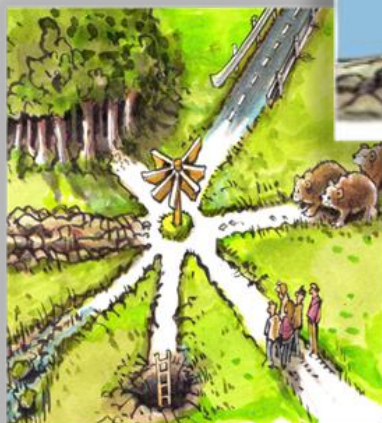


Doelsturing NAJK

NAJK over de omvorming van middelsturing naar doelsturing voor overheidsbeleid



NAJK
Smallepad 32
3811 MG Amersfoort
T 030-2769869
E info@najak.nl
W www.najak.nl



Achtergrond

De Nederlandse landbouw werkt al lange tijd met middelsturing. Met de komst van milieuwetgeving vanaf de jaren tachtig lopen ondernemers echter vaker tegen beperkingen aan. Waar de overheid lang vasthield aan middelsturing, is doelsturing in de keten al langer in ontwikkeling. Ketens sturen niet alleen op volume, maar steeds meer op de bijbehorende milieu-impact. In dat licht biedt doelsturing een kans: door ondernemers ruimte te geven om zelf te bepalen hoe zij hun milieu-impact verminderen, en daar eerlijke beloningen tegenover te zetten, ontstaat een systeem dat zowel innovatie als verduurzaming stimuleert. De uitdaging die hieruit volgt, is hoe doelsturing binnen het wettelijke kader kan werken, juist omdat doelsturing in de keten op vrijwilligheid en marktprikkels berust, terwijl overheidssturing vraagt om handhaafbare en toetsbare afspraken.

Kabinet Schoof heeft in haar regeerprogramma (2024) de ambitie uitgesproken om toe te werken naar doelsturing. In ieder geval voor de onderwerpen stikstof, klimaat en waterkwaliteit. Deze verandering in sturingsvorm betekent géén aanpassing van de onderliggende beleidsdoelen, maar wél van de manier waarop die doelen bereikt dienen te worden. Beide vormen van sturing kennen voor- en nadelen. Om hierover een mening te vormen, is het belangrijk de verschillen goed te begrijpen. Dit document gaat in op sturingsvormen vanuit de overheid, beloningssystemen vanuit de keten worden buiten beschouwing gelaten.

Zoals de naam doet vermoeden draait middelsturing om middelen en voorgeschreven maatregelen. De overheid stelt een beleidsdoel en schrijft specifieke regels en normen voor om dat doel te halen. Bijvoorbeeld de hoeveelheid nitraat in het grondwater, welke voortkomt uit de nitraatrichtlijn, kan mede behaald worden door maatregelen zoals de maximale stikstofgift per hectare. Middelsturing is voor de overheid aantrekkelijk omdat deze vorm goed controleerbaar is en aansluit bij bestaande werkwijzen, daarnaast is het voor ondernemers helder welke eisen gelden. Tegelijkertijd heeft het een generiek karakter, kan het ondernemerschap inperken door op te leggen wat een ondernemer moet doen en staan diverse maatregelen ver af van het oorspronkelijke doel en de praktijk.

Bij doelsturing geeft de overheid concrete doelen mee aan gebieden of bedrijven, zonder voor te schrijven hoe deze behaald moeten worden. Bijvoorbeeld de doelstelling voor een reductie van broeikasgassen in de Nederlandse landbouw voor 2040. Dit kan worden doorvertaald naar een emissiereductiedoelstelling op bedrijfsniveau. Het is aan de ondernemer om te bepalen hoe hij of zij dit doel bereikt. Dit stimuleert creativiteit, innovatie, ondernemerschap en diversiteit in bedrijven en bedrijfstypes. Aan de ene kant vergt de invoering van doelsturing veel op het gebied van monitoring en borging van resultaten. Aan de andere kant creëert het mogelijkheden om ondernemers te belonen voor hun behaalde prestaties, het verbeteren van prestaties te stimuleren en achterblijvers hierop te wijzen of sancties op te leggen. Enkel inzet door ondernemers is niet voldoende, bij doelsturing telt het resultaat.

De visie van de jonge boer en tuinder

De omschakeling van middelsturing naar doelsturing is al een lange tijd een grote wens van jonge boeren en tuinders. Doelsturing biedt ruimte om te sturen op het daadwerkelijke effect op milieu, natuur en waterkwaliteit, in plaats van op generieke voorschriften. Daarmee sluit het beter aan bij de dagelijkse praktijk op het boeren- en tuinderterrein. Jonge boeren en tuinders hechten grote waarde aan doelsturing omdat deze uitgaat van vakmanschap en ondernemerschap. Boeren die investeren in kennis, precisietechniek en zorgvuldige bedrijfsvoering moeten de ruimte krijgen om hun doelen op een manier te realiseren die past bij hun bedrijf en omgeving. Doelsturing maakt het mogelijk om goed presterende ondernemers te belonen en koplopers niet te belemmeren door uniforme middelvoorschriften. Doelsturing kan op vele manieren worden geïnterpreteerd en geïmplementeerd. Het succes van de omschakeling is afhankelijk van de uitgangspunten die gekozen worden. Deze uitgangspunten kunnen per opgave die met

doelsturing wordt aangepakt verschillen. Hieronder geven jonge boeren en tuinders hun visie op doelsturing in relatie tot overheidsbeleid, aan de hand van de volgende hoofdstukken:

1. Doelsturing algemeen
2. Doelsturing op waterkwaliteit
3. Doelsturing op stikstof
4. Doelsturing op broeikasgassen

1. Doelsturing..

Om doelsturing werkbaar, eerlijk en toekomstgericht te maken, hanteert NAJK de volgende uitgangspunten:

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

2. Doelsturing op waterkwaliteit

Voor waterkwaliteit is het cruciaal om onderscheid te maken tussen nutriënten en gewasbeschermingsmiddelen, omdat beide een eigen aanpak vergen. Doelsturing op waterkwaliteit biedt kansen om maatregelen beter af te stemmen op bedrijfsomstandigheden en gebiedskenmerken.

o *Nutriënten (stikstof en fosfaat)*

Doelsturing vindt plaats op bedrijfs- of perceelsniveau. Ondernemers moeten duidelijkheid krijgen over de doelen die zij dienen te halen en daarbij de ruimte krijgen om dit in te vullen met passende maatregelen. Het meten en monitoren op perceelsniveau is hierbij essentieel. Bij het vaststellen van de doelen op perceelsniveau dient rekening gehouden te worden met grondsoort en grondwatertrap.

- o *Gewasbeschermingsmiddelen (GBM)*

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

3. Doelsturing op stikstofreductie

Voor stikstof is het cruciaal om onderscheid te maken tussen de algemene stikstofreductie en de staat van de natuur. Beide uitdagingen verlangen een aparte doelsturingssystematiek.

- o *Algemene stikstofreductie*

Doelsturing vindt plaats op bedrijfsniveau, gekoppeld aan dierrechten. Ondernemers moeten duidelijkheid krijgen over de doelen die zij dienen te halen en daarbij de ruimte krijgen om dit in te vullen met passende maatregelen. Veehouders krijgen een maximaal absoluut emissiegetal per dierrecht waarbij ze verantwoordelijk zijn voor alle eigen geproduceerde mest. Zo wordt het mogelijk om zowel veldemissies als stal- en opslagemissies te normeren. Voor sectoren die geen rechtensysteem kennen en op korte termijn ook niet krijgen kan een doelstelling per dier volstaan.

- o *Staat van de natuur*

Doelsturing vindt plaats op gebiedsniveau. Gebieden waar de algemene reductie niet voldoende is voor vergunningverlening, krijgen te maken met een maximale stikstofuitstoot op gebiedsniveau. Binnen een straal van maximaal 500 meter rondom het betreffende N2000 gebied wordt in samenhang met alle sectoren gewerkt aan deze reductie. Voorbeelden hiervan zijn het rapport van de Universiteit van Amsterdam, de analyses van Wouter de Heij en ook het rapport van Wim de Vries et al.

4. Doelsturing op broeikasgassen

Voor broeikasgassen maken we onderscheid in grondsoort en bedrijfstype. In de aanpak ligt de focus op methaan en lachgas.

- o *Grondsoort*

Broeikasgassen komen voort uit diverse bronnen. Om een uniforme doelstelling mee te geven aan bedrijven is het van belang dat broeikasgassen voortkomend uit bodemdaling in veenweidegebieden geen onderdeel uitmaken van de doelen op bedrijfsniveau. Dit omdat andere grondsoorten, zoals zand of klei, geen uitstoot door bodemdaling kennen. Veldemissies die ongeacht grondsoort plaatsvinden maken wel deel uit van de aanpak.

- o *Bedrijfstype*

Waar stikstof met name neerkomt op de veehouderij is de reductie van broeikasgassen een opgave voor de gehele sector. Ieder bedrijfstype (akkerbouw/veehouderij) kenmerkt zich door een andere uitstoot. De opgave op bedrijfsniveau is hiervan afhankelijk.

- o *Bedrijfsniveau*

Ondernemers moeten duidelijkheid krijgen over de doelen die zij dienen te halen en daarbij de ruimte krijgen om dit in te vullen met passende maatregelen. Gegeven de twee bovenstaande uitgangspunten vindt doelsturing voor broeikasgassen plaats op bedrijfsniveau. Voor de veehouderij wordt de doelstelling gekoppeld aan dierrechten (of aantallen dieren voor sectoren die geen rechtensysteem kennen en ook niet krijgen). Hiermee sluit de aanpak aan bij de systematiek zoals beschreven bij 'algemene stikstofreductie'. Voor de akkerbouw wordt gebruikgemaakt van uitstoot per hectare.

Tot slot

Doelsturing kan een krachtige impuls geven aan een toekomstbestendige landbouwsector, waarin jonge boeren en tuinders ruimte krijgen om te ondernemen, te innoveren en een waardevolle bijdrage te leveren aan maatschappelijke doelen. Met een heldere structuur, realistische doelen en passende ondersteuning ontstaat een systeem dat werkt voor zowel ondernemers als samenleving.