

Stikstof: hoe verder?

Reflecties op doelsturing
en de weg voorwaarts

12 december 2025

V N O N C W

MKB
Nederland



Even vooraf

Mijn doel vandaag:

Poging om een bijdrage te leveren aan het (juridisch) debat en daaraan richting te geven, niet om een definitieve positie in te nemen. Bedoeld als uitnodiging voor discussie en verdere doordenking. Er is al veel over geschreven. Ik heb aantal citaten opgenomen die van belang zijn.

Constatering: doelsturing is in opvolgende coalitieakkoorden steeds teruggekomen. Maar naar mijn indruk nog geen gedeeld beeld over hoe we het nu echt van de kant krijgen.

“Hoe verder” is een vraag waarin alle perspectieven van bestuurskundige en jurist Ig Snellen samen komen:

- Politiek/maatschappelijk → wil graag!
- Inhoudelijk → hoe bepaal je het doel / het reductiepercentage? hoe meet je of het gehaald wordt?
- Juridisch → hoe veranker je doelen in een (vergunnings)beschikking? Is het handhaafbaar?
- Financieel → welke ondersteunende mechanismen komen er?

Tussenverslag informateur Buma

[Inhoudelijke en ambitieuze agenda van de fracties](#)

[D66-CDA](#) (december 2025): “We zorgen dat de boer weer aan het stuur komt. De rijksoverheid stelt duidelijke **algemene reductiedoelen** voor **stikstof**, CO2 en water. In een gebiedsgerichte aanpak worden in overleg met de provincies **specifieke doelen** per gebied vastgesteld, en zodra dat mogelijk is ook per bedrijf. Door deze **doelsturing** krijgt elke boer duidelijkheid over hoeveel het bedrijf mag uitstoten. De boer mag zelf invullen hoe hij of zij dit voor elkaar krijgt.”

Emissie(doel)sturing is bepaald geen nieuw idee

[Erisman/Van Egmond](#) 1997: “De emissiebenadering zoals hier voorgesteld is niet nieuw. Eind jaren zeventig werd het zogenaamde **'bubble- of stolpconcept'** in Amerika geïntroduceerd in het milieubeleid (o.a. Tolley e.a. 1983). Het stolpconcept komt neer op het plaatsen van een denkbeeldige stolp over een aantal schoorstenen om vervolgens te bepalen wat de totale rest-emissie mag zijn (Winsemius 1984). Eind tachtiger jaren deed het milieugebruiksruimteconcept en de duurzaamheidsbenadering de intrede (bijvoorbeeld Opschoor en Van der Ploeg 1990; Opschoor en Weterings 1994). Hierbij gaat het er om de maatschappij binnen de milieugebruiksruimte te laten komen en te houden, op een

zodanige plek dat tegemoet gekomen wordt aan de waarden van leefbaarheid en integriteit (Opschoor en Van der Ploeg 1990). Evenals bij het stolpconcept is dit niet anders dan een **terugvertaling van draagkracht of kritische belastingen naar maximale emissieplafonds.**”

— ARTIKELEN —

Van een depositie- naar een emissiebenadering

Ervaringen met een test case:

de ammoniakproblematiek in Zuidoost-Friesland

J. W. Erisman en N.D. van Egmond

Duurzaam Evenwicht

[Duurzaam Evenwicht](#) (mei 2021): “Er komt zo snel als mogelijk de mogelijkheid om binnen de landbouw te werken met een **Afrekenbare StoffenBalans** waarbij de inputs en outputs zoveel mogelijk gemeten worden. Daarin wordt stikstof opgenomen, maar ook andere uitstoot (naast NH₃ en NO_x ook nitraat, nitriet, fosfaat, fijnstof, geur, methaan en lachgas), zodat zoveel mogelijk integraal gewerkt wordt. Bedrijven die hieraan **niet meedoen, worden forfaitair afgerekend**. [...] Zo snel als mogelijk, maar zeker in deze kabinetsperiode, wordt voor alle sectoren op zoveel mogelijk terreinen overgegaan op sturen op doelen (in plaats van op middelen). Het vrije ondernemerschap staat voorop, mits de doelen gehaald worden.

[Versnellingsplan](#) (november 2024): “Wij stellen voor om een traject van financiële stimulering in combinatie met het stellen van **emissieplafonds op basis van de beste beschikbare technieken vast te leggen** in bindende regelgeving voor alle sectoren, inclusief de landbouw. Voor agrarische ondernemers zijn de ontwikkeling van een **afrekenbare stoffenbalans** en het realiseren van vergunningen op basis van **real-time meten** of andere datasystemen, trajecten die hierop aansluiten. De sectoropgave wordt vertaald naar vastgelegde reductiedoelen op bedrijfsniveau.

Remkes

[Wat wel kan](#) (oktober 2022): “Een ondernemer kan veel beter sturen op de **emissies** van zijn bedrijf dan op waar die emissies precies neerslaan. Het hoort bij ondernemersvrijheid dat je zelf **verantwoordelijk** bent voor de keuzes die je maakt om gestelde doelen te bereiken. Om deze stap te zetten is een **meetsystematiek** nodig, een zogeheten ‘stoffenbalans’. [...] Het is niet eenvoudig om een goed werkende stoffenbalans te maken, waarvan de kwaliteit geborgd is en die **handhaafbaar** is. Een stoffenbalans mag geen papieren realiteit zijn en moet gebaseerd zijn op **daadwerkelijke registratie en meting** op bedrijfsniveau. Als deze systematiek op orde is, dan is het ook mogelijk om er een **handhaafbaar** instrument van te maken. Dan

heet het een *Afrekenbare Stoffenbalans*. Ik vind het verstandig om op korte termijn eerst een ‘gewone’ stoffenbalans in te voeren als **instrument** om boeren te helpen sturen op stikstofuitstoot en andere stoffen. Bij bewezen werking wordt deze binnen enkele jaren ‘**afrekenbaar**’ gemaakt en het daarmee ook een handhaafbaar sturingsinstrument.”

Concept Landbouwakkoord 2040

[In Beweging](#) (juni 2023): Om doelsturing te laten slagen, moeten de doelen **door de overheid** worden vastgesteld. De doelen worden gekoppeld aan **kritische prestatie indicatoren** (kpi's), met waar mogelijk of nodig onderscheid tussen landelijke doelen en gebiedsgerichte en bedrijfsgerichte doelen. [...]

Om doelsturing praktisch mogelijk te maken, moeten boeren een **instrument** hebben om inzicht van prestaties op doelen aan te tonen. [...]

We zien voor ons dat een boer/tuinder voor de invulling van doelsturing tenminste kan kiezen uit onder staande concrete **maatregelen**

- Veevoermaatregelen, zoals een lagere hoeveelheid ruweiwit en het toevoegen van additieven;
- Verhoging van het gemiddelde aantal uren beweiding van melkvee;
- Efficiëntere of emissiearme mesttoediening;
- Toename van de teelt van vezel-, vang- en rustgewassen;
- Investerings op basis van best beschikbare technieken;
- Aanleg van landschapselementen en uitbreiding natuur- en landschapsbeheer. [...]

Zodra sturen op doelen gebeurt, kunnen de geldende **middelvoorschriften worden afgebouwd**

Een paar definities

- **Emissienorm:** maximale emissie van een stof voor een bedrijf of sector
- **Doelsturing:** een bedrijf of sector is vrij in de keuze over hoe een doel wordt gehaald
- **Middelsturing:** de verplichting om een vooraf gekozen maatregel -een gespecificeerde techniek of methode- toe te passen door een bedrijf of sector (bv. stalsysteem, eiwit in voer, max aantal dieren)
- **Normering:** verplichting om een doel te halen of een middel toe te passen. Bij normeren stelt de overheid normen of standaarden en handhaaft deze.
- **Stoffenbalans:** een instrument om te monitoren of een bedrijf of sector het voorschreven doel haalt
- **Handhaafbaarheid:** het mechanisme (de stok achter de deur) waarmee je de norm handhaaft. (ook wel: **afrekenbaarheid**)

1. Doelsturing verandert de omvang van de opgave niet

“Tenslotte wordt doelsturing, waarin daadwerkelijk ruimte voor ondernemerskeuzes ontstaat, gefaciliteerd indien er niet meer op de **uiterste grenzen** van de Natuurbeschermingswet wordt geopereerd, zoals nu het geval is. Voldoende stikstofreductie aan de voorkant is daarom wenselijk.” [Van Kempen](#), p. 24.

“Zoals mijn voorganger [...] heeft aangegeven is het daarvoor wel noodzakelijk dat we eerst «van de kant afmaken». **In een situatie met een (te) grote milieudruk is doelsturing niet mogelijk.**” [Kamerbrief](#) 2022, p. 2

“Het is **niet realistisch** te denken dat de hele restopgave met doelsturing kan worden gehaald [...]. Te hoge verwachtingen van de reductiepotentie die met dit instrument kan worden behaald, zullen leiden tot

beleidsfalen: het instrument is in de praktijk dan niet uitvoerbaar, of komt er helemaal niet.” [PBL-Deltares-RIVM-WUR](#) juli 2025, p. 18 en 22

“Scenario’s waarin naast managementmaatregelen en stalinnovatie ook verlaging van de veebezetting [...] werd doorgerekend, resulteerden in **57-67% emissiereductie op bedrijfsniveau**. Aangezien deze scenario’s gepaard gingen met grote economische consequenties, is het de vraag of en hoe dit soort scenario’s op grote schaal economisch aantrekkelijk zijn te maken.” [WUR](#) 2025, p. 8.

Doelsturing is een manier om een behapbare opgave te realiseren, maar is op zichzelf niet geschikt om de opgave behapbaar te maken.

2. Doelsturing invoeren kwalificeert als zodanig niet als stikstofmaatregel

“Doelsturing kan in verschillende vormen worden toegepast: gericht op **informereren, stimuleren, verantwoorden, bepreien of afrekenen**” [Kamerbrief](#) 2024, p. 3. en

“**Afrekenbare** bedrijfsspecifieke emissienormen zijn erop gericht om een **niet vrijblijvende daling** van emissies realiseren, maar vragen tevens om een uitvoerige systeemwijziging die niet van vandaag op morgen gerealiseerd is.” [Kamerbrief](#) feb 2025, p 3

“Ik onderzoek verschillende sturingsvormen (gericht op informeren, stimuleren, verantwoorden, bepreien of afrekenen), waarbij [...] (**op termijn**) wordt toegewerkt naar een **afrekenbare norm om een geborgde dalende trend van emissies te realiseren**. Dit zal vragen om een wijziging van wet- en regelgeving.” [Kamerbrief](#) feb 2025, p. 7.

“Bij **normeren** [...] wordt het doel (het niet overschrijden van de milieugebruiksruimte) in principe **volledig gerealiseerd**. [...] Zonder te kunnen beschikken over de benodigde rechten hebben producenten geen ‘licence to produce’.” [WUR](#) 2025, p. 12.

“De mate waarin met doelsturing tot (de berekende) emissiereductie kan worden gekomen, **staat dan ook nog niet vast**.” [Landsadvocaat](#) 2025, p. 14.

Doelsturing is geen alternatief voor (pijnlijke) maatregelen op korte termijn om de stikstofuitstoot fors terug te dringen. De overheid moet aan het roer, voordat zij het roer aan de boer kan geven.

3. Het bepalen van een individueel emissiedoel is inhoudelijk complex

“Uiteindelijk is het de depositie van stikstof die de schade veroorzaakt. Daar wil je als overheid grip op hebben. Bij doelsturing stuurt de overheid dan ook op deposities of, als **praktische afgeleide** daarvan, **emissies**.” [Van Kempen](#), p. 24.

“Stikstof blijft niet hangen in de lucht, maar slaat op enige afstand van de bron neer; dat maakt het relevant **wáár** stikstof wordt uitgestoten.” [Van Kempen](#), p. 25.

“Per Natura 2000-gebied gestructureerd werken aan de reductie van stikstofdepositie [...] door het bepalen van **taakstellende depositie-afnamepaden** [...]. De afnamepaden worden door GS vastgesteld, in samenspraak met PS. [...] Nadere analyse gaat uitwijzen wat de precieze doelstelling wordt en welke fasering in de tijd wordt aangehouden. [BAS](#) 2019, p. 4.

“Ik ga uit van het (technisch) reductiepotentieel om vanuit hier te komen tot realistische haalbare normen op bedrijfsniveau.” / “Bedrijfsspecifieke normen moeten haalbaar zijn voor ondernemers.” Kamerbrief [feb](#) / [sept](#) 2025, p. 3.

“Regionaal maatwerk per landbouwbedrijf of -sector vereist dat elke provincie de aanwezige **opgaven** weet te **vertalen** richting concrete en kwantitatieve doelen per bedrijf.” [WUR](#) 2023, p. 17.

Emissienormen zullen – onder de motorkap – gebaseerd moeten zijn op depositie en de staat van de natuur. Daarmee blijft ook de KDW relevant.

Bronnen

- [J.W. Erisman en N.D. van Egmond](#), Van een depositie- naar een emissiebenadering. Ervaringen met een test case: de ammoniakproblematiek in Zuidoost-Friesland, *Milieu 1997*, p. 25..
- [Brabantse Aanpak Stikstof](#), december 2019.
- [Een duurzaam evenwicht](#). Versnellingsakkoord stikstofemissiereductie 2021 – 2030, mei 2021.
- [Brief minister LNV](#), 'Toekomst veehouderij', april 2022.
- [Remkes](#), Wat wel kan. Uit de impasse en een aanzet voor perspectief, oktober 2022.
- [Backes, Erisman, De Vries](#), Van depositie- naar emissiebeleid. Voorstel over hoe om te gaan met de KDW in wetgeving, vergunningverlening en beleid, april 2023.
- [WUR](#), Gebieds- en bedrijfsgerichte handelingsperspectieven voor een duurzame landbouw in Nederland, april 2023.
- [Van Kempen](#), Normeren en beprijzen van stikstofemissies. Sturen op stikstof, juni 2023.
- [Concept Landbouwakkoord 2040](#), 'In Beweging', juni 2023.
- [Brief minister LNVN](#), Bedrijfsgerichte doelsturing, oktober 2024.
- [Versnellingsplan](#), november 2024.
- [WUR](#), Functionele eenheid KPI's ammoniak bij doelsturing op bedrijfsniveau
- [WUR](#), Bedrijfsspecifieke doelsturing op verliezen van stikstof en broeikasgassen: doelen, middelen en borging, februari 2025.
- [Brief minister LNVN](#), Contourenbrief bedrijfsspecifieke emissienormen stikstof en broeikasgassen, februari 2025.
- [Landsadvocaat](#), Maatregelenpakket MCE&N i.r.t. toestemmingverlening, april 2025.
- [PBL, Deltares, RIVM & WUR](#), Reflectie op Maatregelenpakket Spoor 2, juli 2025.
- [Brief minister LNVN](#), Voortgang bedrijfsrechte doelsturing, september 2025.
- [WUR](#), Technisch reductiepotentieel voor ammoniak, methaan en lachgas in de Melkveehouderij, september 2025.
- [Tussenverslag](#) informateur Buma, Uitnodiging Samen aan de slag voor een sterker Nederland, december 2025