

Invulling en inkadering van doelsturing

Een notitie voor de vergadering van de vaste commissie voor LVVN van de Tweede Kamer op donderdag 2 april 2026

Jan Douwe van der Ploeg, Frank Verhoeven, Rudolf van Broekhuizen

Bijna vier decennia grotendeels falend stikstofbeleid hebben duidelijk gemaakt dat het stikstofprobleem niet kan worden benaderd (laat staan opgelost) als ware het enkel of voornamelijk een technisch vraagstuk dat vraagt om een juridische aanpak (die uitmondt in effectieve, controleerbare en verdedigbare regelgeving). Het is óók, en op dit moment misschien vooral, een sociaal en politiek vraagstuk. De afgelopen decennia hebben ook geleerd dat er niet één hefboom is (één kengetal, één regel, één bedrijfsmodel) om het vraagstuk aan te pakken. De zoektocht naar zo'n heilige graal is inmiddels deel van het probleem zelf geworden. Zo ook het ontbreken van een duidelijke normering – het leidt ertoe dat actief en passief verzet tegen een oplossing (welke dan ook) inmiddels een 'verdienmodel' is geworden. Tegelijkertijd geldt meer dan ooit tevoren dat haast geboden is.

Inmiddels is er een breed gedeelde consensus dat het aanvankelijke middelen-beleid plaats dient te maken voor een *doel-gericht beleid*: de overheid formuleert heldere doeleinden en vertaalt die in een niet-onderhandelbare normering (een geheel van grenzen waarbinnen de landbouwbeoefening zich dient te bewegen); boeren kiezen vervolgens de middelen waarmee ze de gestelde doeleinden behalen. Zo ook is er consensus dat beleidsformulering en -implementatie zich voltrekken als *wisselwerking* tussen overheid en landbouwsector en dat, last but not least, zoveel mogelijk moet worden *voortgebouwd op positieve voorbeelden* uit de landbouwpraktijk zelf.

Een voorname reden voor doelsturing is de grote variatie in de landbouwpraktijk. Gebruiksniveaus van stikstof en ook de N-efficiency variëren sterk. Op veel bedrijven is aangetoond dat het schoner kan en dat dit veelal ook méér inkomen oplevert. Ook voor andere aspecten geldt een grote variatie.

Doelsturing heeft een dubbele functie

Doelsturing is als het plaatsen van een aantal 'piketpaaltjes' (KPI's) rondom het boerenbedrijf¹. Tezamen bakenen ze de ruimte af waarbinnen bedrijfsvoering en -ontwikkeling plaatsvinden – dat kan op meerderlei wijze en daarmee wordt de veelvormigheid van de landbouwbeoefening en het strategisch mandaat van boer en boerin gerespecteerd. Doelsturing heeft een dubbele functie. Doelsturing zorgt er voor dat er op duurzame wijze (binnen de piketpaaltjes) wordt geproduceerd. Tegelijkertijd vormen de piketpaaltjes tezamen een verdedigingslinie voor boer en boerenbedrijf. Door binnen de gedefinieerde ruimte te opereren verwerft het bedrijf een '*license to produce*'. Het bedrijf wordt toekomstbestendig gemaakt. De licentie (of vergunning) beschermt boeren en bedrijf.

¹ Daarbij gaat het niet alleen om stikstof maar ook om, op z'n minst, klimaat, dierenwelzijn en waterkwaliteit. Een integrale aanpak is nodig om afwenteling en suboptimale oplossingen te voorkomen. Vervolgens geldt dat doelsturing en werken met KPI's alleen effectief zijn als er duidelijke normen komen die de milieugebruiksruimte preciseren.

Dit komt ook tot uiting in de tweeledige aard van de KPI's: ze kennen een bovengrens (waar de boer niet overheen mag gaan) en een ondergrens (waar de overheid niet onder mag gaan)².

ontwerpprincipes

De recente geschiedenis maakt duidelijk dat een snelle en effectieve oplossing van het stikstokvraagstuk vraagt om een aantal heldere (en deels nieuwe) ontwerpprincipes:

- a) een gelijktijdige en gecombineerde actie op uiteenlopende niveaus;
- b) een heldere en meerledige afbakening (van de milieugebruiksruimte) die in de loop van de tijd verder wordt ontwikkeld;
- c) bestuurlijk en wettelijk geschraagde ruimte die boeren de gelegenheid biedt om het voortouw te nemen bij de verduurzaming van de landbouw;
- d) tenslotte moet worden vermeden dat het middel erger is dan de kwaal.

Toepassing van deze ontwerpprincipes moet leiden tot een stevige inkadering van landbouwmilieubeleid in het bredere overheidsbeleid, tot overtuigende resultaten en tot een solide draagvlak onder boeren en boerinnen.

Gelijktijdige en gecombineerde acties (zie punt a) richten zich op bedrijfsvoering en/of bedrijfsopzet (en -locatie) en/of gebiedsniveau. Daarnaast zijn, op het niveau van de rijksoverheid, een aantal acties nodig. In de *bedrijfsvoering* zijn een groot aantal verschillende stappen mogelijk die elk voor zich en tezamen een forse verlaging van emissies mogelijk maken. Dergelijke stappen zijn goed gedocumenteerd in een brede waaier van publicaties. Er is, in den lande, veel ervaring opgedaan met dergelijke stappen. Blijken aanpassingen in de bedrijfsvoering onvoldoende, dan zijn aanpassingen in *bedrijfsopzet en/of bedrijfslocatie* nodig. Bedrijfsbeëindiging, extensivering (eventueel in combinatie met opzetten van nieuwe takken) en bedrijfsverplaatsing liggen in dit verband voor de hand; er is de afgelopen jaren veel ervaring mee opgedaan. Op de derde plaats is op *gebiedsniveau* een aantal belangrijke stappen denkbaar. Die betreffen, bijvoorbeeld, gezamenlijke mestverwerking, herverkaveling, samenwerking (en 'uitruil') tussen boeren en terrein beherende instanties. Landbouwcollectieven, maar ook netwerken van samenwerkende boeren, kunnen hierbij een belangrijke rol spelen³.

Een sturende rol veronderstelt een plan

Op elk niveau spelen boeren en boerinnen een sturende rol (zie punt c hierboven). Het is hun verantwoordelijkheid om de bedrijfsvoering en -opzet te verduurzamen en daarmee ook bij te dragen aan de bescherming van natuurwaarden op gebiedsniveau. Elk bedrijfshoofd maakt

² De piketpalen kennen m.a.w. een bandbreedte: een bovengrens waarboven de milieugebruiksruimte wordt overschreden, een ondergrens waaronder economisch boeren niet meer mogelijk is. Beiden moeten bekend zijn. De bovengrens geldt voor heel Nederland en reduceert de 'stikstofdeken'. De ondergrens geldt in de nabijheid van gebieden met hoge natuurwaarden die *extra* bescherming behoeven. Is ter wille van die bescherming een emissie noodzakelijk die *beneden* de ondergrens ligt dan is de overheid gehouden aan ruimhartige compensatie (ook in de vorm van extra betaling voor groene en blauwe diensten). De ondergrens beschermt, m.a.w., boeren in de nabijheid van natuurgebieden tegen werkelijke of vermeende willekeur van de overheid.

³ Collectieven en netwerken kunnen ook specifieke kengetallen voorstellen (bijv. ureumgehalte in de melk, aantal dagen weidegang per jaar) voor operationalisatie, monitoring en controle van verschillende KPI's. Ze kiezen die kengetallen en meetmethoden die het beste passen bij de streek, de natuurwaarden in het gebied en de bedrijven in de streek.

een bedrijfsplan waarin is aangegeven hoe (dat is: met welke aanpassingen in bedrijfsvoering en/of -opzet) een duurzaam bedrijf kan worden gerealiseerd dat past binnen de piketpalen (dat wil zeggen binnen de milieugebruiksruimte van het bedrijf) die de overheid preciseert⁴ (zie hieronder). Als deze plannen, na screening, realistisch lijken krijgen de desbetreffende bedrijfshoofden twee (of drie) jaar de tijd om ze te realiseren. Lukt dat, dan gaan ze door op de inmiddels ingeslagen route. Zo niet dan moeten ze alsnog het bedrijf reorganiseren en wel zo dat het past binnen strenge generieke condities (bijvoorbeeld niet meer dan 1,8 GVE per hectare). Dit geldt ook als geweigerd wordt een eigen plan te ontwikkelen en in te dienen. Participatie in gebiedsplannen (waarmee door middel van samenwerking emissies naar beneden worden gebracht en natuurwaarden worden versterkt) kan bijdragen aan het verduurzamen van de deelnemende bedrijven⁵. Ook op gebiedsniveau geldt dat de ontwikkeling van solide plannen, een adequate screening, een periode van 2 of drie jaar voor implementatie, bijsturing en monitoring, en, tenslotte, een controle op gerealiseerde resultaten en een daarop gebaseerde *go/no go* beslissing doorslaggevend zijn. Zo wordt doelsturing door boeren vorm gegeven.

In het kort: zonder plan geen voorlopige license to produce, en na 2 of 3 jaar géén license to produce als de milieugebruiksruimte (gedefinieerd door de bovengrens van de dan geldende KPI's) wordt overschreden.

Wat doet de rijksoverheid?

Op het niveau van de rijksoverheid liggen ook aan aantal belangrijke taken (die om uiteenlopende aanpassingen vragen) (zie opnieuw punt a). Om te beginnen is er op korte termijn wetgeving nodig die *wettelijk geconditioneerde zelfregulering* schraagt (die, m.a.w., doelsturing door boeren mogelijk maakt). Daarnaast moet de overheid de *handel in productierechten* stopzetten (productierechten kunnen enkel aan de overheid worden 'verkocht') en de zogeheten *latente ruimte* elimineren. Zo worden fouten van voorheen gecorrigeerd. De overheid stelt zich verantwoordelijk voor een voortgaande (stapsgewijs verlopende) precisering van de *milieugebruiksruimte* (zie onder). De overheid ontwikkelt ook, met de desbetreffende provincies, aanvullende beleid om de natuurwaardes in *de Peel en op en rond de Veluwe* veilig te stellen. Juist hier zijn bedrijfsverplaatsing en verandering van bedrijfsopzet van groot belang. Tenslotte bouwt de overheid een *dienst* op die screening, controle en beoordeling ter hand kan nemen (een DLG 2.0)⁶.

Er is niet één enkele maatstaf voor het preciseren en legitimeren van milieugebruiksruimte in de ruimere zin van het woord (zie punt b hierboven). Er zijn meerdere 'piketpaaltjes' (oftewel *begrenzers*) noodzakelijk (die niet allemaal op vanzelfsprekende manier in elkaars verlengde liggen). Die begrenzers kunnen in de loop van de tijd worden aangescherpt als ook worden aangevuld met nieuwe begrenzers (die betrekking hebben op andere aspecten van duurzaamheid). Dit komt overeen met de ontwikkeling van en discussie over KPIs (Kritische

⁴ RVO kan per bedrijf aangeven wat de huidige emissies zijn en wat de maximaal aanvaardbare emissie is. Het verschil tussen beide getallen geeft de 'opdracht' voor boer en bedrijf aan. Met het maken van zo'n plan per onderneming is ervaring opgedaan in de Gelderse Vallei.

⁵ KPIs hoeven niet noodzakelijkerwijs per bedrijf te worden geduid en gemeten. Het kan ook op gebiedsniveau. Dit kan belangrijke voordelen met zich meebrengen. In o.m. Noord Holland is hier ervaring mee opgedaan.

⁶ Een alternatief zou een 'lokale rekenkamer' die vaststelt wat de (1) referentie was, (2) wat de reductieopgave is en (3) rapporteert wat de voortgang is. Zulke 'rekenkamers' kunnen wellicht worden ondergebracht bij de collectieven.

Prestatie Indicatoren) met dien verstande dat geldt dat ze niet allemaal van meet af aan geactiveerd (toegepast) behoeven te worden en dat ze evenmin statisch van aard zijn. Als voorbeelden van begrenzers die van meet af aan kunnen gelden noemen we hier een bovengrens voor ammoniak uitstoot van 40 kg NH₃/ha en een bovengrens voor stikstofoverschot (op bedrijfsniveau) van 180 kg/ha. Daarnaast geldt de (Europese) regel van een maximale aanwending per hectare van stikstof in dierlijke mest van 170 kg./ha. Hier kunnen op redelijke termijn bovengrenzen voor CO₂ emissie, nitraatverliezen (naar oppervlakte- en grondwater), pesticiden gebruik, etc., aan worden toegevoegd.

Behalve een ‘bovengrens’ kent elke begrenzer ook een ‘ondergrens’. Beneden zo’n ondergrens is boeren niet goed meer mogelijk. Opereren onder die ondergrens kan de overheid niet van boeren verlangen. Mocht er om dwingende reden toch een uitzondering moeten worden gemaakt dan geldt een vooraf vastgestelde compensatie.

Onzekerheden en onbedoelde effecten

Een complex proces zoals hierboven geschetst (uiteenlopende niveaus, meerdere actoren, verschillende dimensies, een relatief kort tijdsbestek) draagt onvermijdelijk een aantal onzekerheden in zich – mede omdat het naast medewerking ook tegenspraak en tegenwerking op zal roepen. Het is dan ook niet uitgesloten dat zulk een proces onverwachte (deel-) uitkomsten kan bewerkstelligen die strijdig zijn met de oorspronkelijke doelstellingen (zie punt d hierboven). Dat is nu al het geval: de grond van bedrijven die worden ‘uitgekocht’ kan, zo blijkt, worden gebruikt voor nieuwe activiteiten die opnieuw (en misschien zelfs meer dan eerst het geval was) negatieve milieueffecten met zich meebrengen. Om een dergelijke *backlash* te vermijden zal het proces op kritische wijze moeten worden bewaakt en daar waar nodig ‘tijdens de rit’ moeten worden gecorrigeerd.

Een ‘perfecte’ oplossing van het stikstofvraagstuk is er niet. Waar we voor moeten waken is dat een zoektocht naar vermeende perfectie de sta-in-de-weg wordt voor een snelle en effectieve aanpak. Met het zetten van de eerste stappen kan bij wijze van spreken morgen worden begonnen.