



Position Paper Rondetafelgesprek Doelsturing

2 april 2026

LTO Nederland is een vereniging van boeren- en tuinders. De organisatie vertegenwoordigt ruim 30.000 ondernemers in 16 verschillende sectoren in het landelijk gebied en de groene ruimte. De afgelopen 50 jaar lag de focus in beleid en regelgeving op de methodiek van middelsturing. LTO is zeer positief dat nu eindelijk alle seinen op groen staan voor meer doelsturing. Dat schept verwachtingen en verplichtingen. In deze paper wordt in vier hoofdblokken middels 10 punten uitgewerkt waar LTO voor staat en wat door politiek en beleid nog beter opgepakt kan worden. Dit in combinatie met antwoorden op de gestelde vragen in de uitnodiging.

A. Keuzes en algemene uitgangspunten

1. Aanpassing doelen nodig. *Realistische en haalbare doelen zijn het startpunt van het gesprek. Het vaststellen hiervan is een politiek-bestuurlijke keuze.*

Het is nodig dat een aantal doelen op de thema's stikstof, natuur, water en klimaat worden aangepast. Enkele voorbeelden hiervan zijn: geen depositiedoelen maar emissiedoelen op het vlak van ammoniak en geen 100.000 KRW-doelen in combinatie met een 'one-out all-out' beoordelingskader.

2. Afrekenbaarheid noodzakelijk. *Als gekozen wordt voor doelsturing in wet- en regelgeving dan hoort hier afrekenbaarheid bij.*

Doelsturing door de overheid dient (uiteindelijk) niet slechts te worden gebruikt om te communiceren, stimuleren of belonen maar ook om af te rekenen. Doelsturing met doelen per bedrijf heeft dus consequenties. Het staat zeker niet synoniem voor het vermijden van harde keuzes. Sterker nog: doelsturing vergt meer ondernemersvaardigheden en -verantwoordelijkheid dan middelsturing. Maar daarbij biedt het wel juist ruimte voor vakmanschap, management en het maken van eigen keuzes om resultaten te boeken in verduurzaming op het eigen bedrijf voor zaken waar de ondernemer zelf invloed op kan uitoefenen.

3. Juridische blokkades opheffen vereiste. *Europese en nationale wetgeving moet worden aangepast om doelsturing breed in te bedden.*

In veel gevallen staan juridische blokkades (bijvoorbeeld voorschriften uit EU wetgeving) doelsturing in de weg. Het gaat dan bijvoorbeeld om eenzijdige normen voor gebruik van dierlijke mest (170 kg. N per hectare), diverse vormen van kalenderlandbouw (vanggewasdata, uitrijperiodes) en teelt- en bouwplaneisen (verplichte rustgewassen, bufferstroken). In opvolging van EU-trajecten dienen er daarom bijvoorbeeld aanpassingen



in (de implementatie van) de Nitraatrichtlijn of de Kaderrichtlijn Water te worden doorgevoerd. Voor de toekomst: voorkom nieuwe EU richtlijnen en verordeningen met of onhaalbare doelen of met voorschriften die leiden tot een onmogelijke nationale implementatie. Concreet voor nu: vul de Bodemonitoringsrichtlijn en de Natuurherstelverordening praktisch in.

4. Werk aan maatwerk. *Doelsturing als methodiek is een goede lijn maar geen heilige graal.*

Blijf altijd nadenken voor welk beleid/thema/sector het passend is en waar niet.

Op bepaalde dossiers kan of doelsturing of middelvoorschriften het meest passend zijn. Hetzelfde kan gelden voor bepaalde (sub-)sectoren of bedrijfstypen. Per thema (klimaat, water en natuur/stikstof) kunnen ook (verschillende) combinaties van doelsturing met (enkele) middelvoorschriften en/of een gebiedsgerichte aanpak voorkomen. Zo is voor grondwaterkwaliteit doelsturing per bedrijf een zeer voor de hand liggende optie, terwijl voor oppervlaktewaterkwaliteit (combinaties met) een gebiedsaanpak wellicht meer voor de hand liggen. Wet- en regelgeving moeten dus op dit maatwerk zijn ingericht.

B. Perspectief en duidelijkheid

5. Stel in 2026 een meerjarenprogramma doelsturing vast en veranker dit wettelijk in

2027. *Om een helder perspectief voor ondernemers te krijgen is duidelijkheid nodig.*

Lange termijn perspectief rondom doelsturing ontbreekt en er zijn nog vele openstaande vragen. Er is geen breed gedeeld en samen vastgesteld meerjarenprogramma. LTO stelt daarom voor om in 2026 een meerjarenprogramma vast te stellen en in 2027 de relevante onderdelen hieruit van kracht te laten worden in wet- en regelgeving. Waar moet een antwoord op komen in programma en wetgeving:

- ✓ Waar (thema's/sectoren/regio's) met doelsturing te beginnen
- ✓ Tijdsplan van uitrol doelsturing voor de verschillende thema's en/of sectoren
- ✓ Juridische borging en consequenties
- ✓ Aanpak voor het opheffen van juridische blokkades
- ✓ Wijze van borging/monitoring/handhaving
- ✓ Ontwikkeling Afrekenbare Stoffenbalans
- ✓ Indicatoren en normen per bedrijf

6. Borging en rol van de keten in beeld. *Juist bij doelsturing moet de boer aan het roer staan, maar samenwerking met overheid en keten is noodzakelijk.*

Borging bij doelsturing zal (deels) in de keten moeten plaatsvinden en mede vorm moeten krijgen via het principe van 'toezicht op toezicht'. Dit vereist een andere rol van en samenwerking met bijvoorbeeld RVO en NVWA. Keten- en private systemen, data-vastlegging en uitwisseling en meten en monitoren (inclusief de bijbehorende kosten) maken hier onderdeel van uit. Daarbij moet een zware focus liggen op zowel de bescherming van het



eigenaarschap als op de bescherming van de openbaarheid van de data van de primaire bedrijven.

C. Uitvoering centraal

7. Uitvoering bij de ondernemer versterken. *Doelsturing kan niet zonder een sterke en passende uitvoeringskracht.*

In het Coalitieakkoord staat: “We werken aan versterking van de uitvoeringskracht in de sector. Daarom starten we met het oprichten van een productschap 2.0”. Het versterken van de uitvoeringskracht moet in 2026 voortvarend worden opgepakt en in 2027 worden afgesloten met heldere keuzes, die mede gebaseerd moeten zijn op doelsturing, handelingsperspectief voor ondernemers en samenwerking op onderwerpen die noch de markt noch de overheid zelfstandig kunnen oplossen.

D. Nadere duiding op gestelde vragen (voor zover bovenstaand niet aan de orde)

8. Afwegingen, lessen en leerpunten

Wat zijn de voor- en nadelen van doelsturing?

Een eenvoudige opsomming van voor- en nadelen van doelsturing is niet in enkele regels te vatten. In algemeenheid biedt doelsturing meer ruimte voor (keuzes via) ondernemerschap en vakmanschap en betere afstemming op lokale en bedrijfsspecifieke situaties. Uitdaging is dat de borging en handhaving (ook qua data, monitoring en verantwoording) zowel een andere mindset als andere systemen vraagt als nu veelal in beleid gebruikelijk is. Om de discussie over voor- en nadelen (of beter: mogelijkheden en onmogelijkheden) goed te kunnen voeren heeft LTO een stroomschema opgesteld. We zijn gaarne bereid om dit later verdiept en samen te doorlopen, zodat automatisch de diverse relevante vragen, keuzes en afwegingen langskomen.

Welke systemen van doelsturing zijn momenteel al in gebruik en wat valt daarvan te leren?

En welke lessen zijn te trekken uit het MINAS?

Het voert te ver om alle systemen van doelsturing op te sommen. Met een helicopterview kan gesteld worden dat systemen voor doelsturing (in onderdelen) soms terugkomen bij publieke of private beloningssystemen (van keurmerken tot provinciale vergoedingsregelingen).

Doelsturing in beleid en met afrekenbaarheid staat nog aan de vooravond van een doorbraak. Vele losse trajecten daaromtrent lopen wel, denk aan de Maatwerkaanpak/doelsturing rond Nitraat (8^e Actieprogramma Nitraatrichtlijn) of het Regieorgaan Versnelling Vergunningverlening.

Van 1998 tot 2006 was MINAS het voorbeeld van doelsturing. Althans: in de melkveehouderij waar aanvoer en afvoer (deels) in beeld werd gebracht en waarbij dierlijke mest en



kunstmest niet afzonderlijk gelimiteerd werden. In de akkerbouw was MINAS (met verliesnormen en forfaitaire afvoernormen) de facto echter niet meer dan een systeem met (slechts) drie gebruiksnormen. De laatste 20 jaar zijn onder andere met de Kringloopwijzer (melkvee) en projecten op het gebied van meten en berekenen van emissies (in diverse sectoren) echter vele stappen vooruit gezet. Deze zijn echter niet (of in zeer beperkte mate) omgezet/ingezet in beleid.

9. Concretere invulling

Hoe kijkt u aan tegen het voornemen van de minister om te komen tot haalbare bedrijfsspecifieke emissienormen? Wanneer zijn die normen in uw ogen haalbaar?
Wat zijn de voor- en nadelen van het vaststellen van de emissies op basis van metingen en op basis van (forfaitaire) berekeningen?

Het voornemen om te komen tot haalbare bedrijfsspecifieke emissie normen is goed en verstandig. Afhankelijk van het onderwerp (waterkwaliteit, natuur en stikstof of broeikasgassen) en de regio kan het in sommige gevallen nodig of wenselijk zijn om ook nog generiek (landelijk beschikbaar) of gebiedsspecifiek beleid in te zetten. Doelsturing per bedrijf kan ook op gebieds- en sectorniveau overigens verschillend worden ingevuld. Voor- en nadelen van emissies op basis van metingen t.o.v. emissies op basis van (eenvoudige of meer verfijnde) berekeningen verschillen per thema. Ten algemene kan gesteld worden dat idealiter zowel metingen als berekeningen beide gebruikt worden ter ondersteuning van elkaar. Zie voor een goede wetenschappelijke analyse van deze vraag (meten of berekenen) het rapport [Bedrijfsspecifieke doelsturing: doelen, middelen en borging](#) (p.34 e.v.).

10. Tijdspad en slim combineren van beleid

Wat is een reëel tijdspad voor de invoering van doelsturing: wat is op korte termijn al mogelijk en wat op de (middel)lange termijn en wat is hiervoor nodig?

Het vast te stellen programma (zie boven) zou zich moeten richten op meerdere jaren (korte en lange termijn). Gezien de discussies op water, klimaat en stikstof dienen er diverse (verschillende) ijk- en eindjaren te worden vastgelegd. Bijvoorbeeld:

- Vaststellen programma en inhoudelijke keuzes: 2026
- Vaststellen wettelijk kader (met bijbehorende lagere regelgeving) inclusief doelen per bedrijf, ijkomenten en afrekenmechanisme: 2027
- Tussentijdse doelen:
 - o Water: sluit aan bij de periodisering van de Kaderrichtlijn Water met 2027 als eerste richtjaar en de Nitraatrichtlijn met Actieprogramma's als leidraad: 8^e Actieprogramma Nitraatrichtlijn (2026 - 2029) en 9^e Actieprogramma Nitraatrichtlijn (2029 - 2033)



- o Stikstof: richt op het jaar 2035 (eindjaar emissiereductiedoelstellingen) met wel tussendoelen om de (sectorale) voortgang te borgen. Hou bij de tussendoelen rekening met voer- en mest- en managementmaatregelen die relatief snel ingevoerd kunnen worden en met stalaanpassingen/vernieuwingen die moeten aansluiten bij het investeringsritme van de ondernemers.
- o Klimaat: aansluiten bij EU-tijdspaden met afspraken in 2026/2027

Is doelsturing toereikend om de wettelijke stikstof-, klimaat- en waterdoelen te realiseren? Zo nee, welk aanvullend (generiek of gebiedsspecifiek) beleid is nodig?

Deze vraag is niet simpelweg met JA/NEE te beantwoorden. Zeer wezenlijk is het wel het besef dat de drie genoemde knoppen (generiek/landelijke beschikbaar – bedrijfsdoelsturing – gebiedsspecifiek) met elkaar samenhangen. De ene knop 'harder aandraaien' zal betekenen dat andere knop minder hard aangedraaid hoeft te worden. De keuze over hoe de knoppen t.o.v. elkaar te gebruiken is een politiek-bestuurlijke. Grofweg ziet LTO op het vlak van grondwater veruit de meeste mogelijkheden op bedrijfsdoelsturing, bij water in bredere zin in combinatie met gebiedsspecifiek beleid. Op water en doelsturing wordt reeds proactief samengewerkt tussen de overheid en een breder consortium met daarin onder meer LTO. Voor stikstof ligt ook veruit het meeste handelingsperspectief voor toekomstgerichte ondernemers in doelsturing, met daarnaast mogelijkheden voor gebiedsgericht beleid. Op het terrein van klimaat lijkt, met de kennis van nu, een hele specifieke gebiedsbenadering niet de meest logische keuze (alhoewel grondsoorten wel een rol spelen). LTO pleit bij klimaat voor een convenant en uitvoeringstraject (2026 vaststellen en daarna uitvoeren). Dit combinatie met middelen uit het Klimaatfonds.