

Geachte leden van de vaste Kamercommissie voor Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur,

Voor u vindt u de position paper van het Nederlands Agrarisch Jongeren Kontakt ter voorbereiding op het rondetafelgesprek 'Doelsturing'. Dit position paper geeft een beknopt antwoord op de door u gestelde vragen.

Doelsturing kan op vele manieren worden geïnterpreteerd en geïmplementeerd. NAJK is groot voorstander van doelsturing, mits de uitgangspunten juist zijn. Om doelsturing werkbaar, eerlijk en toekomstgericht te maken, hanteert NAJK de volgende uitgangspunten:

- a. Rijksdoelen dienen eerst per sector (landbouw, mobiliteit, industrie e.d.) gedefinieerd te worden alvorens ze doorvertaald worden naar gebieds- of bedrijfsniveau.
- b. Sectoren worden verantwoordelijk gehouden voor het halen van sectorale doelen. Is het sectorale doel niet behaald? Dan wordt er gekeken naar de doelstelling op gebieds- of bedrijfsniveau. Zij die de doelen per bedrijf of per gebied hebben gehaald, worden met rust gelaten. Zij die het niet halen, krijgen één waarschuwing en daarna volgt een sanctie.
- c. Deadlines voor gestelde doelen dienen ver genoeg weg te liggen in de tijd zodat een ondernemer voldoende tijd heeft het doel te halen.
- d. Pas absolute doelstellingen toe voor het individuele bedrijf i.p.v. reductiepercentages. Dit voorkomt dat zij die al stappen hebben gezet worden benadeeld. Voor de sectorale doelen zijn percentages t.o.v. jaar x wel geoorloofd.
- e. Koppel de absolute doelstellingen voor stikstof en broeikasgassen aan dier- of fosfaatrechten. Neem hierin zowel stal- als veldemissies mee, en maak veehouders verantwoordelijk voor alle geproduceerde mest op het bedrijf.
- f. Presteert een bedrijf beter dan het gestelde doel? Dan dient een ondernemer hiervoor beloond te worden. Afhankelijk van de opgave kan dit door de ruimte verhandelbaar te maken of de vrijgekomen extra ruimte in te zetten met bijvoorbeeld extra dieren of een grotere bemestingsruimte.
- g. Afhankelijk van de opgave dient een ondernemer te kunnen kiezen tussen middelsturing en doelsturing.
- h. De inspanningen van individuele ondernemers dienen goed meegenomen te worden in nationale monitors. Voor stikstof betreft dit de NEMA, voor broeikasgassen de KEV en voor waterkwaliteit het LMW en RMO. Deze monitors vormen de basis voor de afrekening van de sector op emissiereducties.
- i. Ten alle tijden dient de overheid en de sector kritisch te zijn op de gehanteerde modellen en dienen deze modellen periodiek geijkt te worden met metingen uit het veld. Ook dient periodiek gecheckt te worden of modellen nog noodzakelijk zijn en op welke vlakken er eventueel overgestapt kan worden op metingen.
- j. Jonge boeren en tuinders dienen ondersteund te worden zodat zij hun bijdrage kunnen leveren op een haalbare en betaalbare manier. Een ondernemer mag immers niet aan het onmogelijke gehouden worden. Ondersteuning kan o.a. in de vorm van fiscaliteit, financieel en op het gebied van ruimtelijke ordening.

### **Wat zijn de voor- en nadelen van doelsturing?**

De opgaven voor stikstof, broeikasgassen en waterkwaliteit vragen om vergaande aanpassingen in huidige bedrijfsvoeringen. Een aanpak via doelsturing stelt ondernemers in staat om op eigen wijze, met een aanpak die past bij ondernemer en bedrijf, te voldoen aan de gestelde doelen. Dit stimuleert creativiteit, innovatie, ondernemerschap en diversiteit in bedrijven en bedrijfstypes. De omslag van middelvoorschriften naar doelsturing vergt veel in ontwikkeling en uitvoering als het gaat om monitoring en borging van de resultaten. Het creëert echter wel mogelijkheden om ondernemers te belonen voor hun behaalde prestaties, het verbeteren van prestaties te stimuleren en achterblijvers hierop te wijzen of sancties op te leggen. Daarmee beloon je de ondernemers die stappen zetten richting het doel, en zorg je

dat achterblijvers niet kunnen stilvallen maar moeten meebewegen. Enkel inzet door ondernemers is niet voldoende, bij doelsturing telt het resultaat.

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

In de landbouw kennen we op dit moment doelsturing voornamelijk als methode om prestaties te belonen. Bijvoorbeeld Foqus Planet van Royal Friesland Campina waarin de prestaties van alle leverende melkveehouders naar ratio worden beloond. Beloning vindt plaats op basis van KPI's zoals CO2-footprint, de gemiddelde leeftijd van dieren bij afvoer, kalversterfte en het percentage eiwit van eigen land. Ook provincie Drenthe werkt al meerdere jaren met boeren aan doelsturing middels een KPI-systematiek waarbij agrariërs worden beloond voor hun prestaties.

Het MINAS was in de basis een goed werkend systeem voor de Nederlandse landbouw. Zonder interne regulatie, en met behulp van forfaitaire normen, werd de input op een bedrijf verminderd met de output. Het restant betrof een overschot of tekort aan mineralen per hectare. Echter zaten er twee grote nadelen aan het MINAS: als eerste rekent de Europese Unie met maximale normen per hectare en niet met overschotten zoals het MINAS deed. Het systeem correspondeerde dan ook niet met de Europese regels. Als tweede waren de sancties die werden opgelegd af te kopen. De boetes die als sanctie werden opgelegd waren simpelweg niet hoog genoeg om ondernemers ervan te weerhouden de normen te overschrijden.

We kunnen hier drie lessen uit trekken:

1. Doelsturing versterkt de motivatie binnen de sector om efficiënter en milieuvriendelijker te produceren, mits de gevraagde extra inspanning wordt beloond. Deze beloning kan op drie manieren worden vormgegeven (1) bestaanszekerheid voor de ondernemer, (2) extra ontwikkel- of productieruimte bij goede prestaties, (3) financiële voordelen.
2. Het niet behalen van doelstellingen moet duidelijke consequenties hebben die niet kunnen worden afgekocht met een financiële boete. Dit voorkomt dat de sector op de deadline alsnog de maximale emissie overschrijdt. Om die reden pleit NAIK bij stikstof en klimaat voor een directe koppeling met dier- en fosfaatrechten, waar passende sancties aan verbonden zijn. Wanneer een ondernemer richting de deadline niet aan de doelstelling voldoet, heeft hij twee opties: (1) extra rechten aankopen, of (2) het aantal dieren verminderen. Zodat de ondernemer voldoende rechten bezit voor zijn of haar feitelijke emissie. Mocht dit op de deadline niet zijn gelukt, dan kan een passende sanctie zijn dat de ondernemer verplicht wordt het aantal dieren terug te brengen tot een niveau dat overeenkomt met de beschikbare emissierechten. Zo wordt gegarandeerd dat de maximale sectorale emissie op de deadline niet wordt overschreden.
3. Gezamenlijke rekenregels zijn essentieel om te voorkomen dat iedere organisatie rekent met zijn of haar eigen waarheden.

### **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?**

NAJK is blij dat er voor broeikasgassen, stikstofemissies en waterkwaliteit wordt gewerkt aan de omschakeling van middelsturing naar doelsturing. De minister maakt duidelijk dat het ministerie met absolute emissiegetallen per eenheid op bedrijfsniveau wil toewerken naar doelsturing voor stikstof en broeikasgassen. Hierbij is het van belang dat de eenheid op bedrijfsniveau neerkomt op absolute emissiegetallen per dier- of fosfaatrecht. Voor waterkwaliteit is een vergelijkbare aanpak nodig, waarbij metingen op perceelsniveau worden gekoppeld aan streefwaarden om zo de (grond) waterkwaliteitsdoelen te halen. Doelsturing is een belangrijke pijler voor het 8<sup>e</sup> Actieprogramma Nitraat. NAIK is onderdeel van het sector overstijgende consortium die nauw betrokken is bij de uitwerking van doelsturing op waterkwaliteit.

Jonge boeren en tuinders willen graag stappen zetten richting een duurzamere landbouw waarin zij een rendabel bedrijf kunnen uitoefenen. Ze moeten dan wel weten welke doelen ze moeten halen op hun

bedrijf, anders weten ze niet waar ze naartoe moeten werken. Met dit voornemen worden ondernemers verantwoordelijk voor hun eigen resultaten, maar niet voor de resultaten van de hele sector. De invoering hiervan geeft ondernemers duidelijkheid, vrijheid in het kiezen van hun eigen invulling van de doelen, en daarmee handelingsperspectief.

Om te bepalen of een doel haalbaar is kijkt NAKJ naar de volgende punten:

- Is het doel te behalen zonder dat dit ten koste gaat van dierenwelzijn?
- Is het doel te combineren met tegenstrijdige/toxische doelen?
- Is het doel technisch gezien te behalen? Hierbij dient rekening gehouden te worden met de verschillen in grondsoorten, beperkingen en mogelijkheden in de diverse gebieden van NL.
- Is er voldoende tijd voor ontwikkeling van innovaties en het implementeren hiervan?
- Wordt ondernemers waar nodig voldoende ondersteuning geboden vanuit keten/overheid?
- Is het doel in balans met de termijn waarop de doelstelling behaald dient te worden en de ondersteuning die een ondernemer hierbij geboden wordt?

Zodra alle bovenstaande vragen met ja beantwoord kunnen worden is het doel in de ogen van NAKJ haalbaar.

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

#### *Op basis van metingen*

Het vaststellen van emissies op een bedrijf met behulp van real-time metingen is een hele eerlijke maar ook ingewikkelde methode. Het implementeren van deze methode vergt nog ontwikkeling van meetapparatuur en borging. Daarbij is tot op heden de beschikbare meetapparatuur een dure, niet productieve, investering. Voordat dit over de gehele sector uitgerold kan worden dient er voor ieder staltype nauwkeurige meetapparatuur en -methode aanwezig te zijn. Voor emissies uit de stal en mestopslag is al veel apparatuur ontwikkeld, apparatuur voor mestaanwending blijft hierop achter. Voor waterkwaliteit wordt nu al ingezet op doelsturing op basis van metingen. Metingen van de hoeveelheid minerale stikstof in de bodem na de teelt is een goede indicator voor grondwaterkwaliteit.

#### *Op basis van berekeningen*

Emissies vaststellen op basis van berekeningen zoals met een afrekenbare stoffenbalans of kringloopwijzer is op korte termijn te realiseren. De rekenregels en borging vragen nog iets verdere uitwerking, maar op bedrijfsniveau zijn geen investeringen nodig. Dit maakt het voor ieder bedrijf toegankelijk. Het aandachtspunt bij berekeningen is de afweging tussen forfaitaire normen en bedrijfsspecifieke gegevens. Daarnaast zal er altijd een foutmarge in berekeningen aanwezig zijn.

NAKJ is voorstander van het zo snel mogelijk implementeren van doelsturing op basis van berekeningen voor stikstof en broeikasgassen. Op termijn werkt NAKJ graag toe naar de optie om emissies real time te meten. Voor water wordt in het consortium van het 8e APN nog onderzocht welke rol berekeningen aanvullend op metingen kunnen hebben.

### **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 tijdspad van invoering van doelsturing is per sector, opgave en doel verschillend. Belangrijk hierbij is dat er niet gewacht wordt met de invoering totdat iedere sector er klaar voor is, of dat de systematiek tot in de puntjes is uitgewerkt. Doelsturing voor stikstof, met als doel de landelijke emissies geborgd te laten dalen, kan relatief snel ingevoerd worden. Doelsturing voor stikstof waarop vergunningen kunnen worden afgegeven heeft meer tijd nodig.

Voor de korte termijn zijn berekeningen geschikt. De melkveehouderij kent een stoffenbalans in de vorm van de kringloopwijzer, waarmee de basis is gelegd voor doelsturing op stikstof en broeikasgassen. NAKJ

acht het reëel om voor deze sector begin 2027, bij de verwerking van de kringloopwijzer over 2026, doelsturing ingevoerd te hebben. Voor andere dierlijke sectoren vraagt de ontwikkeling van een dergelijke stoffenbalans meer tijd. Voor zowel de stoffenbalans van de melkveehouderij als voor andere sectoren is het belangrijk dat de prestaties op het individuele bedrijf geborgd doorvertaald kunnen worden naar landelijke monitors zoals de NEMA en de KEV. Tot op heden is dit nog niet aan de orde. Voor de doelen op water kan het 8<sup>e</sup> APN gebruikt worden als ingroeipad om toe te werken naar een volwaardige doelsturingssystematiek in het 9<sup>e</sup> APN.

Voor de middellange termijn zijn ontwikkelingen voor het real-time meten gewenst. Daarbij dient een systematiek ontwikkeld te worden hoe deze metingen voor een geborgde aanpak kunnen zorgen waar ook daadwerkelijk sancties door opgelegd kunnen worden. In tegenstelling tot de stoffenbalans maakt het real time meten doelvoorschriftvergunningen wel mogelijk.

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

*Stikstof*

Voor stikstof maakt NAKJ onderscheid tussen de staat van de natuur en algemene stikstofreductie. Dit sluit aan bij de lijn die door het kabinet is gekozen in 'Het startpakket Nederland van het slot'. Voor de algemene stikstofreductie wordt ingezet op doelen op bedrijfsniveau. Afhankelijk van de hoogte van het sectorale doel kan bepaald worden of dit gerealiseerd kan worden met haalbare bedrijfsspecifieke emissienormen of dat aanvullend beleid nodig is. De bepaling kan plaatsvinden via de volgende stappen:

1. Stel een emissiereductiedoelstelling per sector vast voor 2035.
2. Bereken de landelijke gemiddelde ammoniak uitstoot per fosfaat- of dierrecht in 2019.
3. Maak een inschatting van autonome krimp in de periode 2019 – 2035. Verminder de emissiereductiedoelstelling met deze krimp.
4. Vertaal de overgebleven doelstelling door naar een absoluut getal aan emissie per fosfaat- of dierrecht in jaar 2035.
5. Toets of deze emissie per fosfaat- of dierrecht in jaar 2035 haalbaar is aan de vereisten voor haalbaarheid zoals beschreven onder vraag 3. Is het haalbaar? Dan is doelsturing volledig toereikend voor de opgave. Is het niet haalbaar dan is aanvullend beleid nodig.

Voor de staat van de natuur is doelsturing op gebiedsniveau noodzakelijk. Per Natura 2000-gebied kan de doelstelling verschillen, afhankelijk van wat additionaliteit vraagt. Ondernemers binnen deze gebieden krijgen dezelfde generieke emissiedoelstelling als bedrijven buiten het gebied; de opgave op bedrijfsniveau wordt dus niet strenger. Wanneer de generieke doelstelling onvoldoende reductie oplevert om aan de gebiedsspecifieke additionaliteit te voldoen, start een gebiedsproces met een centrale vraag: Welke ondernemers willen in het gebied blijven en kunnen eventueel extra reduceren? Welke ondernemers willen verplaatsen? En welke ondernemers willen (op termijn) stoppen?

Deze gebiedspuzzel wordt door de ondernemers gezamenlijk gelegd en moet leiden tot een totale stikstofuitstoot die past binnen de vereiste additionaliteit. Het gebied staat dus zelf voor de keuze om het trappetje van Remkes (innoveren, extensiveren, verplaatsen, stoppen) toe te passen. De puzzel is altijd te leggen, maar de cruciale vraag is of het gebied na de gevraagde reducties nog voldoende leefbaar en economisch houdbaar blijft voor de ondernemers die actief blijven in het gebied.

*Klimaat*

Voor de reductie van broeikasgassen, op de uitstoot voortkomend uit bodemdaling in veenweidegebieden na, kan dezelfde systematiek gehanteerd worden als voor de algemene stikstofreductie. Wel is het hier van belang zicht te hebben op welke restemissies de landbouw mag hebben in 2050 en hoe dit doorwerkt op bedrijfsniveau. Zo kan een ondernemer een investeringsplan maken voor zijn of haar totale opgave. Voor de veehouderij wordt de doelstelling gekoppeld aan dierrechten (of aantallen dieren voor sectoren die geen rechtensysteem kennen en ook niet krijgen). Voor de akkerbouw wordt gebruikgemaakt van

uitstoot per hectare. NAJK acht doelsturing voor zowel de akkerbouw als de veehouderij toereikend op klimaat. Voor de emissies voortkomend uit bodemdaling stelt NAJK generieke maatregelen voor.

#### *Water*

Ook voor water maakt NAJK onderscheid in de opgave nutriënten en gewasbeschermingsmiddelen. Voor nutriënten dient doelsturing plaats te vinden op bedrijfs- of perceelsniveau. Deze systematiek is op het moment van schrijven al volop in ontwikkeling als onderdeel van het 8<sup>e</sup> APN. Dit zal na het ingroeipad van het 8<sup>e</sup> APN volledig toereikend zijn voor het behalen van de doelen, NAJK verwacht dan ook dat doelsturing op nutriënten in het 9<sup>e</sup> actieprogramma een volledig werkende systematiek betreft.

Als het gaat om gewasbeschermingsmiddelen is een gebiedsgerichte aanpak nodig. Normoverschrijdingen in oppervlaktewater hebben vaak meerdere emissieroutes en zijn zelden terug te voeren op één bedrijf. Daarom moeten doelen en de daaropvolgende aanpak op het niveau van waterlichaam of stroomgebied worden vastgesteld. Tegelijkertijd biedt het benchmarken op basis van de milieubelasting van gewasbeschermingsmiddelen kansen om de impact van het middelengebruik per bedrijf inzichtelijk en vergelijkbaar te maken. Door ondernemers te laten sturen op een lagere milieubelasting binnen hun bedrijfsvoering, dragen individuele keuzes bij aan het behalen van gebiedsdoelen en aan een aantoonbaar lagere druk op milieu en waterkwaliteit. Als het benchmarken m.b.v. milieubelastingspunten voldoende stevig wordt ingevoerd is dit in combinatie met een gebiedsgerichte aanpak ook toereikend om de doelen te halen.

---

Voor aanvullende informatie over NAJK over deze position paper kunt u contact opnemen met Merel Straathof, portefeuillehouder Leefomgeving. U kunt haar bereiken op +316 23236956 of via [mstraathof@najk.nl](mailto:mstraathof@najk.nl).

Kijk ook op onze website [www.najk.nl](http://www.najk.nl) of volg NAJK via Twitter (@NAJKtweets), Facebook ([www.facebook.com/dbnajk](https://www.facebook.com/dbnajk)), LinkedIn en Instagram (@najk\_jongeboeren).

#### **NAJK denkt mee**

NAJK behartigt de belangen van agrarische jongeren in Den Haag en Brussel, maar biedt ook actief handvatten tot ontwikkeling en beter ondernemerschap. Hiermee draagt NAJK enerzijds bij aan de persoonlijke ontwikkeling van jongeren verbonden met de agrarische sector en anderzijds aan de ontwikkeling van zelfbewuste en kundige jonge ondernemers die met beide benen in de maatschappij staan: de ondernemers van de toekomst.