

Position paper doelsturing

Input voor rondetafelgesprek over doelsturing met vaste kamer commissie Landbouw op 2 april 2026

Gerard H. Ros, Roel Jongeneel, Wim de Vries & Martin van Ittersum

Inleiding

Doelsturing kan zich verheugen in een grote belangstelling. Sinds de onderhandelingen in het kader van Landbouwakkoord (2023) lijkt zowel de sector (LTO) als het ministerie van LNV en I&W doelsturing te hebben omarmd, als een instrument dat moet helpen de transitie van de landbouw verder te brengen. Het wordt in allerlei contexten genoemd als een instrument dat zou kunnen worden ingezet om die transitie te bespoedigen en te realiseren. Voorbeelden zijn het Agrarisch Natuur- en Landschapsbeheer, de eco-regeling, het Actieplan van de Nitraatrichtlijn, het werk rond kritische prestatie-indicatoren (KPI-K), het bedrijfs-bodem-waterplan (BBWP) voor doelen van de Kaderrichtlijn Water, de open bodem index (OBI) voor het omgaan met bodemkwaliteit, en de inzet van een afrekenbare stoffenbalans om stikstof en fosfaatverliezen in te schatten. Vooraf een aantal opmerkingen (met verdere details in Jongeneel, 2024).

- Doelsturing is allereerst een beleidsbenadering waarbij de overheid stuurt op de doelen die ze wil bereiken of bevorderen en waarbij ze er bewust van afziet middelen voor te schrijven waarvan ze denkt dat die nodig zijn om de doelen te kunnen realiseren.
- Doelsturing is relevant om middelsturing te vervangen als middelen niet generiek effectief zijn om doelen te halen. Doelsturing zal daarom niet alle middelsturing vervangen.
- Doelsturing veronderstelt een doel-oriëntatie van het beleid, en vraagt van de beleidsmaker niet alleen een focus op het doel, maar in veel gevallen ook het goed nadenken over de middelen. Dat is vooral van belang bij doelen die lastig rechtstreeks te meten zijn of aan doelen die lastig te relateren zijn aan de bedrijfsvoering van een individueel bedrijf en derhalve via een rekenmodel worden bepaald.
- Doelsturing kan zowel verplichten en normerend zijn als ook optioneel en vrijwillig. Hierbij zijn vier verschillende vormen van doelsturing mogelijk, waarbij de meer vrijwillige vormen geschikt zijn voor “zachtere” omgevingsdoelen in relatie tot biodiversiteit, de Kaderrichtlijn Water en de bodemkwaliteit. Voor doelsturing op het vlak van broeikasgassen, nitraatuitspoeling en ammoniak zal op termijn een dwingender vorm van doelsturing (bijv. normering en/of beprijzing) nodig zijn. Voor de onderbouwing hiervan zie Ros et al. (2025).
- Doelsturing kan in essentie op vier manieren vorm krijgen: via doelsturing op inspanningen, op geleverde prestaties, via doel-normering en op basis van normeren en beprijzen (zie Jongeneel, 2024).
- Doelsturing is een beproefd concept in de markt en landbouwketen en is intrinsiek onderdeel van bijvoorbeeld de Kaderrichtlijn Water. Diverse initiatieven hebben daarbij afgelopen jaren bewezen veranderingen in gedrag gerealiseerd in relatie tot bijvoorbeeld antibioticagebruik, bodem- en waterbeheer en biodiversiteit.
- Doelsturing kan simpel beginnen en voortbouwen op al bestaande instrumenten. Het vereist wel een nieuwe manier van samenwerken tussen publieke en private partijen, waarbij het succes mede afhangt van het hebben van een lange termijnvisie en (juridische) zekerheid over te maken investeringen.

In de voorliggende positiepaper wordt een korte reflectie gegeven op een zestal vragen rond doelsturing, met daarbij de focus op doelsturing op emissies van ammoniak en broeikasgassen en nitraatuitspoeling.

Wat zijn de voor- en nadelen van doelsturing?

Aan doelsturing zitten voor- en nadelen, en deze worden in Tabel 1 hieronder samengevat. De impact van de maatregelen hangt overigens sterk samen met het beschikbaar maken van goede instrumenten als ook het inregelen van een goed doelsturingsbeleid. Dit moet zorgvuldig worden gedaan. Eerdere studies van

Ros et al. (2023; 2025) en ervaringen vanuit MINAS en het traject rond de KPI-K, de Biodiversiteitsmonitoren, de OBI, en het BBWP, als ook de recente provinciale gebiedsplannen om collectief NH₃-emissies te verlagen (o.a. Gelderse Vallei, REMAS) hebben laten zien dat de landbouwsectoren in samenwerking met regionale overheden in staat zijn om de milieu impact van landbouw substantieel te verlagen.

Tabel 1. Voor- en nadelen van doelsturing.

Voordelen	Nadelen
De boer aan het stuur (handelingsperspectief)	Verantwoordingsplicht en administratieve lasten
Benutting van vakmanschap	Discussies over gelijk speelveld
Verhoogt bewustwording en maakt verantwoordelijk	Vraagt goede monitoring en borging (compliance-gedag)
Beloont en stimuleert gewenst gedrag (breng economie (verdienmodel) en ecologie meer op één lijn)	Mogelijke certificeringskosten
Houdt rekening met specifieke situatie van gebied en bedrijf	Meer onzekerheid over doelbereik en gevolgen
Werkt kosteneffectief	Vereist beleidsmatige omslag in denken en sturing
Is gunstig voor adoptie van innovaties	Transactiekosten voor de overheid
	Budgetlasten voor overheid (m.n. bij gebruik van financiële prikkels)
	Boer heeft niet alle omstandigheden onder controle

Voor doelsturing op emissies is het landbouwbedrijf het juridisch aanspreekpunt als ook de entiteit waar daadwerkelijke sturing op lagere emissies kan plaatsvinden. Tegelijkertijd kan dit vorm krijgen in samenspraak met het gebied waarbij gebiedsdoelen worden opgesteld en vertaald naar bedrijfsniveau (zie Ros et al., 2023; 2025; 2026).

Door doelsturing op emissies in te zetten op regioniveau, waarbij boeren op bedrijfsniveau maatregelen nemen om tot het regionale doel te komen en deze inzet te combineren binnen een gebiedsaanpak, is het mogelijk om de noodzakelijke beweging tot emissiereductie ook daadwerkelijk vorm te geven. Hetzelfde geldt voor vormen van doelsturing die zich richten op maatregelen om biodiversiteit, bodemkwaliteit en kwaliteit oppervlaktewater te verbeteren. Hiertoe moeten nog wel verschillende praktische problemen worden opgelost.

Voor sturing op emissies geldt dat de huidige kaders voor staatssteun, controle en verantwoording sterk zijn ingericht op maatregelsturing en kostencompensatie. Ze hanteren als uitgangspunt dat betalingen herleidbaar moeten zijn tot concrete, vooraf vastgestelde maatregelen waarvan de gemaakte kosten en gederfde inkomsten onderbouwd – en gecontroleerd – kunnen worden. Doelsturing draait echter niet zozeer om de maatregelen zelf, maar om het resultaat op emissies zodanig dat een toegekende emissieruimte niet wordt overschreden. Dat schuurt logischerwijs met kaders die volledig gericht zijn op de stimulans en controle van maatregelen. In de recente publicatie *'De Nederlandse stikstofcrisis; van verwarring naar verbinding'* is dit door Ros et al. (2026) vanuit milieukundig, ecologisch en juridisch oogpunt onderbouwd, mede in relatie tot vergunningverlening.

Welke systemen van doelsturing zijn momenteel al in gebruik en wat valt daarvan te leren? En welke lessen zijn te trekken uit het MINAS?

Zoals eerder genoemd zijn er anno 2026 diverse voorbeelden waarbij doelsturing in de praktijk wordt toegepast. Daarbij gaat het om de eco-regeling en het Agrarisch Natuur en Landschapsbeheer (ANLb) vanuit het GLB (publiek; lichte doelsturing), de biodiversiteitsmonitor (privaat en publiek; lichte doelsturing), betalingen vanuit de markt voor bijvoorbeeld melk met een lagere CO₂ footprint (On the Way to Planet Proof), een betere bodemkwaliteitscore (Open Bodemindex) of beregeningsvergunningen op basis van ingezette maatregelen voor bodem- en waterbeheer (zwaardere doelsturing) en het eerdere MINAS instrumentarium waarvan een afgeleide nu wordt gebruikt in de pilots rondom doelsturing voor grondwaterkwaliteit (zie bijdrage van Joan Reijs). Belangrijk is dat dit (vooralsnog) allemaal vormen zijn van doelsturing op basis van inspanning of geleverde prestaties (Jongeneel, 2024). Vanuit deze ervaringen kunnen we de een aantal lessen leren:

- Stimulerende en prestatiedoelsturing werkt goed als boeren gemotiveerd zijn en er vertrouwen is, maar het is meestal niet sterk genoeg voor grote milieuproblemen.
- Voor doelsturing op emissies van ammoniak en broeikasgassen en op nitraatuitspoeling zijn meer normerende vormen van doelsturing nodig, zoals normering in combinatie met beprijzen, hoewel

kan worden gestart met stimulerende doelsturing. Daarbij wordt de methode om doelen te realiseren vrijgelaten (mogelijk via best beschikbare technieken opgenomen in het milieurecht) maar het doelbereik is cruciaal. Een combinatie van systemen is nodig: vrijwillig waar mogelijk, verplicht waar nodig.

- (Kritische) prestatie-indicatoren zijn nodig om opgaves en doelbereik te monitoren. Dit maakt doelen concreet en inzichtelijk, maar kan leiden tot “afvinken” in plaats van echte verbetering.
- Normerende vormen van doelsturing vereisten goed onderbouwde monitoringssystemen waarbij modelberekeningen op een slimme manier worden gecombineerd met de monitoring van de inzet van maatregelen en het op beperkte en realistische schaal meten van effecten. Zonder betrouwbare data werkt doelsturing niet goed.
- Als doelsturing onderdeel wordt van beleid vereist dat ook nieuwe vormen van (beleids)monitoring, handhaving, en verantwoording in relatie tot regionaal, landelijk en Europees beleid.
- Vertrouwen tussen overheid en boeren is essentieel, vooral als het gaat om data en controle. Dit omvat ook duidelijkheid en rechtszekerheid op langere termijn.

Doelsturing is daarmee een succesvol en beproefd instrumentarium. Belangrijke geïdentificeerde knelpunt voor doelsturing op emissies is dat het meten van uitstoten en effecten op bedrijfsniveau technisch lastig is. Dit kan worden ondervangen met slimme combinaties van modelberekeningen en (bestaande) metingen, en best beschikbare technieken in het milieurecht die uitgaan van een forfaitaire reductie. Metingen op het bedrijf kunnen trouwens ook een belangrijk leereffect hebben. Het te ontwikkelen monitoringssysteem moet daarnaast juridisch goed handhaafbaar zijn (wat grotendeels gerealiseerd kan worden met de huidige Omgevingswet). Ook is het belangrijk om zicht te krijgen over de kosten en de verdeling ervan over publieke en private partijen. In de praktijk is er op veel plekken nog veel wantrouwen tussen overheden en landbouwsectoren.

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?

Emissienormen hebben betrekking op ammoniak (naar lucht), nitraat (naar water) en broeikasgassen. Vanuit de natuurwetgeving als ook het milieurecht is het nodig om te sturen op een duidelijke, wettelijk vastgelegde vermindering van de totale stikstofuitstoot per gebied en de daarmee samenhangende emissieruimte moet worden toegekend aan de aanwezige bedrijven (Ros et al., 2026). Ondernemers krijgen vervolgens de verantwoordelijkheid en de keuzevrijheid om binnen die emissieruimte te komen met de meest passende maatregelen, en waar nodig extensivering. Binnen de vastgestelde emissieruimte zijn er ook mogelijkheden voor bedrijfsontwikkeling. Dit stimuleert vakmanschap en innovatie, en draagt bij aan een schonere leefomgeving. In elke situatie is daarom een vertaalslag nodig van landelijke of regionale doelen en normen naar doelen en normen op bedrijfsniveau.

Bedrijfsspecifieke emissienormen zijn daarbij afgeleid van de nationale doelstellingen, zoals die door het kabinet zijn geformuleerd en/of vastgelegd in de wet. Daarmee is dus uiteindelijk ook de ambitie op bedrijfsniveau gegeven. Het overwegen van ‘haalbaarheid’ speelt dus op bedrijfsniveau. Daarbij behoeft haalbaarheid niet uitsluitend te worden gezien in relatie tot verbeterd management en innovaties. Sommige bedrijven zullen dit halen bij een (blijvende) hoge veedichtheid terwijl andere bedrijven ervoor (moeten) kiezen om te extensiveren. Gegeven het toenemen mestoverschot in relatie de afbouw in derogatie (in verband met waterkwaliteit) is hier ook veel voor te zeggen. Daarnaast kan met generiek beleid ook een deel worden gehaald.

Wat zijn de voor- en nadelen van het vaststellen van de emissies op basis van metingen en op basis van (forfaitaire) berekeningen?

Deze vraag past binnen een systeem van doelsturing met normen voor broeikasgassen, ammoniak en nitraatuitspoeling. Zodra de emissieruimte op bedrijfsniveau bekend is, kan elk landbouwbedrijf een keuze maken uit de best beschikbare technieken die wetenschappelijk zijn bewezen, en inpasbaar zijn binnen het bedrijf om een gegarandeerde reductie in emissies te waarborgen dan wel de kwaliteit van de leefomgeving te vergroten. Naast de impact op natuur heeft dit ook impact op de kwaliteit van de lucht, het water, de bodem en de menselijke gezondheid. Als alternatief is ook directe sturing op (gemeten) emissiereductie mogelijk binnen een systeem van doelsturing op bedrijfsniveau, maar de benodigde eisen aan borging en

monitoring, en bijbehorende kosten van sensoren en alles wat daarbij komt kijken, zijn hoger dan dat een systeem van maatregelen met toekenning van emissieruimte om daarmee een geborgde daling van emissies te garanderen (Ros et al., 2025). Metingen alleen zijn onmogelijk, zeker als het om emissies uit het veld gaat en er moet dus een rekentool worden gebruikt. Het is een illusie te denken dat onzekerheden alleen bij rekentools optreden en niet bij metingen. Bij beide is sprake van onzekerheden.

De vereiste borging richt zich daarbij op de genomen maatregelen, waarvan de gerealiseerde emissiereductie wordt ingerekend met schattingen vanuit de literatuur, die uiteraard wel gebaseerd zijn op metingen, en dienen om de impact van specifieke maatregelen te onderbouwen. Metingen van de emissie van elk bedrijf vanuit zowel de stal als het veld is qua inzet en kosten een niet te realiseren opgave. Metingen van de modelinvoer, zoals bv het ureumgehalte in melk of TAN gehalte in mest zijn wel nuttig om de impact van specifieke maatregelen beter te onderbouwen en om de betrouwbaarheid van modelberekeningen te verbeteren. Een centraal instrument voor het berekenen van de emissie van een bedrijf zijn stoffenbalansen. Bij gebruik van een stoffenbalans moet deze de ondernemer maximale zekerheid bieden dat de resultaten van zijn gedrag 'tellen'. Dit kan vorm krijgen binnen de huidige Omgevingswet. Informatie over de wijze waarop de borging van aangegeven maatregelen per bedrijf kan plaatsvinden, met een combinatie van publieke en private controle, is in meer detail beschreven in Ros et al. (2025).

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

Een realistisch tijdpad voor de invoering van normerende vormen van doelsturing in de Nederlandse landbouw ligt rond de 10 tot 15 jaar. Tegelijkertijd kan op zeer korte termijn al gestart worden met lichtere vormen van doelsturing die daadwerkelijk bijdragen aan lagere emissies en verbetering van biodiversiteit, waterkwaliteit en bodemkwaliteit. Wij propageren een aanpak waarbij om beweging te creëren en te leren, zo snel mogelijk met een relatief lichte vorm van doelsturing (prestatiebeloning) wordt begonnen, met direct het perspectief dat er uiteindelijk een vorm van normering (en beprijzing) zal gaan gelden. Het voordeel daarvan is dat boeren dan mee worden genomen in een transitiepad, waarbij zeker in de eerste fase financiële ondersteuning via het beleid goed mogelijk is. Het voordeel is ook dat er dan per direct aan de adoptie van mitigerende maatregelen op bedrijfsniveau wordt gewerkt. Ter illustratie, nieuwe emissie-reducerende managementpraktijken kunnen vanaf volgend jaar al aan de bestaande eco-regeling worden toegevoegd, waarbij dit jaar de benodigde randvoorwaarden hiervoor kunnen worden gerealiseerd. Het is ook goed en belangrijk dat boeren direct een helder (lange-termijn – ca. 10 jaar) eindbeeld krijgen voorgeschoteld waar ze op termijn aan moeten voldoen, zodat ze hun bedrijfsstrategie daarop gaan afstemmen.

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

Als je focust op een emissiedoel kan doelsturing zeker een belangrijke (mogelijk de belangrijkste) bijdrage leveren. De sleutel tot succes in het stikstofbeleid ligt bij het vaststellen van een duidelijke, wettelijk vastgelegde vermindering van de totale stikstofuitstoot per gebied en de daarmee samenhangende emissieruimte die wordt toegekend aan de aanwezige bedrijven. Hierbij wordt overal 'op maat' een geborgde daling in stikstofemissie gerealiseerd via regels die toepasselijk zijn op een systeem van doelsturing op landelijk niveau (generiek beleid), voor hotspot-gebieden (gebiedsgericht beleid) en bufferzones van 500 meter rond de meest stikstofgevoelige natuurgebieden (lokaal beleid). Deze aanpak is mogelijk zonder complexe wetswijziging: de benodigde instrumenten en bevoegdheden staan grotendeels reeds in de Omgevingswet. Er is een beperkte wetswijziging nodig als wordt uitgegaan van het materiele wetsbegrip; onder de wet vallen dan ook algemene maatregelen van bestuur en de huidige provinciale verordeningen. Dit omvat een aanpassing in het Besluit kwaliteit leefomgeving om provincies beter in staat te stellen dat zij via hun omgevingsverordening sturen op emissieruimte in plaats van depositieruimte. Wijziging van de formele (nationale) wet is bovendien wenselijk, omdat momenteel alle provincies hun verordeningen moeten wijzigen en ieder voor zich de juridische constructie moeten doorgronden en uitwerken: dat is niet efficiënt en kan door de nationale wetgever worden gedaan. Een meer gedetailleerde toelichting hiervoor wordt gegeven door de juristen Harm Borgers en Chris Backes in Ros et al. (2026) en de daarin opgenomen literatuurlijst.

Wij denken overigens dat naast doelsturing er ook middelsturing nodig blijft in het bijzonder voor middelen die evident en overal een positieve bijdrage leveren aan doelbereik. Wij onderscheiden in onze eerdere publicaties daarvoor drie sporen: generiek (afschaffen derogatie, benutten natuurlijk verloop van agrariërs, subsidie voor innovaties), gebiedsgericht (uitkoop piekbelasters, verplaatsen bedrijven, maatregelen in bufferzones rond N2000) en bedrijfsspecifiek (doelsturing met focus op emissie-mitigerende maatregelen). Voor klimaat bepleiten we ook doelsturing op normen voor toelaatbare emissie van broeikasgassen. Deze kunnen op eenzelfde manier geïmplementeerd worden als het systeem van doelsturing voor stikstof.

Doelsturing voor waterkwaliteit vertrekt vanuit het principe dat de gewenste milieukwaliteit centraal staat en dat actoren de ruimte krijgen om zelf te bepalen hoe zij deze doelen realiseren (Jongeneel et al., 2024; Baris et al., 2025). Vanwege de wettelijke urgentie, de grootte van de opgaven én de directe koppeling met agrarische bedrijfsvoering stellen we voor om te werken met een systeem van normeren van de nitraatuitspoeling om daarmee de kwaliteit van het grondwater te beschermen. Hiervoor kan gebruik worden gemaakt van het stikstofbodemoverschot, mogelijk in combinatie met nitraatmetingen in het najaar. Voor oppervlaktewaterkwaliteit is directe sturing op nutriëntenconcentraties op bedrijfsniveau minder geschikt, vanwege de invloed van gebiedsprocessen en waterbeheer. Hier ligt doelsturing meer voor de hand via een combinatie van emissiegerichte indicatoren en maatregelgerichte sturing. Vanwege de complexiteit van het oppervlaktewatersysteem en het feit dat overheden verantwoordelijk zijn voor het definiëren én realiseren van een goede waterkwaliteit (en dus niet de individuele boer), lijkt het ons aan te bevelen om de ecologische doelen van de KRW in te vullen via een systeem van stimulerende of prestatiesturing. Hiermee is het mogelijk om de waterkwaliteit te verbeteren zodra ook duidelijk is wat er per watersysteem nodig is en hoe dat kan worden vertaald in maatwerk per bedrijf. De afgelopen jaren is hiervoor een rekenmethodiek ontwikkeld om per bedrijf en perceel in beeld te brengen hoe een individuele boer kan bijdragen aan verbetering van de waterkwaliteit (Ros et al., 2020; Groenendijk et al., 2021).

Referenties/meer info

- Baris BT, Marselis SM, Ros GH, van Doorn A & JW Erisman (2025) *Towards sustainable agriculture: A blueprint for European KPI-based farm-level assessment*. Ecological Indicators, 113560.
- Groenendijk P, van Gerven L, Schipper P, Jansen S, Buijs S, van Loon A, Lukacs S, Verhoeven F, Housmans B, van Rotterdam D, Ros GH, Verloop K & G-J Noij (2021). Maatregel op de Kaart (Fase 2). Identificeren van kansrijke perceelsmaatregelen voor schonere grond- en oppervlaktewater. STOWA-rapport 2021-26, 44 p.
- Jongeneel R (2024) *Doelsturing: wat het is, hoe het werkt en waaraan moet worden gedacht bij implementatie*. WU policy brief, 18 pp. <https://edepot.wur.nl/671481>.
- Ros GH, Verweij S, Quist N & N van Eekeren (2020). *BedrijfsBodemWaterPlan. Maatwerk voor duurzaam bodem en waterbeheer*. NMI-rapport 1805.N.20, 34 pp.
- Ros GH, de Vries W, Jongeneel R & M van Ittersum (2023). *Gebieds- en bedrijfssgerichte handelingsperspectieven voor een duurzame landbouw in Nederland*. Wageningen University & Research. <https://edepot.wur.nl/630025>
- Ros GH, de Vries W, Jongeneel R & M van Ittersum (2025). *Bedrijfsspecifieke doelsturing op verliezen van stikstof en broeikasgassen: Doelen, middelen en borging*. Wageningen University & Research. <https://edepot.wur.nl/685327>.
- Ros GH, de Heij WBC, Borgers HC, Lock J, Kievit H, van Dobben H, Backes C & W de Vries W (2026). *De Nederlandse stikstofcrisis. Van verwarring naar verbinding*. Wageningen, Wageningen Universiteit, Rapport 2026.001, 50 pp. <https://edepot.wur.nl/711347>.