

30252 Toekomstvisie agrarische sector

Nr. 176 Brief van de minister van Landbouw, Visserij,  
Voedselzekerheid en Natuur

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 21 oktober 2024

In het regeerprogramma is aangegeven dat vakkennis en verantwoordelijkheid van boeren, tuinders en vissers weer centraal moeten staan. Daarnaast is het belangrijk om te werken aan de afgesproken doelen op bijvoorbeeld stikstof, klimaat en waterkwaliteit. Ik zie om beide zaken te verenigen een aanpak voor me die onder meer gestoeld is op de volgende vier pijlers:

1. Boeren krijgen realistische, haalbare doelen op bedrijfsniveau en krijgen de ruimte om zelf invulling te geven aan deze doelen (doelsturing).
2. Het kabinet ondersteunt de boeren daarnaast bij het ontwikkelen en invoeren van innovaties die doelbereik dichterbij brengen en het bedrijfsgericht sturen op doelen mogelijk maken.
3. Er komt een brede vrijwillige beëindigingsregeling.
4. Specifieke opgaven worden gebieds- en uitvoeringsgericht opgepakt, waarbij agrarisch natuurbeheer een belangrijke rol speelt.

In deze Kamerbrief zal ik schetsen hoe ik de eerste pijler, de omslag naar bedrijfsgerichte doelsturing, wil aanpakken. Ik heb toegezegd voor het einde van het jaar de contouren van de gebiedsspecifieke en uitvoeringsgerichte aanpak met de Kamer te delen. Ik zet mij ervoor in dat de brede vrijwillige beëindigingsregeling zo snel mogelijk in 2025 open gesteld kan worden.

De omslag naar doelsturing vraagt om een systeemwijziging, die de hele landbouw- en voedselketen raakt. Haalbaarheid en uitvoerbaarheid voor boeren zijn voor mij van essentieel belang. Ik wil deze omslag dan ook zorgvuldig en weloverwogen maken. Het systeem zal daarom eerst goed getest worden voor ik het wil gebruiken om te sturen op doelen.

Ik schets in deze brief op welke wijze ik de doelsturingssystematiek aan het uitwerken ben in overeenstemming met het Hoofdlijnenakkoord. Dit kabinet werkt de systematiek uit en start met de invoering. Daarnaast geef ik de voortgang van de verschillende trajecten weer en licht ik toe hoe gestart is met de uitvoering van de motie Vedder c.s. (Kamerstuk

33 037, nr. 514), waarin verzocht wordt om een landelijk gedragen Kritische Prestatie Indicatoren (KPI)-systematiek. Ook wordt aangegeven hoe uitvoering wordt gegeven aan verschillende moties en toezeggingen rond de stoffenbalans<sup>1</sup>.

### *Leeswijzer*

In deze brief ga ik achtereenvolgens in op de prioritering die ik maak in de uitwerking van de doelsturingssystematiek, de trajecten die reeds zijn gestart of worden voorzien om ervoor te zorgen dat de basis voor doelsturing op orde komt en benoem ik enkele voorbeelden van specifieke toepassingen van doelsturing die al in de praktijk worden gebracht.

## **Aanpak**

### *Systematiek van doelsturing*

Op dit moment wordt in het landbouwbeleid voornamelijk gestuurd via middelvoorschriften. Het voordeel van doelsturing ten opzichte van middelvoorschriften is dat het ruimte geeft aan de creativiteit en het vakmanschap van de agrarische ondernemer om doelen te realiseren. Tegelijkertijd sluit dit ook beter aan bij de heterogeniteit in de land- en tuinbouw dan middelvoorschriften. Boeren en tuinders kunnen vanuit hun eigen specifieke context werken aan het behalen van de doelen. Daarentegen kan doelsturing voor de ondernemer soms om een grotere inspanning vragen dan de huidige middelvoorschriften. Bijvoorbeeld omdat boeren extra maatregelen moeten nemen om hun bedrijfsgerichte doelen te behalen of als gevolg van rapportageverplichtingen. Doelsturing is ook (nog) niet in alle situaties mogelijk, omdat in sommige gevallen doelbereik moeilijk te borgen is en de Europese regelgeving soms middelen voorschrijft.

Doelsturing kan in verschillende vormen worden toegepast: gericht op informeren, stimuleren, verantwoorden, beprijzen of afrekenen. De benodigde borgingsmechanismen kunnen per vorm verschillen. Ook kan de handelingsruimte voor de ondernemer verschillen per

---

<sup>1</sup> In het commissiedebat Stikstof, Nationaal Programma Landelijk Gebied (NPLG) en natuur van 7 september 2023 (Kamerstuk 35 334, nr. 263) is aan uw Kamer toegezegd dat er in overleg zou worden gegaan met de sector over de stoffenbalans en uw Kamer te informeren over de voornemens van het kabinet. In de Kamerbrief van 21 april 2022 (Kamerstuk 32 813 en 28 973, nr. 1037) is bovendien met betrekking tot de stoffenbalans toegezegd om deze verder te ontwikkelen en te verbeteren zodat deze ingezet kan worden voor andere toepassingen. De motie van Campen (VVD), Boswijk (CDA) en Tjeerd de Groot (D66) e.a. (Kamerstuk 36 200 XIV, nr. 25) roept op om te bepalen welke brongegevens als input kunnen dienen voor een stoffenbalans en met een plan van aanpak te komen om nog in 2023 van start te kunnen gaan met een stoffenbalans.

doel, sector, regime of soort bedrijf. Tenslotte kan het schaalniveau verschillen: bedrijfsgericht, ketengericht, sectoraal, regionaal, landelijk. De focus van de systematiek waarop ik inzet ligt op bedrijfsgerichte doelsturing, omdat vanaf dit abstractieniveau doorvertaling naar hogere abstractieniveaus mogelijk is, terwijl dit vice versa niet (altijd) het geval is. Bovendien maakt dit direct het presteren en handelen voor boeren en tuinders inzichtelijk.

Ik neem de regie in de ontwikkeling van de doelsturingssystematiek met als doel om tot een zoveel mogelijk consistente en eenduidige systematiek te komen.

Er wordt daarvoor zoveel mogelijk publiek-privaat samengewerkt, waarbij bijvoorbeeld wordt toegewerkt naar afspraken over gemeenschappelijke definities en data-infrastructuur. Publiek wat moet (denk aan normstelling, toezicht en handhaving), privaat wat kan. Hierbij is er niet alleen oog voor de kosten en keuzevrijheid van boeren, maar ook voor de juridische houdbaarheid, uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid daarvan.

### *Prioritering*

Het invoeren van doelsturing is een koerswijziging die niet van vandaag op morgen kan worden gerealiseerd. Het mogelijk maken van de systeemwijziging naar doelsturing is ingrijpend en veelomvattend. Ik wil dit daarom gefaseerd aanpakken. Daarbij is het nodig om prioriteiten te stellen. Zoals is aangegeven in het Regeerprogramma werk ik toe naar het formuleren van bedrijfsspecifieke emissiedoelen voor de prioritaire opgaven klimaat en stikstof. Voor het stikstofbeleid staan we aan de vooravond van een omslag naar emissiesturing en voor klimaat is het belangrijk om nieuw beleid te ontwikkelen voor meer broeikasgasreductie. Hiervoor zullen keuzes gemaakt moeten worden over onder andere de te hanteren KPI-eenheden en de wijze van sturing op het behalen van de doelen. Hierbij speelt ook de ruimtelijke dimensie van de stikstofopgave een rol.

Daarnaast is er een grote urgentie om op een alternatieve manier te kunnen sturen op waterkwaliteit, bijvoorbeeld om een alternatief te ontwikkelen voor het grote aantal middelvoorschriften of 'kalenderlandbouw'. Ook voor de opgave waterkwaliteit werk ik onder meer toe naar een systematiek waarbij ondernemers op bedrijfsniveau kunnen sturen op vastgestelde doelen.

De opgaven op het gebied van klimaat, stikstof en waterkwaliteit hangen samen in die zin dat ze allen milieuemissies betreffen en in aanpak daarom synergie opleveren, bijvoorbeeld door het gebruik van een stoffenbalans (zie verderop de paragraaf over de Stoffenbalans). Ook is het belangrijk om eventuele afwentelingseffecten tussen deze thema's goed in de gaten te

houden. Deze opgaven pak ik daarom met prioriteit en in samenhang op. Daarbij houd ik oog voor de integraliteit van opgaven die op het boerenerf landen. Zowel bij doelsturing als bij middelsturing bestaat het risico dat doelbereik op één onderwerp ten koste kan gaan van doelbereik op een ander onderwerp of dat er tegengestelde, onuitvoerbare doelen op het boerenerf terecht komen. Doordat doelsturingsinstrumenten nog nader worden uitgewerkt, biedt dit de mogelijkheid om integraliteit een inherent onderdeel te maken van de systematiek.

Ik richt me daarbij in eerste instantie op de sectoren melkveehouderij, akkerbouw en (via het stallenbeleid) de intensieve veehouderij. Ik kies voor deze sectoren omdat de opgave in deze sectoren groot is en er goede kansen liggen om in deze sectoren snel resultaten te boeken. Andere sectoren volgen later. De opgaven voor klimaat en stikstof in de veehouderij worden in deze aanpak in samenhang opgepakt, vanwege de overlap en interactie tussen de opgaven en de maatregelen die genomen kunnen worden om emissies te reduceren. Dit komt uitlegbaarheid en eenduidigheid van het beleid ten goede. In een separate brief zal ik uw Kamer hierover informeren.

Naast de uitwerking van doelsturing voor de prioritaire opgaven klimaat, stikstof en waterkwaliteit maak ik, samen met de betrokkenen en per sector, een inventarisatie van deze en andere gestelde beleidsdoelen, of een vorm van doelsturing voor deze doelen haalbaar, logisch en wenselijk is en wat er eventueel nodig is om daar te komen. Deze sectorale inventarisaties identificeren de kansen en knelpunten voor de implementatie van de verschillende toepassingsvormen van doelsturing per sector en per opgave. Hiermee kan de toepassing van de doelsturingssystematiek naar andere opgaven en sectoren in de tijd worden uitgebreid. Samen met de betrokken partijen uit de melkveehouderij(keten) werk ik momenteel de inventarisatie voor de melkveehouderij uit en mijn streven is om deze inventarisatie begin 2025 op te leveren. De inventarisatie voor de akkerbouw volgt later dat jaar. Andere sectoren volgen daarna.

#### *Intensieve afstemming*

Bij belanghebbenden bestaan verschillende verwachtingen en beelden over doelsturing, en ook over het tempo waarin doelsturing kan worden ingevoerd. Dit vraagt daarom om een intensieve afstemming met sector- en ketenpartijen, NGO's en medeoverheden.

Daarnaast is er op Europees niveau bij stakeholders en de Commissie de behoefte gesignaleerd om tot consistentere

meetmethoden, heldere indicatoren en gezamenlijke criteria te komen<sup>23</sup>. Deze indicatoren maken het mogelijk dat duurzaamheidsprestaties van boeren beter gezien en beloond kunnen worden. Ik zet mij ervoor in dat de Nederlandse doelsturingssystematiek en Europese afspraken hieromtrent goed op elkaar aansluiten. Tevens zal ik ernaar streven dat nieuwe innovaties en digitale toepassingen leiden tot vereenvoudigingen en vermindering van administratieve lasten vanuit de EU.

### **Basis van de doelsturingssystematiek**

Doelsturingsinstrumenten kunnen effectief worden ingezet als de basis daarvoor op orde is. Zo moeten specifieke bedrijfsdoelstellingen helder worden, benodigde data beschikbaar, betrouwbaar en handhaafbaar zijn, het doelbereik getoetst kunnen worden, de wettelijke basis in orde zijn en de systematiek voldoende borgbaar zijn met het oog op toezicht en handhaving.

#### *Stoffenbalans*

Een bedrijfsspecifieke stoffenbalans is een instrument waarmee bedrijfsspecifiek gemonitord wordt wat de stofstromen zijn van en naar de boerderij. Stromen naar de boerderij zijn bijvoorbeeld (kunst)mest en krachtvoer. Stromen vanaf de boerderij zijn bijvoorbeeld gewassen, melk, eieren en vlees. Denk hiervoor ook aan de eerdere MINAS-systematiek die zich richtte op mineralen, al zal een stoffenbalans breder zijn dan alleen mineralen. De stoffenbalans wordt ook benut voor het berekenen van KPI's voor duurzaamheidsprestaties op bedrijfsniveau. Door de stromen van en naar het bedrijf te monitoren worden automatisch ook de verliezen in kaart gebracht. Door een stoffenbalans verder te specificeren kunnen ook emissies van stikstof en broeikasgassen naar de lucht en stikstof (nitraat) en fosfaat naar de bodem of het water worden bepaald.

Hier volgend wordt u geïnformeerd over de voortgang rond verschillende moties en toezeggingen met betrekking tot een stoffenbalans zoals toegezegd in het commissiedebat Stikstof, Nationaal Programma Landelijk Gebied (NPLG) en natuur van 7 september 2023 (Kamerstuk 35 334, nr. 263).

In de Kamerbrief van 21 april 2022 (Kamerstuk 32 813 en 28 973, nr. 1037) is met betrekking tot de stoffenbalans toegezegd om deze verder te ontwikkelen en te verbeteren, zodat deze toegepast kan worden. Rekenregels en de taal voor de stoffenbalans worden voor de emissies naar lucht, water en bodem uitgewerkt. Daarnaast wordt momenteel door de RVO en in afstemming met het KPI-

---

<sup>2</sup> [Strategic Dialogue on the Future of EU Agriculture \(europa.eu\)](https://europa.eu/strategic-dialogue/agriculture) p. 103

<sup>3</sup> [2c64e540-c07a-4376-a1da-368d289f4afe\\_en \(europa.eu\)](https://europa.eu/strategic-dialogue/agriculture) p.5 en 6

kennisconsortium, in kaart gebracht welke publieke data reeds beschikbaar zijn (zie sectie 'verkenning data voor doelsturing'). Ook wordt meegenomen of deze data voor dit doel gebruikt mogen en kunnen worden en wat ervoor nodig is om deze data te ontsluiten. Hiermee wordt uitvoering gegeven aan de motie van Campen c.s.,) die oproept om te bepalen welke brongegevens als input kunnen dienen voor een stoffenbalans en met een plan van aanpak te komen.

In de melkveehouderij wordt op dit moment privaat al een stoffenbalans gebruikt in de vorm van het managementinstrument de KringloopWijzer. De Publiek-Private Samenwerking (PPS) 'Doorontwikkeling KringloopWijzer' vormt een platform voor het bespreken van verbeteringen in dit instrument. Daarnaast is er met resterende middelen van het opgeheven Productschap Zuivel een project 'Datakwaliteitsscore KringloopWijzer' gestart, waarin de datakwaliteit van alle ingevoerde data in de KringloopWijzer in beeld wordt gebracht. Hierdoor komt duidelijk in beeld wat de datakwaliteit is en op welke punten deze verbeterd kan worden.

Er is een actieagenda opgesteld waarin is aangegeven welke acties er zullen worden ondernomen om de stoffenbalanssystematiek zodanig verder te ontwikkelen dat deze gebruikt kan worden voor toepassingsvormen van doelsturing (*informereren, stimuleren, verantwoorden, beprijzen, afrekenen*). Deze actieagenda is als bijlage bij deze Kamerbrief toegevoegd. In deze actieagenda wordt gestart met die acties die nodig zijn om een stoffenbalans in eerste instantie voor de melkveehouderij en akkerbouw verder te brengen. Daarna wordt ook naar andere sectoren en de samenhang daartussen gekeken. Daarbij wordt gefocust op de thema's emissies van broeikasgassen en stikstof en waterkwaliteit<sup>4</sup>. Voor de uitvoering van de acties op de actieagenda werken we zoveel mogelijk samen met sectorpartijen, ketenpartijen en overheden en bouwen we voort op wat er in het verleden in verschillende projecten en door verschillende stakeholders is ontwikkeld en geleerd.

### *Landelijk gedragen KPI-systematiek*

Het is een breed gedragen wens om verschillende initiatieven waarin integraal op doelen gestuurd wordt aan elkaar te koppelen en toe te werken naar een éénduidige 'duurzaamheidstaal' die zowel de markt als de overheid gaan gebruiken. Hiermee wordt

---

<sup>4</sup> Conform de aankondiging in de Kamerbrief over 'toekomst bevorderen innovatie emissiearme stalsystemen' van 25 november 2022 om de stoffenbalans in te zetten voor sturing op emissies (stimuleren en monitoren) in de melkveehouderij (Kamerstuk 29 383, nr. 386).

uitvoering gegeven aan het deel van de motie Vedder c.s. (Kamerstuk 33 037, nr. 514), waarin ook verzocht wordt om lopende initiatieven met de sector samen te brengen in één landelijk gedragen KPI-systematiek. In 2021 is aan een kennisconsortium van onderzoekers hiertoe opdracht gegeven. Het hart van de systematiek wordt gevormd door een wetenschappelijk onderbouwd integraal raamwerk van KPI's op bedrijfsniveau, waarmee agrarisch ondernemers inzicht krijgen in en kunnen sturen op duurzaamheidsprestaties. Dit gaat bijvoorbeeld om prestaties op het gebied van klimaat, stikstof, water, biodiversiteit of dierenwelzijn.

Onderzoek en praktijk gaan hier hand in hand en er wordt gewerkt volgens het principe doen – leren – beter doen. De systematiek wordt uitvoerig getest in meerdere gebieden en sectoren (fruitteelt, varkenshouderij, akkerbouw, melkveehouderij). Ook werken meerdere overheden, sector- en ketenpartijen al met tijdelijke regelingen en met behulp van private systemen, aan het toepassen van de KPI-systematiek. Enkele voorbeelden van partijen die beloningen toekennen aan de hand van KPI's zijn de Brabantse Biodiversiteitsmonitor Melkveehouderij (BBM)<sup>5</sup>, de Drentse pilot van de Biodiversiteitsmonitor Akkerbouw (BMA)<sup>6</sup>, het Markemodel<sup>7</sup> en het keurmerk On the Way to PlanetProof<sup>8</sup>.

Voor de KPI-systematiek is een breed ontwikkeltraject opgezet met een verwachte looptijd tot circa 2030. Onderdelen die zijn uitontwikkeld kunnen stapsgewijs worden geïmplementeerd vanaf 2025. Met een brede delegatie van publieke en private partijen wordt naar verwachting begin 2025 een intentieverklaring vastgelegd rond het stimuleren, doorontwikkelen en beheren van de duurzaamheidstaal. Inzet is uiteindelijk om de KPI-definities voor zoveel mogelijk sectoren vast te stellen.

#### *Verkenning data voor doelsturing*

Het organiseren van betrouwbare data op bedrijfsniveau en bijbehorende infrastructuur is cruciaal voor het succesvol uitrollen van de doelsturingssystematiek. De kwaliteit (o.a. nauwkeurigheid, beschikbaarheid, borgbaarheid, handhaafbaarheid, uitwisselbaarheid, toepasbaarheid) van de data bepaalt in grote mate welke toepassingsvormen van doelsturing mogelijk zijn. Terwijl *afrekenen* een zeer hoge kwaliteit van data vergt, kan het

---

<sup>5</sup> <https://www.landbouwenvoedselbrabant.nl/landbouw+en+natuur/biodiversiteitsmonitor/default.aspx>

<sup>6</sup>

<https://www.provincie.drenthe.nl/duurzaamboerendrenthe/meedoen/praktijkpilot-akkerbouw/>

<sup>7</sup> <https://www.de-vala.nl/projecten/glb-pilot-markemodel-fase-2/>

<sup>8</sup> <https://www.planetproof.eu/en/>

zo zijn dat de toepassingsvorm *informer* mogelijk eenvoudiger kan worden ingezet.

RVO en Wageningen University & Research (WUR) hebben de opdracht gekregen om te onderzoeken welke mogelijkheden er zijn om op basis van beschikbare RVO-data de KPI's van de KPI-systematiek, die in ontwikkeling is (zie sectie 'Landelijk gedragen KPI-systematiek'), te berekenen. Binnen deze opdracht worden ook ontwerpkeuzes voor de data-infrastructuur verkend. Hierbij wordt ook gekeken naar de mogelijkheid om aan te sluiten bij bestaande databronnen en -tools (in ontwikkeling) binnen de agrarische sector en ketenpartijen.

Daarnaast worden door het KPI-kennisconsortium voor elke KPI vijf verschillende verfijningsniveaus voorgesteld, namelijk van forfaitaire berekeningen tot aan volledig bedrijfsspecifieke (sensor)metingen. Grovere data kunnen als voordeel hebben dat deze leverbaar zijn door (bijna) alle agrarische ondernemers, niet alleen voor degenen met geavanceerde meetinstrumenten. Vandaar dat kan worden gekozen om te beginnen met een eenvoudiger systeem, en vervolgens over te gaan naar bedrijfsspecifiekere metingen indien deze geschikter, borgbaar en handhaafbaar worden geacht voor een bepaald bedrijfstype binnen een sector.

Voor het inrichten van een doelsturingssystematiek zijn vraagstukken omtrent openbaarheid, beheer en uitwisseling van data van belang. Via bijvoorbeeld het Actieprogramma Digitalisering wordt onderzocht hoe data-uitwisseling tussen agrarische bedrijven, uitvoeringsinstanties, overheden en ketenpartijen duurzaam kan worden verbeterd. Zowel RVO als NVWA zullen nauw betrokken zijn bij vraagstukken omtrent data, met als doel de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid zorgvuldig te waarborgen.

#### *Met* en berekenen van (stal)emissies

Zoals uiteengezet in de Kamerbrief van 25 november 2022 (Kamerstuk 29 383, nr. 386), wordt gewerkt aan een borgingssysteem voor stalemisies waarbij vergunningen op basis van doelvoorschriften in combinatie met bedrijfsspecifiek gemeten emissies uit stallen mogelijk worden gemaakt. Alleen wanneer dergelijke technologieën bewezen effectief zijn en geborgd kunnen worden, kunnen deze als basis dienen voor toestemmingsverlening. Op dit moment is dit nog niet het geval.

Een belangrijke randvoorwaarde om tot een borgingssysteem op basis van bedrijfsspecifiek meten te komen, is dat er betrouwbare meetsystemen en een geborgde meetketen zijn. Deze aanpak wordt in gezamenlijkheid opgepakt vanuit het Nationaal



Kennisprogramma Stikstof (NKS) en het Regieorgaan '*Versnellen innovatie emissiereductie duurzame veehouderij*', dat eind 2023 van start is gegaan. In eerdere Kamerbrieven bent u geïnformeerd over de voortgang van het bedrijfsspecifiek meten van stallen (Kamerstuk 29 383, nr. 406 en Kamerstuk 28 973, nr. 254). Onder andere over de opening van de eerste nationale sensoronderzoekslocatie voor stalemissies op melkveebedrijf Agro-innovatiecentrum De Marke, waar nieuwe (sensor)meetsystemen getest worden. Verder is op 25 januari jl. het nieuwe meetprotocol voor monitoring van stalemissies gepubliceerd dat in opdracht van de ministeries van LNV en het ministerie van IenW is opgesteld<sup>9</sup>. Daarnaast is aangekondigd dat deze ministeries en RVO samenwerken aan een nieuw stelsel van stalbeoordeling, in het programma Vernieuwing Stalbeoordeling (Kamerstuk 29 383, nr. 406). Binnen dit stelsel wordt de mogelijkheid van continue bedrijfsmetingen toegevoegd aan de stalbeoordelingssystematiek. Dit stelsel van stalbeoordeling vernieuwt het stelsel voor de beoordeling van beste beschikbare technieken voor het reduceren van stalemissies van zowel ammoniak, fijnstof en geur als broeikasgassen.

Naast het continu meten van stalemissies met sensoren wordt ook in verschillende andere trajecten gewerkt aan het goed kunnen monitoren van emissies. In tegenstelling tot veehouderijsectoren met gesloten stalsystemen, is het voor sectoren met weidegang en natuurlijke ventilatie complexer om emissies betrouwbaar te meten. Daarom is eerder aangekondigd om een stoffenbalans in te zetten voor sturing op emissies (stimuleren en monitoren) in de melkveehouderij (Kamerstuk 29 383, nr. 386). In het programma Integraal aanpakken methaan en ammoniak wordt continu gewerkt aan het verbeteren van de bedrijfsspecifieke monitoring in de veehouderij, zodat het effect van reductiemaatregelen geborgd is in methaan- en ammoniak- emissiemodellen. Bij onderzoeks- en kennisprojecten is bovendien expliciet aandacht om tot een bewezen emissie-effect te komen voor nieuwe innovaties. Verder wordt erop gestuurd dat reductiemaatregelen die de veehouder neemt, zowel individueel als in de landelijke emissie-monitoring worden erkend en meegerekend.

#### *Borging, handhaving en toezicht*

De borging van de duurzaamheidsprestaties die onder een aanpak van doelsturing tot stand komen, vraagt veel aandacht. Bij de toepassingsvormen van doelsturing die een meer verplichtend of afrekenend karakter hebben, is deze borging essentieel. Zonder goed systeem van borging kunnen de prestaties niet worden

---

<sup>9</sup> Rapport Wageningen University & Research 1470 'Richtlijnen voor het bepalen van emissies uit veestallen'

toegerekend aan individuele bedrijven of aan de sector als geheel. Hierbij wordt nadrukkelijk bekeken of private borging mogelijk is, bijvoorbeeld in de vorm van certificering. Voor het voldoen aan overheidsregelgeving met doelsturing is het van belang om op het niveau van individuele bedrijven toe te zien en te handhaven. Dit vraagt om een op doelsturing aangepast regime vanuit toezicht en handhaving. Doelsturing zal, op zijn minst tijdens een overgangperiode en voor een groot gedeelte van de opgaves, ook náást een systeem van middelsturing kunnen bestaan, waarmee er eveneens meer wordt gevraagd van uitvoering, toezicht en handhaving. RVO, bevoegde gezagen, Omgevingsdiensten en de NVWA zullen nauw betrokken worden bij de verschillende ontwikkeltrajecten, vraagstukken rond de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid en de (on)mogelijkheden bij het uitrollen van de doelsturingssystematiek.

#### *Verkenning wetgevingskaders*

In 2023 en 2024 zijn diverse trajecten gestart om meer inzicht te krijgen in de mogelijkheden voor (gestapeld) belonen voor geleverde duurzaamheidsinspanningen, rekening houdend met de staatssteun- en mededingingskaders.

Zo is er in 2024 onderzoek gedaan naar de mogelijkheid om op termijn KPI's te gebruiken binnen de eco-regeling van het GLB, waarmee het GLB meer doelgestuurd kan worden ingericht. Ook wordt er gewerkt aan een concrete en gebruiksvriendelijke handleiding voor het stapelen van publieke en private beloningen, waarin aan de hand van praktijkvoorbeelden wordt geïllustreerd wat er mogelijk is binnen de huidige staatssteun- en mededingingskaders. Tegelijkertijd is er een traject opgestart om de kostenkant (zoals meerwerk, opbrengstderving en risico's) van duurzaamheidsprestaties in kaart te brengen. Dit is belangrijk omdat de huidige staatssteunregelgeving in beginsel alleen vergoedingen toestaat voor gemaakte kosten of gederfde inkomsten als gevolg van geleverde duurzaamheidsinspanningen. De bevindingen van dit onderzoek zullen helpen bij het vinden van een betere onderbouwing voor het bepalen van financiële beloningen voor geleverde duurzaamheidsprestaties en zo kunnen deze bijdragen aan het verdienvermogen van boeren. De handleiding voor het stapelen van beloningen en het onderzoek naar de kostenonderbouwing worden in het eerste kwartaal van 2025 opgeleverd.

Naast de staatssteun- en mededingingskaders, is het belangrijk dat een doelsturingssystematiek goed aansluit bij en ingebed kan worden in Nederlandse en Europese wetgeving. Zo moeten eventuele doelvoorschriften met betrekking tot mest goed aansluiten bij de Nitraatrichtlijn, de Kaderrichtlijn Water en de

Omgevingswet. Als de doelsturingssystematiek en de huidige wet- en regelgeving niet goed op elkaar aansluiten, is er immers een risico op rechtsonzekerheid en onduidelijkheid bij agrarisch ondernemers. Bij het verder vormgeven van doelsturing wordt duidelijkheid, rechtszekerheid en eenduidigheid richting de boer geborgd en zal er dus aandacht zijn voor de inbedding van doelsturing in de bestaande wetssystematiek of de mogelijkheden om wetgeving aan te passen.

### **Doelsturing in bestaand beleid**

Doelsturing wordt in de praktijk al in verschillende vormen toegepast, of er wordt naar een toepassing daarvan toegewerkt. Hierna wordt de stand van zaken rond een aantal van deze toepassingen geschetst en wordt aangegeven welke inzet ik voor deze toepassingen voor ogen heb.

#### *Maatwerkaanpak mestbeleid & doelsturing*

In het 7e actieprogramma nitraatrichtlijn is opgenomen dat in gezamenlijkheid tussen sector, keten en overheid gewerkt wordt aan de verkenning van mogelijkheden voor een maatwerkaanpak (een vorm van doelsturing waarbij ook gebruik gemaakt wordt een stoffenbalans). Sinds de start van het 7e actieprogramma is veel werk verzet door sector- en ketenpartijen, het ministerie en ondersteunende diensten in een gezamenlijke werkgroep. Daarbij is gebleken dat er onder meer op het gebied van borging en handhaving nader onderzoek nodig is. Daarom wordt op dit moment gewerkt aan een praktijkonderzoek waarin wordt onderzocht hoe een maatwerkaanpak vormgegeven kan worden, waarin bij een groep boeren een maatwerksystematiek zal worden onderzocht op uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid. De voorbereiding voor de uitvoering van het praktijkonderzoek is in volle gang. Naar verwachting gaat het onderzoek binnenkort starten en loopt dit door tot en met 2026.

Ook worden voorbereidingen getroffen voor de ontwikkeling van een meetsysteem in de akkerbouw, dit wordt opgezet in afstemming met betrokken sectoren. Met dit op te zetten meetsysteem en de uitkomsten van het praktijkonderzoek Maatwerkaanpak wordt een start gemaakt om doelsturing op het gebied van waterkwaliteit op te zetten.

#### *Provinciale gebiedsprogramma's & maatregelpakketten*

Veel provincies hebben in hun provinciaal gebiedsprogramma en bijbehorende maatregelpakketten aangegeven in meer of mindere mate aan de slag te willen gaan met doelsturing. Het vorige kabinet heeft besloten om in het kader van Regeling Provinciale middelen landelijk gebied (Rpml) middelen beschikbaar te stellen

voor de uitvoering van de versnellings- en koplopermaatregelen van provincies in het landelijk gebied. Hieronder vallen ook middelen voor doelsturingssystematiek. Hiermee financieren provincies onder andere pilots die zich richten op de ontwikkeling en het gebruik van KPI's. Dit komt doelsturing ten gunste, want de nadere uitwerking van de doelsturingssystematiek vraagt immers om een goede aansluiting op gebiedsspecifieke omstandigheden en doelen.

Om te komen tot een goed werkende doelsturingssystematiek, is het van belang de provinciale en de nationale ontwikkelingen goed op elkaar te laten aansluiten. Hiermee is ook rekening gehouden tijdens het beoordelen van de ingediende koplopermaatregelpakketten. Om de doelsturingssystematiek uiteindelijk op te schalen vanuit deze eerste pilotvormige maatregelen, zullen er nog nadere afspraken gemaakt worden tussen het Rijk en provincies, waaronder over de taakverdeling en de te stellen kaders. Op dit moment vindt constructief ambtelijk overleg plaats over doelsturing en dit zal nog verder worden uitgebouwd .

#### *Investeringsfonds Duurzame Landbouw*

In 2020 is het Omschakelprogramma Duurzame Landbouw aangekondigd, dat agrarisch ondernemers ondersteunt bij de omschakeling naar een meer integraal duurzame bedrijfsvoering. Een belangrijk onderdeel van het programma is het Investeringsfonds Duurzame Landbouw (IDL) waarmee agrarisch ondernemers een gunstige financiering kunnen krijgen voor de investeringen die zij doen bij een verduurzamingsomschakeling. Omwille van de diversiteit binnen de sectoren en regio's en om ruimte te bieden voor individueel ondernemerschap, stuurt het Omschakelprogramma niet op maatregelen, maar op doelen. Ondernemers die in aanmerking willen komen voor een lening vanuit het IDL dienen daarvoor bij het Nationaal Groenfonds een bedrijfsplan in, waarin de ondernemer onderbouwt hoe hij/zij een bijdrage levert op de doelen van het omschakelprogramma. Dit bedrijfsplan wordt door een beoordelingscommissie getoetst. De pilotfase van het IDL is positief geëvalueerd (Kamerstuk 30 252, nr. 125). De doelgerichte aanpak wordt gewaardeerd door boeren omdat het ruimte biedt voor ondernemerschap. Op basis van deze positieve evaluatie is vorig jaar besloten de maatregel door te zetten en een definitief karakter te geven. Daarvoor is 130,8 miljoen euro beschikbaar gesteld. Per 28 juni 2024 is het structurele IDL voor 10 jaar opengesteld (Kamerstuk 30 252, nr. 170).

#### **Tot slot**

Bedrijfsspecifieke doelsturing geeft kansen, biedt perspectief en is uitdagend. Des te belangrijker om hier zorgvuldig en met gepaste druk en tempo uitvoering aan te geven. In deze brief is mijn visie op doelsturing en de voortgang geschetst van verschillende lopende trajecten die nodig zijn om doelsturing uit te rollen, of die doelsturing raken. Ik zal de Kamer periodiek informeren over de ontwikkelingen omtrent bedrijfsgerichte doelsturing.

De minister van Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur,  
F.M. Wiersma