

DOELSTURING VOOR WATEROPGAVEN? EEN VERKENNING



RAPPORT

2026
27

DOELSTURING VOOR WATEROPGAVEN?
EEN VERKENNING

RAPPORT

2026

27

ISBN 978.94.6479.132.7



Amersfoort, juli 2026

Uitgave	Stichting Toegepast Onderzoek Waterbeheer STOWA Postbus 2180 3800 CD Amersfoort
Auteurs	Dorieke Goodijk Tim van Dijke (Berenschot) Marco Arts (Aequator Groen + Ruimte) Suzanne van Esch (Aequator Groen + Ruimte)
Begeleidingscommissie	Michelle Talsma STOWA Margreet Brouwer (Waterschap Vallei en Veluwe) Marije Louwsma, Sebastiaan Oever en Eugène Hendriks (Unie van Waterschappen) Marion Meijer – Gort (Waterschap Drents Overijsselse Delta) Vincent Hovinga (Waterschap Noorderzijlvest) Mieke van der Laan (Hoogheemraadschap Delfland) Ton Cornelissen (Waterschap Aa en Maas)
Vormgeving	Buro Vormvast Uitgeest
STOWA	STOWA 2026-27
ISBN	978.94.6479.132.7

Disclaimer

De inhoud van deze uitgave is met de grootst mogelijke zorg samengesteld. Niettemin aanvaarden de auteurs en de uitgever geen enkele aansprakelijkheid voor mogelijke onjuistheden in de publicatie, of eventuele gevolgen door toepassing van de inhoud ervan.

Copyright

STOWA spant zich in de rechthebbenden van in de uitgave gebruikte afbeeldingen te respecteren conform het auteursrecht. Indien u desondanks van mening bent dat uw rechten in het geding zijn, dan verzoeken wij u contact met ons op te nemen.

TEN GELEIDE

DOELSTURING VOOR WATEROPGAVEN? EEN VERKENNING

STOWA heeft een verkenning laten uitvoeren naar doelsturing voor wateropgaven en de positie van de waterschappen hierin. Bij doelsturing stelt de overheid doelen vast en krijgt de agrariër meer vrijheid om de doelen te bereiken. Bij middelsturing stuurt de overheid op te nemen maatregelen. Op basis van pilots, gesprekken en analyses is een raamwerk opgesteld voor begrip en gesprek over doelsturing. Met dit raamwerk en deze verkenning kunnen waterschappen hun positie ten opzichte van doelsturing vormen. Belangrijke conclusie is dat doelsturing het huidige beleid niet vervangt. Waterschappen kunnen geleidelijk starten met doelsturing als alternatief voor middelsturing, als een ontwikkelpad.

Het landelijk gebied staat voor grote opgaven. De waterkwaliteitsnormen moeten worden gehaald, net als de regionale doelen voor verdroging en wateroverlast. Tot nu toe gebruikt de overheid middelsturing om deze doelen te halen, zoals het instellen van spuitvrije zones rondom waterkwaliteit. Maar het lukt hiermee nog niet om de stagnatie in nutriëntenafname in oppervlaktewater te keren. Daarom is doelsturing in beeld: de overheid stelt doelen vast en geeft de agrariër meer vrijheid om in te vullen hoe die worden bereikt. Doelsturing gaat uit van vakmanschap van ondernemers. Het is echter een relatief nieuw beleidsinstrument, zeker voor de waterschappen.

Waterschappen zoeken naar hun positie ten opzichte van doelsturing. STOWA heeft op verzoek van de Unie van Waterschappen een verkenning laten uitvoeren. Verschillende regionale pilots met doelsturing zijn geanalyseerd zoals Markemodel Gelderland, Drenthe Boert Duurzaam en Agroproeftuin NO Brabant. Op basis van deze bevindingen, gesprekken en wetenschappelijke kennis is een raamwerk ontwikkeld. Dit raamwerk kan helpen voor een gezamenlijk begrip over doelsturing en het gesprek over de positie van waterschappen.

Als uitgangspunt voor de studie is de volgende definitie gehanteerd: *Doelsturing is een benadering waarbij de overheid drie zaken in samenhang vaststelt: een doel, een mate van vrijheid voor ondernemers, en de consequentie van het wel/niet behalen van het doel dat men wil bereiken.*

Het ontwikkelde raamwerk onderscheidt drie lagen. Een **doelsturingssysteem-laag** dat zich richt op de opgave, doelformulering, mate van keuzevrijheden in maatregelen en een sturingswijze. Een **uitvoerings-laag** gericht op de borging en onzekerheden, monitoring, toezicht en handhaving en juridische kaders. En een **context-laag** gericht op gebiedskenmerken, cultuur, organisatiegraad en praktijk. Kritische Prestatie Indicatoren (KPI's) vervullen een brugfunctie tussen doelen en de dagelijkse praktijk. Deze dienen voor de betreffende wateropgaven, verder uitgewerkt te worden.

Belangrijkste conclusie is dat op korte termijn doelsturing het huidige beleid niet vervangt. Waterschappen kunnen ervaring op gaan doen met doelsturing als een alternatief of aanvulling op middelsturing, als een ontwikkelpad.

Deze verkenning is opgesteld in nauwe samenspraak met een begeleidingsgroep bestaande uit waterschappers en medewerkers van de Unie van Waterschappen.

Mark van der Werf
Directeur STOWA

STOWA IN HET KORT

KENNIS OVER WATER, VOOR NU ÉN LATER

De Stichting Toegepast Onderzoek Waterbeheer – kortweg STOWA – is het kennisplatform van regionale waterbeheerders in Nederland. Vanuit Amersfoort werken we aan het ontwikkelen, verzamelen, verspreiden en implementeren van toegepaste kennis. Die kennis hebben waterbeheerders nodig om de opgaven waar zij voor staan, goed uit te kunnen voeren. Of het nu gaat om klimaatadaptatie (zowel stedelijk als landelijk gebied), een goede waterkwaliteit, duurzame en effectieve afvalwaterzuivering, veilige dijken en kaden, energietransitie of circulaire economie.

Het soort kennis dat wij ontwikkelen, is breed: technisch en natuurwetenschappelijk, maar soms ook bestuurlijk en/of juridisch. Om te zorgen dat die kennis kan worden toegepast in de praktijk, presenteren we onze onderzoeksresultaten indien mogelijk in de vorm van rapporten, praktische handreikingen, tools en instrumenten. Ook faciliteren we met het oog op kennisdoorwerking leergemeenschappen en organiseren we symposia, werksessies en webinars.

Om zo veel mogelijk impact te creëren met ons werk, besteedt STOWA nadrukkelijk aandacht aan de organisatorische en menselijke factoren die de impact van ons werk kunnen beïnvloeden. Want verandering gaat via de inhoud (kennis), maar wordt gedragen door mensen. Bovendien kijken we breder dan het eigen netwerk bij het zoeken naar oplossingen. We richten onze blik daarvoor tevens op andere sectoren, gaan op zoek naar andere invalshoeken en leren van het buitenland. Via onze eigen en andermans media geven we uitleg over de achtergronden bij ons werk.

STOWA werkt vraaggestuurd en agendeert ook. We inventariseren welke kennisvragen waterbeheerders hebben en zetten die vragen uit bij de juiste kennisleveranciers: universiteiten, kennisinstituten, kennisbedrijven of adviesbureaus. Wij nemen de aanbesteding en begeleiding van gezamenlijke kennisprojecten op ons. Wij zorgen ervoor dat waterbeheerders verbonden blijven met de projecten en er ook 'eigenaar' van zijn. Dit om te waarborgen dat de projectresultaten de deelnemers praktische handelingsperspectieven bieden. Ieder project wordt om die reden begeleid door een commissie waar regionale waterbeheerders zelf deel van uitmaken. De grote onderzoekslijnen worden vastgesteld door programmacommissies, waar waterbeheerders zitting in hebben.

STOWA is onafhankelijk, onpartijdig en transparant. De gebruikers van onze kennis moeten erop kunnen vertrouwen dat de inhoud van onze rapporten objectief en representatief is. Alleen zo kan onze kennis worden ingezet voor beter waterbeheer en innovaties die antwoord geven op de uitdagingen van vandaag en morgen. Het is aan waterbeheerders te bepalen hoe ze de kennis van STOWA in de praktijk gebruiken.

STOWA is een stichting die de richtlijnen volgt voor organisaties zonder winstoogmerk (RJ-640). In ons jaarverslag is daarom naast een cijfermatige jaarrekening een directieverslag opgenomen over de stichting en haar activiteiten. Het budget bedraagt jaarlijks ongeveer 20 miljoen euro. Onze deelnemers leggen gezamenlijk ieder jaar ongeveer 10 miljoen in als structurele bijdrage. Daarnaast ontvangen we jaarlijks ongeveer 10 miljoen euro in de vorm van bijdragen aan afzonderlijke projecten.

DOELSTURING VOOR WATEROPGAVEN? EEN VERKENNING

INHOUD

	TEN GELEIDE STOWA IN HET KORT	
1	LEESWIJZER	1
2	SAMENVATTING (ONDER VOORBEHOUD)	2
3	VRAAGSTELLING ONDERZOEK	4
3.1	Doel	4
3.2	Scope onderzoek	4
4	ACHTERGRONDEN EN STAND VAN ZAKEN	5
4.1	Definitie van doelsturing	5
4.2	Voor- en nadelen van doelsturing	5
4.3	Stand van zaken doelsturing	6
4.4	KPI-kernset	8
4.5	Draagvlak voor doelsturing	8
5	ONDERZOEKSMETHODE	11
6	LOPENDE PILOTS	12
7	WATEROPGAVE EN DOELSTURING (RELATIE KPI)	13
8	RAAMWERK DOELSTURING	15
8.1	Relevante factoren doelsturingsaanpak uit literatuur en pilots	15
8.2	Raamwerk	17

9	BOUWSTENEN DOELSTURINGSSYSTEEM-LAAG	19
9.1	Opgave en context	19
9.2	Doelformulering en doel-middelrelatie/KPI	23
9.3	Mate van keuzevrijheid in maatregelen	26
9.4	Sturingswijze	28
9.5	Reflectie laag Doelsturingssysteem	31
10	BOUWSTENEN UITVOERINGS-LAAG	34
10.1	Borging en onzekerheden	34
10.2	Monitoring en Data	37
10.3	Toezicht en handhaving	41
10.4	Juridische kaders (Staatssteun / nadeelcompensatie)	43
10.5	Reflectie laag Uitvoering	45
11	BOUWSTENEN CONTEXT WATERSCHAP EN AGRARIËRS - LAAG	48
11.1	Fysieke gebiedscondities	48
11.2	Cultuur van ondernemers in gebied	50
11.3	Organisatie en cultuur van waterschappen	52
11.4	Praktijkgerichtheid: aansluiting bij bedrijfsprocessen agrariër en waterschap	54
11.5	Reflectie laag Context waterschap en agrariër	56
12	MOGELIJKE VERVOLGSTAPPEN	59
12.1	Vervolgstappen	59
12.2	Verwachtingen doelsturingswijze Wateropgaven	61
BIJLAGE 1	GESPREKKEN (PROJECTEN EN GEÏNTERVIEWDEN)	62
BIJLAGE 2	PILOTS AFGEZET TEGEN DE BOUWSTENEN	63

1

LEESWIJZER

Dit rapport presenteert de resultaten van een verkenning naar de inzetbaarheid van een doelsturingsinstrumentarium voor de wateropgaven. Omdat doelsturing een relatief nieuw instrumentarium betreft dat nog volop in ontwikkeling is, heeft het onderzoeksteam gekozen om een gemeenschappelijk begrippenkader en een breed gedragen definitie op te nemen rond het thema doelsturing. De kern van de bevindingen van het onderzoek is een conceptueel raamwerk dat het brede spectrum van een doelsturingsaanpak omvat. Dit raamwerk fungeert als de rode draad binnen deze rapportage en is opgebouwd uit verschillende functionele bouwstenen. De leerervaringen, perspectieven vanuit het waterschap en agrariërs en verwachte voor- en nadelen, zijn per bouwsteen beschreven. Door deze grondige en veelzijdige benadering heeft het rapport een omvangrijk karakter gekregen.

Een doelsturingsaanpak is complexe materie door de vele onderlinge afhankelijkheden van afzonderlijke bouwstenen. Vanwege deze complexiteit adviseren de auteurs om de verkenning, ondanks de omvang van het document, integraal en diepgaand te bestuderen. Een gedegen begrip van de materie is een randvoorwaarde voor een constructieve beleidsdialoog over de wijze waarop doelsturing effectief kan bijdragen aan het realiseren van de wateropgaven.

2

SAMENVATTING

1. INLEIDING

Door het huidige kabinet wordt de beweging ingezet naar een ondernemingsgerichte aanpak voor het landelijk gebied zoals beschreven in de kamerbrief 'weer ruimte voor boer, natuur en bouw' van 26 juni 2026. In deze ondernemingsgerichte aanpak wordt onder andere gewerkt met doelsturing op bedrijfsniveau. De discussie over de effectiviteit van doelsturing ten opzichte van middelsturing wordt al langer gevoerd en zal ook in de toekomst een relevant thema blijven.

Door de landelijke beweging richting een ondernemingsgerichte aanpak en de toenemende aandacht voor doelsturing op bedrijfsniveau, ontstaat binnen het waterbeheer de vraag wat doelsturing kan betekenen voor de wateropgaven (kwantiteit en kwaliteit). Om daar antwoord op te krijgen is een verkenning uitgevoerd.

Doelsturing is vooralsnog een veelzijdig begrip. In het onderzoek is onderstaande overkoepelende definitie gehanteerd: *Doelsturing is een benadering waarbij de overheid¹ drie zaken in samenhang vaststelt: een doel, een mate van vrijheid voor ondernemers, en de consequentie van het wel/niet behalen van het doel dat men wil bereiken.*

Het onderzoek is uitgevoerd aan de hand van theoretische kaders, literatuur en een inventarisatie van de ervaring in de praktijk. Ervaringen uit diverse regionale pilots, zoals *Ondernemersplannen Gelderse Vallei*, *Waterdichte Kaders Drenthe*, *Regiocertificering Duin- en Bollenstreek* en *Markemodel Gelderland* geïnventariseerd.

Het resultaat van het onderzoek is een praktisch raamwerk waarmee inzichtelijk gemaakt wordt welke bouwstenen nodig zijn om stappen te kunnen zetten naar doelsturing. Dit raamwerk kan worden gebruikt als handvat voor het gesprek over wat doelsturing kan betekenen voor het waterbeheer (kwantiteit en kwaliteit).

2. HET RAAMWERK: DRIE LAGEN VAN BOUWSTENEN

Het raamwerk bestaat uit drie interacterende lagen met elk vier bouwstenen:

- **De Doelsturingssysteem-laag:** Richt zich op de *opgave, doelformulering, mate van keuzevrijheden in maatregelen en sturingswijze*. Waar droogteopgaven vaak via vrijblijvendere, stimulerende trajecten lopen, zorgen de Europese KRW-resultaatsverplichtingen voor een meer normerende sturingswijze.
- **De Uitvoerings-laag:** Omvat de *onderbouwing van maatregelen en de borging van verwachte resultaten door monitoring, toezicht en handhaving, en het aangeven van juridische kaders*. Aandachtspunt hierbij is de opgave-doel-middelrelatie tussen een individuele bedrijfsmaatregel en de ecologische waterkwaliteit op stroomgebiedsniveau.

¹ Marktpartijen kunnen ook doelsturingsvormen toepassen, maar we richten ons hier op het overheidsperspectief.

- **De Context-laag (Waterschap & Agrariër):** Richt zich op *gebiedskenmerken, cultuur, organisatiegraad en praktijkgerichtheid*. Factoren zoals lokale hydrologie en bodemgesteldheid (zand, klei, veen) bepalen de feitelijke effectiviteit van maatregelen. En de lokale agrarische ondernemerscultuur en organisatiegraad, bepalen het draagvlak voor de aanpak.

3. BELANGRIJKE BEVINDINGEN UIT HET ONDERZOEK

1. **Versnippering en spreiding:** De pilots laten zien dat er veel verschillende regionale aanpakken en initiatieven zijn op het gebied van doelsturing. Het is zinvol om van en met elkaar te leren.
2. **'Doelsturing een kans':** Uit het onderzoek komt naar voren dat doelsturing een nieuwe impuls kan geven aan het realiseren van de wateropgaven, mede doordat de aanpak wordt ondersteund door deelnemende agrariërs. Daarnaast kan doelsturing ook bijdragen aan een beter begrip van elkaars opgaven en daarmee de samenwerking tussen waterschap en agrariër versterken. Daarbij kan een vorm van mede-eigenaarschap ontstaan, waarbij agrariërs en waterschappen samen verantwoordelijkheid dragen voor het behalen van doelen.
3. **Sturingswijze:** Veel van de huidige pilots zijn gericht op *kennisdeling* en *stimulering*. Er is nog weinig ervaring met een meer *normerende* sturingswijze of een sturingswijze waarbij sprake is van publiekrechtelijke medewerking. Gezien de waterkwaliteitsopgaven (KRW) is een dergelijke doorontwikkeling mogelijk wenselijk.
4. **Groeipad:** Doelsturing voor de waterschappen kan starten als een *ingroeipad* (een aanvulling op middelsturing) via de bestaande KPI-kernset met ontwikkeling van specifieke water-KPI's. Het raamwerk laat zien welke bouwstenen ingevuld moeten worden voor een werkend systeem van doelsturing. Logischerwijs vraagt dit de nodige inzet van de waterschappen als ze een beweging richting doelsturing zouden willen maken. Het vraagt onder andere de interne capaciteit, aanpassen van datastructuren en kennis van de agrarische bedrijfsvoering.

4. AANBEVELINGEN

De volgende aanbevelingen worden gedaan:

- **Inhoudelijk: Kennis** – het organiseren van kennisdoorwerking over doelsturing richting waterschappen en andere overheden. **Monitoring** – ontwikkelen van monitoringsmethode doelsturing. **Schaalsprong** – Het vertalen van regionale wateropgaven naar bedrijfsniveau.
- **Procesmatig: Strategie en Positiebepaling** – Het bepalen van een positie en strategie van de waterschappen met betrekking tot doelsturing in het waterdomein. **Juridische borging** – Het inzichtelijk maken van de juridische en bestuurlijke onzekerheden die samenhangen met doelsturing, inclusief handelingsperspectieven voor waterschap en agrariërs.
- **Relatie: Instrumentarium** – Het gezamenlijk doorontwikkelen van water KPI's en opstellen van streefwaarden voor de wateropgaven. **Interbestuurlijk** – Afstemmen van een gezamenlijk kader, taal en werkwijze voor doelsturing en afspraken maken over publiekrechtelijke prikkels (zoals ontheffingen van middelvoorschriften) met provincies en omgevingsdiensten om beleidsversnippering te voorkomen. **Data-governance en Toezicht** – Een verdere integratie van datastromen binnen de agrarische sectoren en waterschappen voor een efficiënt doelsturingsinstrumentarium.

3

VRAAGSTELLING ONDERZOEK

Bedrijfsgerichte doelsturing staat hoog op de politieke en ambtelijke agenda voor het landelijk gebied. Er zijn verschillende vormen van doelsturing, maar de algemene gedachte achter doelsturing is dat de boer zelf regie heeft op het halen van (verplichte) doelen, met waar mogelijk keuzevrijheid in de te nemen maatregelen.

Er is veel steun vanuit de agrarische sector voor deze beweging, ook in het waterdomein. Gesprekken over het 8e Actieprogramma Nitraatrichtlijn wijzen uit dat zowel voor de Nitraatrichtlijn als voor het behalen van de Kaderrichtlijn Water (KRW), o.a. via de Sectoraanpak Nitraat de agrarische sector een rol ziet voor zichzelf bij het behalen van de doelen. Deze gesprekken vormen daarmee de eerste voorzichtige verkenningen van doelsturing in het waterdomein op landelijk niveau (waarover later meer).

Tegelijkertijd hebben provincies de afgelopen jaren, soms met betrokkenheid van waterschappen, geëxperimenteerd met doelsturingsaanpakken. In veel provincies lopen er pilots, of een vervolg daarop, over een stimuleringsregeling op basis van Kritische Prestatie Indicatoren (KPI's). Op rijksniveau zet het huidige kabinet de weg van het vorige kabinet omtrent doelsturing door. Tegelijkertijd spelen er een aantal belangrijke discussies die tot terughoudendheid leiden. Met name de discussie over de effectiviteit van doelsturing ten opzichte van middelsturing is nog niet beslecht en de omslag van middelsturing naar doelsturing is voor overheid en sector groot.

In pilots wordt (praktijk) ervaring opgedaan rondom het inzetten van een doelsturingsaanpak voor milieuopgaven, waaronder de wateropgaven. Door onderzoek te doen naar de ervaring die wordt opgedaan en hier samen van te leren, kunnen de waterschappen onderbouwd het gesprek voeren over: (1) de vraag of een (bredere) doelsturingsaanpak voor de wateropgaven te realiseren is en (2) wat hiervoor nodig is.

3.1 DOEL

Het doel is het inzichtelijk maken van de ervaringen met het doelsturingsinstrumentarium rond de wateropgaven opgedaan in pilots. Deze ervaringen te structureren en te vertalen naar bouwstenen waarmee de waterschappen hun eigen positie ten aanzien een doelsturingsaanpak kunnen kiezen en verduidelijken.

3.2 SCOPE ONDERZOEK

Het onderzoek richt zich op de mogelijke inzet van 'doelsturing' op wateropgaven waterkwaliteit en waterkwantiteit. In het onderzoek worden geen voorkeuren aangegeven maar er wordt alleen een overzicht gegeven van opties voor relevante bouwstenen waaruit de waterschappen via een intern en extern proces kunnen kiezen wat het best past bij de opgave, het gebied en de betrokkenen.

4

ACHTERGRONDEN EN STAND VAN ZAKEN

4.1 DEFINITIE VAN DOELSTURING

Doelsturing kent vele vormen en toepassingen. In dit document werken we dit verder uit. De overkoepelende definitie die we daarbij hanteren is:

Doelsturing is een benadering waarbij de overheid² drie zaken in samenhang vaststelt: een doel, een mate van vrijheid voor ondernemers, en de consequentie van het wel/niet behalen van het doel dat men wil bereiken.

Daarbij zijn twee aanvullende opmerkingen te maken:

Ten eerste, is doelsturing anders dan maatregelsturing. Bij maatregelsturing worden de maatregelen die agrariërs moeten nemen door de overheid bepaald. Bij doelsturing bepaalt de agrariër welke maatregelen hij/zij treft om bepaalde doelen te halen. Afhankelijk van de context is doelsturing een alternatieve, een aanvullende of een verwaarloosbare benadering ten opzichte van maatregelsturing. Ten tweede, richten we ons hier op de relatie tussen overheid en *agrarische* ondernemers. Ook marktpartijen of andere typen ondernemers (denk aan de industrie) kunnen deelnemen aan een doelsturingssysteem, maar dat laten we in deze verkenning buiten beschouwing.

4.2 VOOR- EN NADELEN VAN DOELSTURING

Vanuit conceptueel oogpunt zijn er verschillende voor- en nadelen van doelsturing. Jongeneel³ identificeert de volgende voordelen:

- Doelsturing gaat uit van vakmanschap en creativiteit van de ondernemer.
- Doelsturing maakt duidelijk wat er van de ondernemer wordt verwacht.
- Doelsturing draagt bij aan de bewustwording van milieu- en biodiversiteitsissues.
- Doelsturing geeft de ondernemer handelingsperspectief.
- Doelsturing houdt rekening met verschillende bedrijfs- en contextsituaties.
- Doelsturing stimuleert de inzet van innovatieve of kosteneffectieve oplossingen om het doel te halen.

Jongeneel ziet ook vier nadelen:

- Doelsturing kent een verantwoordingsplicht, dit vormt vaak een administratieve last en kost tijd voor de ondernemer.
- Doelsturing richt zich op het doel, maar er kunnen ook zaken van invloed zijn op doelrealisatie die de ondernemer niet kan beïnvloeden.
- Wanneer het doel niet goed gemeten kan worden, is er meer aandacht en investering in monitoring en borging nodig.
- Middelsturing is op dit moment de bestaande beleidsmethode, waardoor de eisen aan (voorwaarden voor) doelsturing hoger lijken te liggen dan voor middelsturing. Dat maakt invoering in de regel lastiger.

² Marktpartijen kunnen ook doelsturingsvormen toepassen, maar we richten ons hier op het overheidsperspectief.

³ Jongeneel (2024). Doelsturing: wat het is, hoe het werkt en waaraan moet worden gedacht bij implementatie.

4.3 STAND VAN ZAKEN DOELSTURING

Hieronder beschrijven we kort de laatste stand van zaken (medio 2026) ten aanzien van het onderwerp ‘doelsturing’.

Het huidige kabinet en ministerie van LVVN hebben de intentie om, zoals beschreven in het *coalitieakkoord* en de kamerbrief van *Jaimie van Essen* over een samenhangende aanpak landbouw, natuur en stikstof, doelsturing in te zetten. Daarnaast is er een aanzet tot doelsturing in de kamerbrief van 26 juni 2026 over een nieuwe stikstofaanpak, die moeten leiden tot stikstofreductie en natuurherstel. Hierbij wordt ook de samenhang met andere opgaven, waaronder wateropgaven, benadrukt.

Beleidsmatig kiezen de overheden en ook de waterschappen, tot nu toe voor ‘middelsturing’ in plaats van ‘doelsturing’. Op basis van wetenschappelijke onderzoeken zijn maatregelen gekozen en als generieke maatregelen verplicht gesteld voor agrarische ondernemers. Het 7e Actieprogramma Nitraatrichtlijn is daarvan een goed voorbeeld: verplichte bufferstroken, gewasrotaties en oogsten voor de 1 oktober deadline (‘kalenderlandbouw’) zijn maatregelen die vanuit onderzoeken naar voren komen als effectief om nutriëntenverliezen en gewasbeschermingsmiddelenresiduen te voorkomen in het grond- en oppervlaktewater. Agrarische ondernemers worden daarmee niet uitgedaagd om zelf nutriëntenverliezen en gewasbeschermingsmiddelenresiduen te voorkomen, maar moeten voldoen aan generiek ‘middelenbeleid’. Met de huidige middelsturing is het tot op heden nog niet gelukt om overal tot de noodzakelijke verbetering van waterkwaliteit te komen. Doelsturing biedt volgens Jongeneel, op zijn minst een kans om meer doelbereik te realiseren, doordat het ondernemers meer uitdaagt doelen te bereiken op de manier die het beste bij hun bedrijf en omgeving past⁴.

In de gesprekken over het 8e Actieprogramma Nitraatrichtlijn wordt ingezet op een ‘doelsturingsingroeipad’ waarbij agrarische ondernemers, om een ontheffing te krijgen op deze generieke maatregelen, zelf aan kunnen tonen dat ze minder stikstof verliezen naar bodem en water. Door middel van metingen van stikstof in de bodem, eventueel aangevuld met een berekening van de totale stikstofverliezen vanaf het bedrijf, tonen ze aan dat ze bijdragen aan het behalen van de normen van de Nitraatrichtlijn. Dit betekent hogere kosten voor de metingen en berekeningen, meer administratie voor de agrariër en het wetenschappelijk onderbouwen van protocollen en de borging van resultaten. Het eventueel krijgen van een ontheffing op de generieke maatregelen, is een belangrijke motivatie voor de agrarische ondernemers om voor het doelsturingspad te kiezen.

Wageningen UR heeft eerder in het rapport *Bedrijfsspecifieke doelsturing op verliezen van Stikstof en broeikasgassen*, vier theoretische ideaaltypen van doelsturing gedefinieerd (zie figuur 1). Deze theoretische typen kunnen worden gebruikt om in de praktijk verschillende vormen van doelsturing uit te leggen. In de doelsturingspilots hebben we geanalyseerd of en hoe deze typen tot uitvoering worden gebracht. In hoofdstuk 7 gaan we hier dieper op in.

4 Jongeneel (2024). Doelsturing: wat het is, hoe het werkt en waaraan moet worden gedacht bij implementatie.

Figuur 1 Theoretische ideaaltypen van doelsturing⁵

Doel-oriëntatie	Korte omschrijving	Doel-relatie	Illustratie van toepassing
Doel-gerelateerde stimulering (S-sturing)	Het gaat hierbij om het bevorderen van maatregelen richting het gewenste doel. Vaak is daarbij een vereiste dat de ondernemer er vrijwillig voor kan kiezen om betaald te krijgen voor bepaalde inspanningen.	Stimulering richting het doel	Agrarisch Natuur- en Landschapsbeheer (ANLb), de Open Bodem index (OBI)
Prestatie-sturing (P-sturing)	De ondernemer krijgt een beloning voor activiteiten, waarvan wordt gemeten of en hoe ze bijdragen aan de realisatie van bepaalde doelen (bijv. via eco-punten). Soms is er naast prestatiemeting ook sprake van (minimale) drempelwaarden die moeten worden behaald.	Gerichte (meetbare) bevordering/verbetering in de richting van het doel	Eco-regeling, het BedrijfsBodemWaterPlan (BBWP) voor beregeningsvergunning, de Brabantse BiodiversiteitsMonitor (BBM)
Normerende sturing (N-sturing)	Het doel wordt vertaald in een norm, die vervolgens dwingend wordt opgelegd. De ondernemer moet de norm realiseren en krijgt de vrijheid hoe dit te doen. Zijn gedrag is afrekenbaar: op het niet halen van de norm staat een financiële of niet-financiële sanctie.	Doel-realiseratie	Afrekenbare stoffenbalans, MINAS
Normeren en beprijken-sturing (N&P-sturing)	De milieugebruiksruimte met betrekking tot emissies is vastgelegd en wordt opgedeeld in verhandelbare emissierechten. Na een initiële toedeling staat het bedrijven vrij rechten te kopen, verkopen, huren of te verhuren.	Doel-realiseratie	Fosfaatquotering, dierrechten

In de agrarische sector wordt het principe van ‘doelsturing’ al jarenlang toegepast, al is dat niet onder de naam ‘doelsturing’. Agrarische ondernemers sturen al jaren op de kwaliteit van hun producten, op het voorkomen van ziekten en plagen, op het verlagen van het gebruik van diergeneesmiddelen en andere vereisten vanuit de keten. Het verlagen van de broeikasgasemissies (oftewel de CO₂-footprint) van de producten is een recent voorbeeld waarbij vanuit de keten via een ‘doelsturingsaanpak’ gewerkt wordt aan een opgave die ook voor overheden relevant is. Samenwerking tussen overheden, waterschappen, ketens en de agrarische sector is hierbij cruciaal; alleen zo kan integraal aan de verschillende opgaven gewerkt worden en worden agrariërs gefaciliteerd om stappen te zetten om een bijdrage te leveren aan het realiseren van de doelen. Indien een van de partijen niet meewerkt, levert dat beperkingen op voor agrariërs om doelen te behalen, en kunnen ze hun verantwoordelijkheid om doelen te behalen niet nemen.

De akkerbouw- en tuinbouwsector neemt hierin de verantwoordelijkheid door aan de slag te gaan met de ‘Sectoraanpak Nitraat’. Binnen die sectoraanpak wordt data gegenereerd en kennis gedeeld, zodat de borging van de resultaten uiteindelijk vanuit de sector geleverd kan worden.

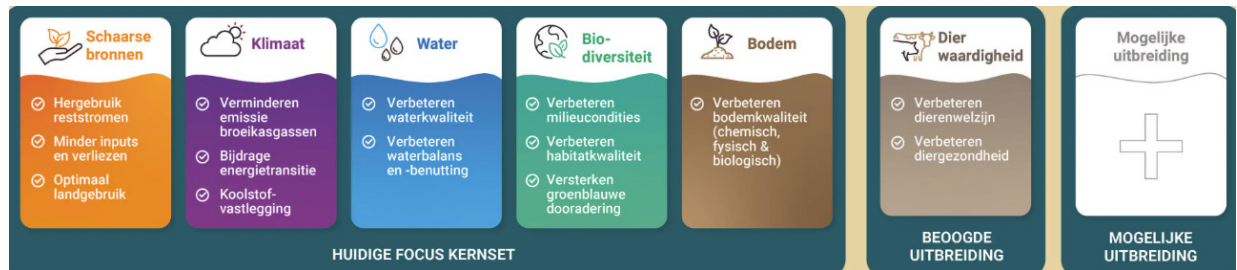
Dit is een voorbeeld van een ‘doelsturingsaanpak’ voor stikstofverliezen naar de bodem die waterkwaliteit beïnvloeden. Naast de opgaven voor waterkwaliteit zijn er nog diverse andere opgaven die in het agrarische gebied samenkomen. Om deze beleidsopgaven zo goed mogelijk te ‘vatten’ in de opgaven voor agrarische ondernemers, is een KPI-kernset ontwikkeld door Wageningen UR.

⁵ Bron: Wageningen UR; Ros, De Vries, Jongeneel, Van Ittersum 2025.

4.4 KPI-KERNSET

KPI's proberen een brugfunctie te vervullen tussen gebiedsopgaven/ (duurzaamheids)doelen van partijen (bijvoorbeeld overheden) en de dagelijkse praktijk op het landbouwbedrijf. KPI's gebruiken informatie van de bedrijfsvoering tot kengetallen om de bijdrage van het agrarisch bedrijf aan de gebiedsopgave inzichtelijk te maken. Gezocht is naar integrale KPI's waarmee een sturing op alle doelen kan worden gerealiseerd.

Figuur 2 Doelen KPI kernset Bron: KPI-kernset voor duurzame landbouw Wageningen University en Research



Wageningen University en Research heeft in samenwerking met andere partijen, in 2026 een KPI-kernset opgeleverd. De KPI's zijn inhoudelijk beschreven en daarnaast is aandacht voor true value language/ begrippenkader en de governance. De KPI's kunnen nog worden uitgebreid. Voor de bovenstaande opgaven/doelen zijn KPI's opgenomen in de set (zie ook hoofdstuk 4). De KPI systematiek is in principe bedoeld voor alle landbouwbedrijven in Nederland. Er is echter gestart met een aantal sectoren (akkerbouw, melkvee, overige veehouderijsectoren).

KPI's brengen alleen de prestaties in beeld waar de agrariër zelf invloed op heeft en die per bedrijf vastgesteld kunnen worden. Voorbeeld: Bij de KPI stikstofbodemoverschot hangt op veen de hoeveelheid bijvoorbeeld af van hoeveel er dat jaar mineraliseert, beïnvloed door factoren waar een boer niet direct invloed heeft, zoals waterpeil (waterschap), maar ook weersomstandigheden. Bij voorkeur worden de KPI's zo geformuleerd dat de agrariër zoveel mogelijk vrijheid heeft om de maatregelen zelf te kiezen die bij de eigen situatie passen en effectief zijn. Het is immers essentieel om de maatregelen en prestaties te relateren aan de natuurlijke omgeving van het bedrijf en de daarbij horende fysieke en ecologische condities. Wel dient afwenteling van negatieve effecten naar andere gebieden te worden voorkomen.

Een randvoorwaarde voor het werken met KPI's op alle Nederlandse landbouwbedrijven is dat de KPI's op een efficiënte en robuuste manier kunnen worden berekend. KPI's moeten bij voorkeur snel, goedkoop en betrouwbaar te meten zijn en/of uit bestaande registratie- en monitorsystemen (zoals Kringloopwijzer) onttrokken kunnen worden met minimale administratieve lasten voor de agrariër en overheden. Daarom zijn het organiseren en ontsluiten van de datastromen, met aandacht en respect voor het eigenaarschap van de data belangrijke voorwaarden.

4.5 DRAAGVLAK VOOR DOELSTURING

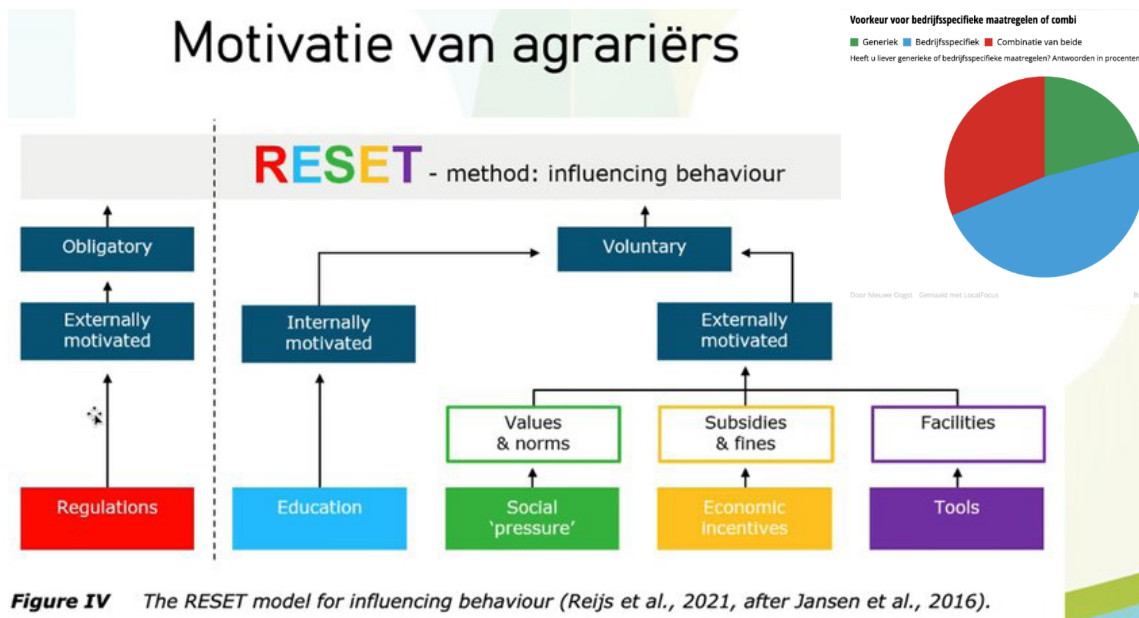
Vanuit interviews met vertegenwoordigers uit de agrarische sectoren is er een groot draagvlak voor een doelsturingaanpak, al klinken er ook kritische geluiden, onder andere omdat er zo veel opgaven tegelijk op het boerenland en in het gebied samen komen die niet allemaal (geheel) gerealiseerd kunnen worden. Samenwerking en een duidelijke taakverdeling tussen

de sectoren, overheden, ketens en waterschappen is daarom cruciaal voor een goede doelsturingsaanpak. Maar waarom zouden agrariërs meewerken aan de doelsturingsaanpak? Wat is hun motivatie en past doelsturing daarbinnen?

Volgens de RESET methode⁶ is de motivatie van agrariërs om te werken aan maatschappelijke opgaven op meerdere manieren te beïnvloeden (zie figuur 3). Generieke middelsturing staat links en de verschillende manieren van doelsturing aan de rechterzijde. In het cirkeldiagram staat, op basis van een onderzoek van agrarisch vakblad 'Nieuwe Oogst', de voorkeur van agrariërs weergegeven. Daarin is te zien dat een deel de generieke maatregelen prefereert vanwege de duidelijkheid, voor iedereen hetzelfde. Het grootste deel wil bedrijfs-specifieke of een combinatie aanpak waarin men meer vrijheid krijgt om de doelen te halen. Dit past binnen de rechterhelft van de RESET methode. In figuur 3 zien we ook dat het doelsturingsinstrument gericht is op bewustwording/kennisdeling, stimulering en waardering met of zonder een financiële prikkel, en normen op basis van berekeningen en tools.

Figuur 3

Motivatie agrariërs om bij te dragen.



Bron: Baayen et al, 2022

Omdat veel opgaven tegelijkertijd in het agrarisch gebied samenkomen, is het ingewikkeld om via 'middelsturing' al deze opgaven te realiseren. Maatregelen die voor de ene opgave positief werken, kunnen negatieve effecten hebben op een andere opgave. Bijvoorbeeld: voor het reduceren van ammoniakemissie is de maatregel om een luchtwasser in de stal te realiseren een gemakkelijke optie. Daarvoor moeten de stallen 'dicht' zijn, om zo min mogelijk ammoniak te verliezen. Echter, voor de opgaven voor weidegang en diergezondheid is juist een open, goed geventileerde stal van belang. 'Middelsturing' met luchtwassers en/of verplichte weidegang en/of maatregelen in het Convenant Dierwaardige Veehouderij gaan dus tegen elkaar in. Een melkveehouder kan daardoor nooit aan alle opgaven voldoen. Een 'doelsturingsaanpak' waarbij o.a. op de KPI ammoniakemissie wordt gestuurd, biedt een melkveehouder de kans om zelf een keuze te maken op welke manier ammoniakemissie gereduceerd wordt en wellicht efficiënt om te gaan met bijvoorbeeld een actieve luchtwasser

6 RESET-model for influencing behaviour (Reijs et al, 2021 after Jansen et al 2016)

in de stalperiode, dag en nacht weiden in het weideseizoen en daarmee zo goed mogelijk te voldoen aan al deze opgaven.

In de Tweede Kamer is draagvlak voor doelsturing (zie Coalitieakkoord, Kamerbrieven en moties). De Unie van Waterschappen neemt aan diverse overlegorganen deel waarin een landelijke doelsturingsaanpak besproken wordt (zoals binnen het proces van 8^e Actieprogramma Nitraatrichtlijn). Daarnaast zijn diverse waterschappen betrokken bij pilots waarbij doelsturingsinstrumentarium toegepast wordt.

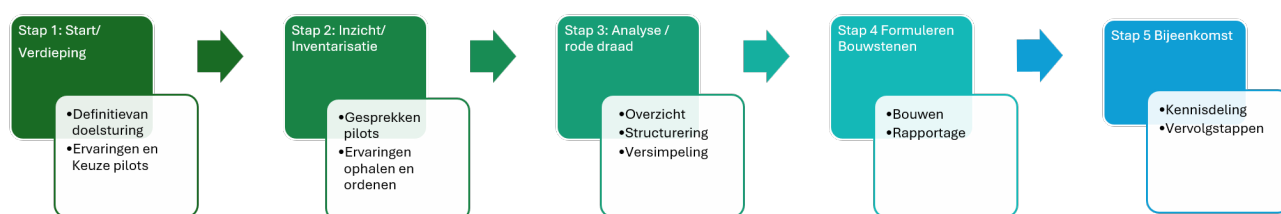
5

ONDERZOEKSMETHODE

Het onderzoek is in nauwe samenwerking met STOWA begeleidingscommissie uitgevoerd met vertegenwoordigers van STOWA, meerdere waterschappen en de Unie van Waterschappen. De ervaringen met het instrument zijn opgehaald uit praktijkvoorbeelden/pilots. Er zijn gesprekken gevoerd met medewerkers van het ministerie LNVN, provincies en waterschappen. Daarnaast zijn ook gesprekken gevoerd met vertegenwoordigers van agrarische belangenverenigingen, terreinbeheerders, agrarische collectieven en ketenpartijen. De volgende stappen zijn doorlopen.

Figuur 4

Stappenplan



Vervolgens zijn de resultaten uit de gesprekken geanalyseerd en gestructureerd in zogenaamde 'bouwstenen'. Een belangrijk onderdeel van het onderzoek is het schetsen van een begrippenkader (het spreken van dezelfde taal) en het kiezen van de relevante factoren (bouwstenen) die de inzet van doelsturing beïnvloeden.

VERWACHT RESULTAAT:

Een achtergrondrapportage met daarin bouwstenen voor een strategisch gesprek over een doelsturingsaanpak met focus op de wateropgaven.

6

LOPENDE PILOTS

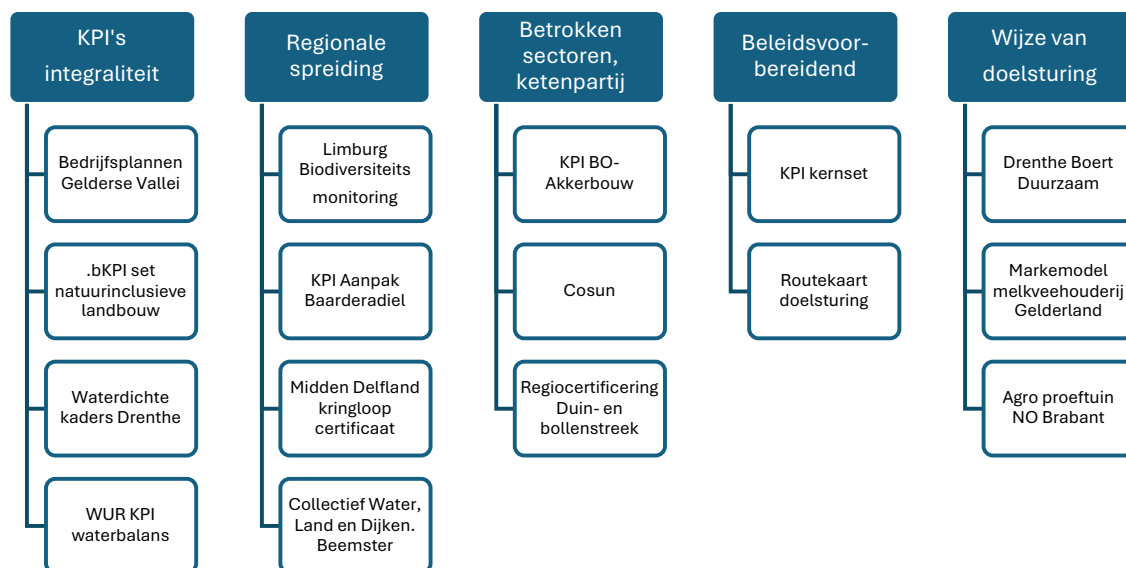
Op basis van een inventarisatie bij de waterschappen en eigen kennis van de auteurs van het rapport is een overzicht gemaakt van de lopende pilots in relatie tot doelsturing. In dit onderzoek is ervoor gekozen om een aantal pilots te bezoeken en de ervaringen op te halen voor het onderzoek (zie ook bijlage 1). De keuze voor de pilots is gemaakt op basis van onderstaande thema's met daarin zo veel mogelijk variatie (ook al loopt het e.e.a. door elkaar):

- verschillende KPI's;
- een regionale spreiding;
- betrokken partijen;
- beleidsvoorbereidend en
- wijze van doelsturing (zie ook figuur 1).

In bijlage 2 zijn de verschillende pilots afgezet tegen de bouwstenen die in hoofdstuk 9-11 zijn beschreven.

In onderstaande pilots hebben de waterschappen verschillende rollen vervuld, van ondersteunend tot faciliterend. In geen van de pilots is het waterschap trekker. Een deel van de pilots is geïnitieerd door gebiedspartijen (belangenvereniging, ketenpartij of agrarisch collectief) en een deel door andere overheden (zoals Rijk, gemeente of provincie).

Figuur 5 Bezochte pilots



7

WATEROPGAVE EN DOELSTURING (RELATIE KPI)

In het onderzoek zijn zowel de waterkwaliteits- als waterkwantiteitsopgave meegenomen. We onderscheiden de volgende opgaves voor grond- en oppervlaktewater:

Waterkwaliteit

- Chemie
- Ecologie/Biologie
- Inrichting
- Verzilting

Waterkwantiteit

- Verdroging/Droogte
- Wateroverlast

In de KPI-kernset zijn een aantal KPI's gerelateerd aan de wateropgave:

In **blauwe** een directe relatie in **groen** indirecte relatie met de wateropgave

<https://wiki.groenkennisnet.nl/space/kpikll>

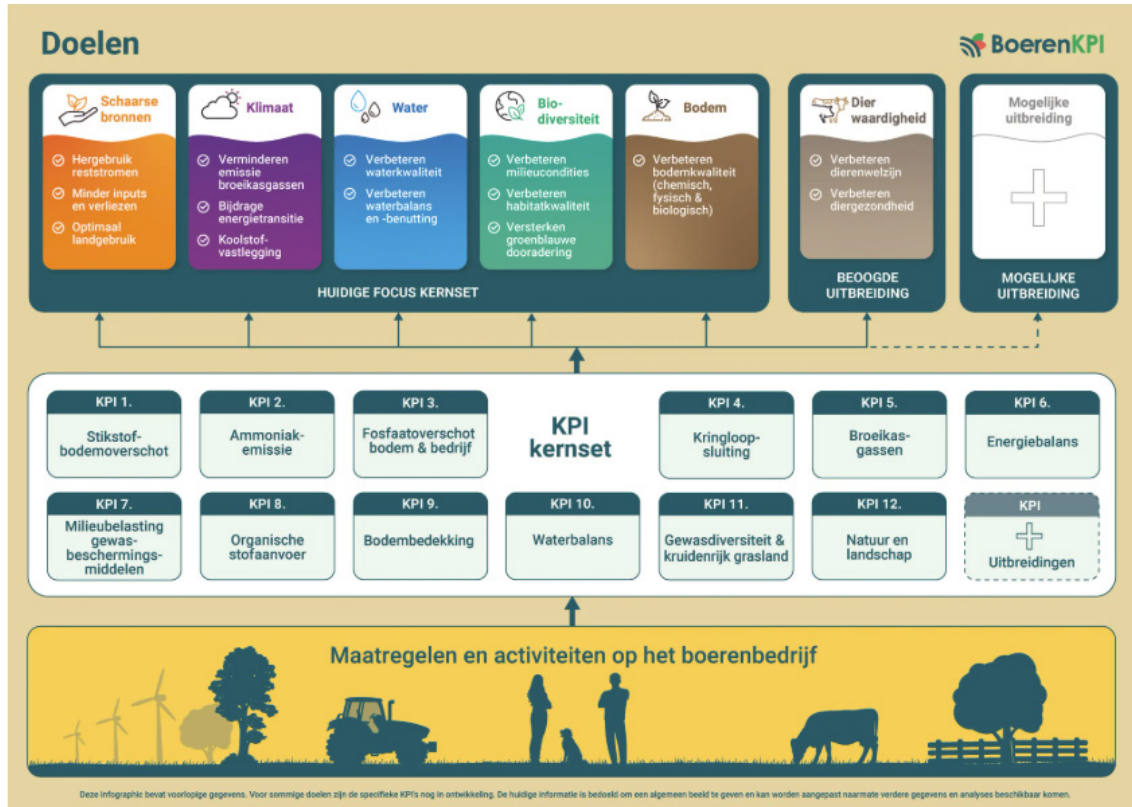
- | | |
|--|--|
| • KPI 1: Stikstof- bodemoverschot | • KPI 10: Waterbalans |
| • KPI 3: Fosfaatoverschot bodem & bedrijf | • KPI 5: Broeikasgassen (waterpeil i.r.t. bodemdaling) |
| • KPI 4: Kringloopsluiting | • KPI 8: Organische stofaanvoer |
| • KPI 5: Broeikasgassen (waterpeil i.r.t. bodemdaling) | • KPI 9: Bodembedekking |
| • KPI 7: Milieubelasting gewasbeschermingsmiddelen | • KPI 12: Natuur en landschap |
| • KPI 8: Organische stofaanvoer | |
| • KPI 9: Bodembedekking | |
| • KPI 11: Gewasdiversiteit & kruidenrijkgrasland | |
| • KPI 12: Natuur en landschap | |

De KPI-kernset is opgeleverd maar kan indien wenselijk worden uitgebreid. Veelal is er een indirecte relatie met de wateropgave. Met name voor de waterkwantiteitsopgaven is de set nog beperkt uitgewerkt; voor verdroging is slechts in beperkte mate invulling aanwezig en voor wateroverlast en verzilting zijn nog geen KPI's ontwikkeld. In de praktijk is voornamelijk ervaring opgedaan met de waterkwaliteitsopgave in de sectoren melkveehouderij, akkerbouw en bollenteelt. Met het agrarisch natuurbeheer (ANLb) wordt een koppeling gemaakt met de inrichting zoals natuurvriendelijke oevers.

Hierdoor geeft de huidige KPI-kernset nog onvoldoende invulling aan de kwantitatieve wateropgaven. De KPI's sluiten niet aan op de bedrijfs- of sturingsparameters van de waterschappen (mede als gevolg van de complexe indirecte relatie van de parameters en de insteek

vanuit de agrarische bedrijfsvoering). De KPI Waterbalans geeft in potentie een goede basis voor de waterkwantiteitsopgave verdroging maar heeft nog verdere uitwerking nodig. In het gesprek met de onderzoekers zijn ook de kansen voor een verdere integratie met andere opgaven zoals Stikstof, CO₂ en economie besproken.

Figuur 6 KPI-kernset (bron: Groen Kennisnet).



8

RAAMWERK DOELSTURING

Zoals aangegeven bestaan er uiteenlopende vormen van doelsturing (zie figuur 1). In zowel pilots als beleidsdocumenten van overheid en sector worden verschillende interpretaties gehanteerd. Met dit onderzoek beogen wij meer grip te krijgen op deze variatie. In de context van het voorliggende onderzoek - is een raamwerk ontwikkeld binnen deze studie. Het raamwerk vormt de basis van het onderzoek om strategische bouwstenen te onderscheiden. Het raamwerk is echter ook breder toepasbaar.

8.1 RELEVANTE FACTOREN DOELSTURINGSAAHPAK UIT LITERATUUR EN PILOTS

De onderstaande relevante factoren zijn gedestilleerd uit de literatuur en uit de gesprekken met betrokkenen in de pilots. De factoren zijn van invloed op de uitvoerbaarheid en effectiviteit van het doelsturingsinstrumentarium. Deze factoren zijn de basis voor het raamwerk. Hieronder een korte toelicht van de factoren:

- Integraliteit

*Zoals eerder uiteengezet, komen op het agrarisch bedrijf meerdere **opgaven** samen, evenals op gebiedsniveau. Maatregelen of middelen die bijdragen aan de ene opgave kunnen echter een negatief effect hebben op een andere. Dit onderstreept het belang van een integrale benadering van de problematiek op het boerenland door de overheid. Tot op heden is hieraan slechts beperkt invulling gegeven, met uitzondering van enkele pilots. Doelen, opgaven en aanpakken zijn veelal verzuild, thematisch georganiseerd of sectoraal ingestoken. Een integrale aanpak op bedrijfs- of gebiedsniveau wordt als complex ervaren.*

- Keuzevrijheid

*Zoals benoemd hangt de effectiviteit van de maatregelen van meerdere factoren af. De mate van **keuzevrijheid** is een relevante factor voor een agrarische ondernemer. Is de ondernemer vrij in de keuze van de maatregelen die past bij de bedrijfsvoering of gebied? Of is de keuze beperkt door een zogenaamde menukaart van maatregelen of is slecht één specifieke maatregel wenselijk?*

- Maatregel/middel-effect-doelrealisatie

*De effectiviteit van maatregelen of middelen kan aanzienlijk variëren, afhankelijk van fysieke omstandigheden, de wijze van uitvoering en het daaropvolgende beheer. Hierdoor ontbreekt regelmatig een causale relatie tussen maatregel, effect en doelbereik (**doel-middel relatie**). Op basis van empirisch onderzoek kan doorgaans wel een verwacht effect worden vastgesteld, maar theoretische of modelmatige benaderingen bieden niet altijd voldoende inzicht om de effectiviteit van afzonderlijke maatregelen nauwkeurig te bepalen.*

- Schaalniveau

*Doelsturing via KPI's richt zich primair op het agrarisch bedrijfsniveau en op de verbeteringen die ondernemers kunnen realiseren door het nemen van maatregelen. De wateropgaven daarentegen zijn vastgesteld op een hoger schaalniveau, zoals peilgebieden of stroomgebieden. Deze discrepantie vormt een belangrijk aandachtspunt ook voor de **opgave-doel-middel relatie**.*

- **Monitoring en data**

Om de huidige situatie, de voortgang en het doelbereik inzichtelijk te maken, is een adequaat monitoring-systeem noodzakelijk. **Monitoring** is tevens vereist om tijdig te kunnen bijsturen, de gekozen aanpak te borgen en, indien nodig, te handhaven. De monitoring genereert **data** die moeten worden geanalyseerd en vertaald naar bruikbare informatie. Momenteel is echter op landelijk niveau, onduidelijk welke partij verantwoordelijk is of wordt voor de monitoring, de dataverzameling, de analyse, de ontsluiting en de opslag van gegevens.

- **Uitvoeringsgerichtheid**

De uitvoeringsgerichtheid houdt in dat de doelsturingsaanpak zowel uitvoerbaar als verifieerbaar moet zijn binnen de geldende wet- en regelgeving, en dat zij werkbaar moet blijven voor alle betrokken partijen binnen een complexe bestuurlijke en maatschappelijke context. Op basis waarvan worden agrariërs **beloont** voor hun diensten en wordt daarbij voldaan aan **staatsteunregels**. Doelsturing kan daarbij functioneren als aanvulling op of alternatief voor middelsturing.

- **Fysieke omstandigheden**

De wateropgave en de keuze van kansrijke maatregelen is sterk afhankelijk van **de fysieke omstandigheden** van het gebied. Zo zijn ander soort maatregelen kansrijk in zand-, klei- of veengebieden. Ook de hydrologische condities hebben hier invloed op. Het grondgebruik is (deels) gebaseerd op de fysieke omstandigheden. Een aandachtspunt is dat vanuit historie ook een specifieke cultuur behoort bij deze deelgebieden.

- **Organisatie(graad)**

De **organisatiegraad** kent twee dimensies: A). Organisatie van betrokken overheden en private partijen. Dit betreft de wijze waarop overheden en ketenpartijen zijn georganiseerd en in welke mate zij gestructureerd werken met vaste regels, al dan niet aansluitend op de gebiedsspecifieke cultuur. Hierbij speelt de ondernemersgerichtheid van het waterschap een rol; is het progressief en gericht op verandering in het landelijk gebied, of meer conservatief en gericht op uitvoering van basistaken? Ook de interne cultuur, zowel ambtelijk als bestuurlijk, evenals regionale cultuur (bijvoorbeeld Noaberschap), beïnvloeden de mate van samenwerking. En B). Bestaande sociale netwerken in het gebied.

Dit betreft de mate waarin de agrarische sector georganiseerd is, bijvoorbeeld via een actieve LTO-afdeling, agrarische collectieven of brancheverenigingen. Bestaande netwerken kunnen een belangrijke rol spelen in de organisatie van doelsturing, het vergroten van deelname en het uitvoeren van informele toetsing. Lokale gebiedskennis draagt bij aan een betere aansluiting op fysieke condities en praktijkgerichtheid.

- **Praktijkgerichtheid**

Praktijkgerichtheid houdt in dat de doelsturingsaanpak aansluit op de bedrijfsprocessen en -systemen van zowel agrariërs als waterschappen. Een doelsturingssysteem functioneert optimaal wanneer het is afgestemd op bestaande werkwijzen, vaardigheden en handelingen in de dagelijkse praktijk. Daarnaast vereist praktijkgerichtheid dat betrokken partijen gebruikmaken van dezelfde definities en een gedeelde terminologie (taal) hanteren.

- **Taken en verantwoordelijkheden waterschap ten opzichte van de wateropgaven**

De waterschappen zijn niet in alle gevallen primair verantwoordelijk voor de realisatie van de wateropgaven. Deze verantwoordelijkheid ligt in sommige gevallen bij het Rijk, zoals via de mestwetgeving, en in andere gevallen bij het Rijk en de provincies, zoals bij de Kaderrichtlijn Water (KRW). Deze verantwoordelijkheid en bevoegdheden bepalen mede de wijze van **borging** van de resultaten van de doelsturingsaanpak. De waterschappen beschikken daarbij over relevante kennis met betrekking tot de wateropgaven.

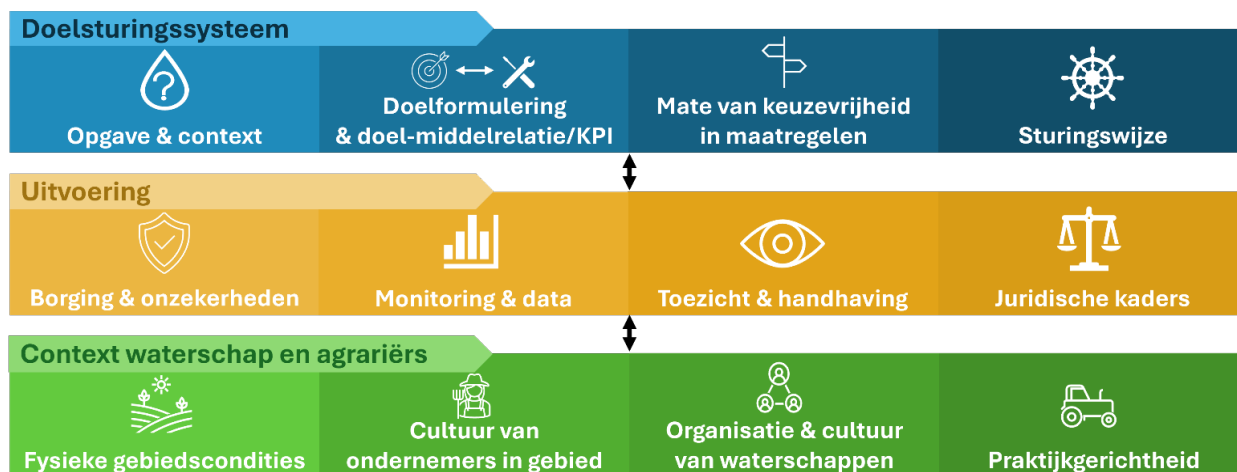
- Omgang met onzekerheden en ommezwaai naar vertrouwen

Doelsturing vraagt om een aanpak die ruimte biedt voor maatwerk, **vrijheden en sturing**. Er bestaan nog veel **onzekerheden**, onder meer over de effectiviteit van individuele maatregelen en de vertaling van regionale wateropgaven naar bedrijfsspecifieke maatregelen. Omdat partijen in sterke mate afhankelijk van elkaar zijn, kan een volwaardig doelsturingssysteem alleen functioneren als er een onderlinge basis van vertrouwen is.

8.2 RAAMWERK

Onderstaande figuur geeft een schematische weergave van het conceptuele raamwerk. Het is opgebouwd op basis van bovenstaande relevante factoren of een combinatie van meerdere factoren. De visualisatie wordt hieronder op hoofdlijnen toegelicht. In het volgende hoofdstuk gaan wij dieper in op de afzonderlijke bouwstenen en de inzichten die zijn opgedaan in de gesprekken met de betrokken doelsturingspilots.

Figuur 7 Conceptualisatie doelsturing: bouwstenen voor een gezamenlijke koers



Het doel van de conceptualisatie is om inzicht te geven in de verschillende bouwstenen waarvoor alle doelsturingstoepassingen bewust of onbewust keuzes in hebben gemaakt én om de relatie tussen die keuzes te kunnen duiden. Daarmee maakt het raamwerk duidelijk; dit is waar in het ontwerp van een doelsturingssysteem rekening mee gehouden moet worden. Het schema is geen éénrichtingsweg. Een keuze over een bouwsteen kan later worden herzien als de opties voor een ander bouwsteen te beperkend zijn.

De conceptualisatie is opgebouwd uit drie lagen:

- **Het doelsturingssysteem** bevat de kernbouwstenen van de aanpak: welk doel wordt er nagestreefd, welke mate van vrijheid wordt daarbij gehanteerd voor de ondernemer én welke consequenties heeft het wel/niet halen van het doel voor de ondernemer.
- **De uitvoering** omvat de randvoorwaarden en aspecten die ingevuld moeten worden om het systeem binnen het geldende kader rechtmatig te laten functioneren met weinig administratieve lasten. Het gaat dan om de eisen aan wetenschappelijke borging, handhaving en toezicht, monitoring en juridische kaders als staatssteun, nadeelcompensatie, Didam-arrest etc.
- **Context waterschap en agrariërs** is de laag die gaat over de context waarin het doelsturingssysteem moet functioneren. Dat heeft te maken met de fysieke condities van het gebied, de cultuur van en tussen de ondernemers in het gebied, de cultuur van de

waterschapsorganisatie én de mate waarin het beoogde systeem aansluit op de bedrijfsprocessen van ondernemers én waterschap.

De bouwstenen van die drie lagen interacteren met elkaar binnen de eigen laag en met bouwstenen in andere lagen. Daarmee bedoelen we: de keuze of mogelijkheden van de ene bouwsteen, hebben gevolgen voor de te maken keuzes of mogelijkheden van een ander bouwsteen.

9

BOUWSTENEN DOELSTURINGSSYSTEEM-
LAAG

De verschillende bouwstenen voor de laag Doelsturingssysteem zijn in de volgende paragrafen toegelicht. Per bouwsteen is beschreven:

- Definitie van de bouwsteen.
- Aandachtspunten vanuit het perspectief van het waterschap en de agrarische ondernemer.
- Praktijkervaringen vanuit de pilots ter onderbouwing.
- Keuzeruimte (wat kan het wel en wat niet).
- Bevindingen uit het onderzoek.

De laatste paragraaf van het hoofdstuk is een reflectie op de laag Doelsturingssysteem.



9.1 OPGAVE EN CONTEXT

**DEFINITIE:**

De opgave en context (van die opgave) is het startpunt van elk systeem van doelsturing. Het bepaalt namelijk welk doel er nagestreefd wordt. Doelsturing moet een bijdrage leveren aan deze opgave(n). Er wordt vaak gesproken over integraliteit in relatie tot doelsturing. Dit is een van de bouwstenen waar dat vorm kan krijgen door in te zetten op meerdere opgaven binnen hetzelfde doelsturingssysteem.

Verschillende overheden met verschillende verantwoordelijkheden, bevoegdheden en andere taken stemmen hun doelsturingsaanpak af op verschillende opgaven. Wat betreft het domein van de waterschappen gaat het hier in de regel over waterkwaliteit of waterkwantiteit, soms ook over bodemgesteldheid. De opgave is inhoudelijk bepalend voor veel andere bouwstenen (denk bijvoorbeeld aan het bepalen van indicatoren, de wijze van monitoring, etc.). Daarnaast is de *context* van die opgave essentieel ten aanzien van andere bouwstenen. Die context bestaat uit twee onderdelen:

- Wat is het beleidsmatig en juridisch kader van de opgave? Ligt er een Europeesrechtelijke verplichting aan ten grondslag, is het een nationaal wettelijk doel, of is het een beleidsvoornemen?
- Hoe ver zijn we met de opgave? Is er zicht op het halen van de doelen of is de trend juist negatief?

Opgaven verschillen langs deze twee dimensie. Daarbij geldt dat voor Europees juridisch verankerde doelen andere eisen worden gesteld aan een doelsturingssystematiek dan bij een beleidsvoornemen.⁷

De context hierbij is dat waterkwaliteit, de KRW-normen en de Nitraatnorm, juridisch zijn vastgelegd als Europese doelen. Deze wettelijke resultaatsverplichtingen impliceren dat volledige doelsturing uiteindelijk leidt tot meer normering, terwijl een combinatie met maatregelsturing meer ruimte biedt voor stimulering. Voor waterkwantiteit geldt dat verdrogingsopgaven vooral zijn vastgelegd in beleidsvoornemens en regionale ambities, die nog beperkt juridisch zijn verankerd (hoewel regelgeving rondom onttrekkingen toeneemt). Wateroverlast is vastgelegd in provinciale beleidsnormen. De Bodemonitoringsrichtlijn bevindt zich nog in ontwikkeling en heeft vooralsnog een stimulerend karakter.

Binnen opgave en context speelt ook integraliteit van de opgaven. Zoals eerder uiteengezet, komen op het agrarisch bedrijf meerdere opgaven samen. Maatregelen of middelen die bijdragen aan de ene opgave kunnen echter een negatief effect hebben op een andere. Dit onderstreept het belang van een integrale benadering van de problematiek op het boeren erf door de overheid.

AANDACHTSPUNTEN:

Vanuit het waterschap:

- *Juridische status bepaalt de ruimte* — Europese wetten eisen een strengere aanpak dan gewone beleidsplannen. Bij harde verplichtingen werkt doelsturing alleen wanneer er een wetenschappelijke borging is van bewezen maatregelen. Dit resulteert vaak in een rigide systematiek waarin doelsturing en dwingende maatregelvoorschriften naast elkaar bestaan, wat de flexibiliteit beperkt.
- *Urgentie laat weinig ruimte voor experiment* — Als een opgave urgent is en er ook geen positieve trend zichtbaar is, stijgt de druk op de wetenschappelijke onderbouwing, is er minder ruimte voor onzekerheid en experiment en wordt het juridisch kader strak geïnterpreteerd.
- *Complexiteit van een integrale aanpak* — De complexiteit van een integrale aanpak impliceert dat keuzes primair op beleidsniveau moeten worden gemaakt, in plaats van op het niveau van individuele bedrijven. Dit maakt een volledig geïntegreerde aanpak op bedrijfsniveau op dit moment mogelijk nog niet haalbaar. Dit geldt overigens voor zowel doel- als middelsturing. In de huidige beleidspraktijk wordt daarom ingezet op het starten met een beperkt aantal opgaven binnen een doelsturingsaanpak, zoals ook zichtbaar is in het landelijke beleid.

⁷ De discussie over de ruimte die wetgeving toelaat voor doelsturing wordt o.a. beschreven door Ros, De Vries, Jongeneel, Van Ittersum (2025). Bedrijfsspecifieke doelsturing op verliezen van stikstof en broeikasgassen: doelen, middelen en borging.

- *Afstemming met andere overheden* — Integraliteit kan ook vragen om keuzes of prioritering tussen opgaven, omdat, zoals eerder geconstateerd niet alle opgaven te combineren zijn. Hiervoor is voor de waterschappen inzicht en afstemming met de andere overheden nodig.
- *Brede opgavenbenadering* — Waterschappen richten zich primair op het realiseren van wateropgaven, maar erkennen dat zij tevens kunnen bijdragen aan andere maatschappelijke opgaven, zoals klimaatadaptatie, CO₂-reductie, biodiversiteit, bodemkwaliteit en circulariteit.
- *Beperkte ervaring met integraliteit* — De ervaring met integrale gebiedsgerichte doelsturingaanpakken is nog beperkt. Integraliteit wordt gezien als een groeimodel dat stapsgewijs moet worden ontwikkeld.

Vanuit de agrarische ondernemer:

- *Toekomstperspectief door integraliteit* — Een integrale aanpak biedt ondernemers meer duidelijkheid over de toekomstige bedrijfsvoering. Tegelijkertijd brengt deze aanpak extra complexiteit met zich mee, mede doordat kennis over de samenhang tussen opgaven bij zowel ondernemers als adviseurs vaak ontbreekt. Tot op heden is hieraan slechts beperkt invulling gegeven, met uitzondering van enkele pilots. Doelen, opgaven en aanpakken zijn veelal verzuild, thematisch georganiseerd of sectoraal ingestoken. Een integrale aanpak op bedrijfs- of gebiedsniveau wordt als complex ervaren.

PRAKTIJK: WELKE ERVARINGEN HEBBEN WE OPGEHAALD UIT DE PILOTS?

In de doelsturingpilots wordt momenteel voornamelijk gewerkt aan de wateropgave waterkwaliteit (door te voldoen aan de KRW-normen en de Nitraatnorm). Dit betekent echter niet dat andere opgaven zich niet lenen voor een doelsturingaanpak, of dat zij niet indirect profiteren van doelsturing gericht op waterkwaliteit. Voor andere wateropgaven is de ontwikkeling van doelsturing nog minder ver gevorderd en is verdere uitwerking noodzakelijk.

- De pilot Waterdichte Kaders Drenthe is specifiek gericht op de wateropgave waterkwaliteit, gewasbeschermingsmiddelen (KRW) in een probleemgebied. De afgelopen jaren hebben de generieke maatregelvoorschriften een dalende trend laten zien maar zijn er jaarlijks momenten met overschrijdingen van specifieke stoffen. De sector heeft samen met het waterschap geconcludeerd dat een maatwerkaanpak hier passend is om uit te voeren (naast de generieke maatregelen). De pilot is gericht op bewustwording en bronaanpak. Met de akkerbouwsector wordt aan de hand van metingen en analyse/kennisdeling inzicht gegeven in mogelijke bronnen van de normoverschrijding en getracht om de opgave concreet te maken.
- Ondernemingsplannen Gelderse Vallei is een pilot die een integrale aanpak nastreeft met verschillende opgaven en context. In een ondernemingsplan worden de opgaven en context samengebracht en getoetst aan 13 KPI's. De context (verschillende overheden met verschillende verantwoordelijkheden) komt samen bij een maak het mogelijk tafel.

WAT KAN HET BRENGEN:

Door regiospecifiek en met de sectoren naar de opgaven en context te kijken, kan een doelsturingsaanpak helpen om effectief in te zetten op wat voor het gebied en de agrariër mogelijk is om de doelen te bereiken. Het biedt mogelijkheden tot maatwerk.

Op het erf en in het gebied komt alles samen. Het biedt de mogelijkheid om te werken aan integrale opgaven en de samenwerking onderling tussen overheden en de agrariër te verbeteren. Dit betekent niet dat er vrijblijvend gewerkt wordt aan het behalen van de doelen. Ook bij doelsturing staat het halen van de doelen centraal.

Als het gaat om het bepalen van de opgave en context, kunnen de waterschappen helpen bij het bepalen en definiëren van de (lokale) opgave vanuit hun systeemkennis.

De afgelopen jaren is in de RIVM-cijfers zichtbaar dat de dalende trend van o.a. nutriënten verliezen vanuit de agrarische bedrijven afvlakt⁸. Om naast middelsturing weer voortgang op de opgave te realiseren, kan doelsturing weer voor beweging zorgen (de bewustwording van de opgave en eigen inbreng daarin en het nemen van maatregelen die bijdragen).

Doelsturing kan zorgen voor een verplaatsing van het 'eigenaarschap' van de opgave naar de agrariër (i.p.v. middelsturing dat bij de overheden ligt). Om het eigenaarschap bij de agrariër te creëren betekent dat, dat de waterschappen in een aantal aspecten een stap terug doen. Waterschappen nemen meer de rol van facilitator of kennisleverancier in. Echter, de 'opgave over de schutting gooien' richting agrariër zal niet het gewenste effect hebben. Mede-eigenaarschap en gezamenlijke verantwoordelijkheid is hierbij zeer relevant voor een goede doelsturingsaanpak.

Doelsturing is een andere werkwijze om te werken aan nationaal wettelijk doelen en (regionale) beleidsvoornemen. Het is geen kleine stap voor een waterschap of overheid om via deze wijze te werken.

Vanuit de agrariërs is er interesse in doelsturing omdat het past bij hun huidige werkwijze voor de ketenpartijen, ze beloond worden voor hun inspanningen en omdat het een kans biedt om opgelegde beperkingen uit de middelsturing mogelijk te laten vervallen. Daarbij moet het altijd duidelijk zijn dat de doelen niet vervallen, maar mogelijk wel de knellende verplichte maatregelen.

WAT KAN HET NIET BRENGEN:

Een pasklare oplossing om verplichte 'KRW doelen' of 'de Nitraatrichtlijn' voor heel Nederland te halen. Naast bronnen vanuit de agrarische sector zijn er nog veel meer bronnen die bijdragen aan overschrijding van de normen.

Een vervanging van middelsturing op korte termijn (wel een alternatief naast middelsturing te starten met een doelsturingsingroeipad).

8 <https://www.rivm.nl/landelijk-meetnet-effecten-mestbeleid/onderzoeksresultaten/trendrapportage>

BEVINDINGEN ONDERZOEK:

Met de urgentie om de KRW doelen en Nitraatrichtlijn te behalen, is het op korte termijn volledig vervangen van middelsturing en vervangen voor doelsturing geen optie. Dat is ook niet nodig om via een doelsturingssystematiek de bijdrage vanuit de landbouw te kunnen vergroten. Waterschappen kunnen vanuit hun verantwoordelijkheden met betrekking tot waterkwaliteit en waterkwantiteit wel degelijk verkennen op welke manier beloningen en normeringen kunnen bijdragen aan doelbereik. Ook hier is een ingroeipad mogelijk, waarbij gestart wordt met bewustwording en kennisdeling om vervolgens door te ontwikkelen naar het belonen van agrariërs die (zeer) sterk kunnen scoren op een aantal KPI's. Wel is het van belang om een doelsturingsingroeipad te verkennen om de stagnatie in verbetering op bedrijfsniveau van de laatste decennia te doorbreken.

Op gebiedsniveau is het noodzakelijk om een afweging te maken ten aanzien van de prioritering en integraliteit van de verschillende opgaven. Synergie tussen opgaven is niet vanzelfsprekend, en niet alle opgaven kunnen door alle agrariërs op korte termijn worden gerealiseerd. Momenteel ligt de nadruk in veel gebieden op de stikstofopgave, met name gericht op ammoniakreductie. Deze dominante focus beïnvloedt de aanpak en samenwerking in veel regio's en kan in sommige gevallen leiden tot ongewenste neveneffecten voor andere opgaven. Een voorbeeld hiervan is De Peel, waar na de opkoopregeling voor melkveehouders veel grasland is omgezet naar bouwland en intensievere teelten, wat heeft geleid tot een verslechtering van de waterkwaliteit.

9.2 DOELFORMULERING EN DOEL-MIDDELRELATIE/KPI**DEFINITIE:**

Met doelformulering wordt bepaald op welk(e) doel(en) de ondernemer zelf wordt afgerekend door de relevante indicatoren te bepalen. Daarmee is doelformulering het verlengde van de bouwsteen 'opgave en context'. Er zijn grofweg drie scenario's.⁹ In het meest gunstige geval is het doel goed te operationaliseren door één of meerdere meetbare indicatoren te bepalen. Soms is dat niet mogelijk, omdat het doel daar te diffuus voor is. In het tweede scenario wordt er dan een 'afgeleid' doel geformuleerd, dat wel te operationaliseren is. In het derde scenario is er ook een doel, maar heeft de agrariër geen invloed op alle relevante factoren om het doel te halen. De agrariër werkt dan aan een afgeleid doel dat voorwaardelijk is voor het realiseren van de opgave.

De doelformulering en de onderliggende doel-middelrelatie bepaalt waarop de ondernemer uiteindelijk gaat sturen, welke manier van monitoring gepast is en welke wijze van sturing hierbij past. Daarnaast hangt de doelformulering ook samen met wetenschappelijke borging. Wanneer de operationalisering van een opgave relatief eenvoudig is, is het systeem gemakkelijker wetenschappelijk te borgen en daarmee juridisch houdbaar. Positieve resultaten via het doelsturingssysteem leiden dan tot voortgang op de (al dan niet wettelijke) opgave. Tot slot heeft doelformulering ook een belangrijke relatie met de bouwsteen 'mate van keuzevrijheid in maatregelen'.

⁹ Jongeneel (2024). Doelsturing: wat het is, hoe het werkt en waaraan moet worden gedacht bij implementatie.

Ook binnen middelsturing worden effecten van maatregelen doorgaans vastgesteld op basis van onderzoek op proefbedrijven. Doelsturing kan deze kennisbasis verbreden doordat het gegevens oplevert van een groter aantal praktijkbedrijven, waardoor een robuustere onderbouwing van de maatregel – effect – doelrelatie mogelijk wordt.

AANDACHTSPUNTEN:

Vanuit het waterschap:

- *Wetenschappelijke causaliteit* — De effectiviteit van de doel-middelrelatie, de mate waarin bedrijfsspecifieke maatregelen effect hebben varieert sterk per opgave. De wetenschappelijke onderbouwing is deels nog hypothetisch, indirect en steunt vaak op verwachtingen in plaats van causale bewijzen.
- *Afhankelijkheid van managementkwaliteit* — Naast de theoretische effectiviteit is de feitelijke realisatie van doelen sterk afhankelijk van de uitvoering door de agrariër. Het operationele management op bedrijfsniveau bepaalt de uiteindelijke effectiviteit van de maatregel.
- *Terugschalen wateropgaven* — In hoeverre kunnen wateropgaven worden vertaald naar het bedrijfs- of perceelniveau? Tot op heden is niet duidelijk hoe dit op een betrouwbare wijze kan worden uitgevoerd. Modellen kunnen mogelijk een indicatie geven, maar zijn doorgaans ontwikkeld voor een ander schaalniveau.

Vanuit de agrarische ondernemer:

- *Bijdrage aan de opgave* — Wat kan mijn concrete bijdrage zijn aan de realisatie van de wateropgave, en is helder wat mijn opgave is?
- *Voldoende maatregelen* — Wanneer heb ik voldoende maatregelen genomen en wanneer is het ‘goed genoeg’?
 - Wat is mijn bijdrage aan de opgave? Of is het duidelijk wat mijn doel/opgave is?
 - En als ik mijn maatregelen heb genomen, ben ik dan klaar (wanneer is het goed?)?

PRAKTIJK: WELKE ERVARINGEN HEBBEN WE OPGEHAALD UIT DE PILOTS?

Aan een eenduidige doel-middelrelatie wordt momenteel gewerkt met de KPI-kernset. Voor de wateropgaven zijn het afgeleide of indirecte relaties. De relatie wordt door middel van praktijkonderzoek onderbouwd. Het aantonen van een causaal-verband tussen maatregel en indicator is voor de wateropgaven bijna onmogelijk vanwege het schaalniveau, de vele invloedsfactoren en de complexiteit van de processen. Dit pleit voor een onderbouwing op basis van zowel wetenschappelijk (indien mogelijk) als praktijkonderzoek. Voordeel van deze benadering is ook dat deze (beter) aansluit op de praktijk.

- Meerdere doelsturingspilots o.a. Midden Delfland, Markemodel Gelderland, Drenthe Boert Duurzaam werken aan de wateropgave waterkwaliteit en bodemkwaliteit. In deze pilots wordt aan de hand van praktijkvoorbeelden (vergelijk met voorbeeldbedrijven) en monitoring een doel-middelrelatie bepaald en nagestreefd. Hiermee wordt een bedrijfsdoel opgesteld voor de agrariër. Het werken met voorbeeldbedrijven of een benchmarking met lokaal gesitueerde bedrijven wordt door de agrariërs gezien als haalbaar. Door de bedrijfsopgave duidelijk te maken en de context goed neer te

zetten, is het voor een agrariër duidelijker wat en wanneer er iets moet gebeuren.

- Daarbij zijn de na te streven doelen wel ambitieus. In de pilot Markemodel Gelderland wordt gebruik gemaakt van een progressieve norm wat de mogelijkheid geeft om tussentijds bij te sturen.
- Of met de bedrijfsdoelen de opgave geheel wordt gerealiseerd is momenteel niet duidelijk. Echter wordt aangenomen dat de voortgang aanzienlijk zal zijn. Bijsturing kan eventueel later in de vorm een normerende aanpak of in combinatie met middelsturing. Communicatie over waarom dat nodig is, is cruciaal voor het draagvlak om aan de opgaven te blijven werken.
- In de Sectoraanpak Nitraat (BO-akkerbouw) en Agroproeftuin NO Brabant is gekozen voor nitraatresidumetingen per perceel of bedrijfsniveau als KPI om aan te tonen of de nitraatnorm wel of niet gehaald wordt. De resultaten van deze metingen geven een vrij direct beeld van hoeveel nitraat er nog over is in de bodem na een teelt en daarmee hoeveel nitraat verloren kan gaan en in het grondwater achter kan blijven.
- Bij het Landbouwportaal Noord-Holland is in het project van Collectief Water, Land en Dijken gewerkt met 'gefaseerd slootschonen' als maatregel die waterkwaliteit verbetert, o.a. doordat slootkanten minder afgebroken worden door de rivierkreeften, en meetpunten uit moeten wijzen of dat ook waterkwaliteit verbetert.

WAT KAN HET BRENGEN:

Hoe duidelijker het verband tussen opgave en KPI, hoe beter. Dan kan een agrariër gericht met die KPI aan de slag. Doelformulering geeft de agrariër de mogelijkheid om op perceels- of bedrijfsniveau bij te dragen aan het realiseren van de opgaven.

Voor veel opgaven is dit doel-middelrelatie niet rechtstreeks te leggen. Dan is het van belang dat sturen op de KPI(s) een positieve bijdrage levert aan de opgave ondanks dat niet precies aangegeven kan worden hoe groot die bijdrage is. Een logische stap is daarom het formuleren van generieke doelen of streefwaarden op gebieds-, bedrijfs- of perceelniveau.

De doel-middelrelatie zal verder ontwikkeld of onderbouwd moeten worden. Afstemming, harmonisering van systemen is hiervoor nodig om het voor overheden als agrariërs werkbaar te houden. Dit kan o.a. door de resultaten van de verschillende pilots te combineren en samen te voegen.

Voorbeeldbedrijven uit wetenschappelijk praktijkonderzoek (zoals Koeien en Kansen) kunnen een basis vormen voor deze praktijkgerichte aanpak en mogelijk ook een verbinding leggen met de borging door middel van benchmarking. Deze aanpak sluit goed aan bij de praktijk en wordt door de sector als haalbaar gezien. Tevens speelt deze aanpak een belangrijke rol in de kennisoverdracht en acceptatie.

In de toekomst kan de doel-middelrelatie worden vertaald naar streefwaarden of normen op bedrijfsniveau. Ruimte voor maatwerk moet daarin blijven bestaan. Het is van belang dat het waterschap tijdig een helder kader biedt, voordat andere partijen dit doen. De vertaling van de wateropgave naar streefwaarden kan nieuwe inzichten opleveren voor watergerelateerde KPI's, of aanleiding geven om bestaande KPI's te verbeteren.

WAT KAN HET NIET BRENGEN:

De individuele sturing van een agrariër op een KPI kan er niet voor zorgen dat de opgave behaald wordt. Het is altijd nodig dat in het gebied samengewerkt wordt aan de opgaven. Als één agrariër gefaseerd sloten schoont of een laag nitraatresidu heeft op de percelen, worden de wateropgaven daarmee niet behaald. Wel levert de agrariër dan een bijdrage aan het behalen van de opgaven.

Momenteel geeft de KPI-kernset geen invulling aan alle wateropgaven. De KPI waterbalans is een goede basis maar dient verder uitgewerkt te worden. Ook voor ecologie en wateroverlast zijn er momenteel geen KPI's.

BEVINDINGEN ONDERZOEK:

Doelsturing kan beter worden toegepast wanneer de doelmiddelrelatie voor een specifieke opgave duidelijk is. Dit betekent echter niet dat doelsturing onmogelijk is wanneer deze relatie nog onvoldoende scherp is. In dergelijke situaties kunnen monitoring of benchmarking worden ingezet, gericht op output of outcome. De meeste KPI's uit de KPIkernset leiden niet direct tot het behalen van de wateropgaven, maar kunnen wel indirect een bijdrage leveren. Als alternatief voor verplichte maatregelen kunnen KPI's ervoor zorgen dat agrariërs sturen op dezelfde doelen als waterschappen, zoals het verminderen van nutriëntenverliezen, het terugdringen van gewasbeschermingsmiddelen en het verhogen van het organischestofgehalte in de bodem. Hierdoor worden maatregelen effectiever toegepast en kan de waterkwaliteit verbeteren.

9.3 MATE VAN KEUZEVRIJHEID IN MAATREGELEN**DEFINITIE:**

Binnen een doelsturingssysteem hebben ondernemers een mate van vrijheid in het kiezen van maatregelen om positieve scores op hun doelen te bereiken. De drie punten op dit spectrum zijn:

- Volledige vrijheid: er wordt niet gekeken naar welke maatregelen een ondernemer treft, alleen naar de eindprestaties.
- Keuze uit een set aan maatregelen die bijdragen aan een doel.
- Geen vrijheid: dit is geen doelsturing maar maatregelvoorschriften.

Wanneer er geen vrijheid is, is het feitelijk geen doelsturing, maar maatregelvoorschriften. Volledige vrijheid is de ideale vorm van doelsturing, omdat het inspeelt op het vakmanschap, creativiteit, innovativiteit en verantwoordelijkheid van de ondernemer. Dit vereist dat het mogelijk is om die indicator-scores te meten, soms is dat vanuit praktisch oogpunt een brug te ver. Er wordt dan gewerkt met rekensystemen of forfaitaire afslagen waarbij per maatregel een standaard score op een indicator wordt toegekend. Deze rekensystemen of forfaitaire afslagen kunnen vaak maar een bepaalde set aan maatregelen doorrekenen. Daarmee wordt de feitelijke keuzevrijheid voor de agrariër ook beperkt, andere maatregelen leiden dan niet tot verbeterde scores, ook al zou er in de realiteit wel een verbetering kunnen zijn. Dat neemt niet weg dat dergelijke systemen wel meer vrijheid geven aan de ondernemer dan bij maatregelsturing en dat op termijn ook voor die andere maatregelen het effect duidelijker worden. Waterschappen kunnen hieraan bijdragen door naast de berekende KPI's ook metingen in te zetten.

AANDACHTSPUNTEN:

Vanuit het waterschap:

- *Wetenschappelijke onderbouwing* — Voor de juridische borging van het doelsturingsinstrumentarium is een wetenschappelijk gefundeerde onderbouwing vereist van de relatie tussen genomen maatregelen en het behalen van de gestelde doelen bijvoorbeeld voor de KRW opgaven. Hierdoor worden vrijheden om zelf te kiezen beperkt.
- *Complexiteit KPI-berekening* — De berekening van een aantal KPI's is complex, en de onderbouwing van de maatregel—effect—doelrelatie is mogelijk nog ingewikkelder vanwege variabiliteit in omstandigheden en onzekerheden in modeluitkomsten. Het is voor een waterschap daarom moeilijk om vrijheden te verlenen.

Vanuit de agrarische ondernemer:

- *Keuze van maatregelen* — Ondernemers vragen zich af welke maatregelen noodzakelijk zijn om voldoende bijdrage te leveren aan de opgave. De geboden keuzevrijheid kent zowel voordelen (ruimte voor ondernemerschap) als nadelen (onzekerheid over wat 'voldoende' is).
- *Optellen van effecten* — Ondernemers hebben behoefte aan inzicht in de vraag of en hoe de effecten van afzonderlijke maatregelen kunnen worden geaggregeerd, en wanneer het doel of de opgave daarmee wordt bereikt.

PRAKTIJK: WELKE ERVARINGEN HEBBEN WE OPGEHAALD UIT DE PILOTS?

In de doelsturingpilots wordt een combinatie van volledige vrijheid en keuze uit een set van maatregelen toegepast. In de pilots gericht op stimulering wordt op basis van genomen maatregelen of monitoring berekend op welke wijze kan worden beloond.

- In meerdere pilots o.a. Midden Delfland, Markemodel Gelderland, Drenthe Boert Duurzaam, KPI Aanpak Baarderadiel worden binnen de melkveehouderij de KPI's die volgen uit de kringloopwijzer (KLW) gebruikt. Daarbinnen hebben de agrariërs de vrijheid om zelf maatregelen te kiezen.
- Ervaringen uit pilots Sectoraanpak Nitraat: het 'doelsturingsingroeipad' in het voorgestelde 8e Actieprogramma Nitraatrichtlijn geeft de akkerbouwer de vrijheid om zelf maatregelen te kiezen om nitraatverliezen zo laag mogelijk te krijgen. Als hij niet meedoet aan dit 'doelsturingsingroeipad' is hij verplicht om generieke maatregelen te nemen zoals de 1-op-4 gewasrotatie, de 1 oktober datum voor inzaai vanggewassen en brede bufferstroken.
- In de pilot Ondernemingsplannen Gelderse Vallei is afhankelijk van de opgave (Bodem, Water, Klimaat, Schaarre Bronnen) met volledige vrijheid of een keuze uit een set van maatregelen (Ammoniak, gecertificeerd) gewerkt. Agrariërs kwamen ook met innovatieve, creatieve maatregelen die beoordeeld werden door een deskundigencommissie. In het vervolg bleek het echter moeilijk op basis van de deskundigencommissie (en niet wetenschappelijke onderbouwing) deze maatregelen goed te keuren.

Wat kan het brengen

Een doelsturingsaanpak kan brengen dat agrariërs passendere maatregelen kunnen treffen om de doelen te bereiken dan de generieke set maatregelen die ze opgelegd krijgen. Daarnaast zijn ze intrinsiek meer gemotiveerd om de maatregelen goed te nemen, omdat ze zelf bij willen dragen aan het doel en de ondernemersvrijheid krijgen. Het past bij hoe ze al werken; het bepalen van een doel en binnen de bedrijfsvoering zelf bepalen hoe ze dat realiseren.

Wat kan het NIET brengen

Een doelsturingsaanpak kan niet brengen dat alle agrariërs direct de doelen halen. Er zal geëxperimenteerd en geïnnoveerd worden, er zullen maatregelen mislukken, het weer zal niet altijd meezitten zodat maatregelen niet werken. Daarom kan een doelsturingsaanpak alleen werken als het gezamenlijk opgepakt wordt door waterschappen en agrariërs en samen lessen geleerd worden over wat wel en niet werkt. Er moet dus ruimte zijn om hier samen van te leren. LET OP: ook met maatregelenvoorschriften zullen doelen niet gegarandeerd gehaald worden, bijvoorbeeld door weersomstandigheden.

BEVINDINGEN ONDERZOEK

Voor waterschappen is een duidelijke verbreding in werkwijze noodzakelijk. Waarvoorheen op basis van wetenschappelijke rapportages generieke maatregelen verplicht werden gesteld om de waterkwaliteit te verbeteren, vraagt een doelsturingsaanpak om meer keuzeruimte voor agrariërs. Uiteindelijk zullen metingen moeten aantonen of doelsturing daadwerkelijk leidt tot doelbereik. Dit vereist een bedrijfsspecifieke of gebiedsgerichte benadering, waarin doelen, maatregelen en monitoring zijn afgestemd op de specifieke kenmerken van het gebied.

Meer vrijheid betekent dat waterschappen en andere overheden de effecten van maatregelen beter moeten onderbouwen, zowel vooraf als achteraf, via output of outcomemonitoring. Dit verschilt in essentie niet van middelsturing; ook daar is onderbouwing nodig.

9.4 STURINGSWIJZE

DEFINITIE:

Met sturingswijze bedoelen we de consequenties die de overheid oplegt aan de ondernemers omdat zij wel/niet bepaalde resultaten behalen. Onderstaand figuur geeft het overzicht van de meest voorkomende sturingswijze, oplopend van benchmarking/adviserend via stimulerend naar normerend beleid. Belangrijke kanttekening daarbij is dat beloningen niet alleen financieel, maar ook in kind kunnen zijn. Denk aan vrijstellingen van middelvoorschriften, vergunning of toegang tot agrarische grond.

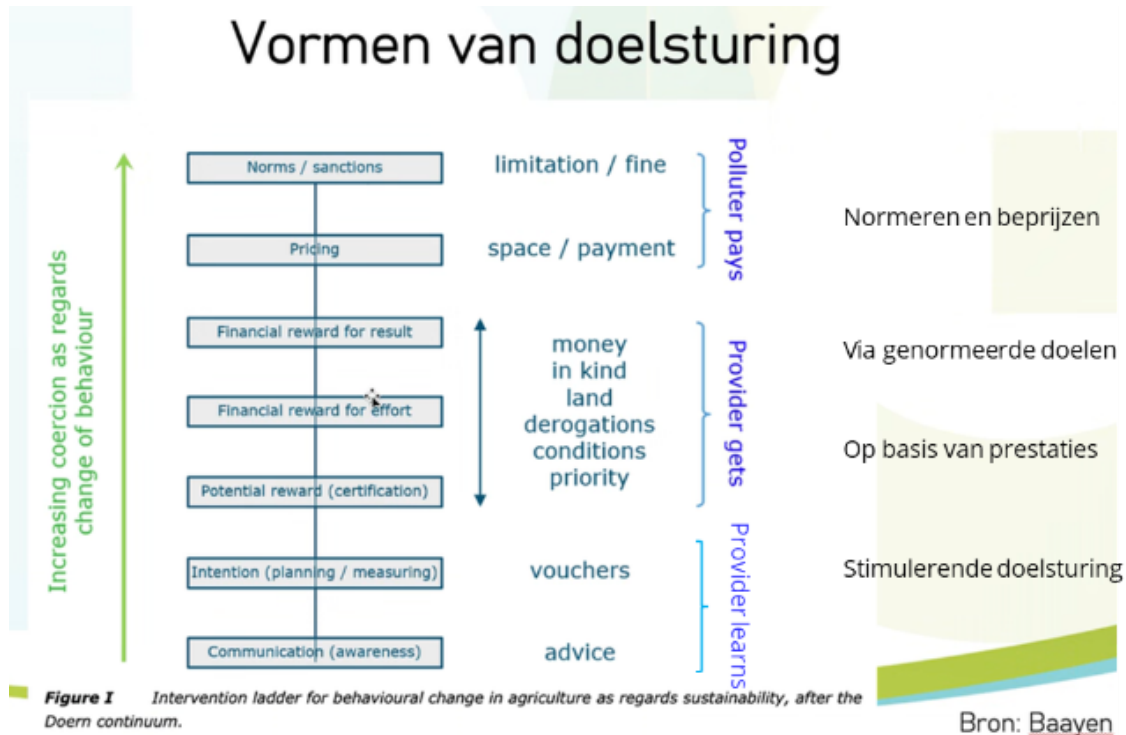
De wijze van sturen bepaalt hoe vrijblijvend een doelsturingssysteem is. Ook is zij afhankelijk van de opgave en de context van die opgave en heeft ze veel juridische implicaties, bijvoorbeeld in relatie tot staatssteun en het Didam-arrest bij beloningen of nadeelcompensatie bij sanctionering.

Een doelsturingsaanpak gaat per definitie gepaard met onzekerheden, omdat de wijze waarop doelen worden bereikt vooraf niet volledig vaststaat. Een duidelijke en haalbare stip op de horizon is noodzakelijk. De aanpak vraagt om kleine, cyclische stappen en om

vertrouwen in het vakmanschap van zowel agrariërs als waterschappers, evenals in het gezamenlijke proces.

Figuur 8

Vormen van doelsturing



AANDACHTSPUNTEN:

Vanuit het waterschap:

- *Dynamische monitoring* — Het monitoren van de voortgang en het bijsturen op basis van data en ijkpunten.
- *Inzicht in beperkingen huidige werkwijze* — Erkenning dat ook de huidige aanpak onzekerheden kent en hoe hier mee om te gaan.
- *Risicodefinities* — Het expliciet definiëren van risico's en de mate waarin deze acceptabel zijn en hierin keuzes maken.
- *Adaptieve aanpak* — Het werken met scenario's en een adaptieve strategie op basis van de voortgang en korte- en langetermijndoelen.

Vanuit de agrarische ondernemer:

- *Tijd voor aanpassing* — Voldoende tijd om de bedrijfsvoering aan te passen en toe te werken naar duidelijke doelen.
- *Transparante communicatie* — Een gezamenlijke verantwoordelijkheid voor het omgaan met onzekerheden en een duidelijke communicatie hierover.
- *Cultuur van vertrouwen* — Een omgeving waarin fouten mogen worden gemaakt zonder directe sancties en ruimte voor innovatie.

- *Omgaan met natuurlijke variatie* — Bewustzijn dat werken met natuurlijke systemen onzekerheden met zich meebrengt; bijvoorbeeld door KPI's te beoordelen op basis van driejarige gemiddelden.

PRAKTIJK: WELKE ERVARINGEN HEBBEN WE OPGEHAALD UIT DE PILOTS?

Praktijk: Welke ervaringen hebben we opgehaald uit de pilots?

In de doelsturingspilots is de sturingswijze met name gericht op stimulering van advies/kennis tot financiële beloning op basis van resultaat. Belangrijk aandachtspunt is dat waardering voor vele deelnemers misschien wel een belangrijkere stimulans is dan de financiële bijdrage.

Normen en beprijzen wordt gezien als een volgende stap (nog ver weg) in de uitrol van doelsturing om de opgave te kunnen realiseren. Ook is de verwachting dat naast doelsturing zeker nog geruime tijd middelsturing (of maatregelenvoorschriften) moet worden toegepast.

- In Midden Delfland worden melkveehouders al jarenlang beloond voor goede KPI-scores. Naast de jaarlijkse uitreiking van certificaten, worden ook studiegroepen en bijeenkomsten georganiseerd en ontvangen ze een geldelijke beloning van enkele duizenden euro's afhankelijk van de behaalde resultaten. Die beloning wordt door met name gemeente, provincie en waterschap betaald. Ook is het project 'Rotterdam de Boer op' betrokken. Zo wordt gezamenlijk gestuurd op een integrale set doelen. Ook andere pilots zoals het Markemodel Gelderland, Drenthe Boert Duurzaam, KPI Aanpak Baarderadiel werken op dezelfde wijze.
- Provincie Utrecht heeft een stikstofaanpak aangekondigd met o.a. een norm voor een KPI met een ammoniakemissieplafond van 40 kg ammoniak/ha. Hier is enorm veel weerstand op gekomen; melkveehouders kunnen niet overzien wat dit voor hun bedrijfsvoering betekent, de integraliteit ontbreekt door sturing op 1 KPI en het is de vraag of de ammoniakemissie wel voldoende geborgd berekend kan worden om daarop te normeren.
- In de ondernemersaanpak Gelderse Vallei is de beloning gericht op krijgen van ruimte om toekomstgericht te investeren (vergunning voor uitbreiding, omvorming of nevenactiviteiten). Dit is een andere stimulans dan in de andere pilots.
- Met de regiocertificering Duin- en Bollenstreek heeft de sector de handschoen zelf opgepakt. In de pilot wordt via benchmarking en monitoring in en met de praktijk op zoek gegaan naar een verdere optimalisatie van het middelengebruik. Redenen om dit te doen is een license to produce binnen de regio.

Wat kan het brengen

Het doorlopen van de stappen van stimulerende doelsturing naar normerende doelsturing is vaak nodig voor draagvlak; zo zien agrariërs wat er mogelijk is op het eigen bedrijf als ze op de KPI(s) sturen. Sturing op 1 KPI zorgt voor onduidelijkheid en 'mogelijke afwenteling' naar een andere KPI: het verminderen van ammoniakemissie bij gelijkblijvende stikstof inputs en outputs, zal zorgen voor hogere stikstofbodemoverschotten. Terwijl het integraal werken aan het verlagen van stikstofverliezen en water en bodemkwaliteit, hele grote winst voor het milieu en voor de agrariër kan brengen

Wat kan het NIET brengen

Door voor een hele set aan KPI's normen vast te stellen die de agrariër moet halen, wordt een

doelsturingsaanpak niet effectief. Slechts enkele agrariërs of sectoren kunnen op alle KPI's goed scoren; de meesten 'scoren' ofwel 'goed' op waterkwaliteit ofwel 'goed' op luchtkwaliteit. Dat zie je bijvoorbeeld terug in de topmelkstromen; de (onder)grenzen voor de scores voor KPI's bij OnTheWayToPlanetProof zijn relatief niet zo hoog, omdat anders onvoldoende melkveehouders overal goed op kunnen scoren. Dit pleit voor meer maatwerk op gebieds- en sectorniveau en een duidelijke afweging op doelenniveau. Een betere afstemming tussen de overheden, met sector en ketenpartijen is nodig om een passende doelsturingsaanpak per wateropgave te kiezen. Waterschappen kunnen hierin voorafgaande aan het gesprek in voorsorteren.

BEVINDINGEN ONDERZOEK

Waterschappen kunnen aansluiten bij bestaande doelsturingssystemen, zoals de KPIkernset en de Biodiversiteitsmonitoren voor melkvee en akkerbouw. Binnen deze systemen zijn reeds eerste stappen gezet op het gebied van kennisdeling, communicatie en stimulering. Vanuit deze basis kan worden beoordeeld of, en zo ja welke, aanvullende KPI's nodig zijn om de wateropgaven te realiseren. Het bieden van uitzonderingen voor generieke maatregelen kan agrariërs bovendien extra stimuleren om aan de doelen te werken en kan beweging creëren in het terugdringen van verliezen vanuit de sector. In de pilots is zichtbaar dat agrariërs zich steeds meer richten op publiekrechtelijke beloningen, zoals vrijstellingen en vergunningen. Deze ontwikkeling maakt het noodzakelijk om toe te groeien naar een meer normerende vorm van sturing. Over het tempo waarin deze overgang moet plaatsvinden bestaat geen consensus, maar duidelijk is dat hiervoor een langere periode nodig is dan twee tot vijf jaar. Waterschappen kunnen samen met andere overheden zoeken naar mogelijkheden om agrariërs publiekrechtelijk te belonen. Vanwege de interbestuurlijke afhankelijkheden en gedeelde verantwoordelijkheden is een nauwe samenwerking tussen overheden hierbij essentieel.

9.5 REFLECTIE LAAG DOELSTURINGSSYSTEEM

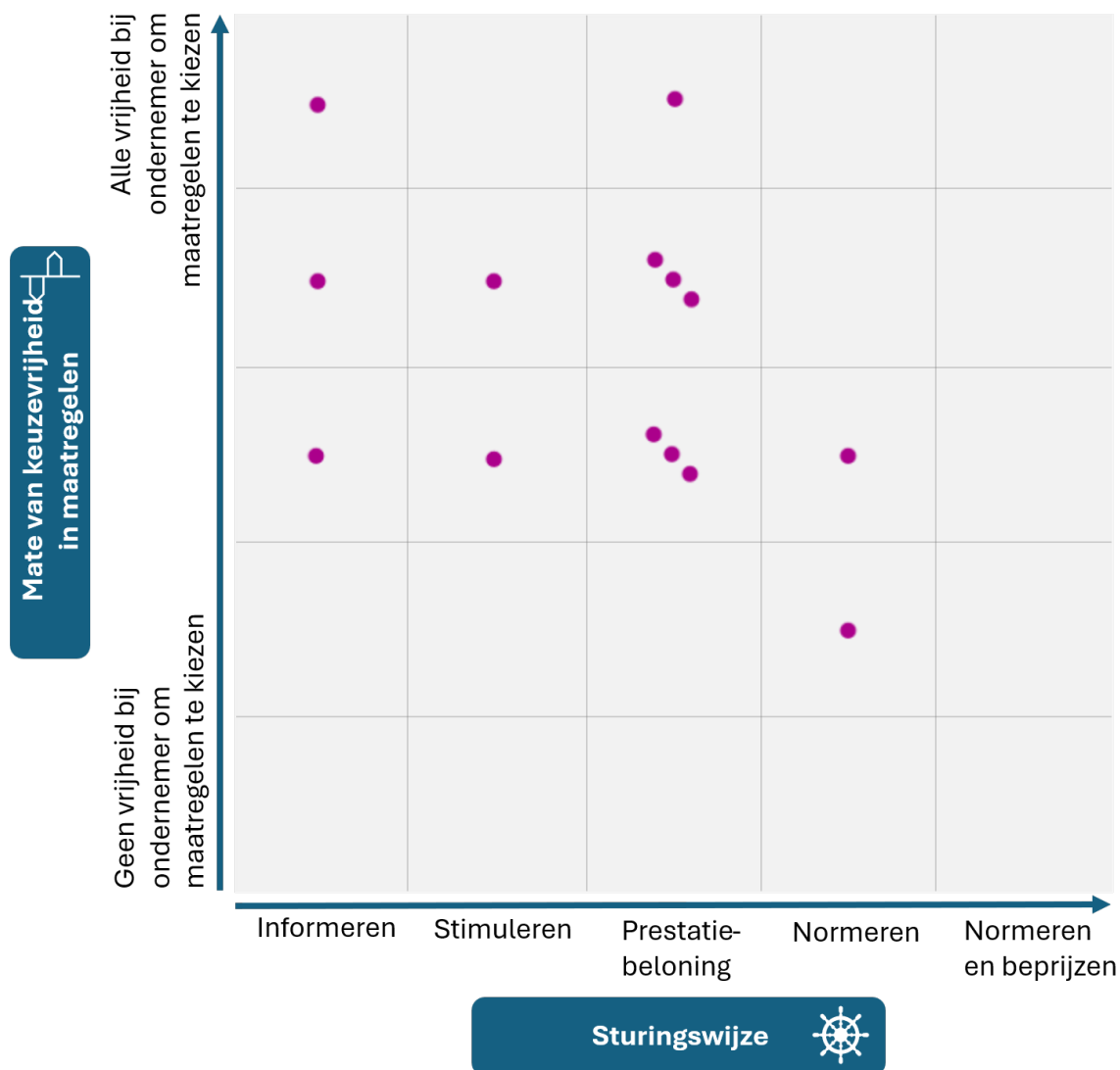
Een combinatie van doelsturing naast middelsturing ten behoeve van de wateropgave ligt het meest voor de hand. Een gefaseerd ingroeipad via bestaande KPI-systemen, is (vanuit het waterschap en agrariër) een realistische en constructieve aanpak om stagnatie in waterkwaliteitsverbetering te doorbreken en agrariërs, handelingsvrijheid te geven en aan te spreken op vakmanschap en eigenaarschap. Beide partijen worden op een andere manier uitgedaagd. Het bieden van deze vrijheid is binnen de huidige context niet vanzelfsprekend en vraagt om bestuurlijke moed en vertrouwen.

Uit de bouwstenen van het Doelsturingssysteem-laag blijkt dat er vele afhankelijkheden maar ook mogelijkheden zijn om hier invulling aan te geven. Het juridische kader van de opgaven is daarbij in sterke mate bepalend van wat er op korte termijn mogelijk is. Een groeipad met een focus op belonen van koplopers, benchmarking en maatwerk is in de pilots reeds ingezet. Tegelijkertijd is doelsturing voor de waterschappen een uitdaging om (verwacht) doelbereik binnen de context te borgen en de doel-middel-effect relatie aan te tonen. De transitie naar meer doelsturing is geen kleine stap, maar biedt indien de vrijheden en ruimte wordt gevonden, wel mogelijkheden voor een versnelling en verbeterde doelrealisatie.

De pilots positioneren zich met name door stimulering en beloning van agrariërs voor diensten met veel vrijheden voor deze agrariërs voor de keuze in maatregelen (figuur 9a). Uit de

gesprekken volgt dat het wenselijke groeipad voor de wateropgave, er één is naar een meer normerende doelsturingsaanpak.

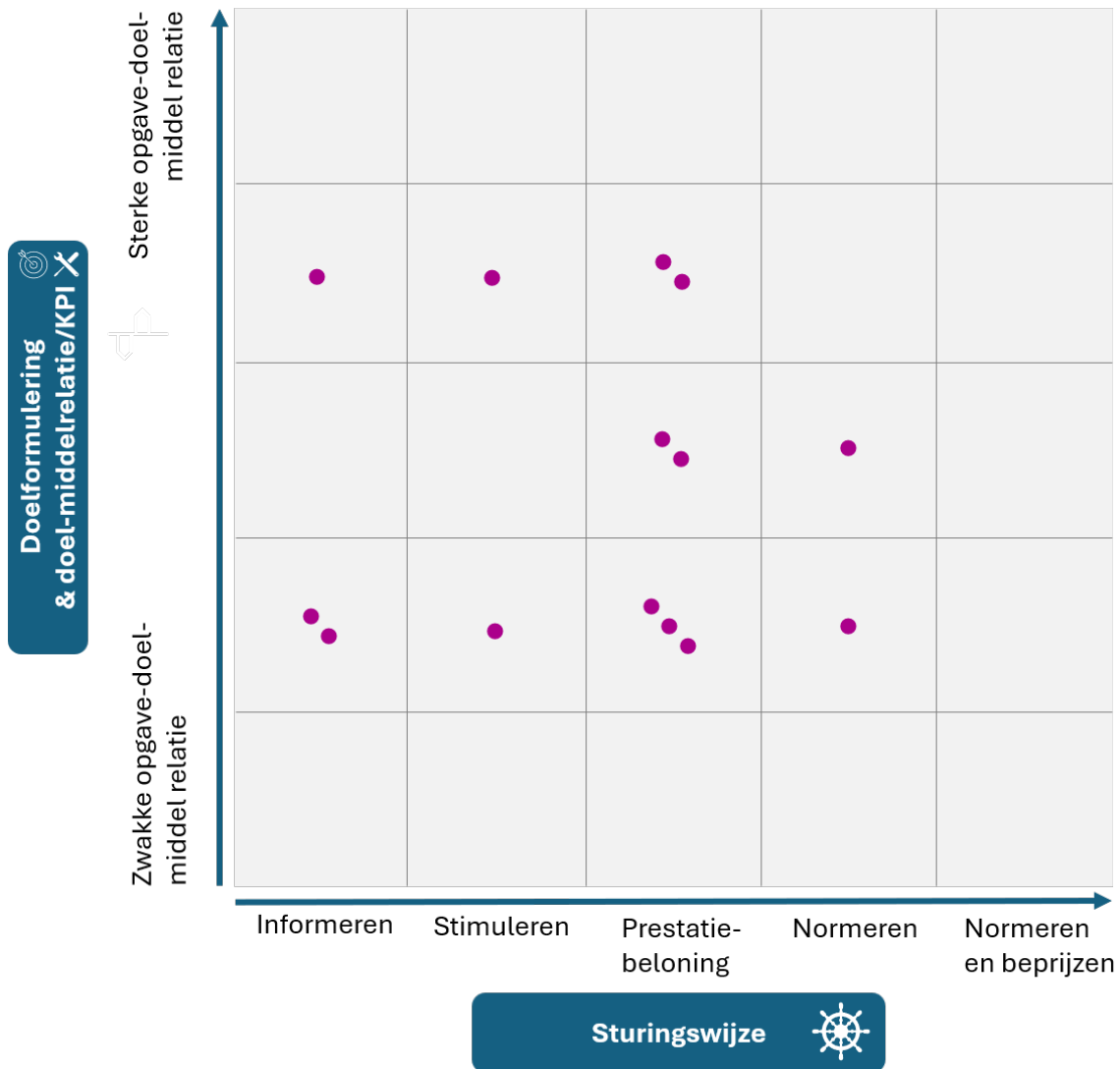
Figuur 9a Huidige pilots afgezet tegen bouwstenen van de Doelsturingssysteem-laag (zie ook bijlage 2)



De veelal zwakke opgave-doel-middel relatie maakt het voor het waterschap uitdagend om te normeren en duidelijkheid te geven aan de agrariër wanneer voldoende maatregelen genomen zijn (figuur 9b). Het is wenselijk dat de waterschappen op basis van praktijkonderzoek en benchmarking de opgave-doel-middel relatie inzichtelijker maken en weten te borgen in de aanpak.

Figuur 9b

Huidige pilots afgezet tegen bouwstenen van de Doelsturingssysteem-laag (zie ook bijlage 2)



10

BOUWSTENEN UITVOERINGS-LAAG

De verschillende bouwstenen voor de laag Uitvoering zijn in de volgende paragrafen toegelicht. Per bouwsteen is beschreven:

- Definitie van de bouwsteen.
- Aandachtspunten vanuit het perspectief van het waterschap en de agrarische ondernemer.
- Praktijkervaringen vanuit de pilots ter onderbouwing.
- Keuzeruimte (wat kan het wel en wat niet).
- Bevindingen uit het onderzoek.

De laatste paragraaf van het hoofdstuk is een reflectie op de laag Uitvoering.



10.1 BORGING EN ONZEKERHEDEN

**DEFINITIE:**

Een van de belangrijkste thema's en discussiepunten bij doelsturing is borging.¹⁰ Die term wordt in verschillende contexten gebruikt. In de beknopte variant is een geborgd systeem een systeem dat doet wat het belooft te doen.¹¹ Daarbij zijn een paar dimensies van borging te onderscheiden:

Een geborgd systeem is een systeem waarvan het (volgens de rechter) (met hoge waarschijnlijkheid) aannemelijk is dat het doet wat het belooft. Daarbij zijn in ieder geval de volgende aspecten van belang:

- Juridisch borging: het verankeren van het doelsturingssysteem in wet- en regelgeving zodat het systeem stabiel en afdwingbaar wordt. Daarmee wordt het meer zeker dat beoogde consequenties in de praktijk ook daadwerkelijk plaatsvinden. Het is aan de overheid om hier zorg voor te dragen.
- Wetenschappelijke borging: in hoeverre is zeker dat de indicatoren bijdragen aan de opgaven? Of, wanneer er gebruik wordt gemaakt van rekenmodellen op basis van genomen maatregelen, hoe zeker is het effect van de genomen maatregel op het beoogde doel of indicator? De wetenschappelijke borging hangt onder andere af van de beschikbare wetenschappelijke literatuur, wetenschappelijke (of praktijk) experimenten en pilots of de kwaliteit van andere datasystemen waar gegevens/berekeningen uit gebruikt worden.

10 Jongeneel (2024). Doelsturing: wat het is, hoe het werkt en waaraan moet worden gedacht bij implementatie; Ros, De Vries, Jongeneel, Van Ittersum (2025). Bedrijfsspecifieke doelsturing op verliezen van stikstof en broeikasgassen: doelen, middelen en borging.

11 Turnhout, S., Beunen, R., Wallis de Vries, M., & Visseren-Hamakers, I. (2024). Juridische borging van beleid vereist betere samenhang tussen natuurmonitoring en evaluatie van beleid. Tijdschrift voor Milieu en Recht, 58(5), 407-414.

De wetenschap geeft een aannemelijkheid en geen zekerheid. Het is aan de overheid om te bepalen wanneer een aanpak gelet op de geldende wet- en regelgeving voldoende wetenschappelijk onderbouwd is.

- Kwaliteit van data los van de wetenschappelijke borging van conceptuele relaties tussen doelen en maatregelen, moet ook de ingevoerde of gebruikte data van goede kwaliteit zijn. Dit betekent dat ingevoerde data ook moet corresponderen met de ‘werkelijkheid’. Dit hangt mede samen met fraudegevoeligheid. Worden ingevoerde gegevens ook onafhankelijk gecontroleerd? Het is aan de overheid om te bepalen wanneer deze kwaliteit voldoende op orde is. Zie ook de bouwsteen monitoring/data/gegevensdeling.
- Monitoring: hoe goed wordt voortgang op de gekozen indicator gevolgd of kan het worden gevolgd. Dit kan op verschillende manieren plaatsvinden. Hoe sterker de monitoring, hoe minder relevant de wetenschappelijke borging, omdat er goed op de uitkomst gestuurd kan worden. Zie hiervoor ook de bouwsteen monitoring.

Anders om geredeneerd, betekent borging ook omgaan met onzekerheden. Wanneer is goed, goed genoeg en hoe zeker moet de doel-middelrelatie zijn voordat het geborgd kan worden binnen de context van de opgave.

De bouwsteen **Borging** staat niet op zichzelf. De wijze van borging wordt beïnvloed door:

- **De bouwstenen van het doelsturingssysteem:** de opgave, de doelformulering en de mate van vrijheden en sturingswijze.
- **De bestuurlijke keuzes van het waterschap:** alle pilots zijn gestart met een combinatie van verschillende borgingstypen.

Om middelvoorschriften volledig te vervangen op wettelijk verplichte opgaven is een sterke borging nodig. Die is er vooralsnog nog niet. Maar dat neemt niet weg dat doelsturing wel een bijdrage kan leveren aan gebieds- en bedrijfsspecifieke mogelijkheden om doelen te behalen.

AANDACHTSPUNTEN:

Vanuit het waterschap:

- *Optimalisatie van het borgingsniveau* — Een hoge mate van zekerheid prefereert beleidsmatig binnen het doelsturingssysteem. Echter is deze voor de complexe wateropgaven simpelweg niet te geven.
- *Dilemma tussen zekerheid en flexibiliteit* — Juridische borging vereist een robuuste wetenschappelijke fundering, wat botst met de inherente onzekerheid van de doel-middelrelatie.
- *Omvangrijke monitoringsopgave* — Het borgen van datakwaliteit intensificeert de meetverplichting. Dit roept complexe governance-vragen op rondom de uitvoering, datastorage en het databaseer.

Vanuit de agrarische ondernemer:

- *Borging beperkt de vrijheden* — Strikte juridische en wetenschappelijk borging staan lijnrecht tegenover de ondernemersvrijheid die we met doelsturing juist willen bereiken.
- *Definiëring van het einddoel* — Ondernemers verlangen rechtszekerheid en duidelijke kaders. Systeemborging vereist macro-zekerheid over doelbereik, wat conflicteert met de lastige toerekenbaarheid op individueel bedrijfsniveau.

PRAKTIJK: WELKE ERVARINGEN HEBBEN WE OPGEHAALD UIT DE PILOTS?

In de pilots is borging een belangrijke bouwsteen voor sturing, verantwoording en management. Waterschappen hechten veel waarde aan een wetenschappelijke borging van de maatregelen (die vaak moeilijk is te geven vanwege situationele factoren). In de meeste pilots wordt monitoring ingezet om de voortgang inzichtelijk te maken en kennis op te doen en bij te sturen. Een goede kwaliteit van de data is een tweede belangrijk aspect om empirisch een doel-middelrelatie aan te tonen.

- Binnen de Sectoraanpak Nitraat en Agro Proeftuin NO Brabant wordt niet alleen gestuurd op een KPI, maar wordt ook gewerkt aan kennis en onderzoek om de aanpak en resultaten te borgen. Het protocol om de nitraatmetingen te doen is wetenschappelijk onderbouwd. Daarnaast wordt gewerkt aan data invoer via een app die gebaseerd is op het bedrijfsinformatiesysteem van de agrariër, waardoor data steeds betrouwbaarder wordt. En komt de data niet rechtstreeks bij de overheid, maar wordt een PPS opgetuigd om de data via de sectorpartijen anoniem/geaggregeerd te kunnen ontsluiten. Binnen de proeftuin wordt gewerkt aan een juridische borging op basis van de resultaten door, tijdens de pilot hierover het gesprek aan te gaan met de ministeries.
- Borging van emissies stalsystemen wordt gedaan door een protocol te volgen waarin meerdere metingen nodig zijn (de 'RAV-systematiek'). Ook zijn continumetingen mogelijk. Deze zijn duur; het is daarom noodzakelijk om een afweging te maken in hoeverre metingen de eventuele generieke emissiecijfers of wetenschappelijk onderbouwde in pilots geteste emissiecijfers moeten borgen.

Wat kan het brengen

Juridische en wetenschappelijke borging is binnen de context van de wettelijke opgave nodig. De wijze waarop deze borging ingevuld wordt is een gesprek tussen juristen en bestuurders en deskundigen. Juridische en wetenschappelijke borging beperkt ook vrijheden en de toepassingsmogelijkheden van het doelsturingsinstrument.

Wat kan het NIET brengen

Geen enkele borgingsystematiek geeft 100% garanties en dekt alle mazen af. Doelsturing gaat uit van een 'intrinsieke motivatie' van de agrariër om deel te nemen mede omdat hij/zij zich bewust is van zijn eigen aandeel en de waarom-vraag. De aanpak spreekt de agrariër aan op zijn/haar vakmanschap.

BEVINDINGEN ONDERZOEK

Borging gaat niet om 100% zekerheid maar om de mate van aannemelijkheid dat doelbereik wordt gerealiseerd. Borging van het behalen van de KRWdoelen en de Nitraatnorm hangt op dit moment voornamelijk af van maatregelvoorschriften en monitoring via metingen op diverse meetpunten. Deze metingen geven een representatief beeld van de waterkwaliteit in Nederland. Een doelsturingsaanpak biedt de mogelijkheid om meer en fijnmazigere data te verzamelen, waardoor de borging van stappen om waterkwaliteitsdoelen te behalen kan worden versterkt. Tegelijkertijd blijft, net als in het huidige systeem, volledige garantie dat overal aan de doelen wordt voldaan niet haalbaar.

Tegelijkertijd kan het waterschap investeren in het versterken van de borging van doelsturing op de wateropgaven. Dit is cruciaal om de opgaven nauwkeuriger in beeld te krijgen en als er op termijn meer vrijheid voor agrariërs in het kiezen van de te nemen maatregelen

wordt beoogd. Dit vormt een substantiële verandering en brengt onzekerheden met zich mee. Het vraagt om een adaptieve doelsturingsaanpak voor de komende jaren.

10.2 MONITORING EN DATA



DEFINITIE:

Monitoring kan op twee niveaus gebeuren: op doel-, indicatorniveau of op maatregelniveau. Op doelniveau wordt er aan de hand van de gekozen indicatoren bepaald of er wel of geen voortgang richting de opgave is gerealiseerd. Deze wijze van monitoring heeft vele vormen; met sensoren kunnen bepaalde indicatoren worden gemeten, met een rekenmodel kan hier een inschatting van worden gemaakt, met satellietbeelden en tellingen kunnen verandering in het landschap worden waargenomen, etc. Het schaalniveau waarop de indicator wordt gemeten of kan worden gemeten speelt bij de keuze van de monitoring een rol. Monitoring kan een rol spelen bij de vertaling van de opgave van gebiedsniveau naar bedrijfs- en/of perceelsniveau.

Monitoring op maatregelniveau volgt alleen welke maatregelen er worden genomen. Hoe dit wordt gemonitord is afhankelijk van het type maatregelen. Het bijbehorende lokale effect wordt dan verondersteld op basis van eerder (wetenschappelijk) onderzoek.

De administratieve impact van het doelsturingssysteem hangt vaak samen met de monitoring. Hoe meer automatische metingen er worden toegepast en hoe meer gegevens uit bestaande datasystemen worden gebruikt, hoe minder administratieve impact er doorgaans is. Wanneer er veel nieuwe gegevens gegenereerd of aangeleverd moeten worden voor het doelsturingssysteem neemt de administratieve last doorgaans toe.

AANDACHTPUNTEN:

Vanuit het waterschap:

- *Verfijning van meetnetten* — De bestaande meetnetten zijn ingericht op (stroom)gebiedsniveau en meten voornamelijk 'end of pipe' en zijn gericht op het in beeld brengen van toestand en trends voor met name hogere overheden. Voor doelsturing is een verfijning van deze meetnetten wenselijk, met name nabij meetpunten waar normoverschrijdingen optreden. Een fijnmaziger meetnet op deelgebieds- of bedrijfsniveau sluit beter aan bij de doelsturingsaanpak en is noodzakelijk om de relatie tussen maatregelen, effecten en doelbereik inzichtelijk te maken en om bronnen van normoverschrijdingen nauwkeuriger te lokaliseren. Daarbij is ook de doelgroep anders namelijk grondgebruikers.
- *Bouwen op de basis* — De huidige overheidsmeetnetten leveren ons lange meetreeksen en sterke modellen. Elke verfijning van het meetnet moet daarom direct aansluiten op deze bestaande infrastructuur.
- *Te meten parameters* — De waterkwaliteitsopgave omvat meerdere parameters, waarvan de relevantie afhankelijk is van opgave, fysieke omstandigheden en gebruik. Voor de waterkwantiteitsopgave zijn de benodigde parameters nog onvoldoende uitgewerkt. Momenteel bestaan normen voor wateroverlast en wordt gewerkt aan een norm voor droogte. De toetsing aan normen vindt veelal modelmatig plaats.

- *Indirecte relatie tussen meetparameters en KPI's* — De relatie tussen meetparameters en KPI's is doorgaans indirect, waardoor een vertaalslag nodig is om het doelbereik te kunnen bepalen.

Vanuit de agrarische ondernemer:

- *Participatieve monitoring* — Ondernemers kunnen mogelijk een deel van de metingen zelf uitvoeren. Dit bevordert de bewustwording van de problematiek, de eigen bijdrage en de mogelijke oorzaken. Voorbeelden hiervan zijn nitraatstrips en bodemmetingen.

PRAKTIJK: WELKE ERVARINGEN HEBBEN WE OPGEHAALD UIT DE PILOTS?

In de praktijk wordt voornamelijk maatregelenmonitoring toegepast. Monitoring van indicatoren wordt ingezet voor toetsing en het vergaren van inzichten naar de eigenbijdrage, bronnen en het opdoen van kennis over het systeem.

De administratieve impact en verantwoordelijkheden of rollen spelen daarbij een grote rol. Waterschappen zijn terughoudend in het uitvoeren van de monitoring. De inzet van citizen-science of participatieve monitoring wordt veel gebruikt om ook de bewustwording van de deelnemers te vergroten. De data, gekoppeld aan een bestaand of regionaal meetnetwerk geven inzicht in het handelingsperspectief van de agrariër en het waterschap.

- In de pilot Waterdichte kaders Drenthe voeren de deelnemers de monitoring uit. Het waterschap zorgt voor de analyse van de monsters. De kosten voor de monitoring van de gewasbeschermingsmiddelen zijn hoog waardoor de mogelijkheden voor opschaling van de pilot beperkt zijn. De kosten voor de monitoring zou een gedeelte verantwoordelijkheid kunnen zijn tussen sector en overheden.
- In de pilot ondernemersplan Gelderse Vallei wordt monitoring gebruikt als middel om de voortgang inzichtelijk te maken en de maatregelen te borgen. In deze pilot zijn de rollen en taken van de verschillende overheden voor deze monitoring verdeeld. Dat heeft geleid tot een monitoringsplan.
- Collectief Water, Land en Dijken monitort maatregelen om waterkwaliteit te verbeteren via haar 'waterpakketten' die vaak onderdeel zijn van het Agrarisch Natuur- en landschapsbeheer (ANLb). Het ANLb pakket 'gefaseerd slootschonen' wordt zowel kwalitatief als kwantitatief door hen gemonitord.

Wat kan het brengen

Monitoring is ondersteunend aan het proces en nodig om de bewustwording, acceptatie en eigenaarschap te vergroten.

De administratieve last van monitoring kan door dezelfde tools te gebruiken (bijvoorbeeld KringloopWijzer, de BMA app van BO Akkerbouw, het ANLb en met moderne tools (AI etc.) verkleind worden.

Wat kan het NIET brengen

Monitoring kan geen antwoorden geven op alle doel-middelrelaties. De processen zijn te complex om hier antwoord op te geven. Ook kan niet alles gemonitord worden; er zijn onvoldoende mensen, middelen en mogelijkheden om bijvoorbeeld elke sloot dagelijks te bemonsteren.

BEVINDINGEN ONDERZOEK

Monitoring vormt een essentieel onderdeel van het doelsturingsinstrumentarium. Het vervult meerdere functies: het biedt managementinformatie, versterkt borging, ondersteunt sturing en maakt verantwoording van de aanpak mogelijk. Voor waterschappen is het van belang een evenwicht te vinden tussen deze functies, binnen de grenzen van wat meettechnisch haalbaar is en de inzet van middelen. Waterschappen kunnen met de huidige manier van monitoren al veel inzicht geven aan agrariërs. Het delen van de analyseresultaten van meetpunten, het strategisch inzetten van metingen in fijnmazigere watergangen, en het koppelen van deze data aan bedrijfsdata van de agrariër geven veel kansen om de huidige monitoring te verbeteren.

DATA EN GEGEVENSDELING



Gegevensdeling kent twee aspecten:

- Welke gegevens zijn er nodig voor het doelsturingssysteem? Dit hangt af van de opgave en context, maar ook van de vrijheid van maatregelsturing, het toezichtsregime en het monitoringssysteem.
- Het machtigen van het delen van gegevens? Wie geeft waarvoor en op welke manier toestemming. Niet alle gegevens kunnen zomaar gedeeld worden. Een goed functionerend doelsturingssysteem heeft een machtigingenstelsel nodig waarbinnen gegevens door de eigenaar worden vrijgegeven.

Dit speelt met name wanneer er gegevens uit bestaande systemen worden gebruikt. Zie hiervoor ook de bouwsteen borging en monitoring.

Daarnaast is relevant voor doelsturingstoepassingen, dat wanneer de overheid een publiek-rechtelijk besluit neemt, de onderliggende gegevens in principe onder de Wet Open Overheid en het Verdrag van Aarhus vallen. Dit betekent dat veel emissie- en milieugegevens publiekelijk opvraagbaar zijn. De precieze scope van deze wetgeving is zeer contextafhankelijk, maar het is een aandachtspunt voor invoering.

AANDACHTPUNTEN:

Vanuit het waterschap:

- *Toename van data en kosten* — Een verfijning van het meetnet leidt tot een grotere hoeveelheid meetgegevens. Dit vereist aanvullende data-analyse, verificatie en kwaliteitsborging, wat extra inzet en kosten met zich meebrengt.
- *Opslag en privacy* — De verzamelde gegevens moeten worden opgeslagen. Omdat gegevens op kleiner schaalniveau herleidbaar kunnen zijn tot individuele personen of bedrijven, is naleving van privacywetgeving (AVG) een belangrijk aandachtspunt.

Vanuit de agrarische ondernemer:

- *Toegankelijke data-analyse* — Voor ondernemers is het essentieel dat data-analyses snel, eenduidig en begrijpelijk worden ontsloten, zodat zij hun eigen bijdrage aan de opgave kunnen inschatten, hierop kunnen handelen en waar nodig kunnen bijsturen.
- *Eigenaarschap van data* — Deelname aan monitoringsinitiatieven vereist doorgaans dat het eigendom van de data bij de ondernemer blijft en dat er een continue dialoog plaatsvindt over mogelijke maatregelen. Data kunnen ook worden verzameld door organisaties rondom agrarische ondernemers, zoals bij de Biodiversiteitsmonitoren (via BoerenNatuur,

BO Akkerbouw en ZuivelNL). Deze data kunnen, na toestemming van ondernemers, anoniem en geaggregeerd worden ontsloten op gebiedsniveau.

PRAKTIJK: WELKE ERVARINGEN HEBBEN WE OPGEHAALD UIT DE PILOTS?

Data en gegevensdeling zijn randvoorwaardelijk voor het toepassen van het doelsturingsinstrumentarium. Binnen de KPI-kernset is geprobeerd om aan te sluiten op data uit bestaande systemen en waar mogelijk gebruik te maken van openbare data. De ontsluiting en het gebruik van data is niet in alle pilots goed geregeld.

De roep om de data en gegevensdeling door een onafhankelijke instantie (niet overheid) te laten uitvoeren is in meerdere pilots benoemd. Het ministerie van LNV onderzoekt de wijze waarop met data en gegevensdeling kan worden omgegaan data ecosysteem agro (DESA). Ook de sectoren, waaronder BO-akkerbouw, zijn hier erg actief in.

Het gebruik van geaggregeerde data als informatie voor de deelnemers om een keuze te maken voor maatregelen en de eigen bedrijfsvoering bij te sturen is essentieel binnen pilots. Ook een korte analysetijd en snelle ontsluiting bijvoorbeeld via een dashboard maakt dat de deelnemer aanpassingen kan uitvoeren.

- De KringloopWijzer is al sinds 2015 het datasysteem voor de zuivelsector. Waarbij het eerst een managementprogramma was, wordt het nu ook gebruikt voor extra beloning vanuit de keten. Overheidspartijen als provincies sluiten hierbij aan, vaak via de 'biodiversiteitsmonitor melkveehouderij' (zie pilot Limburg) die data uit de KringloopWijzer haalt. Data wordt grotendeels automatisch vanuit de systemen van de veevoerleveranciers, I&R/GDI, laboratoria en anderen ingelezen.
- In Utrecht wordt data van veehouders met de provincie gedeeld. In Noord-Brabant zorgt BoerenNatuur Brabant voor datacollectie, waardoor data van de veehouders alleen anoniem en geaggregeerd bij de provincie bekend wordt gemaakt.

Wat kan het brengen

Indien data uit meerdere systemen en monitoringsgegevens met elkaar gekoppeld wordt is dat van grote waarde voor de uitvoering van het doelsturingssysteem. Niet alleen om de voortgang maar ook de borging en (kosten)efficiëntie inzichtelijk te maken. Veel wordt er op bedrijfsniveau al gemeten en verzameld. De ontsluiting en gegevensdeling van deze data is een kans maar ook een uitdaging. Daarnaast is veel data over waterkwaliteit en -kwantiteit niet bekend bij agrarische ondernemers of in gebieden waar opgaven groot zijn. Een platform als JoinData zet in op professionele gegevensdeling. Ook BO Akkerbouw is zeer gefocust op het proces rondom datadeling met het opzetten van een Gedragscode voor Datadeling.

In de huidige pilots ontsluiten de waterschappen de waterdata en verzorgt het de analyse. Transparantie en snelle ontsluiting van gegevens op gebiedsniveau zijn cruciaal voor samenwerking en (bij)sturing binnen een doelsturingsaanpak.

Wat kan het NIET brengen

Het gebruik van de verzamelde data ten behoeve van de wateropgave zal moeten worden aangevuld met bedrijfsspecifieke data over het handelen, gebruik en beheer van de gronden om verbeterstappen te kunnen zetten. Om de verbeterstappen te concretiseren is begeleiding of een proces van samen leren nodig. Ook aanvullingen van data over bronnen, het beheer

van wateren door het waterschap en de invloed van andere spelers in het gebied naast de agrarische sector, zijn waarschijnlijk nodig.

BEVINDINGEN ONDERZOEK

Waterschappen kunnen een zorgvuldige afweging maken welke gegevens zij van agrariërs nodig hebben. Zij kunnen daarbij aansluiten bij bestaande stimuleringsregelingen van provincies en sectoren, zoals het BO Akkerbouw, waarin datastructuren reeds zijn georganiseerd. Met hun eigen gegevens kunnen waterschappen de bedrijfsinformatie aanvullen, zodat gezamenlijk kan worden bepaald welke aanvullende data noodzakelijk is. Een doelsturingsaanpak vereist standaardisatie van data, datastromen en datagebruik op landelijk niveau. Dit vraagt om samenwerking tussen overheden en private partijen. Deze standaardisatie is momenteel nog niet gerealiseerd, maar is wel een belangrijke voorwaarde voor het slagen van doelsturing.

De rijksoverheid en sectorpartijen werken aan het Data EcoSysteem Agrarische Sector (DESA). Hoewel er momenteel veel bruikbare datastromen bestaan, zijn deze niet onderling gekoppeld. Een koppeling van deze datastromen zou een belangrijke stap voorwaarts betekenen voor het doelsturingsinstrumentarium. Belangrijke aandachtspunten hierbij zijn privacy, gebruiksrechten en het onderbrengen van data bij een onafhankelijke instantie.

10.3 TOEZICHT EN HANDHAVING



DEFINITIE:

Toezicht en handhaving richten zich op het gebruik van het doelsturingssysteem: worden de spelregels nageleefd, klopt de gebruikte data, worden voorgenomen maatregelen ook daadwerkelijk uitgevoerd. Door toezicht wordt fraude voorkomen.

Er zijn twee lijnen van toezicht:

Eerstelijns toezicht is wanneer de toezichthouder zelf controleert of bovenstaande volgens de regels verloopt. Tweedelijns toezicht speelt wanneer een opdrachtgever en een derde organisatie afspraken maken, bijvoorbeeld over certificering van bepaalde data. De toezichthouder controleert dan of de afspraken tussen de opdrachtgevende en opdrachtnemende organisatie worden nageleefd door de opdrachtnemer. Wie de toezichthouder is, is afhankelijk van het doel of de indicator.

Handhaving is met name relevant voor maatregelsturing, omdat het nagaat of de ondernemer de opgelegde maatregelvoorschriften volgt. Hoe meer vrijheid voor de ondernemer om zelf te bepalen welke maatregelen hij of zij toepast, hoe meer handhaving verschuift naar wat wij *sturingswijze* noemen. Dit geldt bijvoorbeeld voor een doelvoorschriftenvergunning die in de pilot *Ondernemersplannen Gelderse Vallei* zijn verstrekt. Bij sanctionering is het van belang dat die sancties ook worden opgelegd en uitgevoerd.

AANDACHTPUNTEN:

Vanuit het waterschap:

- *Voorwaarden vooraf creëren* — Het vooraf vaststellen van randvoorwaarden voor (subsidie) regelingen, handhaving en het bredere doelsturingssysteem. De uitvoering hiervan kan worden gecombineerd met de bestaande taken van het waterschap.

- *Toetsing van regelingen* — Het vooraf toetsen van subsidie- en uitzonderingsregelingen op staatssteun gevoeligheid en juridische houdbaarheid.
- *Bewaking van voortgang en handhaving* — Het bepalen van de wijze waarop voortgang en naleving worden gevolgd: via monitoring van voortgang, via controle op gerealiseerde maatregelen (waarbij vooraf een specifiek effect wordt geborgd), of via monitoring of modellering van de verwachte bijdrage van maatregelen.
- *Uitvoerbaarheid borgen* — Aandacht voor beschikbare systeemkennis, uitlegbaarheid, administratieve belasting, beschikbare menskracht en de inpasbaarheid binnen bestaande bedrijfsprocessen. Samenwerking tussen betrokken instanties is hierbij essentieel.

Vanuit de agrarische ondernemer:

- *Realistisch haalbare doelen* — Doelen dienen haalbaar te zijn en ruimte te bieden voor het experimenteren met maatregelen en innovatie.
- *Beperking administratieve lasten* — Het minimaliseren van administratieve verplichtingen.
- *-Gebruik van bestaande data* — Het zoveel mogelijk benutten van gegevens uit bestaande registratie- en monitorsystemen.
- *Aansluiten op bedrijfsparameters* — Het koppelen van sturingsmechanismen aan relevante bedrijfsparameters om effectief te kunnen sturen op milieudoelen.

PRAKTIJK: WELKE ERVARINGEN HEBBEN WE OPGEHAALD UIT DE PILOTS?

In de doelsturing pilots wordt zowel eerste- als tweedelijns toezicht uitgevoerd door de toezichthouder of het agrarisch collectief en bij certificering door derden (een onafhankelijke partij). In de meeste pilots worden steekproefsgewijs controles uitgevoerd.

Toezicht en handhaving is binnen de waterschappen een discussie vanwege de mogelijke extra administratieve en personele last en beperkte bevoegdheden van het waterschap. En mede vanwege de opstartfase van doelsturing en het feit dat verschillende datastromen nog niet gekoppeld zijn, waardoor dubbele administratieve handelingen regelmatig voorkomen. In samenwerking met andere overheden en instanties kan toezicht en handhaving worden ingevuld.

- In de pilots Gelderland en Drenthe wordt door de toezichthouder steekproefsgewijs controles uitgevoerd. Ook gaat men uit van een controle van maatregelen door het (sociale) netwerk van deelnemers (ons kent ons) en lokale zaakwaarnemers of trekkers van de pilot. Het is echter wenselijk om een tweedelijns toezicht uit te bereiden in relatie tot de beloningen. Het is mogelijk dat deelnemers buiten de pilot voor dezelfde maatregelen ook een beloning ontvangen. RVO heeft overzicht van mogelijke dubbelingen.
- In de pilot Certificering Duin- en Bollenstreek houdt een derde onafhankelijke partij toezicht op de uitvoering en certificering. Dit is een bewuste keuze om een onafhankelijk partij de gesprekken met de deelnemers te laten voeren.
- Bij het Collectief Water, Land en Dijken wordt gewerkt volgens gecertificeerde EU regels voor het uitvoeren van het ANLb. Daarop worden ze geaudit. Dit biedt al een basis als waterschappen aansluiten bij ANLb maatregelen om waterkwaliteit of – kwantiteit opgaven te behalen.

Wat kan het brengen

Toezicht en Handhaving is nodig om de naleving van de spelregels te controleren en/of te toetsen. Het combineren en afstemmen van Toezicht en Handhaving vanuit de verschillende betrokken/belonende partijen is daarbij zeer belangrijk. Bijvoorbeeld dat een agrariër niet vier keer gecontroleerd wordt op de maatregel 'gefaseerd slootschonen' omdat die in een beloningsregeling voor het waterschap zit, onderdeel is van een ANLb pakket, vanuit de zuivelorganisatie in het duurzaamheidsprogramma zit en mogelijk ook tegen de generieke eisen van het waterschap ingaat waarbij meer geschoond moet worden.

Het is wenselijk om een tweedelijns toezicht voor de beloning te organiseren zonder dat het de uitvoering van doelsturing hindert.

Wat kan het NIET brengen

Een waterdicht systeem van fraudebestrijding. Uitgaande van een doelsturingsaanpak die de intrinsieke motivatie zo goed mogelijk stimuleert, en dat deelnemers goedertrouw handelen, kan toezicht en handhaving, steekproefsgewijs worden toegepast.

BEVINDINGEN ONDERZOEK

Waterschappen kunnen in overleg met de huidige afdelingen Toezicht en Handhaving, omgevingsdiensten en de NVWA (vanuit de provincies en gemeenten en het Rijk) verkennen welke kansen en beperkingen een doelsturingsaanpak biedt en op welke manier toezichtsregimes in gericht kunnen worden. Er zijn mogelijkheden om de benodigde toezichts- en handhavingsinzet en administratieve last, te verminderen, bijvoorbeeld door het controleren van data op kantoor of het afstemmen van maatregelen via het ANLb.

Daarnaast is het wenselijk om het tweedelijns toezicht te organiseren bij een onafhankelijke partij, zoals NVWA of RVO, zodat de rollen helder zijn belegd en de uitvoering uniform en betrouwbaar kan plaatsvinden.

10.4 JURIDISCHE KADERS (STAATSSTEUN / NADEELCOMPENSATIE)**DEFINITIE:**

De juridisch relevante kaders hangen niet alleen samen met de bovenliggende opgave, maar ook met de rol van de overheid in de samenwerking met de private sector. We lichten een aantal veel voorkomende juridische thema's toe. Deze lijst is niet-uitputtend.

- Afhankelijk van de sturingswijze zijn er verschillende juridische kaders relevant. Waar het gaat om vrijblijvende vormen van sturing, zoals het publiceren van benchmarkgegevens, zonder dat daar een beloning of sanctie bij hoort, zijn er geen relevante juridische kaders. Wanneer er wordt ingezet op het belonen op basis van prestaties, wordt het Europese staatssteunkader relevant. Dit kader bepaalt wanneer en in welke mate agrarische ondernemers ondersteuning vanuit de overheid kunnen ontvangen. Het staatssteunkader geldt ook voor niet-financiële ondersteuning. Wanneer het gaat om het verlenen van toegang tot grond, bijvoorbeeld in de vorm van een beloning, is ook het Didam-arrest relevant omdat die toeziet op de zorgvuldigheidseisen met betrekking tot de uitgifte van grond (via verkoop, verhuur, pacht, etc.).
- Wanneer er gekozen wordt voor sanctionering, kunnen (wederom afhankelijk van de precieze context) er gevolgen zijn voor de bedrijfsvoering en -waardering van onderne-

mers. In dit kader is nadeelcompensatie (waaronder planschade) mogelijk van toepassing, waarbij de overheid ondernemers een vergoeding geeft voor de impact die het beleid heeft op de mogelijkheden voor de onderneming. Nadeelcompensatie heeft zijn eigen kaders en is bijvoorbeeld ook afhankelijk van de voorzienbaarheid; de mate waarin de ondernemer had kunnen weten van en inspelen op de voorgenomen wijziging.

- Gemeenschappelijk landbouwbeleid: het belangrijkste subsidie-instrument in de agrarische sector, heeft ook binnen zijn eigen opbouw elementen van doelsturing, zoals de ecoregeling, waarbij agrariërs meer financiële middelen ontvangen bij betere prestaties. Bovenop de basisvergoeding en ecoregeling zijn 'beloningen' mogelijk, zoals nu via de extensiveringsregeling wordt toegepast.
- Deminimisregeling: de meeste beloningsregelingen voor doelsturing werken via de deminimisregeling. Indien overheden gezamenlijk binnen het bedrag van € 50.000,- voor drie jaar blijven, dan is er behoorlijk veel mogelijk qua beloning van agrariërs. Daarnaast kan er ook via de Landbouwwijzigingswet en op grond van andere regelingen subsidie verleend worden aan agrarische ondernemers die bijdragen aan het behalen van doelen of innovatieve (technische) maatregelen ontwikkelen.
- Wet open overheid en Verdrag van Aarhus. Een groot deel van de verwerkte gegevens bij het afgeven van publiekrechtelijke besluitvorming (bijvoorbeeld bij het verlenen van subsidies of vrijstellingen) vallen binnen de scope van de Woo en het Verdrag van Aarhus, zie ook de bouwsteen gegevensdeling.

AANDACHTPUNTEN:

Vanuit het waterschap:

- *Beloningssystematiek* — Het verstrekken van beloningen op basis van bovenwettelijkheid of nadeelcompensatie, zowel financieel (bijv. subsidies of vergoedingen voor maatschappelijke diensten) als juridisch (bijv. vergunningverlening).
- *Voorkom overlap* — Binnen de pilots zijn de beloningssystemen van de verschillende overheden nog niet op elkaar afgestemd. Er is een verhoogd risico op overlap van beloningsmechanisme.

PRAKTIJK: WELKE ERVARINGEN HEBBEN WE OPGEHAALD UIT DE PILOTS?

Toetsing aan juridische kaders zoals staatssteun is in elke pilot met stimulerings/beloning uitgevoerd en leidt tot vergelijkbare uitgangspunten voor bijvoorbeeld de hoogte van de beloning.

De 'angst' voor nadeelcompensatie weerhoudt overheden om specifieke randvoorwaarden te scheppen en specifieke instrumenten in te zetten. Tijdens het STOWA symposium Dorstlessers, *Anders omgaan met natschade 2025* is ook aangegeven dat overheden terughoudend zijn met het inzetten van instrumentarium.

Wanneer toegewerkt wordt naar een normerend en beprijzend doelsturingssysteem wordt nadeelcompensatie een belangrijker thema. Het is daarom wenselijk om tijdig te beginnen met het scheppen van een juridisch kader zoals voorzienbaarheid.

- De pilot Markemodel Gelderland is een overlegmodel met een Boerenraad en Markeraad. De pilot sluit aan op duurzaamheidsdoelen van private partijen zoals FrieslandCampina en Rabobank. Het kader van de regeling wordt gevormd door de regeling LVV kennisverspreiding en De-mininus regeling. Hierdoor is een beloning van gemiddeld € 6.000,- per bedrijf per jaar mogelijk. Binnen de pilot is stapeling

van vergoedingen en waarderingen mogelijk. Dit is direct ook een aandachtspunt indien deelnemers daarnaast deelnemen aan andere regelingen.

- De Sectoraanpak Nitraat gaat uit van generieke maatregelen in het 8e Actieprogramma Nitraat met een doelsturingsingroeipad. Daarbij worden generieke, als knellend ervaren, maatregelen voorkomen door zelf als agrariër aan te tonen dat er lage stikstofgehalten in de bodem achterblijven na de teelt. Juridisch is het een zoektocht wat mogelijk is: het is van belang om te bekijken wie bevoegd gezag is en daarmee kan bepalen welke wet- en regelgeving aangepast kan worden om bij een doelsturingsaanpak te passen.

Vanuit de agrarische ondernemer:

- Juridisch geborgde beloning — Een toegekende beloning voldoet aan wet- en regelgeving en wordt niet teruggedraaid.

Wat kan het brengen

Het is een zoektocht om binnen de huidige juridische kaders een doelsturingsaanpak vorm te geven die integraal voor verschillende opgaven in te zetten is.

Wat kan het NIET brengen

Een doelsturingsaanpak met normen op KPI's en daardoor vrijstellingen voor generieke regelgeving is tot op heden onvoldoende juridisch onderbouwd voor (Europese) verplichte opgaven als de KRW. Daarom zijn daarnaast ook generieke maatregelen de komende jaren in ieder geval waarschijnlijk onontkoombaar.

BEVINDINGEN ONDERZOEK

Een stimulerende vorm van doelsturing door waterschappen is zowel juridisch als subsidietechnisch mogelijk. Er zijn wel grenzen aan de hoogte van deze subsidies. Voor de waterkwantiteitsopgaven kan dit eveneens een eerste stap vormen. Wanneer er meer richting normering gewerkt wordt, moeten waterschappen rekening houden met nadeelcompensatie. Dit kunnen zij (deels) ondervangen door de voorzienbaarheid van hun systeem te vergroten. Dat betekent dat ze normen waar ze naartoe werken vroegtijdig aankondigen, zodat bedrijven daarop kunnen anticiperen. Tot slot kunnen waterschappen pleiten voor verdere koppeling van doelsturing met bestaande subsidie-regelingen zoals het GLB.

Daarnaast kunnen waterschappen verkennen welke instrumenten ondersteunend kunnen worden ingezet binnen een doelsturingsaanpak. De vrees voor nadeelcompensatie zou daarbij niet leidend moeten zijn. Ook instrumenten van andere overheden, zoals gemeenten, kunnen worden benut om doelsturing te versterken.

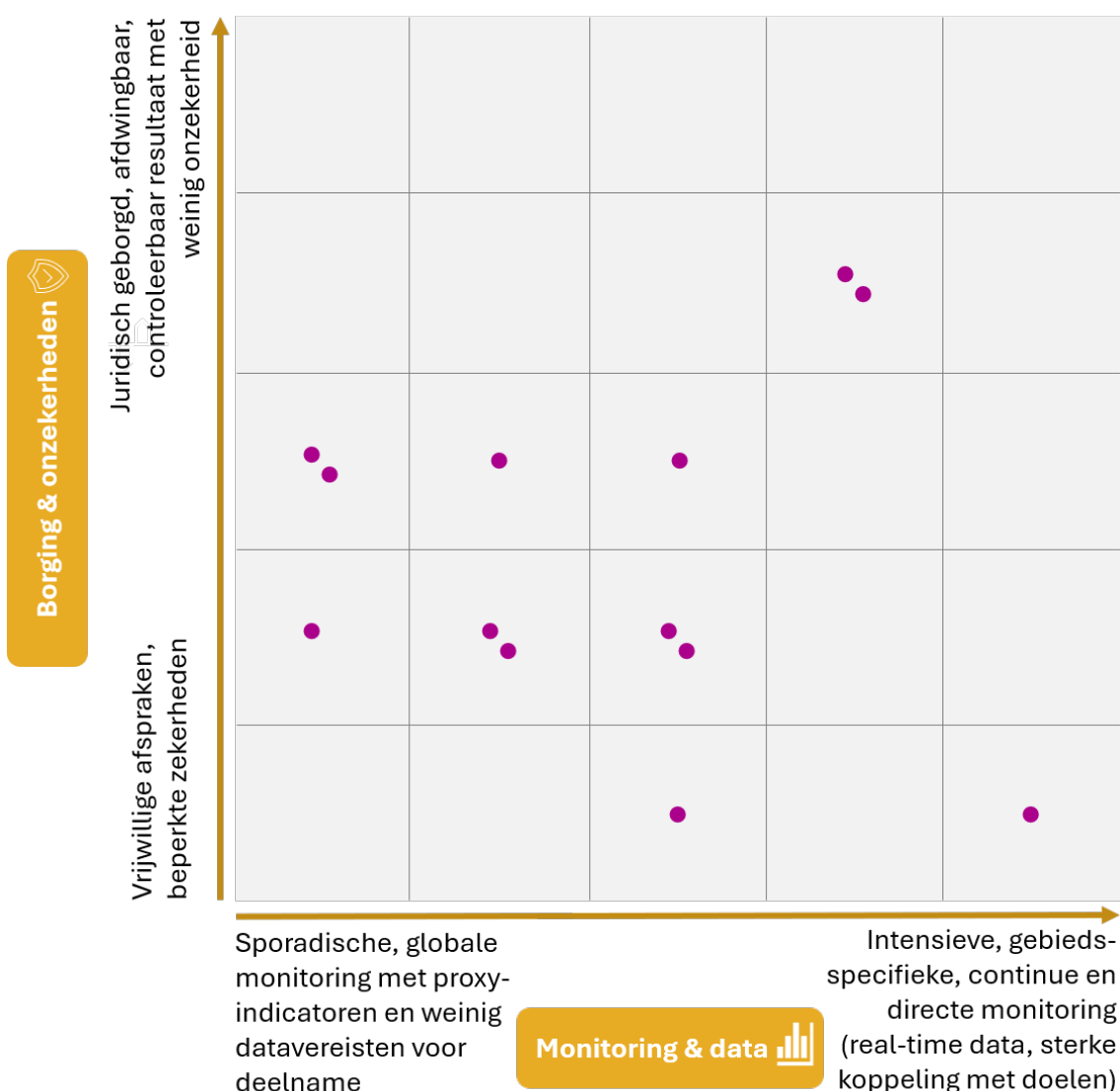
10.5 REFLECTIE LAAG UITVOERING

Een doelsturingsaanpak vraagt om een andere manier van denken binnen de uitvoerende organisaties. In plaats van het controleren van lijstjes met generieke maatregelen, verschuift de aandacht naar het beoordelen van prestaties aan de hand van KPI'scores en protocollen, om zo te bepalen in hoeverre doelen worden bereikt. Veel uitvoerders denken nu al mee met agrariërs wanneer regels knellen, maar doelsturing vraagt van zowel uitvoerders als agrariërs een grotere mate van flexibiliteit en wederzijds vertrouwen.

Bij een meer normerende sturingswijze dient rekening gehouden te worden met nadeelcompensatie. Dit is (deels) te ondervangen door de voorzienbaarheid te vergroten, waarbij een koppeling aan bestaande regelingen zoals het GLB wordt aanbevolen. Een rol is weggelegd voor de waterschappen voor (participatieve) monitoring van de effecten om de opgave-doel-middel relatie inzichtelijk te maken. Toezicht, administratieve last en voortgangsbewaking kan efficiënter door samenwerking van diensten en het opzetten van een Data EcoSysteem Agrarische Sector (DESA) met onafhankelijke toezichthouders met oog voor privacywetgeving.

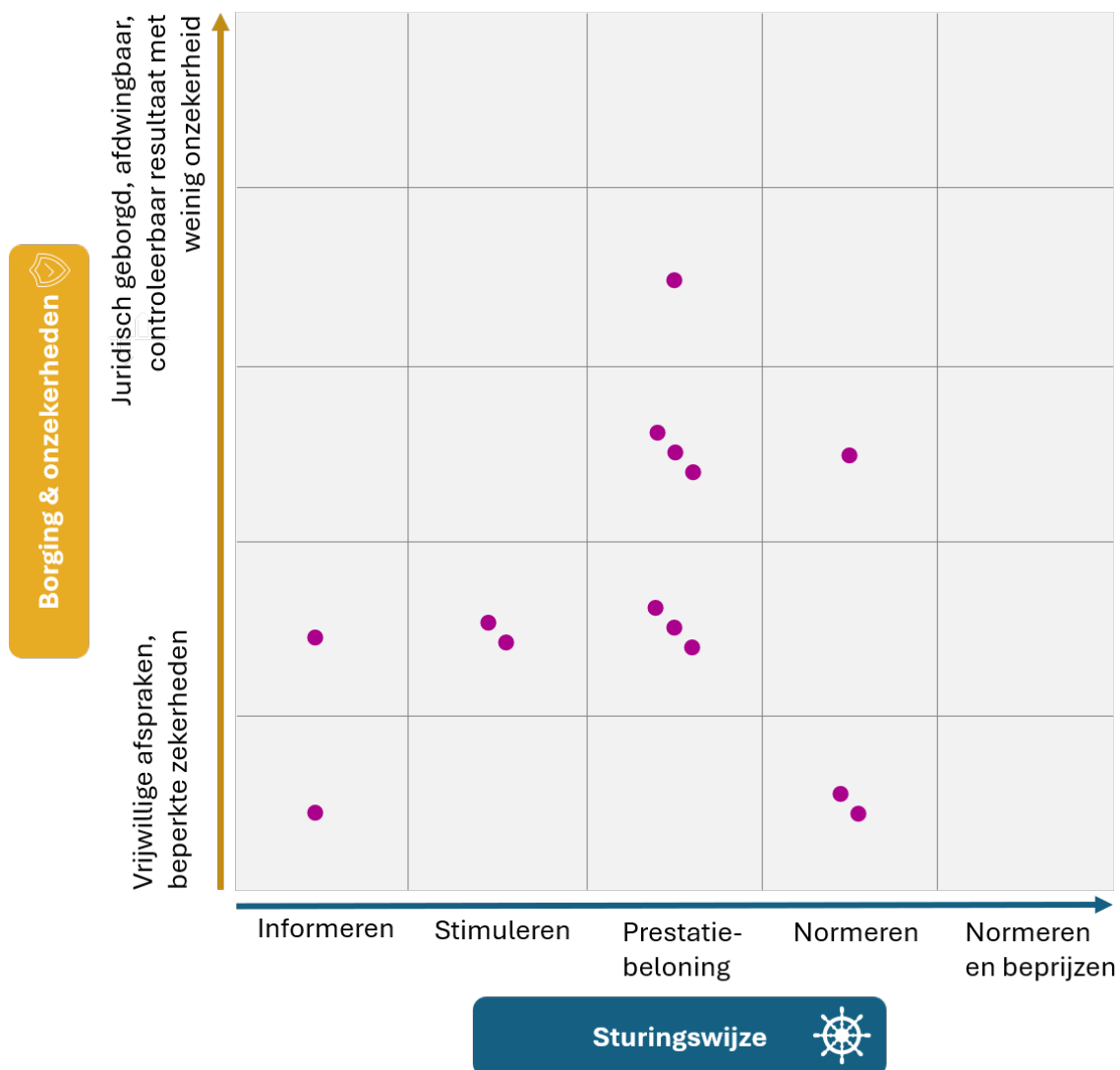
Kenmerkend binnen de pilots is de beperkte monitoring terwijl een juridische en semiwetenschappelijke borging van de aanpak wenselijk is voor de waterkwaliteitsopgaven (figuur 10a). Gecombineerd met de watersysteemkennis bij de waterschappen kan met enige mate van aannemelijkheid aangetoond worden of doel is bereikt.

Figuur 10a Huidige pilots afgezet tegen bouwstenen Uitvoerings-laag (zie ook bijlage 2)



De meer nationale afspraken voor de kwantitatieve wateropgaven (in combinatie met bodemkwaliteit) lenen zich meer voor een doelsturing gebaseerd op belonen. Vanwege het juridische kader van de KRW is een meer normerend sturingsaanpak wenselijk (figuur 10b).

Figuur 10b Huidige pilots afgezet tegen bouwstenen Doelsturingssysteem-laag en Uitvoerings-laag (zie ook bijlage 2)



11

BOUWSTENEN CONTEXT WATERSCHAP EN AGRARIËRS - LAAG

De verschillende bouwstenen voor de laag Context waterschap en agrariërs zijn in de volgende paragrafen toegelicht. Per bouwsteen is beschreven:

- Definitie van de bouwsteen.
- Aandachtspunten van uit het perspectief van het waterschap en de agrarische ondernemer.
- Praktijkervaringen vanuit de pilots ter onderbouwing.
- Keuzeruimte (wat kan het wel en wat niet).
- Bevindingen uit het onderzoek.

De laatste paragraaf van het hoofdstuk is een reflectie op de laag Context waterschap en agrariërs.



11.1 FYSIEKE GEBIEDSCONDITIES



DEFINITIE:

De fysieke condities bepalen in belangrijke mate welke opgaven in een gebied spelen en op welke wijze deze kunnen worden aangepakt. Dit betreft onder meer de nabijheid van Natura 2000gebieden of KRWwaterlichamen, evenals verschillen in effecten van maatregelen als gevolg van hydrologische condities, bodemtype of bodemstructuur.

Door de lokale opgave expliciet te plaatsen in de context van deze fysieke condities, wordt voor agrariërs duidelijker wat er moet gebeuren en wanneer actie noodzakelijk is. Dit vergroot de praktijkgerichtheid van de aanpak en ondersteunt een doelgerichte samenwerking tussen agrariërs en waterschappen.

AANDACHTSPUNTEN:

Vanuit het waterschap:

- *Fysieke omstandigheden bepalend* — De fysieke omstandigheden zoals hydrologie (droog, nat of intermediair) en bodem (zand, klei, veen, löss) zijn bepalend voor de wateropgave en de keuze en effectiviteit van maatregelen.
- *Inzet lokale gebiedskennis* — Lokale gebiedskennis draagt bij aan een betere aansluiting op fysieke condities en praktijkgerichtheid.

Vanuit de agrarische ondernemer:

- *Fysieke randvoorwaarden voor bedrijfsvoering* — spelen een toenemende rol in agrarische besluitvorming, hoewel nog niet overal. Zo bepaalt de fosfaattoestand van de bodem de toegestane hoeveelheid dierlijke mest, terwijl de mate van verzilting de mogelijkheden voor beregning begrenst.

PRAKTIJK: WELKE ERVARINGEN HEBBEN WE OPGEHAALD UIT DE PILOTS?

De fysieke condities zijn in alle pilots een randvoorwaarde voor de keuze van maatregelen en doel-middelrelatie. Het doelsturingssysteem of de aanpak is minder afhankelijk van de fysieke condities. De locatie van het bedrijf binnen het watersysteem leidt tot een andere opgave en kan daarmee mogelijk indirect leiden tot een andere sturingswijze.

Meerdere pilots richten zich op prioritaire gebieden met specifieke fysieke condities en opgaven.

- In het veenweidegebied zijn de opgaven geheel anders dan in Drenthe, Noord-Brabant of de Achterhoek. Veengrond, kleigrond of zandgrond maken het verschil of de Nitraatnorm behaald wordt. Waarbij op zandgronden de risico's veelal het grootst zijn. Daarnaast is bijvoorbeeld in de Duin- en Bollenstreek vanwege andere agrarische activiteiten, de opgave voor gewasbeschermingsmiddelen groter dan in een gebied met veel melkveehouders. De fysieke condities zijn randvoorwaarden voor bijna de hele set aan KPI's om realistische streef- en eventueel drempelwaarden die de agrariër moet halen, vast te stellen in de pilots.

Wat kan het brengen

Door regio en locatie specifiek met de sectoren naar de opgaven en context te kijken, kan een doelsturingsaanpak helpen om effectief in te zetten op wat voor het gebied en de agrariër mogelijk is om de doelen te bereiken. Fysieke condities van een gebied zijn dus aanleiding om maatwerk te leveren in plaats van generieke maatregelen op te leggen. Veel gebieden voldoen bijvoorbeeld al aan de KRW normen of aan de Nitraatnorm; als ze een vrijstelling krijgen voor generieke normen, kunnen ze daarmee ook aan andere opgaven werken.

Met doelsturing kan het waterschap differentiëren in aanpak naar gebied o.b.v. bijvoorbeeld urgentie. Mogelijk leidt de locatie van het bedrijf binnen het watersysteem tot een andere keuze voor de sturingswijze van de wateropgave; in gebieden waar de Nitraatnorm behaald wordt, kan bijvoorbeeld via stimulerende doelsturing het stikstofbedrijfsoverschot verlaagd worden, terwijl in gebieden waar de Nitraatnorm niet behaald wordt zowel met N-mineraalmetingen en N-bedrijfsoverschot normering gewerkt zou kunnen worden.

Wat kan het NIET brengen

Ook binnen een gebied en zelfs binnen agrarische bedrijven zijn er veel verschillende grondsoorten, watersystemen en bronnen. Zelfs door rekening te houden met de fysieke condities in een gebied moet er binnen de doelsturingsaanpak altijd ruimte zijn voor uitzonderingen of maatwerk.

BEVINDINGEN ONDERZOEK

Een gebiedsgerichte doelsturingsaanpak kan rekening houden met verschillen in hydrologische omstandigheden en grondsoorten en daardoor aanzienlijk efficiënter en effectiever zijn dan bestaande generieke maatregelvoorschriften. De fysieke condities vormen een belangrijke input voor de vertaling van de gebiedsopgave naar een bedrijfsopgave en voor het bepalen van de doelmiddelrelatie. De keuze voor de bouwstenen binnen het doelsturingssysteem wordt daarmee direct beïnvloed door deze fysieke condities. Het watersysteem vormt de primaire kennisbasis van waterschappen. Aanvullend is kennis van het bodemsysteem en van de agrarische bedrijfsvoering noodzakelijk om een doelsturingsaanpak effectief te kunnen vormgeven.

De fysieke condities en de bijbehorende wateropgaven kunnen bovendien aanleiding geven tot een prioritering van gebieden, zodat inspanningen worden gericht op locaties waar de opgave het grootst of het meest urgent is.

11.2 CULTUUR VAN ONDERNEMERS IN GEBIED



DEFINITIE:

De opgaven in het waterdomein zijn vaak niet afhankelijk van één ondernemer, maar van meerdere ondernemers in een gebied. Dat is een reden om het doelsturingssysteem niet (alleen) op bedrijfs- maar op gebiedsniveau te ontwerpen. Het succes van doelsturingssystemen, op bedrijfs- of gebiedsniveau, wordt mede bepaald door de cultuur en samenwerkingsgraad tussen ondernemers in het gebied. Daarmee bedoelen wij; voelen zij zich gezamenlijk verantwoordelijk voor het behoud en beheer van het agrarisch landschap, of richten zij zich uitsluitend op hun eigen bedrijfsvoering en percelen. Dit is een context-aspect die bepalend is voor de inrichting van het meest succesvolle doelsturingssysteem. Met cultuur bedoelen we dat een Brabander vaak op andere sociale factoren 'aangaat' dan een Fries.

Cultuur is ook de mate waarin de agrarische sector georganiseerd is, bijvoorbeeld via een actieve LTO-afdeling, agrarische collectieven of brancheverenigingen. Bestaande netwerken kunnen een belangrijke rol spelen in de organisatie van doelsturing, het vergroten van deelname en het uitvoeren van informele toetsing.

AANDACHTSPUNTEN:

Vanuit het waterschap:

- *Rol van ketenpartijen* — Inzicht in de verantwoordelijkheden die brancheverenigingen en ketenpartijen op zich nemen.
- *Procesfacilitatie* — De mogelijkheden voor het waterschap om het proces te ondersteunen en te faciliteren.

Vanuit de agrarische ondernemer:

- *Aansluiting op bestaande netwerken* — De mate waarin doelsturing aansluit op bestaande structuren zoals studieclubs of sectorale duurzaamheidsprogramma's.
- *Vertrouwen in samenwerking* — De aanwezigheid van vertrouwen in overheidsinstanties, de consistentie van communicatie en de ruimte voor eigen inbreng.

- *Voorbeeldbedrijven* — De beschikbaarheid van voorbeeldbedrijven binnen het gebied en de ondersteuning door lokale netwerkleiders.
- *Intrinsieke motivatie* — De mate waarin de doelsturingaanpak aansluit bij de motivatie van ondernemers; gezamenlijke urgenties (zoals een NV-status) kunnen de organisatiegraad versterken wanneer doelsturing hiervoor oplossingen biedt.

PRAKTIJK: WELKE ERVARINGEN HEBBEN WE OPGEHAALD UIT DE PILOTS?

In de doelsturingspilots wordt rekening gehouden met de geldende cultuur in het gebied. Het is zeer waarschijnlijk een van de succesfactoren van de pilots indien hierop wordt aangesloten. Van informeel en indirect in Twente/Achterhoek tot zakelijk en direct in het Westen van het land. Initiatieven die van onderop ontstaan nemen zachte aspecten als cultuur mee in hun aanpak.

Ook regionale overheden en waterschappen houden vaak rekening met culturele aspecten. Zoals vergaderen bij 1 van de deelnemers thuis en borrel naderhand.

- De pilot Certificering Duin- en Bollenstreek is opgezet door een aantal telers in de regio Lisse/Leiden. Inmiddels doen ongeveer 50-60% van de telers in het gebied mee. Via de brancheorganisatie is ook contact opgenomen met telers in Noord-Holland. De pilot komt daar maar moeilijk van de grond. De initiatiefnemer van de pilot en het waterschap geven als reden aan een andere organisatiegraad, mentaliteit en cultuur. Hierdoor sluit de certificeringsaanpak minder goed aan op de ondernemers daar.
- In de Achterhoek functioneert het Markemodel zeer goed; in Noord-Brabant gaven de agrariërs bij de start van de Brabantse Biodiversiteitsmonitor Melkveehouderij aan dat ze zo min mogelijk 'overhead' wilden en liever die euro's zelf in de portemonnee houden. Melkveehouders en akkerbouwers hebben over het algemeen ook eigen 'culturen', en zeker tuinbouwers en bollentelers zijn daarin zakelijker en durven over het algemeen meer te innoveren en risico's te nemen. Het kan ook in kleine dingen zitten: noem een tuinder bijvoorbeeld liever geen 'boer'.

Wat kan het brengen

Het aansluiten op en respecteren van de bestaande cultuur en gebruiken is een belangrijk onderdeel van een maatwerkaanpak. Het schept vertrouwen en staat dicht bij de agrariërs. Ook de inzet van lokale personen die hun sporen verdiend hebben in de uitvoering van een pilot kan het vertrouwen in de pilot vergroten.

Wat kan het NIET brengen

Het moet geen 'trucje' worden om bij een cultuur in een gebied aan te sluiten. Alleen oprechte verbinding met de culturen werkt.

BEVINDINGEN ONDERZOEK

Waterschappen kunnen zowel op bestuurlijk als op uitvoerend niveau een sterke verbinding met het gebied behouden. Een hoge organisatiegraad in het gebied vergemakkelijkt de start van een brede doelsturingsaanpak. Het aansluiten bij de gebiedscultuur en bij de cultuur van de agrarische sector of sectoren vormt een belangrijke succesfactor binnen een doelsturingsaanpak, omdat dit goed aansluit bij de belevingswereld van agrariërs. De beoogde doelsturingssystematiek moet hier ook bij aansluiten. Een beloningsgerichte strategie werkt bijvoorbeeld extra goed in een gebied met veel vooruitstrevende ondernemers.

11.3 ORGANISATIE EN CULTUUR VAN WATERSCHAPPEN



DEFINITIE:

Een derde context-factor is de cultuur en organisatie van het waterschap. Er zijn verschillende typen waterschappen. Er zijn waterschappen in voornamelijk verstedelijkte gebieden en waterschappen met grote delen landelijk gebied. Er zijn waterschappen die voornamelijk volgend zijn en terughoudend met het opzetten van experimenten én er zijn waterschappen die voorstaan op het publiek ondernemerschap en zich aanjager voelen van veranderingen. Die cultuur is bepalend, omdat het werken met doelsturing een stijlbreuk is. Doelsturing vereist van de overheid een doeloriëntatie en nauwe samenwerking met de sector. Op de meeste waterthema's zijn waterschappen beleidsmaker én uitvoerder ('functionele overheid'). Het vergt de wil en cultuur binnen de organisatie om ook een doelsturingssysteem op te zetten en uit te voeren.

De waterschappen zijn als uitvoeringsorganisaties niet in alle gevallen primair verantwoordelijk voor de realisatie van de wateropgaven. Deze verantwoordelijkheid ligt in sommige gevallen bij het Rijk, zoals via de mestwetgeving, en in andere gevallen bij de Rijk en provincies, zoals bij de Kaderrichtlijn Water (KRW). Hierdoor is het van belang te verduidelijken welke verantwoordelijkheid en welke bevoegdheden het waterschap heeft binnen een doelsturingsaanpak. De waterschappen beschikken daarbij over relevante kennis met betrekking tot de wateropgaven.

AANDACHTSPUNTEN:

Vanuit het waterschap:

- *Interne dialoog wenselijk* — De aanwezigheid van onduidelijkheid en het ontbreken van een duidelijke definitie van doelsturing en daarmee de potentiële meerwaarde maakt het opstarten van een interne dialoog binnen het eigen waterschap noodzakelijk.
- *Samenwerkingscultuur met agrariërs* — De vraag of er een bestaande cultuur van samenwerking is, of dat de benadering meer technocratisch is, is bepalend voor de uitvoerbaarheid.
- *Gedeelde verantwoordelijkheid* — Het waterschap is medeverantwoordelijk voor de realisatie van de wateropgaven en beschikt over juridische instrumenten en beleidsregels (zoals verordeningen en voorzienbaarheid) die kunnen worden ingezet ter ondersteuning van deze opgaven.

- *Risico van versnippering* — Gedeelde verantwoordelijkheden kunnen de inzet van doelsturing belemmeren wanneer afstemming tussen overheden onvoldoende is of wanneer verantwoordelijkheden niet helder zijn gedelegeerd.
- *Rol in pilots* — Waterschappen zijn in pilots doorgaans geen trekker. Hun bijdrage bestaat vooral uit het inbrengen van inhoudelijke expertise (watersysteemkennis en monitoring) en het leveren van financiële of stimulerende ondersteuning.

Vanuit de agrarische ondernemer:

- *Dilemma door gescheiden verantwoordelijkheden* — Maatregelen die door de ene overheid worden gestimuleerd (zoals gefaseerd slootschonen) kunnen door een andere overheid worden ontmoedigd of zelfs bestraft (bijvoorbeeld door de eis dat minimaal 90% van de sloot moet worden geschoond). Dit werkt belemmerend voor de continuïteit van een toekomstgericht bedrijf. Daarom is het essentieel dat wordt gestreefd naar een integrale en samenhangende aanpak.

PRAKTIJK: WELKE ERVARINGEN HEBBEN WE OPGEHAALD UIT DE PILOTS?

De waterschappen staan verschillend tegenover het doelsturingsinstrumentarium. Van 'vervuiler betaalt' en het alleen uitvoeren van de kerntaken tot een nauwe samenwerking met de sector als een tweede natuur (cultuur). Er zijn ambtelijke als bestuurlijke verschillen in opvattingen over het toepassen van doelsturing.

In meerdere pilots zijn provincies/gemeente samen met lokale agrariërs, de initiatiefnemers voor de pilots. Waterschappen zijn geen trekkers maar zijn faciliterend en/of hebben een rol als kennisleverancier voor de wateropgaven.

- In de pilot Certificering Duin- en Bollenstreek faciliteert het hoogheemraadschap Rijnland de pilot door aanpalend onderzoek uit te voeren en het leveren van een dashboard met meetdata voor bijsturing door de telers zelf.
- In de waterdichte kaders Drenthe participeert het waterschap Drentse en Overijsselse Delta aan de pilot door in te gaan op een verzoek van het agrarische collectief en agrariërs. Doelsturing kan mogelijk naast middelsturing de realisatie van de wateropgave versnellen.
- Bij de Sectoraanpak Nitraat zijn de waterschappen nog nauwelijks aangehaakt. Een nieuwe commissie vanuit het 8e Actieprogramma Nitraatrichtlijn waarin ook de Unie van Waterschappen deelneemt, kan dat mogelijk veranderen. Ook bij de ontwikkeling van de KPI-kernset zijn de waterschappen uitgenodigd om deel te nemen.

Wat kan het brengen

Doelsturing kan een andere werkwijze zijn om de wateropgaven te realiseren en een nauwere samenwerking met de agrarische sector brengen. Het kan het vertrouwen vanuit de sector in de waterschappen vergroten. Dit kan leiden tot een versnelling van de realisatie van de wateropgaven.

Wat kan het NIET brengen

Doelsturing is niet alleen gebiedsgericht werken maar ook ondernemersgericht. Deze laatste dient verder ontwikkeld te worden. Doelsturing vraagt om een open houding vanuit alle betrokken partijen om samen te komen tot een succesvolle aanpak op bedrijfs- of gebiedsniveau.

BEVINDINGEN ONDERZOEK

De waterschappen als organisatie zijn nog niet ingericht om op grote schaal te participeren in doelsturing. Aandachtspunten zijn financiering, capaciteit en kennis van de agrarische bedrijfsvoering, doel-middelrelatie en de schaalsprong van gebieds- naar bedrijfs- of perceelniveau. Dat geldt overigens ook voor andere overheden. Een verdere afstemming en samenwerking tussen overheden is wenselijk voor een effectieve uitvoering van doelsturing. De rol van het waterschap zou zich in ieder geval kunnen richten op het inbrengen van waterkundige expertise bij het formuleren van waterdoelen, evenals op monitoring en data-analyse.

Het starten met laagdrempelige initiatieven moet voor elk waterschap mogelijk zijn. Er zijn daarvoor al veel voorbeelden en samenwerkingsverbanden. Wanneer een grootschaligere omschakeling naar meer doelsturing beoogd wordt, zal het waterschap daar in haar interne organisatie rekening mee moeten houden. Informatiestromen kunnen dan via de goede routes komen, er kan geïnvesteerd worden in wetenschappelijk onderzoek over interne afdelingen heen, en data- en monitoringssystemen moeten bij elkaar komen.

11.4 PRAKTIJKGERICHTHEID: AANSLUITING BIJ BEDRIJFSPROCESSEN AGRARIËR EN WATERSCHAP



DEFINITIE:

Praktijkgerichtheid is de contextfactor die mede bepaalt welk doelsturingssysteem in ieder geval het gemakkelijkst ingezet kan worden. Op dit moment gebruiken zowel agrariërs als waterschappen verschillende bedrijfsprocessen en -systemen. Een doelsturingssysteem sluit daar in de ideale situatie optimaal bij aan. Maar soms zijn die bedrijfsprocessen en -systemen zo anders ingericht dat die aangepast moeten worden op het doelsturingssysteem. De afstemming tussen bestaande processen en systemen en het doelsturingssysteem bepaalt ook in grote mate de extra administratieve last van invoering van het doelsturingssysteem.

AANDACHTSPUNTEN:

Vanuit het waterschap:

- Aansluiting op bestaande systemen — De doelsturingsaanpak dient waar mogelijk aan te sluiten op de huidige systemen voor monitoring en handhaving. Maar de monitoring vraagt om aan te sluiten op de bedrijfsprocessen van de agrariër wel een verandering of aanvulling op de bestaande systemen.
- Administratieve gevolgen — Het is van belang te beoordelen of doelsturing leidt tot extra administratieve lasten, beheeractiviteiten of aanvullende monitoring.
- Eenduidige definities — Het is noodzakelijk te beoordelen in hoeverre er al gedeelde definities bestaan met betrekking tot doelsturing en of verdere harmonisatie nodig is.

Vanuit de agrarische ondernemer:

- Aansluiting op dagelijkse praktijk — De doelsturingsaanpak moet passen binnen de dagelijkse agrarische bedrijfsvoering.
- Invloed op uitvoering — Het is relevant welke invloed de ondernemer heeft op de uitvoering

en het beheer van kansrijke maatregelen, en welke maatregelen meerdere doelen tegelijk kunnen dienen.

- *Economische impact* — De invloed van maatregelen en de doelsturingsaanpak op de economische positie van het bedrijf moet inzichtelijk zijn, evenals mogelijke alternatieven.

PRAKTIJK: WELKE ERVARINGEN HEBBEN WE OPGEHAALD UIT DE PILOTS?

De ervaringen uit de pilots is dat een doelsturingsaanpak beter aansluit op de dagelijkse agrarische bedrijfsvoering. Het spreekt de agrariërs aan op hun vakmanschap. Binnen het intensieve samenwerkingsproces wordt van en met elkaar geleerd aan praktijkgericht maatregelen en oplossingen.

Binnen de pilots is nog weinig ervaring over het aansluiten bij de bedrijfsprocessen van de waterschappen. Bijvoorbeeld het snel ontsluiten van meetdata is al best een verandering. Het delen van kennis over de werking van het watersysteem sluit wel goed aan. Ook al is het soms best lastig om dat te vertalen naar de context van de agrarische bedrijfsvoering.

- De Sectoraanpak Nitraat past precies bij de bedrijfsprocessen van de akkerbouwers en de aanpak vanuit de waterschappen voor de wateropgaven tot nu toe: er wordt alleen een 'doelsturingsingroeipad' gerealiseerd naast de huidige manier van werken in de voorgaande Nitraatactieprogramma's. Die manier van 'doelsturing' sluit aan op de bedrijfssystemen van telers en bij het toewerken naar doelen, zoals nu al gebeurt voor kwaliteit van producten in de keten. Daarom haakt COSUN daar ook actief bij aan door duizenden N-mineraalmetingen bij akkerbouwers te faciliteren.
- Collectief Water, Land en Dijken breidt de ANLb pakketten die ze al afsluiten bij hun leden uit met extra pakketten voor waterbeheer. Het is dus een kleine stap om als agrariër die al aan ANLb wat doet ook nog wat extra te doen om de waterkwaliteit te verbeteren. Diverse waterschappen werken al met ANLb pakketten om waterkwaliteit te verbeteren, dus dit past al in de huidige werkwijze. De deelnemende agrariërs kunnen er via hun keten vaak ook nog een extra plus voor krijgen (bijvoorbeeld CONO veehouders die via het duurzaamheidsprogramma een hogere melkprijs krijgen bij een bepaald percentage agrarisch natuurbeheer).
- In de pilot waterdichte kaders Drenthe en certificering Duin- en Bollenstreek, worden de meetdata van de waterkwaliteit snel gedeeld. Deelnemers brengen kennis en ervaringen in bij welke teelten de beschermingsmiddelen mogelijk gebruikt worden. Hierdoor ontstaat er een gericht gesprek over het gebruik van de middelen en de effecten op het watersysteem.

Wat kan het brengen

Er lopen momenteel meerdere pilots in verschillende regio's en met verschillende agrarische sectoren. Met de ervaringen die zijn opgedaan kan een doelsturingsinstrumentarium worden opgezet. Waterschappen kunnen hierbij aansluiten en hoeven niet zelf het wiel opnieuw uit te vinden. De deelnemers ervaren de pilots als praktijkgericht en als een proces van continue verbetering.

Het is wel wenselijk om de verschillende aanpakken in hun eigenheid met elkaar te vergelijken en daarvan te leren, rekening houdend met de aspecten benoemd in de verschillende bouwstenen.

Wat kan het NIET brengen

Niet alle werkwijzen zullen precies passen bij hoe waterschappen en agrariërs nu al werken. Het vraagt dus echt ook om aanpassing van alle partijen.

BEVINDINGEN ONDERZOEK

De aansluiting van bestaande bedrijfsprocessen en -systemen van waterschappen en andere overheden op een doelsturingssysteem vraagt om substantiële aanpassingen in zowel systemen als werkwijzen. In het maken van keuzes rondom het doelsturingssysteem is het aan waterschappen om daarbij te verkennen welke KPI's goed aansluiten bij hun eigen bedrijfsvoerings-, data- en monitoringssystemen. Daarnaast is het raadzaam om deze verkenning ook onder agrariërs uit te voeren. Een goede aansluiting zorgt ervoor dat agrariërs sneller en makkelijker mee kunnen doen én het is veel efficiënter dan het handmatig verzamelen van gegevens uit allerlei systemen. Het waterschap moet daar uiteindelijk de keuze in maken.

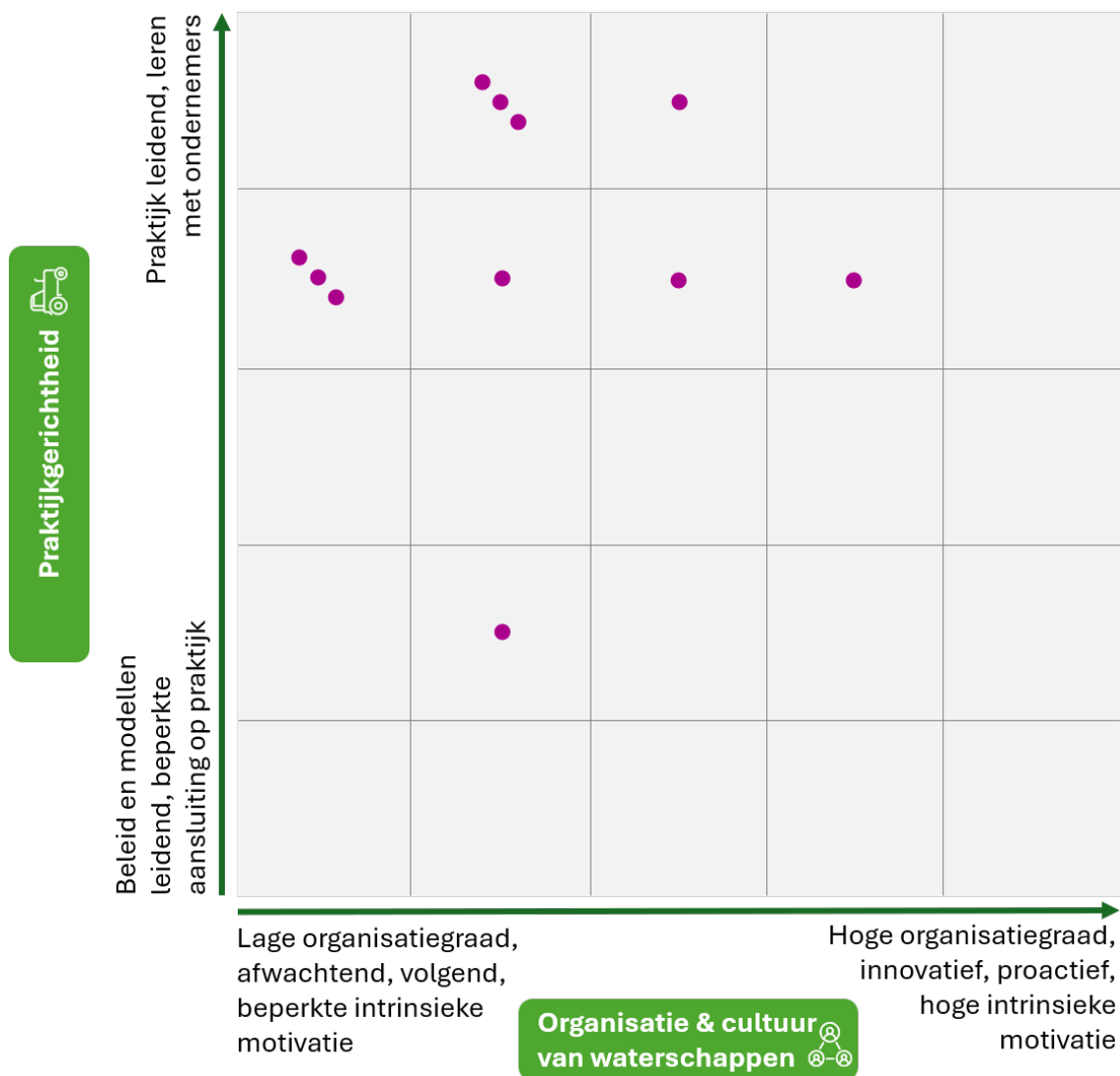
11.5 REFLECTIE LAAG CONTEXT WATERSCHAP EN AGRARIËR

Het belang van deze context laag wordt tot op heden volgens ons binnen het onderzoek, onderschat en zorgt voor ruis binnen het doelsturingsproces. Effectiviteit en impact van doelsturing kan vergroot worden door fysieke condities te koppelen aan gebiedsspecifieke doelstellingen en aan te sluiten bij de lokale agrarische cultuur en organisatiegraad. Een doelsturingsaanpak vraagt om een interne transitie bij het waterschap die tijd en aandacht nodig heeft. En een transitie bij agrariërs die bij voorkeur betrokken worden bij de vormgeving en invoering ervan.

Eerste stappen naar een gefaseerd ingroeipad van doelsturing zijn het beter afstemmen van informatiestromen van waterschap en agrariërs zoals het ontsluiten van de lokale meetdata op een snelle en laagdrempelige manier naar de agrariërs toe. Op basis hiervan kunnen bedrijfsprocessen worden bijgestuurd.

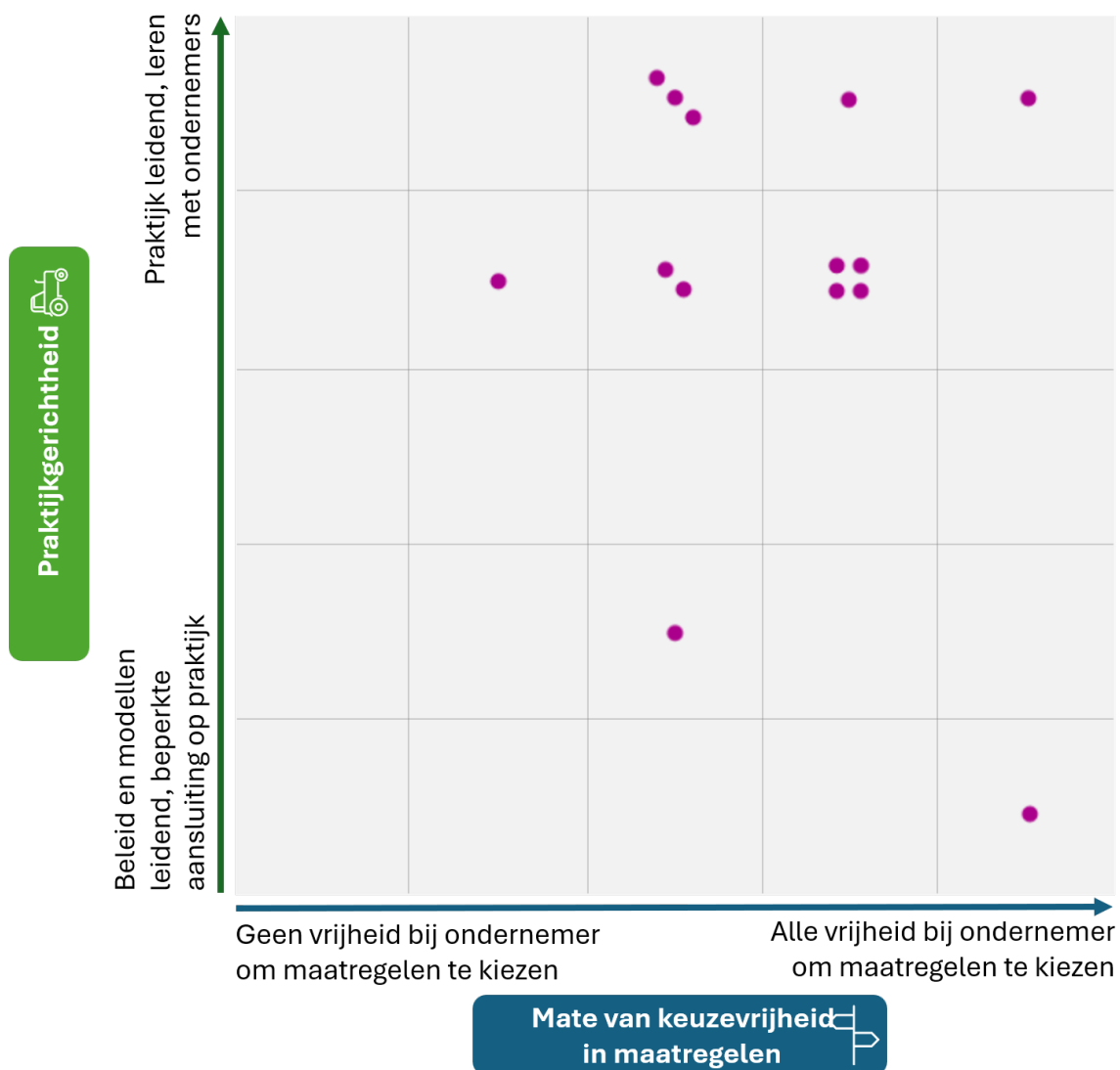
De pilots zijn in hoge mate praktijkgericht en gericht op het lerend vermogen met een grote spreiding in houding ten opzichte van de samenwerking met de agrarische sector van de waterschappen (figuur 11a). Met name het lerende vermogen is een kans voor de waterschappen om in te stappen en te groeien naar een bruikbaar doelsturingssysteem voor de wateropgaven.

Figuur 11a Huidige pilots afgezet tegen bouwstenen Context waterschap en agrariërs - laag (zie ook bijlage 2)



10

Figuur 11b



12

MOGELIJKE VERVOLGSTAPPEN

12.1 VERVOLGSTAPPEN

Het is inhoudelijk, beleidsmatig en bestuurlijk aan te bevelen om verder in gesprek te gaan over de inzet van het doelsturingsinstrumentarium voor de wateropgaven. Het onderzoek heeft relevante aandachtspunten uit de pilots voor waterschappen en agrariërs inzichtelijk gemaakt en deze vertaald naar een raamwerk met bouwstenen.

AANBEVELING VOOR INHOUDELIJK VERVOLGSTAPPEN OP BASIS VAN HET ONDERZOEK:

- *Kennisdoorwerking* — Inzetten op kennisdeling en -doorwerking van de bevindingen van de verkenning over het toepassen van doelsturing voor de wateropgave.
 - Voor de waterschappen (ambtelijk en bestuurlijk)
 - Gebied specifiek bijvoorbeeld op provinciaal niveau (provincie + waterschappen)
 - Andere overheden (Rijk en eventueel gemeenten)
- *Schaalsprong* — Het vertalen van regionale wateropgaven naar bedrijfsniveau en het benutten van deze inzichten voor verbetering van de KPI's voor water, in aansluiting op de agrarische bedrijfsvoering.
- *Ontsluiting van waterdata* — Het versnelt ontsluiten van waterdata op gebiedsniveau en het vertalen daarvan naar bruikbare informatie voor de agrarische bedrijfsvoering en doelsturing.
- *Doorontwikkeling streefwaarden en (water) KPI's* — Het opstellen van streefwaarden voor de wateropgaven die aansluiten bij de KPI's. Het mede ontwikkelen van deze (water) KPI's voor waterkwantiteit, ecologie en inrichting. En een verkenning naar de wenselijkheid van een KPI voor wateroverlast. Het bijdragen aan de doorontwikkeling van de KPI waterbalans en het verkennen van mogelijkheden om KPI's te integreren met thema's: nutriënten, economie en gebiedsgerichte bouwplannen.
- *Aanpalend onderzoek* — Het voortzetten van onderzoek naar de effectiviteit van kansrijke maatregelen.
- *(Participatieve) monitoring* — Het (verder) ontwikkelen van een monitoringsmethode ten behoeve van doelsturing die aansluit op het huidige systeem en inzicht geeft in de (individuele) bijdrage van de agrariër of op een kleiner schaalniveau. Tevens dient deze monitoring ter onderbouwing of borging (aannemelijkheid) van de aanpak.

AANBEVELING VOOR PROCESMATIGE VERVOLGSTAPPEN OP BASIS VAN HET ONDERZOEK:

- *Strategie en positiebepaling* — Het bepalen van een strategie en positie van de waterschappen met betrekking tot doelsturing in het waterdomein, die aangeeft of en hoe waterschappen doelsturing in gebieden verder willen ontwikkelen en toepassen. Bespreking hiervan met het Rijk (ministeries van LNV en I&W) kan bijdragen aan een gezamenlijk beeld van de mogelijkheden en randvoorwaarden.
- *Betekenis* — Het ontwikkelen van een gedeeld en eenduidig begrippenkader voor doelsturing.
- *Verkennen inpassing* — Een verkenning naar de wijze waarop doelsturing kan worden ingepast binnen de bestaande cultuur en bedrijfsvoering van de waterschappen. Bepalen welke verdere ontwikkeling van het instrumentarium noodzakelijk is en het wegnemen van huidige belemmeringen, met erkenning dat het proces tijd vergt.
- *Ervaring opdoen* — Het identificeren van mogelijkheden om laagdrempelig aan te sluiten bij bestaande praktijkpilots.
- *Integratie met andere opgaven* — Het zoeken naar synergie tussen wateropgaven en andere maatschappelijke gebiedsopgaven, met als uitgangspunt dat vermindering van verliezen en verhoging van meerwaarde voor alle betrokken partijen leidt tot gezamenlijke meerwaarde. Een integrale benadering kan ook leiden tot een prioritering van de gebiedsopgaven.
- *Benchmark uitvoeren* — Het uitvoeren van een benchmark naar verschillende methoden van doelsturing, gericht op het identificeren van leerpunten.

AANBEVELING IN RELATIE TOT SAMENWERKING MET ANDERE OVERHEDEN OP BASIS VAN HET ONDERZOEK:

- *Verdere instrumentontwikkeling* — Het inzichtelijk maken van de juridische en bestuurlijke onzekerheden die samenhangen met doelsturing, inclusief handelingsperspectieven voor waterschap en agrariërs.
- *Onderlinge samenwerking overheden* — verkenning naar mogelijkheden van publiekrechtelijke beloningsmechanismen binnen doelsturing. En verdere verkenning naar een nauwere samenwerking op het gebied van handhaving en toezicht.
- *Standaardisering van datagebruik en dataopslag* — Participatie in het landelijke traject voor de ontwikkeling van een Data EcoSysteem Agrarische Sector — DESA.

12.2 VERWACHTINGEN DOELSTURINGSWIJZE WATEROPGAVEN

Op basis van de opgedane ervaringen in de gesprekken, hebben de auteurs een inschatting gemaakt hoe de wateropgaven passen bij de vier doelsturingswijze¹². Welk systeem past nu en waar kan het naar toe groeien. Een vraagteken (?) betekent dat deze wateropgave mogelijk niet in een doelsturingsaanpak zou passen.

Doelsturingswijze (Ros ea) zie ook figuur 1	Doelgerelateerde stimulering	Prestatiesturing	Normerende sturing	Normerende en beprijzing sturing
Nitraat/fosfaat		nu		toekomst
GBM	nu			toekomst
Inrichting		nu	toekomst	
Ecologie		toekomst		
Verziltig	??			
Verdroging			toekomst	
Wateroverlast	??			
Bodemkwaliteit	nu		toekomst	

12 Ros, De Vries, Jongeneel 2024: Doelsturing: wat het is, hoe het werkt en waaraan moet worden gedacht bij implementatie

BIJLAGE 1

GESPREKKEN (PROJECTEN EN GEÏNTERVIEWDEN)

Project	Toelichting	Betrokkenen	Focuspunten voor deze opdracht	KPI's	Wateropgave in pilot	Sectoren
KPI-kernset	Uitwerken en standaardiseren KPI-kern set	LVVN	KPI uitwerking en toepassing in praktijk	14	Waterkwaliteit, Verdroging	Alle, met name veehouderij, Akkerbouw zijn uitgewerkt
Bedrijfsplan aanpak Gelderse Vallei	Opstellen toekomstbestendige bedrijfsplannen	LVVN, Gemeenten provincie, waterschap	Gericht op publiek rechtelijke beloning	13	Waterkwaliteit, bodemkwaliteit	Intensieve veehouderij, melkveehouderij
BMA Akkerbouw	Opstellen KPI set voor akkerbouw	BO-Akkerbouw	KPI uitwerking sector	8	Waterkwaliteit, bodemkwaliteit	Akkerbouw
Routekaart doelsturing	Opschaling doelsturing	LVVN	Beleid en opschaling		Waterkwaliteit	Alle
Drenthe boert duurzaam	Doelsturing toepassen voor verduurzaming melkveehouderij en akkerbouw	Provincie Drenthe, LTO, collectieven, terreinbeheerders	Beloning, Opschaling en doorontwikkeling naar normerend	5 (nu meer)	Waterkwaliteit, bodemkwaliteit	Melkveehouderij
Doelsturing Melkveehouderij Gelderland	Gebiedsproces om doelsturing (volgens Markemodel) toe te passen in 3 gebieden	Provincie Gelderland, waterschappen, Ketenpartijen en collectieven	Gespreksmodel De Marke, gebiedsproces en opschaling	9	Waterkwaliteit, bodemkwaliteit	Melkveehouderij
KPI set voor natuurinclusieve landbouw	Pilot voor doelsturing door terreinbeheerders organisaties	Staatsbosbeheer, Natuurmonumenten en Landschappen	Inzet door terreinorganisaties	14	Waterkwaliteit, bodemkwaliteit	Melkveehouderij
N residu metingen	Monitoring en bijsturing van Nitraat uitspoeling grondwater	Cosun	Inzet door ketenpartij	1	Waterkwaliteit, bodemkwaliteit	Akkerbouw
KPI aanpak Baarderadiel	Pilot KPI toepassing waterkwaliteit en klimaat	Collectief en wetterskip	Ervaringen veenweide gebied	7	Waterkwaliteit, bodemkwaliteit	Melkveehouderij
Bedrijfsrotatiesresidu BRR	Agroproeftuin met een praktisch nitraatmeetsysteem op bedrijfsniveau	Agroproeftuin, provincie, waterschap, WENR	Bedrijfsniveau meetsysteem, bouwplan	13	Waterkwaliteit, bodemkwaliteit	Melkveehouderij, akkerbouw, groententeelt
Kringloopcertificaten midden Delfland	Beloning voor het halen van verbetering van duurzaamheid KPI's	Gemeente, waterschap, provincie	Lang lopend project, door- ontwikkeling	9	Waterkwaliteit	Melkveehouderij
Regiocertificering Duin- en Bollenstreek	Verduurzaming van het gebruik (N,P en GMB)	KAVB, Provincie, Hoogheemraadschap, gemeenten	Sector aanpak	4	Waterkwaliteit	Bollen
Aanpak Beemster	Toetsen KPI, meetbaar, stuurbaar en beloonbaar	Collectief, gemeente, Hoogheemraadschap	Rol collectieven	6	Waterkwaliteit, bodemkwaliteit	Akkerbouw
Waterdichtekaders	Fijnmazige sampling GBM	Collectief en waterschap, ketenpartijen	Meetmethode en sturing		Waterkwaliteit	Akkerbouw



BIJLAGE 2

PILOTS AFGEZET TEGEN DE BOUWSTENEN

		Bouwstenen op thema											
		Doelsturingssysteem				Uitvoering				Context waterschap en agrariërs			
		Opgave & context	Doelformulering en doel-middel-relatie/KPI	Mate van keuzevrijheid in maatregelen	Sturingswijze	Borging & onzekerheden	Monitoring & data	Toezicht & handhaving	Staatssteun/nadeel-compensatie	Fysieke gebieds-condities	Cultuur van ondernemers in gebied	Organisatie & cultuur van waterschappen	Praktijk-gerichtheid
Pilots op thema	KPI's integraliteit	Bedrijfsplannen Gelderse Vallei											
		.bKPI set natuur-inclusieve landbouw										?	
		Waterdichte kaders Drenthe							?				
		WUR KPI waterbalans					?		?			?	
		Limburg Biodiversiteits-monitoring										?	
	Regionale spreiding	KPI Aanpak Baarderadiel											
		Midden Delfland kringloop certificaat											
		Collectief Water, Land en Dijken. Beemster											
		KPI BO-Akkerbouw											
	Betrokken sectoren, ketenpartijen	Cosun							?				
		Regiocertificering Duin- en Bollenstreek							?				
	Beleidsvoor-bereidend	KPI kernset	n.v.t.										
		Routekaart doelsturing	n.v.t										
Wijze van doelsturing		Drenthe boert duurzaam											
		Markemodel melkvee-houderij Gelderland											
		Agro proeftuin NO Brabant											

KLEURENCODERING TABEL:

