

Position Paper Doelsturing - Royal Cosun

Rondetafelgesprek Doelsturing, 2 april 2026

Vaste commissie voor Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur (LVVN)

Samenvatting:

- Cosun pleit voor doelsturing als alternatief voor generiek beleid om waterkwaliteit te verbeteren.
- Het huidige generieke beleid slaagt er onvoldoende in om nitraatuitspoeling onder de norm te brengen en belemmert ondernemerschap en innovatie.
- Doelsturing biedt telers de mogelijkheid om met de meest effectieve maatregelen emissies te reduceren en waterkwaliteit te verbeteren.
- Doelsturing stimuleert innovatie, maatwerk en ondernemerschap, en biedt een toekomstbestendige oplossing voor duurzame landbouw en waterkwaliteit.
- Telers die aantoonbaar voldoen aan de normen moeten worden vrijgesteld van generieke maatregelen.
- Cosun ondersteunt haar telers met metingen van bodemstikstof (N-mineraal-residu) en stimuleert bewustwording en verantwoordelijkheid.
- Doelsturing vraagt om wederkerigheid van de overheid, een duidelijk implementatieplan, juridisch kader, monitoring en handhaving. Dat vraagt om heldere randvoorwaarden, definities en databaseer.
- Wij roepen op tot snelle invoering van doelsturing als onderdeel van het 8e Actieprogramma, met heldere drempelwaarden, beoordelingssystematiek en financiering van metingen.

Inleiding

Cosun is een toonaangevende internationale agrofood coöperatie van 8000 Nederlandse suikerbietentelers die werkgelegenheid biedt aan ruim 4600 medewerkers. Onze activiteiten genereren een omzet van meer dan 3 miljard op jaarbasis. Cosun richt zich op het verwerken en verwaarden van gewassen als suikerbieten, aardappelen, cichorei, van co-producten en het ontwikkelen van nieuwe ketens, waaronder eiwitten uit veldbonen. We zetten ons actief in op winstgevende groei, verduurzaming van de keten en het ontwikkelen van plantaardige oplossingen. We willen zo bijdragen aan heerlijke, voedzame levensmiddelen en circulaire wereld. Dat is ons doel. Dat doen we voor zowel de huidige als toekomstige generaties boeren en consumenten. Samen vertegenwoordigen de leden van Cosun met hun akkerbouwbedrijven meer dan 90% van het Nederlandse akkerbouwareaal. Per jaar verwerken we bij Cosun ruim 11 mln. ton plantaardige grondstoffen. Het is onze inzet om het duurzame verdienvermogen van onze leden akkerbouwers en een toekomstbestendige keten te borgen en jonge generaties een aantrekkelijke toekomst te bieden in de akkerbouw.

Als onderdeel van ons commitment om actief mee te werken aan oplossingen en de teelten en ketens te verduurzamen heeft Cosun het programma Groeikracht Cosun waarbij onder andere wordt ingezet op doelsturing via meten en monitoren. In dit position paper richten wij ons specifiek op doelsturing in relatie tot waterkwaliteit waarvoor we reeds een gerichte strategische aanpak hebben ontwikkeld. Cosun is groot voorstander van de Sectoraanpak Nitraat die is ontwikkeld door BO Akkerbouw (met Cosun als één van de 14 leden). Daarmee geven we als onderdeel van de akkerbouwsector richting aan de wijze waarop

doelsturing kan worden ingezet, in dit geval om de benodigde inputs te verminderen en tegelijkertijd de waterkwaliteit te verbeteren. Via het programma Groeikracht hebben onze telers al ervaring opgedaan met de beoogde N-mineraalsystematiek welke centraal staat in de Sectoraanpak.

Hieronder zullen wij onze activiteiten verder toelichten en ingaan op de vragen van de vaste commissie. We nemen de Contourenbrief bedrijfsspecifieke emissienormen in ogenschouw en reflecteren op de laatste ontwikkelingen in relatie tot doelsturing op waterkwaliteit.

Reflectie doelsturing

Het huidige beleid slaagt er in bepaalde regio's niet in om de nitraatuitspoeling onder de 50 milligram per liter te brengen. Ondanks meerdere actieprogramma's blijft de uitspoeling sinds 2010 stabiel, met variaties die vooral door weersomstandigheden worden veroorzaakt. Verder aangescherpte generieke maatregelen laten geen verbetering zien. Wij zijn daarom voorstander van een andere aanpak. Doelsturing op bedrijfs- en perceelsniveau biedt een betere oplossing door telers zelf te laten sturen, met als doel minder stikstof in de bodem over te houden na de oogst waardoor minder uitspoeling plaatsvindt en de waterkwaliteit verbetert. Als Cosun hebben we in 2024 en 2025 onze telers financieel en praktisch ondersteund bij de meting van de hoeveelheid overgebleven stikstof (N-mineraal-residu) na de oogst. Als telers onder de geldende drempelwaarde blijven, voldoen ze aan het doel omdat in dat geval het risico op het overschrijden van norm van 50 milligram nitraat zeer beperkt is. Dit inzicht leidt tot bewustwording en stelt telers in staat verantwoordelijkheid te nemen en via eigen managementmaatregelen de waterkwaliteit te behouden of te verbeteren.

Tot nu toe heeft de overheid voornamelijk een generiek beleid gevoerd om ervoor te zorgen dat de agrarische sector binnen de milieugrenzen blijft. Bij de start van het beleid konden nog relatief eenvoudig grote stappen worden gezet en dat heeft geleid tot een forse verbetering. We zijn er echter nog niet. De volgende verduurzamingsslag is complexer en vereist meer maatwerk. De opgaven die er liggen op het gebied van grond- en oppervlaktewaterkwaliteit zijn per bedrijf, bouwplan, grondsoort en regio verschillend. Door generiek beleid, waarbij wordt ingezet op meer algemene maatregelen en voorschriften op regioniveau, bepaalt de overheid steeds nadrukkelijker de maatregelen in de bedrijfsvoering en gaat daarmee op de stoel zitten van de ondernemer. Maatregelen die in een bepaalde context niet effectief zijn worden dan breed over de sector opgelegd. Dit ontmoedigt ondernemers om naar eigen oplossingen te zoeken om te verduurzamen, wat op de langere termijn de concurrentiekracht kan verminderen en tot economische verliezen leidt.

Problematisch is ook dat individuele ondernemers niet afgerekend worden op wat zij zelf doen op hun eigen bedrijf en waar ze zelf invloed op uit kunnen oefenen. Dit doet afbreuk aan de motivatie om met waterkwaliteit aan de slag te zijn en creëert het risico dat de 'goede lijden onder de kwaden'. Met generieke maatregelen lopen we dus vast; ze raken ondernemingen bedrijfseconomisch, roepen weerstand op en lossen het probleem niet op. Met doelsturing daarentegen wordt vakmanschap gestimuleerd en worden bedrijven verantwoordelijk gemaakt voor de emissies op hun eigen bedrijf waarbij ondernemers ook beloond kunnen worden als ze het 'goed' doen. Doelsturing zien we overigens nadrukkelijk niet als een vrijblijvendheid. Er zullen gevallen zijn waar de situatie niet op orde is; dan zijn alsnog ingrijpende maatregelen nodig om doelen te realiseren.

Doelsturing werkt dus beter dan de huidige aanpak. Het geeft boeren de flexibiliteit om zelf te bepalen hoe ze de gestelde doelen bereiken. Die doelen moeten haalbaar zijn en binnen het handelingsperspectief van de ondernemers liggen. Zo'n aanpak stimuleert innovatie en maatwerkoplossingen. Bovendien kan doelsturing leiden tot efficiëntere maatregelen die beter passen bij de specifieke omstandigheden van een bedrijf. Het gevoel van eigenaarschap en verantwoordelijkheid dat doelsturing met zich meebrengt, motiveert telers en ketenpartijen om milieudoelen te behalen.

Voor draagvlak en motivatie vergt dat wel wederkerigheid in beleid. De overheid staat daarvoor aan de lat. Boeren die via de geborgde monitoring aantonen dat ze voldoen aan de gestelde normen moeten worden vrijgesteld van generieke maatregelen (denk aan de 1:4 /1:3 gewasrotatie, de 1 oktober maatregel voor het inzaaien van vanggewassen, de 20% korting op de stikstofgebruiksnorm in de NV-gebieden en gewasspecifieke kortingen op de mestnormen). Anders weegt het voor ondernemers niet op om hiermee aan de slag te gaan. Het moge duidelijk zijn dat boeren die dat bewijs niet (kunnen) leveren niet in aanmerking komen voor vrijstellingen. Zij zullen dan dus alsnog moeten voldoen aan de generieke maatregelen.

Doelsturing brengt ook uitdagingen met zich mee. Het meten en monitoren van resultaten en ook de vastlegging en het delen van data kan complex en kostbaar zijn. Cosun en de bredere akkerbouwsector verenigd in BO Akkerbouw wil hier samen met de overheid voortvarend mee aan de slag gaan.

Ondernemers kunnen doelen met maatwerk behalen en dit via metingen aantonen. Per wettelijk doel zal bepaald moeten worden welke vorm van doelsturing haalbaar en toepasbaar is. Hoewel een generiek maatregelenbeleid op het eerste gezicht makkelijker en goedkoper te handhaven lijkt, beperkt het het ondernemerschap en leidt het tot oplopende economische verliezen. Ook heeft de afgelopen tien jaar laten zien dat generiek beleid onvoldoende bijdraagt aan het behalen van de gestelde norm. Onder aan de streep kost het uiteindelijk ook meer, omdat het de winstgevendheid en daarmee het voortbestaan van bedrijven en sector raakt. Meer principieel is het problematisch en oneerlijk dat generiek beleid de individuele ondernemer die zijn emissies goed onder controle heeft op dezelfde wijze behandelt ('bestraft') als de individuele ondernemer die te veel emissies veroorzaakt. Dat valt niet uit te leggen en neemt de motivatie voor het individu weg om het 'goed' te doen.

We zien dat de huidige generieke aanpak ook op andere plekken knelt. Een voorbeeld zijn de gewasspecifieke bemestingsnormen. Hierbij wordt de beschikbare ruimte voor de toediening van nutriënten 'verdeeld' over de in Nederland geteelde gewassen waarbij arbitraire keuzes worden gemaakt. Zo is het gewas suikerbieten in dit verband aangemerkt als 'stikstofuitspoelingsgevoelig' gewas, terwijl alle data laten zien dat suikerbieten vrijwel geen stikstof achterlaten in de grond en er in die teelt dus helemaal geen risico is op uitspoeling. Desalniettemin wordt dit wel voorgesteld in het 8^e AP, naar wij begrepen omdat anders de ruimte voor andere gewassen verder dient te worden beperkt. Ook dit is een voorbeeld van een generieke maatregel die niet valt uit te leggen op basis van de inhoudelijke kennis die er bestaat.

De huidige aanpak via generieke maatregelen kent dus een fors aantal problemen. Doelsturing kan dit oplossen. Wij realiseren ons dat dit niet vanzelf gaat. In het bijzonder moeten hiervoor nieuwe systemen worden ingericht als het gaat om de uitvoering en handhaving. Als hiervoor opgemerkt wil de

akkerbouwsector die handschoen echter graag oppakken en is zij bereid om daarin zelf een trekkende rol te spelen (waarbij oog moet zijn voor capaciteit en uitvoeringskracht aan de kant van zowel overheid als sector). De voordelen zijn immers evident. Doelsturing biedt meer ruimte voor ondernemerschap en stimuleert innovatie en maatwerkoplossingen en zal betere resultaten geven. Wij willen onderdeel zijn van de oplossing en geloven dat doelsturing daarvoor de beste optie is. Daarom investeert Cosun hier ook al jaren in.

Meten is weten

Onder de vlag van [Groeikracht Cosun](#) zijn we in 2024 grootschalig (op 1200 percelen) gestart met bodemmetingen van minerale stikstof nadat wij in 2023 op kleinere schaal al eerste ervaringen hadden opgedaan. Deze metingen, die in het voorjaar en najaar worden uitgevoerd, hebben als doel telers inzicht te geven in de hoeveelheid bodemstikstof voor én na de teelt. De resultaten voor de teelt bieden telers handvatten om hun bemesting te optimaliseren, terwijl de N-mineraalmeting na de teelt de resterende hoeveelheid stikstof in de bodem toont. In 2025 zijn nog meer percelen gemeten, in totaal ruim 3500 percelen bij 1400 deelnemende bedrijven (uitgaande van een gemiddelde perceelgrootte van 5 ha. gaat het om ca 20.000 ha). Cosun bood deze metingen gratis aan, op kosten van de coöperatie. Met de resultaten kunnen telers op basis van betere informatie beslissingen nemen om nitraatuitspoeling te voorkomen en zo bijdragen aan een duurzamere landbouwpraktijk. Er is groot draagvlak onder onze leden voor deze aanpak en we zien dat dit bij hen het onderlinge gesprek en bewustwording stimuleert over hoe zij zelf kunnen sturen op waterkwaliteit.

Sectoraanpak Nitraat en oproep voor invulling doelsturing via 8^e Actieprogramma

Samen met de partners in BO Akkerbouw ontwikkelden we de [Sectoraanpak Nitraat](#), die streeft naar een versnelde invoering van doelsturing. BO Akkerbouw startte in 2025 met grootschalig meten om de waterkwaliteit te verbeteren. Cosun speelt hierbij een actieve ondersteunende rol. Als de overheid doelsturing ook omarmt, zullen we dat blijven doen.

In het concept 8^e Actieprogramma dat vorig jaar met de Tweede Kamer is gedeeld en waar we als Cosun in een consultatie op hebben gereageerd werd een belangrijke stap gezet richting doelsturing. N-mineraalmetingen kregen een centrale rol. [Cosun was daarom teleurgesteld](#) toen de besluitvorming over het 8^e Actieprogramma door het demissionaire kabinet werd uitgesteld. Hoewel de Tweede Kamer het kabinet met de motie Grinwis heeft opgeroepen om “de ingroei naar doelsturing voort te zetten” ontbreekt nu het flankerende beleid dat nodig is voor een volwaardige implementatie.

Er is behoefte aan:

- Duidelijk, meerjarig implementatieplan (inclusief juridisch kader, monitoring en handhaving) voor doelsturing op grondwaterkwaliteit.
- Perspectief bij deelname aan doelsturing; voor welke uitzonderingen van generiek beleid komen bedrijven in aanmerking die aantonen te voldoen aan de eisen voor waterkwaliteit?
- Duidelijkheid over de doelen op perceel niveau (drempelwaarden en beoordelingssystematiek)
- Duidelijkheid over de eerder toegezegde financiering van NMineraalmetingen per 2026.
- Duidelijkheid over de status van de metingen die in 2026 worden en daarvoor werden uitgevoerd.