



Perspectief voor boeren met een plan

Rapportage evaluatie Pilot ondernemingsplan-aanpak

Opdrachtgever	Ministerie van Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur Directoraat-Generaal Regieorganisatie Transitie Landelijk Gebied
Opdrachtnemer	Lysias Advies
Auteurs	Yoram Poot, adviseur Carla de Rie, partner en senioradviseur
Datum	1 augustus 2025

Over Lysias

Opdrachtgevers in het publieke domein schakelen Lysias Advies in bij strategische vraagstukken, vernieuwing van beleid en gevoelige organisatieveranderingen. We geven inzicht en helpen onze opdrachtgevers hun ambities waar te maken. We onderzoeken, adviseren en realiseren. We zoeken perspectief en creëren oplossingen door partijen met elkaar te verbinden en in beweging te brengen. Onze kracht is beleid werkend maken, organisaties beter laten functioneren en processen versnellen.

In onderzoeks- en evaluatieopdrachten zorgen we ervoor dat de onafhankelijkheid van onze oordeelsvorming is gewaarborgd. In opdrachten waar het erom gaat beweging te realiseren of beleid werkend te maken, werken we veelal als partners samen met teamleden van onze opdrachtgever. We versterken elkaar door onze expertise te verbinden aan de kennis en netwerken van de opdrachtgever, om zo gericht meerwaarde te leveren. Door samen op te trekken, zorgen we ervoor dat de opdrachtgever verder kan met de resultaten die we opleveren.

Perspectief voor boeren met een plan

Rapportage evaluatie pilot ondernemingsplan-aanpak

Inhoud

Blz.

Samenvatting	1
1. Inleiding	5
1.1 Aanleiding evaluatie	5
1.2 Doelstelling en vraagstelling evaluatie	5
1.3 Uitgangspunten voor evaluatie	6
1.4 Juridische uitspraken eind 2024 en begin 2025	6
1.5 Leeswijzer	7
2. Opzet pilot	8
2.1 Achtergrond en doel pilot ondernemingsplan-aanpak	8
2.2 Voorbereiding en fasering pilot	9
2.3 Systematiek ondernemingsplan-aanpak	9
2.4 Organisatie en rolverdeling pilot ondernemingsplan-aanpak	12
2.5 Communicatiestrategie	13
2.6 Leidende principes in de aanpak	14
2.7 Uitvoeringsfase pilot (tot 1 juli 2025)	15
3. Onderzoeksresultaten	16
3.1 Inleiding en algemene indrukken	16
3.2 Bottom-up opzet pilot	16
3.3 Werving en begeleiding deelnemers	16
3.4 Opstellen ondernemingsplannen	17
3.5 Beoordelingskader en deskundigenpanel	18
3.6 Maak-het-mogelijk-tafel en perspectiefbrief	20
3.7 Rolinvulling en samenwerking tussen betrokken partijen	21
3.8 Aandachtspunten en kanttekeningen	22
3.9 Verschillen tussen pilotgebieden	23
3.10 Bijdrage aan doelstellingen	25
4. Conclusies	26
4.1 Inleiding	26
4.2 Hoofdconclusie	26
4.3 Betekenis ondernemingsplan-aanpak voor toekomstperspectief agrarisch ondernemer	26
4.4 Rolinvulling betrokken partijen en onderlinge samenwerking	27
4.5 Effectiviteit van de lerende en iteratieve aanpak	29
4.6 Bijdrage aan realiseren stikstof-, natuur-, water- en klimaatdoelen	29
4.7 Bereikte resultaten, werkende en niet-werkende mechanismen en meerwaarde	31
5. Aanbevelingen	34
Bijlage 1: Onderzoeksverantwoording	36
Bijlage 2: Overzicht gesprekspartners en documenten	41

Samenvatting

Evaluatie pilot ondernemingsplan-aanpak

In 2023 startte de pilot ondernemingsplan-aanpak. De betrokken overheden willen hiermee agrariërs, die vallen onder de aanpak piekbelasting en die hun onderneming willen voortzetten, toekomstperspectief bieden. De afspraak bij de start was om na twee jaar een evaluatie uit te voeren om de meerwaarde van deze aanpak te kunnen vaststellen. Lysias Advies kreeg van het ministerie van LNV de opdracht om deze evaluatie uit te voeren.

Vanaf het voorjaar van 2024 tot het najaar van 2024 is de pilot opgezet en voorbereid, waarna in oktober 2024 is gestart met de uitvoering van de pilot. De pilot is uitgevoerd in de Gelderse Vallei (Veluwe) en de Peel. In de periode vanaf medio mei 2025 tot en met juli 2025 is de pilot geëvalueerd. Tijdens de looptijd van de evaluatie waren er nog geen ondernemingsplannen in uitvoering. Deze evaluatie heeft daarom betrekking op het proces en op de verwachte inhoudelijke resultaten, maar niet op inhoudelijke resultaten die in de praktijk zijn bereikt.

Doel en opzet van de pilot

Het doel van de pilot is om een ondernemingsplan-aanpak te ontwikkelen en te testen of met deze aanpak agrarisch ondernemers – die (verder) willen verduurzamen – toekomstperspectief geboden kan worden. Waarbij deze ondernemers een vermindering van stikstofemissies realiseren en daarnaast bijdragen aan doelen op het gebied van water, klimaat en natuur.

Met de ondernemingsplan-aanpak maken agrarisch ondernemers plannen aan de hand van bedrijfsgerichte doelen (kpi's). Deze plannen worden op basis van de kpi's door onafhankelijke deskundigenpanels beoordeeld of ze toekomstbestendig zijn. Voor de uitvoering van de ondernemingsplannen kan een (aanpassing van) vergunning of een omgevingsplan nodig zijn. Voor de financiering ervan kunnen subsidies van belang zijn. Daarom is in de ondernemingsplan-aanpak de samenwerking tussen de verschillende overheden van groot belang. De gezamenlijke overheden zetten zich zoveel mogelijk in om de uitvoering van positief beoordeelde plannen waar nodig en mogelijk te faciliteren, waarbij bestaande juridische en financiële kaders van toepassing blijven.

Onderzoeksvragen

Voor deze evaluatie zijn de volgende onderzoeksvragen geformuleerd:

1. In hoeverre biedt de ondernemingsplan-aanpak meerwaarde in het bieden van toekomstperspectief aan agrarisch ondernemers?
2. In hoeverre draagt de ondernemingsplan-aanpak bij aan het realiseren van doelen op het gebied van stikstof, natuur, water en klimaat?
3. Hoe hebben de verschillende betrokken partijen invulling gegeven aan hun rol en hoe verloopt de onderlinge samenwerking?
4. Wat is de effectiviteit van de lerende en iteratieve aanpak?
5. Wat is bereikt op basis van deze aanpak, wat zijn werkende en niet-werkende mechanismen en waaruit bestaat de meerwaarde?

Wanneer in antwoord op bovenstaande vragen blijkt dat de aanpak meerwaarde heeft, zijn de vervolgvragen:

6. Op welke punten kan de ondernemingsplan-aanpak verder versterkt of verbeterd worden?
7. Wat zijn concrete vervolgstappen voor een eventuele grootschaligere of landelijke toepassing van de ondernemingsplan-aanpak binnen de aanpak Ruimte voor Landbouw en Natuur (RLN)?

Voor het beantwoorden van de onderzoeksvragen hebben we de relevante documenten geanalyseerd. Daarnaast voerden we 35 gesprekken om alle verschillende perspectieven op de pilot ondernemingsplan-aanpak in deze evaluatie een plek te kunnen geven.

Conclusies

Onze **hoofdconclusie** is dat de pilot ondernemingsplan-aanpak zeer waardevol is, goed is uitgevoerd, zeker meerwaarde heeft en navolging verdient. Een pilot is tegelijkertijd bedoeld om lessen te trekken. Uit ons onderzoek zijn verschillende aandachtspunten en kanttekeningen naar voren gekomen die bij een vervolg van de ondernemingsplan-aanpak nadrukkelijk aandacht verdienen.

Onze deelconclusies laten zich – geordend naar de deelonderwerpen binnen de onderzoeksvragen – als volgt samenvatten.

Betekenis ondernemingsplan-aanpak voor toekomstperspectief agrarisch ondernemer

- In de ondernemingsplan-aanpak is veel aandacht voor het bieden van een duurzaam toekomstperspectief voor de agrarisch ondernemer. De ondernemingsplannen worden beoordeeld op zowel bijdragen aan doelen op het gebied van stikstof, natuur, water en klimaat, als op een realistische businesscase.
- De ondernemingsplan-aanpak kan bijdragen aan het versterken van vertrouwen in de overheid. Daarvoor is het van belang dat het proces, dat met de deelnemers aan deze pilot in gang is gezet, wordt voortgezet.
- Er is brede waardering dat met de ondernemingsplan-aanpak een instrument beschikbaar is gekomen voor de 'blijvers'. De deelnemers aan de pilot zijn positief over de ondersteuning en begeleiding die ze hebben gekregen (van hun adviseurs en van zaakbegeleiders).

Rolinvulling betrokken partijen en onderlinge samenwerking

- In de communicatie en afstemming met deelnemers aan de pilot is steeds benadrukt dat de bestaande juridische en financiële kaders van toepassing blijven. Toch zijn er verwachtingen gewekt, mede door de gehanteerde terminologie (zoals de 'maak-het-mogelijk-tafel' en de 'perspectiefbrief').
- De betrokken overheden hebben de gezamenlijke bespreking van het ondernemingsplan als positief ervaren. Het zorgt voor verdieping en beter wederzijds begrip over hoe verschillende overheden een plan beoordelen.
- Er is brede waardering voor de wijze waarop de pilot is opgezet en begeleid.

Effectiviteit lerende en iteratieve aanpak

- In de ingerichte organisatie waren de voorwaarden aanwezig voor een lerende en iteratieve aanpak. Het continu aanscherpen en bijstellen van de ondernemingsplan-aanpak, op basis van de praktijk- en beleidscyclus, is echter niet direct zichtbaar geweest voor de pilotpartners en andere betrokkenen. Er is een hoge tijdsdruk ervaren.
- De verwachtingen van de mate van concreetheid en volledigheid van de ondernemingsplannen hadden eerder en scherper duidelijk gemaakt kunnen worden. Daarnaast was er behoefte aan meer ruimte voor ondernemers om tussentijds met de betrokken overheden te sparren over hun ondernemingsplannen.

Bijdrage aan realiseren stikstof-, natuur-, water- en klimaatdoelen

- Het leveren van bijdragen aan doelstellingen op het gebied van stikstof, natuur, water en klimaat zit stevig verankerd in het beoordelingskader. De verwachte bijdrage aan deze doelstellingen is 'op papier' veelbelovend. Het is nog te vroeg om een uitspraak te doen over bijdragen in de praktijk.

- Er is brede steun voor de werkwijze waarbij de agrarisch ondernemer op basis van doelsturing zelf een ondernemingsplan maakt voor de voortzetting van zijn bedrijf op basis van een duurzame bedrijfsvoering. De ondernemingsplan-aanpak past goed bij een aanpak op basis van doelsturing. Tegelijkertijd zijn de doelen en de wijze waarop het doelbereik gerealiseerd kan worden, niet altijd hard te maken.
- Het ontbreekt veelal aan inzicht in de doelen voor een bepaald gebied. Dit betekent dat een plan als toekomstbestendig kan worden beoordeeld, zonder dat er zicht is of dit plan betekenisvol bijdraagt aan doelen voor het desbetreffende gebied.
- Op dit moment is nog maar heel beperkt sprake van vergunningverlening op basis van doelvoorschriften. Dat betekent dat de 'scores' van het ondernemingsplan op de verschillende indicatoren zich niet automatisch vertalen in positieve scores voor vergunningverlening.

Bereikte resultaten en meerwaarde

- Kennisontwikkeling en -uitwisseling, een gezamenlijke aanpak van betrokken overheden en verbeterde onderlinge afstemming en samenwerking tussen de pilotpartners.
- Een transparant en gestructureerd traject voor de agrarisch ondernemer, met een rol voor de zaakbegeleider als vast aanspreekpunt voor de ondernemer.
- Een beoordelingskader op basis van een integrale set van kpi's, onafhankelijke beoordeling door deskundigenpanels en positieve beoordeling van ondernemingsplannen.
- Eerste stap naar doelsturing aan de hand van een integraal beoordelingskader.
- Ervaringen opgedaan met het werken met een omgevingsscan.

Complexiteit vergunningverlening is verder toegenomen

- De juridische uitspraken eind 2024 en begin 2025 hebben de vergunningverlening moeilijker gemaakt. Een voldoende concreet maatregelenpakket, waarmee is geborgd dat verslechtering van de natuur in kwetsbare Natura 2000-gebieden wordt tegengegaan en waarmee is geborgd dat de wettelijke natuurhersteldoelen worden gehaald, is een essentiële randvoorwaarde voor het eventueel verder uitrollen van de ondernemingsplan-aanpak.

Aandachtspunten en kanttekeningen n.a.v. de pilot

- Elk ondernemingsplan is uniek. De daadwerkelijke ontwikkeling, begeleiding en beoordeling van de ondernemingsplannen vraagt daarom om een maatwerkbenadering van elke bedrijfssituatie en elk ondernemingsplan in de context van een bepaald gebied.
- De resultaten zijn tot stand gebracht in een arbeidsintensief en kostbaar traject. De ontwikkelkosten kunnen worden beschouwd als een bredere investering die verder reikt dan deze pilot. Deels betreft het – gezien het vereiste meerwerk – investeringen met een meer eenmalig karakter.
- Het arbeidsintensieve en kostbare maatwerkkarakter maken het moeilijk om de aanpak op deze manier op te schalen naar een landelijk dekkend schaalniveau. Wel kan de aanpak gericht worden ingezet in samenwerking met 'koplopers', die aan de slag willen met een integraal plan en waar veel winst is te halen in termen van doelbereik in kwetsbare natuurgebieden.
- In de aanpak dient de gebiedsgerichte aanpak een zwaarder accent te krijgen, omdat zowel de problematiek als de oplossingen de spankracht van het individuele bedrijf overstijgen.
- Het ontbreekt op dit moment aan zekerheden om verder te kunnen met de concrete ondernemingsplannen die in deze pilot ontwikkeld zijn, ofwel: de stap maken van plan naar investering, vergunningverlening en uitvoering. Onzekerheden rond vergunningverlening hebben met name betrekking op de NB-vergunning.

Aanbevelingen

Zet voort wat in gang is gezet met de huidige deelnemers

Verdere begeleiding en ondersteuning van de deelnemers aan de pilot zijn van belang gezien de risico's die ondernemers lopen met de investeringen die zij willen doen en de onzekerheden die er zijn. Informeer de deelnemers op korte termijn over de verdere begeleiding tijdens het vervolgtraject.

Zet de ondernemingsplan-aanpak op beperkte schaal voort, ontwikkel de methodiek verder door en breng samenhang aan met de gebiedsgerichte aanpak

Onderneem hiervoor de volgende stappen:

- Maak de ondernemingsplan-aanpak nadrukkelijker onderdeel van de gebiedsgerichte aanpak en wijs hiervoor enkele gebieden aan als experimenteel gebied.
- Vertrek in deze gebieden vanuit de gebiedsopgaven en de doelen op het gebied van stikstof, water, natuur en klimaat. Stel voor het realiseren van de gebiedsopgaven normen vast en leg deze vast in doelvoorschriften. Laat deze voorschriften juridisch toetsen, zodat onzekerheden over vergunningverlening worden beperkt.
- Breng vanuit het inzicht in de normen voor het gebied vervolgens in beeld aan welke normen bedrijven moeten voldoen.
- Benut de ondernemingsplan-aanpak als een passende methodiek om agrarisch ondernemers op basis van doelsturing en vanuit de normstelling voor het gebied, een plan te laten maken.

Voer een aantal verbeteringen door in de ondernemingsplan-aanpak

- Bespreek tijdens het intakegesprek meer expliciet welke kpi's het meest relevant zijn in relatie tot het bedrijf en in relatie tot de omgeving. Waarborg daarbij het integrale karakter van het plan, en verduidelijk aan de voorkant welke kpi's zeer relevant zijn voor het specifieke bedrijf en de omgeving en welke eventueel wat minder aandacht vragen.
- Verduidelijk in het format wat de verwachtingen zijn van wat ingevuld moet worden, namelijk concreet te treffen maatregelen.
- Bied ook tussentijds ruimte om te sparren over het plan, door het voeren van een continue dialoog met overheden.
- Voeg – voorafgaand aan het voorleggen van het plan aan het deskundigenpanel – een voortoets toe als processtap, waarbij inhoudelijk wordt getoetst of de relevante kpi's concreet en volledig zijn ingevuld, en waarbij tips gegeven kunnen worden op welke onderdelen het plan aangescherpt of aangevuld moet worden.
- Behoud het bezoek door een delegatie van het deskundigenpanel aan het bedrijf van de agrarisch ondernemer als onderdeel van de aanpak.
- Organiseer vaste momenten waarop een ondernemer een plan kan presenteren en haal daarmee de 'hijgerigheid' eruit (de tijdsdruk zoals die is ervaren).
- Maak optimaal gebruik van werkende mechanismen van de ondernemingsplan-aanpak in andere trajecten of gebieden en onderken daarbij de noodzaak dat betrokkenen de aanpak doorleven en zich eigen maken.
- Doorloop de stappen van de praktijk- en beleidscyclus meer systematisch, zodat de lerende en iteratieve aanpak beter zichtbaar wordt.
- Onderken dat maatwerk nodig zal zijn en blijven, waarbij ondersteuning en begeleiding van belang zijn.

Verbinden kennis en kunde rond bedrijfsgerichte doelsturing met ondernemingsplan-aanpak

Verbind de kennis en kunde die momenteel op landelijk niveau wordt ontwikkeld op het gebied van bedrijfsgerichte doelsturing met de ondernemingsplan-aanpak. Op landelijk niveau zijn verschillende initiatieven opgepakt om stappen te zetten richting doelsturing. Hierbij is van belang begrippen als doelsturing en doelvoorschriften helder te definiëren, om te kunnen toetsen of partijen dezelfde taal spreken.

1. Inleiding

1.1 Aanleiding evaluatie

In 2023 is de pilot ondernemingsplan-aanpak van start gegaan. De betrokken overheden willen hiermee agrariërs die zijn aangewezen als piekbelaster en die hun onderneming willen vóórtzetten perspectief bieden. In de Kamerbrief van 12 juni 2023 heeft het toenmalige kabinet de ondernemingsplan-aanpak aangekondigd. De pilot is uitgevoerd in twee gebieden: de Gelderse Vallei (Veluwe) en de Peel. Kenmerkend voor de ondernemingsplan-aanpak is de bottom-up-benadering, waarbij het aan de boer is om zelf een ondernemingsplan te maken. Bij de start van de pilot is afgesproken na twee jaar een evaluatie uit te voeren om de meerwaarde van deze aanpak te kunnen vaststellen. Het ministerie van LVVN heeft Lysias Advies de opdracht gegeven deze pilot te evalueren. Deze evaluatie is uitgevoerd in de periode vanaf medio mei tot en met juli 2025.

1.2 Doelstelling en vraagstelling evaluatie

De betrokken overheden hebben voor de uitvoering van deze evaluatie de volgende doelen geformuleerd:

- Verzamelen van inzichten vanuit de verschillende betrokken stakeholders (pilotpartners, zaakbegeleiders, begeleidende partij) op de ondernemingsplan-aanpak.
- Vastleggen wat betrokken partijen in relatie tot de ondernemingsplan-aanpak hebben bereikt.
- Reflecteren op de rollen van en samenwerking tussen de verschillende betrokkenen en lessen trekken voor mogelijke opschaling van de ondernemingsplan-aanpak.
- Bepalen van de effectiviteit van de lerende en iteratieve aanpak.
- Formuleren van aanbevelingen en concrete vervolgstappen voor een eventuele grootschaligere of landelijke toepassing van de ondernemingsplan-aanpak binnen de aanpak Ruimte voor Landbouw en Natuur (RLN).

Op basis van deze doelen hebben we de volgende onderzoeksvragen geformuleerd:

8. In hoeverre biedt de ondernemingsplan-aanpak meerwaarde in het bieden van toekomstperspectief aan agrarisch ondernemers?
9. In hoeverre draagt de ondernemingsplan-aanpak bij aan het realiseren van doelen op het gebied van stikstof, natuur, water en klimaat?
10. Hoe hebben de verschillende betrokken partijen invulling gegeven aan hun rol en hoe verloopt de onderlinge samenwerking?
11. Wat is de effectiviteit van de lerende en iteratieve aanpak?
12. Wat is bereikt op basis van deze aanpak, wat zijn werkende en niet-werkende mechanismen in deze aanpak en waaruit bestaat de meerwaarde?

Als de ondernemingsplan-aanpak meerwaarde heeft, kunnen betrokken partijen ervoor kiezen om deze aanpak op te schalen. Wanneer in antwoord op bovenstaande vragen blijkt dat de aanpak meerwaarde heeft, zijn de vervolgvragen:

13. Op welke punten kan de ondernemingsplan-aanpak verder versterkt of verbeterd worden?
14. Wat zijn concrete vervolgstappen voor een eventuele grootschaligere of landelijke toepassing van de ondernemingsplan-aanpak binnen de aanpak Ruimte voor Landbouw en Natuur (RLN)?

Tijdens de uitvoering van ons onderzoek is de communicatiestrategie als onderwerp toegevoegd aan de evaluatie. Voor dit onderwerp zijn we nagegaan op welke wijze de communicatie met agrarisch ondernemers is vormgegeven en hoe deze communicatie is ervaren door betrokken partijen.

Ons onderzoekskader bevatte een verdere uitwerking naar deelvragen (zie bijlage 1).

1.3 Uitgangspunten voor evaluatie

Voor de aanpak van deze evaluatie hebben we enkele uitgangspunten gehanteerd.

- Ten eerste hebben we het belang van toekomstperspectief voor de agrarisch ondernemer centraal gesteld. Dit betekent dat in onze optiek de ondernemingsplannen niet alleen beoordeeld zouden moeten worden op doelbereik op het gebied van stikstof, natuur, water en klimaat, maar dat daarnaast een toets van belang is of het ondernemingsplan meerwaarde biedt om perspectief te creëren voor de agrarisch ondernemer. Om een goed beeld te krijgen van dat laatste, hebben we de gesprekken met de boeren zoveel mogelijk gevoerd op de locaties van deze gesprekpartners.
- Het tweede uitgangspunt is dat dit onderzoek een kwalitatieve evaluatie betrof, die we systematisch hebben uitgevoerd.

In bijlage 1 (Onderzoeksverantwoording) is onze onderzoeksaanpak nader toegelicht.

1.4 Juridische uitspraken eind 2024 en begin 2025

In onze gesprekken is veelvuldig gerefereerd aan juridische uitspraken die eind 2024 en begin 2025 zijn gedaan (dus enige tijd nadat de pilot van start was gegaan). Deze uitspraken hebben gevolgen voor de vergunningverlening en zijn daarmee relevant voor de context waarin de pilot is uitgevoerd. We lichten deze uitspraken hieronder kort nader toe.

Uitspraak vergunningplicht intern salderen

Op 18 december 2024 heeft de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State uitspraak gedaan in het hoger beroep over intern salderen door de Amercentrale en destructiebedrijf Rendac. Door deze uitspraak wijzigde de Afdeling (met terugwerkende kracht) haar vaste jurisprudentie. Daardoor is intern salderen vergunningplichtig geworden en dient een additionaliteitstoets uitgevoerd te worden bij alle passende beoordelingen met salderen.

De twee belangrijkste gevolgen van deze uitspraak zijn dat intern salderen met terugwerkende kracht per 1-1-2020 vergunningplichtig is geworden. Daarnaast heeft de Afdeling de additionaliteitstoets voor intern en extern salderen aangescherpt. Dit laatste betekent dat als de overheid – door middel van een voldoende concreet maatregelenpakket – niet heeft geborgd dat verslechtering van de natuur in Natura 2000-gebieden wordt tegengegaan en niet heeft geborgd dat de wettelijke natuurhersteldoelen worden gehaald, de stikstofruimte niet kan worden ingezet voor andere ontwikkelingen (anders dan voor natuurherstel).

Uitspraak Greenpeace

Op 22 januari 2025 deed de rechtbank Den Haag uitspraak in de bodemprocedure van Greenpeace Nederland over de maatregelen van de Staat om de stikstofbelasting op de meest kwetsbare natuur te verminderen. In de uitspraak werd Greenpeace grotendeels in het gelijk gesteld. De rechtbank achtte voldoende bewezen dat de meest urgente, voor stikstof gevoelige, habitats in Natura 2000-gebieden (de urgente lijst) verslechteren. De rechtbank oordeelde dat dit ook aan de Staat te wijten is, doordat er onvoldoende passende maatregelen zijn getroffen in de periode dat het beschermingsregime van artikel 6 van de Habitatrictlijn (HrI) op de betrokken Natura 2000-gebieden van toepassing is.

Het verweer van de Staat, dat er al veel maatregelen genomen zijn en nog worden genomen, overtuigde de rechtbank niet. De rechtbank gaf aan dat de Staat in het verleden onvoldoende maatregelen heeft getroffen en dat het ook aannemelijk is dat het beleid op dit moment niet zal leiden tot het bereiken van de doelen. De rechtbank sprak uit dat de Staat onrechtmatig handelt door de verslechtering, inclusief dreigende verslechtering, van de habitattypen en leefgebieden in de Natura 2000-gebieden op de urgente lijst niet tijdig te stoppen.

Op basis van de Hrl, die in de Nederlandse wetgeving is overgenomen, is de Staat verplicht te voorkomen dat de natuur verslechtert en moet de Staat zorgen dat de natuur herstelt en in een goede staat komt te verkeren. De rechter ziet daarbij de wettelijke stikstofdoelstelling als onderdeel van de implementatie van de Europese verplichtingen uit de Hrl.

De rechtbank oordeelde dat de Staat ook onrechtmatig handelt door het wettelijke stikstofdoel voor 2025 (40% van de stikstofgevoelige gebieden onder de KDW) niet te halen en door het stikstofdoel voor 2030 (idem voor 50% van de gebieden) zeer waarschijnlijk niet te halen. Tot slot verklaarde de rechtbank dat het onrechtmatig is van de Staat om in het stikstofbeleid geen prioriteit te geven aan daling van stikstofdepositie op de habitattypen en leefgebieden waar dit ecologisch gezien het meest urgent is.

De rechtbank heeft de Staat bevel gegeven om uiterlijk op 31 december 2030 het 50% doel gehaald te hebben. Dat moet zodanig gebeuren dat er prioriteit geldt voor de aanpak van de stikstofdepositie op de habitattypen en leefgebieden op de urgente lijst. Per 31 december 2030 zou dan volgens de rechtbank 32% van het areaal stikstofgevoelige natuur op de urgente lijst onder de KDW moeten zijn gebracht. Lukt dat niet, dan is de Staat een dwangsom van € 10 miljoen verschuldigd. De uitspraak moet worden opgevolgd, ook als partijen in hoger beroep gaan.

1.5 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 geven we een nadere toelichting op de opzet van de pilot. In dit hoofdstuk beschrijven we achtereenvolgens de achtergrond en het doel van de aanpak, de systematiek, de organisatie, de onderlinge rolverdeling en de tijdlijn van de uitvoering van de pilot.

In hoofdstuk 3 presenteren we de onderzoeksresultaten van onze evaluatie. Deze hebben we geordend naar de volgende onderwerpen: de bottom-up-opzet van de pilot, de werving en begeleiding van deelnemers, het opstellen van de ondernemingsplannen, het beoordelingskader en het deskundigenpanel, de maak-het-mogelijk-tafel en de perspectiefbrief en de rolinvulling van en samenwerking tussen de betrokken partijen. Vervolgens komen in hoofdstuk 3 enkele aandachtspunten en kanttekeningen aan de orde, zoals die in ons onderzoek naar voren zijn gekomen. Daarna staan we stil bij enkele verschillen tussen de twee pilotgebieden. We sluiten dit hoofdstuk af met een weergave van de (verwachte) bijdrage van de ondernemingsplan-aanpak aan doelstellingen op de indicatoren van het beoordelingskader. In hoofdstuk 3 zijn onze onderzoeksresultaten geïllustreerd met enkele (in blauw weergegeven) citaten uit de gesprekken die we hebben gevoerd.

Hoofdstuk 4 bevat onze conclusies. Deze hebben we geordend naar de onderzoeksvragen 1 t/m 5, zoals hiervoor weergegeven in paragraaf 1.2. In hoofdstuk 5 formuleren we – in antwoord op de onderzoeksvragen 6 en 7 – onze aanbevelingen, beschrijven we op welke punten de ondernemingsplan-aanpak verder versterkt of verbeterd kan worden en schetsen we de vervolgstappen voor een vervolg van de aanpak.

Bijlage 1 bevat onze onderzoeksverantwoording. In bijlage 2 is een geanonimiseerd overzicht opgenomen van gesprekspartners en van de door ons geraadpleegde documenten.

2. Opzet pilot

2.1 Achtergrond en doel pilot ondernemingsplan-aanpak

Aanpak piekbelasting en de ondernemingsplan-aanpak

In de Kamerbrief van 12 juni 2023 heeft de toenmalige Minister voor Natuur en Stikstof aangekondigd een ondernemingsplan-aanpak te gaan uitwerken in het kader van de aanpak piekbelasting. Met de aanpak piekbelasting wilde het toenmalige kabinet bedrijven die als piekbelaster zijn aangemerkt, extra mogelijkheden geven om versneld hun stikstofuitstoot fors te reduceren. Voorwaarde voor deelname aan de aanpak piekbelasting was: binnen 25 kilometer rond de onderneming, minimaal 2.500 mol stikstofdepositie per jaar op stikstofgevoelig Natura 2000-areaal veroorzaken waarop momenteel de kritische depositiewaarde wordt overschreden. De waarde is zo bepaald dat in 2023 circa 3.000 bedrijven aan dit criterium voldeden. Het overgrote deel van deze groep betreft agrarische ondernemingen. Met de aanpak piekbelasting zou de natuur de kans moeten krijgen om te herstellen en zou ruimte moeten ontstaan om in toenemende mate vergunningen te verlenen voor economische en maatschappelijke ontwikkelingen.

Voor stoppende agrariërs zijn halverwege 2023 zogenoemde Landelijke beëindigingsregelingen opengesteld (Lbv+ en Lbv). Met de ondernemingsplan-aanpak willen de betrokken overheden agrariërs die onder de doelgroep piekbelasters vallen én die hun onderneming willen voortzetten perspectief bieden. Met de aanpak kan de agrariër zijn eigen wensen en ideeën voor stikstofreductie vertalen naar een concreet plan. Het plan moet toekomstbestendig zijn in het licht van de lokale opgaven voor natuur, water en klimaat. De toetsing hiervan moet in samenwerking met onder andere de gemeenten en provincies worden uitgewerkt. Het kabinet verwacht van betrokken partijen dat zij hun verantwoordelijkheid nemen om haalbare ondernemingsplannen mogelijk te maken. De minister kondigde in haar brief van 12 juni 2023 aan de aanpak verder uit te werken.

Op 23 januari 2024 bericht het kabinet in een Kamerbrief over de voortgang van de aanpak piekbelasting, waaronder de ondernemingsplan-aanpak. Cruciaal voor het succes van de ondernemingsplan-aanpak is de mate waarin medeoverheden zekerheid kunnen bieden dat ondernemers met de voorgestelde investeringen voldoende stappen zetten om te voldoen aan de opgaven in het gebied tot 2035. Daarom worden eerst twee pilots (hierna gezamenlijk 'de pilot') aangekondigd voor de ondernemingsplan-aanpak: een in de Gelderse Vallei en een in de Peel, met elk 10 tot 15 bedrijven. In deze regio's zou draagvlak bestaan voor een gezamenlijke aanpak, met onder andere de betrokken medeoverheden en agrarische partijen. Het doel van de pilot is om de beoogde werkwijze in de praktijk te toetsen en te bezien of voldoende mate van zekerheid geboden kan worden aan deelnemende ondernemers. Voor de pilot werd de volgende centrale vraag gesteld: *Kan ondernemers voldoende toekomstperspectief worden geboden, door het toetsen van door hen opgestelde ondernemingsplannen op het gebied van stikstof, natuur, water en klimaat?* De pilots zouden naar verwachting in de eerste helft 2024 van start gaan.

Voor het eventueel verder uitrollen van de ondernemingsplan-aanpak na de pilot geeft de minister in de Kamerbrief van 23 januari 2024 aan dat zij het noodzakelijk acht dat er meer duidelijkheid moet zijn over het kunnen vergunnen van innovatieve stalsystemen en technieken, aangezien innovatie naar verwachting bijna altijd onderdeel zal uitmaken van een ondernemingsplan.

2.2 Voorbereiding en fasering pilot

In de periode vanaf het voorjaar van 2024 tot en met het najaar van 2024 is de pilot door de pilotpartners (Rijk, provincies, gemeenten, waterschappen) opgezet met inzet van een externe begeleidende partij. In het bestuurlijk overleg van de betrokken overheden van mei 2024 is het plan van aanpak voor de voorbereidingsfase van de pilot vastgesteld. Hierin is een gefaseerde aanpak afgesproken:

- opzet (januari – april 2024)
- voorbereiding (mei – augustus 2024)
- uitvoeringsfase pilot (september 2024 – februari 2025)
- en evaluatie (medio mei – juli 2025).

Het was de bedoeling dat per pilotregio 10 à 15 ondernemers zouden meedoen. De aanvankelijke planning was om de voorbereidingsfase in augustus 2024 af te sluiten met het vaststellen van de uitvoeringsplannen per pilotgebied. Uiteindelijk zijn deze in oktober 2024 (Gelderse Vallei: gemeenten Ede en Barnveld) en november 2024 (de Peel: gemeenten Nederweert en Venray) vastgesteld, waarna de uitvoeringsfase van de pilot van start kon gaan.

In de uitvoeringsplannen is het doel van de pilot als volgt omschreven: *Het doel van de pilot is om de ondernemingsplan-aanpak te ontwikkelen en te testen om agrarisch ondernemers die (verder) willen verduurzamen het perspectief te bieden om daadwerkelijk in beweging te komen én verdere vermindering van stikstofemissies te realiseren en opgaven voor water, klimaat en/of natuur te bereiken.*

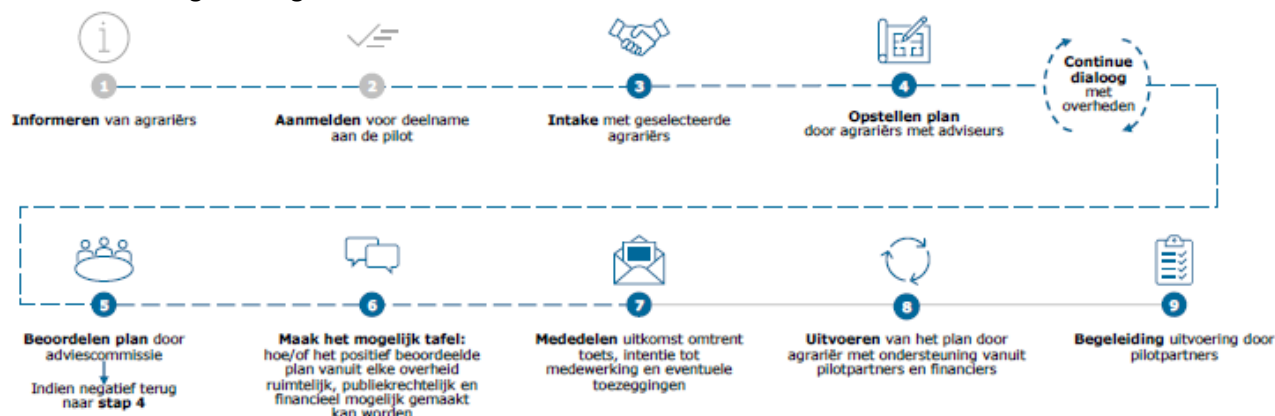
Voor het opstellen van de plannen en de beoordeling daarvan door de onafhankelijke deskundigenpanels was een doorlooptijd beschikbaar van begin december 2024 tot mei 2025. Daaraan voorafgaand was in de voorbereidingsfase het aanmeldproces voor de agrarisch ondernemers reeds opgestart. In de Gelderse Vallei waren de aanmeldingen voor de zomer van 2024 grotendeels rond, in de Peel was dat in januari 2025 het geval. Door dit verschil konden in de Gelderse Vallei de agrarisch ondernemers eerder aan de slag met het opstellen van hun ondernemingsplannen dan in de Peel.

2.3 Systematiek ondernemingsplan-aanpak

De opzet van de ondernemingsplan-aanpak, zoals toegepast in de pilot, is in de Kamerbrief van 14 oktober 2024 als volgt toegelicht:

- Ondernemers maken plannen aan de hand van bedrijfsgerichte doelen om te sturen op het behalen van opgaven op onder meer stikstof, klimaat en water.
- Deze plannen worden door onafhankelijke experts beoordeeld. Daarmee krijgt de ondernemer inzicht of het plan perspectief biedt om de doelen – binnen de eigen invloedssfeer van de onderneming – te behalen.
- Ook overheden zijn betrokken omdat de uitvoering van de plannen kan vragen om (aanpassing van) vergunningen of een omgevingsplan en omdat voor de financiering ervan subsidies van belang kunnen zijn. In de ondernemingsplan-aanpak staat de samenwerking van de verschillende overheden hierbij voorop.
- De gezamenlijke overheden zetten zich zoveel mogelijk in om de uitvoering van positief beoordeelde plannen waar nodig en mogelijk te faciliteren. Er zijn hierbij uiteraard grenzen aan de mate waarin dit mogelijk is, want de bestaande juridische en financiële kaders blijven van toepassing.

De systematiek is in de uitvoeringsplannen van de pilotgebieden verder uitgewerkt. Hierin zijn negen processtappen onderscheiden. De processtappen en bijbehorende gremia en producten zijn in onderstaande figuur toegelicht.



Figuur 1: Processtappen begeleiding agrarisch ondernemer.

Bron: Uitvoeringsplan pilot ondernemingsplan Gelderse Vallei (2024).

Informerer tot intake (stappen 1, 2 en 3)

Agrariërs worden via verschillende promotiekanalen op de hoogte gebracht van de pilot en benaderd voor eventuele deelname. Onder andere via lokale en landelijke websites, informatiebijeenkomsten en via rechtstreekse benadering van agrariërs. Vervolgens worden door de pilotpartners agrariërs geselecteerd en vindt een intakegesprek met hen plaats. De bedoeling is zowel via de informatiebijeenkomsten als in het intakegesprek de agrariërs op de hoogte te brengen van de opzet en randvoorwaarden van de pilot. Vanuit het Rijk wordt voor iedere deelnemer een zaakbegeleider aangesteld die het vaste aanspreekpunt is voor deelname aan de pilot en die bewaakt dat de betrokken overheden zoveel mogelijk als één overheid opereren. Voor deelname gelden enkele minimale deelnemingscriteria (zoals pilotregio, doelgroep piekbelasters, bedrijfstype) en diversiteitscriteria (bedrijfskarakteristieken, type agrarische onderneming, type maatregelen en impact). In de Peel is ervoor gekozen dat ook ondernemers die voldoen aan het Lbv-criterium mogen meedoen.

Opstellen ondernemingsplan (stap 4)

Deelnemers ontvangen een ondernemingsplan-format om op basis daarvan het ondernemingsplan te maken. Deze formats bestaan in verschillende varianten, afhankelijk van het type bedrijf (bijvoorbeeld melkveehouderij, intensieve veehouderij of intensieve veehouderij met meer dan 5 hectare grond). In het format beschrijven de deelnemers eerst de achtergrond van zichzelf en hun onderneming, de huidige bedrijfssituatie (waaronder vergunde situatie), een omgevingsanalyse, een marktanalyse, strategie en uitdagingen. Vervolgens beschrijven ze hun plan voor de toekomstige bedrijfssituatie, voorgenomen maatregelen, planning en mijlpalen, uitdagingen en risico's. Vervolgens wordt van de deelnemers gevraagd de bijdrage van het plan aan veertien indicatoren op bedrijfsniveau toe te lichten.

De set aan indicatoren is ontwikkeld met behulp van externe ondersteuning en in samenwerking met experts van LVVN, IenW, de pilotpartners, WUR, RIVM, BoerenVerstand en diverse sectororganisaties. In onderstaande figuur 2 zijn de indicatoren weergegeven en is toegelicht voor welke bedrijfstypen deze van toepassing zijn. Tot slot kunnen ondernemers een verzoek doen voor publiekrechtelijke ondersteuning (vergunningen, wijziging bestemmingsplan, etc.), financiële ondersteuning en eventuele gewenste begeleiding bij de uitvoering van het plan. Alle deelnemers krijgen de mogelijkheid om door middel van een financiële vergoeding een adviseur in te schakelen bij het opstellen van deze ondernemingsplannen.

Het is de bedoeling dat de deelnemer gedurende het opstellen van het ondernemingsplan in continue dialoog staat met overheden over het ondernemingsplan.

Indicatoren	Sector	Opgaven
1 Ammoniakemissie	 	Stikstof
2 Stikstofbodemoverschot	 	Natuur, bodem en water
3 Stikstof- en fosfaatefficiëntie	 	
4 Fosfaatbodembeheer	 	
5 Middelengebruik	 	
6 Bodembedekking	 	
7 Aandeel natuur & landschap	 	
8 Waterkwantiteit	 	
9 Herkomst inputs	 	Klimaat en omgeving
10 Broeikasgasemissies	 	
11 Energiebalans	 	
12 Fijnstofemissie	 	
13 Geurhinder	 	Dierenwelzijn
14 Dierenwelzijn	 	

 Melkveehouderij
  Intensieve veehouderij
  Intensieve veehouderij met meer dan 5ha grond

Figuur 2: Indicatoren ondernemingsplan-format.

Bron: Ondernemingsplan-format melkveehouderij (2024).

Beoordeling ondernemingsplan door deskundigenpanel (stap 5)

Vervolgens wordt het ondernemingsplan via de externe begeleidende partij voorgelegd aan een deskundigenpanel voor het desbetreffende pilotgebied. De deelnemers presenteren hun ondernemingsplan aan het deskundigenpanel. Het panel beoordeelt de ondernemingsplannen op onafhankelijke wijze op toekomstbestendigheid op de thema's stikstof, natuur, bodem, water, klimaat, omgeving en dierenwelzijn, en op hoofdlijnen op (financiële) uitvoerbaarheid. Het deskundigenpanel bestaat uit zes experts op de genoemde thema's. In de werkinstructie zijn de volgende kernactiviteiten van het deskundigenpanel benoemd:

1. Het onafhankelijk en integraal beoordelen van de inhoud van de plannen, gebruikmakend van vooraf vastgestelde doelen, indicatoren en een scoresystematiek (deels op basis van streefwaarden), zoals opgenomen in het beoordelingskader;
2. Het globaal toetsen van de bedrijfseconomische en technische haalbaarheid van de plannen;
3. Het invullen van een scorekaart, inclusief een korte toelichting op de deelscores;
4. Het geven van een integraal oordeel over de toekomstbestendigheid (ja, ja mits of nee), inclusief een toelichting.

Voor het deskundigenpanel is een werkinstructie opgesteld waarin de opdracht, taken, verantwoordelijkheden, werkwijze, uitgangspunten en procedures staan beschreven. Het deskundigenpanel maakt gebruik van een door de overheden opgesteld beoordelingskader. Dit kader bevat een uitwerking van de indicatoren met streefwaarden en een scoreverdeling. Aan de hand van een *expert judgement* komt het deskundigenpanel tot een kwalitatieve beoordeling van de voorgestelde inspanningen of maatregelen op een indicator. Drie eindconclusies zijn mogelijk: toekomstbestendig (ja), toekomstbestendig met kanttekeningen (ja mits) en niet toekomstbestendig (nee).

Het ondernemingsplan wordt per indicator gescoord op een schaal van vijf, van 'zwak' tot 'zeer goed'. Vooraf is door de pilotpartners duidelijk gemaakt dat het niet de verwachting is dat een ondernemer op alle indicatoren voldoende of goed kan scoren. Voor het behalen van de beoordeling 'toekomstbestendig' dient sprake te zijn van een gemiddelde score van 3 of hoger (op een schaal van 5). Op geen van de indicatoren mag een score 'zwak' van toepassing zijn (score 1 op schaal van 5).

Op de indicatoren 'ammoniakemissie' en 'geurhinder' dient minimaal een 'voldoende' (score 3 op schaal 5) te worden gescoord. Voor de (sleutel)indicator ammoniak wordt gestuurd op emissiereductie op bedrijfsniveau. Dit wordt gecombineerd met een score op de emissie per dierplaats. Hiertoe is een scoretabel opgesteld waarin beide assen samenkomen. Er kan sprake zijn van situaties waarin een bedrijf per dierplaats al relatief laag zit qua ammoniakemissies en daardoor weinig meer kan reduceren. Het deskundigenpanel heeft dan volgens de werkinstructie afwegingsruimte om in te schatten of de ondernemer redelijkerwijs nog meer kan doen om tot 40% reductie van ammoniakemissie te komen.

De financiële haalbaarheid van het plan kan ook meewegen in de eindconclusie. Daarnaast geldt dat het beoordelen van een ondernemingsplan als toekomstbestendig te allen tijde onder het voorbehoud is dat het plan ook daadwerkelijk wordt uitgevoerd. Indien het ondernemingsplan (nog) niet als toekomstbestendig wordt aangemerkt, krijgt de deelnemer de mogelijkheid om zijn plan te wijzigen of aan te vullen en het plan vervolgens opnieuw voor te leggen aan het deskundigenpanel.

Maak-het-mogelijk-tafel en perspectiefbrief (stappen 6 en 7)

Bij een positieve beoordeling door het deskundigenpanel wordt het ondernemingsplan doorgezet naar de overheden van de maak-het-mogelijk-tafel. Aan deze tafel wordt de wenselijkheid van het ondernemingsplan bepaald door de pilotpartners. De bedoeling is dat indien het plan als wenselijk wordt beschouwd, de overheden intenties tot publiekrechtelijke medewerking vastleggen in een door de pilotpartners gezamenlijk ondertekende perspectiefbrief aan de deelnemer. In de brief worden per partij – waar mogelijk – tevens de intenties tot medewerking aan de te doorlopen procedures voor de uitvoering van het plan opgenomen, binnen de juridische mogelijkheden. In het kader van eenduidigheid maken de pilotpartners gebruik van een standaardformat voor deze brief. Na de perspectiefbrief zal de deelnemer het eventuele onderzoeks- en vergunningverleningsproces nog moeten doorlopen bij de desbetreffende bevoegde gezagen.

Uitvoering plan (stappen 8 en 9)

Indien het plan uitgevoerd kan worden, willen de partijen de deelnemende agrariërs ondersteunen en begeleiden bij de uitvoering van het ondernemingsplan. De bedoeling is dat hiervoor een begeleidingstraject wordt ontwikkeld in samenwerking met lokale partners. Focus van dit traject zou volgens het plan van aanpak moeten liggen op leren en stimuleren in het werken met indicatoren op bedrijfsniveau, waarbij de pilotpartners nauw betrokken blijven bij de algehele uitvoering van het ondernemingsplan.

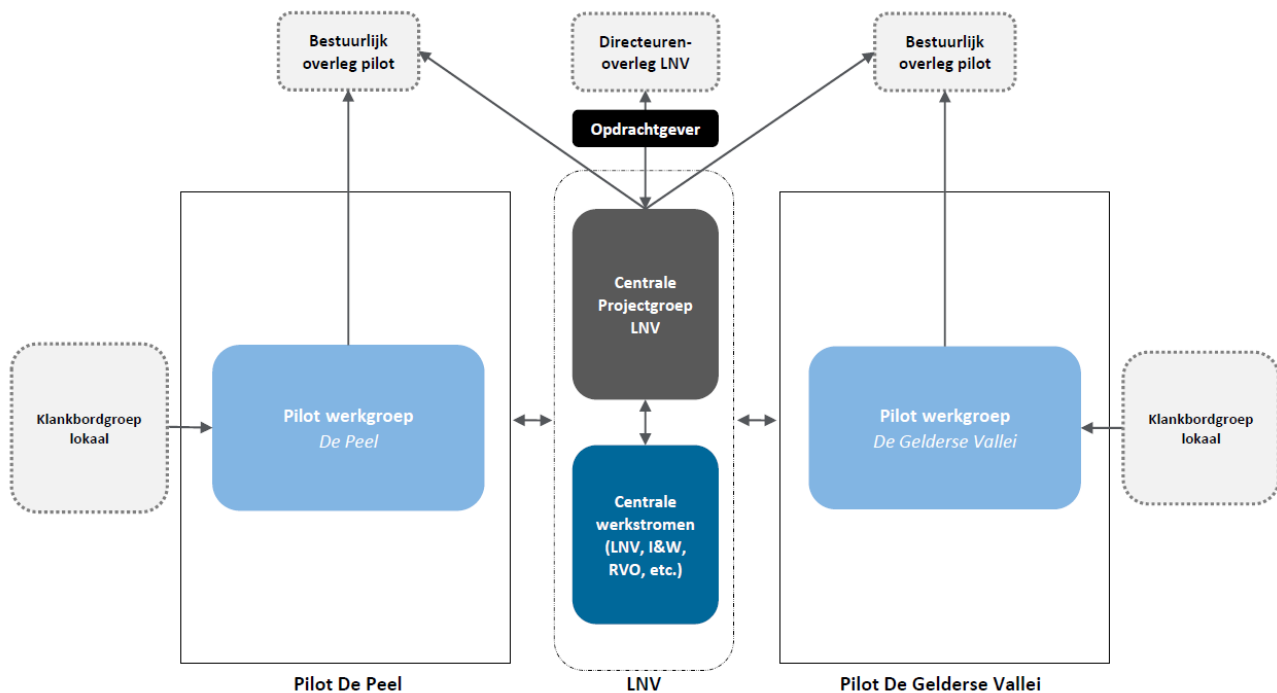
2.4 Organisatie en rolverdeling pilot ondernemingsplan-aanpak

Voor de organisatie van de pilot is een uitgebreide organisatie opgezet, op zowel ambtelijk als bestuurlijk niveau. De organisatiestructuur en betrokken gremia zijn opgenomen in het hieronder weergegeven organisatiemodel. In de structuur is onderscheid gemaakt naar het centrale niveau van de aansturing van de pilot (Rijk) en het pilootniveau per gebied. De betrokken overheden (Rijk, provincies, gemeenten en waterschappen) zijn ambtelijk per pilotgebied vertegenwoordigd in een pilotwerkgroep die tweewekelijks bij elkaar komt. Deze pilotwerkgroep is verantwoordelijk voor het coördineren van werkzaamheden binnen de pilot en het uitwerken van de invulling van de pilot.

Ieder pilotgebied heeft een lokale klankbordgroep, bestaande uit vertegenwoordigers van agrarische organisaties, natuur- en milieuorganisaties en een financier. Zij leverden feedback op voorstellen voor de opzet van de pilot ondernemingsplan-aanpak.

Het bestuurlijk overleg (BO Aanpak Piekbelasting) accordeert de voorgestelde inrichting van de pilot op bestuurlijk niveau. De schakel tussen het centrale niveau en het pilotniveau is de centrale projectgroep van het ministerie van LNV. De zaakbegeleider vanuit de aanpak piekbelasting (niet zichtbaar in het hieronder weergegeven organisatiemodel) is het vaste aanspreekpunt namens de pilotpartners voor de deelnemende agrariërs.

Voor de inrichting en begeleiding van de pilot is een externe partij ingeschakeld. Deze partij heeft geadviseerd over de opzet van de pilot en heeft in de uitvoeringsfase van de pilot een aanjagende en initiërende rol vervuld. De partij verzorgde bijvoorbeeld de afstemming tussen werkgroepen en vervulde als onafhankelijke partij een rol in het verbinden van de verschillende overheden bij te maken keuzes. Deze partij maakte onderdeel van de 'centrale projectgroep LNV', in het centrum van het hieronder weergegeven organisatiemodel.



Figuur 3: Organisatiemodel ondernemingsplan-aanpak.

Bron: Plan van aanpak pilotfase Ondernemingsplan-aanpak (2024).

2.5 Communicatiestrategie

De pilotpartners hebben voor iedere fase een communicatieplan opgesteld met input van communicatieadviseurs van de verschillende overheden. Communicatie moet volgens de pilotpartners – naast het betrekken, begeleiden en informeren van de agrarisch ondernemers – ook bijdragen aan het verbeteren van vertrouwen tussen agrariërs en overheid. Een belangrijk principe bij de communicatie was 'lokaal/regionaal wat kan, nationaal wat moet'.

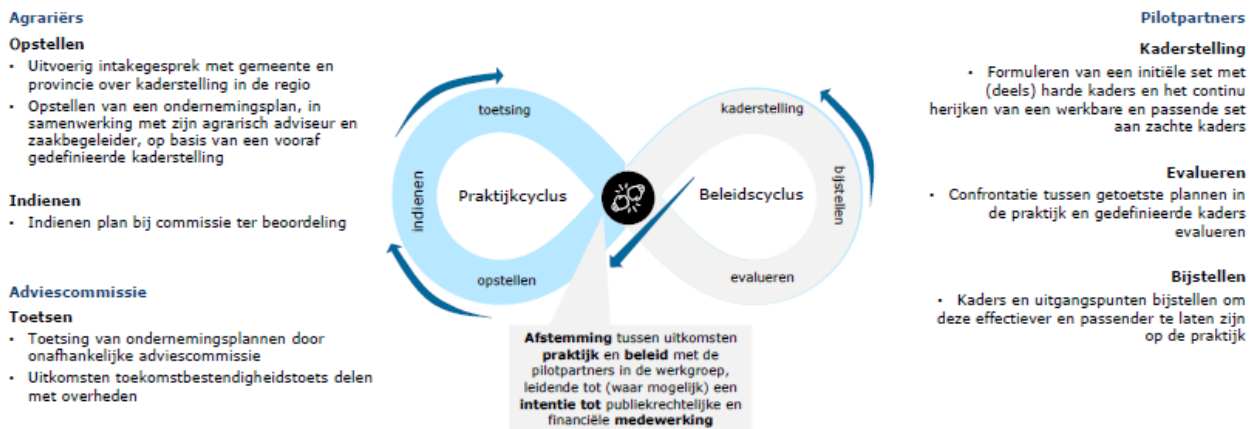
De inzet van de pilotpartners was erop gericht voor de communicatie met de ondernemers zoveel mogelijk rekening te houden met de gebiedspecifieke context, waarbij gemeenten, provincies en waterschappen de mogelijkheid krijgen om in de communicatie lokaal/regionaal aan te sluiten bij de taal en cultuur van de ontvanger.

Verder stonden in de pilot drie uitgangspunten centraal voor de communicatie.

- Ten eerste is dat de wederzijdse uitwisseling van informatie tussen ondernemer en pilotpartijen, door middel van een continue feedbackloop in dialoog met agrariërs.
- Het tweede uitgangspunt is dat de zaakbegeleider invulling geeft aan de directe communicatielijijn. Zaakbegeleiders fungeren als directe aanspreekpunten voor de agrariërs, zodat agrariërs in verbinding staan met de pilotpartners. De zaakbegeleiders kunnen eventuele vragen of verzoeken van agrariërs via de regiomanagers in de centrale projectgroep voorleggen en vice versa.
- Het derde uitgangspunt is transparante communicatie. De pilotpartijen willen eerlijke en duidelijke communicatie gedurende het proces, waarbij risico's en onzekerheden bespreekbaar worden gemaakt en het mogelijk is te voldoen aan verwachtingen rond de pilots. Dit laatste punt is in het communicatieplan voor de uitvoeringfase van de pilot (planvorming t/m perspectiefbrief) geformuleerd als mitigeringsmaatregel tegenover het ontstaan van verwachtingen die pilotpartners niet kunnen waarmaken. Door pilotpartners is aangegeven dat zij in de communicatie rond de werving goed de verwachtingen wilden afstemmen met agrariërs en andere betrokkenen.

2.6 Leidende principes in de aanpak

Pilotpartners spraken in het plan van aanpak af te werken volgens **een lerende en iteratieve aanpak**, waarbij het continu aanscherpen en bijstellen van de ondernemingsplan-aanpak centraal staat. Onderstaand model illustreert de vormgeving van dit iteratieve proces.



Figuur 4: Lerende en iteratieve procesaanpak ondernemingsplan-aanpak.

Bron: Plan van aanpak pilotfase Ondernemingsplan-aanpak (2024).

Een ander principe in de aanpak was **eenduidige kaderzetting**. Hiermee wordt bedoeld dat de pilotpartners samen de relevante kaders in beeld brengen (stikstof, natuur, water, bodem klimaat, omgeving en dierenwelzijn) en deze vertalen naar indicatoren waar de agrariër op kan sturen.

Ander uitgangspunt was het inrichten van **één loket voor de agrariërs** en het streven om als betrokken overheden zoveel mogelijk als één loket samen te werken en eenduidig te communiceren met de agrariërs.

Daarnaast is als leidend principe afgesproken dat de overheden gaan voor het **mogelijk maken van de ondernemingsplannen**. Elke overheid heeft de intentie om binnen haar mogelijkheden bij te dragen aan de realisatie van ondernemingsplannen, met als doel het gezamenlijk ondertekenen van de perspectiefbrief.

Daarnaast is de inzet gericht op het **bevorderen van samenwerking tussen overheden**, gericht op het gezamenlijk leren en het zetten van een stap naar **doelsturing**. De pilotpartners streven ernaar om op basis van deze pilot de aanpak schaalbaar te maken en een 'innovatief' vervolg te realiseren.

2.7 Uitvoeringsfase pilot (tot 1 juli 2025)

De uitvoeringsfase van de pilot is in de Gelderse Vallei van start gegaan in oktober 2024 en in de Peel in november 2024. In de Gelderse Vallei kon het uitvoeringsproces sneller op gang komen doordat de deelnemers voor de pilot eerder rond waren (juni 2024). In de Peel heeft dit meer tijd gekost, mede als gevolg van de bestuurlijke keuze om werving te starten na de besluitvorming over het uitvoeringsplan.

In de Gelderse Vallei is op basis van 20 aanmeldingen een selectie gemaakt van 17 deelnemers. Deze selectie bestond zowel uit bedrijven met een enkele bedrijfsactiviteit (melkvee, varkens of kalveren) als uit bedrijven met gecombineerde activiteiten (waaronder met pluimvee). In de Peel waren er 15 aanmeldingen die allemaal zijn geselecteerd. Deze bedrijven hadden allemaal één bedrijfsactiviteit (melkvee, varkens of pluimvee).

Onderstaande tabel geeft een overzicht van de deelnemers aan de pilot per gebied en in welke fase van de pilot deze zich bevinden (stand per eind juli 2025). In de Gelderse Vallei is bij de deelnemers sprake van één collectief van acht agrariërs (bij de start telde dit collectief negen deelnemers). In totaal is de pilot gestart met 32 deelnemers, waarvan er vier tussentijds zijn afgevallen in de Peel en één in de Gelderse Vallei (als onderdeel van collectief).

	Aantal deelnemers bij de start	Aantal deelnemers teruggetrokken	Aantal plannen in ontwikkeling / bij deskundigenpanel	Aantal plannen met positief oordeel deskundigenpanel, nog geen perspectiefbrief	Aantal plannen met perspectiefbrief
Gelderse Vallei	17	1*)	8	5	4
De Peel	15	4	2**)	6	3

*) De agrariër die zich heeft teruggetrokken, was onderdeel van het collectief, waarvan de andere ondernemers nog wel betrokken zijn bij de pilot.

**) Deze twee plannen zijn uitgewerkt, maar zullen na overleg tussen gemeente en ondernemer waarschijnlijk buiten de pilot verder worden opgepakt.

3. Onderzoeksresultaten

3.1 Inleiding en algemene indrukken

In dit hoofdstuk presenteren we onze onderzoeksresultaten. We starten met enkele algemene indrukken. Allereerst is een belangrijk gegeven dat er nog geen ondernemingsplannen in uitvoering zijn. Deze evaluatie heeft daarom betrekking op het proces en op de *verwachte* inhoudelijke resultaten, maar niet op in de praktijk *bereikte* inhoudelijke resultaten. Uit onze gespreksronde is eenduidig naar voren gekomen dat er waardering is voor de ondernemingsplan-aanpak. Gesprekspartners zijn unaniem positief over een instrument voor 'blijvers', waarbij een stap wordt gezet naar doelsturing. Tegelijkertijd zijn er ook kritische kanttekeningen gemaakt over de aanpak en het proces. Tot slot hebben gesprekspartners aangegeven dat de juridische uitspraken eind 2024 en begin 2025 verdere druk hebben gezet op het perspectief dat met de ondernemingsplan-aanpak geboden kan worden, zoals een gesprekspartner omschreef: *"Op basis van het beoordelingskader kan een plan een positieve beoordeling krijgen, maar de vergunningverlening ligt op z'n gat."* De moeizame vergunningverlening heeft overigens vooral betrekking op de natuurvergunning en niet elk ondernemingsplan is afhankelijk van een natuurvergunning.

3.2 Bottom-up opzet pilot

Er is in brede zin waardering bij zowel boeren als andere betrokkenen voor de gekozen bottom-up-aanpak, waarbij de regie nadrukkelijk ligt bij de ondernemer. Relevante partijen zijn in een vroeg stadium bij het proces betrokken en op basis van hun inbreng is de aanpak verder doorontwikkeld. Al met al wordt de aanpak ervaren als gericht op het wegnemen van belemmeringen en het bevorderen van voortgang.

Onze gesprekspartners geven aan dat samenwerking met sectorpartijen goed is vormgegeven door deelname aan de klankbordgroepen. In de beleidscyclus van de systematiek (zie paragraaf 2.6) is aan deze klankbordgroepen ruimte geboden om input te leveren om de aanpak aan te scherpen. Dat heeft enkele inhoudelijke suggesties opgeleverd. De klankbordgroepen hebben daarnaast bijgedragen aan betrokkenheid van partijen die relevant zijn voor de ondernemingsplan-aanpak. *"De betrokkenheid van de medeoverheden en de relevante stakeholders is goed vormgegeven in de klankbordgroepen."*

Daarnaast is er tweewekelijks overleg geweest tussen de voorzitters van de deskundigenpanels, waarin gereflecteerd is op onderwerpen als de kwaliteit en de trends van de plannen, rol van de overheden, belemmeringen en onzekerheden, het verband tussen de plannen en het doel van de pilot en de constatering voor het vervolg.

3.3 Werving en begeleiding deelnemers

Zoals toegelicht in paragraaf 2.3 is voor de werving van deelnemers gebruik gemaakt van verschillende communicatiekanalen. Communicatieadviseurs van de verschillende overheden werkten samen aan basisteksten voor de werving, die vervolgens lokaal/regionaal konden worden aangepast naar de specifieke context. Enerzijds is er gekozen voor een bredere campagne met een open oproep, anderzijds is er ingezet op een meer gerichte, individuele benadering, onder meer via de zaakbegeleiders. Het rechtstreeks benaderen van potentiële deelnemers bleek noodzakelijk om voldoende animo te genereren binnen de pilotgebieden. Zaakbegeleiders werden door communicatieadviseurs geïnstrueerd over het verhaal voor de werving, met nadruk op kwaliteit van aanmeldingen. Tijdens de werving werd het door pilotpartners soms als lastig ervaren dat de kpi's van het beoordelingskader nog in ontwikkeling waren, waardoor nog niet alle inhoudelijke vragen van geïnteresseerde agrariërs beantwoord konden worden.

In onze gesprekken zijn positieve opmerkingen gemaakt over de laagdrempeligheid van deelname en over de actieve rol en de betrokkenheid van de zaakbegeleiders tijdens het aanmeldproces. Over de individuele benadering in het aanmeldproces zijn ook kritische kanttekeningen geplaatst in onze gesprekken. Zo vroeg een aantal gesprekspartners zich af of in het enthousiasmeren van deelnemers ook voldoende oog is geweest voor de intrinsieke motivatie van deelnemers en de geschiktheid van hun bedrijven om deel te nemen aan deze pilot.

Een tweede kanttekening bij de werving die is gemaakt in onze gesprekken, is het belang van een gebiedsgerichte aanpak naast de individuele benadering, zo stelde een gesprekspartner: *“Stel aan de rand van een Natura 2000-gebied zit een melkveehouderij die onderdeel is van deze pilot en zijn bedrijf wil voortzetten met minder stikstofuitstoot. Dat kan enige verbetering betekenen. Maar rondom zo’n gebied moet je integraal naar de opgaven kijken. Zo is vernatten in veel gebieden ook nodig. Met één melkveehouderij aanpakken, bereik je geen echte oplossingen voor de natuur. Er is een gebiedsgerichte aanpak nodig, daar zou deze pilot onderdeel van moeten zijn.” “Een individuele aanpak alleen is onvoldoende, je moet het benaderen vanuit de opgave in het gebied en alle bedrijven die daar zitten.”*

In beide pilotgebieden zijn uiteindelijk voldoende deelnemers met diverse typen bedrijven gevonden om het pilotproces te doorlopen. De deelnemers die nu meedoen aan de pilot, zijn in onze gesprekken geduid als ‘koplopers’ als het gaat om de bereidheid om te experimenteren met een aanpak als deze. Een veelgenoemde reden onder deelnemers om mee te doen was de hoop dat deelname aan de pilot meer perspectief zou bieden voor het realiseren van hun plannen dan dat op een andere manier het geval zou zijn.

3.4 Opstellen ondernemingsplannen

Uit ons onderzoek blijkt dat er brede steun bestaat voor de werkwijze waarbij agrarisch ondernemers zelf een integraal ondernemingsplan opstellen voor de voortzetting van hun bedrijf, met duurzame bedrijfsvoering als uitgangspunt. Deze aanpak wordt door velen als vernieuwend ervaren. Ondernemers krijgen hiermee de ruimte om hun bedrijf integraal te benaderen, waarbij ook expliciet wordt gekeken naar de impact op de directe leefomgeving. Eén van de deelnemers verwoordde dit treffend: *“Zonder deze opzet hadden wij niet zo’n integraal plan gemaakt.”* Daarbij hebben ondernemers zelf de regie genomen in het opstellen van hun plannen. Dit gebeurde veelal in samenwerking met hun eigen adviseurs en met ondersteuning van de betrokken zaakbegeleiders. Deze werkwijze sluit goed aan bij de methodiek zoals die in de pilot is bedoeld.

Betrokkenen zijn overwegend positief over het opstellen van de plannen aan de hand van het ondernemingsplan-format. De meeste deelnemers en hun adviseurs vonden de gestelde vragen en de gevraagde informatie duidelijk en werkbaar. Tegelijkertijd zijn er ook opmerkingen gemaakt dat het format in sommige gevallen eenvoudiger zou kunnen. Met name bedrijven die zich willen richten op een beperkt aantal kpi’s stellen de vraag of een volledige uitwerking op alle kpi’s altijd noodzakelijk is. Een aantal gesprekspartners geeft de voorkeur aan een meer gerichte benadering, toegespitst op de kpi’s die specifiek relevant zijn voor het bedrijf en het gebied waarin het bedrijf opereert.

Door verschillende gesprekspartners is daarbij geopperd om bij de start van een pilot een inhoudelijke intake te doen met deelnemers in combinatie met een meer flexibel ondernemingsplan-format. In dat intakegesprek zouden dan afspraken gemaakt kunnen worden welke kpi’s met name van belang zijn voor het ondernemingsplan van het desbetreffende bedrijf. Dit kan dan tevens een extra checkmoment zijn of deelname aan de aanpak goed aansluit bij de plannen van de ondernemer.

Daarnaast is in de gesprekken aandacht gevraagd voor de aard van de kpi's. Sommige betrokkenen merkten op dat kpi's met name betrekking hebben op indicatoren die meetbaar zijn. Waardoor je wellicht eerder meet wat je *kunt meten*, in plaats van wat je *wilt weten*. Ook blijkt het in de praktijk ingewikkeld om de verschillende indicatoren tegen elkaar af te wegen. Een concreet voorbeeld hiervan is de spanning tussen dierenwelzijn en emissiereductie. Het is begrijpelijk dat een aanpak met veertien verschillende indicatoren vraagt om een afweging waarin niet op elk punt een maximale score mogelijk is. Betrokkenen onderkennen dat het maken van keuzes onderdeel is van het integrale karakter van deze ondernemingsplannen.

In de Gelderse Vallei doet een collectief van agrariërs mee aan de pilot. Hierbij is het voor de betrokken pilotpartners, adviseurs en agrariërs zoeken naar hoe een collectief van bedrijven past in de systematiek van de ondernemingsplan-aanpak. Betrokkenen zijn het er overwegend over eens dat het werken met een collectief ook binnen deze ondernemingsplan-aanpak mogelijk is, mits alle deelnemende agrariërs er ook meerwaarde in zien om naast het collectieve plan ook een vertaalslag te maken naar ieder individueel bedrijf.

De financiële vergoeding voor de inzet van een adviseur voor een agrarische ondernemer (€ 17.000 per plan) wordt over het algemeen als toereikend ervaren. Voor advisering van het collectief was in deze pilot ditzelfde bedrag beschikbaar, met daarnaast € 10.000 per individueel plan. De betrokken adviseurs geven aan dat een collectief plan in de praktijk een intensiever traject is dan een individueel plan en dat zij de beschikbare vergoeding als krap hebben ervaren.

3.5 Beoordelingskader en deskundigenpanel

Voor de betrokken overheden biedt het beoordelingskader houvast en vertrouwen in een integrale beoordeling van de plannen. Uit ons onderzoek komt naar voren dat de deskundigenpanels de ingediende ondernemingsplannen integraal en zorgvuldig hebben beoordeeld aan de hand van een gedegen beoordelingskader. Dit kader omvat zowel inhoudelijke thema's, zoals stikstof, natuur, water en klimaat, als de economische onderbouwing van de plannen in de vorm van een realistische businesscase. Het leveren van een bijdrage aan de beleidsdoelstellingen is stevig verankerd in de systematiek, onder meer door middel van vooraf vastgestelde kpi's.

Uit de beoordeling van de ondernemingsplannen door de deskundigenpanels komt naar voren dat de bijdragen op basis van deze plannen aan doelen op het gebied van stikstof, natuur, water en klimaat 'op papier' veelbelovend zijn. De figuren die zijn opgenomen in paragraaf 3.10 illustreren dat de ondernemingsplannen die er nu liggen, goede scores laten zien als het gaat om de verwachte bijdragen aan de doelstellingen op de indicatoren van het beoordelingskader.

Enige nuance is hierbij op zijn plaats. Hoewel de ambitie duidelijk aanwezig is, blijkt uit ons onderzoek dat het niet altijd mogelijk is om de doelen en de wijze waarop het doelbereik gerealiseerd kan worden, hard te maken zijn. Voor bepaalde maatregelen die gebruik maken van bewezen technologieën – zoals een gesloten stalsysteem met luchtwasser – zijn de effecten goed te onderbouwen. Voor andere maatregelen, waaronder aanpassingen in het weidebeheer, veranderingen in stalmanagement of wijzigingen in het eiwitgehalte van ruwvoer (zoals gras, hooi en kuilgras), zijn de effecten en het doelbereik lastiger hard te maken. De variabiliteit en complexiteit van dergelijke maatregelen maken het moeilijk om eenduidige conclusies te trekken over hun effectiviteit.

Daarnaast blijkt het lastig om een boer op een bepaalde locatie specifieke doelen voor emissiereductie mee te geven. Hiervoor is het allereerst noodzakelijk om helderheid te hebben over de normen die gelden in een specifiek gebied. Dit roept fundamentele vragen op zoals: wat heeft de natuur in dat gebied nodig en welke vorm van landbouw past daarbij? Wanneer er bovendien geen duidelijkheid bestaat over de toekomstplannen van andere boeren in hetzelfde gebied, wordt het formuleren van doelen op bedrijfsniveau extra complex. De effectiviteit van maatregelen van één boer kan immers tenietgedaan worden gedaan door het handelen van collega-boeren of andere bedrijven in de directe omgeving. Dit betekent dat niet hard te maken is welke maatregelen op bedrijfsniveau welke impact hebben op kwetsbare Natura 2000-gebieden. Hierbij speelt ook de vraag of doelsturing moet plaatsvinden op basis van emissiereductie, of op basis van reductie van depositie op kwetsbare Natura 2000-gebieden.

In de Kamerbrief van 23 januari 2024 is in dit verband reeds opgemerkt dat voor het succes van de ondernemingsplan-aanpak cruciaal is: *“de mate waarin medeoverheden zekerheid kunnen bieden dat ondernemers met de voorgestelde investeringen voldoende stappen zetten om te voldoen aan de opgaven in het gebied tot 2035.”*

Het is nog te vroeg om een definitieve uitspraak te doen over de daadwerkelijke bijdrage van deze aanpak aan het behalen van doelstellingen op het gebied van stikstof, natuur, water en klimaat. Voor een dergelijke beoordeling is het essentieel dat de plannen niet alleen worden beoordeeld, maar ook daadwerkelijk worden vergund, uitgevoerd en gemonitord. Aangezien hier nog geen sprake van is, kan nog niet worden beoordeeld welke bijdragen met deze aanpak in de praktijk worden geleverd aan het realiseren van de doelstellingen.

Desondanks geven deelnemers aan dat zij het beoordelingskader en de gesprekken met het deskundigenpanel als waardevol hebben ervaren om hun plannen aan te scherpen en te versterken. Het deskundigenpanel beschikt over de benodigde inhoudelijke expertise en beschikt bovendien over relevante gebiedspecifieke kennis – een aspect dat niet alleen als waardevol wordt beschouwd, maar ook als noodzakelijk is aangemerkt om de plannen te kunnen beoordelen. Ook het bezoek van een delegatie van het deskundigenpanel aan de bedrijven werd zeer op prijs gesteld. De gesprekken die tijdens deze bezoeken plaatsvonden, werden als constructief ervaren. Boeren waren positief over het feit dat zij rechtstreeks in contact konden treden met leden van het panel. Ook is door alle betrokkenen waardering uitgesproken voor het onafhankelijke oordeel van het deskundigenpanel over de inhoud en kwaliteit van de ondernemingsplannen. *“Als deskundigenpanel wilde we niet alleen de vinkjes zetten, maar in gesprek gaan over drijfveren. Je krijgt een document, maar als dat gepresenteerd wordt door een heel gezin dat het bedrijf wil voortzetten, dan wordt het toekomstperspectief echt voelbaar.”*

In onze gesprekken met vertegenwoordigers van de deskundigenpanels is “tegelijktijd naar voren gekomen dat de ingediende plannen veelal aan kwaliteit tekort kwamen. De plannen hadden soms meer het karakter van een opsomming van mogelijkheden en waren niet echt concreet. *“Als deskundigenpanel moesten we tussen de regels door van het plan lezen om een beoordeling te kunnen maken.”* Voorafgaand aan doorgeleiding van de plannen naar het deskundigenpanel zijn de plannen door de externe begeleidende partij wel getoetst op volledigheid. De uitkomst van deze toets was echter vaak ‘niet volledig’, maar vanwege de tijdsdruk werden plannen toch doorgeleid naar het deskundigenpanel. Het panel gaf dan feedback en reikte aanknopingspunten aan om tot een goed plan te komen.

Een aantal ondernemingsplannen is vervolgens meerdere keren besproken in het deskundigenpanel voordat hier een definitief advies over gegeven kon worden. Het persoonlijke contact tussen de leden van het deskundigenpanel en de agrarisch ondernemers hebben eraan bijgedragen dat deelnemers hun plannen konden aanscherpen. Verschillende ondernemingsplannen waren aanvankelijk van onvoldoende inhoudelijke diepgang, scherpte of concreetheid. Door verschillende betrokkenen is aangegeven dat een serieuze inhoudelijke ‘voortoets’ van het ondernemingsplan – vóórdat het wordt voorgelegd aan het deskundigenpanel – nuttig zou zijn, om te checken of het plan voldoende concreet is. Ook is in onze gesprekken aangegeven dat de ondernemers veel tijdsdruk hebben ervaren om tot een plan te komen dat op een positieve beoordeling kon rekenen. Wellicht heeft deze ervaren tijdsdruk in het nadeel gewerkt van de kwaliteit van de ondernemingsplannen.

3.6 Maak-het-mogelijk-tafel en perspectiefbrief

Uit ons onderzoek komt eenduidig naar voren dat het als behulpzaam is ervaren dat overheden gezamenlijk en tegelijkertijd een plan beoordelen tijdens de ‘maak-het-mogelijk-tafel’. Volgens de betrokken overheden draagt deze werkwijze bij aan wederzijds begrip, doordat partijen elkaars belangen en overwegingen beter leren kennen. *“Hoe kijkt een gemeente naar een plan, hoe een waterschap en hoe een provincie? Door dat gezamenlijk te bespreken, leer je van elkaar en krijg je meer begrip voor elkaar.”* Bovendien biedt het gelegenheid om eventuele knelpunten of verschillen van inzicht direct met elkaar te bespreken. Deze gezamenlijke benadering vertoont gelijkenis met werkwijzen zoals de intaketafel of omgevings tafel, zoals beoogd onder de Omgevingswet.

Niet alleen de overheden, ook de agrarisch ondernemers geven aan dat zij het waarderen wanneer verschillende betrokken overheden het ondernemingsplan gezamenlijk en tegelijkertijd bespreken. Deze aanpak versterkt bij boeren het gevoel dat er in samenhang naar het plan wordt gekeken en het zorgt ervoor dat eventuele knelpunten tussen de overheden snel op tafel komen.

Het opstellen van het format voor de perspectiefbrief heeft veel afstemming gevraagd tussen de betrokken partijen. Er was sprake van een spanningsveld tussen enerzijds de behoefte aan experimenteerruimte en dingen mogelijk willen maken en anderzijds de behoefte aan het bieden van duidelijkheid dat aan de perspectiefbrief geen rechten ontleend kunnen worden als het gaat om het verlenen van een (natuur)vergunning.

De tijdige betrokkenheid van juristen van de betrokken overheden bij de ontwikkeling van de perspectiefbrief is als een aandachtspunt uit ons onderzoek naar voren gekomen. Het gaat hier zowel om de verschillende juristen binnen het Rijk, als om de juristen bij de decentrale overheden. Een aantal juristen is na de startfase gedurende een periode minder intensief betrokken geweest bij de pilot. Tijdens de fase van het opstellen van de perspectiefbrief is de samenwerking tussen de betrokken overheden vervolgens als minder gelijkwaardig ervaren dan tijdens eerdere fasen van de pilot. Het opstellen van de perspectiefbrief vroeg meer aandacht voor juridische aspecten. Vanuit het Rijk is op dat moment meer regie op dat onderwerp gevoerd. In deze periode zijn nog de nodige aanpassingen gedaan in het format. Daarbij is, vlak voor de verzending van de eerste brieven in de Gelderse Vallei, besloten om de term ‘perspectiefbrief’ aan te passen naar ‘brief’.

Omdat vergunningverlening complex is en deze aanpak gericht is op doelsturing, is door verschillende gesprekspartners aangegeven dat het beter was geweest als niet alleen de juristen, maar ook de Omgevingsdiensten van de betrokken overheden intensiever bij de pilot waren betrokken. Tegelijkertijd is opgemerkt dat de ondernemingsplannen pas op het allerlaatste moment klaar waren voor beoordeling door het deskundigenpanel. Een vergunningsdeskundige kan pas echt aan de slag als er een concreet plan en een duidelijke aanvraag ligt. De pilot zit inmiddels in die fase.

Het is volgens betrokkenen nog zeer onzeker in hoeverre ondernemingsplannen die als positief zijn beoordeeld, ook daadwerkelijk een natuurvergunning (NB-vergunning) kunnen krijgen, wanneer zij die nodig hebben. Daarnaast is op dit moment nog maar heel beperkt sprake van vergunningverlening op basis van doelvoorschriften. Dat betekent dat de 'scores' van het ondernemingsplan op de verschillende indicatoren zich niet automatisch vertalen in positieve scores voor vergunningverlening, ook al is in het beoordelingskader wel nadrukkelijk de relatie gelegd met criteria voor vergunningverlening. Een positieve beoordeling bij de vergunningverlening blijft dus onzeker, ook als een ondernemingsplan een positieve beoordeling heeft en dat in de perspectiefbrief is vermeld.

Voor ondernemingsplannen waarvoor een NB-vergunning nodig is, is het dus nog onzeker in hoeverre de aanpak bijdraagt aan het verbeteren van het ondernemersperspectief voor de betrokken boeren. Bij de betrokken decentrale overheden is wel de intentie aanwezig om vergunningen te verstrekken voor positief beoordeelde plannen, mits dat juridisch houdbaar is.

Over de communicatie vanuit de overheden na behandeling van het ondernemingsplan aan de maak-het-mogelijk-tafel zijn enkele kritische opmerkingen gemaakt. De deelnemers hebben ervaren dat zij in korte tijd 'hun huiswerk' moesten aanleveren, waarna de betrokken overheden – na een positief oordeel van het deskundigenpanel – enige tijd nodig hadden om tot een gezamenlijke reactie te komen in de vorm van de perspectiefbrief. Voor verschillende ondernemers was het – in de periode waarin wij de gesprekken hebben gevoerd – niet duidelijk wanneer zij de perspectiefbrief konden verwachten en hoe het vervolg daarna eruit zou zien. In één van onze gesprekken in de tweede helft van juni is hierover opgemerkt: *“Begin mei heb ik een brief ontvangen over de positieve beoordeling door het deskundigenpanel. Daarna heb ik niets meer gehoord. Ik ga er wel vanuit dat ik een iets keer over hoor ‘hoe nu verder’.”*

In deze fase bleek in de praktijk sprake van onduidelijkheid over hoe de communicatie over het vervolgproces zou moeten lopen, wie daarin welke rol heeft en wat de verantwoordelijkheid daarvoor is van de pilotpartners, de zaakbegeleiders, de externe begeleidende partij, de regiomanagers en de centrale projectgroep. Ondanks dat de systematiek 'op papier' deze duidelijkheid wellicht wel had moeten bieden.

3.7 Rolinvulling en samenwerking tussen betrokken partijen

De samenwerking tussen de verschillende gremia binnen deze pilot wordt door de betrokken partijen als positief ervaren. Er is sprake geweest van een aanpak die werd gekenmerkt door co-creatie en coproductie, waarbij samenwerking en wederzijds vertrouwen de boventoon voerden. Deze manier van samenwerken droeg bij aan een gezamenlijk gevoel van eigenaarschap van het proces en de uitkomsten.

Een belangrijke succesfactor hierbij was de organisatorische structuur die is ingericht rondom de pilot. Deze structuur bood de mogelijkheid om snel met elkaar te schakelen zodra zich vragen of belemmeringen voordeden. Zo waren er pilotwerkgroepen per gebied waarin overheden elkaar regelmatig ontmoetten, evenals centrale overlegvormen zoals de projectwerkgroep en de werkstromen binnen het ministerie. Bij betrokkenen is overeenstemming dat een dergelijke samenwerking tussen verschillende partijen langs de verschillende gremia om stevige procesmatige en inhoudelijke regie en inzet vragen. Voor deze pilot heeft de externe begeleidende partij daarvoor een waardevolle rol vervuld. Enkele gesprekspartners hebben hierbij aangetekend dat de manier waarop de aanjagende rol door de begeleidende partij is ingevuld, soms ten koste ging van de onderlinge afstemming, leidde tot onduidelijkheid in de rolverdeling en tot vragen over rolzuiverheid. De ervaring daarbij was dat zij overruled of gepasseerd werden.

In onze gesprekken is aangegeven dat in de beoordeling van de ondernemingsplannen veel nadruk lag op het reduceren van stikstofemissies en minder op doelen op het gebied van klimaat, water en natuur. Dit had meer in evenwicht kunnen zijn. Daarnaast was tijdens de maak-het-mogelijk-tafel nog sprake van discussie over welke overheid verantwoordelijk is voor bepaalde kpi's binnen het beoordelingskader. Zo zijn de nutriënten in oppervlaktewater een verantwoordelijkheid van het ministerie van LNV, terwijl de waterschappen verantwoordelijk zijn voor de beheerplannen voor de waterkwaliteit. De verantwoordelijkheid voor het beheer van de grondwaterkwaliteit ligt bij de provincies. Gemeenten zorgen voor de afvoer van afvalwater en van overtollig regenwater via de riolering.

Het was behulpzaam geweest als de verdeling van verantwoordelijkheden voor de verschillende kpi's duidelijker aan de orde was geweest tijdens het ontwikkelen van het beoordelingskader en het uitwerken en inzetten van de omgevingsscan, zodat dit niet op een laat moment in het traject (aan de maak-het-mogelijk-tafel) nog tot discussies zou leiden. *“Het gaat er niet alleen om dat je kpi's meegeeft, maar ook aandacht hebt voor de ruimtelijke context, het gemeentelijk beleid en het beleid van de waterschappen. Dit had idealiter beter in de omgevingsscan moeten staan.”*

De gedeelde houding van 'dingen mogelijk willen maken' stimuleerde dat overheden elkaar actief opzochten op het moment dat zich knelpunten voordeden. Daarnaast droegen de inzet van klankbordgroepen en de korte lijnen tussen de verschillende gremia eraan bij dat er veel ruimte was voor het uitwisselen van ervaringen, het tussentijds leren en het doorvoeren van verbeteringen.

Daarmee waren belangrijke voorwaarden aanwezig voor een lerend en iteratief proces. In de praktijk hebben de betrokkenen die ruimte voor leren en ontwikkelen ook daadwerkelijk ervaren. De afstemming met zowel de deskundigenpanels als met de samenwerkende overheden heeft op positieve wijze bijgedragen aan de doorontwikkeling van de ondernemingsplan-aanpak.

Tegelijkertijd was voor betrokkenen niet direct zichtbaar dat er continu sprake is geweest van het aanscherpen en bijstellen van de ondernemingsplan-aanpak, op basis van de praktijk- en beleidscyclus zoals weergegeven in paragraaf 2.6. Een aantal betrokkenen geeft aan dat dat ook niet reëel was in de korte tijdspanne waarin de eerste ondernemingsplannen het traject hebben doorlopen.

Een aandachtspunt is de duidelijkheid over de rol van de zaakbegeleider in de aanpak. Vanuit de aanpak piekbelasting heeft de zaakbegeleider een 'spin-in-het-web-functie', waarbij de zaakbegeleider namens de betrokken overheden als het vaste aanspreekpunt fungeert voor de boer, en waarbij de zaakbegeleider de werelden van de overheid en van de agrarisch ondernemer met elkaar kan verbinden. De rol van de zaakbegeleider is in deze pilot op sommige momenten wat onduidelijk geweest. Met name tijdens de fase van beoordeling van de ondernemingsplannen door de deskundigenpanels waren zij minder goed aangesloten of werden zij minder goed betrokken.

3.8 Aandachtspunten en kanttekeningen

In onze gesprekken is naar voren gebracht dat er een 'zware' organisatie is ingericht voor het opzetten en uitvoeren van deze pilot. Dit heeft eraan bijgedragen dat de pilot succesvol is opgezet in beide gebieden, dat er overeenstemming tussen betrokken overheden is bereikt over de verschillende onderdelen van de systematiek en dat de input van pilotpartners goed is meegenomen in het proces. De pilotpartners spreken eenduidig hun waardering uit voor de begeleiding door de externe partij. Een aantal betrokkenen geeft aan dat de omvang van de organisatie en begeleiding minder intensief had gekund, kijkend naar de publieke middelen die hiervoor nodig waren en wat deelnemers aan informatie nodig hebben om succesvol een plan te schrijven.

Onze gesprekspartners geven aan dat een dergelijke zware organisatie en begeleiding niet houdbaar is bij een brede opschaling, gezien de verhouding van inzet van capaciteit en middelen ten opzichte van de impact die wordt gerealiseerd. In onze gesprekken is aangegeven dat de ‘kosten’ en ‘baten’ wat dat betreft onvoldoende in balans zijn.

Een ander aandachtspunt betreft de mate waarin het ondernemingsplan wordt geplaatst in de bredere context van het gebied en het bijbehorende beleid van overheden. Zowel tijdens de omgevingsscan als bij de beoordeling door de deskundigenpanels is hier expliciet aandacht voor geweest. Deelnemers zijn veelal bekend met de aanwezige kaders zoals de gemeentelijke en provinciale omgevingsvisies, het omgevingsplan en de kaders vanuit het waterschap. Het ontbreekt echter veelal aan inzicht in de specifieke gebiedsdoelen. Deze zijn volgens een aantal gesprekspartners onvoldoende helder en ‘uit de verf gekomen’ in de aanpak, terwijl dergelijke kaders juist bij een bottom-up-aanpak nodig zijn. Een plan kan nu als toekomstbestendig worden beoordeeld, zonder dat er inzicht is in hoeverre dit plan betekenisvol bijdraagt aan doelen voor het desbetreffende gebied. Zoals een gesprekspartner van een overheid het verwoordde: *“Zolang we de gebiedskaders niet kunnen meegeven, kunnen we pretenderen te zeggen dat een plan perspectiefrijk is, maar we weten eigenlijk niet of dat plan voldoende bijdraagt aan de doelen van het gebied. Stel dat alle boeren in en rond zo’n gebied met een vergelijkbaar plan komen, zou het dan genoeg zijn?”*

De verbinding tussen enerzijds de ondernemingsplan-aanpak en anderzijds de gebiedsdoelen, danwel de gebiedsgerichte aanpak was bij de start van de ondernemingsplan-aanpak wel in beeld. De startfase van de ondernemingsplan-aanpak liep parallel met het opstellen van de provinciale programma’s landelijk gebied (PPLG’s). Dat bood kansen om deze ontwikkelingen met elkaar te verbinden. Met het stopzetten van het Nationaal Programma Landelijk Gebied (NPLG) in september 2024 zijn ook de processen beëindigd voor het ontwikkelen van de PPLG’s.

Een derde aandachtspunt betreft betrouwbaarheid en duidelijkheid vanuit de overheid. Boeren en andere betrokkenen geven aan dat een duurzaam toekomstperspectief een betrouwbare overheid vereist die duidelijkheid kan bieden over wat wel niet mogelijk is. In de praktijk hebben de overheden ingezet op deze betrouwbare en duidelijke overheid. In de communicatie en afstemming met ondernemers is steeds benadrukt dat de bestaande juridische en financiële kaders van toepassing blijven. Dit is onder andere te lezen in de uitvoeringsplannen en de perspectiefbrief. Ook in het directe contact tussen overheden en deelnemers, zoals bij de carrousel-gesprekken in de Gelderse Vallei, is dit benadrukt. Door de pilotpartners is steeds duidelijk gemaakt dat deelname aan deze pilot, een positieve beoordeling van het ondernemingsplan en het ontvangen van een perspectiefbrief, geen garantie biedt dat een natuurvergunning kan worden verleend. Deelnemers die in het kader van deze evaluatie zijn gesproken, hebben dit ook bevestigd. Wel zijn er bij deelnemers verwachtingen gewekt dat er in het kader van deze pilot voor de plannen van deelnemers wellicht meer ruimte gevonden kon worden dan via andere routes. De gehanteerde terminologie van ‘maak-het-mogelijk’ en ‘perspectiefbrief’ draagt, hoewel primair gericht op de houding en inzet die van overheden wordt verwacht, bij aan het ontstaan van verwachtingen bij deelnemers. Zoals hiervoor aangegeven is daarom in de Gelderse Vallei inmiddels de term ‘perspectiefbrief’ aangepast naar ‘brief’.

3.9 Verschillen tussen pilotgebieden

Hoewel de onderzoeksvragen geen expliciete aandacht vroegen voor eventuele verschillen tussen de pilotgebieden de Gelderse Vallei en de Peel, is dit onderwerp tijdens het verloop van het onderzoek toch aan de orde gekomen.

Op basis van de gevoerde gesprekken en verzamelde informatie kunnen we hierover enkele relevante observaties beschrijven.

- Allereerst is de uitvoering van de pilot in de Gelderse Vallei een paar maanden eerder van start gegaan dan in de Peel. In de Gelderse Vallei besloten de partijen om voorafgaand aan het (uitgestelde) bestuurlijk overleg en het besluitvormingsmoment over het uitvoeringsplan voor de pilot (oktober 2024) alvast te beginnen met het werven van deelnemers. In de Peel werd gestart met de werving na deze bestuurlijke besluitvorming in november 2024.
- In de Peel vergde het ook meer tijd om voldoende ondernemers te werven voor deelname aan de pilot. Mogelijke oorzaken die hiervoor zijn genoemd, zijn onder andere cultuurverschillen en dat er in de Peel relatief meer interesse was in de Lbv-regelingen dan in de Gelderse Vallei.
- Het verschil in timing van de start had invloed op het tempo van de activiteiten binnen de twee gebieden. In de Peel kwam daar meer druk op staan, gezien de looptijd van de pilot.
- Daarnaast is de agrarische structuur in de twee gebieden verschillend. In de Peel bevinden zich naar verhouding meer intensieve agrarische bedrijven dan in de Gelderse Vallei.
- Daarnaast is in onze gesprekken aangegeven dat het aandeel familiebedrijven in de Gelderse Vallei relatief hoger is. Deze verschillen in bedrijfsstructuur en -cultuur kunnen mede van invloed zijn geweest op de wijze waarop ondernemers zich verhouden tot pilotinstrumenten en overheidsinitiatieven.
- Een specifiek voorbeeld van variatie in de uitvoering van de pilot betreft de organisatie van een zogenoemde carrouselbijeenkomst in de Gelderse Vallei. Tijdens deze bijeenkomst konden ondernemers met vertegenwoordigers van alle betrokken overheden in gesprek gaan. Het verzoek voor deze carrousel kwam van betrokken partijen in de desbetreffende regio en werd door deelnemers ook gewaardeerd. Daarbij is ook de kanttekening geplaatst dat een kort gesprek per overheid (een kwartier) te weinig is om echt de diepte in te gaan en goed inhoudelijk te sparren. In de Peel werd een dergelijke bijeenkomst niet georganiseerd omdat de betrokken partijen en ondernemers dat niet nodig vonden. De ondernemers gaven aan dat zij op andere manieren goed in contact konden komen met de verantwoordelijke overheden.
- Ten slotte is het belangrijk te onderstrepen dat de systematiek en werkwijze van de pilot in beide gebieden in de kern gelijk zijn geweest. Wel is er in de uitvoering rekening gehouden met culturele verschillen tussen de regio's. Deze sensitiviteit heeft ertoe bijgedragen dat de aanpak in beide gebieden als passend werd ervaren, ondanks de verschillende kenmerken en omstandigheden.

3.10 Bijdrage aan doelstellingen

Om inzicht te krijgen in de bijdrage aan de doelstellingen op de indicatoren van het beoordelingskader heeft de externe begeleidende partij op geaggregeerd niveau per pilotregio inzichtelijk gemaakt wat de impact van de ondernemingsplannen is. De verwachte bijdrage aan doelstellingen is weergegeven in onderstaande figuren (stand per eind juni 2025).

ALLEEN VOOR DISCUSSIEDOELEINDEN



Bijdrage aan doelstellingen

Om inzicht te krijgen in de bijdrage aan de doelstellingen hebben we op geageerd level per pilotregio inzichtelijk gemaakt wat de impact van de ondernemingsplannen is

Geaggregeerde doorkijk Gelderse Vallei*

Ondernemer	Sector	Stikstof-reductie	1.	2.	3.	4.	5.	6.	7.	8.	9.	10.	11.	12.	13.	14.
1		46%														
2		50%														
3		47%														
4		41%														
5		44%														
6		44%														
7		49%														
8		40%														
9		73%														

- Melkveehouderij
- Intensieve veehouderij (pluimvee, varkens en kalveren)
- Aanvullend voor intensieve veehouders (pluimvee, varkens en kalveren) met meer dan 5 hectare grond, waarvan de activiteiten (zoals akkerbouw en voedergewassen) aanvullend zijn op de intensieve veehouderij

*9 plannen zijn toekomstbestendig en besproken bij de Maak-het-Mogelijk-tafel. 8 plannen zijn in ontwikkeling / liggen bij het deskundigenpanel

Indicatoren
1 Ammoniakemissie
2 Stikstofbodemoverschot
3 Stikstof- en fosfaatefficiëntie
4 Fosfaatbodembeheer
5 Middelengebruik
6 Bodembedekking
7 Aandeel natuur & landschap
8 Waterkwantiteit
9 Herkomst inputs
10 Broeikasgasemissies
11 Energiebalans
12 Fijnstofemissie
13 Geurhinder
14 Dierenwelzijn
Score
Zwak
Matig
Voldoende
Goed
Zeer goed

2

ALLEEN VOOR DISCUSSIEDOELEINDEN



Bijdrage aan doelstellingen

Om inzicht te krijgen in de bijdrage aan de doelstellingen hebben we op geageerd level per pilotregio inzichtelijk gemaakt wat de impact van de ondernemingsplannen is

Geaggregeerde doorkijk De Peel*

Ondernemer	Sector	Stikstof-reductie	1.	2.	3.	4.	5.	6.	7.	8.	9.	10.	11.	12.	13.	14.
1		51%														
2		88%														
3		30%														
4		27%														
5		47%														
6		63%														
7		17%**														
8		89%														
9		100%***														

- Melkveehouderij
- Intensieve veehouderij (pluimvee, varkens en kalveren)
- Aanvullend voor intensieve veehouders (pluimvee, varkens en kalveren) met meer dan 5 hectare grond, waarvan de activiteiten (zoals akkerbouw en voedergewassen) aanvullend zijn op de intensieve veehouderij

*2 ondernemers die meedoen aan de pilot hebben wel een plan ingediend, maar deze zullen buiten de pilot om het proces vervolg en en komen niet op de Maak-het-mogelijk-tafel te liggen. Om die reden zijn deze bijdragen aan doelstellingen buiten beschouwing gelaten. Alle plannen zijn verder beoordeeld door het deskundigenpanel.

** T.o.v. referentiesituatie gezien de huidige situatie in deze casus geen representatief beeld zou schetsen.

*** Ondernemer stopt het met houden van dieren.

Indicatoren
1 Ammoniakemissie
2 Stikstofbodemoverschot
3 Stikstof- en fosfaatefficiëntie
4 Fosfaatbodembeheer
5 Middelengebruik
6 Bodembedekking
7 Aandeel natuur & landschap
8 Waterkwantiteit
9 Herkomst inputs
10 Broeikasgasemissies
11 Energiebalans
12 Fijnstofemissie
13 Geurhinder
14 Dierenwelzijn
Score
Zwak
Matig
Voldoende
Goed
Zeer goed

3

4. Conclusies

4.1 Inleiding

Dit hoofdstuk bevat onze conclusies die we hebben geordend naar de onderwerpen van de onderzoeksvragen 1 t/m 5:

- Betekenis van ondernemingsplan-aanpak voor toekomstperspectief agrarisch ondernemer.
- Rolinvulling betrokken partijen en onderlinge samenwerking, incl. het later toegevoegde onderwerp: de communicatiestrategie, de wijze waarop de communicatie met agrarisch ondernemers is vormgegeven en hoe deze communicatie is ervaren door betrokken partijen.
- Effectiviteit van de lerende en iteratieve aanpak.
- Bijdrage aan realiseren van doelen op gebied van stikstof, natuur, water en klimaat.
- Bereikte resultaten, werkende en niet-werkende mechanismen en meerwaarde.

Om te komen tot een logische redeneerlijn van onze conclusies, hebben we de volgorde van de onderzoeksvragen iets aangepast. In onderstaande paragrafen zijn onze conclusies over elk van deze onderwerpen nader toegelicht.

De beantwoording van de onderzoeksvragen 6 en 7 ('indien sprake is van meerwaarde, op welke punten kan dan de ondernemingsplan-aanpak verder versterkt of verbeterd worden en wat zijn concrete vervolgstappen voor eventuele grootschaligere of landelijke toepassing van ondernemingsplan-aanpak binnen aanpak Ruimte voor Landbouw en Natuur?) komt aan bod in het volgende hoofdstuk.

4.2 Hoofdconclusie

Onze hoofdconclusie is dat de pilot ondernemingsplan-aanpak zeer waardevol is, goed is uitgevoerd, zeker meerwaarde heeft en navolging verdient. Een pilot is tegelijkertijd bedoeld om lessen te trekken. Uit ons onderzoek zijn verschillende aandachtspunten en kanttekeningen naar voren gekomen. Bij een vervolg van de ondernemingsplan-aanpak dient nadrukkelijk aandacht te zijn voor deze aandachtspunten en kanttekeningen.

4.3 Betekenis ondernemingsplan-aanpak voor toekomstperspectief agrarisch ondernemer

Veel aandacht voor duurzaam toekomstperspectief voor de boer

In deze evaluatie hebben wij het bieden van een duurzaam toekomstperspectief voor de boer centraal gesteld. Agrarisch ondernemers zijn de afgelopen jaren geconfronteerd met ingrijpende beleidswijzigingen en veranderende regelgeving. Ook is over en met agrariërs veel gesproken over het ontwikkelen van een toekomstperspectief voor de landbouw en is veel inzet gepleegd om te komen tot een Landbouwakkoord. Partijen zijn er echter vooralsnog niet in geslaagd tot een gedeeld en breed gedragen perspectief te komen. Welswaar hebben op individuele schaal veel boeren hun bedrijfsvoering aangepast en stappen naar verduurzaming gezet, maar gemeten naar de problematiek voor de sector als geheel biedt dat nog onvoldoende soelaas. Het zicht op duurzame en juridisch houdbare oplossingen is heel beperkt en investeringen in een verduurzaamde bedrijfsvoering lopen vast op het uitblijven van vergunningen. Het bieden van een duurzaam toekomstperspectief voor boeren die hun bedrijf willen voortzetten, is dan ook van groot belang om een toekomstbestendige doorontwikkeling van de sector mogelijk te maken.

Op basis van ons onderzoek concluderen we dat in de ondernemingsplan-aanpak veel aandacht is voor het bieden van een duurzaam toekomstperspectief voor de agrarisch ondernemer. De ondernemingsplannen worden niet alleen beoordeeld op bijdragen aan doelen op het gebied van stikstof, natuur, water en klimaat, maar ook op een realistische businesscase.

Door de methodiek ligt de regie voor de te zetten stappen bij de ondernemer zelf en deze stappen worden integraal en in samenhang afgewogen. Daarmee houden de boeren grip op de sturing van hun eigen bedrijf. Een aantal boeren heeft aangegeven dat ze zonder de ondernemingsplan-aanpak waarschijnlijk niet op zo'n integrale manier naar een duurzame toekomst van hun bedrijf gekeken zouden hebben en dat dit tot waardevolle inzichten heeft geleid.

Duurzaam toekomstperspectief voor de boer vereist een betrouwbare overheid

Beleidswijzigingen en veranderende regelgeving in de afgelopen jaren hebben het vertrouwen van boeren in de overheid geen goed gedaan. Voor de ondernemers die we hebben gesproken voor dit onderzoek geldt dat het uitvoeren van hun ondernemingsplannen gepaard gaat met forse investeringen en dat zij behoefte hebben aan duidelijkheid. Een betrouwbare overheid, die duidelijkheid biedt over wat juridisch wel en niet mogelijk is, en die niet tussentijds 'de spelregels' verandert, is daarom een vereiste voor het bieden van een duurzaam toekomstperspectief voor de boer. Zicht op vergunningverlening en duurzame (nieuwe) verdienmodellen voor de ondernemer zijn belangrijke voorwaarden om de stap naar uitvoering van de ondernemingsplannen te kunnen zetten.

Op basis van ons onderzoek concluderen we dat de ondernemingsplan-aanpak kan bijdragen aan versterken van vertrouwen in de overheid door gedurende het proces een open gesprek te blijven voeren. Daarvoor is het belangrijk een duidelijk aanspreekpunt aan te wijzen vanuit de overheid (bijv. de zaakbeleider), die de verbinding kan leggen met de andere betrokken overheden, die ervoor kan zorgen dat de verdere passende begeleiding geboden kan worden en die bouwt aan een duurzame vertrouwensrelatie tussen de ondernemer en de betrokken overheden. De ondernemingsplan-aanpak heeft daarmee wel de potentie om het vertrouwen in de overheid te versterken. De grootste impact op dit onderwerp ligt echter in het vervolgproces, waarin duidelijk moet worden of plannen met een positief advies ook daadwerkelijk mogelijk gemaakt kunnen worden. Dit betekent dat voor het versterken van vertrouwen in de overheid het van belang is dat het proces, dat met de deelnemers aan deze pilot in gang is gezet, wordt voortgezet.

Waardering voor aanpak voor 'blijvers' en behoefte aan voortzetting daarvan

Uit ons onderzoek is eenduidig naar voren gekomen dat de aanpak van de stikstofproblematiek niet alleen gericht moet zijn op 'stoppers' en dat een aanpak voor 'blijvers' zeer gewenst is. Er is brede waardering dat met de ondernemingsplan-aanpak een instrument beschikbaar is gekomen voor de 'blijvers'. Op basis van ons onderzoek concluderen we tevens dat er behoefte is aan het voortzetten en doorontwikkelen van een instrument voor 'blijvers'. De ondernemingsplan-aanpak bevat elementen (werkende mechanismen) die ook in andere trajecten kunnen worden benut. Onze aanbevelingen voor het voortzetten van een instrument voor blijvers en het breder benutten van werkende mechanismen, lichten we in hoofdstuk 5 nader toe.

4.4 Rolinvulling betrokken partijen en onderlinge samenwerking

Positieve ervaringen met begeleiding ondernemers

De ondernemers zijn positief over de ondersteuning en begeleiding die ze hebben gekregen. Er is sprake van korte lijntjes, de informatie die aan hen is verstrekt is duidelijk en de vergoeding voor het inzetten van hun (financieel en of RO-)adviseurs wordt als toereikend ervaren.

De zaakbegeleider fungeert als het vaste aanspreekpunt voor de deelnemende agrariërs en bewaakt dat de betrokken overheden zoveel mogelijk als één overheid opereren. Het bezoek van een delegatie van het deskundigenpanel aan de deelnemende bedrijven werd zeer gewaardeerd en de bespreking van het ondernemingsplan met het panel is als constructief ervaren. Voor ondernemers is het waardevol dat de betrokken overheden gezamenlijk en tegelijkertijd het ondernemingsplan bespreken aan de maak-het-mogelijk-tafel.

Over de communicatie na afloop van de maak-het-mogelijk-tafel en de termijn van verzending van de perspectiefbrieven, zijn enkele kritische opmerkingen gemaakt. Voor de ondernemers die van het deskundigenpanel een positief advies hebben gekregen, is het (tijdens de uitvoering van onze gespreksronde eind juni) niet duidelijk wanneer zij de perspectiefbrief tegemoet kunnen zien en hoe het vervolgproces na de ontvangst van deze brief eruit ziet. De communicatie in deze fase is als beperkt ervaren.

Samenwerking tussen betrokken overheden verbeterd

De betrokken overheden hebben de gezamenlijke bespreking van het ondernemingsplan aan de maak-het-mogelijk-tafel als positief ervaren. Het zorgt voor verdieping en voor beter wederzijds begrip van hoe verschillende overheden een plan beoordelen. Meerwaarde van de maak-het-mogelijk-tafel, naast de intake- of omgevingstafel vanuit de Omgevingswet, is dat alle overheden daar gelijktijdig bij betrokken zijn. Een aandachtspunt is dat er in de beoordeling van de ondernemingsplannen veel nadruk lag op het reduceren van stikstofemissies en minder op doelen op het gebied van klimaat, water en natuur. Dit had meer in evenwicht kunnen zijn. Daarnaast was tijdens de maak-het-mogelijk-tafel nog sprake van discussie over welke overheid verantwoordelijk is voor bepaalde kpi's binnen het beoordelingskader. Het was behulpzaam geweest als de verdeling van verantwoordelijkheden voor de verschillende kpi's duidelijker aan de orde was geweest tijdens het ontwikkelen van het beoordelingskader en het uitwerken en inzetten van de omgevingsscan, zodat dit niet op een laat moment in het traject (aan de maak-het-mogelijk-tafel) nog tot discussies zou leiden.

Duidelijke communicatie, wel verwachtingen gewekt

In de communicatie en afstemming met ondernemers is steeds benadrukt dat de bestaande juridische en financiële kaders van toepassing blijven. Deelname aan deze pilot, een positieve beoordeling van het ondernemingsplan en het ontvangen van een perspectiefbrief, betekenen niet dat er een garantie is dat een vergunning kan worden verleend. De ondernemers zijn zich hiervan bewust. Toch zijn er verwachtingen gewekt, mede door de gehanteerde terminologie. Richting de ondernemers had ervoor gekozen kunnen worden om meer neutrale termen te hanteren in plaats van de maak-het-mogelijk-tafel en de perspectiefbrief. In de Gelderse Vallei hebben de betrokken pilotpartners er inmiddels voor gekozen de term 'perspectief' achterwege te laten bij de 'perspectiefbrief', terwijl de pilotpartners in de Peel hebben aangegeven de term perspectiefbrief nog wel te gebruiken.

Waardering voor begeleiding door externe partij

De ondernemingsplan-aanpak is intensief projectmatig en inhoudelijk ondersteund en er is een robuuste organisatie opgezet voor deze pilot. De wijze waarop de externe partij de pilot heeft opgezet en begeleid wordt positief gewaardeerd door betrokkenen. Enkele gesprekspartners hebben hierbij aangetekend dat de manier waarop de aanjagende rol door de begeleidende partij is ingevuld, soms ten koste ging van de onderlinge afstemming, leidde tot onduidelijkheid in de rolverdeling en tot vragen over rolzuiverheid.

4.5 Effectiviteit van de lerende en iteratieve aanpak

Voorwaarden aanwezig voor lerende en iteratieve aanpak

De ingerichte organisatie biedt een passende structuur om zaken snel met elkaar te kunnen bespreken als er vragen of belemmeringen zijn. Ook de houding van dingen mogelijk willen maken zorgde er bij de betrokken overheden voor dat zij elkaar snel opzochten als er iets speelde. De aanpak bood veel ruimte om ervaringen te kunnen uitwisselen en te kunnen leren. Daarmee waren de voorwaarden aanwezig voor een lerende en iteratieve aanpak.

Niet direct zichtbaar dat aanpak continu is aangescherpt en bijgesteld

Het continu aanscherpen en bijstellen van de ondernemingsplan-aanpak, op basis van de praktijk- en beleidscyclus zoals weergegeven in paragraaf 2.6, is niet direct zichtbaar geweest voor de pilotpartners en andere betrokkenen. Er is een hoge tijdsdruk ervaren, waarbij de 'hijgerigheid' van de pilot onvoldoende ruimte bood om de stappen van de praktijk- en beleidscyclus systematisch te doorlopen. Wel is er ruimte geweest om ervaringen te delen en lessen te trekken uit deze ervaringen (bijv. tijdens overleggen van de werkgroepen en de klankbordgroepen). Op basis daarvan zijn tussentijds verbeteringen doorgevoerd, bijvoorbeeld in de afstemming met het deskundigenpanel en met de overheden.

Verwachtingen van concreetheid en volledigheid ondernemingsplannen hadden eerder duidelijk moeten zijn

Agrarische ondernemers zijn veelal niet gewend om een integraal plan te maken. Dat geldt doorgaans ook voor hun adviseurs. Zij hebben daar (nog) geen ervaring mee. In de huidige context is het sowieso lastig om een plan te maken waarin (juridisch houdbaar) kan worden onderbouwd welke bijdrage kan worden geleverd aan bepaalde gebiedsdoelen. Het bleek voor sommige ondernemers dan ook lastig om concreet te verwoorden welke maatregelen zij zouden gaan treffen. De verwachtingen van de mate van concreetheid en volledigheid van de ondernemingsplannen hadden eerder en scherper duidelijk gemaakt kunnen worden. Naast een goede uitleg aan de voorkant en een toelichting op de kpi's die specifiek relevant zijn voor het bedrijf en het gebied waarin het bedrijf opereert, was er behoefte aan meer ruimte om tussentijds met de betrokken overheden te sparren over de inhoud van het plan. Aan de 'continue dialoog met overheden' (zie figuur 1 in paragraaf 2.3) was nadrukkelijk behoefte. De aanpak had meer ruimte moeten bieden aan de ondernemers om tussentijds te kunnen sparren over hun ondernemingsplannen.

4.6 Bijdrage aan realiseren stikstof-, natuur-, water- en klimaatdoelen

Bijdrage aan doelstellingen stevig verankerd in beoordelingskader

Het beoordelingskader is zodanig opgesteld en toegepast dat de ondernemingsplannen op basis van kpi's zijn beoordeeld op hun bijdrage aan doelstellingen op het gebied van stikstof, klimaat, water en natuur. Het leveren van bijdragen aan doelstellingen op het gebied van stikstof, natuur, water en klimaat zit stevig verankerd in het beoordelingskader.

Verwachte bijdrage aan doelstellingen is 'op papier' veelbelovend

Voor onze conclusies over de bijdrage aan het realiseren van doelen op het gebied van stikstof, natuur, water en klimaat, maken we onderscheid naar de bijdragen 'op papier' en 'in de praktijk'. Uit de beoordeling van de ondernemingsplannen door de deskundigenpanels komt naar voren dat de bijdragen op basis van deze plannen aan doelen op stikstof, natuur, water en klimaat 'op papier' veelbelovend zijn (zie de figuren in paragraaf 3.10).

Te vroeg om doelbereik in de praktijk te kunnen beoordelen

Het is nog te vroeg om een uitspraak te kunnen doen over bijdragen van de ondernemingsplannen aan doelstellingen in de praktijk. Daarvoor is het nodig dat op basis van een ondernemingsplan een vergunning verleend kan worden, dat het ondernemingsplan tot uitvoering kan worden gebracht en dat resultaten worden gemonitord. Omdat er nog geen sprake is van vergunningverlening, uitvoering en monitoring is het nog te vroeg om te beoordelen welke bijdrage met deze aanpak wordt geleverd aan het realiseren van doelen op het gebied van stikstof, natuur, water en klimaat.

Brede steun voor aanpak op basis van doelsturing, maar praktijk is weerbarstig

Bij de start is als een van de leidende principes geformuleerd dat de inzet erop is gericht een stap te zetten naar doelsturing. We concluderen dat er brede steun is voor de werkwijze waarbij de agrarisch ondernemer op basis van doelsturing zelf een ondernemingsplan maakt voor de voortzetting van zijn bedrijf op basis van een duurzame bedrijfsvoering. De ondernemingsplan-aanpak past goed bij een aanpak op basis van doelsturing.

Tegelijkertijd komt uit ons onderzoek naar voren dat de doelen en de wijze waarop het doelbereik gerealiseerd kan worden, niet altijd hard te maken zijn. Daarnaast blijkt het lastig om een boer op een bepaalde locatie specifieke doelen mee te geven. Daarvoor is ook inzicht nodig in wat nodig is om de natuur in een bepaald gebied te verbeteren en welke doelen daarvoor worden geformuleerd. Ofwel, het kunnen beantwoorden van de vraag: Aan welke normen moet rond een kwetsbaar natuurgebied worden voldaan om de natuurdoelen te realiseren? Daarbij is het ook relevant om zicht te krijgen op wat plannen zijn van andere boeren in of rond dat gebied. Het is ook niet altijd hard te maken welke maatregelen op bedrijfsniveau welke impact hebben op kwetsbare Natura 2000-gebieden. Hier speelt ook de vraag of doelsturing betrekking moet hebben op emissiereductie of op reductie van deposities op kwetsbare Natura 2000-gebieden.

Het ontbreekt aan een koppeling met gebiedsprocessen

Binnen de ondernemingsplan-aanpak is met de omgevingsscan weliswaar aandacht voor het plaatsen van het ondernemingsplan in de context van het gebiedsproces of de gebiedsgerichte aanpak. Het ontbreekt echter veelal aan inzicht in de doelen voor een bepaald gebied. Dit betekent dat een plan als toekomstbestendig kan worden beoordeeld, zonder dat er zicht is of dit plan betekenisvol bijdraagt aan doelen voor het desbetreffende gebied. De startfase van de ondernemingsplan-aanpak liep parallel met het opstellen van de provinciale programma's landelijk gebied (PPLG's). Dat bood kansen om deze ontwikkelingen met elkaar te verbinden. Met het stopzetten van het Nationaal Programma Landelijk Gebied (NPLG) in september 2024 zijn echter ook de processen beëindigd voor het ontwikkelen van de PPLG's.

Huidige vergunningverlening is niet ingericht op doelsturing

Op dit moment is nog maar heel beperkt sprake van vergunningverlening op basis van doelvoorschriften. Dat betekent dat de 'scores' van het ondernemingsplan op de verschillende indicatoren zich niet automatisch vertalen in positieve scores voor vergunningverlening, ook al is in het beoordelingskader wel nadrukkelijk de relatie gelegd met criteria voor vergunningverlening.

Op papier dragen de plannen bij aan het realiseren van doelen op het gebied van stikstof, natuur, water en klimaat en aan perspectief van de boer, maar formeel juridisch wordt dat perspectief er niet door verbeterd. De Omgevingsdiensten en juristen van de betrokken overheden hadden gezien de complexiteit van de vergunningverlening nog intensiever, en in een aantal gevallen eerder, bij de pilot betrokken kunnen zijn.

4.7 Bereikte resultaten, werkende en niet-werkende mechanismen en meerwaarde

Met de pilot ondernemingsplan-aanpak zijn waardevolle resultaten bereikt en is duidelijk sprake van meerwaarde

Grote pluspunten van deze pilot zijn:

- Kennisontwikkeling en -uitwisseling.
- Gezamenlijke aanpak van betrokken overheden en verbeterde onderlinge afstemming en samenwerking tussen de pilotpartners.
- De rol van de zaakbegeleider die namens de betrokkenen overheden als het vaste aanspreekpunt fungeert voor de boer en de werelden van de overheid en van de ondernemer met elkaar kan verbinden.
- Een transparant en gestructureerd traject voor de agrarisch ondernemer, waarbij tijdens de verschillende stappen van het proces verbindingen zijn gelegd tussen de betrokken overheden.
- Werkwijze met een beoordelingskader, op basis van een integrale set van kpi's, en onafhankelijke deskundigenpanels leiden tot integrale en samenhangende strategieën voor het bedrijf. Dat is echt een pre.
- Eerste stap naar doelsturing aan de hand van een integraal beoordelingskader.
- Onafhankelijke beoordeling door deskundigenpanels en positieve beoordeling van ondernemingsplannen.
- De ervaringen die zijn opgedaan met het werken met een omgevingsscan.

Deze pluspunten dragen bij aan het zicht krijgen op perspectief voor de boer, specifiek 'de blijvers'. Daarnaast ziet de bijdrage aan doelstellingen op het gebied van stikstof, natuur, water en klimaat er 'op papier' veelbelovend uit.

Vergunningverlening was al complex bij start pilot, complexiteit verder toegenomen

De juridische uitspraken eind 2024 en begin 2025 (zie paragraaf 1.4) zijn in ons onderzoek door verschillende gesprekspartners aangeduid als een 'game changer'. Deze uitspraken hebben de vergunningverlening nog moeilijker gemaakt. Echter, de vergunningverlening was daarvoor ook al complex. Al was het tot de uitspraak in december 2024 nog wel mogelijk om plannen te realiseren op basis van intern salderen.

In de Kamerbrief van 23 januari 2024 is reeds opgemerkt dat voor het eventueel verder uitrollen van de ondernemingsplan-aanpak na de pilot het noodzakelijk wordt geacht dat *"er meer duidelijkheid moet zijn over het kunnen vergunnen van innovatieve stalsystemen en technieken, aangezien innovatie naar verwachting bijna altijd onderdeel zal uitmaken van een ondernemingsplan."* Een voldoende concreet maatregelenpakket, waarmee is geborgd dat verslechtering van de natuur in kwetsbare Natura 2000-gebieden wordt tegengegaan en waarmee is geborgd dat de wettelijke natuurhersteldoelen worden gehaald, is hiervoor een essentiële randvoorwaarde.

Bij de pilot zijn ook belangrijke kanttekeningen te maken

Uit onze evaluatie zijn verschillende kanttekeningen naar voren gekomen. Deze vatten we als volgt samen:

- Er is fors geïnvesteerd in de opzet en uitvoering van deze pilot, zowel in termen van geld als in termen van capaciteitsinzet. Er is veel capaciteit ingezet vanuit de externe begeleidende partij en ook vanuit de betrokken pilotpartners. De hiervoor genoemde resultaten zijn tot stand gebracht in een arbeidsintensief en kostbaar traject.

Deels betreft dit investeringen in onderwerpen die de komende periode opnieuw benut en verder doorontwikkeld kunnen worden. De ontwikkelkosten kunnen worden beschouwd als een bredere investering die verder reikt dan deze pilot, waarbij instrumenten zijn ontwikkeld en ervaringen zijn opgedaan die ook toepasbaar zijn in andere gebieden. Denk aan het format voor het ondernemingsplan, de uitwerking van kpi's in het beoordelingskader, de werkwijze van het deskundigenpanel, de versterkte samenwerking tussen de betrokken overheden (o.a. tijdens de maak-het-mogelijk-tafel) en de ervaring die is opgedaan met doelsturing. Dit zijn onderdelen die op zich ook in andere gebieden toegepast kunnen worden, waarbij het wel noodzakelijk is dat betrokkenen de aanpak doorleven en zich eigen maken.

Deels betreft het – gezien het vereiste meerwerk – investeringen met een meer eenmalig karakter. Hierbij kan worden aangetekend dat ook andere regelingen (zoals de LBV- en de LBV+-regeling) kostbaar zijn. Deze andere regelingen maakten echter geen onderdeel uit van ons onderzoek. Een uitspraak over investeringen per gereduceerde eenheid stikstof op basis van de verschillende aanpakken of regelingen is daarom niet mogelijk.

- De mogelijkheid om onderdelen van deze pilot in de toekomst opnieuw en breder in te zetten, laat onverlet dat de daadwerkelijke ontwikkeling, begeleiding en beoordeling van de ondernemingsplannen vraagt om een maatwerkbenadering. Het arbeidsintensieve en kostbare maatwerkarakter van elke bedrijfssituatie en elk ondernemingsplan in de context van een bepaald gebied (met de daarbij behorende gebiedsopgaven en andere bedrijven in dat gebied), maken het moeilijk om de aanpak op deze manier op te schalen naar een landelijk dekkend schaalniveau. Zowel bij de overheden zelf, als voor de ondersteuning en begeleiding van de boeren gaat dan het capaciteitsprobleem echt spelen.
- Het is dan ook niet reëel om voor elke vergunningaanvraag deze intensieve werkwijze te hanteren. Alleen al in Gelderland zou het gaan om circa 8.000 dossiers. Wel kan de aanpak gericht worden ingezet in samenwerking met koplopers, die aan de slag willen met een integraal plan en waar veel winst is te halen in termen van doelbereik in kwetsbare natuurgebieden. Deze pilot heeft meer zicht geboden op wat ondernemers en hun adviseurs nodig hebben. Een ondernemingsplan plaatsen in de context van het gebied en de opgaven ofwel de te bereiken doelen in dat gebied kan tijds winst opleveren in toekomstige trajecten.
- In het beoordelingskader en in de aanpak zou de gebiedsgerichte aanpak een zwaarder accent moeten krijgen, omdat zowel de problematiek als de oplossingen de spankracht van het individuele bedrijf overstijgen.

- Het ontbreekt op dit moment aan zekerheden om verder te kunnen met de concrete ondernemingsplannen die ontwikkeld zijn in deze pilot, ofwel: de stap maken van plan naar investering en naar uitvoering. Investerings zijn nodig voor de transformatie en aanpassing van de ondernemingsstrategieën en bedrijfsvoering. Dankzij dit traject hebben boeren én de betrokken overheden beter zicht op wélke investeringen op het bedrijf nodig zijn. Zoals hiervoor toegelicht, ontbreekt het op dit moment aan perspectief dat de daarvoor benodigde vergunning kan worden verleend. De maak-het-mogelijk-tafel is weliswaar het moment waarop de pilotpartners hun commitment uitspreken en aangeven verheugd te zijn over een positief oordeel van het deskundigenpanel. Tegelijkertijd wordt op dat moment opgemerkt dat de procedure van vergunningverlening nog wel moet worden doorlopen. Het risico is dan dat de aanpak blijft hangen in goede bedoelingen.

Hierbij merken we op dat onzekerheden rond vergunningverlening met name betrekking hebben op de NB-vergunning, waarvoor de provincie het bevoegd gezag is. Gemeenten zijn bevoegd gezag voor de omgevingsvergunning. Na een positief oordeel van het deskundigenpanel toetsen gemeenten het ondernemingsplan aan de beleidskaders voor ruimtelijke kwaliteit en aan het omgevingsplan. Voor gemeenten is het in deze pilot wellicht mogelijk om meer in 'de meewerkstand' te staan.

- De daadwerkelijke bijdrage aan doelstellingen op het gebied van stikstof, natuur, water en klimaat is onzeker, ook al zijn de verwachte resultaten 'op papier' veelbelovend. Plannen die als (zeer) positief zijn beoordeeld, kunnen daardoor momenteel (nog) niet tot uitvoering worden gebracht.

5. Aanbevelingen

In het verlengde van onze conclusies in het vorige hoofdstuk, formuleren we in dit hoofdstuk onze aanbevelingen en adviseren we over de concrete vervolgstappen.

Zet voort wat in gang is gezet met de huidige deelnemers

We adviseren om voort te zetten wat met de huidige deelnemers aan de pilot in gang is gezet. Bied deze ondernemers verdere begeleiding en ondersteuning nadat zij de perspectiefbrief hebben ontvangen, zoals ook is vastgelegd in het plan van aanpak voor de ondernemingsplan-aanpak. Deze begeleiding achten we van belang gezien de risico's die ondernemers lopen met de investeringen die zij willen doen en de onzekerheden die er zijn. Gezien de beëindiging van de opdracht aan de externe partij is het van belang deze begeleiding en ondersteuning zorgvuldig opnieuw in te richten. We adviseren ook om op korte termijn naar de deelnemers te communiceren over de begeleiding tijdens het vervolgtraject. Als het even duurt voordat er inhoudelijk nieuws te melden is, zorg dan in elk geval voor heldere communicatie over het proces. Zoals ook onderkend in de pilot, is 'klare taal' in de communicatie met de ondernemers van groot belang.

Gerichte vervolginzet van ondernemingsplan-aanpak, nadrukkelijker verbonden met gebiedsopgaven

Een grootschalige opschaling of landelijke toepassing van de ondernemingsplan-aanpak achten we op dit moment niet de passende vervolgstap. Onze aanbeveling is de ondernemingsplan-aanpak voort te zetten op beperkte schaal, de methodiek verder door te ontwikkelen en samenhang aan te brengen met de gebiedsgerichte aanpak.

We adviseren hiervoor de volgende stappen te ondernemen:

- Maak de ondernemingsplan-aanpak nadrukkelijker onderdeel van de gebiedsgerichte aanpak, in gebieden waar gebiedsprocessen of gebiedsaanpakken al verder gevorderd zijn, waar draagvlak aanwezig is bij agrarische ondernemers en waar al het nodige voorwerk is gedaan als het gaat om het in beeld brengen van de te bereiken doelen op het gebied van stikstof, natuur, water en klimaat (bijv. de gebiedsaanpak [GEUS](#) of het recent gepubliceerde actieplan [Foodvalley](#)). Ons advies is enkele gebieden aan te wijzen als experimenteelgebieden waarin de ondernemingsplan-aanpak onderdeel wordt van de gebiedsgerichte aanpak.
- In deze gebieden vertrekken vanuit de gebiedsopgaven en doelen bepalen op het gebied van stikstof, water, natuur en klimaat: Wat is in dit gebied nodig? Welke maatregelen moeten daarvoor getroffen worden? Bij te treffen maatregelen gaat het naast emissiereductie nadrukkelijk ook om natuurherstel en om maatregelen op het gebied van water en klimaat. Voor het realiseren van de gebiedsopgaven dienen vervolgens normen te worden vastgesteld en vastgelegd in doelvoorschriften. We adviseren deze voorschriften juridisch te laten toetsen, zodat onzekerheden over vergunningverlening worden beperkt.
- Vanuit het inzicht in de normen voor het gebied kan vervolgens in beeld worden gebracht aan welke normen bedrijven moeten voldoen en welke 'uitstoters' in en rond dat gebied welke bijdragen kunnen of moeten leveren. Hierbij gaat het niet alleen om de landbouw, maar ook andere sectoren zoals de industrie, mobiliteit en de bouw.
- De ondernemingsplan-aanpak is dan een passende methodiek om de agrarisch ondernemer op basis van doelsturing, vanuit de normstelling voor het gebied, een plan te laten maken.

Voer een aantal verbeteringen door in de ondernemingsplan-aanpak

In de gebieden waar de ondernemingsplan-aanpak wordt voortgezet, adviseren we een aantal verbeteringen door te voeren in de aanpak:

- Bespreek tijdens het intakegesprek meer expliciet welke kpi's het meest relevant zijn, in relatie tot het bedrijf en in relatie tot de omgeving. Waarborg daarbij het integrale karakter van het plan – de essentie van de aanpak is immers om integraal te kijken naar verduurzaming van de bedrijfsvoering – maar verduidelijk aan de voorkant welke kpi's zeer relevant zijn en welke eventueel wat minder aandacht vragen (gegeven de specifieke situatie van het desbetreffende bedrijf en de omgeving van dat bedrijf).
- Verduidelijk in het format wat de verwachtingen zijn van wat ingevuld moet worden, namelijk concreet te treffen maatregelen (i.p.v. mogelijke maatregelen). Suggestie hierbij is om dit nader toe te lichten aan de hand van concrete voorbeelden.
- Bied ook tussentijds ruimte om te sparren over het plan, door het voeren van een continue dialoog met overheden, zoals voorzien in de processtappen (zie figuur 1 in paragraaf 2.3).
- Voeg – voorafgaand aan het voorleggen van het plan aan het deskundigenpanel – een serieuze voorttoets toe als processtap, waarbij inhoudelijk wordt getoetst of de relevante kpi's concreet en volledig zijn ingevuld, en waarbij tips gegeven kunnen worden op welke onderdelen het plan aangescherpt of aangevuld moet worden.
- Behoud het bezoek door een delegatie van het deskundigenpanel aan het bedrijf van de agrarisch ondernemer als onderdeel van de aanpak. Dit stelt boeren op hun gemak en heeft grote meerwaarde.
- Organiseer vaste momenten waarop een ondernemer een plan kan presenteren en haal daarmee de 'hijgerigheid' eruit (de tijdsdruk zoals die is ervaren). De ondernemer kan gebruik maken van zo'n vast moment, nadat de serieuze inhoudelijke voorttoets heeft plaatsgevonden.
- Maak optimaal gebruik van werkende mechanismen van de ondernemingsplan-aanpak in andere trajecten of gebieden en onderken daarbij dat het wel noodzakelijk is dat betrokkenen de aanpak doorleven en zich eigen maken.

Voor het vervolg adviseren we tevens de stappen van de praktijk- en beleidscyclus meer systematisch te doorlopen, zodat de lerende en iteratieve aanpak beter zichtbaar wordt.

Voor bovenstaande stappen geldt dat maatwerk nodig zal zijn en blijven, waarbij ondersteuning en begeleiding van belang zijn.

Kennis en kunde rond bedrijfsgerichte doelsturing verbinden met ondernemingsplan-aanpak

Verbind de kennis en kunde die momenteel op landelijk niveau wordt ontwikkeld op het gebied van bedrijfsgerichte doelsturing met de ondernemingsplan-aanpak. Het inzetten van kennis en kunde over doelsturing op emissies is van groot belang voor het succesvol voortzetten van de ondernemingsplan-aanpak, waarbij de ondernemer zelf de regie kan voeren op de emissies van zijn bedrijf.

Op landelijk niveau zijn verschillende initiatieven opgepakt om stappen te zetten richting doelsturing. Er wordt veel geëxperimenteerd met doelsturing. Laat dat meer bij elkaar komen. Hierbij is van belang begrippen als doelsturing en doelvoorschriften helder te definiëren, om te kunnen toetsen of partijen dezelfde taal spreken.

Bijlage 1: Onderzoeksverantwoording

Inleiding

Deze bijlage bevat een beschrijving van de doelstelling en de scope van de evaluatie, de onderzoeksvragen, de onderzoeks aanpak en het gehanteerde onderzoekskader. Het overzicht van gesprekspartners en bestudeerde documenten is opgenomen in bijlage 2.

Doelstelling evaluatie

Voor deze evaluatie zijn de volgende doelen geformuleerd:

1. Verzamelen van inzichten vanuit de verschillende betrokken stakeholders (pilotpartners, zaakbegeleiders, begeleidende partij) op de ondernemingsplan-aanpak.
2. Vastleggen wat betrokken partijen in relatie tot de ondernemingsplan-aanpak hebben bereikt.
3. Reflecteren op de rollen van en samenwerking tussen de verschillende betrokkenen en lessen trekken voor mogelijke opschaling van de ondernemingsplan-aanpak.
4. Bepalen van de effectiviteit van de lerende en iteratieve aanpak.
5. Formuleren van aanbevelingen en concrete vervolgstappen voor een eventuele grootschaligere of landelijke toepassing van de ondernemingsplan-aanpak binnen de aanpak Ruimte voor Landbouw en Natuur (RLN).

Scope evaluatie

De evaluatie heeft betrekking op de voorbereidende fase van de pilot (zomer 2023 – najaar 2024) en de uitvoering van de pilot vanaf het najaar 2024 tot juli 2025 (planfase). Per 1 juli 2025 zijn nog niet alle ondernemingsplannen in de pilotgebieden beoordeeld door de deskundigenpanels en hebben nog niet alle deelnemende boeren een perspectiefbrief ontvangen. Ook zijn er nog geen ondernemingsplannen in uitvoering. De nadruk van de evaluatie ligt daarmee op de opzet en de voorbereiding van de pilot, het proces, de resultaten tot zover en de samenwerking binnen de pilot. De wijze waarop plannen in de praktijk tot uitvoering worden gebracht, maakte geen onderdeel uit van deze evaluatie.

Vraagstelling evaluatie

In het verlengde van de doelstelling en de scope van deze evaluatie zijn de volgende onderzoeksvragen geformuleerd:

1. In hoeverre biedt de ondernemingsplan-aanpak meerwaarde in het bieden van toekomstperspectief aan agrarisch ondernemers?
2. In hoeverre draagt de ondernemingsplan-aanpak bij aan het realiseren van doelen op het gebied van stikstof, natuur, water en klimaat?
3. Hoe hebben de verschillende betrokken partijen invulling gegeven aan hun rol en hoe verloopt de onderlinge samenwerking?
4. Wat is de effectiviteit van de lerende en iteratieve aanpak?
5. Wat is bereikt op basis van deze aanpak, wat zijn werkende en niet-werkende mechanismen in deze aanpak en waaruit bestaat de meerwaarde?

Als de ondernemingsplan-aanpak meerwaarde heeft, kunnen betrokken partijen ervoor kiezen om deze aanpak op te schalen. Wanneer in antwoord op bovenstaande vraagstelling blijkt dat deze aanpak meerwaarde heeft, zijn de vervolgvragen:

6. Op welke punten kan de ondernemingsplan-aanpak verder versterkt of verbeterd worden?
7. Wat zijn concrete vervolgstappen voor een eventuele grootschaligere of landelijke toepassing van de ondernemingsplan-aanpak binnen de aanpak Ruimte voor Landbouw en Natuur (RLN)?

Tijdens de uitvoering van ons onderzoek is de communicatiestrategie als onderwerp toegevoegd aan de evaluatie. Voor dit onderwerp zijn we nagegaan op welke wijze de communicatie met agrarisch ondernemers is vormgegeven en hoe deze communicatie is ervaren door betrokken partijen.

Beschrijving onderzoeksaanpak

Het evaluatieonderzoek is in de periode vanaf medio mei tot en met juli 2025 uitgevoerd. We hanteerden een kwalitatieve aanpak op basis van een analyse van relevante documenten in combinatie met gesprekken met betrokkenen van de pilot in beide gebieden. Het ging hierbij om betrokkenen vanuit de overheden (Rijk, provincies, gemeenten, waterschappen), agrarisch ondernemers die deelnamen aan de pilot, (financieel of RO-)adviseurs van de agrarisch ondernemers, voorzitters en leden van de deskundigenpanels per gebied, land- en tuinbouworganisaties, natuur- en milieuorganisaties, een bank die betrokken was bij de klankbordgroepen en de begeleidende partij. Een overzicht van bestudeerde documenten en geraadpleegde gesprekspartners is opgenomen bijlage 2. Gesprekspartners ontvingen voorafgaand aan het interview een gespreksleidraad met de achtergrond en de onderwerpen van het gesprek. Van de gesprekken hebben we aantekeningen gemaakt voor eigen gebruik.

In ons onderzoek hebben we het belang van toekomstperspectief voor de agrarisch ondernemer centraal gesteld. Om daar een goed beeld van te krijgen, hebben we de gesprekken met de boeren zoveel mogelijk gevoerd op de locaties van deze gesprekspartners.

Het evaluatieonderzoek is begeleid door een begeleidingscommissie, bestaande uit vertegenwoordigers van de pilotpartners. De rol van deze commissie was om toe te zien op de voortgang van het onderzoeksproces en te reflecteren op tussentijdse onderzoeksresultaten en rode draden. Daarnaast is de conceptversie van dit rapport besproken met de begeleidingscommissie.

Het formele opdrachtgeverschap en het dagelijks aanspreekpunt voor deze evaluatie lag bij het ministerie van LNV. Met de opdrachtgever voerden we tweewekelijks een voortgangsgesprek.

Onderzoekskader

Voor deze evaluatie hebben we een onderzoekskader opgesteld waarin we de onderzoeksvragen hebben uitgewerkt naar deelvragen, aan de hand van de volgende invalshoeken:

- Opzet van de pilot: Hoe is de pilot opgezet 'op papier' (randvoorwaarden, proces, rollen etc.)?
- Werking in de praktijk: Hoe heeft de pilot uitgewerkt in de praktijk en wat zijn verklaringen daarvoor?
- Meerwaarde voor het toekomstperspectief van de agrarisch ondernemer: In hoeverre draagt de ondernemingsplan-aanpak bij aan een toekomstperspectief voor de 'blijvende boer'? Wat zijn werkende en niet-werkende mechanismen?
- Aandachtspunten en lessen voor eventuele opschaling van de ondernemingsplan-aanpak

In onderstaand kader zijn de onderzoeksvragen geordend naar de vier genoemde invalshoeken. Dit kader vormde de 'bril' waarmee we de documenten hebben bestudeerd en gesprekspartners hebben bevraagd gedurende het onderzoek.

a. De samenwerking tussen overheden op gelijkwaardige basis	
Invalshoek	Specifieke vragen
Opzet	Welke afspraken zijn vooraf gemaakt over de samenwerking tussen de betrokken overheden?
Praktijk	Hoe hebben de partijen de samenwerking tussen overheden ervaren? In hoeverre hebben de partijen dit ervaren als op gelijkwaardige basis?
	Hoe hebben de verschillende betrokken partijen invulling gegeven aan hun rol en hoe verloopt de onderlinge samenwerking? Hoe kijken partijen naar hun eigen rolinvulling en naar de wijze waarop andere partijen hun rol hebben ingevuld?

a. De samenwerking tussen overheden op gelijkwaardige basis	
Invalshoek	Specifieke vragen
	Hoe hebben de overheden het organisatiemodel voor de ondernemingsplan-aanpak ervaren?
	In hoeverre zijn financiële afspraken tussen pilotpartners nageleefd?
	Hoe hebben overheden de werving van deelnemers ervaren?
	Heeft de samenwerking tussen de betrokken overheden bijgedragen aan een eenduidige gebiedsgerichte aanpak, om duidelijkheid te creëren voor de agrarisch ondernemers?
	In hoeverre hebben de overheden samengewerkt als één loket richting de ondernemers?
Perspectief	In hoeverre heeft de wijze van samenwerken tussen de betrokken overheden ertoe bijgedragen dat agrarisch ondernemers beter zicht hebben op hun toekomstperspectief en dat in een uitvoerbaar ondernemingsplan hebben kunnen vastleggen?
Opschaling	Welke aandachtspunten en lessen zijn er voor de samenwerking tussen overheden bij eventuele opschaling van de ondernemingsplan-aanpak?

b. Bottom-up ontwikkeling van het instrument ondernemingsplan-aanpak	
Invalshoek	Specifieke vragen
Opzet	Hoe is de bottom-up ontwikkeling van het instrument vastgelegd in de opzet van de pilot?
Praktijk	Heeft de aanpak ertoe geleid dat de agrarisch ondernemer sneller zicht heeft gekregen op gebiedspecifieke omstandigheden?
	Heeft de aanpak ruimte geboden om te leren en (iteratief) plannen bij te stellen? Zo ja, op welke wijze?
Perspectief	In hoeverre helpt een bottom-up-ontwikkeling van het instrument de ondernemer aan een beter en uitvoerbaar toekomstperspectief voor zijn onderneming?
	In hoeverre is sprake geweest van een effectieve lerende en iteratieve aanpak? Is de aanpak effectief geweest voor het opstellen van de ondernemingsplannen om ondernemers een beter toekomstperspectief te geven?
Opschaling	Welke aandachtspunten en lessen zijn er voor de bottom-up ontwikkeling van het instrument bij eventuele opschaling van de ondernemingsplan-aanpak?

c. Hoe de samenwerking en communicatie met ondernemers wordt ervaren	
Invalshoek	Specifieke vragen
Opzet	Welke afspraken zijn vooraf gemaakt over de samenwerking en communicatie met ondernemers en bijbehorende randvoorwaarden?
Praktijk	Hoe hebben de betrokken partijen de samenwerking en communicatie met ondernemers ervaren?
	In hoeverre waren voor ondernemers de randvoorwaarden voldoende duidelijk in de aanpak? (Denk aan duidelijke inhoudelijke kaders, ondersteuning voor deelnemende ondernemers in de vorm van regelingen en financiële vergoedingen, duidelijkheid over de procestappen en rollen en taken van de pilotpartners.)
	Hebben de betrokken overheden zich richting de agrarisch ondernemer opgesteld als eenheid met eenduidige kaderstelling? Of hebben de agrarisch ondernemers ervaren dat er sprake was van verschillende verwachtingen of instructies vanuit de verschillende overheden?
	In hoeverre hebben overheden aan ondernemers duidelijkheid geboden over juridische onzekerheden?
	In hoeverre hebben de ondernemers ervaren dat zij met één overheidsloket te maken hadden?
Perspectief	Wat levert de wijze van samenwerking en communicatie de ondernemer op voor zijn of haar toekomstperspectief?
Opschaling	Welke aandachtspunten en lessen zijn er voor de samenwerking en communicatie met ondernemers bij eventuele opschaling van de ondernemingsplan-aanpak?

d. De ontwikkelde infrastructuur zoals subsidies ondernemers, Decentralisatie Uitkering aan pilotpartners	
Invalshoek	Specifieke vragen
Opzet	Welke afspraken zijn van tevoren gemaakt over de inzet van de financiële infrastructuur zoals subsidies en de Decentralisatie Uitkering aan pilotpartners?
Praktijk	Welke financiële infrastructuur is in de praktijk ontwikkeld en ingezet in de pilotgebieden? Wat zijn de ervaringen van partijen met deze infrastructuur? Waar liggen eventuele aanvullende behoeften?
Perspectief	In hoeverre draagt deze infrastructuur bij aan het bieden van toekomstperspectief voor de agrarisch ondernemer?
Opschaling	Welke aandachtspunten en lessen zijn er voor de ontwikkeling en inzet van financiële infrastructuur bij eventuele opschaling van de ondernemingsplan-aanpak?

e. Bestuurlijke betrokkenheid	
Invalshoek	Specifieke vragen
Opzet	Welke afspraken zijn gemaakt over bestuurlijke betrokkenheid bij de pilot? Wat was het doel van deze betrokkenheid?
Praktijk	Op welke wijze zijn bestuurders in de praktijk betrokken geweest? Waar bestond deze betrokkenheid uit en welke invloed/meerwaarde heeft deze betrokkenheid gehad op de uitvoering van de pilot?
Perspectief	In hoeverre heeft de bestuurlijke betrokkenheid bij de pilot volgens betrokkenen geleid tot een beter toekomstperspectief voor de ondernemer?
Opschaling	Welke aandachtspunten en lessen zijn er voor bestuurlijke betrokkenheid bij eventuele opschaling van de ondernemingsplan-aanpak?

f. De eerste ervaringen met sleuteldocumenten	
Invalshoek	Specifieke vragen
Opzet	Hoe zijn sleuteldocumenten zoals het beoordelingskader en de template brief opgezet? Wat waren de achterliggende doelen van deze documenten?
Praktijk	Hoe zijn de sleuteldocumenten in de praktijk benut? Hoe hebben betrokkenen het werken met deze sleuteldocumenten in de praktijk ervaren?
	In hoeverre waren de werkinstructie en het beoordelingsformulier toereikend voor het beoordelen van de ondernemingsplannen door het externe deskundigenpanel?
	In hoeverre was het format voor de gezamenlijke 'perspectiefbrief' een passend format om de publiekrechtelijke medewerking voor ieder plan te beschrijven?
Perspectief	In hoeverre hebben de inzet van deze sleuteldocumenten geholpen om een beter toekomstperspectief voor ondernemers mogelijk te maken?
Opschaling	Welke aandachtspunten en lessen zijn er voor inzet van sleuteldocumenten bij eventuele opschaling van de ondernemingsplan-aanpak?

g. Het werken met een extern deskundigenpanel	
Invalshoek	Specifieke vragen
Opzet	Hoe is de samenstelling, rol en werkwijze van het externe deskundigenpanel vooraf beschreven?
Praktijk	Hoe heeft het externe deskundigenpanel in de praktijk invulling gegeven aan haar rol? (bijv. de wijze waarop feedback is gegeven? Hoe verliep de interactie tussen het deskundigenpanel en de ondernemers? Wat zijn de ervaringen van betrokkenen met het externe deskundigenpanel?
	Was de samenstelling van het externe deskundigenpanel passend bij het doel van de ondernemingsplan-aanpak? Is bepaalde expertise in het panel gemist?

g. Het werken met een extern deskundigenpanel	
Invalshoek	Specifieke vragen
Perspectief	In hoeverre heeft de inzet van het externe deskundigenpanel bijgedragen aan een ondernemingsplan dat toekomstperspectief biedt?
Opschaling	Welke aandachtspunten en lessen zijn er voor het werken met een extern deskundigenpanel bij eventuele opschaling van de ondernemingsplan-aanpak?

h. De resultaten die zijn bereikt met de ondernemingsplan-aanpak	
Invalshoek	Specifieke vragen
Perspectief	Wat zijn – gezien vanuit uw perspectief – de bereikte resultaten van de ondernemingsplan-aanpak? Wat zijn werkende en niet-werkende mechanismen van deze aanpak, en waaruit bestaat de meerwaarde?
	In hoeverre is – voor het bereiken van resultaten – rekening gehouden met gebiedspecifieke omstandigheden? Helpt de ondernemingsplan-aanpak om gebiedspecifieke punten te ondervangen?
	In hoeverre biedt de ondernemingsplan-aanpak meerwaarde in het bieden van toekomstperspectief aan agrarisch ondernemers?
	Op welke punten kan de ondernemingsplan-aanpak verder versterkt of verbeterd worden? Wat zijn concrete vervolgstappen voor een eventuele grootschaligere of landelijke toepassing van de ondernemingsplan-aanpak binnen de aanpak Ruimte voor Landbouw en Natuur (RLN)?

Bijlage 2: Overzicht gesprekspartners en documenten

Overzicht gesprekspartners

Voor de uitvoering van dit evaluatieonderzoek hebben we gesprekken gevoerd met vertegenwoordigers van onderstaande organisaties. We voerden in totaal 35 gesprekken. De namen van onze gesprekspartners zijn bekend bij de opdrachtgever.

Overkoepelend

- Ministerie van LVVN:
 - DG Regieorganisatie Transitie Landelijk Gebied:
 - Projectteam pilot ondernemingsplan-aanpak
 - Zaakbegeleiders (Aanpak Piekbelasting)
 - DG Agro
 - DG Landelijk Gebied en Stikstof
 - Directie Communicatie
- Directie Wetgeving en Juridische Zaken (Min. LVVN en Min. EZ)
- Externe begeleidende partij

Gelderse Vallei

- Gemeente Barneveld
- Provincie Gelderland
- Waterschap Vallei en Veluwe
- Vertegenwoordigers deskundigenpanel Gelderse Vallei
- Agrarisch ondernemers
- Adviseurs van agrarisch ondernemers (incl. adviseur collectief)

De Peel

- Gemeente Venray
- Gemeente Nederweert
- Provincie Limburg
- Waterschap Limburg
- Vertegenwoordiger deskundigenpanel de Peel
- Werkgroep Behoud de Peel
- Agrarische ondernemers
- Adviseurs van agrarisch ondernemers

Leden klankbordgroepen

- Agrarische Natuur- en Milieuvereniging Vallei Horstee
- Natuur en Milieu Gelderland
- LTO Noord
- Nederlands Agrarisch Jongeren Kontakt (NAJK)
- Limburgse Land- en Tuinbouwbond (LLTB)
- ABN-AMRO

Overzicht documenten

Voor het uitvoeren van dit evaluatieonderzoek hebben we de volgende documenten geanalyseerd:

- Relevante Kamerbrieven
- Verkenning ondernemingsplan-aanpak
- Plan van aanpak Pilot
- Uitvoeringsplannen Gelderse Vallei en de Peel
- Communicatieplan
- Communicatieteksten werving (o.a. webteksten en folders)
- Formats ondernemingsplannen
- Beoordelingskader ondernemingsplannen
- Werkinstructie deskundigenpanel
- Format brief deskundigenpanel
- Format perspectiefbrief
- Regelingenoverzicht ondernemingsplan-aanpak
- Proces incidentele subsidieaanvraag agrariërs
- Inzage in ondernemingsplannen (met toestemming van de desbetreffende agrarisch ondernemer)
- Doorkijk pilot ondernemingsplan: bijdrage aan doelstellingen