



Beleidsnotitie – Reactie op de internetconsultatie wijzigingsregeling stikstofgebruiksnormen (8e Actieprogramma Nitraatrichtlijn)

Reactie namens het Programma Managementteam van de Praktijk Aanpak Emissiearme Veehouderij, 7 november 2025.

Management Samenvatting

De Praktijk Aanpak Emissiearme Veehouderij bestaat uit een breed lerend netwerk van provincies, sectororganisaties, kennisinstellingen en het bedrijfsleven. Binnen dit netwerk worden 20 bedrijfsgerichte pilots en 4 gebiedsgerichte pilots begeleid. Hierin werken en leren boeren, adviseurs en overheden wordt aan een nieuwe manier van sturen op doelen in plaats van middelen. In verschillende thematafels wordt de opgedane praktijkkennis en ervaringen geanalyseerd en gedeeld. De thematafel ‘Doelsturing en Bodem’ richt zich op het verbeteren van de waterkwaliteit en het behalen van de EU-natuurdoelen en KRW-doelen. Ons beeld is dat voor het behalen van de KRW doelen in de veehouderijsector nog weinig urgentiebesef is. Daarnaast is de huidige sturing volledig gericht op economische optimalisatie waarbij ecologie (te) vaak het slachtoffer is om deze KRW doelen te kunnen halen.

Vanuit het perspectief om aan Brusselse normen te voldoen en extra maatregelen te moeten nemen, begrijpen we de voorgestelde aanpassing van de gebruiksnormen systematiek en een gebiedsgerichte aanpak van de meest kwetsbare en urgente milieudoelen. De voorgestelde wijzigingsregeling draagt bij aan het verbeteren van de emissies naar lucht en water. Dit blijkt ook uit de WLR onderbouwingen. De beoogde verscherping van de stikstofgebruiksnormen kan echter, zonder een flexibele en praktijkgerichte aanpak, onbedoelde negatieve gevolgen met zich meebrengen. Onze zorgen richten zich vooral op de praktische uitvoerbaarheid, de effectiviteit op de lange termijn en de onvoldoende directe relatie met de doelen voor oppervlaktewater.

In de praktijk kan dit leiden tot een negatieve afwenteling. Het streven naar een hoog saldo van opbrengsten minus toegerekende kosten per hectare is een dominante economische wetmatigheid. Aanpassingen in het grondgebruik worden hierdoor sterk gestuurd. Het onvoldoende doordacht aanpassen van de stikstofgebruiksnormen zal leiden tot het scheuren van graslanden en verlagen van het aandeel suikerbieten. Voor deze zogenaamde laagsaldo gewassen komen uitspoeling gevoelige, hoog saldo gewassen in de plaats. Dit draagt ons inziens niet bij aan een duurzame oplossing. Het kan leiden tot het verschuiven van het probleem.

Het is te begrijpen dat de analyse van de bedrijfseffecten vanwege tijdsdruk alleen in kwalitatieve zin is uitgevoerd en niet in kwantitatieve zin. Onze inschatting is echter dat het gemiddelde nitraatgehalte in het grondwater bij de situatie met lagere gebruiksnormen, door een te verwachten vergroting van het aandeel uitspoeling

gevoelige gewassen, juist op de meest kritische regio's hóger zal zijn dan in de huidige situatie. Dit staat nog los van de andere mogelijk averechtse neveneffecten zoals een toename van het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen en het mogelijke verlies van biodiversiteit.

In de voorgaande actieprogramma's zien wij vanuit de praktijk het ontstaan van een vicieuze cirkel. De gebruiksnormen worden verlaagd en de middelvoorschriften ten aanzien van rustgewassen worden verscherpt. Als reactie op deze beleidswijziging moeten landbouwers zich aanpassen. Ze gaan door de stringenter voorwaarden noodgedwongen nog sterker sturen op een bouwplan waarin het rendement op een beperkt aantal hoog saldo gewassen word behaald. Het resultaat is dat daardoor de ecologische kwaliteit juist verslechterd. Vervolgens zal de overheid zich genoodzaakt voelen de normen weer verder te moeten aanscherpen en de middelvoorschriften uit te breiden met meer en strengere maatregelen. Door het (oneindig) aanscherpen van de generieke normen komen we uiteindelijk in een situatie waar we de KRW normen gehaald hebben, maar dit ten koste van een vitale landbouwstructuur.

De Kamerbrief¹ over de consultatie meldt bovendien dat de Commissie MER het concept-8e AP onvoldoende vindt om de waterkwaliteitsdoelen te halen en expliciet om meer maatregelen vraagt — inclusief betere samenhang met KRW. Hiermee is het risico reëel dat we grondwateroptimalisatie nastreven, terwijl oppervlaktewaterdoelen onvoldoende meebewegen — of zelfs achteruitgaan. Dit lezen wij als een bevestiging van de vicieuze cirkel.

Om deze vicieuze cirkel te doorbreken stellen we, vanuit onze kennis en ervaringen uit de Praktijkaanpak het volgende voor:

De generieke normen in de meest kritische gebieden worden versneld aangescherpt. Dit met de intentie om er voor te zorgen dat deze gebieden niet gemiddeld de norm behalen, maar dat iedereen de norm behaalt. Zo worden ook de (bewust en onbewust) hardnekkige 'vervuilers' in zekere zin 'gedwongen' om een bijdrage te leveren aan het bereiken van de KRW doelen. De milieuwinst die hierdoor ontstaat wordt gebruikt om de pioniers, voorlopers en welwillende ondernemers te kunnen belonen.

Voor diegene die een bewezen bijdrage aan het behalen van de KRW doelen hebben geleverd, bestaat de beloning uit een vrijstelling van de scherpere generieke normen en kan verkregen worden via een zelfstandig geborgd en betaald verantwoordingssysteem. Deze vrijstelling kost geen geld of toestemming vanuit Brussel, maar bestaat eruit, dat de welwillenden worden ontzien van extra aanscherpingen. Dit systeem functioneert al bij een aantal landbouwers. Dit zijn de voorlopers die op diverse wijzen en op hun eigen initiatief al doelsturing op hun bedrijf toepassen. Het zijn nu nog de voorlopers, maar na invoering van het beloningssysteem via vrijstelling van de verscherpte normen zal deze groep snel in omvang toenemen. Op deze manier gaat de sector de KRW doelen behalen; de achterblijvers behalen de KRW doelen door versnelde verscherping van de

¹ <https://open.overheid.nl/documenten/62e6b1cf-e402-4974-9687-b1b1c226f7cc/file>

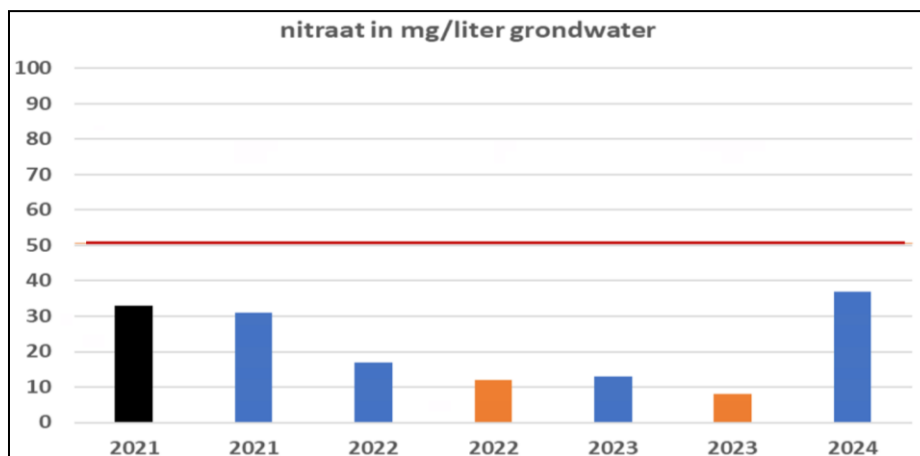
generieke middelvoorschriften en de voorlopers halen de KRW doelen door doelsturing, borging en eigen verantwoording.

1. Aanleiding – onze gezamenlijke inzet voor doelgerichte verbetering

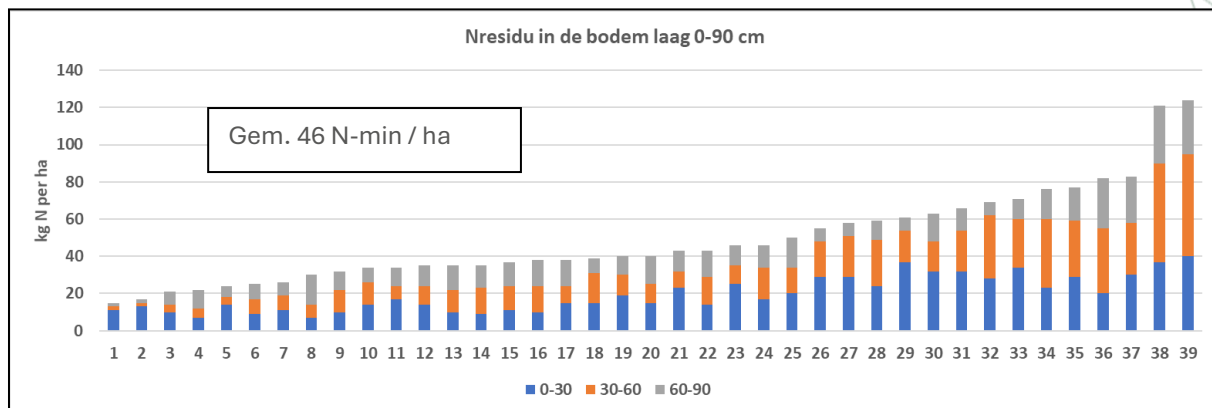
Het 8e Actieprogramma Nitraatrichtlijn heeft als doel om de waterkwaliteit in Nederland op lange termijn te verbeteren en de EU-doelen te realiseren. Wij onderschrijven deze ambitie volledig, maar maken ons ernstig zorgen dat de maatregelen in het voorgestelde beleid in de praktijk het tegenovergestelde effect gaan hebben. Ook de commissie MER stelt in de Kamerbrief, dat zij het concept 8^e actieprogramma onvoldoende vindt om de waterkwaliteitsdoelen te halen en de commissie vraagt om meer maatregelen in betere samenhang met de KRW doelen. Wij zien ook dat de voorgestelde striktere stikstofgebruiksnormen in de praktijk de verkeerde prikkels geven en onbedoelde gevolgen veroorzaken, met name in de zandgebieden van Nederland, waar de nitraatuitspoeling al het grootste is. Met doelsturing leg je de relatie één op één met de KRW doelen.

Vanuit de Praktijk Aanpak hebben wij binnen diverse praktijkprojecten in de grondgebonden veehouderij sector kennis opgedaan over het halen van de KRW-doelen. In de ‘fasttrack-projecten’ zoals PAVEX, N-residu en Jumpstart wordt op bedrijfsniveau gewerkt met metingen van N-residu in de bodem (0–90 cm), stikstofbodemoverschotten en kringloopwijzers. Deze projecten tonen aan dat boeren (op zand) die sturen op doelen – zoals een lager stikstofoverschot – betere resultaten halen. Deze resultaten zijn behaald door te sturen op het verlagen van emissies naar het grondwater. Voorbeelden hiervan zijn; in het management beter rekening houden met de specifieke omstandigheden (veld-, gewas-, weer, waterstand), het beter afstemmen van de bemesting op de behoefte van het gewas en slimme rotatie strategieën. Hiermee is de opbrengst behouden en toch een lager risico op uitspoeling gerealiseerd.

De twee nu volgende afbeeldingen zijn afkomstig uit het Pavex project. Waarbij een veehouder en akkerbouwer aantoonbaar ruim onder de norm hebben gepresteerd sinds 2022.



Figuur 1. Voorbeeld van bedrijf dat reeds 5 jaren meet in grondwater en bodem en ruim de nitraat norm haalt



Figuur 2. Het gemeten N-residu in de bovenste grondlagen op een samengestelde bouwplan van 200ha verdeeld over 39 percelen

Het moge duidelijk zijn dat door het toepassen van slimme bemesting en gewasrotatie en het vrijwillig inzetten van de bestaande middelvoorschriften ondernemers prima in staat zijn de nitraatrichtlijn op het eigen bedrijf te halen. De uitdaging is vervolgens om voor een heel gebied de nitraatrichtlijn te halen. De overheid kan erop sturen dat iedereen evenveel bijdraagt aan het verlagen van de gemiddelde uitspoeling, of met het alternatief om erop sturen dat iedereen de doelstelling haalt?

Onze zienswijze is dat de meeste milieuwinst behaald kan worden bij de grootste vervuilers tegen de laagste inspanningen en dat we dus zouden moeten gaan sturen op iedereen de norm laten halen. De streefwaarde bestaat dan uit een afgeleide van de nitraatconcentratie in het grondwater en is de streefwaarde N-residu die gedifferentieerd kan worden naar gelang gebied, huidige staat van verontreiniging, gewas en grondsoort. Echter de streefwaarde moet jaarlijks verantwoord worden via het daadwerkelijk meten van het N-residu. Deze extra inspanning en kosten zijn voor de ondernemer haar rekening, maar leveren een groter voordeel op voor de ondernemer dan de extra generieke maatregelen gekost zouden hebben.

2. Er zijn kosten effectievere oplossingen

Naar onze mening is het aannemelijk dat de huidige aanscherping van stikstofgebruiksnormen het tegenovergestelde effect gaat hebben in de zandregio's dan beoogd. In de voorgestelde vernieuwing van het stelsel van stikstofgebruiksnormen zien wij in de praktijk een viertal risico's:

1. Waterkwaliteit verbetert hiermee niet vanzelf

Het CDM-advies² waarop de wijzigingsregeling leunt, is systematisch gericht op het halen van 50 mg/l nitraat in het uitspoelend grondwater; toetsing aan oppervlaktewater is daarbij expliciet niet meegenomen. Dat staat zo in het rapport zelf. Daarmee ontbreekt de schakel naar KRW-doelen voor oppervlaktewater,

² <https://open.overheid.nl/documenten/621d14bb-a43a-4107-a30b-ac812e740e12/file>

terwijl juist dáár de publieke opgave groot is (voor de uitgebreide onderbouwing zie hoofdstuk 3).

2. Onbedoelde effecten op teeltkeuzes – vooral bij grasbedrijven

Met veel strengere gebruiksnormen, het vervallen van het laatste voordeel van het gebruik van de derogatie mogelijkheid en het gelijktijdig laten vervallen van de NV-korting, ontstaat de financiële prikkel dat ondernemers — zeker op zuidelijk zand — blijvend grasland gaan vervangen door gewassen met méér stikstofruimte en een hoger saldo. Echter, dit resulteert in een hogere uitspoeling gevoeligheid. Dat is economisch begrijpelijk maar ecologisch contraproductief; minder gras betekent in alle gevallen meer nitraatrisico bij ondoordachte/verkeerd getimede teeltwissels en bij scheuren van grasland (hierover verderop meer). In de eigen beleidsteksten wordt dit spanningsveld al geschetst: de conceptregeling kent tegelijk verzwaring voor Zand-Zuid (AT-gewassen) met expliciete zorgen over rendabele teelt, en regionale kortingen gekoppeld aan KRW-oordeel van oppervlaktewater.

3. Mismatch tussen generieke norm en de uitvoering in de praktijk

Wij herkennen de urgentie en steunen de doelen. Maar we verwachten dat voor de weg ernaar toe rekening houden met verschillen in bodem, bouwplan, timing, weer en bedrijfsvoering doelmatiger is dan generieke normverlaging op gewasniveau. Dit is effectief, passend, uitvoerbaar én controleerbaar, met lagere toezichtslasten. De eigen concept-AP-teksten erkennen dat de aanpak moet aansluiten bij grondsoort en teelt en dat een ingroeipad doelsturing nodig is om boeren ondernemersruimte te geven en toch waterkwaliteitsdoelen te halen. Door nu versneld de generieke normen aan te passen, moet ook versneld doelsturing als alternatief worden aangeboden.

4. Verplichte rustgewassen teelt zet druk op gemiddeld saldo

Door het rustgewassen beleid moeten akkerbouwers nu 1 op 3 rustgewassen gaan telen, rustgewassen hebben een laag of geen economisch saldo. Omdat hoog saldo gewassen de prioriteit krijgen in de vruchtwisseling betekent dit dat lager saldo gewassen worden verdrongen door een optimalisatie van korte rustgewassen om aan de regels te voldoen en maximalisatie op hoog saldo gewassen. In de praktijk gaat dit neerkomen op zo efficiënte en het zo kort mogelijk telen van het rustgewas, waarbij ecologische doelen geen afweging zijn en de ecologische doelen ten kostte van de meest renderende teelten. Zoals bijvoorbeeld suikerbieten waar doorgaans extreem lage nitraatgehaltes worden gehaald die ingeruild worden voor knolteelten en bladgewassen.

Daarmee is de essentie van onze zorg dat deze vorm de problematiek verplaatst en verergert. Ze lost het niet op. Strak bijstellen van generieke normen zal leiden tot ongewenste teeltverschuivingen, scheurimpulsen en meer nitraatrisico in precies die gebieden waar de milieudruk het grootst is. Wij wensen het niemand toe dat over vijf

jaren in het publieke debat de verzuchting wordt geslaakt: “Waarom heeft iemand dit eigenlijk ooit zo gewild?”

3. Ook rekening houden met oppervlaktewater voor bereiken KRW-doelen

De huidige regeling richt zich hoofdzakelijk op het halen van de grondwaternorm (50 mg nitraat per liter). Het probleem is dat dit maar een deel van de opgave dekt. Nederland heeft ook doelen vanuit de Kaderrichtlijn Water (KRW), die zich richten op oppervlaktewater – sloten, beken en meren en dit is door het CDM niet getoetst aan N en P in oppervlaktewater (eutrofiëring).

In veel gebieden zijn juist deze wateren overbelast met stikstof en fosfaat. Door te sturen op grondwaternormen zonder rekening te houden met oppervlaktewater, verschuift de druk: we verlagen de nitraatconcentratie ondergronds, maar verliezen zicht op wat er bovenstrooms in beken en sloten terechtkomt. De ervaring uit de fasttrack-projecten vanuit de Praktijkaanpak laat zien dat goed beheer van grasland en bodem juist cruciaal is om uitspoeling naar oppervlaktewater te voorkomen.

De Kamerbrief³ over de consultatie meldt bovendien dat de Commissie MER het concept-8e AP onvoldoende vindt om de waterkwaliteitsdoelen te halen en expliciet om meer maatregelen vraagt — inclusief betere samenhang met KRW. Hiermee is het risico reëel dat we grondwateroptimalisatie nastreven, terwijl oppervlaktewaterdoelen onvoldoende meebewegen — of zelfs achteruitgaan.

Het CDM laat zelf zien dat op Zand-Zuid de verlaagde gebruiksnormen voor diverse AT-gewassen ver onder het landbouwkundig advies uitkomen (circa 35–45% daarvan), en dat snijmais sterk omlaag moet. Dat drukt hard op de economische rendabiliteit en op bouwplanlogistiek; in de nota aan de minister wordt dit spanningsveld nadrukkelijk benoemd.

De concept-AP schetst bovendien de landelijke trend: grasareaal neemt gestaag af; bouwplannen schuiven richting meer akkerbouw. Dit wordt bevestigd door Agrimatie/CBS (2024)⁴. Daarmee halen bouwplannen met een groter aandeel akkerbouw op zand een slechter resultaat op de KRW-doelen.

4. Bedrijfseffecten toets kan zeker

In het voorliggende beleid wordt gesteld dat een kwantitatieve toets van de effecten niet mogelijk is. Dit is strijdig met de praktijk van beleidsevaluaties, waar talloze effectenanalysemethoden beschikbaar zijn om de impact van het voorgestelde beleid te beoordelen. Er bestaan gedegen effectstudies, zoals meerdere effectenstudies van Connecting Agri & Food voor het Brabants beleid (o.a. verbod op beregenen in bufferzones rondom de Peel en aangescherpte eisen ten aanzien van de

³ <https://open.overheid.nl/documenten/62e6b1cf-e402-4974-9687-b1b1c226f7cc/file>

⁴ <https://agrimatie.nl/ThemaResultaat.aspx?subpubID=2232&themaID=2286&indicatorID=2911>

ammoniakemissie), die uitgebreid de gevolgen van milieubeleidsmaatregelen op boerenbedrijven in kaart brengen. Deze studies tonen juist aan dat het mogelijk is om de impact van strengere stikstofmaatregelen kwantitatief te evalueren, zoals de effecten op het verdienmodel van boeren in verschillende regio's in relatie tot graslandbeheer en grondwaterkwaliteit. Een besluit om beleid door te voeren zonder een kwantitatieve analyse van de verwachte effecten negeert de mogelijke risico's het beleid met zich meebrengt. Het is in onze ogen niet passend en waarschijnlijk minder effectief dan beoogd.

De evaluatie van het Brabants beleid ten aanzien van het versnellen van innovaties in de veehouderij (Backus, 2024) toont aan dat er geen eenvoudige oplossingen zijn en dat win-win situaties schaars zijn. Juist daarom is het inzetten op het bekrachtigen van de schaarse win-win situaties van belang. Dit wordt verder ondersteund door de conclusies uit de evaluatie Meststoffenwet 2024 die het effect van beleid in de zuidelijke zandregio's onderzoekt.

Een wetenschappelijk onderbouwde doorrekening van de impact op lange termijn is nodig om beter zicht te krijgen op de knelpunten en mogelijke perspectievolle oplossingsrichtingen, zoals doelsturing. Wij onderschrijven volledig de Kamerbrief d.d. 21 oktober 2024 over bedrijfsgerichte doelsturing⁵ waarin staat *“..... 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.”*

Het huidige beleid gaat voorbij aan de mogelijkheid om in het 7e Actieprogramma het staande rijksbeleid om doelsturing verder uit te werken. Doelsturing, zoals getest in verschillende fasttrack-projecten vanuit de Praktijkaanpak, heeft bewezen effectiever te zijn in het behalen van stikstof- en waterkwaliteitsdoelen dan het rigide aanpassen van stikstofgebruiksnormen.

Een ander aspect van het voorliggende beleid dat in het rapport van onafhankelijke kwartiermaker Backus wordt genoemd, is de afwezigheid van flankerend beleid.⁶ De benodigde beleidsmaatregelen om de negatieve effecten van de verscherpte normen tegen te gaan, zoals financiële prikkels voor bedrijven die verantwoorde teeltmethoden toepassen, worden niet geëxploreerd. Doelsturing biedt precies de flexibiliteit en ruimte die nodig is voor de agrarische sector om effectief bij te dragen aan de waterkwaliteitsdoelen, zonder dat dit de economische levensvatbaarheid van boeren in gevaar brengt. Dit wordt duidelijk uit de uitkomsten van het Jumpstart-project vanuit de Praktijkaanpak, waarin werd aangetoond dat boeren door doelsturing kunnen presteren zonder afbreuk te doen aan hun rendabiliteit.

⁵ <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2024/10/21/bedrijfsgerichte-doelsturing>

⁶ <https://www.connectingagriandfood.nl/wp-content/uploads/2024/06/Rapport-Versnellen-Innovatie-Veehouderij-April-2024.pdf>

Wanneer de veehouder bij krappe marges nog minder stikstofruimte krijgt, wordt het (blijvend) grasland minder aantrekkelijk ten opzichte van teelten met hogere normen of hogere rendementen. Dit leidt, zoals wetenschappelijke studies en de effectenstudie van Backus aantonen, tot meer scheuren van grasland en verhoogd nitraatrisico in de jaren die volgen. In de effectenstudie van Backus wordt duidelijk dat deze verschuiving naar gewassen met hoger rendement maar meer uitspoeling gevoeligheid een directe relatie heeft met toegenomen nitraatuitspoeling. Dit kan in de praktijk leiden tot meer eutrofiëring van oppervlaktewater, wat de KRW-doelen verder uit beeld brengt en het stikstofprobleem verergert in plaats van oplost.

Voorbeeld:

Wanneer de veehouder bij krappe marges nóg minder N-ruimte krijgt, wordt (blijvend) grasland minder aantrekkelijk t.o.v. teelten met hogere norm of meer rendement. Dit zorgt voor het meer scheuren van grasland en dit verhoogt juist het nitraatuitspoelingsrisico in de jaren daarna (WUR, 2024).

5. Modeldoorrekeningen bevestigen dat “meer van hetzelfde” onvoldoende is

De Evaluatie Meststoffenwet 2024 (WEnR) rekent door dat met voortzetting van bestaand beleid doelbereik in Zand-Zuid en Löss niet wordt gehaald en dat voor oppervlaktewater restopgaven blijven bestaan. Ook de RIVM Nitraatrapportage 2024⁷ laat zien dat nitraatconcentraties sinds 2020–2023 in zand- en lössregio's weer hoger liggen dan vóór de droge zomers; met duidelijke verschillen per regio.

Dit betekent dat we de huidige trend moeten doorbreken en de vicieuze cirkel van steeds strengere regels zonder de gewenste effectiviteit moeten doorbreken. Wij denken dat de oplossing ligt in de implementatie van de onderstaande aanpak.

6. Onze oplossingsrichting – sleutels voor resultaatgericht beleid

Het alternatief: Versnellen van doelsturing

Doelsturing biedt de mogelijkheid om op bedrijfsniveau prestaties te monitoren en te verbeteren op basis van meetbare resultaten, in plaats van rigide voorschriften die niet altijd aansluiten bij de praktijk. In de Praktijkaanpak-fasttrack-projecten, zoals PAVEX N-residu en Jumpstart alsook ook bij de Lely Sphere, is aangetoond dat doelsturing werkt. Bedrijven in Zuid-Zand kunnen daadwerkelijk onder de nitraatnormen presteren door het toepassen van slimme bemesting en precisie landbouw.

Door doelsturing versneld op te starten, krijgen boeren de kans om meetbare resultaten te boeken, gebaseerd op lokale bedrijfsomstandigheden en gebiedsspecifieke doelen. Dit stelt hen in staat om bij te dragen aan de waterkwaliteitsdoelen, zonder hen verder in te perken met generieke regels die onvoldoende ruimte bieden voor innovaties. In die zin

⁷ <https://www.rivm.nl/nitraatrapportage2024>

heeft doelvoorschriften meer potentie in zich dan middelvoorschriften, omdat het de autonomie van de ondernemer respecteert (eigen handelingsperspectief) en erkenning dan wel zelfrespect geeft bij het bereiken van resultaten. Door doelsturing als volwaardig alternatief te implementeren, kunnen we realistische streefwaarden stellen voor nitraat en fosfaat, en daarmee de KRW-doelen daadwerkelijk behalen.

De Praktijk Aanpak heeft zich ten doel gesteld om vanuit praktijkpilots kennis en ervaring op te doen die er toe moeten leiden dat de KRW-doelen behaald kunnen worden en dit ook aantoonbaar te kunnen verantwoorden. Wij zien voor het 8e Actieprogramma Nitraatrichtlijn de volgende oplossingsrichtingen:

1. *Doelbereik voor waterkwaliteit, óók in oppervlaktewater*
Door KPI-sturing op N-residu/stikstofbodemoverschot (Sleutel 1) en gebiedsdoelwaarden (Sleutel 2) richten we op daadwerkelijk minder uit- en afspoeling — per perceel én gemiddeld in het stroomgebied.
2. *Beter benutten van het managementpotentieel*
Door verscherping van de gebruiksnormen gaan ondernemers hun managementpotentieel niet benutten ten goede van de ecologische doelen, maar ten bate van economische optimalisatie. Ook als dit ten koste gaat van ecologische doelen. Door te werken aan doelsturing gaan deze wel gelijk op. De beloning voor het halen van de streefwaardes moeten bestaan uit het belonen door geen korting op de gebruiksnormen toe te passen en andere strengere generiek beleid.
3. *Voorkomen van onbedoelde teeltverschuivingen*
Door belonen van bedrijven die beter dan de norm presteren, blijft grasland — mits goed gemanaged — concurrerend met hoogsaldo teelten in de akkerbouw. Daarmee remmen we het scheuren en de verschuiving naar uitspoelingsgevoelige gewassen af.
4. *Haalbare praktijk en beter verdienvermogen*
Ondernemersruimte om binnen kaders te optimaliseren, vergroot acceptatie en effectiviteit. Het 8e AP voorziet expliciet in ingroeipad doelsturing — benut dat venster, versnel het door in 2026 mogelijk te maken op basis van eigen verantwoording per ondernemer en schaal het daarna op.
5. *Strenger generiek beleid op alle gewassen*
Wij stellen voor om strenger generiek beleid in te voeren voor alle gewassen, zodat het alternatief van doelsturing voor alle boeren aantrekkelijk wordt. Het is van belang dat doelsturing een aantrekkelijk alternatief biedt voor de ondernemers die al goed presteren, maar ook voor diegenen die momenteel de voordelen van doelsturing nog niet inzien. Hiervoor moet doelsturing uitgezonderd worden van bepaalde middelvoorschriften, zodat boeren ruimte

krijgen om hun bedrijfsvoering verder te optimaliseren. Doelsturing moet daarbij ook uitzondering krijgen van de volgende middelvoorschriften:

- i. Verplichte teelt van vanggewassen vóór 1 oktober
- ii. Rotatieplicht met rustgewassen
- iii. Stikstofkorting in NV-gebieden
- iv. Korting op stikstofnorm na scheuren van grasland

Deze uitzondering kan ervoor zorgen dat boeren gestimuleerd worden om deel te nemen aan doelsturing. Het is essentieel dat de boeren die al goed presteren en willen deelnemen aan doelsturing gemotiveerd blijven, doordat zij extra ruimte krijgen om hun bedrijfsvoering af te stemmen op de ecologische doelen, zonder belemmerd te worden door generieke regelgeving. Dit zorgt voor een positieve prikkel om in te spelen op de mogelijkheden die doelsturing biedt.

Daarnaast ligt de uitdaging bij de minder gemotiveerde boeren, die de noodzaak van doelsturing niet inzien of die zich niet aangesproken voelen door de huidige normen. Voor deze boeren is het belangrijk om duidelijk te maken dat doelsturing hen juist meer ruimte biedt om hun bedrijf economisch te optimaliseren, terwijl ze tegelijkertijd bijdragen aan de waterkwaliteitsdoelen. Dit kan alleen gerealiseerd worden als zij geen heil meer zien in de generieke wetgeving, maar extra ruimte krijgen binnen doelsturing. Daarom moet het algemene wetgevingskader strenger worden, zodat doelsturing een aantrekkelijker alternatief wordt en boeren gemotiveerd raken om dit pad te volgen.

De overheid krijgt tegelijkertijd meerwaarde met de systematiek:

- (Kosten)Efficiëntie in handhaving: Door inzet van meetresultaten in plaats van generieke middelgerichte wettelijke voorschriften, is er minder noodzaak tot toezicht op de naleving door de agrariër van die middelvoorschriften. De focus komt te liggen op het controleren (via toezicht, evt. handhaving) van de prestaties van de agrariërs: de controlevraag gaat erover, of de ondernemers 'gegarandeerd in control zijn' met oog op het behalen van de doelen voor grond- en oppervlaktewaterkwaliteit. Dit leidt tot een lagere behoefte aan handhavingscapaciteit met meer nadruk op administratief toezicht en daarmee tot een aanzienlijke kostenbesparing.
- Beheersbaarheid en transparantie: Resultaten worden door een onafhankelijk instituut gemonitord (op geaccrediteerde wijze) en periodiek gerapporteerd, waardoor het bevoegd gezag kan volgen of en hoe de gestelde doelen worden gehaald. Dit biedt bestuurlijke en maatschappelijke zekerheid. Waar generieke maatregelen moeilijk ten alle tijden overal controleerbaar zijn, maakt doelsturing het beleid beter toepasbaar, de uitvoering concreet controleerbaar en het resultaat goed communiceerbaar.
- Basis voor uitvoeringsverbetering: Met de systematiek ontstaat gevalideerde data dat gebruikt kan worden voor de ontwikkeling van een data gedreven uitvoeringsreglement voor de bedrijfsspecifieke doelsturing.

7. Conclusie – samenwerken aan doelgericht resultaat

De Praktijkaanpak Emissiearme Veehouderij wil samen met het ministerie, provincies en de sector werken aan het realiseren van de EU-doelen voor waterkwaliteit. Wij onderschrijven de noodzaak om de waterkwaliteit te verbeteren, maar maken ons zorgen dat het huidige beleid niet het gewenste resultaat zal opleveren zonder de versnelling via sturing op het doel nitraat (N-residu). Op basis van onze praktijkkennis verwachten we dat de huidige maatregelen, hoewel goed bedoeld, niet het gewenste effect dreigen te sorteren wanneer niet flexibiliteit en maatwerk in de uitvoering van beleid geïntroduceerd wordt.

Doelsturing biedt de mogelijkheid om boeren meer ruimte te geven om hun prestaties aantoonbaar te verbeteren, op een manier die past bij hun bedrijf en bedrijfsvoering. In plaats van vast te houden aan generieke normen, stellen wij voor om doelsturing versneld op te starten als volwaardig spoor naast de huidige maatregelen. Dit stelt boeren in staat om binnen hun eigen context te presteren en tegelijkertijd bij te dragen aan de waterkwaliteitsdoelen die we gezamenlijk willen behalen.

Wij zijn ervan overtuigd dat met doelsturing, meer ruimte voor maatwerk en gebiedsgerichte streefwaarden, Nederland niet alleen de KRW-doelen zal halen, maar ook de agrarische sector in staat stelt om duurzaam en innovatief te blijven werken. Dit is niet alleen belangrijk voor de waterkwaliteit, maar ook voor het economisch perspectief van boeren. Wij bieden aan om de ervaringen uit de praktijk te delen en met een verder gedetailleerde uitwerking te komen van een doelsturingsaanpak die gericht effect heeft op het behalen van de KRW doelen.

In onze discussienotie⁸ Nederland van het Stikstofslot hebben we twee sleutels benoemd waarmee we uit de stikstofimpasse kunnen komen. Door doelsturing (Sleutel 1) als volwaardig spoor naast de generieke norm te verankeren en boeren die aantoonbaar goed presteren te belonen met extra ruimte, creëren we een systeem dat boeren verantwoordelijkheid geeft voor hun prestaties, terwijl ze tegelijkertijd een actieve bijdrage leveren aan schonere wateren en een vitaal platteland. Daarnaast vragen we om gebiedsgerichte streefwaarden (Sleutel 2) leidend te maken, gekoppeld aan collectieve en bedrijfs-streefwaarden. Zo worden inspanningen op het erf zichtbaar verbonden met het gezamenlijke doel: schoner water en een vitaal platteland. De sleutels liggen er. Door te meten, te leren en samen te sturen, kunnen we de waterkwaliteit daadwerkelijk verbeteren, zonder te vervallen in teeltverschuivingen die juist meer uitspoelrisico geven. Laten we de koers gezamenlijk verleggen naar een effectief, realistisch en resultaatgericht beleid, dat zowel boeren als natuur ten goede komt. Benut de praktijkervaringen die we met de Praktijkaanpak al hebben geleerd.

Harm Wientjes
h.wientjes@dlvadvies.nl

⁸ discussienotitie-praktijkaanpak-emissiearme-veehouderij-nederland-van-het-stikstofslot_0.pdf



Bijlage – Bronnen en verwijzingen

- CDM-advies: ‘Actualisatie stikstofgebruiksnormen in relatie tot grondwaterkwaliteit’ (Rijksoverheid, 2025)
- Connecting Agri & Food: diverse beleidsrapporten
<https://www.connectingagriandfood.nl/beleidsanalyse/>
- Concept 8e Actieprogramma Nitraatrichtlijn (LVVN & IenW, juli 2025)
- Kamerbrief Voortgang 8e Actieprogramma Nitraatrichtlijn (17 oktober 2025)
- Kamerbrief Bedrijfsgerichte Doelsturing (21 oktober 2024)
- Discussienotitie ‘Doelsturing & Bodem’ (Praktijk Aanpak, 2025)
- Discussienotitie ‘Nederland van het stikstofslot’ (Praktijkaanpak Emissiearme Veehouderij, 2025)
- Agrimatie.nl – trends blijvend grasland (CBS, 2023)
- RIVM Nitraatrapportage 2024 – trends in zandregio’s (2024)
- WEnR (2024): Evaluatie Meststoffenwet
- Greenhouse gas emissions and nitrate leaching as a result of grassland renovation (WUR research output). (2024)
- G. Backus: Rapport Versnellen Innovatie Veehouderij (2024)

