



Fotograaf / Producent: Fred van Welie:

Doelsturing: wat het is, hoe het werkt en waaraan moet worden gedacht bij implementatie

Roel Jongeneel (Wageningen Economic Research en Wageningen University, augustus 2024) ¹

Introductie

In deze Policy Brief wordt ingegaan op doelsturing als een instrument in de transitie naar een duurzame landbouw. De focus ligt daarbij op de relatie tussen de overheid en individuele landbouwbedrijven. Er is behoefte aan meer concrete beelden over doelsturing (wat is het?), varianten van doelsturing, en aspecten daarvan. Beargumenteerd wordt dat doelsturing belangrijke 'voordelen' heeft, maar dat er ook 'nadelen' zijn. Doelsturing wordt sterk ondersteund vanuit de economische theorie, waarbij vooral aspecten van efficiëntie en doelmatigheid worden benadrukt, maar ook institutionele en *governance*-aspecten bij worden betrokken. Bij doelsturing is inzicht in de aard en het karkater van doel-middel-relaties cruciaal. Er wordt betoogd dat er vier ideaaltypen van doelsturing kunnen worden onderscheiden. Deze stellen verschillende aan wat er moet kunnen worden gemeten, gemonitord en geborgd. Ook wordt ingegaan op de rol van doelsturing in relatie tot specifiek locaties of regio's en het verband tussen doelsturing en 'eerlijke prijs'.

- ✓ Doelsturing kan zich verheugen in een grote belangstelling. Sinds de onderhandelingen in het kader van Landbouwakkoord (2023) lijkt zowel de sector (LTO) als het LNV doelsturing te hebben omarmd, als een instrument dat moet helpen de transitie van de landbouw verder te brengen.
- ✓ Doelsturing lijkt een wat vaag containerbegrip dat veel 'beloften' inhoudt. Die beeldvorming is het juist die doelsturing een 'aantrekkelijke optie' maakt. De vaagheid maakt dat iedereen er hun eigen 'voordelen' bij kan bedenken. Echter, dit kan weleens vooral worden veroorzaakt door een gebrek aan concretisering, en belemmert daarmee een succesvolle inzet in de beoogde transitie.
- ✓ Doelsturing wordt in allerlei contexten genoemd als een instrument dat zou kunnen worden ingezet zoals bij het Agrarisch Natuur- en Landschapsbeheer (ANLb), de eco-regeling, het 7^e Actieplan van de Nitraatrichtlijn, het werk rond kritische prestatie-indicatoren (KPI's), de

¹ De auteur mag werken met een fantastisch en inspirerend team aan WUR-collega's en dankt veel aan de onderlinge gesprekken die hij met onder andere Joan Reijs, Alfons Beldman, Nico Polman, Petra Berkhout, Wim de Vries, Martin van Ittersum, Tia Hermans, Gerard Velthof, Nico Ogink en Gerard Migchels over doelsturing heeft gevoerd. Speciaal dank aan dank Co Daatselaar, Marcel van Asseldonk, Gerard Ros, Krijn Poppe, Francesco Alpizar en Olaf Hietbrink voor hun commentaar en suggesties naar aanleiding van een eerdere versie van deze notitie. De auteur blijft zelf verantwoordelijk voor het eindresultaat en de eventuele fouten daarin.

bevordering van kringlooplandbouw, het bedrijfs-bodem-waterplan (BBWP), het omgaan met bodemkwaliteit (vergelijk de BLN 2.0 indicatorenset met de open bodemindex OBI) en *last but not least* de afrekenbare stoffenbalans (ASB).

- ✓ Doelsturing kan een beleidsinstrument zijn dat door de overheid wordt toegepast, maar kan ook door ketenpartijen/private sector worden toegepast. In deze notitie ligt de focus op de rol van doelsturing als beleidsinstrument voor de overheid, maar dat is zeker niet om de rol van private partijen te bagatelliseren. Er zijn voorbeelden waarin private partijen de overheid 'voorbijstreven'.
- ✓ Er bestaan misverstanden en er is verwarring over doelsturing die de discussie over doelsturing vertroebelen en soms zelfs afremmen. Dat is zelfs een van de belangrijkste redenen deze notitie te schrijven, zodat meer systematisch op zaken kan worden ingegaan².
- ✓ Een bredere verkenning en concretisering van doelsturing is gewenst, juist om het concept verder te brengen en de kans te geven die het verdient. Deze notitie levert daar graag een bescheiden bijdrage aan.³

Wat is doelsturing?

Het is vooral een academische kwestie om zich bezig te houden met een precieze definitie van wat doelsturing is. Hier wordt vooral ingegaan op een aantal praktische aspecten met betrekking tot doelsturing en wat daarmee bedoeld wordt. De focus ligt daarbij op doelsturing door de overheid en niet zozeer op doelsturing georganiseerd of toegepast door de private sector. Ook wordt gefocust op de doelsturing met betrekking tot individuele bedrijven. Doelsturing kan ook op een hoger regionaal of sectorniveau (vergelijk de aanpak van een te hoog antibioticagebruik; Bondt et al., 2016), maar dat wordt hier buiten beschouwing gelaten.

- ✓ Doelsturing is een beleidsbenadering waarbij de overheid stuurt op de doelen die ze wil bereiken of bevorderen en waarbij ze er bewust van afziet middelen voor te schrijven waarvan ze denkt dat die nodig zijn om de doelen te kunnen realiseren.
- ✓ Doelsturing veronderstelt een doel-oriëntatie van het beleid. Zelfs wanneer het sturen op het doel (bijvoorbeeld goede waterkwaliteit) in directe zin problematisch is (bijvoorbeeld door meetproblemen of complexe causaliteit, waarin ook achtergrondbelasting een belangrijke rol speelt) laat de overheid zich dan niet verleiden om dan maar met middelvoorschriften te komen, maar zal ze ervoor kiezen zich te oriënteren op een variabele die het doel zo goed mogelijk benadert of operationaliseert (bijvoorbeeld door een afgeleide prestatie-indicator als uitgangspunt te nemen, zoals de KDW of het N-bodemoverschot).
- ✓ Doelsturing kan onder bepaalde omstandigheden gecombineerd worden met middelsturing en/of een stelsel van vergunningen met het oog op een betere *fine tuning* van het beleid, maar daar wordt in deze notitie niet verder op ingegaan.
- ✓ Doelsturing zal vaak in combinatie gaan met financiële prikkels (betalingen/heffingen) of beleidsruimte (vergelijk BEX) die afhankelijk zijn van de beweging naar het doel, de geleverde prestaties gerelateerd aan het doel, en/of de realisatie van het doel. Financiële prikkels zijn niet noodzakelijk, maar vaak wel sterk stimulerend. Ook wanneer er geen financiële prikkels zijn, is er sprake van een *qui pro quo*-relatie, maar dan komt die meestal tot uiting via een vorm van sanctionering (boete, straf bij overtreding).
- ✓ Deelname aan doelsturing kan verplicht zijn, of optioneel (vrijwillig). Er is geen reden om bij vrijwilligheid niet langer van doelsturing te spreken, zoals sommigen dat lijken te doen.

² Nieuwenhuizen et al. (2024) is bijvoorbeeld een rapport dat bijdraagt aan verdere 'spraakverwarring' rond doelsturing terwijl het juist beoogt verheldering te brengen. Maar ook opmerkingen over doelsturing vanuit politici, belangenbehartigers en beleidsmakers lijken nogal eens van verschillende beelden over doelsturing uit te gaan.

³ Een beperking van deze studie is dat de bestuurskundige aspecten niet diep worden uitgewerkt zij het dat er wel enkele keren aan wordt gerefereerd.

-
- ✓ Doelsturing vraagt van de beleidsmaker niet alleen een focus op het doel, maar in veel gevallen ook het goed nadenken over de middelen. Doelsturing betekent namelijk dat de ondernemer zelf aan het stuur zit en dus zelf vrij is om (uit een gegeven set aan) de middelen te kiezen. Maar het dient wel helder te zijn dat wanneer de ondernemer bepaalde middelen gebruikt om het doel te realiseren of dichterbij te brengen, dat helder is hoe de middelen kunnen worden geacht bij te dragen aan de realisatie van het doel. Dat is vooral daar van belang waar het gaat om doelen die lastig rechtstreeks te meten zijn, maar die bij gebrek aan concrete meetbaarheid, via een rekenmodel worden bepaald. In dat geval moeten de relevante middelen expliciet in die rekentool worden opgenomen. Het is voor de ondernemer dan namelijk essentieel om te weten hoe, als hij bepaalde middelen inzet, dit bijdraagt aan de doelrealisatie. Vaak werkt dit via bepaalde 'forfaitaire bepalingen' of 'afslagen' en/of wordt er de optie geboden aan de ondernemer om bepaalde middeleninzet te erkennen, mits de ondernemer een afdoende bewijsvoering met betrekking tot de doelbijdrage overlegt. De monitoring zou dan alsnog op zowel het berekende effect als op de middelen kunnen worden gedaan.⁴
 - ✓ In het verlengde hiervan is ook van belang dat nagedacht wordt over de rol van innovaties. Doelsturing lokt namelijk innovaties uit, die helpen om het doel op een meer doelmatige of efficiënte manier te bereiken. Zulke innovaties zijn vanuit een maatschappelijk oogpunt zeer welkom en werken productiviteits- en welvaartsverhogend. Als de doel-middel-relaties via een rekentool of model worden vastgelegd, vraagt dat de flexibiliteit in zo'n rekensysteem om dergelijke innovaties te erkennen als werkzame technieken of middelen. Dit draagt enerzijds bij aan het verdienmodel van de boer (innovaties leiden ertoe dat dezelfde mate van doelrealisatie met minder kosten kan worden bereikt) en helpt ook de inzet van het middel of de techniek en/of de investeringen die daarvoor nodig zijn te realiseren.

Voor- en nadelen van doelsturing

Doelsturing wordt in de beleidstheorie vaak tegenover regulering gezet: bij regulering stelt de overheid regels en schrijft ze bepaalde zaken voor. Bij doelsturing kiest de overheid bewust voor een andere invalshoek. Aan doelsturing zitten voor- en nadelen. In het vervolg worden 8 voordelen en 4 nadelen op een rijtje gezet.

Acht voordelen van doelsturing

- ✓ Doelsturing gaat uit van het vakmanschap, de deskundigheid, creativiteit en het ondernemerschap van de boer. Hij wordt gerespecteerd in zijn rol en eigen verantwoordelijkheid. De boer staat aan het roer; hij is degene die stuurt.
- ✓ Bij de erkenning van de verantwoordelijkheid van de boer en dat hij vrijheid van handelen moet hebben (rechten) horen ook plichten: doelsturing omvat afrekenbaarheid. De boer ondervindt ook zelf gevolgen van het wel of niet bereiken van doelen (bijvoorbeeld in de vorm van het missen van beloningen of via andere sancties).
- ✓ Doelsturing maakt doelen en opgaven duidelijk op bedrijfsniveau en geeft de ondernemer een helder inzicht in wat van hem of haar wordt verwacht. Wat de opgave is, en ook wanneer 'het klaar of voldoende is'.
- ✓ Hiermee draagt doelsturing ook bij aan de bewustwording van de milieu-, biodiversiteits- en dierwaardigheidsissues. Door ondernemers uit een pilotproject werd dit als een belangrijk punt genoemd. Terecht, want dit moet altijd een eerste stap zijn voordat er goed kan worden gehandeld.
- ✓ Doelsturing geeft de ondernemer daarmee ook een handelingsperspectief. De ondernemer wordt immers niet geconfronteerd met (een stapeling van) middelvoorschriften, maar met een

⁴ Een voorbeeld: een bedrijfsbodemoverschot voor stikstof kan worden 'gemeten' zonder alle maatregelen als zodanig te monitoren. Het is namelijk aanvoer versus afvoer. En alle middelen die worden ingezet beïnvloeden de verhouding tussen deze beide entiteiten.

doel. Daarbij hoort ook een verzameling van 'erkende maatregelen' waar de ondernemer uit kan kiezen, en waarvan kan worden vastgesteld (hetzij direct of indirect, bijvoorbeeld via modelberekening) wat de bijdrage aan het doel is.

- ✓ Een voordeel is dat doelsturing er rekening mee houdt dat ondernemers en ook bedrijfssituaties verschillend zijn en dat er daarom *i*) eigen voorkeuren voor bepaalde typen 'oplossingen' bestaan, maar ook dat *ii*) een 'generieke aanpak' eigenlijk nooit goed/optimaal kan werken, maar dat elke situatie om situatiespecifiek maatwerk vraagt.
- ✓ Doelsturing biedt ook ruimte aan het zoeken (door de ondernemer) naar kosteneffectieve oplossingen om de doelen te halen. Daar heeft de ondernemer ook alle belang bij want de voordelen daarvan vallen aan de ondernemer toe. Dat spoort hem ook aan om zelf en van anderen op dit punt te leren en zich te verbeteren. Maar ook maatschappelijk gezien verdient dit de voorkeur en werkt dit positief voor de efficiëntie in bredere zin (het betekent ook dat de consument de producten in principe tegen minimale noodzakelijke kosten kan krijgen). Op deze wijzen helpt doelsturing (relatief ten opzichte van middelvoorschriften) het verdienmodel van de boer.
- ✓ Doelsturing kan vaak zo worden ingericht dat rekening wordt gehouden met de rol van innovaties. Dat laatste is zowel vanuit maatschappelijk (kostenefficiënte emissiereductie) als (bedrijfs)economisch oogpunt (verdienmodel) van belang. Door de doelsturing wordt er als het ware automatisch een verdienmodel voor innovaties gecreëerd. Soms wordt met forfaitaire afrekenbaarheden gewerkt (zie ook vervolg). Als deze 'ruim' worden gekozen en boeren de mogelijkheid krijgen om zaken te meten en op 'werkelijke basis' af te rekenen, kan dit het verdienmodel van het toepassen van bepaalde technieken of innovaties nog verder stimuleren omdat dit dan meer lonend wordt.

Vier nadelen van doelsturing

- ✓ Bij (afrekenbare) doelsturing hoort een stuk verantwoordingsplicht. Dat vraagt tijd en brengt administratieve lasten met zich mee. Ondernemers zijn daar niet blij mee, maar dat is een inherent onderdeel van het systeem. Ook al kunnen er soms overwegingen zijn om de verantwoording simpel en eenvoudig te houden, dat neemt de verantwoording niet weg.
- ✓ Bij doelsturing ligt de focus op het doel, maar het behalen van dat doel kan afhankelijk zijn van zaken die de boer niet kan controleren. Een belangrijke factor daarbij is het weer. Het is afhankelijk van de inregeling van de doelsturing, maar dit geeft wel een vervelende onzekerheid, die in sommige jaren ook negatieve gevolgen kan hebben (het ontgaan van beloning). De Brusselse wetgeving is hier niet op ingesteld en dat belemmert ook goede nationale oplossingen.
- ✓ Een onderdeel van (afrekenbare) doelsturing is, in gevallen waar het doel niet goed kan worden gemeten, of er een rekenmodel noodzakelijk is, dat er een goede monitoring en borging van maatregelen is. Dit brengt mogelijk kosten met zich mee in termen van voorzieningen of certificeringskosten voor boeren. Het leidt ook tot (hogere) transactiekosten voor de overheid (relatief ten opzichte van eenvoudiger vormen van regulering via middelvoorschriften).
- ✓ Op weg gaan met doelsturing om urgente uitdagingen mee te lijf te gaan is 'lastig' voor beleidsmakers die een natuurlijke reactie hebben om naar de 'vertrouwde' middelsturing te grijpen en dicht bij de status quo-aanpak ('meer van hetzelfde') te blijven dan op een alternatief over te stappen. Diverse partijen (RVO, NVWA) zijn zo huiverig voor eventuele fraudedruk dat de randvoorwaarden voor een systeem van doelsturing aanzienlijk hoger lijken te liggen dan bij middelregulering. Het is overigens niet bewezen dat 'potentie tot fraude' bij doelsturing groter is dan bij regulering via middelvoorschriften. Veel zal afhangen van de bij beide gebruikte verantwoordings- en monitoringssystemen.

Doelsturing heeft sterke basis in de economische literatuur

Doelsturing mag soms wat 'nieuw' klinken in het Nederlandse landbouwdebat, maar het gaat om een concept waarover al veel is gereflecteerd. Met name vanuit de economische theorie zijn er een aantal belangrijke aspecten van doelsturing en de eigenschappen ervan opgehelderd. Bovendien zijn er een aantal inzichten met betrekking tot doelsturing, informatie en gedrag ontwikkeld. Dit zijn allemaal lessen die van belang zijn wanneer wordt nagedacht over praktische toepassing van doelsturing in het kader van de landbouwtransitie.

- ✓ Doelsturing sluit aan bij de economische literatuur over *incentive-based* beleidsmaatregelen. Het gaat hierbij om een brede literatuur, waarin verschillende invalshoeken terugkomen en waarin wordt gesproken over 'het principe van de doelsturing' (*the principle of targeting*). Hieronder worden ter illustratie (en zeker niet uitputtend) enkele belangrijke inzichten van die literatuur genoemd. Van deze inzichten is gebruikgemaakt in het meer toegepaste vervolg van deze notitie.
- ✓ Een kernpunt bij doelsturing is doelgerichte inzet van beleidsmaatregelen, ofwel de zogenaamde *targeting* (McKittrick, 2015). Het principe van doelgerichtheid stelt dat, om de kosten van overheidsinterventie te minimaliseren, regelgeving gericht op het veranderen van een specifiek aspect van de economie (zoals vervuiling of uitstoot) idealiter de vorm zouden moeten aannemen van een beleidsinstrument dat dat specifieke aspect zo direct mogelijk beïnvloedt. Voor een theoretische uitwerking, vooral in de richting van negatieve externaliteiten en het 'de vervuiler betaalt'-principe zie de *optimal taxation*-literatuur (bijvoorbeeld Dixit, 1985 en Kopczuk, 2003). In principe werkt het omgekeerde (Pigovianse subsidies in plaats van heffingen of belastingen) bij positieve externe effecten. Een interessante literatuur is die van de 'slimme' 'teruggesluisde emissieheffingen' (*refundable emission charges*) als een middel om bedrijven die het beter doen dan het sectoraal gemiddelde te stimuleren, en daarmee ook de 'gemiddelde emissie' zelf stapsgewijs te verlagen (Sterner et al., 2006). Het subsidieprincipe kan ook worden gebruikt voor subsidies op emissieverlagende activiteiten, hoewel de optimaliteitsdiscussie dan niet triviaal is (zie hierover bijvoorbeeld Baumol en Oates, 1988). De theorie laat overigens ook zien dat wanneer er de wens is om een sector te beschermen, bijvoorbeeld vanwege bijdragen aan de economie in het verleden of de (historische) verwerving van eigendomsrechten op bepaalde landbouwbeoefeningspraktijken, er dan een goede legitimatie kan zijn voor betalingen in plaats van heffingen (zie ook de PES-discussie hieronder).
- ✓ Doelsturing en macro-economie: In de macro-economie is er een bekend debat over *instrument-based* regels versus *target-based* regels. Daarbij wordt bijvoorbeeld gekeken wat optimaal is voor het monetaire beleid. Voor doelsturing moet dan naar het resultaat, ofwel de inflatie, worden gekeken. Maar inflatie is niet alleen afhankelijk van het monetaire beleid (de geldhoeveelheid) van de centrale bank, maar ook van 'schokken' die de economie ondervindt (Halac en Yared, 2020). De literatuur laat zien dat de beschikbaarheid van betrouwbare informatie cruciaal is voor de keuze voor een middelfocus of een doelfocus.
- ✓ Doelsturing en *mechanism-design*: Een belangrijk punt in de literatuur over *mechanism-design* (beleidsontwerp) is het zogenaamde *principal-agent*-probleem. De principaal (bijvoorbeeld de overheid) wil de agent of actor (boer) op een goede manier prikkelen of aansturen met het oog op gewenst gedrag en het nakomen van afspraken (*compliance*). Echter, de principaal weet niet wat de agent weet, en de agent of actor weet meer dan de principaal: er is een asymmetrisch informatieprobleem. Het belangrijkste doel van de principaal-agenttheorie is om contractuele relaties tussen de principaal en de agent zo optimaal mogelijk te ontwerpen. Daarbij moet echter rekening worden gehouden met (i) het gedrag van actoren (die uit zijn op hun eigenbelang), (ii) het bestaan van tegenstrijdige belangen (Jensen en Meckling, 1976), (iii) de beperkte rationaliteit die de actoren kunnen hebben (Picot et al., 1999) en (iv) de al genoemde informatieasymmetrie. Door deze informatieasymmetrie kunnen de actoren de discretionaire ruimte gebruiken voor gedrag dat hun eigen voordeel maximaliseert. Om dit laatste tegen te gaan, wil de principaal het gedrag van de agent beïnvloeden door middel van geschikte incentiveovereenkomsten of incentivesystemen. De *agency*-problemen die binnen de principaal-agenttheorie worden geformuleerd, nemen diverse vormen aan, zoals die van 'verborgen

kenmerken', 'verborgen actie' en 'verborgen informatie' en, in de meest uitdagende variant, die van 'verborgen intentie'.⁵

- ✓ Een ander interessant aandachtsveld van de milieueconomie dat raakt aan het kiezen van een slimme design van milieumaatregelen is het onderzoek naar beleidsacceptatie (*policy acceptance*).⁶ Daarin wordt gepleit voor bijvoorbeeld het combineren van heffingen met terugsluizing en ook voor het werken met vuistregels (*rules of thumb*) die soms doen denken aan de *second best*-theorie uit de welvaartseconomie, maar die een veel sterkere *governance*-oriëntatie hebben.
- ✓ Doelsturing en beheer natuurlijke hulpbronnen: Dit onderwerp wordt uitvoering besproken in milieueconomische tekstboeken (zie bijvoorbeeld Perman et al., 2011). De bekende theorie om externaliteiten te internaliseren via Pigovianse heffingen (de vervuiler betaalt; *polluter pays principle*) en subsidies (*the provider gets principle*) komt daarin aan bod, evenals de theorie en de werking van verhandelbare emissierechten. In het vervolg wordt dit laatste, ook wel de *tradable permits*-benadering, aangeduid als doelsturing via normeren en beprijzen. Ook de vergelijking met reguleringsbeleid komt daarin aan bod.
- ✓ In het verlengde hiervan kan de literatuur met betrekking tot *payment for environmental services* (PES) worden genoemd. PES, ofwel betaling voor milieudiensten, wordt meestal gedefinieerd als een vrijwillige transactie waarbij een welomschreven milieudienst (of een landgebruik dat waarschijnlijk die dienst kan leveren, wordt 'gekocht' door een (minimaal één) milieudienstkoper van een (minimaal één) verlener van milieudiensten, indien en alleen indien de verlener van de milieudienst de verlening ervan garandeert (voorwaardelijkheid of *conditionality*). PES wordt wel een van de meest gepromote en populaire beleidsinstrumenten genoemd (Derissen en Latacz-Lohmann, 2013; COSAI, 2021). PES-arrangementen worden opgezet op basis van marktprincipes om deelnemers stimulansen te bieden (direct financieel of in natura) om betrokkenheid bij natuurbehoudspraktijken te bevorderen (TEEB, 2010).
- ✓ De PES-literatuur biedt ook interessante inzichten voor ecosysteemdiensten die een gebiedskarakter hebben en hoe je dergelijke 'commons' met juiste prikkelsystemen richting individuele landgebruikers kunt bevorderen (Kerr et al., 2014). De collectieve actie die daarvoor nodig is vraagt om (de opbouw van) goede instituties (vergelijk de collectieven voor agrarisch natuurbeheer) en uitgekende betalingsregels.
- ✓ In een recent overzichtsartikel is naar in totaal bijna 18 duizend studies gekeken waarin een of andere vorm van doelgerichte sturing met betrekking tot duurzaamheidspraktijken aan de orde is (zie Pineiro et al., 2020). Daaruit komt naar voren dat, onafhankelijk van het type stimulans, programma's die gekoppeld zijn aan economisch voordeel op korte termijn een hogere adoptiegraad hebben dan programma's die uitsluitend gericht zijn op het leveren van een ecologische dienst. Op de lange termijn is een van de sterkste motivaties voor boeren om duurzame praktijken toe te passen de waargenomen voordelen voor hun bedrijf, het milieu, of beide. Daarnaast blijkt technische ondersteuning en voorlichting bij het bevorderen van duurzame praktijken belangrijk te zijn.
- ✓ De conclusie van het bovenstaande is dat er economisch-theoretisch gezien brede ondersteuning is voor het waar mogelijk toepassen van doelsturing. Een belangrijk punt daarbij is dat bij alternatieve vormen van sturing dit al snel relatief minder efficiënt zal zijn. De literatuur laat ook zien dat de doelgerichtheid of *targeting* vaak niet zonder (transactie)kosten gaat en dat dat iets is waarbij bij de implementatie van doelsturing rekening moet worden gehouden (Van de Walle, 1998). De institutioneel-economische (*mechanisms-design*) literatuur

⁵ In een meer algemene zin biedt de economische theorie ook inzichten in factoren die het gedrag bepalen, die ook relevant zijn in de context van doelsturing. Een voorbeeld is de *prospect theory* volgens welke 'verliezen' zwaarder tellen dan 'winsten'. Ook relevant in dit verband is de *Behavioural Change Wheel*-theorie (zie Mitchie et al., 2014) waarin gedrag wordt 'ontleed' in de componenten *capability*, *opportunity* en *motivation*. De link tussen gedrag en de mate van controle en dus de ruimte om te kunnen sturen, wordt in de *Theory of planned behaviour* (Ajzen, 1992) verder uitgewerkt.

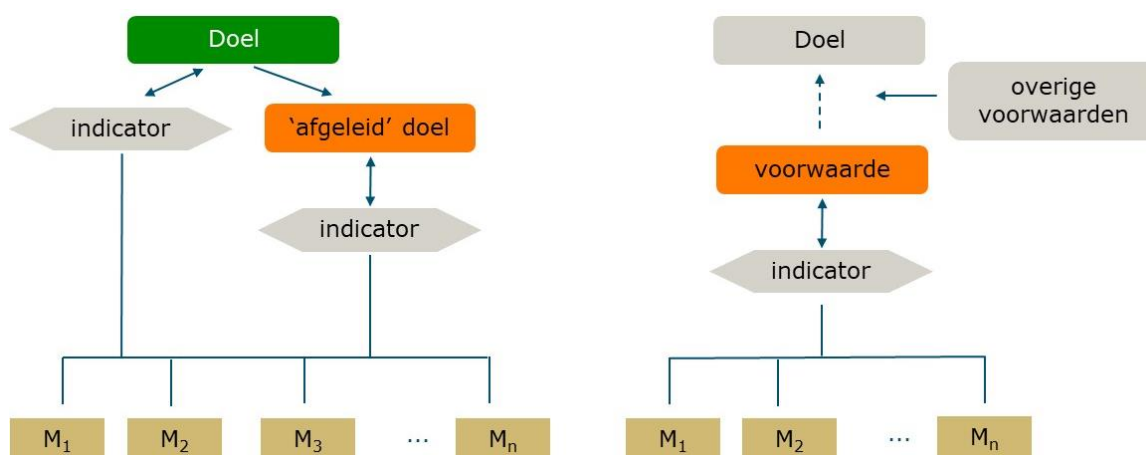
⁶ Zie onder andere het werk van de Wageningse milieueconoom Francisco Alpizar en ook zijn recente inaugurele rede 'The time is now: A pragmatic environmental economics research agenda towards nature positive societies' (16 mei, 2024).

geeft ook inzicht in mogelijke knelpunten bij het functioneren en implementeren van doelsturing, waarbij met name informatie- en monitorings- en borgingsissues belangrijk zijn. Overigens moet ook worden opgemerkt dat de literatuur ook erkent dat doelsturing, of bepaalde vormen ervan, vaak niet wordt toegepast, ondanks de voordelen zoals die door de economische literatuur worden benoemd (McKittrick, 2015).

Doel-indicator-middelrelatie is bepalend voor type doelsturing

Doelsturing veronderstelt een relatie tussen doelen en middelen en ook dat er 'meerdere wegen naar Rome' leiden. Dat bestaan van alternatieve routes om het doel te realiseren is juist waarom er wat te kiezen valt en er alle reden is om de ondernemers daar zelf in te betrekken. Die doel-middelrelatie en de rol van indicatorvariabelen verdient nog wat meer uitwerking.

- ✓ Bij doelsturing is de relatie tussen doel, indicator en middel heel bepalend voor het type doelsturing dat mogelijk is.⁷ In de meest ideale situatie is het doel helder en ook goed te bepalen. Voor de doelsturing kan dan worden gefocust op het bepalen van de mate van doelrealisatie (bij vrijwilligheid) of de doelrealisatie (bij verplichting/dwang) (zie linkerdeel van onderstaande figuur). Vaak moet ook als het doel helder is een indicator-variabele worden gebruikt waarlangs het doel 'meetbaar' of 'afrekenbaar' wordt gemaakt. Bij de keuze van de indicator gaat het om de 'operationalisering' van de variabele volgens welke het doel wordt gemeten en/of afgerekend.⁸



Figuur 1 Karakterisering van doel (indicator)-middel-relaties en implicaties voor doelsturing

- ✓ In het minder ideale geval is het doel wel duidelijk, maar te diffuus of onbepaalde om direct meetbaar te zijn en is de meetbaarheid ook niet te 'repareren' met behulp van een of meerdere indicatorvariabelen. In bepaalde gevallen is het mogelijk om een duidelijk van het doel 'afgeleid' doel vast te stellen. Dit afgeleide doel wordt dan het substituuut voor het échte doel. Vervolgens wordt het ook weer geoperationaliseerd met behulp van een indicatorvariabele.
- ✓ Aan de ondernemer staan diverse middelen (M_1, M_2, \dots, M_N) ter beschikking om het doel te realiseren. Essentieel bij doelsturing is dat de ondernemer de vrijheid heeft om zelf de middelen, naar eigen voorkeur en wensen, te kiezen.

⁷ In de economische theorie worden doel-middel- of input-outputrelaties uitvoerig besproken onder het hoofdstuk productiefunctie (*production technology*) en wordt ingegaan op de typering (bijvoorbeeld Leontief of Cobb Douglas productietechnologieën) en eigenschappen van deze relatie (convexiteit, wet van dalend grensproduct, *returns to scale*).

⁸ Zie in dit verband ook het zeer nuttige werk dat wordt gedaan met betrekking tot het ontwikkelen van KPI's (*key performance indicators*). Zie het KPIk-project en bijvoorbeeld Reijs et al. (2022).

-
- ✓ Soms is er een heel complexe doel-middel-relatie, bijvoorbeeld omdat het doel 'diffuus' en lastig definieerbaar en meetbaar is. Het kan ook zijn dat er meerdere bepalende factoren zijn, waarvan de ondernemer er altijd maar een beperkt aantal 'onder controle' heeft (zie rechterdeel van figuur 1). Dat bemoeilijkt het sturen op resultaat, zelfs als de ondernemer de 'juiste' keuzes heeft gemaakt. In dat geval is échte doelsturing praktisch gezien onmogelijk en/of gaat dit niet werken. Een optie kan dan zijn om zich te richten op het bevorderen van bepaalde voorwaarden die noodzakelijk (*necessary*) zijn voor de realisatie van het doel, ook al zijn ze niet voldoende (*not sufficient*). In dat geval is het een optie om 'de relevante voorwaarde' te bevorderen en daarop te gaan sturen.
 - ✓ Bij een dergelijke situatie kunnen er gemakkelijk inefficiënties optreden. Naarmate de voorwaarde waarop gestuurd wordt minder beperkend is neemt de zinvolheid van het sturen op zo'n voorwaarde af.⁹ In de andere gevallen is het risico op dergelijk inefficiënties minder belangrijk, zij het dat ook in het geval van het werken met 'afgeleide doelen' er een dergelijk risico (maar dan waarschijnlijk kleiner) kan zijn.

Basisvormen van doelsturing

Doelsturing is een breed begrip en het kan nuttig zijn daarin bepaalde vormen of ideaaltypen te onderscheiden. Voorgesteld wordt om vier van dergelijke typen te onderscheiden. Daarbij wordt rekening gehouden met wat hiervoor is gezegd over doel-middel-relaties en met de zwaarte/striktheid van de doelsturing. Na een kort algemeen overzicht, wordt elk type nader omschreven. De focus op ideaaltypen is vooral bedoeld om het doelsturings-'landschap' in conceptuele en analytische zin beter in beeld te krijgen. Daarmee is niet ontkend dat er in de praktijk hybride vormen bestaan en dat zulke meng-vormen (soms ook in combinatie met regulering) vanuit het beleid bezien heel interessant kunnen zijn.

- ✓ Het is, gegeven het voorgaande, nuttig onderscheid te maken in een aantal basisvormen van doelsturing. Er zijn in essentie verschillende vormen die te maken hebben met vier typen van doel-oriëntatie of doelrealisatie. Een van de redenen voor de verwarring rond doelsturing valt terug te voeren op het gebrek aan het maken van dit onderscheid.
- ✓ Doelsturing veronderstelt een doelorientatie van het beleid en deze kan in essentie op vier manieren worden vorm gegeven: *i*) inspanning doelsturing; *ii*) doelsturing op geleverde prestaties; *iii*) via doel-normering; en *iv*) doelsturing op basis van normeren en beprijzen (zie tabel 1 voor een schematisch overzicht).
- ✓ Toelichting op tabel 1: Van boven naar beneden wordt de verbinding met het doel steeds intensiever en steeds dwingender. Ofwel, van boven naar beneden wordt het type doelsturing steeds zwaarder en strikter. Bij normeren en beprijzen (N&P-sturing) wordt het doel (bijvoorbeeld het niet overschrijden van de milieugebruiksruimte) in principe volledig gerealiseerd. Het doel is ook dwingend: zonder te kunnen beschikken over de benodigde rechten hebben producenten geen *licence to produce*.
- ✓ Bij I- en P-sturing is er een prikkel voor de deelnemer om in de richting van het doel te bewegen. In beide gevallen gaat het om verbetering ten opzichte van de huidige situatie. In geval van I-sturing kan dat vaak ook niet anders omdat er wel een doel (richting) is, maar er niet rechtstreeks op het doel kan worden gestuurd, bijvoorbeeld omdat het niet goed kan worden gemeten (bijvoorbeeld biodiversiteit). Bij I-sturing richt men zich daarom vaak op het bevorderen van belangrijke voorwaarden waaraan voldaan moet zijn wil men het doel kunnen realiseren. Een voorbeeld is de bevordering van inspanningen die leiden tot het realiseren van goede habitatcondities voor de realisatie van biodiversiteit. Vaak gaat het daarbij om een noodzakelijke voorwaarde, maar is het geen voldoende voorwaarde. Het 'noodzakelijke' drukt de relatie met het doel uit, want die doelrelatie moet er zijn. Anders zou het geen I-sturing zijn.

⁹ In de economische theorie kan in dit verband worden gedacht aan een Leontief-techniek en is het zaak op de meest-beperkende factor te letten. Als die niet kan worden beïnvloed, heeft sturen op andere niet-beperkende factoren weinig zin.

Het 'niet voldoende' geeft aan dat er naast de inspanning (habitatcondities) waarop wordt gestuurd ook andere factoren zijn die medebepalend zijn of het doel uiteindelijk kan worden gerealiseerd (bijvoorbeeld de rol van predatoren bij weidevogelbeheer).

- ✓ Bij P-sturing is er altijd enige vorm van prestatiemeting. Dat kan zijn in de vorm van minimale drempelvoorwaarden die moeten worden behaald. Het kan zijn in de vorm van gespecificeerde kritische prestatie-indicatoren en de meting van de scores daarop. Het kan ook zijn dat er streefwaarden zijn bepaald, waarbij de beloning/betaling afhangt van de 'afstand' tot de streefwaarde(n) die door de deelnemer is/zijn overbrugd.

Tabel 1 Schematisch overzicht van vier ideaaltypen van doelsturing

Doeloriëntatie	Korte omschrijving	Doelrelatie	Voorbeeld
Inspanning doelsturing ¹⁰ (I-sturing)	Hierbij gaat hierbij om het bevorderen van de ontwikkeling in de richting van het gewenste doel. De ondernemer levert inspanning om voorwaarden te scheppen, waardoor het doel gerealiseerd kan worden.	Er worden noodzakelijke, (maar niet voldoende) voorwaarden bevorderd (bijvoorbeeld goede habitatcondities voor weidevogels). Deelname is vrijwillig.	Agrarisch Natuur- en landschapsbeheer (ANLb)
Prestatiesturing (P-sturing)	De ondernemer krijgt een beloning voor activiteiten, waarvan wordt gemeten hoe ze bijdragen aan de realisatie van bepaalde doelen (bijvoorbeeld via eco-punten). Soms zijn er naast prestatiemeting ook (minimale) drempelwaarden die moeten worden behaald.	Gerichte (meetbare) bevordering/verbetering in de richting van het doel. Deelname is vrijwillig.	Eco-regeling
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. ¹¹	Doelrealisatie; Deelname is verplicht	Afrekenbare stoffenbalans, MINAS
Normeren en beprizen-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	Doelrealisatie; deelname is verplicht; aan-, verkoop is vrijwillig	Fosfaatquotering, dierrechten

- ✓ Bij N-sturing wordt het doel vertaald in een (verplichte) norm. Dit sluit niet uit dat wanneer het doel zelf niet direct 'meetbaar' is er een afgeleide indicator wordt gekozen (bijvoorbeeld nutriëntenoverschot per hectare) die het doel zo goed mogelijk 'benadert' of helpt te operationaliseren. Bij N-sturing zijn niet direct betalingen in het geding, maar is er een vorm van regulering. Het verschil met regulering in de vorm van middelvoorschriften is dat het hier gaat om doelbepaling en dat het aan de ondernemer wordt overgelaten hoe het doel te halen, en dus zelf de middelen te kiezen. Vaak is er wel accountingsystematiek (bijvoorbeeld een stoffenbalans) die laat zien hoe de acties die door de ondernemer worden ondernomen bijdragen aan het doelbereik.
- ✓ Merk op dat doelsturing zoals hier gedefinieerd geen 'nieuwe uitvinding' is maar al op meerdere terreinen wordt toegepast. Bekende voorbeelden zijn het ANLb, de eco-regeling en de

¹⁰ Je zou dit ook voorwaarde-doelsturing (V-sturing) kunnen noemen. Omdat de relatie tussen de voorwaarde (conditionaliteit) en het doel, hoewel essentieel, toch heel indirect kan zijn, is ervoor gekozen om deze vorm van sturing te labelen aan de hand van de 'inspanning' die wordt gevraagd (om de voorwaarde te realiseren of bevorderen). Daarmee wordt voor het gemak aangesloten bij het gebruik van de term 'effort'- of 'input'-sturing uit de literatuur rond *agri-environmental services*.

¹¹ Afrekenbaarheid houdt in dat het niet halen van een norm niet kan worden afgekocht via het betalen van een boete (op mede dit punt is MINAS destijds afgekeurd door de Europese Commissie). Als afkopen wel wordt toegestaan, dan is doelrealisatie niet langer 'gegarandeerd' en vervalt je aan P- of I-sturing. Een afdwingbare sanctie zou het intrekken van de milieuvergunning kunnen zijn.

Fosfaatquotering. De eerste twee zijn voorbeelden uit het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid, de laatste is een Nederlandse regeling die geïntroduceerd is in 2018 na de afschaffing van de melkquotering. Een afrekenbare stoffenbalans is nog geen doel in Nederland (wel in gebieden in Duitsland), maar we kennen het wel van het MINAS-systeem dat in het verleden een tijdje van toepassing was.

Inspanning-doelsturing

- ✓ Bij Inspanning-gerelateerde sturing gaat om het bevorderen van de ontwikkeling in de richting van het gewenste doel. Vanwege de complexiteit kan er niet op het doel zelf worden gestuurd, maar kan er wel worden bijgedragen aan het scheppen van de voorwaarden om het doel te realiseren. De sturing is dan ook op het bevorderen/realiseren van een of meerdere voorwaarden gericht. Van de ondernemer wordt gevraagd een inspanning te leveren die bijdraagt aan het bevorderen of realiseren van een noodzakelijke voorwaarde. Voor het bevorderen van de weidevogelstand kan de regeling zich bijvoorbeeld focussen op het creëren en/of in stand houden van een goede habitat voor deze dieren. Dit geldt trouwens voor veel biologische doelen (vergelijk KRW) en ook voor de natuurkwaliteit van terrestrische natuur (vergelijk KDW- en ESF-analyse van waterkwaliteit). I-sturing is dus meer voorwaardescheppend dan direct het doel stimulerend.
- ✓ I-sturing wordt in het landbouwbeleid al sinds jaar en dag toegepast, met het ANLb en de recente eco-regeling als de prominente voorbeelden. Het instrument kan goed werken, maar moet wel naar zijn eigen merites worden beoordeeld.
- ✓ Het lastige is de inspanning-doel-relatie (zie ook figuur 1). Deze is, zoals al gezegd vaak indirect, en dat kan ertoe leiden dat ondanks dat de geleverde inspanning het doel toch niet veel dichterbij is gekomen. Hierbij zijn twee zaken belangrijk. Allereerst het onderscheid tussen wat noodzakelijke en voldoende voorwaarden wordt genoemd. Een goed habitat is een noodzakelijke voorwaarde voor een goede weidevogelstand, maar geen voldoende voorwaarde. Als er gelijktijdig veel predatoren zijn, dan kan het resultaat zijn dat er ondanks dat er een goede habitat is, slechts weinig weidevogels worden gezien. De predatoren zijn echter een factor die de boeren die deelnemen aan managementmaatregelen in het kader van weidevogelbeheer niet onder controle hebben. Ze zijn ook geen reden om te concluderen dat de doelsturing heeft 'gefaald'.
- ✓ De afrekenbaarheid bij dit type doelsturing verloopt vooral via de middeleninzet of de genomen maatregelen: wordt wat wordt beloofd of opgegeven ook daadwerkelijk geleverd? De afrekenbaarheid kan ook afhangen van de mate waarin een bepaalde voorwaarden (bijvoorbeeld bepaalde habitatcondities) worden gerealiseerd.

Prestatiebeloning

- ✓ Bij prestatiebeloning krijgt de ondernemer een beloning voor activiteiten, waarvan wordt gemeten hoe ze bijdragen aan de realisatie van bepaalde doelen (bijvoorbeeld via eco-punten). Die beloning voor de activiteiten is in principe indirect. De beloning hangt immers af van de gemeten prestatie, waarbij de ingezette maatregelen middelen zijn (afrekenbaarheid).
- ✓ De beloning voor de prestatie kan direct gerelateerd zijn aan de gradatie of mate waarin een prestatie wordt geleverd, maar kan ook zijn gerelateerd aan bepaalde scoreklassen (vergelijk brons-zilver-goud bij de eco-regeling).
- ✓ Soms zijn er naast prestatiemeting ook (minimale) drempelwaarden die moeten worden behaald.
- ✓ Prestatiebeloning veronderstelt dat het doel (de prestatie is hier immers direct aan gerelateerd) objectief kan worden gemeten en door de ondernemer kan worden beïnvloed.

Norm-sturing

- ✓ Het doel, bijvoorbeeld het blijven binnen de toegestane milieugebruiksruimte, 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.
- ✓ Het is belangrijk dat er een eenduidige en liefst directe relatie tussen de opgelegde norm en het doel is. In gevallen waarin deze relatie niet een-op-een gelegd kan worden, is er een situatie die enigszins vergelijkbaar is met de I-gerelateerde sturing. Soms kan dat niet anders (bijvoorbeeld omdat er veel achtergrondbelasting is, die niet onder controle is van degene waarvan je het gedrag wil normeren).¹²
- ✓ N-sturing kan in gevallen zoals hierboven genoemd dicht in de buurt komen van wat als een middelvoorschrift wordt beleefd (de norm draagt immers wel bij aan het doel, maar is zelf het doel niet). Toch is dat niet zo. De boer heeft immers allerlei handelingsopties om de norm te gaan halen en er wordt geen verplichte set aan uit te voeren handelingen voorgeschreven.
- ✓ Een voorbeeld van normsturing kan een afrekenbare stoffenbalans zijn waarin bijvoorbeeld het stikstof- of fosfaatoverschot per ha (gemiddeld voor een bedrijf) wordt genormeerd.

Normeren en beprijzen

- ✓ Net als bij normeren wordt het doel vastgelegd. De nationale milieugebruiksruimte met betrekking tot emissies wordt vervolgens opgedeeld in verhandelbare P-rechten. Na een initiële toedeling van emissierechten aan bedrijven, staat het bedrijven vrij rechten te kopen, verkopen, huren of te verhuren.
- ✓ Ten opzichte van N-sturing voegt N&P-sturing dus de optie van verhandelbaarheid toe. Dat maakt een belangrijk verschil met N-sturing. Het creëert veel meer flexibiliteit om rekening te houden met de dynamiek die zich in bedrijfsvoering en de wens tot bedrijfsontwikkeling voordoet.
- ✓ Een voordeel van verhandelbaarheid is dat de rechten na een initiële toedeling kunnen worden geheralloceerd onder invloed van het economisch proces (bedrijven gaan rechten aankopen en/of verkopen). Dit leidt ertoe dat de rechten op den duur verschuiven naar de bedrijven die er het meest voor kunnen betalen. Dat zullen bedrijven zijn die relatief gezien de hoogste toegevoegde waarde per recht kunnen genereren. Economische gezien leidt dit ertoe dat de rechten bij de meest efficiënte bedrijven terechtkomen.¹³ Maatschappelijk gezien is het voordeel van N&P-sturing dat er binnen de milieugebruiksruimte wordt geproduceerd en dat dit tegen de laagst mogelijke kosten plaatsvindt.
- ✓ Een ander aspect van verhandelbaarheid is dat de prijzen van rechten (ook wel aangeduid als quota *rents* of schaduw prijzen) die aanvankelijk bedrijfsspecifiek zijn en onderling fors kunnen verschillen van lieverlee aan elkaar gelijk worden en bovendien gelijk worden aan de marktprijs voor de rechten.
- ✓ N&P-sturing maakt gebruik van het economisch proces voor de allocatie van emissierechten en verschuivingen daarin. Daarmee honoreert deze aanpak zaken als arbeidsspecialisatie, samenwerking, het concurrentieproces en (verschillen in) ondernemerschap. Het is niet zozeer de overheid die zich hiermee gaat bemoeien of aan het stuur van bedrijfsvoering gaat zitten. De

¹² Vergelijk ook de situatie in het verkeer, waar er een aantoonbare relatie is tussen de maximum snelheid en het aantal verkeersslachtoffers. Een maximum snelheid-norm kan dan een goede proxy zijn om mee op het lastig direct meetbare doel verkeersveiligheid te sturen.

¹³ Afhankelijk van de locatie waar die 'efficiënte bedrijven' liggen, kan dit potentieel tot een concentratie van productie leiden in bepaalde gebieden waar men dit niet wil hebben. N&P-sturing draagt bij aan het produceren binnen de milieugebruiksruimte, maar heeft vaak een relatief generiek karakter (vergelijk gerichtheid op deken-reductie) en dient eventueel te worden 'aangevuld' met een vergunningensysteem als er specifieke locatie-eisen zijn met betrekking tot waar/hoe de productie plaatsvindt.

belangrijkste rol van de overheid is dat ze de kaders neerzet, waarbij de rest aan de markt en de verantwoordelijkheden van ondernemers wordt overgelaten.

- ✓ Een belangrijk issue bij normeren en beprijzen is de initiële toedeling van de emissierechten. Worden die gratis uitgedeeld op basis van historische criteria met betrekking tot de productie en/of vervuiling? Dat kan tot *windfall gains* leiden, waarbij vervuilende bedrijven voordeel krijgen en/of worden beloond voor hun weinig milieuvriendelijke gedrag uit het verleden. Hier valt veel over te zeggen en er is een goed ontwikkelde literatuur, met daarin de bespreking van voor- en nadelen van verschillende toedelingscriteria.¹⁴ Er bestaan goede oplossingen voor dit aspect van N&P-sturing en het toedelingsissue lijkt daarom geen onoverkomelijk bezwaar om tot N&P-sturing over te gaan.

Belangrijkste vereisten

Het toepassen van doelsturing is geen sinecure maar stelt een aantal eisen waaraan moet worden voldaan om doelsturing goed te laten werken. In het vervolg wordt nader op een aantal belangrijke eisen of randvoorwaarden ingegaan. Daarbij wordt onderscheid gemaakt naar de eerder onderscheiden vier ideaaltypen.

- ✓ Aan doelsturing zitten een aantal vereisten of randvoorwaarden, waaraan voldaan moet zijn wil het in de praktijk goed kunnen functioneren. In de kern gaat het daarbij om drie dingen:
 - helderheid omtrent het doel (of een directe afgeleide daarvan), de meetbaarheid ervan en de norm- of streefwaarde dan wel het tijdspad waarbinnen die moet worden gerealiseerd.
 - eisen ten aanzien van de handelingen (bijvoorbeeld managementmaatregelen) die de ondernemer kan nemen. Hierbij is belangrijk dat er absolute helderheid is over de bijdrage daarvan aan het bereiken van het doel.
 - Zaken rond borging: dat kan eenvoudig en beperkt zijn als het doel objectief kan worden gemeten, maar ook complex zijn als dat niet zo is en er via KPI's of rekenmodellen moet worden gewerkt.
- ✓ De vereisten variëren met het type doelsturing zoals de onderstaande tabel laat zien. Tabel 2 bespreekt, wat schematisch, een aantal van die eisen. Bedacht dient te worden dat in werkelijkheid ideaaltypen vaak niet 'puur' bestaan, maar dat er vaak hybride systemen zijn en/of mengvormen.
- ✓ Meetbaarheid van het doel is geen harde eis bij I-sturing omdat het daarbij gaat om verbetering in de richting van een beter doelbereik en er niet wordt afgerekend op de directe realisatie van het doel of op het bereiken van een bepaalde streefwaarde. Bij P-sturing is dit anders. Omdat daar de prestatie wordt beoordeeld (en/of beloond), is een goede meting van de bijdrage aan het doel een harde eis.¹⁵ Bij N- en N&P-sturing is het kunnen meten van het doel zeker gewenst, maar is het, ook wanneer concrete meting maar beperkt mogelijk is, denkbaar toch een vorm van normgerichte sturing toe te passen. Belangrijk is dan wel dat er een norm kan worden bepaald die een goede proxy is van het doel dat men wil bereiken (bijvoorbeeld: het doel is verbetering van waterkwaliteit, de norm is een bepaald maximaal toegestaan nutriëntenoverschot per hectare).

Een doel of een norm geeft een richting of dimensie aan. Belangrijk is om daarbij ook een doel- of streefwaarde te formuleren. Dit geldt minder voor I-sturing, maar wel voor de andere

¹⁴ Zie voor een mogelijke toedeling van een ammoniakrechtensysteem voor de Nederlandse landbouw Ros et al. (2024).

¹⁵ Eerder is de eco-regeling een vorm van P-sturing genoemd. De regeling maakt gebruik van 'berekende scores' in relatie tot biodiversiteit, klimaat, waterkwaliteit, landschap, etc. In feite gaat het daarbij om een zeer kwalitatieve indicatie met betrekking tot de doelen en is er met betrekking tot sommige eco-activiteiten ook best ruimte voor discussie over de manier waarop de doelbijdragen zijn vastgesteld. Het doel van de beleidsmaker is hier beperkter dan de exacte 'meetbaarheid van het doel'. De eco-regeling is in essentie een subsidieprogramma waarbij de beleidsmaker beweging en inspanning met betrekking tot verduurzaming wil bewerkstelligen en daarvoor van een aantal indicatoren gebruikmaakt. Het doel voor de beleidsmaker is dan eerder gedefinieerd als het nemen van x% of y ha aan maatregelen van een specifieke categorie (inzet en bijdrage) dan aan het bereik van bepaalde doelen met streefwaarden (output, prestatie). In die zin valt er best wat af te dingen op de eco-regeling als voorbeeld van P-sturing.

onderscheiden vormen van doelsturing. Wetenschappelijke kennis en inzichten kunnen bijdragen aan het op een goede wijze kiezen van streefwaarden. Maar uiteindelijk is dit een politieke keuze, waarin altijd afwegingen zijn. De wetenschap kan geen objectieve normen voorschrijven, maar wel aanbevelingen doen voor normwaarden die zo goed mogelijk passen bij wat politiek-maatschappelijk gezien wordt gewenst.

Tabel 2 Vereisten bij verschillende typen van doelsturing

Criterion / doelsturing	Inspanningsturing	Prestatiesturing	Normsturing	Normeren en beprijzen
Meetbaarheid/ afrekenbaarheid van doel ¹⁶	Niet noodzakelijk	Harde eis dat (doel-gerelateerde) prestatie meetbaar is	Niet noodzakelijk, wel wenselijk	Niet noodzakelijk, wel wenselijk
Bepaling van streef- of normwaarde met betrekking tot doel	Niet noodzakelijk	Vaak gebruikelijk, maar niet noodzakelijk	Absoluut noodzakelijk, evenals de meetbaarheid van de norm	De rechten-boekhouding moet kloppen, maar door aan-/verkoop van rechten kan een bedrijfsspecifieke emissie worden gekozen
Meetbaarheid ¹⁶ van de bijdrage aan het doel van middelen, inspanningen, en/of maatregelen die ondernemer neemt	Harde eis om de inspanning (of de voorwaarde) te kunnen meten en monitoren	Niet nodig, het bewijs wordt bij de prestatie gemeten	Harde eis; nodig om score met betrekking tot norm te bepalen	Harde eis; nodig om score met betrekking tot norm te bepalen
Monitoring doel of norm	Niet noodzakelijk	Harde eis	Harde eis	Harde eis
Monitoring inzet van maatregelen	Harde eis	Niet noodzakelijk	Vaak harde eis	Vaak harde eis
Monitoring uitvoering van maatregelen	Belangrijk	Niet noodzakelijk	Vaak harde eis	Vaak harde eis

- ✓ Doelsturing houdt in dat ondernemers in vrijheid 'middelen' kunnen kiezen om doelen te realiseren of dichterbij te brengen. Dat vraagt helderheid over de bijdragen van die middeleninzet aan de doelrealisatie. Bij P-sturing is dit het minst noodzakelijk omdat 'het bewijs' van de middeleninzet via de prestatie meting wordt vastgesteld. Inzicht in middelenbijdrage is dan wel van belang voor de ondernemer, die immers keuzes moet maken, maar minder voor de beleidsmaker. Bij I-sturing is inzicht in de bijdrage van middelen tot het doel van belang, vooral of het verbetering brengt, al kunnen de eisen aan kwantificering ervan eventueel relatief licht zijn. Bij N- en N&P-sturing is de bijdrage van middelen aan het doel of de realisatie van de norm zowel voor de ondernemer als de beleidsmaker van cruciaal belang. Dit geldt in het bijzonder als de normrealisatie/-bijdrage via een rekenmodel of modellering wordt bepaald. De inzet van de middelen is dan een input voor dit rekenmodel en de bijdrage tot het doel wordt via de rekentool bepaald.
- ✓ In het verlengde van het voorgaande ligt de monitoring van het doel of de norm. Behalve voor I-sturing is dit een harde eis voor alle andere onderscheiden vormen van doelsturing. Er wordt immers op doelrealisatie en/of doelbereik afgerekend. Dit is alleen mogelijk indien er doel-/normmonitoring is.

¹⁶ Meetbaar is hier gedefinieerd als in een bepaalde vorm en met een bepaalde mate van nauwkeurigheid kwantificeerbaar. Meten kan op verschillende manieren zoals via echte metingen, via sensoren of via expertsystemen (al dan niet vertaald in rekenmodellen). Een centrale eis aan metingen en meetsystemen is dat ze uniform, gestandaardiseerd, en transparant zijn. Een complicatie is als het doel een afgeleide is van de te nemen maatregelen, zoals dat bijvoorbeeld in de KRW geldt voor het oppervlaktewater. Voor 'metingen' kan overigens ook gebruik worden gemaakt van rekentools of modellen. Een voorwaarde is dan dat deze robuust en acceptabel zijn (voldoende wetenschappelijk, bestuurlijk en juridisch draagvlak hebben).

-
- ✓ De noodzaak van monitoring geldt, met uitzondering van P-sturing, evenzeer met betrekking tot de inzet van de middelen. Zonder inzicht in de middeleninzet is de bijdrage aan het doel (doelverbetering, mate van doelbereik, doelrealisatie) immers niet goed vast te stellen. Dit geldt algemeen, maar wel in het bijzonder voor emissies van gassen. Bovendien zijn bij het gebruik van rekentools/modellering gegevens over de middeleninzet een *must* om de 'bijdrage' aan het doel mee te kunnen bepalen.
 - ✓ Niet alleen inzicht in de maatregelen die door de ondernemer worden ondernomen en/of de middelen die hij/zij inzet is van belang, ook de 'kwaliteit' van de genomen maatregelen doet er vaak toe. De maatregelen moeten op een effectieve manier worden genomen, zodat er ook van mag worden uitgegaan dat de eerder op basis van empirische gegevens gekalibreerde doelbijdrage, ook daadwerkelijk in de praktijk wordt gerealiseerd.
 - ✓ Zowel wat betreft de monitoring van maatregelen en middeleninzet, als met betrekking tot de 'kwaliteit' van de genomen maatregelen speelt het issue van de borging. Dit is minder van belang bij P-sturing (daar hangt de hele 'bewijsvoering' af van de meting van de prestatie), belangrijker bij I-sturing en cruciaal bij N- en N&P-sturing. Het borgingsprobleem is een van de meest lastige problemen om goed op te lossen. Een vaker genoemde optie is om met forfaitaire 'afslagen' te werken (dat wil zeggen vooraf bepaalde normbijdragen voor bepaalde maatregelen/middelen). Daarin zit vaak een zekere 'ruwheid' en soms wordt ook nog aanbevolen om met een 'veiligheidsmarge' rekening te houden. Het is een optie om dergelijke systemen te combineren met vormen van 'omgekeerde bewijslast', waarbij ondernemers de optie krijgen om meer 'prestatie-gericht' te worden afgerekend, mits ze voldoende 'bewijslast' overleggen (bijvoorbeeld door real-time metingen of iets dergelijks).¹⁷ Een optie is ook om van onafhankelijke certificeerders gebruik te maken die checks uitvoeren (vergelijk weidegang met betrekking tot de eco-regeling).
 - ✓ Merk op dat, behalve misschien bij I-sturing, bij alle andere vormen van doelsturing er in principe rekening wordt gehouden of kan worden gehouden met de rol van innovaties. Dit is evident en op natuurlijke wijze het geval bij P-sturing. Naarmate er met betrekking tot de norm directe meting mogelijk is en plaatsvindt geldt dat ook daar. Als er gebruik wordt gemaakt van een rekentool of modellering stelt dit eisen aan deze tools: innovaties worden alleen meegenomen voor zover er in de rekentool of modellering rekening mee wordt gehouden. De stimulering van innovaties is maatschappelijk en bedrijfseconomisch van belang om de emissiereductie tegen de laagst mogelijke kosten te (blijven of gaan) realiseren. Het is dan ook zaak erin te voorzien eventuele rekentools of 'erkenning' van maatregelen aan te passen indien innovaties daar aanleiding toe geven.
 - ✓ Merk op dat doelsturing werkt via prikkels, die vaak financieel zullen zijn, maar ook soms in de vorm van sancties (bij normoverschrijding) plaatsvindt. Dat kan betekenen dat er voor doelsturing door de overheid voldoende budget beschikbaar moet zijn (speelt vooral bij I- en P-sturing). Het kan ook betekenen dat er een goed (en in de ogen van Brussel afdoende) sanctioneringssysteem moet zijn (vooral van belang bij N- en N&P-sturing). Merk op dat er bij N&P-sturing financiële prikkelsturing is (de emissierechten krijgen een prijs) zonder dat er direct overheidsbudget mee is gemoeid. Soms wordt een dergelijk systeem gecombineerd met het opkopen van rechten door de overheid en/of het afkopen van rechten door de overheid door een 'belasting' bij bepaalde transacties op te leggen. Dat kan de overheidsuitgaven aan N&P-sturing in negatieve- of positieve wijze beïnvloeden.

Doelsturing en locatie

Bij de transitie naar een duurzame landbouw is niet voor niets gekozen voor een gebiedsgerichte aanpak. Dat komt omdat zeker in het geval van 'lokale externaliteiten' (vergelijk de emissie van ammoniak) locatie een belangrijke rol speelt (vergelijk bufferzones rond Natura 2000-gebieden). Dat doet de vraag rijzen hoe locatie en doelsturing samenhangen en/of kunnen worden gecombineerd.

¹⁷ Het is dan goed aan te geven via welke protocollen dergelijke 'bewijsvoering' moet verlopen om te worden 'erkend'.

-
- ✓ Er zijn verschillende manieren om de relatie tussen locaties en doelsturing nader te bepalen. Een van de meest voor de hand liggende voor de beleidsmaker is om de optie voor doelsturing alleen aan die boeren aan te bieden die in een bepaald gebied of regio liggen. Van deze optie wordt gebruikgemaakt bij het ANLb en de eco-regeling (bij die laatste zijn er twee regio's; bij de eerste zijn er gebieden waarin boeren geen toegang hebben tot de ANLb-optie).
 - ✓ De overweging tussen doelsturing en locaties kan ook van een andere aard zijn. Doelsturing op de reductie van bijvoorbeeld ammoniakemissie (normeren en beprijzen) kan regionaal (bijvoorbeeld provinciaal, zoals voorgesteld in Ros et al., 2024), of nationaal worden ingeregeld. In dat laatste geval is de focus op 'deken'-reductie en wordt het via de verhandelbaarheid van rechten mogelijk dat productie 'verschuift' van emissie-hotspots (bijvoorbeeld van de Peel of de Gelderse Vallei), naar regio's met meer 'emissieruimte' (bijvoorbeeld de Noordelijke provincies). Een dergelijke ontwikkeling kan juist ook gewenst zijn.
 - ✓ Het risico van het kiezen van de grote regio of ruimtelocatie waarbinnen doelsturing werkt, kan zijn dat er, in het geval van verhandelbare rechten, ongewenste lokale productie- en milieubelastende emissieconcentraties kunnen ontstaan (ondanks dat er sprake is van een verlaging van de algehele emissie door de 'deken'-reductie). Dergelijke effecten kunnen goed worden vermeden en hoeven geen argument te zijn tegen doelsturing in het algemeen.
 - ✓ Een manier waarop ongewenste emissieconcentraties (bij verhandelbare rechten) kunnen worden vermeden, is door bijvoorbeeld een beperking aan het maximum aantal rechten per hectare op te leggen. Deze beperking kan ook nog regionaal worden gedifferentieerd (bijvoorbeeld door van een lager maximum uit te gaan in bufferzones rond Natura 2000-gebieden). Op deze wijze wordt impliciet een bepaalde vorm van grondgebondenheid als randvoorwaarde geïntroduceerd, terwijl voor het overige de gunstige eigenschappen van doelsturing worden behouden.¹⁸

Doelsturing en eerlijke prijs

Gezien de discussie over eerlijke prijs en het meenemen van milieuvriendelijk gedrag in de prijzen van producten is de vraag relevant wat eigenlijk de samenhang is tussen doelsturing en 'eerlijke prijzen'. Gaan beide samen of niet? En wanneer wel of niet?

- ✓ Soms is er wel een relatie met prijzen en de totstandkoming van een eerlijke prijs. Er moeten allerlei maatregelen worden genomen en daar hangen vaak kosten aan (vergelijk N- en N&P-sturing). Die kosten zullen uiteindelijk door de markt gedragen moeten worden. De mate waarin daar ruimte voor is hangt ook af van de mate van internationale concurrentie. Als die weinig 'ruimte' voor doorberekening laat, zal het vooral de boer zijn waarop de kosten worden afgewenteld.
- ✓ Soms is er ook geen (enkele) relatie tussen doelsturing en de eerlijke of werkelijke prijs. Dat geldt vooral als er financiële prikkels worden gebruikt om richting het doel te sturen (vergelijk I- en P-sturing). Die prikkels zijn vaak subsidies om boeren over te halen tot meer duurzame praktijken, waarbij de kosten ervan (deels) worden gecompenseerd en dus ook niet meer in de prijzen van eindproducten tot uitdrukking zullen komen.
- ✓ Het is niet altijd zo dat als financiële prikkelsturing een rol speelt dit de prijzen van eindproducten niet beïnvloedt. Bij normeren en beprijzen bijvoorbeeld mag wel worden verwacht dat de milieu-kosten (samenhangend met de beperkte milieugebruiksruimte) in de prijs van de eindproducten zal doorwerken.

¹⁸ De aanleiding voor het schrijven van deze notitie lag in een vraag die tijdens het Kamerdebat over de mestwetgeving (25 april, 2024) rees over precies dit punt. Daarin werd gevraagd om als er een graslandnorm zou worden geïntroduceerd en Nederland later over zou gaan op doelsturing de boeren er dan voor zouden moeten kiezen om niet langer de graslandnorm te hoeven volgen. Hier laten we zien dat beide juist heel goed kunnen samengaan!

Conclusies

Na het voorgaande worden de belangrijkste bevindingen nog even kort samengevat in zeven conclusies.

- ✓ Doelsturing is een beleidsaanpak waarbij de overheid stuurt op de doelen die ze wil bereiken of bevorderen en waarbij ze er bewust van afziet middelen voor te schrijven. De middelen-/maatregelkeuze wordt aan de ondernemers overgelaten.
- ✓ Doelsturing vindt een brede basis in de economische literatuur, waarin de principes van doelsturing in den brede en in relatie tot beheer van natuurlijke hulpbronnen uitvoerig worden besproken en aandacht wordt besteed aan doelmatigheids-, beprijzings-, informatie- en institutionele aspecten.
- ✓ Aan doelsturing zitten belangrijke voor- en nadelen, waarbij het aantal voordelen groter lijkt dan het aantal nadelen. Het grootste voordeel is waarschijnlijk dat het aan ondernemers een handelingsperspectief geeft en hen prikkelt in hun ondernemerschap. Het belangrijkste nadeel is waarschijnlijk de eisen die het stelt aan borging en monitoring.
- ✓ In dit document zijn 4 ideaaltypen van doelsturing onderscheiden en uitgewerkt naar hun typische karakteristieken en de vereisten voor hun functioneren. In de praktijk zijn ook allerlei hybride vormen mogelijk, zoals bijvoorbeeld de combinatie inputsturing en resultaatbeloning (I- en P-sturing).
- ✓ Doelsturing stelt eisen aan de meetbaarheid van doelen/normen, helderheid over de bijdragen van maatregelen en instrumenten aan de doelen (zeker als er sprake is van modellering), evenals aan de monitoring van de inzet en de kwaliteit van maatregelen. De borging van maatregelen is belangrijk. De eisen variëren met het ideaaltype van doelsturing dat wordt nagestreefd.
- ✓ Doelsturing kan prima worden gecombineerd met locationele overwegingen, bijvoorbeeld door regio-differentiatie in beschikbare doelsturingsopties toe te passen of door maximumcriteria aan het aantal rechten per hectare te stellen.
- ✓ Doelsturing kan werken, en werkt op tal van plaatsen in de praktijk al. Prominente voorbeelden zijn het ANLb en de eco-regeling van het GLB. Er is zowel buiten de landbouw (vergelijk bijvoorbeeld ETS-systeem, maximum snelheidsbepaling en verkeersveiligheid) als binnen de landbouw (vergelijk Fosfaat-quoting, de doelsturingspilot uit Drenthe) ervaring met effectieve vormen van doelsturing. Belangrijk voor het slagen van doelsturing zijn altijd de afrekenbaarheid en voldoende borging.

Referenties (om te lezen)

- Ajzen, I. (1992). 'The Theory of Planned Behavior'. In: *Organizational behavior and human decision processes*, 50, pp.179-211.
- Baumol, W.J. en W.E. Oates (1988) *The theory of environmental policy* (2nd edition). Cambridge, CUP. <https://doi.org/10.1017/CBO9781139173513>.
- Bondt, N., M.A.P.M van Asseldonk en R.H.M. Bergevoet (2016). *ESBL Evaluation framework*. (Report LEI Wageningen UR; No. 2016-020). LEI. <https://doi.org/10.18174/385287>.
- COSAI (2022) *How can economic incentives designed for environmental conservation support a transition to sustainable and equitable agriculture?* Colombo, Sri Lanka: Commission on Sustainable Agriculture Intensification.
- Derissen, S. en U. Latacz-Lohmann (2013). 'What are PES? - A review of definitions and an extension'. In: *Ecosystem Services* 6(2013): 12–15. <http://dx.doi.org/10.1016/j.ecoser.2013.02.002>.
- Dixit, A. (1985). 'Tax Policy in Open Economies'. In: A.J. Auerbach en M.S. Feldstein, (eds.), *Handbook of Public Economics*, Vol. 1 (North-Holland): 313–374.
- Duurzame Melkveehouderij Drenthe (2024) *Evaluatierapport Duurzame Melkveehouderij Drenthe*. Provincie Drenthe (Het evaluatierapport Duurzame Melkveehouderij is een verslag van het project Duurzame Melkveehouderij Drenthe, een gezamenlijk initiatief van LTO Noord, Natuur en Milieufederatie Drenthe, Drents Agrarisch Jongerencontact, Staatsbosbeheer, Natuurmonumenten, Het Drentse Landschap en provincie Drenthe).
- Halac, M. en P. Yared (2020). 'Instrument-Based vs. Target-Based Rules'. In: *The Review of Economic Studies* 89 (1), 312-345.
- Jensen, M.C. en W.H. Meckling (1976). 'Theory of the firm: Managerial behavior, agency costs and ownership structure'. In: *Journal of Financial Economics*, 3(4), 305–360. doi:10.1016/0304-405X(76)90026-X.
- Jongeneel, R. (2020). *Reflectie op de Notitie over verhandelbare stikstofrechten door Adviescollege Stikstofproblematiek*. Wageningen, Wageningen Economic Research.
- Jongeneel, R. (2022) Notitie WUR. *Verdienmodel agrarisch ondernemers: Principes en praktijken met de melkveehouderij als illustratie*. Wageningen Economic Research, 10 maart 2022. (Deze notitie is gemaakt als bijdrage voor het rondetafelgesprek Tweede Kamer Commissie Landbouw en Voedsel 'Verdienmodel agrarisch ondernemers', 17 maart 2022).
- Kerr, J.M., M. Vardhan en R. Jindal (2014). 'Incentives, conditionality and collective action in payment for environmental services'. In: *International Journal of the Commons*, 8(2), pp. 595–616.
- Kopczuk, W. (2003). 'A Note on Optimal Taxation in the Presence of Externalities'. In: *Economics Letters* 80, pp. 81–86.
- McKittrick, R. (2015). 'The Principle of Targeting in Energy and Environmental Policy'. In: *Fraser research Bulletin*, pp.1-8.
- Michie, S., L. Atkins en R. West (2014). *The Behaviour Change Wheel: A Guide to Designing Interventions*. Silverback Publishing.
- Nieuwenhuizen, W., C. Walther, W. Kuindersma en M. Berkhof (2024). *Natuurinclusief loont; Een verkenning van de (on)mogelijkheden om met doelsturing op basis van KPI's 50 procent natuurinclusief landbouwareaal in Nederland te realiseren*. Wageningen, Wageningen Environmental Research, Rapport 3323.
- Perman, R., Y. Ma, M. Common, D. Maddison en J. McGilvray (2011). *Natural resource and environmental economics*. Addison Wesley.
- Picot, A., H. Dietl and E. Franck (1999). *Organisation – Eine ökonomische Perspektive*. Stuttgart, Schäffer-Poeschel.
- Piñeiro, V., J. Arias, J. Dürr, P. Elverdin, A.M. Ibáñez, A. Kinengyere, C. Morales Opazo, N. Owoo. J.R. Page, S.D. Prager en M. Torero (2022). 'A scoping review on incentives for adoption of sustainable agricultural practices and their outcomes'. In: *Nature Sustainability*, 2020(3), pp 809-820, doi.org/10.1038/s41893-020-00617-y
- Poppe, K. en R. Jongeneel (2020). 'Beprijzing beperkt nadelige milieueffecten landbouw'. In: *ESB* 105(4791S): 52-56.

-
- Vellinga, Th. en M. de Haan (2022). *Onderzoek naar de mogelijkheden van een Afrekenbare Stoffen Balans voor de melkveehouderij; Een analyse van datakwaliteit en handhaving*. Wageningen, Wageningen Livestock Research. Rapport nr. 1349.
- Reijs, J., A. van Doorn, O. van Hal, W. de Jong en F. Verhoeven (2022). *Kansen en knelpunten van een systeem van kritische prestatie-indicatoren (KPI's) om integraal te sturen naar de doelen van kringlooplandbouw*. Wageningen University & Research, KPI-K Response paper.
- Ros, G.H., W. de Vries, R. Jongeneel en M. van Ittersum (2023). *Gebieds- en bedrijfsgerichte handelingsperspectieven voor een duurzame landbouw in Nederland*. Wageningen University & Research. <https://doi.org/10.18174/630025>
- Spijkerman, I., C. Rougoor, F. van der Schans en E. van Well (2021). *Afrekenbare stoffenbalans; Het vrijdenkersspoor*. Culemborg, CLM.
- Sterner, T. en L. Høglund Isaksson (2006). 'Refunded emission payments theory, distribution of costs, and Swedish experience of NOx abatement'. In: *Ecological Economics* 57: 93-106.
- TEEB (2010) *The Economics of Ecosystems and Biodiversity: Mainstreaming the Economics of Nature: A synthesis of the approach, conclusions and recommendations of TEEB*.
- Van de Walle, D. (1998). 'Targeting revisited'. In: *The World Bank Research Observer*, 13(2), pp. 231-248.

Meer informatie

Roel Jongeneel
T +31 (0)70 335 81 76
E roel.jongeneel@wur.nl
www.wur.nl/economic-research

2024-116