Ministerie van Landbouw, Visserij,
Voedselzekerheid en Natuur

> Retouradres Postbus 20401 2500 EK Den Haag

De Voorzitter van de Tweede Kamer
der Staten-Generaal
Prinses Irenestraat 6
2595 BD DEN HAAG

Directoraat-generaal Agro

Bezoekadres
Bezuidenhoutseweg 73
2594 AC Den Haag

Postadres
Postbus 20401
2500 EK Den Haag

Overheidsidentificatie nr
00000001858272854000

T 070 379 8911 (algemeen)
F 070 378 6100 (algemeen)
www.rijksoverheid.nl/lvvn

Ons kenmerk
DGA / 109013867

Uw kenmerk
2026Z24030/2026D55551

Bijlage(n)
1

Datum 20 november 2026
Betreft Kabinetsappreciatie rapport Nationale ombudsman *Een boer met kiespijn lacht niet*

Geachte Voorzitter,

De Nationale ombudsman helpt burgers bij problemen met de overheid, onder andere door onderzoek te doen en overheden te adviseren. Op 7 november 2025 kondigde hij zijn onderzoek aan naar de impact van overheidsbeleid op het (dagelijks) leven van boeren. Aanleiding voor het onderzoek waren de diverse gesprekken die de Nationale ombudsman sinds 2019 had gevoerd met agrarische ondernemers op diverse plekken in Nederland. Met het rapport *Een boer met kiespijn lacht niet*, dat op 4 november jongstleden verscheen, houdt de Nationale ombudsman de overheid een spiegel op een belangrijk onderwerp voor.

Op verzoek van uw Kamer (2026Z24030/2026D55551) sturen we u nog voor de LVVN-begrotingsbehandeling een kabinetsreactie op het rapport toe, waarbij we ingaan op hoe we opvolging geven aan het rapport van de Nationale ombudsman. Daarbij merken we op dat we de bevindingen in het rapport herkennen en we stappen zetten om in lijn met de aanbevelingen te handelen. Bovendien heeft het onderwerp dat de Nationale ombudsman aansnijdt de doorlopende aandacht van het kabinet.

<u>Wat zegt het rapport?</u>
De Nationale ombudsman toetste het overheidshandelen richting boeren en tuinders aan vereisten van behoorlijkheid over een periode van ongeveer tien jaar tot en met het voorjaar van 2026. Het maatregelenpakket dat het kabinet vlak daarna presenteerde en het advies van de Sociaal-Economische Raad (SER), dat op dat moment nog opgesteld werd, konden niet worden meegenomen. Hij nam voor zijn onderzoek interviews af met 32 boeren en 25 stakeholders (waaronder vertegenwoordigers van belangenorganisaties) en experts. Op basis daarvan concludeert hij dat het landbouwbeleid van de afgelopen kabinetten aan tenminste vier behoorlijkheidsvereisten niet voldoet: betrouwbaarheid, regierol, transparantie en luisteren naar de burger. In het rapport staan elf persoonlijke verhalen die de bevindingen van de Nationale ombudsman kracht bijzetten.

De conclusies in het rapport zijn als volgt:
1. Betrouwbaarheid: de Nederlandse overheid is de afgelopen jaren voor boeren onbetrouwbaar geweest. Betrouwbaarheid, zo stelt de Nationale ombudsman,

"betekent dat de overheid doet wat ze zegt en geen beloften doet die ze niet waar kan maken." De veranderlijkheid van (voornemens tot) overheidsbeleid maakt dat de overheid geen betrouwbare partij voor boeren is geweest.
2. Regierol: goede afstemming tussen verschillende overheden en overheidsinstanties, en regie op het agrarische dossier, is de afgelopen jaren gemist. Behoorlijk overheidshandelen houdt in dat de overheid een regierol pakt en als één overheid handelt, ook als het om verschillende beleidsdomeinen gaat waarbij meerdere (mede)overheden betrokken zijn.
3. Transparantie: beleid en wet- en regelgeving zijn voor boeren veelal onduidelijk en niet transparant. De Nationale ombudsman concludeert dat de boeren vaak te maken hadden met een overheid die onduidelijk en onvoorspelbaar was in haar beleid en wet- en regelgeving.
4. Luisteren naar de burger: boeren voelen zich niet gehoord en missen erkenning voor hun kennis en ervaring. De Nationale ombudsman schrijft dat boeren ervaren dat de overheid hun perspectief niet heeft meegenomen. Boeren ervaren dat zij niet als serieuze gesprekspartner gezien werden. In hun beleving kregen ze geen erkenning voor hun kennis en ervaring.

De Nationale ombudsman doet de volgende aanbevelingen:
1. Zorg voor de ontwikkeling en borging van langetermijndoelen, inclusief het kader waarbinnen deze lange termijndoelen vorm moeten krijgen. Hierbij helpt het als deze lange termijndoelen breed gedragen worden, aldus de Nationale ombudsman. Tegelijkertijd stelt hij dat er altijd partijen zijn die teleurgesteld zullen worden.
2. Neem regie in de organisatie en uitvoering van deze langetermijndoelen. Om te komen tot meer samenhangend beleid dienen de minister en staatssecretaris van LVVN meer regie te nemen in samenwerking met andere departementen, overheden en overheidsorganisaties.
3. Zorg voor een behoorlijke uitvoering en benut hierbij de kennis en ervaring van boeren. Naast toekomstperspectief en duidelijkheid verlangen boeren naar ruimte om zelf invulling te geven aan gestelde doelen binnen duidelijke en realistische kaders, maar die ruimte voelen zij nu niet. De Nationale ombudsman stelt dat het essentieel is dat zij kunnen meepraten over besluiten die hen aangaan. Hij roept daarom op tot betere samenwerking tussen de boeren enerzijds en, anderzijds, gemeenten, provincies, de Unie van Waterschappen, RVO en de NVWA. Daarnaast moet er op individueel niveau met boeren gesproken worden.

Kabinetsappreciatie

De Nationale ombudsman houdt de overheid een spiegel voor. Hij laat ons zien dat de overheid ervaren wordt als een overheid die niet goed luistert, haar besluiten onvoldoende motiveert en onvoldoende transparant is over gemaakte afwegingen. Dat vinden we pijnlijk en onwenselijk.

De overheid moet betrouwbaar en transparant zijn. Ze moet handelen met ogen en oren open voor signalen uit de samenleving. Dat lukt niet altijd. Er zijn immers drie machten en meerdere bestuurslagen, ieder met hun eigen taken en bevoegdheden. Op het niveau van de Rijksoverheid kunnen voorstellen die de regering doet, leiden tot stevig en langdurig debat. Ook hoeven ze niet altijd te rekenen op voldoende steun in het parlement, waarbij de samenstelling van het parlement en de regering bovendien kan veranderen. De rechterlijke macht kan oordelen dat vastgestelde regels juridisch niet houdbaar zijn, ondanks het feit dat in het voorbereidingstraject van ingrijpende wetsvoorstellen en regelingen juridisch advies wordt gevraagd van de Landsadvocaat en advisering door de Raad van State een vast onderdeel van ieder wetstraject is. Op het stikstofdossier, bijvoorbeeld, speelden beide zaken en dat kwam de duidelijkheid en zekerheid voor agrarische ondernemers niet ten goede.

In de verhouding tussen bestuurslagen kunnen de besturen van de Rijksoverheid, de provincies, de gemeenten en de waterschappen, democratisch gelegitimeerd en binnen hun wettelijke taken en bevoegdheden, eigen afwegingen maken. Dat kan betekenen dat provincies en gemeenten eigenstandige afwegingen maken die leiden tot verschillende uitkomsten. Dit kan soms verwarring of vragen opleveren, maar past wel bij de toedeling van overheidstaken op de niveaus die het beste in staat zijn om inzake die taken te beslissen en deze uit te voeren. Het biedt immers de mogelijkheid voor maatwerk in gebieden, met benutting van de kennis en kunde die daar aanwezig zijn. Precies dat laatste is iets waar de Nationale ombudsman ook op aandringt.

Boeren en tuinders verdienen een toekomst in Nederland. De overheid hoort zelf ook te leveren, vooral als ze veel van een sector vraagt, met erkenning voor de zorgen en onrust die plannen en maatregelen met zich brengen. Via natuurherstel werken we samen aan vergunningverlening, aan ruimte voor boer, bouw en natuur (zie Kamerstuk 36800-XIV, nr. 87 en Kamerstuk 2026Z23902). Vooral van de landbouw vragen we veel. We geven nu duidelijkheid voor de komende jaren en zullen boeren ondersteunen bij beslissingen die passen bij hun bedrijfsvoering. Zo willen we ook voorkomen dat agrarisch ondernemers te maken blijven houden met wispelturig beleid. Daar ligt een rol voor regering en parlement, voor de medeoverheden en voor belangenbehartigers. Samen staan we aan de lat om de boeren en tuinders waar we trots op zijn langjarige zekerheid te bieden. Om voor Nederland een weerbare, innovatieve land- en tuinbouw te behouden die ook in de toekomst een belangrijke bijdrage levert aan de voedselvoorziening van Nederland en elders in de wereld, op een wijze die past binnen de voorwaarden van een goede leefomgevings- en natuurkwaliteit voor alle Nederlanders.
Dat het niet altijd makkelijk en mogelijk is om snel langetermijnperspectief en duidelijkheid te bieden aan agrarisch ondernemers, is ook terug te voeren op het feit dat de wensen en belangen van verschillende groepen in de samenleving uiteenlopen. Het is dan ook niet onbegrijpelijk dat voorstellen voor beleid vaak kunnen rekenen op een

langdurige discussie met stevige lobby van belangenorganisaties. Als het gaat om (voorgestelde) maatregelen met gevolgen voor de landbouw zijn maatregelen voor de aanpak van de stikstofproblematiek daar in het verleden een goed voorbeeld van gebleken. Dit heeft mede aan de onduidelijkheid en onzekerheid voor agrarisch ondernemers bijgedragen, zoals de Nationale ombudsman ook constateert. Het kabinet is ervan overtuigd dat met het in juni van dit jaar gepresenteerde maatregelenpakket voor landbouw, natuur en stikstof, alsook de verdere uitwerking daarvan, de gang naar meer duidelijkheid en zekerheid kan worden ingezet. Dat vergt echter wel dat we er allemaal onze schouders onder zetten.

Het kabinet erkent de conclusies van de Nationale ombudsman. Graag lichten we hieronder per aanbeveling toe hoe het kabinet hier gehoor aan geeft.

Aanbeveling 1: ontwikkeling en borging van langetermijndoelen
Het kabinet vindt het belangrijk om te werken via een samenhangende aanpak om zo te voorkomen dat ze iedere keer weer bij agrarische ondernemers aan moet kloppen met steeds veranderende doelen voor verschillende beleidsonderwerpen, zoals voor stikstof, grondgebruik, waterkwantiteit en -kwaliteit.

Op 26 juni 2026 bepaalde het kabinet de richting om Nederland weer in beweging te krijgen en ruimte voor boer, natuur en bouw te maken. Op 3 november legden we de route vast. Bewegende doelen zijn in de wet vervangen door uitstootdoelen voor de landbouw, industrie en mobiliteit. Het programma Landbouw, Natuur en Stikstof laat zien hoe we de doelen gaan halen. Daarmee is duidelijk wat uiterlijk in 2035 verwacht wordt van de sectoren, bedrijven en ondernemers. Ook zijn er in het kader van het traject richting een duurzame veehouderij en het convenant gewasbescherming doelen gesteld, maar dan voor 2040. Deze en andere stappen zijn belangrijk om ondernemers zekerheid op de langere termijn te geven, maar we zijn er nog niet. De komende periode werkt het kabinet de plannen steeds verder uit, wordt voor ondernemers steeds duidelijker welke keuzes zij kunnen maken om — daar waar het de aanpak voor landbouw, natuur en stikstof betreft — te innoveren, extensiveren, verplaatsen of stoppen en krijgt de ondersteuning daartoe verder vorm.

Verschillende punten uit de aanbeveling komen ook al terug in de huidige aanpak en recent gezette stappen. De Rijksoverheid neemt de regie door duidelijke kaders en doelen te stellen en met een concreet maatregelenpakket te komen. Met het vastleggen van een streefwaarde voor 2030 en emissiedoelen voor 2035, inclusief maatregelen, zorgen we voor zoveel mogelijk betrouwbaarheid en investeringszekerheid voor agrarische ondernemers op ook de langere termijn. We bieden agrarische ondernemers duidelijkheid via bedrijfsspecifieke emissienormen, waarop ze vervolgens op basis van eigen kennis en ervaring kunnen sturen. Met een uitgebreid pakket aan ondersteunende maatregelen stellen we boeren in staat om hun bedrijfsvoering te bewegen in de richting die bij hun bedrijven passen. Daarnaast zullen we de bevindingen van de Nationale ombudsman betrekken bij de verdere uitwerking van verschillende onderdelen van de aanpak en de uitvoering van maatregelen. Uiteraard houdt het kabinet in deze aanpak ook aandacht voor verwante opgaven in het landelijk gebied, zoals klimaat, dierwaardige veehouderij, gezonde leefomgeving, gewasbescherming en de verplichtingen op het gebied van waterkwaliteit en -kwantiteit (KRW).

Aanbeveling 2: neem regie in organisatie en uitvoering van langetermijndoelen
Dat de gedeelde verantwoordelijkheden van de Rijksoverheid en provincies, en de keuzes die daarin gemaakt worden, soms leiden tot verschillen in de benadering en aanpak die bij burgers vragen kunnen oproepen, valt niet te ontkennen. Toch bestaat de decentralisatie van taken en bevoegdheden juist ook om goed in te kunnen spelen op regionale en lokale verschillen, recht doende aan verschillende keuzes die gekozen bestuursorganen op lokaal en regionaal niveau kunnen maken. Zo kunnen doelen worden nagestreefd op een manier die optimaal aansluit bij het betreffende gebied waardoor kennis en kunde in het gebied zo goed mogelijk kunnen worden benut. Omdat provincies en gemeenten dicht bij agrarische ondernemers staan, kunnen zij bovendien maatwerk uitvoeren.

Het voorgaande laat onverlet dat het kabinet regie houdt op de aanpak voor landbouw, stikstof en natuur, inclusief mogelijkheden tot maatwerk, om tot een uitlegbaar totaalbeeld te kunnen komen. Zo zijn op 3 november ook concept-Rijks(instructie)regels bekend gemaakt, die de provincies een kader geven voor de gebiedseigen invulling en mogelijkheden tot maatwerk. Als provincies niet volgens de geschetste kaders tot een gebiedseigen plan komen, zal de Rijksaanpak met bijbehorende instructieregels in werking treden. Deze Rijkszoneringsaanpak is in principe uniform.

Het kabinet vindt ook de samenhang en transparantie van overheidshandelen belangrijk en dat dit een voortdurend onderwerp van gesprek moet zijn — en is — met medeoverheden en uitvoeringsorganisaties. Dit sluit ook aan op de inzet op het slagvaardiger maken van de overheid, onder andere door meer en betere samenwerking over de Haagse muren heen, om urgente problemen aan te pakken. In de stikstofaanpak krijgt dit vorm doordat de Rijksoverheid sterker de regie pakt en tegelijkertijd nauw met de medeoverheden optrekt. Provincies werken aan additionaliteitsplannen en verdere invulling van de zoneringsaanpak mét ruimte voor maatwerk, aan de hand van de lokale situatie en gebiedseigen kenmerken. De samenwerking met medeoverheden gaat niet alleen over de stikstofproblematiek maar ook over maatregelen gericht op het aanpakken van andere drukfactoren voor natuur en milieu, zoals maatregelen gericht op het verbeteren van de waterkwaliteit en hydrologische randvoorwaarden.

Aanbeveling 3: zorg voor behoorlijke uitvoering en benut hierbij de kennis en ervaring van boeren
Het kabinet spreekt vaak en intensief met vertegenwoordigers van uiteenlopende belangenorganisaties over verschillende onderwerpen, zoals het stikstof- en mestbeleid. Dit doet het kabinet om inbreng te krijgen voorafgaand aan besluitvorming en past bij de wens uit het regeerakkoord. Ook in de ontwikkeling van beleid inzake dierwaardigheid en gewasbescherming betrekt het kabinet landbouworganisaties door te werken op basis van convenanten: afspraken tussen de overheid en maatschappelijke organisaties over te nemen maatregelen. Dit zorgt voor draagvlak en brengt beleid dichter bij de dagelijkse (agrarische) praktijk.

Ook contact met individuele agrarische ondernemers vindt het kabinet, net als de Nationale ombudsman, van belang. Om die reden onderhouden we contacten via klankbordgroepen en platforms en vinden ontmoetingen plaats tussen agrarische ondernemers en LVVN-ambtenaren in het kader van Boer Zoekt Ambtenaar en BuitenBuddies. Agrarische ondernemers worden bij beleidsontwikkeling geraadpleegd via, onder andere, MKB-toetsen op onderwerpen. Daarbij besteden we ook aandacht aan regeldruk. Ook heeft iedere burger uiteraard de mogelijkheid om inbreng te leveren voor nieuwe wet- en regelgeving bij de consultaties daarvoor. Zo mobiliseren we kennis en ervaring van agrarische ondernemers, waar bij de keuzes over uiteindelijke invulling van beleid ook andere factoren en belangen meewegen.

Niet alleen bij de ontwikkeling van beleid en wet- en regelgeving, maar ook in de uitvoering daarvan, vindt het kabinet het belangrijk om in gesprek te blijven met agrarische ondernemers en signalen op te vangen. Goede mogelijkheden hiervoor liggen natuurlijk ook in de gebiedsprocessen die onder regie van de provincies plaatsvinden. Daar waar het om gebiedseigen oplossingen in zones rondom Natura 2000-gebieden gaat, kan mede op basis van de kennis en kunde van ondernemers in het gebied maatwerk geboden worden.

Sinds het kabinet Rutte-IV kunnen agrarische ondernemers gebruikmaken van zaakbegeleiders en hun diensten, met name daar waar het gaat om uitvoering van regelingen gerelateerd aan de stikstofaanpak. Zaakbegeleiders ondersteunen agrarische ondernemers bij het proces om tot minder stikstofuitstoot te komen. Bovendien wil het kabinet dat agrarische ondernemers de keuzevrijheid krijgen om te bepalen hoe zij doelen willen bereiken. Dit komt tot uitdrukking in onze inzet op doelsturing.

Ook toezicht-, handhaving- en uitvoeringsorganisaties staan in direct contact met agrarische ondernemers en andere burgers. Voor de NVWA geldt bijvoorbeeld dat de inspecteurs de ogen en oren in de samenleving zijn. De NVWA houdt enquêtes en interviews onder agrarische ondernemers om inzicht te krijgen in naleefgedrag en past de inrichting van het toezicht daarop aan.

Tot slot
De omgang van de overheid met agrarische ondernemers en andere burgers is een zaak van voortdurende aandacht, zoals we in de inleiding noemden. Eerder heeft overheidsbeleid tot onduidelijkheid en onzekerheid geleid. De spiegel die de Nationale ombudsman ons daarover voorhoudt, is noodzakelijk. Het kabinet hecht aan deze en andere signalen, ook van agrarische ondernemers zelf, en blijft hierover in gesprek. We vinden het belangrijk om ons te richten naar wat er in het landelijk gebied speelt, problemen te begrijpen en accuraat te handelen om deze problemen op te lossen.

Tot slot past een verwijzing naar het SER-advies *Samenwerken aan een duurzaam en toekomstbestendig agrosysteem*, waaraan ook de Nationale ombudsman refereert en waarin het vertrouwen in de overheid ook een belangrijk thema is. U kunt de kabinetsreactie op dit advies dit jaar nog verwachten.

Jaimi van Essen
Minister van Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur

Silvio P.A. Erkens
Staatssecretaris van Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur