen te staan en belanghebbenden vroegtijdig en continu betrokken worden. Dit alles om ervoor te zorgen dat de kwaliteit

¹ Voor meer informatie over de bijdrage van de LNV Community aan beleidsontwikkeling, zie: [Hoe betreft LNV agrariërs bij beleidsontwikkeling?](#)

² [Beleidskompas | Kenniscentrum voor beleid en regelgeving \(kabr.nl\)](#).

van beleid en wetgeving goed is en burgers en bedrijven, nu en in de toekomst, er echt iets aan hebben.

Het Beleidskompas vervangt het Integraal afwegingskader voor beleid en regelgeving (IAK). Het biedt een verbeterde structuur met vijf stappen om beleid te ontwikkelen. Elk voorstel voor beleid of regelgeving moet een adequaat antwoord bevatten op de volgende vragen: (1) Wat is het probleem? (2) Wat is het beoogde doel? (3) Wat zijn opties om het doel te realiseren? (4) Wat zijn de gevolgen van de opties? en (5) Wat is de voorkeursoptie? Bij elke van deze punten moet ook de vraag 'Wie zijn belanghebbenden en waarom?' worden beantwoord.

Werking in de praktijk

Op 15 januari 2024 informeerde de minister van Justitie en Veiligheid de Kamer over de voortgang van de implementatie daarvan ([2024Z00286](#)). In die brief wordt het ministerie van LNV als goed voorbeeld genoemd (zie onderstaande tekstbox).

Implementatie Beleidskompas bij ministerie van LNV

"Het ministerie van LNV biedt beleidsmakers één-op-één ondersteuning in het doorlopen van het Beleidskompas door monitorings- en evaluatie-experts. Er zijn per directie aanspreekpunten aangewezen die beleidsmedewerkers op weg helpen richting de daarvoor ingerichte expertisecommissie (uitvoering, handhaving en beleid) waarin beleidsvoornemens met een budget van minder dan 10 miljoen euro getoetst worden. Beleidsvoornemens met een budget groter dan 10 miljoen euro worden ingebracht in de monitorcommissie (op directieureniveau). In de reeds bestaande monitorcommissie worden grote beleidsvoorstellen van LNV en het ministerie van Economische Zaken en Klimaat besproken aan de hand van het Beleidskompas. De expertisecommissie van LNV en de monitorcommissie geven beleidsmedewerkers terugkoppeling op aspecten als de haalbaarheid, handhaafbaarheid en legitimatie van het voorgestelde beleid."

Het Beleidskompas is een instrument dat binnen de departementen wordt gebruikt om te komen tot beter onderbouwd beleid; het wordt niet met de Kamer gedeeld. Wel kan deze nieuwe werkwijze ook leiden tot een betere onderbouwing van wets- en beleidsvoorstellen die wel aan de Kamer worden gestuurd, zoals de memorie van toelichting bij wetsvoorstellen en het kader Beleidskeuzes uitgelegd dat verplicht is bij beleidsvoorstellen met een significante financiële omvang (> € 20 miljoen per begrotingsjaar).

De minister van Justitie en Veiligheid wijst er in bovengenoemde brief op dat de toepassing van het Beleidskompas wordt vergemakkelijkt als er vanuit het perspectief van de Kamer ook steeds oog is voor beleidskwaliteit en er ruimte is voor een goed gesprek tussen politiek, beleidsmakers, uitvoerders en toezichthouders.

2.6 Internetconsultatie³

Toelichting op het instrument

Alle ministeries houden internetconsultaties over concepten van wetten, algemene maatregelen van bestuur en ministeriële regelingen. Ook beleidsnotities kunnen via

³ [Overheid.nl | Consultatie, veel gestelde vragen \(internetconsultatie.nl\)](#)

internetconsultatie worden voorgelegd. Internetconsultatie wordt gezien als nuttig instrument in aanvulling op de instrumenten die staan beschreven in de voorgaande paragrafen. Via internetconsultaties krijgen meer mensen, bedrijven en instellingen informatie over wetgeving die in voorbereiding is en kunnen zij suggesties doen om de kwaliteit en uitvoerbaarheid daarvan te verbeteren. De betrokken ministeries bekijken de ontvangen reacties en passen eventueel het wetsvoorstel aan.

Werking in de praktijk

Internetconsultatie vindt bij de meeste wetsvoorstellen plaats. Ministeries bepalen zelf welke voorstellen daarvoor geschikt zijn. Een consultatie ligt vooral voor de hand als de wet- en regelgeving verandering brengt in rechten en plichten van burgers, bedrijven en/of instellingen.⁴ De ontvangen reacties worden openbaar gemaakt, mits de inzender daarmee instemt. De Memorie van toelichting bij het wetsvoorstel beschrijft veelal hoe de ontvangen reacties zijn verwerkt. Daarbij moet worden opgemerkt dat dit een toelichting op hoofdlijnen betreft; er wordt niet puntsgewijs ingegaan op alle ontvangen reacties. In 2023 is negen keer wet- of regelgeving via internetconsultatie voorgelegd (zie tabel 1).

Tabel 1. Overzicht van de wet- en regelgeving die in 2023 door het ministerie van LNV via internetconsultatie is voorgelegd, inclusief informatie over het aantal ontvangen reacties

Onderwerp	Type	Sluitingsdatum	Aantal reacties
Verbod stroomstootapparatuur	AMvB	15-08-2023	55
Herprioritering doelen en uitbreiding AERIUS Register met verschillende stikstofbanken	Ministeriële regeling	31-07-2023	10
Verplichte brandveiligheidskeuringen vanwege de aangescherpte aanpak stalbranden	AMvB	29-05-2023	23
Tarieven diergezondheidsheffing 2024	AMvB	24-05-2023	0
Wijziging omgevingswaarde stikstofdepositie 2030 en vergunningplicht o.a. intern salderen	Wet	23-03-2023	140
Bestuurlijke boete Visserijwet 1963	AMvB	22-03-2023	1
Dierlijke producten	AMvB	24-02-2023	0
Stimuleringsmaatregel organische stofrijke meststoffen	Ministeriële regeling	17-01-2023	17
Verbetering regelgeving over lijsten van toegestane diersoorten	AMvB	12-01-2023	38

Ministeries kunnen ook beleidsnota's aan betrokken partijen voorleggen. Dat gebeurt in de regel alleen bij meer omvangrijke beleidsnota's. Zo wordt van 16 januari tot en met

⁴ [Internetconsultatie nieuwe wet- en regelgeving | Wetgeving | Rijksoverheid.nl](#)

26 februari 2024 het ontwerp Nationaal Programma Landelijk Gebied (NPLG) ter inzage gelegd.⁵

2.7 Uitvoeringstoets⁶

Toelichting op het instrument

Als een beleids- of wetsvoorstel in concept gereed is en als dat gevolgen kan hebben voor uitvoerende en handhavende instanties, moet het departement aan deze instanties een oordeel vragen over de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid van het voorstel. De uitvoeringstoets brengt de gevolgen van het voorstel voor de uitvoering in kaart. Er wordt bijvoorbeeld in beeld gebracht welke doelgroepen daardoor worden geraakt, of de uitvoeringsorganisatie(s) die de regeling gaan uitvoeren daarop zijn toegerust en welke aanpassingen nodig zijn op het gebied van ICT en personeel.⁷ Deze toets vindt plaats voordat het beleids- of wetsvoorstel in de ministerraad wordt behandeld.

Werking in de praktijk

De minister van LNV heeft diverse uitvoeringstoetsen (HUF⁸-toetsen) aan de Tweede Kamer gestuurd. In oktober 2023 ontving de Kamer drie [uitvoeringstoetsen op het Ontwerpbesluit bufferstroken meststoffen](#). Deze toetsen zijn uitgevoerd door de Unie van Waterschappen, de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (NVWA) en de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO).

In de periode 2019-2023 heeft de minister van LNV naast de bovengenoemde uitvoeringstoets nog twee andere door de NVWA uitgevoerde uitvoeringstoetsen aan de Kamer gestuurd. Deze betroffen de [Wet bestuurlijke boete](#) (december 2021), de [Wijziging van het besluit meststoffen ter uitvoering van het 6^e AP Nitraat](#) (februari 2021) en de [Plantgezondheidswet](#) (maart 2019). In 2019 deed de NVWA op verzoek van de commissie LNV ook nog een [aanvullende uitvoeringstoets](#) op de Plantgezondheidswet. Daarnaast is de Kamer ook geïnformeerd over enkele HUF-toetsen die de NVWA op verzoek van andere departementen, zoals Volksgezondheid, Welzijn en Sport, Economische Zaken en Klimaat en Justitie en Veiligheid, heeft uitgevoerd.

Uit de [Stand van het toezicht](#) die de NVWA in juni 2023 publiceerde, blijkt dat de NVWA meer uitvoeringstoetsen uitvoert dan er openbaar worden gemaakt en aan de Kamer worden gestuurd. Ook laat de NVWA daarin weten dat zij die toetsen graag eerder zou uitvoeren: "In het afgelopen jaar hebben wij alleen al 34 nieuwe en gewijzigde wetten en regels getoetst op handhaafbaarheid en uitvoerbaarheid. Wij voeren deze toets vaak pas uit aan het einde van het beleidsproces. Graag zouden wij vaker vooraan in de keten willen meedenken over de consequenties van beleid."

Van RVO zijn - naast de bovengenoemde uitvoeringstoets op het Ontwerpbesluit bufferstroken meststoffen - nog twee uitvoeringstoetsen te vinden, namelijk de

⁵ [Het Nationaal Programma Landelijk Gebied komt ter inzage beschikbaar | Nieuwsbericht | Rijksoverheid.nl](#)

⁶ [Uitvoerbaarheid | Kenniscentrum voor beleid en regelgeving \(kcbr.nl\)](#)

⁷ Voor meer informatie, zie: [Handleiding uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid](#).

⁸ Handhaafbaarheid, uitvoerbaarheid en fraudebestendigheid.

uitvoeringstoets [CO₂ glastuinbouw](#) (minister van Financiën, september 2023) en de uitvoeringstoets [Wet aanpak dierenmishandeling en dierverwaarlozing](#) (minister van Justitie en Veiligheid, juli 2021). Het is aannemelijk dat RVO ook nog andere uitvoeringstoetsen heeft uitgevoerd, maar dat deze niet met de Kamer zijn gedeeld.

Naast de uitvoeringstoetsen, die er vooral op zijn gericht te toetsen of voorgenomen beleid uitvoerbaar is voor uitvoeringsorganisaties, vinden er – voorafgaand aan de inwerkingtreding van beleid – soms ook bredere ex ante evaluaties of impactanalyses plaats. Daarin kan ook aandacht worden besteed aan de uitvoerbaarheid van beleid op het boeren erf. Voorbeelden daarvan zijn de [Ex ante evaluatie van het Nationaal Strategisch Plan 2023-2027](#) en de [Impact assessment voorstel Verordening duurzaam gebruik gewasbeschermingsmiddelen](#). Zo vraagt de impact assessment aandacht voor de toenemende regeldruk die de Verordening met zich meebrengt.

2.8 Agrarische praktijktoets

Toelichting op het instrument

In april 2021 verzocht de Kamer het kabinet via een [motie van het lid Boswijk c.s.](#) om bij elk nieuw wetsvoorstel een agrarische praktijktoets te realiseren. In een [Kamerbrief](#) van oktober 2021 zegde de minister van LNV toe om bij nieuwe wetgeving op het gebied van landbouw, tuinbouw en visserij – in aanvulling op reeds bestaande overleggen – advies in te winnen bij een panel van agrarisch ondernemers. De minister van LNV lichtte toe dat hij invulling gaat geven aan de agrarische praktijktoets via panelgesprekken waarin ondernemers wordt gevraagd welke effecten zij op grond van hun praktijkervaring verwachten van een voorgenomen regeling. Het doel is om de wetgever handvatten te bieden om de werkbaarheid van de wet te vergroten.

Werkingswijze in de praktijk

In de afgelopen twee jaar is twee keer een agrarische praktijktoets uitgevoerd. Deze twee toetsen vonden plaats in het kader van de nieuwe eco-regeling onder het Gemeenschappelijk Landbouw Beleid (GLB), namelijk de [Praktijktoets GLB-NSP](#) en de [Eindrapportage tweede praktijktoets NSP-GLB](#). Bij de laatste agrarische praktijktoets is gesproken met 100 boeren en is bij 70 boeren getest met een simulatietool.

Sinds de invoering is er ook wet- en regelgeving in werking getreden waarop geen agrarische praktijktoets is uitgevoerd. Dit was bijvoorbeeld het geval bij de [Uitvoeringsregeling bufferstroken](#), omdat deze regeling directe implementatie van Europese regelgeving betreft. Een praktijktoets heeft dan volgens de minister geen toegevoegde waarde, omdat Nederland verplicht is de voorwaarden uit de derogatiebeschikking te implementeren. Ook uit de [Beslisnota bij het amendement Wet dieren](#) blijkt dat is besloten geen agrarische praktijktoets uit te voeren; deze zal plaatsvinden bij de nadere invulling van die wet in AMvB's.

Uit de [Beslisnota bij ontwerpbesluit Besluit gebruik meststoffen](#) en het [Besluit van 20 december 2022 tot wijziging van het Besluit gebruik meststoffen in verband met de implementatie van het zevende Actieprogramma Nitraatrichtlijn](#) blijkt dat er zeven

agrariërs zijn uitgenodigd voor een gesprek over de praktische uitvoerbaarheid van de maatregelen. Uiteindelijk is er echter met slechts één agrariër gesproken aangezien de overige zes genodigden niet op de uitnodiging hebben gereageerd. Onduidelijk is waarom zij niet hebben gereageerd en waarom geen andere agrariërs zijn uitgenodigd om aan het gesprek deel te nemen. De Kamer heeft de minister daar ook niet naar gevraagd. Van een breed gedragen agrarische praktijktoets is in dit geval dus geen sprake.

2.9 Advies Adviescollege toetsing regeldruk

Toelichting op het instrument

Sinds 2017 toetst het Adviescollege Toetsing Regeldruk (ATR) voorgenomen regelgeving op de gevolgen voor regeldruk en adviseert het ATR kabinet en de Eerste en Tweede Kamer daarover.⁹ Het ATR toetst altijd aan de hand van vier vragen:

1. Nut en noodzaak: is er een taak voor de overheid en is wetgeving het meest aangewezen instrument?
2. Zijn er minder belastende alternatieven mogelijk?
3. Is gekozen voor een uitvoeringswijze die werkbaar is voor de doelgroepen die de wetgeving moeten naleven?
4. Zijn de gevolgen voor de regeldruk volledig en juist in beeld gebracht?

Meer informatie over de werkwijze van de ATR is te vinden op: [Werkwijze advisering en toetsing](#).

Werking in de praktijk

Uit een onderzoek dat ATR heeft laten uitvoeren¹⁰ blijkt dat bewindspersonen op 89% van de ATR-adviezen reageren: in 66% van de gevallen worden adviezen overgenomen of leiden ze tot wijzigingen, in 23% van de gevallen worden adviezen niet overgenomen, maar wordt dat wel goed beargumenteerd.

In 2022 en 2023 zijn vijf ATR-adviezen op LNV-terrein verschenen, namelijk over:

- De Wijziging van het Besluit gebruik meststoffen en Besluit activiteiten leefomgeving i.v.m. het zevende Actieprogramma Nitraatrichtlijn; [advies](#) aan de minister van LNV.
- De Tijdelijke wet Transitiefonds landelijk gebied en natuur (TwT); [advies](#) aan de minister voor Natuur en Stikstof.
- De Subsidieregeling Landelijke beëindiging veehouderijlocaties nabij natuurgebieden (Lbv); [advies](#) aan de minister voor Natuur en Stikstof.
- De Wijziging van de Regeling Dierlijke producten; [advies](#) aan de minister van LNV.
- Het Besluit aanpak stalbranden; [advies](#) aan de minister van LNV.

Er is niet onderzocht of deze adviezen zijn opgevolgd.

⁹ Het college is de rechtsopvolger van Actal dat per 1 juni 2017 ophield te bestaan.

¹⁰ [Programma vermindering regeldruk](#).

2.10 Advies Afdeling advisering Raad van State

Toelichting op het instrument

De Afdeling advisering van Raad van State adviseert regering en parlement over onder meer alle wetsvoorstellen die de regering naar de Tweede Kamer stuurt, alle algemene maatregelen van bestuur en alle initiatiefwetsvoorstellen. Informatie over zowel de [werkwijze](#) als het [beoordelingskader](#) van de Afdeling, is te vinden op de website van de Raad van State. Onderdeel van de beoordeling is een uitvoeringsanalyse. Daarmee gaat de Afdeling na of burgers en bedrijven met de regels uit de voeten kunnen ('doenvermogen'). Daarnaast beoordeelt de Afdeling de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid van de regels voor andere overheden, toezichthouders, uitvoeringsorganisaties, etc.

Werking in de praktijk

Sinds enkele jaren is het 'doenvermogen' van burgers en van bedrijven die de wet- en regelgeving moeten uitvoeren een aandachtspunt in de adviezen van de Afdeling advisering van de Raad van State. De Afdeling merkt daarbij op dat zij er in haar adviezen voor kan kiezen de nadruk te leggen op een beperkt aantal aspecten van het beoordelingskader of op slechts één aspect daarvan. Dat wil zeggen dat de Afdeling niet in elk advies ingaat op het doenvermogen van burgers en bedrijven.

2.11 Parlementaire controle

Toelichting op het instrument

De Tweede en Eerste Kamer moeten alle wetsvoorstellen goedkeuren voordat ze wet kunnen worden. Dat geldt in beginsel niet voor algemene maatregelen van bestuur (AMvB's) en ministeriële regelingen. In sommige gevallen bepaalt de wet echter dat een AMvB wel door de Kamers moet worden goedgekeurd.

De Tweede Kamer heeft een medewetgevende taak en beschikt over een breed scala aan instrumenten om de kwaliteit van de wetgeving te controleren. Een overzicht van deze instrumenten is te vinden in de publicatie [Werken aan wetten. Praktische handreiking wetgevingskwaliteit voor Kamerleden](#) die op 5 december 2023 aan de Kamer voorzitter is aangeboden.

Ieder wetsvoorstel dat is aangenomen is door de Tweede Kamer, moet ook door de Eerste Kamer worden aangenomen voordat het een wet kan worden. De kerntaak van de Eerste Kamer is het toetsen van wetsvoorstellen op rechtmatigheid, uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid. De Eerste Kamer heeft daartoe in 2019 een [lijst met aandachtspunten voor wetgevingskwaliteit](#) vastgesteld. De Annex bij die lijst bevat een 'Lijst met vragen en aandachtspunten bij de beoordeling van uitvoerbaarheid'. Eén van de vragen daarin is de vraag of een doenvermogenstoets is uitgevoerd en beschikbaar is gesteld aan het parlement.

Werking in de praktijk

In de Tweede Kamer is de aandacht voor de kwaliteit van wetgeving in de afgelopen jaren toegenomen, onder meer in reactie op de publicatie van [het rapport Versterking](#)

[functies Tweede Kamer](#) van de werkgroep-Van der Staaij II. Zo heeft de Kamer in het afgelopen jaar bijvoorbeeld regelmatig wetgevingsrapporteurs benoemd. De toenemende aandacht voor wetgevingskwaliteit is nog pril; het is aan de nieuwe Kamer deze ontwikkeling door te zetten. Meer informatie over de wijze waarop de Kamer invulling geeft aan haar medewetgevende taak is te vinden in de bovengenoemde handreiking.

Ook de Eerste Kamer heeft in toenemende mate aandacht voor de kwaliteit van wetgeving, in het bijzonder voor het doenvermogen van burgers. Zo heeft de Eerste Kamer diverse moties¹¹ aangenomen die erop zien doenvermogenstoetsen uit te voeren op wetsvoorstellen die impact kunnen hebben op burgers. Dit impliceert dat het kabinet nog niet bij alle wetsvoorstellen een doenvermogenstoets uitvoert en dat de Tweede Kamer daar ook niet altijd om vraagt.

2.12 Invoeringstoets¹²

Toelichting op het instrument

De invoeringstoets is een eerste reflectie op de werking van nieuwe regelgeving in de praktijk, met bijzondere aandacht voor de gevolgen voor de doelgroep en de uitvoering. Deze toets vindt plaats na inwerkingtreding van de wet, op het vroegst mogelijke moment waarop iets nuttigs gezegd kan worden over de werking van de wet in de praktijk. De invoeringstoets is een relatief nieuw instrument dat niet bij alle wetten wordt ingezet. Het instrument dient meerdere doelen:

1. De toets maakt het mogelijk eerder en beter in te spelen op signalen van burgers, organisaties en bedrijven over de werking van nieuwe regelgeving in de praktijk. Daarmee kan worden bijgestuurd als dat nodig is.
2. De toets dient de positie van de uitvoeringsorganisaties, die zo beter in staat zijn om knelpunten uit de uitvoeringspraktijk terug te leggen op de beleidstafel.
3. De invoeringstoets kan de Tweede Kamer helpen in het versterken van de wetgevende, controlerende en vertegenwoordigende functie.

Werking in de praktijk

Vanwege de recente introductie van dit instrument valt over de werking daarvan in de praktijk nog weinig te zeggen. Op LNV-terrein is nog geen enkele invoeringstoets aan de Kamer gestuurd. Wel blijkt uit de brief Voortgang uitvoering GLB ([Kamerstuk 28625, nr. 354](#)) dat RVO een invoeringstoets heeft uitgevoerd over het GLB en de Gecombineerde Opgave 2023 met als doel te leren van de ervaringen in het eerste jaar. De bevindingen zijn samengevat weergegeven in onderstaande tekstbox. De invoeringstoets is niet openbaar gemaakt en niet aan de Kamer gestuurd. Andere departementen hebben wel invoeringstoetsen aan de Kamer gestuurd.¹³

¹¹ Zie bijvoorbeeld: [Motie-Sent \(PvdA\) c.s. over een separate doenvermogenstoets voor toekomstige pakketten Belastingplan \(35.026, I\)](#), [Motie-Crone \(PvdA\) c.s. over de doenvermogenstoets \(35.572, N\)](#) en [Motie-Verkerk \(ChristenUnie\) c.s. over een toets op doenvermogen door de burger van \(fiscale\) wetsvoorstellen \(CXLVIII, D\)](#).

¹² [Invoeringstoets | Kenniscentrum voor beleid en regelgeving \(kcbr.nl\)](#)

¹³ Dat betreft bijvoorbeeld invoeringstoetsen op de Wet open overheid, de Wet straffen en beschermen, de Wet toetreding zorgaanbieders en op het STAP-budget.

Bevindingen invoeringstoets over het GLB en de Gecombineerde Opgave (GO) 2023

- De invoeringstoets laat zien dat het kaartmateriaal onvoldoende duidelijk was (onder meer van de bufferstroken), wat heeft geleid tot problemen bij boeren. Ook het aanpassen van de registratie van met name landschapselementen was lastig. Dit vroeg extra tijd voor de voorbereiding van de opgave. Daarom vindt de minister het extra van belang dat dit op orde is en heeft hij besloten om, net als in 2023, de aanmelding voor de rechtstreekse betalingen van het GLB te laten plaatsvinden tijdens de GO (1 maart-15 mei). Vanaf die datum zijn gegevens inzake landbouwpercelen, landschapselementen en bufferstroken verwerkt en daarmee van voldoende kwaliteit, zodat boeren beter en gemakkelijker hun opgave kunnen doen.
- De invoeringstoets laat verder zien dat, mede door de late Europese besluitvorming, informatie laat beschikbaar was en soms aan verandering onderhevig. De minister wil voorkomen dat boeren tijdens de aanmelding opnieuw aanvullende informatie krijgen die van invloed is op de te maken keuzes. Het doen van de opgave tijdens de GO 2024 zal hierbij helpen. Ondertussen werkt RVO door om ervoor te zorgen dat de aanmeldapplicatie in 2024 op tijd klaar is, zodat de aanmelding voor 2025 kan plaatsvinden in oktober-november 2024.

2.13 Evaluaties van wetgeving en beleid

Toelichting op het instrument

De meeste wetten bevatten een evaluatiebepaling die voorschrijft wanneer en hoe frequent de wet geëvalueerd moet worden. Veelal vindt de eerste wetsevaluatie vijf jaar na inwerkingtreding van de wet plaats en wordt deze periodiek herhaald. Ook vinden *ex durante* of *ex post* evaluaties van beleid plaats. In deze evaluaties kan aan het licht komen dat wetgeving of beleid in de agrarische praktijk lastig uitvoerbaar is. Dit kan aanleiding zijn om de wetgeving te wijzigen of beleid bij te stellen.

Werking in de praktijk

Departementen laten met grote regelmaat beleidsevaluaties uitvoeren en sturen deze, vaak voorzien van een kabinetsreactie, aan de Kamer. Tabel 2 bevat een overzicht van de elf evaluatierapporten die het ministerie van LNV in 2023 aan de Kamer stuurde.¹⁴

Tabel 2. Overzicht van de in 2023 aan de Tweede Kamer gestuurde evaluatierapporten

Evaluatie	Evaluator	Ontvangst-datum
Raad voor Plantenrassen 2017-2022	Auditdienst Rijk	22-12-2023
Plantaardige Keuringsdiensten	Ecorys	22-12-2023
Staatsbosbeheer	Ecorys	02-10-2023
Roadmap vogelgriep	Lysias	6-7-2023
Pilot Investeringsfonds Duurzame Landbouw	Ecorys	5-7-2023
Subsidieregeling sanering varkenshouderij	CE Delft	4-7-2023

¹⁴ Een volledig overzicht van de door het ministerie van LNV uitgevoerde en geplande evaluaties is te vinden in de Strategische Evaluatieagenda (SEA) die jaarlijks als bijlage bij de begroting wordt opgenomen. Voor de meest recente SEA, zie [Uitwerking Strategische Evaluatieagenda](#).

Wettelijke Onderzoekstaak Visserij	SEO en Arcadis	4-7-2023
Effecten van de bestuurlijke boete Wet dieren in de praktijk	Berenschot	25-5-2023
Evaluatie en actualisatie ontheffing natuurlijke vijanden	Technopolis	14-04-2023
Functioneren Raad voor Dierenaangelegenheden 2015-2021	Berenschot	28-03-2023
Stelsevaluatie vergunningsproces voor proefdieronderzoek	AEF	30-1-2023

Er is niet onderzocht in hoeverre het kabinet deze evaluaties benut om knelpunten in het beleid te identificeren en weg te nemen en of de Kamer er ook op toeziet dat het kabinet werk maakt van de in de evaluatie benoemde verbeterpunten.

2.14 Deelconclusies

Over de instrumenten die bestaan om de uitvoerbaarheid van beleid op het boerenerf te waarborgen en de werking daarvan kan het volgende worden geconcludeerd:

- Er zijn veel mogelijkheden om knelpunten in de uitvoering te signaleren, zowel voordat wetgeving of beleid in werking treedt als daarna. In de praktijk worden de bestaande instrumenten echter niet optimaal benut.
- De agrarische praktijktoets die op verzoek van de Tweede Kamer is ingevoerd, vindt nog niet altijd plaats zoals beoogd. Als het kabinet de Kamer laat weten dat het geen praktijktoets heeft uitgevoerd of dat deze tot weinig respons leidde, dan acteert de Kamer daar niet op.
- Het is niet eenvoudig navolgbaar wat er gebeurt met signalen over mogelijke knelpunten inzake de uitvoerbaarheid van wetgeving en beleid. Het is de vraag of de Kamer daar voldoende zicht op heeft en het kabinet daar zo nodig op bevroegt.
- Niet alle uitvoeringstoetsen op LNV-terrein worden actief naar de Kamer gestuurd.
- Er is één invoeringstoets op LNV-terrein uitgevoerd. Deze is niet aan de Kamer gestuurd.

3 Recente casuïstiek

3.1 Inleiding

In de afgelopen jaren waren er diverse voorbeelden van nieuw beleid dat leidde of nog kan leiden tot knelpunten in de agrarische praktijk. Hieronder wordt achtereenvolgens ingegaan op vier recente casussen. Per casus wordt beschreven welk beleid het betreft, tot welk(e) knelpunt(en) in de agrarische praktijk dat beleid heeft geleid, hoe die knelpunten aan het licht zijn gekomen en wat het kabinet al dan niet heeft gedaan om de knelpunten weg te nemen.

3.2 Gecombineerde Opgave

Op 1 januari 2023 trad het nieuwe GLB voor de periode 2023-2027 in werking. Het GLB richt zich op het aanpakken van de uitdagingen binnen de landbouw op het gebied van klimaat, natuur en milieu. Via het invullen van de Gecombineerde Opgave (GO) moeten agrarisch ondernemers gegevens aanleveren over gewassen en percelen en kunnen zij bijvoorbeeld subsidies aanvragen. Zij hadden oorspronkelijk van 1 maart tot 15 mei 2023 de tijd om de GO in te vullen.

Diverse partijen merkten begin 2023 op dat het invullen van de GO door de inwerking-treding van het nieuwe GLB complexer is geworden.¹⁵ Zo stuurde de Vereniging van accountants- en belastingadviesbureaus (VLB) op 24 maart 2023 een [brandbrief](#) aan de minister van LNV. De VLB stelde dat het invullen van de GO complex is en veel extra tijd kost. Ook andere partijen, waaronder de Nederlandse Melkveehouders Vakbond (NMV), het Nederlands Agrarisch Jongeren Kontakt (NAJK) en LTO, uitten hun zorgen over de hoge administratieve lasten die de GO met zich meebrengt.

Op 18 april 2023 liet de minister van LNV de Kamer weten ([Kamerstuk 28625, nr. 349](#)) dat hij heeft besloten de openstellingsperiode voor de GO eenmalig te verlengen tot 15 juni 2023. De minister kwam daarmee tegemoet aan het verzoek om uitstel van diverse sectorpartijen. Hij constateerde dat het invullen van de GO meer tijd kost doordat:

- Het nieuwe GLB meer uitzoekwerk vergt vanwege onder meer de aangepaste voorwaarden en de nieuwe eco-regeling, waarbij vooral de eco-regeling als ingewikkeld wordt ervaren.
- In 2023 voor het eerst de landschapselementen moesten worden geregistreerd.
- Boeren voor het eerst te maken kregen met de bufferstroken uit zowel het GLB als de bufferstrokenregeling (zie ook paragraaf 3.4).
- Er late besluitvorming in Brussel plaatsvond over het GLB-NSP en er laat duidelijkheid was over de bufferstrokenregeling, waardoor de voorbereidingstijd voor RVO beperkt was en RVO boeren niet de gebruikelijke ondersteuning kon bieden.

¹⁵ [Invullen Gecombineerde opgave kost heel wat hoofdbrekens - Nieuwe Oogst](#)

Op 30 mei 2023 verscheen een [artikel](#) in Trouw waaruit bleek dat boeren zich – vanwege de hoge administratiedruk van de perceelsregistratie van landbouwgrond – genoodzaakt voelden adviesbureaus in te schakelen, maar dat deze bureaus de toegenomen vraag niet aankonden.

In juni 2023 kwam een nieuwe tegenvaller aan het licht. De minister van LNV liet de Kamer op 8 juni 2023 [weten](#) dat in de GO een fout is opgetreden in de eindberekening voor de eco-regeling. In die regeling kunnen boeren op basis van te verrichten eco-activiteiten een vergoeding krijgen, in de categorieën brons, zilver en goud. Door een fout in het RVO-systeem is er bij circa 9.000 aanvragers mogelijk een andere categorie getoond dan waar zij - op basis van de aangegeven eco-activiteiten - recht op hadden. Daardoor kan de verwachting van een aanvrager afwijken van wat uiteindelijk bij de uitbetaling wordt geconstateerd.¹⁶ Om dit te voorkomen, heeft RVO de bedrijven die zich hebben aangemeld verzocht hun opgave te controleren. Dit geeft hen de mogelijkheid om aanvullingen aan te brengen als ze in een andere categorie blijken te vallen. De minister merkte daarbij op dat hij zich ervan bewust is dat de mogelijkheden daartoe, gezien het gevorderde groeiseizoen, beperkt zullen zijn.

De leden Boswijk en Van Campen hebben hier vragen over gesteld aan de minister van LNV. Uit het [antwoord](#) daarop blijkt onder meer dat de minister heeft besloten dat boeren die in de GO hebben aangegeven dat ze aan de eco-regeling deelnemen, na sluiting van de GO nog tot 30 juni hebben om aanpassingen te doen en eco-activiteiten toe te voegen. Hij hoopt hiermee boeren te ontlasten.

Op 10 juli 2023 maakte de NMV in een [brief](#) opnieuw bezwaar tegen de extra administratieve lasten die de GO met zich meebrengt, de tijd en geld die dat kost, en de frustratie die dat oplevert. Ook wijst de NMV onder meer op capaciteitsproblemen bij externe adviseurs, op de moeilijke bereikbaarheid van RVO-medewerkers en op de soms onduidelijke antwoorden die agrariërs van RVO krijgen.

3.3 Maatregel vanggewassen

Op 20 januari 2023 stuurde de minister van LNV de Kamer de [brief 'Implementatie derogatiebeschikking en zevende actieprogramma Nitraatrichtlijn'](#). Daarin kondigde hij aan dat hij moet terugkomen op informatie die hij eerder had gegeven over het inzaaien van vanggewassen¹⁷ en de invoering van bufferstroken. Dat was nodig omdat de derogatiebeschikking die de Europese Commissie (EC) heeft afgegeven striktere voorwaarden bevat dan verwacht. De minister merkte op dat hij bij het treffen van maatregelen heeft gezocht naar "een balans tussen een snelle en zorgvuldige implementatie van de derogatiebeschikking en het aansluiten bij de agrarische bedrijfspraktijk".

In de brief kondigde de minister aan dat de maatregel vanggewassen voorafgaand aan de inzaaidatum van 1 oktober 2023 in werking zal treden.¹⁸ Bij latere inzaai volgt een

¹⁶ De betaling zal gebaseerd worden op de vastgestelde situatie in het veld door de RVO.

¹⁷ Een winterteelt is een teelt die de bodemkwaliteit bevordert en uitspoeling van stikstof uit de mest voorkomt.

¹⁸ Winterteelten zijn uitgezonderd van deze maatregel, conform het 7e AP.

korting op de stikstofgebruiksnorm in het daaropvolgende jaar, wat wil zeggen dat de boer dat jaar minder mest op het land mag brengen. Zo beoogt de maatregel landbouwers te stimuleren uiterlijk op 1 oktober een vanggewas in te zaaien. De minister van LNV refereerde in zijn brief aan de consultatie van de lijsten met vanggewassen en winterteelten die in het najaar van 2022 via internet plaatsvond.¹⁹ Hij merkte op dat hij zich - mede dankzij die consultatie - realiseert dat ondernemers al afzetcontracten hebben afgesloten en dat zij hun bouwplan nog maar beperkt kunnen aanpassen. Daarom kondigde hij aan te willen bekijken hoe het kortingsdeel van de maatregel er redelijkerwijs uit kan komen te zien.

In reactie op deze brief lieten diverse partijen weten dat de maatregel vanggewassen niet aansluit op de agrarische praktijk. Zo liet LTO Nederland in een [persbericht](#) weten hoogst verontwaardigd te zijn over deze gang van zaken. LTO lichtte dat als volgt toe: "Naast de oneigenlijke stapeling van beleid [...] komt hierbij ook dat de Europese Commissie blijkbaar geen enkel idee heeft van de landbouwpraktijk. Boeren maken immers op voorhand keuzes over bouwplannen, bestellen zaaizaad en pootgoed en maken afspraken met ketenpartijen. Deze afspraken komen nu in het gedrang. Een betrouwbare overheid, ook op Europees niveau, vraagt ook kennis van de bedrijfsvoering. Die is nu ver te zoeken."²⁰

Ook in de maanden daarop volgden kritische reacties op de maatregel. Op 14 mei 2023 stuurde de NMV de Kamer een [brief](#) waarin hij zijn zorgen uit over de "bijna onhaalbare eisen die met de kalenderlandbouw over ons land zijn uitgestort". Ook werden in mei 2023 Kamervragen gesteld [over het in de problemen komen van de teelt van frietaardappelen door nieuwe Haagse regels](#) en [over het ontbreken van consumptieaardappelen op de lijst met winterteelten](#). In antwoord op de tweede set vragen liet de minister van LNV weten vast te houden aan de eerder aangekondigde datum voor het inzaaien van vanggewassen, omdat dit een afspraak betreft die, in het belang van de waterkwaliteit, met de EC is gemaakt. Op 22 mei 2023 stuurde minister van LNV een [brief](#) met een nadere toelichting op de maatregel vanggewassen.

Op 31 mei 2023 [vroegen](#) LTO en NMV de Kamer in reactie daarop om in te grijpen in de kalenderlandbouw. Zij merkten daarbij op dat het "vanuit het oogpunt van goed bodembeheer zeer de vraag is of vroeger oogsten ook beter uitpakt voor de bodem en het milieu als de omstandigheden niet optimaal zijn." LTO wees erop dat te vroeg oogsten leidt tot lagere opbrengsten, wat niet past bij duurzaam produceren. Ook zal de hoge druk op de logistieke keten zorgen voor kostprijsverhoging, en daarmee het verdienvermogen van de boer aantasten. LTO vroeg de Kamer de teelt van onder meer suikerbieten en late rassen consumptieaardappelen alsnog op de lijst winterteelten te

¹⁹ "Er zijn veel reacties ontvangen op de internetconsultatie. De reacties hebben tot enkele wijzigingen van de ontwerplijsten geleid. Dit betekent dat enkele gewassen zijn toegevoegd en enkele benamingen van gewassen zijn verduidelijkt. Deze gewassen zijn beoordeeld op voornoemde criteria en besproken met een groep experts. Ook zijn beide gewaslijsten afgestemd op de gewascodelijst van de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO), om de praktische uitvoering van deze maatregel te borgen." (Bron: [Kamerstuk 33037, nr. 494](#)).

²⁰ [LTO: Brussel gaat volledig voorbij aan democratisch proces lidstaten](#)

zetten.²¹ In het [commissiedebat Mestbeleid](#) op 1 juni 2023 erkende de minister van LNV dat kalenderlandbouw niet in alle gevallen op een goede manier uitwerkt in de bedrijfsvoering op het boerenerf. Hij voelt echter geen enkele ruimte om af te wijken van de met de EC gemaakte afspraken. Wel vindt hij het belangrijk de knelpunten in kaart te brengen en in te brengen in de onderhandelingen voor het 8^e Actieprogramma Nitraatrichtlijn.

De kritiek bleef echter aanhouden. Op 2 juni 2023 verscheen een [artikel](#) in Trouw, waarin een wetenschapper van de WUR wordt aangehaald die opmerkt dat een vaste datum weinig recht doet aan de dagelijkse praktijk, waarbij weersinvloeden van groot belang zijn. Toegelicht wordt onder meer dat aardappels in 2023 door het natte en koude voorjaar pas laat de grond in konden, wat doorgaans betekent dat ze later oogstrijp zijn: mogelijk pas in oktober. Dat kan boeren op zand- en lössgrond, waar de nieuwe deadline van kracht is, voor een dilemma plaatsen. Oogsten zij de aardappels voor de deadline, dan is hun opbrengst minder. Wachten ze langer, dan kunnen ze volgend jaar minder produceren omdat ze dan minder mest mogen gebruiken.

Op 6 juni 2023 bood LTO Nederland de Kamer namens LTO Akkerbouw en Vollegrondsgroente [De Kalenderlandbouw-kalender](#) aan. Met die kalender wil LTO de Kamer laten zien hoe verschillende beleidsmaatregelen op een onuitvoerbare wijze samenkomen op het boerenerf. LTO pleitte daarbij voor een omslag richting doelsturing.

Op 13 juli 2023 liet de demissionair minister van LNV – in [reactie](#) op de publicatie van een onderzoek van de WUR naar de effecten van vanggewassen op nitraatuitspoeling – weten dat hij in de onderzoeksresultaten geen aanleiding ziet zijn beleid te wijzigen. Daarbij merkte hij op dat hij goed begrijpt dat het weer en het klimaat een belangrijke rol spelen bij het effect van inzaaien van vanggewassen en dat LNV deze overwegingen meeneemt in toekomstig onderzoek en beleid.²²

Op 25 september 2023 stuurde de minister van LNV de Kamer een brief waarin hij mededeelt dat hij heeft besloten tot uitstel van de verplichte inzaaidatum van een vanggewas (na maïs) tot uiterlijk 10 oktober 2023 voor de provincies Drenthe, Friesland en Groningen, met als voorwaarde dat binnen 48 uur na de maïsogst een vanggewas wordt ingezaaid. Dit besluit geldt niet voor aardappelen. Daarop nam de Kamer op 26 september 2023 de [motie Van der Plas en Bisschop](#) aan over het twee weken opschuiven van de deadline voor inzaai van vanggewassen bij consumptieaardappelen op zand- en lössgrond.

Op 29 september 2023 stuurde de minister van LNV de Kamer een [brief](#) waarin hij laat weten dat hij de motie enkel voor het jaar 2023 zal uitvoeren “door de regeling zodanig aan te passen dat in 2023 bij consumptieaardappelen de eerste stap van de korting (5 kg stikstof/ha in het daaropvolgende jaar), die geldt bij inzaai van een vanggewas in de periode 2 oktober tot en met 14 oktober, niet zal worden toegepast. De twee volgende

²¹ [Sector vraagt Kamer in te grijpen tegen kalenderlandbouw.](#)

²² [Adema blijft vasthouden aan 1 oktober voor oogst consumptieaardappelen en inzaai vanggewas.](#)

stappen in de korting zullen wel blijven gelden, indien er uiterlijk op 14 oktober geen vanggewas is ingezaaid.”

3.4 Bufferstrokenregistratie

Sinds 1 januari 2023 is het binnen het GLB en de mestwetgeving verplicht om bufferstroken langs alle waterlopen te hebben. Op zo'n bufferstrook mag geen mest of beschermingsmiddel worden gebruikt. De bufferstroken en sloten worden door RVO op kaarten aangegeven.

Op 8 februari 2023 stelde het lid Boswijk schriftelijke vragen over het bericht 'Adviseurs: fouten op RVO-kaarten met sloten en bufferstroken'. De minister van LNV erkende in [reactie](#) daarop dat de Basisregistratie Grootschalige Topografie onvolkomenheden kan bevatten, die kunnen leiden tot onvolkomenheden in de referentielaag bufferstroken. De minister beloofde dat boeren niet de dupe zullen worden van deze fouten.

Daarnaast stuurde de minister van LNV op verzoek van de commissie LNV een [reactie](#) op datzelfde bericht. Daarin gaat hij nader in op de oorzaak van de geconstateerde fouten, op de wijze waarop die worden aangepakt en op de gevolgen die dat heeft voor de boeren. De minister merkte daarbij op dat hij niet wil dat boeren nadeel ondervinden van de onvolkomenheden in de registratie van bufferstroken. Daarom kregen alle aanvragers de gelegenheid om vanaf 1 maart 2023 in de GO aan te geven dat een bufferstrook niet juist is geregistreerd en kunnen zij op basis van de feitelijke situatie zelf de oppervlakte van de bufferstrook berekenen. Doordat RVO het uitgangspunt zal hanteren dat de feitelijke situatie in het veld leidend is, wordt de boer niet benadeeld. Wel kost het boeren in 2023 meer tijd om de GO in te vullen (zie ook paragraaf 3.2).

3.5 Wetsvoorstel integrale bedrijfsvoering zorg- en jeugdzorgaanbieders

Eind 2022 hield het ministerie van VWS een internetconsultatie over het Wetsvoorstel integrale bedrijfsvoering zorg- en jeugdzorgaanbieders (Wibz). LTO Nederland heeft het ministerie gewezen op de negatieve gevolgen die deze wet volgens LTO zal hebben voor de 1.300 zorgboeren in Nederland. Samen met de Federatie Landbouw en Zorg (FLZ) pleitte LTO voor meer duidelijkheid en voor een praktische uitvoerbaarheid voor zorgboeren. LTO gaf aan achter de bedoeling van het wetsvoorstel te staan, maar zich zorgen te maken over de volgende aspecten daarvan:

- **Verzwarende administratieve lasten:** LTO is van mening dat het wetsvoorstel zal leiden tot een forse stijging van administratieve lasten, vooral voor zorgaanbieders die geen rechtspersoonlijkheid bezitten (wat in de zorglandbouw voor de meeste bedrijven geldt). In de wet wordt namelijk voorgeschreven dat besluitvorming alleen kan plaatsvinden als degene die de besluiten neemt daar geen persoonlijk belang bij heeft. Bij zorgboerderijen zal de zorgboer echter vrijwel altijd een belang hebben. Besluitvorming is dan alleen mogelijk als alles schriftelijk wordt vastgelegd, wat volgens LTO leidt tot een enorme administratieve lastenverzwarende.

- **Belemmeringen bij gemengde bedrijfsactiviteiten.** Ook houdt de wet onvoldoende rekening met bedrijven die naast zorgverlening ook andere activiteiten verrichten. Zo bevat de wet een verbod op winstuitkering. Zorgboeren hebben naast inkomsten uit zorg echter ook inkomsten uit andere bedrijfsactiviteiten, zoals landbouw. Binnen het wetsvoorstel is hier geen rekening mee gehouden. Hierdoor zouden zorgboeren winst uit overige activiteiten niet mogen uitkeren. LTO is van mening dat deze winst uitgezonderd zou moeten worden van het verbod.
- **Onduidelijkheid over bedrijfsopvolging en oudedagsvoorziening.** Ook is niet duidelijk wat het verbod op winstuitkering bij bedrijfsopvolging of bedrijfsbeëindiging betekent voor eventuele opbrengsten uit de verkoop van het ingebracht vastgoed en andere middelen. Dit leidt tot grote onzekerheid bij de zorgboerderijen waar bedrijfsopvolging aan de orde is en tot onzekerheid voor de zorgboeren voor wie de waarde van het bedrijf de basis vormt voor de oudedagsvoorziening.

Volgens LTO en FLZ leiden deze stapeling van lasten, de uitvoeringsproblemen en onzekerheid ertoe dat zorgboeren steeds vaker overwegen te stoppen met het bieden van zorg. Hierdoor zou een deel van de 30.000 cliënten in de zorglandbouw hun plek kwijtraken, dit in een zorglandschap waarin sprake is van schaarste en wachtlijsten.

In december 2022 nam de Kamer de [motie Bisschop c.s.](#) aan waarin de regering wordt verzocht "ervoor te zorgen dat het ministerie van VWS gaat deelnemen aan het Platform Multifunctionele Landbouw en de gesprekstafel over multifunctionele landbouw in het kader van het landbouwakkoord vanwege de gewenste aanpak van knelpunten voor zorgboerderijen".

Het bovengenoemde wetsvoorstel moet nog bij de Tweede Kamer ingediend worden. Vooralsnog is dus onduidelijk of de minister van VWS het wetsvoorstel wijzigt naar aanleiding van de bovengenoemde signalen en – zo niet – in hoeverre de Kamer deze signalen betreft in de behandeling van de wet.

3.6 Deelconclusies

Op basis van de vier beschreven casussen kan het volgende worden geconcludeerd:

- Ondanks de in hoofdstuk 2 beschreven instrumenten kwam het de afgelopen jaren herhaaldelijk voor dat nieuw beleid leidde tot knelpunten in de agrarische praktijk.
- Het zijn veelal belangenorganisaties die dergelijke knelpunten onder de aandacht van de Tweede Kamer brengen, bijvoorbeeld in de vorm van (brand)brieven.
- In reactie daarop dringt de Tweede Kamer soms aan op een beleidswijziging, bijvoorbeeld via het aannemen van een motie. Dat leidt er soms toe dat het knelpunt wordt weggenomen of verzacht.

4 Knelpunten in de agrarische praktijk en oorzaken en gevolgen daarvan

4.1 Inleiding

Het vorige hoofdstuk liet zien dat nieuw beleid kan leiden tot knelpunten in de agrarische praktijk. Op basis van de beschreven casussen en aanvullend documentonderzoek bevat dit hoofdstuk een overzicht van de problemen die boeren ervaren bij de uitvoering van beleid (paragraaf 4.2). Ook beschrijft het op hoofdlijnen de achterliggende oorzaken daarvan (paragraaf 4.3). Tot slot gaat het in op de impact van die problemen op de realisatie van maatschappelijke doelen (paragraaf 4.4).

4.2 Knelpunten in de agrarische praktijk

Beleid sluit niet aan op de agrarische praktijk

Het eerste knelpunt is dat boeren regels en voorschriften moeten volgen die niet goed aansluiten op de agrarische praktijk. Agrariërs wijzen daarbij vooral op de zogenoemde kalenderlandbouw, die voorschrijft dat bepaalde gewassen moeten worden geoogst of gezaaid op grond van door de overheid vastgestelde kalenderdata (die kunnen afwijken van de periode die op grond van natuurlijke omstandigheden het best is). De in paragraaf 3.3 beschreven maatregel vanggewassen is daar een voorbeeld van. Rigide vasthouden aan data kan onder meer tot gevolg hebben dat agrariërs moeten inleveren op opbrengst of moeten rooien onder slechte omstandigheden. In dit verband speelt eveneens dat agrarisch ondernemers soms pas laat worden geïnformeerd over nieuwe of gewijzigde regels, waardoor zij niet of nauwelijks tijd hebben hun praktijk daarop aan te passen. Dit speelde recent bijvoorbeeld bij de aanwijzing van de nutriënten verontreinigde gebieden. LTO merkte daarover op dat het door de minister voorgestelde beleid totaal niet realistisch is, gezien het korte tijdspad dat sectoren wordt opgelegd.²³

De uitvoering van nieuw beleid brengt extra kosten met zich mee (zonder dat daar een vergoeding tegenover staat) of leidt tot derving van inkomsten

Een tweede knelpunt is dat de uitvoering van nieuw beleid het verdienvermogen van agrariërs negatief kan beïnvloeden. Zo kunnen nieuwe voorschriften, bijvoorbeeld op het gebied van dierenwelzijn of brandveiligheid van stallen, kosten met zich meebrengen. Die extra kosten worden niet altijd (volledig) door de overheid vergoed. Ook kunnen nieuwe voorschriften leiden tot inkomstenderving, bijvoorbeeld omdat een agrariër geen gewassen meer mag verbouwen op een deel van zijn grond om nitraatuitspoeling naar het water te voorkomen. Tot slot kan het bijvoorbeeld gebeuren dat een agrariër extra kosten moet maken, omdat hij zich genoodzaakt voelt een adviseur in te huren om ervoor te zorgen dat hij de nieuwe regels goed toepast.

²³ [Oproep aan nieuwe Tweede Kamer: Zorg voor haalbaar, realistisch en uitvoerbaar landbouwbeleid - LTO](#)

De uitvoering van regelgeving brengt hoge administratieve lasten met zich mee

Een derde knelpunt is dat nieuw beleid ertoe kan leiden dat, ondanks de toetsing van de ATR, de administratieve lasten van agrariërs toenemen. Bij administratieve lasten gaat het om de kosten die agrariërs moeten maken om te voldoen aan de informatieverplichtingen die voortvloeien uit wetten en regels van de overheid. Daarbij valt onder meer te denken aan verplichte administraties, subsidieaanvragen en vergunningaanvragen.

Hoge administratieve lasten zijn geen recent probleem binnen de landbouwsector (en overigens ook niet in andere sectoren). Zo werd in het [rapport 'Lastige lasten'](#) dat in 2002 in opdracht van de toenmalige minister van LNV werd opgesteld, al geconstateerd dat de administratieve lasten voor boeren hoog zijn, maar ook dat deze aanzienlijk omlaag kunnen. Het kabinet stelde zich destijds ten doel de administratieve lasten in alle sectoren met 25% terug te brengen. Met de in het rapport aanbevolen maatregelen²⁴ zou 22% reductie kunnen worden behaald en zouden de overheid en de sector 48 miljoen euro kunnen besparen. Het ministerie van LNV zou zich volgens het rapport meer in het algemeen moeten bezinnen op de vraag hoeveel vertrouwen het de boeren wil geven. "Hoe meer vertrouwen, hoe minder regels nodig zijn."

Dat het bovenstaande rapport niet tot de beoogde vermindering van de administratieve lastendruk heeft geleid, blijkt uit het feit dat de minister van LNV enkele jaren later een commissie instelde om hem te adviseren over de vraag hoe hij de € 430 miljoen administratieve lasten die LNV genereert met 25% kan verminderen. Deze gemengde commissie (bedrijfsleven en overheid) presenteerde in 2004 het [advies 'Lasten in balans'](#). De aanbevelingen van de commissie richten zich op drie sporen:

1. 'Minder regels', wat leidt tot een lagere informatiebehoefte van de overheid.
2. 'Makkelijker maken', door beter gebruik van ICT.
3. 'Omkering van de informatieketens', waarbij de informatieketens in de sectoren het uitgangspunt zijn voor de informatievoorziening van de overheid.

Ook in de jaren daarop worden regelmatig pogingen gedaan de regeldruk te beperken, onder meer via het Programma regeldruk bedrijven (2012), het Meldpunt onnodige regels (2014)²⁵, het [Programma vermindering regeldruk ondernemers](#) (2022) en het [Zwartboek regeldruk](#) (2022). Desondanks hebben agrarisch ondernemers het gevoel dat de administratieve lasten eerder toe- dan afnemen.²⁶ Objectieve kwantitatieve informatie over de ontwikkeling van de administratieve lasten van agrariërs ontbreekt echter. Monitors die hierover in [2002](#) en [2004](#) zijn gepubliceerd, hebben geen vervolg gekregen.

²⁴ Veel winst kan worden geboekt worden door tamelijk simpele veranderingen in wet- en regelgeving. Formulieren die boeren in moeten vullen, kunnen soms ineengeschoven worden. Een andere mogelijkheid voor vereenvoudiging is het samenvoegen van mestnummers en het afschaffen van de verplichting om bij de mineralenaangifte ook een accountantsrapport te voegen. Verder zet ook het harmoniseren van begrippen zoden aan de dijk.

²⁵ [Agrariërs melden onnodige regels en lasten.](#)

²⁶ Zie bijvoorbeeld: [Regeldruk in de landbouw wijsheid of waanzin? & Boer Johannes over administratieve lasten: 'Gruwelijk complex, en ze blijven maar met nieuwe regels komen'](#)

Onduidelijkheid en/of onzekerheid, soms met psychische problemen tot gevolg

Een vierde en laatste knelpunt is dat nieuw beleid kan leiden tot onduidelijkheid en/of onzekerheid bij agrariërs. Bij onduidelijkheid gaat het bijvoorbeeld om de vraag of zij de regels goed interpreteren. En bij onzekerheid kan het bijvoorbeeld gaan om de vraag of een investering blijvend lonend is of snel nutteloos kan blijken te zijn als gevolg van nieuwe regels. Uit het onderzoek '[Boeren aan het woord over stress en psychische nood](#)' blijkt dat de continue inspanning die nodig is om bij te blijven, kan leiden tot psychische druk: "Boeren ervaren veel druk van een steeds veranderende regelgeving en de vele controles vanuit de overheid." Dit blijkt ook uit een onderzoek van de WUR dat inzicht biedt in de sociale impact van de landbouwtransitie op boeren (zie tekstkader).

Sociale impact van de landbouwtransitie

In een [onderzoek naar de sociale impact van de landbouwtransitie](#) brengt de WUR in kaart hoe boeren die transitie ervaren. De WUR onderscheidt daarbij sociale gevolgen op vijf dimensies:

1. *De existentiële dimensie.* Er heerst veel onzekerheid onder boeren over de impact van de ingeslagen koers op hun bedrijf. Als ze zich een voorstelling van de toekomst maken, zien ze veelal geen aantrekkelijk perspectief. Ook vrezen boeren dat de transitie hun autonomie zal inperken. Sommigen worstelen met hun identiteit als boer, wat door kan slaan in schaamte voor hun beroep en manier van leven. De existentiële vraagstukken bij elkaar kunnen leiden tot twijfel over de zingeving en een afnemende liefde voor het vak.
2. *De psychologische dimensie.* Deze dimensie betreft de verandering van mentale conditie. Daarbij verschilt het van persoon tot persoon of zij mentale klachten en/of ziekten ontwikkelen als gevolg van existentiële vraagstukken. Bij gangbare boeren zijn financiële onzekerheid en (harde) keuzes voor de bedrijfsvoering belangrijke oorzaken, terwijl koplopers eerder burn-outklachten ontwikkelen, omdat zij te veel kansen willen pakken en vaak gevraagd worden om mee te werken aan bijvoorbeeld interviews.
3. *De gedragsmatige dimensie.* Boeren zijn gewend hun handelingen aan te passen op wijzigende wetgeving of spelregels van de markt. Tegenwoordig ervaren de meeste boeren de (verwachte) gedragsverandering echter als dwang om te voldoen aan onsamenhangende regels die onvoldoende inspelen op de boerenpraktijk. Ook heeft de transitie impact op het gedrag tussen boeren. Gelijkgestemde boeren zoeken elkaar op, werken samen of helpen elkaar. Daar tegenover staat een groeiende polarisatie tussen groepen van gelijkgestemde boeren, wat in het uiterste geval leidt tot bedreiging van boeren die openlijk hun mening uiten.
4. *De fysieke omgeving-dimensie.* De veranderingen van de fysieke omgeving van boeren omvatten veranderingen op eigen erf, in de nabije omgeving en het landschap waar de boer zich onderdeel van voelt. Er heersen drie tegenstrijdige toekomstbeelden als uitkomst van de transitie.²⁷ Vanwege onzekerheid over de koers van de transitie, is het moeilijk voor boeren om te besluiten hoe ze hun boerenterrein moeten aanpassen en om te voorzien welke veranderingen in de fysieke omgeving de transitie met zich meebrengt. Ook is het lastig voor hen om veranderingen door te voeren, omdat ze daarvoor mede afhankelijk zijn van anderen.
5. *De procesmatige dimensie.* Boeren ervaren het transitieproces veelal als 'zeer ingewikkeld' en 'opgelegd' en het beleid als 'korte termijn', 'zwalkend' en 'tegenstrijdig'. Ze bekritisieren ook

²⁷ (a) een verdere doorontwikkeling van schaalvergroting en intensivering in combinatie met technologische innovatie; (b) een natuurinclusieve toekomst met extensivering; en (c) een landelijk gebied waarin de representatie van stedelijke belangen toeneemt door bijvoorbeeld energieopwekking, opslagboxen, huizenbouw, recreatiegelegenheden.

dat het proces, het beleid en de manier van communiceren onvoldoende aansluiten bij de levingswereld van boeren. Vooral gangbare boeren hebben moeite met de snelheid waarmee veranderingen uitgevoerd en keuzes gemaakt zouden moeten worden. Daarentegen vinden veel koplopers het proces juist te langzaam gaan uit zorg om natuur, klimaat en milieu. Ook ervaart men dat er te veel naar boeren wordt gekeken voor oplossingen van meerdere crisissen en te weinig naar andere sectoren, de keten of consumenten.

In het algemeen gaven boeren aan zich onvoldoende gewaardeerd te voelen en een gebrek aan toekomstperspectief en een verlies van controle te ervaren. De uitdagingen die daarbij expliciet worden genoemd, zijn: het herwaarderen van de positie van de boer, het inrichten van (gebieds)-processen, het toetsen van beleidsrichtingen aan praktijkervaringen en het bieden van een langetermijnvisie.

4.3 Achterliggende oorzaken van de knelpunten

Het documentonderzoek maakt duidelijk dat er diverse verklaringen zijn voor het ontstaan van knelpunten in de agrarische praktijk. Dit rapport onderscheidt vier categorieën oorzaken:

1. Toenemende complexiteit van wet- en regelgeving en stapeling van nieuw beleid.
2. Het niet optimaal (kunnen) functioneren van uitvoeringsorganisaties.
3. Een grote afstand tussen de beleidsmakers en de agrarische praktijk.
4. De opkomst van multifunctionele landbouw, die maakt dat steeds meer agrarisch ondernemers te maken krijgen met een grote diversiteit aan wet- en regelgeving.

Toenemende complexiteit van wet- en regelgeving en stapeling van nieuw beleid

De hoofdconclusie van de [Staat van de Uitvoering 2023](#)²⁸ is dat de complexiteit van wetgeving en de stapeling van nieuw beleid de grootste knelpunten vormen voor burgers, ondernemers en uitvoeringsorganisaties. Deze knelpunten spelen ook binnen het LNV-domein.

Veel agrarisch ondernemers hebben te maken met omvangrijke en complexe wet- en regelgeving. Deze complexiteit is onder meer als gevolg van de keuze voor middelsturing en de wens om fraude te voorkomen. Bij middelsturing bepaalt de overheid precies wat een ondernemer moet doen, bijvoorbeeld welk type stal of voer hij moet gebruiken. Dit schept duidelijkheid, maar gaat veelal gepaard met gedetailleerde voorschriften. Ook de wens om fraude te voorkomen, kan leiden tot gedetailleerde wet- en regelgeving. Zo bevat de Meststoffenwet een groot aantal voorschriften waarmee kan worden gecontroleerd of een bedrijf zich houdt aan de normen die voor de productie, het gebruik en de afzet van mest zijn gesteld.

Daarnaast worden agrarisch ondernemers vaak geconfronteerd met een stapeling van beleid (zie het voorbeeld in onderstaande tekstbox).

²⁸ Veel uitvoeringsorganisaties publiceren tegenwoordig jaarlijks een Stand van de uitvoering, waarin zij de dilemma's schetsen waar zij als professionals in de uitvoering mee worstelen. Gezamenlijk publiceren de uitvoeringsorganisaties jaarlijks ook een Staat van de Uitvoering, waarin zij de rode draden uit de verschillende 'Standen' beschrijven.

Stapeling van beleid in de zuivelketen

In september 2022 publiceerde ZuivelNL een [notitie](#) die inzicht biedt in de gevolgen van het kabinetsbeleid voor de zuivelketen. Daarin stelt ZuivelNL dat het voortbestaan van veel melkveebedrijven in gevaar komt als alle kabinetsplannen inzake de melkveehouderij worden uitgevoerd. De stapeling van beleid wordt als belangrijkste oorzaak daarvan genoemd. De sector heeft namelijk te maken met het stikstofbeleid, het mestbeleid, het wegvallen van derogatie, grondgebondenheid, klimaatdoelstellingen en doelstellingen voor waterkwaliteit. Hoewel nog veel onduidelijk is over de precieze uitwerking van het beoogde beleid, is er voldoende indicatie om te concluderen dat de stapeling van beleid "op bedrijfsniveau zal leiden tot een optelsom aan bedrijfseconomische risico's die de economische duurzaamheid van een groot aantal melkveebedrijven in gevaar brengt".

Het niet optimaal (kunnen) functioneren van uitvoeringsorganisaties.

Als de organisaties die uitvoering geven aan het beleid van het ministerie van LNV niet optimaal (kunnen) functioneren, kan dat knelpunten in de agrarische praktijk opleveren. Veel uitvoeringsorganisaties publiceren tegenwoordig jaarlijks een Stand van de uitvoering, waarin zij de dilemma's schetsen waar zij als professionals in de uitvoering mee worstelen. Ook de NVWA en RVO publiceren jaarlijks respectievelijk een [Stand van het toezicht](#) en een [Stand van RVO](#), waarin zij onder meer reflecteren op de uitdagingen die zij tegenkomen in hun werk. Daarbij valt onder meer te denken aan krapte op de arbeidsmarkt, verouderde ICT-systemen en tekortkomingen in de registratie van gegevens.

Grote afstand tussen de beleidsmakers en de agrarische praktijk

Knelpunten in de agrarische praktijk kunnen ook ontstaan doordat beleidsambtenaren onvoldoende kennis hebben van de agrarische praktijk en doordat zij boerenbedrijven onvoldoende betrekken bij de beleidsontwikkeling. Uit onderzoek van de WUR naar de transitie naar kringlooplandbouw²⁹ komt naar voren dat de afstand tussen het ministerie van LNV en de boer te groot is. Deze afstand was in het verleden kleiner, maar is door onder meer het opheffen van de Dienst Landelijk Gebied (DLG)³⁰ en het verdwijnen van de productschappen toegenomen. De WUR pleit derhalve voor het inrichten van uitvoeringsorganisaties die de brug slaan tussen beleid en boer. Of knelpunten in de agrarische praktijk daadwerkelijk het gevolg zijn van een tekort aan praktijkkennis bij ambtenaren is lastig objectief vast te stellen. Zoals in hoofdstuk 2 is beschreven, ontplooit LNV juist ook diverse initiatieven die zijn gericht op het verkleinen van de afstand tussen beleid en praktijk.

De opkomst van multifunctionele landbouw, die maakt dat steeds meer agrarisch ondernemers te maken krijgen met een grote diversiteit aan wet- en regelgeving

Om te komen tot een goed verdienmodel kiezen agrarisch ondernemers steeds vaker voor multifunctionele landbouw.³¹ Bij multifunctionele landbouw gaat het om bedrijven die naast hun agrarische productie andere activiteiten ontplooiën, zoals zorglandbouw, boerderijeducatie, boerderijwinkels, agrarische kinderopvang, agrarisch natuurbeheer

²⁹ Zie bijvoorbeeld: [De Nederlandse landbouw heeft verantwoord transitiebeleid nodig - WUR](#).

³⁰ [Dienst Landelijk Gebied - Wikipedia](#)

³¹ [Omzet in de multifunctionele landbouw sector voor het eerst boven de 1 miljard euro - WUR](#).

en agrotourisme. Het ontplooiën van nieuwe activiteiten betekent dat de agrarisch ondernemer ook met andere wet- en regelgeving te maken krijgt. Door de combinatie van functies is namelijk niet alleen agrarische wet- en regelgeving van toepassing, maar bijvoorbeeld ook wet- en regelgeving op het gebied van zorg of kinderopvang. Hierdoor moeten agrarisch ondernemers zich een breed scala aan wet- en regelgeving eigen maken en kampen zij met veel regeldruk.³²

4.4 Impact op het doelbereik

De agrarische sector kent wet- en regelgeving op veel gebieden, waaronder dierenwelzijn, milieu, voedselveiligheid, ruimtelijke ordening, arbeidsomstandigheden en brandveiligheid. Ook kunnen agrarische bedrijven te maken krijgen met wetgeving op andere terreinen.³³ Wet- en regelgeving kan bijdragen aan de realisatie van maatschappelijke doelen, maar kan tegelijkertijd een negatieve impact hebben op andere doelen die worden nagestreefd. Dit maakt het lastig te overzien wat de impact van nieuw beleid op al die uiteenlopende doelen is. Ook kan het gebeuren dat regelingen onbedoeld met elkaar concurreren, waardoor de impact niet zo is als beoogd.

In de [Stand van RVO](#) constateert RVO bijvoorbeeld dat een beoogd maatschappelijk doel er vaak toe leidt dat er een nieuwe subsidieregeling of nieuwe financiële regeling in het leven wordt geroepen, bovenop de bestaande instrumenten. Zo'n nieuw instrument moet de ondernemer stimuleren om een investering te doen. RVO stelt vast dat meer regelingen in de praktijk niet altijd leiden tot meer investeringen of tot de investeringen die het meest bijdragen aan de gewenste maatschappelijke doelen. Dit komt volgens RVO voor een belangrijk deel doordat sommige subsidies en fiscale regelingen ongewild met elkaar concurreren. "In het grote aanbod van regelingen komt het regelmatig voor dat deze instrumenten overlappen en voor onduidelijkheid zorgen bij de ondernemer. De ondernemer maakt dan een keuze. Want elke regeling vraagt ook een investering. [...] De ondernemer kiest dan sneller voor de investering met de minste terugverdientijd. Dit hoeft niet altijd de investering te zijn die het meeste maatschappelijke impact heeft of het meeste bijdraagt aan het gewenste maatschappelijke doel." RVO geeft het onderstaande voorbeeld van concurrerende regelgeving.

³² [Boer met neventak loopt tegen steeds meer regeldruk aan - Nieuwe Oogst](#)

³³ Een voorbeeld daarvan zijn zorgboerderijen die te maken hebben met wet- en regelgeving op het gebied van gezondheidszorg.

Mestverwerkingsinstallatie

Natuurinclusieve melkveehouder Overijssel: "We hebben met behulp van de regeling 'Investering milieuvriendelijke maatregelen' een mestverwerkingsinstallatie laten bouwen om houtsnippers mee te composteren. De installatie brengt koeienmest bij houtsnippers en zorgt dat de stikstof zich bindt aan de koolstof in het hout. De houtsnippers koop ik op en gebruik ik om het land mee te composteren. De warmte die vrijkomt gebruik ik om mijn woning en ontvangstruimte te verwarmen. Zo zijn we duurzaam bezig en nu volledig van het gas af op onze locatie. Maar vervolgens komen er subsidies om biomassacentrales te stimuleren. Die gebruiken dezelfde houtsnippers, waardoor ik met hen moet concurreren. De prijs van de houtsnippers is verdubbeld, waardoor ik er nu jaarlijks vijftienduizend euro meer aan kwijt ben. En dat terwijl mijn installatie de uitstoot van gassen juist beperkt en de biomassacentrales CO₂ de lucht in blazen. Door de verschillende regelingen concurreren de toepassingen nu met elkaar. Dat lijkt me niet helemaal de bedoeling." (Bron: Stand van RVO)

In de Stand van RVO wordt ook opgemerkt dat stapeling van regels niet alleen kan leiden tot onduidelijkheid voor de ondernemer of tot concurrerende regels, maar ook tot conflicterende effecten. Zo kan een regel – onbedoeld – een nadelig effect hebben op een maatschappelijke opgave. De oorzaak daarvan is meestal dat de beleidsmaker regels wel opstelt met een maatschappelijk doel als uitgangspunt, maar er vanwege de complexiteit van wet- en regelgeving niet altijd in slaagt de verschillende beleidsdoelen integraal af te wegen. Deze verschillende doelen komen dan in de vorm van conflicterende instrumenten bij de ondernemer bij elkaar. RVO geeft daarvan het onderstaande voorbeeld.

Bufferstroken

Melkveehouder Overijssel: "Ons streven is om honderd procent zelfvoorzienend te zijn. Voer voor mijn koeien verbouw ik zelf en de mest rijd ik op mijn eigen land uit. Dat scheelt enorm veel transport: er hoeft geen voer uit Zuid-Amerika te komen en de mest blijft hier. Maar nu moet ik bufferstroken op mijn land toepassen waar ik geen mest meer mag uitrijden. Hierdoor houd ik mest over en groeien ook mijn gewassen minder goed. Nu moet ik extra voer inkopen én mijn overige mest transporteren. Dat is allemaal weer extra CO₂-uitstoot." (Bron: Stand van RVO)

4.5 Deelconclusies

- Nieuw beleid kan onder meer kan leiden tot de volgende knelpunten op het boerenerf: (a) gebrekkige aansluiting van beleid op de agrarische praktijk; (b) stijging van kosten of derving van inkomsten; (c) toenemende administratieve lastendruk; en (d) onduidelijkheid en/of onzekerheid.
- Voor deze knelpunten zijn de volgende verklaringen te geven:
 - Wet- en regelgeving wordt steeds complexer en er is sprake van een stapeling van beleid.
 - Het niet optimaal (kunnen) functioneren van uitvoeringsorganisaties.
 - Er is sprake van een grote afstand tussen de beleidsmakers en de agrarische praktijk.

- Agrarisch ondernemers kiezen steeds vaker voor multifunctionele landbouw, die maakt dat zij te maken krijgen met een breed pallet aan wet- en regelgeving.
- De impact van de knelpunten op het doelbereik is moeilijk vast te stellen. Nieuw beleid kan uiteenlopende (positieve én negatieve) effecten hebben op de realisatie van maatschappelijke doelen. Ook kan het soms conflicteren of concurreren met bestaand beleid.

5 Mogelijke oplossingsrichtingen

5.1 Inleiding

In de afgelopen jaren zijn diverse rapporten verschenen die ingaan op de knelpunten die ontstaan bij de uitvoering van beleid en die aanbevelingen bevatten om die knelpunten weg te nemen (zie tabel 3).

Tabel 3. Rapporten die aanbevelingen bevatten om knelpunten in de uitvoering weg te nemen

Rapport	Auteur	Jaar
Staat van de uitvoering 2022	Stuurgroep Werk aan Uitvoering	2023
Stand van RVO: Met minder complexiteit naar meer impact	Rijksdienst voor Ondernemend Nederland	2022
Klem tussen balie en beleid	Tijdelijke Commissie Uitvoeringsorganisaties	2021
Ongekend onrecht	Parlementaire ondervragingscommissie Kinderopvangtoeslag	2020
Werk aan uitvoering: Fase 2	ABDTopconsult	2020
Weten is nog geen doen	Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid	2017

De meeste van deze publicaties zijn vooral gericht op het wegnemen van knelpunten die uitvoeringsorganisaties ervaren bij de uitvoering van beleid. Deze publicaties bevatten echter ook mogelijke oplossingsrichtingen voor problemen waar burgers of bedrijven tegenaan lopen. Geïnspireerd door deze publicaties schetst deze *quick scan* drie aangrijpingspunten voor het voorkomen en/of wegnemen van knelpunten in de agrarische praktijk, namelijk:

1. Vereenvoudiging van wet- en regelgeving (paragraaf 5.2).
2. Het beter benutten van praktijkkennis bij de beleidsontwikkeling (paragraaf 5.3).
3. Het eerder signaleren en wegnemen van (potentiële) knelpunten in de uitvoering (paragraaf 5.4)

In elke paragraaf wordt beschreven welke bijdrage de Kamer daaraan kan leveren oftewel wat het handelingsperspectief van de Kamer is.

5.2 Vereenvoudiging van wet- en regelgeving

Algemene aandachtspunten

Vereenvoudiging van wet- en regelgeving wordt veel genoemd als maatregel om problemen bij de uitvoering van beleid te voorkomen. Ook in de eerdergenoemde Staat van de Uitvoering is dat de eerste aanbeveling. In [reactie](#) op die publicatie geeft het kabinet aan dat het gaat streven naar vereenvoudiging van zowel bestaand als nieuw beleid. Het kabinet plaatst daarbij echter wel enkele kanttekeningen (zie tekstbox).

Kabinetsreactie op de Staat van de Uitvoering

“Vereenvoudiging is een langdurig proces met vaak lastige dilemma’s. [...] Bij het implementeren van nieuwe initiatieven en het tegelijkertijd op peil houden van de dienstverlening is capaciteit een dilemma. Ook bestaan er tussen de domeinen verschillen die kunnen leiden tot verschillende wijze van werken aan vereenvoudiging om effectief te kunnen zijn. Hierbij moeten we alert zijn dat vereenvoudiging voor het ene domein geen complicerende factor voor het andere domein betekent. Kortom: vereenvoudiging is een langdurig proces met dilemma’s die een open gesprek en politieke keuzes vereisen. **Vereenvoudiging is alleen kansrijk als het kabinet en de Kamer doorlopend rekening houden met eenvoud bij het ontwikkelen en beoordelen van wet- en regelgeving.** Dit betekent dat niet alles in regels moet worden vevat, maar dat we met elkaar het gesprek aangaan hoe we elkaar ruimte bieden.”

Ook op LNV-terrein worden regelmatig oproepen gedaan om wet- en regelgeving te vereenvoudigen. Zo deed de Algemene Rekenkamer in 2019 de aanbeveling aan de ministers van LNV en Infrastructuur en Waterstaat én het parlement om “het patroon van nog meer wetgeving te doorbreken, om wet- en regelgeving te vereenvoudigen en om de regeldruk voor de uitvoerders, handhavers en de sector zelf te verminderen.”³⁴ Ook de publicatie [Aanspreekpunten voor agrariërs in beeld](#) die op 15 december 2023 aan de Kamer is gestuurd, roept op tot vereenvoudiging van de regels: “Soms is versimpelen het antwoord op complexiteit. Eenduidig en consistent beleid kan voor een deel de noodzaak wegnemen om extra loketten op te tuigen om agrariërs de weg te wijzen in de complexiteit van wet- en regelgeving.”

Hoewel er al langer een roep bestaat om te komen tot minder complexe wet- en regelgeving, lijkt dat in de praktijk nog niet het gewenste effect te hebben. Wet- en regelgeving, ook die op LNV-terrein, lijkt eerder complexer dan minder complex te worden. Het is dan ook de vraag hoe deze trend te doorbreken is. Welke mogelijkheden zijn er om de complexiteit te beperken? Het simpelweg schrappen van regels is meestal niet mogelijk, het doorlichten en - waar mogelijk - vereenvoudigen en actualiseren van de bestaande regels is een tijdrovende bezigheid en niet alle sectoren lenen zich voor zelfregulering.

Op LNV-terrein zien diverse sectorpartijen de oplossing vooral in de realisatie van een omslag van middel- naar doelsturing. Bij middelsturing bepaalt de overheid precies wat boeren moeten doen. Bij doelsturing vraagt de overheid boeren om een bepaald doel te bereiken en mogen zij zelf bepalen hoe ze dat realiseren. In het concept-Landbouwakkoord viel over deze omslag van middel- naar doelsturing het volgende te lezen: “Onze boeren en tuinders zijn vakmensen die weten wat werkt op hun bedrijf en in hun omgeving. Daarom gaan we zodra dit kan over tot doelsturing. Dat betekent dat we boeren en tuinders in staat stellen zelf te bepalen hoe zij invulling geven aan toekomstbestendige en duurzame landbouw. Centraal in doelsturing staat de invoering van een integrale set kritische prestatie-indicatoren en een stoffenbalans, die afrekenbaar wordt zodra dit kan.” Hoewel het niet tot een Landbouwakkoord is gekomen, beoogt de

³⁴ [Vervolgonderzoek duurzaamheid veehouderij](#), 2019.

minister van LNV wel stappen in de richting van doelsturing te zetten. In zijn begroting voor het jaar 2024 stelt hij daarvoor € 10 miljoen beschikbaar.

Handelingsperspectief Tweede Kamer

- Houd doorlopend oog voor eenvoud bij het ontwikkelen en beoordelen van wet- en regelgeving.
- Monitor de ingezette omslag van middel- naar doelsturing nauwlettend en ga na of dit inderdaad bijdraagt een beter uitvoerbaar beleid.
- Wees terughoudend met het indienen van moties of amendementen die de wet compliceren. Overweeg om een uitvoeringstoets op een amendement uit te laten voeren, alvorens het in te dienen.

5.3 Praktijkkennis beter benutten bij ontwikkeling van beleid

Algemene aandachtspunten

Om zorgvuldige besluiten te kunnen nemen over de uitvoerbaarheid van voorgenomen beleid, moeten Tweede Kamerleden en ambtenaren op departementen begrijpen hoe de uitvoering werkt en kennis hebben van de materie. In de afgelopen decennia is de vakinhoudelijke kennis van Kamerleden en topambtenaren afgenomen.³⁵ Het is derhalve van belang om zowel de betrokken uitvoeringsorganisaties als de bedrijven of burgers waar het uiteindelijk om draait te betrekken bij de voorbereiding van beleid.

In zijn [Jaarverslag 2022](#) wijst de Raad van State op de gedeelde verantwoordelijkheid van regering én parlement om oog te hebben voor uitvoerbaarheid: "Het is aan regering en parlement om de keuzes te maken. Zij moeten zich rekenschap geven van de inzichten uit de praktijk van wat mogelijk en haalbaar is. Uitvoering bepaalt niet die uiteindelijke keuzes, maar is wel een cruciale factor voor het realiseren van politiek-bestuurlijke wensen. Het betrekken van de uitvoering bij de totstandkoming van beleid en wetgeving mag dan ook geen punt op een afvinklijstje zijn, maar moet een betekenisvolle stap vormen in de afweging of legitieme politiek-maatschappelijke wensen ook daadwerkelijk kunnen worden gerealiseerd en op welke manier dat het beste kan."

RVO roept de Tweede Kamer in de Stand van RVO ook specifiek op de afstand tussen politiek en publieke dienstverlening te verkleinen en RVO vroegtijdig te betrekken bij de totstandkoming van beleid (zie onderstaande tekstbox).

Oproep RVO aan Tweede Kamer (bron: Stand van RVO)

"Uitvoerbare regelingen, haalbare beslistermijnen en geüniformeerde begrippen zijn een gezamenlijke verantwoordelijkheid van politiek, beleid en publieke dienstverlening. Deze samenwerking werkt het best op basis van vertrouwen. Een samenwerking waarin de Tweede Kamer haar controlerende rol neemt, maar waarin publieke dienstverleners ook ruimte krijgen. Ruimte om, met onze kennis en expertise, de uitvoering zo vorm te geven dat we maximale maatschappelijke impact realiseren. Als RVO beschikken wij immers over de kennis, expertise en ervaring om dit te doen. Wij vertrouwen erop dat ons de ruimte gegund wordt om deze kennis, expertise en ervaring in te zetten.

³⁵ Tijdelijke Commissie Uitvoeringsorganisaties, [Klem tussen balie en beleid](#).

Samenwerking vraagt ook om korte lijnen. Elkaar begrijpen en weten wat er speelt. De afstand tussen politiek en publieke dienstverlening is nog altijd groot. RVO neemt graag het initiatief om deze afstand te verkleinen door actiever te vertellen wat wij doen, wat onze successen zijn en waar nog grote uitdagingen liggen. Kamerleden nodigen we van harte uit om bij RVO mee te kijken. Om te zien hoe wij werken en waar wij in ons werk tegenaan lopen.

Andersom vragen wij de politiek om zorgvuldigheid. Bijvoorbeeld als het gaat om het managen van publieke verwachtingen ten aanzien van de uitvoering. Uitspraken en toezeggingen van politici leiden tot verwachtingen. Als RVO kunnen wij deze verwachtingen niet altijd waarmaken. Wij vragen de politiek daarom om vooraf ook bij publieke dienstverleners zoals RVO na te gaan wat haalbaar en realistisch is. Daar denken wij graag zo vroeg mogelijk over mee. Zoek ons op en schakel ons in. Een betrouwbare overheid anno 2022 vraagt om nauwe samenwerking tussen politiek, beleid en publieke dienstverleners.”

Handelingsperspectief Tweede Kamer

- Vroegtijdig in gesprek te gaan met uitvoeringsorganisaties en sectorpartijen over de uitvoerbaarheid van wets- en beleidsvoorstellen.
- Meer interesse tonen in de uitvoering, bijvoorbeeld door deel te nemen aan de Dag van de Publieke Dienstverlening³⁶, werkbezoeken te brengen aan uitvoeringsorganisaties, etc.

5.4 Potentiële uitvoeringsproblemen eerder signaleren en aanpakken

Algemene aandachtspunten

Tot slot bleek al eerder in dit rapport dat er een breed scala aan instrumenten voorhanden is om problemen in de uitvoering vroegtijdig te signaleren. Duidelijk werd echter ook dat deze instrumenten niet altijd optimaal worden ingezet en dat – als ze wel worden ingezet – de gesignaleerde knelpunten niet altijd worden weggenomen. Het is derhalve van belang om: (a) beter gebruik te maken van de beschikbare instrumenten en (b) de gesignaleerde knelpunten ook daadwerkelijk op te pakken.

Handelingsperspectief Tweede Kamer

- Het kabinet verzoeken alle uitgevoerde uitvoeringstoetsen en agrarische praktijktoetsen met de Kamer te delen.
- Kennisnemen van deze toetsen en controleren of het kabinet de daarin gesignaleerde knelpunten afdoende oppakt.
- De staf verzoeken in wetgevingsrapporten systematisch aandacht te besteden aan de uitvoerbaarheid van nieuwe wetgeving in de agrarische praktijk.
- Signalen van belangenorganisaties en agrariërs over knelpunten die zij ervaren bij de uitvoering van nieuwe wetgeving verzamelen en serieus nemen.
- Het kabinet verzoeken een invoeringstoets uit te voeren bij nieuwe wetgeving die impact heeft op het boeren-erf.

³⁶ [22 juni 2023: Dag van de Publieke Dienstverlening | Actueel | Werk aan Uitvoering](#)

5.5 Deelconclusies

- De afgelopen jaren zijn diverse onderzoeksrapporten gepubliceerd die handvatten bieden om de uitvoerbaarheid van beleid te verbeteren. Mede daardoor is er steeds meer aandacht voor de uitvoerbaarheid van beleid en zijn er stappen gezet om te komen tot beter uitvoerbaar beleid.
- Aanvullende stappen zijn echter noodzakelijk. Deze *quick scan* beschrijft drie mogelijke oplossingsrichtingen: (a) vereenvoudiging van wet- en regelgeving; (b) praktijkkennis beter benutten bij de ontwikkeling van beleid; en (c) (potentiële) uitvoeringsproblemen eerder signaleren en aanpakken.
- In elk van deze oplossingsrichtingen is er een rol weggelegd voor de Tweede Kamer. Beschreven is welk handelingsperspectief de Tweede Kamer heeft om bij te dragen aan beleid dat uitvoerbaar is op het boerenerf.