



RAPPORT

Evaluatie meerwaarde zaakbegeleiders

In opdracht van het ministerie van LNVN

Thijs Boertien, Jop de Graaff, Roel Lauwerier, Brigitte van der Lugt

8 januari 2025



Inhoudsopgave

Inhoudsopgave

1. Inleiding	4
1.1. Context Programmaplan Uitvoering Aanpak Piekbelasting	4
1.1.1. Introductie	4
1.1.2. Ambities en doelen	5
1.1.3. De introductie op zaakbegeleiding	6
1.2. Doelstelling en onderzoeksvragen	8
1.2.1. Doelstelling van de evaluatie	8
1.2.2. Onderzoeksvragen	8
1.3. Aanpak	8
1.3.1. Indicatoren als analysekader voor dit onderzoek	8
1.3.2. Documentenstudie	9
1.3.3. Gespreksronde	9
1.4. Leeswijzer	11
2. Meerwaarde Vertrouwen	12
2.1. Bevindingen uit data en documenten	12
2.1.1. Inzichten uit data Indicatoren Programmaplan	12
2.1.2. Inzichten uit documenten Vertrouwen	14
2.2. Bevindingen uit gespreksronde Vertrouwen	15
2.2.1. Agrarisch ondernemers	15
2.2.2. Medeoverheden	17
2.2.3. Zaakbegeleiders	19
2.2.4. Regiomanagers	21
2.2.5. LVVN UAPB	21
2.2.6. Agrarisch adviseurs	23
2.2.7. LVVN Beleid	23
2.2.8. RVO	24
2.2.9. Landelijke begeleidingscommissie	25
2.3. Overkoepelende analyse en beantwoording deelvraag	26



3. Meerwaarde Bereik	30
3.1. Bevindingen uit documenten Bereik	30
3.2. Bevindingen uit gespreksronde Bereik	31
3.2.1. Agrarisch ondernemers	31
3.2.2. Medeoverheden	33
3.2.3. Zaakbegeleiders	33
3.2.4. Regiomanagers	34
3.2.5. LVVN UAPB	34
3.2.6. Agrarisch adviseurs	36
3.2.7. LVVN Beleid	36
3.2.8. RVO	37
3.2.9. Landelijke Begeleidingscommissie Aanpak Piekbelasting	37
3.3. Overkoepelende analyse en beantwoording deelvraag	37
4. Meerwaarde Integraliteit	39
4.1. Bevindingen uit documenten Integraliteit	39
4.2. Bevindingen uit gespreksronde Integraliteit	41
4.2.1. Agrarisch ondernemers	41
4.2.2. Medeoverheden	42
4.2.3. Zaakbegeleiders	44
4.2.4. Regiomanagers	45
4.2.5. LVVN UAPB	45
4.2.6. Agrarisch adviseurs	47
4.2.7. LVVN Beleid	48
4.2.8. RVO	49
4.2.9. Landelijke begeleidingscommissie Aanpak Piekbelasting	50
4.3. Overkoepelende analyse en beantwoording deelvraag	50
5. Conclusie en lessen	52
5.1. Conclusie	52
5.2. Lessen	54
Bijlage 1. Ontvangen en geraadpleegde typen documenten	56
Bijlage 2. Gesproken organisaties/functies	57



1. Inleiding

In opdracht van het ministerie van Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur (LVVN) heeft TwynstraGudde de evaluatie naar de inzet van zaakbegeleiders uitgevoerd. Hierna bespreken wij de context van de evaluatie (§1.1). Daarna behandelen we de doelstelling en de onderzoeksvragen (§1.2). Vervolgens bevat dit hoofdstuk de aanpak van de evaluatie en een leeswijzer voor dit rapport (§1.3).

1.1. Context | Programmaplan Uitvoering Aanpak Piekbelasting

1.1.1. Introductie

Op 12 juni 2023 kondigt de toenmalige minister voor Natuur en Stikstof via een Kamerbrief de start aan van de Aanpak Piekbelasting.¹ Deze aanpak vloeit voort uit het rapport *Wat wel kan*² van Johan Remkes en vormt een belangrijke stap in het stikstofbeleid van het kabinet. Met de Uitvoering Aanpak Piekbelasting (UAPB) wordt ingezet op een gerichte reductie van stikstofuitstoot op de korte termijn, met als doel ruimte te creëren voor natuurherstel en vergunningverlening van PAS-meldingen.

Johan Remkes schetst een route waarbij Nederland 'van het slot' kan worden gehaald door gericht en versneld de emissies van 500-600 piekbelasters (uit zowel de agrarische sector als het bedrijfsleven) terug te dringen met een uitkoopregeling. De overheid moet deze bedrijven daarbij ondersteunen zodat de uitstoot op de betreffende locaties kan worden gereduceerd. Volgens Remkes ontstaat hierdoor de mogelijkheid om circa 2.500 PAS-melders en interimmers met voorrang te vergunnen.

Het kabinet heeft ervoor gekozen de Aanpak Piekbelasting te richten op een significant grotere groep ondernemers (circa 3.000). Daartoe worden diverse regelingen aangeboden die bijdragen aan het reduceren van de stikstofuitstoot. Er is gekozen voor de grotere doelgroep dan voorgesteld in het rapport van Remkes omdat dit een vrijwillige aanpak mogelijk maakt die, naast beëindiging, ook mogelijkheden biedt voor verdere verduurzaming.³

De regelingen omvatten mogelijkheden voor (een combinatie van) innovatie, omschakeling en extensiveren, verplaatsen of vrijwillig beëindigen van het bedrijf. In deze fase wordt veel waarde gehecht aan het uitgangspunt van vrijwilligheid. De Aanpak Piekbelasting beoogt de reductieopgaven voor de gebiedsprocessen te verkleinen en daarmee meer 'lucht' en bewegingsruimte te creëren voor de partijen in de gebiedsprocessen om te komen tot een in het gebied passende aanpak.

Centraal in de aanpak staat het verbinden van de praktijk van de agrarische ondernemers en het beleid vanuit Den Haag, met oog voor de menselijke maat en individuele situaties. Dit wil zeggen dat er, in verband met de grote impact op ondernemers, bij het streven naar efficiency en rechtmatigheid via regels en procedures een noodzaak is om rekening te houden met persoonlijke situaties en te handelen vanuit het doel van de regelgeving in plaat van naar de letter van de wet.

¹ Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (12 juni 2023). *Voortgang aanpak piekbelasting*.

² Rapport Remkes (5 oktober 2022). *Wat wel kan. Uit de impasse en een aanzet voor perspectief*.

³ Brief van de minister voor Natuur en Stikstof (23 januari 2024). *Toekomstvisie agrarische sector - Problematiek rondom stikstof en PFAS*.



De aanpak vraagt tempo en is omvangrijk. Daarom is een tijdelijke werkorganisatie opgericht in de vorm van een programmadirectie. De programmadirectie heeft een programmaplan opgesteld dat beschrijft op welke wijze uitvoering wordt gegeven aan de kortetermijnaanpak piekbelasting.⁴

1.1.2. Ambities en doelen

In het programmaplan zijn een ambitie, een strategisch programmadoel en tien operationele doelen met indicatoren geformuleerd. De verhouding hiertussen hebben we in onderstaande tabel opgenomen. De tabel laat zien dat twee van de drie deelvragen (1a. 'vertrouwen' en 1c. 'integraliteit') uit dit onderzoek direct te relateren zijn aan de operationele doelen 2 en 9. Deze doelen staan in de tabel dikgedrukt.

Aan het programmaplan is geen doel gekoppeld ten aanzien van (het vergroten van) het bereik. In verband met de vrijwillige opzet van de aanpak, is het vergroten van het bereik geen doelstelling in de UAPB. Dit betekent dat aan deelvraag 1b. 'bereik' geen direct operationeel doel is gekoppeld met betrekking tot de inzet van zaakbegeleiding.

Ambitie	Samen reduceren we de belasting van stikstof op de kwetsbare natuur en zetten we de eerste stap in Nederland 'van het slot' halen.
Strategisch programmadoel	De agrarische ondernemers op mensgerichte wijze ondersteunen en faciliteren bij een toekomstperspectief met minder stikstofuitstoot.
Operationele doelen	<ol style="list-style-type: none">1. De Uitvoering Aanpak Piekbelasting kent de agrarische sector (bijvoorbeeld verschillen per regio, diersoorten, bedrijfscultuur etc).2. Creëren van meer vertrouwen in de overheid onder de agrarische ondernemers.3. Duidelijke communicatie vanuit de zaakbegeleider richting de agrarische ondernemer (bijvoorbeeld over welke ondersteuning wel/niet mogelijk is).4. Goed faciliteren van de agrarische ondernemer in alle fasen van het proces, tot en met de realisatie van het toekomstperspectief.5. Zaakbegeleiders zijn goed geëquipeerd voor de erfgesprekken (ook mensgerichtheid), aansluitend bij de specifieke leefwereld van de betreffende ondernemer.6. Transitie overheid: meer ruimte creëren voor een mensgerichte aanpak waarin het systeem niet leidend is.7. De maatregelen zijn ingericht c.q. ontwikkeld op het daadwerkelijk reduceren van stikstofuitstoot.8. Een aantrekkelijk pakket maatregelen dat de agrarische ondernemer(s) stimuleert om deel te nemen aan de aanpak.9. Een gezamenlijke en integrale samenwerking tussen Rijk, provincies, gemeenten, waterschappen en ondernemers ten behoeve van een toekomstbestendig plan voor de ondernemer.10. De Uitvoering Aanpak Piekbelasting vervult een signaal- en brugfunctie vanuit de uitvoering naar beleid.

Figuur 1. Ambitie, strategisch programmadoel en operationele doelen uit het Programmaplan Uitvoering Aanpak Piekbelasting (2023).

⁴ Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (2023). *Programmaplan Uitvoering Aanpak Piekbelasting*.



1.1.3. De introductie op zaakbegeleiding

In deze paragraaf gaan we in op de omschrijving van en doelen rondom de inzet van zaakbegeleiders, zoals door het ministerie geformuleerd in het programmaplan⁴.

Omschrijving zaakbegeleider

In de eerder gememoreerde Kamerbrief (juni 2023) en in het programmaplan wordt de zaakbegeleider als volgt geïntroduceerd.

Een zaakbegeleider is een vaste contactpersoon vanuit de overheid die kan helpen om mogelijkheden binnen de Aanpak Piekbelasting verder te onderzoeken. De gesprekken die deze vaste contactpersonen met ondernemers voeren, zijn verkennend en vrijwillig van aard. De wensen en vragen van de ondernemer zijn leidend. De zaakbegeleider luistert, informeert, denkt mee en verbindt zo nodig vertegenwoordigers van andere overheden. Veel van de bedrijven zullen al contact hebben met provincies (en mogelijk ook met gemeenten en waterschappen) over hun toekomstplannen, en al meedoen in de gebiedsprocessen. Voor de ondernemer zijn er geen kosten verbonden aan de gesprekken met en betrokkenheid van de zaakbegeleider.

Het contact van de zaakbegeleider met de ondernemer wordt pas beëindigd als de ondernemer geen behoefte meer heeft aan (voortzetting van) de begeleiding, of als er een besluit is genomen over de gevraagde faciliteiten en de ondernemer de benodigde acties heeft uitgevoerd. De gesprekken tussen de ondernemers en zaakbegeleiders worden gemonitord op kwaliteit en de uitvoering zal worden bijgesteld indien noodzakelijk, om de dienstverlening waar dat kan te verbeteren.⁵

Verdeling naar regio's en samenwerking tussen overheden

In het programmaplan is toegelicht dat er circa 130 zaakbegeleiders door heel het land actief zullen zijn. In elke regio spelen andere kwesties, daarom zijn de zaakbegeleiders onderverdeeld in zes regionale teams, te weten:

1. Limburg (provincie Limburg).
2. Noord-Brabant (provincie Noord-Brabant).
3. Gelderland (provincie Gelderland en Utrecht-Oost).
4. Overijssel (provincie Overijssel).
5. Noord (provincies Groningen, Friesland en Drenthe).
6. West (provincies Flevoland, Noord-Holland, Zuid-Holland, Zeeland en Utrecht-West).

Vier van deze regionale teams zijn door LNVN opgezet (Limburg, Overijssel, Noord en West) en twee teams zijn door de provincie geïnitieerd (Gelderland en Noord-Brabant). De regionale teams worden aangestuurd door een regio-manager met daarboven de programmamanager Regionale Uitvoering. Het geheel wordt in het programmaplan aangeduid als team Regionale Uitvoering.

Het programmateam

De programmadirecteur is verantwoordelijk voor de algehele sturing binnen het programma. Hij wordt ondersteund door Planning & Control (de programmacontroller), de secretaris en de afdeling Communicatie. Voor de inhoudelijke realisatie van de doelen wordt de programmadirecteur ondersteund door drie MT-leden en hun teams: Kennis & Expertise, Bestuur & Beleid, en Regionale Uitvoering (zie hierboven).

⁵ Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (12 juni 2023). *Voortgang Aanpak Piekbelasting*.

& Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (2023). *Programmaplan Uitvoering Aanpak Piekbelasting*.



Team Kennis & Expertise

In het programmaplan wordt toegelicht dat de zaakbegeleiders ondersteund worden door het team Kennis & Expertise (K&E). De achtergrond, kennis en expertise van de zaakbegeleiders zijn divers. Om ervoor te zorgen dat alle zaakbegeleiders hetzelfde kennisniveau hebben ten aanzien van de Aanpak Piekbelasting, de regelingen en hoe een gesprek aan te gaan, ondersteunt Kennis & Expertise de zaakbegeleiders met opleidingen en trainingen en het beschikbaar stellen van (basis)informatie, zoals vraag en antwoorden. Daarnaast ondersteunt K&E zaakbegeleiders door expertise beschikbaar te stellen voor complexe vraagstukken of bijzondere gevallen, bijvoorbeeld wanneer er sprake is van fiscaliteit, ruimtelijke-orderingsvraagstukken en bij specialistische en/of gevoelige zaken. Vanuit de programmadirectie is K&E ook verantwoordelijk voor het opdrachtgeverschap aan de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO) die in opdracht van LVVN optreedt als uitvoeringsinstantie voor stikstofreductieregelingen. De RVO is tevens product owner van Kedo, het softwaresysteem dat zaakbegeleiders gebruiken om hun dossiers te beheren. Daarnaast valt monitoring en evaluatie onder K&E, waarbij gerapporteerd wordt over de voortgang van de Aanpak Piekbelasting. K&E is tevens medeverantwoordelijk voor de lerende aanpak binnen de UAPB.

Team Bestuur & Beleid

In het programmaplan staat toegelicht dat het team Bestuur & Beleid het beleid met de uitvoering verbindt. Het team draagt bij aan de verschillende mogelijkheden en maatregelen binnen de aanpak. Het zet zich in voor een passend aanbod bij de behoeften van ondernemers. Daarnaast is het team betrokken bij verschillende beleidsdossiers die de aanpak raken. Het team werkt nauw samen met de verschillende beleids-DG's die ook een rol en verantwoordelijkheid hebben in de Aanpak Piekbelasting. Het team is tevens verantwoordelijk voor het bestuurlijke en parlementaire proces.

Lerende aanpak

In het programmaplan is opgenomen dat in de uitvoering gewerkt moet gaan worden via een lerende aanpak. Onderdelen van deze aanpak zijn uitwisseling van: kennis en expertise, beleid en praktijk, landelijke en regionale netwerken; en keukentafel en zaakbegeleider.

Beschreven staat dat zaakbegeleiders veelal professionals zijn binnen de agrarische wereld. Zij brengen eigen kennis en expertise mee, bijvoorbeeld vakinhoudelijk op het gebied van ruimtelijke ordening, fiscaliteit, of juist meer gericht op psychosociale ondersteuning. De continue uitwisseling van kennis en ervaringen tussen zaakbegeleiders staat centraal in de aanpak. Dit geldt ook voor de ervaringen in de praktijk en de beleidsontwikkeling in Den Haag.

Opgenomen staat dat het ministerie voor het eerst werkt met zaakbegeleiders die aan de keukentafel het gesprek voeren over het toekomstperspectief van de agrarische ondernemer. In de lerende aanpak wil het ministerie deze samenwerking verbeteren en de rol van zaakbegeleider doorontwikkelen, passend bij de wederzijdse behoefte van dat moment. Het Instituut voor Publieke Waarden (IPW) is, zo staat toegelicht, betrokken om als onafhankelijk instituut de uitvoering te monitoren en advies uit te brengen voor aanpassingen in de aanpak en de uitvoering. De inzichten vanuit het IPW worden ook betrokken in deze evaluatie, als onderdeel van de documentenstudie.⁶

⁶ Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (2023). *Programmaplan Uitvoering Aanpak Piekbelasting*.



1.2. Doelstelling en onderzoeksvragen

1.2.1. Doelstelling van de evaluatie

Het ministerie van LNVN heeft TwynstraGudde gevraagd in de inzet van zaakbegeleiding te evalueren. Hiermee kunnen de meerwaarde van de inzet van zaakbegeleiding in het kader van de Aanpak Piekbelasting en de bijbehorende subsidieregelingen in kaart worden gebracht en gebruikt worden om toekomstige inzet van zaakbegeleiding (bij) te sturen en nog beter te laten aansluiten bij de beleidsdoelstellingen en behoeften in het veld. De evaluatie bestaat uit het verzamelen van ervaringen, inzichten en lessen voor de lerende aanpak en de (door)ontwikkeling van de inzet van zaakbegeleiding, en het formuleren van concrete, onderbouwde aanbevelingen voor de inzet van zaakbegeleiding en bijbehorende werkwijze voor LNVN.

De evaluatie richt zich specifiek op de inzet van zaakbegeleiding en de wijze waarop deze inzet van meerwaarde is voor betrokken partijen. Het onderzoek richt zich daarmee op de rol van zaakbegeleiders in relatie tot de beleidsdoelstellingen en de behoeften in het veld, en niet op de effectiviteit of de doelmatigheid van de regelingen van de Aanpak Piekbelasting zelf. In deze evaluatie is gekozen voor een kwalitatieve benadering.

1.2.2. Onderzoeksvragen

De volgende hoofdvraag en deelvragen staan centraal.

Hoofdvraag. In hoeverre is de werkwijze ‘inzet van zaakbegeleiders’ door LNVN, van meerwaarde?

Deelvraag 1. In hoeverre was de ‘inzet van zaakbegeleiders’ door LNVN, van meerwaarde? De meerwaarde kan middels een evaluatiematrix per maatregel getest worden op drie factoren: a) vertrouwen, b) bereik, en c) integraliteit:

- a) In hoeverre heeft zaakbegeleiding bijgedragen aan “het creëren van meer vertrouwen in de overheid”?
- b) In hoeverre heeft zaakbegeleiding bijgedragen aan deelname aan de subsidieregelingen?
- c) In hoeverre heeft zaakbegeleiding bijgedragen aan “een gezamenlijke en integrale samenwerking tussen Rijk, provincies, gemeenten, omgevingsdiensten en waterschappen en ondernemers?”

Deelvraag 2. Lerend perspectief: welke lessen zijn er te trekken uit de inzet van zaakbegeleiders?

1.3. Aanpak

1.3.1. Indicatoren als analysekader voor dit onderzoek

De evaluatie van de inzet van zaakbegeleiding richt zich op het beantwoorden van bovenstaande onderzoeksvragen. Daarbij wordt eerst de ervaren meerwaarde van zaakbegeleiding in kaart gebracht langs de factoren vertrouwen, bereik en integraliteit. In het Programmaplan Aanpak Piekbelasting zijn indicatoren bij de operationele doelen opgenomen om te monitoren of het programma op koers ligt.⁴ Het vertrouwen en de integraliteit van de inzet van zaakbegeleiding benaderen wij aan de hand van deze indicatoren uit het programmaplan. In het volgende overzicht zijn de indicatoren per factor weergegeven.



Factoren	Indicatoren uit het programmaplan	Beantwoording onderzoeksvraag d.m.v.
A. Vertrouwen	Direct te relateren aan operationeel doel 2: het creëren van meer vertrouwen in de overheid onder de agrarische ondernemers. Indicatoren bij operationeel doel 2 (en doelen 1 en 3): <ul style="list-style-type: none">• 20% van de Lbv-plus doelgroep had minimaal één gesprek met een zaakbegeleider.• 80% van de ondernemers geeft terug dat ze zich gehoord/begrepen voelen.• We doen wat we beloven, zowel beleidsmatig als wat betreft toezeggingen van zaakbegeleiders.	Documentenstudie Gespreksronde
B. Bereik	Niet direct te relateren aan operationele doelen uit het programmaplan en daardoor geen indicatoren.	Documentenstudie Gespreksronde.
C. Integraliteit	Direct te relateren aan operationeel doel 9: een gezamenlijke en integrale samenwerking tussen Rijk, provincies, gemeenten, waterschappen en ondernemers voor een toekomstbestendig plan voor de ondernemer. Indicator bij doel 9: <ul style="list-style-type: none">• Eind 2024 is door middel van twee pilots duidelijk of - en zo ja, hoe - het ondernemingsplan verder uitgerold kan worden.	Documentenstudie Gespreksronde.

Figuur 2. Analyse kader voor dit onderzoek.

1.3.2. Documentenstudie

De documentenstudie richt zich op het in kaart brengen van de beleidsdoelstelling en uitvoering met betrekking tot de inzet van zaakbegeleiding. In bijlage 1 is een overzicht opgenomen van het type ontvangen en geraadpleegde documenten. De analyse baseert zich op bronnen zoals Kamerstukken, openbare rapporten en publicaties. Verder zijn interne (niet-openbare) bronnen geraadpleegd, zoals het programmaplan. Door deze documenten inhoudelijk te bestuderen, ontstaat een helder beeld van de achtergrond, ontwikkeling en uitvoering van de inzet van zaakbegeleiding.

Het Instituut voor Publieke Waarden (IPW) is bij het UAPB betrokken om als onafhankelijk instituut de uitvoering te monitoren en advies uit te brengen voor aanpassingen van de uitvoering of het beleid. Ten behoeve van dit onderzoek is gebruikgemaakt van de twee, door het IPW opgestelde jaarrapporten over 2024 en 2025. Deze rapport dateren van juni 2024 en november 2025.

1.3.3. Gespreksronde

In de gespreksronde zijn vertrouwen, bereik, integraliteit van de inzet van zaakbegeleiding en de lessen voor de toekomst kwalitatief geduid. In totaal is met 105 respondenten gesproken. De respondenten zijn verdeeld in verschillende groepen.



Respondentengroep	Aantal respondenten
Agrarisch ondernemers die gebruik hebben gemaakt van een zaakbegeleider	28
Agrarisch ondernemers die geen gebruik hebben gemaakt van een zaakbegeleider	2
Vertegenwoordigers van provincies	4
Vertegenwoordigers van gemeenten	20
Vertegenwoordigers van omgevingsdiensten	2
Zaakbegeleiders (LVVN – UAPB – Uitvoering)	19
Regiomanagers (LVVN – UAPB – Uitvoering)	5
LVVN - UAPB – MT	5
LVVN - UAPB – Beleidsmedewerkers	3
Agrarisch adviseurs	8
LVVN – Beleid	6
RVO	7
Landelijke begeleidingscommissie	3

Figuur 3. Respondentengroepen

De eerste respondentengroep bestaat uit agrarische ondernemers die gebruik hebben gemaakt van een regeling binnen de Aanpak Piekbelasting. Deze respondentengroep is verdeeld in zaakbegeleiders die wel of geen gebruik hebben gemaakt van een zaakbegeleider. In eerste instantie zijn er gesprekken gepland met in totaal 30 ondernemers, waarvan 25 ondernemers gebruik hebben gemaakt van een zaakbegeleider en vijf ondernemers daar niet voor hebben gekozen. Tijdens de gesprekken blijkt dat drie van de aanvankelijk vijf ondernemers zonder zaakbegeleiding toch (later) gebruik hebben gemaakt van een zaakbegeleider. Hierdoor komt het aantal ondernemers met zaakbegeleiding uit op 28, en zonder op 2.

Daarnaast is gesproken met vertegenwoordigers van provincies (n=4) en gemeenten (n=20), omgevingsdiensten (n=2), zaakbegeleiders (n=19), regiomanagers (n=5), het MT van de UAPB (n=5), beleidsmedewerkers UAPB (n=3), agrarisch adviseurs (n=8), beleidsmedewerkers LVVN (n=6), RVO (n=7) en de landelijke begeleidingscommissie Aanpak Piekbelasting (n=3). Er is niet gesproken met betrokkenen vanuit de waterschappen, in het kader van het aspect 'integraliteit'

Het wervingsproces voor de gespreksronde verliep volgens een vaste werkwijze. Het onderzoeksteam heeft een belscript opgesteld en een werkinstructie om toestemming aan de agrarisch ondernemers te vragen voor de interviews en deelname aan de evaluatie. Eerst is een aselechte steekproef gedaan waaruit een lijst kwam met te benaderen ondernemers. Vervolgens zijn de ondernemers met zaakbegeleiders benaderd door hun eigen zaakbegeleider of regiomanager; ondernemers zonder zaakbegeleiding zijn benaderd door de RVO. De contactgegevens van ondernemers die aangaven mee te willen werken, zijn gedeeld met de onderzoekers, waarna de gesprekken zijn gepland. De interviews met de ondernemers vonden een-op-een of in duo-verband plaats.

De vertegenwoordigers van provincies en gemeenten, waarbinnen ondernemers gebruik hebben gemaakt van de regelingen, zijn allen benaderd voor het onderzoek. In een e-mail aan de onderzoekers konden zij laten weten wel of niet geïnteresseerd te zijn in deelname aan de gespreksrondes. Aangezien de twee geplande gespreksrondes met provincies en gemeenten snel volzaten, hebben de onderzoekers een extra gespreksronde gepland voor deze doelgroep. De regiomanagers is een vaste groep; zij zijn door de onderzoekers uitgenodigd voor een groepsgesprek.



De zaakbegeleiders zijn allen uitgenodigd om deel te nemen aan de gespreksrondes; zij konden zich daarvoor aanmelden bij de onderzoekers. RVO-betrokkenen zijn door de RVO-contactpersoon uit de begeleidingscommissie van het onderzoek aangewezen op basis van betrokkenheid bij zaakbegeleiding. De agrarisch adviseurs komen uit het netwerk van de omgevingsmanager van LVVN die zicht had op de groep betrokken adviesbedrijven in het land. De agrarisch adviseurs konden zich, bij belangstelling, per e-mail aanmelden bij de onderzoekers. De landelijke begeleidingscommissie Aanpak Piekbelasting is ook een vaste groep. De leden van de begeleidingscommissie kregen de mogelijkheid om individueel in gesprek te gaan met de onderzoekers. Een aantal respondenten koos ervoor om schriftelijk te reageren. Ook deze informatie is opgenomen in de dataverzameling van de gespreksronde. In bijlage 2 is een overzicht van de respondenten opgenomen.

In de gesprekken is gebruikgemaakt van een semigestructureerde aanpak met een interviewprotocol.

1.4. Leeswijzer

Het vervolg van dit rapport biedt inzicht in de resultaten van de evaluatie van de inzet van zaakbegeleiding:

- Hoofdstuk 2 beschrijft de bevindingen ten aanzien van 'vertrouwen'.
- Hoofdstuk 3 beschrijft de bevindingen ten aanzien van 'bereik'.
- Hoofdstuk 4 beschrijft de bevindingen ten aanzien van 'integraliteit' vanuit data en documenten die in het kader van dit onderzoek zijn bestudeerd.
- In hoofdstuk 5 worden de conclusies en lessen besproken. Dit hoofdstuk dient ook als zelfstandig leesbare samenvatting.



2. Meerwaarde | Vertrouwen

In dit hoofdstuk staat *deelvraag 1a* centraal: in hoeverre heeft zaakbegeleiding bijgedragen aan het “creëren van meer vertrouwen in de overheid?”

In §2.1 gaan we in op de bevindingen ten aanzien van ‘vertrouwen’ vanuit data en documenten die in het kader van dit onderzoek zijn bestudeerd. De kwalitatieve bevindingen uit de gespreksronde duiden we in §2.2. In §2.3 sluiten we af met een overkoepelende analyse en beantwoorden we de deelvraag.

2.1. Bevindingen uit data en documenten

2.1.1. Inzichten uit data | Indicatoren Programmaplan

Voor het aspect ‘vertrouwen’ zijn de volgende drie indicatoren gekoppeld aan het bijbehorende operationele doel uit het programmaplan “creëren van meer vertrouwen in de overheid onder agrarische ondernemers”:

1. 20% van de Lbv-plus doelgroep had minimaal één gesprek met een zaakbegeleider.
2. 80% van de ondernemers geeft terug dat ze zich gehoord/begrepen voelen.
3. We doen wat we beloven, zowel beleidsmatig als wat betreft toezeggingen van zaakbegeleiders.

Op basis van de documenten en door gesprekken met betrokkenen bij de UAPB, constateren we dat de indicatoren in het programmaplan niet expliciet zijn gemonitord. Dit betekent dat er geen uitspraken gedaan kunnen worden over alle indicatoren op basis van periodiek geactualiseerde beschikbare informatie. Wel geldt voor indicator 1 dat er data voorhanden zijn waarmee een uitspraak kan worden gedaan over of het aannemelijk is dat aan de indicator wordt voldaan. De volgende drie figuren gaan in op het aantal aanvragen voor de Lbv- en Lbv-plusregeling (figuur 4), het aantal dossiers met zaakbegeleiding (figuur 5) en het deelnamepercentage van ondernemers met zaakbegeleiding (figuur 6).

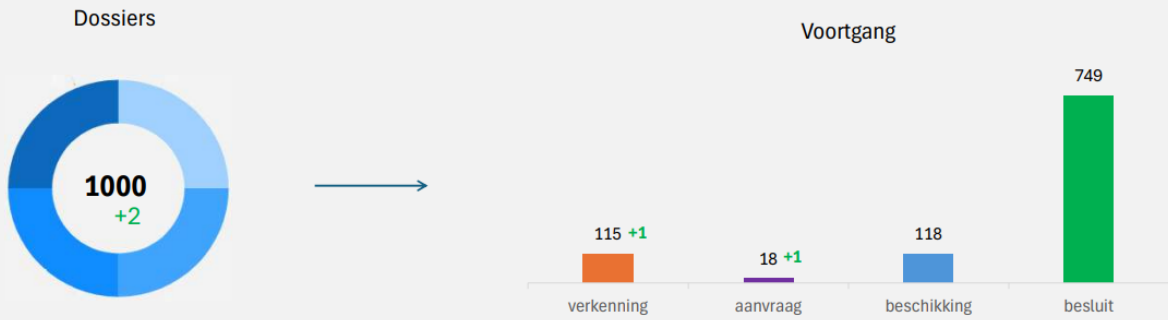
LBV/LBV+ aanvragen d.d. dinsdag 9 december 2025																			
Provincie	LBV+	LBV	Geen keuze gemaakt	Unieke locaties	Varkenshouderij	Pluimveehouderij	Melkveehouderij	Kalverhouderij	Meerdere diersoorten	Nog geen beschikking	Reeds beschikking	RVO beschikking afwijzing	1ste beschikking geen reactie	Na 1ste beschikking intrekking	1ste beschikking akkoord boer	Akkoord boer nog geen verz DB2	Akkoord boer verzoek DB2	Akkoord boer verz Vaststelling	Akkoord RVO en Def Vastgesteld
GELDERLAND	400	76	0	476	114	60	91	164	47	0	476	25	4	137	310	56	212	8	34
NOORD-BRABANT	163	201	1	365	163	72	86	19	25	0	365	41	1	99	224	43	161	12	8
LIMBURG	171	112	0	283	154	60	52	5	12	0	283	21	1	95	166	42	114	9	1
OVERIJSEL	67	157	1	225	87	23	93	9	13	0	225	25	0	53	147	28	113	4	2
DRENTH	32	38	0	70	18	3	41	4	4	0	70	9	0	18	43	7	35	1	0
FRIESLAND	29	23	0	52	6	10	35	1	0	0	52	4	1	15	32	7	25	0	0
UTRECHT	26	12	0	38	9	10	11	6	2	0	38	6	0	12	20	8	12	0	0
FLEVOLAND	17	6	1	24	6	2	13	2	1	0	24	3	0	9	12	5	5	1	1
NOORD-HOLLAND	1	14	0	15	0	1	14	0	0	0	15	2	0	6	7	1	6	0	0
ZEELAND	1	13	0	14	9	0	5	0	0	0	14	2	0	2	10	2	7	1	0
GRONINGEN	0	8	0	8	4	1	3	0	0	0	8	0	0	3	5	1	4	0	0
ZUID-HOLLAND	0	6	0	6	3	1	2	0	0	0	6	0	0	1	5	2	3	0	0
TOTAAL	907	666	3	1576	573	243	446	210	104	0	1576	138	7	450	981	202	697	36	46

Figuur 4. Overzicht Lbv- en Lbv-plusaanvragen per provincie (d.d. 9 december 2025 | LVVN)



Ministerie van Landbouw, Visserij,
Voedselzekerheid en Natuur

Landelijke update Rijkszaakbegeleiding > week 50



Figuur 5. Aantal dossiers met zaakbegeleiding (LVVN, update UAPB week 50, 2025).



Ministerie van Landbouw, Visserij,
Voedselzekerheid en Natuur

DG-Realisatie > Dashboard Zaakbegeleiding

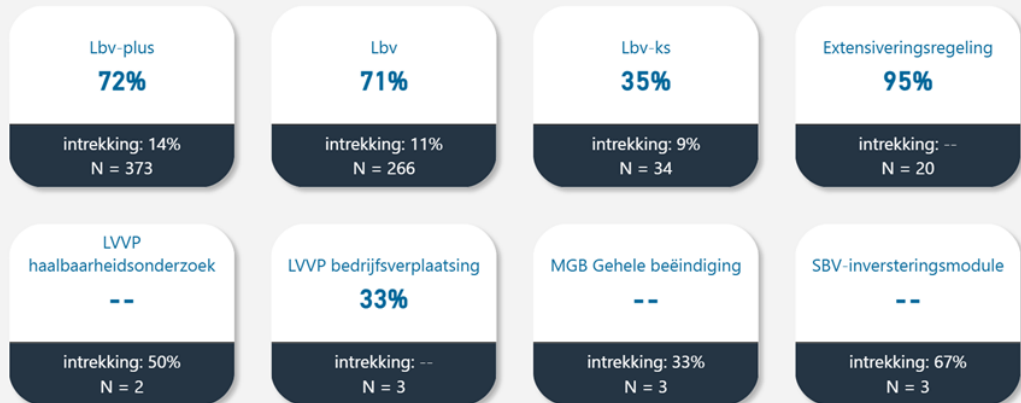
KPI Dossiers Communicatie

Aantal dossiers
998

Remkes
729

PAS
3

Deelnamepercentage ondernemers met Zaakbegeleider:



KENNIS EN EXPERTISE 2025

Figuur 6. Deelnamepercentage ondernemers met zaakbegeleiding (LVVN, 20-11-2025).



Uit de - voor ons als onderzoekers - meest recente data, beschikbaar gesteld door LVVN, blijkt dat er 1.576 aanvragen zijn geweest voor de Lbv- en Lbv-plusregeling. Figuur 4 laat vervolgens zien dat er 1.000 dossiers zijn met zaakbegeleiding (figuur 5). Figuur 6 toont dat 72% van de Lbv-plus doelgroep die zich gemeld heeft voor de regeling, zaakbegeleiding had.⁷ Op basis van deze cijfers constateren we dat het zeer aannemelijk is dat minimaal 20% van de Lbv-plus doelgroep minimaal één gesprek had met een zaakbegeleider.

2.1.2. Inzichten uit documenten | Vertrouwen

Het IPW is betrokken om als onafhankelijk instituut de uitvoering te monitoren en advies uit te brengen voor aanpassingen in de aanpak en de uitvoering.⁸ Uit de IPW-rapportage van juni 2024 komt naar voren dat ondernemers ervaren dat het contact met de zaakbegeleiders vertrouwen schept in de overheid.⁹ De inzet van zaakbegeleiding geeft ondernemers het gevoel dat de overheid werkelijk aan de slag wil en hen serieus neemt. Daarbij waarderen de ondernemers het dat de zaakbegeleider de brug slaat tussen de 'belangen van de ondernemer' en de 'stikstofopgave van de overheid'. Het wordt als positief ervaren dat de zaakbegeleider verder kijkt dan de regelingen. Als wens komt uit deze evaluatie naar voren dat de RVO en de zaakbegeleiders heel duidelijk en proactief communiceren over vertragingen en wijzingen in het proces.

Uit de IPW-rapportage van november 2025 komt ten aanzien van het aspect 'vertrouwen' naar voren dat circa 75% van de 98 gesproken ondernemers een positieve ervaring heeft met zaakbegeleiders.¹⁰ Met name de inhoudelijke begeleiding wordt gewaardeerd. Dit betreft ervaringen van ondernemers met zaakbegeleiders die veel weten van de regelingen en de voorwaarden. Een belangrijk onderdeel van het werk van de zaakbegeleiders is de aandacht voor de emotionele kant, naast aandacht voor het ondernemersperspectief. Agrarisch ondernemers waarderen een persoonlijke benadering en vriendelijkheid. Ook is oog hebben voor de impact die het stoppen met zich meebrengt, voor de ondernemer en diens gezin, van belang. Ze zijn betrouwbaar in het maken van afspraken en komen die snel na. Bij vertraging wordt de ondernemer de hoogte gesteld. Juist in tijden waarin het wantrouwen tegen de overheid groeit, is de zaakbegeleider iemand waar ze van op aan kunnen. Dat is een enorme last van hun schouders.

Aandachtspunten die genoemd zijn, zijn de wisselende inhoudelijke deskundigheid, het contact krijgen en algemeen wantrouwen in de overheid. Enkele ondernemers geven aan dat hun zaakbegeleider onvoldoende kennis en te weinig verstand van zaken had. Daardoor kon hun zaakbegeleider hen niet goed ondersteunen. Een paar ondernemers benoemen dat het lastig is om contact te krijgen met hun zaakbegeleider. Sommige zaakbegeleiders waren lastig bereikbaar of lieten niks van zich horen. Enkele ondernemers geven aan een algemeen wantrouwen in de overheid te hebben. In hun ogen is de zaakbegeleider een verlengstuk van diezelfde overheid. Een paar ondernemers geven aan geen klik hebben met de zaakbegeleider.

In het kader van de UAPB is er drie keer per jaar een 'terugkomdag' georganiseerd voor zaakbegeleiders om in gesprek te gaan over de zaakbegeleiding en ervaringen uit te wisselen. In april 2024 is op initiatief van de RVO en ter voorbereiding op een terugkomdag, een 'design sprint' gehouden. In het kader hiervan is een beknopt voorbereidend onderzoek uitgevoerd waarbij is gesproken met o.a. agrarisch ondernemers en adviseurs.¹¹

⁷ Gebaseerd op 998 dossiers (20 november 2025). Data van 9 december 2025 tonen aan dat er 1.000 dossiers zijn.

⁸ Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (2023). *Programmaplan Uitvoering Aanpak Piekbelasting*.

⁹ Instituut voor Publieke Waarden (juni 2024). *Onafhankelijke analyse Uitvoering Aanpak Piekbelasting (UAPB) Rapportage jaar 1*.

¹⁰ Instituut voor publieke Waarden (2025). *Rapportage jaar 2 Onafhankelijke kwaliteitsmonitoring piekbelasting (UAPB)*.

¹¹ Eindpresentatie Design Sprint Aanpak Piekbelasting (april 2024).



Uit deze gesprekken komt het beeld naar voren dat de ondernemers over het algemeen positief zijn over de inzet van zaakbegeleiding, al is er een sterk verschil tussen de verschillende zaakbegeleiders en hoe goed zij op de hoogte zijn. Daarbij is aangegeven dat het helpt als de betrokken partijen (zaakbegeleiding, RVO, provincies en gemeenten) dezelfde taal spreken als de ondernemers, letterlijk en figuurlijk. Het is bijvoorbeeld van belang kennis te hebben van de agrarische sector, kennis van wat er speelt in de omgeving en hetzelfde dialect als de ondernemers te spreken.

2.2. Bevindingen uit gespreksronde | Vertrouwen

2.2.1. Agrarisch ondernemers

Ondernemers die gebruik hebben gemaakt van zaakbegeleiding

De ondernemers hebben een hoge mate van vertrouwen in de zaakbegeleiders.

Op een enkel gesprek na, blijkt dat er een (hoge) mate van vertrouwen is van de ondernemer in de zaakbegeleider. Dat vertrouwen hangt sterk samen met de aard van het contact. Veel ondernemers geven aan dat de zaakbegeleiders letterlijk en figuurlijk de taal van de ondernemer spreken. De zaakbegeleiders zijn meerdere malen, naast telefonisch contact, fysiek langsgesgaan bij de ondernemer op het erf, om aan de keukentafel in gesprek te gaan. De ondernemers hebben ervaren dat de zaakbegeleiders kennis hebben van de agrarische sector en de regionale context en dat ze begrip hebben voor de persoonlijke, vaak emotionele situatie.

Bij de aanmelding voor een regeling kunnen ondernemers aangeven of zij gebruik willen maken van een zaakbegeleider. Ondernemers noemen verschillende redenen waarom zij voor zaakbegeleiding hebben gekozen. Gehoorde overwegingen zijn dat het nuttig kan zijn om iemand vanuit de overheid mee te laten denken, dat een zaakbegeleider helpt bij het verduidelijken van de ambtelijke taal, dat het prettig is om er iemand bij te hebben die oog heeft voor de persoonlijke impact van de regelingen en verder kijkt dan alleen het financiële. Daarnaast geven ondernemers aan dat zij de zaakbegeleider aangeraden kregen door agrarische collega's, de gemeente of hun eigen adviseur. Ook worden zaakbegeleiders ingezet als sparring partner met een vaste contactpersoon vanuit de overheid. Verder zijn er ondernemers die later in het proces kiezen voor een zaakbegeleider, bijvoorbeeld wanneer de gemeente hun aanvragen voor de benodigde vergunningen niet goedkeurt en de ondernemer er zelf niet achter komt waarom dat het geval is.

Meerdere ondernemers geven aan dat hun ervaring met zaakbegeleiders contrasteert met hun (eerdere) ervaringen met de overheid, waarbij het contact vaak als afstandelijk, met beperkte kennis van de sector en niet flexibel werd ervaren. Een veelgenoemd voorbeeld van ondernemers is de verplichting om (vaak nog degelijke) funderingen van stallen te verwijderen en daarvan bewijs te leveren, alvorens een nieuwe fundering te mogen storten voor andere (bedrijfs)activiteiten. Hoewel de kosten voor het verwijderen worden vergoed, ervaren ondernemers dit als een inefficiënte werkwijze die, gezien de doelstellingen van de regelingen, bovendien niet duurzaam is.

Meerdere ondernemers geven aan veel steun te hebben gehad aan hun zaakbegeleider, zowel inhoudelijk als - in sommige gevallen - emotioneel. Dit alles maakt dat de ondernemers zich gehoord en begrepen voelen door de zaakbegeleider. De gesproken ondernemers beschrijven de zaakbegeleiders als betrokken, toegankelijk en betrouwbaar. De ondernemers waarderen dat zaakbegeleiders afspraken nakomen, tussentijds contact houden en zich flexibel opstellen door bijvoorbeeld een vervanger te regelen bij afwezigheid, mee te gaan naar gesprekken met de gemeente en tussentijds telefonisch contact te zoeken om te peilen bij de ondernemer hoe het gaat. Proactiviteit in de contacten met de ondernemers en het makkelijk benaderbaar zijn en snel reageren, dragen bij aan het krijgen en behouden van vertrouwen - ook als de uitkomst of het uiteindelijke antwoord op de vraag van de ondernemer negatief is.



Ook de kennis van de regelingen en procedures wordt genoemd als belangrijk onderdeel van het opgebouwde vertrouwen. Zaakbegeleiders kunnen goed uitleggen hoe de regelingen werken, welke stappen nodig zijn en waar de ondernemers daarbij op moeten letten. Enkele ondernemers benoemen daarbij dat het helpt dat de zaakbegeleiders zich niet 'dwingend' opstellen, maar meedenken vanuit de vraag wat er in de specifieke situatie van de ondernemer mogelijk is. Door deze persoonlijke benadering ervaren ondernemers dat iemand vanuit de overheid er voor en met hen is, in plaats van tegen hen.

Uit één gesprek komt naar voren dat een ondernemer niet tevreden was met de zaakbegeleider. Deze ondernemer ervoer dat de zaakbegeleider onvoldoende kennis had van zaken, geen maatwerk kon bieden en niet tot concrete resultaten kwam. Meerdere ondernemers geven aan te hebben ervaren dat maatwerk bieden niet of beperkt mogelijk was, maar zij schrijven dit niet toe aan het handelen van de zaakbegeleider.

Het vertrouwen in de zaakbegeleiders heeft bij de ondernemers beperkt geleid tot een hogere mate van vertrouwen in de overheid.

In het programmaplan is als doel opgenomen: het creëren van meer vertrouwen in de overheid onder de agrarisch ondernemers. Daarom komt dit aspect terug in de vraagstelling van het onderzoek en daarmee in de analyses in dit hoofdstuk.

Uit het gros van de gesprekken komt naar voren dat het ontstane vertrouwen tussen ondernemer en zaakbegeleider, beperkt heeft geleid tot meer vertrouwen in de overheid als geheel. Een verklarende factor kan zijn dat meerdere ondernemers aangeven dat zij de zaakbegeleider niet als iemand vanuit de overheid hebben ervaren, maar juist als een onafhankelijk iemand die tussen de ondernemer en overheid in staat. Voor deze ondernemers blijft het bredere vertrouwen in de overheid beperkt.

Daarnaast is het vertrouwen in de overheid beperkt doordat het snel weer verloren kan gaan op het moment van een negatieve ervaring met een van de overheden, bijvoorbeeld wanneer er - vanuit het perspectief van de ondernemer - sprake is van vertraging in processen, of als er foutieve of onduidelijke informatie wordt verschaft. Uit de gesprekken met de agrarisch ondernemers komt naar voren dat dit vervolgens geen negatief effect heeft op het vertrouwen in de zaakbegeleider als persoon.

Uit gesprekken met verschillende ondernemers blijkt dat zij het beeld hebben dat 'de overheid', met uitzondering van de zaakbegeleiders, de taal van de ondernemer niet spreekt. In gesprekken worden meerdere voorbeelden genoemd waarin ondernemers zich niet kunnen vinden in de keuzes die zijn gemaakt bij het vormgeven van de voorwaarden van de regelingen. Ondernemers concluderen hieruit dat 'de overheid' onvoldoende kennis heeft van de agrarische sector, te weinig oog heeft voor de menselijke kant en sterk redeneert vanuit overheidsdoelstellingen. Deze beelden en eerdere ervaringen van ondernemers met 'de overheid', sterken sommige ondernemers in het wantrouwen dat zij hebben.

De brug die zaakbegeleiders slaan tussen ondernemer en de overheid zorgt er in dit soort gevallen voor dat het contact niet wordt verbroken. Uit de gesprekken blijkt dat zaakbegeleiding er op z'n minst voor zorgt dat ondernemers beter begrijpen waarom sommige dingen niet of niet snel kunnen. 'Op z'n minst' omdat er ook voorbeelden worden genoemd waarin de signaalfunctie van zaakbegeleiders richting beleid, uitvoering en juridische zaken, er mede voor heeft gezorgd dat een oplossing kon worden gevonden voor de ondernemer. Denk aan het herstellen van een fout in de berekening in het kader van een beschikking, of het gelijktrekken van procedures zodat voor verschillende locaties van een ondernemer dezelfde datum/termijn geldt.



Zoals aangegeven, bevat het programmaplan een doel om het vertrouwen in de overheid te vergroten. Te zien is dat dit lukt in de vorm van vertrouwen in de zaakbegeleiding en het creëren van meer (wederzijds) begrip. Het is van belang om bij de inzet van zaakbegeleiding uit te gaan van reële verwachtingen en daarop gebaseerde doelen.

Ondernemers die geen gebruik hebben gemaakt van zaakbegeleiding

De keuze om geen gebruik te maken van zaakbegeleiding komt bij deze betrokkenen door de kennis die de ondernemer zelf heeft met ondersteuning van de eigen agrarisch adviseur en omgeving, waardoor ze in hun situatie geen behoefte hebben aan extra begeleiding. Deze ondernemers kunnen zich voorstellen in een andere situatie wel gebruik gemaakt te hebben van zaakbegeleiding.

Voor de groep ondernemers die geen gebruik heeft gemaakt van zaakbegeleiding, kan op basis van de gevoerde gesprekken geen uitspraak worden gedaan over de bijdrage van de inzet van zaakbegeleiding aan het vertrouwen in de overheid. Deze ondernemers hebben immers geen (direct) contact gehad met de zaakbegeleiders. Overigens hebben we ook een aantal ondernemers gesproken dat in eerste instantie geen gebruik heeft gemaakt van zaakbegeleiding, maar hier op een later moment wel voor heeft gekozen. De bevindingen uit deze gesprekken zijn opgenomen bij de vorige doelgroep.

Uit de gesprekken met deze groep komt naar voren dat de keuze om geen gebruik te maken van zaakbegeleiding in deze gevallen niet voortkwam uit een gebrek aan vertrouwen in de overheid of in de mogelijkheid om gebruik te maken van een zaakbegeleider. Deze ondernemers geven aan over een agrarisch adviseur te beschikken die hen goed kan ondersteunen, ook in het onderhouden van contact met de verschillende betrokken overheden. Eén ondernemer geeft aan zelf al in goed overleg te zijn met de gemeente en daarom geen behoefte te voelen aan aanvullende begeleiding. De kennis die de ondernemer zelf heeft en/of iemand in de directe omgeving van de boer, zoals een familielid, speelt ook een rol. Deze ondernemers gaven aan dat ze zich voor kunnen stellen dat, wanneer zij deze kennis en ondersteuning in hun eigen omgeving niet zouden hebben, zij wél gebruik zouden hebben gemaakt van een zaakbegeleider.

Bij een van de ondernemers die geen gebruikgemaakt heeft van zaakbegeleiding, was er wel sprake van indirect contact. De agrarisch adviseur van deze ondernemer had op enig moment contact met een zaakbegeleider in verband met de afstemming met de RVO. Volgens deze ondernemer heeft de zaakbegeleider zich in deze situatie goed ingezet, maar is deze er in dit geval niet in geslaagd de gewenste informatie van de RVO te krijgen.

2.2.2. Medeoverheden

Gemeenten

Uit de gesprekken met gemeenten blijkt dat zij van ondernemers terugkrijgen dat ze de inzet van zaakbegeleiding als positief ervaren. De gemeenten zien dat zaakbegeleiders een waardevolle schakel zijn tussen overheden en ondernemers. Op basis van hun ervaringen signaleren gemeenten dat de ondernemers een hoge mate van vertrouwen hebben in de zaakbegeleiders. De zaakbegeleider wordt gezien als iemand die tussen de overheid en ondernemer in staat.

Ze krijgen terug van ondernemers dat zij met specifieke vragen terecht kunnen bij een zaakbegeleider die hun situatie begrijpt en zich goed kan inleven. Gemeenten ervaren dat zaakbegeleiders kennis hebben van de agrarische sector, waardoor zij de taal van de ondernemer spreken. Verschillende gemeenten noemen dat de persoonlijke benadering ervoor zorgt dat ondernemers zich gehoord en serieus genomen voelen. De zaakbegeleider creëert volgens hen een veilige omgeving waarin de ondernemer zijn of haar verhaal kwijt kan.



Meerdere gemeenten benoemen dat zij zien dat zaakbegeleiders expliciet aandacht hebben voor het emotionele aspect van de situatie waarin agrariërs zich bevinden.

Verschillende gemeenten geven verder aan te ervaren dat zaakbegeleiders in staat zijn de regelingen en processtappen duidelijk uit te leggen aan de ondernemers. Dit in begrijpelijke taal en op een manier die aansluit bij de belevingswereld van de ondernemer. Gemeenten benoemen dat zij zelf niet altijd in staat zijn de mogelijkheden tot in detail uit te leggen en dat de zaakbegeleider dan kan fungeren als laagdrempelig aanspreekpunt voor vragen waar de gemeente zelf geen antwoord op heeft of weet te formuleren. Verschillende gemeenten wijzen ondernemers ook op de mogelijkheid om gebruik te maken van zaakbegeleiding en adviseren hen dat ook te doen.

Het merendeel van de gemeenten waardeert zelf ook dat zaakbegeleiders goed bereikbaar zijn, snel schakelen en een verbindende functie vervullen wanneer processen vast dreigen te lopen. Zij zien dat zaakbegeleiders betrokken zijn bij de ondernemers en daarbij de juiste professionele afstand bewaren. Zij zien de zaakbegeleider niet als belangenbehartiger van de ondernemer, maar als onafhankelijk gesprekspartner. Gemeenten benoemen daarbij hun ervaringen met het verschil met agrarisch adviseurs, die vanuit hun rol en betrokkenheid een ander belang kunnen hebben.

De gemeenten zien meerwaarde in de bemiddelende en verbindende rol van de zaakbegeleider. De zaakbegeleider wordt gezien als iemand die kan helpen om de communicatie tussen overheden en ondernemer te verbeteren, bijvoorbeeld door regelingen te verduidelijken of door partijen sneller met elkaar aan tafel te brengen. Enkele gemeenten noemen dat de zaakbegeleider helpt bij het komen tot een meer open gesprek met de agrariër. In die zin draagt de inzet van zaakbegeleiding, volgens gemeenten, bij aan het verlagen van drempels en het verkleinen van de afstand tussen overheid en ondernemer.

De gemeenten ervaren, net als ondernemers, dat de samenwerking met (andere) overheden niet altijd optimaal is. De inzet van zaakbegeleiding zorgt daarbij beperkt voor een bredere vertrouwen van de ondernemer in de overheid.

Meerdere gemeenten geven aan dat bestaande, structurele problemen in de samenwerking tussen overheden niet verdwijnen door de inzet van zaakbegeleiders. Zij ervaren zelf dat zij in het contact met medeoverheden soms "tegen dezelfde muur" aanlopen als ondernemers. Daarbij ervaren sommige gemeenten dat, ondanks de rol die zaakbegeleiders vervullen als schakel tussen overheden en ondernemers, het wantrouwen van agrariërs richting de overheid daardoor niet of beperkt afneemt. Dit speelt voornamelijk wanneer een ondernemer ervoor kiest om het bedrijf te stoppen en zijn toekomstplannen afhankelijk zijn van besluitvorming door andere overheden zoals gemeenten.

De gemeenten zijn verantwoordelijk voor het vergunnen van de toekomstplannen binnen de termijnen van de betreffende stoppersregeling. De ondernemers zijn verantwoordelijk voor het tijdig en volledig indienen van een aanvraag. Gemeenten die goed contact onderhouden met de zaakbegeleiders in de regio, kunnen via hen informatie verkrijgen over de termijnen waar ondernemers mee te maken hebben. Op basis daarvan kunnen gemeenten prioriteiten stellen bij de afhandeling van aanvragen. Gemeenten die weinig tot geen contact hebben met zaakbegeleiders, kunnen daarentegen niet sparren met een zaakbegeleider bij het vergunnen van aanvragen. Bijvoorbeeld doordat slechts een tot enkele ondernemers deelnemen aan een stoppersregeling of doordat ze geen mogelijkheid zien om contact op te nemen met de zaakbegeleider uit de regio,.



Provincies

De provincies ervaren dat de zaakbegeleiders een verbindende factor zijn in het contact tussen ondernemer en overheden. Provincies ervaren dat de aanwezigheid van een zaakbegeleider duidelijk invloed heeft op de dynamiek aan tafel in het gesprek met ondernemers. Ondernemers lijken volgens hen meer open het gesprek in te gaan wanneer er een zaakbegeleider aanwezig is, en de gesprekken verlopen merkbaar anders dan wanneer de provincie alleen aan tafel zit. Er wordt ervaren dat ondernemers een bepaald beeld van de provincie hebben. Een zaakbegeleider kan in die context verbindend optreden. Daarmee lijkt de zaakbegeleider een bepaalde mate van onafhankelijkheid en vertrouwen te bieden aan de ondernemer, hetgeen door provincies lastiger is te realiseren.

Meerdere provincies geven aan dat zaakbegeleiders goed bekend zijn met de situatie van de ondernemers en de (regionale) context. Dit draagt volgens hen bij aan het vertrouwen dat ondernemers in de zaakbegeleider hebben. Provincies waarderen dat zaakbegeleiders de tijd nemen om aan de keukentafel te zitten en dat zij, waar nodig, antwoorden ophalen of informatie verduidelijken. De kennis en kunde die zaakbegeleiders in de loop van de tijd hebben opgedaan, wordt door provincies gezien als waardevol; dit draagt volgens hen bij aan een constructiever gesprek met ondernemers.

Uit de gesprekken blijkt geen verschil tussen provincies met eigen zaakbegeleiders (Gelderland en Noord-Brabant) en provincies waar zaakbegeleiders actief zijn vanuit het ministerie. In beide gevallen ervaren provincies dat de zaakbegeleider vanuit een onafhankelijke en verbindende positie optreedt en dat ondernemers hen als zodanig herkennen.

De provincies zien dat zaakbegeleiders een beperkte meerwaarde hebben voor ondernemers op het moment dat zij geen handelingsperspectief kunnen bieden.

De gesproken provincies plaatsen een kanttekening bij de meerwaarde wat betreft het vertrouwen in zaakbegeleiding in situaties waarin het handelingsperspectief beperkt is. Dit geldt - met de informatie nu - met name voor PAS-melders. In deze dossiers blijkt dat er, na een uitspraak van de Raad van State in december 2024¹², in de praktijk minder mogelijk was voor ondernemers terwijl in een eerder stadium de verwachting bestond dat er wel oplossingen konden worden geboden. Daardoor zijn de gesprekken met PAS-melders in sommige gevallen zijn beëindigd. In dat licht signaleren provincies dat goed verwachtingenmanagement essentieel is. Zij geven aan dat in de PAS-dossiers de zaakbegeleider soms te veel als 'oplossing' werd gepresenteerd in plaats van een luisterend oor. Daardoor kregen ondernemers het gevoel dat er meer mogelijk zou zijn dan uiteindelijk het geval was.

2.2.3. Zaakbegeleiders

Zaakbegeleiders ervaren een hoge mate van vertrouwen van de ondernemers.

Uit de gesprekken met de zaakbegeleiders ontstaat het beeld dat zij een grote mate van vertrouwen ervaren van de ondernemers. De zaakbegeleiders zien als grootste meerwaarde van hun inzet dat ondernemers met zaakbegeleiding letterlijk en figuurlijk een gezicht aan tafel hebben namens de overheid. Zaakbegeleiders krijgen van ondernemers terug dat de persoonlijke benadering gewaardeerd wordt. Meerdere ondernemers hebben aan de zaakbegeleiders teruggegeven dat dit de eerste keer was dat ze door een fysiek persoon contact hadden met de overheid in plaats van telefonisch of via een website.

Daarnaast geven veel zaakbegeleiders aan dat ondernemers het waarderen dat zij, naast de fysieke keukentafel-gesprekken, laagdrempelig bereikbaar zijn via de telefoon of de app. Ook krijgen ze terug van ondernemers dat gewaardeerd wordt dat de zaakbegeleiders meegaan naar gesprekken met gemeenten.

¹² [Rechtspraak over intern salderen wijzigt - Raad van State](#)



Zaakbegeleiders krijgen terug dat hun achtergrond door ondernemers als belangrijke reden voor hun meerwaarde wordt ervaren. De meeste zaakbegeleiders hebben zelf een achtergrond in de agrarische sector, kennen de context van de omgeving goed en kunnen zich inleven in de situatie van de ondernemers. Meerdere zaakbegeleiders hebben ervaren dat in het begin van het contact met de ondernemers het vertrouwen opgebouwd moest worden. Doorgaans ontstond dit vertrouwen echter snel, zodra de ondernemer ervaarde dat de zaakbegeleider de taal van de ondernemer spreekt. Ook geven meerdere zaakbegeleiders aan terug te krijgen van ondernemers dat het wordt gewaardeerd dat ze de regelingen goed kunnen uitleggen en meedenken in wat mogelijk is in de situatie van de ondernemer.

De zaakbegeleiders geven aan dat ze hun rol richting de ondernemer goed kunnen vervullen door de onderlinge samenwerking met andere zaakbegeleiders. Op het moment dat een zaakbegeleider bepaalde expertise heeft die bij andere zaakbegeleiders minder aanwezig is, wordt de samenwerking en afstemming opgezocht om de ondernemers van een antwoord te kunnen voorzien.

Zaakbegeleiders ervaren dat het bieden van maatwerkoplossingen in de praktijk zeer lastig blijkt, wat tot teleurstelling kan leiden bij ondernemers. Daarnaast ervaren zaakbegeleiders dat het vertrouwen in de zaakbegeleider beperkt leidt tot een breder vertrouwen van de ondernemer in de overheid.

In de gesprekken met zaakbegeleiders wordt aangegeven dat de ruimte voor maatwerk beperkt is en dat dit het vertrouwen van de ondernemer in de overheid kan beperken. De zaakbegeleiders geven aan dat het feit dat een maatwerkloket onderdeel is van de UAPB, de verwachting heeft geschept dat het mogelijk is om maatwerk te kunnen leveren op het moment dat de regelingen onvoldoende uitkomst bieden voor de ondernemer. De zaakbegeleiders geven aan dat het in de praktijk echter erg lastig is gebleken om maatwerk toe te passen.

De zaakbegeleiders noemen hiervoor twee redenen. Ten eerste maken de regelingen het in de praktijk lastig om maatwerk te bieden. Een aantal zaakbegeleiders geeft aan daardoor geen mandaat te hebben om in individuele gevallen naar maatwerk te zoeken. Een andere zaakbegeleider geeft aan dat het nodig is om duidelijke regels te maken over het landelijk gebied, voordat naar maatwerkoplossingen kan worden gekeken. Daarnaast geven zaakbegeleiders aan te ervaren dat het departement en de RVO terughoudend zijn in het zorgen voor maatwerkoplossingen vanwege het risico van precedentwerking. Het feit dat in het begin van de aanpak is gecommuniceerd dat er binnen het UAPB specifiek aandacht is voor het bieden van maatwerk maar dit in de praktijk lastig blijkt, maakt dat zaakbegeleiders hier voorzichtig mee omspringen om geen valse verwachtingen te scheppen bij de ondernemers.

Een aantal zaakbegeleiders benoemt dat het vertrouwen dat zij genieten van de ondernemers een beperkte bijdrage levert aan het bredere vertrouwen van de ondernemer in de overheid. Zaakbegeleiders ervaren dat het lastig is om het brede wantrouwen vanuit de agrarische sector richting de overheid weg te nemen. Dit wantrouwen gaat lang terug en is niet snel weggenomen. Zaakbegeleiders helpen hierbij wel door een ondernemer meer laten begrijpen waarom iets wel of niet kan. Regelmatig wordt aangegeven dat een duidelijk 'nee' beter is dan geen antwoord of een onduidelijk antwoord.

Uit gesprekken met het UAPB, met zowel MT-leden als beleidsmedewerkers, blijkt overigens dat maatwerk wel mogelijk is en tot stand komt. Blijkbaar echter niet in een zodanige vorm en mate dat dit overeenkomt met het beeld dat zaakbegeleiders hebben van maatwerk. De opzet van het maatwerkproces maakt onderscheid tussen het, binnen de kaders van de regelingen, oplossen van knelpunten op inhoud en proces, en het oplossen van knelpunten op inhoud en proces buiten de kaders van de regelingen. Het laatste valt binnen de scope van de maatwerkeraanpak. Het eerste moet plaatsvinden bij de toepassing en de uitvoering van de regelingen. Over dit onderscheid en wat daarmee kan worden bereikt, bestaat bij zaakbegeleiders geen eenduidig beeld.



2.2.4. Regiomanagers

De regiomanagers zien dat ondernemers snel in staat zijn vertrouwen op te bouwen met de ondernemers, door de persoonlijke, onafhankelijke benadering en de kennis van de sector.

Ook uit de gesprekken met de regiomanagers blijkt dat zaakbegeleiding van meerwaarde is voor ondernemers. De regiomanagers geven aan dat het voeren van fysieke gesprekken aan de keukentafel ervoor zorgt dat ondernemers, die in het begin soms nog wat terughoudend zijn, al snel vertrouwen krijgen in de zaakbegeleider. De regiomanagers geven aan het te waarderen dat het Rijk daardoor weer een gezicht op het erf krijgt en ondernemers goed kan helpen in hun vaak complexe situatie. De zaakbegeleider wordt gezien als iemand die als onafhankelijke partij tussen de ondernemer en de overheid staat en zo belangeloos kan optreden. Daarbij wordt het gewaardeerd dat zaakbegeleiders de taal van de ondernemer spreken en dat de meeste zaakbegeleiders ook kennis hebben van de hoe de wereld achter de overheid werkt.

Enkele regiomanagers geven aan te hebben gezien dat door mond-tot-mondreclame onder verschillende ondernemers, steeds meer ondernemers zich hebben aangemeld om gebruik te maken van zaakbegeleiding. Dit wijst erop dat ondernemers vertrouwen hebben in de inzet van zaakbegeleiding.

Een aantal regiomanagers noemt een goede match tussen de zaakbegeleider en de ondernemer belangrijk voor het vertrouwen. In enkele gevallen was deze klik er niet, wat ertoe heeft geleid dat de ondernemer is gekoppeld aan een andere zaakbegeleider.

Een regiomanager geeft de winstwaarschuwing dat zaakbegeleiding alleen dient te worden ingezet op het moment dat er handelingsperspectief is voor de ondernemer.

Een regiomanager benoemt als winstwaarschuwing dat er goed moet worden nagedacht over wanneer zaakbegeleiding wel en niet in te zetten. Dit sluit aan op wat andere betrokkenen aangeven. De regiomanager stelt dat op het moment dat een zaakbegeleider geen handelingsperspectief kan bieden, de inzet van zaakbegeleiding overigens werkt voor het krijgen en behouden van vertrouwen. Als voorbeeld noemt de regiomanager de PAS-melders, waar het handelingsperspectief (op dit moment) gering is gebleken.

2.2.5. LVVN | UAPB

UAPB MT

Het MT ziet dat zaakbegeleiders een bijdrage leveren aan het verkleinen van het wantrouwen in de overheid, wat aansluit op de gedachte achter de UAPB.

In de gesprekken met het MT van de UAPB is de context geschetst dat zaakbegeleiding bewust is ingezet om het vertrouwen tussen agrarisch ondernemers en de overheid te herstellen. De gedachte achter zaakbegeleiding is dat het van belang is om bij emotionele en complexe situaties, een gezicht vanuit de overheid aan tafel te zetten die middels een persoonlijke benadering kan meedenken en gevoel kan krijgen bij de situatie. Zaakbegeleiders worden daarom volgens hen ook geselecteerd op of zij de taal van de ondernemers spreken, begrip kunnen tonen voor hun leefwereld en kennis hebben van de regelingen en de procedures. Dit wordt als randvoorwaardelijk gezien om een brug te kunnen slaan tussen overheid en ondernemer en daardoor te bouwen aan een stuk vertrouwen.

Verschillende MT-leden geven aan dat zij positieve signalen ontvangen over de inzet van zaakbegeleiding in relatie tot het vertrouwen tussen overheid en ondernemer. Daarbij haalt een MT-lid ook de resultaten uit de IPW-rapportage (2024) aan. MT-leden hebben het beeld dat ondernemers waardering hebben voor de aanwezigheid en betrokkenheid van de zaakbegeleiders.



Daarnaast benoemen verschillende MT-leden het als meerwaarde dat zaakbegeleiders complexe casuïstiek inzichtelijk maken en op tafel leggen, aan de hand waarvan tot oplossingen wordt gekomen. MT-leden zien het als een succes dat het is gelukt om maatwerk in te regelen als een regulier proces. In de opzet van het maatwerkproces is onderscheid gemaakt tussen het, binnen de kaders van de regelingen, oplossen van knelpunten op inhoud en proces en het oplossen van knelpunten op inhoud en proces buiten de kaders van de regelingen. Het laatste valt binnen de scope van de maatwerkaanpak. Het eerste vindt plaats bij de toepassing en uitvoering van de regelingen. Op deze manier kan zaakbegeleiding bijdragen aan de leerloop tussen beleid, uitvoering en praktijk. 'Kan', omdat uit de gesprekken ook blijkt dat de leerloop nog geen gemeengoed is en het veel inspanning vergt om de leerloop werkend te krijgen.

De meerwaarde van zaakbegeleiding door de samenwerking met de RVO en de rolopvatting van sommige ondernemers kent grenzen.

Als kanttekening benoemt een MT-lid dat er grenzen zijn aan wat een zaakbegeleider kan betekenen voor een ondernemer, doordat zaakbegeleiders zelf geen doorzettingsmacht hebben en beperkt toegang hebben tot de informatie die bij de RVO aanwezig is. MT-leden hebben signalen ontvangen dat dit in sommige situaties heeft geleid tot teleurstelling bij ondernemers die soms verwachten dat een zaakbegeleider meer kan doen.

UAPB | Beleidsmedewerkers

Zaakbegeleiding kan bijdragen aan het vertrouwen van ondernemers in de overheid. De mate waarin, is afhankelijk van verschillende aspecten.

Beleidsmedewerkers bij de UAPB zien het als positief dat zaakbegeleiders bij de ondernemers aan de keukentafel het gesprek voeren. Voor de overheid is dit een ongebruikelijke vorm van contact voor de overheid, zo wordt aangegeven. Dit persoonlijke contact wordt als randvoorwaardelijk gezien om vertrouwen te kunnen opbouwen, zeker gelet op het feit dat de ondernemers als piekbelaster zijn aangemerkt en daardoor vaak al met wantrouwen naar de overheid kijken. Er is aangegeven dat daarom in de beginfase van de UAPB bewust is geïnvesteerd in het trainen van zaakbegeleiders, omdat het voeren van dit soort gesprekken inhoudelijk en emotioneel complex kan zijn. Toegelicht is dat het trainen een continu proces is.

Ook is aangegeven dat er momenteel wordt gewerkt aan een nieuwe leerlijn voor zaakbegeleiders. Daarin wordt aandacht besteed aan verschillende aspecten die als belangrijk worden gezien voor het profiel van een zaakbegeleider: kennis van de regelingen en de agrarische sector, kennis van hoe de overheid werkt, politiek-bestuurlijke sensitiviteit, en gespreksvaardigheden en empathisch vermogen.

De beleidsmedewerkers geven aan dat de mate waarin vertrouwen ontstaat, afhankelijk is van verschillende factoren. Zo wordt aangegeven dat, ongeacht positieve ervaringen met een zaakbegeleider, vertrouwen in de gehele overheid beperkt zal zijn op het moment dat de ondernemer geen positieve ontwikkelingen ziet in zijn of haar situatie. Wat daarbij niet helpt, is dat het bieden van maatwerk binnen en buiten regelingen in de praktijk lastig blijkt.

Daarnaast zien de UAPB-beleidsmedewerkers verschillen tussen zaakbegeleiders op het gebied van professionaliteit, met name in hoeverre de zaakbegeleiders proactief de samenwerking opzoeken met medeoverheden. Als 'van belang' wordt bestempeld dat een zaakbegeleider in staat is zaken in beweging te brengen, de verschillende partijen aan elkaar te verbinden en daarbij actief het contact te onderhouden. De ervaring is dat zaakbegeleiders in wisselende mate aan dit profiel voldoen.

Een ander knelpunt dat wordt benoemd betreft de beperkte toegang van zaakbegeleiders tot informatie over de voortgang van het dossier bij de RVO. Zaakbegeleiders zijn afhankelijk van de informatie die de ondernemer met de zaakbegeleider deelt of via de mail uitvraagt bij de RVO.



Er wordt gesignaleerd dat dit leidt tot situaties waarin zaakbegeleiders ondernemers niet kunnen informeren over de status van hun aanvraag of over de inhoudelijke beoordeling van hun dossier. Ondernemers gaan ervan uit dat er sprake is van één gezamenlijke overheid, waarbij de verschillende geledingen over dezelfde informatie bezitten. Dat in de praktijk blijkt dat zaakbegeleiders niet dezelfde toegang tot het systeem van de RVO hebben als de ondernemer, is niet uit te leggen, zo wordt aangegeven.

2.2.6. Agrarisch adviseurs

Agrarisch adviseurs zien de zaakbegeleiders in de meeste gevallen als een waardevolle toevoeging op de eigen rol.

Uit de gesprekken met agrarisch adviseurs komt het beeld naar voren dat zaakbegeleiding in toenemende mate wordt gezien als een waardevolle aanvulling op de eigen rol, met name in complexe situaties waarbij meerdere overheden betrokken zijn. De adviseurs zien dat zaakbegeleiders ondernemers kunnen ondersteunen bij het vinden van de juiste ingangen bij de overheid en bij het creëren van overzicht en inzicht in de regelingen en onderliggende processen.

De agrarisch adviseurs ervaren dat, wanneer een zaakbegeleider goed is ingevoerd in de materie en een goede schakelrol kan vervullen richting de andere overheden, dit een duidelijke meerwaarde heeft. In deze gevallen ontstaat een effectieve samenwerking in de driehoek ondernemer-adviseur-zaakbegeleider (en de overheid daarachter).

Daarvoor is het volgens de agrarisch adviseurs wel van belang dat er heldere afspraken zijn over hoe hun rol zich verhoudt tot die van de zaakbegeleider. De agrarisch adviseurs geven aan dat dit onderscheid steeds duidelijker is geworden en dat het in de praktijk niet vaak meer voorkomt dat de zaakbegeleider in het vaarwater zit van de agrarisch adviseur.

De agrarisch adviseurs benoemen ook dat een grote groep ondernemers, vanwege het wantrouwen in de overheid, ervoor kiest geen gebruik te maken van zaakbegeleiding. De agrarisch adviseurs geven aan dat ze in sommige gevallen ondernemers ervan hebben kunnen overtuigen om toch in gesprek te gaan met een zaakbegeleider, omdat ze hebben gezien dat deze in de praktijk van meerwaarde kunnen zijn voor ondernemers.

De agrarisch adviseurs zien dat de meerwaarde voor de ondernemer wisselend is per zaakbegeleider.

Een kanttekening die wordt geplaatst is dat de kwaliteit van zaakbegeleiding wisselend is. Verschillende adviseurs noemen dat sommige zaakbegeleiders te afhankelijk zijn van de informatie van de adviseur en daardoor zelf weinig toevoegen aan het proces. In die gevallen wordt de zaakbegeleider vooral gezien als iemand die de voortgang bewaakt en wijst op deadlines. Een goede zaakbegeleider wordt volgens hen juist gekenmerkt door het vermogen om verschillende belanghebbenden met elkaar te verbinden en vaart te brengen in het proces wanneer dit dreigt vast te lopen.

2.2.7. LVVN | Beleid

Zaakbegeleiders spelen een belangrijke rol in het adresseren van het brede wantrouwen tegen 'de overheid' vanuit de agrarische sector.

In het gesprek met een vertegenwoordiging van betrokken beleidsonderdelen van LVVN, zijn in mindere mate reflecties gedeeld over het aspect vertrouwen. Wel is aangegeven dat zaakbegeleiders een belangrijke rol spelen in het adresseren van het brede wantrouwen tegen 'de overheid' dat onder agrarische ondernemers leeft. Tegen die achtergrond wordt de meerwaarde van zaakbegeleiding gezien in het feit dat LVVN zo weer letterlijk bij de ondernemers aan tafel komt. De kennis en ervaring die de zaakbegeleiders hebben is daarin een belangrijke kracht. In hoeverre dit ook leidt tot meer vertrouwen in de overheid, moet nog gaan blijken, zo wordt aangegeven.



Daarnaast wordt kennis van de regelingen als cruciaal gezien om de verwachtingen van ondernemers realistisch te houden. Wanneer informatie niet klopt of niet volledig is, kan dit snel leiden tot teleurstelling en wantrouwen. Daarbij wordt genoemd dat zaakbegeleiders soms klem komen te zitten tussen wat ondernemers van hen verwachten en wat zij kunnen waarmaken. Vooral het ontbreken van toegang tot informatie bij de RVO leidt volgens de beleidsmedewerkers van LVVN tot onbegrip en spanningen.

Zoals gezegd, geven zaakbegeleiders aan dat het departement en de RVO terughoudend zijn met het duiden en benutten van ruimte binnen de regelingen en de toepassing daarvan om tegemoet te komen aan afzonderlijke casuïstiek vanwege het risico van precedentwerking. De betrokken beleidsonderdelen van LVVN geven aan dat het risico op precedentwerking hierbij een factor is, maar dat het risico op ongeoorloofde staatssteun de belangrijkste reden is waarom er weinig ruimte is. Aangegeven wordt dat het risico op ongeoorloofde staatssteun niet bij de overheid ligt, maar bij de ondernemers. De consequentie van ongeoorloofde staatssteun is namelijk dat de Europese Commissie kan dwingen dat verleende subsidie wordt teruggevorderd van ondernemers, eventueel met wettelijke rente. Dit is in meerdere gevallen gebeurd. Dit wordt enerzijds gezien als pijnlijk en anderzijds als begrijpelijk, gelet op de rol die de Europese Commissie heeft om concurrentievervalsing tegen te gaan.

2.2.8. RVO

Medewerkers van de RVO zien in potentie meerwaarde in de inzet van zaakbegeleiding voor de ondernemers.

Uit het gesprek met medewerkers van de RVO blijkt dat zij in potentie de meerwaarde zien van de inzet van zaakbegeleiding, vooral in de keukentafelgesprekken. Die zorgen volgens hen voor een ander type contact met ondernemers dan de RVO zelf kan bieden. De fysieke aanwezigheid en de mensgerichte houding van zaakbegeleiders maken dat ondernemers zich eerder gehoord voelen. De RVO ziet dat deze laagdrempelige benadering een positief effect kan hebben op het vertrouwen van ondernemers in de overheid, zeker omdat de zaakbegeleider wordt gezien als iemand die naast de ondernemer staat en meedenkt over wat er in specifieke situaties mogelijk is. De RVO ziet de aanwezigheid van een zaakbegeleider als een belangrijke schakel om signalen op te kunnen halen uit de praktijk en de verbinding tussen overheid en ondernemer te versterken. Er zijn zaakbegeleiders die volgens de RVO goed begrijpen wat hun rol inhoudt en helder communiceren richting ondernemers over wat er binnen de wettelijke kaders en regelingen wel en niet mogelijk is, en die rust en duidelijkheid brengen in het proces.

In de praktijk ervaren RVO-medewerkers beperkte meerwaarde door hoe, in hun ogen, sommige zaakbegeleiders hun rol invullen.

Tegelijkertijd ervaren RVO-medewerkers dat er ook een groep zaakbegeleiders is die in hun ogen te veel optreedt als belangenbehartiger van de ondernemer in plaats van onafhankelijke schakel tussen de ondernemer en de overheid. Uit het gesprek komt naar voren dat zaakbegeleiders geregeld tegen beperkingen aanlopen die voortkomen uit de wettelijke kaders waarbinnen de RVO moet opereren, waarvoor een deel van de zaakbegeleiders geen begrip heeft.

RVO-medewerkers hebben het beeld dat enkele zaakbegeleiders moeite hebben om deze beperkingen te accepteren en daarin soms te veel meegaan in de emotie van de ondernemer. In de gesprekken met ondernemers heeft dat in een aantal gevallen geleid tot frustratie of tot situaties waarin ondernemers onrealistische verwachtingen kregen van wat de RVO kan bieden. Daarnaast wordt opgemerkt dat enkele, steeds dezelfde, zaakbegeleiders met een dossier via verschillende kanalen contact zoeken met de RVO in de hoop om bij een van de ingangen een ander antwoord te verkrijgen, terwijl er bij het eerste loket al zeer uitgebreid naar het dossier is gekeken en er geen rek meer in zit. Deze gevallen geven de RVO het gevoel dat zaakbegeleiding de uitvoering van de regelingen belemmert en meer een last is in de praktijk dan dat het meerwaarde oplevert. Dit gevoel is versterkt in gevallen waarin het mailcontact vanuit de zaakbegeleiders niet professioneel en/of constructief verliep.



Het gaat hierbij niet om het stellen van veel vragen of een verduidelijkingsvraag op een gegeven antwoord, zoals het merendeel van de zaakbegeleiders doet; dat type contact is zeer welkom, wordt aangegeven.

De RVO ziet in dat er meer voortgangsinformatie gedeeld zou kunnen worden met de ondernemer, omdat de ondernemer tijdens het proces wil weten hoe het er voorstaat. Daardoor wordt de noodzaak tot aanvullende vragen of het inschakelen van een zaakbegeleider minder en kunnen zorgen bij ondernemers vroegtijdig worden weggenomen; ondernemers kunnen dan eerder beginnen met het nemen van vervolgstappen. Ten tijde van de evaluatie heeft de RVO samen met zaakbegeleiders uit één (deel)regio een pilot lopen, waarbij de RVO eerst telefonisch contact opneemt met zaakbegeleiders om vragen te beantwoorden.

2.2.9. Landelijke begeleidingscommissie

Leden van de landelijke begeleidingscommissie zien dat de inzet van zaakbegeleiding van belang is, gelet op het wantrouwen van de agrarische sector in de overheid.

De leden van de landelijke begeleidingscommissie zien de belangrijkste meerwaarde in de rol die zaakbegeleiders vervullen als schakel tussen overheid en ondernemers. Het feit dat de overheid zichtbaar en benaderbaar is op het erf, wordt als belangrijk gezien in verband met het wantrouwen van agrarisch ondernemers in overheid.

Leden van de landelijke begeleidingscommissie benoemen dat vertrouwen moeizaam tot stand komt en kwetsbaar is. Tegelijkertijd onderstrepen de leden van de landelijke begeleidingscommissie dat dit vertrouwen niet vanzelfsprekend tot stand komt. Zij beschouwen het wantrouwen onder agrarisch ondernemers als stevig geworteld. Daardoor kan het lang duren voordat een zaakbegeleider überhaupt in gesprek komt met een ondernemer, laat staan dat er echt vertrouwen ontstaat. Het winnen van vertrouwen is volgens hen een proces van kleine stappen dat veel tijd, inzet en mensgerichtheid van individuele begeleiders vraagt. In dat licht geven zij aan dat goede zaakbegeleiders, die sensitief zijn voor persoonlijke verhoudingen en aansluiten bij de belevingswereld van de ondernemer, essentieel zijn voor het slagen van de aanpak.

Leden van de landelijke begeleidingscommissie plaatsen de kanttekening dat de rol van de zaakbegeleider helder afgebakend dient te zijn en dat terughoudendheid gepast is bij het eventueel breder inzetten.

Daarnaast plaatst de landelijke begeleidingscommissie een belangrijke kanttekening bij de inzet van zaakbegeleiding in situaties waarin de overheid onvoldoende handelingsperspectief heeft. Met name voor PAS-melders wordt benoemd dat er feitelijk weinig tot niets kan worden geboden, waardoor een gesprek met een zaakbegeleider al snel verwachtingen bij ondernemers schept, om vervolgens te moeten concluderen dat het systeem geen ruimte biedt voor een oplossing.

Volgens de landelijke begeleidingscommissie werkt dit contraproductief voor vertrouwen. Ondernemers kunnen dan ervaren dat de overheid niet levert. Daarom pleiten leden van de commissie voor een scherpe afbakening van de rol van zaakbegeleiders en terughoudendheid in het breder inzetten daarvan.



2.3. Overkoepelende analyse en beantwoording deelvraag

In deze paragraaf geven we een overkoepelende analyse van de beelden uit §3.2. Hiermee beantwoorden we de volgende deelvraag: **in hoeverre heeft zaakbegeleiding bijgedragen aan het “creëren van meer vertrouwen in de overheid”?**

Vertrouwen als expliciete randvoorwaarde en onderdeel van het programmaplan.

Voortbouwend op het advies van Remkes, wordt het creëren van vertrouwen als randvoorwaardelijk gezien voor een succesvolle aanpak. Dit is ingebed in het programmaplan waarin de noodzaak van vertrouwen en de menselijke maat staan beschreven. Dat de overheid in het verleden te weinig begrip toonde voor ondernemers, is ook een expliciete aanleiding van de inzet van zaakbegeleiding.¹³

Over het algemeen hebben agrarisch ondernemers een hoge mate van vertrouwen in de zaakbegeleiders.

Het beeld overheerst dat zaakbegeleiding de menselijke maat heeft (terug)gebracht in het contact tussen de agrarisch ondernemers en de overheid. De fysieke keukentafelgesprekken, het laagdrempelig contact kunnen opnemen en de proactieve houding van de zaakbegeleider hebben geleid tot een andere dynamiek dan de agrarisch ondernemers gewend waren in hun (beperkte) contacten met overheden.

De agrarisch ondernemers geven aan dat zij zich gehoord en begrepen voelen door de zaakbegeleiders. Ervaren wordt dat zaakbegeleiders meedenken over wat mogelijk en onmogelijk is in de persoonlijke situatie, beschikbaar zijn en afspraken nakomen.

Het beeld is ontstaan dat ondernemers in eerste instantie terughoudend waren om gebruik te maken van zaakbegeleiding, door het wantrouwen van veel ondernemers richting de overheid. Op het moment dat ondernemers op persoonlijke wijze geholpen worden door een zaakbegeleider met kennis van de agrarische sector en de verschillende regelingen, wordt het vertrouwen tussen ondernemer en zaakbegeleider stapsgewijs opgebouwd. Dit positieve beeld wordt bevestigd door de overige betrokkenen. Ook zij zien en krijgen terug van ondernemers en zaakbegeleiders dat het vertrouwen tussen ondernemers en zaakbegeleiders in toenemende mate ontstaat, naarmate het contact er enige tijd is en ondernemers de meerwaarde van de zaakbegeleiding ervaren.

In de gesprekken met de ondernemers komt dit beperkt naar voren, maar de andere respondentengroepen merken wel verschillen in de kwaliteit van zaakbegeleiders. Ze zien verschil in de mate waarin zaakbegeleiders kennis hebben van de sector en de regelingen, en in hoeverre zij in staat zijn om als verbinder tussen de ondernemer en de verschillende overheden op te treden. Er wordt gesignaleerd dat zaakbegeleiders in sommige situaties beperkt van meerwaarde zijn en bepaalde verwachtingen kunnen scheppen bij ondernemers die vervolgens niet worden waargemaakt. Dat kan een negatieve weerslag hebben op het vertrouwen van de ondernemer in de overheid.

Naarmate de zaakbegeleiding is opgezet en zich heeft ontwikkeld, is dit in de ogen van betrokkenen verbeterd. Dit betreft het in de praktijk en binnen de samenwerking tussen zaakbegeleider, ondernemer, adviseurs en overheden duidelijk krijgen van de rol van de zaakbegeleider en wat er nodig is om zaakbegeleiding van meerwaarde te laten zijn. Met daaraan gekoppeld het personele aspect, oftewel: welke zaakbegeleiders passen daadwerkelijk in dat profiel?

¹³ Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (2023). *Programmaplan Uitvoering Aanpak Piekbelasting*.



Het vertrouwen in de zaakbegeleiders leidt niet automatisch tot meer vertrouwen in de overheid.

Ondanks het vertrouwen in de zaakbegeleiders, heeft de inzet van zaakbegeleiding niet direct geleid tot meer vertrouwen in de overheid. Zaakbegeleiding helpt de ondernemer wel om het functioneren van de overheid te begrijpen. Toch wordt ervaren dat er wantrouwen blijft bestaan. Er zijn meerdere verklaringen voor het moeizaam laten groeien van het vertrouwen in de overheid.

Ten eerste geldt dat meerdere agrarisch ondernemers aangeven dat zij de zaakbegeleider niet als iemand vanuit de overheid hebben ervaren, maar juist als een onafhankelijk iemand die tussen de ondernemer en overheid in staat. Een andere reden is dat de inzet van zaakbegeleiding ook niet altijd tot de gewenste resultaten leidt voor de ondernemer. Er zijn individuele gevallen waarin ondernemers - om verschillende redenen - niet aan de voorwaarden voldoen om deel te kunnen nemen aan een van de regelingen. Er zijn daardoor ondernemers die negatief oordelen over de overheid, ondanks de positieve bijdrage van een zaakbegeleider in dit proces.

Daarnaast geldt dat ondernemers, behalve met zaakbegeleiders, ook met andere overheden te maken krijgen. Een ondernemer kan bijvoorbeeld langer moeten wachten op een procedure bij de gemeente of merken dat een zaakbegeleider niet de actuele informatie ontvangt van de RVO over het verloop van zijn of haar dossier, terwijl de ondernemer ervan uitgaat dat zaakbegeleiders en de RVO over dezelfde informatie beschikken. Dit soort ervaringen draagt niet bij aan het winnen van vertrouwen in de gehele overheid. De ondernemer ervaart in zulke situaties dat er sprake is van meerdere overheden met elk hun eigen processen en kenmerken. Dit raakt het aspect van integraliteit. Hierbij moet worden opgemerkt dat verschillende betrokkenen aangeven dat de afstemming met de RVO de afgelopen jaren is verbeterd. Uit de gesprekken ontstaat het beeld dat ondernemers relatief positief naar de RVO kijken.

Zoals aangegeven, bevat het programmaplan een doel op het vergroten van het vertrouwen in de overheid. Te zien is dat dit lukt in de vorm van vertrouwen in de zaakbegeleiding en het creëren van meer (wederzijds) begrip. Het is van belang om bij de inzet van zaakbegeleiding uit te gaan van reële verwachtingen en daarop gebaseerde doelen.

Er bestaan verschillende beelden van wat maatwerk is en in hoeverre het bieden van maatwerk succesvol is geweest.

Een belangrijke kanttekening die verschillende betrokkenen maken, is dat de mate waarin maatwerk geboden kan worden mogelijk effect heeft op het vertrouwen van de ondernemer in de overheid. Het bieden van maatwerk wordt in het programmaplan als randvoorwaardelijk gezien voor een mensgerichte uitvoering.

Uit Programmaplan Uitvoering Aanpak Piekbelasting

"Om mensgericht uitvoering te kunnen geven, is essentieel dat met enige regelmaat maatwerk moet kunnen worden toegepast. Daarbij dient voortvarend en in sommige gevallen buiten de gebaande paden gehandeld te kunnen worden. Voldoende mandaat aan het programma is daarbij essentieel."

Binnen het programma is er specifiek aandacht voor maatwerk. De generieke regelingen zullen niet in alle situaties voldoende uitkomst bieden. Toch kunnen er omstandigheden zijn die een specifieke oplossing voor een bepaalde casus rechtvaardigen. Deze voorbeelden kunnen uit verschillende hoeken komen. [...] Hiervoor wordt een specifiek loket ingericht. Binnen dit loket wordt getoetst of een vraagstuk is besproken in de werkgroep Interpretatie en of er een oplossing is te vinden binnen de regeling. Wanneer deze mogelijkheid er niet is, beoordeelt het loket aan de hand van een quick scan of maatwerk wellicht mogelijk is. De programmadirectie besluit op basis van het advies van het loket of maatwerk verder verkend dient te worden.



Betrokkenen hebben verschillende beelden bij wat maatwerk precies inhoudt en de mate waarin het lukt om maatwerk te bieden. De opzet van het maatwerkproces maakt onderscheid tussen het binnen de kaders van de regelingen oplossen van knelpunten op inhoud en proces, en het oplossen van knelpunten op inhoud en proces buiten de kaders van de regelingen. Het laatste valt binnen de scope van de maatwerkaanpak. Het eerste moet plaatsvinden bij de toepassing en uitvoering van de regelingen. Over dit onderscheid en wat daarmee wordt bereikt, bestaat geen eenduidig beeld.

Uit de gesprekken met zaakbegeleiders komt een ander beeld naar voren. Meerdere zaakbegeleiders geven aan dat het in de praktijk lastig blijkt om maatwerk te kunnen leveren. Enerzijds doordat de regelingen hier zeer beperkt de mogelijkheid voor bieden en anderzijds doordat de RVO en het departement terughoudend zijn in het bieden van ruimte voor maatwerk, gelet op het risico van precedentwerking. Het feit dat maatwerk een expliciet onderdeel is van het programma en dat er een maatwerkloket is ingericht, heeft volgens de zaakbegeleiders bepaalde verwachtingen gecreëerd. Dat het dan in de praktijk ervaren wordt als lastig om te realiseren, kan volgens hen een negatief effect hebben op het vertrouwen van de ondernemers in de overheid. In gesprekken met de agrarisch ondernemers is dit aspect weinig benoemd. Enkele ondernemers geven wel aan het vervelend te vinden dat er geen ruimte was voor maatwerk.

Het kunnen bieden van handelingsperspectief wordt als randvoorwaardelijk gezien voor het vertrouwen in zaakbegeleiding.

Uit de gesprekken blijkt dat het kunnen bieden van handelingsperspectief randvoorwaardelijk is voor in hoeverre een zaakbegeleider van meerwaarde kan zijn voor een ondernemer. Betrokkenen geven aan dat, als zaakbegeleiding wordt ingezet zonder dat dit concreet iets kan betekenen voor de agrarisch ondernemer, dit een negatief effect kan hebben op het vertrouwen. Een veelgenoemd voorbeeld van gevallen waarin handelingsperspectief beperkt kan worden geboden, is de groep PAS-melders.

Meerdere betrokkenen geven aan dat, indien wordt overwogen of zaakbegeleiding kan worden toegepast, goed bekeken moet worden of de zaakbegeleiders in deze situatie handelingsperspectief kunnen bieden.

Belangrijke kanttekeningen met betrekking tot de meerwaarde van zaakbegeleiding worden met name door de RVO geplaatst.

Vanuit de RVO wordt de meeste kritiek geuit op de meerwaarde van de inzet van zaakbegeleiding. RVO-medewerkers benadrukken dat zij in potentie de meerwaarde zien, vooral in de keukentafelgesprekken en de mensgerichte benadering. Tegelijkertijd ervaren zij in de praktijk beperkingen en spanningen die maken dat de meerwaarde in de praktijk beperkt is.

De RVO geeft aan dat sommige zaakbegeleiders zich te veel opstellen als belangenbehartiger van de ondernemer, waardoor ondernemers verwachtingen krijgen die niet aansluiten bij de kaders waarbinnen de RVO moet opereren. Dit leidt volgens de RVO soms tot teleurstelling en frustratie bij ondernemers én tot het gevoel dat zaakbegeleiding de uitvoering vertraagt. Ook wordt het contact van zaakbegeleiders richting de RVO, en met name de toon daarvan, in sommige gevallen als onprofessioneel en onprettig ervaren. Zoals gezegd, komt uit meerdere gesprekken naar voren dat de afstemming met de RVO de afgelopen jaren is verbeterd. De spanning lijkt met name tussen de RVO en de zaakbegeleiders te bestaan.



Samenvattend

Samenvattend zien we op basis van de gesprekken dat er over het algemeen sprake is van opgebouwd vertrouwen tussen zaakbegeleiders en ondernemers. Dit vertrouwen in de zaakbegeleider lijkt nog beperkt door leiden tot een breder vertrouwen in de overheid. Het vertrouwen blijft kwetsbaar en met name gebonden aan de inzet van zaakbegeleiders. Deze inzet draagt wel bij aan een beter begrip van ondernemers voor het functioneren van de overheid en aan het krijgen van duidelijke informatie en antwoorden vanuit de overheid.



3. Meerwaarde | Bereik

In dit hoofdstuk staat *deelvraag 1b* centraal: in hoeverre heeft zaakbegeleiding bijgedragen aan deelname aan de subsidieregelingen?

N.B. Het bijdragen van zaakbegeleiding aan deelname aan subsidieregelingen is geen onderdeel van het Programmaplan UAPB.

In §3.1 gaan we in op de bevindingen ten aanzien van 'bereik' vanuit de data en de documenten die in het kader van dit onderzoek zijn bestudeerd. De kwalitatieve bevindingen uit de gespreksronde duiden we in §3.2. We sluiten §3.3 af met een overkoepelende analyse en beantwoorden de deelvraag.

3.1. Bevindingen uit documenten | Bereik

Zoals de operationele doelen uit het Programmaplan UAPB (figuur 1) en het analysekader (figuur 2) laten zien, is het vergroten van het bereik middels de inzet van zaakbegeleiding géén doel van het programma. Er zijn dan ook geen indicatoren vanuit het programmaplan gekoppeld aan het aspect 'bereik' en er zijn daarom ook geen relevante monitoringsdata op dit vlak beschikbaar.

In eerder verschenen documenten¹⁴ is wel beknopt stilgestaan bij de relatie tussen zaakbegeleiders en de deelname aan subsidieregelingen.

In het kader van de IPW-rapportage over het eerste jaar van de uitvoering van de UAPB (2024) is gesproken met 48 agrarisch ondernemers.¹⁵ Hieruit komt onder andere naar voren dat ondernemers een totaaloverzicht (en samenhang) van verschillende regelingen missen. Met name ondernemers die wel willen stoppen maar door willen gaan in een andere bedrijfstak, zijn benieuwd naar de specifieke regeling(en) die daarvoor in de maak zijn. Hierbij worden genoemd: verplaatsen en extensiveren. Voor een aantal is de aanmelding voor de beëindigingsregeling niet de geprefereerde route, waardoor deelname nog onzeker is. Voor een aantal is het een reden om af te zien van deelname aan de regeling omdat ze willen wachten op andere opties en om vervolgens een gedegen afweging te maken. Zij uiten de wens om sneller duidelijkheid te verschaffen over alternatieve regelingen, zoals het ondernemersplan.

De IPW-rapportage (2024) focust meer op de aard van de regelingen zelf dan op de relatie tussen de inzet van zaakbegeleiders en de deelname aan regelingen. Zo worden onder andere de volgende motivaties om wel of niet deel te nemen benoemd.

¹⁴ 1. Instituut voor Publieke Waarden (juni 2024). *Onafhankelijke analyse Uitvoering Aanpak Piekbelasting (UAPB) Rapportage jaar 1. & 2.* Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (25 april 2024). *Uitkomsten vooronderzoek 'Design Sprint Aanpak Piekbelasting'.*

¹⁵ Instituut voor Publieke Waarden (juni 2024). *Onafhankelijke analyse Uitvoering Aanpak Piekbelasting (UAPB) Rapportage jaar 1.*



Motivatie om wél deel te nemen	Motivatie om niet deel te nemen
<ul style="list-style-type: none">De regelingen zijn financieel interessant. Met name de 120% van de Lbv-plus maakt dat de beëindigingsregeling een reële optie wordt. Eerdere regelingen waren niet zo hoog. Een flink deel van de ondernemers zegt tevreden te zijn met het subsidiebedrag.	<ul style="list-style-type: none">De sloopis die onderdeel is van de regeling, wordt als beknellend, onnodig en zelfs frustrerend ervaren.Ondernemers met jonge stallen in combinatie met oude stallen, krijgen een - naar hun ervaring - te kleine financiële vergoeding en zien daarom af van deelname.Aan de regelingen is een gedetailleerd tijdspad gekoppeld, dat niet altijd goed matcht met het tijdspad van de agrarische onderneming.Er wordt een aantal gebreken ervaren bij de berekening van de bijdrage voor de ondernemer in Aerius. Hierdoor zien sommige ondernemers af van deelname.

De uitkomsten van het vooronderzoek ten behoeve van de Design Sprint Aanpak Piekbelasting schetsen een soortgelijk beeld, namelijk dat het voor ondernemers duidelijk is wat de overheid wil, maar niet altijd hoe de ondernemer hieraan moet voldoen en welke perspectieven er zijn. Daardoor wordt veel geadviseerd voor de Lbv-regeling terwijl er ook andere mogelijkheden zijn. Hierbij moet worden benoemd dat in het document niet expliciet wordt benoemd welke rol zaakbegeleiders specifiek hebben in 'het veel adviseren voor de Lbv-regeling'. In het vooronderzoek wordt wel aangegeven dat de zaakbegeleider in de meeste gevallen eens in de paar maanden contact heeft met de ondernemers over de stand van zaken. Hij informeert meer dan hij adviseert, maar is daarbij wel afhankelijk van de informatie die hij krijgt.

In de meest recente IPW-rapportage (november 2025) komt naar voren dat zaakbegeleiders in staat zijn om neutraal de keuzeopties voor te leggen, inclusief voor- en nadelen. De zaakbegeleiders worden gewaardeerd omdat zij veel weten van zaken die raken aan de regeling. Succesfactoren zijn dat de zaakbegeleider praktisch helpt met het aanvragen van de regeling en de ondernemer behoedt voor fouten en onvolledigheden in de aanvraag en het beëindigingsproces. Dit ontlast de ondernemer enorm. Die geeft aan dat ze door alle formulieren en verplichtingen het geheel niet meer altijd overzien. Zaakbegeleiders mogen geen advies geven maar helpen wel met het uittekenen van scenario's en het uitwerken van de voor- en nadelen. Ze helpen de ondernemer om richting te bepalen.¹⁶

3.2. Bevindingen uit gespreksronde | Bereik

3.2.1. Agrarisch ondernemers

Ondernemers die gebruik hebben gemaakt van zaakbegeleiding

Ondernemers hebben vaak al hun primaire keuze gemaakt. Zaakbegeleiding helpt door het voeren van het gesprek daarover en het vervolgens daadwerkelijk benutten van de regelingen.

In de gesprekken met de ondernemers is gereflecteerd op de meerwaarde van zaakbegeleiding als het gaat om bereik. Daarbij blijkt er onderscheid te bestaan tussen de primaire keuze van de ondernemers over hun toekomst, het reflecteren daarop en het vervolgens daadwerkelijk doen van een beroep op de regelingen.

Op een enkele uitzondering na hebben ondernemers de primaire keuze over de toekomst zelf al gemaakt voordat de zaakbegeleiding start. Dit doen zij samen met hun gezin en familie, vaak ondersteund door adviseurs. Erfopvolging, de toekomstplannen van de kinderen, de financiële situatie van het bedrijf, de (familie)historie van de boerderij, het ondernemersklimaat in Nederland voor de agrarische sector en, in een enkel geval, de kans voor ondernemen buiten Europa,

¹⁶ Instituut voor Publieke Waarden (2025). *Rapportage jaar 2 Onafhankelijke kwaliteitsmonitoring piekbelasting (UAPB)*.



de verantwoordelijkheid voor het personeel, de mogelijkheden die regelingen bieden, de mogelijkheden voor een nieuwe loopbaan of andere invulling van de bedrijfsactiviteiten en ontwikkelingen in de markt, zijn aspecten die spelen bij het maken van deze afweging.

Zaakbegeleiding heeft in dit afwegingsproces een meerwaarde, zo blijkt uit de gesprekken, waar het gaat om het voeren van een gesprek over en reflecteren op de te maken keuze. Vooral wat betreft de haalbaarheid - het stellen van de juiste vragen om de haalbaarheid te doorgronden - en het duidelijk krijgen van de mogelijkheden die de regelingen bieden en welke randvoorwaarden daaraan zijn verbonden. Een enkele keer leidt dat bijvoorbeeld tot de keuze voor een andere regeling in samenwerking met andere boeren in de buurt (extensivering), of tot de keuze voor verkoop in plaats van stoppen. Ondernemers ervaren hierin vrijheid om zelf hun keuze te maken en beschouwen de zaakbegeleider als een betrouwbare gesprekspartner die de regelingen en de sector kent, en hen bevraagt en wijst op de uitvoerbaarheid, consequenties en randvoorwaarden. In een gesprek wordt bijvoorbeeld ook aangegeven dat 'van je af praten' over een emotioneel zwaar besluit, helpt om over te gaan tot het zetten van vervolgstappen.

Meerwaarde wordt daarmee gezien in het vervolgens daadwerkelijk gebruikmaken van een regeling. Duidelijk komt in de gesprekken naar voren dat de zaakbegeleiders hebben geholpen bij de processen rondom de deelname aan regelingen. Zo wordt aangegeven dat anders belangrijke randvoorwaarden in de processtappen waarschijnlijk niet duidelijk genoeg zouden zijn geweest. En dat een zaakbegeleider samen met de provincie boeren in de regio heeft samengebracht, zodat extensivering mogelijk wordt. Ondernemers geven aan dat de driehoek met de eigen agrarisch adviseur en de zaakbegeleider goed werkt. In samenspraak is gekeken naar mogelijkheden en de ondernemer heeft met de adviseur scenario's ontwikkeld. Daarna is besloten om deel te nemen aan de regeling. In de beginperiode weet een zaakbegeleider niet altijd de exacte interpretatie van de regeling. Zeker naarmate de uitvoering meer ingeregeld raakt, ervaren veel ondernemers dat zij snel antwoorden en informatie krijgen waar ze naar vragen. Ze geven aan dat zaakbegeleiding samen met de RVO hen hierin heeft geholpen, meer dan als dat via digitale en telefonische contacten zou zijn gelopen, zoals ze dat waren gewend. Dit wil niet zeggen dat ze altijd blij zijn met het gegeven antwoord. Dat er redelijk snel tot een antwoord is gekomen, wordt als een meerwaarde gezien.

Een ondernemer licht toe dat de Lbv-regeling meerdere termijnen heeft en dat details weg kunnen zakken. De zaakbegeleider is in staat een ondernemer scherp te houden op deze termijnen. Ook andere ondernemers geven aan het fijn te vinden dat er een langdurige relatie wordt opgebouwd. Ook na besluit om deel te nemen kunnen zij terugvallen op de zaakbegeleiders voor vragen over de regelingen. Ten slotte is in meerdere gesprekken benoemd dat zaakbegeleiders ondernemers - ook ná een besluit tot deelname - wezen op andere regelingen en pilots die opengesteld werden en die mogelijk interessant zouden zijn voor de ondernemer.

Ondernemers die geen gebruik hebben gemaakt van zaakbegeleiding

Ondernemers zonder zaakbegeleiding hebben geen relevante opmerkingen in relatie tot bereik. Het is overigens wel zo dat een paar ondernemers, die oorspronkelijk geen gebruik maakten van zaakbegeleiding, dit (recentelijk) alsnog is gaan doen omdat zij bij het beroep doen op een regeling tegen problemen en vragen aanliepen.



3.2.2. Medeoverheden

Medeoverheden zien meerwaarde in informatiepositie vooraf en begeleiding na deelname.

Gemeenten

Uit de gesprekken met betrokkenen bij gemeenten komt eenzelfde beeld naar voren. Gemeenteambtenaren zien dat de meeste ondernemers al een duidelijk idee hebben ten aanzien van hun primaire keuze.

Tegelijkertijd zien gemeenten overwegend meerwaarde in de inzet van zaakbegeleiding. Zaakbegeleiders zijn in staat duidelijkheid te scheppen over voorwaarden en mogelijkheden van regelingen. Ze helpen ondernemers een reëel beeld te krijgen van opties. Ze geven aan dat de begeleiding in enkele gevallen heeft geleid tot deelname aan een andere regeling of tot afzien van deelname. Ook dit laatste wordt gezien als een waardevolle uitkomst, omdat het een bewuste keuze is die weloverwogen gemaakt kan worden met behulp van de zaakbegeleider.

In hun ogen bieden zaakbegeleiders tevens waardevolle ondersteuning en begeleiding bij de praktische uitvoering en toepassing van de regelingen. Zaakbegeleiders zorgen voor overzicht en bewaken de tijdlijn, zodat ondernemers op tijd de benodigde documenten aanleveren. Ze begeleiden ondernemers ook bij het opstellen van plannen die voldoen aan planologische regels, wat cruciaal is voor een succesvolle aanvraag. Ze geven aan dat zaakbegeleiding verbindend werkt tussen gemeente en ondernemer en bij het komen tot realistische plannen. Gemeenten lopen wel aan tegen de termijnen zoals die ingevolge de regelingen gelden en de doorlooptijden die de ruimtelijke procedures vergen. Dit, in combinatie met - voor sommige gemeenten - het grote aantal dossiers dat door de procedures heen moet en de voor gemeenten beperkte beschikbaarheid van de juiste expertise om de procedures voortvarend te doorlopen, maakt dat ondernemers en gemeenten zich beknelde kunnen voelen tussen wat een regeling vereist en de uitvoeringspraktijk van procedures.

Provincies

Provincies hebben eenzelfde beeld als bovenstaand beschreven.

3.2.3. Zaakbegeleiders

Meerwaarde in inzicht vooraf en begeleiding ná besluit tot deelname.

Het merendeel van de zaakbegeleiders met wie in het kader van dit onderzoek is gesproken, benadrukt dat er ten aanzien van 'bereik' goed gekeken moet worden naar de opdracht die zaakbegeleiders meekrijgen. Een zaakbegeleider beschrijft deze opdracht als het ondersteunen van de ondernemer in het maken van de goede beslissing.

Zaakbegeleiders zelf hebben, zo geven ze aan, geen belang bij het wel of niet meedoen aan regelingen. De 'goede beslissing' kan ook betekenen dat ondernemers juist, gemotiveerd, besluiten om door te gaan.

In het licht van 'het maken van de beste keuze voor de ondernemer' is het interessant dat sommige zaakbegeleiders voorbeelden hebben van ondernemers die al een Lbv- of Lbv-plustraject waren gestart, omdat deze regelingen bij hen bekend zijn. Zij zijn minder bekend met andere regelingen. Zaakbegeleiders wijzen actief op alternatieven, zoals extensivering of verplaatsing, waardoor ondernemers soms voor een andere regeling kiezen dan het traject dat aanvankelijk was gestart.

Zelf zien zaakbegeleiders de meerwaarde in de informatievoorziening aan de voorkant en het helpen bij de uitvoering en toepassing van een regeling; de mogelijkheid om ondernemers het brede palet aan mogelijkheden te schetsen, met oog voor zowel landelijke als provinciale regelingen.



Door uitleg over de voorwaarden en consequenties, kunnen zaakbegeleiders onzekerheden wegnemen en knopen helpen doorhakken. Ook in latere fasen, zoals het bewaken van termijnen, is hun rol belangrijk om te voorkomen dat ondernemers afhaken vanwege administratieve druk. De samenwerking met de RVO om tot duidelijkheid over de toepassing van regelingen te komen, is in de ogen van veel zaakbegeleiders in de loop van de tijd verbeterd. In het begin was het aan elkaar wennen, maar zij zien verbeteringen in de snelheid en duidelijkheid die kan worden geboden naar aanleiding van vragen van ondernemers.

Ten slotte benadrukken diverse zaakbegeleiders dat bij veel zaken de ondernemers al een keuze gemaakt hadden en dat zij daar uiteindelijk bij bleven. De deelname aan een regeling komt - zo wordt ervaren - grotendeels voort uit eigen afwegingen, zonder dat de zaakbegeleider hier invloed op uitoefent. Ook de eigen adviseurs van de ondernemers helpen bij het maken van keuzes ten aanzien van de meer bedrijfsmatige kant van deze processen.

3.2.4. Regiomanagers

Meerwaarde in kwaliteit besluitvormingsproces.

De regiomanagers delen het beeld dat de inzet van zaakbegeleiding zelf geen doorslaggevende factor is in de primaire afweging die ondernemers maken. De aanwezigheid van een zaakbegeleider leidt niet automatisch tot een andere primaire keuze, zo is aangegeven. Wel wordt benadrukt dat regiomanagers zien dat zaakbegeleiding een belangrijke rol vervult in de kwaliteit van het afwegingsproces en de uitwerking daarvan. Voor ondernemers die nog twijfelen over deelname, biedt het een mogelijkheid om keuzes te verkennen en inzicht te krijgen in de gevolgen van het wel of niet meedoen aan de ene of de andere regeling. Dit vergroot het gevoel van zekerheid en helpt bij het maken van een weloverwogen beslissing.

Daarnaast wordt de meerwaarde benadrukt voor ondernemers die geen eigen adviseur hebben. In die situaties kan zaakbegeleiding voorkomen dat onzekerheden of complexe procedures, na het maken van een primaire keuze leiden tot afhaken. Meerwaarde wordt daarom veelal gezien ná het besluit tot deelname, vooral in het kader van administratieve activiteiten, het bewaken van termijnen en het gesprek richting (mede)overheden.

3.2.5. LVVN | UAPB

UAPB | MT

Signalen bij MT dat zaakbegeleiding heeft bijgedragen aan een groter bereik en hogere waardering voor de regelingen.

Het MT UAPB ervaart dat het niet eenvoudig is om de exacte bijdrage van zaakbegeleiding aan deelname aan subsidieregelingen vast te stellen. Er is geen vergelijkingsbasis met eerdere regelingen, waardoor een kwantitatieve onderbouwing ontbreekt. Wel krijgt het MT signalen dat zaakbegeleiding een positieve invloed heeft op deelname aan regelingen en het verloop van daaruit voortvloeiende processen.

Het MT heeft vooral signalen ontvangen dat zaakbegeleiders een belangrijke rol spelen in het creëren van een soepel proces en het bieden van ondersteuning bij complexe gesprekken. Daarmee helpt de inzet van zaakbegeleiding ondernemers om een zorgvuldige afweging te maken en onzekerheden weg te nemen. Daarnaast bestaan er signalen bij het MT dat de inzet van zaakbegeleiders bijdraagt aan een groter bereik en een hogere waardering voor de regeling. Het aantal ondernemers dat stopt na deelname is lager dan bij eerdere regelingen zonder zaakbegeleiding. Hierbij wordt verwezen naar de sanering varkenshouderij. In het volgende kader staan de terugtrek cijfers van deze regeling en Lbv en Lbv-plus onder elkaar. *Let op: onder de tabel staan argumenten waarom het niet verstandig is om de regelingen een-op-een met elkaar te vergelijken.*



Uit de eindrapportage *Evaluatie subsidieregeling sanering varkenshouderij* komt naar voren dat, na 430 positieve beschikkingen, 153 agrarisch ondernemers zich hebben teruggetrokken uit de regeling. Dit is **36%**.¹⁷

	Aantal aanvragen	Totaal aantal varkenseenheden*	%	Gem. aantal varkenseenheden*
Ingetrokken	153	374.493	39%	2.448
Deelnemers	277	580.593	61%	2.096
Totaal	430	955.086	100%	2.221

* Doorgehaalde (voor deelnemers) of niet-doorgehaalde varkenseenheden (voor ingetrokken aanvragen)

Bij de Lbv- en Lbv-plusregeling samen is het beeld tot nu toe dat circa **29%** van de deelnemers de aanvraag heeft ingetrokken, ná positieve beschikking (450 van de 1576).

OPM	KEUZE_REGELING	Unieke locaties	Na 1ste beschikking intrekking
INFOGRAPHIC_PER_REGELING	Lbv+	907	294
INFOGRAPHIC_PER_REGELING	Lbv	666	156
INFOGRAPHIC_PER_REGELING		3	0
TOTAAL		1576	450

Benadrukt moet worden dat de regelingen niet een-op-een met elkaar te vergelijken zijn; hetzelfde geldt daardoor voor de deelname- en terugtrek cijfers. Argumenten om de regelingen niet met elkaar te vergelijken zijn:

- Het doel van die regeling is anders (het verminderen van geurhinder in de varkenshouderij).
- De doelgroep is alleen de varkenshouderij.
- De 'sanering varkenshouderij' kent subsidiepercentage van 65% tegenover 100% bij de Lbv en 120% + sloopkosten bij de Lbv-plus.
- De druk op de sector is anders.
- De Lbv en Lbv-plus zijn nog niet afgerond. Ter illustratie: in oktober 2025 bedraagt het intrekpercentage - na een positieve beschikking - nog 24% (383 uit 1.576).¹⁸

Daarnaast zijn causale verbanden die ten grondslag liggen aan de afweging om door te gaan of in te trekken, niet eenduidig vast te stellen zijn; ook niet ten aanzien van de inzet van zaakbegeleiding.

UAPB | Beleidsmedewerkers

Aandacht voor de veranderende realiteit van de uitvoering.

Door beleidsmedewerkers bij UAPB wordt de meerwaarde van de brugfunctie die zaakbegeleiders vervullen zeer gewaardeerd. Daarbij wordt wel aangegeven dat er geen cijfers bekend zijn die inzichtelijk maken of er meer ondernemers aan regelingen deelnemen ten gevolge van zaakbegeleiding.

¹⁷ Tabel uit: [Eindrapportage Evaluatie subsidieregeling sanering varkenshouderij | Tweede Kamer der Staten-Generaal](#) → In de tabel staat 39% maar 153 op 430 komt neer op 36%.

¹⁸ Bron: dashboard LVVN, oktober 2025.



Een belangrijk perspectief dat wordt ingebracht in het kader van 'bereik' is dat wordt benadrukt dat de realiteit rondom de regelingen zelf in de loop der tijd ook is veranderd. Op 18 december 2024 heeft de Raad van State de uitspraak gedaan dat intern salderen vergunningplichtig is geworden; dit is van invloed voor ondernemers die mee (willen) doen aan (onder meer) de Lbv, de Lbv-plus of de Lbv kleinere sectoren, en daarmee een nieuwe activiteit op dezelfde locatie willen starten.

Er moest worden aangetoond dat de stikstofruimte niet in zijn geheel nodig is voor natuurherstel. Hierdoor was het moeilijker om een natuurvergunning te krijgen voor een nieuwe activiteit (zoals het beginnen van een camping of het bouwen van woningen), die stikstofneerslag veroorzaakt in overbelaste Natura 2000-gebieden.¹⁹ Inmiddels is dit verholpen. Er is voor provincies een handleiding opgeteld hoe dit te doen.²⁰

3.2.6. Agrarisch adviseurs

Meerwaarde in inzicht mogelijkheden.

Uit het gesprek met de agrarisch adviseurs komt het beeld naar voren dat de inzet van zaakbegeleiders beperkt impact heeft gehad op de primaire keuzes van ondernemers. De adviseurs lichten toe dat zaakbegeleiders zich vooral richten op het inzichtelijk maken van de mogelijkheden en het begeleiden van het proces dat daarop volgt. Zaakbegeleiding is niet bedoeld om ondernemers actief te overtuigen van deelname aan regelingen. De deelname blijft vrijwillig en kent juist ook andere overwegingen.

De adviseurs zien in de praktijk wel dat zaakbegeleiders een belangrijke rol kunnen spelen in het verdiepen van de keuze van de ondernemer. In complexe situaties, waarin er voor een ondernemer meerdere regelingen mogelijk zijn, is er behoefte aan een sociaalvaardige zaakbegeleider die doorvraagt naar wat de ondernemer echt wil. Dit voorkomt dat de keuze op uitsluitend financiële gronden wordt gebaseerd. Een goede zaakbegeleider neemt de ondernemer "aan de hand" en helpt hem inzicht te krijgen in het toekomstperspectief, niet alleen in de kortetermijnopbrengst. Als zaakbegeleiders te nadrukkelijk op deelname aan een specifieke regeling zouden hameren, kan dat averechts werken en zelfs deuren sluiten.

3.2.7. LVVN | Beleid

Meerwaarde in inzicht vooraf en begeleiding ná besluit tot deelname.

De betrokken beleidsonderdelen van LVVN ervaren dat de inzet van zaakbegeleiding een belangrijke rol heeft gespeeld in het verbeteren van de toegankelijkheid van de subsidieregelingen. Zaakbegeleiders zijn geïntroduceerd om het gat tussen overheid en agrarisch ondernemers te verkleinen en het proces menselijker te maken. Hun aanwezigheid op het erf stelt ondernemers in staat zich beter te oriënteren op de regelingen en een zorgvuldige afweging te maken. Daarbij is het van belang dat zaakbegeleiders geen adviserende rol hebben, maar fungeren als schakel tussen verschillende overheden en als doorgeefluik van informatie.

Ook wordt ervaren dat zaakbegeleiders een verbindende functie vervullen. Zij organiseren bijeenkomsten en brengen ondernemers met vergelijkbare vragen bij elkaar, waardoor kennisdeling en samenwerking in gebiedsprocessen wordt gestimuleerd. Betrokkenen bestempelen deze netwerkfunctie als positief; het draagt bij aan het creëren van draagvlak voor regelingen. Ondernemers waarderen volgens betrokkenen de inzet van zaakbegeleiders, omdat zij helpen om complexe processen inzichtelijk te maken en praktische ondersteuning bieden bij het vinden van het juiste loket.

¹⁹ [Rechtspraak over intern salderen wijzigt - Raad van State](#)

²⁰ [Handreiking ander gebruik bedrijfslocatie door deelnemers beëindigingsregelingen | Levend Landschap](#)



3.2.8. RVO

Rolinvulling zaakbegeleiding bij benutten regelingen verdient aandacht.

In het gesprek met de RVO wordt gewezen op de meerwaarde van het aan tafel zitten bij de ondernemer. Tegelijkertijd wordt op de keerzijde gewezen die zij ervaren, zoals die onder 'vertrouwen' is beschreven. Dat gaat over de ervaring dat er zaakbegeleiders zijn die in hun ogen te veel optreden als belangenbehartiger van de ondernemer in plaats van als onafhankelijke schakel tussen ondernemer en overheid. Hierdoor komt een goede toepassing van regelingen in het gedrang. Uit het gesprek komt naar voren dat zaakbegeleiders geregeld tegen beperkingen aanlopen die voortkomen uit de wettelijke kaders waarbinnen de RVO moet opereren; een deel van de zaakbegeleiders heeft daarvoor geen begrip. De communicatiewijze van zaakbegeleiders en het via verschillende kanalen contact zoeken over een dossier, leidt daarbij tot spanningen in de samenwerking tussen de RVO en zaakbegeleiders.

3.2.9. Landelijke Begeleidingscommissie Aanpak Piekbelasting

Brugfunctie van belang maar niet doorslaggevend voor deelname.

De leden van de Landelijke Begeleidingscommissie Aanpak Piekbelasting zien de meerwaarde van zaakbegeleiding in de brugfunctie tussen overheid en ondernemer. De leden zien dat zaakbegeleiders op het erf hard 'lopen' voor de ondernemers, opties in beeld brengen en proberen met een passende oplossing te komen. Tegelijkertijd wordt aangegeven dat de primaire beslissingen van ondernemers van veel verschillende factoren afhangen. Benoemd worden onder andere financiën, mogelijkheden tot opvolging, fiscale gevolgen en sociale context. De gesprekken met zaakbegeleiders *an sich* beïnvloeden hiermee slechts een klein deel van het besluitvormingsproces.

Belangrijk in het kader van de meerwaarde voor 'bereik' is dat de zaakbegeleider de ondernemer ook echt perspectief moet kunnen bieden. Als voorbeeld wordt genoemd dat zaakbegeleiding geen waardevolle toevoeging heeft kunnen hebben bij de doelgroep PAS-melders. In de gesprekken met leden van de begeleidingscommissie zijn geen reflecties gedeeld op de ondersteuning door zaakbegeleiders, na keuze tot deelname aan een regeling.

3.3. Overkoepelende analyse en beantwoording deelvraag

In deze paragraaf geven we een overkoepelende analyse van de beelden uit §4.2. Hiermee beantwoorden we *de volgende deelvraag*: in hoeverre heeft zaakbegeleiding bijgedragen aan deelname aan de subsidieregelingen?

Om de deelvraag te kunnen beantwoorden, is het belangrijk om de bedoeling van de inzet van zaakbegeleiders terug te halen. Dit is in het programmaplan als volgt geformuleerd: "Een zaakbegeleider is een vast contactpersoon vanuit de overheid die kan helpen om mogelijkheden binnen de aanpak piekbelasting verder te onderzoeken. De gesprekken die deze vaste contactpersonen met ondernemers voeren, zijn verkennend en vrijwillig van aard. De wensen en vragen van de ondernemer zijn leidend."²¹

Gelet op deze formulering, is het de vraag in hoeverre mag worden verwacht dat zaakbegeleiders directe invloed uitoefenen op deelname aan regelingen, laat staan: invloed uit *moeten* oefenen. Volgens het programmaplan gaat het om ondersteuning en procesbegeleiding om de ondernemer in staat te stellen om te allen tijde zelf aan het stuur te blijven zitten.

²¹ Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (2023). *Programmaplan Uitvoering Aanpak Piekbelasting*.



Uit de gesprekken blijkt dat het juist die kenmerken zijn die worden gewaardeerd door de ondernemers en andere betrokkenen. Zaakbegeleiders zijn niet de adviseurs in de te maken keuze. Hun meerwaarde ligt vooral in het vergroten van het *inzicht vooraf (A)* en de *ondersteuning na besluit tot deelname (B)*

A. Inzicht vooraf

Uit het onderzoek blijkt dat zaakbegeleiders actief overzicht bieden op mogelijke regelingen en consequenties hiervan. Ondernemers geven aan dat zaakbegeleiders helpen bij het begrijpen van voorwaarden en daardoor het opstellen van plannen conform regelgeving. Zaakbegeleiders zijn in staat geweest onzekerheden weg te nemen zodat ondernemers beter geïnformeerde keuzes konden maken. Dat ondernemers met zaakbegeleiders direct contact en een voor hen betrouwbare gesprekspartner hebben, biedt comfort bij de uiteindelijke afwegingen. Uit gesprekken met andere betrokkenen blijkt dat zaakbegeleiders geen adviserende rol spelen ten aanzien van deelname aan een specifieke regeling en dat de keuze niet actief wordt beïnvloed. Overlap of strijdigheid tussen zaakbegeleiding en agrarisch advies wordt niet ervaren.

B. Ondersteuning na besluit tot deelname

Na besluit tot deelname blijken zaakbegeleiders een waardevolle rol te blijven spelen voor de ondernemer. Niet alleen de mogelijkheden vooraf maar juist ook de consequenties van deelname zijn in beeld bij de zaakbegeleiders. De zaakbegeleiders sturen actief op termijnbewaking en wijzen de ondernemers op de administratieve verplichtingen die aan de regelingen gekoppeld zijn.

In meerdere gesprekken is daarbij de constatering gedeeld dat zaakbegeleiders positief hebben bijgedragen aan het verminderen van het intrekken van een subsidieaanvraag, nadat er een beschikking is gegeven. Hoewel op dit moment inderdaad blijkt dat de terugtrekpercentages bij de Lbv- en Lbv-plus lager zijn dan bij eerdere regelingen - zoals de sanering van de varkenshouderij (29% om 36%) - is het onmogelijk om een causaal verband hiertussen vast te stellen. Los van het feit dat de regelingen niet met elkaar te vergelijken zijn, neemt het verschil ook af. In oktober 2025 was het terugtrekpercentage na positieve beschikking nog 24% terwijl de Lbv-regelingen op dit moment nog lopen. Het is voor een deel van de aanvragers nog steeds mogelijk om zich terug te trekken.

Daarnaast staat het causale verband op gespannen voet met een geconstateerde meerwaarde die uit dit onderzoek naar voren komt. In het kader van het streven naar de best passende situatie, zijn er voorbeelden van zaakbegeleiders die ondernemers na het besluit tot deelname wijzen op andere regelingen en/of pilots die later zijn gestart. Naar aanleiding hiervan zijn er ondernemers die besloten om de Lbv- of Lbv-plusdeelname te staken en, gemotiveerd, een andere keuze te maken.

Ten slotte constateren we dat de bevindingen uit dit onderzoek positiever zijn dan de bevindingen die zijn opgehaald uit de eerder geraadpleegde documenten. Zo wordt het gemis van een totaaloverzicht van verschillende regelingen (IPW-rapportage, 2024) niet meer als zodanig herkend door de, in dit onderzoek geïnterviewde, ondernemers.

Samenvattend

Samenvattend zien we dat zaakbegeleiding positief heeft bijgedragen aan een bewuste afweging door ondernemers. De primaire keuze maakt een ondernemer veelal zelf. Zaakbegeleiding helpt vooral bij het vervolgens doorlopen van het proces om daadwerkelijk een regeling te benutten.



4. Meerwaarde | Integraliteit

In dit hoofdstuk staat *deelvraag 1c* centraal: in hoeverre heeft zaakbegeleiding bijgedragen aan “een gezamenlijke en integrale samenwerking tussen Rijk, provincies, gemeenten, omgevingsdiensten en waterschappen en ondernemers?”

In §4.1 gaan we in op de bevindingen ten aanzien van ‘integraliteit’ vanuit de data en de documenten die in het kader van dit onderzoek zijn bestudeerd. De kwalitatieve bevindingen uit de gespreksronde duiden we in §4.2. We sluiten §4.3 af met een overkoepelende analyse en beantwoorden de deelvraag.

4.1. Bevindingen uit documenten | Integraliteit

Pilot ondernemingsplan en rol van zaakbegeleiding

Voor het aspect C, ‘integraliteit’, is één indicator gekoppeld aan het bijbehorende operationele doel uit het programmaplan: “een gezamenlijke en integrale samenwerking tussen het Rijk, provincies, gemeenten, waterschappen en ondernemers voor een toekomstbestendig plan voor de ondernemer”, namelijk:

1. Eind 2024 is door middel van twee pilots duidelijk of, en zo ja, hoe - het ondernemingsplan verder uitgerold kan worden.

Voor deze indicator is er op 19 september 2025 een rapport gedeeld met de Tweede Kamer waarin de Pilot ondernemingsplan-aanpak is geëvalueerd.²² Het rapport concludeert op basis van twee pilotgebieden (Gelderse Vallei en de Peel) dat “de pilot ondernemingsplan-aanpak zeer waardevol is, goed is uitgevoerd, zeker meerwaarde heeft en navolging verdient.”

De meerwaarde is onder andere een transparant en gestructureerd traject voor de agrarisch ondernemer, met een rol voor de zaakbegeleider als vast aanspreekpunt voor de ondernemer. De eerder gememoreerde IPW-rapportage (2024) benoemt ook dat sommige ondernemers met hun zaakbegeleider een toekomstplan maken. Dat wordt als prettig ervaren. Ditzelfde geldt voor de contactpersonen van de RVO.²³

In de pilotevaluatie (2025) is wel een aantal kanttekeningen benoemd waar in het vervolg rekening mee gehouden moet worden:

- Elk ondernemingsplan is uniek. De daadwerkelijke ontwikkeling, begeleiding en beoordeling van de ondernemingsplannen vragen 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 maatwerk karakter maakt 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 behalen in termen van doelbereik in kwetsbare natuurgebieden.

²² Lysias (augustus 2025). *Perspectief voor boeren met een plan | Rapportage evaluatie Pilot ondernemingsplan-aanpak*.

²³ Instituut voor Publieke Waarden (juni 2024). *Onafhankelijke analyse Uitvoering Aanpak Piekbelasting (UAPB) Rapportage jaar 1*.



- In de aanpak moet de gebiedsgerichte aanpak een zwaarder accent 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 betrekking op met name de NB-vergunning.

Hoewel de pilotevaluatie laat zien dat ondernemers positief zijn over de ondersteuning en begeleiding die ze hebben gekregen, is de rolduidelijkheid van de zaakbegeleider een aandachtspunt. Toegelicht wordt dat, vanuit de Aanpak Piekbelasting, de zaakbegeleider een 'spin-in-het-webfunctie' heeft, waarbij de zaakbegeleider namens de betrokken overheden als vast aanspreekpunt fungeert voor de ondernemer die 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 deskundigenpanels, waren zaakbegeleiders minder goed aangesloten of werden zij minder goed betrokken. Aanbevolen wordt om de ondernemingsplan-aanpak voort te zetten op beperkte schaal, de methodiek verder door te ontwikkelen en samenhang aan te brengen met de gebiedsgerichte aanpak. Het rapport levert hiervoor concrete handreikingen in de vorm van aanbevelingen.²⁴ Terugkijkend naar de indicator kunnen we hiermee stellen dat in 2025 door middel van twee pilots duidelijker is geworden of - en zo ja, hoe - het ondernemingsplan verder uitgerold kan worden.

Overige beelden in relatie tot 'integraliteit' en zaakbegeleiding

In de vorige alinea's is specifiek ingezoomd op de indicator uit het programmaplan. We zien in andere documenten echter ook dat er is gereflecteerd op het onderwerp 'integraliteit' tussen (mede)overheden.

In de eerste IPW-rapportage (2024) is een aantal aandachtspunten benoemd om de dienstverlening richting ondernemers te verbeteren. Het IPW constateerde dat de zaakbegeleider geen toegang heeft tot de status van de aanvraag bij de RVO, waardoor zij de ondernemer daarover niet op de hoogte kunnen houden. Daarnaast bestaat de wens dat de zaakbegeleider meer instrumentarium in handen krijgt om het proces van afbouwen van het bedrijf en opbouwen van een nieuwe toekomst te begeleiden. Daarbij wordt gedacht aan onder andere duidelijke procesbeschrijvingen en ondersteunende documenten.²⁵

In het vooronderzoek voor de Design Sprint UAPB²⁶ komen het onderwerp en de samenwerking tussen (mede)overheden als volgt aan bod:

- *Het gebrek aan een integrale aanpak en afhankelijkheden van andere instanties en overheden vormen een pijnpunt.*
- *Integrale aanpak en aandacht voor ruimtelijke ordening en vergunningen zijn van groot belang om de agrarisch ondernemers bij Natura2000 gebieden verder te helpen. De Omgevingswet wordt hierbij vaak aangehaald.*
- *Ruimtelijke vraagstukken, zoals besluiten over ruimte voor ruimte, veroorzaken discussies binnen de gemeenten en geven onduidelijkheid bij de ondernemers*
- *Door alleen te kijken naar stikstofproblematiek bestaat het risico op een tunnelvisie op stikstof waarmee lokale (grotere) problemen over het hoofd gezien worden en juist worden vergroot bij stikstofreducties.*

²⁴ In voorliggend rapport wordt niet in detail ingegaan op de aanbevelingen. Deze zijn raadpleegbaar via [TweedeKamer.nl](https://www.tweedeKamer.nl)

²⁵ Instituut voor Publieke Waarden (juni 2024). *Onafhankelijke analyse Uitvoering Aanpak Piekbelasting (UAPB) Rapportage jaar 1.*

²⁶ Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (25 april 2024). *Uitkomsten vooronderzoek 'Design Sprint Aanpak Piekbelasting'.*



In de tweede IPW-rapportage (2025) wordt het als een succesfactor benoemd als de zaakbegeleider over een netwerk bij gemeente, provincie en Rijk beschikt. Maar dat hoeft niet. Belangrijker is dat de zaakbegeleider in staat is (nieuwe) contacten te leggen met de stakeholders die de ondernemer nodig heeft voor een succesvol proces. Tegelijkertijd wordt ervaren dat zaakbegeleiders beperkt invloed hebben op processen. De ondernemers hadden gewild dat hun zaakbegeleider betere toegang en meer invloed zou hebben op andere overheidsorganisaties, zoals in het contact met de RVO en over de voortgang van hun aanvraag.²⁷

4.2. Bevindingen uit gespreksronde | Integraliteit

4.2.1. Agrarisch ondernemers

Zaakbegeleiding: waardevolle schakel, maar geen doorzettingsmacht voor integrale samenwerking.

Uit de gesprekken met ondernemers met zaakbegeleiding komt naar voren dat zaakbegeleiders in veel gevallen een belangrijke rol hebben gespeeld in het verbinden van overheidspartijen en het creëren van een brug tussen ondernemers en overheden. Zaakbegeleiders staan, zo wordt ervaren, dicht bij de ondernemer maar kennen ook de overheidspartijen goed.

Meerdere ondernemers geven aan dat zij samen met zaakbegeleiders langs zijn geweest bij gemeenten. Ondernemers waarderen het dat zaakbegeleiders goede contacten hebben bij gemeenten, van ambtelijk tot bestuurlijk niveau. De aanwezigheid van een zaakbegeleider brengt duidelijkheid en zorgt ook voor positieve reacties vanuit gemeenten, zo komt naar voren. Ondernemers hebben ook ervaren dat het zaakbegeleiders lukt om de urgentie van de zaak voor de ondernemer over te brengen. Niet alleen op decentraal overheidsniveau zijn zaakbegeleiders van meerwaarde geweest. Voorbeelden van ondernemers laten zien dat zaakbegeleiding op operationeel niveau effectief was in het oplossen van praktische knelpunten en het versnellen van processen. Ook het contact tussen de zaakbegeleider en de RVO wordt gewaardeerd.

Toch komen er ook diverse beperkingen rondom integraliteit naar voren. Ondernemers hebben ervaren dat overheden onderling beleidsmatig niet altijd op één lijn zitten. Landelijke regels, provinciale procedures en gemeentelijk beleid stroken niet altijd met elkaar in de praktijk. Een voorbeeld hiervan is een verschil in perspectief tussen een provincie en een gemeente ten aanzien van de vraag of het perceel van een ondernemer wel of niet als binnenstedelijk kon worden gekwalificeerd, en de gevolgen die hierbij kwamen kijken voor de zwaarte van de planologische procedure. Dergelijke discussies vertragen en zorgen voor frustraties bij ondernemers.

Ondernemers zien wel dat zaakbegeleiders de ondernemers willen ondersteunen in dergelijke processen. De ervaring is echter ook dat zaakbegeleiders geen of te beperkt mandaat hebben om structurele knelpunten tussen overheden op te lossen. Een gebrek aan doorzettingsmacht maakt dat zaakbegeleiders vooral kunnen bemiddelen, maar niet kunnen 'ingrijpen' bij beleidsmatige en procedurele discussies tussen overheden. Zaakbegeleiding is wat dat betreft ook nooit op die manier bedoeld en ingericht. Ondernemers merken bovendien op dat antwoorden op complexe vragen, waarbij de zaakbegeleider afhankelijk was van (mede)overheden, langer op zich konden laten wachten. De geïnterviewde ondernemers wijten dit niet aan de zaakbegeleider zelf; dit versterkte vooral de indruk dat een integrale samenwerking tussen overheden niet altijd wordt gewaarborgd.

²⁷ Instituut voor Publieke Waarden (2025). *Rapportage jaar 2 Onafhankelijke kwaliteitsmonitoring piekbelasting (UAPB)*.



Er wordt vaak ook waarderend gesproken over de samenwerking tussen zaakbegeleiding en de RVO. Zeker na de beginperiode merken ondernemers dat ze daardoor eerder duidelijke antwoorden en informatie krijgen. Er zijn echter ook gesprekken waarin wordt aangegeven dat het soms nog lang kan duren voordat iets is verduidelijkt of er een reactie binnenkomt. Soms wordt het raar gevonden dat een ondernemer een zaakbegeleider moet informeren over wat er gebeurt in zijn dossier.

Agrarisch ondernemers zonder zaakbegeleiding

Ondernemers zonder zaakbegeleiding hebben niet tot beperkt gereflecteerd op de integraliteit van de samenwerking. Bij één van de ondernemers die in eerste instantie zelf geen gebruik gemaakt heeft van zaakbegeleiding, was er wel sprake van indirect contact met een zaakbegeleider via de eigen agrarisch adviseur. Deze afstemming vond plaats in verband met een discussie met de RVO over de toepassing van de gekozen regeling. Volgens deze ondernemer heeft de zaakbegeleider zich in deze situatie goed ingezet maar is deze er niet in geslaagd om de informatie te krijgen die hij wenste van de RVO.

4.2.2. Medeoverheden

Zaakbegeleiders worden door gemeenten en provincies gezien als een cruciale verbindende schakel tussen overheid en ondernemer die samenwerking versterkt maar ook stuit op knelpunten door sectorale regelingen, informatieposities en uiteenlopende procedures. De wijze waarop zaakbegeleiders zelf het ondernemersbelang vertegenwoordigen, verdient aandacht.

Gemeenten

Over het algemeen ervaren de geïnterviewde betrokkenen bij gemeenten de inzet van zaakbegeleiders als zeer positief. In lijn met de eerder genoemde pilotevaluatie (2025) komt naar voren dat gemeenten zien dat zaakbegeleiders hun rol goed pakken bij het schetsen van perspectief voor de ondernemer. Specifiek wordt hierbij gerefereerd aan de pilots voor de samenwerking bij ondernemingsplannen. Gemeenten zien dat de zaakbegeleider helpt om het plan tot realisatie te brengen. Alle betrokken partijen worden er door de zaakbegeleider bijgehaald om ieders taak uit te voeren, bijvoorbeeld in het kader van de benodigde vergunningen.

Ook wordt gewaardeerd dat er per regio overlegstructuren zijn ontstaan waarbij provincie, gemeenten en zaakbegeleiders elkaar weten te vinden. Illustratief hierbij is dat in meerdere gesprekken aan bod komt dat gemeenten in Noord-Brabant zien dat de provincie ernaar streeft om de zaakbegeleiders goed te 'voeden' met informatie. Zaakbegeleiders worden, zo is aangegeven, in structurele overleggen bijgepraat over actuele zaken, ontwikkelingen rondom beleid en (nieuwe) regelingen. Gemeenten ervaren dat zaakbegeleiders op die manier echt fungeren als verbindende schakel tussen overheid en ondernemer, wat de samenwerking versterkt.

Toch signaleren betrokkenen vanuit gemeenten ook enkele aandachtspunten voor wat betreft een integrale samenwerking. In de gesprekken is incidenteel benoemd dat het slaan van een brug tussen ondernemer en overheid ook een andere kant van de medaille heeft. Zo zijn er voorbeelden gegeven van situaties waarin het gevoel overheerste dat zaakbegeleiders, in hun contact richting de gemeenten, het ondernemersbelang lieten prevaleren boven het algemeen belang. Dit uitte zich in bijvoorbeeld het opnieuw leven inblazen van discussies tussen ondernemers en gemeenten die in het verleden speelden. Tegelijkertijd wordt het in zulke gevallen gewaardeerd dat de zaakbegeleider openstaat voor het perspectief van de gemeente en in staat is een constructief vervolg voor zowel de ondernemer als de betreffende gemeente te bieden.



Gemeenten zien daarnaast knelpunten in de samenwerking op Rijksniveau. Gemeenten signaleren dat de afstand tussen ondernemers en de RVO groot kan zijn en dat de informatiepositie van gemeenten en zaakbegeleiders ten opzichte van de RVO een aandachtspunt is. Meerdere betrokkenen geven aan dat zij zien dat zaakbegeleiders niet de benodigde informatie krijgen vanuit de RVO. Andere betrokkenen zien dat dit samenspel in de loop der tijd wel is verbeterd.

Gemeenten ervaren in de sectorale opzet van regelingen beperkingen om als overheden meer integraal samen te werken. Diverse betrokkenen geven aan dat sectorale regelingen, gericht op het verminderen van stikstofuitstoot, niet automatisch leiden tot een meerwaarde op andere beleidsterreinen. De regeling zelf 'dwingt' betrokkenen om vraagstukken vanuit een eenzijdig perspectief te bekijken, wat de integrale samenwerking bij het vraagstuk belemmert. Als voorbeeld wordt genoemd het stoppen, geheel in lijn met en binnen de termijnen van de regeling, en het vervolgens continueren met bijvoorbeeld akkerbouw, terwijl een andere invulling beter had gepast bij en binnen het gebied. Betrokkenen zien dat zaakbegeleiders hierin proberen te helpen door partijen samen te brengen aan tafel, een link te leggen met andere ondernemers in de regio en aan te sluiten op gebiedsprocessen, maar dat de impact daarvan wordt beperkt door de opzet van regelingen. Eerdergenoemd knelpunten ten aanzien van termijnen enerzijds en gemeentelijke procedures anderzijds, spelen hierbij ook.

Provincies

Uit de gesprekken met betrokkenen vanuit provincies komt over het algemeen naar voren dat de integrale samenwerking tussen overheden op dit dossier is versterkt. Zaakbegeleiders zijn in staat de belangen van de ondernemer en de overheid aan elkaar te koppelen. We zien hierbij geen verschillen tussen de provincies met eigen zaakbegeleiders (Gelderland en Noord-Brabant) en de provincies waar zaakbegeleiders actief zijn vanuit het ministerie.

Volgens geïnterviewden blijkt een aantal aspecten van belang voor het stimuleren van integrale samenwerking. Als eerste gaat het om de wijze waarop er op provinciaal niveau structureel contact is georganiseerd. De provincie Limburg geeft bijvoorbeeld aan dat er zeswekelijks een 'zaakbegeleidersoverleg' is georganiseerd waarin informatie wordt gedeeld, opgehaald en aan elkaar wordt verbonden. Ook een LVVN MT-lid is hierbij aangehaakt. Daarnaast komt naar voren dat ook provincies hebben geïnvesteerd in het delen van informatie over de provinciale regelingen aan zaakbegeleiders, zodat deze bij de ondernemers voor het voetlicht gebracht kan worden.

Een aandachtspunt voor een integrale samenwerking is ook de mate waarin provincies zelf hun beleid voor en visie op stikstof en de ontwikkeling van de agrarische sector hebben geformuleerd en vastgesteld. Zo geeft een noordelijke provincie aan dat ze ziet dat de zuidelijke provincies hier al verder mee zijn. Op het moment dat het eigen beleid ten aanzien van stikstofreductie op orde is, kunnen provincies de agrarisch ondernemer en hun zaakbegeleiders beter adviseren op het gebied van vergunningen.

Net als gemeenten zien betrokkenen vanuit provincies dat de termijnen van de regelingen niet altijd goed aansluiten op eigen procedures en de doorlooptijden die daarmee samenhangen. Vanuit een provincie is wel aangegeven dat het voor enkele zaken al wel lukt om via zaakbegeleiding meer aan te sluiten op gebiedsprocessen. Een betrokkene vanuit een andere provincie geeft daarentegen aan dat dit daar nog minder van de grond komt.



4.2.3. Zaakbegeleiders

Zaakbegeleiders verbinden processen en stimuleren integrale samenwerking. Optreden als één overheid komt nog onvoldoende van de grond.

In de gesprekken met zaakbegeleiders omschrijven zij zichzelf als "smeerolie" in het proces en als *linking pin* tussen verschillende partijen. Het is hun rol om korte lijnen te creëren tussen overheid en ondernemers. Een belangrijke randvoorwaarde voor het versterken van de integrale samenwerking is de fysieke aanwezigheid op zowel het erf als de in overheidsgebouwen. Zaakbegeleiders kennen de sector, de regio en hebben vanuit hun ervaring en expertise ingangen bij zowel gemeenten als provincies. Samen naar een gemeente gaan biedt in die zin al een vorm van ondersteuning, zo wordt beschreven. Ook komt naar voren dat zij ondernemers niet alleen begeleiden, maar ook signaleren waar processen vastlopen en escaleren naar provincies of gemeenten. Illustratief hiervoor is een voorbeeld waarbij een zaakbegeleider, samen met de provincie, poogde te interveniëren op een dossier dat een jaar stillag en waarvoor inzet van een gemeente nodig was. Zaakbegeleiders proberen op die wijze bij te dragen aan het op gang brengen van en het verder brengen van processen.

Ook zijn er zaakbegeleiders die proberen op regionaal niveau gemeenten bij elkaar te brengen. Het voorbeeld is genoemd dat zaakbegeleiders in de regio Noord twee keer per jaar het intergemeentelijke gesprek faciliteren over de werkwijze om zo knelpunten en succesfactoren op te halen. Een ander voorbeeld is een wekelijks 'knelgevallenoverleg' waarin zaakbegeleiders, regiocoördinatoren en een bredere LVVN-vertegenwoordiging op casusniveau bekijken hoe ondernemers geholpen kunnen worden. Zaakbegeleiders het waarderen ook dat provincies en gemeenten zelf actief de samenwerking opzoeken met zaakbegeleiders en het bij elkaar brengen van gemeenten. Dit versterkt het beeld dat de werkwijze de samenwerking op regionaal niveau stimuleert en versnelt.

Tegelijkertijd komt naar voren dat er ook op regionaal niveau beleids- en cultuurverschillen bestaan tussen overheidslagen. Benoemd wordt dat gezamenlijke overheden niet altijd op één lijn zitten; dat zorgt voor onduidelijkheid bij de ondernemers. Benoemd wordt dat het gebied leidend moet zijn en dat dit boven de sectorale of de eigen ambities van betrokken overheden moet staan. Ook wordt benoemd dat gemeenten soms terughoudendheid zijn in het bieden van duidelijkheid. Dit kan zowel een capaciteitsprobleem als een beleidsmatig vacuüm zijn. Ondernemers zijn in enkele gevallen gebaat bij meer duidelijkheid, zo wordt benadrukt.

Een veel gehoord signaal vanuit zaakbegeleiders is dat de samenwerking met de RVO op dit moment onvoldoende van de grond komt. Een van de grootste knelpunten is het gebrek aan informatie-uitwisseling. Zaakbegeleiders krijgen geen casusspecifieke informatie van de RVO, terwijl ondernemers verwachten dat hun zaakbegeleiders volledig geïnformeerd zijn. Ondernemers zien zaakbegeleiders als vertegenwoordigers van de Rijksoverheid en verwachten dat zij alle informatie hebben, terwijl die informatie juist ontbreekt. Volgens zaakbegeleiders is het niet goed uitlegbaar dat zij op deze manier niet als 'één overheid' fungeren.

Daarbij geven zaakbegeleiders aan dat de toepassing van KetenDossier (KeDo) juist bedoeld is om informatie-uitwisseling te faciliteren, maar dit functioneert niet naar verwachting. In plaats van een gedeeld platform voor alle betrokken partijen, is het beperkt tot contacten tussen zaakbegeleider en ondernemer. De coördinator van de UAPB geeft aan dat het KeDo ook niet is opgezet als gedeeld platform, maar als registratieplatform voor zaakbegeleiders. Het beeld van de zaakbegeleiders komt dus niet overeen met hoe het KeDo is opgezet.



Zaakbegeleiders geven aan dat deze huidige wijze van informatie-uitwisseling het moeilijk maakt om als één keten te opereren. Daarbij wordt aangegeven dat er aandachtspunten zijn rondom de bereikbaarheid en klantgerichtheid vanuit de RVO. Zaakbegeleiders benoemen dat ondernemers behoefte hebben aan vaste contactpersonen, maar dit kan niet altijd worden gewaarborgd.

Positieve ontwikkelingen die zijn benoemd zijn de komst van het Buddyloket en een verbeterde samenwerking op regionaal niveau waardoor er meer vertrouwen is ontstaan tussen zaakbegeleiders en de RVO.

4.2.4. Regiomanagers

Zaakbegeleiders versnellen processen en verbinden beleid, uitvoering en praktijk, maar lopen vast op informatie-uitwisseling en beleids- en cultuurverschillen.

De regiomanagers ervaren dat de inzet van zaakbegeleiding in belangrijke mate heeft bijgedragen aan het versterken van de samenwerking tussen verschillende bestuurslagen en ondernemers maar dat de inzet zowel plus- als knelpunten kent. Een rode draad in de gesprekken is dat zaakbegeleiders worden gezien als het "gezicht van de overheid aan de keukentafel" en daarmee als cruciale schakel tussen beleid, uitvoering en praktijk.

De regiomanagers zien de zaakbegeleiders een verbindende rol vervullen. Zij zorgen voor afstemming tussen provincie, gemeente en omgevingsdiensten, en proberen gebiedsprocessen beter op elkaar aansluiten. Daarnaast wordt genoemd dat zaakbegeleiders bijdragen aan het versnellen van processen, bijvoorbeeld doordat gemeenten hen actief promoten om trajecten vlotter te laten verlopen. Een ander positief effect is dat zaakbegeleiding inzichten vanuit de praktijk naar binnen brengt. Hoewel dit nog beperkt doorwerkt in beleidsaanpassingen, wordt het belang hiervan erkend.

Tegelijkertijd zijn er belemmeringen. De samenwerking met de RVO wordt in beide gesprekken als moeizaam omschreven, vooral door gebrekkige informatie-uitwisseling. Ervaren wordt dat zaakbegeleiders onvoldoende op de hoogte zijn van wat er gebeurt binnen de RVO en bijvoorbeeld van de ondernemer moeten horen dat zij een bericht hebben ontvangen. Het werken als 'één overheid' komt hier niet goed van de grond.

Daarnaast blijkt het lastig om lessen uit de uitvoering en de praktijk structureel te vertalen naar beleid. Gewezen wordt op (cultuur)verschillen tussen de 'leefwereld' en de 'systeemwereld' die integrale samenwerking in de weg zitten. Er worden ook verschillen waargenomen in de organisatievorm op regionaal niveau. Ervaren wordt dat Brabant kiest voor eigen regie op zaakbegeleiding, waarbij gebruikgemaakt kan worden van bestaande netwerken. Zaakbegeleiders die kunnen putten uit hun eigen contacten/netwerk hebben, zo wordt ervaren, een voorsprong op zaakbegeleiders die nog wegwijis moeten worden bij gemeenten/provincies.

4.2.5. LVVN | UAPB

Zaakbegeleiders dragen bij aan meer samenhang en snellere processen tussen overheden; botsingen tussen systeem- en leefwereld zijn zichtbaar. Er zijn leerpunten binnen en tussen deze werelden.



UAPB | MT

MT-leden zien dat de inzet van zaakbegeleiding bijdraagt aan de integraliteit en samenhang tussen de verschillende overheden. Zij horen terug van gemeenten dat zaakbegeleiders veel hebben gehad aan de ondersteunende en verbindende rol die zij vervullen. MT-leden geven aan dat aanvragen beter binnenkomen bij gemeenten, de juiste informatie eerder wordt aangeleverd en dat zaakbegeleiders tijdig signaleren wanneer een proces spaak dreigt te lopen. Het MT ziet dat dit leidt tot efficiëntere processen, waarbij de verschillende overheden samen meer integraal optreden.

Uit de gesprekken met MT-leden komt naar voren dat de samenwerking tussen de verschillende overheden bij aanvang van de aanpak minder vanzelfsprekend was. Verschillende provincies waren terughoudend, omdat de aanpak mogelijk zou interfereren met eigen gebiedsprocessen. De MT-leden benadrukken dat deze spanningen zijn weggenomen doordat er maatwerkafspraken per provincie mogelijk zijn gemaakt. Ook wordt opgemerkt dat het feit dat provincies hebben kunnen kiezen of zij de zaakbegeleiding zelf wilden uitvoeren, omdat zij al over mensen beschikten die de regio's en de agrarisch ondernemers daarbinnen goed kenden, positief heeft uitgedaakt.

Ook merkt een MT-lid op dat de zaakbegeleiders belangrijke signalen oppikken uit de praktijk. Deze signalen leveren informatie op over knelpunten in de regelingen. Het MT-lid geeft aan dat deze inzichten worden meegenomen in de gesprekken tussen de verschillende overheden.

De MT-leden benoemen ook een knelpunt dat de integraliteit in de weg zit. Er wordt opgemerkt dat de 'systeemwereld' van de RVO botst met de werkwijze van de zaakbegeleiders, waarin de menselijke maat centraal staat. Opgemerkt wordt dat zaakbegeleiders niet kunnen inzien waar in het proces een aanvraag zich bevindt en dat zij op inhoudelijke vragen soms geen antwoord krijgen. Er zijn verschillende voorbeelden aangehaald van ondernemers die in vervelende situaties terecht zijn gekomen doordat de RVO en de zaakbegeleiders niet over dezelfde informatie beschikten.

Ondanks dat ook bij de RVO 'de menselijke maat' van belang is²⁸, ervaart het MT dat de RVO van origine meer gewend is om te werken vanuit heldere, afgebakende processen. Dit kan op gespannen voet staan met de praktijk van de zaakbegeleiding die om flexibiliteit vraagt. De MT-leden zien dat deze verschillende benaderingen in de praktijk moeilijk bij elkaar te brengen zijn. Aangegeven is dat de positionering van de UAPB ten opzichte van de RVO en LVVN beleid hierbij complex is.

UAPB | Beleidsmedewerkers

UAPB-beleidsmedewerkers ervaren dat zaakbegeleiding bijdraagt aan het leggen van verbindingen tussen verschillende overheden en ondernemers. Ervaren wordt dat zaakbegeleiders een belangrijke rol spelen in het vertalen van beleid naar praktijk en uitvoering, en vice versa. Het daadwerkelijk bij de ondernemer aan tafel zitten is waardevol maar tegelijkertijd vernieuwend en daardoor 'spannend'.

Een belangrijk pluspunt dat wordt gezien is dat zaakbegeleiders actief verbindingen leggen tussen het ondernemersperspectief en provincies en gemeenten. Zij zien dat zaakbegeleiders hier goed toe in staat zijn. Belangrijk hierbij is dat zaakbegeleiders de regio goed kennen, en contacten en ingangen hebben bij lokale overheidsorganisaties. Ook speelt mee dat er meerwaarde kan worden gecreëerd als er ook daadwerkelijk toekomstperspectief kan worden gegeven aan de ondernemer.

²⁸ [Elke dag beter | RVO.nl](https://www.rvo.nl/nieuws/2018/08/elke-dag-beter)



Er worden wel enkele knelpunten in het kader van de samenwerking gezien. De samenwerking tussen Rijk, provincies en gemeenten is niet vanzelfsprekend. Zaakbegeleiders worden door ondernemers gezien als vertegenwoordigers van 'de overheid', maar zij hebben niet altijd overal hun ingang. Dit beperkt hun vermogen om integrale samenwerking tot stand te brengen. Ervaren wordt ook dat er verschillen zijn in hoe provincies hun rol pakken. De mate waarin overheden actief hun rol pakken in dossiers, is een belangrijke factor voor samenwerking.

Dat zaakbegeleiders het perspectief van ondernemers richting het Rijk brengen, wordt ervaren als absolute meerwaarde. Het geven van een stem aan degenen over wie de regelingen gaan, wordt gewaardeerd. Tegelijkertijd zien beleidsmedewerkers bij de UAPB ook dat deze meerwaarde van zaakbegeleiding niet altijd evenredig op waarde wordt geschat binnen LVVN-onderdelen. Ervaren wordt dat er binnen DG Agro onbekendheid over de mogelijkheden bestaat dan wel twijfel over de meerwaarde van de inzet bij specifieke regelingen.

De UAPB-beleidsmedewerkers zien daarnaast dat zaakbegeleiders tegen onmogelijkheden aanlopen vanuit de regeling. Er zijn casusteams op LVVN-niveau en afstemming tussen LVVN en medeoverheden om specifieke casussen te bespreken met zaakbegeleiders. Dit leidt echter niet altijd tot begrip bij zaakbegeleiders. Hoe individuele zaakbegeleiders hier vervolgens mee omgaan, is een aandachtspunt.

Tot slot wordt ervaren dat het ontbreken van toegang tot dossiers bij de RVO de zaakbegeleiders frustrereert. De UAPB-beleidsmedewerkers zien hierbij het verschil in emotionele betrokkenheid tussen de RVO en de zaakbegeleider als mogelijke factor. Het vragenuur en het Buddyloket worden als positieve ontwikkeling gezien om de samenwerking tussen de RVO en zaakbegeleiders te versterken.

4.2.6. Agrarisch adviseurs

Zaakbegeleiders ontlasten agrarisch adviseurs door partijen te verbinden en processen te versnellen maar impact is persoonsafhankelijk; informatie-uitwisseling vergt aandacht.

Uit de gesprekken met agrarisch adviseurs komt het beeld naar voren dat zaakbegeleiding in toenemende mate functioneert als een schakel tussen de agrarisch adviseur, de ondernemer en de verschillende overheden. Adviseurs zien dat zaakbegeleiders hun rol als verbindende partij steeds beter zijn gaan vervullen, en daarmee een welkome aanvulling zijn.

De zaakbegeleiders die dit in hun ogen goed kunnen, zorgen ervoor dat de juiste personen bij elkaar worden gebracht zodat de ondernemer verder geholpen kan worden. De agrarisch adviseur kan zich dan richten op de inhoudelijke en technische onderdelen van het proces. Dit wordt gezien als ontlastend voor de agrarisch adviseur en het helpt om de driehoek ondernemer-adviseur-zaakbegeleider - en de overheid daarachter - goed te laten functioneren. Met name zaakbegeleiders die proactief optreden richting de medeoverheden, worden gewaardeerd.

Tegelijkertijd wordt opgemerkt dat niet alle zaakbegeleiders van meerwaarde zijn in het bij elkaar brengen van de verschillende overheden. Agrarisch adviseurs zien dat sommige zaakbegeleiders de verschillende partijen minder goed weten te vinden en minder proactief optreden richting de verschillende overheden. Daarbij zien de agrarisch adviseurs geen merkbare verschillen tussen zaakbegeleiders in de provincies Gelderland en Brabant, en zaakbegeleiders in de overige provincies vanuit het ministerie. De wisselende meerwaarde wordt toegeschreven aan hoe de kwaliteit van individuele zaakbegeleiders wordt ervaren.

Tot slot benoemen meerdere agrarisch adviseurs dat, ondanks dat de meeste zaakbegeleiders de weg naar de verschillende overheden goed weten te vinden, ook zij niet altijd de gewenste informatie kunnen ophalen bij de RVO. Dit kan soms tot teleurstelling leiden bij de agrarisch adviseurs en de ondernemers.



4.2.7. LVVN | *Beleid*

Zaakbegeleiders brengen beleid dicht bij de praktijk en de uitvoering, en geven ondernemers een stem. Rolduidelijkheid en invulling en interdepartementale en regionale samenwerking vormen aandachtspunten.

De LVVN-beleidsonderdelen ervaren dat de inzet van zaakbegeleiding bijdraagt aan de brugfunctie tussen beleid, uitvoering en praktijk. Het belangrijkste effect dat naar voren komt, is dat zaakbegeleiders fungeren als “ogen en oren in het veld” en daardoor de overheid dicht bij de agrarische ondernemer brengen. Dit wordt gezien als een relevante manier om signalen vanaf het erf terug te koppelen naar beleidsmakers. Gewaardeerd wordt dat zaakbegeleiders zich goed kunnen verplaatsen in de positie van de ondernemer, wat bijdraagt aan een menselijker benadering van beleid.

Bij de complexe regelingen zijn meerdere overheden betrokken, waardoor deze rol als waardevol wordt ervaren. Zaakbegeleiders en regiomanagers hebben in sommige gevallen actief bijgedragen aan het organiseren van bijeenkomsten en het samenbrengen van ondernemers, waardoor informatie vanuit beleid kon worden teruggekoppeld in de praktijk. Tevens zien betrokkenen dat zaakbegeleiders met hun netwerk een steeds grotere rol spelen in gebiedsprocessen.

Toch komen er ook aandachtspunten aan bod vanuit integraliteit. Ervaren wordt dat de mate waarin samenwerking op het niveau van inhoudelijke casussen tot stand komt, afhankelijk is van de individuele zaakbegeleider, de provincie en het gebied. Daar komt bij dat rolduidelijkheid een onderwerp is dat aandacht behoeft. Betrokkenen ervaren dat de oorspronkelijke doelstelling van zaakbegeleiding onvoldoende expliciet is vastgelegd, waarna de inzet gaandeweg is uitgebreid naar meerdere regelingen.

Tegelijkertijd is zaakbegeleiding een van de instrumenten die het ministerie in ‘de koffer’ heeft. Een voorbeeld dat is genoemd is de Sociaal Economische Begeleiding (SEB), waarbij LVVN meerjarige procesbegeleiding aanbiedt, gericht op het sociaal-economisch perspectief van de landbouwer en zijn bedrijf in het landelijk gebied. Hiernaast verzorgt het ministerie cofinanciering bij andere initiatieven, zoals de Sabe-regeling, TABOER en erfcoaches.²⁹ LVVN beleid benoemt in het gesprek dat het ook van belang is dat LVVN expliciteert dat het Rijk op deze manier inzet op uitvoering. Gerefereerd wordt aan de vroegere Dienst Landbouwvoorlichting.

Een ander aandachtspunt dat wordt geplaatst is dat Rijk, provincies en gemeenten ook ieder hun eigen bevoegdheden hebben. Zo kan het Rijk het wenselijk vinden, in verband met het vergroten van de deelnamebereidheid, dat veehouders die stoppen een nieuwe activiteit kunnen starten op hun locatie. Provincies en gemeenten zijn hierin echter het bevoegd gezag; zij maken hierin een eigenstandige afweging.

Ten slotte bestempelen LVVN-betrokkenen de samenwerking tussen zaakbegeleiders en RVO als aandachtspunt. Er wordt gesignaleerd dat zaakbegeleiders in wisselende mate kennis hebben van de complexiteit van regelingen en van de werkwijzen en processen van de RVO. Daarnaast wordt gezien dat de beperkingen rondom informatie-uitwisseling en het niet kunnen bieden van maatwerk, de verhoudingen onder spanning zetten. Dit uit zich ook in situaties waarin ervaren is dat zaakbegeleiders vanuit persoonlijke betrokkenheid bij de ondernemer, in hun communicatie richting de RVO over hun grenzen zijn gegaan. Positief is dat er ook signalen bij betrokkenen zijn dat, na een periode van wennen aan de werkwijze, de samenwerking is verbeterd.

²⁹ LVVN (20 maart 2025). Ondersteuning aan de keukentafel van de agrarisch ondernemer door verschillende LVVN organisatieonderdelen.



4.2.8. RVO

Integrale samenwerking door zaakbegeleiding komt niet optimaal uit de verf. Rolonduidelijkheid, emotionele betrokkenheid en informatiebeperkingen bemoeilijken de samenwerking. Samenwerking is wel in ontwikkeling.

Betrokkenen vanuit de RVO benoemen dat de inzet van zaakbegeleiding oorspronkelijk is bedoeld om dienstverlening gezamenlijk als overheidspartijen te organiseren en zo het gevoel van één overheid richting ondernemers te creëren. Dit streven wordt door meerdere respondenten als waardevol erkend. Er wordt in potentie meerwaarde gezien in het doorgeleiden van signalen vanuit ondernemers richting LVVN en de RVO.

Toch blijkt dat deze gezamenlijke en integrale samenwerking volgens RVO in de uitvoering onvoldoende van de grond is gekomen. Een rode draad in de reacties is dat de rol- en taakafspraken onvoldoende duidelijk zijn, waardoor de verwachtingen uiteenlopen. Zo worden er enkele ervaringen gedeeld waarin de zaakbegeleiders sterk emotioneel betrokken zijn bij de ondernemers en zich lijken te profileren als 'advocaat van de ondernemer'. Vanuit die rol pogen zaakbegeleiders, zo wordt aangegeven, te interveniëren in de processen van RVO en streven zij naar maatwerk of uitzondering op wet- en regelgeving. De RVO ervaart deze houding als verstoring voor een goede integrale samenwerking. Daarbij wordt ervaren dat de toon (directief) die zaakbegeleiders hanteren richting de RVO nog weleens kan wisselen ten opzichte van de wijze waarop zaakbegeleiders het gesprek met provincies en gemeenten aangaan (constructief).

Een wisselend kennisniveau komt ook als aandachtspunt naar voren. Meerdere respondenten signaleren dat zaakbegeleiders niet altijd goed op de hoogte zijn van de complexiteit van regelingen dan wel de werkwijzen en processen van de RVO. Wel wordt gezien dat zaakbegeleiders ook tegen beperkingen bij RVO zelf aan kunnen lopen. Voorbeelden hiervan zijn het niet kunnen delen van informatie in het kader van de Algemene Verordening Gegevensbescherming (AVG) of het uitsturen van brieven door RVO richting ondernemers, waar zaakbegeleiders niet van op de hoogte zijn. In dit licht worden verwachtingenmanagement en rolduidelijkheid aan de voorkant als verbeterpunten gezien.

RVO-betrokkenen zien de komst van het Buddyloket wel als een positieve ontwikkeling. Het Buddyloket is een centraal punt waarbij zaakbegeleiders terecht kunnen met inhoudelijke vragen over regelingen of dossiers. Dit loket faciliteert snellere informatie-uitwisseling en korte(re) lijnen tussen de RVO en zaakbegeleiders. Tegelijkertijd blijkt de praktijk volgens betrokkenen nog wel weerbarstig. Dit heeft te maken met de wijze waarop RVO nu ziet hoe er gebruik van wordt gemaakt.

Ook de 'leerloop' tussen beleid, uitvoering en praktijk via de RVO en via zaakbegeleiding, is een aandachtspunt. Er lopen twee opdrachtlijnen voor de RVO. De opdrachtlijn voor de uitvoering van de regelingen loopt vanuit de directie Dierlijke Agroketens en Dierenwelzijn (DAD), en de opdrachtlijn voor de ondersteuning van zaakbegeleiders loopt via het DG Regieorganisatie Transitie Landelijk Gebied (RTLG). Dit terwijl zaakbegeleiding onder de UAPB valt. Deze aansturinglijnen compliceren een snel en slim samenspel tussen beleid, uitvoering en praktijk, en zorgt ervoor dat signalen niet altijd effectief worden doorgegeven en/of doorwerken. Daarnaast ontbreekt vaak een duidelijke interne routing, waardoor feedback incidenteel en versnipperd blijft.

Ten slotte zien betrokkenen dat medeoverheden (provincies en gemeenten) moeite hebben om voldoende capaciteit te organiseren op planologische trajecten. Niet alle dossiers kunnen tijdig worden opgepakt waardoor ondernemers die aan regelingen deelnemen, moeten wachten op perspectief voor hun toekomstplannen, wat essentieel is voor deelname aan de regeling (ondanks dat dit twee separate trajecten zijn). De RVO ziet dit terug in de vorm van veel uitstelverzoeken vanuit ondernemers.



4.2.9. Landelijke begeleidingscommissie Aanpak Piekbelasting

Zaakbegeleiding verbindt ondernemer en overheid maar doorwerking naar beleid en duidelijke rolafbakening blijven nodig.

Leden van de landelijke begeleidingscommissie zien dat de inzet van zaakbegeleiding bijdraagt aan het versterken van de integraliteit. Er wordt opgemerkt dat signalen vanuit de agrarische sector voorheen via bijvoorbeeld gemeenten, of LTO, bij het Rijk terecht moesten komen. Zaakbegeleiding wordt gezien als een vehikel waarmee signalen nu rechtstreeks vanuit de praktijk bij het Rijk terecht kunnen komen. Wel plaatst een lid de kanttekening dat deze signalen momenteel nog niet consequent doorwerken richting de verschillende DG's. Dit wordt als een gemiste kans gezien, omdat daardoor momenteel nog beperkt geleerd kan worden van de gesignaleerde knelpunten.

Leden van de begeleidingscommissie zien dat zaakbegeleiders een belangrijke functie vervullen in de veelheid aan stappen die ondernemers moeten zetten, waarin ook andere overheden (provincies, gemeenten, waterschappen) een rol vervullen. Er wordt opgemerkt dat, naast dat het verbinden van partijen van meerwaarde is voor de ondernemer, de verbindende rol ook van belang is omdat de ervaring is dat gemeenten veelal beperkte capaciteit, kennis en (bestuurlijke) slagkracht hebben om complexe veranderingen in het landelijk gebied te realiseren. Zaakbegeleiders worden als essentieel gezien om gemeenten hierin te ondersteunen.

Enkele leden van de landelijke begeleidingscommissie geven aan dat de zaakbegeleiders niet een te 'integrale' rol moeten vervullen. Het risico wordt benoemd dat zaakbegeleiders in de toekomst ingezet kunnen worden voor bepaalde casuïstiek die niet past bij hun huidige profiel. Er wordt opgemerkt dat op het moment dat zaakbegeleiding voor andersoortige casuïstiek wordt ingezet, bekeken moet worden of het huidige profiel daarop aansluit.

Verder benoemt een enkel lid van de landelijke begeleidingscommissie dat voorkomen moet worden dat het Rijk met de inzet van zaakbegeleiding gaat interveniëren in rollen, taken en verantwoordelijkheden die gedecentraliseerd zijn naar de provincies, tenzij er expliciet gekozen wordt voor recentralisatie. Er wordt opgemerkt dat zaakbegeleiders de brugfunctie kunnen blijven vervullen, maar dat zij zich verder in principe moeten beperken tot Rijksregelingen (zoals Lbv(-plus)) om spanningen met de rol van provincies te voorkomen.

4.3. Overkoepelende analyse en beantwoording deelvraag

In deze paragraaf geven we een overkoepelende analyse van de beelden uit §5.2. Hiermee beantwoorden we de *volgende deelvraag*: in hoeverre heeft zaakbegeleiding bijgedragen aan "een gezamenlijke en integrale samenwerking tussen Rijk, provincies, gemeenten, omgevingsdiensten en waterschappen en ondernemers?"

Een belangrijke meerwaarde van de inzet van zaakbegeleiding ligt in het verbinden en samenbrengen van verschillende partijen rondom een agrarische onderneming. Dit is cruciaal in een context waarin meerdere bestuurslagen (Rijk, provincies, gemeenten) samen moeten werken met ondernemers, zonder elkaars rol van bevoegd gezag over te nemen. Dit komt ook al van de grond bij onder andere de pilots voor wat betreft de ondernemingsplannen en bij de uitvoering van onder andere de Lbv-regelingen.

Zaakbegeleiders vervullen een verbindende rol die breed wordt gewaardeerd. Ze kennen de agrarische sector en de regio, en hebben vanuit hun eigen netwerk ingangen bij provincies en gemeenten. Dit stelt hen in staat om bruggen te slaan tussen beleid, uitvoering en praktijk. Omdat zaakbegeleiders beperkte doorzettingsmacht hebben, leunen ze op relaties, communicatie, kennis en persoonlijkheid.



Dit maakt het proces sterk afhankelijk van menselijk handelen en competenties. Zaakbegeleiding is mensenwerk, zeker in de samenwerking tussen de verschillende overheden. De ene zaakbegeleider is hierin beter dan de andere, en doet hierin meer dan de ander.

Hoewel zaakbegeleiding overwegend bijdraagt aan meer integraliteit, betekent dit niet dat er sprake is van een optimale integrale samenwerking. LVVN (en daarbinnen directies), de RVO, provincies en gemeenten hebben eigen beleid, regelingen en procedures. Integraliteit vergt aanpassingen binnen al deze overheden. Van zaakbegeleiding mag niet worden verwacht dat zij dat *zelf* realiseren; hun doorzettingsmacht is beperkt. Ze kunnen wel zorgen voor verbinding, het op gang brengen van processen en meer wederzijds begrip. Uit dit onderzoek blijkt dat dat lukt.

In de gesprekken zijn wel spanningen hoorbaar; die betreffen vooral de samenwerking tussen de RVO en zaakbegeleiders. Zaakbegeleiders zijn op zoek naar ruimte en mogelijkheden om de toepassing van regelingen zo passend mogelijk voor ondernemers te maken. Tegelijkertijd moet de RVO een eenduidige uitvoering van de regelingen borgen. De opdrachten van de RVO en zaakbegeleiders binnen dit speelveld zijn verschillend en leiden daardoor ook tot verschillende perspectieven. Beide perspectieven dienen te bestaan omdat ze allebei van waarde zijn. Om aan allebei recht te doen, is in het samenspel respect voor elkaars rollen en passende communicatie nodig. Dat leerproces kent wisselende ervaringen en is in ontwikkeling.

Om het samenspel tussen beleid, uitvoering en praktijk goed te laten verlopen, heeft LVVN vanuit twee rollen een belangrijke bijdrage te vervullen. Aan de ene kant is dat de beleidsverantwoordelijkheid voor de regelingen en, van daaruit, het opdrachtgeverschap richting de RVO voor de uitvoering en toepassing van de regelingen. Aan de andere kant heeft LVVN een verantwoordelijkheid voor een mensgerichte realisatie met de inzet van zaakbegeleiders.

Tussen beleid, praktijk en uitvoering bestaat altijd al een natuurlijke spanning. Een spanning die met de komst van zaakbegeleiding expliciet zichtbaar(der) wordt. Dat is een goede zaak als het ministerie daadwerkelijk beleidsdoelen wil realiseren en niet alleen beleidsinstrumentaria wil aanbieden. De toepassing van algemeen en voor iedereen geldend beleid op concrete en individuele casussen, zorgt altijd voor vragen en dilemma's. Vragen en dilemma's die opgelost moeten worden om het beleidsdoel gerealiseerd te krijgen. Met het 'in huis halen' van deze vragen en dilemma's stelt LVVN zich in staat hieraan wezenlijk bij te dragen, mits ze dat ook echt als de eigen rol ziet. Om tot oplossingen te komen, is een goed samenspel tussen de DG Agro en de UAPB nodig. Uit de gesprekken blijkt dat ook dit samenspel in ontwikkeling is (gekomen) met de inzet van zaakbegeleiding.

Samenvattend

Zaakbegeleiders verbinden ondernemers en overheden en helpen beleid, uitvoering en praktijk samen te brengen. Er zijn overlegstructuren ontstaan waarbij provincie, gemeenten en zaakbegeleiders elkaar weten te vinden. Op basis van de verschillende gesprekken kan worden gesteld dat er succesvolle voorbeelden zijn van zaakbegeleiders die, in samenwerking met gemeenten en provincies, zijn gekomen tot vergunningverlening voor beoogde toekomstplannen. Zaakbegeleiders dragen op deze wijze bij aan het op gang brengen en verder brengen van processen.

De kracht van de zaakbegeleiders ligt in kennis, netwerk en communicatie. De inzet is daarmee ook afhankelijk van persoonlijke competenties en vaardigheden. Zaakbegeleiders bevorderen samenwerking en begrip, maar er mag verwacht worden dat zij zelfstandig integraliteit realiseren. Spanning op integraliteit komt tot uiting door met name uiteenlopend beleid en procedures, en de verhouding tussen zaakbegeleiders en de RVO. Ook de beleids- en uitvoeringsverantwoordelijkheid van LVVN verdient hierbij aandacht.



5. Conclusie en lessen

5.1. Conclusie

In dit hoofdstuk staat met het formuleren van de conclusie de beantwoording van *de hoofdvraag* centraal: in hoeverre is de werkwijze “inzet van zaakbegeleiders” door LVVN bij de Aanpak Piekbelasting van meerwaarde?

Met het formuleren van lessen komen we tot de beantwoording van *deelvraag 2*: lerend perspectief: welke lessen zijn er te trekken uit de inzet van zaakbegeleiders?

Zaakbegeleiding is van meerwaarde op de aspecten vertrouwen, bereik en integraliteit.

Zaakbegeleiding, als onderdeel van de overheid, zorgt voor meer vertrouwen onder de ondernemers. Letterlijk en figuurlijk aan de tafel zitten met de ondernemer en laagdrempelig contact kunnen opnemen, draagt bij aan dat vertrouwen. Dat wil nog niet zeggen dat ondernemers daardoor de gehele overheid vertrouwen. Daarvoor zit het wantrouwen te diep omdat het ver teruggaat. Het vertrouwen dat zij stellen in zaakbegeleiders zorgt er wel voor dat processen tussen ondernemer en verschillende overheden beter verlopen. Dit komt vooral doordat - en als - de zaakbegeleider de sector en de overheid kent, en beide talen spreekt. Dit zorgt voor meer (wederzijds) begrip, wat kan bijdragen aan het laten groeien van het vertrouwen onder ondernemers. Veel meer factoren zijn van invloed op het winnen van vertrouwen. Die factoren vallen echter buiten de beïnvloedings sfeer van zaakbegeleiding, bijvoorbeeld politiek-bestuurlijke besluitvorming.

In het programmaplan is het creëren van meer vertrouwen in de overheid onder de agrarisch ondernemers als doel opgenomen. De vraag is of dat verwacht mag worden van zaakbegeleiding. Het hebben van concreet handelingsperspectief blijkt een belangrijke succesfactor te zijn voor het bouwen van een vertrouwensband tussen zaakbegeleider en ondernemer. Wat dat betreft is zaakbegeleiding geen wondermiddel. Er moet gewerkt kunnen worden aan concrete oplossingsmogelijkheden.

Aan zaakbegeleiding is het vergroten van het bereik van de regelingen niet als doel gekoppeld. Dat mag dan ook niet worden verwacht van zaakbegeleiding. De aanpak van piekbelasting gaat uit van vrijwilligheid. Zaakbegeleiding blijkt wel bij te dragen aan het bereik van de regelingen, in die zin dat zaakbegeleiding ondernemers helpt bij het maken van zorgvuldige afwegingen. De primaire keuze over de toekomst maakt een ondernemer zelf met zijn gezin en familie. Nadat deze keuze is gemaakt, zit de meerwaarde van zaakbegeleiding vooral in het proactief begeleiden van het proces, het bewaken van termijnen, het ‘mee- en tegendenken’ en bevragen van vervolgstappen. Bij de rolinvulling van zaakbegeleiding is het onderscheid tussen zaakbegeleiding en agrarisch adviseurs uitgekristalliseerd; dit leidt niet tot noemenswaardige spanningen.

In het programmaplan wordt het kunnen bieden van maatwerk als een randvoorwaarde gezien voor het realiseren van een mensgerichte aanpak: “Om mensgericht uitvoering te kunnen geven, is het essentieel dat met enige regelmaat maatwerk moet kunnen worden toegepast.” De opzet van het maatwerkproces maakt onderscheid tussen het binnen de kaders van de regelingen oplossen van knelpunten op inhoud en proces, en het oplossen van knelpunten op inhoud en proces buiten de kaders van de regelingen. Het laatste valt binnen de scope van de maatwerk aanpak. Het eerste moet plaatsvinden bij de toepassing en uitvoering van de regelingen en is dus geen maatwerk.



Uit de evaluatie blijkt dat verschillende betrokkenen geen eenduidig beeld hebben van wat maatwerk precies is en hoe dat is uitgewerkt in het maatwerkproces alsook welke mogelijkheden maatwerk wel en niet kan bieden. Hierdoor ontstaan er verwachtingen in de praktijk waaraan niet (geheel) voldaan wordt.

Deze evaluatie gaat over de inzet van zaakbegeleiding en is geen evaluatie van het maatwerkproces. Het raakt elkaar wel omdat zaakbegeleiders in hun praktijk tegen casuïstiek aanlopen, waarvoor zij op zoek gaan naar oplossingen. Dat zijn oplossingen binnen regelingen waarvoor de samenwerking tussen zaakbegeleiding en de RVO cruciaal is en mogelijk afstemming met LVVN nodig is. Dat kan gaan over oplossingen binnen de scope van het maatwerkproces waarvoor LVVN primair aan zet is. Knelpunten en vragen vanuit de praktijk van de zaakbegeleiders bieden hier input voor en kunnen dienen als aanjager van de leerloop tussen beleid, uitvoering en praktijk. Deze leerloop is op gang gekomen, maar is nog niet optimaal.

Zaakbegeleiding brengt verschillende overheden en de ondernemer samen en zorgt voor verbinding. Daarmee draagt zaakbegeleiding bij aan het realiseren van meer integraliteit. Of integraliteit - in de zin van werken als één overheid en een op elkaar afgestemde aanpak bij en rondom de ondernemer - daadwerkelijk wordt bereikt, hangt af van onder andere de samenwerking tussen en binnen de verschillende betrokken overheden. Daarin liggen beperkingen; die kunnen gaan over:

- De samenwerking tussen zaakbegeleiders en de RVO.
- Verschillen tussen overheden wat betreft bevoegdheden, beleid, regelingen en procedures. Veel genoemd zijn de termijnen van de regelingen in relatie tot de doorlooptermijnen van de ruimtelijke procedures bij gemeenten en provincies.
- Het samenspel tussen beleid, praktijk en uitvoering binnen LVVN.
- De sectorale insteek van beleid en regelingen waardoor spanning kan ontstaan op en met andere beleidsdomeinen.

Veel genoemd is de relatie tussen de regelingen en gebiedsprocessen die lopen.

De inzet van zaakbegeleiding zorgt ervoor dat natuurlijke spanningen tussen beleid, uitvoering en praktijk inzichtelijk worden en binnen de overheid op tafel komen. Veelal wordt gesproken over 'de overheid'. 'De overheid' bestaat echter niet. Je hebt te maken met gemeenten, provincies, waterschappen, omgevingsdiensten en het Rijk. Het Rijk kent vervolgens verschillende onderdelen, zoals het ministerie en RVO, met binnen het ministerie verschillende directies. Elk van deze onderdelen van 'de overheid' vervult een eigen rol. Om voor die spanningen tussen beleid, uitvoering en praktijk tot oplossingen te komen, is een goede samenwerking tussen die rollen nodig. Onder andere zaakbegeleiding geeft een impuls aan deze samenwerking.

Zaakbegeleiding is en blijft echter mensenwerk en is daardoor in grote mate afhankelijk van de betrokken zaakbegeleider en diens kennis en vaardigheden. In de loop van de tijd heeft de inzet van zaakbegeleiders zich meer uitgekristalliseerd (wie op welk moment op welke plek). Net zoals er is geïnvesteerd in de begeleiding en training van de zaakbegeleiders. Het hebben en behouden van een onafhankelijk positie, geladen met kennis van de sector en kennis van de overheden (en hun regelingen), is belangrijk om zaakbegeleiding goed uit de verf te laten komen.

Regiomanagers hebben een belangrijke rol te vervullen bij het positioneren, begeleiden en aansturen van zaakbegeleiders. Daarbij zijn zij ook de schakel tussen zaakbegeleiders en bijvoorbeeld het departement, de RVO en medeoverheden. Dit samenspel is in de loop van de tijd versterkt en blijft een aandachtspunt.



Dit speelt bijvoorbeeld bij de samenwerking tussen zaakbegeleiders en de RVO. Uit gesprekken blijkt dat er spanning bestaat in die samenwerking. Dit is niet onlogisch. De RVO heeft een rechtmatige en doelmatige uitvoering van de regelingen te borgen en moet werken binnen de kaders van de opdracht van DAD ter uitvoering van de regelingen. De zaakbegeleiders zoeken, werkend vanaf de 'keukentafel', naar manieren om een zo groot mogelijke menselijke maat te realiseren bij de toepassing van de regelingen. Er wordt geïnvesteerd in de samenwerking, bijvoorbeeld door een pilot met meer direct contact tussen de RVO en zaakbegeleiding. In gesprekken wordt waardering uitgesproken voor verbeteringen die de RVO heeft doorgevoerd en is te horen dat de samenwerking verbetert, maar nog niet optimaal is. Een van de zaken die terugkomt in gesprekken, is dat niet wordt begrepen dat zaakbegeleiders niet in KeDo of op een andere manier de stand van zaken kunnen zien van de dossiers die zij in behandeling hebben. Zij moeten dat bij de ondernemer navragen. De wettelijke basis blijkt nog niet toereikend om tot gegevensuitwisseling binnen de overheid te komen.

De kwalitatieve evaluatie van de inzet van zaakbegeleiders laat zien dat zaakbegeleiding helpt bij het realiseren van de menselijke maat bij de toepassing van de regelingen. Zaakbegeleiders leggen vanuit de overheid de verbinding met de praktijk van de ondernemer en de leefwereld van de boer. Daarmee is zaakbegeleiding een waardevol instrument. Om de doelen vanuit het programmaplan en het versterken van de menselijke maat verder te realiseren en zaakbegeleiding (nog) beter uit de verf te laten komen, is het nodig verder te investeren in de samenwerking tussen de verschillende overheidsrollen.

5.2. Lessen

Op basis van de evaluatie komen wij tot de onderstaande lessen.

Inzet van zaakbegeleiding

- Blijf zaakbegeleiding inzetten in die gevallen waarbij concreet handelingsperspectief mogelijk is en waar het gesprek aan de 'keukentafel' en het vertrouwen van de ondernemer nodig is voor de toepassing van de regeling.

Rol en profiel van zaakbegeleiders

- Expliciteer de uitgekristalliseerde rol en het profiel van zaakbegeleider en stel deze bij wanneer de context van de inzet van zaakbegeleiding verandert. Dit kan zijn als er bijvoorbeeld meer dossiers in een fase komen waarin meer interbestuurlijke samenwerking nodig is (met gemeenten en provincies) en/of beleid en regelingen worden aangepast. Laat de wijze waarop de onafhankelijkheid van de zaakbegeleider wordt geborgd, onderdeel van het profiel zijn.
- Stem deze rol en dit profiel af met de opzet en inzet van Sociaal Economische Begeleiding (SEB).

Blijven investeren in zaakbegeleiders

- Blijf inzetten op het trainen en begeleiden van zaakbegeleiders en pas dit zo nodig aan de veranderende context aan.
- Het kan helpen hierbij aandacht te hebben voor wat het werken als 'grenswerker' vergt van zaakbegeleiders.

Grenswerkers

Medewerkers die op de grens tussen organisatieonderdelen, tussen organisaties of tussen organisaties en omgeving opereren worden ook wel grenswerkers genoemd. Zaakbegeleiders zijn in wezen grenswerkers. Dit geldt ook voor regiomanagers die, naast het positioneren, begeleiden en aansturen van zaakbegeleiders, de schakel zijn tussen zaakbegeleiders en bijvoorbeeld het departement, de RVO en medeoverheden.



Een grenswerker werkt in een multi-partijomgeving en heeft het vermogen belangen te begrijpen en te verbinden, en groepen te motiveren om samen meer te bereiken dan alleen. Hij of zij staat met één been in de eigen organisatie en met één been in de omgeving van betrokken partijen en personen.

Een belangrijke vaardigheid is tweebenigheid. Tweebenigheid gaat om het omarmen van de spanningsvelden die horen bij het werken op het grensvlak tussen organisatieonderdelen of tussen de eigen organisatie, en het netwerk van partijen daarbuiten. Het gaat niet om het maken van een keuze tussen een van beide, maar om het omarmen van de verschillen omdat juist de combinatie ervan de samenwerking waardevol maakt. Dit goed doen, vraagt om vakmanschap. Vakmanschap dat investering vergt.

Gedragen en eenduidig beeld van maatwerk

- Kom tot een gedragen en eenduidig beeld van wat maatwerk is en welke mogelijkheden het maatwerkproces wel en niet biedt. Het onderscheid tussen het zoeken van oplossingen binnen de kaders en oplossingen buiten de kaders van de regelingen, biedt daarvoor een goede basis. Verken of het operationaliseren van de door de bestuursraad uitgezette lijn helpt bij het komen tot een gedragen en eenduidig beeld.
- Blijf in het kader van de afstemming met de EU inzetten op het kunnen inregelen van een hardheidsclausule. Dat biedt een duidelijke basis voor het tegemoet kunnen komen aan onbillijkheden die, van overwegende aard, in niet precies te voorziene gevallen of groepen van gevallen.

Versterken van het casemanagement op drie niveaus

- Blijf investeren in de samenwerking tussen de RVO en zaakbegeleiding. Dit vergt het uitbouwen van het casemanagement waarbij de zaakbegeleider en de RVO het eerstelijns, operationele casemanagement in een dossier vastleggen zodat direct tussen zaakbegeleiding en de toepassing van regelingen op casusniveau kan worden afgestemd. Dit moet niet persoonsafhankelijk plaatsvinden maar geregeld worden in een samenwerkingsproces.
- Regiomanagers en teammanagers Klantcontact van de RVO vervullen het tweedelijns, tactisch casemanagement. Als de zaakbegeleider en de RVO er in de operationele samenwerking niet uit (kunnen) komen, bieden zij een escalatiemogelijkheid.
- Wanneer de RVO en de regiomanagers er niet uit (kunnen) komen omdat zij tegen de grenzen van kaders aan lopen (wettelijk en/of opdracht), betrekken zij de werkgroep LVVN die al is ingesteld en waarin DAD, UAPB, WJZ en RVO zitting hebben. Dat vormt het derdelijns, strategisch management. Zo nodig wordt binnen LVVN opgeschaald naar de reeds ingestelde stuurgroep.
- Realiseer de wettelijke basis voor informatie-uitwisseling zodat zaakbegeleiding en de RVO goed invulling kunnen geven aan hun casemanagement.

Versterken van de leerloop beleid, uitvoering en praktijk

- Benut bovenstaande lessen om de leerloop tussen beleid, uitvoering en praktijk verder te versterken. Met bijvoorbeeld gesprekken en processen die plaatsvinden in het kader van het casemanagement, komen inzichten vanuit de praktijk en de uitvoering op tafel die niet voorzien hadden kunnen worden bij het opzetten van beleid en regelingen. Tegelijkertijd werken inzichten en beperkingen vanuit bijvoorbeeld de afstemming met de EU door naar de zaakbegeleiding.

Actualisatie Programmaplan

- Kom, mede op basis van voorgaande aanbevelingen, tot een actualisatie van het programmaplan en formuleer daarbij realistische doelen ten aanzien van zaakbegeleiding als het gaat om het vertrouwen in de overheid.



Bijlage 1. Ontvangen en geraadpleegde typen documenten

Dit overzicht is gecategoriseerd naar type document; niet naar individuele bronnamen.

- Informatie over de opzet van de UAPB (o.a. Programmaplan).
- Functieprofielen zaakbegeleiders.
- Dashboards/data UAPB en RVO met cijfers inzake zaakbegeleiding.
- Informatie over de betrokken subsidieregelingen (RVO).
- Presentaties en (voor)onderzoeken t.b.v. terugkomdagen.
- Kamerbrieven inzake UAPB en zaakbegeleiding.
- Jaarrapportages Instituut voor Publieke Waarden.
- Informatie over het vaststellen van het maatwerkproces.
- Overzichten inzet instrumenten (inclusief verkenning SABE, SEB, Zaakbegeleiding DGRLG).
- Informatie over het pilot ondernemingsplan.



Bijlage 2. Gesproken organisaties/functies

Gesprekspartners	Aantal	Functietitel
Agrarisch ondernemers die wél gebruik hebben gemaakt van een zaakbegeleider	28	-
Agrarisch ondernemers die geen gebruik hebben gemaakt van een zaakbegeleider	2	-
Vertegenwoordigers van provincies	4	<ol style="list-style-type: none">1. Provincie Fryslân, interim projectleider Legalisatie PAS-melders provincie Fryslân.2. Provincie Limburg, projectleider Programma's en Projecten.3. Provincie Limburg, procesmanager/gebiedsregisseur Maasduinen en Meinweg.4. Provincie Utrecht, projectleider Legalisatieopgave (PAS)/ Relatiebeheerder Landbouw.
Vertegenwoordigers van gemeenten	20	<ol style="list-style-type: none">1. Gemeente Apeldoorn, strategisch ecooloog/adviseur Fysieke Leefomgeving.2. Gemeente Barneveld, beleidsadviseur Landbouw.3. Gemeente Barneveld, juridisch medewerker.4. Gemeente Barneveld, planoloog.5. Gemeente Berkelland, adviseur Ruimtelijke Ordening.6. Gemeente Dalfsen, beleidsadviseur Ruimtelijke Ordening.7. Gemeente Land van Cuijk, senior projectleider Ruimte en Vastgoedprojecten.8. Gemeente Leeuwarden, adviseur Duurzaamheid en Landelijk Gebied.9. Gemeente Midden-Drenthe, beleidsmedewerker Buitengebied.10. Gemeente Midden-Drenthe, casemanager Fysieke Leefomgeving.11. Gemeente Nederweert, bedrijfscontactfunctionaris Buitengebied.12. Gemeente Nijkerk, adviseur Juridisch-planologische Zaken.13. Gemeente Olst-Wijhe, adviseur Ruimtelijke Ordening Buitengebied.14. Gemeente Olst-Wijhe, adviseur Ruimtelijke Ordening.15. Gemeente Oirschot, beleidsmedewerker Milieu.16. Gemeente Someren, agrarisch bedrijfscontactfunctionaris.17. Gemeente Tubbergen (Noaberkracht), beleidsmedewerker Ruimtelijke Ontwikkeling.18. Gemeente Tubbergen (Noaberkracht), consultant agrarische bedrijven.19. Gemeente Venray, planoloog Landelijk Gebied.20. Gemeente Venray, planoloog/gebiedsgerichte aanpak.
Vertegenwoordigers van omgevingsdiensten	2	<ol style="list-style-type: none">21. Omgevingsdienst IJsselland, vergunningverlener Milieu.22. Omgevingsdienst IJsselland, vergunningverlener Milieu.
Organisatie	Aantal	Functietitels
LVVN – UAPB – Uitvoering	19	Zaakbegeleiders.



Gesprekspartners	Aantal	Functietitel
LVVN – UAPB – Uitvoering	5	Regiomanagers.
LVVN - UAPB – MT	5	MT-leden.
LVVN - UAPB – Beleidsmedewerkers	3	Beleidsmedewerkers UAPB.
Agrarisch adviseurs	8	Agrarisch adviseurs.
LVVN – Beleid	6	Beleidsmedewerkers LVVN (o.a. SKI, DG LG&S, DG Agro).
RVO	7	Medewerkers RVO.
Landelijke begeleidingscommissie	3	Leden landelijke begeleidingscommissie.

Werken met TwynstraGudde betekent samen maatschappelijke transitie werkend krijgen. Met advies, management en opleidingen helpen we mensen en organisaties bij duurzame veranderingen. Denk aan energie en klimaat, wonen, veiligheid, landbouw, mobiliteit, zorg en onderwijs. Onze kracht ligt in daadkracht. In het creëren van oplossingen die werkbaar zijn én werkbaar blijven. Samen met onze opdrachtgevers - en alle belanghebbenden daaromheen - werken we aan een samenleving die schoon, veilig, gezond en weerbaar is. Zo maken we blijvend impact op morgen.