

Praktische invulling van doelsturing met Sectoraanpak Nitraat

Stikstof is onmisbaar voor de groei van gewassen. Stikstofbemesting is daarom een essentieel onderdeel van de teeltstrategie van akkerbouwers. Tegelijkertijd is stikstof in de vorm van nitraat zeer mobiel in de bodem, waardoor nitraat kan uitspoelen naar het grondwater en, mede door afspoeling, naar het oppervlaktewater. Voor de akkerbouw is zorgvuldig stikstofmanagement dus niet alleen economisch maar ook maatschappelijk van belang. Een praktische invulling van doelsturing is een belangrijk instrument om doelen te bereiken.

In dit position paper geven we onze reflectie op doelsturing voor nitraat. Daarbij nemen we de Contourenbrief Bedrijfsspecifieke Emissienormen in ogenschouw en reageren we ook op de in december 2025 verstuurde Kamerbrief over het 8e Actieprogramma Nitraatrichtlijn (APN) en de aangenomen motie Grinwis, waarin verzocht wordt de ingroei naar doelsturing waterkwaliteit onverdroten voort te zetten.

Specifiek vragen we uw aandacht voor de volgende zaken:

- richt doelsturing per milieupgave op een praktische wijze in die past bij de actuele stand van de wetenschap en bij de haalbaarheid in de sector;
- gebruik doelsturing op nitraat als belangrijke bouwsteen voor herziening van het mestbeleid;
- benut de Sectoraanpak Nitraat voor de invulling van doelsturing in het 8^e APN;
- zorg voor een goede balans tussen vrijheid en verantwoordelijkheid waarbij boeren vorm en inhoud kunnen geven aan hun vakmanschap binnen bestaande milieunormen;
- zie doelsturing als een gezamenlijk leerproces voor zowel telers als overheid.

Doelsturing

Met circa 550.000 hectare heeft de akkerbouw een grote verantwoordelijkheid als het gaat om duurzaam bodem- en waterbeheer in Nederland. BO Akkerbouw en haar leden zijn voorstander van doelsturing op (grond)waterkwaliteit. Doelsturing vormt dan ook het uitgangspunt van de Sectoraanpak Nitraat, die BO Akkerbouw samen haar leden heeft ontwikkeld. Met deze aanpak zet de sector proactief in op het terugdringen van emissie van nitraat naar het grondwater met daarbij ook een positief effect op het oppervlaktewater.

Er wordt veel gesproken en geschreven over doelsturing als oplossing voor milieupgaven in de landbouw. Het is van belang om per milieupgave goed te kijken wat doelsturing kan betekenen. Daarbij kan doelsturing voor nitraat een andere uitwerking krijgen dan doelsturing voor bijvoorbeeld gewasbescherming of ammoniak. Onze oproep is dan ook om doelsturing per onderwerp op praktische wijze in te vullen.

Voor doelsturing zien we drie belangrijke voorwaarden voor een succesvolle implementatie:

- er is een duidelijk doel vastgesteld;
 - ➔ voor nitraat ligt het doel besloten in de Nitraatrichtlijn: minder dan 50 mg/l nitraat in het bovenste grondwater;
- er is een goede indicator voor het doel beschikbaar;
 - ➔ voor nitraatuitspoeling naar het grondwater is dat Nmineraal-residu in het najaar, dus het restant aan minerale stikstof na de oogst van een gewas;
- er is voldoende handelingsperspectief voor boeren om het doel te behalen;
 - ➔ voor nitraat zien we op basis van onderzoeken en praktijkervaringen dat boeren effectief kunnen sturen op een daling van het Nmin-residu.

Herziening van mestbeleid noodzakelijk

Met het huidige mestbeleid worden de waterkwaliteitsdoelen niet in alle regio's gehaald. Ondanks meerdere actieprogramma's, aangescherpte generieke maatregelen en steeds strengere gebruiksnormen blijft de nitraatuitspoeling sinds 2012 stabiel – met variaties die vooral door weersomstandigheden worden veroorzaakt. BO Akkerbouw en haar leden pleiten daarom voor een herziening van het mestbeleid met een centrale rol voor doelsturing.

Het sturen op een eenduidig doel in plaats van het verplicht uitvoeren van generieke maatregelen zorgt voor keuzevrijheid voor telers. Ze worden dan beoordeeld op zaken waar zij zelf invloed op uit kunnen oefenen. Gezien de regionale verschillen in de opgaven die er zijn op het gebied van waterkwaliteit, is doelsturing bovendien een effectievere aanpak dan landelijke generieke maatregelen (ook bekend als 'kalenderlandbouw'). Doelsturing op basis van milieunormen is daarbij efficiënter en effectiever dan ingrijpen in economische keuzes van boeren voor teelten en bouwplannen.

Nieuwe en effectieve aanpak

In de Sectoraanpak Nitraat wordt in het najaar een bodemmeting uitgevoerd om de hoeveelheid minerale stikstof te bepalen die na de oogst op een perceel is achtergebleven (het zogenaamde Nmineraal- of Nmin-residu). Dit geeft inzicht in het risico op nitraatuitspoeling. Telers kunnen gericht sturen op perceelniveau om onder de drempelwaarde voor Nmin-residu te komen. Door slimmer te bemesten vermindert ook het risico op af- en uitspoeling naar het oppervlaktewater. Tevens biedt het strakker sturen op stikstof kansen voor telers voor een betere opbrengst. Door te werken met een voortschrijdend 3-jarig gemiddelde worden weerseffecten en eventuele andere oorzaken voor variatie tussen jaren uitgemiddeld.

Bij deze verantwoordelijkheid hoort ook een mate van vrijheid. Telers hebben ruimte nodig om maatregelen te kiezen die het beste aansluiten bij hun bedrijfsvoering en deze op het juiste moment en de juiste plaats toe te passen. Bij aantoonbaar goed resultaat op basis van een voortschrijdend driejarig gemiddelde van de Nmin-residuwaarde zouden telers uitzonderingen moeten krijgen voor bepaalde maatregelen uit het generieke beleid en hun bemesting moeten kunnen afstemmen op de daadwerkelijke gewasbehoefte en behoud van bodemvruchtbaarheid. Op die manier wordt goed vakmanschap beloond.

BO Akkerbouw en haar leden ondersteunen dan ook dat in het coalitieakkoord wordt ingezet op bedrijfsgerichte doelsturing voor waterkwaliteit. Met het aannemen van de motie Grinwis eind 2025 heeft de minister van LNV de opdracht gekregen om het ingroeipad naar doelsturing voor waterkwaliteit onverdroten voort te zetten en aan de slag te gaan met Nmin-residu meten in 2026. Zowel voor telers als voor de waterkwaliteit is het van belang dat doelsturing in het ingroeipad van het 8^e APN tot een succes wordt gemaakt – op een manier die inpasbaar is in de praktijk en waarbij het verdienvermogen van akkerbouwers en ketenpartijen behouden blijft.

Randvoorwaarden voor een succesvolle aanpak

We zien de volgende zaken als randvoorwaarden voor de invulling van doelsturing in het 8^e APN:

- een ingroeipad voor doelsturing dient stimulerend te zijn in plaats van demotiverend. Dat kan betekenen dat er in sommige situaties extra tijd en/of flankerend beleid nodig is om de doelen te halen. Strekking van onze oproep is: benader doelsturing als een gezamenlijk leertraject;
- doelen dienen goed onderbouwd, realistisch en borgbaar te zijn. Dat betekent dat (afgeleide) indicatoren een duidelijke en vanuit landbouwkundig oogpunt begrijpelijke relatie moeten hebben met de emissiedoelen. De vertaling naar perceelniveau is voor nitraatuitspoeling essentieel, omdat dit aansluit bij de teelt- en bemestingspraktijk en daarmee binnen de eigen invloedssfeer van telers ligt. Zo staan de verantwoordelijkheid en het vakmanschap van telers op het gebied van bodem en gewas centraal;
- het meten van indicatoren moet zijn vastgelegd in een door de overheid erkend en geaccrediteerd meetprotocol, om zo de uniformiteit en betrouwbaarheid van metingen te borgen. Hier is nog een slag nodig t.o.v. het huidige protocol voor Nmin-metingen;

- doelsturing vraagt om wederkerigheid van de overheid. We pleiten ervoor dat deelnemers aan doelsturing in het 8^e APN bij aantoonbaar goed resultaat in aanmerking komen voor uitzonderingen op generieke maatregelen, zoals:
 - de verplichting van 1:4 rustgewassen op zand- en lössgrond en de aangekondigde verplichting van 1:3 rustgewassen voor specifiek zand-zuid en löss per 2027;
 - de ‘1 oktober maatregel’ voor het inzaaien van een vanggewas na bepaalde gewassen op zand- en lössgrond;
 - de 20% korting op de stikstofgebruiksnorm in de zogeheten NV-gebieden;
- doelsturing dient vergezeld te gaan met handelingsperspectief én economisch perspectief. Er is daarom een meerjarig implementatieplan nodig, met onder andere:
 - het faciliteren van telers met een uitvoeringsprogramma voor doelsturing gericht op kennisontwikkeling, kennisverspreiding, demonstratie van kansrijke maatregelen op gebiedsniveau en ondersteunend advies voor telers die moeite hebben om doelen te halen;
 - samenwerking met ketenpartijen aan waardering en beloning van prestaties;
 - een duidelijk juridisch kader, monitoring en handhaving;
- om draagvlak te vergoten en voortvarend van start te gaan, is het van belang voort te bouwen op de lessen die in keteninitiatieven en gebiedsgerichte pilots met telers, provincies en waterschappen zijn geleerd over doelsturing. Ook is duidelijkheid van LVVN nodig over het kunnen laten meetellen in het 8^e APN van Nmin-residumetingen die in 2026 worden verricht en die in 2025 en eerder zijn uitgevoerd;
- er dient vertrouwen te zijn in de uitwisseling van data. Werk samen met de sector aan een privaat geborgd datasysteem met publiek toezicht, waarin telers zeggenschap hebben over hun data conform de Gedragscode Datagebruik Agrifood en waarbij onderliggende gegevens voor toetsing aan drempelwaarden niet worden gedeeld met de overheid.

Tijdpad

BO Akkerbouw en haar leden zijn met de Sectoraanpak Nitraat voortvarend aan de slag gegaan met doelsturing om te werken aan verbetering van de waterkwaliteit. In 2025 is daarom gestart grootschalig meten van Nmin-residu op meer dan 30.000 hectare, grotendeels gefinancierd door de sector. De urgentie is immers groot – voor de sector en voor de waterkwaliteit.

We dringen erop aan om voor de zomer van 2026 het 8^e APN in concept klaar te hebben en om dan ook duidelijkheid te hebben over financieel commitment van de overheid om in het najaar van 2026 Nmin-residumetingen te vergoeden. Dit is nodig om op te schalen en de sector tijdig te voor te bereiden op doelsturing in het 8^e APN.

Tot slot

Telers en ketenpartijen werken al in de praktijk met doelsturing. Ze sturen bijvoorbeeld op de kwantiteit en kwaliteit van hun producten. Denk aan doelen op het gebied van een gewenste opbrengst, de te behalen certificering of de inzet op een goed inkomen. Doelsturing is voor akkerbouwers en voor onze leden dagelijkse praktijk. Om doelen te halen nemen ze continu maatregelen, waaronder het bemesten van hun land en het beschermen van hun gewassen. Ze weten echter dat ze worden afgerekend op het resultaat en niet op hun inspanningen.

Het is nu aan de overheid om voor maatschappelijke opgaven ook te gaan sturen op doelen. Voor het verbeteren van de grond- en oppervlaktewaterkwaliteit in het kader van nitraatuitspoeling gaan we als sector graag aan de slag met de Sectoraanpak Nitraat. We zijn ervan overtuigd dat we hier samen snel stappen kunnen zetten naar een beter resultaat – voor de sector en voor de maatschappij. We kunnen en we willen als sector duurzaam voedsel produceren in een gezonde leefomgeving. Dat is het doel waar we ons dagelijks voor inzetten.