

'Uitvoerbaarheid van beleid op het boerenerf' - position paper Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO)

1. Inleiding

RVO stimuleert, faciliteert en ondersteunt Nederlandse ondernemers in binnen- en buitenland, waaronder agrarisch ondernemers. In opdracht van de Europese Unie (EU), Rijksoverheid en provincies voert RVO een variatie aan instrumenten uit. De instrumenten die RVO uitvoert die gericht zijn op agrarisch ondernemers komen vooral van het ministerie van LNV, en daarnaast van onder meer het ministerie van EZK en de provincies.

In de eerste *Stand van RVO: Met minder complexiteit naar meer impact*¹ hebben wij geschetst hoe het huidige complexe, soms conflicterende en concurrerende stelsel van instrumenten ondernemers belemmert. In de tweede *Stand van RVO: Met minder regels krijgen we meer geregeld*² gaat het om dezelfde issues, die worden versterkt door het stapelen van nieuw beleid.

In deze position paper geven wij aan waar het volgens ons knelt bij het uitvoeren van de instrumenten gericht op agrarisch ondernemers. De voorbeelden hebben hun grondslag in EU-voorschriften, waarbinnen de nationale instrumenten vormgegeven moeten worden. In de uitvoering en dus op het boerenerf vervalt dit onderscheid. Vervolgens lichten wij toe wat wij doen om de geschetste problemen te adresseren en welke hulp wij nodig hebben van de politiek.

2. Knelpunten

Agrarisch ondernemers worden over het algemeen goed geholpen. Dat neemt niet weg dat een doelmatige en doeltreffende dienstverlening onder druk staat. Deze druk wordt veroorzaakt door complexe, concurrerende en conflicterende EU- en nationale regelgeving en de stapeling van nieuw beleid.

A. Complexe regelgeving

Door de complexiteit van regelgeving verliezen agrarisch ondernemers het overzicht. In veel gevallen worden bureaus ingehuurd om wet- en regelgeving te begrijpen en gebruik te kunnen maken van regelingen. In 2023 heeft bijvoorbeeld de helft van de (55.000) agrarisch ondernemers een gemachtigde ingeschakeld voor het indienen van de Gecombineerde opgave om deel te kunnen nemen aan het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid (GLB) en te voldoen aan de mestwetgeving. Deze complexiteit brengt onzekerheid over het juist doen van een opgave en daarmee het risico op kortingen of sancties met zich mee. Hieronder treft u een tweetal voorbeelden aan van complexe regelgeving.

Bufferstroken

Voor het GLB en de mestwetgeving is de landbouwer verplicht om bufferstroken langs waterlopen te hebben. De breedte van de bufferstrook wordt bepaald door het type waterloop (vijf typen waterlopen) en de mogelijkheid om bij drie typen waterlopen een smallere bufferstrook aan te houden, wanneer het aandeel bufferstrook op een landbouwperceel groter is dan 4%. Het bepalen van de breedte is daarmee complex en heeft gevolgen voor de mestplaatsingsruimte voor de landbouwer.

Niet-productieve grond

Voor het GLB is de landbouwer verplicht om 4% van zijn bouwland niet-productief te laten. Hierop zijn diverse uitzonderingsregels van toepassing, waardoor de landbouwer eerst moet uitrekenen of hij verplicht is om landbouwgrond braak te leggen.

De complexiteit van EU- en nationale regelgeving doet niet alleen afbreuk aan het vertrouwen dat agrarisch ondernemers in de overheid hebben; het leidt ook tot een grotere administratieve last, of tot lange beslistermijnen en onzekerheid. Ook maakt het de uitvoering complex en arbeidsintensief.

B. Stapeling van nieuw beleid

De stapeling van nieuw beleid zorgt voor een steeds verder toenemende complexiteit waardoor het door de agrarisch ondernemer niet meer te begrijpen is. Hierdoor neemt de kans op een vergissing of fout toe, die grote nadelige gevolgen kan hebben voor de agrarisch ondernemer. Het maakt ook

¹ Kamerstukken II 2022-2023, 29 362, nr. 312.

² Kamerstukken II 2023-2024, 29 362, nr. 348.

dat de uitvoering ondoorzichtig en foutgevoeliger wordt. Hieronder vindt u twee voorbeelden van stapeling van nieuw beleid.

Teeltvrije zone/bufferstrook

Voor de regelgeving voor gewasbescherming is de landbouwer verplicht om een teeltvrije zone aan te houden en voor het GLB is hij tevens verplicht om bufferstroken aan te houden langs waterlopen. De teeltvrije zone en de bufferstrook overlappen elkaar.

Bemestingsplan

Voor de derogatiebeschikking is de landbouwer verplicht om jaarlijks een bemestingsplan op te stellen. Hieruit wordt duidelijk hoeveel meststoffen de landbouwer mag gebruiken. De berekening is door de stapeling van stelsels in het mestbeleid in complexiteit (enorm) toegenomen, niet in de laatste plaats door de vele uitzonderingen die hierin zijn opgenomen.

De stapeling van nieuw beleid zorgt er voor dat het takenpakket regelmatig verandert, met grote gevolgen voor de bedrijfsvoering van RVO. Onvoldoende voorspelbaarheid gaat ten koste van een zorgvuldige implementatie van regelingen en instrumenten, zoals de voorbereiding van communicatie richting de agrarisch ondernemers, opleiding van medewerkers en noodzakelijke aanpassingen aan ICT.

C. Concurrerende en conflicterende instrumenten

Bij RVO komen instrumenten van verschillende beleidsverantwoordelijke opdrachtgevers samen en daaruit kan een beeld worden gegeven van de samenhang tussen instrumenten. Hieronder treft u twee voorbeelden aan waarin deze samenhang in beeld is gebracht en er sprake is van concurrerende en conflicterende instrumenten.

Eco-regeling versus Agrarisch Natuur- en Landschapsbeheer

Agrarisch ondernemers kunnen binnen het GLB zowel onder de eco-regeling als het Agrarisch Natuur- en Landschapsbeheer (ANLb) voor veel vergelijkbare activiteiten subsidies aanvragen. Dit vergroot de keuzemogelijkheid. Maar hoe de eco-regeling en het ANLb zich tot elkaar verhouden, is voor agrarisch ondernemers onduidelijk en zij weten niet welke van de twee het aantrekkelijkst is.

Quickscan effecten van het LNV-instrumentarium op natuur en biodiversiteit

RVO heeft een quickscan³ uitgevoerd naar de mogelijke schadelijke effecten van landbouwregelingen op natuur en biodiversiteit. Deze quickscan geeft een voorlopig beeld dat van de 34 instrumenten die RVO heeft beoordeeld, twaalf instrumenten mogelijk schadelijk zijn, bijvoorbeeld omdat zij schaalvergroting en intensivering in de hand werken.

3. De mogelijkheden om knelpunten weg te nemen

Daar waar de dienstverlening niet altijd goed verloopt, zet RVO als lerende organisatie continu stappen om deze te verbeteren. Dit doen wij door proactief het gesprek te voeren met agrarisch ondernemers om een goed beeld te hebben hoe zij de regelgeving en dienstverlening ervaren. Wij delen in toenemende mate actief onze kennis en ervaringen met de beleidsmakers en politiek. Ook zitten wij in een steeds vroeger stadium aan tafel bij opdrachtgevers voor de co-creatie van regelingen en instrumenten en de toets op de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid van beleid.

Voor een doelmatige en doeltreffende dienstverlening is het van belang dat bij politieke en bestuurlijke besluitvorming de uitvoerbaarheid door de overheid, de doenbaarheid voor de agrarisch ondernemer en de ambitie om het simpel te houden centraal worden gesteld.

- Stel beleidsopgaven voor de lange termijn vast die voldoende handvatten bieden voor regelingen en instrumenten die toereikend zijn om de beoogde zichtbare maatschappelijke impact te realiseren.
- Beslis welke oude en bestaande regelingen en instrumenten niet langer of minder doelmatig en doeltreffend zijn voor de te realiseren beleidsopgaven, en bouw deze af. De periodieke evaluaties van beleid en wet- en regelgeving kunnen daarin uitkomst bieden.
- Betrek in de beleidsvoorbereiding de uitvoeringsdeskundigheid niet alleen tijdig bij het ontwerp van een regeling of instrument, maar juist ook bij de afweging over de samenhang van verschillende regelingen en instrumenten rond een beleidsopgave.
- Houdt na de vaststelling en de inwerkingtreding van regelingen voldoende rekening met de noodzakelijke implementatietijd voor de uitvoering van regelingen en instrumenten.

³ Kamerstukken II 2022-2023, 26 407, nr. 148.