

Vergaderjaar 2025–2026

30 252

Toekomstvisie agrarische sector

Nr. 215

VERSLAG VAN EEN SCHRIFTELIJK OVERLEG

Vastgesteld 2 juni 2026

De vaste commissie voor Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur heeft een aantal vragen en opmerkingen voorgelegd aan de Minister van Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur over de brief van 23 september 2025 over voortgang bedrijfsgerichte doelsturing (Kamerstuk 30 252, nr. 209).

De vragen en opmerkingen zijn op 28 april 2026 aan de Minister van Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur voorgelegd. Bij brief van 2 juni 2026 zijn de vragen beantwoord.

De voorzitter van de commissie,
Steen

De griffier van de commissie,
Jansma

Vragen en opmerkingen vanuit de fracties en reactie van de bewindspersoon

Vragen en opmerkingen van de leden van de D66-fractie

De leden van de D66-fractie hebben met interesse kennisgenomen van de voortgangsbrief over bedrijfsgerichte doelsturing (Kamerstuk 30 252, nr. 209). De huidige inzet richt zich op afrekenbare doelsturing in 2035. Deze leden begrijpen de keuze voor een zorgvuldig tijdspad, maar vragen de Minister hoe hij de balans bewaakt tussen voldoende tempo enerzijds en het risico van overvraging anderzijds. Op welke momenten worden tussentijdse beslismomenten ingebouwd waarbij het tempo desnoods kan worden bijgesteld? Is de Minister bereid die beslismomenten expliciet met de Kamer te delen? Aanvullend vragen deze leden of de Minister een beeld kan schetsen van de overgangperiode waarin middelsturing en doelsturing door elkaar zullen lopen, terwijl ondertussen natuurherstel moet worden geborgd.

Antwoord

Afrekenbare doelsturing op bedrijfsniveau is technisch complex. Daarom zal dit via een stapsgewijs en zorgvuldig implementatieproces moeten worden ingevoerd. De komende jaren zullen dan ook worden benut om de systematiek zo snel mogelijk te kunnen operationaliseren, zodat de emissiereductie voor stikstof en klimaat in 2035 gerealiseerd is. Door vroegtijdig de doelen bekend te maken kunnen veehouders de komende jaren emissie-reducerende maatregelen in hun bedrijfsvoering inpassen en zo stap voor stap toewerken naar het doel in 2035. Daarmee zal er ook al in de komende jaren emissiereductie behaald worden. In aanloop naar het behalen van de afrekenbare bedrijfsspecifieke doelen in 2035, zal ook informerende en stimulerende doelsturing worden ingezet om te sturen op emissiereductie.

Het kabinet wil voorkomen dat het systeem van doelsturing overvraagd wordt. Daarom zijn de bedrijfsspecifieke emissienormen onderdeel van de bredere samenhangende aanpak waaraan wordt gewerkt via de Ministeriële Taskforce Landbouw, Natuur en Stikstof. Naast het stellen van emissienormen worden diverse andere instrumenten uitgewerkt, onder meer gericht op het stimuleren van verduurzaming en extensivering om ondernemers zo te ondersteunen in het bewerkstelligen van emissiereductie. Ook wordt ingezet op gebiedsgericht beleid en maatregelen gericht op het verkleinen van de productiecapaciteit.

Zoals gecommuniceerd in de Kamerbrief van 27 maart 2026 over de samenhangende aanpak, kiest dit kabinet voor een geborgde aanpak. Dat betekent dat aanvullende maatregelen worden getroffen als de emissiedoelen voor de landbouw, industrie en mobiliteit voor 2035, of het tussenliggende streefdoel voor de landbouw voor 2030, niet worden bereikt («bijsturing»).

Doelsturing waterkwaliteit wordt uitgewerkt als onderdeel van het 8^e actieprogramma Nitraatrichtlijn en volgt daarmee een ander tijdspad. Keuzes over de inrichting van doelsturing op waterkwaliteit zie ik in samenhang met de maatregelen in het nog op te stellen 8^e actieprogramma Nitraatrichtlijn. Zoals toegezegd, zal ik uw Kamer periodiek blijven informeren over de voortgang van het 8^e actieprogramma Nitraatrichtlijn.

De leden van de D66-fractie constateren dat in de brief wordt aangegeven dat de keuze voor de eenheden waarin emissienormen worden uitgedrukt

een fundamentele keuze is met consequenties voor uitvoering, toezicht en handhaving. Deze leden onderschrijven dat belang. Zij vragen wanneer de Minister verwacht die keuze te kunnen maken en op welke wijze de Kamer daarbij wordt betrokken vóórdat de keuze definitief wordt vastgesteld.

Antwoord

De keuze voor de eenheden waarin emissienormen voor stikstof en klimaat worden uitgedrukt zijn een belangrijke vormgevingskeuze van de systematiek en onderdeel van pijler 1 (generieke emissiereductie) van de Ministeriële Taskforce Landbouw, Natuur en Stikstof. Het kabinet verwacht voor de zomer de Kamer te informeren over verdere beleidsmatige invulling van de emissienormen voor stikstof en klimaat voor de veehouderij.

Na bekendmaking van de emissienormen kan het debat hierover worden gevoerd in het parlement en moet worden uitgewerkt hoe de vastlegging in de regelgeving eruit komt te zien en hoe de uitvoering, toezicht en handhaving zal gaan werken. Alvorens normen in wetgeving kunnen worden vastgelegd, zal de Tweede en Eerste Kamer in ieder geval betrokken zijn.

Ook voor andere onderwerpen waarvoor doelsturing mogelijk is, is de keuze voor de eenheden van belang. Zodra hier besluitvorming over aan de orde is zal de Kamer hierbij betrokken worden.

De leden van de D66-fractie lezen daarnaast dat Wageningen University and Research (WUR) is gevraagd te onderzoeken wat het technisch reductiepotentieel is voor melkveebedrijven. Deze leden vragen wanneer dat onderzoek beschikbaar is en hoe de uitkomsten worden gebruikt bij het vaststellen van de hoogte van de normen. Worden normen gesteld op basis van wat technisch haalbaar is, of op basis van wat beleidsmatig noodzakelijk is voor het halen van de wettelijke klimaat- en stikstofdoelen? Hoe wordt omgegaan met de spanning die daar mogelijk tussen bestaat?

Antwoord

Het onderzoek van Wageningen University and Research (WUR) over het technisch reductiepotentieel voor melkveebedrijven is beschikbaar via de website van de WUR¹. In het bepalen van de hoogte van de bedrijfsspecifieke emissienormen voor stikstof en klimaat wordt rekening gehouden met wat technisch mogelijk is voor ondernemers. Het kabinet vindt het belangrijk dat de normen waar bedrijven aan moeten voldoen in de praktijk realiseerbaar zijn en ertoe leiden dat bedrijven in beweging komen. Dit betekent niet dat de emissienormen ook altijd makkelijk te realiseren zullen zijn: het kan forse inspanningen vragen van ondernemers om aan de normen te voldoen. Het kabinet zal ook ondersteunend instrumentarium ontwikkelen gericht op het stimuleren van managementmaatregelen en innovatie. Daar zijn in het coalitieakkoord ook middelen voor aangekondigd. Door nu duidelijke kaders te stellen waar bedrijven uiteindelijk aan zullen moeten voldoen kunnen bedrijven overwogen een beslissing maken over de toekomstige ontwikkeling van hun bedrijf. Met de bedrijfsspecifieke emissienormen alléén zullen de klimaat- en stikstofdoelen niet gehaald worden. Daarnaast wordt er daarom ook gewerkt aan gebiedsgericht beleid rondom stikstofgevoelige Natura 2000-gebieden en generiek, landelijk beleid gericht op een kleinere

¹ Migchels, G., et al. (2025). *Technisch reductiepotentieel voor ammoniak, methaan en lachgas in de melkveehouderij*. (Rapport / Wageningen Livestock Research; No. 1589). Wageningen Livestock Research. <https://doi.org/10.18174/700357>.

productie, bijvoorbeeld via vrijwillige beëindigingsregelingen en afroaming bij verhandeling van productierechten. Deze drie sporen zijn met elkaar communicerende vaten die gezamenlijk tot doelbereik moeten leiden.

De leden van de D66-fractie zijn van mening dat één van de kernargumenten voor de omslag naar doelsturing het terugdringen van administratieve lasten voor boeren is. Deze leden vragen de Minister hoe hij borgt dat het nieuwe systeem per saldo daadwerkelijk minder administratielast oplevert dan het huidige stelsel van middelvoorschriften en niet, zoals het Mineralen Aangiftesysteem (MINAS) destijds ook liet zien, naast de bestaande verplichtingen komt te staan in plaats van die te vervangen. Wordt er een nulmeting gedaan van de huidige administratieve last, zodat het effect van doelsturing later daadwerkelijk meetbaar is?

Antwoord

Het Adviescollege toetsing regeldruk (ATR) adviseert de overheid over het voorkomen van onnodige regeldruk. Dit gebeurt zo vroeg mogelijk in het proces van wet- en regelgeving.

Of invoering van de doelsturingssystematiek gaat leiden tot extra administratieve lasten en een grotere complexiteit is nu nog niet te zeggen en hangt bijvoorbeeld ook af van de mate van en het tempo waarin erin wordt geslaagd om middelsturing deels af te bouwen. Administratieve lasten voor ondernemers worden weergegeven in het onderdeel lastendruk wat een paragraaf is van de toelichting bij wet- en regelgeving. In dat onderdeel wordt aangegeven wat de gevolgen zijn voor de ondernemers na invoering van nieuwe regelgeving.

De leden van de D66-fractie constateren dat de brief een systeem beschrijft met een stoffenbalans, een Key Performance Indicators (KPI)-kernset, een data-ecosysteem en continue meting in stallen. Dat zijn vier afzonderlijke componenten die elk eigen dataveren vereisten meebrengen. Hoe wordt voorkomen dat de som van al die componenten voor de gemiddelde ondernemer complexer en bewerkelijker wordt dan het huidige systeem? Is een integrale lastentoets voorzien?

Antwoord

De KPI-kernset, stoffenbalans, (stal)metingen en het data-ecosysteem vervullen ieder een eigen, maar samenhangende functie binnen bedrijfsgerichte doelsturing. De verschillende componenten moeten daarom niet worden gezien als losse, stapelende verplichtingen, maar als onderdelen van één geïntegreerd systeem.

De KPI-kernset bevat de indicatoren waarop gestuurd kan worden, terwijl de score op een KPI op verschillende manieren (detailniveaus) kan worden vastgesteld, bijvoorbeeld via een stoffenbalans of met behulp van (continu) metingen. In het rapport van WUR over «De integrale KPI-kernset Duurzame Landbouw: uitwerking voor melkveehouderij en akkerbouw» worden de mogelijkheden beschreven om KPI's op verschillende detailniveaus te berekenen. Deze methoden worden parallel uitgewerkt, omdat de meest geschikte methode kan verschillen per sector en toepassing. Het beoogde data-ecosysteem faciliteert daarbij het veilige gebruik en de uitwisseling van gegevens die nodig zijn voor berekeningen en metingen en is erop gericht gegevensuitwisseling zoveel mogelijk te automatiseren en administratieve lasten te verlagen. Bij de uitwerking en invoering van doelsturing wordt nadrukkelijk aandacht besteed aan de uitvoeringslasten en administratieve gevolgen voor ondernemers.

De leden van de D66-fractie zien dat de Minister toewerkt naar een Afrekenbare Stoffenbalans (ASB) voor de melkveehouderij en akkerbouw. Deze leden vragen wat de lessen zijn uit het gesprek met Duitsland over de «Stoffstrombilanzverordnung». Zij vragen meer specifiek welke knelpunten daar in de juridische borging en handhaafbaarheid zijn opgetreden en hoe worden die meegenomen in de Nederlandse uitwerking. Kan de Minister toelichten waarom de brede verkenning die al in 2021 is gestart nog niet heeft geleid tot een definitief besluit over de opzet van de stoffenbalans?

Antwoord

Er heeft overleg plaatsgevonden met vertegenwoordigers van het Duitse Thünen-Institut, in afstemming met het Duitse federale Ministerie van Landbouw. Dit gesprek vond op 3 maart 2025 online plaats en had een informeren en verkennend karakter. Het Thünen-Institut is een Duits federaal onderzoeksinstituut op het gebied van landelijke gebieden, landbouw, bosbouw en visserij en ondersteunt de Duitse overheid met onderzoek en beleidsadvies. Het gesprek was bedoeld om kennis en ervaringen uit te wisselen over de ontwikkeling en toepassing van dergelijke systemen.

Tijdens het gesprek is onder meer gesproken over de Duitse *Stoffstrombilanzverordnung*. Op basis van dit beleid stellen agrarische bedrijven in Duitsland jaarlijks een balans op van de aan- en afvoer van nutriënten, waaronder stikstof en fosfor op bedrijfsniveau.

Sancties zijn in Duitsland niet gericht op overschrijding, maar op het niet correct of volledig aanleveren van documentatie. Tijdens het gesprek kwam naar voren dat juridische borging en handhaving ook belangrijke aandachtspunten zijn bij de stoffenbalans in Duitsland. Een stoffenbalans kan mogelijkheden bieden om te sturen op emissiereductie, maar daarbij moet rekening worden gehouden met de biologische processen en weersinvloeden die onlosmakelijk met de landbouw verbonden zijn. Dit zijn herkenbare uitdagingen.

Daarom werk ik momenteel verschillende methoden uit om emissies vast te stellen, zowel via berekeningen als via metingen, waarbij ook de systemen en ontwikkelingen in onze buurlanden worden bestudeerd. Bij deze opties wordt niet alleen gekeken naar de juridische borging en handhaafbaarheid, maar ook naar de haalbaarheid en praktische toepasbaarheid voor agrarische ondernemers. Lessen uit het verleden worden hier ook in meegenomen, met als doel te komen tot een robuuste en uitvoerbare systematiek.

De leden van de D66-fractie constateren dat de Minister aangeeft in Europa te streven naar voldoende ruimte in Europese regelgeving om doelsturing mogelijk te maken. Deze leden vragen hoe reëel die ruimte is, met name in het licht van de Nitraatrichtlijn. Eerder liep het MINAS-systeem juist stuk op de juridische onhoudbaarheid als nationale uitwerking van die richtlijn. Welke juridische waarborgen bouwt de Minister in om te voorkomen dat het nieuwe systeem over tien jaar hetzelfde lot beschoren is?

Antwoord

De ervaring met het MINAS-systeem heeft geleerd dat alleen een administratief systeem, zonder gebruiksnormen, niet past binnen de Nitraatrichtlijn. Om deze reden is in 2006, in vervolg op het arrest van het Hof van Justitie, in Nederland een stelsel van gebruiksnormen in de

mestwetgeving ingevoerd. Bedrijfsgerichte doelsturing op waterkwaliteit, waar nu aan gewerkt wordt, zet voor de kwaliteit van grondwater in op twee indicatoren: het berekenen van het N-bodemoverschot en het meten van het N-mineraal in de grond. Daarmee wordt hier afgeweken van het MINAS-systeem waarin slechts een variant van het N-bodemoverschot werd berekend.

Bij het uitwerken van doelsturing op waterkwaliteit streef ik ernaar dit te doen passend binnen de Europese kaders. Dit betekent onder andere dat doelsturing op waterkwaliteit altijd zal bestaan naast een bepaalde set aan generieke regels ter uitvoering van Europese richtlijnen, zoals het gebruiksnormenstelsel.

Vragen en opmerkingen van de leden van de VVD-fractie

De leden van de VVD-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van de verschillende stukken over de uitwerking van bedrijfsgerichte doelsturing. Deze leden ondersteunen de beweging van middelsturing naar doelsturing, omdat deze beter kan aansluiten bij het vakmanschap van ondernemers en ruimte kan bieden voor innovatie en maatwerk. Tegelijkertijd constateren deze leden dat doelsturing een ingrijpende systeemwijziging betreft die zorgvuldig moet worden ingevoerd en alleen kan slagen wanneer uitvoerbaarheid en rechtszekerheid voor ondernemers centraal staan. Deze leden hebben enkele vragen.

Tijdpad en prioritering

De leden van de VVD-fractie lezen in de Kamerbrief Voortgang bedrijfsgerichte doelsturing (Kamerstuk 30 252, nr. 209) dat doelsturing gefaseerd wordt ingevoerd en dat een zorgvuldige balans wordt gezocht tussen snelheid en uitvoerbaarheid. Deze leden onderschrijven het belang van zorgvuldigheid, maar benadrukken tegelijkertijd dat duidelijkheid over het tempo van invoering essentieel is voor ondernemers die investeringsbeslissingen moeten nemen.

Deze leden vragen het kabinet daarom om concreet inzicht te geven in de fasering van de invoering van doelsturing. Kan het kabinet per fase aangeven welke onderdelen van het doelsturingssysteem wanneer operationeel moeten zijn en welke mijlpalen daarbij worden gehanteerd? Voorts vragen zij hoe wordt bepaald of het tempo van invoering voldoende voortgang kent. Welke indicatoren gebruikt het kabinet om de voortgang van de implementatie te monitoren en wanneer wordt ingegrepen als vertraging optreedt? Daarnaast vragen deze leden of het kabinet mogelijkheden ziet om onderdelen van doelsturing versneld in te voeren wanneer deze aantoonbaar uitvoerbaar en betrouwbaar zijn. De Kamer heeft het kabinet opgeroepen om de ingroei naar doelsturing voort te zetten zodat geen tijd verloren gaat en agrariërs komend najaar op perceelniveau het N-mineraal residu kunnen gaan meten. Deze leden vragen het kabinet of uiteengezet kan worden hoe die voorbereidingen lopen, welke departementen daarbij betrokken zijn en hoe de inbreng van sectororganisaties wordt meegenomen. Zij vragen voorts of er per milieuopgave (grondwaterkwaliteit, oppervlaktewaterkwaliteit, ammoniak, broeikasgassen) kan worden aangegeven hoe doelsturing per sector (met mogelijk onderscheid tussen open teelten, glastuinbouw, grondgebonden veehouderij, intensieve veehouderij) kan worden ingevuld.

Antwoord

De omslag naar afrekenbare doelsturing op bedrijfsniveau vergt inderdaad voor de verschillende opgaven en verschillende sectoren een specifieke aanpak die niet van vandaag op morgen gerealiseerd is. Afrekenbare doelsturing zal daarom via een stapsgewijs en zorgvuldig

implementatieproces worden ingevoerd. Het kabinet spant zich hard in om deze randvoorwaarden de komende periode op orde te brengen.

Voor ammoniak en broeikasgassen ligt de prioriteit bij de grondgebonden veehouderij en de intensieve veehouderij. Het kabinet verwacht voor de zomer in het kader van de Ministeriële Taskforce Landbouw, Stikstof en Natuur de Kamer te informeren over de beleidsmatige invulling van de emissienormen voor stikstof en klimaat en het ingroeipad hiervan. Als onderdeel van het 8^e actieprogramma Nitraatrichtlijn werk ik aan doelsturing op waterkwaliteit. Conform de motie Grinwis is het mijn inzet om in het najaar te kunnen starten met N-mineraalmetingen, wat een indicator kan zijn voor de kwaliteit van grondwater. Voor oppervlaktewater ligt de situatie complexer, omdat nutriënten in dat water van diverse bronnen afkomstig kunnen zijn. Voor de uitwerking van doelsturing op waterkwaliteit ben ik in gesprek met sectorpartijen, waterschappen, provincies, de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO) en de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (NVWA).

Keuzes over de inrichting van doelsturing op waterkwaliteit zie ik in samenhang met de maatregelen in het nog op te stellen 8^e actieprogramma Nitraatrichtlijn. Zoals toegezegd, zal ik uw Kamer periodiek blijven informeren over de voortgang van het 8^e actieprogramma Nitraatrichtlijn waarbij ook de ontwikkelingen rondom doelsturing op waterkwaliteit worden meegenomen.

Uitrol naar andere beleidsthema's en sectoren zal zodra dit van toepassing is met de Kamer worden gedeeld.

Draagvlak en evaluatie

De leden van de VVD-fractie lezen dat doelsturing alleen kan slagen wanneer het systeem in de praktijk uitvoerbaar en werkbaar blijkt te zijn voor ondernemers. Deze leden delen deze opvatting. Zij vragen het kabinet daarom hoe de werkbaarheid van doelsturing in de praktijk systematisch wordt getest en geëvalueerd. Daarnaast vragen zij welke criteria worden gehanteerd om te bepalen of een pilot of maatregel succesvol is en wanneer wordt besloten om een aanpak aan te passen of stop te zetten. Voorts vragen zij hoe het kabinet het draagvlak onder ondernemers monitort en op welke wijze signalen uit de praktijk worden betrokken bij verdere beleidsontwikkeling. De akkerbouwsector heeft in de BO Akkerbouw een sectoraanpak nitraat ontwikkeld. Deze leden vragen het kabinet in hoeverre die aanpak kan worden meegenomen in de ontwikkeling van het 8^e actieprogramma Nitraatrichtlijn (AP)? Zij vragen voorts hoe wordt aangekeken tegen het realiseren van draagvlak voor deelname aan doelsturing, door het opnemen van wederkerigheid als incentive in het 8^e AP. Dat wil zeggen; agrariërs die aantoonbaar aan de normen voldoen (en dus niet bijdragen aan uitspoeling van nutriënten) zouden moeten worden uitgezonderd van een deel van de generieke maatregelen. Deze leden vragen het kabinet of die wederkerigheid wordt meegenomen in het te ontwikkelen 8e AP en of de metingen die in het najaar van 2026 worden uitgevoerd zullen meetellen in het op te bouwen driejarig gemiddelde.

Antwoord

Door doelsturing voor waterkwaliteit op te zetten middels een ingroeipad kan ervaring opgedaan worden en kan deze op basis van de ervaringen verbeterd worden gedurende de looptijd van het ingroeipad. Zoals aangegeven in het antwoord op de vorige vraag van de leden van de VVD-fractie zie ik de inrichting van doelsturing op waterkwaliteit in

nauwe samenhang met de maatregelen in het nog op te stellen 8^e actieprogramma Nitraatrichtlijn. Daarbij zullen ook keuzes gemaakt worden over de vorm van doelsturing op waterkwaliteit, de wederkerigheid en mogelijke uitzonderingen op generieke maatregelen voor bedrijven die aantoonbaar aan de normen voldoen in relatie tot de maatregelen in het 8e AP.

Meetmethode en betrouwbaarheid

De leden van de VVD-fractie constateren dat betrouwbare data en meetmethoden een randvoorwaarde vormen voor het functioneren van doelsturing. Deze leden onderschrijven het belang hiervan, maar wijzen erop dat onzekerheid over meetmethoden direct gevolgen kan hebben voor rechtszekerheid en investeringsbeslissingen van ondernemers. Zij vragen het kabinet daarom hoe wordt geborgd dat meetmethoden voldoende betrouwbaar, uniform en betaalbaar zijn voordat deze worden gebruikt voor afrekenbare doelsturing. Daarnaast vragen zij welke foutmarges worden gehanteerd bij het vaststellen van emissies op bedrijfsniveau en hoe wordt omgegaan met situaties waarin meetresultaten onzeker zijn. Deze leden vragen voorts of op korte termijn duidelijkheid wordt geboden over de financiering van de N-mineraalmetingen dit najaar, over het protocol dat daarbij moet worden gevolgd en de drempelwaarden die gaan gelden met oog op de kwaliteit van grondwater.

Antwoord

Om de stap naar doelsturing in de praktijk te zetten is het belangrijk dat het onderwerp/ indicator meetbaar en controleerbaar is. Per onderwerp/ indicator kan het verschillen in hoe goed gemeten kan worden en wat de meetfouten zijn. Als voorbeeld; het meten van emissies uit dichte stallen is eenvoudiger dan veldemissies bij mestaanwending. Het doorontwikkelen van meetmethodes is iets wat ik continu zal stimuleren om daarmee ook de investeringszekerheid van ondernemers te verbeteren. Bij het verbeteren van meetmethodes wordt meegewogen wat de kosten hiervan zijn en wordt hier op gestuurd. Voor doelsturing waterkwaliteit zet ik conform de motie Grinwis in om in het najaar van 2026 te kunnen starten met N-mineraalmetingen. Om in het najaar van 2026 te kunnen starten met het meten is in opdracht van LVVN een meetprotocol voor het meten van N-mineraal (een indicator voor de nitraatuitspoeling) ontwikkeld door Wageningen University & Research. Daarnaast laat ik ten behoeve van de borging van de systematiek streefwaarden en een beoordelingsprotocol opstellen. Ook wordt er gewerkt aan het verstrekken van een subsidie voor het uitvoeren van deze N-mineraalmetingen. Zie voor verdere toelichting over het ingroeipad voor doelsturing op waterkwaliteit ook het antwoord een eerdere vraag van de leden van de VVD-fractie.

Uitvoerbaarheid voor ondernemers

De leden van de VVD-fractie lezen dat doelsturing ondernemers ruimte moet geven om zelf te bepalen hoe zij doelen realiseren, maar dat deze systematiek ook kan leiden tot extra inspanningen, bijvoorbeeld op het gebied van rapportage en monitoring. Deze leden vinden het van groot belang dat doelsturing niet leidt tot een toename van administratieve lasten of complexiteit op het boerenerv. Deze leden vragen het kabinet daarom hoe wordt geborgd dat de administratieve lasten voor ondernemers beheersbaar blijven. Op welke wijze worden de lasten en uitvoeringskosten van doelsturing structureel gemonitord?

Antwoord

Het Adviescollege toetsing regeldruk (ATR) adviseert de overheid over het voorkomen van onnodige regeldruk. Dit gebeurt zo vroeg mogelijk in het proces van wet- en regelgeving. Of invoering van de doelsturingssystematiek gaat leiden tot extra administratieve lasten is nu nog niet te zeggen en hangt bijvoorbeeld ook af van de mate van en het tempo waarin er in wordt geslaagd om middelsturing deels af te bouwen. Administratieve lasten voor ondernemers worden weergegeven in het onderdeel lastendruk in de toelichting van een regeling. In dat onderdeel lastendruk wordt aangegeven wat de gevolgen zijn voor de ondernemers na invoering van nieuwe regelgeving. Zie ook het antwoord op een eerdere vraag van de leden van de D66-fractie hierover.

Daarnaast vragen deze leden hoe wordt omgegaan met verschillen tussen bedrijven, sectoren en regio's. In hoeverre wordt maatwerk mogelijk gemaakt wanneer bepaalde doelen voor specifieke bedrijven moeilijk haalbaar blijken te zijn, bijvoorbeeld door locatie, bedrijfsomvang of sectorale kenmerken?

Antwoord

Dit kan verschillen per onderwerp en per sector en is afhankelijk van hoe doelsturing precies wordt ingevuld.

Rechtszekerheid en de overgang van middelsturing naar doelsturing

De leden van de VVD-fractie lezen dat doelsturing zorgvuldig moet worden ingebed in bestaande wetgeving om rechtsonzekerheid voor ondernemers te voorkomen. Deze leden onderschrijven dit uitgangspunt en achten het cruciaal dat ondernemers tijdens de overgang naar doelsturing duidelijkheid houden over hun rechten en verplichtingen. Deze leden vragen het kabinet daarom welke wet- en regelgeving naar verwachting moet worden aangepast om doelsturing volledig te kunnen implementeren. Daarnaast vragen deze leden hoe de overgang van middelsturing naar doelsturing juridisch wordt vormgegeven. Wordt voorzien in overgangsrecht of overgangsperioden voor bestaande bedrijven en investeringen?

Antwoord

Het is goed dat de leden van de VVD-fractie de uitgangspunten onderschrijven om doelsturing zorgvuldig in de wetgeving in te bedden en om rechtsonzekerheid voor ondernemers te voorkomen. In de beleidsbrief van LVVN zijn in de bijlage met wetgevingsprioriteiten de voornemens opgenomen voor de wetgeving over bedrijfsgespecificeerde emissienormen voor stikstof en klimaat². Welke wet- en regelgeving daarbij precies wordt aangepast is afhankelijk van de precieze nog te maken inhoudelijke keuzes. Over de verdere invulling van beleidsmatige keuzes rondom de bedrijfsspecifieke emissienormen wordt u voor de zomer in het kader van de Taskforce verder geïnformeerd³. Bij het ontwerp van de regelgeving zal ook aandacht zijn voor de invoeringsperiode en de inzet van verschillende toepassingsvormen, zoals informeren en stimuleren. Bij de voorbereiding op de invoering van de wetgeving zal ook aandacht zijn voor de verhouding tot middelvoorschriften, bijvoorbeeld de middelvoorschriften die vereist zijn op grond van Europese wet- en regelgeving. Het ontwerp

² Kamerstukken II 2025/26, 36 800-XIV, nr. 84.

³ Kamerstukken II 2025/26, 36 800-XIV, nr. 83.

van de wetgeving zal via de gebruikelijke procedures ook aan de Kamer worden voorgelegd.

Vragen en opmerkingen van de leden van de PVV-fractie

Algemeen

De leden van de PVV-fractie hebben kennisgenomen van de voorliggende notities en brieven over de transitie van middel- naar doelsturing. Deze leden vrezen dat dit beleid van het kabinet in werkelijkheid zal onttaarden in een nieuw bureaucratisch monster waarbij de voedselzekerheid van Nederland en de autonomie van de Nederlandse boer worden opgeofferd aan onhaalbare milieudoelen.

Transitie van middel- naar doelsturing

De leden van de PVV-fractie constateren dat er 10 miljoen euro beschikbaar wordt gesteld voor een transitie die stoelt op de ASB. Hoe kan de Minister garanderen dat de ASB niet exact hetzelfde rampzalige pad zal volgen als het eerdere MINAS dat wegens juridische onhoudbaarheid en beperkte effectiviteit in 2006 moest worden afgeschaft?

Antwoord

MINAS was een administratief systeem van mineralen in- en output (stelsel van verliesnormen met heffingen bij overschrijding van die verliesnormen) op een bedrijf, zonder dat Nederland tegelijkertijd een stelsel van gebruiksnormen had ingevoerd. Het hebben van een stelsel van gebruiksnormen is een verplichting uit de Nitraatrichtlijn. MINAS was een vorm van doelsturing, een prikkel om fosfaat- en stikstofoverschotten op bedrijfsniveau te verlagen. Het Europese Hof van justitie heeft geoordeeld dat een systeem van verliesnormen, zoals MINAS, ter implementatie van de door de Nitraatrichtlijn voorgeschreven stikstofbalans (de balans tussen de stikstofbehoefte van het gewas en de totale toevoer van stikstof uit bemesting en de bodem naar het gewas), niet toereikend was. Dit omdat er geen gebruiksnormen en normen voor dierlijke mest in Nederland waren en de afrekening achteraf plaatsvond. Deze ervaring leert dat alleen een administratief systeem op het gebied van doelsturing waterkwaliteit, zonder gebruiksnormen, niet past binnen de Nitraatrichtlijn. In 2006 zijn de gebruiksnormen ingevoerd. De beschikbare middelen worden ingezet om deze ontwikkeling zorgvuldig vorm te geven, samen met sectorpartijen, kennisinstellingen en uitvoeringsorganisaties, zodat wordt toegewerkt naar een werkbaar en juridisch houdbaar systeem.

Is de Minister zich ervan bewust dat de agrarische sector al zwaar gereguleerd is en waarom wordt er dan opnieuw ingezet op een systeem dat volgens de bronnen nog steeds kampt met hoge administratieve lasten?

De leden van de PVV-fractie vernemen graag dat de Minister 100 procent zekerheid geeft dat de administratieve lasten worden verlaagd, graag een reactie hierop van de Minister.

Antwoord

Het Adviescollege toetsing regeldruk (ATR) adviseert de overheid over het voorkomen van onnodige regeldruk. Dit gebeurt zo vroeg mogelijk in het proces van wet- en regelgeving.

Of invoering van de doelsturingssystematiek gaat leiden tot extra administratieve lasten is nu nog niet te zeggen en hangt bijvoorbeeld ook af van de mate van en het tempo waarin er in wordt geslaagd om middelsturing deels af te bouwen.

Administratieve lasten voor ondernemer worden weergegeven in het onderdeel lastendruk van de toelichting bij de regelgeving. In dat onderdeel lastendruk wordt aangegeven wat de gevolgen zijn voor de ondernemers na invoering van nieuwe regelgeving. Zie ook het antwoord op een eerdere vraag van de leden van de D66-fractie hierover.

De leden van de PVV-fractie vragen in hoeverre er bij de selectie van genodigden voor het rondetafelgesprek werkelijk oog voor de praktijkervaring van de gewone boer is. Of worden hier enkel partijen gehoord die meebewegen met de klimaatagenda van het kabinet?

Antwoord

Het uitnodigingsbeleid van de Tweede Kamer is aan de Kamer zelf. Bij het uitwerken van doelsturing worden boeren zo veel mogelijk betrokken, juist om het beleid zo goed mogelijk te ontwikkelen.

Programma Vernieuwing Stalbeoordeling

De leden van de PVV-fractie hebben vragen bij de overheveling van verantwoordelijkheden naar private partijen zoals de Stichting Koninklijk Nederlands Normalisatie Instituut (NEN). Waarom wordt een taak als stalbeoordeling overgeheveld naar private certificeringsinstanties en hoe voorkomt de Staatssecretaris dat dit leidt tot torenhoge kosten en extra bureaucratie voor de veehouder? Hoe verhoudt de weigering om boeren te compenseren voor investeringen in stalsystemen die achteraf onvoldoende worden bevonden zich tot het principe van rechtszekerheid voor ondernemers?

Uit verschillende onderzoeken^{4, 5, 6} blijkt dat de prestaties van de huidige emissiearme stalsystemen en technieken in de praktijk tegenvallen. Daarom moet de zekerheid over de prestaties van emissiearme stalsystemen en technieken worden vergroot. Met het Programma Vernieuwing Stalbeoordeling wordt hierop ingezet. Zowel veehouderijsector als meetbedrijven staan erachter om het proces publiek-privaat in te richten, zoals ook toegelicht in de Kamerbrief «Uitgangspunten Programma Vernieuwing Stalbeoordeling» van 19 december 2024⁷ en de Kamerbrief over de voortgang daarvan van 22 september 2025⁸. Het huidige stelsel van stalbeoordeling is volledig publiek ingericht, met een hoog detailniveau in de regelgeving. Emissiefactoren worden opgenomen in bijlage V en emissiereductiepercentages in bijlage VI van de Omgevingsregeling. Het vastleggen en wijzigen van deze regelgeving is een tijdrovend proces. Private partijen geven aan meer ruimte te willen om zelf invulling te geven aan onderdelen van het stelsel, waarbij ook wordt gestreefd naar meer mogelijkheden voor innovatie. Tegelijkertijd wordt het beoordelingsstelsel gebruikt voor publieke doelen, zoals de milieu- en natuurvergunningverlening. Dit stelt duidelijke eisen aan de wijze waarop private partijen hun rol kunnen invullen. In combinatie leidt dit tot de ontwikkeling van een publiek-privaat stelsel dat bijdraagt aan een beter evenwicht.

⁴ Stikstofverlies uit opgeslagen mest, van Bruggen & Geertjes, 2019 -CBS

⁵ Schatting van stikstofverliezen uit stallen op basis van de stikstof-fosfaat verhouding in afgevoerde mest, Groenestein et al., 2023 – WUR

⁶ Verbetering van effectiviteit emissiearme stalsystemen in de praktijk, 2022

⁷ Kamerstuk 28 973, nr. 258

⁸ Kamerstuk 28 973, nr. 283

Haalbaarheid, betaalbaarheid en een evenwichtige verdeling van de kosten tussen de betrokken partijen binnen het stelsel zijn belangrijke aandachtspunten in de verdere uitwerking.

Een dergelijk stelsel kan alleen goed functioneren wanneer er heldere en navolgbare afspraken worden gemaakt, zowel tussen marktpartijen onderling als tussen marktpartijen en de overheid. Zeker bij technische onderwerpen kunnen deze afspraken effectief worden vastgelegd in kwaliteits- en borgingsnormen, bijvoorbeeld voor emissiereducerende producten en continue metingen. In andere domeinen is hiermee al positieve ervaring opgedaan. Binnen Nederland is Stichting Koninklijk Nederlands Normalisatie Instituut (NEN) de organisatie die de ontwikkeling en vastlegging van dergelijke normen faciliteert. Het ingezette normalisatietraject heeft als doel om met alle betrokken partijen tot consensus te komen over de inhoud van de normen. Deze normen zullen vervolgens worden gebruikt binnen het publiek-private stelsel. Private partijen zullen volgens deze normen moeten gaan werken. NEN krijgt verder geen rol in het daadwerkelijke beoordelen van de prestaties van emissiereducerende technieken. Deze rol gaat naar verwachting uitgevoerd worden door een conformiteitsbeoordelingsinstantie met toezicht door onder andere de Raad voor Accreditatie. De tegenvallende werking van emissiearme stalsystemen en technieken in de praktijk heeft geen gevolgen voor de rechtszekerheid voor ondernemers die een bestaande onherroepelijke vergunning hebben.

Onderzoek Borging en Faalfactoren

De leden van de PVV-fractie constateren dat uit onderzoek van Connecting Agri & Food blijkt dat doelsturing gepaard gaat met hogere kosten en een enorme tijdsbesteding voor de veehouder. Deze leden vragen hoe de regering kan spreken over perspectief voor boeren als uit dit onderzoek blijkt dat de kosten voor brede implementatie van sensoren momenteel te hoog zijn en de uitvoering voor natuurlijk geventileerde stallen nog onvoldoende betrouwbaar zou zijn. De onderzoekers stellen dat veehouders staltechnieken vaak installeren op dierpresetaties in plaats van milieudoelen. Vindt de Minister het acceptabel dat het welzijn van het dier ondergeschikt wordt gemaakt aan de stikstofboekhouding van het kabinet?

Antwoord

Hier wordt waarschijnlijk verwezen naar het onderzoek «Borging emissiearme systemen»: deelrapport a, die als bijlage bij de Kamerbrief van 22 september 2025 is gevoegd⁹. In het nieuwe stelsel is niet voorzien om iedere veehouder de verplichting tot continu meten met sensoren op te leggen. Dit is inderdaad op dit moment niet voor alle stallen goed mogelijk, al wil ik het beeld nuanceren dat emissiemetingen bij open stallen niet mogelijk zijn. Daarom werk ik er ook aan om zoveel mogelijk staltypen op deze wijze meetbaar te maken. Het doel is het stelsel zo vorm te geven dat continu meten uitvoerbaar en betaalbaar wordt en tegelijkertijd voldoende zekerheid voor vergunningverlening biedt.

Het is niet zo dat dierenwelzijn ondergeschikt is aan het behalen van emissiedoelen. Het kabinet stuurt integraal op het behalen van de verschillende doelen, en zo ook het welzijn van dieren. Integrale toetsing van innovatieve stalsystemen is dan ook het uitgangspunt van het Programma Vernieuwing Stalbeoordeling.

⁹ Kamerstuk 28 973, nr. 283

De leden van de PVV-fractie vragen hoe de Minister de belofte van het centraal stellen van vakkennis rijmt met het feit dat boeren door dit nieuwe beleid feitelijk worden gedegradeerd tot fulltime boekhouders die elke gram stikstof moeten millimeteren. Kan de Minister garanderen dat doelsturing niet zal leiden tot een gedwongen inkrimping van de veestapel in gebieden rondom Natura 2000, ondanks de belofte dat boeren ruimte krijgen om te ondernemen?

Antwoord

Het kabinet wil voorkomen dat het systeem van doelsturing overvraagd wordt. Daarom zijn de bedrijfsspecifieke emissienormen voor stikstof en klimaat onderdeel van de bredere samenhangende aanpak waaraan wordt gewerkt via de Ministeriële Taskforce Landbouw, Natuur en Stikstof. Naast het stellen van emissienormen worden diverse andere instrumenten uitgewerkt, onder meer gericht op het stimuleren van verduurzaming en extensivering om ondernemers zo te ondersteunen in het bewerkstelligen van emissiereductie. Ook wordt ingezet op gebiedsgericht beleid en maatregelen gericht op het verkleinen van de productiecapaciteit. In het bepalen van de hoogte van de bedrijfsspecifieke emissienormen wordt rekening gehouden met wat technisch mogelijk is voor ondernemers. Het kabinet vindt het belangrijk dat de normen waar bedrijven aan moeten voldoen in de praktijk realiseerbaar zijn en ertoe leiden dat bedrijven in beweging komen. Dit betekent niet dat de emissienormen ook altijd makkelijk te realiseren zullen zijn: het kan om forse inspanningen vragen van ondernemers om aan de normen te voldoen. Zie ook de antwoorden op de vragen van de leden van de D66-fractie.

Bovenwettelijke Eisen en Marktinvoer

De leden van de PVV-fractie vragen wat het kabinet gaat doen om boeren te beschermen tegen de machtsconcentratie van supermarkten die, bovenop de overheidsregels, extra eisen stapelen zonder daarvoor een eerlijke prijs te betalen.

Antwoord

De positie van de boer in de keten is een belangrijk onderwerp voor het kabinet. Vandaar dat in opdracht van het Ministerie van Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur door de Autoriteit Consument & Markt (ACM) terugkerend periodiek onderzoek gedaan wordt naar de prijzen, kosten en marges in voedselketens. Via de Agro-Nutri Monitor kijkt de ACM specifiek naar concentratie en marktmacht bij primaire producenten, handel en supermarkten. Op 12 september 2025 heeft de ACM de 4e rapportage van de Agro-Nutri Monitor op haar website gepubliceerd. Daarnaast heeft de ACM de taak om toezicht te houden op concurrentie en mededinging. In het kader van die taak heeft de ACM op 18 september 2025 publiek gemaakt dat een onderzoek naar de prijzen van boodschappen in Nederlandse supermarkten uitgevoerd wordt. De verwachting is dat de resultaten van dit onderzoek in het najaar beschikbaar komen. Wat betreft de bevoegdheden van de ACM verwijs ik graag naar de beantwoording van 4 september 2025 op de vragen van het lid Dijk (SP) over de motie Dijk (Kamerstuk 36 600 XV, nr. 101) met het voorstel om de ACM het mandaat en de middelen te geven om de prijzen van boodschappen te reguleren¹⁰.

¹⁰ 2025Z14700

De leden van de PVV-fractie constateren dat het kabinet wil toewerken naar afrekenbare normen in 2035. Deze leden vragen hoe het kabinet nu al kan koersen op een niet vrijblijvende daling van emissies terwijl de juridische basis wankel is en de data-infrastructuur voor doelsturing nog volledig in de kinderschoenen staat.

Antwoord

Het kabinet zet in op afrekenbare bedrijfsspecifieke emissienormen voor stikstof en klimaat in 2035 en hiermee wordt beoogd een geborgde reductie van emissies te realiseren. Voor de operationalisering van deze systematiek zullen de komende jaren nog verschillende keuzes gemaakt moeten worden, variërend van juridische borging tot aspecten voor de ontwikkeling van het systeem zoals monitoring en beschikbaarheid van data van de juiste kwaliteit. Deze uitwerking is technisch complex en vraagt daarom om een zorgvuldig implementatieproces en stapsgewijze invoering. Daarbij zijn er de afgelopen jaren in verschillende sectoren al de nodige stappen gezet en beginnen we niet op nul.

Overig

De leden van de PVV-fractie vrezen voor de voedselzekerheid en vragen of de Minister klip en klaar kan aangeven welk effect deze fundamentele systeemwijziging zal hebben op de totale voedselproductie in Nederland. Deze leden verwachten een gedetailleerde en feitelijke beantwoording van deze vragen, waarbij niet langer voorbij wordt gegaan aan de dagelijkse realiteit en de belangen van de agrarische ondernemers.

Antwoord

Het doelsturingssysteem als zodanig heeft geen effect op de voedselproductie. Zodra voor specifieke onderwerpen normen worden vastgesteld zou dit mogelijk een effect op de voedselproductie kunnen hebben als sommige ondernemers als gevolg daarvan besluiten hun bedrijf te beëindigen. Ik kan nu niet vooruitlopen op de mogelijke consequenties daarvan.

Binnen de Ministeriële Taskforce Landbouw, Natuur en Stikstof werkt het kabinet aan een brede aanpak die zich richt op de opgaven voor natuur en stikstof, in samenhang met de opgaven op water en gewasbeschermingsmiddelen, klimaat en dierwaardigheid, gericht op het vormgeven van een toekomstbestendige landbouw en een toekomstgericht voedselsysteem.

Vragen en opmerkingen van de leden van de CDA-fractie

De leden van de CDA-fractie hebben kennisgenomen van de agenda voor het schriftelijk overleg over doelsturing en hebben hierbij nog enkele vragen.

Vormgeving en reikwijdte van doelsturing in de landbouw

De leden van de CDA-fractie vragen of de Minister een wettelijk verankerd en gefaseerd systeem van doelsturing op emissies, met landelijke doelen, regionale differentiatie, keuzevrijheid voor bedrijven, beperkte generieke randvoorwaarden, een betrouwbare datastructuur en expliciete beloning en afrekening, beschouwt als de meest effectieve aanpak.

Antwoord

Door de invoering van doelsturing wordt het vakmanschap en de keuzevrijheid van de ondernemer aangesproken, meer dan bij generieke maatregelsturing. Er wordt hierbij een ingroeipad gehanteerd om het systeem zorgvuldig en stapsgewijs uit te bouwen en de ondernemer hierin mee te nemen en te faciliteren. Het belonen van goede prestaties en het afrekenen bij het niet halen van de normen is nodig voor het tijdig halen en borgen van de beoogde emissiereductie voor stikstof en klimaat. Het zal per opgave en per sector verschillen wat mogelijk en nodig is.

De leden van de CDA-fractie vragen of naast een doelsturingsaanpak er ook een eenvoudige forfaitaire (systeem)norm kan bestaan waarmee eenvoudig aan doelen kan worden voldaan.

Antwoord

Voor de operationalisering van doelsturing zullen de komende jaren nog verschillende keuzes gemaakt moeten worden. Voor het vaststellen van emissies op bedrijfsniveau zijn verschillende methodes mogelijk, variërend van eenvoudigere rekenmethodes tot een gedetailleerde rekenmethode of (continu) meten. Het zal daarbij per opgave en per sector verschillen wat mogelijk en nodig is. Deze mogelijkheden worden nader uitgewerkt in de bredere ontwikkeling van het doelsturingssysteem.

Deze leden vragen of doelsturing kalenderlandbouw kan vervangen en zo ja, onder welke voorwaarden.

Antwoord

Zoals toegelicht in het antwoord op een eerdere vraag van de leden van de VVD fractie zie ik keuzes over de inrichting van doelsturing op waterkwaliteit, waaronder het al dan niet vervangen van generieke regelgeving, in samenhang met de maatregelen in het nog op te stellen 8^e actieprogramma Nitraatrichtlijn.

De leden van de CDA-fractie zien mogelijkheden om waterkwaliteit te koppelen aan doelsturing om zo regie bij de ondernemer te leggen en de waterkwaliteit te bevorderen. Deze leden vragen hoe de Minister doelsturing concreet wil inzetten om de waterkwaliteit te verbeteren en welke instrumenten daarbij worden overwogen.

Antwoord

Door inzicht te verschaffen aan de agrariër in het effect van het eigen handelen op de waterkwaliteit, kan doelsturing een instrument zijn om de waterkwaliteit te verbeteren. Keuzes over instrumenten zie ik in samenhang met de maatregelen in het nog op te stellen 8^e actieprogramma Nitraatrichtlijn. Zie ook het antwoord op een eerdere vraag van de leden van de VVD-fractie hierover.

De leden van de CDA-fractie hebben kennisgenomen van initiatieven in provincies, zoals Gelderland en Friesland, waar doelsturing wordt gekoppeld aan vergunningverlening. Is de Minister op de hoogte van deze initiatieven en ziet de Minister hierin een wenselijke ontwikkeling? Zo ja, onder welke voorwaarden?

Antwoord

Ja, ik ben op de hoogte van deze initiatieven. De provincie Gelderland, de gemeentes Berkelland en Oost-Gelre ondersteun ik in het traject van de eerste afgegeven doelvoorschriftenvergunningen. In december 2024 zijn voor twee varkenshouders doelvoorschriftvergunningen afgegeven, hierin is het emissieplafond (een maximale uitstoot kg ammoniak per jaar) leidend. Met sensormetingen wordt continu gemeten om de emissie van de stal te bepalen. De Kamer is over dit traject geïnformeerd op 14 april 2025¹¹. Deze vergunningen hebben op 25 maart jl. voorgelegen bij de Rechtbank Gelderland. De Rechtbank heeft op dit moment nog geen uitspraak gedaan in deze zaken. De uitkomst van deze rechtszaken is van belang voor het opdoen van kennis en ervaring met het continu meten van stalemissies en bepalen of dit een aanpak is om de onzekerheid van de werking van emissiearme stalsystemen in de praktijk weg te kunnen nemen. Binnenkort verwacht ik de Kamer nader te kunnen informeren over de voortgang in dit traject.

De leden van de CDA-fractie vragen hoe de Minister de rol van de kringloopwijzer ziet in de monitoring en borging van doelsturing. In hoeverre acht de Minister de kringloopwijzer geschikt als instrument om bedrijfsspecifieke prestaties inzichtelijk te maken en te toetsen aan gestelde doelen? Ook vernemen deze leden graag hoe de Minister de kringloopwijzer wil positioneren ten opzichte van andere monitoringsinstrumenten en meetmethoden en of hij voornemens is het gebruik hiervan te standaardiseren of verder te ontwikkelen binnen het kader van doelsturing.

Antwoord

Het kabinet vindt het belangrijk dat ondernemers inzicht kunnen krijgen in waar zij staan ten opzichte van de norm en dat zij betrouwbaar kunnen aantonen dat zij aan de normen voldoen. Voor het vaststellen van emissies op bedrijfsniveau zijn verschillende methodes mogelijk, variërend van eenvoudigere rekenmethodes tot een gedetailleerde rekenmethode of (continu) meten. Deze mogelijkheden worden nader uitgewerkt. In dit kader wordt ook gekeken naar welke rol de Kringloopwijzer kan spelen. Daarbij is het relevant dat de Kringloopwijzer niet van de overheid is. Over de rol van de Kringloopwijzer vindt dan ook afstemming plaats met sectorpartijen en Wageningen University en Research die verantwoordelijk is voor de software die de berekeningen maakt. Het beheer van de centrale database ligt bij ZuivelNL.

Voor monitoring worden emissies uit de landbouwsector naar de atmosfeer op dit moment op nationaal niveau vastgesteld door Emissieregistratie met behulp van het rekenmodel NEMA (National Emission Model for Agriculture). Emissies worden op nationaal niveau gemonitord, omdat er op provinciaal of regionaal niveau nog onvoldoende betrouwbare activiteitendata zijn. Het is belangrijk dat NEMA zoveel mogelijk emissie-reducerende maatregelen bevat. LVVN heeft Wageningen Research (WR) daarom gevraagd NEMA te actualiseren aan de meest recente emissie-reducerende maatregelen. Hiervoor ontwikkelt WR een afwegingskader om te bepalen wat er nodig is om nieuwe maatregelen in de emissieberekeningen op te kunnen nemen en welke afwegingen daarbij gemaakt moeten worden. Het gaat daarbij om wetenschappelijke onderbouwing, borging van de emissiearme werking en de beschikbaarheid van activiteitendata.

¹¹ Kamerstuk 28 973, nr. 263

De Kringloopwijzer is alleen voor de melkveehouderij en wordt door een groot aantal melkveehouders gebruikt maar niet door allemaal. Dit maakt het instrument geschikt voor bedrijfsmanagement, maar (nog) niet voor landelijke monitoring. Met de ontwikkeling van het model ReNEMA wordt eraan gewerkt om in de toekomst nationale emissies te kunnen berekenen op basis van emissies op bedrijfsniveau.

De leden van de CDA-fractie vragen hoe de Minister waarborgt dat ondernemers voldoende worden beschermd bij het verstrekken van gegevens in het kader van doelsturing, met name ten aanzien van databescherming en het voorkomen van oneigenlijk gebruik.

Antwoord

Van belang is dat besluiten in het kader van doelsturing zorgvuldig worden voorbereid en dragend worden gemotiveerd. Er moet nog bepaald worden welke gegevens daarvoor nodig zijn. Bij het maken van deze keuzes zal ik de belangen van openbaarheid en de bescherming van bedrijfs- en persoonsgegevens afwegen binnen de geldende kaders. Deze geldende kaders zijn onder andere de Algemene wet bestuursrecht, de Wet open overheid en de Algemene verordening gegevensbescherming. Hierbij wijs ik er tevens op dat de evaluatie van de Woo mogelijk nog nieuwe inzichten zal bieden, die ook voor dit vraagstuk van belang is.

Ik verwijs u tevens naar de antwoorden op Kamervragen over openbaarmaking bedrijfsgegevens naar aanleiding van de technische briefing over doelsturing¹².

Ketenverantwoordelijkheid behalen natuur- en milieudoelstellingen en kosten doelsturing

De leden van de CDA-fractie constateren dat doelsturing van boeren investeringen en aanpassingen op het boeren erf vergt, terwijl de financiële opbrengst van duurzamere productie achterblijft. Het regeerakkoord stelt dat ketenpartijen hun verantwoordelijkheid moet nemen in het (financieel) steunen van de transitie van boeren naar duurzame landbouw. Deze leden vragen hoe de Minister concreet gaat borgen dat ketenpartijen een eerlijke financiële bijdrage leveren aan de meerkosten van doelsturing op het boeren erf.

Antwoord

Het kabinet vindt het belangrijk dat boeren die aantoonbaar goed presteren op KPI's ook worden ondersteund door ketenpartijen. Op dit moment wordt bijvoorbeeld verkend of via het private initiatief van True Value Language (TVL) een publiek-private samenwerking mogelijk is voor het gebruiken van de opgeleverde KPI-kernset om te komen tot een gemeenschappelijke taal voor het meten, waarderen, delen en belonen van duurzaamheidsprestaties. De toegevoegde waarde van TVL is de deelname van een aantal ketenpartijen en de toezegging van hen om op basis van deze gemeenschappelijke taal hun leveranciers op duurzaamheidsprestaties te belonen. Deze verkenning is nog in een pril stadium, maar een gemeenschappelijke taal kan mogelijk in de toekomst de basis bieden voor een eerlijke financiële bijdrage vanuit ketenpartijen voor de eventuele meerkosten van doelsturing op het boeren erf.

De leden van de CDA-fractie vragen of de Minister bereid is om via productschappen 2.0 bindende afspraken te realiseren over een struc-

¹² Aanhangsel Handelingen II 2025/26, nr. 1724

turele financiële bijdrage van verwerkers en retail aan boeren die aantoonbaar presteren op doelsturings-KPI's.

Antwoord

Het kabinet vindt het belangrijk dat boeren die aantoonbaar goed presteren op KPI's ook worden ondersteund door ketenpartijen. Het is nog te bezien of een productschap 2.0 daarvoor het middel is. Momenteel werkt de Sociaal Economische Raad (SER) aan een advies over de land- en tuinbouw. In dat advies wordt ook het versterken van uitvoeringskracht betrokken. Dit advies zal bijdragen aan een gezamenlijk beeld van de opdracht van een nieuw publiek privaat orgaan. De inzichten van de SER zou ik willen betrekken bij de verdere uitwerking van deze ambitie. Dat vind ik belangrijk, omdat draagvlak bij de betrokken sectoren en partijen essentieel is voor het bepalen van de taken en verantwoordelijkheden van een nieuw publiek privaat orgaan.

De leden van de CDA-fractie wijzen erop dat uit recente inventarisaties, waaronder het eindrapport van True Value Language (True Value Language, 25 februari 2026, «Bevindingen en aanbevelingen uit de inventarisatie», (https://truevaluelanguage.nl/wp-content/uploads/2026/03/260226_TVL_Inventarisatierapport_final.pdf)), blijkt dat een directe koppeling tussen prestatieniveau op KPI's en financiële beloning in de keten nog zeldzaam is. Veel initiatieven werken met een zogeheten pass/fail-systeem met een forfaitaire beloning, waardoor koplopers niet worden onderscheiden van boeren die net aan de norm voldoen. Deze leden vragen de Minister of hij mogelijkheden ziet om, in samenwerking met ketenpartijen, toe te werken naar een meer gedifferentieerd beloningssysteem dat aantoonbare prestatieverbetering op doelsturings-KPI's daadwerkelijk financieel waardeert.

Antwoord

In lijn met het antwoord op een eerdere vraag van de leden van de CDA-fractie hierover, wordt op dit moment verkend of via het private initiatief van True Value Language (TVL) een publiek-private samenwerking mogelijk is voor het gebruiken van de opgeleverde KPI-kernset om te komen tot een gemeenschappelijke taal voor het meten, waarderen, delen en belonen van duurzaamheidsprestaties. De toegevoegde waarde van TVL is de deelname van een aantal ketenpartijen en de toezegging van hen om op basis van deze gemeenschappelijke taal hun leveranciers op duurzaamheidsprestaties te belonen. Deze verkenning is nog in een pril stadium, maar een gemeenschappelijke taal kan mogelijk in de toekomst de basis bieden voor een beloningssysteem op aantoonbare prestatieverbeteringen.

Harmonisatie van keurmerken en bovenwettelijke eisen

De leden van de CDA-fractie constateren dat boeren in de praktijk te maken hebben met een groot aantal keurmerken, ketenprogramma's en bovenwettelijke eisen die elk hun eigen indicatoren, definities en verificatie-eisen hanteren. Dit leidt tot dubbele registraties, onduidelijkheid en administratieve lasten. Deze leden vragen de Minister hoe hij de harmonisatie van keurmerken en private duurzaamheidseisen wil bevorderen, zodat de boer niet voor ieder afzonderlijk programma een aparte set gegevens moet bijhouden. Ziet de Minister een rol voor de overheid om een gedeelde meetbasis, zoals de KPI-Kernset, als gemeenschappelijke standaard te stimuleren waarop keurmerken en ketenprogramma's kunnen aansluiten?

Antwoord

In opdracht van het Ministerie van LNV is afgelopen jaren door Wageningen Universiteit & Research (WUR) een wetenschappelijke basis ontwikkeld voor een integrale KPI-kernset in de melkveehouderij- en akkerbouwsector. In februari is het rapport gepubliceerd met de set aan indicatoren¹³. Dit is een belangrijke stap om duurzaamheidsdoelen meetbaar en waardeerbaar te maken, maar ook administratieve lasten te verminderen. Ketenpartijen kunnen gebruik maken van deze integrale KPI-kernset, als gedeelde meetbasis voor nieuwe duurzaamheidsprogramma's en keurmerken. Daarvoor zie ik ook een rol vanuit de Rijks-overheid om op basis van deze integrale KPI-kernset samen te werken met private organisaties en andere overheden om de landbouwsector te verduurzamen. Op dit moment wordt verkend of via het private initiatief van True Value Language publiek-private samenwerking mogelijk is voor het gebruiken van deze opgeleverde KPI-kernset. Hierbij worden ook de lessen meegenomen uit het rapport van Berenschot¹⁴, waarin de opties voor een governance-structuur zijn verkend. Ook enkele keurmerkhouders nemen deel aan het True Value Language initiatief.

De leden van de CDA-fractie vragen hoe de Minister de stapelbaarheid van beloningen uit verschillende ketenprogramma's en keurmerken wil verbeteren. Is de Minister bereid om binnen de vorm te geven product-schappen 2.0 afspraken te maken zodat boeren die aan meerdere duurzaamheidseisen voldoen cumulatief worden beloond en niet telkens dezelfde inspanningen hoeven te verantwoorden?

Antwoord

Diverse ketenprogramma's of keurmerken worden vanuit de private partijen geïnitieerd. Eisen en beloningen kunnen onderling verschillen, en het verantwoorden van duurzaamheidsinspanningen voor verschillende doeleinden kan voor sommige boeren een administratieve last veroorzaken. Doelsturing-KPI's en afspraken over meetmethoden of monitoring kunnen handvatten bieden om deze programma's en keurmerken goed op elkaar af te stemmen. Ik vind het belangrijk om in te zetten op het spreken van een gezamenlijke taal, zodat transparantie over duurzaamheidsinspanningen en prestaties verbetert. Deze transparantie is te benutten om publieke en private duurzaamheidseisen te monitoren en te belonen. Dit kan ook bijdrage aan het verminderen van de administratieve lasten, niet alleen voor de primaire producenten maar voor alle ketenpartijen. Momenteel werk ik aan de eerste stappen voor de inrichting van een nieuw soort productschap 2.0, zoals ik ook op het antwoord op een eerdere vraag van de leden van de CDA-fractie aangeef. De taken en verantwoordelijkheden van dit nieuwe publiek private orgaan moeten verder worden uitgewerkt. Onderdeel hiervan kan zijn om de mogelijkheden nader te bezien in hoeverre boeren die aan meerdere duurzaamheidseisen voldoen cumulatief worden beloond en niet telkens dezelfde inspanningen hoeven te verantwoorden.

Vragen en opmerkingen van de leden van de JA21-fractie

De leden van de JA21-fractie hebben kennisgenomen van de agenda voor het schriftelijk overleg Doelsturing. Deze leden hebben hierover nog enkele vragen.

¹³ WUR (2026) De integrale KPI-kernset Duurzame Landbouw: uitwerking voor melkveehouderij en akkerbouw

¹⁴ Berenschot (2024) Bedrijfsgerichte doelsturing – een volgende stap met KPI's

De leden van de JA21-fractie lezen dat afrekenbare bedrijfsspecifieke emissienormen een fundamentele systeemwijziging vergen, dat deze niet van vandaag op morgen gerealiseerd zijn en dat implementatie, borging en vastlegging dit jaar nog niet geregeld kunnen zijn.

De leden van de JA21-fractie vragen welk concreet tijdpad de Minister hanteert tot het moment waarop afrekenbaarheid gerealiseerd is.

Antwoord

Het kabinet zet in op afrekenbare bedrijfsspecifieke emissienormen voor stikstof en klimaat in 2035. Door nu duidelijke kaders te stellen waar bedrijven uiteindelijk aan zullen moeten voldoen kunnen bedrijven overwogen een beslissing maken over de toekomstige ontwikkeling van hun bedrijf. In aanloop daarnaartoe zet het kabinet ook al in om informerende en stimulerende maatregelen om ondernemers te ondersteunen in het toewerken naar de emissienormen. Het kabinet verwacht voor de zomer de Kamer te informeren over de beleidsmatige invulling van de emissienormen en het ingroeipad.

Keuzes over de inrichting van doelsturing op waterkwaliteit zie ik in nauwe samenhang met de maatregelen in het nog op te stellen 8^e actieprogramma Nitraatrichtlijn. Zoals toegezegd, zal ik uw Kamer periodiek blijven informeren over de voortgang van het 8^e actieprogramma Nitraatrichtlijn waarbij ook de ontwikkelingen rondom doelsturing op waterkwaliteit worden meegenomen. Zie ook het antwoord de vraag hierover van de leden van de VVD-fractie.

De leden van de JA21-fractie merken op dat verschillende stakeholders een tijdpad van 10 tot 15 jaar schetsen voor normerende doelsturing. Hoe beoordeelt de Minister de effectiviteit van doelsturing in deze voor de te behalen doelen in 2035?

Antwoord

Het kabinet zet in op normen voor stikstof en klimaat die afrekenbaar zijn in 2035. Dan moeten veehouders de gevraagde emissiereductie behaald hebben. Dit betekent echter niet dat er de komende jaren niets gebeurt. Na bekendmaking van de normen zal zo snel mogelijk worden aangevangen met het informeren van ondernemers waar zij staan ten opzichte van de norm, en het stimuleren van het nemen van emissie-reducerende maatregelen. Hiermee wordt veehouders de mogelijkheden geboden om nu al aan emissiereductie te werken en dit in te passen in hun bedrijfsvoering. Dit zal stapsgewijs gebeuren en daarmee ook al voor 2035 emissies terugdringen. Daarbij geldt dat voor het realiseren van de doelen in 2035 ook inzet op andere instrumenten, waaronder aanvullend gebiedsgericht beleid en maatregelen gericht op het verkleinen van de productiecapaciteit, onder meer via afroming bij verhandeling of vrijwillige beëindiging.

De leden van de JA21-fractie constateren dat het opzetten van een robuust meetnetwerk op grote schaal, mede vanwege de benodigde validatie, een meerjarig traject kan zijn. Hoe beoordeelt de Minister berekende reductie in verhouding tot gemeten reductie en biedt berekende reductie op bedrijfsniveau voldoende zekerheid?

Antwoord

Het opzetten van een robuust meetnetwerk kost inderdaad tijd. Metingen, binnen of buiten de stal, kunnen op verschillende manieren plaatsvinden, waarvan elke manier andere voordelen en uitdagingen kent waarbij

tijdspad en kosten variëren. Daarnaast geldt dat niet ieder staltype – zoals open stallen – op dit moment goed meetbaar is. Voor het berekenen van emissies op bedrijfsniveau zijn in de Integrale KPI-kernset Duurzame Landbouw voor melkveehouderij en akkerbouw verschillende detail-niveaus beschreven voor het bepalen van KPI's, variërend van eenvoudige rekenmethodes tot een gedetailleerde rekenmethode of (continu) meten. Deze mogelijkheden worden nader uitgewerkt binnen de bredere ontwikkeling van het doelsturingssysteem.

Berekende en gemeten emissies hoeven daarbij niet tegenover elkaar te staan, maar kunnen juist complementair zijn. Metingen in een onderzoeksopzet kunnen bijvoorbeeld worden gebruikt om berekeningen te valideren en daarmee de betrouwbaarheid van berekende reducties verder te versterken. Per sector en beleidsdoel kan verschillen welke methode het meest logisch, haalbaar en doelmatig is. Daarom wordt ingezet op de verdere ontwikkeling van zowel meetmethoden als berekeningsmethoden, zodat een zo betrouwbaar en uitvoerbaar mogelijk systeem van emissievaststelling op bedrijfsniveau ontstaat.

De leden van de JA21-fractie constateren dat de Minister in de brief van 14 februari 2025 (Kamerstuk 35 334, nr. 331) heeft aangekondigd dat in 2025 pilots zouden starten om de stoffenbalans en bedrijfsspecifieke emissiedoelen in de praktijk te testen. Inmiddels zijn we ruim een jaar verder. Wat is de huidige stand van zaken van deze pilots en zijn er inmiddels resultaten geboekt?

Antwoord

Om hier snel mee aan de slag te kunnen, is ervoor gekozen voort te bouwen op reeds lopende initiatieven en pilots en deze verder door te ontwikkelen voor de uitwerking van de stoffenbalans en bedrijfsspecifieke emissienormen voor stikstof en klimaat. Vanuit het programma doelsturing worden aanvullende onderzoeksvragen gekoppeld aan deze initiatieven, zodat opgedane kennis direct kan bijdragen aan de verdere ontwikkeling van het doelsturingssysteem. Daarnaast wordt ingezet op meer samenhang tussen de verschillende pilots van provincies, experimenteerlocaties en het ministerie waarin emissiemetingen worden uitgevoerd. De inzichten uit deze metingen dragen bij aan de verdere onderbouwing en robuustheid van de stoffenbalans.

Met de provincies Drenthe, Brabant en Zeeland wordt samengewerkt aan ontwikkelingen binnen de akkerbouw en met de provincies Noord- en Zuid-Holland binnen de melkveehouderij. Daarbij ligt de focus onder meer op het verbeteren van gegevensuitwisseling en de borging van data.

De leden van de JA21-fractie maken zich zorgen over de gevolgen van Wet open overheid (Woo)-verzoeken voor de agrarisch ondernemers in verband met privacygevoelige gegevens zoals woonadressen en de kwetsbaarheid voor concurrentie. Welke maatregelen is de Minister voornemens te nemen om de privacy van deze ondernemers te verbeteren?

Antwoord

De Wet open overheid (Woo) geeft algemene regels voor het openbaar maken van de informatie waarover de overheid beschikt. Daaronder vallen in beginsel ook de bedrijfsgegevens van individuele bedrijven waar de overheid over beschikt, ongeacht hoe de overheid daarover de beschikking heeft gekregen.

Ik realiseer mij dat er zich dilemma's kunnen voordoen bij de openbaarmaking van informatie, bijvoorbeeld wanneer openbaarmaking van informatie mede raakt aan de persoonlijke levenssfeer van agrarische

ondernemers. Ik vind het daarom van belang om de verschillende belangen die hier kunnen spelen af te wegen, binnen de kaders die onder meer de Woo biedt. Dit zal ook worden meegenomen bij de vormgeving van doelsturing. Hierbij wijs ik er tevens op dat de evaluatie van de Woo mogelijk nog nieuwe inzichten zal bieden, die ook voor dit vraagstuk van belang is. Tevens werk ik met de Minister van Justitie en Veiligheid aan een onderzoek naar de sociale veiligheid van agrarisch ondernemers¹⁵.

Ik verwijs u tevens naar de antwoorden op Kamervragen over openbaarmaking bedrijfsgegevens naar aanleiding van de technische briefing over doelsturing¹⁶.

De leden van de JA21-fractie constateren dat doelsturing weliswaar een bijdrage kan leveren aan het verminderen van de stikstof problematiek, maar niet voldoende is om de volledige opgave in te vullen en aanvullend beleid nodig blijft. Kan de Minister kwantitatief aangeven welk deel van de stikstofopgave hij verwacht te realiseren via doelsturing?

Antwoord

Via bedrijfsspecifieke emissienormen voor stikstof en klimaat kan een substantiële emissiereductie worden gerealiseerd op het bedrijfsniveau. Er ligt een aanzienlijke technische potentie via het nemen van management- en stalmaatregelen. Tegelijkertijd zal dit niet voldoende zijn om de gestelde landelijke emissiereductiedoelen te realiseren. Daarom zet het kabinet ook in op aanvullend gebiedsgericht beleid en maatregelen gericht op het verkleinen van de productiecapaciteit, onder meer via afroeping bij verhandeling of vrijwillige beëindiging. Het aandeel van de stikstofopgave dat via de bedrijfsspecifieke emissienormen wordt ingevuld is afhankelijk van de maatvoering van emissienormen. De komende periode werkt het kabinet in het kader van Pijler 1 van de Ministeriële Taskforce Landbouw, Natuur en Stikstof aan de beleidsmatige invulling van de systematiek van emissienormen. De Kamer wordt daar voor de zomer over geïnformeerd.

Vragen en opmerkingen van de leden van de BBB-fractie

De leden van de BBB-fractie hebben kennisgenomen van de stukken over de voortgang van bedrijfsgerichte doelsturing. Deze leden onderschrijven het uitgangspunt dat boeren moeten worden gestuurd op doelen in plaats van op middelen zodat vakmanschap, innovatie en ondernemerschap centraal staan. Voor deze leden geldt dat doelsturing hand in hand moet gaan met het loslaten van middelenvoorschriften. Tegelijkertijd constateren zij dat de uitwerking van doelsturing complex is en in de praktijk nog aanzienlijke vragen en zorgen oproept.

De leden van de BBB-fractie benadrukken dat doelsturing alleen kan slagen als deze haalbaar, uitlegbaar en betaalbaar is en als boeren erop kunnen vertrouwen dat het systeem eerlijk en uitvoerbaar is.

De leden van de BBB-fractie constateren dat doelsturing wordt gepresenteerd als een fundamentele systeemverandering, waarbij ondernemers uiteindelijk afrekenbaar worden op bedrijfsspecifieke emissienormen. Deze leden vragen de Minister hoe wordt voorkomen dat te snel wordt overgestapt naar afrekenbare doelsturing, terwijl de randvoorwaarden nog niet op orde zijn.

¹⁵ Kamerstukken II 2025/26, 32 802, nr. 140.

¹⁶ Aanhangsel Handelingen II 2025/26, nr. 1724

Antwoord

De omslag naar afrekenbare doelsturing op bedrijfsniveau vergt een systeemwijziging die niet van vandaag op morgen gerealiseerd is. Het vraagt om een systematiek waarbij met een hoge mate van zekerheid kan worden vastgesteld hoeveel emissies aan een bedrijf kunnen worden toegerekend zodat daarop kan worden afgerekend. Dit is technisch complex en vraagt om een verdere uitwerking de komende jaren. Doelsturing zal daarom via een stapsgewijs en via zorgvuldig implementatieproces worden ingevoerd. Na bekendmaking van de normen voor stikstof en klimaat zal zo snel mogelijk worden aangevangen met het informeren van ondernemers waar zij staan ten opzichte van de norm, en het stimuleren van het nemen emissiereducerende maatregelen om te zorgen dat stapsgewijs toegewerkt wordt naar het moment waarop de emissiereductie behaald moet zijn en de doelen afrekenbaar zijn. In de tussenliggende jaren zal verdere uitwerking gegeven aan de operationalisering van de systematiek. Hierin zijn nog verschillende keuzes te maken, variërend van juridische borging tot aspecten voor de ontwikkeling van doelsturing zoals monitoring en beschikbaarheid van data van de juiste kwaliteit.

De leden van de BBB-fractie vragen de Minister om concreet uiteen te zetten wat volgens hem de minimale randvoorwaarden zijn voordat sprake kan zijn van afrekenbare doelsturing. Wanneer is het systeem volgens de Minister «rijp» om daadwerkelijk juridisch afdwingbaar te worden?

Antwoord

Om doelsturing juridisch afdwingbaar te kunnen laten zijn moet worden voldaan aan een aantal voorwaarden. Er moet bijvoorbeeld een wetenschappelijke onderbouwde Kritische Prestatie Indicator (KPI) zijn, deze KPI moet betrouwbaar kunnen worden vastgesteld, de data die hiervoor nodig zijn moeten van goede kwaliteit zijn, beschikbaar zijn en geschikt zijn om besluiten te kunnen nemen en om toezicht te kunnen uitoefenen. De norm die een ondernemer moet halen moet in regelgeving zijn verankerd en hier moet op kunnen worden toegezien en gehandhaafd, bovendien moet het geheel fraudebestendig zijn. Daarnaast moet het duidelijk zijn welke sanctie kan worden opgelegd indien een ondernemer niet voldoet.

De leden van de BBB-fractie wijzen erop dat experts tijdens een georganiseerd rondetafelgesprek in de Kamer aangeven dat normerende doelsturing realistisch gezien een tijdpad van 10 tot 15 jaar kent (Tweede Kamer der Staten-Generaal, 2 april 2026, «Rondetafelgesprek Doelsturing», (https://www.tweedekamer.nl/debat_en_vergadering/commissievergaderingen/details?id=2025A03989)). Hoe verhoudt dit zich tot de huidige ambities en tijdslijnen van het kabinet? Acht de Minister het realistisch dat boeren eerder dan dat al worden afgerekend op doelen?

Antwoord

De omslag naar afrekenbare doelsturing op bedrijfsniveau vergt een systeemwijziging die niet van vandaag op morgen gerealiseerd is. Het vraagt om een systematiek waarbij met een hoge mate van zekerheid kan worden vastgesteld hoeveel emissies aan een bedrijf kunnen worden toegerekend zodat daarop kan worden afgerekend. Dit is technisch complex en vraagt om een verdere uitwerking de komende jaren. Doelsturing zal daarom via een stapsgewijs en zorgvuldig implementatieproces worden ingevoerd. Het kabinet spant zich hard in om deze randvoorwaarden de komende periode op orde te brengen.

De leden van de BBB-fractie vinden dat doelsturing voor iedereen die mee wil doen, mits realistisch en uitvoerbaar, haalbaar moet zijn. Kan de Minister ingaan op de middelen die hij tot zijn beschikking heeft om het systeem van doelsturing uit te werken en hoeveel middelen hij tot zijn beschikking heeft om boeren daarin vervolgens te ondersteunen? Kan hij deze twee bedragen naast de bedragen zetten die het vorige kabinet tot haar beschikking had? Heeft dit kabinet meer of mindere middelen om het systeem op touw te zetten? Heeft dit kabinet meer of minder middelen om boeren te ondersteunen binnen het systeem van doelsturing?

Antwoord

Het kabinet onderkent dat voldoende middelen van belang zijn voor een succesvolle invoering van doelsturing. Er is € 200 miljoen beschikbaar voor de verdere ontwikkeling en implementatie van doelsturing, onder meer voor pilots, kennisontwikkeling en ondersteuning van ondernemers.

Tegelijk is duidelijk dat doelsturing een meerjarige systeemverandering is. Daarom kiest het kabinet voor een gefaseerde invoering, waarbij stapsgewijs wordt opgebouwd en waarbij benodigde aanvullende financiering nader wordt uitgewerkt in samenhang met de bredere aanpak voor landbouw, natuur en stikstof. Het kabinet verwacht hierover voor stikstof en klimaat rond de zomer meer duidelijkheid te geven en daarna pas is een vergelijking te maken.

De leden van de BBB-fractie constateren dat doelsturing een ingrijpende systeemverandering is die gepaard zal gaan met aanzienlijke kosten, zowel voor de overheid als voor individuele ondernemers. Deze leden vragen de Minister om een gedetailleerde onderbouwing te geven van de verwachte kosten van de invoering en uitvoering van doelsturing. Kan de Minister inzichtelijk maken wat de structurele en incidentele kosten zijn voor de overheid en welke kosten op het bord van de boer terechtkomen? Hoe verhouden deze kosten zich tot de beschikbare budgetten, en acht de Minister dit financieel haalbaar voor de sector? Graag ontvangen deze leden alle beschikbare documenten van de Minister die inzicht kunnen geven in de te verwachten kosten om het systeem op touw te zetten.

Antwoord

De kosten die doelsturing met zich meebrengt worden meegewogen in de besluitvorming daarover en met uw Kamer gedeeld zodra hier meer informatie over beschikbaar is.

De leden van de BBB-fractie constateren dat doelsturing sterk afhankelijk is van meet- en rekenmethoden, waaronder KPI-systeematiek en stoffenbalansen. Tegelijkertijd is men er in zijn algemeenheid over eens dat zowel metingen als modellen aanzienlijke onzekerheden kennen.

De leden van de BBB-fractie vragen de Minister hoe wordt omgegaan met deze onzekerheden. Hoe wordt voorkomen dat boeren worden afgerekend op uitkomsten die mede afhankelijk zijn van modelaannames, weersinvloeden of meetfouten? Deze leden vragen voorts of de Minister kan garanderen dat een ondernemer altijd kan herleiden hoe zijn score tot stand is gekomen en welke handelingsperspectieven daaruit volgen. Hoe wordt geborgd dat doelsturing niet onttaardt in een «black box»?

Antwoord

Voor de operationalisering van doelsturing zullen de komende jaren nog verschillende keuzes gemaakt moeten worden, variërend van juridische

borging tot aspecten voor de ontwikkeling van het systeem zoals monitoring en beschikbaarheid van data van de juiste kwaliteit. Ook vindt het kabinet het belangrijk dat ondernemers inzicht kunnen krijgen in waar zij staan ten opzichte van de norm, hoe dit bepaald is/wordt en dat zij betrouwbaar kunnen aantonen dat zij aan de normen voldoen. Voor het vaststellen van emissies op bedrijfsniveau zijn verschillende methodes mogelijk, variërend van eenvoudigere rekenmethodes tot een gedetailleerde rekenmethode of (continu) meten. Deze mogelijkheden worden nader uitgewerkt in de bredere ontwikkeling van het doelsturingssysteem.

De leden van de BBB-fractie vragen daarnaast hoe de Minister aankijkt tegen de veel gehoorde aanname dat volledige metingen op bedrijfsniveau praktisch en financieel nauwelijks haalbaar zijn en dat daarom altijd een combinatie van modellen en metingen nodig blijft. Wat betekent dit voor de juridische houdbaarheid van doelsturing?

Antwoord

Metingen kunnen op verschillende manieren worden uitgevoerd. Er bestaan diverse methoden om emissies binnen of buiten de stal te meten, maar ook om bodemmetingen te verrichten. Iedere methode kent daarbij eigen voordelen en uitdagingen en niet alle methodes zijn overal toepasbaar. Daarnaast verschillen de kosten en de benodigde ontwikkeltijd per meetmethode. Niet elke meetmethode is direct kostbaar, maar goedkopere varianten kunnen beperkingen hebben op het gebied van nauwkeurigheid of betrouwbaarheid.

Ik werk momenteel verschillende manieren om emissies vast te stellen, zowel via berekeningen als via metingen, parallel aan elkaar uit. Daarbij wordt niet alleen gekeken naar juridische borging en handhaafbaarheid, maar ook naar de praktische haalbaarheid en toepasbaarheid voor agrarische ondernemers. Dit zijn belangrijke afwegingen die om een zorgvuldige aanpak vragen.

De leden van de BBB-fractie constateren dat de doelsturingssystematiek sterk leunt op KPI's als centrale stuurinformatie. Tegelijkertijd ontvangen deze leden signalen dat dit kan leiden tot een forse toename van administratieve lasten en complexiteit. Deze leden vragen de Minister hoe hij voorkomt dat doelsturing in de praktijk leidt tot méér regeldruk in plaats van minder. Kan de Minister concreet maken hoeveel extra administratieve handelingen een gemiddeld bedrijf moet verrichten?

Antwoord

Het Adviescollege toetsing regeldruk (ATR) adviseert de overheid over het voorkomen van onnodige regeldruk. Dit gebeurt zo vroeg mogelijk in het proces van wet- en regelgeving.

Of invoering van de doelsturingssystematiek gaat leiden tot extra administratieve lasten is nu nog niet te zeggen en hangt bijvoorbeeld ook af van de mate van en het tempo waarin er in wordt geslaagd om middelsturing deels af te bouwen. Administratieve lasten voor ondernemer worden weergegeven in het onderdeel lastendruk in de toelichting van regelgeving. In dat onderdeel lastendruk wordt aangegeven wat de gevolgen zijn voor de ondernemers na invoering van nieuwe regelgeving. Zie ook het antwoord op een eerdere vraag van de leden van de D66-fractie hierover.

De leden van de BBB-fractie constateren dat doelsturing moet passen binnen Europese regelgeving en juridisch houdbaar moet zijn. Deze leden vragen de Minister hoe wordt voorkomen dat Nederland opnieuw een

systeem ontwikkelt dat uiteindelijk juridisch onderuitgaat. Zij vragen de Minister expliciet in te gaan op de verhouding tussen doelsturing en bestaande Europese verplichtingen, zoals de Nitraatrichtlijn en staatssteunkaders. In hoeverre is doelsturing daadwerkelijk verenigbaar met deze kaders?

Antwoord

In lijn met de beantwoording van vragen van de leden van de fracties van D66 en PVV over het MINAS-systeem heeft deze ervaring geleerd dat alleen een administratief systeem, zonder gebruiksnormen, niet past binnen de Nitraatrichtlijn. Om deze reden is in 2006, in vervolg op het arrest van het Hof van Justitie, in Nederland een stelsel van gebruiksnormen in de mestwetgeving ingevoerd. Bedrijfsgerichte doelsturing op waterkwaliteit, waar nu aan gewerkt wordt, zet in op twee indicatoren voor de kwaliteit van grondwater: het berekenen van het N-bodemoverschot en het meten van het N-mineraal in de grond. Daarmee wordt hier afgeweken van het MINAS-systeem waarin slechts een variant van het N-bodemoverschot werd berekend. Bij het uitwerken van doelsturing op waterkwaliteit zal ik dit doen passend binnen de Europese kaders.

De leden van de BBB-fractie maken zich zorgen over de omgang met bedrijfsgegevens binnen doelsturing. Deze leden constateren dat gegevens over individuele bedrijven onder de Woo kunnen vallen. Deze leden vragen de Minister hoe wordt voorkomen dat gevoelige bedrijfsinformatie openbaar wordt, met risico's voor boeren. Welke concrete waarborgen worden ingebouwd? Zij vragen tevens of de Minister bereid is om dataverzameling zoveel mogelijk buiten de overheid te organiseren, bijvoorbeeld via ketenpartijen of onafhankelijke platforms, om risico's te beperken. Is de Minister nog voornemens om te komen tot een vorm van een data-autoriteit of vergelijkbare structuur die toeziet op het gebruik en de bescherming van agrarische data? Zo ja, op welke termijn en met welke bevoegdheden? Zo nee, waarom niet?

Antwoord

Van belang is dat besluiten in het kader van doelsturing zorgvuldig worden voorbereid en dragend worden gemotiveerd. Er moet nog bepaald worden welke gegevens daarvoor nodig zijn. Bij het maken van deze keuzes zal ik de belangen van openbaarheid en de bescherming van bedrijfs- en persoonsgegevens afwegen binnen de geldende kaders. Hierbij wijs ik er tevens op dat de evaluatie van de Woo mogelijk nog nieuwe inzichten zal bieden, die ook voor dit vraagstuk van belang is.

In het kader van doelsturing zal nog besloten moeten worden hoe de organisatie van data delen ingericht zal worden. Daarbij is het goed om op te merken dat informatie die nodig is voor een goede taakuitoefening door de overheid niet gepositioneerd kan worden buiten de invloedssfeer van het ministerie waardoor documenten buiten de reikwijdte van de Woo vallen. Ook indien het verzamelen, controleren en bewerken van agrarische bedrijfsinformatie gebeurt door een specifiek daarvoor op te richten private entiteit, is niet uit te sluiten dat die entiteit geheel of gedeeltelijk onder de Woo valt, omdat voor milieu-informatie een ruim begrip van «overheid» moet worden gehanteerd. Bij besluitvorming door de overheid is het noodzakelijk dat de overheid over relevante gegevens beschikt

Ik verwijs u tevens naar de antwoorden op Kamervragen over openbaarmaking bedrijfsgegevens naar aanleiding van de technische briefing over doelsturing¹⁷.

De leden van de BBB-fractie vragen de Minister in hoeverre hij mogelijkheden ziet om de uitvoering van doelsturing, met name op het gebied van dataverzameling en -beheer, zoveel mogelijk bij de sector zelf te beleggen, bijvoorbeeld via coöperaties of andere collectieve verbanden. Deze leden zien hierin het grote voordeel dat de gegevens dan privaat blijven en niet «Woo-baar» zijn. Is de Minister bereid om serieus te onderzoeken of doelsturing op basis van gebiedsdoelen, georganiseerd via coöperaties, een werkbaar alternatief of aanvulling kan zijn op individuele afrekenbaarheid?

Antwoord

De basis van bedrijfsspecifieke emissienormen voor stikstof en klimaat blijft dat individuele ondernemers duidelijkheid krijgen over de opgave op hun bedrijf en ook verantwoordelijk zijn op de afrekenbare doelen in 2035 te halen. Dat neemt niet weg dat er al veel goede voorbeelden zijn van collectieve groepen die werken aan emissiereductie. Ik vind het belangrijk om die energie te benutten en zal in de uitwerking bezien hoe dergelijke collectieven een rol kunnen spelen in het reduceren van emissies via bijvoorbeeld faciliterend beleid.

De leden van de BBB-fractie constateren dat vertrouwen tussen overheid en sector onmisbaar is voor het slagen van doelsturing. Tegelijkertijd ontvangen deze leden signalen van boerenorganisaties dat dit vertrouwen onder druk staat, onder andere door onzekerheid, complexiteit en mogelijke juridische risico's. Zij vragen de Minister hoe hij het draagvlak onder boeren concreet gaat versterken. Op welke wijze worden boeren daadwerkelijk betrokken bij de verdere uitwerking van het systeem?

Antwoord

Vertrouwen en draagvlak zijn inderdaad van essentieel belang voor de invoering van doelsturing. Hieraan wordt op verschillende manieren aan gewerkt. Plannen en ontwikkelingen worden met sectororganisaties besproken en in de praktijk getest in pilots waarbij ook goed geluisterd wordt naar de ondernemers die daaraan meedoen. Daarnaast worden de geëigende routes voor inspraak gevolgd.

De leden van de BBB-fractie constateren dat doelsturing nauw samenhangt met andere trajecten, zoals het vernieuwde stelsel van stalbeoordeling en vergunningverlening. Deze leden vragen de Minister hoe deze systemen op elkaar aansluiten. Hoe wordt ervoor gezorgd dat verschillende systemen (stalbeoordeling, doelsturing, vergunningverlening) elkaar versterken en op elkaar aansluiten? Zij vragen tevens hoe continue metingen en doelsturing zich tot elkaar verhouden en of ondernemers daadwerkelijk keuzevrijheid houden tussen verschillende manieren om aan doelen te voldoen.

Antwoord

Met het Programma Vernieuwing Stalbeoordeling wordt gewerkt aan een nieuw stelsel van stalbeoordeling om (innovatieve) stalsystemen, technieken en maatregelen te beoordelen op de mate waarin emissies van ammoniak, fijnstof, geur en broeikasgassen daarmee worden verminderd.

¹⁷ Aanhangsel Handelingen II 2025/26, nr. 1724

Het nieuwe stelsel van stalbeoordeling vormt daarmee een bouwsteen voor vergunningverlening, doelsturing, toepassing van continu meten en het met vertrouwen toepassen van maatregelen. Onderdeel van het programma is dus ook het mogelijk maken van continu meten als onderbouwing van de emissie in de omgevingsvergunning. Dit geeft een extra optie voor vergunninghouders om te voldoen aan de vereisten uit de vergunning. Een forfaitaire benadering blijft daarnaast bestaan. Het mogelijk maken van continue metingen is noodzakelijk voor doelsturing. Met doelsturing wordt gewerkt aan de overgang naar bedrijfsspecifieke normen voor onder meer broeikasgas- en stikstofemissie. Dit is een systeemverandering, waarbij de agrarische ondernemer meetbaar en afrekenbaar moet voldoen aan deze bedrijfsspecifieke emissienormen, maar de ruimte heeft om zelf te kiezen welke maatregelen genomen worden om de doelen te halen.

Vragen en opmerkingen van de leden van de SGP-fractie

De leden van de SGP-fractie hebben kennisgenomen van de stukken ten behoeve van het schriftelijk overleg over doelsturing. Deze leden constateren dat er verschillende gradaties van doelsturing zijn. De ultieme vorm bestaat uit juridisch afdwingbare, bedrijfsspecifieke doelen. Bijbehorende berekeningen en metingen zijn echter complex en gaan gepaard met onzekerheden. Deelt de Minister de mening dat eerst ervaring moet worden opgedaan met minder vergaande vormen van doelsturing, zoals benchmarken en belonen? Komt er op korte termijn substantiële inzet op bijvoorbeeld het belonen van prestaties op het gebied van reductie van de ammoniakemissie? Zo ja, hoe?

Antwoord

Doelsturing kan inderdaad in verschillende vormen worden toegepast. In aanloop naar 2035 zullen eerst andere toepassingsvormen van doelsturing worden ingezet. Na bekendmaking van de normen voor stikstof en klimaat zal bijvoorbeeld zo snel mogelijk worden begonnen met het informeren van ondernemers waar zijn staan ten opzichte van de norm en ten opzichte van de rest van de sector (benchmark). Ook zet het kabinet in op het stimuleren van het nemen van emissie-reducerende maatregelen.

De leden van de SGP-fractie constateren dat in verschillende provincies wordt gewerkt met subsidieregelingen waarbij positieve scores op verschillende kritische prestatie indicatoren worden beloond. Hoe waardeert de Minister de ervaringen met deze regelingen? Is de Minister voornemens meer te investeren in het op deze wijze stimuleren van onder meer emissiereducties?

Antwoord

De energie en de lessen die we kunnen trekken van lokale initiatieven worden omarmd en zullen waar mogelijk worden meegenomen in de vormgeving van het doelsturingssysteem. Zie ook het antwoord van de vraag van de leden van de BBB-fractie hierover.

De leden van de SGP-fractie constateren dat er grote verschillen kunnen zijn tussen bedrijven, zeker in een sector als de melkveehouderij, wat betreft de mate waarin ongewenste emissies verlaagd kunnen worden. Deze leden pleiten voor een vorm van flexibiliteit en uitruil, bijvoorbeeld door een aanpak waarbij in coöperatieverband of op gebiedsniveau eerder gestuurd wordt op een gezamenlijk (gebieds)doel dan op harde, bedrijfsgebonden normen. Zij horen graag hoe de Minister dit weegt.

Antwoord

Het kabinet richt zich op een landelijke bedrijfsspecifieke emissienorm voor stikstof en klimaat die in beginsel generiek van aard zal zijn. Hiermee wordt beoogd te komen tot een duidelijk norm die zowel voor de ondernemer als de overheid uitvoerbaar is en onnodige complexiteit wordt voorkomen. Tegelijkertijd is het kabinet het met de SGP-fractie eens dat binnen een sector als de melkveesector er een ruimte diversiteit bestaat aan verschillende bedrijfstypen. In de verdere uitwerking van de systematiek zullen keuzes gemaakt moeten worden in welke mate binnen het kader van de generieke norm op bedrijfsniveau verdere flexibiliteit of differentiatie mogelijk gemaakt wordt.

De leden van de SGP-fractie hebben begrepen dat voor eventuele invoering van bedrijfsemissienormen een tijdpad van tien tot vijftien jaar realistisch is. Deelt de Minister de analyse dat een dergelijke normering op korte termijn niet zal helpen om Nederland van het stikstofslot te krijgen?

Antwoord

Omdat de stap naar afrekenbare emissienormen voor stikstof en klimaat technisch complex is, zal deze via een stapsgewijs en zorgvuldig implementatieproces moeten worden ingevoerd richting afrekenbaarheid in 2035. Dit betekent echter niet dat er in de tussenliggende jaren niks gebeurt: in aanloop naar afrekenbaarheid in 2035, zal ook informierend en stimulerend instrumentarium worden ingezet om te sturen op emissiereductie.

Daarbij geldt ook dat de bedrijfsspecifieke emissienormen voor stikstof en klimaat onderdeel zijn van de bredere samenhangende aanpak waaraan wordt gewerkt via de Ministeriële Taskforce Landbouw, Natuur en Stikstof. Met die brede aanpak waar bedrijfsspecifieke emissienormen een onderdeel van zijn wordt beoogd invulling te geven aan landelijke stikstofdoelstelling in 2035 en het stapsgewijs op gang brengen van vergunningsverlening.

De leden van de SGP-fractie horen graag wat voor het kabinet de randvoorwaarden zijn voor eventuele invoering van bedrijfsspecifieke emissienormen voor ammoniak en broeikasgassen.

Antwoord

Randvoorwaardelijk aan de invoering van bedrijfsspecifieke emissienormen voor stikstof en klimaat is dat er een voldoende robuust systeem is waarmee doelsturing kan worden geïmplementeerd en dat er voldoende handelingsperspectief voor de ondernemer is om te kunnen voldoen aan die normen. Voor de operationalisering van doelsturing zullen de komende jaren nog verschillende keuzes gemaakt moeten worden, variërend van juridische borging tot aspecten voor de ontwikkeling van het systeem zoals monitoring en beschikbaarheid van data van de juiste kwaliteit. Ook vindt het kabinet het belangrijk dat ondernemers inzicht kunnen krijgen in waar zij staan ten opzichte van de norm en dat zij betrouwbaar kunnen aantonen dat zij aan de normen voldoen. Voor het vaststellen van emissies op bedrijfsniveau zijn verschillende methodes mogelijk, variërend van eenvoudigere rekenmethodes tot een gedetailleerde rekenmethode of (continu) meten.

De leden van de SGP-fractie maken zich zorgen over de dataverzameling in het kader van doelsturing in relatie tot de Woo. In hoeverre zijn

bedrijfsdata die opgeslagen zijn bij private partijen, maar wel relevant zijn in het kader van het behalen van overheidsdoelen, milieu-informatie die opgevraagd kan en verstrekt moet worden in het kader van de Woo? Op welke wijze kan dit worden voorkomen, zo vragen deze leden. Lopen er trajecten om de Woo aan te passen om ondernemers beter te beschermen tegen de ongewenste effecten van de openbaarheid. Zo ja, welke en wanneer?

Antwoord

In lijn met de antwoorden op eerdere vragen van de leden van de fractie van JA-21 en BBB is het van belang dat besluiten in het kader van doelsturing zorgvuldig worden voorbereid en dragend worden gemotiveerd. Er moet nog bepaald worden welke gegevens daarvoor nodig zijn. Bij het maken van deze keuzes zal ik de belangen van openbaarheid en de bescherming van bedrijfs- en persoonsgegevens afwegen binnen de geldende kaders.

Als dergelijke gegevens bij de overheid berusten en er wordt een verzoek gedaan tot openbaarmaking, is het van belang om welke gegevens verzocht wordt. Als bedrijfsgegevens ook als milieu-informatie aan te merken zijn, dan dient een afweging te worden gemaakt tussen het belang van openbaarmaking tegenover het belang van het bedrijf om de bedrijfsgegevens niet openbaar te maken. Bij deze belangenafweging staat openbaarmaking van de gegevens voorop. Er kan alleen van openbaarmaking van de (betreffende) informatie worden afgezien wanneer het bedrijf concreet kan onderbouwen dat openbaarmaking daadwerkelijk en ernstige schade toebrengt aan het bedrijfsbelang¹⁸.

Op grond van artikel 5.1, zevende lid, van de Woo mogen er bij emissiegegevens geen uitzonderingsgronden worden toegepast. Deze gegevens moeten dan ook altijd openbaar worden gemaakt als daartoe een verzoek wordt gedaan. Ook als het hierbij gaat om gegevens die de persoonlijke levenssfeer raken, zoals bedrijfsadressen die tevens woonadressen zijn¹⁹. Dit laatste is een verplichting die direct voortvloeit uit de Europese milieu-informatierichtlijn (Richtlijn 2003/4/EG).

Ik realiseer mij dat er zich dilemma's kunnen voordoen bij de openbaarmaking van informatie, bijvoorbeeld wanneer openbaarmaking van informatie mede raakt aan de persoonlijke levenssfeer van agrarische ondernemers. Ik vind het daarom van belang om de verschillende belangen die hier kunnen spelen af te wegen, binnen de kaders die onder meer de Woo biedt. Dit zal ook worden meegenomen in de wetsevaluatie van de Woo en bij de vormgeving van doelsturing. Tevens werk ik met de Minister van Justitie en Veiligheid aan een onderzoek naar de sociale veiligheid van agrarisch ondernemers²⁰.

Ik verwijst u tevens naar de antwoorden op Kamervragen over openbaarmaking bedrijfsgegevens naar aanleiding van de technische briefing over doelsturing²¹.

¹⁸ Zie o.a. ABRvS 16 oktober 2019, ECLI:NL:RVS:2019:3490 en ABRvS 25 februari 2026, ECLI:NL:RVS:2026:1075

¹⁹ Advies van de Autoriteit Persoonsgegevens van 28 oktober 2025. Zie in dit verband ook de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State van 25 september 2025, ECLI:NL:RVS:2025:4557.

²⁰ Kamerstukken II 2025/26, 32 802, nr. 140.

²¹ Aanhangsel Handelingen II 2025/26, nr. 1724

De leden van de SGP-fractie horen graag op welke wijze de Minister doelsturing wil verwerken in het 8^e AP.

Antwoord

Zie ook het antwoord op een eerdere vraag hierover van de leden van de VVD-fractie. Keuzes over de inrichting van doelsturing op waterkwaliteit zie ik in samenhang met de maatregelen in het nog op te stellen 8^e actieprogramma Nitraatrichtlijn. Zoals toegezegd, zal ik de Kamer periodiek blijven informeren over de voortgang van het 8^e actieprogramma Nitraatrichtlijn waarbij ook de ontwikkelingen rondom doelsturing op waterkwaliteit worden meegenomen.

Vragen en opmerkingen van de leden van de PvdD-fractie

De leden van de PvdD-fractie hebben kennisgenomen van de agenda voor het schriftelijk overleg over doelsturing en hebben hier nog enkele vragen over.

De leden van de PvdD-fractie constateren dat de invoering van normerende vormen van doelsturing een lange tijd kan duren (Ros e.a., 2 april 2026, «Position paper doelsturing», (https://www.tweedekamer.nl/debat_en_vergadering/commissievergaderingen/details?id=2025A03989)). Deze leden vragen de Minister om te reflecteren over hoe dit tijdpad zich verhoudt tot de nodige veranderingen in de landbouw die niet zo lang kunnen wachten.

Antwoord

Gegeven de benodigde systeemwijziging, zal doelsturing de komende jaren via een stapsgewijs en zorgvuldig implementatieproces worden ingevoerd. Dit betekent echter niet dat er de komende jaren niks gebeurt. Na bekendmaking van de normen voor stikstof en klimaat zal zo snel mogelijk worden aangevangen met het informeren van ondernemers waar zijn staan ten opzichte van de norm, en het stimuleren van het nemen van emissie-reducerende maatregelen richting het toewerken naar het moment waarop de emissiereductie gerealiseerd moet zijn, de afrekenbare emissienormen voor 2035. Tegelijkertijd zal doelsturing alleen niet voldoende zijn om de gestelde landelijke emissiereductiedoelen te realiseren.

De leden van de PvdD-fractie vragen verder wat de concrete doelen zullen zijn waarop gestuurd zal worden middels doelsturing. Op welke manier wordt de daadwerkelijke staat van de natuur hierin meegenomen? Deze leden vragen of de Minister kan toelichten welke concrete normering en monitoringmechanismen het kabinet gaat instellen en op welke termijn dit juridisch bindend zal zijn. Hoe wordt er voorkomen dat doelsturing in de praktijk te veel op vrijwillige basis zal blijven en daarmee onvoldoende of moeilijk meetbaar zal bijdragen aan het halen van wettelijke doelen?

Antwoord

Het uitgangspunt van het kabinet is dat de emissienormen voor stikstof en klimaat in 2035 afrekenbaar zullen worden op bedrijfsniveau. Hiermee kennen deze emissienormen geen vrijblijvend karakter en zal een sanctie volgen wanneer hier niet aan wordt voldaan. Bij het stellen van de hoogte de normen zal rekening gehouden worden met de technische reductiepotentie die er is om emissies te reduceren. Dit betekent dat om op gebiedsniveau de benodigde doelen te realiseren ook aanvullend gebiedsgericht beleid nodig zal zijn (bijvoorbeeld via zoneringsaanpak) alsmede maatregelen gericht op het verkleinen van de productiecapaciteit

(afroming, vrijwillige beëindiging). De komende periode werkt het kabinet in het kader van Pijler 1 van de Ministeriële Taskforce Landbouw, Natuur en Stikstof aan de beleidsmatige invulling van de systematiek van emissienormen. De Kamer wordt daar naar verwachting voor de zomer over geïnformeerd.

De leden van de PvdD-fractie willen verder aandacht vragen voor de wettelijke uitspraken uit het Greenpeace-vonnis over stikstofreductie in 2030 (ECLI:NL:RBDHA:2025:578). Deze leden vragen of de Minister kan toelichten hoe de voorgestelde doelsturingssystematiek concreet bijdraagt aan het behalen van de resterende reductieopgave in 2030. Acht de Minister doelsturing voldoende snel en effectief om de wettelijke verplichtingen te halen?

Antwoord

Met afrekenbare bedrijfsspecifieke emissienormen voor stikstof en klimaat wordt ingezet op het realiseren van een substantiële en geborgde emissiereductie, via onder meer het nemen van managementmaatregelen en doorvoeren van stalaanpassingen. Daarbij geldt dat niet de gehele opgave met deze normen kan worden ingevuld en dat het invoeren van afrekenbaarheid op bedrijfsniveau in 2030 nog niet uitvoerbaar is. Door echter nu wel helderheid te bieden over waar een bedrijf in 2035 aan moet voldoen, ontstaat een prikkel voor bedrijven om in beweging te komen en emissies te reduceren. Daarnaast zet het kabinet ook in op andere sporen om te komen tot een ambitieuze aanpak waarmee een maximale reductie van depositie wordt gerealiseerd in de meest urgente gebieden. Landelijk wordt gestuurd op het geborgd realiseren van een emissiereductie van 42–46% voor de landbouw in 2035.

Ook wijzen de leden van de PvdD-fractie op de zorgen die gedeeld werden door onder andere WUR en Caring Farmers tijdens het rondetafelgesprek met betrekking tot de administratieve lasten en transactiekosten die gepaard gaan met doelsturing. Deze leden vragen of de Minister kan aangeven hoe voorkomen wordt dat doelsturing leidt tot een kostbaar controleapparaat, terwijl we allang weten welke maatregelen nodig zijn, zoals een forse krimp van het aantal dieren in de veehouderij en de omslag naar een landbouwsysteem in balans met de natuur. Zij vragen of de Minister het ermee eens is dat technologische innovatie onvoldoende kan bijdragen aan het halen van de stikstofdoelen, de druk op landgebruik te verlichten, positief kan bijdragen aan biodiversiteit en de omslag naar een dierwaardige veehouderij. Zo ja, hoe zal dit worden meegenomen in het beleid?

Antwoord

De omslag naar doelsturing is erop gericht om ondernemers zoveel mogelijk zelf te laten bepalen hoe doelen worden gehaald. Dat zal per ondernemer verschillen. Het toepassen van technologische innovatie hoort daar ook bij. Bij het bepalen van het beleid wordt meegenomen hoe maatregelen uitpakken op verschillende doelen en wordt afwenteling zoveel mogelijk voorkomen.

De leden van de PvdD-fractie vragen tevens hoe de Minister gaat waarborgen dat doelsturing er niet toe leidt dat veehouders volop gaan investeren in bepaalde technieken die in het gunstige geval maar één probleem voortkomend uit het huidige landbouwsysteem oplossen. Als voorbeeld wijzen deze leden op koeientoiletten, waarbij koeien in de stal moeten staan en ze door een robot worden geforceerd te urineren in een potje. Is de Minister het ermee eens dat dergelijke technieken geen

integrale oplossing bieden voor de uitdagingen in de landbouw, zoals de transitie naar een dierwaardige veehouderij uiterlijk in 2040? Hoe gaat de Minister garanderen dat boeren niet nu volop gaan investeren in dergelijke technieken, zodat er iets minder uitstoot is, maar zonder dat de problemen integraal worden opgelost?

Antwoord

Zoals ook is aangegeven bij het vorige antwoord zullen voor verschillende boeren verschillende maatregelen voor de hand liggen om tot doelbereik te komen. Ik ben het met de leden van de PvdD-fractie eens dat het belangrijk is om integraal te kijken naar ondernemers, op het erf komt immers alles samen. Bij de voorbereiding van beleid wordt goed gekeken naar effecten van maatregelen op verschillende doelen en worden meekoppelkansen zoveel mogelijk benut.

De leden van de PvdD-fractie vragen ook aandacht voor koplopers in de landbouw, diverse boeren die juist bewuste keuzes maken om bij te dragen aan een duurzame landbouwtransitie. Zij hebben aangegeven dat ze door doelsturing juist tegen obstakels aanlopen omdat regelgeving is ingericht op de intensieve landbouw. Is dit probleem bij de Minister bekend? Wat gaat hij hieraan doen?

Antwoord

Ik ben het met de leden van de fractie van de PvdD eens dat er rekening gehouden moet worden met de prestaties die koplopers al geleverd hebben. Voor verschillende opgaven werkt het kabinet aan het duidelijk maken van kaders, o.a. via bedrijfsspecifieke emissienormen voor stikstof en klimaat voor de veehouderij. Stikstof en klimaat zijn niet de enige opgaven die om inspanningen vragen. Daarom heeft het kabinet in de uitwerking ook oog voor de interactie met andere opgaven en de stelsels die daar op sturen. Hierbij gaat het bijvoorbeeld om waterkwaliteit en dierwaardige veehouderij. Bij het maken van beleid wordt daarnaast het effect daarvan op verschillende typen bedrijven en op koplopers meegewogen.

De leden van de PvdD-fractie vragen tot slot hoe het kabinet gaat voorkomen dat doelsturing een langdurig beleidsproces zal worden dat noodzakelijke keuzes en maatregelen verder vooruit gaat schuiven.

Antwoord

Binnen pijler 1 (generieke emissiereductie) van de Ministeriële Taskforce Landbouw, Natuur en Stikstof werkt dit kabinet aan bedrijfsspecifieke emissienormen voor stikstof en klimaat. Met deze normen krijgen agrarisch ondernemers duidelijkheid over waar ze in de toekomst aan zullen moeten voldoen en kunnen ze hun vakmanschap toepassen om de normen in te vullen. Deze normen zijn niet vrijblijvend. Ze zullen behaald moeten worden in 2035 en krijgen dan een afrekenbaar karakter. Om ondernemers te ondersteunen in het toewerken naar de emissienormen, werkt het kabinet binnen pijler 5 van deze taskforce ook aan informerende en stimulerende maatregelen.

Na bekendmaking van de normen voor stikstof en klimaat zal zo snel mogelijk worden aangevangen met het informeren van ondernemers waar zijn staan ten opzichte van de norm, en het stimuleren van het nemen emissie-reducerende maatregelen. Parallel wordt verdere uitwerking gegeven aan de operationalisering van de systematiek. Het

kabinet verwacht voor de zomer de Kamer te informeren over de beleidsmatige invulling van de emissienormen en het ondersteunend beleid.

In lijn met mijn eerdere antwoord op een vraag vanuit de VVD fractie werk ik als onderdeel van het 8^e actieprogramma Nitraatrichtlijn aan doelsturing op waterkwaliteit. Conform de motie Grinwis is het mijn inzet om in het najaar te kunnen starten met N-mineraalmetingen. Keuzes over de inrichting van doelsturing op waterkwaliteit zie ik in samenhang met de maatregelen in het nog op te stellen 8^e actieprogramma Nitraatrichtlijn.

Vragen en opmerkingen van de leden van de CU-fractie

De leden van de CU-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van de onderliggende stukken en maken graag van de gelegenheid gebruik om nog wat vragen aan de het kabinet te stellen. Deze leden onderschrijven het belang van het overschakelen op doelsturing, maar zijn daarbij waakzaam op een effectieve en uitvoerbare uitwerking. Doelsturing moet boerenondernemers prikkelen en belonen op hun vakmanschap, zodat er veel minder nadruk komt te liggen op de voor velen frustrerende middelsturing. Tegelijk waken deze leden voor te veel optimisme, alsof elk middelvoorschrift ten grave gedragen kan worden. Bij alle positieve gevoelens die deze leden koesteren voor doelsturing, hebben zij ook scherp voor ogen dat een managementtool nog niet hetzelfde is als een te handhaven instrument. Hoe ziet de Minister deze verhoudingen, tussen doel- en middelsturing en tussen management en handhaving?

Antwoord

Doelsturing kent verschillende toepassingsvormen (informereren, stimuleren, verantwoorden, beprijzen, afrekenen). Afhankelijk van de toepassingsvorm zijn de eisen aan borgbaarheid en handhaafbaarheid verschillend. De handhaafbaarheid van sommige managementmaatregelen is inderdaad lastig in vergelijking met bijvoorbeeld de inzet van technische maatregelen. Ik ben het daarom met de leden van de CU-fractie eens dat het heel duidelijk moet zijn hoe gehandhaafd kan worden voordat doelsturing afrekenbaar wordt en daarna eventueel middelsturing kan vervangen.

De leden van de CU-fractie merken op dat zij nog niet zijn geïnformeerd over de visie en voortgang van het nieuwe kabinet op het gebied van doelsturing. Deze leden zijn erg benieuwd naar de uitwerking hiervan. Immers, door de ambtsvoorganger van de huidige Minister van LVVN is bij herhaling een doelsturingswet aangekondigd. Hoe staat het daarmee, wat houdt deze in en wanneer komt deze naar de Kamer? Kan de Minister rapporteren over de voortgang van het uitwerken van doelsturing? Deze leden zouden graag een indicatief tijdpad krijgen voor de invoering van doelsturing. Ook vragen zij om een plan van aanpak waarin wordt gespecificeerd welke stappen worden genomen alvorens er wordt overgegaan op het invoeren van doelsturing. Hoe wordt het een stelsel dat uitvoerbaar is in de praktijk? Welke rol kan met het oog op de handhaafbaarheid en controle een «groene accountant» daarbij spelen? Deze leden zijn tevens benieuwd hoe de diverse moties-Grinwis c.s. (Kamerstuk 33 037, nr. 634) (Kamerstuk 28 973, nr. 273) inzake doelsturing daarin worden meegenomen en uitgevoerd.

Antwoord

Er is geen sprake van één doelsturingswet. Doelsturing krijgt vorm in verschillende beleidstrajecten. Het kabinet verwacht voor de zomer de Kamer te informeren over de beleidsmatige invulling van de bedrijfsspecifieke emissienormen voor stikstof en klimaat. Daarna zal ook verdere uitwerking worden gegeven aan de vastlegging van emissienormen in wet- en regelgeving. Ook zijn er dan nog diverse stappen te zetten in de operationalisering van de systematiek, variërend van juridische borging en de invulling van toezicht en handhaving, tot aspecten voor de ontwikkeling van het doelsturingssysteem zoals monitoring en beschikbaarheid van data van de juiste kwaliteit. In de verdere uitwerking spreek ik ook met diverse sectorpartijen over de invulling van de systematiek, conform moties Grinwis²².

In lijn met mijn eerdere antwoord op een vraag vanuit de VVD fractie werk ik als onderdeel van het 8^e actieprogramma Nitraatrichtlijn aan doelsturing op waterkwaliteit. Conform de motie Grinwis is het mijn inzet om in het najaar te kunnen starten met N-mineraalmetingen. Keuzes over de inrichting van doelsturing op waterkwaliteit zie ik in samenhang met de maatregelen in het nog op te stellen 8^e actieprogramma Nitraatrichtlijn.

De leden van de CU-fractie zien verschillende randvoorwaarden om doelsturing op een effectieve en efficiënte wijze uit te werken. Hoe borgt de Minister dat de doelen onderbouwd en realistisch zijn? Hoe biedt de Minister voldoende handelingsperspectief aan boeren om de milieunormen daadwerkelijk te kunnen realiseren? Hoe ziet de Minister daarbij de wisselwerking tussen een individueel bedrijf en een gebied? Is de Minister voornemens tot een emissieruimte per gebied te komen, een gebiedsplafond, in lijn met het rapport «De stikstofcrisis: van verwarring naar verbinding»? Ziet de Minister daarbij een route voor zich waarbij emissienormen in de tijd steeds scherper worden, zodat er enerzijds tijd is om toe te werken naar een lagere uitstoot en er anderzijds ruimte blijft voor nieuwe ontwikkelingen in een gebied? En hoe ziet de Minister de relatie tussen doelsturing en vergunningverlening?

Antwoord

Voor het kabinet is het van belang dat met bedrijfsspecifieke emissienormen voor stikstof en klimaat duidelijkheid wordt geboden aan welke vereisten ondernemers in de toekomst moeten voldoen. Hierdoor worden zij in staat gesteld om overwogen keuzes te maken over verdere ontwikkeling van hun bedrijf en om aan de slag te gaan met emissiereductie. Bij het bepalen van de hoogte van de normen wordt hierbij gekeken naar de technisch reductiepotentie die er is om emissies te reduceren. Hiermee wordt beoogd om te komen tot ambitieuze en duidelijke doelen die in de praktijk realiseerbaar zijn voor ondernemers.

Bedrijfsspecifieke emissienormen realiseren een generieke verlaging van emissies in de stikstofdeken. Daarmee wordt een bijdrage geleverd aan het op gang brengen van vergunningsverlening, maar om dit te realiseren zullen tegelijkertijd ook aanvullende inspanningen nodig zijn. Als onderdeel van de aanpak zet het kabinet daarom ook in op gebiedsgericht beleid, bijvoorbeeld in zones rondom N2000-gebieden en prioritaire gebieden. Via gebiedsprocessen zal per gebied gekeken moeten worden wat nodig is om op termijn vergunningsverlening weer op gang te brengen. De verdere uitwerking van doelsturing en het gebiedsgerichte

²² Kamerstuk 28 973, nr. 273

beleid vindt plaats in de Ministeriële Taskforce Landbouw, Natuur en Stikstof waarover de Kamer voor de zomer wordt geïnformeerd.

De leden van de CU-fractie lezen in ieder geval in het coalitieakkoord dat er gebiedsspecifieke doelen worden vastgelegd, waarna waar mogelijk dit wordt uitgesplitst per bedrijf. In hoeverre komt er daarbij ruimte dat bij bedrijf A op doel X een extra inspanning levert en bedrijf B op doel Y en dat ze dat kunnen «poolen» op regionaal niveau? Hoe beziet hij het risico dat verschillen in provinciaal beleid de verschillen tussen agrarische bedrijven vergroten? Met andere woorden: hoe wil de Minister een gelijk speelveld borgen?

Antwoord

Om een gelijk speelveld te borgen richt het kabinet zich op een landelijke bedrijfsspecifieke emissienorm voor stikstof en klimaat als onderdeel van de generieke pijler van de aanpak. Hiermee wordt beoogd te komen tot een duidelijk norm die zowel voor de ondernemer als de overheid uitvoerbaar is. In de verdere uitwerking van de systematiek zullen keuzes gemaakt moeten worden in welke mate binnen het kader van deze generieke norm verdere flexibiliteit of differentiatie mogelijk gemaakt wordt.

De leden van de CU-fractie achten het van groot belang dat er op lange termijn perspectief wordt geboden voor agrarische ondernemers en de natuur. Is de Minister bereid een meerjarenprogramma vast te stellen omtrent doelsturing, waarin vooraf duidelijkheid wordt geboden over een tijdspad naar implementatie, de juridische borging en consequenties, wijze van borging/monitoring en de Ontwikkeling van de ASB?

Antwoord

Ik ben het eens met de leden van de CU-fractie dat het van belang is om perspectief voor de langere termijn te bieden aan agrarisch ondernemers en de natuur. Hier werkt het kabinet aan in het kader van de Ministeriële Taskforce Landbouw, Natuur en Stikstof. Doelsturing via bedrijfsspecifieke emissienormen voor stikstof en klimaat is onderdeel van deze aanpak. Na bekendmaking van de normen zal zo snel mogelijk worden aangevangen met het informeren van ondernemers waar zij staan ten opzichte van de norm, en het stimuleren van het nemen emissie-reducerende maatregelen. Parallel wordt verdere uitwerking gegeven aan de operationalisering van de systematiek waarin inderdaad nog keuzes gemaakt moeten worden over onder meer de borging/monitoring en juridische borging. Het kabinet verwacht voor de zomer de Kamer te informeren over de beleidsmatige invulling van de emissienormen en zal hierbij ook op hoofdlijnen het implementatiepad schetsen.

In de uitwerking van een ingroeipad voor doelsturing op waterkwaliteit neem ik ook het toekomstperspectief van de landbouw mee. Daarbij bezie ik de uitwerking van doelsturing op waterkwaliteit in nauwe samenhang met de maatregelen in het nog op te stellen 8^e actieprogramma Nitraat-richtlijn. Ik zal de Kamer hier op een later moment over informeren.

De leden van de CU-fractie zijn waakzaam op veel extra administratieve lasten voor agrarische ondernemers. Hoe zorgt de Minister ervoor dat het uitgangspunt om administratieve lasten te minimaliseren wordt meegenomen in de uitwerking van doelsturing? Deze leden beseffen dat doelsturing meer vergt van het vakmanschap van agrariërs dan middelsturing, maar zij beseffen ook het belang van eenvoud en uitvoerbaarheid

op het boerenerf. Hoe wil de Minister deze verschillende noties bij elkaar brengen en daar recht aan doen?

Antwoord

In lijn met de beantwoording op de vragen van de fracties van D66, VVD, PVV en BBB adviseert het Adviescollege toetsing regeldruk (ATR) de overheid over het voorkomen van onnodige regeldruk. Dit gebeurt zo vroeg mogelijk in het proces van wet- en regelgeving.

Of invoering van de doelsturingssystematiek gaat leiden tot extra administratieve lasten en een grotere complexiteit is nu nog niet te zeggen en hangt bijvoorbeeld ook af van de mate van en het tempo waarin er in wordt geslaagd om middelsturing deels af te bouwen.

Administratieve lasten voor ondernemer worden weergegeven in het onderdeel lastendruk in de toelichting bij regelgeving. In dat onderdeel lastendruk wordt aangegeven wat de gevolgen zijn voor de lasten van ondernemers na invoering van nieuwe regelgeving.

De leden van de CU-fractie vragen hoe de Minister doelsturing ziet in relatie met de andere sporen in de stikstofaanpak, namelijk landelijke generieke maatregelen en gebiedsspecifiek beleid. Daarnaast zijn deze leden benieuwd naar de keuze voor de indicator voor ammoniak (onder andere: ammoniak per dier of per dierrecht/fosfaatrecht; ammoniak per hectare; ammoniak uitstal versus ammoniak voor veldemissies). Hoe verhoudt dit zich tot het concept van grondgebondenheid, waartoe ook in het coalitieakkoord een voorzet wordt gedaan?

Antwoord

Via de bedrijfsspecifieke emissienormen voor stikstof en klimaat kan een substantiële emissiereductie worden gerealiseerd op het bedrijfsniveau. Er ligt een aanzienlijke technische potentie via nemen van management- en stalmaatregelen. Tegelijkertijd zal dit niet voldoende zijn om de gestelde landelijke emissiereductiedoelen te realiseren. Daarom zet het kabinet ook in op aanvullend gebiedsgericht beleid en maatregelen gericht op het verkleinen van de productiecapaciteit, onder meer via afroming bij verhandeling, extensivering of vrijwillige beëindiging. De samenhang tussen deze sporen is onderdeel van de uitwerking die momenteel plaats vindt binnen de Ministeriële Taskforce Landbouw, Natuur en Stikstof en waar de Kamer voor de zomer over wordt geïnformeerd. Hierbij wordt binnen Pijler 1 ook gekeken naar de beleidsmatige invulling van de emissienormen en de samenhang met grondgebondenheid.

De leden van de CU-fractie vragen wanneer de Minister verwacht het vernieuwde 8^e AP te kunnen presenteren? Deze leden benadrukken het belang van het sturen op waterkwaliteit door middel van doelsturing. Zij zien nu dat niet in alle regio's de waterkwaliteitsdoelen worden gehaald. Zij vinden doelsturing op basis van milieunormen een effectieve methode om de waterkwaliteit te verbeteren, maar ook om ruimte te geven aan boeren en telers. Zij hebben hierover verschillende vragen aan de Minister. Op welke wijze geeft de regering concreet uitvoering aan de aangenomen motie-Grinwis c.s. (Kamerstuk 33 037, nr. 634)? Welke stappen zijn gezet om metingen op het N-mineraal residu mogelijk te maken dit najaar? Is er een passende vergoeding vanuit de overheid om deze metingen mogelijk te maken? Gaat het behalen van goede N-mineraal residu scores concreet leiden tot vrijstellingen of uitzonderingen op generieke mestmaatregelen? Let de Minister er daarbij op dat

een bepaalde interpretatie van de Kaderrichtlijn Water toepassing van doelsturing in de praktijk niet onmogelijk maakt? Daar hebben deze leden namelijk al enige tijd zorgen over, wat ook één van de redenen is dat dit zo expliciet staat verwoord in de reeds genoemde motie.

Antwoord

In lijn met de beantwoording van de eerdere vragen van de leden van de fractie van de VVD werk ik als onderdeel van het 8^e actieprogramma Nitraatrichtlijn aan doelsturing op waterkwaliteit. Zoals toegezegd, zal ik uw Kamer op een later moment informeren over de voortgang van het 8^e actieprogramma Nitraatrichtlijn.

Conform de motie Grinwis zet ik in om in het najaar van 2026 te kunnen starten met N-mineraalmetingen. Om in het najaar van 2026 te kunnen starten met het meten is in opdracht van LVVN een meetprotocol voor het meten van N-mineraal (een indicator voor de nitraatuitspoeling naar het grondwater) ontwikkeld door Wageningen University & Research. Daarnaast laat ik ten behoeve van de borging van de systematiek streefwaarden en beoordelingsprotocol opstellen. Ook wordt er gewerkt aan het verstrekken van een subsidie voor het uitvoeren van deze N-mineraalmetingen. Keuzes over de inrichting van doelsturing op waterkwaliteit bezie ik in samenhang met de maatregelen in het nog op te stellen 8^e actieprogramma Nitraatrichtlijn.

De leden van de CU-fractie vragen te slotte of de Minister kan ingaan op de Woo-zorgen inzake doelsturing en hoe deze zijn te mitigeren.

Antwoord

In lijn met de beantwoording van de eerdere vragen van de leden van de fracties van JA-21, BBB en SGP is het van belang dat besluiten in het kader van doelsturing zorgvuldig worden voorbereid en dragend worden gemotiveerd. Er moet nog bepaald worden welke gegevens daarvoor nodig zijn. Bij het maken van deze keuzes zal ik de belangen van openbaarheid en de bescherming van bedrijfs- en persoonsgegevens afwegen binnen de geldende kaders.

Ik realiseer mij dat er zich dilemma's kunnen voordoen bij de openbaarmaking van informatie, bijvoorbeeld wanneer openbaarmaking van informatie mede raakt aan de persoonlijke levenssfeer van agrarische ondernemers. Ik vind het daarom van belang om de verschillende belangen die hier kunnen spelen af te wegen, binnen de kaders die onder meer de Woo biedt. Dit zal ook worden meegenomen in de wetsevaluatie van de Woo en bij de vormgeving van doelsturing. Tevens werk ik met de Minister van Justitie en Veiligheid aan een onderzoek naar de sociale veiligheid van agrarisch ondernemers²³.

Ik verwijs u tevens naar de antwoorden op Kamervragen over openbaarmaking bedrijfsgegevens naar aanleiding van de technische briefing over doelsturing²⁴.

Vragen en opmerkingen van de leden van Groep Markuszower

De leden van Groep Markuszower hebben kennisgenomen van de agenda van het schriftelijk overleg Doelsturing en hebben hierover nog enkele vragen en opmerkingen.

²³ Kamerstukken II 2025/26, 32 802, nr. 140.

²⁴ Aankhangsel Handelingen II 2025/26, nr. 1724

De leden van Groep Markuszower constateren dat de haalbaarheid van doelsturing nog steeds onzeker is. Wanneer doelsturing wordt ingevoerd, ontstaat er een groot risico voor de agrarische sector. Wat zijn de consequenties wanneer doelen niet gehaald worden terwijl dat buiten de invloedssfeer van ondernemers ligt? Agrarische ondernemers hebben daar geen invloed op, maar worden in een systeem van doelsturing mogelijk wel afgerekend. Immers, er wordt afgerekend op de uiteindelijke uitkomst, niet op de inspanningen. Op welke manier houdt de Minister hier rekening mee?

Antwoord

De omslag naar afrekenbare doelsturing is een complexe systeemwijziging en vergt zorgvuldigheid. Daarom wordt doelsturing in verschillende sectoren en voor verschillende opgaven met verschillende toepassingsvormen van doelsturing stapsgewijs ingevoerd. Hierbij wordt rekening gehouden met wat beleidsbeslissingen betekenen voor ondernemers en wat voor hen technisch haalbaar is. Het uitgangspunt bij doelsturing is dat indicatoren om de prestaties van de boer te beoordelen zo worden gekozen dat deze de inspanningen van de boer weergeven.

De leden van Groep Markuszower staan niet achter onomkeerbare maatregelen waarvan de effectiviteit niet is bewezen. Maatregelen moeten aantoonbaar werken voordat ze structureel worden ingevoerd.

Antwoord

Ik ben het met de leden van Groep Markuszower eens dat maatregelen aantoonbaar moeten werken voordat ze structureel worden ingevoerd.

De leden van Groep Markuszower vragen hoe de Minister rekening houdt met de veiligheid op het boeren erf in verband met Woo-verzoeken. Is de Minister bereid om de conclusies van het lopende onderzoek naar de sociale veiligheid van agrarische ondernemers mee te nemen in zowel de reikwijdte van Woo-verzoeken op doelsturing alsmede op de uitwerking van doelsturing in het algemeen?

Antwoord

Ik realiseer mij dat er zich dilemma's kunnen voordoen bij de openbaarmaking van informatie, bijvoorbeeld wanneer openbaarmaking van informatie mede raakt aan de persoonlijke levenssfeer van agrarische ondernemers. Ik vind het daarom van belang om de verschillende belangen die hier kunnen spelen af te wegen, binnen de kaders die onder meer de Woo biedt. Dit zal inderdaad ook worden meegenomen in de wetsevaluatie van de Woo en bij de vormgeving van doelsturing. Conclusies van het lopende onderzoek naar de sociale veiligheid van agrarische ondernemers, dat ik met de Minister van Justitie en Veiligheid uitvoer zal ik betrekken bij de uitwerking van doelsturing²⁵.

De leden van Groep Markuszower constateren dat vergunningverlening een wezenlijk onderdeel is van mogelijke doelsturing. Hoe ziet de Minister de vergunningverlening voor zich in relatie tot de maatregelen die voor doelsturing nodig zijn? Welke specifieke plannen zijn er om de capaciteit van vergunningverlening op orde te brengen, onder andere bij de provincies?

²⁵ Kamerstukken II 2025/26, 32 802, nr. 140.

Antwoord

Doelvoorschriftenvergunningen bieden de mogelijkheid vergunningen niet te baseren op specifieke emissiearme stalsystemen en technieken zoals opgenomen in bijlage V en VI van de Omgevingsregeling, maar op basis van een doel, zoals een emissieplafond voor de emissie van ammoniak uit een stal. Zoals in het antwoord op een eerdere vraag van de CDA-fractie is weergegeven, wordt hier nu kennis en ervaring met vergunningen op basis van doelvoorschriften opgedaan ten aanzien van milieu- en natuurvergunningen voor stallen. Bij het opstellen van deze vergunningen is toezicht en handhaving van het bevoegd gezag ook betrokken geweest.

Voldoende capaciteit bij bevoegde gezagen voor het afgeven van vergunningen is primair de verantwoordelijkheid van de desbetreffende bevoegde gezagen. Het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat werkt samen met onder andere IPO en VNG aan robuuste omgevingsdiensten zodat zij toegerust zijn om in het algemeen hun Vergunning, Toezicht en Handhavings-taken goed uit te voeren. Onderdeel van dit traject is het voldoen aan de eerder vastgestelde kwaliteitseisen, waar het hebben van voldoende opgeleid personeel in eigen dienst onderdeel van uitmaakt. In een bestuurlijke afspraak tussen Ministeries van Infrastructuur en Waterstaat, Ministerie Justitie en Veiligheid, het Interprovinciaal Overleg, Vereniging Nederlandse Gemeenten, de Unie van Waterschappen en Omgevingsdienst NL is vastgelegd dat de omgevingsdiensten op 1 april 2026 robuust dienen te zijn²⁶. Naar verwachting ontvangt de Tweede Kamer in oktober dit jaar de eindbeoordeling van de monitoring met specifieke informatie per dienst²⁷.

²⁶ Stcrt. 2025, nr. 5488

²⁷ Zie ook Kamerstuk 22 343 en 28 663, nr. 431 van 23 september 2025.