



Natuurinclusief loont

Een verkenning van de (on)mogelijkheden om met doelsturing op basis van KPI's 50 procent natuurinclusief landbouwareaal in Nederland te realiseren

Wim Nieuwenhuizen, Charlotte Walther, Wiebren Kuindersma & Mirre Berkhof



WAGENINGEN
UNIVERSITY & RESEARCH

Natuurinclusief loont

Een verkenning van de (on)mogelijkheden om met doelsturing op basis van KPI's 50 procent natuurinclusief landbouwareaal in Nederland te realiseren

Wim Nieuwenhuizen, Charlotte Walther, Wiebren Kuindersma & Mirre Berkhof

Dit onderzoek is uitgevoerd door Wageningen Environmental Research en gesubsidieerd door het Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, in het kader van het Beleidsondersteunend onderzoeksthema 'Biodiversiteit in de kringlooplandbouw' (projectnummer BO-43-104-016).

Wageningen Environmental Research
Wageningen, januari 2024

Gereviewd door:

Ir. Petra Berkhout, senior onderzoeker (Wageningen Economic Research)

Ir. Jaap van Os, teamleider (Wageningen Environmental Research)

Akkoord voor publicatie:

Jaap van Os, teamleider van Regionale Ontwikkeling en Ruimtegebruik

Rapport 3323

ISSN 1566-7197

Nieuwenhuizen, W., C. Walther, W. Kuindersma, 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. 88 blz.; 8 fig.; 9 tab.; 109 ref.

Doelsturing wordt gezien als een manier om boeren weer aan het stuur te zetten en te belonen voor hun prestaties. Tegelijkertijd wordt natuurinclusieve landbouw gezien als een manier om doelen rond natuur, stikstof, klimaat en water te kunnen halen. Daarom beschrijven we de condities die nodig zijn om via lichte, middelzware of zware doelsturing natuurinclusieve landbouw niveau 2 in Nederland op te schalen. We concluderen dat de mogelijkheden hiervoor beperkt zijn, omdat op de korte/middellange termijn niet aan alle condities voldaan kan worden om een dergelijke beleidsaanpak succesvol te kunnen implementeren.

Performance management is seen as a way to put farmers back in the driver's seat and reward them for their performance. At the same time, nature-inclusiveness is seen as a way to achieve goals regarding nature, nitrogen, climate and water. That is why we describe the conditions required to scale up nature-inclusive agriculture level 2 in the Netherlands via light, medium or heavy performance management. We conclude that the possibilities are limited, because in the short/medium term not all conditions can be met to successfully implement such a policy approach.

Trefwoorden: natuurinclusieve landbouw, beleidsaanpak, doelsturing, middelsturing, KPI's

Dit rapport is gratis te downloaden van <https://doi.org/10.18174/648022> of op www.wur.nl/environmental-research (ga naar 'Wageningen Environmental Research' in de grijze balk onderaan). Wageningen Environmental Research verstrekt *geen* gedrukte exemplaren van rapporten.

© 2024 Wageningen Environmental Research (instituut binnen de rechtspersoon Stichting Wageningen Research), Postbus 47, 6700 AA Wageningen, T 0317 48 07 00, www.wur.nl/environmental-research. Wageningen Environmental Research is onderdeel van Wageningen University & Research.

- Overname, verveelvoudiging of openbaarmaking van deze uitgave is toegestaan mits met duidelijke bronvermelding.
- Overname, verveelvoudiging of openbaarmaking is niet toegestaan voor commerciële doeleinden en/of geldelijk gewin.
- Overname, verveelvoudiging of openbaarmaking is niet toegestaan voor die gedeelten van deze uitgave waarvan duidelijk is dat de auteursrechten liggen bij derden en/of zijn voorbehouden.

Wageningen Environmental Research aanvaardt geen aansprakelijkheid voor eventuele schade voortvloeiend uit het gebruik van de resultaten van dit onderzoek of de toepassing van de adviezen.



Wageningen Environmental Research werkt sinds 2003 met een ISO 9001 gecertificeerd kwaliteitsmanagementsysteem. In 2006 heeft Wageningen Environmental Research een milieuzorgsysteem geïmplementeerd, gecertificeerd volgens de norm ISO 14001.

Wageningen Environmental Research geeft via ISO 26000 invulling aan haar maatschappelijke verantwoordelijkheid.

Wageningen Environmental Research Rapport 3323 | ISSN 1566-7197

Foto omslag: Shutterstock

Inhoud

Verantwoording	5
Woord vooraf	7
Samenvatting	9
1 Inleiding	15
1.1 Aanleiding van dit rapport	15
1.2 Natuurinclusieve landbouw	15
1.3 Barrières voor opschaling natuurinclusieve landbouw	17
1.4 Vraagstelling	18
1.5 Onderzoeksmethode	18
1.6 Leeswijzer	20
2 Doelsturing	21
2.1 Kenmerken van doelsturing	21
2.2 Lichte, middelzware en zware doelsturing	22
2.3 Voor- en nadelen van doelsturing	23
2.4 Mogelijke oplossingsrichtingen voor nadelen van doelsturing	25
2.5 Conclusie	25
3 Veronderstellingen bij drie vormen van doelsturing	26
3.1 Lichte doelsturing	26
3.2 Middelzware doelsturing	27
3.3 Zware doelsturing	27
4 Meervoudige casestudie – lessen uit de praktijk	29
4.1 KringloopWijzer	29
4.1.1 Doelen en aanleiding KLW	29
4.1.2 De systematiek	30
4.1.3 Ontwikkelingen en toekomstperspectief	33
4.2 Brabantse Biodiversiteitsmonitor	34
4.2.1 Doelen en aanleiding	34
4.2.2 De systematiek	35
4.2.3 Ontwikkelingen en toekomstperspectief	38
4.3 Markemodel	38
4.3.1 Doelen en aanleiding	39
4.3.2 De systematiek	40
4.3.3 Ontwikkelingen en toekomstperspectief	43
4.4 EKO-keurmerk	43
4.4.1 Doelen en aanleiding	44
4.4.2 De systematiek	44
4.4.3 Ontwikkelingen en toekomstperspectief	47
4.5 Conclusie	48
5 Toetsing van de veronderstellingen	50
5.1 Lichte doelsturing	50
5.1.1 Met KPI's kun je sturen op natuurinclusief niveau 2	50
5.1.2 Beleidsdoelen laten zich vertalen naar KPI's	53
5.1.3 Doelsturing vergroot vakmanschap natuurinclusieve landbouw	55
5.1.4 Conclusie	57

5.2	Middelzware doelsturing	57
5.2.1	Overheden en ketenpartijen willen en kunnen belonen voor milieu- en natuurprestaties	57
5.2.2	Belonen via KPI's draagt bij aan een stabiel inkomen voor de lange termijn	63
5.2.3	Conclusie	66
5.3	Zware doelsturing	67
5.3.1	Doelsturing kan middelsturing vervangen	67
5.3.2	Zware doelsturing past bij ondernemersvrijheid	70
5.3.3	Conclusie	71
6	Conclusies & discussie	73
6.1	Drie hoofdvormen van doelsturing	73
6.1.1	Ideaaltypering van lichte, middelzware en zware doelsturing met KPI's	73
6.1.2	Omgaan met voor- en nadelen van doelsturing bij het ontwerp van een systeem van doelsturing	74
6.2	Toetsing van de veronderstellingen	74
6.3	Conditie voor drie niveaus van doelsturing	76
6.4	(On)mogelijkheden om natuurinclusieve landbouw niveau 2 met doelsturing aanzienlijk op te schalen	78
6.5	Discussie	79
6.5.1	Reflectie op deze studie	79
6.5.2	Omschakelondersteuning gewenst als aanvulling op doelsturing	80
	Literatuur	81
	Interview referenties	86

Verantwoording

Rapport: 3323

Projectnummer: 5200047375

BAPS nummer: BO-43-104-016

Wageningen Environmental Research (WENR) hecht grote waarde aan de kwaliteit van zijn eindproducten. Een review van de rapporten op wetenschappelijke kwaliteit door een referent maakt standaard onderdeel uit van ons kwaliteitsbeleid.

Akkoord referent die het rapport heeft beoordeeld,

functie: Senior onderzoeker Nederlandse land- en tuinbouw

naam: Ir. Petra Berkhout

datum: 28 december 2023

Akkoord teamleider voor de inhoud,

naam: Ir. Jaap van Os

datum: 7 januari 2024

Woord vooraf

Het Ministerie van LNV en een aantal provincies hebben Wageningen Environmental Research gevraagd inzicht te geven in de mogelijkheden voor een beleidsaanpak om natuurinclusieve landbouw niveau 2 in Nederland substantieel op te schalen. Op het moment dat wij deze vraag oppakten, lag nog open op welk sturingsmechanisme een dergelijk aanpak gebaseerd kon zijn. Maar na een aantal bijeenkomsten met beleidsambtenaren van het Ministerie van LNV, provincies en onderzoekers ontstond een focus op doelsturing. Op hetzelfde moment kreeg doelsturing in de maatschappelijke discussie ook steeds meer aandacht en zo werd samen met onze begeleidingscommissie het besluit genomen om het onderzoek te richten op de vraag wat de (on)mogelijkheden zijn om met een op doelsturing gerichte beleidsaanpak te sturen op de opschaling van natuurinclusieve landbouw in Nederland.

Als auteurs bedanken wij iedereen die heeft meegedacht en bijgedragen aan dit rapport en de leden van onze begeleidingscommissie in het bijzonder. Tot slot bedanken we Froukje Boonstra die dit project heeft opgezet, maar niet meer kon afronden omdat ze haar werk in Wageningen heeft ingeruild voor een baan bij het Ministerie van LNV.

Samenvatting

In dit rapport verkennen we de (on)mogelijkheden van doelsturing als manier om natuurinclusieve landbouw in Nederland aanzienlijk op te schalen (tot 50% van het landbouwareaal). De aanleiding is een wens vanuit het Ministerie van LNV en provincies om een mogelijke beleidsaanpak gericht op de opschaling van natuurinclusieve landbouw uit te werken. We beschrijven geen volledige beleidsaanpak, maar drie vormen van doelsturing die gebruikt kunnen worden als basis van een brede beleidsaanpak om natuurinclusieve landbouw op te schalen.

We toetsen de plausibiliteit van de belangrijkste beleidsveronderstellingen over doelsturing gericht op het opschalen van natuurinclusieve landbouw. Deze veronderstellingen hebben we afgeleid uit verwachtingen die deelnemers van de interactieve werksessies hebben over doelsturing. We vinden een veronderstelling plausibel als deze aannemelijk is binnen de institutionele context op de korte/middellange termijn (3-5 jaar). Dit omdat de omstandigheden waarbij deze veronderstellingen gelden op een langere termijn kunnen veranderen als gevolg van nationale en internationale ontwikkelingen in beleid en wetgeving.

We baseren onze analyse op de resultaten van interactieve bijeenkomsten, een bureaustudie, een aantal algemene interviews en praktijkervaringen uit een meervoudige casestudie. In de casestudie hebben we gekeken naar de KringloopWijzer, het Markemodel, de Brabantse Biodiversiteitsmonitor Melkveehouderij en het EKO-keurmerk.

We beantwoorden de hoofdvraag aan de hand van de volgende deelvragen:

1. (a) Welke (hoofd)vormen van doelsturing zijn te onderscheiden?
(b) Wat zijn de belangrijkste voor- en nadelen van deze vormen van doelsturing?
2. Uit welke veronderstellingen bestaat een beleidsaanpak om via de verschillende vormen van doelsturing 50% natuurinclusieve landbouw van niveau 2 te realiseren?
3. (a) Zijn deze veronderstellingen, op basis van praktijkervaringen en onderzoek, op dit moment plausibel?
(b) Welke condities voor de verschillende vormen van doelsturing komen hieruit voort?

Opschaling natuurinclusief niveau 2 voor de melkveehouderij

We focussen op de opschaling van het areaal landbouwgrond in de melkveehouderij dat gebruikt wordt door bedrijven op natuurinclusief niveau 2. Een aantal jaren geleden gaf 8% van de melkveehouders aan een volledig natuurinclusief bedrijf te hebben. Hoewel niet duidelijk is of deze bedrijven werken op niveau 2, geeft het percentage aan dat het om een beperkte groep melkveehouders gaat en opschaling richting 50% van het landbouwareaal een majeure opgave is.

Bedrijven op niveau 2 hebben een substantieel aandeel agrarisch natuurbeheer, gebruiken geen of beperkt kunstmest, zijn zo veel als mogelijk grondgebonden en houden een relatief laag aantal koeien per hectare. Ze beperken het gebruik van chemische middelen door gebruik te maken van natuurlijke processen. Dit betekent omschakeling naar een ander bedrijfssysteem in vergelijking met een gangbare melkveehouderij. Zo is bijvoorbeeld de melkproductie bij natuurinclusief niveau 2 lager en grondgebondenheid vraagt om een uitbreiding van het bedrijfsareaal.

Wat is doelsturing?

Een centraal kenmerk van doelsturing is de vrijheid die een agrarisch ondernemer krijgt om de (overheids)doelen op een zelf gekozen manier te realiseren. Het alternatief is middelsturing, waarbij wordt gewerkt met ge- en verboden en verplichte maatregelen en de ondernemer dus veel minder vrijheidsgraden heeft om de uitvoering zelf vorm te geven. In dit onderzoek gaan we uit van doelsturing die vorm is gegeven met een set kritische prestatie indicatoren (KPI's). De drempel- en streefwaarden van de KPI's maken duidelijk waar een boer minimaal aan moet voldoen en wat de gewenste waarde is.

Drie vormen van doelsturing als basis voor een beleidsaanpak

We komen tot drie hoofdvormen van doelsturing die gebruikt kunnen worden als basis voor een beleidsaanpak om natuurinclusieve landbouw niveau 2 op te schalen (tussen haakjes de belangrijkste karakteristieken):

1. Lichte doelsturing (transparantie en leren).
2. Middelzware doelsturing (prestatiebeloning door overheden en bedrijven).
3. Zware doelsturing (afrekenen via normen en/of beprijzen).

Dit zijn ideaaltypen van doelsturing. In de praktijk kunnen vanzelfsprekend mengvormen voorkomen. In de praktijkvoorbeelden zien we een vorm van middelzware doelsturing, waarbij prestaties worden beloond.

Voor- en nadelen van doelsturing

Aan de hand van literatuuronderzoek concluderen we dat doelsturing zowel een aantal voor- als nadelen kent. De belangrijkste (mogelijke) voordelen van doelsturing zijn:

1. Doelsturing leidt tot transparantie en is daarmee een prikkel voor innovatie.
2. Doelsturing beloont prestaties en voorkomt bureaucreatie.
3. Doelsturing is bevorderlijk voor het leren.

De belangrijkste nadelen zijn:

1. De bijzondere aard en complexiteit van overheidsopgaven maken het in de praktijk vrijwel onmogelijk om deze uit te drukken in eenduidige prestatie-indicatoren.
2. Goede prestatie-indicatoren voor de uiteindelijke doelen ontbreken doordat: (a) doelen niet goed zijn te vertalen in prestatie-indicatoren of (b) prestatie-indicatoren weinig zeggen over de prestaties van de boer.
3. Doelsturing kan leiden tot 'perverse' effecten, dat wil zeggen dat de focus ligt op het realiseren van de prestatie-indicator en steeds minder op het achterliggende doel.

De voor- en nadelen kunnen niet duidelijk gekoppeld worden aan een vorm van doelsturing. Wel treden bepaalde voor- en nadelen eerder op bij zwaardere vormen van doelsturing, zoals het nadeel van de perverse effecten.

Veronderstellingen bij middelzware en zware doelsturing deels niet plausibel

Per vorm van doelsturing hebben we een set aan veronderstellingen afgeleid (zie Tabel 1). De genoemde veronderstellingen zijn cumulatief. Zo gelden veronderstellingen voor lichte doelsturing ook voor middelzware en zware doelsturing. We concluderen dat de drie veronderstellingen bij lichte doelsturing plausibel zijn. De veronderstellingen bij middelzware doelsturing zijn deels plausibel. Overheden kunnen melkveehouderijen belonen voor natuurinclusieve landbouw via de de-minimisregeling en de ecoregeling. Voor de meeste bedrijven is dit niet voldoende voor omschakeling naar natuurinclusief niveau 2. Hiervoor zijn hogere beloningen nodig, die stuiten op beperkingen in EU-regelgeving. Bovendien gaat duurzaam belonen voor milieuprestaties in tegen het EU-milieubeleidsprincipe dat de vervuiler betaalt.

Mede op basis van het 'vervuiler-betaalt-principe' verwachten we dat de ruimte om structureel te belonen voor bovenwettelijke milieuprestaties af zal nemen, doordat milieunormen (bijvoorbeeld vanuit de EU) de komende jaren strenger zullen worden. Zodra een bepaalde milieuprestatie wettelijk verplicht is, is structureel belonen niet meer mogelijk. Bij grote gevolgen is dan alleen nog een tijdelijke transitievergoeding mogelijk als beloning en niet als een langjarig verdienmodel.

De veronderstelling bij zware doelsturing dat doelsturing middelsturing vervangt, is niet plausibel voor middelvoorschriften uit de Meststoffenwet, die voortkomen uit verplichting van de Nitraatrichtlijn. Op korte en middellange termijn is deze middelsturing zeer waarschijnlijk niet te vervangen door doelsturing. De veronderstelling dat doelsturing past bij ondernemersvrijheid is wel plausibel.

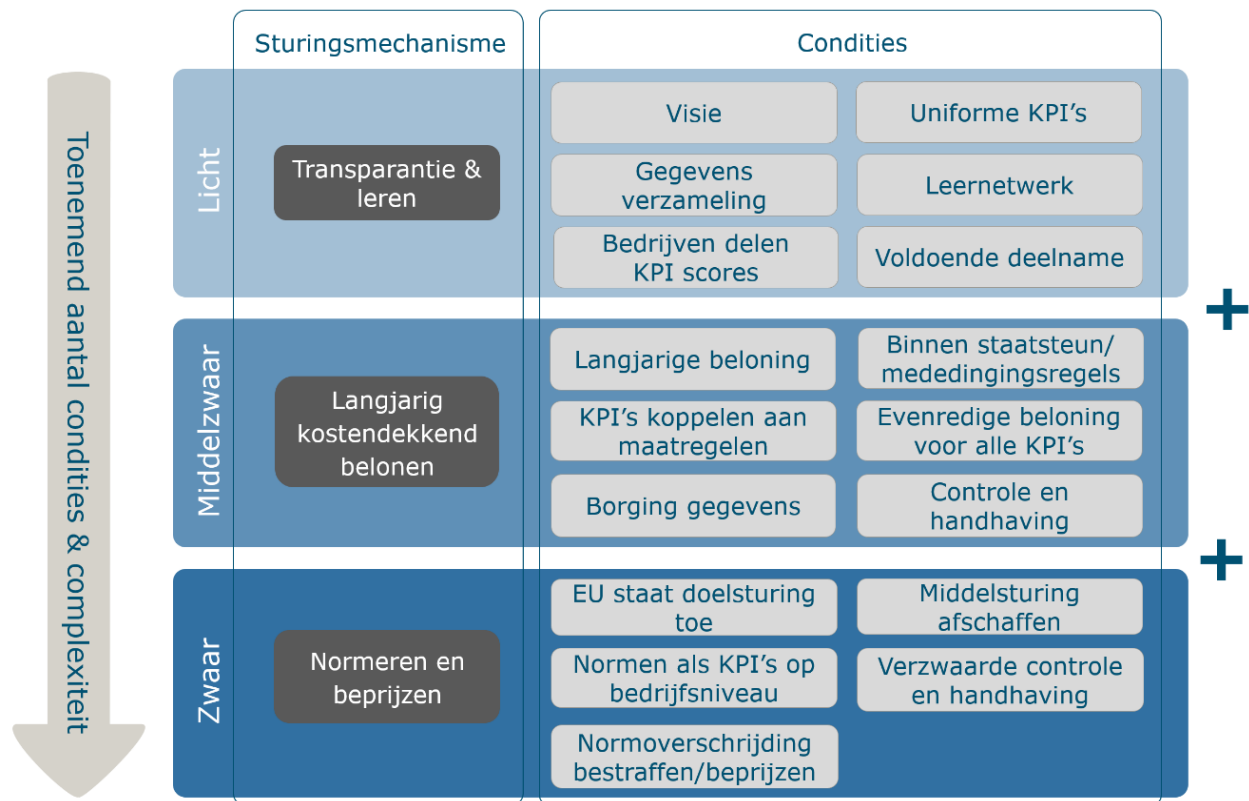
Tabel 1 Uitkomsten toetsing van de veronderstellingen per beleidsaanpak.

Veronderstelling	Plausibel?	Toelichting
Lichte doelsturing		
Met KPI's kun je sturen op natuurinclusief niveau 2	Ja	Het is mogelijk om met een uniforme set KPI's aan te geven wanneer sprake is van natuurinclusieve landbouw niveau 2.
Beleidsdoelen voor milieu, klimaat en natuur laten zich vertalen naar KPI's	Ja	Drempel- en streefwaarden kunnen afgestemd worden op hun bijdrage aan verschillende beleidsdoelen voor de verduurzaming van de landbouw op het gebied van milieu, klimaat en agrarisch natuurbeheer.
Lichte doelsturing vergroot het vakmanschap van natuurinclusieve landbouw	Ja	Vakmanschap kan worden vergroot door in leernetwerken te bespreken welke maatregelen tot de gewenste drempel- en streefwaarden van KPI's kunnen leiden.
Middelzware doelsturing		
Overheden en ketenpartijen willen en kunnen langjarig belonen voor milieu- en natuurprestaties	Deels	Plausibel, omdat overheden en ketenpartijen bereid zijn duurzaamheidsprestaties te belonen op basis van KPI-scores. Niet plausibel, omdat: 1. Het belonen van milieuprestaties ingaat tegen het EU-principe dat de vervuiler betaalt. 2. Belonen door overheden voor prestaties binnen EU-staatssteunregels alleen is toegestaan via de-minimisregeling of ecoregeling of via beloning op basis van maatregelen. 3. Ketenpartijen onevenredig belonen op de KPI CO ₂ -equivalenten per kg melk en daarmee sturen op intensivering.
Belonen via KPI's draagt bij aan een stabiel inkomen voor de lange termijn	Deels	Plausibel, omdat de ruimte om boeren te belonen voor natuurprestaties gericht op actief agrarisch natuurbeheer de komende jaren naar verwachting blijft bestaan. Niet plausibel, omdat: 1. De ruimte voor bovenwettelijke beloning voor milieuprestaties af zal nemen door aanscherpen van de (EU-)milieunormen. Hierdoor is eerder sprake van een tijdelijke transitiebeloning dan van een permanente beloning. 2. Ketenpartijen belonen op basis van een marktvrage die kan variëren in de tijd.
Zware doelsturing		
Doelsturing past bij ondernemersvrijheid	Ja	Doelsturing spreekt het vakmanschap van agrarisch ondernemers aan en geeft ruimte om maatregelen te kiezen om wettelijke KPI-scores te realiseren.
Doelsturing vervangt middelsturing grotendeels op korte/middellange termijn	Nee	1. De EU-Nitraatrichtlijn schrijft gebruiksnormen voor en kan niet worden vervangen door doelsturing, zoals de KPI stikstofbodemoverschot. 2. Zware doelsturing omvat een majeure operatie om KPI-normen op te nemen in wet- en regelgeving voor de landbouw, inclusief de aanpassing van controle en handhaving en ICT-systemen. Het is niet aannemelijk dat een dergelijke complexe operatie binnen enkele jaren is uit te voeren. 3. Een KPI-systeem gebaseerd op de KringloopWijzer heeft het risico van een hoge fraudedruk met grote uitvoerings- en handhavingslast.

Toenemend aantal condities, toenemende complexiteit

Uit de analyse van de verschillende veronderstellingen hebben we ook een aantal condities afgeleid voor een succesvolle implementatie van een beleidsaanpak gebaseerd op doelsturing (zie figuur). De genoemde condities zijn cumulatief. Daarnaast zijn ze ook niet uitputtend. Bij nadere uitwerking in de praktijk zullen aanvullende condities naar voren komen.

Het aantal condities en de complexiteit nemen toe bij opschaling van lichte naar middelzware en zware doelsturing (zie Figuur 1).



Figuur 1 Op basis van de uitkomsten van ons onderzoek onderscheiden we drie niveaus van doelsturing die verschillen in sturingsvorm, maar ook in de condities waaraan voldaan moet worden om deze vorm te kunnen implementeren.

Aan meeste condities voor lichte doelsturing wordt al voldaan

We zien dat de meeste condities voor lichte doelsturing in de praktijkvoorbeelden met doelsturing al gerealiseerd zijn. Zo wordt er gewerkt aan een redelijk uniforme en integrale set KPI's, worden er gegevens verzameld voor deze KPI's (bijvoorbeeld via de KringloopWijzer) en is de belangstelling bij boeren voor pilots met KPI's groot. Ook zijn er voorbeelden van leernetwerken die werken met KPI's. Aan twee condities wordt nog niet geheel voldaan. Er is geen gemeenschappelijke visie op natuurinclusieve landbouw op basis waarvan de drempel- en streefwaarden van KPI's afgestemd kunnen worden. En KPI-scores worden niet altijd gedeeld (transparantie).

Kostendekkende overheidsbeloningen vragen om vertaling KPI's in maatregelpakketten

Bij middelzware doelsturing is langjarige en kostendekkende overheidsbeloning voor de verschillende natuur- en milieudoelen bij natuurinclusieve landbouw een uitdaging. Deze lopen namelijk tegen de grenzen van de EU-staatssteunregels aan. De huidige praktijkvoorbeelden met doelsturing belonen om deze reden binnen de de-minimisregeling. Deze uitzonderingen op de EU-staatssteunregels bieden alleen onvoldoende beloning om de kosten en inkomstenderving van natuurinclusief niveau 2 te compenseren.

Om kostendekkende beloningen mogelijk te maken, lijkt op de korte en middellange termijn de enige optie het opstellen van een (subsidie)regeling die de KPI's vertaalt naar maatregelpakketten. Een dergelijke regeling zou een staatssteuntoets moeten doorlopen. De EU staat immers alleen vergoedingen toe op basis van gemaakte kosten en inkomstenderving. De hoogte van een beloning voor een KPI-score wordt dan bepaald door de maximale vergoeding die vooraf is vastgesteld voor de genomen maatregelen om deze score te bereiken. Deze 'vertaalslag' zal enkele jaren tijd en veel inzet vragen. Er moet immers een volledig nieuw subsidiestelsel opgezet en uitgewerkt worden, inclusief een systeem voor controle en handhaving.

Hier is sprake van een paradox. Om daadwerkelijk kostendekkend te kunnen belonen, moet (deels) worden afgestapt van het principe van doelsturing, namelijk zo veel mogelijk belonen op het niveau van doelen en dus niet van concrete maatregelen. Mogelijk kan deze paradox (gedeeltelijk) worden opgelost door een ruime hoeveelheid mogelijke maatregelen op te nemen in een dergelijke regeling.

Langjarig en evenredig belonen voor natuurinclusieve landbouw is een uitdaging

Een belangrijke conditie voor middelzware doelsturing is dat overheden en ketenpartijen bereid zijn om langjarige beloningen voor boerenbedrijven te garanderen. Op dit moment wordt aan deze conditie nog niet voldaan. Langjarige zekerheid voor agrarische ondernemers vraagt om langere contractduren.

Evenredige beloningen voor alle KPI's zijn cruciaal om de (beleids)doelen voor natuurinclusief niveau 2 te bereiken. Onevenredige beloning kan tot ongewenste afwenteling op KPI's leiden. Een onevenredig hoge beloning voor bepaalde KPI's kan ervoor zorgen dat boeren niet kiezen voor een natuurinclusieve, maar juist een hoogproductieve intensieve bedrijfsvoering. Een voorbeeld hiervan is de veelgebruikte KPI die stuurt op de uitstoot van broeikasgassen (CO₂-equivalenten) per kilogram melk. Daarmee is de huidige focus vanuit ketenpartijen op de beloning van reductie van broeikasgassen per kilogram product een uitdaging. Deze KPI stuurt vooral op intensivering van de landbouw en niet op (extensieve) natuurinclusieve landbouw.

Zware doelsturing vraagt om wetgeving en afschaffing middelsturing

Zware doelsturing vraagt om het vertalen van de verschillende natuur- en milieudoelen in KPI's met concrete KPI-normen per agrarisch bedrijf. Deze normen moeten vervolgens worden vastgelegd in nationale wet- en regelgeving met bijbehorende sancties of heffingen bij normoverschrijding en een uitgebreid systeem voor controle en handhaving. Dit vraagt om capaciteit en voldoende kennis en expertise bij handhavingsinstanties. Het is daarbij de vraag of de manier van gegevensverzameling zoals deze nu in de praktijkvoorbeelden wordt toegepast, voldoende betrouwbaar is. Zware doelsturing kent strenge juridische eisen en de huidige manier van gegevensverzameling voorkomt fraude mogelijk onvoldoende. Daarbij worden hoge eisen gesteld aan de kwaliteit en borging van de KPI's.

Afschaffen middelsturing niet voor alle beleidsterreinen realistisch op korte/middellange termijn

Het (grotendeels) afschaffen van middelsturing is niet op alle beleidsterreinen op de korte of middellange termijn realistisch. Zeker de middelsturing die voortkomt uit de Nitraatrichtlijn is op deze termijn niet eenvoudig af te schaffen, omdat deze hiervoor aangepast zou moeten worden. Een optie is het laten bestaan van middelsturing naast doelsturing. Hiermee komt van het belangrijkste voordeel van doelsturing, namelijk meer ruimte voor ondernemers, alleen weinig meer terecht. Bovendien zal het combineren van doelsturing met middelsturing eerder zorgen voor meer dan voor minder bureaucratie en administratieve lasten voor boeren en uitvoerende instanties.

Aanzienlijke opschaling met lichte doelsturing alléén is niet haalbaar

Bij lichte doelsturing verwachten we dat 50 procent natuurinclusief niveau 2 niet haalbaar is, omdat er bij deze vorm geen sprake is van beloning voor de prestaties. Omschakeling zal daarom bij lichte doelsturing beperkt blijven tot een groep koplopers die intrinsiek gemotiveerd is en in staat is om te gaan met de lagere melkproducties. Voor de meeste boeren zal omschakelen naar natuurinclusief niveau 2 echter een te grote stap zijn als er geen extra inkomsten tegenover staan.

Aanzienlijke opschaling met middelzware doelsturing wellicht mogelijk bij voldoende beloning

Bij middelzware doelsturing is een aanzienlijke opschaling naar natuurinclusief niveau 2 vooral afhankelijk van de omvang van de beloning door overheid en/of ketenpartijen. Kostendekkend belonen door overheden is alleen mogelijk met toestemming van de EU (staatssteuntoets) en/of de vertaling van KPI's naar maatregelen om te voldoen aan EU-regelgeving, zoals de Nitraatrichtlijn. Dit strookt niet met de veronderstelling dat boeren bij doelsturing zelf kunnen bepalen welke maatregelen ze treffen. Voor ketenpartijen is de omvang van beloningen sterk afhankelijk van de marktvraag naar natuurinclusieve producten. Op dit moment lijken ketenpartijen vooral te belonen voor klimaatprestaties. Hiermee stuurt de keten onevenredig op reductie van broeikasgassen en niet integraal op natuurinclusief niveau 2.

Aanzienlijke opschaling met zware doelsturing potentieel haalbaar, maar moeilijk te implementeren

Bij zware doelsturing is een aanzienlijke opschaling van natuurinclusieve landbouw niveau 2 mogelijk indien alle KPI's inclusief drempel- en streefwaarden in wet- en regelgeving worden verankerd (normering). Het realiseren van natuurinclusieve landbouw is dan vervolgens vooral een zaak van controle en handhaving. Dit alles onder de conditie dat de EU instemt met een dergelijk systeem. Los van de tijd en inspanningen van de bijbehorende wijziging van meerdere wetten, vraagt normering ook om politieke wil om dit daadwerkelijk te

doen. Temeer omdat een dergelijke normering waarschijnlijk zeer grote gevolgen kan hebben voor een groot aantal Nederlandse landbouwbedrijven. Naast de eerdergenoemde uitdagingen bij het vervangen van middelsturing met zware doelsturing in wet- en regelgeving, vraagt deze vervanging om het uitbreiden van controle en handhaving. Het is hierdoor aannemelijk dat een dergelijk systeem het huidige draagvlak voor doelsturing onder boeren zal ondermijnen.

Zware doelsturing verkleint mogelijkheden voor langjarige beloning

Normering per bedrijf verkleint ook de mogelijkheden voor langjarige overheidsbeloning. Overheden en ook ketenpartijen mogen in de meeste gevallen alleen langjarig belonen voor bovenwettelijke prestaties. Zodra deze prestaties verplicht worden, verdwijnt de mogelijkheid om te belonen. Wel is dan een tijdelijke transitievergoeding mogelijk. De betreffende landbouwbedrijven zullen (op termijn) dan op zoek moeten naar andere manieren om de lagere opbrengsten van natuurinclusief niveau 2 te compenseren met extra inkomsten.

Snelle invoering (middel)zware doelsturing alleen mogelijk zonder volledige afschaffing middelsturing

De wens om met doelsturing te sturen op een aanzienlijke opschaling van natuurinclusieve landbouw op niveau 2 leidt tot een dilemma. Daarvoor is een combinatie van middelzware doelsturing (belonen) en zware doelsturing (normering) nodig. Om deze vormen van doelsturing op korte of middellange termijn te kunnen implementeren, moet de doelsturing echter fundamenteel van karakter veranderen. De sturing loopt dan via het belonen van maatregelen in plaats van doelen en door af te zien van het afschaffen van middelsturing (vanuit de Nitraatrichtlijn). Hiermee verdwijnen enkele verwachte voordelen van doelsturing, zoals meer ruimte voor ondernemers, deels uit zicht.

Doelsturing voor melkveehouderij loopt met KringloopWijzer voor op andere sectoren

De melkveehouderij heeft met de KringloopWijzer als instrument om gegevens te verzamelen een voorsprong ten opzichte van andere landbouwsectoren. Er is namelijk geen andere sector die zo'n doorontwikkeld systeem heeft waaruit KPI's voor milieuprestaties afgeleid kunnen worden. De invoering van doelsturing voor andere sectoren is dus nog lastiger en begint met het opzetten en invoeren van een dergelijk systeem.

Omschakelondersteuning gewenst als aanvulling op doelsturing

In deze studie leggen we de nadruk op doelsturing. Voor een volledige beleidsaanpak is echter meer nodig om boeren om te laten schakelen. We noemen twee belangrijke aspecten. Ten eerste kunnen overheden omschakeling stimuleren door actief grondbeleid. Omschakeling vraagt in veel gevallen meer landbouwgrond om grondgebonden te kunnen worden. Naast duurzame pachtuitgifte kunnen overheden mogelijkheden zoals kavelruil en wettelijke herverkaveling benutten om boeren die willen omschakelen te ondersteunen. Een tweede mogelijkheid is het bieden van financieringsinstrumenten die omschakelende bedrijven ondersteunen. Deze instrumenten kunnen de financiële risico's bij omschakeling verminderen en de bereidheid tot financiering van banken vergroten.

Aan condities werken of verwachtingen bijstellen

We constateren dat aan een aantal verwachtingen rond doelsturing op de korte termijn niet voldaan kan worden. Dit wil niet zeggen dat het op de langere termijn niet mogelijk deze verwachtingen waar te maken, door de juiste condities te realiseren. Het op orde brengen van deze condities vraagt een gezamenlijke beleidsinspanning van Rijk en provincies, waarbij helder gemaakt wordt welke ruimte er binnen de Europese wet- en regelgeving gewenst is. Vervolgens kan het Rijk inzetten op een aanpassing van deze kaders in gesprekken met de Europese Commissie.

Een mogelijkheid om doelsturing op een kortere termijn in te kunnen voeren is het bijstellen van de verwachtingen. Een voorbeeld is de acceptatie dat doelsturing gecombineerd wordt met maatregelpakketten om te kunnen belonen, zodat het past binnen de Europese kaders voor staatssteun. Een ander voorbeeld is het doelsturing in te voeren zonder de huidige middelsturing met ge- en verboden af te schaffen. In beide gevallen wordt afbreuk gedaan aan de voordelen die ook de agrarische sector verwacht van doelsturing. Daarom is het wenselijk de aangepaste verwachtingen helder te maken om teleurstellingen te voorkomen.

1 Inleiding

1.1 Aanleiding van dit rapport

In dit rapport verkennen we de (on)mogelijkheden van doelsturing via een systeem van Kritische Prestatie Indicatoren (KPI's) als manier om natuurinclusieve landbouw in Nederland aanzienlijk op te schalen. Andere manieren om natuurinclusieve landbouw op de schalen, zoals innovatie, het aanscherpen en handhaven van wetgeving of true pricing, zijn in dit onderzoek niet uitgewerkt. De aanleiding voor het onderzoek is een wens van het Ministerie van LNV en van provincies om een mogelijke beleidsaanpak gericht op de opschaling van natuurinclusieve landbouw uit te werken. Deze beleidsambitie is expliciet gemaakt in de LNV-visie 'Waardevol en verbonden' (LNV, 2018). Als voorbeeldambitie is hier de ambitie van 50% natuurinclusieve landbouw van niveau 2 genoemd (LNV, 2021a).

In de loop van het onderzoek kreeg zowel de term doelsturing als de ambitie van natuurinclusieve landbouw in het politieke en maatschappelijke debat steeds meer aandacht. De discussie hierover is nog steeds gaande. Doelsturing wordt in deze discussies gezien als een manier om boeren weer aan het stuur te zetten en te belonen voor hun prestaties (LNV, 2022e; Landbouwakkoord, 2023; Kamerstukken, 2023).

Natuurinclusieve landbouw wordt steeds meer gezien als een manier om de onontkoombare doelen (natuur, stikstof, klimaat en water) van het Nationaal Programma Landelijk Gebied (NPLG) te halen (LNV, 2022d). Dit blijkt ook uit de grote ambities op het gebied van natuurinclusieve landbouw en doelsturing via KPI's in concept Provinciale Programma's Landelijk Gebied die in de zomer van 2023 zijn uitgebracht.

De focus in dit rapport ligt op de melkveehouderij. Dit heeft vooral praktische redenen. Zo is doelsturing in de praktijk vooral vormgegeven voor de melkveehouderij en ligt ook in beleid een focus op deze sector. Daarnaast is de Nederlandse melkveehouderij – vergeleken met bijvoorbeeld akkerbouw of tuinbouw – relatief uniform. Ook dat maakt het makkelijker om nieuwe vormen van doelsturing te ontwikkelen en toe te passen.

In dit hoofdstuk gaan we verder in op de definitie van natuurinclusieve landbouw (paragraaf 1.2) en de huidige barrières voor natuurinclusieve landbouw (paragraaf 1.3). Vervolgens schetsen we de vraagstelling van dit onderzoek (paragraaf 1.4) en beschrijven we de gebruikte onderzoeksmethoden (paragraaf 1.5). We besluiten met een leeswijzer voor de rest van dit rapport (paragraaf 1.6).

1.2 Natuurinclusieve landbouw

De term 'natuurinclusieve landbouw' wordt voor het eerst gebruikt in de Rijksnatuurvisie uit 2014 als een vorm van landbouw waarbij voedselproductie op economische wijze en tot wederzijds voordeel is verweven met natuur (EZ, 2014). Naar aanleiding van deze visie zijn meerdere rapporten verschenen waarin het nieuwe concept verder is uitgewerkt, bijvoorbeeld Van Doorn et al. (2016), Erisman et al. (2017) en Gies et al. (2019). Desondanks is er wetenschappelijk geen eenduidige definitie voor natuurinclusieve landbouw. Ook beleidsmatig wordt de term enigszins flexibel ingevuld. In dit rapport gaan we uit van een invulling van natuurinclusieve landbouw op meerdere niveaus, aansluitend op de LNV-visie 'Waardevol en verbonden' (LNV, 2021a).

Drie dimensies van natuurinclusieve landbouw

Natuurinclusieve landbouw is in deze invulling gebaseerd op drie dimensies: zorgen voor natuur, minder impact op natuur en gebruikmaken van natuur (naar Van Doorn et al., 2016), zie ook Figuur 1.1. De mate waarin een bedrijf stuurt op deze dimensies wordt in een publicatie van Erisman et al. (2017) uitgedrukt in vier niveaus van natuurinclusieve landbouw. Bij 'niveau 0' is biodiversiteit minimaal geïntegreerd in de bedrijfsvoering en wordt alleen aan wettelijke verplichtingen voldaan. Bij niveau 1 past een boer beperkt natuurinclusieve maatregelen toe, zoals agrarisch natuurbeheer. Bij niveau 2 en 3 werkt het bedrijf volgens alle drie de dimensies van natuurinclusieve landbouw. Het verschil tussen 2 en 3 zit hem in de mate waarin deze principes worden doorvertaald in de bedrijfsvoering.



Figuur 1.1 *Natuurinclusieve landbouw werkt in de basis volgens drie dimensies die zorgen voor een landbouwpraktijk met een wederkerige relatie tussen de landbouwbedrijfsvoering en natuur (naar Van Doorn et al., 2016).*

Natuurinclusief niveau 2

In dit onderzoek gaan we conform de eerdergenoemde voorbeeldambitie van LNV (LNV, 2018) uit van opschaling van het aantal bedrijven dat werkt volgens de principes van natuurinclusief niveau 2. Wij passen dit toe op de melkveehouderij. Op niveau 2 werken melkveehouders met een bedrijfssysteem dat is gebaseerd op de principes van natuurinclusieve landbouw. Zo hebben deze bedrijven een substantieel aandeel agrarisch natuurbeheer en groenblauwe dooradering. Ze gebruiken geen of beperkt kunstmest, zijn zo veel als mogelijk grondgebonden en houden een relatief laag aantal koeien per hectare. Daarnaast beperken deze bedrijven het gebruik van chemische middelen, door gebruik te maken van natuurlijke processen. Ze werken zo veel mogelijk met natuurlijke plaagregulatie en sturen op een gezond bodemleven om ziekten en plagen te voorkomen en de kwaliteit van het gras hoog te houden (Erisman, 2017).

Het verschil tussen gangbare melkveehouderijen op niveau 0 en een natuurinclusief bedrijf op niveau 2 is groot. Zo is de melkproductie bij natuurinclusief niveau 2 lager dan van een gangbaar bedrijf. Daarnaast vraagt het sturen op grondgebondenheid om een uitbreiding van het bedrijfsareaal. Hoewel de variabele kosten voor bijvoorbeeld voer en kunstmest lager zullen uitvallen, zorgt de afname van melkproductie als gevolg van extensivering voor een lager inkomen. Daarbij blijven de vaste kosten, zoals aflossing en rente, gelijk, waardoor de kostprijs per kilo melk toeneemt. Bovendien vraagt de uitbreiding van grond om investeringen. Hierdoor zal een bedrijf op natuurinclusief 2 niveau op zoek gaan naar manieren om beloond te worden voor de natuurinclusieve inspanningen, om de hogere kosten te compenseren. Daarom spreken we van omschakeling op het moment dat een bedrijf dat werkt volgens niveau 0, het bedrijfssysteem gaat inrichten volgens de principes van natuurinclusief niveau 2.

Aandeel natuurinclusieve bedrijven beperkt

In een enquête gaf 8% van de melkveehouders aan een volledig natuurinclusief bedrijf te hebben (Bouma et al., 2019). Hoewel het niet duidelijk is of deze bedrijven werken op niveau 2, geeft het percentage aan dat het om een beperkte groep melkveehouders gaat.

1.3 Barrières voor opschaling natuurinclusieve landbouw

Een op doelsturing gebaseerde beleidsaanpak moet een bijdrage leveren aan het aanzienlijk opschalen van natuurinclusieve landbouw in Nederland. Daarvoor is het belangrijk om zicht te hebben op de barrières die deze opschaling tot nu toe hebben voorkomen. Uit onderzoek van Vermunt et al. (2022) komt een vijftal barrières voor de grootschalige uitrol van natuurinclusieve bedrijfsvoering in de melkveehouderij naar voren. Deze hebben we gebruikt in werksessies om met Rijk en provincies (zie paragraaf 1.5) te bespreken waaruit een beleidsaanpak kan bestaan die bijdraagt aan het opheffen van de volgende vijf barrières:

1. Ontbrekend structureel verdienmodel

Het ontbreken van een structureel verdienmodel is een eerste barrière. Hoewel natuurinclusieve landbouw zorgt voor kostenbesparingen op bijvoorbeeld de aankoop van kunstmest en krachtvoer, wegen deze besparingen niet op tegen de hogere kosten voor bijvoorbeeld extra grond en minder inkomsten als gevolg van een lagere melkproductie (Schrijver et al., 2022). Markt en overheid betalen onvoldoende om deze meerkosten en opbrengstderving te compenseren, waardoor het gros van melkveehouders niet geneigd is om te schakelen (Bouwma et al., 2020). Toch lukt het sommige melkveehouders wel om een rendabele natuurinclusieve bedrijfsvoering te hebben, omdat zij een meerprijs voor hun product kunnen realiseren. Bijvoorbeeld met keurmerken (zoals biologisch, EKO en Demeter). De markt voor deze producten is echter beperkt. Melkveehouders zijn grotendeels prijsnemers, omdat hun product op de op export georiënteerde markt inwisselbaar is voor melk uit andere landen (Berkhout & Galema, 2022). Als ze een hogere prijs vragen, concurreren ze zichzelf dus uit de markt.

2. Beperkte handelingsperspectieven voor boeren

Vermunt et al. (2022) identificeren drie zwaktes in het huidige systeem die de omschakeling naar natuurinclusieve landbouw bemoeilijken. (1) Er is een tekort aan financiële middelen in de sector, (2) de positie van melkveehouders als prijsnemers in de keten en (3) kortlopende pachtcontracten staan een langetermijnplanning voor het bedrijf in de weg.

3. Gebrek aan een gedeelde visie

Een eenduidige en door publieke en private partijen gedeelde definitie van en visie voor natuurinclusieve landbouw ontbreekt. Boeren weten daarom niet waar ze naartoe kunnen of moeten ontwikkelen met hun bedrijf. Het ontwikkelen van een visie is ingewikkeld, omdat de relatie tussen biodiversiteit en landbouw te complex is om weer te geven in meetbare doelen en standaarden. Verschillende regionale uitgangssituaties vergroten deze complexiteit. Denk aan verschillende typen bodem of landschappen. Volgens Vermunt et al. (2022) belemmert ook de verkokering binnen LNV en tussen ministeries het formuleren van een integrale visie. Het denken vanuit het huidige landbouwsysteem gericht op kostprijsverlaging en met oriëntatie op export zorgt voor verdere uitdagingen bij het formuleren van een gedeelde visie.

4. Beperkte kennisoverdracht

Hier gaat het aan de ene kant over het ontbreken van kennis, omdat we de complexe relaties tussen biodiversiteit en landbouw nog onvoldoende begrijpen. Aan de andere kant heerst onzekerheid onder boeren welke kennis nodig is om te delen of verder te ontwikkelen, omdat een visie ontbreekt. Daarnaast leunt het huidige systeem veelal op geprivatiseerde kennisoverdracht, bijvoorbeeld in de vorm van erfbetreders, die binnen het huidige systeem blijven denken en onvoldoende kennis hebben over natuurinclusieve landbouw. Vaak is kennisontwikkeling top-down georganiseerd, met onvoldoende inbreng van boeren.

5. Institutionele verankering van het huidige systeem

Vermunt et al. (2022) stellen dat deze laatste barrière bijdraagt aan de vier eerdergenoemde. Natuurinclusieve landbouw kan onmogelijk grootschalig uitgerold worden als het gehele systeem de logica van de gangbare landbouw blijft volgen. Dat wil zeggen dat wet- en regelgeving en de markt niet ingespeeld zijn op natuurinclusief als standaard. Een voorbeeld daarvan is dat de positieve effecten van natuurinclusieve landbouw op milieu en biodiversiteit niet of onvoldoende vergoed worden om een verdienmodel in stand te houden. Een tweede voorbeeld is dat ketenpartijen en consumenten gewend zijn geraakt aan goedkope landbouwproducten. Voor hen is het lastig wennen om een meerprijs voor dezelfde producten te gaan betalen. Maar ook aan de kant van de boeren heerst een beeld van 'de goede boer' die past binnen het plaatje van een kostenefficiënte productie. Westerink et al. (2018) geven aan dat dit beeld ook invloed heeft

op de motivatie van de boer om te werken aan omschakeling richting natuurinclusieve landbouw. Dezelfde agrariër is door eerdere investeringen gebonden aan een ontwikkelpad van verdere kostenreductie en intensivering, dat lastig te doorbreken is (Vink & Boezeman, 2018).

1.4 Vraagstelling

Met dit onderzoek beogen we een bijdrage te leveren aan een samenhangende beleidsaanpak om met doelsturing te zorgen voor het aanzienlijk opschalen van natuurinclusieve landbouw in Nederland. Bij wijze van denkoefening is dit algemene doel vertaald naar 'opschaling naar 50% natuurinclusieve landbouw niveau 2'. Dit is ook als voorbeeld genoemd in de uitwerking van de LNV-visie op kringlooplandbouw 'Waardevol en Verbonden' (LNV, 2021a).

De overkoepelde vraagstelling van dit onderzoek is daarmee:

Wat zijn de (on)mogelijkheden om met doelsturing natuurinclusieve landbouw in Nederland aanzienlijk op te schalen tot 50 procent natuurinclusieve landbouw niveau 2?

Bij deze vraagstelling moeten we opmerken dat de ambitie van 50 procent natuurinclusieve landbouw op niveau 2 geen specifiek en formeel vastgesteld beleidsdoel is. Het is in het kader van dit onderzoek vooral gebruikt om concreet invulling te geven aan een hoog ambitieniveau, zowel in omvang (50%) als qua niveau van natuurinclusieve landbouw. De analyse in dit rapport betreft vooral een kwalitatieve analyse.

Doelsturing heeft in dit project betrekking op het zo veel mogelijk sturen op het doel natuurinclusieve landbouw op bedrijfsniveau en dus niet sturen via het voorschrijven/stimuleren van specifieke maatregelen (op bedrijfsniveau). Hiermee krijgen de betrokken boeren de vrijheid om zelf te bepalen hoe ze het doel willen realiseren. Daarnaast heeft de term natuurinclusieve landbouw betrekking op verschillende sectorale overheidsdoelen. Om hierop te kunnen sturen, is een integrale set kritische prestatie indicatoren (KPI's) nodig om te kunnen sturen op natuurinclusieve landbouw. Hiermee onderscheidt deze vorm van doelsturing zich dus van doelsturing die gericht is op een specifiek beleidsdoel, zoals stikstof.

De overkoepelende vraag is op te delen in de volgende deelvragen:

1. (a) Welke (hoofd)vormen van doelsturing zijn te onderscheiden?
(b) Wat zijn de belangrijkste voor- en nadelen van deze vormen van doelsturing?
2. Uit welke veronderstellingen bestaat een beleidsaanpak om via de verschillende vormen van doelsturing 50 procent natuurinclusieve landbouw van niveau 2 te realiseren?
3. Zijn deze veronderstellingen, op basis van praktijkervaringen en onderzoek, op dit moment plausibel?
En: Welke condities voor de verschillende vormen van doelsturing komen hieruit voort?

1.5 Onderzoeksmethode

Mixed methods

In dit onderzoek hebben we verschillende methoden gebruikt om de onderzoeksvragen te beantwoorden. Daarbij is gebruikgemaakt van:

1. Interactieve bijeenkomsten
2. Bureaustudie
3. Meervoudige casestudie
4. Algemene interviews

In de volgende subparagrafen lichten we deze onderzoeksmethoden kort toe.

1. Interactieve bijeenkomsten

In de beginfase van het onderzoek (2021-2022) is gekozen voor het organiseren van drie rondes van interactieve bijeenkomsten (bestaande uit verschillende sessies) met een groep van ongeveer 25 beleidsmakers van het Ministerie van LNV en provincies. Het idee achter deze werkwijze was om de veronderstellingen zo veel mogelijk te laten aansluiten bij beleid. Het doel van deze bijeenkomsten was om tot een mogelijke beleidsaanpak te komen voor het realiseren van 50 procent natuurinclusieve landbouw niveau 2. Na een brede verkenning is door de betrokken beleidsmakers gekozen voor een beleidsaanpak op basis van doelsturing ('natuurinclusief loont'), die in dit rapport is uitgewerkt.

Op basis van de bijeenkomsten, verdiepende interviews met deelnemende beleidsmakers vanuit Rijk en provincies en ook bestaande kennis (bijvoorbeeld over de barrières bij natuurinclusieve landbouw), zijn verschillende (beleids)veronderstellingen opgesteld. Deze zijn in een aantal stappen weer voorgelegd aan de betrokken beleidsmakers en verder aangescherpt (zie verder hoofdstuk 3).

2. Bureaustudie

In het onderzoek hebben we een bureaustudie uitgevoerd. Hierin zijn verschillende schriftelijke bronnen gebruikt om de veronderstellingen te toetsen op hun plausibiliteit. Hierbij is gebruikgemaakt van wetenschappelijke publicaties over doelsturing (zie hoofdstuk 2), maar ook van verschillende, beleidsadviezen, evaluaties, websites en nieuwsberichten die gepubliceerd zijn tot medio 2023.

3. Meervoudige casestudie met praktijkvoorbeelden

Met een meervoudige casestudie hebben we meer zicht gekregen op praktijkervaringen met doelsturing en andere manieren om natuurinclusieve landbouw te stimuleren. De verslagen van deze praktijkvoorbeelden zijn te vinden in hoofdstuk 4. De inzichten hebben we daarnaast gebruikt bij de analyse van de plausibiliteit van de veronderstellingen in hoofdstuk 5.

Selectie van praktijkvoorbeelden

De praktijkvoorbeelden zijn geselecteerd aan de hand van een aantal criteria. De belangrijkste criteria waren beloning van boeren voor verduurzaming, waaronder natuurinclusieve landbouw, een focus op de melkveehouderij en de voorbeelden moesten in uitvoering zijn. Hiervoor zijn, mede in overleg met de begeleidingscommissie, de volgende voorbeelden geselecteerd:

- a. KringloopWijzer
- b. Brabantse biodiversiteitsmonitor
- c. Markemodel
- d. EKO-keurmerk

De KringloopWijzer (KLW) wordt door veel beloningssystematieken zoals de Brabantse Biodiversiteitsmonitor en het Markemodel gebruikt om hun milieu-KPI's op te baseren. De KLW bevat een set aan rekenregels waarmee de fosfaat-, stikstof- en koolstofkringlopen op melkveehouderijbedrijven worden beschreven (Bestman & Erisman, 2016). Binnen de KLW kijken we naar *Foqus planet* als voorbeeld van een beloningssystematiek vanuit de keten, namelijk FrieslandCampina. Daarnaast is de KLW in 2021 door de Commissie Remkes genoemd als potentieel instrument om door te ontwikkelen naar een Afrekenbare Stoffen Balans voor de doelen mest, stikstof en klimaat (Vellinga & De Haan, 2021). Dit is weliswaar een vorm van doelsturing die zich richt op meerdere overheidsdoelen, maar niet zo breed als natuurinclusieve landbouw.

De Brabantse Biodiversiteitsmonitor (BBM) is een beloningssystematiek voor verduurzaming van de landbouw vanuit de provincie Noord-Brabant. Het is een van de meest gevorderde die werkt met KPI's en beloningen voor prestaties van melkveehouders.

Het *Markemodel* lijkt wat betreft de KPI-systematiek en beloning sterk op de BBM. Het Markemodel heeft wel meer regionale componenten en verkeert in een vroegere fase van ontwikkeling. Ook heeft het Markemodel een duidelijker ambitie om door te ontwikkelen naar een zwaardere vorm van doelsturing. In 2023 en 2024 wordt een eerste proef met beloningen voor deelnemers in twee pilotgebieden gedraaid.

Het EKO-keurmerk (*melkveehouderij*) werkt niet op basis van doelsturing, maar via een privaat-keurmerk als top op het wettelijk vastgelegde keurmerk voor biologische landbouw waaraan een boer moet voldoen. Het biologisch keurmerk verschaft de deelnemers toegang tot hogere (markt)prijzen voor hun producten, de aanvullende EKO-voorwaarden zijn voor de biologische melkveehouders een voorwaarde om te kunnen leveren. De belangrijkste reden om het EKO-keurmerk te selecteren als voorbeeld, is omdat het een alternatieve manier is om te sturen op natuurinclusieve landbouw en omdat de eisen (vrijwel) voldoen aan natuurinclusief niveau 2. Ten opzichte van biologische landbouw stelt EKO extra eisen, zoals 5 procent natuur op het bedrijf.

Gegevensverzameling

Binnen de meervoudige casestudie hebben we op verschillende manieren gegevens verzameld, namelijk:

1. Bureaustudie – hierin is gebruikgemaakt van online beschikbare bronnen, zoals onderzoeksrapporten, evaluaties, opnames van webinars, beleidsdocumenten en nieuwsberichten.
2. Interviews – per praktijkvoorbeeld hebben we twee tot vier interviews met maximaal drie sleutelfiguren tegelijk gevoerd. Deze interviews waren semigestructureerd en de vragen zijn geformuleerd op basis van de bureaustudie en de geformuleerde veronderstellingen vanuit dit onderzoek (zie hoofdstuk 3). De interviews zijn uitgevoerd in de periode maart tot en met juni 2023 (zie Bijlage 1). Per interview is een vertrouwelijk verslag op hoofdlijnen gemaakt en ter controle voorgelegd aan de respondenten.

Na de gegevensverzameling hebben we conceptcasebeschrijvingen opgesteld. Deze zijn ook voorgelegd aan de betreffende respondenten en indien nodig aangepast.

4. Algemene interviews

Naast de interviews binnen de casestudie is nog een aantal aanvullende algemene interviews uitgevoerd met specifieke experts op het gebied van doelsturing in relatie tot natuurinclusieve landbouw vanuit beleid, maatschappelijke organisaties en onderzoek. Uiteindelijk zijn interviews gehouden met medewerkers van Boerenatuur, LNV (DG Natuur en Visserij), LNV (DG Agro), WUR Livestock Research en de voormalige Stichting Veldleeuwerik.

De interviewverslagen zijn op hoofdlijnen uitgewerkt en ter goedkeuring voorgelegd aan de respondenten. Eventuele opmerkingen of toevoegingen hebben we verwerkt in de definitieve (vertrouwelijke) interviewverslagen. De interviewverslagen zijn gebruikt bij de uitwerking van de plausibiliteit van de veronderstellingen in hoofdstuk 6.

1.6 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 werken we het analysekader met betrekking tot doelsturing verder uit. Hierbij schetsen we verschillende vormen van doelsturing en geven we inzicht in de belangrijkste voor- en nadelen van doelsturing vanuit de literatuur. In hoofdstuk 3 schetsen we de belangrijkste veronderstellingen die in het kader van dit onderzoek zijn opgesteld. Deze veronderstellingen zijn gerelateerd aan de verschillende vormen van doelsturing en vormen gezamenlijk de (mogelijke) beleidsaanpak om te komen tot 50 procent natuurinclusieve landbouw van niveau 2. Hoofdstuk 4 geeft een beschrijving van de vier praktijkvoorbeelden van doelsturing en/of natuurinclusieve landbouw. Hoofdstuk 5 bevat vervolgens een verslag en analyse van de toetsing van de veronderstellingen op plausibiliteit. Hieruit volgt een aantal specifieke condities voor de verschillende vormen van doelsturing. Hoofdstuk 6 ten slotte geeft antwoord op de onderzoeksvragen in de vorm van conclusies en een discussie van de resultaten.

2 Doelsturing

Dit rapport gaat over de mogelijkheden om via doelsturing met KPI's natuurinclusieve landbouw in Nederland te stimuleren. Hierbij is het belangrijk om niet alleen te leren van concrete ervaringen met doelsturing in de landbouw, maar om ook bestaande theoretische kennis over de voor- en nadelen van doelsturing te benutten. Daarbij maken we gebruik van de wetenschappelijke literatuur over doelsturing/prestatiesturing in het algemeen.

In dit hoofdstuk geven we antwoord op onderzoeksvragen 1a en b:

- Welke (hoofd)vormen van doelsturing zijn te onderscheiden (paragraaf 2.2)?
- Wat zijn de belangrijkste voor- en nadelen van deze vormen van doelsturing (paragraaf 2.3)?

Daarvoor gaan we eerst kort in op de (theoretische) kenmerken van doelsturing in het algemeen (paragraaf 2.1). Ten slotte gaan we in paragraaf 2.4 kort in op de (mogelijke) oplossingen voor de belangrijkste nadelen van doelsturing.

2.1 Kenmerken van doelsturing

Prestatiesturing (of doelsturing) komt voort uit de new public managementbeweging (NPM) in het openbaar bestuur (Osborne & Gaebler, 1992). Deze beweging dateert uit de jaren 80 en 90 van de vorige eeuw en kent verschillende verschijningsvormen. NPM is ontstaan uit de wens om managementmechanismen uit het bedrijfsleven te introduceren in de publieke sector. De verwachting is dat overheidsbeleid hierdoor effectiever en efficiënter kan worden uitgevoerd. Een centraal kenmerk is dat uitvoerders van overheidsbeleid – in dit geval boerenbedrijven – meer vrijheid krijgen om de (overheids)doelen op hun eigen manier te realiseren. Hierbij zijn boerenbedrijven natuurlijk formeel geen uitvoeringsorganisatie van overheidsbeleid. Toch kunnen we in dit verband betogen dat de bedrijven die deelnemen aan een vorm van prestatiesturing in de praktijk overheidsbeleid uitvoeren, omdat deze prestatie-indicatoren ook veelal zijn afgeleid van overheidsdoelen.

Het alternatief voor doelsturing is middelsturing (of maatregelsturing). Middelsturing gaat in tegenstelling tot doelsturing veel meer uit van het vooraf omschrijven van de activiteiten die een actor (in dit geval een boer) moet uitvoeren, met als veronderstelling dat hiermee het achterliggende beleidsdoel dichterbij komt. Daarbij kan het gaan om een verbod op het gebruik van bestrijdingsmiddelen of het inzaaien van een bepaald gewas op een bepaalde datum. Bij middelsturing zijn veel minder vrijheidsgraden om de uitvoering van het beleid vorm te geven, omdat juist de manier waarop dit moet plaatsvinden, is voorgeschreven. Het voordeel van middelsturing is dat boeren precies weten wat ze moeten doen om aan de voorwaarden van een regeling te voldoen. Bovendien is middelsturing relatief eenvoudig te controleren/handhaven.

Een nadeel van dit soort middelvoorschriften is dat het in de praktijk een rem kan zijn op innovatie, omdat nieuwe – en soms ook effectievere – manieren om de achterliggende doelen te realiseren vaak niet zijn toegestaan. Bovendien kan een stapeling van verschillende (sectorale) middelvoorschriften leiden tot tegenstrijdige of onlogische voorschriften en regels, die ook het realiseren van een of meerdere achterliggende doelen in de weg kan staan.

Doelsturing zou, zo is de verwachting, juist een stimulans zijn voor innovatie en leren. Vanwege het uitgangspunt dat agrarisch ondernemers worden afgerekend op de bereikte resultaten, hebben ze een stimulans om betere en efficiëntere manieren te ontwikkelen om deze doelen te bereiken. Daarbij kunnen individuele boeren ook leren van hun collega's indien er transparantie is over de bereikte resultaten op bedrijfsniveau. Transparantie kan dus intern een rol hebben als 'benchmark' tussen vergelijkbare boeren, maar kan ook gebruikt worden om verantwoording af te leggen over de maatschappelijke prestaties.

2.2 Lichte, middelzware en zware doelsturing

Vier mogelijke functies van doelsturing

In het sturen op doelen of prestaties zijn verschillende ambitieniveaus te onderscheiden. Daarbij wordt soms het onderscheid tussen lichte en zware doelsturing gebruikt. Feitelijk is dit een continuüm waarbij sprake is van een oplopende mate van dwang (vergelijkbaar met de indeling van Baayen et al., 2022).

De Bruin (2006) onderscheidt de volgende vier mogelijke functies van doelsturing:

1. *Transparantie* – In de lichtste vorm van doelsturing is de functie vooral het bieden van transparantie over geleverde prestaties. Deze transparantie kan gericht zijn op transparantie richting andere, soortgelijke bedrijven of binnen een bepaald gebied (interne transparantie) of richting de samenleving als geheel (zowel overheden als consumenten/burgers) (externe transparantie). Intern kan een boer hiermee aangeven hoeveel zijn/haar bedrijf bijdraagt aan de prestaties van de sector als geheel of van een bepaald gebiedsproces. Externe transparantie is vooral gericht om prestaties te kunnen communiceren naar de brede maatschappelijke omgeving. Een voorbeeld uit een andere sector is de politie, die de criminaliteit en oplossingspercentages in beeld brengt waardoor burgers kunnen zien hoe dit zich ontwikkelt.
2. *Leren* – In een iets ambitieuzere variant is lichte doelsturing (ook) gericht op leren. Dit leren kan plaatsvinden tussen – soortgelijke – organisaties, zoals individuele boeren. Dit kan bijvoorbeeld de vorm krijgen van een soort benchmark, wat kan leiden tot bewustzijn bij boeren dat ze laag op een ranglijst staan en het daardoor beter willen gaan doen. Of het kan het interne leren bevorderen doordat blijkt dat bepaalde maatregelen al dan niet bijdragen aan een betere score op de relevante prestatie-indicatoren.
3. *Prestatiebeloning* – Een derde functie van doelsturing kan zijn om een meer directe beloning te koppelen aan goede prestaties (outputsturing). Dit kan een alternatief zijn voor sturen op input (middelsturing), waarbij vooral het sturen op het nemen van maatregelen centraal staat om bepaalde doelen te bereiken en niet het direct afrekenen op het halen van deze doelen. Het belonen van prestaties leidt volgens de theorie ook tot minder bureaucratie. Het gaat er niet zozeer om hoeveel inspanningen je doet, maar om wat het oplevert. Goede prestaties kunnen ook worden 'beloond' met meer autonomie. Een organisatie die goed presteert, heeft immers minder toezicht en controle.
4. *Afrekenen* – Een laatste functie van prestatiebesturing is het daadwerkelijk afrekenen op prestaties. Dit kan betekenen dat de beoogde prestaties ook daadwerkelijk worden vastgelegd in (juridische) normen en dat non-realiseren tot sancties kan leiden.

Lichte, middelzware en zware vormen van doelsturing

In deze studie hebben we op basis van deze verschillende functies van doelsturing en de bijbehorende (overheids)instrumenten, een onderscheid gemaakt tussen drie vormen van doelsturing (zie Tabel 2.1).

De eerste vorm is lichte doelsturing, waarin de focus vooral is gericht op transparantie en/of leren. De overheid kan deze vorm van doelsturing stimuleren door voorlichting of kennisontwikkeling (bijvoorbeeld voor het ontwikkelen van prestatie-indicatoren) of door een dergelijke vorm van doelsturing in gebiedsprocessen in te zetten t.b.v. het leerproces tussen boeren en andere partijen (zoals overheden).

De tweede vorm is middelzware doelsturing. Daarbij ligt de nadruk op belonen van prestaties (doelrealisatie). Beloningen kunnen de vorm krijgen van financiële beloningen, maar ook andere vormen van belonen zijn mogelijk. De overheid kan deze vorm van prestatiebesturing ondersteunen. Daarbij kan het gaan om relatief kleine beloningen die vooral als aanmoediging/waardering dienen, maar ook om kostendekkende beloningen die daadwerkelijk gedragsverandering zouden moeten stimuleren.

De derde vorm is zware doelsturing. In deze vorm gaat het veelal om harde prestatieafspraken waar ook daadwerkelijk consequenties zijn verbonden aan het niet realiseren van deze prestaties of doelen. In het landbouwdebat gaat het veelal om normeren of beprijzen. Dat wil zeggen dat de doelen juridisch worden vastgelegd in concrete normen per bedrijf of gebied of dat het niet halen van de doelen financiële consequenties heeft via bijvoorbeeld heffingen of belastingen.

Tabel 2.1 Drie ideaaltypische vormen van doelsturing.

Vorm	Functie	Overheidsinstrumenten
Lichte doelsturing	Transparantie, leren	Communicatieve instrumenten/kennisontwikkeling
Middelzware doelsturing	Prestatiebeloning	Stimulerende financiële instrumenten zoals subsidies
Zware doelsturing	Afrekenen	Regelgeving, heffingen, belastingen etc.

Indeling is ideaaltypisch en tussenvormen zijn mogelijk

Deze indeling in vormen van doelsturing is ideaaltypisch. Dat betekent dat in de praktijk allerlei tussenvormen mogelijk zijn. De indeling kan ook gezien worden als een ladder waarbij het stap voor stap verzwaren van doelsturing mogelijk is (zie ook Baayen et al., 2022).

Daar past wel een kanttekening bij. Vanuit de literatuur over doelsturing (zie bv. De Bruijn, 2002) is immers ook bekend dat het verzwaren van doelsturing gevolgen kan hebben voor de mate waarin het de functies van lichtere vormen van doelsturing nog kan vervullen. Dit heeft te maken met de consequenties van doelrealisatie. Indien hier grote beloningen (middelzware doelsturing) dan wel juridische consequenties (zware doelsturing) aan verbonden zijn, kan de bereidheid tot transparantie en leren in de praktijk juist afnemen.

Daarnaast is deelname bij lichte doelsturing nog geheel vrijwillig. Dit zal naar verwachting eerder deelnemers trekken die al zeer gemotiveerd zijn om de beoogde prestaties te gaan leveren. Bij zwaardere vormen van doelsturing is deze deelname niet altijd meer vrijwillig en zal de doelsturing ook betrekking hebben op deelnemers die minder (of zelfs geheel niet) gemotiveerd zijn om in de gewenste richting te bewegen.

2.3 Voor- en nadelen van doelsturing

De bestuurskundige literatuur biedt een breed overzicht aan verschillende theoretische en praktische voor- en nadelen van doelsturing in overheidsbeleid (Van Thiel & De Leeuw, 2002; De Bruin, 2002; Talbot, 2005).

Voordelen van doelsturing

Doelsturing kent verschillende mogelijke voordelen, die deels ook al bij de kenmerken van de verschillende vormen van doelsturing zijn genoemd. De Bruijn (2006: 17-22) noemt de volgende voordelen van prestatiemeting/-sturing:

1. Prestatiesturing leidt tot transparantie en is daarmee een prikkel voor innovatie. Dit voordeel heeft een interne en een externe functie. De interne functie gaat over het krijgen van inzicht in de prestaties op bedrijfsniveau. De externe functie is dat een boer deze resultaten kan gebruiken om zich te 'verantwoorden' richting zijn omgeving. Prestatiemetingen zijn een goede en eenvoudige manier om over complexe prestaties te communiceren richting bijvoorbeeld overheden of burgers. Indien de prestaties achterblijven bij soortgelijke bedrijven kan dit een prikkel voor innovatie zijn.
2. Prestatiesturing beloont prestaties en voorkomt bureaucratie. Het voorkomen van bureaucratie houdt verband met de verminderde focus op het verantwoorden van het uitvoeren van maatregelen. Vanwege het feit dat gestuurd wordt op het doel, kan monitoring en verantwoording op input (bv. plannen maken) en *throughput* (bv. op inspanningen) achterwege blijven en blijven alleen monitoring en verantwoording op prestaties over, zo is de verwachting.
3. Prestatiesturing is bevorderlijk voor het leren. Leren tussen boerenbedrijven kan worden versterkt door prestatiemetingen. Doordat elk bedrijf op dezelfde manier zijn prestatie in beeld brengt, kunnen resultaten onderling worden vergeleken en kan het gesprek op gang komen over hoe de ene boer tot betere prestaties komt dan de andere.

Deze veronderstelde voordelen zijn niet allemaal heel expliciet te koppelen aan specifieke vormen van doelsturing zoals we die in paragraaf 2.2 hebben beschreven (zie Tabel 2.1).

Nadelen van doelsturing

Vanuit de literatuur worden verschillende nadelen van doelsturing genoemd. Ook deze nadelen zijn moeilijk aan een specifieke vorm van doelsturing te koppelen. We hebben de nadelen van doelsturing samengevat in de volgende drie punten:

1. De meer fundamentele, theoretische bezwaren bij doelsturing hebben vaak betrekking op de bijzondere aard en complexiteit van overheidsopgaven die vrijwel onmogelijk kunnen worden uitgedrukt in eenduidige prestatie-indicatoren. Daarvoor zijn de onderliggende maatschappelijke en of fysieke problemen, zoals biodiversiteit of klimaat, te complex, vaak nog (deels) onbekend, politiek-normatief geladen en ook te veranderlijk (Turnhout et al., 2014).
2. Goede prestatie-indicatoren voor de uiteindelijke doelen ontbreken.
3. Doelsturing kan leiden tot 'perverse' effecten, dat wil zeggen dat de focus ligt op het realiseren van de prestatie-indicator en steeds minder op het achterliggende doel. Hiermee neemt de effectiviteit af. De kans op deze perverse effecten is groter naarmate de doelsturing zwaarder wordt.

We lichten nu punt 2 en 3 nader toe.

Ontbreken goede prestatie-indicatoren

In het ideale geval (vanuit de filosofie van doelsturing) valt het doel samen met de prestatie-indicator of is daar direct van afgeleid. In de praktijk is dat vaak niet mogelijk of onwenselijk omdat:

- a. *Het uiteindelijke doel is niet goed te vertalen in prestatie-indicator(en)*. Dit effect treedt op als het doel niet goed meetbaar is, zoals biodiversiteit. Dan moet er een prestatie-indicator worden ontwikkeld die hiervan is afgeleid en wel meetbaar is. Of zoals Talbot (2005: 503) het zegt: "*We make important what can be measured, because we cannot measure what is important.*" Hoe zwakker de relatie is tussen de prestatie-indicator en het uiteindelijke doel, hoe groter de kans is dat perverse effecten optreden (Van Thiel & Leeuw, 2002: 271).
- b. *De prestatie-indicator zegt weinig over de prestaties van de betreffende actor (in dit geval boerenbedrijf)*. Een voorbeeld daarvan vinden we in het agrarisch natuurbeheer. Daarbij kun je een prestatie-indicator formuleren, zoals een aantal weidevogelnesten per hectare. Maar indien het realiseren van dit aantal grotendeels te maken heeft met externe factoren, zoals de sterfte van weidevogels tijdens de vogeltrek van West-Afrika naar Nederland, wordt dit niet gezien als rechtvaardig, omdat in dat geval de indicator niets zegt over de prestaties van de boer. Ook bij waterkwaliteit speelt dit probleem in de praktijk, omdat de waterkwaliteit in een gebied niet alleen afhankelijk is van de bedrijfsvoering van boer A, maar mede wordt bepaald door andere vervuilsbronnen in het stroomgebied waar zich een waterloop bevindt.

Perverse effecten van doelsturing

Perverse effecten van doelsturing gaan over de bewuste en onbewuste effecten die uitgaan van het systeem van doelsturing. Het perverse effect is dan dat de focus heel sterk komt te liggen op het realiseren van de (afgesproken) prestatie-indicatoren. Hierdoor kan de mate waarin deze prestaties het doelbereik representeren, afnemen. De Bruijn (2002:49-53) noemt dit de wet van de afnemende effectiviteit. Deze wet treedt met name op indien de consequenties van het al dan niet halen van prestaties toenemen, bijvoorbeeld omdat er grote financiële prikkels aan zijn gekoppeld of (bij zware doelsturing) zelfs juridische gevolgen hebben. Immers, naarmate de gevolgen van prestatiemetingen toenemen, zoals bij middelzware en zware doelsturing, neemt het risico op pervers gedrag toe en daarmee de effectiviteit van doelsturing af. Dit risico is dus groter bij zware dan bij lichte doelsturing.

Van Thiel en Leeuw (2002) maken hier onderscheid tussen positief leren en pervers leren. Positief leren is dat iedereen zo goed wordt in het realiseren van de beoogde prestaties dat het geen goede indicator meer is voor het achterliggende doel, omdat het ten koste gaat van andere prestaties die niet worden gemeten, maar ook bijdragen aan dat doel. Pervers leren treedt op indien individuen en organisaties alle inspanningen gaan richten op het goed scoren op de prestatie-indicator zodat dit ten koste gaat van andere prestaties die ook bijdragen aan het achterliggende doel.

Het gevaar van deze perverse effecten is dat een systeem van doelsturing kan leiden tot een tunnelvisie en collectieve blindheid. Dat betekent dat de focus dusdanig ligt op bepaalde prestatie-indicatoren dat het daadwerkelijke doelbereik ondertussen uit zicht raakt, bijvoorbeeld omdat andere aspecten van het probleem

intussen verslechteren. In het onderzoek werd het voorbeeld gegeven van een focus op een prestatie-indicator zoals de reductie van stikstof. Gevolg hiervan kan zijn dat hierdoor melkveehouderijen omschakelen naar bijvoorbeeld intensieve boomteelt. Dit heeft vervolgens weer een negatieve invloed op de waterkwaliteit (door gebruik van bestrijdingsmiddelen), waardoor het achterliggende doel (herstel biodiversiteit) mogelijk niet wordt gerealiseerd.

2.4 Mogelijke oplossingsrichtingen voor nadelen van doelsturing

De genoemde algemene nadelen van doelsturing zijn in de praktijk deels op te lossen door verschillende strategieën. Deze kennen op hun beurt echter ook weer hun eigen nadelen en risico's. De belangrijkste strategieën vanuit de literatuur zijn de volgende:

1. *Meer variëteit in prestatie-indicatoren* – Een eerste mogelijke oplossing voor perverse effecten is het introduceren van meer indicatoren en ook vooral indicatoren vanuit verschillende perspectieven. Het voordeel daarvan is dat de kans op een tunnelvisie afneemt. Het mogelijke nadeel is wel dat een wildgroei aan prestatie-indicatoren kan ontstaan. De Bruijn (2002) noemt dit 'mushrooming'. Bijkomende negatieve effecten kunnen zijn dat de kosten van monitoring toenemen en ook dat dit het leren belemmert, omdat het door het grote aantal prestatie-indicatoren niet meer heel duidelijk is waarop je moet sturen.
2. *Meer dynamiek in prestatie-indicatoren* – Deze mogelijke oplossing heeft vooral als doel om pervers leren te voorkomen. Het tussentijds aanpassen of herformuleren kan helpen bij het blijven focussen op de achterliggende doelen en kan fixatie op specifieke prestatie-indicatoren voorkomen. Het nadeel is dat doelsturing vaak ook als doel heeft om duidelijke en langjarig stabiele indicatoren vast te leggen, zodat boeren 'weten waar ze aan toe zijn'. Het dynamisch omgaan met prestatie-indicatoren kan ook leiden tot wantrouwen en bovendien tot extra kosten door het steeds bijstellen van monitoringssystemen.
3. *Interactie als aanvulling op prestatie-indicatoren* – Een derde oplossing is om het beoordelen van prestaties niet puur afhankelijk te maken van de monitoring op prestatie-indicatoren. De gedachte is dat de prestatie nooit helemaal goed te vatten is in een indicator. Vanuit dit perspectief is het verstandig om hier ook interacties aan te koppelen. Dus niet alleen de prestatiescore gebruiken, maar daarnaast ook te werken met bijvoorbeeld voortgangsgesprekken of peerreviews. Hiermee ontstaat meer inzicht in de manier waarop de gemeten prestaties zijn bereikt en mogelijke perverse effecten.

2.5 Conclusie

Doelsturing heeft een aantal voordelen (meer vrijheid voor boeren en stimulans voor innovatie) en kan een aantrekkelijk alternatief zijn voor middelsturing. Doelsturing kent ook een aantal specifieke valkuilen en nadelen, zoals de beperkte mogelijkheden om goede prestatie-indicatoren op te stellen of het optreden van perverse effecten, vooral bij zwaardere vormen van doelsturing. Het is belangrijk om in het ontwerp van een systeem van doelsturing hier voldoende aandacht aan te besteden. Ook vraagt dit bij de uitvoering van doelsturing om continue reflectie op de mate waarin de prestatie-indicatoren nog voldoende zeggen over de realisatie van achterliggende doelen.

3 Veronderstellingen bij drie vormen van doelsturing

In dit hoofdstuk schetsen we een aantal veronderstellingen die voortkomen uit drie vormen van doelsturing die als basis voor een beleidsaanpak kunnen dienen: lichte, middelzware en zware doelsturing. Het uiteindelijke doel van een dergelijke beleidsaanpak is om natuurinclusieve landbouw niveau 2 op te schalen naar zo'n 50 procent van het landbouwareaal. Bij elke stap naar een zwaardere vorm van doelsturing komen er veronderstellingen bij. Dus de veronderstellingen van lichte doelsturing zijn ook van toepassing op middelzware doelsturing. En die van middelzware ook op zware doelsturing.

De veronderstellingen leiden we af uit verwachtingen die deelnemers van de interactieve werksessies hadden over doelsturing (zie ook paragraaf 1.5). Een voorbeeld: uit de werksessies komt de verwachting dat boeren via doelsturing door overheden en ketenpartijen beloond kunnen worden voor hun natuurinclusieve prestaties. Dit leidt tot de veronderstelling dat overheden en ketenpartijen willen en kunnen belonen.

De veronderstellingen zijn de basis voor de inhoudelijke reflectie in hoofdstuk 5, waarin we antwoord geven op de vraag of de veronderstellingen plausibel zijn en welke condities voor de verschillende vormen van doelsturing hieruit voortkomen. Het gaat hierbij om condities waaraan voldaan moet worden om doelsturing succesvol in te kunnen voeren.

3.1 Lichte doelsturing

Transparantie en leren centraal

Een op lichte doelsturing gebaseerde beleidsaanpak is gericht op leren en transparantie (zie ook paragraaf 2.1). Overheden en ketenpartijen bieden hiervoor een uniforme en integrale set KPI's aan met drempel- en streefwaarden voor natuurinclusief niveau 2. De drempel- en streefwaarden van de KPI's zijn zo geformuleerd dat natuurinclusieve landbouw een substantiële bijdrage levert aan het realiseren van verschillende beleidsdoelen rondom milieu, klimaat en biodiversiteit. Hierdoor weet een boer bij welke waarden zijn/haar bedrijf presteert op natuurinclusief niveau 2.

Het uitgangspunt is dat de agrarisch ondernemer vanuit zichzelf gemotiveerd is om te ontwikkelen in de richting van natuurinclusieve landbouw niveau 2, omdat deze vindt dat dit een goede manier van landbouw bedrijven is. Er is dan ook geen sprake van beloning voor de geleverde prestatie. Het gaat puur om leren en het vergroten van kennis door de resultaten te delen met anderen. Dit betekent dat KPI-scores gedeeld worden met anderen om van elkaar te kunnen leren.

De agrarisch ondernemer zet vakkennis in om te bepalen welke maatregelen de prestaties kunnen verbeteren. Deze vakkennis wordt ontwikkeld in leeractiviteiten die individueel kunnen zijn, maar zich ook in groepen kunnen afspelen. Denk bijvoorbeeld aan leernetwerken, waarin ervaringen en prestaties worden gedeeld en vergeleken. Daarnaast kan de ondernemer met de KPI-scores op een heldere en transparante manier aantonen dat het bedrijf functioneert op natuurinclusief niveau 2.

Omdat boeren bij lichte doelsturing niet beloond worden voor hun prestaties, zullen deze ondernemers andere manieren zoeken om bij omschakeling naar natuurinclusief niveau 2 de opbrengstderving te compenseren. Bijvoorbeeld door gebruik te maken van een keurmerk zoals bio/EKO of Demeter of door nevenactiviteiten of directe verkoop inkomen te genereren dat de opbrengstderving tegemoetkomt of dekt.

Veronderstellingen bij lichte doelsturing

Achter een beleidsaanpak gebaseerd op lichte doelsturing leiden we de volgende veronderstellingen af:

- Met KPI's kun je sturen op natuurinclusief niveau 2;
- Beleidsdoelen voor milieu, klimaat en natuur laten zich vertalen naar KPI's;
- Doelsturing vergroot het vakmanschap van boeren voor natuurinclusieve landbouw.

3.2 Middelzware doelsturing

Kostendekkend langjarig belonen voor natuurinclusieve prestaties

Bij middelzware doelsturing staat meerjarig en kostendekkend belonen centraal als belangrijkste sturingsmechanisme. Boeren worden daarbij gestimuleerd goede KPI-scores te halen, doordat overheden en ketenpartijen hiervoor belonen. Dat kunnen financiële, maar ook niet-financiële beloningen zijn. Denk bijvoorbeeld aan rentekortingen of voorrang bij de uitgifte van (pacht)grond. Om in aanmerking te komen voor beloningen die gericht zijn op natuurinclusief niveau 2 moet de agrarisch ondernemer bepaalde minimale scores (drempelwaarden) halen op een brede set KPI's.

Hoewel boeren met natuurinclusieve landbouw kosten besparen (bijvoorbeeld doordat ze minder kunstmest en krachtvoer aan hoeven te voeren), dalen de opbrengsten ook als gevolg van een zekere vorm van extensivering en blijven de vaste lasten gelijk. Hierdoor stijgt de kostprijs, waardoor de winstgevendheid van het bedrijf onder druk komt te staan.

Middelzware doelsturing gaat er daarom van uit dat boeren worden beloond voor hun prestaties op basis van hun KPI-scores. De beloning voor natuurinclusieve prestaties moet langjarig en kostendekkend zijn om boeren om te laten omschakelen. Als de beloning te laag is of het risico groot dat de beloning tijdelijk is, dan is dit een belemmering voor omschakeling naar natuurinclusief niveau 2.

Natuurinclusieve boeren werken zo veel mogelijk grondgebonden en extensiever dan gangbare boeren. Gangbare boeren werken veelal niet volledig grondgebonden, vooral omdat ze (kracht)voer van elders aanvoeren. Als zij willen omschakelen naar natuurinclusief niveau 2, hebben ze daardoor in veel gevallen meer grond nodig om natuurinclusief te kunnen worden. Daarnaast brengt omschakelen ook andere kosten met zich mee, zoals omschakeling naar een ander veeras of investeringen in andere machines. Overheden en financiers kunnen omschakelende boeren tegemoetkomen door ze voorrang of gunstige voorwaarden te verlenen, op basis van de verwachte natuurinclusieve KPI's-scores die de omschakeling zal opleveren. Hiermee worden de eenmalige omschakelkosten beter financieerbaar of is het eenvoudiger om aan extra grond te komen. Deze beloningen maken dat een grotere groep boeren verleid wordt om te schakelen naar natuurinclusief niveau 2 dan bij lichte doelsturing het geval is. Daar is immers geen sprake van beloning voor geleverde prestaties.

Veronderstellingen bij middelzware doelsturing

- Overheden en ketenpartijen willen en kunnen belonen voor milieu- en natuurprestaties;
- Belonen via KPI's draagt bij aan een stabiel inkomen voor de lange termijn.

3.3 Zware doelsturing

Vervangen van middelsturing door doelsturing

Bij zware doelsturing vormt normeren via KPI's het sturingsmechanisme. Doelsturing vervangt daarmee het werken met voorschriften en ge- en verboden (middelsturing). Dit betekent dat normen in wet- en regelgeving als KPI-scores worden geformuleerd op een manier die ervoor zorgt dat voldaan wordt aan natuurinclusief niveau 2. Het niet voldoen aan de gestelde KPI-normen leidt tot sancties in de vorm van boetes (normeren) of heffingen, in geval bepaalde KPI's-normen worden overschreden (beprijzen).

Bij zware doelsturing worden ondernemers dus verplicht om te schakelen om te kunnen voldoen aan de KPI-normen behorende bij natuurinclusief niveau 2. De vraag is wel of ze voldoende gecompenseerd kunnen worden voor de opbrengstderving die met deze omschakeling gepaard gaat. De strenge KPI-normen van zware doelsturing laten overheden en ketenpartijen immers weinig ruimte om te belonen, omdat ze alleen bovenwettelijke prestaties mogen belonen. Dit betekent dat de ondernemers de extra kosten zullen proberen door te berekenen richting hun afnemers.

Normeren met KPI's

De verwachting van doelsturing is dat het past bij ondernemersvrijheid, omdat boeren zelf kunnen bepalen welke maatregelen ze willen nemen om een doel te halen. Middelsturing geeft de ondernemers deze keuzevrijheid niet. Het alternatief is het gebruik van regelgeving in de vorm van ge- en verboden en verplicht te nemen maatregelen. Een vorm die op dit moment de standaard is in wet- en regelgeving op het gebied van milieu en natuurbeleid die gericht is op het bedrijfsniveau. Deze vorm noemen we middelsturing.

Omdat KPI's bij zware doelsturing de kern vormen van wet- en regelgeving stelt dit hoge eisen aan de betrouwbaarheid van de gegevens die ten grondslag liggen aan de KPI-scores. Dat vraagt om een systeem waarvan de uitkomsten stand kunnen houden in juridische procedures. Daarnaast moeten, net als bij nadere wet- en regelgeving, handhaving en controles plaatsvinden om er zeker van te zijn dat de KPI-scores overeenkomen met de realiteit en er niet wordt gefraudeerd.

Veronderstellingen bij zware doelsturing

- Doelsturing vervangt middelsturing grotendeels op korte/middellange termijn;
- Doelsturing past bij ondernemersvrijheid.

4 Meervoudige casestudie – lessen uit de praktijk

We hebben een meervoudige casestudie uitgevoerd om meer zicht te krijgen op praktijkervaringen met doelsturing en andere manieren om natuurinclusieve landbouw te stimuleren. De praktijkvoorbeelden zijn geselecteerd aan de hand van een aantal criteria. De belangrijkste criteria waren beloning van boeren voor verduurzaming, waaronder richting natuurinclusieve landbouw, een focus op de melkveehouderij en de voorbeelden moesten in uitvoering zijn. Dit heeft geleid tot de selectie van vier voorbeelden: KringloopWijzer (KLW), Brabantse Biodiversiteitsmonitor (BBM), Markemodel en het EKO-keurmerk. Vanwege de centrale rol van de KLW in verschillende beloningssystematieken en vormen van doelsturing is deze expliciet meegenomen in de analyse van de beloningssystematiek Foqus planet, als onderdeel van de case KringloopWijzer.

In dit hoofdstuk beschrijven we de praktijkvoorbeelden op basis van bureaustudie en interviews (zie paragraaf 1.5). De opgedane inzichten gebruiken we voor de toetsing van de veronderstellingen in hoofdstuk 5.

4.1 KringloopWijzer

De KringloopWijzer (KLW) is een managementinstrument dat melkveehouders inzicht geeft in de duurzaamheidsprestaties van hun bedrijfsvoering. Tegelijkertijd gebruikt de zuivelsector dit instrument voor maatschappelijke verantwoording voor milieuprestaties.

Kengetallen uit de KLW worden door steeds meer instanties zoals zuivelondernemingen gebruikt als borgingsinstrument. De Nederlandse Zuivelorganisatie (NZO) heeft in 2016 het invullen van de KLW als verplichting in de leveringsvoorwaarden opgenomen (Witmond et al., 2020). Dit betekent dat het invullen van de KLW verplicht is voor alle melkveehouders die melk leveren aan een verwerker die lid is van de NZO. Dat is ongeveer 99 procent van de melkveehouders (interview WUR Livestock Research, 2023a).

In feite is de KLW een grote, centrale database met veel bedrijfsspecifieke informatie van de melkveehouders in Nederland. Gekoppeld aan deze centrale database KLW zitten door de WUR ontwikkelde rekenmodules, die inzicht geven in de fosfaat-, stikstof- en koolstofkringlopen op melkveehouderijbedrijven in Nederland (Bestman & Erisman, 2016). Op basis van de invoer van bedrijfsgegevens zoals dieraantallen, uren weidegang, aan- en afvoer van ruwvoer en verdeling dierlijke mest en kunstmest, berekenen de rekenmodules zogenaamde kengetallen. Deze geven inzicht in de milieu- en klimaatprestaties van het bedrijf. Zo is er een kengetal dat gaat over stikstofbodemschot en een kengetal dat gaat over ammoniakemissies (zie Tabel 4.1 voor een compleet overzicht).

4.1.1 Doelen en aanleiding KLW

Wens voor alternatief op gebruiksnormenstelsel in de Meststoffenwet

Na afschaffing van het verliesnormen stelsel MINAS in 2006, kwam er een gebruiksnormenstelsel voor in de plaats. Op basis van een gemiddelde excretie per koe moesten boeren bepalen hoeveel mest ze mochten produceren, rekening houdend met de plaatsingsruimte op zijn bedrijf. Dit veroorzaakte verontwaardiging bij boeren, omdat ze soms meer mest moesten afvoeren. Daardoor konden ze minder dan de toegestane hoeveelheid stikstof en fosfaat plaatsen. WUR heeft toen in opdracht van LNV een rekensysteem ontwikkeld voor bedrijfsspecifieke excretie. Dit systeem wordt de BEX genoemd. De huidige BEX bestaat nog steeds als zelfstandig overheidsinstrument, maar ook als onderdeel van de KringloopWijzer (interview WUR Livestock Research, 2023a).

Rond 2010 kwam het idee om de bedrijfsspecifieke stikstof- en fosfaatexcreties uit te breiden met ammoniakemissies, gewasopbrengsten, koolstof en broeikasgassen, zodat de gehele mineralenkringloop van het melkveebedrijf in beeld zou komen (Mons, 2015). Dit was de aanleiding voor het starten van het project

'KringloopWijzer'. LTO Nederland en NZO hebben samen met de overheid gekeken naar waar er kansen liggen om melkveehouders meer ontwikkelingsruimte te geven om met managementmaatregelen bedrijfsspecifiek te werk te gaan. Stel dat een melkveehouder meer fosfaatonttrekking realiseert dan waarmee rekening wordt gehouden in het generieke beleid, dan zou dit met de KLW hardgemaakt kunnen worden.

Efficiëntere mineralenbenutting met behulp van de KLW

In 2013 presenteerden LTO Nederland en de Nederlandse Zuivel Organisatie (NZO) het nieuwe Zuivelplan 'Kansen voor de zuivelketen na 2015'. De zuivelsector maakte in dit plan duidelijk dat zij wilden gaan bijdragen aan een betere bodem-, lucht- en waterkwaliteit door zuivelproducten met een zo efficiënt mogelijke mineralenbenutting te gaan produceren (Witmond et al., 2020). De KringloopWijzer werd aangewezen als managementinstrument dat boeren inzicht moest geven in de mineralenstromen op hun bedrijf en tevens aandachtspunten voor verbetering zou geven (WUR, geen datum). Dit inzicht is nodig om boeren (en andere ketenpartners) de mogelijkheid te geven om met concrete maatregelen voor verduurzaming op het bedrijf aan de slag te kunnen (KringloopWijzer, geen datum).

Koppeling KLW met beloningssystematieken als stimulans

Veel boeren zijn zich bewust van het feit dat kringlooplandbouw (bv. meer voer van eigen land benutten, bodemvruchtbaarheid vergroten, minder kunstmest en beter dierlijke mest inzetten) bijdraagt aan een hogere bedrijfsefficiëntie (Stichting Milieukeur, 2012). Desondanks ontbraken de juiste stimulansen en erkenning om daadwerkelijk volgens de principes van kringlooplandbouw te gaan werken. De KLW bood de mogelijkheid om duurzaamheidsprestaties van individuele bedrijven vast te leggen. Op basis daarvan werd benchmarking en het opzetten van een beloningssystematiek mogelijk. Veel beloningssystematieken maken gebruik van kengetallen uit de KLW. We spreken van een KPI zodra er een drempelwaarde (en soms een streefwaarde) aan gekoppeld wordt. Zit je onder de drempelwaarde, dan krijg je geen beloning, zit je er net boven, dan word je beloond. Bereik je de streefwaarde (indien aanwezig), dan kun je in aanmerking komen voor een maximale vergoeding. Aanvullend kunnen instanties ook andere data gebruiken om hun beloningssystematiek op te baseren. Inmiddels maken niet alleen zuivelondernemingen, maar ook andere partijen gebruik van de kengetallen uit de KLW, bijvoorbeeld de Brabantse Biodiversiteitsmonitor en het Markemodel (zie paragraaf 4.2 en 4.3).

4.1.2 De systematiek

Centrale database

De KLW werkt met een onlinewerk- en leeromgeving: www.mijnKringloopWijzer.nl, waar melkveehouders bedrijfsgegevens kunnen inzien en eventueel wijzigen. Alle data zitten opgeslagen in de Centrale Database KLW. Circa 95% van de data wordt automatisch vanuit andere databases ingeladen. Dit betreft primaire data waaraan metingen of wegingen ten grondslag liggen en soms secundaire data op basis van groepsgegevens (Witmond et al., 2020). Concreet gaat dit onder andere over: zuivellevering, levende dieren, aankoop van alle soorten voer (ruwvoer, mengvoer, (natte) bijproducten), mesttransporten en graskuilmonsters. Zo komen afgezette mest en dieraantallen via de RVO datasystemen en geleverde melk via de zuivelonderneming binnen (Mons, 2015).

De resterende 5% (veelal gegevens waarbij sprake is van variatie tussen percelen) wordt handmatig ingevoerd door de melkveehouder of door een door hem ingehuurd adviseur. Dit betreft de volgende invoergegevens: de verdeling drijfmest en kunstmest, aan- en afvoer van ruwvoer (bij kleine hoeveelheden, anders kan het ook via een rekening), aantal weide-uren, aandeel klaver in grasland, teeltwijze gewassen, vanggewassen en grond (ZuivelNL, 2021). Deze invoergegevens zijn in de praktijk lastig controleerbaar en worden niet allemaal gecontroleerd door de ingebouwde zelfcorrectie van de database (Holster et al., 2015).

Borging en handhaving

Eventuele borging van de data wordt betaald door degenen die de KLW-gegevens gebruiken, bijvoorbeeld de zuivelbedrijven in hun beloningssystematiek. Zo werkt FrieslandCampina met horizontaal toezicht. Op basis van alle data uit de KLW worden bedrijven gegroepeerd en wordt er een bandbreedte bepaald waarbinnen de prestaties van een groep bedrijven zouden moeten vallen. Valt het de accountant (de gecertificeerd toezichthouder) op dat een bedrijf erg op het randje presteert, dan kan dat een aanwijzing zijn om fysiek te gaan beoordelen op het erf en administratieve controles te doen. Anderen laten de invoerdata van elke boer

nog wel controleren door bijvoorbeeld een adviesbureau. Op basis van de grotendeels geautomatiseerde instroom van data berekent de rekenmodule de kengetallen die de boer en eventuele geautoriseerde instanties uiteindelijk in hun werk- en leeromgeving zien staan.

Kengetallen

Op basis van de invoer van bedrijfsgegevens zoals dieraantallen, uren weidegang, aan- en afvoer van ruwvoer en verdeling dierlijke mest en kunstmest, berekenen de rekenmodules zogenaamde kengetallen. Deze vertellen wat over de milieu- en klimaatprestaties van het bedrijf op jaarbasis (Van Dijk et al., 2022). Zo is er een kengetal dat gaat over stikstofbodemoverschot en een kengetal dat gaat over ammoniakemissie. De eerdergenoemde BEX wordt in de KLW gebruikt voor de kengetallen over mestproductie. De rekenregels in de rekenmodules zijn allemaal wetenschappelijk onderbouwd door de WUR. De WUR is eigenaar en beheerder van deze rekenmodules (WUR, geen datum). (Zie Tabel 4.1 voor een overzicht van de kengetallen die volgen uit de ontwikkelde rekenmodules.) In deze tabel staan ook het stikstofbodemoverschot en het stikstofbedrijfsoverschot. De eerste wordt gebruikt in veel KPI-systematieken (zie paragraaf 5.2.1). Het stikstofbedrijfsoverschot is het verschil tussen stikstof die het bedrijf binnenkomt en stikstof die het bedrijf verlaat. Het bodemoverschot is vervolgens de stikstof die als gevolg van onder meer depositie in de bodem terecht komt.

Op basis van de kengetallen worden ook afgeleiden berekend die veel gebruikt worden in de beloningssystematiek. Denk aan Eiwit van eigen land, Ammoniakuitstoot per GVE en Aandeel blijvend grasland. Deze waarden volgen uit berekeningen die de kengetallen combineren met andere data uit de Centrale Database KLW (Van Dijk et al., 2022).

Tabel 4.1 Overzicht van de kengetallen KLW en bijbehorende eenheden.

Toelichting afkortingen: kg ds= kilogram droge stof, kVEM-opbrengst wordt berekend door de drogestofopbrengst te vermenigvuldigen met de (Voeder Eenheid Melk) VEM per kg ds. N staat voor stikstof, P₂O₅ voor fosfaat en NH₃ voor ammoniak (Stichting Wageningen Research, 2023).

Kengetal volgend uit rekenmodules	Eenheid
Bedrijfsoverschot (stikstof en fosfaat)	kg N / ha kg P ₂ O ₅ / ha
Bodemoverschot (stikstof en fosfaat)	kg N / ha kg P ₂ O ₅ / ha
Mestproductie (stikstof en fosfaat)	kg N en kg P ₂ O ₅
Efficiëntie veevoeding (benutting stikstof en fosfaat)	% stikstof % fosfaat
Efficiëntie bodem (benutting stikstof en fosfaat)	% stikstof % fosfaat
Opbrengst grasland	Kg ds, kVEM en kg N Kg ds, kVEM en kg P ₂ O ₅
Opbrengst marktbaar akkerbouwgewassen	Kg ds, kVEM en kg N Kg ds, kVEM en kg P ₂ O ₅
Ammoniakemissie	kg NH ₃ (totaal van bedrijf)
Broeikasgasemissies bedrijf (methaan (CH ₄), lachgas (N ₂ O) en kooldioxide (CO ₂))	gr CO ₂ -equivalenten / kg melk
Bodemkoolstof (indicatief, onderdeel is nog in ontwikkeling)	

Organisatie: eigendom en besluitvorming

Waar de WUR het intellectueel eigendom heeft op de rekenregels van de KLW, is ZuivelNL eigenaar van de onlinewerk- en leeromgeving en de Centrale Database KLW. ZuivelNL is echter geen eigenaar van de data in de centrale database, dat is de boer zelf (zie ook paragraaf 4.1.3). Tot op heden maakt ZuivelNL afspraken met partijen die toegang willen tot deze data (in de toekomst zou dit bij de boer zelf komen te liggen, zie ook paragraaf 4.1.3).

De stuurgroep van ZuivelNL bepaalt welke kengetallen er in de KLW zitten. Zij gebruiken hiervoor de PEF (Product Environmental Footprint, opgesteld door de Europese Commissie) als leidraad. De PEF is opgesteld ten behoeve van standaardisatie in groene claims op de Europese markt (interview NZO, 2023). Elk extern

verzoek voor nieuwe kengetallen moet goed onderbouwd aangeleverd worden en wordt opgepakt door de themagroep data en instrumenten, die kijkt naar de technische mogelijkheden. Zij brengen vervolgens advies uit aan de stuurgroep die een besluit neemt. In de stuurgroep worden gezamenlijk besluiten genomen, zonder dat iemand een vetorecht heeft. In de stuurgroep zitten, naast ZuivelNL, het Ministerie van LNV, LTO Nederland, NZO, VLB en Nevedi. De Nederlandse Zuivel Organisatie (NZO) is de branchevereniging van de Nederlandse zuivelindustrie, de VLB de Vereniging van Accountants- en Belastingadviesbureaus en de Nevedi De Nederlandse Vereniging Diervoederindustrie.

Van kengetal naar KPI: voorbeeld Foqus planet

Foqus planet is het kwaliteits- en duurzaamheidsborgingsschema van FrieslandCampina, de grootste zuivelcoöperatie van Nederland. Het kwaliteitsborgingssysteem stelt basiseisen – zoals hygiëne, kwaliteit, voedselveiligheid en dierwelzijn – aan de levering van melk. Alle melkveehouders die aangesloten zijn bij FrieslandCampina moeten hieraan voldoen.

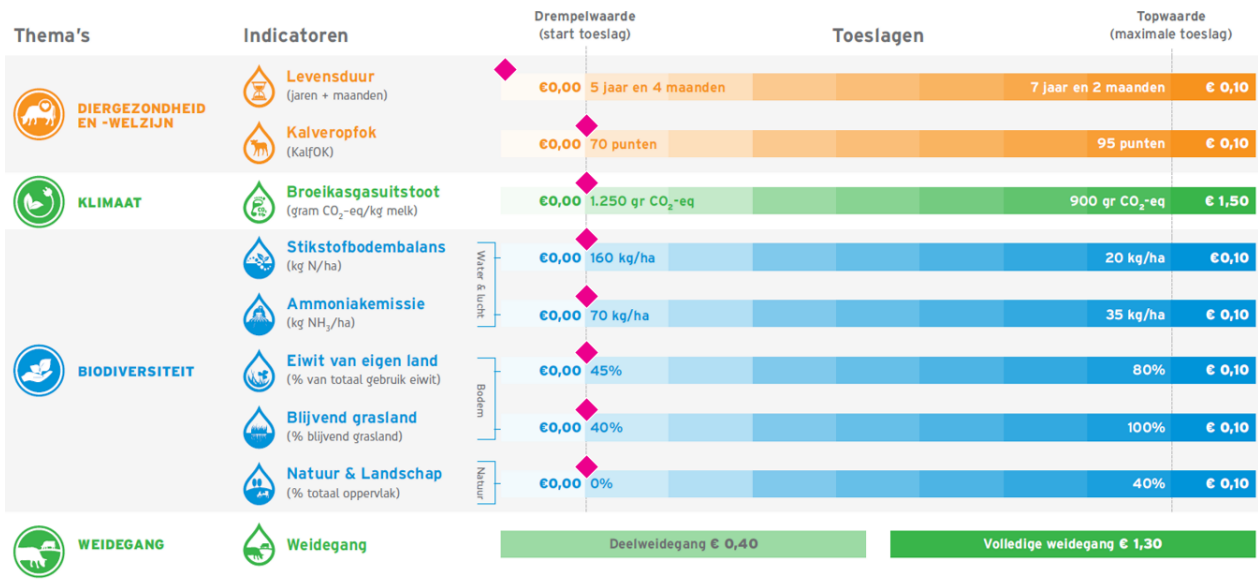
Daarnaast is er Foqus planet Duurzame Ontwikkeling, die in 2023 vernieuwd is (FrieslandCampina, 2023a). FrieslandCampina kent via Foqus planet Duurzame Ontwikkeling financiële toeslagen toe aan boeren die presteren boven de drempelwaarde op vier thema's: klimaat, biodiversiteit, diergezond en -welzijn en weidegang. Per thema zijn indicatoren vastgesteld, waarvan de score op de indicator onder andere wordt bepaald met behulp van de KLW-kengetallen.

FrieslandCampina heeft per thema indicatoren vastgesteld. Aan de hand van deze indicatoren kunnen melkveehouders zelf bepalen welke maatregelen ze willen nemen om extra toeslag te kunnen ontvangen. In Figuur 4.1 staat het totaaloverzicht van de indicatoren die gehanteerd worden binnen Foqus planet. Op basis van de prestaties van de populatie melkveehouders aangesloten bij FrieslandCampina worden drempel- en topwaarden bepaald. De topwaarde is de maximale waarde waarvoor een beloning wordt gegeven. In de rest van het rapport noemen we dit een streefwaarde. De prestaties worden in een normaalverdeling gezet die de diversiteit representeert. De huidige drempel- en topwaarden zijn bepaald op basis van respectievelijk de 15% slechtst en 15% best presterende bedrijven in 2021 (interview FrieslandCampina, 2023b). De drempel- en topwaarden worden iedere drie jaar opnieuw vastgesteld. Een uitzondering hierop zijn de drempel- en topwaarden voor CO₂. Deze worden vanwege de klimaatdoelstellingen jaarlijks met 25 gram CO₂ eq/kg melk verlaagd (Veeteelt, 2022). Voor het rapporteren van de broeikasgasemissies maakt FrieslandCampina sinds 2022 gebruik van de KLW. Op de andere thema's worden andere instrumenten gebruikt, zoals de Koemonitor en Biodiversiteitsmonitor.

Prestatiebeloning middels KPI's

FrieslandCampina is een coöperatie. Dat betekent dat de leden-melkveehouders gezamenlijk eigenaar zijn. Als melkveehouder lid worden, leggen ze een startkapitaal in. Als lid-melkveehouder krijg je een garantieprijs voor je melk, naast toeslagen vanuit Foqus planet Duurzame Ontwikkeling (tenzij je levert aan de aparte melkstroom 'On the Way to Planet Proof' waarvoor je een aparte toeslag krijgt). Leden-melkveehouders leggen € 0,60 per 100 kg melk in. Dit wordt op de garantieprijs ingehouden, waarna je kunt bijverdienen op basis van je prestaties. De beloning voor prestaties loopt lineair op, van drempelwaarde naar topwaarde. Per duurzaamheidsthema kun je een maximaal bedrag voor je prestaties verdienen (zie ook Figuur 4.1). In de vernieuwde beloningssystematiek kun je het meest verdienen op klimaatprestaties. Het minst levert diergezondheid en -welzijn op. Als je op alle thema's de topwaarde scoort, kun je in totaal maximaal € 3,50 per 100 kg melk toeslag verdienen. Als je voor drie indicatoren onder de drempelwaarde scoort, krijg je geen toeslag meer (interview FrieslandCampina, 2023b).

Voor de hoogte van de beloningen wil FrieslandCampina zich meer laten leiden door wat de markt wil betalen. Uiteindelijk is het de consument die moet willen betalen voor de vergoeding van duurzaamheidsprestaties (interview FrieslandCampina, 2023b). FrieslandCampina constateert dat klanten willen betalen voor een lagere CO₂-voetafdruk van zuivel. Daarom zetten ze sinds 2023 zwaarder in op klimaatprestaties (Melkvee, 2023). Voor resultaten die leden-melkveehouders behalen op het gebied van broeikasgasreductie, is de maximale toeslag € 1,50 per 100 kg melk. Omdat er minder marktvraag is naar bijvoorbeeld weidepremie, is deze juist verlaagd (Veeteelt, 2022).



Figuur 4.1 Overzicht duurzaamheidsthema's en bijbehorende indicatoren Foqus planet Duurzame Ontwikkeling. Verouderde versie, zonder aanpassingen vergoeding broeikasgasuitstoot (bron: voorbeeldrekenkaart Foqus planet, FrieslandCampina 2023a).

4.1.3 Ontwikkelingen en toekomstperspectief

Onzekerheid KLW voor bedrijven met veel weidegang

Een aantal biologische melkveehouders en extensieve melkveehouders met veel weidegang twijfelt of alle kengetallen in de KLW wel een correct beeld geven van de duurzaamheidsprestaties op hun bedrijf. Deze twijfel is onder andere ontstaan rondom de rekenmethode voor voeropname. Ze vermoeden dat sprake is van een minder betrouwbare voeropname dan bij bedrijven die hun koeien meer op stal hebben (interview WUR Livestock Research, 2023a). Ten eerste fluctueert de kwaliteit/samenstelling van vers gras binnen en tussen de seizoenen door wisselende weersomstandigheden. Ten tweede zijn er geen betrouwbare gegevens over de hoeveelheid vers gras die de koeien in de wei tot zich nemen. De KLW heeft hiervoor wel een rekenwijze ontwikkeld en gevalideerd (Oenema et al., 2023), maar in de KLW zelf worden geen metingen van vers gras op het betreffende bedrijf gebruikt (Klootwijk et al., 2020). Momenteel wordt in het project Biomonitor onderzocht hoe betrouwbaar de voeropname op biologische bedrijven is (interview WUR Livestock Research, 2023b). In het algemeen geldt dat er extra onderzoek gewenst is naar de grasopname en gehalten van weidegras in de KLW voor bedrijven met veel weidegang. Daarbij is het goed op te merken dat onderzoek naar voeropname complex en kostbaar is (interview WUR Livestock Research, 2023a).

Sector wil KLW inzetten voor zware doelsturing: Afrekenbare Stoffen Balans

De KLW is door de Commissie Remkes in 2020 genoemd als potentieel instrument om door te ontwikkelen naar een Afrekenbare Stoffen Balans (ASB) voor de doelen mest, stikstof en klimaat (Vellinga & De Haan, 2021). Dit zou in theorie kunnen betekenen dat de generieke gebruiksnormen en productierechten zouden worden vervangen door een ASB die werkt met zware doelsturing op bedrijfsniveau en zo individuele afrekenbaarheid mogelijk maakt.

De KLW berekent op basis van aan- en afvoer in de stoffenbalans op het landbouwbedrijf de verliezen naar de omgeving. Uit deze verliezen worden de milieuprestaties afgeleid, die vervolgens langs de voor dat bedrijf geldende normering worden gelegd. Als het bedrijf hier niet aan voldoet, volgen sancties. Dit is waar de KLW een ASB zou worden (LNV, 2022f). Een ASB is een grote wens vanuit de sector, waaraan LNV wil bijdragen (interview Ministerie van LNV, 2023b).

Er zijn reeds verschillende onderzoeken uitgevoerd naar de kansen en belemmeringen van de inzet van de KLW als ASB. Op basis hiervan is vorig jaar in een Kamerbrief gesteld dat verder onderzocht moet worden hoe de KLW voor zware doelsturing ingezet kan worden (LNV, 2022f). Zware doelsturing is in ieder geval op de korte termijn praktisch onhaalbaar (interview Ministerie van LNV, 2023c).

Knelpunten KLW voor zware doelsturing

Eigendomsrechten KLW liggen bij de sector

Over inzet van de KLW voor zware doelsturing worden verschillende knelpunten genoemd in de literatuur en de interviews. Zo bevat de Centrale Database van de KLW momenteel als enige alle benodigde data voor zware doelsturing. Deze data zijn eigendom van de melkveehouders en ZuivelNL. De overheid zou bij inzet van een ASB hier toegang toe moeten krijgen. De sectorpartijen zijn nu bezig met project 'Boer aan het roer JoinData', waarbij boeren zelf kunnen aangeven of ze hun data met anderen, waaronder de overheid, willen delen (interview NZO, 2023). Als de agrariërs gebruik zouden willen maken van de ASB, dan zouden ze dus toestemming moeten verlenen.

Borging en controle data KLW is lastig en onvoldoende fraudebestendig bij zware doelsturing

Meerdere respondenten geven aan dat borging van data en handhaafbaarheid het grootste knelpunt vormen. Als de KLW meer wordt dan alleen een managementsysteem en economische belangen gaan meespelen bij het invullen ervan, neemt de kans op creatief omgaan met invoergegevens toe. Ook worden niet alle invoerposten, zoals ruwvoer, met een bon aangeschaft, waardoor ze niet automatisch in het systeem belanden (interview Ministerie van LNV, 2023a). De borging en controle van dit soort data is lastig, omdat achteraf niet te achterhalen is welke gegevens juist zijn. De grote spreiding in biologische processen draagt hieraan bij. Bij zware doelsturing is sprake van de vrije bewijsleer, wat betekent dat geen twijfel mag bestaan over de vraag of een overtreding is begaan en dat alle mogelijke bewijsmiddelen als verweer aangedragen mogen worden. Het uitdelen van punitieve sancties op basis van data met deze kwaliteit is dus erg uitdagend. Dit blijkt ook uit reeds opgedane ervaringen met de BEX (Vellinga & De Haan, 2021).

4.2 Brabantse Biodiversiteitsmonitor

De Brabantse Biodiversiteitsmonitor (BBM) is een beloningssystematiek van de provincie Noord-Brabant en haar partners voor de verduurzaming van deelnemende melkveehouderijen. Doel is om de positie van Brabantse melkveehouders te versterken en om hun bovenwettelijke inspanningen te waarderen.

De partijen van Brabants Bodem hebben de wens om het verdienvermogen van bedrijven die bijdragen aan de water- en natuurkwaliteit, bodemvitaliteit en een aantrekkelijk landschap te versterken. De BBM-systematiek werkt met een integrale set van 13 KPI's die bijdragen aan het verbeteren van waterkwaliteit, bodemkwaliteit, klimaat en een klimaatbestendig en aantrekkelijk landschap met een rijke biodiversiteit. Tegelijkertijd willen de partijen dat een hoge score van ondernemers op de BBM via directe en indirecte beloningen ook een bijdrage levert aan het verdienmodel van de ondernemer (Silvis et al., 2022). Het initiatief startte in 2020 met een kleine groep melkveehouders in het Van Gogh Nationaal Park en is in 2021 uitgebreid naar de hele provincie. Er is financiële ruimte voor 700 deelnemers die ieder vijf jaar kunnen deelnemen (ANB Brabant, 2023). De looptijd van het project is tot medio 2029. Het project loopt inmiddels ruim drie jaar, zodat betrokken organisaties en deelnemende melkveehouders enige ervaring op hebben kunnen doen. De BBM zelf is echter nog volop in ontwikkeling. Deze omschrijving is daarom slechts een momentopname van begin 2023.

4.2.1 Doelen en aanleiding

Startfase van het initiatief

De BBM is een project van Brabants Bodem, een samenwerkingsverband van publieke en private partijen. Partners van Brabants Bodem zijn Brabants Landschap, ZLTO, Brabantse Milieu Federatie, Provincie Noord-Brabant, Waterschap De Dommel, Ministerie van LNV, Rabobank, Brabant Water, Collectief Midden-Brabant, gemeenten in de regio en het Van Gogh Nationaal Park en de organisatie van Van Gogh Nationaal Park (Van Gogh Nationaal Park, 2023). Specifiek bij de BBM zijn het Ministerie van LNV, de Provincie Noord-Brabant en Waterschappen De Dommel, Brabantse Delta en Aa en Maas aangesloten als financiers (ANB Brabant, 2023). Naast de partners van Brabants Bodem zijn het Rijksvastgoedbedrijf en ketenpartijen aangesloten, namelijk FrieslandCampina, Agrifirm, de Rabobank en a.s.r. real estate. Het initiatief startte in 2020 als onderdeel van de ontwikkeling van het Van Gogh Nationaal Park in het kader van het Interbestuurlijke Programma Vitaal Platteland met een budget van € 4,5 miljoen vanuit het Ministerie van LNV, aangevuld met

middelen van provincie en de Brabantse waterschappen (Brabants Bodem, 2021; Huitzing et al., 2021). De centrale vraag van de partners was hoe ze natuur en landbouw met elkaar kunnen verbinden om bij te dragen aan “een economisch en ecologisch duurzaam gebied” (pp. 136-137, Huitzing et al., 2021). Het antwoord was een verdienmodel voor melkveehouders die bovenwettelijke inspanningen voor natuur en milieu leveren. Er is gekozen voor doelsturing in de vorm van een beloningssystematiek met relevante KPI’s die gebruikmaakt van de bestaande landelijke indicatoren van de biodiversiteitsmonitor (Huitzing et al., 2021). Steeds meer agrariërs en organisaties in Noord-Brabant nemen deel aan de BBM of zijn bekend met de systematiek. Tussen de eerste pilot in 2020 en 2023 groeide het aantal deelnemers van 55 naar ruim 350 (ANB Brabant, 2023).

Stimuleren van verduurzaming van de melkveehouderij

Doelsturing van melkveehouders via de BBM moet bijdragen aan onder andere het stimuleren van blijvend en/of kruidenrijk grasland, meer eiwit van eigen land, minder gebruik van kunstmest en gewasbeschermingsmiddelen en meer groenblauwe dooradering. De score van een melkveehouder op de integrale set aan indicatoren geeft aan in welke mate het bedrijf bijdraagt aan Europese, nationale en provinciale natuur- en waterkwaliteitsdoelen en de doelstellingen voor het afremmen van verdroging. Daarnaast is het streven dat een hoge score op de indicatoren ook bijdraagt aan het verdienmodel van de deelnemers. Het gaat dus niet over het bevoordelen van een bepaald bedrijfstype zoals natuurinclusief. De BBM moet bruikbaar zijn voor een brede groep melkveehouders om zo stappen te zetten naar een duurzame bedrijfsvoering. De BBM biedt beloning voor melkveehouders voor de bovenwettelijke inspanningen. De wens is dat ondernemers die veel bijdragen aan de natuur en waterdoelen etc. dat inzichtelijk kunnen maken en ook op verschillende manieren kunnen verwaarden. Om bij zo veel mogelijk verschillende typen bedrijfsvoeringen aan te sluiten, is gekozen voor doelsturing voor bovenwettelijke prestaties en een puntensysteem. De deelnemers kiezen zelf welke stappen en welke timing (interview Provincie Noord-Brabant, 2023).

Voor de betrokkenen bij de BBM betekent doelsturing dat deelnemers zelf kunnen kiezen of en welke maatregelen ze willen nemen. De meerwaarde van doelsturing ligt in dit geval in de afstemming van de KPI’s op elkaar en het feit dat met beloning op prestaties het geld terecht komt bij de boeren in plaats van bij adviseurs of organisaties die kennis verspreiden (interview Brabantse agrarische collectieven en Brabants Landschap, 2023; interview Provincie Noord-Brabant, 2023).

4.2.2 De systematiek

Sturen met KPI’s

De deelnemers van de BBM kunnen scoren op dertien KPI’s, zie ook onderstaande Tabel 4.2. Negen hiervan komen uit de KringloopWijzer; deze zijn aangevuld met een indicator over het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen en met drie ‘groene indicatoren’ die gekoppeld zijn aan agrarisch natuurbeheer, namelijk ANLb-pakketten of de daarvan afgeleide beheerpakketten Biodiversiteitsmonitor. Per KPI is een drempelwaarde boven het wettelijke minimum vastgesteld, waarbij er geen een-op-een vertaling is tussen de KPI’s op bedrijfsniveau en de wet- en regelgeving die veelal op maatregelniveau geformuleerd is.

Belonen voor prestaties

Boven de drempelwaarde krijgen deelnemers in drie of vier stappen punten voor hun prestaties als ze boven de vastgestelde streefwaarde zitten. Elke stap is 50 punten waard, tot maximaal 150 of 200 per KPI en maximaal 2.500 in totaal. De streefwaarden zijn per KPI bepaald aan de hand van gemiddelde waarden in Noord-Brabant in combinatie met wat je redelijkerwijs aan inspanning kunt verwachten voor de prestatie (interview Provincie Noord-Brabant, 2023).

Beheerpakketten Biodiversiteitsmonitor

De beheerpakketten Biodiversiteitsmonitor zijn van het Agrarisch Natuur- en landschapsbeheer (ANLb) afgeleide beheerpakketten. Agrariërs die geen ANLb-pakketten kunnen of willen afsluiten, maar hun inspanningen wel aan moeten tonen voor programma’s, kunnen deze gebruiken. Dat kan bijvoorbeeld bij de landelijke biodiversiteitsmonitor en ‘On the way to planet proof’. In Noord-Brabant gaat het bij de invulling van deze pakketten meestal om landschapselementen en soms langjarig grasland, omdat die het best zonder ANLb-subsidie gerealiseerd kunnen worden. (Brabants agrarische collectieven en Brabants Bodem, 2023).

Tabel 4.2 Overzicht van indicatoren en eenheden van de BBM (op basis van ANB Brabant, 2022).

Indicator (en doel)	Eenheid
Stikstofbodemoverschot (verlagen)	kg N/ha
Fosfaatbodemoverschot (verlagen)	kg P ₂ O ₅ /ha
Ammoniakuitstoot (verlagen)	kg NH ₃ /ha
Broeikasgasemissie (verlagen)	kg CO ₂ -eq/kg meetmelk
Weidegang (verhogen)	uur/jaar (ook punten voor deelweidegang en jongvee-weidegang)
% blijvend grasland (verhogen)	%
% kruidenrijk grasland (verhogen)	%
% eiwit van eigen land (verhogen)	%
% (agrarisch) natuurbeheerland (verhogen)	%
% groenblauwe dooradering (verhogen)	%
Gebruik gewasbeschermingsmiddelen (verlagen)	Bewijs dat geen chemische gewasbeschermingsmiddelen of glyfosaat worden toegepast via SKAL-certificaat, deelname programma van zuivelorganisatie of deelname loonwerker aan project 'Schoon Water'.
Gebruik stikstofkunstmest (verlagen)	kg N/ha
Eiwit in melkveerantsoen (verlagen)	g RE/kg ds

Bij het opstellen van de KPI-systematiek en de puntentelling hebben de volgende overwegingen meegespeeld:

- Beperkte administratieve last bij boeren is heel belangrijk (interview Provincie Noord-Brabant, 2023).
- De integrale set KPI's moet simpel en overzichtelijk zijn en boeren handelingsperspectief bieden.
- Er is gekozen om aan te sluiten op bestaande systemen. Zo is gekozen voor een in de markt gangbare eenheid van CO₂-equivalenten per kilogram melk in plaats van de door de provincie geprefereerde emissie per hectare (extensivering) (interview Provincie Noord-Brabant, 2023).
- De kosten moeten in verhouding staan tot de uit te betalen beloningen en zo laag mogelijk gehouden worden. Dat spreekt wederom voor het aansluiten op bestaande systematieken waar de borging al geregeld is (interview Provincie Noord-Brabant, 2023; Silvis et al., 2022).
- Deelnemers moeten invloed kunnen uitoefenen op de KPI's via bedrijfsvoering en mogen niet beloofd of gestraft worden voor KPI-scores die buiten de invloedssfeer van de agrariër liggen (Brabants Bodem, 2023).
- KPI's waar de controle via de BBM niet mogelijk is, zijn uitgesloten.

De beloningen voor boeren

De deelnemers krijgen per KPI punten voor de prestaties uit Tabel 4.2 toegekend. Deze kunnen zij inzien op hun individuele BBM-paspoorten, waarop hun eigen score, maar ook het gemiddelde van alle deelnemers en hun beloningen te zien zijn. Met het BBM-paspoort kunnen deelnemers hun prestaties tussen de jaren en onderling vergelijken. De totaalscores van alle KPI's kunnen zij gebruiken om in aanmerking te komen voor beloningen bij verschillende organisaties. De beloningen kunnen gestapeld worden, dus boeren kunnen in aanmerking komen voor meerdere van de onderstaande beloningen tegelijk:

Directe financiële beloning

Deelnemers krijgen vanaf 300 punten jaarlijks een bedrag van € 1 per punt die ze in dat jaar hebben gescoord, tot maximaal 2.500 punten. Vanaf 1.500 punten komt er een bonus van € 2.000 bovenop, vanaf 2.000 punten is de bonus € 2.500. De bonussen zijn bedoeld als extra stimulans voor verdere verduurzaming (Fikken et al., 2023). Op deze manier kunnen deelnemers maximaal € 5.000 per jaar uitbetaald krijgen. Dat is per bedrijf en onafhankelijk van het aantal hectares. In eerste instantie kon een boer drie jaar lang de financiële beloning ontvangen, maar in 2023 is de periode verlengd naar vijf jaar (ANB Brabant, 2023). De gemiddelde verwachte beloning ligt volgens de evaluatie van Fikken et al. (2023) op € 2.635 per deelnemer per jaar, uitgaande van een deelname van drie jaar. Het maximale bedrag van € 5.000 is gekozen omdat het enerzijds echt een financiële prikkel geeft, anderzijds moet het bedrag voldoen aan de regels die gelden voor de staatssteunregels (de-minimisregeling) en mag er niet meer vergoed worden dan de gemiddelde geschatte kosten op het erf om de prestatie te bereiken (interview Brabants agrarische collectieven en Brabants Bodem, 2023; Provincie Noord-Brabant, 2021). Het bedrag per categorie is gebaseerd op een analyse van de kostenadministratie van een representatieve groep melkveehouders (zie Beldman et al., 2019). Voor deelnemers van zowel de BBM als de ANLb geldt dat de directe financiële beloningen opgeteld mogen worden, maar de beloning mag niet hoger zijn dan het maximum per maatregel (Silvis et al., 2022).

Pachtgrond

Deelnemers kunnen hun BBM-score gebruiken om in aanmerking te komen voor pachtgronden van de provincie Noord-Brabant, de Brabantse waterschappen, a.s.r., Brabants Water, en in de vorm van een pilot bij Brabants Landschap (Fikken et al., 2023; interview Provincie Noord-Brabant, 2023). Bij a.s.r. real estate krijgt een deelnemer met meer dan 1.000 punten korting op pacht voor de gehele looptijd van het contract (de eerste 4 jaar 10% en daarna 5% korting) (Fikken et al., 2023). Bieders kunnen op basis van hun BBM-scores of van labels uit de markt een duurzaamheidsscore krijgen die vermenigvuldigd wordt met de geboden prijs. De daaruit resulterende korting op de geboden pacht prijs wordt genomen om de hoogste bidder te bepalen (interview Provincie Noord-Brabant, 2023). Voor gedetailleerdere informatie zie Groen Ontwikkelingsfonds Brabant (2023). De ondernemer betaalt bij gunning de werkelijk geboden prijs. Toegang tot pachtgrond kan een prikkel zijn voor boeren om hoog te scoren en mogelijk ook om te schakelen naar natuurinclusief. Alleen moeten boeren het geluk hebben dat gronden beschikbaar en gunstig gelegen zijn en dat ze daadwerkelijk als hoogste bidder uitkomen. Dit omdat akkerbouwers volgens de enquête onder deelnemers van Fikken et al. (2023) vaak een betere financiële positie hebben en makkelijker meer kunnen bieden.

Uitzondering op regelgeving

In de provincie Noord-Brabant kunnen natuurinclusieve melkveehouders in aanmerking komen voor een uitzondering van de verplichte stalaanpassing uit de Interim omgevingsverordening Noord-Brabant, waarbij ze wel voldoen aan ammoniakreductie-eisen, maar deze op een andere manier behalen dan met een stalaanpassing. Volgens de handreiking (zie Provincie Noord-Brabant, 2021) die is doorgerekend en opgesteld door het Louis Bolk Instituut kunnen melkveehouders met een minimale score van 1.000 punten op de BBM, in combinatie met minimaal 720 uur weidegang per jaar en een maximale veebezetting van 2 GVE/ha, voldoen aan de eisen van ammoniakreductie (Provincie Noord-Brabant, 2021).

Toegang tot landelijke regelingen van marktpartijen

Landelijk hebben verschillende partijen programma's die voordelen bieden voor boeren die bepaalde duurzaamheidsprestaties leveren. Zo geeft bijvoorbeeld de Rabobank een korting van 0,2% op de rente bij nieuwe leningen boven € 1 miljoen (Fikken et al., 2023). Ook de eerdergenoemde regeling van a.s.r. real estate geldt landelijk. Deelname aan de BBM geeft echter geen garantie dat deelnemers de beloning kunnen innen, omdat de programma's van de marktpartijen ook bepaalde voorwaarden hebben en soms alleen in een bepaald gebied van kracht zijn. Dat geldt bijvoorbeeld voor de toegang tot het 'On the way to Planet Proof' programma van FrieslandCampina, wat voor deelnemers een optie is om een meerprijs te krijgen voor hun melk. Momenteel neemt het programma geen nieuwe leveranciers op, ook al voldoen zij aan de eisen.

Kennis vergroten

Aanvullend op de 'directe' beloningen, vergroten de deelnemers hun kennis over het verduurzamen van de bedrijfsvoering. Zo organiseert FrieslandCampina sessies over biologische bedrijfsvoering voor alle melkveehouders in Brabant en Agrifirm-sessies over hoe deelnemers hun BBM-scores kunnen verbeteren (interview Provincie Noord-Brabant, 2023). Ook vanuit het project zijn ZLTO en de collectieven meer voorlichting gaan geven. Het doel is daarbij vooral om meer uitwisseling tussen deelnemers onderling te organiseren. Het idee is dat hierdoor de intrinsieke motivatie tot verduurzaming onder de deelnemers toeneemt (interview Brabantse agrarische collectieven en Brabants Landschap, 2023). De hoogte van alle financiële beloningen samen verschilt per deelnemer, afhankelijk van de prestaties die ze leveren. Respondenten geven aan dat het niet inzichtelijk is in hoeverre de beloningen per bedrijf kostendekkend zijn.

Uitvoering door agrarische collectieven

De Brabantse agrarische collectieven zorgen voor de uitvoering van de BBM. Zij zijn belast met de administratie, uitbetaling en aanvraag van de directe financiële beloningen (Silvis et al., 2022) en met het ondersteunen van deelnemers bij het opnemen van de 'groene indicatoren'. De collectieven fungeren dus als een belangrijke tussenschakel. Voordelen van de werkwijze zijn dat de administratieve last van deelnemers wordt verlaagd en dat gelijksoortige gegevens gegenereerd worden tijdens de nulmeting voor de 'groene indicatoren'. Daarnaast betekent de werkwijze dat de provincie geen zicht heeft op welke boeren meedoen en wat de individuele scores zijn, niet eens op gebiedsniveau. Boeren hechten er belang aan dat de gegevens geanonimiseerd bij de overheid terechtkomen (interview Provincie Noord-Brabant, 2023).

Borging, data en controle van de BBM

De borging van de data die per bedrijf voor de KPI-systematiek worden verzameld, is geregeld via bestaande validatiesystemen en controlemechanismen. Voor de drie 'groene indicatoren' loopt de controle volgens dezelfde systematiek als bij het ANLb. Een steekproef van 10% van de BBM-deelnemers krijgt tijdens de jaarlijkse schouw veldmedewerkers van de collectieven op het erf. Het bewijs van inspanningen voor de KPI op gewasbeschermingsmiddelen loopt via het SKAL-certificaat of andere externe afspraken. De KringloopWijzer kent een eigen controlemechanisme, waar de BBM gebruik van maakt. Het bedrijf VAA signaleert als er een mismatch is tussen de ingevoerde data en informeren of de invoerder een fout heeft gemaakt. Daarnaast verzorgt VAA het BBM-paspoort. Ze bundelen de data uit de KringloopWijzer van de ondernemer en de gegevens over onder andere agrarisch natuurbeheer geleverd door de collectieven (interview Brabantse agrarische collectieven en Brabants Landschap, 2023).

4.2.3 Ontwikkelingen en toekomstperspectief

De bij de BBM betrokkenen zijn tevreden over de opzet van de BBM. In de afgelopen jaren was de behoefte om de systematiek aan te passen daarom niet groot en zijn de KPI's en scores gelijk gebleven. Bij het project ligt de uitdaging op het doorontwikkelen van de beloningen voor boeren en hoe deze te stapelen (interview Provincie Noord-Brabant, 2023). De BBM is nog echt een concept in ontwikkeling en heeft meer aanpassingen om middelvoorschriften te kunnen vervangen, mocht dat de wens zijn (interview Provincie Noord-Brabant, 2023). Een landelijke uitrol van de systematiek naar de akkerbouw en de hele Nederlandse melkveehouderij is wel denkbaar. Overleggen over een uitrol naar de akkerbouw zijn gestart vanuit het project Brabants Bodem. Daar loopt men echt tegen een grotere diversiteit aan producten en bedrijven aan; een uniform systeem zoals de KringloopWijzer in de melkveehouderij ontbreekt in de akkerbouw (interview Brabantse agrarische collectieven en Brabants Landschap, 2023).

Gebruik voor gebiedsprocessen vraagt toegang tot gegevens

Vanuit de case BBM benadrukt de respondent van de provincie dat de provincie de BBM-scores niet kan gebruiken om te sturen binnen gebiedsprocessen, tenzij boeren uit zichzelf bereid zijn de gegevens met de provincie te delen. De informatie uit de BBM komt namelijk geanonimiseerd bij de Provincie Noord-Brabant terecht. Indien er ook vanuit gebiedsprocessen waardering komt voor bovenwettelijke prestaties is het voor ondernemers aantrekkelijk om mee te doen.

4.3 Markemodel

Het Markemodel is een nieuw sturingsmodel dat in de Achterhoek ontwikkeld wordt. Het model maakt gebruik van KPI's om melkveehouders te belonen voor bovenwettelijke prestaties. Deze moeten bijdragen aan het verduurzamen van de melkveesector en het verdienmodel van de boeren.

De kern van de systematiek is drieledig: 1) een consent-gebaseerd sturingsmodel waarin boeren, overheden en marktpartijen afspraken maken over doelen en beloningen voor de prestaties; 2) doelsturing op basis van tien KPI's en 3) een financiële beloning voor bovenwettelijke prestaties die deelnemers behalen, gekoppeld aan hun scores per KPI (projectgroep Markemodel, 2021b). Op dit moment zijn zowel boerenorganisaties en overheden als marktpartijen aangesloten bij het project. Na het opzetten van de achterliggende systematiek vanaf 2019 lopen er in 2023 en 2024 praktijkpilots met 35 melkveehouders in twee gebieden in de Achterhoek (VALA, 2022). Voor meer informatie over deze praktijkpilots verwijzen we naar de tekstbox verderop. Op termijn is het de bedoeling om het Markemodel toegankelijk te maken voor alle melkveehouders in de Achterhoek en om het systeem mogelijk landelijk uit te rollen. Ook is het plan om op termijn uit te breiden naar andere grondgebonden sectoren (Kingmans, 2021).

Net als bij de BBM zit het Markemodel nog in een vroege fase van ontwikkeling, maar kunnen betrokkenen al terugkijken op eerste ervaringen en reflecteren op redenen voor bepaalde keuzes die ze bij het opzetten van het Markemodel hebben gemaakt en op toekomstige ontwikkelingen. Deze casebeschrijving is vanwege de grote dynamiek van het Markemodel op dit moment een momentopname van begin 2023.

4.3.1 Doelen en aanleiding

Eerste stappen van de Vruchtbare Kringloop Achterhoek en Liemers

Het initiatief en eerste ontwerp van het Markemodel ging uit van de Vereniging Vruchtbare Kringloop Achterhoek en Liemers (VKA). De VKA is een lerend netwerk van en voor boeren in het oosten, ontstaan uit de wens om te verkennen wat kringlooplandbouw betekent (Projectgroep Markemodel, 2021b; VKA, 2020). Deze groep van ongeveer 300 boeren, vooral melkveehouders, wilde laten zien *“dat ze milieu- en mineraaldoelen serieus nemen, maar dan wel gebaseerd op harde feiten”* (Kingsmans, 2021). Het eerste ontwerp heeft VKA vanaf 2019 in overleg met de Vereniging Agrarisch Landschap Achterhoek (VALA) ontwikkeld. Naast VKA en VALA waren medewerkers van het Ministerie van LNV, provincie Gelderland, waterschap Rijn en IJssel, Rabobank en FrieslandCampina betrokken bij de verdere ontwikkeling van het Markemodel. De uitvoering is belegd bij een projectgroep die zorgt voor bijvoorbeeld het opzetten van een eerste ontwerp van het Markemodel of voor netwerken met potentiële nieuwe partners (projectgroep Markemodel, 2021b).

Doel van het Markemodel

In het Markemodel staat het perspectief van boeren centraal. Doel is daarom ook om een systematiek te ontwikkelen waarin zo veel mogelijk gestuurd wordt op doelen en niet op middelen, zodat boeren ondernemersvrijheid hebben en keuzes aan kunnen passen aan lokale omstandigheden. Leren en het continu verbeteren van de systematiek en de praktijk op het erf is nog een centraal element (Projectgroep Markemodel, 2021a). Omdat de meerderheid van VKA-leden melkveehouders zijn en ze aan konden sluiten bij bestaande monitoringssystemen zoals de KringloopWijzer, focust het Markemodel vooralsnog op de melkveesector (Kingsmans, 2021). Zo zijn de uitgangspunten van de systematiek gekoppeld aan uitdagingen waar melkveehouders mee te maken hebben, waaronder:

- Het gevoel dat boeren niet mee mogen besluiten en daarom niet achter doelen voor een gebied staan, wordt aangepakt door de boeren in de Boerenraad een stem te geven (Projectgroep Markemodel, 2021a).
- Boeren willen geen middelvoorschriften op het erf. Het Markemodel geeft ze voor bovenwettelijke prestaties de vrijheid over wat zij op het erf doen in ruil voor een beloning, mits zij aantoonbaar en in voldoende mate bijdragen aan het halen van de gestelde doelen (Projectgroep Markemodel, 2021b).
- Boeren geven voorkeur aan één sturingslijn in plaats van meerdere partijen die 'iets op het erf moeten'. Het Markemodel sluit hierbij aan door mogelijkheden voor stapeling van beloningen te ontwikkelen (Projectgroep Markemodel, 2021a).
- Het landbouwbeleid en de betalingen die boeren van de overheid – bijvoorbeeld voor inkomstenderving – ontvangen, worden door boeren als onvoorspelbaar ervaren vanwege onder andere de relatief korte looptijd van beheercontracten. Het Markemodel speelt daarop in met een ambitie om meerjarige afspraken over beloningen te maken (Projectgroep Markemodel, 2021a). In de lopende praktijkpilots is dat bijvoorbeeld zeven jaar (vergelijk tekstbox).
- Centrale sturing zorgt ervoor dat onvoldoende ingegaan wordt op lokale problemen en oplossingen. Het Markemodel is bewust regionaal ingestoken, zodat specifieke prioriteiten van die regio voorzien kunnen worden van scherpere doelen en hogere vergoedingen. Men gaat ervan uit dat door het bepalen van prioriteiten, doelen en vergoedingen in onderling overleg de kans op intrinsieke motivatie en een gevoel van eigenaarschap bij boeren toeneemt (Projectgroep Markemodel, 2021a).

De betrokkenen hebben gekozen voor doelsturing met KPI's in combinatie met beloningen om te voldoen aan deze uitgangspunten. Zij stemmen gaandeweg af hoe voor de desbetreffende regio de exacte doelen en beloningen eruit komen te zien. Het idee is dat boeren door sturen op doelen uitgedrukt in streefwaarden effectievere maatregelen kunnen nemen. De achterliggende aanname is dat boeren zelf het best kunnen inschatten welke maatregelen passen bij het bedrijf en de omgeving en dat zij zelf tot innovatieve oplossingen komen (Projectgroep Markemodel, 2021b). Het Markemodel geeft de deelnemers niet alleen de vrijheid om passende maatregelen te kiezen, maar stuurt ook niet op een specifieke bedrijfsvoering zoals natuurinclusief (interview Projectgroep Markemodel, 2023).

Het Markemodel zet nu in op middelzware doelsturing

In de oorspronkelijke GLB-rapportage (projectgroep Markemodel, 2021a) over de opzet en plannen van het Markemodel is het vervangen van middelvoorschriften door zware doelsturing als doel opgenomen. Dit is in de opzet het eerst aan bod gekomen: wat zijn de doelen en streefwaarden richting 2030? Daaropvolgend zijn

de betrokkenen vooral bezig met het opbouwen van een werkende monitorings- en beloningssystematiek waarin ook al wordt gestuurd op doelbereik. Het gaat in deze fase dus om een voorbeeld van middelzware doelsturing. Wel met de kanttekening dat het Markemodel in de eerste pilotfase, in tegenstelling tot de eigen ambitie, slechts kortdurend kan belonen. Of de hoogte van de beloning kostendekkend is, hangt af van de situatie van de deelnemer. Omdat bij het bepalen van het maximale bedrag de staatssteunregels als uitgangspunt worden genomen in combinatie met wat de Markeraad beschikbaar kan stellen als beloning, gaan wij als auteurs ervan uit dat de hoogte van de beloning niet voor alle deelnemers kostendekkend is. Daarmee zien we het Markemodel als voorbeeld van middelsturing met beperkte beloning. Of en hoe eventuele vervanging van middelsturing als algemeen principe opgepakt wordt, is op dit moment geen onderdeel van de pilot. Dit mede omdat wettelijke kaders, zoals als middelvoorschriften geformuleerde wetgeving en staatssteunregels, het vervangen van middelsturing op dit moment niet mogelijk maken. Dit zou in afstemming met het Rijk en de EU moeten, wat alleen realistisch is als de aanpassingen landelijk gelden (interview projectgroep Markemodel, 2023; interview provincie Gelderland, 2023).

4.3.2 De systematiek

De besluitvorming binnen het Markemodel

Het Markemodel bestaat uit twee kernelementen, een governancestructuur om gezamenlijk te komen tot de invulling van de KPI's en een beloningssystematiek op basis van KPI's. Bij de sturing en organisatie van het Markemodel spelen drie groepen een belangrijke rol. Ten eerste de Markeraad, als groep van partijen die boeren een beloning kunnen bieden. Dat zijn momenteel het Ministerie van LNV, provincie Gelderland, waterschap Rijn en IJssel, Rabobank en FrieslandCampina. Samen komen zij met een voorstel voor doelen en de hoogte van beloningen (projectgroep Markemodel, 2021b). Ten tweede de Boerenraad, de vertegenwoordigers van de deelnemende boeren (Projectgroep Markemodel, 2021a). Als de vertegenwoordigers behoefte aan ondersteuning hebben, krijgen zij die van inhoudelijke experts (interview VALA, 2023). De Boerenraad reageert op het voorstel van de Markeraad. Beide partijen voeren de dialoog over hoe de doelen te bereiken en voor welke beloning. De afspraken worden vastgelegd in het Regionale Omgevingsplan. De boeren hebben dus nadrukkelijk ook een stem bij het bepalen van de doelen van het Markemodel en de daaraan gekoppelde beloningen. Zo is bijvoorbeeld de KPI voor gewasdiversificatie op wens van de agrariërs later toegevoegd. Inspraak van agrariërs moet de kans verhogen dat de afspraken haalbaar en uitvoerbaar zijn. De filosofie achter de aanpak is daarnaast dat gedeeld eigenaarschap en een gemeenschappelijk belang ontstaan over het model en zo bij de agrariërs de bereidheid tot verduurzamen toeneemt (Projectgroep Markemodel, 2021b; interview 2023).

De derde partij is de VALA, het agrarisch collectief in de Achterhoek, als uitvoerende organisatie. Dat wil zeggen dat zij het gesprek tussen Boerenraad en Markeraad faciliteren en hun afspraken vastleggen. Ook adviseren zij over het operationaliseren en de monitoring van de doelen. Daarnaast zijn zij verantwoordelijk voor de uitkering van de beloningen volgens het voorbeeld van ANLb.

Rol van de VALA als uitvoerende organisatie

De VALA adviseert over het operationaliseren van doelen uit het Regionale Omgevingsplan en de monitoring van de doelen, waarbij de monitoring onder regie van de VALA wordt uitgevoerd. VALA faciliteert ook het gesprek tussen Boerenraad en Markeraad, bijvoorbeeld met procesondersteuning of door het samenvoegen van alle bedrijfsontwikkelplannen om de resultaten te kunnen relateren aan de doelen uit het Regionale Ontwikkelplan. Ten slotte neemt VALA de uitkering van beloningen op zich volgens het voorbeeld van ANLb. De adviseurs die ondersteunen bij het opstellen van de bedrijfsontwikkelplannen verzamelen ook leervragen van deelnemers; deze dienen als input voor diverse leersessies die als onderdeel van het Markemodel georganiseerd worden (interview projectgroep Markemodel, 2023). Dit gebeurt in samenwerking met de VALA, zodat de integratie van doelen en maatregelen nog steeds bij één organisatie ligt die al goed bekend is bij de deelnemers (projectgroep Markemodel, 2021b).

Het Regionale Omgevingsplan

Het document waarin de VALA de afspraken vastlegt, heet Regionaal Omgevingsplan. Dit is niet te verwarren met het provinciale of gemeentelijke omgevingsplan dat voortkomt uit de Omgevingswet. Het Regionale Omgevingsplan wordt regelmatig geëvalueerd op de vraag of wijzigingen nodig zijn, bijvoorbeeld omdat overheidsbeleid is aangepast of op basis van nieuwe inzichten en projectresultaten en er een mogelijkheid is om de afspraken aan te passen. Binnen het Regionale Omgevingsplan kunnen gebieden afgebakend worden

die een logische eenheid vormen. Dat kan bijvoorbeeld een afbakening zijn op basis van grondsoort, stroomgebieden, landschapstype of 'handicaps' voor boeren, zoals de nabijheid van een waterwingebied, of met een specifieke opgave met betrekking tot de kwaliteit van de leefomgeving. Waar nodig kunnen de partijen voor de afzonderlijke gebieden andere streefwaarden en/of beloningswaarden afspreken. Deelnemers moeten een bedrijfsontwikkelplan op (laten) stellen waarin de doelen uit het Regionale Ontwikkelplan terugkomen en waarin is uitgelegd hoe het bedrijf bij gaat dragen aan het behalen van de doelen. De som van bedrijfsontwikkelplannen geeft ook houvast voor de dialoog tussen Markeraad en Boerenraad over welke doelen haalbaar zijn (Projectgroep Markemodel, 2021b; interview VALA, 2023). De doelen worden daarbij uitgedrukt in KPI's met de daarbij horende eenheden.

Praktijkpilots Winterswijk en 't Klooster/Zelhem

In 2023 en 2024 lopen twee praktijkpilots op 35 bedrijven in de omgeving Winterswijk en bij 't Klooster/Zelhem. Hiervoor hebben in december 2022 Markeraad en Boerenraad een Regionaal Ontwikkelplan opgesteld. Daarin zijn de (gebiedsspecifieke) doelen, beloningen en de monitoring tot 2030 vastgelegd (VALA, 2022). Provincie en waterschap hebben samen € 480.000 voor de beloningen ter beschikking gesteld. FrieslandCampina en Rabobank dragen bij aan de projectkosten (Provincie Gelderland, 2023). Gemiddeld worden € 3.000 tot € 4.500 aan beloning per jaar per deelnemer verwacht (VALA, 2022). Voor alle deelnemers zijn bedrijfsontwikkelplannen opgesteld die de KPI's gebruiken om een momentopname van de situatie op het bedrijf te schetsen. De spreiding aan beloningen is groot, omdat melkveehouders op verschillende niveaus konden instappen. In 't Klooster/Zelhem bleken vijf deelnemers bijvoorbeeld met hun KPI scores al het niveau van de doelstelling van 2025 bereikt te hebben, terwijl anderen er nog naartoe willen werken (projectgroep Markemodel).

De KPI-systematiek

De governancestructuur wordt aangevuld met het tweede kernelement: de KPI-systematiek. Deelnemers kunnen scoren op tien KPI's binnen de drie thema's lucht, water en land (zie Tabel 4.3). Vijf KPI's voor milieuprestaties maken gebruik van de KringloopWijzer en de KPI's voor het verhogen van landschappelijke kwaliteit en biodiversiteit leunen op de systematiek van agrarisch natuurbeheer. Deelnemers kunnen hun inspanningen daarvoor aantonen met ANLb-pakketten. Als boeren geen ANLb-pakketten kunnen of willen afsluiten, kunnen zij als alternatief Beheerpakketten Biodiversiteitsmonitor Melkveehouderij afnemen. Dat zijn van het ANLb afgeleide beheerpakketten die losstaan van de ANLb-gebieden en -betalingen (interview VALA, 2023). De indicator voor waterkwantiteit is nog in ontwikkeling (interview Projectgroep Markemodel, 2023). Per KPI is een drempelwaarde boven het wettelijke minimum vastgesteld (of in ontwikkeling) vanaf welke een deelnemer punten kan scoren, maximaal vijf per KPI (Projectgroep Markemodel, 2021b). Daarbij is in het Regionale Ontwikkelplan afgesproken dat de streefwaarden jaarlijks per punt aangescherpt worden richting de gewenste streefwaarden in 2030 (interview VALA, 2023). Uitgangspunt is ook dat het verdienmodel van de deelnemers niet alleen versterkt wordt door beloningen, maar ook door potentiële kostenbesparingen op het erf (projectgroep Markemodel, 2021b).

Relatie met overheidsdoelen en gebiedsprocessen

De systematiek maakt het mogelijk om, ook per gebied, uit te breiden met meer thema's of KPI's als de betrokken partijen dat wensen (projectgroep Markemodel, 2021b; interview VALA, 2023). Hierbij moet opgemerkt worden dat er momenteel geen een-op-een vertaling bestaat tussen de KPI's uit het Markemodel en actuele wet- en regelgeving. De eerste is namelijk geformuleerd op bedrijfsniveau, terwijl de tweede meestal op maatregelniveau geformuleerd is. Ook is het Markemodel geen directe vertaling van de omgevingsdoelen van provincie en gemeenten (Projectgroep Markemodel, 2021b; interview 2023). Wel heeft beleid en wetgeving invloed op de streefwaarden en weging van KPI's in deelgebieden vanwege de inbreng van overheden binnen het Markemodel voor het bepalen van de streefwaarden. In het pilotgebied bij Winterswijk bijvoorbeeld wordt de reductie van ammoniak zwaarder meegewogen in de systematiek dan in 't Klooster vanwege de nabijheid van Natura 2000-gebieden (interview Projectgroep Markemodel, 2023). Eventuele aanscherping van wettelijke minimumeisen vindt buiten het Markemodel plaats bij EU, Rijk en mogelijk provincies. Het Markemodel gaat deze waar nodig vertalen naar aangepaste streefwaarden om te voorkomen dat ze belonen voor wettelijk verplichtingen (Projectgroep Markemodel, 2021b).

Tabel 4.3 Overzicht van indicatoren en eenheden van het Markemodel (projectteam Markemodel, 2021b; 2023).

Thema (en doel)	Indicator	Eenheid
Lucht – reductie-emissies	Ammoniakuitstoot	kg NH ₃ /ha
	Broeikasgasemissie	kg CO ₂ -eq/kg melk
Water – waterkwantiteit	In ontwikkeling	
Water – verbeteren kwaliteit grond en oppervlaktewater	Stikstofbodemoverschot	kg N/ha
	Fosfaatbodemoverschot	kg P ₂ O ₅ /ha
	Gebruik gewasbeschermingsmiddelen	Bewijs dat geen chemische gewasbeschermingsmiddelen of glyfosaat worden toegepast via SKAL-certificaat, deelname programma van zuivelorganisatie of deelname loonwerker aan project 'Schoon Water'
Land – verhogen landschappelijke kwaliteit en biodiversiteit	% kruidenrijk grasland	%
	% (agrarisch) natuurbeheerland	%
Land – grondgebondenheid	% eiwit van eigen land	%
	Gewasdiversificatie	

De beloningen voor boeren

Met de totaalscore voor alle KPI's kunnen de deelnemers in aanmerking komen voor beloningen. Hiervoor moeten zij (als overeengekomen drempelwaarde) minimaal 20 van de op dit moment mogelijke 45 punten scoren (op de reeds ontwikkelde indicatoren) (projectgroep Markemodel, 2021b). De beloning voor de deelnemers is in de pilotfase alleen een directe financiële beloning. De hoogte van het bedrag hangt af van het aantal punten dat de agrariër scoort. De uitbetaalde beloning per punt hangt af van het totale budget dat door de beloners samen wordt ingelegd, om te verdelen onder de deelnemers. Hoeveel punten een prestatie waard is, wordt in het Regionale Omgevingsplan vastgelegd. Het kan dus zijn dat doelen die belangrijker gevonden worden of moeilijker te halen zijn, relatief meer punten waard zijn en daarmee een hogere beloning opleveren. De precieze verdeling is onderwerp van de dialoog tussen Markeraad en Boerenraad. Om te voorkomen dat intensivering wordt beloond, wordt gerekend met euro's per punt per hectare boven een vooraf gestelde drempelwaarde. Gemiddeld geven bevestigde VKA-leden aan jaarlijks € 30 per punt per hectare nodig te hebben voor maatregelen op het bedrijf. Volgens de rekensystematiek van het Markemodel vertaalt zich dat naar € 95/ha en gemiddeld circa € 4.500 per deelnemer in totaal (Projectgroep Markemodel, 2021b). In de lopende pilotfase legt de provincie € 350.000 en het waterschap € 100.000 in voor de vergoedingen, wat neerkomt op gemiddeld € 7.500 per deelnemer voor twee jaar, oftewel € 3.750 per jaar. FrieslandCampina en Rabobank dragen in de pilotfase bij aan de projectkosten (interview provincie Gelderland, 2023). Op termijn is het de bedoeling dat deze directe financiële beloning door overheden meegefinancierd wordt door ketenpartijen en private partijen en dat ook andere soorten beloningen gekoppeld worden aan de systematiek, dus het stapelen van beloningen.

In de documentatie van het Markemodel (projectgroep Markemodel, 2021b) is een lijst opgenomen met welke beloningen VKA-leden naast de directe financiële beloning graag zouden willen zien. Deze hebben op dit moment geen prioriteit, omdat het opzetten van de organisatie en de directe financiële beloningen al complex genoeg zijn. Van de lijst wordt er op dit moment alleen concreet gewerkt aan makkelijkere en/of goedkopere toegang tot provinciale grond (interview provincie Gelderland, 2023). Dit is echter een generiek instrument en niet gekoppeld aan het Markemodel (interview projectgroep Markemodel, 2023). De projectgroep voert gesprekken met terreinbeherende organisaties om de mogelijkheden tot samenwerking te verkennen. Mogelijk komt hieruit een koppeling van het Markemodel met de toegang tot pachtgronden tot stand (interview projectgroep Markemodel, 2023). Daarnaast hebben boeren interesse in rentekorting van banken en bonussen van zuivelorganisaties. Zowel de Rabobank als FrieslandCampina doet mee als partij in de Markeraad, maar een directe koppeling tussen de scores van het Markemodel en de beloningen van Rabobank en FrieslandCampina ontbreekt momenteel, omdat de pilot een beperkte reikwijdte en looptijd kent (projectgroep Markemodel, 2021b; interview 2023). Naast de beloningen die al bestaan of in ontwikkeling zijn, is er behoefte aan extra ontwikkelruimte en/of eenvoudiger procedures bij vergunningen en aan bedrijfsspecifieke bemestingsruimte die gekoppeld wordt met het Markemodel (projectgroep Markemodel, 2021b). Beide zijn juridisch moeilijk te borgen, omdat er onvoldoende zekerheid is over het

verband tussen de inspanning van de boer en het effect op de milieuprestaties (interview provincie Gelderland, 2023). De nadruk blijft in deze fase van het project liggen op de directe financiële beloningen.

Borging, data en controle van het Markemodel

De borging van de data is geregeld via bestaande validatiesystemen en controlemechanismen. De KPI's die gebruikmaken van input uit de KringloopWijzer leunen ook op diens controlemechanisme. Binnen het Markemodel is het plan om de monitoring verder te ontwikkelen, omdat de borging van de data verbeterd moet worden. Ook is er een aantal KPI's in ontwikkeling waarvoor de borging nog geregeld moet worden. De VALA deelt de geaggregeerde prestaties van de deelnemers met de provincie. Zij gebruiken de cijfers voor de ontwikkeling van een provinciaal dashboard over land- en tuinbouw (interview VALA, 2023). De VALA kan de monitoring van alle KPI's momenteel (nog) niet helemaal zelf oppakken, omdat deze voor een gedeelte nog in ontwikkeling zijn, er te veel werk ligt voor de uitgebreidere rol van de VALA en de gebiedscoördinatoren nog niet goed ingewerkt zijn in de KringloopWijzer. Daarom werken zij samen met acht bedrijfsadviseurs die de boeren bij het maken van de bedrijfsontwikkelplannen ondersteunen (interview VALA, 2023).

4.3.3 Ontwikkelingen en toekomstperspectief

Pilotfase

Het Markemodel zit op dit moment in een pilotfase. De organisatie, deelnemers en betrokken partijen willen eerst testen of de systematiek op kleine schaal werkt zoals beoogd en deze vervolgens eventueel verbeteren voordat ze aan de geplande regionale uitrol willen gaan werken. Ook een toepassing op andere grondgebonden sectoren is wenselijk (interview projectgroep Markemodel, 2023). Terwijl een mogelijk landelijke uitrol ter discussie staat, staat de uitrol over de hele Achterhoek voor de projectgroep Markemodel (2021b) als ambitie vast. Deze ambitie moet echter nog bekrachtigd worden door besturen van de betrokken organisaties, waarvoor minimaal de resultaten van de lopende pilot bekend moeten zijn. Ook moet de financiering van de beloningen en de proceskosten rond zijn. Als dat lukt, verwacht de projectgroep dat de deelname voor de eerste vier jaar na de regionale uitrol geleidelijk groeit tot maximaal 80% van alle circa 1.100 Achterhoekse melkveehouders. Uitgaande van een gemiddelde jaarlijkse beloning tussen € 4.500 en € 6.000 per deelnemer en 20% overhead, is hier een jaarlijks budget van € 5 tot € 8 miljoen mee gemoeid (Projectgroep Markemodel, 2021b; interview VALA, 2023). De verwachting is dat overheden het merendeel van de kosten voor maatschappelijke diensten blijven dragen (interview projectgroep Markemodel, 2023), maar de projectgroep verwacht dat ketenpartijen een gedeelte van de beloningen over gaan nemen. Daarmee zou ook de verantwoording en zeggenschap over het Markemodel richting de ketenpartijen in samenwerking met de boeren verschuiven (VALA, 2022). Hier zijn echter nog geen concrete afspraken met ketenpartijen over gemaakt (projectgroep Markemodel, 2021b; interview 2023). Het is nog ongewis of en in welke vorm het Markemodel voortgezet gaat worden.

Een mogelijke rol in gebiedsprocessen

De systematiek van het Markemodel zou gebruikt kunnen worden als gemeenschappelijke taal in gebiedsprocessen. Zo kan het mogelijk een rol te krijgen binnen de gebiedsgerichte aanpak in Winterswijk, maar daar lopen de gesprekken nog over (interview projectgroep Markemodel, 2023). De ambitie van de initiatiefnemers van het Markemodel is om gezamenlijk tot gebiedsspecifieke afspraken te komen. Dit willen ze bereiken in dialoog tussen Markeraad en Boerenraad (interview projectgroep Markemodel, 2023).

4.4 EKO-keurmerk

Het EKO-keurmerk is een privaat keurmerk dat bovenwettelijke eisen (boven op de EU-regels voor het biologische keurmerk) stelt op het gebied van duurzaamheid. Milieu Centraal heeft EKO aangewezen als een van de twaalf topkeurmerken. Samen met elf andere keurmerken scoort het EKO-keurmerk het beste op de criteria: onderscheidend & substantieel, handhaafbaar & controleerbaar en transparant & zichtbaar (Milieucentraal, 2023). Het EKO-keurmerk valt onder Stichting EKO-keurmerk, die wordt bestuurd door vertegenwoordigers uit de biologische primaire sector. Het uitgangspunt is dat alle deelsectoren in de landbouw, waaronder de rundveezuivelsector, zelf normen opstellen waaraan ze willen werken op het gebied van duurzaamheid. Deze normen zijn geformuleerd als concrete maatregelen, waaraan de

EKO-certificaathouder moet voldoen. Er is bewust gekozen voor een vorm van sturing via maatregelen, omdat wetenschappelijk onderzoek expliciet uitwijst welke maatregelen wel of niet effectief zijn voor natuur en milieu. Dit is minder duidelijk voor doelsturing volgens Stichting EKO (2023a).

Stichting EKO-keurmerk staat positief tegenover het gebruik van KPI's als leerinstrument voor de agrariër om te verduurzamen, maar staat kritisch tegenover het gebruik van KPI's voor zware doelsturing (interview Stichting EKO, 2023a). De interviews voor dit caseverslag richtten zich dan ook voornamelijk op de kansen en knelpunten van werken met maatregelsturing ten opzichte van doelsturing. We gebruiken in het vervolg van deze casebeschrijving de term 'middelsturing' (in plaats van maatregelsturing), in lijn met de conceptuele kaders van dit onderzoek. We zijn ons ervan bewust dat dit niet volledig de lading van de integrale benadering van het EKO-keurmerk dekt.

4.4.1 Doelen en aanleiding

Doorontwikkeling en innovaties in de biologische sector stimuleren en belonen

Tot 2010 waren biologische producten in Nederland herkenbaar door het EKO-logo, dat destijds nog een publiek keurmerk was. Vanaf 2012 verviel de status van het EKO-logo als publiek keurmerk en kwam het Europees biologisch keurmerk ervoor in de plaats. Toen EKO zijn status als publiek keurmerk verloor, heeft de biologische sector ervoor gekozen EKO als privaat keurmerk aan te houden. Op deze manier konden ze boven op de Europese normen voor biologische landbouwproductie aanvullende normen stellen om verduurzaming te blijven stimuleren en te belonen naar hogere standaarden. EKO stimuleert en belooft dus bovenwettelijke prestaties op het gebied van een breder spectrum van duurzaamheid dan het Europese biologische keurmerk. Dit onder meer in navolging van andere landen met grote private keurmerken die bovenwettelijke eisen stellen (o.a. Bioland en Naturland in Duitsland) (interview Stichting EKO, 2023a).

Onderscheidend blijven ten opzichte van het peloton

Omstreeks 2015-2017 hebben de biologische varkenshouderij en melkveehouderij op eigen initiatief bovenwettelijke normen ontwikkeld. Hun drijfveer was dat ze zichzelf onderscheidend wilden houden ten opzichte van gangbare bedrijven die steeds meer richting biologisch bewogen, waardoor ze het risico zagen dat de markt van biologische producten zou instorten (interview Ministerie van LNV, 2023a). Deze drijfveer heeft standgehouden en vormde ook de drijfveer voor boeren uit andere deelsectoren om zich aan te sluiten bij EKO.

Omdat EKO innovatie en doorontwikkeling wil stimuleren, wordt ernaar gestreefd de normen door de jaren heen aan te scherpen om zo goed mogelijk bij vigerend natuur- en klimaatbeleid aan te sluiten. Hierover kan de normencommissie een advies geven, bijvoorbeeld op basis van de ontwikkelingsassessments (interview Biohuis, 2023). Ook LNV benadrukt in haar actieplan over de opschaling van de biologische landbouw het belang van keurmerken als EKO om zich te blijven onderscheiden (LNV, 2022a).

4.4.2 De systematiek

Het EKO-keurmerk is er voor verschillende ketenschakels in de biologische sector, namelijk de primaire sector, horeca en handel & verwerking. EKO onderscheidt de volgende deelsectoren in de landbouw: varkenshouderij, melkveehouderij, pluimveehouderij, akkerbouw en volle grond, glastuinbouw en overig. In lijn met de reikwijdte van dit onderzoek ligt het accent in dit caseverslag op de melkveehouderij. Sinds het najaar 2022 is de biologische primaire sector volledig bestuurlijk verantwoordelijk voor Stichting EKO-keurmerk (interview Stichting EKO, 2023a).

Twaalf duurzaamheidsthema's

Het keurmerk is in 2012 gestart met het opstellen van collectieve EKO-standaarden die voor alle deelsectoren gelden. Dit betreft algemene regels, regels op het gebied van transparantie, oorsprong product en sociaal & eerlijk. Boven op de collectieve EKO-standaarden hebben de deelsectoren rond 2017 zelf aanvullende normen opgesteld (Stichting EKO-keurmerk, 2021a). Het uitgangspunt van Stichting EKO-keurmerk is dat ondernemers zelf aan de lat staan om aanvullende EKO-normen op te stellen voor hun deelsector. Stichting EKO-keurmerk hanteert hiervoor een kader van twaalf duurzaamheidsthema's (zie

Tabel 4.4). Alleen als boeren voldoen aan zowel de EKO-standaarden als aan de specifieke EKO-normen, mogen ze EKO-keurmerkhouders zijn.

EKO normen melkveehouderij

In de periode 2015-2017 heeft de rundveezuivelsector zelf de EKO-normen ontwikkeld en vastgesteld. Op deze manier ontstaat vanuit de duurzaamheidsambities van de deelsectoren zelf een realistisch en sectorspecifiek eisenpakket. Omdat EKO innovatie en doorontwikkeling wil stimuleren, wordt ernaar gestreefd de normen door de jaren heen aan te scherpen om zo goed mogelijk bij vigerend natuur- en klimaatbeleid aan te sluiten. Hierover kan de normencommissie een advies geven, bijvoorbeeld op basis van de ontwikkelingsassessments (interview Biohuis, 2023). Deze ontwikkelingsassessments geven een beeld van de prestaties van de rundveezuivelsector waardoor gemonitord kan worden wanneer aanscherping van de normen mogelijk is (interview Stichting EKO-keurmerk, 2023a). Per duurzaamheidsthema is een aantal ontwikkelingsnormen geformuleerd. De melkveehouders kunnen deze gebruiken als middel om bedrijfsspecifieke groei te stimuleren naar bijvoorbeeld 7% natuurareaal. Zo worden de normen up-to-date gehouden door de sector zelf op basis van nieuwe inzichten en technieken (Stichting EKO-keurmerk, 2021a).

In Tabel 4.4 staat een overzicht van de normen die momenteel voor de melkveehouderij gelden. In de tabel is onderscheid gemaakt tussen de collectieve EKO-standaarden en de aanvullende sectorspecifieke EKO-normen. De EKO-normen gelden boven op de biologische certificeringseisen. Alleen een melkveehouder met een SKAL-certificaat kan voor EKO gecertificeerd worden.

Tabel 4.4 EKO-normen rundveezuivelsector (Stichting EKO-keurmerk, 2021b).

Duurzaamheidsthema EKO-standaard	
Algemeen	<ul style="list-style-type: none"> De deelnemer heeft een overeenkomst afgesloten met de certificerende instantie voor deelname aan EKO-keurmerk. De modules die van toepassing zijn en de hoofdactiviteit van het bedrijf zijn duidelijk (modules verwijst naar aanwezigheid verschillende deelsectoren in geval van een gemengd bedrijf). Bedrijven/organisaties kunnen EKO-licentiehouder zijn indien ze gecertificeerd zijn volgens de vigerende Europese biologische wet- en regelgeving.
Transparantie	<ul style="list-style-type: none"> EKO-bedrijven zijn herkenbaar en EKO-certificaat is zichtbaar voor bezoekers/consumenten. Presentatie naar de consument (meerkeuze, minimaal één activiteit): <ul style="list-style-type: none"> Het bedrijf heeft een eigen website met informatie over EKO. Het bedrijf houdt minimaal eenmaal per jaar een open dag. Het bedrijf verkoopt haar producten geheel of gedeeltelijk rechtstreeks aan de consument. Het bedrijf ontvangt excursies van groepen (zoals scholen of verenigingen). Overige activiteiten (ter goedkeuring voorleggen).
Oorsprong	<ul style="list-style-type: none"> EKO erop = EKO erin voor minimaal 80% (overige 20% is biologisch): <ul style="list-style-type: none"> Inheemse aardappel, groente en fruit. Zuivel, Eieren en Vlees (varkens, kip). Vers overige producten. <i>Deze norm wijzigt per 1-1-2025, zie H 2.3.1 'Herkomst Nederland Transitie'</i> Alternatieven (per 1-1-2024 niet meer mogelijk): <ul style="list-style-type: none"> Certificaat van door EKO benoemde Leading Organic Alliance partners (per 1-10-2023 niet meer mogelijk). Verwerkingsovereenkomst met leverancier dat aan EKO-eisen wordt voldaan. Voor producten met een EKO-keurmerk geldt vanaf 1 januari 2019 voor de ingrediënten suiker, cacao, koffie, banaan, ananas, thee, cashewnoten, pinda's en rijst dat dit product/ingrediënt over een erkend sociaal label beschikt.
Sociaal en eerlijk	<ul style="list-style-type: none"> Er is een klachtenprocedure en eventuele geschillen betreffende sociaal en eerlijk kunnen worden gemeld bij de ombudsman EKO. EKO en de licentiehouders nemen in de daarvoor aangewezen ketens (akkerbouw/vollegrondsgroenten, fruit, glastuinbouw, koe zuivel, varkens(vlees) en pluimvee) de verantwoordelijkheid om minimaal eens per twee jaar een rondetafelgesprek te organiseren waar eerlijke handel en relevante gemeenschappelijke verduurzamingsonderwerpen in met name Nederland op de agenda staan.
EKO-norm	
Dierenwelzijn	<ul style="list-style-type: none"> De melkgevende koeien lopen tussen 15 april en 15 oktober dagelijks gemiddeld 8 uren in de wei (uitgezonderd extreme weers- en bodemomstandigheden, maar minimaal in deze periode 120 dagen en daarbij 6 uur per dag). Aantal van 6,5 koeien per ha beweibare oppervlakte (excl. droge koeien en jongvee). Ligbedcomfort (meer comfort dan 15 mm rubber mat voor alle actueel aanwezige melk- en kalfkoeien; het gebruikte strooisel is gemiddeld minimaal 10 cm dik in het ligbed). Borstelgelegenheid voor alle runderen vanaf 1 jaar oud. Voldoende daglicht (minimaal 120 lux bij daglicht overdag).
Diergezondheid	<ul style="list-style-type: none"> Antibioticagebruik: <ul style="list-style-type: none"> De dierdagdosering (DDD) van het laatste jaar (het rollend jaargemiddelde) is voor de melkkoeien lager dan 0,75. Indien het hoger is dan het vastgestelde gemiddelde dient er een actieplan in samenwerking met de dierenarts opgesteld, uitgevoerd en gemonitord te worden.
Kringloop	<ul style="list-style-type: none"> Intentie (nog geen eis): Het krachtvoer heeft voor 100% als herkomst geografisch Europa.
Biodiversiteit	<ul style="list-style-type: none"> Minimaal 5% biodiversiteit.
Energie & Klimaat	<ul style="list-style-type: none"> Alle zelf aangekochte elektriciteit van het bedrijf (alle locaties waar EKO-producten worden verwerkt en/of opgeslagen) is groene stroom (geen fossiele of kernenergie). Intentie (nog geen eis): streven naar klimaatneutraal.
Puur & Schoon	<ul style="list-style-type: none"> Geen chemische bestrijdingsmiddelen privéterrein. Voeropslag is netjes, voer broei- en schimmelvrij. Geen los zwerf plastic. Erf is opgeruimd; er staan geen onbruikbare machines. Erfverharding rond de stal is schoon (exclusief koe-verkeer). Onderhoudstoestand gebouwen is visueel goed. Het vee is schoon en goed verzorgd.

Vaststellen van EKO-normen

Anno 2023 gelden onderstaande procedures wat betreft het vaststellen van EKO-normen (interview Stichting EKO-keurmerk, 2021a). Deze worden anno 2023 verder vastgelegd in officiële documenten (zie paragraaf 4.4.3 'Ontwikkelingen & Toekomstperspectief):

- Nieuwe EKO-normen worden opgesteld door een groep keurmerkhouders die de deelsector vertegenwoordigt. Deze worden ingediend bij Stichting EKO-keurmerk. De ingediende normen worden door de EKO-normencommissie beoordeeld op de criteria boven-wettelijkheid, handhaafbaarheid en of de normen passen bij de missie en visie van het EKO-keurmerk.
- EKO normencommissie brengt advies uit bij het EKO-bestuur.
- EKO-bestuur koppelt besluit naar desbetreffende groep keurmerkhouders terug.
- De collectieve EKO-standaard wordt door de sector in samenspraak met de EKO-organisatie aangepast, afgestemd en definitief gemaakt.
- De definitieve aanpassingen en implementatie met overgangstermijn worden door EKO in samenwerking met de betreffende vereniging of inkooporganisatie openbaar gemaakt.
- De verantwoordelijkheid voor de verdere doorontwikkeling van de betreffende EKO-normen blijft bij de initiatiefgroep of een daarvan afgeleide werkgroep.

Controle door externe controle instanties

Voor de Nederlandse biologische rundveezuivelsector geldt dat het EU biologisch keurmerk gelijkstaat aan het EKO-keurmerk, omdat de sector collectief heeft besloten de bovenwettelijke EKO normen te hanteren (interview NZO, 2023). In Nederland bestaat er dus geen onderscheid in kwaliteitsvereisten tussen biologische of EKO-melk. Zuivelverwerkers kunnen er zelf voor kiezen het EKO-label op de verpakking te voeren. Hiervoor moeten ze zelf de benodigde certificeringskosten dragen. Dit houdt in dat EKO-keurmerkhouders gecontroleerd moeten worden op zowel naleving van de Europese biologische landbouwnormen (Skal gecertificeerd) als de EKO-normen. Dit gebeurt door twee verschillende controle instanties. Stichting Skal Biocontrole doet jaarlijks een audit om het EU biologisch keurmerk te waarborgen. Q-lip is de controle instantie voor EKO-keurmerkhouders van de rundveezuivelsector. Q-lip voert één keer per twee jaar een audit uit. Bij een positieve beoordeling wordt tweejaarlijks het EKO-certificaat vernieuwd. Wanneer uit de controle blijkt dat er niet aan de EKO-normen wordt voldaan, kunnen hier maatregelen op volgen. Afhankelijk van de ernst van de afwijking zijn de maatregelen voor de keurmerkhouders:

- Gebreken herstellen voor de volgende inspectie;
- Een herstelplan opstellen en uitvoeren;
- Een herinspectie om te controleren of alsnog aan de vereisten is voldaan een (tijdelijke) schorsing als keurmerkhouders.

4.4.3 Ontwikkelingen en toekomstperspectief

Uit de interviews blijkt dat het EKO-keurmerk momenteel volop in ontwikkeling is en er diverse ambities liggen waaraan gewerkt wordt.

Onderzoek naar KPI's als leerinstrument

Stichting EKO-keurmerk staat positief tegenover het gebruik van KPI's als leerinstrument voor de agrariër. Momenteel wordt in het project Biomonitor verkend welke KPI's geschikt zijn voor de biologische rundveezuivelsector (interview WUR Livestock Research, 2023b). Vervolgens wordt besloten of ze het invullen van de Biomonitor verplicht willen maken voor de biosector. Dit zou nadrukkelijk enkel als doel hebben om door te ontwikkelen en te verbeteren, niet om te straffen (interview Biohuis, 2023) (zie ook paragraaf 5.1.3 KLW Ontwikkelingen en toekomstperspectief).

Nieuw EKO logo 'NL-biologisch'

Het EKO-keurmerk staat voor 'EKO erop = EKO erin' waarbij voor minimaal 80% aan EKO-ingrediënten in de verpakking moet zitten. De overige 20% moet minimaal biologisch zijn. EKO heeft recentelijk een nieuw logo ontwikkeld waarmee ze de herkomst van biologische producten inzichtelijk maakt. Alleen als een product voor minimaal 90% uit EKO-ingrediënten uit Nederland bestaat, krijgt deze 3 sterren op dit nieuwe logo (zie ook Figuur 4.2). Dit is een belangrijke stap die kan bijdragen aan de opschaling van biologische landbouw in Nederland (Stichting EKO, 2023a). Het logo kan voorkomen dat goedkopere biologische producten uit het

buitenland ten koste van NL-biologische producten een plek krijgen in het schap. Bij tekorten in de zuivelsector mag maximaal 10% aangevuld worden met biologische melk uit het buitenland (Stichting EKO, 2023b).



Figuur 4.2 Het EKO-keurmerk hanteert een 3-sterrenlogo-systeem om aan te geven hoe groot het aandeel ingrediënten is dat in Nederland is geproduceerd (Stichting EKO, 2023b).

4.5 Conclusie

In deze meervoudige casestudie hebben we vier praktijkvoorbeelden besproken. De eerste drie, KLV met als beloningssystematiek Fokus planet, BBM en Markemodel zijn voorbeelden van doelsturing. Het EKO-keurmerk is geen voorbeeld van doelsturing, maar werkt met certificering op maatregelniveau. Omdat het een alternatieve manier van sturen is, bespreken we het EKO-keurmerk apart.

Drie voorbeelden van (beperkte) middelzware doelsturing

De Fokus planet, BBM, Markemodel belonen boeren voor geleverde duurzaamheidsprestaties. In die zin vallen ze onder middelzware doelsturing. Toch zijn ze geen voorbeelden van middelzware doelsturing gericht op natuurinclusieve landbouw niveau 2. In alle drie de gevallen schatten we in dat de beloningen kostendekkend zijn voor natuurinclusief niveau 1, maar niet voor niveau 2, waar we ons in dit onderzoek op richten. Wij concluderen dit op basis van onderzoeken naar verdienmodellen van natuurinclusieve melkveehouderijen die een extensieve bedrijfsvoering hanteren. Uit dit onderzoek blijkt dat de lagere kosten (bijvoorbeeld voor voer en kunstmest) in het algemeen onvoldoende zijn om de lagere inkomsten door de afname van de melkproductie als gevolg van de extensivering te compenseren. Een vergoeding van maximaal enkele duizenden euro's per jaar kan dit gat tussen uitgaven en inkomsten niet overbruggen (Schrijver et al., 2022; Berkhout & Galema, 2022).

Alhoewel het drie voorbeelden zijn van (beperkte) middelzware doelsturing en ze boeren belonen, leggen ze de nadruk op verschillende functies van doelsturing (vergelijk Tabel 2.1 in paragraaf 2.1). Fokus planet legt het accent op de functie prestatiebeloning. Bij de BBM ligt de focus op de functies prestatiebeloning en interne transparantie. Dat laatste betekent dat boeren individueel inzicht krijgen in hun bedrijfsvoering, maar hun resultaten ook kunnen vergelijken met andere deelnemers. Het delen van de prestaties gebeurt op vrijwillige basis. Leren binnen de BBM gebeurt voornamelijk op individueel niveau, maar het organiseren van gezamenlijke leeractiviteiten is in opkomst. Voor het Markemodel ligt de nadruk op de functies transparantie en leren. Dat is vooral terug te zien aan de organisatie van de dialoog tussen Markeraad en Boerenraad en het organiseren van verschillende mogelijkheden tot uitwisseling en (samen) leren. Dat wil niet zeggen dat

de prestatiebeloning niet relevant is, maar communicatie speelt hier een grotere rol dan in de andere twee praktijkvoorbeelden.

Praktijkvoorbeelden van doelsturing afgestemd op de huidige mogelijkheden

De constatering dat de beloningen van de drie praktijkvoorbeelden van doelsturing niet kostendekkend zijn voor natuurinclusief niveau 2 is niet als kritiek op deze systemen op te vatten. Het zijn alle drie initiatieven die opereren binnen hun mogelijkheden en de wettelijke kaders. Wat betreft de hoogte van de beloning is voor zowel de BBM als voor het Markmodel leidend wat binnen de kaders van de de-minimisregeling beloond mag worden. Deze regeling geeft overheden, zonder een staatssteuntoets te hoeven doorlopen, ruimte om boeren beperkt te belonen. Binnen de regels van deze verordening is het lidstaten toegestaan om een landbouwbedrijf over een periode van drie jaar maximaal € 20.000 aan steun te verlenen.

Bij deze twee voorbeelden spelen ook praktische overwegingen, namelijk dat de hoogte van de beloning in verhouding is met de administratieve lasten voor bijvoorbeeld het bijhouden van gegevens of handhaving.

Bij Foqus planet is de wens van de markt leidend voor de hoogte van de beloning en hoe zich dat vertaalt naar beloning per KPI. Momenteel is de marktvraag naar een lagere CO₂-voetafdruk van zuivel groter dan naar de andere KPI's, waardoor de beloning op CO₂-prestaties relatief hoger uitvalt.

EKO-keurmerk als alternatief

Het EKO-keurmerk werkt volgens een andere systematiek. De eventuele 'beloning' in de vorm van een meerprijs of leveringsvoorwaarde (of voorkeurspositie bij mogelijke afnemers) ontvangen de keurmerkhouders, omdat een (kleine) groep consumenten bereid is een meerprijs te betalen voor duurzaam geproduceerde producten. Alleen op het moment dat boeren aan het hele pakket aan standaarden en normen voldoen, komen ze in aanmerking voor certificering (die de consument de garantie biedt dat de boer een duurzame werkwijze hanteert). Dit is fundamenteel anders dan beloningen voor prestaties waarbij je op onderdelen wat minder goed kunt scoren. Het EKO-keurmerk is dan ook eerder te vergelijken met middelsturing.

5 Toetsing van de veronderstellingen

In dit hoofdstuk toetsen we of de veronderstellingen die horen bij een beleidsaanpak die gebaseerd is op lichte, middelzware en zware doelsturing op dit moment plausibel zijn en welke condities hieruit voortkomen om een beleidsaanpak succesvol in te kunnen voeren (zie hoofdstuk 3). Dat doen we op basis van de analyse van de praktijkvoorbeelden uit hoofdstuk 4, bureauonderzoek en algemene interviews. We vinden een veronderstelling plausibel als deze aannemelijk is binnen de institutionele context op de korte/middellange termijn (3-5 jaar). Dit omdat de omstandigheden waarbij deze veronderstellingen gelden op een langere termijn kunnen veranderen als gevolg van nationale en internationale ontwikkelingen in beleid en wetgeving.

5.1 Lichte doelsturing

In deze paragraaf toetsen we drie veronderstellingen over een beleidsaanpak op basis van lichte doelsturing, zoals deze in paragraaf 3.1 staan beschreven:

- Met KPI's kun je sturen op natuurinclusief niveau 2;
- Beleidsdoelen voor milieu, klimaat en natuur laten zich vertalen naar KPI's;
- Doelsturing vergroot het vakmanschap van boeren voor natuurinclusieve landbouw.

Wij beantwoorden de vraag of deze veronderstellingen plausibel zijn en welke condities voor de verschillende vormen van doelsturing hieruit voortkomen op basis van bureaustudie, algemene interviews en praktijkervaringen.

5.1.1 Met KPI's kun je sturen op natuurinclusief niveau 2

Een beleidsaanpak op basis van lichte doelsturing met KPI's veronderstelt dat het mogelijk is om het concept van natuurinclusieve landbouw op niveau 2 te vertalen naar KPI's met concrete waarden waar een natuurinclusieve boer minimaal aan moet voldoen om als niveau 2 gezien te worden.

Gemeenschappelijke visie op natuurinclusieve landbouw niveau 2

Om KPI's in te kunnen zetten voor de opschaling van natuurinclusieve landbouw niveau 2, moet duidelijk zijn wat hiermee precies wordt bedoeld en op welke wijze dit landbouwsysteem kan bijdragen aan de doelen voor milieu, klimaat en biodiversiteit. Uit de algemene interviews blijkt dat de definitie op dit moment niet helder is, laat staan dat er consensus is wat de eisen voor niveau 2 precies zijn. De visie moet concreet genoeg zijn om vertaald te kunnen worden naar een uniforme set KPI's met drempel- en streefwaarden die aangeeft wanneer een bedrijf welk niveau heeft bereikt. Uniform betekent hier dat dezelfde set KPI's gebruikt en begrepen wordt door zowel overheden als ketenpartijen. Een gemeenschappelijke visie voor natuurinclusief niveau 2 is dus een belangrijke conditie om KPI's in te kunnen zetten.

KPI's vormen een gemeenschappelijke taal die doelen concreet maakt

Uit de ervaringen met het Markemodel en de BBM blijkt dat KPI's zorgen voor een gemeenschappelijke taal die helder maakt waar de partijen staan ten opzichte van de afgesproken doelen. Deelnemers van de BBM waarderen dat de scores van de dertien KPI's hun inzicht geeft in de eigen bedrijfsvoering en het gesprek vergemakkelijkt tussen boeren die van elkaar willen leren (Fikken et al., 2023). Ook raken steeds meer partijen, zoals terreinbeherende organisaties, bekend met de BBM (interview Brabantse agrarische collectieven en Brabants Landschap, 2023). Dit lijkt op de ervaring vanuit het Markemodel, waar het model aanleiding is om met partijen in gesprek te komen die betrokkenen anders niet spreken. Bijvoorbeeld om te verkennen of zij belangstelling hebben om met een beloning bij te dragen of om ze te informeren over het Markemodel. Op die manier ontstaan nieuwe relaties. Dit wordt in tijden van onzekerheid over de toekomst van de sector en in het debat over de manier waarop de landbouw moet verduurzamen op zich als waardevol ervaren (interview Projectgroep Markemodel, 2023).

In het Markemodel gaat de gemeenschappelijke taal nog een stap verder, omdat dit basis is van de geïnstitutionaliseerde dialoog tussen Markeraad en Boerenraad bij het opstellen van het Regionale Omgevingsplan. Alle partijen, nadrukkelijk ook de agrariërs, hebben een stem bij het bepalen van de doelen en de daaraan gekoppelde beloningen. Zo is bijvoorbeeld de KPI voor gewasdiversificatie op wens van de boeren later toegevoegd. Inspraak van boeren moet de kans vergroten dat de afspraken haalbaar en uitvoerbaar zijn. De filosofie achter de aanpak is daarnaast dat gedeeld eigenaarschap en een gemeenschappelijk belang ontstaan over het model en zo bij de boeren de bereidheid tot verduurzamen toeneemt (Projectgroep Markemodel, 2021b; interview 2023).

Gegevensverzameling voor lichte doelsturing

Een belangrijke conditie voor lichte doelsturing is dat ook daadwerkelijk gegevens worden verzameld over de verschillende KPI's. Betrouwbare data over de KPI's zijn belangrijk voor het leerproces van de betrokken boeren. De gedachte is dat op basis van de daadwerkelijke – en gemeten – prestaties men kan leren welke maatregelen wel of niet effectief zijn.

In de huidige praktijk gebruiken initiatieven – bij melkvee – voor milieu-KPI's meestal de gegevens die worden verzameld en berekend via de KringloopWijzer (zie paragraaf 4.1.1). De KringloopWijzer is deels afhankelijk van gegevens die de boeren (of hun adviseurs) zelf moeten invullen. Voor de natuur-KPI's (percentage ANLb-areaal en Beheerpakketten Biodiversiteitsmonitor) wordt de dataverzameling verzorgd door de agrarische collectieven die in eerste instantie in het leven geroepen zijn om de subsidieregeling ANLb uit te voeren. Hoewel de controle op de gegevens van de KringloopWijzer op dit moment beperkt is, hoeft dit voor lichte doelsturing geen groot probleem te zijn. Er zijn in dit geval immers geen grote consequenties verbonden aan het onjuist invullen van gegevens.

In de praktijk vormt zich een beperkt KPI-kernset aangevuld met andere KPI's

Een uniforme set KPI's voorkomt dat boeren voor verschillende partijen verschillende KPI's bij moeten houden. Een uniforme set KPI's beperkt hiermee de administratieve lasten voor boeren. Op dit moment zien we meerdere KPI-systematieken in de melkveehouderij. Als we deze met elkaar vergelijken, valt op dat ze vergelijkbare KPI's gebruiken, maar wel van elkaar verschillen doordat ze een verschillende selectie uit de bestaande KPI's gebruiken. Tabel 5.1 geeft een overzicht van deze systematieken. Naast de praktijkvoorbeelden in hoofdstuk 4 nemen we hierin ook het initiatief Duurzaam boeren Drenthe en het project KPI-kringlooplandbouw mee. Het KPI-K-initiatief betreft een landelijk consortium van partijen uit onderzoek en praktijk die werken aan een uniforme set KPI's voor kringlooplandbouw. Dit KPI-K-consortium werkt aan een KPI-kernset die zo veel mogelijk is gebaseerd op de KPI's uit de Biodiversiteitsmonitor melkveehouderij en akkerbouw. Deze voorgestelde KPI's richten zich niet alleen op biodiversiteit, maar ook op het verlagen van de milieudruk, zoals het verminderen van emissies en het verbeteren van de bodemkwaliteit (Reijs & Doorn, 2023).

De KPI's gericht op milieuprestaties zijn grotendeels gebaseerd op de KLW (zie Tabel 5.1). Een deel van deze KPI's zijn direct afkomstig van de KLW, zoals stikstof- en fosfaatbodemschot. Andere zijn afgeleid uit de gegevens die via de KLW beschikbaar zijn, zoals % blijvend grasland. De KPI's gericht op agrarisch natuurbeheer (gericht op plant- en diersoorten) worden veelal geformuleerd in termen van ANLb-pakketten en Beheerpakketten Biodiversiteitsmonitor. Dat strookt met de ambitie van bijvoorbeeld de BBM en het Markemodel om aan te sluiten bij bestaande systemen, om te zorgen voor een goedkoop systeem met lage (extra) administratieve last voor de deelnemers.

De KPI's stikstofbodemschot, ammoniakemissie, broeikasgasemissie en % eiwit van eigen bedrijf/land of uit eigen regio zijn 'kern-KPI's' waar alle systematieken gebruik van maken. Een aantal initiatieven heeft ook afwijkende KPI's geformuleerd. Dit kan een vorm van wildgroei (*mushrooming*, zie ook par. 2.2) zijn, waarbij partijen lokaal nieuwe KPI's ontwikkelen omdat ze vinden dat de bestaande set ontoereikend is en niet alle prestaties in beeld brengt. Twee voorbeelden: de KPI voor tankmelk-ureum, die alleen door Duurzaam Boeren Drenthe wordt gehanteerd, of een KPI voor kunstmestgebruik die alleen door de BBM wordt gehanteerd.

Tabel 5.1 Vergelijking van verschillende KPI-systematieken. Bronnen: KPI-K: Reijs & van Doorn, 2023, Brabantse Biodiversiteitsmonitor: ANB Brabant, 2022, Markemodel: Projectgroep Markemodel (2021b) Foqus Planet: voorbeeldrekenkaart Foqus planet, FrieslandCampina, Biodiversiteitsmonitor melkveehouderij: Van Laarhoven et al. (2018); Drenthe: Duurzaam Boeren Drenthe (2023), KLW: Stichting Wageningen Research, 2023.

KPI	Milieu kwaliteit	Algemene natuurkwaliteit (VHR) doelsoorten	Voorstel KPI-K	Brabantse Biodiversiteitsmonitor	Markemodel	Foqus planet	Biodiversiteitsmonitor melkveehouderij	Duurzaam Boeren Drenthe (vanaf 2023)	Op basis van KringloopWijzer	
Fosfaatbodemoverschot (kg P ₂ O ₅ /ha)	X	-	-	X	X	X	-	-	X	Ja
Stikstofbodemoverschot (kg N/ha)	X	-	-	X	X	X	X	X	X	Ja
Ammoniakemissie (kg NH ₃ /ha)	X	-	-	X	X	X	X	X	X	Ja
Broeikasgasemissie (kg CO ₂ -eq/kg melk)	X	-	-	X	X	X	X	X	X	Ja
Broeikasgasemissie (CO ₂ -eq/ha)	X	-	-	X	-	-	-	-	-	Ja
Weidegang (uur/jaar)	X	X	-	-	X	-	-	-	X	Ja
% Blijvend grasland	X	X	-	X	X	-	X	X	-	Ja
% Kruidenrijk grasland	X	X	-	X	X	X	X	X	-	Nee
% Eiwit uit eigen bedrijf/regio	X	-	-	X	X	X	X	X	X	Ja
% Grond met beheercontract	-	-	X	X	X	X	X	X	-	Nee
Gebruik gewasbescherming	X	-	-	X	X	X	-	-	X	Nee
Gebruik kunstmest (kg N/ha)	X	-	-	-	X	-	-	-	-	Ja
Eiwit in Rantsoen (g RE/kg droge stof)	X	-	-	-	X	-	-	-	X	Ja
Waterkwaliteit (in ontwikkeling)	X	-	-	X	-	X	-	-	-	Nee
Koolstofbalans (in ontwikkeling)	X	-	-	X	-	-	-	-	X	Ja
Tankmelk ureum (mg/100 g)	X	-	-	-	-	-	-	-	X	Ja

KringloopWijzer is de standaard voor milieu-KPI's

De milieu-KPI's in de eerste drie praktijkvoorbeelden (Foqus planet, BBM en Markemodel) die zich richten op de emissies van meststoffen zijn allemaal afkomstig uit de KringloopWijzer (KLW). De reden hiervoor is dat de KLW naar schatting door ongeveer 99% van de melkveehouders wordt ingevuld, waardoor deze KPI's met weinig inspanning gebruikt kunnen worden (interview WUR Livestock Research, 2023a). Daarnaast zijn borging en controle tot op zekere hoogte al georganiseerd. De hoge deelname aan de KLW komt doordat het overgrote deel van de Nederlandse zuivelaars heeft besloten het invullen van de KLW verplicht te stellen (zie ook paragraaf 4.1). Slechts een relatief klein aantal bedrijven vult de KLW niet in, omdat het bedrijf dat bij hen de melk ophaalt niet bij de NZO aangesloten is en het invullen niet verplicht stelt. Een aantal van deze bedrijven is biologisch of biologisch-dynamisch. Gebruik van de KLW is dus efficiënt en bespaart de meeste boeren het invullen van data in een ander format.

Ondanks de variatie in systematieken in de praktijk lijkt de KLW een standaard te worden voor de KPI's voor milieuprestaties. Zowel het bedrijfsleven als overheden gebruiken de kengetallen van de KLW bij KPI-systematieken. Daarbij bepalen initiatiefnemers zelf welke kengetallen van de KLW zij gebruiken als KPI's en op basis van welke drempel- en streefwaarden ze willen belonen. Op deze wijze kunnen melkveehouderijen op een transparante wijze aantoonbaar en inzichtelijk maken hoe ze presteren op het gebied van milieu en klimaat.

Meer onderzoek nodig naar KLW voor natuurinclusieve bedrijven

Hoewel de KLW in alle praktijkvoorbeelden wordt gebruikt voor milieuprestaties, twijfelt een aantal biologische melkveehouders en extensieve melkveehouders met veel weidegang of alle kengetallen in de KLW wel een correct beeld geven van hun duurzaamheidsprestaties (zie ook paragraaf 4.1.3). Om de KLW nog beter in te kunnen zetten voor natuurinclusieve bedrijven met melkvee, is het daarom gewenst om meer onderzoek te

doen naar validatie en representativiteit van de KLV voor extensieve bedrijven met veel weidegang. Wat er verbeterd kan worden aan de KLV voor extensieve bedrijven is al in beeld gebracht (Šebek et al., 2018).

Eenheden, drempel- en streefwaarden bepalen of natuurinclusief niveau 2 wordt bereikt

Een uniforme set KPI's stuurt niet automatisch op natuurinclusieve landbouw niveau 2. Hiervoor is het nodig dat alle drempelwaarden en streefwaarden bij deze KPI's zijn afgestemd op natuurinclusief niveau 2. De drempelwaarde per KPI moet helder aangeven bij welke waarde sprake is van niveau 2.

Zowel het Markemodel als de BBM stuurt op verduurzaming van de melkveehouderij in het algemeen en niet specifiek op natuurinclusieve landbouw. Beide zijn zo ingestoken dat een grote groep melkveehouders er gebruik van kan maken met het doel om kleine óf grote stappen te zetten. De doelen en KPI's van het Markemodel zijn bijvoorbeeld zo gekozen dat verschillende ontwikkelrichtingen voor bedrijven mogelijk zijn (interview provincie Gelderland, 2023). Hierbinnen kunnen bedrijven dus bewegen richting natuurinclusief, maar ook richting hoogtechnologische intensivering. In principe is het zowel met de systematiek van de BBM als die van het Markemodel mogelijk om sterker op natuurinclusief niveau 2 te sturen. Dit zou kunnen door de drempel- en streefwaarden af te stemmen op het niveau natuurinclusief niveau 2.

Sturen op CO₂ per liter past niet bij natuurinclusieve bedrijven

Alle praktijkvoorbeelden gebruiken de KPI CO₂-equivalenten per liter melk (zie Tabel 5.1). Dit kengetal stuurt op vermindering van broeikasgasemissies wereldwijd en sluit aan op de richtlijn Product Environmental Footprint zoals opgesteld door de Europese Commissie (zie ook paragraaf 4.1.2). Intensieve bedrijven, met een hoge melkproductie per koe, scoren echter beter op deze KPI dan meer extensieve bedrijven met een lagere productie en veel weidegang (Zijlstra et al., 2019). Onder deze laatste groep vallen ook de natuurinclusieve bedrijven. Een sterke focus op deze KPI kan hierdoor bijdragen aan verdere intensivering van de landbouw. Een alternatieve KPI, zoals CO₂-equivalent/ha, is voor het sturen op natuurinclusieve landbouw logischer. Hierin wordt de relatie met de regionale/nationale schaal gelegd door de uitstoot per hectare, dus een concrete locatie, uit te drukken.

De keuze voor KPI's heeft dus gevolgen voor de mate waarin daadwerkelijk wordt gestuurd in de richting van natuurinclusieve landbouw.

5.1.2 Beleidsdoelen laten zich vertalen naar KPI's

Natuurinclusieve landbouw wordt steeds meer gezien als een manier om de onontkoombare doelen (natuur, stikstof, klimaat en water) uit het Nationaal Programma Landelijk Gebied te halen, zoals blijkt uit de grote ambities op het gebied van natuurinclusieve landbouw in de concept Provinciale Programma's Landelijk Gebied die in de zomer van 2023 zijn uitgebracht. In een aantal daarvan speelt doelsturing via KPI's een prominente rol. Dit betekent dat beleidsdoelen voor de verduurzaming van het landelijk gebied vertaald moeten kunnen worden in KPI's die aangeven met welke scores agrarisch ondernemers een bijdrage kunnen leveren aan deze beleidsdoelen. Door deze vertaling wordt duidelijk welke concrete bijdrage natuurinclusieve bedrijven kunnen leveren aan deze beleidsdoelen. In deze paragraaf toetsen we deze veronderstelling.

KPI's voor milieuprestaties sturen op zowel natuur, milieu- als klimaatdoelen

Veel landbouwmilieubeleid draait om het beperken van de emissies van meststoffen, stikstof en fosfaat naar bodem, water en lucht. Hiermee worden verschillende doelen beoogd, zoals het verlagen van de stikstofdepositie op natuurgebieden, maar ook het verbeteren van de waterkwaliteit. Daarnaast is vanuit het Klimaatakkoord een doel gesteld om de emissie van broeikasgassen uit de landbouw te reduceren (Klimaatakkoord, 2019). KPI's die zich richten op het beperken van de verschillende emissies van landbouwbedrijven kunnen dus een bijdrage leveren aan een groot aantal beleidsdoelen.

We zien in de praktijkvoorbeelden KLV, Markemodel en BBM een viertal KPI's voor milieuprestaties gericht op de emissies uit meststoffen:

- Stikstofbodemoverschot per hectare
- Fosfaatbodemoverschot per hectare
- Ammoniakemissie per hectare
- Broeikasgassen per kilogram melk

Deze KPI's worden gebruikt om concreet te kunnen maken welke bijdrage boeren leveren aan beleidsdoelen, zoals die van de Kaderrichtlijn Water. Zo beschrijven Reijs en van Doorn (2023) dat een combinatie van het sturen op de KPI's stikstofbodemoverschot en ammoniakemissie per hectare zorgt voor een verkleining van de verliezen van stikstof naar bodem, water en lucht. Daarmee worden indirect meerdere beleidsdoelen gediend, zoals het verbeteren van de kwaliteit van het grond- en oppervlaktewater, maar ook het verkleinen van de stikstofdepositie op natuurgebieden. Door een vertaling van beleidsdoelen naar KPI's wordt helder wat de opgaven voor het boerenbedrijf zijn voor de verschillende milieupgaven samen. Dit is ook wat bijvoorbeeld het Markemodel voor ogen heeft (Projectgroep Markemodel, 2021b).

Daadwerkelijke doelsturing gericht op VHR-soorten risicovol voor de boer

In het landelijk gebied sturen Rijk en provincies via het ANLb op het behoud van meer dan 68 Vogel- en Habitatrichtlijn (VHR) doelsoorten (Boonstra et al., 2021). Het gaat bijvoorbeeld om soorten als de grutto en de veldleeuwerik. Daadwerkelijke doelsturing voor deze soorten zou zich moeten richten op de aantallen broedparen en nog liever op het broedsucces. Dit is immers het daadwerkelijke doel dat moet leiden tot een goede staat van instandhouding van deze soorten. Aan deze manier van doelsturing zijn echter nadelen verbonden, omdat er vele factoren zijn waar een boer geen invloed op heeft, maar die wel het aantal broedparen bepalen. Denk bijvoorbeeld aan sterfte tijdens de vogeltrek of aan extreme weersomstandigheden en predatie. Deze factoren kunnen ervoor zorgen dat een boer alles goed heeft gedaan, maar dit toch niet leidt tot meer broedparen en broedsucces. Dit is de reden dat het subsidiestelsel voor agrarisch natuur- en landschapsbeheer (ANLb) werkt met middelsturing via maatregelpakketten (Boonstra et al., 2021). Boeren weten zeker dat ze een vergoeding ontvangen voor genomen maatregelen, ook als blijkt dat dit niet leidt tot het gewenste aantal broedparen en broedsucces.

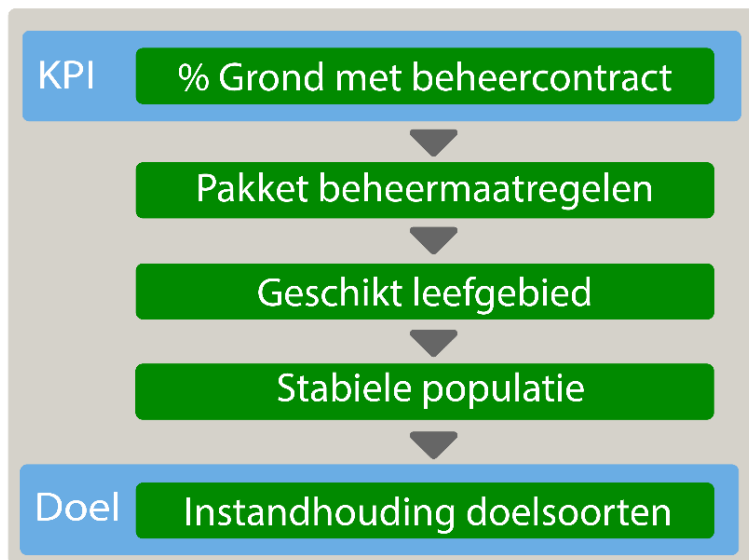
KPI's voor habitatkwaliteit niet beschikbaar

Doelsturing gericht op VHR-soorten zou zich ook kunnen richten op KPI's die de kwaliteit van de habitat voor een doelsoort aangeven. Boeren kunnen dan zelf bepalen met welke beheermaatregelen ze die kwaliteit willen bereiken. Op dit moment zijn dergelijke KPI's niet beschikbaar, al wordt er wel gewerkt aan methoden om habitatkwaliteit met luchtfoto's te meten (Visser et al., 2022). Op dit moment is het nog niet helder of hier een werkbare KPI uit voortkomt. Daarnaast is een goede habitatkwaliteit geen garantie voor broedsucces. Zo kan sterfte onder deze soorten groot zijn op het moment dat er bijvoorbeeld te vroeg wordt gemaaid. Dit betekent dat een vorm van maatregelsturing gewenst is om te zorgen dat het uiteindelijke doel, het vergroten van het broedsucces, wordt bereikt.

Sturen met maatregelpakketten voor VHR-soorten lijkt op dit moment het best haalbare

Het ANLb werkt met maatregelpakketten die precies aangeven wat een agrariër wel en niet moet doen om in aanmerking te komen voor een vergoeding van de gemaakte kosten en gederfde inkomsten. Denk aan het instellen van een rustperiode waarbij niet gemaaid mag worden, afgestemd op de aanwezigheid van kuikens, of een voorschrift dat aangeeft hoe een wintervoedselakker ingezaaid moet worden (BoerenNatuur, 2022). BoerenNatuur geeft aan dat maatregelpakketten noodzakelijk zijn om te sturen op een goede habitatkwaliteit die leidt tot een goede staat van instandhouding van de VHR-soorten (interview BoerenNatuur, 2023). Ook de tussenevaluatie van het ANLb laat zien hoe maatregelsturing kan sturen op een verbetering van de habitatkwaliteit voor boerenlandvogels (Boonstra et al., 2021).

De beheermaatregelen zijn dus afgestemd op het creëren van geschikte leefgebieden voor (groepen van) doelsoorten. Dit beheer moet leiden tot het uiteindelijke doel, de goede staat van instandhouding van de doelsoorten. Figuur 5.1 laat zien welke stappen er zitten tussen het doel om soorten te behouden en de KPI '% grond met beheercontract'. Uit de figuur blijkt dat de KPI ver afstaat van het uiteindelijke doel.



Figuur 5.1 De KPI voor natuurbeheer 'percentage grond met beheercontract' stuurt op het areaal pakketten met beheermaatregelen, die uiteindelijk moeten leiden tot een goede staat van instandhouding van doelsoorten.

We zien op dit moment geen oplossing om een KPI te formuleren die dichterbij het uiteindelijke doel staat vanwege de eerder beschreven nadelen van doelsturing op broedparen/succes en habitatkwaliteit.

KPI's voor agrarisch natuurbeheer gebaseerd op middelsturing

We zien in de huidige KPI-systematieken dat wordt aangesloten bij de systematiek van het ANLb als het gaat om het realiseren van agrarisch natuurbeheer. Een van deze KPI's bestaat uit het percentage grond met beheercontracten ANLb, gewogen met de zwaarte van het beheer. Deze weging is nodig, omdat zwaarder beheer effectiever is, maar over het algemeen ook meer opbrengstderving met zich meebrengt en dus een hogere vergoeding rechtvaardigt. Dit agrarisch natuurbeheer wordt geformuleerd als maatregelpakketten, een vorm van middelsturing dus.

Om ook boeren die geen ANLb-pakketten kunnen of willen afsluiten de kans te geven om op deze KPI's te scoren, heeft BoerenNatuur in samenwerking met de Stichting Biodiversiteitsmonitor de 'Beheerpakketten Biodiversiteitsmonitor' ontwikkeld. Deze bevatten min of meer dezelfde beheermaatregelen als de pakketten van het ANLb en kunnen in plaats van een ANLb-beheercontract als bewijs van inspanning dienen (BoerenNatuur & Stichting Biodiversiteitsmonitor, 2022). Het verschil met het ANLb is dat deze pakketten niet gericht zijn op het behoud van VHR-soorten, maar meer op het behalen van algemene natuurkwaliteit. Alle drie de cases die werken met doelsturing hebben een KPI voor het percentage grond met beheercontract opgenomen in hun systematiek. Hoewel het percentage het doel is, liggen hier maatregelpakketten aan ten grondslag en kunnen we spreken over middelsturing en geen echte doelsturing.

5.1.3 Doelsturing vergroot vakmanschap natuurinclusieve landbouw

Van lichte doelsturing wordt gezegd dat deze vorm van sturen het vakmanschap vergroot. Je moet immers weten welke maatregelen je op je bedrijf moet nemen om de KPI-scores voor natuurinclusieve landbouw niveau 2 te verbeteren. De vraag die wij hier beantwoorden, is of deze veronderstelling plausibel is.

Leernetwerken rond KPI's zorgen voor vakmanschap

De agrarische sector heeft veel ervaring met studiegroepen, waarbij boeren regelmatig samenkomen om te leren rond een bepaald thema. Een goed voorbeeld rondom duurzaamheid is het netwerk van studiegroepen van de voormalige Stichting Veldleeuwerik, waar akkerbouwers in studiegroepen werkten aan verduurzamingsthema's zoals bodem of gewasbescherming (Elema et al., 2020; Stichting Veldleeuwerik, 2023). Andere voorbeelden zijn: Vruchtbare Kringloop Achterhoek en Liemers (VKA) en pilots als het Markemodel en de BBM (zie paragraaf 4.2 en 4.3). Bij de VKA worden resultaten van de KringloopWijzer

gebruikt om te leren of de milieuprestaties verbeterd kunnen worden (VKA, 2020). Ook CONO Beemsterkaas in Noord-Holland werkt met jaarlijkse werkgroepen vanuit hun Caring Dairy programma met leernetwerken. In workshopprogramma's delen de deelnemers onderling praktijkervaring om zo hun kennis op duurzaamheidsthema's te vergroten (CONO Kaasmakers, 2023). Rond agrarisch natuurbeheer spelen agrarische collectieven een belangrijke rol in het vergroten van kennis die gericht is op beheer voor doelsoorten (Boonstra et al., 2021).

We verwachten dat de behoefte bij deelnemers aan een KPI-systematiek om kennis te vergroten groter is voor de milieu-KPI's dan bij de KPI's gericht op agrarisch natuurbeheer. Bij agrarisch natuurbeheer gaat het minder om KPI's, omdat agrarisch natuurbeheer vooral als middelsturing is geformuleerd (zie par. 5.1.2). Toch denken we dat ook hier de rol van KPI's versterkt kan worden, omdat er een relatie is tussen prestaties op milieu-KPI's en agrarisch natuurbeheer. Zo heeft de waterkwaliteit baat bij een lage uitstoot van meststoffen. Bij milieu-KPI's moet een boer zelf in kunnen schatten welke maatregelen het effectiefst zijn om een doel, zoals het verlagen van het stikstofbodemoverschot, te kunnen behalen. Dit veronderstelt wel een bepaalde kennis, zodat de boer hier ook toe in staat is. Zo zou het invullen van de KringloopWijzer de melkveehouder bewuster kunnen maken van de mineralenhuishouding op haar/zijn bedrijf. In de praktijk geven respondenten echter aan dat de KWL vaak wordt ingevuld door een bedrijfsadviseur, vooral omdat het systeem veel invoergegevens vraagt en het tijd kost om te leren wat je precies moet invullen (interview Brabantse agrarische collectieven en Brabants Landschap, 2023; interview WUR Livestock Research, 2023a). Hierdoor hebben de melkveehouders niet altijd zelf inzicht in de manier waarop hun bedrijfsvoering doorwerkt in de kengetallen en KPI's. Bovendien vullen ze deze één keer per jaar in, waardoor ze tussentijds geen informatie krijgen die ze kunnen gebruiken om bij te sturen. Dit terwijl managementkeuzes in sterke mate de uiteindelijke milieuprestaties bepalen.

Voor zowel milieuprestaties als voor agrarisch natuurbeheer concluderen we dat het loont om de leernetwerken die werken met KPI's verder te versterken. Op dit moment zien we nog geen leernetwerken die KPI's gebruiken om natuurinclusieve landbouw niveau 2 te stimuleren. Wel netwerken die zich richten op deelthema's van natuurinclusieve landbouw, zoals vermindering van emissies, of agrarisch natuurbeheer. In de leernetwerken spelen niet alleen de deelnemende boeren een rol, maar ook experts die wetenschappelijke kennis in kunnen brengen in het leernetwerk.

Voldoende deelname

Bij lichte doelsturing worden boeren niet beloond en gaat het om de intrinsieke motivatie. Daarbij is het belangrijk om de lichte doelsturing zo te organiseren dat boeren bereid zijn deel te nemen, omdat ze ervaren dat ze via doelsturing hun bedrijfsvoering kunnen verbeteren op het vlak van natuurinclusiviteit. Voorbeelden als de Vruchtbare Kringloop Achterhoek laten zien dat het mogelijk is om voldoende deelnamebereidheid te creëren, zonder daarvoor financieel te belonen.

Transparantie belangrijk om te kunnen leren, maar kan gevoelig liggen

Om te kunnen leren, is het belangrijk om KPI-scores met elkaar te delen. Zo kunnen KPI-scores vergeleken worden met andere bedrijven en kunnen boeren bespreken hoe ze daarop gestuurd hebben. Daarnaast is openbaarheid van gegevens van belang om maatschappelijke prestaties helder te maken. Dat maakt de openbaarheid van de KPI-scores een belangrijk punt. De zeggenschap over de publicatie van de KPI-scores per bedrijf ligt in de huidige praktijkvoorbeelden bij de betrokken agrarisch ondernemer. Dat is ook wel logisch, omdat het kan gaan om gevoelige data. Bovendien zijn ondernemers bezorgd over oneigenlijk gebruik van deze gegevens. De ondernemers bepalen daarom zelf of ze deze gegevens willen delen met andere ondernemers, overheden etc. Deze constructie is gekozen om medewerking en vertrouwen van individuele ondernemers te krijgen, maar staat op gespannen voet met de beoogde transparantie om van elkaar te kunnen leren en om als bedrijf aan te kunnen geven op welk niveau wordt gepresteerd richting de maatschappij.

5.1.4 Conclusie

Op basis van onze analyse concluderen we dat de drie veronderstellingen over lichte doelsturing plausibel zijn:

1. Met KPI's kun je sturen op natuurinclusief niveau 2;
2. Beleidsdoelen laten zich vertalen naar KPI's;
3. Doelsturing vergroot vakmanschap natuurinclusieve landbouw.

De veronderstellingen zijn plausibel, omdat het mogelijk is om met een uniforme set KPI's aan te geven wanneer sprake is van natuurinclusieve landbouw niveau 2. Daarbij kunnen de drempel- en streefwaarden afgestemd worden op de verschillende beleidsdoelen voor de verduurzaming van de landbouw op het gebied van milieu, klimaat en agrarisch natuurbeheer. We maken twee kanttekeningen. Ten eerste het ontbreken van een goede onderbouwing van de nauwkeurigheid van de KringloopWijzer voor natuurinclusieve bedrijven met veel weidegang en ten tweede de KPI voor agrarisch natuurbeheer, die in feite het percentage middelsturing meet en in die zin geen echte doelsturing is. Tot slot kan het vakmanschap inderdaad vergroot worden door in leernetwerken aan de hand van de KPI-scores te bespreken welke maatregelen tot de gewenste drempel- en streefwaarden kunnen leiden.

Conditie voor lichte doelsturing

In deze studie willen we niet alleen de plausibiliteit van de veronderstellingen toetsen, maar ook laten zien aan welke condities lichte doelsturing in de praktijk zal moeten voldoen om hiermee te kunnen sturen op natuurinclusieve landbouw (niveau 2). Uit onze analyse komen de volgende condities voor lichte doelsturing t.b.v. natuurinclusieve landbouw:

- Er is een gemeenschappelijke visie op natuurinclusieve landbouw niveau 2;
- Er is een uniforme set KPI's gericht op natuurinclusieve landbouw;
- Er is een administratiesysteem voor KPI-gegevens;
- Er is voldoende deelnamebereidheid onder boeren;
- Er zijn leernetwerken voor boeren gericht op het verbeteren van de prestaties op de KPI's;
- Bedrijven delen KPI-scores voor leren en inzicht in maatschappelijke prestaties (transparantie).

De condities voor lichte doelsturing lijken op de korte termijn te realiseren. Aan een deel van de condities wordt op dit moment al voldaan. Het is vooral een kwestie van verder uitwerken en opschalen, nader onderzoek doen naar het effect van weidegang in de KLV en accepteren dat de KPI voor agrarisch natuurbeheer geen zuivere doelsturing is.

5.2 Middelzware doelsturing

In deze paragraaf toetsen we twee veronderstellingen over middelzware doelsturing, zoals deze in paragraaf 3.2 staan beschreven:

- Overheden en ketenpartijen willen en kunnen langjarig belonen voor milieu- en natuurprestaties;
- Belonen via KPI's draagt bij aan een stabiel inkomen voor de lange termijn.

Wij beantwoorden de vraag of deze veronderstellingen plausibel zijn en welke condities voor de verschillende vormen van doelsturing hieruit voortkomen op basis van bureaustudie, algemene interviews en praktijkervaringen.

5.2.1 Overheden en ketenpartijen willen en kunnen belonen voor milieu- en natuurprestaties

In deze paragraaf gaan we eerst in op de vraag of Rijk, provincies en ketenpartijen volgens geldende wet- en regelgeving eigenlijk wel mogen belonen. Vervolgens kijken we naar de bereidheid van deze partijen om boeren te belonen.

Belonen milieuprestaties gaat in tegen principe dat de vervuiler betaalt

Voordat we kijken naar de daadwerkelijke bereidheid van overheden en ketenpartijen om te belonen voor milieuprestaties stellen we de vraag of ze mogen belonen. Daarbij constateren we dat het principe dat de boeren via doelsturing beloond worden om het milieu minder te vervuilen ingaat tegen het principe dat de vervuiler betaalt. Wat dit principe inhoudt en hoe het zich verhoudt tot doelsturing voor de landbouw, leggen we hieronder uit.

Principe 'de vervuiler betaalt' bedoeld om afwenteling milieukosten op samenleving te voorkomen

Bij de vraag of de overheid bereid is te belonen, hoort de vraag vanuit welk achterliggend principe het gerechtvaardigd is te belonen voor duurzaamheidsprestaties. Die vraag is niet nieuw en bij de vorming van het milieubeleid in de jaren zeventig van de vorige eeuw is hiervoor het principe van 'de vervuiler betaalt' (*polluter pays*) geïntroduceerd door de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OECD, 2022). Dit principe gaat ervan uit dat de vervuiler de kosten draagt voor het voorkomen, beheersen en opruimen van vervuiling. Het doel hiervan is om de kosten toe te wijzen aan de vervuiler en om daarmee te voorkomen dat deze kosten worden afgewenteld op de samenleving en overheid. Die afwenteling wordt door economen aangeduid als externaliteiten. Daarmee is het principe van 'de vervuiler betaalt' een aanpak om externaliteiten te voorkomen, door de milieukosten door de landbouw te laten dragen en deze daarmee te internaliseren (Grossman, 2006).

Toepassen vervuiler betaalt in de landbouw niet eenvoudig

Het hanteren van het principe van de vervuiler heeft tot gevolg dat de kosten van de verontreiniging worden doorberekend aan de vervuiler. Hierdoor stijgt de kostprijs en zal de producent deze kosten door willen berekenen naar de afnemer, om deze te kunnen dekken (ERK, 2021). In de landbouwsector is dit problematisch, omdat de agrarisch producent (in dit onderzoek de melkveehouder) deze kosten niet zomaar kan doorberekenen. De melkprijs die melkveehouders krijgen, wordt in open, internationale markten bepaald. Voor de melkveehouder kan het daardoor lastig zijn de extra kosten voor natuurinclusieve melk te verwaarden. Consumenten, maar ook verwerkers, hebben immers uitwijkmogelijkheden naar producten die goedkoper zijn, bijvoorbeeld omdat deze onder minder stringente milieueisen zijn geproduceerd en vrij de EU-markt op kunnen (Baayen et al., 2021).

EU-verdrag hanteert principe 'vervuiler betaalt', maar uitwerking beperkt voor landbouw

Het principe dat de vervuiler betaalt, is vastgelegd in het EU-verdrag artikel 191 lid 2:

De Unie streeft in haar milieubeleid naar een hoog niveau van bescherming, rekening houdend met de uiteenlopende situaties in de verschillende regio's van de Unie. Haar beleid berust op het voorzorgsbeginsel en het beginsel van preventief handelen, het beginsel dat milieuaantastingen bij voorrang aan de bron dienen te worden bestreden, en het beginsel dat de vervuiler betaalt. (EU, 2016)

Desondanks wordt het principe van 'de vervuiler betaalt' bij de landbouwsector niet of beperkt toegepast. Dat constateert de Europese Rekenkamer in 2021, waar ze aangeeft dat dit principe onvoldoende wordt toegepast voor verontreiniging uit diffuse bronnen, zoals uit de landbouw. Dat terwijl in de EU de in de landbouw gebruikte nitraten en pesticiden de voornaamste oorzaak zijn dat het grondwater geen goede chemische toestand bereikt (ERK, 2021).

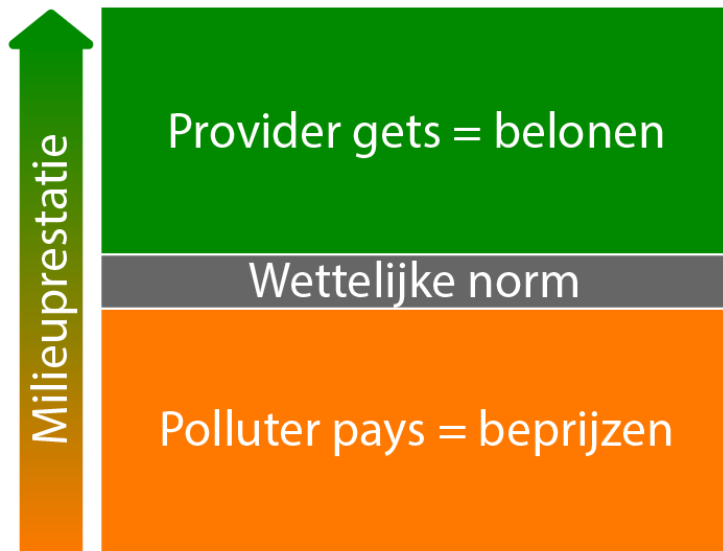
Belonen milieuprestaties gaat in tegen principe dat de vervuiler betaalt

Bij doelsturing wordt niet uitgegaan van het principe dat de vervuiler de kosten daarvan moet dragen, maar van het principe dat de vervuiler beloond moet worden om minder te vervuilen. Dit wordt ook wel het 'provider gets'-principe genoemd. Dit principe is daarmee tegengesteld aan 'de vervuiler betaalt'. Het belonen van milieuprestaties via het 'provider gets'-principe gaat ervan uit dat de kosten die agrarische bedrijven maken om minder te vervuilen, vergoed moeten worden door de samenleving en overheid.

Het principe van 'de vervuiler betaalt' ('polluter pays') staat dus centraal in het milieubeleid van de EU. Tegelijkertijd is er ruimte om bedrijven te belonen voor milieuprestaties die verder gaan dan de wettelijke vereisten, via het 'provider gets'-principe. Hieronder leggen we uit hoe de wettelijke normen de grens vormen tussen deze twee principes.

Wettelijke normen vormen de grens tussen belonen en beprizen

Het principe van het belonen voor bovenwettelijke prestaties voor geleverde diensten aan klimaat, milieu en biodiversiteit kent geen basis in internationale akkoorden of regelgeving. Het bouwt voort op de ruimte die het principe dat de vervuiler betaalt laat voor subsidies voor vrijwillige maatregelen die verder gaan dan de wettelijke eisen en erkende goede landbouwpraktijken (Baayen et al., 2022; EU, 2022). Dit principe wordt weergegeven in Figuur 5.2. Individuele boeren mogen daarbij geheel of gedeeltelijk vergoed worden voor kosten en gederfde inkomsten en tot 20% extra voor overig gemaakte kosten (transactiekosten) (Baayen et al., 2022).



Figuur 5.2 Het onderscheid tussen 'polluter pays' en 'provider gets' wordt bepaald door de wettelijke norm die door overheden wordt gesteld.

Alleen bovenwettelijke prestaties mogen beloond worden

Overheden mogen agrarische bedrijven niet belonen voor prestaties die binnen de wettelijke normen vallen. Je kunt als overheid geen norm opleggen en tegelijkertijd belonen voor het feit dat een bedrijf aan deze norm voldoet. Een dergelijke beloning wordt dan ook binnen de regels van de EU Landbouwwijzigingsverordening als ongeoorloofde staatssteun gezien (Baayen et al., 2022; EU, 2022).

Private partijen mogen geen ketenafspraken maken over het belonen voor het behalen van wettelijk verplichte normen, doordat ze zijn gebonden aan de Europese regels voor mededinging (Baayen et al., 2022; Baayen et al., 2023). Baayen et al. (2022) geven wel aan dat boeren onder artikel 210 bis van de GMO-verordening (gemeenschappelijke ordening van de markten voor landbouwproducten) ruimte hebben om onderling of met ketenpartijen duurzaamheidsafspraken te maken, onder de voorwaarde dat deze gaan over bovenwettelijke duurzaamheidsnormen en onontbeerlijk zijn om de norm te realiseren. Duurzaamheidskeurmerken kunnen dus zonder problemen in de markt worden gezet, maar het gezamenlijk uitsluiten van niet-duurzame producten door de retail is onderworpen aan de mededingingseisen (Baayen et al., 2022). De Mededingingsautoriteit houdt toezicht op deze regelgeving.

De regelgeving voor staatssteun en mededinging bepaalt in de praktijk de ruimte voor overheden en bedrijven voor het mogen belonen van zowel milieu- als natuurprestaties.

Uitzonderingen voor geoorloofde beloning voor wettelijke verplichtingen

Op de regel dat alleen bovenwettelijk beloond mag worden, bestaat volgens Baayen et al. (2022; 2023) op dit moment een aantal uitzonderingen. Via de regels van het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid (GLB) mogen overheden belonen voor het opvangen van nadelen in verband met Natura 2000, de Kaderrichtlijn Water en gebieden met natuurlijke handicaps (Baayen et al., 2022). Wel is het belangrijk op te merken dat

in deze gevallen alleen beloond mag worden op basis van gemaakte kosten en gederfde inkomsten (EU, 2021: art. 70 en 71).

Rijk en provincies lijken bereid milieu- en biodiversiteitsprestaties te belonen

Uit de praktijkvoorbeelden Markemodel en BBM blijkt dat Rijk en provincies bereid zijn om financieel bij te dragen aan een KPI-systematiek waarmee boeren zowel milieu- als biodiversiteitsprestaties kunnen rapporteren. Daarnaast subsidieert het Rijk op dit moment biodiversiteitsprestaties in de vorm van vergoedingen voor vrijwillige deelname aan het ANLb (Boonstra et al., 2021). Ook al werkt het huidige ANLb-systeem niet met doelsturing maar met vergoedingen voor maatregelpakketten, het gaat in beide gevallen om het vergoeden van gederfde inkomsten door biodiversiteitsinspanningen. Deze hoge vergoedingen zijn toegestaan, omdat het ANLb-stelsel een staatssteuntoets heeft doorlopen waarbij in de Catalogus Groenblauwe diensten per maatregel helder is aangegeven welke maximale vergoedingen toegestaan zijn (BIJ12, 2018).

Het Rijk lijkt ook in de toekomst (en langjarig) bereid te zijn om boeren te belonen voor hun milieuprestaties, zoals blijkt uit deze teksten uit de perspectievenbrief die naar de Tweede Kamer is gestuurd in het kader van het Nationaal Programma Landelijk Gebied (LNV, 2022b):

- KPI's bieden boeren een integraal en langetermijnperspectief op duurzaamheidsopgaven: door prestaties te belonen, worden economie en ecologie met elkaar verbonden.
- Met name in gebieden waar de opgaven voor natuur en stikstof, water en klimaat groot zijn, zal beloning voor maatschappelijke diensten een belangrijk onderdeel moeten zijn van het verdienmodel.

Mogelijkheden voor niet-financiële beloningen

Overheden kunnen ook op niet-financiële wijze belonen. Denk bijvoorbeeld aan vrijstellingsregelingen in de vergunningverlening. Zoals de regeling waarbij Brabantse veehouders op basis van KPI-scores geen stalaanpassing hoeven te doen of een voordeel krijgen bij de toedeling van pachtgrond (zie paragraaf 4.2.2), met de kanttekening dat hier al snel sprake kan zijn van staatssteun. Deze beloningen kunnen voor boeren van grote waarde zijn, omdat bijvoorbeeld toegang tot grond een belangrijke voorwaarde voor omschakeling naar natuurinclusief niveau 2 kan zijn. Daarnaast kunnen vrijstellingsregelingen kostenbesparingen opleveren.

Zuivelaars stimuleren verduurzaming via beloningssystemen

En hoe zit het met de beloning voor milieu- en natuurprestaties bij ketenpartijen? Een belangrijke schakel in het bepalen van een dergelijke beloning in de zuivelketen zijn de zuivelaars. Zij halen de melk bij de boer op om te verwerken tot verschillende producten en hebben elk hun eigen duurzaamheidsprogramma. Daarbij worden melkveehouders beloond voor zowel milieu- als biodiversiteitsprestaties. In het voorbeeld van de KringloopWijzer hebben we de focus gelegd op het beloningssysteem Foqus planet van FrieslandCampina (zie ook paragraaf 4.1). In dit systeem investeert de coöperatie zelf in het stimuleren van verduurzaming door elk lid een inleg te laten doen in het duurzaamheidsprogramma. Dit geld wordt aangevuld met geld dat afkomstig is van afnemers die bereid zijn een meerprijs te betalen voor melk die voldoet aan bepaalde duurzaamheidseisen. Vervolgens wordt het totale bedrag verdeeld over de leden via het beloningssysteem van Foqus planet. Leden die beter presteren op een aantal KPI's ontvangen een hogere beloning dan leden die lager scoren.

De KPI's van Foqus planet zijn breed geformuleerd en gaan zowel over milieu- als over biodiversiteitsprestaties, zoals het percentage natuurbeheer (vergelijk ook paragraaf 4.1.2). Andere zuivelaars hebben vergelijkbare systemen, maar werken niet altijd met KPI's. Sommigen kiezen in plaats daarvan voor scores op bepaalde maatregelen die melkveehouders kunnen nemen, waar een financiële beloning per 100 kg melk tegenover staat (zie paragraaf 4.1.2).

Beloning door ketenpartijen in BBM en Markemodel nog in ontwikkeling

In de praktijkvoorbeelden Markemodel en BBM is het voornemen dat op termijn zowel overheden als keten- en andere partijen zorgen voor de beloning. Voor een deel gebeurt dat vandaag ook al. In de BBM zien we dat deelnemers aanspraak kunnen maken op een regeling bij a.s.r. real estate (a.s.r. real estate, 2023). Een deelnemer met meer dan 1.000 punten krijgt korting op pacht voor de gehele looptijd van het contract (de eerste vier jaar 10% en daarna 5% korting) (zie paragraaf 4.2.2). Het Markemodel streeft ook naar

beloningen door ketenpartijen gekoppeld aan de KPI-scores, maar daar is dit nog niet geregeld (zie paragraaf 4.3). Hier draagt zowel Rabobank als FrieslandCampina bij aan de projectkosten voor de ontwikkeling en lopende pilots van het Markemodel (interview provincie Gelderland, 2023).

Zuivelaars afhankelijk van marktvaart voor evenwichtige beloning van prestaties

Zuivelaars zijn voor de hoogte van de beloning voor milieu- en biodiversiteitsprestaties afhankelijk van de meerprijs die hun afnemers voor deze prestaties willen betalen. Die afnemers kunnen verwerkers van zuivel zijn, maar ook retailers. FrieslandCampina geeft aan dat afnemers op dit moment vooral bereid zijn te betalen voor het verlagen van de uitstoot van broeikasgassen. Hier vraagt de markt om. Voor andere prestaties, zoals biodiversiteit, lukt het vooralsnog niet om grote bedragen uit de markt te halen. Dit leidt er op dit moment toe dat coöperatieleden voor de hoogste score voor het verlagen van de broeikasgasemissie per kilogram melk 15 keer meer beloning krijgen dan voor de hoogste score op het percentage natuurbeheer (zie ook Foqus planet in paragraaf 4.1.2). Hiermee worden leden dus niet evenwichtig beloond voor alle KPI's, maar krijgen voor het verlagen van broeikasgasemissies meer betaald dan voor de andere KPI's.

We hebben gezien dat ketenpartijen in principe bereid zijn om boeren te belonen voor hun prestaties. Voorwaarde voor hen is wel dat de marktvaart de meerkosten dekt. Dat kan betekenen dat niet voor alle KPI's evenredig beloond wordt vanuit de ketenpartijen.

Onevenredige beloning voor KPI's stuurt niet op natuurinclusief

Een onevenredig hoge beloning voor bepaalde KPI's kan ervoor zorgen dat boeren niet kiezen voor een natuurinclusief, maar juist voor een hoogproductieve intensieve bedrijfsvoering. Een voorbeeld hiervan is de veelgebruikte KPI die stuurt op de uitstoot van broeikasgassen (CO₂-equivalenten) per kilogram melk. Hoogproductieve intensieve bedrijven scoren hoger op deze KPI dan extensieve bedrijven met veel weidegang (Zijlstra et al., 2019), waar natuurinclusieve bedrijven onder vallen. Deze hoogproductieve landbouw draagt bij aan een verlaging van de broeikasgasemissies per kilogram product, maar niet direct aan de brede duurzaamheidsdoelstellingen die natuurinclusieve landbouw voorstaat, zoals het zorgen voor natuur en minder milieubelasting op de directe omgeving.

Zoals eerder aangegeven, zijn zuivelaars voor de hoogte van de vergoeding voor milieu- en biodiversiteitsprestaties afhankelijk van de prijs die hun afnemers voor deze prestaties willen betalen. Als een zuivelaar meer uitbetaalt voor de verlaging van de uitstoot van broeikasgassen per kilogram product dan voor prestaties voor andere KPI's die sturen op minder uitstoot per hectare en biodiversiteit, dan komen boeren voor een dilemma te staan. Moeten ze kiezen voor hoogproductieve intensieve landbouw, of voor een extensiever bedrijfsmodel, zoals natuurinclusief of biologisch? Dit dilemma is onderdeel van een wereldwijd debat over de gewenste richting voor de verduurzaming van de landbouw, waarin zowel wetenschappers als maatschappelijke partijen vaak lijnrecht tegenover elkaar staan (Bernard & Lux, 2017). De boer wordt binnen dit debat voor een keuze geplaatst, waarbij het onzeker is welke keuze voor de lange termijn het beste verdienmodel en toekomstzekerheid biedt. Naast een uniforme set KPI's en bijbehorende drempel- en streefwaarden die sturen op natuurinclusief, moet er dus ook oog zijn voor een evenredige beloning over alle KPI's om te sturen op natuurinclusief.

Beperkte beloning BBM en Markemodel onvoldoende voor beloning vergaande beheermaatregelen

Zowel het praktijkvoorbeeld BBM als het Markemodel heeft de directe financiële beloningen aan deelnemers afgestemd op de de-minimisregeling. Ze verlenen jaarlijks maximaal € 5.000 bij de BBM en gemiddeld € 4.500 per jaar in het Markemodel (zie ook paragraaf 4.2.2 en 4.3.2). Daarmee zijn de vergoedingen niet kostendekkend voor de vergaande maatregelen die nodig zijn op een natuurinclusief bedrijf, zoals het verminderen van de veedichtheid, waardoor een groot inkomensverlies ontstaat (Schrijver et al., 2022). In de praktijk betekent dat bijvoorbeeld bij de BBM dat het gros van de deelnemers inzet op kleine veranderingen die ze naar aanleiding van deelname doorvoeren. Deels gaat het ook om het belonen van reeds geleverde prestaties, zoals het beheer van landschapselementen waar ze, als ze buiten het ANLb vallen, eerder nog geen vergoeding voor hebben ontvangen (interview Provincie Noord-Brabant, 2023).

Een ander voorbeeld dat de beloningen via de de-minimisregeling tekortschieten voor vergaande beheermaatregelen vinden we bij de Beheerpakketten Biodiversiteitsmonitor. Respondenten die werken met de BBM geven aan dat het onwaarschijnlijk is dat een boer een zwaarder pakket zoals Kruidenrijk grasland

uitvoert, enkel gemotiveerd door de directe beloningen van de BBM. De kosten van ongeveer € 1.500 per hectare staan niet in verhouding tot de directe beloning uit de BBM. Boeren kiezen in de BBM daarom voor lichtere varianten, zoals langjarig grasland of landschapselementen (interview Brabantse agrarische collectieven en Brabants Landschap, 2023). Dit geldt voor boeren die een Beheerpakket Biodiversiteitmonitor hebben afgesloten. Als de boer in kwestie voor de zwaardere maatregel een ANLb-beheercontract heeft afgesloten, loopt de vergoeding voor de inkomstenderving via het ANLb. Het ANLb vergoedt wel volledig voor gemaakte kosten en gedeelde inkomsten.

Vanuit de doelen en ambities van de twee praktijkvoorbeelden BBM en Markemodel geredeneerd, is het bovenstaande geen belemmering. Hun ambitie is namelijk niet het fors verhogen van aantallen boeren die werken op natuurinclusief niveau 2, maar het stimuleren van een brede groep melkveehouders tot het nemen van maatregelen.

Ruimte belonen op basis van de-minimisregeling beperkt

De regels voor staatssteun beperken het maximale bedrag dat boeren van overheden mogen ontvangen voor maatschappelijke diensten. De vergoeding mag niet hoger zijn dan de gemaakte kosten en gedeelde inkomsten. Dit is om ongelijke concurrentie in Europa te voorkomen. Er is echter een verordening die EU-lidstaten buiten deze staatssteunregels de ruimte geeft om boeren beperkt te belonen, de de-minimisverordening. Binnen de regels van deze verordening is het lidstaten toegestaan om een landbouwbedrijf over een periode van drie jaar maximaal € 20.000 aan steun te verlenen, zonder een directe verantwoording van gedeelde inkomsten/gemaakte kosten. De regeling kent ook een nationaal plafond. Nederland mag over een periode van drie jaar maximaal € 352,5 miljoen aan de-minimissteun verlenen voor de landbouw als geheel (EC, 2013). Dit betekent per bedrijf dus maximaal € 6.666 euro per bedrijf en opgeteld voor alle vergoedingen samen maximaal €117,5 miljoen per jaar.

Het is goed te benadrukken dat de de-minimisregeling niet alleen voor doelsturing gebruikt kan worden, maar ook voor andere beloningen/vergoedingen richting agrarisch ondernemers. Dit betekent dat er door stapeling van deze beloningen via de de-minimisregeling het risico bestaat dat zowel het plafond per bedrijf als het nationale plafond overschreden kan worden.

De keuze van provincies om beloningen voor KPI-prestaties te regelen via de de-minimisverordening beperkt dus zowel de vergoedingsmogelijkheden per bedrijf als voor alle bedrijven samen.

Milieuprestaties belonen boven de-minimisbedragen kan alleen op basis van maatregelen

Het kostendekkend belonen van milieuprestaties boven de de-minimisbedragen mag alleen als deze gebaseerd zijn op de gemaakte kosten en gedeelde inkomsten als gevolg van de genomen maatregelen. Dit komt voort uit regels in het EU-verdrag die moeten voorkomen dat lidstaten elkaar op de interne markt beconcurreren door overheidssubsidies aan bedrijven te verlenen (EU, 2016: art. 107-109).

Beloningen die hoger zijn dan de de-minimisregeling toestaat, moeten een staatssteuntoets doorlopen. Dit betekent dat beloningen voor agromilieumaatregelen gebaseerd moeten zijn op de gemaakte kosten, gedeelde inkomsten plus een vergoeding voor overige gemaakte kosten (transactiekosten) (Baayen et al., 2022). Puur belonen op basis van KPI-scores is dus niet toegestaan, belonen voor genomen maatregelen wel. De Landbouvwijzigingsverordening biedt geen uitzonderingsmogelijkheid voor het belonen van doelsturing.

Een voorbeeld van een subsidieregeling die uitkeert op basis van gemaakte kosten en inkomstenderving is het subsidiestel Agrarisch Natuur- en Landschapsbeheer (ANLb). Binnen het ANLb krijgen boeren een vergoeding gebaseerd op de beheermaatregelen die ze genomen hebben. Ze komen alleen in aanmerking voor een vergoeding voor de maatregelen die beschreven staan in de Catalogus Groenblauwe diensten. Deze catalogus is goedgekeurd door Brussel (staatssteuntoets) en bevat de maximale vergoedingen die uitgekeerd mogen worden voor beheermaatregelen, zoals een uitgestelde maaidatum ten behoeve van weidevogels (BIJ12, 2018).

Veel van de KPI's voor milieu (zoals stikstofbodemoverschot of CO₂-uitstoot) zijn echter niet geformuleerd op het niveau van maatregelen, maar op het niveau van doelen (KPI-scores). Om volgens de staatssteunregels

te kunnen belonen, moet dus een koppeling gemaakt worden tussen KPI-prestaties en maatregelen. Het meest praktisch is om daarbij de route te volgen die ook doorlopen is voor de Catalogus Groenblauwe diensten. Daarbij zijn de maatregelen niet afzonderlijk bij Brussel aangemeld, maar als een catalogus met alle mogelijke maatregelen met bijbehorende maximale vergoedingen, gebaseerd op gemaakte kosten en inkomstenderving (BIJ12, 20218).

Belonen op basis van maatregelen doet afbreuk aan idee doelsturing

Het belonen voor doelsturing voor milieuprestaties via vooraf geformuleerde maatregelen is strijdig met het idee van doelsturing, waarbij de boer de vrijheid heeft om zelf keuzes te maken. Boeren zijn in dit systeem niet vrij om zelf te bepalen welke (innovatieve) maatregelen ze willen inzetten, maar moeten kiezen uit een beperkte set uit de door Brussel goedgekeurde catalogus. Dit doet afbreuk aan het idee dat vakmanschap centraal staat bij doelsturing. Daarnaast betekent dit extra administratie, omdat niet alleen gegevens over de KPI-scores verantwoord moeten worden, maar de boer ook gegevens over de genomen maatregelen aan overheden moet rapporteren. Dit betekent een hogere administratieve last dan bij een systeem met pure doelsturing (of middelsturing).

Doelsturing via Ecoregeling zorgt alleen voor herverdeling bestaande gelden

De ecoregeling is een vorm van beloning voor milieu-inspanningen. Ze vallen onder de eerste pijler van het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid (GLB) en zijn op dit moment uitgewerkt volgens een combinatie van te nemen maatregelen en resultaten (LNV, 2021b). Deze worden geregeld binnen de eerste pijler van het GLB, waardoor ze niet vallen onder de beperkingen van de de-minimisregeling. De ecoregeling zou in de volgende periode geformuleerd kunnen worden als doelsturing, door de beloningen te koppelen aan prestaties die gemeten worden aan de hand van KPI-scores. Daarbij zijn wel dezelfde condities aan de orde die gelden voor middelzware doelsturing, zoals goede controle en handhaving en het hebben van een systeem dat de gegevens van boeren vastlegt.

Doelsturing met ecoregelingen levert een herverdeling op van bestaande GLB gelden en zorgt niet voor extra budget voor natuurinclusieve inspanningen. Als veel boeren natuurinclusief worden, neemt het bedrag per boer af. Dit komt doordat aanvullende nationale steun voor de ecoregeling door de EU niet is toegestaan (Baayen et al., 2022). Wel zou budget van pijler 2 naar 1 overgeheveld kunnen worden, maar dat zou ten koste gaan van het budget voor onder andere het agrarisch natuurbeheer.

Het aanpassen van de ecoregelingen kan worden opgenomen in het volgende strategisch plan voor het GLB. De huidige periode loopt nog tot en met 2027. Doelgestuurde ecoregelingen kunnen dus op zijn vroegst vanaf 2028 ingevoerd worden.

Hoge eisen borging milieugegevens

Naarmate de vergoedingen groter worden, zullen er hogere eisen aan de betrouwbaarheid van de gegevens gesteld moeten worden om de rechtmatigheid van de beloningen te kunnen garanderen. Een mogelijk knelpunt bij de dataverzameling via de KringloopWijzer is dat een deel van de gegevens door de agrarisch ondernemers (of hun vertegenwoordiger) zelf wordt ingevuld (zie paragraaf 4.1.3). Dit brengt een risico op strategisch gedrag of zelfs fraude bij het invullen van deze gegevens met zich mee (Vellinga & De Haan, 2021). Controle op de juistheid van deze gegevens is op dit moment beperkt tot administratieve controle door de private partijen die de gegevens inwinnen en beheren. Hierbij kijken ze vooral naar sterk afwijkende waarden. Het is wenselijk om deze borging te verbeteren op het moment dat deze KPI's op landelijke schaal gebruikt zullen worden voor middelzware doelsturing.

5.2.2 Belonen via KPI's draagt bij aan een stabiel inkomen voor de lange termijn

Om een verdienmodel te ontwikkelen of aan te passen aan een natuurinclusieve bedrijfsvoering hebben boeren niet alleen een vergoeding/beloning nodig om de kosten van genomen maatregelen te compenseren, maar ook een bepaalde mate van zekerheid over hoelang en hoeveel ze voor hun prestaties beloond worden. Dit is belangrijk, omdat financiers vragen om een bepaalde zekerheid op dit vlak. In deze paragraaf gaat het om de vraag in hoeverre een beloningssystematiek op basis van doelsturing met KPI's voor deze langjarige zekerheid kan zorgen.

Ruimte voor bovenwettelijke beloning milieuprestatie wordt kleiner

Zoals eerder gezegd, mogen op enkele uitzonderingen na alleen bovenwettelijke prestaties beloond worden. Voor een stabiel inkomen is het daarom belangrijk om te weten of deze ruimte kleiner zal worden of gelijk zal blijven. De laatste jaren zijn verschillende pleidooien om in het landbouwbeleid meer uit te gaan van het principe dat de vervuiler betaalt (Baayen et al., 2022). We noemen zes ontwikkelingen waardoor we verwachten dat de bovenwettelijke ruimte kleiner wordt doordat regelgeving de komende jaren ook voor de landbouw steeds vaker volgens het principe van 'de vervuiler betaalt' wordt ingevuld:

Milieuruimte is de laatste veertig jaar aangescherpt

Sinds de jaren tachtig van de vorige eeuw is telkens meer agromilieubeleid ingevoerd, waarbij de ruimte om het milieu te belasten met meststoffen en gewasbeschermingsmiddelen steeds verder is verkleind. Het recentste voorbeeld is het afschaffen van de derogatie van de Nitraatrichtlijn door de Europese Commissie, waardoor landbouwbedrijven niet meer 250 kilogram, maar maximaal 170 kilogram stikstof uit dierlijke mest per hectare op of in de bodem mogen brengen (EC, 2022).

OECD roept Nederland op de milieukosten van de landbouw niet langer af te wentelen op de belastingbetaler

De OECD roept Nederland in een recent rapport op om het principe van de vervuiler betaalt te hanteren voor de landbouw en de huidige afwenteling van de milieukosten van de landbouw op de overheid en daarmee de belastingbetaler te verschuiven naar de agrarische waardeketen. Dit zorgt volgens de OECD voor een eerlijke en passende lastenverdeling tussen belastingbetalers, consumenten en belanghebbenden (OECD, 2023).

Europese Rekenkamer roept op waterverontreiniging uit de landbouw aan te pakken

De Europese Rekenkamer (ERK, 2021) beschrijft dat de Kaderrichtlijn Water in artikel 9 aangeeft dat de lidstaten "rekening moeten houden met het beginsel van terugwinning van de kosten van waterdiensten, inclusief milieukosten en kosten van de hulpbronnen, overeenkomstig met name het beginsel dat de vervuiler betaalt". Daarbij constateert de Rekenkamer dat dit op dit moment voor diffuse bronnen als de landbouw niet het geval is. Hun aanbeveling is om in de toekomst diffuse waterverontreiniging uit alle bronnen aan te pakken, met inbegrip van de landbouw.

EU-actieplan gaat uit van de vervuiler betaalt

De Europese Commissie heeft in 2021 het actieplan: 'Verontreiniging van lucht, water en bodem naar nul' vastgesteld. Het doel is om: "lucht-, water- en bodemverontreiniging in 2050 zover terug gedrongen te hebben dat deze niet langer als schadelijk voor de gezondheid en de natuurlijke ecosystemen wordt beschouwd en dat deze de grenzen van onze planeet in acht neemt, waardoor een gifvrij milieu wordt gerealiseerd". Hierbij geeft de Commissie aan strengere eisen in te voeren om luchtverontreiniging aan de bron aan te pakken en dat de vervuiler betaalt. Voor de landbouw wordt gewezen op diverse maatregelen en strategieën van de Europese Green Deal (EC, 2021).

Lagere vergoeding agrarisch natuurbeheer door aanvullende maatregelen actieprogramma

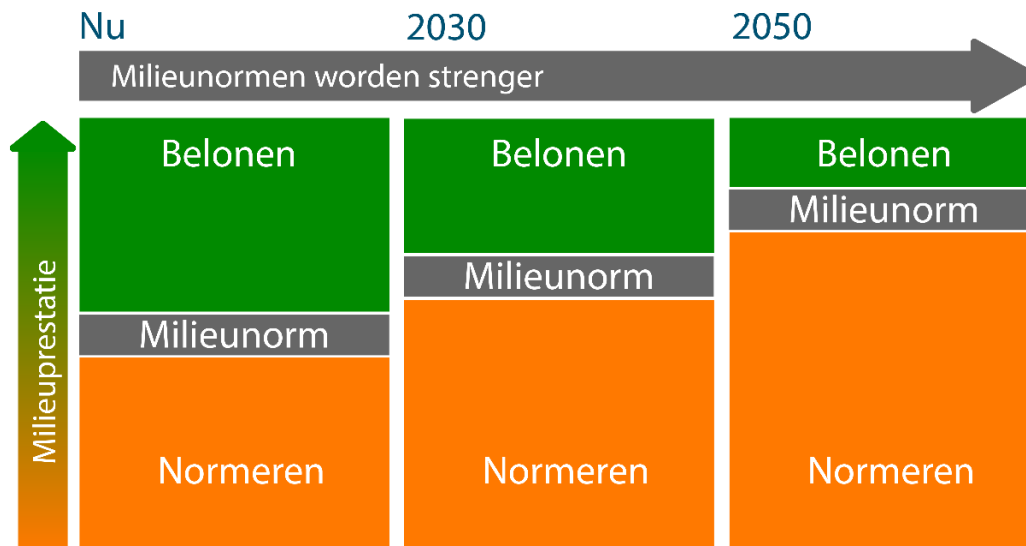
Een concreet en recent voorbeeld van de manier waarop aanscherping van de norm zorgt voor het verkleinen van ruimte om bovenwettelijk te belonen komt van het addendum 7^e Actieprogramma Nitraatrichtlijn. Dit addendum is in 2022 door het Ministerie LNV vastgesteld, omdat de doelen ten aanzien van de oppervlaktewaterkwaliteit van de Nitraatrichtlijn en de landbouwopgave van de Kaderrichtlijn Water nog niet binnen bereik waren (LNV, 2022c). Een van de maatregelen bestaat uit verplichte bufferstroken langs waterlopen. Boeren die eerder beheervergoedingen ontvingen voor vrijwillige beheerpakketten langs waterlopen (ANLb) mogen hier nu niet meer voor beloond worden, omdat de bufferstroken nu wettelijk verplicht zijn. Het gaat om maatregelpakketten voor bodemverbetering en het beperken van chemische onkruidbestrijding op grasland en bouwland (RVO, 2022).

Concept Landbouwakkoord gaat uit krimp milieuruimte

In het concept Landbouwakkoord wordt uitgegaan van strenger wordende milieunormen. Letterlijk staat er: "Doelsturing staat op ieder erf centraal: de milieuruimte zal op weg naar 2040 en daarna stapsgewijs blijven krimpen, om doelstellingen in 2050 bereikbaar te maken en de sector tegelijkertijd de kans te geven zich aan te passen." (Landbouwakkoord, 2023).

Beloning milieuprestaties is een transitiebeloning

Zoals eerder gezegd, neemt de ruimte om bovenwettelijk te belonen af als EU en de Rijksoverheid voor het landbouwmilieubeleid meer gaan werken volgens het principe van de vervuiler betaalt. Figuur 5.3 brengt dit in beeld. Dit betekent dat het niet plausibel is dat vergoedingen voor bovenwettelijke milieuprestaties langjarig gelijk kunnen blijven en zo een stabiel verdienmodel voor agrarische bedrijven kunnen zijn. We kunnen het eerder zien als een transitiebeloning, op weg naar strengere milieueisen die werken volgens het principe van de vervuiler betaalt. Dit betekent wel dat boeren de extra kosten moeten kunnen doorberekenen aan de afnemers en daarmee uiteindelijk aan de consumenten.



Figuur 5.3 We verwachten dat de ruimte om bovenwettelijke milieuprestaties te belonen de komende jaren kleiner wordt als gevolg van aanscherpingen van wettelijke normen.

Ruimte voor belonen agrarisch natuurbeheer blijft naar verwachting bestaan

We verwachten dat de ruimte om boeren te belonen voor natuurprestaties gericht op actief agrarisch natuurbeheer de komende jaren slechts beperkt afneemt (zie ook Figuur 5.4). We verwachten dat normen voor het 'zorgen voor natuur' minder aangescherpt zullen worden dan het landbouwmilieubeleid. Dit omdat het zorgen voor natuur meer dan zorgen voor het milieu gezien wordt als een maatschappelijke prestatie die boeren vrijwillig kunnen leveren.

Langjarige contracten gewenst

We constateren een probleem met de gewenste lange contractduur, om de boeren langjarige zekerheid van beloning te kunnen geven. De huidige contracten voor agrarisch natuurbeheer gelden voor een periode van maximaal zes jaar vanwege de koppeling met de looptijd van het GLB (Boonstra et al., 2021). Dit zorgt voor onzekerheden of de inspanningen op de lange termijn vergoed/beloond zullen worden. Langere contracten voor agrarisch natuurbeheer zijn wel mogelijk, maar dan moeten Rijk en/of provincies bereid zijn om hiervoor langjarige verplichtingen aan te gaan. Zo biedt het Nationaal Strategisch Plan de juridische mogelijkheid tot verlenging naar twaalfjarige contracten. Alleen de dekking is niet automatisch voor die twaalf jaar geregeld, omdat het NSP een kortere looptijd heeft (LNV, 2023d).

De korte contracten zijn een probleem voor het aangaan van financieringslasten die horen bij een omschakeling naar een natuurinclusief bedrijfssysteem. Banken vragen immers ook om zekerheden bij het verstrekken van financiering.

5.2.3 Conclusie

Op basis van onze analyse concluderen we dat de twee veronderstellingen over middelzware doelsturing niet geheel plausibel zijn:

- Overheden en ketenpartijen willen en kunnen belonen voor milieu, klimaat en natuurprestaties;
- Belonen via KPI's draagt bij aan een stabiel inkomen voor de lange termijn.

De veronderstellingen zijn om drie redenen niet geheel plausibel:

1. Wel plausibel is de bereidheid van overheden en ketenpartijen om te willen belonen voor duurzaamheidsprestaties op basis van KPI-scores. We zien in de praktijk voorbeelden verschillende inspanningen om boeren te belonen, al zijn deze niet gericht op natuurinclusief niveau 2, maar eerder op verduurzaming in brede zin.
2. Het belonen van milieuprestaties gaat in tegen het principe van de vervuiler betaalt, zoals dat is vastgelegd in het EU-verdrag (art. 191 lid 2). Hierdoor is het ook niet toegestaan om bedrijven te belonen voor wettelijk vastgelegde milieunormen. Mede op basis van het 'vervuiler betaalt principe' verwachten we dat de ruimte om structureel te belonen voor bovenwettelijke milieuprestaties af zal nemen, doordat milieunormen (bijvoorbeeld vanuit de EU) de komende jaren strenger zullen worden. Zodra een bepaalde milieuprestatie wettelijk verplicht is, is structureel belonen niet meer mogelijk. Bij grote gevolgen is dan alleen nog een tijdelijke transitievergoeding mogelijk als beloning en niet als een langjarig verdienmodel.
3. Europese regels voor staatssteun en mededinging beperken de mogelijkheden voor overheden en bedrijven om te belonen op basis van milieuprestaties. De Europese regels staan directe betaling voor KPI-prestaties niet toe, omdat het GLB (m.u.v. de ecoregeling) en de staatssteuntoets alleen toestaan te vergoeden op basis van gemaakte kosten, opbrengstderving aangevuld met transactiekosten. Een andere uitzondering is een beperkte beloning van prestaties binnen de de-minimisregeling. Deze beloning is echter te laag om de hoge kosten (incl. opbrengstderving) die omschakeling naar natuurinclusief niveau 2 met zich meebrengt, te compenseren. Om voor ingrijpende maatregelen kostendekkende vergoedingen mogelijk te maken, moeten de KPI-prestaties worden gekoppeld aan concrete maatregelen die een boer kan nemen om de prestaties te vergroten. Op basis van de genomen maatregelen kunnen de gemaakte kosten, gedeelde inkomsten en transactiekosten worden vergoed. Hierdoor krijgt de beoogde doelsturing meer het karakter van middelsturing. Een dergelijk systeem wordt voor agrarisch natuurbeheer al toegepast binnen het ANLb.
4. Ten vierde belonen ketenpartijen op basis van de marktvraag. Dit kan ervoor zorgen dat onevenredig veel beloning wordt gegeven voor één enkele KPI. We zien dat op dit moment bij de onevenredig hoge beloning voor de KPI CO₂-equivalenten per kilogram melk. Hoogproductieve intensieve bedrijven scoren beter op deze KPI dan natuurinclusieve bedrijven. Dit betekent dat de beloning voor natuurinclusieve bedrijven achterblijft bij hoogproductieve, waardoor melkveehouders in feite gestuurd worden richting intensivering en niet in de richting van natuurinclusief niveau 2.

Conditie voor middelzware doelsturing

In deze studie willen we niet alleen de plausibiliteit van de veronderstellingen toetsen, maar ook laten zien aan welke condities middelzware doelsturing in de praktijk zal moeten voldoen om hiermee te kunnen sturen op natuurinclusieve landbouw (niveau 2). Uit de veronderstellingen leiden we tevens de volgende condities af, waaraan voldaan moet worden om middelzware doelsturing te laten functioneren:

- Overheden doorlopen de staatssteuntoets om hogere vergoedingen te kunnen geven voor bovenwettelijke prestaties/maatregelen;
- Hogere beloningen worden gebaseerd op aantoonbaar genomen maatregelen om staatssteun-proof te kunnen zijn;
- Ketenpartijen belonen binnen de mededingingsregels;
- Ketenpartijen belonen evenredig voor alle KPI's;
- Boeren krijgen de garantie dat ze langjarig beloofd worden voor hun prestaties;
- Hoge eisen aan kwaliteit en borging van KPI's;
- Uitgebreide controle en handhaving.

De condities voor middelzware doelsturing zijn in principe op de middellange termijn te realiseren. Wel met de kanttekening dat kostendekkende beloningen voor natuurinclusief niveau 2 vragen om een koppeling van KPI-scores aan maatregelpakketten. Daarmee verandert de manier van belonen fundamenteel van karakter

en is het de vraag of het hiermee nog voldoet aan de oorspronkelijke veronderstellingen van doelsturing om boeren zelf te laten bepalen hoe ze de gestelde doelen willen realiseren. Praktisch moet hiervoor ook een volledig nieuw beloningssysteem (met concrete maatregelen en bijbehorende kosten) ontwikkeld worden dat door Brussel goedgekeurd moet worden. De ervaring met de invoering van het ANLb leert dat een dergelijke invoering een grote inspanning en vele jaren doorlooptijd vraagt. Ook langjarige beloningen zijn op dit moment niet geregeld en deze garantie vraagt daarom om nieuw beleid. Om gezamenlijke afspraken in de keten te maken, moeten ketenpartijen aan de slag met de complexe regels rond mededinging om boeren te kunnen belonen op basis van hun KPI-scores voor natuurinclusieve landbouw niveau 2. Daarbij is het onzeker of de marktvraag naar natuurinclusieve producten groot genoeg is om op grote schaal boeren te kunnen belonen voor hun prestaties.

5.3 Zware doelsturing

In deze paragraaf toetsen we twee veronderstellingen over zware doelsturing, zoals deze in paragraaf 3.3 staan beschreven:

- Doelsturing vervangt middelsturing grotendeels op korte/middellange termijn
- Doelsturing past bij ondernemersvrijheid

Wij beantwoorden de vraag of deze veronderstellingen plausibel zijn en welke condities voor de verschillende vormen van doelsturing hieruit voortkomen op basis van bureaustudie, algemene interviews en praktijkervaringen.

5.3.1 Doelsturing kan middelsturing vervangen

Een belangrijke veronderstelling van zware doelsturing is dat doelsturing is te vertalen in wet- en regelgeving en dat deze middelsturing in het landbouwmilieubeleid kan vervangen. Bij middelsturing geeft de overheid met verplichte maatregelen aan hoe een bedrijf richting een achterliggend beleidsdoel moet werken. De overheid toetst door toezicht en handhaving op bedrijfsniveau alleen of het middelvoorschrift correct is uitgevoerd en niet of het achterliggende doel is gehaald. Doelsturing is aantrekkelijk voor landbouwbedrijven, omdat boeren hierdoor meer ruimte krijgen om zelf te besluiten hoe ze een bepaald milieudoel willen bereiken. Denk bij een doel bijvoorbeeld aan een concrete KPI-score voor de maximale uitstoot van stikstof- en broeikasgassen, waar een boer wettelijk aan moet voldoen. Dit is vooral aantrekkelijk in situaties waarin boeren ook daadwerkelijk de kennis en mogelijkheden hebben om op verschillende manieren dit achterliggende doel te realiseren. In deze paragraaf beantwoorden we de vraag hoe plausibel de veronderstelling is dat doelsturing bestaande middelsturing kan vervangen.

Natuurinclusieve landbouw raakt aan veel verschillende beleidssectoren. Dit sectorale beleid is uitgewerkt in verschillende Europese en nationale wet- en regelgeving. Het vervangen van middelsturing door doelsturing om hiermee natuurinclusieve landbouw te stimuleren, heeft dus in principe betrekking op al deze sectorale wet- en regelgeving. In het kader van deze studie voert het te ver om hiervan een compleet overzicht te maken, maar Tabel 5.2 geeft een overzicht van de belangrijkste.

Tabel 5.2 Belangrijke op middelsturing gebaseerde wet- en regelgeving die aangepast zou moeten worden aan doelsturing met KPI's.

Wet-/regelgeving	Gaat over...
Meststoffenwet	Regels ten aanzien van het verhandelen van meststoffen en de afvoer van mestoverschotten. Bevat: <ul style="list-style-type: none"> • gebruiksnormen voor bemesting • fosfaatrechtenstelsel
Wet stikstofreductie en natuurverbetering	Regelt onder andere resultaatsverplichtingen voor stikstofreductie
Wet gewasbescherming en biociden	Regels voor de toelating, het op de markt brengen en het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen en biociden
Wet Milieubeheer	Regels uitstoot fijnstof van landbouwbedrijven
Omgevingswet	Per 1 januari 2024 zijn hierin de volgende wetten opgenomen: <ul style="list-style-type: none"> • Wet ammoniak en veehouderij (regels ammoniakemissies) • Wet bodembescherming (regels bodembescherming) • Wet natuurbescherming (uitwerking Vogel- & Habitatrichtlijn)
Actieprogramma Nitraatrichtlijn	Nationale invulling van de Nitraatrichtlijn ter voorkoming van waterverontreiniging door nitraten en andere verontreinigingen uit agrarische bronnen
Nationaal Strategisch Plan GLB	Nationale uitwerking Europese Gemeenschappelijke landbouwbeleid, bevat onder andere: <ul style="list-style-type: none"> • Ecoregeling • Stelsel Agrarisch Natuur- en Landschapsbeheer (ANLb)

In de huidige discussies over doelsturing in de landbouw gaat het vaak over stikstof/ammoniak en dus over de nationale regelgeving en de EU-Nitraatrichtlijn. Op dit beleidsterrein bevindt zich een groot aantal – vrij gedetailleerd uitgewerkte – middelvoorschriften. Het vervangen van dergelijke middelvoorschriften door meer algemeen geformuleerde doelsturing is dan ook een breed gedragen wens vanuit de landbouwsector. Met name op dit beleidsterrein worden vanuit de landbouwsector ook veel voordelen verwacht van het vervangen van middelsturing door doelsturing, bijvoorbeeld dat bij de overgang naar doelsturing de complexiteit van regelgeving en verantwoording voor de boer verkleind wordt. Daarom gaan we in dit kader vooral in op de mogelijkheden van doelsturing op dit beleidsterrein.

Een belangrijke vorm van middelsturing in het huidige landbouwmilieubeleid op stikstof en fosfaat is het stelsel van gebruiksnormen in de Meststoffenwet (2016). Gebruiksnormen geven aan hoeveel kilo stikstof en fosfaat een agrariër maximaal per jaar op 1 hectare mag gebruiken. De wettelijke regels rond deze gebruiksnormen zijn in 2016 vastgelegd in de Meststoffenwet (Meststoffenwet, 2016). De gebruiksnormen worden via een ministeriële regeling vastgesteld, waarbij ook rekening gehouden wordt met het gewas, de gewasopbrengst, de kenmerken van de bodem, de grondsoort, de grondwatertoestand en de ecologie van een gebied (Meststoffenwet, 2016). De agrariër moet aannemelijk maken dat binnen deze normen is bemest. Deze normen gelden zowel voor (melk)veehouders als voor akkerbouwers. Bij overtreding van de gebruiksnormen kan een bestuurlijke boete worden opgelegd of gestraft worden op grond van de Wet op de economische delicten (RVO, 2023).

Doelsturing vraagt om aanpassing Meststoffenwet

Als doelsturing middelsturing in de Meststoffenwet vervangt, betekent dit dat gebruiksnormen (middelsturing) vervangen moeten worden door normen op basis van een aantal KPI's (doelsturing). Deze normen moeten ervoor zorgen dat de belasting van meststoffen op bodem, water en lucht past bij natuurinclusief boeren niveau 2.

In de onderzochte meervoudige casestudie (zie hoofdstuk 4) zien we dat vooral de KPI's 'stikstofbodemoverschot', 'fosfaatbodemoverschot' en 'ammoniakemissie' per hectare worden gebruikt. De boeren mogen dan zelf bepalen hoeveel mest ze toedienen, zolang de KPI-waarden maar binnen vooraf gestelde normen (drempelwaarden) blijven. Deze benadering staat dicht bij het uiteindelijke doel om uitstoot naar bodem, water en lucht te beperken dan het stelsel van gebruiksnormen, die alleen aangeven hoeveel kilogram stikstof en fosfaat op een perceel toegediend mag worden.

Het vervangen van middelsturing door doelsturing op dit gebied vraagt niet alleen om het opnemen van deze KPI's als afdwingbare doelen in de Meststoffenwet, maar ook om een afschaffing van de gedetailleerde middelvoorschriften. Zonder het afschaffen van deze middelvoorschriften zou een systeem van doelsturing

op basis van de genoemde KPI's naast het bestaande systeem van gebruiksnormen komen te staan (Westhoek et al., 2023). Hiervan is ook in Duitsland een voorbeeld te vinden met een vergelijkbare mineralenbalans die naast een systeem van gebruiksnormen bestaat (Huisman & Bos, 2021). Hierdoor nemen administratieve en controlelasten voor overheden en bedrijven alleen maar toe, en komt van de veronderstelde ondernemersvrijheid ook weinig terecht.

EU-Nitraatrichtlijn maakt doelsturing op stikstof en fosfaat moeilijk te realiseren

De Nederlandse gebruiksnormen voor meststoffen zijn een nationale vertaling van de Europese Nitraatrichtlijn (EU, 2008). Deze richtlijn is in 1991 opgesteld ter bescherming van grond- en oppervlaktewater tegen verontreiniging door de meststoffen stikstof en fosfaat uit agrarische bronnen. De genoemde gebruiksnormen zijn de kern van deze richtlijn en Nederland is verplicht deze richtlijn te vertalen in nationale regelgeving met daarin gebruiksnormen voor mesttoediening. Het vervangen van het systeem van gebruiksnormen in de Meststoffenwet door KPI's als stikstofbodemoverschot en fosfaatbodemoverschot is alleen mogelijk als de Nitraatrichtlijn wordt aangepast of als Nederland van de EU mag afwijken van deze regels. Beide opties lijken – in ieder geval – op de korte termijn erg onwaarschijnlijk (Westhoek, 2023). Dit zal ook afhangen van de medewerking van de EU en de instemming van andere lidstaten.

Overigens is eerder al door de Rijksoverheid geprobeerd om binnen het mestbeleid te werken met doelsturing. Dit beleid had de vorm van een mineralenbalans onder de naam MINAS en werd in 1995 aangekondigd als nieuwe aanpak van het mestbeleid (LNV, 1995). MINAS ging niet uit van gebruiksnormen (middelsturing), maar van een berekening van het verlies aan mineralen op bedrijfsniveau (doelsturing). Bedrijven moesten jaarlijks aangifte doen van de geproduceerde en aangevoerde hoeveelheden mest, kunstmest en veevoer (mineralen) en de hoeveelheid die ze hadden afgevoerd, in de vorm van slachtvee, melkproducten, akker- en tuinbouwproducten, dierlijke mest en ruwvoer. Als de aanvoer groter was dan de afvoer, dan waren er mineralen in het milieu terechtgekomen en moest de boer een boete betalen (Algemene Rekenkamer, 2001).

De Europese Commissie ging niet akkoord met het vervangen van gebruiksnormen voor een mineralenbalans en stelde dat Nederland met MINAS niet voldeed aan de eisen van de Nitraatrichtlijn en stelde Nederland daarom in gebreke via een inbreukprocedure (Kamerstukken, 2004). Volgens Van der Zande (2020) had dit niet alleen te maken met de 'letter' van de Nitraatrichtlijn, maar ook met de manier van uitwerking van het MINAS-systeem zelf: *"Uiteraard hielp het niet dat Nederland heel veel moeite had om het uiterst gecompliceerde stelsel van de mestboekhouding zelfs op papier sluitend te krijgen (het beroemde en beruchte 'mestgat'), laat staan dat het in de uitvoering (incidenten met fraude, red.) allemaal goed en soepel liep. (...) Er was bij de andere lidstaten dan ook noch technisch, noch politiek enige steun voor ons op papier en conceptueel superieure systeem"*. Daarop heeft de Rijksoverheid MINAS afgeschaft en per 1 januari 2006 gebruiksnormen opgenomen in de Meststoffenwet (Kamerstukken, 2004).

Het MINAS-voorbeeld laat zien dat de huidige EU-regelgeving het op de korte en middellange termijn vrijwel onmogelijk maakt om gebruiksnormen voor nitraat en fosfaat te vervangen door doelsturing met KPI's.

Zware doelsturing vraagt om aanpassing regelgeving en adequate controle en handhaving

Het vervangen van middelsturing door doelsturing hoeft niet op alle beleidsterreinen zo moeilijk te zijn als bij stikstof en fosfaat. Toch is het vervangen van relevante middelvoorschriften door doelsturing in de vorm van KPI's in wet- en regelgeving een ingrijpende operatie. Dit vraagt om het wijzigen van verschillende sectorale wetten en regels. Vooral voor wetgeving is dit in de praktijk niet zelden een kwestie van vele jaren.

Een belangrijke voorwaarde voor het vervangen van middelvoorschriften door doelsturing in wet- en regelgeving is de handhaafbaarheid van de prestaties uitgedrukt in KPI's. Dit vraagt niet alleen een aanpassing van alle wet- en regelgeving, maar ook van de gehele governancestructuur van de uitvoerings- en handhavingsorganisaties. Denk hierbij aan de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland en de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit. Niet alleen moeten alle uitvoeringsregelingen aangepast worden aan doelsturing op basis van KPI's, maar ook alle onderliggende ICT-systemen.

Grotere kans op fraude

Een probleem voor de betrouwbaarheid van de huidige milieu-KPI's is het feit dat deze deels zijn gebaseerd op zelfrapportage via de KringloopWijzer. Bij lichte doelsturing is het bewust of onbewust invoeren van onjuiste gegevens nog geen groot probleem, omdat er geen grote consequenties aan verbonden zijn. Bij zware doelsturing waarbij de KPI-scores gebruikt worden als wettelijke normen is er sneller aanleiding om te frauderen.

Vanwege de soms grote gevolgen van het al dan niet voldoen aan bepaalde KPI-scores, wordt het wellicht voor deelnemers aantrekkelijker om de gegevens 'strategisch' in te vullen. Dit is ook door controlerende instanties niet altijd eenvoudig na te gaan. Denk bijvoorbeeld aan de controle van gegevens over de aan- en afvoer van ruwvoer op een bedrijf. Aangekocht gras of maïs van de buurman wordt niet centraal geregistreerd en er is doorgaans ook geen bron van (Mons, 2015). Voor de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit zijn dit soort transacties lastig te controleren (zie ook paragraaf 4.1.3). Dergelijke problemen met zelfrapportage werden in de tijd van de stoffenbalans MINAS door de Rekenkamer ook als probleem gesignaleerd (Rekenkamer, 2001).

Metten van emissies voorlopig geen oplossing

Om fraude te beperken, wordt gesuggereerd om met metingen in plaats van modelberekeningen te werken. Op dit moment is dat volgens onderzoekers geen beter alternatief vanwege vier problemen. Ten eerste is het (betrouwbaar) meten van emissies in open stallen een lastig vraagstuk en nog in ontwikkeling. Ten tweede vraagt het verwerken van meetgegevens tot KPI's ook om rekenmodellen. Ten derde zijn de beschikbaarheid en kosten van meetapparatuur een probleem. Ten vierde zijn veldemissies van ammoniak en broeikasgassen te diffuus om op praktijkschaal te kunnen meten en zijn de concentraties van lachgas te laag om ook op stal te kunnen meten (Vellinga & De Haan, 2021).

Kans op een papieren werkelijkheid

In een onderzoek naar de mogelijkheden voor een afrekenbare stoffenbalans met strafrechtelijke of bestuursrechtelijke sancties, concluderen Vellinga en De Haan (2021) dat het afrekenen op doelen via een dergelijk systeem praktisch en juridisch grote haken en ogen heeft. Ze stellen dat het technisch en inhoudelijk mogelijk is, maar dat het waarschijnlijk een grote uitvoerings- en handhavingslast betekent met een hoge fraudedruk. Hierdoor bestaat het risico dat er een papieren werkelijkheid ontstaat die losstaat van de werkelijkheid.

5.3.2 Zware doelsturing past bij ondernemersvrijheid

Van doelsturing wordt gezegd dat deze sturingsvorm goed past bij ondernemerschap en leidt tot innovatieve en soms ook effectievere manieren om achterliggende doelen te bereiken (zie ook paragraaf 2.2). Je geeft boeren immers de ruimte om zelf te bepalen *hoe* ze een bepaald doel willen halen. Of zoals het in de LNV-begroting in 2023 werd omschreven: "*Het kabinet wil daarom een begin maken met de omslag naar doelsturing. Op het agrarische erf wordt zo de middelsturing langzamerhand vervangen door doelsturing. De boer komt op die manier zelf aan het stuur*" (Kamerstukken, 2023). Dit in tegenstelling tot middelsturing, waarin precies is voorgeschreven *wat* boeren moeten doen. De vraag die wij hier beantwoorden, is of deze veronderstelling plausibel is. Daarbij ligt de nadruk op sturen op natuurinclusief niveau 2.

Doelsturing geeft boeren ruimte om eigen keuzes te maken

Betrokkenen in de praktijkvoorbeelden geven aan dat doelsturing deelnemers stimuleert om zelf te onderzoeken welke maatregelen ze op hun bedrijf het best kunnen nemen om een bepaald doel te bereiken. Deze keuzes verschillen ook sterk per bedrijf, doordat ze niet alleen verschillend zijn in bedrijfsopzet, maar ook omdat het gaat om verschillen in bodemtype, bodemgesteldheid en grondwaterstanden. Dat is in lijn met het idee dat doelsturing boeren meer vrijheid geeft om zelf keuzes te maken hoe ze een bepaald doel willen bereiken. Zo kunnen boeren zelf bedenken welke maatregelen ze willen nemen om de milieuprestaties te verbeteren.

Middelsturing geeft minder ruimte en kan zorgen voor uitvoeringsproblemen

De verwachting van betrokkenen bij doelsturing is dat middelsturing de ondernemer weinig ruimte laat om zelf te bepalen hoe een doel bereikt kan worden, doordat het werkt met maatregelvoorschriften. Deze voorschriften sluiten niet altijd aan bij de praktijk, waardoor ze moeilijk uitvoerbaar kunnen zijn.

Het kan ook voorkomen dat maatregelen afkomstig uit verschillende beleidsterreinen strijdig met elkaar zijn. Een voorbeeld komt uit de combinatie van de ecoregeling van het Gemeenschappelijke Landbouwbeleid en het ANLb. Uit een praktijktoets bleek dat sommige bedrijven alleen aan de voorwaarde voor de ecoregeling konden voldoen als ze ervoor kozen om hun areaal agrarisch natuurbeheer via het ANLb te verkleinen, terwijl beide regelingen verduurzaming van de landbouw beogen. Dit voorbeeld toont aan dat het samenspel van middelsturing kan leiden tot een complexe puzzel die voor de boer moeilijk uitvoerbaar is en bovendien averechtse effecten op de verschillende beleidsdoelstellingen kan hebben (Fikken et al., 2022).

Doelsturing geeft de boer ook mogelijkheden om verschillende doelen met elkaar te combineren en daarbij zelf het beste evenwicht te vinden. Zo is het sturen op het verminderen van emissies van meststoffen een complex spel dat vraagt om inzicht in de gehele bedrijfsvoering, van de samenstelling tot het voer tot en met de hoeveelheid weidegang. Dergelijke complexiteit laat zich niet vangen in middelsturing.

Vakmanschap kent grenzen

Zoals in paragraaf 5.1.2 al aangegeven, is de landbouw sterk afhankelijk van weersomstandigheden. Dit zorgt niet alleen voor variatie in opbrengsten van grasgroei, maar kan ook doorwerken in de scores voor KPI's. In het project Koeien en Kansen (Evers, 2023) was het stikstofbodemoverschot door droogte te hoog om doelen te halen, maar dit had echter niets te maken met de inzet en het vakmanschap van de boeren. Hoewel doelsturing dus het vakmanschap van boeren aanspreekt, kunnen externe factoren, zoals droge of natte weersomstandigheden, de prestaties beïnvloeden. In een situatie waarin de consequenties van het niet halen van een KPI-score grote gevolgen kan hebben, bijvoorbeeld in de vorm van een boete, zorgen factoren die boeren niet kunnen beïnvloeden voor een extra risico in de bedrijfsvoering.

5.3.3 Conclusie

Op basis van onze analyse concluderen we dat de eerste veronderstelling over zware doelsturing niet plausibel is en de tweede wel:

- Doelsturing vervangt middelsturing grotendeels op korte/middellange termijn;
- Doelsturing past bij ondernemersvrijheid.

De veronderstelling dat het op korte/middellange termijn mogelijk is om middelsturing voor de landbouw te vervangen voor doelsturing is niet plausibel. Hiervoor hebben we drie redenen:

1. Het is op de korte en middellange termijn (3-5 jaar) niet mogelijk om de gebruiksnormen uit de Meststoffenwet te vervangen door wettelijke KPI's (vaak omschreven als afrekenbare stoffenbalans). Dit komt doordat de Nitraatrichtlijn gebruiksnormen voorschrijft en het niet aannemelijk is dat de Nitraatrichtlijn op het punt van deze gebruiksnormen aangepast zal worden. Of dat de Europese Commissie Nederland op de korte termijn een uitzonderingspositie zal geven om geen gebruiksnormen te gebruiken.
2. Bestaande wet- en regelgeving gericht op de landbouw is omvangrijk en hierdoor is het vervangen van middelsturing door doelsturing met KPI's in nagenoeg alle wet- en regelgeving een majeure operatie. Het is niet aannemelijk dat een dergelijke complexe wetgevingsoperatie binnen enkele jaren is uit te voeren. Niet in de laatste plaats omdat dit ook niet alleen vraagt om aanpassing van wet- en regelgeving, maar ook van alle ICT-systemen en de hele opzet van controle en handhaving door de RVO en de NVWA.
3. Ten derde geven experts van de KringloopWijzer aan dat zware doelsturing voor milieuprestaties zorgt voor een grote uitvoerings- en handhavingsslast, met een hoge fraudedruk. Daarbij ontstaat het risico dat er een papieren werkelijkheid ontstaat die losstaat van wat er daadwerkelijk gebeurt.

De veronderstelling dat doelsturing past bij ondernemersvrijheid is wel plausibel, omdat doelsturing het vakmanschap van agrarisch ondernemers aanspreekt en hun de ruimte geeft om zelf te kiezen welke maatregelen ze willen inzetten om de wettelijke KPI-scores te halen. Dit in tegenstelling tot middelsturing, waarbij deze maatregelen met ge- en verboden zijn voorgeschreven.

Tot slot merken we op dat bij de invoering van zware doelsturing rekening gehouden moet worden met een mogelijke afname van draagvlak voor doelsturing. Doelsturing kan als principe dan wel aantrekkelijk zijn indien het middelsturing vervangt, maar kan voor bepaalde gebieden en bedrijven ook zorgen voor zeer zware normen, die ook met de beoogde ondernemersvrijheid van doelsturing grote gevolgen kunnen hebben voor de bedrijfsvoering.

Conditie voor zware doelsturing

In deze studie willen we niet alleen de plausibiliteit van de veronderstellingen toetsen, maar ook laten zien aan welke condities zware doelsturing in de praktijk zal moeten voldoen om hiermee te kunnen sturen op natuurinclusieve landbouw (niveau 2). Uit de veronderstellingen leiden we tevens de volgende condities af, waaraan voldaan moet worden om zware doelsturing te laten functioneren:

- De EU staat doelsturing toe (aanpassing Nitraatrichtlijn);
- Middelsturing wordt (grotendeels) afgeschaft;
- Wettelijke normen geformuleerd als KPI's op bedrijfsniveau;
- Overschrijdingen van KPI-normen worden bestraft of beprijsd;
- Uitgebreid systeem voor controle en handhaving.

De condities voor zware doelsturing zijn niet te realiseren op de korte/middellange termijn. Er is niet alleen een verandering van Europees beleid rond de Nitraatrichtlijn nodig, maar ook de nationale implementatie is een majeure operatie. Dan denken wij bijvoorbeeld aan grotendeels vervangen van middelsturing door KPI-waarden in wet- en regelgeving. Maar ook aan het borgen van de KPI-gegevens, iets waarvan deskundigen inschatten dat dit kan leiden tot een papieren werkelijkheid. Dit betekent een hoge fraudedruk, waardoor een uitgebreid systeem van controle en handhaving opgezet moet worden. En tot slot is de kans groot dat het draagvlak voor doelsturing kleiner wordt op het moment dat er bestraft en beprijsd gaat worden op basis van KPI-scores.

6 Conclusies & discussie

In dit hoofdstuk beantwoorden we de hoofd- en deelvragen van dit onderzoek. De hoofdvraag luidt:

Wat zijn de (on)mogelijkheden om met doelsturing natuurinclusieve landbouw in Nederland aanzienlijk op te schalen tot 50 procent natuurinclusieve landbouw niveau 2?

Deze hoofdvraag hebben we beantwoord aan de hand van de volgende deelvragen:

1. (a) Welke (hoofd)vormen van doelsturing zijn te onderscheiden (hoofdstuk 2)?
(b) Wat zijn de belangrijkste voor- en nadelen van deze vormen van doelsturing (hoofdstuk 2)?
2. Uit welke veronderstellingen bestaat een beleidsaanpak om via de verschillende vormen van doelsturing 50 procent natuurinclusieve landbouw van niveau 2 te realiseren (hoofdstuk 3)?
3. (a) Zijn deze veronderstellingen, op basis van praktijkervaringen en onderzoek, op dit moment plausibel (hoofdstuk 5)?
(b) Welke condities voor de verschillende vormen van doelsturing komen hieruit voort (hoofdstuk 5)?

In dit hoofdstuk resumeren we onze bevindingen uit de eerdere hoofdstukken op hoofdlijnen en beantwoorden we de hoofd- en deelvragen. In paragraaf 6.1 beantwoorden we de onderzoeksvragen 1a en 1.b. In paragraaf 6.2 toetsen we de geformuleerde veronderstellingen op hun plausibiliteit (onderzoeksvraag 2 en 3a). Paragraaf 6.3 behandelt de belangrijkste conditie voor de invoering van doelsturing gericht op de opschaling van natuurinclusieve landbouw (onderzoeksvraag 3b). In paragraaf 6.4 gaan we in op de haalbaarheid van 50 procent natuurinclusieve landbouw niveau 2 en daarmee op de hoofdvraag van dit onderzoek. We sluiten af met een discussieparagraaf met daarin een reflectie op het onderzoek zelf en alternatieve mogelijkheden om te sturen op natuurinclusieve landbouw (paragraaf 6.5).

6.1 Drie hoofdvormen van doelsturing

6.1.1 Ideaaltypering van lichte, middelzware en zware doelsturing met KPI's

In deze studie komen we tot drie hoofdvormen van doelsturing die gebruikt kunnen worden als basis voor een beleidsaanpak om natuurinclusieve landbouw niveau 2 op te schalen (tussen haakjes de belangrijkste karakteristieken):

1. Lichte doelsturing (transparantie en leren).
2. Middelzware doelsturing (prestatiebeloning door overheden en bedrijven).
3. Zware doelsturing (afrekenen via normen en/of beprijzen).

In alle gevallen worden doelen vertaald naar Kritische Prestatie Indicatoren (KPI's). Deze KPI's spelen een belangrijke rol in elke vorm van doelsturing, maar de functie verschilt van het geven van inzicht in prestaties bij lichte doelsturing, tot het wettelijk normeren op basis van KPI-scores bij zware doelsturing. We hebben deze vormen van doelsturing nu beschreven als ideaaltypen. In de praktijk kunnen vanzelfsprekend mengvormen voorkomen. In de praktijkvoorbeelden zien we een vorm van middelzware doelsturing, waarbij prestaties worden beloond.

6.1.2 Omgaan met voor- en nadelen van doelsturing bij het ontwerp van een systeem van doelsturing

In hoofdstuk 2 lieten we zien dat doelsturing zowel voor- als nadelen kent. De belangrijkste (mogelijke) voordelen van doelsturing zijn:

1. Doelsturing leidt tot transparantie en is daarmee een prikkel voor innovatie.
2. Doelsturing belooft prestaties en voorkomt bureaucratie.
3. Doelsturing is bevorderlijk voor het leren.

De belangrijkste nadelen van doelsturing zijn:

1. De bijzondere aard en complexiteit van overheidsopgaven (zoals biodiversiteit) maken het in de praktijk vrijwel onmogelijk om deze uit te drukken in eenduidige prestatie-indicatoren.
2. Goede prestatie-indicatoren voor de uiteindelijke doelen ontbreken doordat: (a) doelen niet goed zijn te vertalen in prestatie-indicatoren of (b) prestatie-indicatoren weinig zeggen over de prestaties van de boer.
3. Doelsturing kan leiden tot 'perverse' effecten, dat wil zeggen dat de focus ligt op het realiseren van de prestatie-indicator en steeds minder op het achterliggende doel.

Het is lastig om deze voor- en nadelen heel duidelijk te koppelen aan een vorm van doelsturing. Wel treden bepaalde voor- en nadelen eerder op bij zwaardere vormen van doelsturing, zoals het nadeel van de perverse effecten. Het is belangrijk om in het ontwerp van een systeem van doelsturing voldoende aandacht te besteden aan de nadelen. Ook vraagt dit bij de uitvoering van doelsturing om continue reflectie op de mate waarin de prestatie-indicatoren nog voldoende zeggen over realisatie achterliggende doelen.

6.2 Toetsing van de veronderstellingen

Analyse plausibiliteit van veronderstellingen doelsturing

In hoofdstuk 3 hebben we per vorm van doelsturing een aantal veronderstellingen geformuleerd. In hoofdstuk 5 hebben we getoetst of de veronderstellingen die horen bij een beleidsaanpak gebaseerd op lichte, middelzware en zware doelsturing op dit moment plausibel zijn. We beoordeelden een veronderstelling als plausibel als deze aannemelijk is binnen de huidige institutionele context, zoals bestaande EU-richtlijnen en nationale wetgeving.

Veronderstellingen bij middelzware en zware doelsturing deels niet plausibel

We concluderen dat de drie veronderstellingen bij lichte doelsturing plausibel zijn. De genoemde veronderstellingen zijn cumulatief. Zo gelden veronderstellingen voor lichte doelsturing ook voor middelzware en zware doelsturing. Bij middelzware doelsturing zijn de veronderstellingen deels plausibel (zie Tabel 6.1). Overheden kunnen melkveehouderijen belonen voor natuurinclusieve landbouw via de de-minimisregeling en de ecoregeling. Voor de meeste bedrijven is dit niet voldoende voor omschakeling naar natuurinclusief niveau 2. Hiervoor zijn hogere beloningen nodig, die stuiten op beperkingen in EU-regelgeving. Bovendien gaat duurzaam belonen voor milieuprestaties in tegen het EU-milieubeleidsprincipe dat de vervuiler betaalt.

Mede op basis van het 'vervuiler betaalt principe' verwachten we dat de ruimte om structureel te belonen voor bovenwettelijke milieuprestaties af zal nemen, doordat milieunormen (bijvoorbeeld vanuit de EU) de komende jaren strenger zullen worden. Zodra een bepaalde milieuprestatie wettelijk verplicht is, is structureel belonen niet meer mogelijk. Bij grote gevolgen is dan alleen nog een tijdelijke transitievergoeding mogelijk als beloning en niet als een langjarig verdienmodel.

De veronderstelling bij zware doelsturing dat doelsturing middelsturing vervangt, is niet plausibel voor middelvoorschriften uit de Meststoffenwet, die voortkomen uit verplichting van de Nitraatrichtlijn. Op korte en middellange termijn is deze middelsturing zeer waarschijnlijk niet te vervangen door doelsturing. De veronderstelling dat doelsturing past bij ondernemersvrijheid is wel plausibel.

In Tabel 6.1 hebben we alle veronderstellingen met hun plausibiliteit en de belangrijkste argumenten samengevat.

Tabel 6.1 *Uitkomsten toetsing van de veronderstellingen per beleidsaanpak.*

Veronderstelling	Plausibel?	Toelichting
Lichte doelsturing		
Met KPI's kun je sturen op natuurinclusief niveau 2	Ja	Het is mogelijk om met een uniforme set KPI's aan te geven wanneer sprake is van natuurinclusieve landbouw niveau 2.
Beleidsdoelen voor milieu, klimaat en natuur laten zich vertalen naar KPI's	Ja	Drempel- en streefwaarden kunnen afgestemd worden op hun bijdrage aan verschillende beleidsdoelen voor de verduurzaming van de landbouw op het gebied van milieu, klimaat en agrarisch natuurbeheer.
Lichte doelsturing vergroot het vakmanschap van natuurinclusieve landbouw	Ja	Vakmanschap kan worden vergroot door in leernetwerken te bespreken welke maatregelen tot de gewenste drempel- en streefwaarden van KPI's kunnen leiden.
Middelzware doelsturing		
Overheden en ketenpartijen willen en kunnen langjarig belonen voor milieu- en natuurprestaties	Deels	Plausibel, omdat overheden en om ketenpartijen bereid zijn duurzaamheidsprestaties te belonen op basis van KPI-scores. Niet plausibel omdat: <ol style="list-style-type: none"> Het belonen van milieuprestaties ingaat tegen het EU-principe dat de vervuiler betaalt. Belonen door overheden voor prestaties binnen EU-staatssteunregels is alleen toegestaan via de-minimisregeling of ecoregeling of via beloning op basis van maatregelen. Ketenpartijen onevenredig belonen op de KPI CO₂ eq. per kg melk en daarmee sturen op intensivering.
Belonen via KPI's draagt bij aan een stabiel inkomen voor de lange termijn	Deels	Plausibel, omdat de ruimte om boeren te belonen voor natuurprestaties gericht op actief agrarisch natuurbeheer de komende jaren naar verwachting blijft bestaan. Niet plausibel omdat: <ol style="list-style-type: none"> De ruimte voor bovenwettelijke beloning voor milieuprestaties zal afnemen door aanscherpen van de (EU-)milieunormen. Hierdoor is eerder sprake van een tijdelijke transitiebeloning dan van een permanente beloning. Ketenpartijen belonen op basis van een marktvaart die kan variëren in de tijd.
Zware doelsturing		
Doelsturing past bij ondernemersvrijheid	Ja	Doel spreekt het vakmanschap van agrarische ondernemers aan en geeft ruimte om maatregelen te kiezen om wettelijke KPI-scores te realiseren.
Doelsturing vervangt middelsturing grotendeels op korte/middellange termijn	Nee	<ol style="list-style-type: none"> De EU-Nitraatrichtlijn schrijft gebruiksnormen voor en kan niet worden vervangen door doelsturing, zoals de KPI stikstofbodemoverschot. Zware doelsturing omvat een majeure operatie om KPI-normen op te nemen in wet- en regelgeving voor de landbouw, inclusief de aanpassing van controle en handhaving en ICT-systemen. Het is niet aannemelijk dat een dergelijke complexe operatie binnen enkele jaren is uit te voeren. Een KPI-systeem gebaseerd op de KringloopWijzer heeft het risico van een hoge fraudedruk met grote uitvoerings- en handhavingslast.

6.3 Condities voor drie niveaus van doelsturing

Uit de analyse van de verschillende veronderstellingen (zie paragraaf 6.2) hebben we ook een aantal condities afgeleid voor een succesvolle implementatie van een beleidsaanpak gebaseerd op doelsturing (zie Figuur 6.1). De genoemde condities zijn:

- Cumulatief. De condities voor lichte doelsturing gelden dus ook voor middelzware en zware doelsturing en de condities voor middelzware doelsturing ook voor zware doelsturing.
- Niet uitputtend. Bij nadere uitwerking in de praktijk zullen aanvullende condities voor implementatie naar voren komen.

Bij Tabel 6.2 maken we de volgende algemene opmerkingen:

Toenemend aantal condities, toenemende complexiteit

Het aantal condities neemt bij opschaling van lichte naar middelzware en zware doelsturing steeds verder toe (zie Figuur 6.1). Daarmee neemt ook de complexiteit steeds verder toe.

Aan meeste condities voor lichte doelsturing wordt al voldaan

We zien dat de meeste condities voor lichte doelsturing in de praktijkvoorbeelden met doelsturing al gerealiseerd zijn. Zo wordt er gewerkt aan een redelijk uniforme en integrale set KPI's, worden er gegevens verzameld voor deze KPI's (bijvoorbeeld via de KringloopWijzer) en is de belangstelling bij boeren voor pilots met KPI's groot. Ook zijn er voorbeelden van leernetwerken die werken met KPI's. Aan twee condities wordt nog niet geheel voldaan. Er is geen gemeenschappelijke visie op natuurinclusieve landbouw, op basis waarvan de drempel- en streefwaarden van KPI's afgestemd kunnen worden en KPI-scores worden niet altijd gedeeld (transparantie).

Kostendekkende overheidsbeloningen vragen om vertaling KPI's in maatregelpakketten

Bij middelzware doelsturing zijn langjarige en kostendekkende overheidsbeloning voor de verschillende natuur- en milieudoelen bij natuurinclusieve landbouw een uitdaging, omdat deze tegen de grenzen van de EU-staatssteunregels aanlopen. De huidige pilots met doelsturing belonen om deze reden ook binnen de de-minimisregeling. Deze regeling biedt onvoldoende beloning om de kosten en inkomstenderving van natuurinclusief niveau 2 te compenseren.

Om kostendekkende beloningen mogelijk te maken, lijkt op de korte en middellange termijn de enige optie het opstellen van een (subsidie)regeling die de KPI's vertaalt naar maatregelpakketten. Een dergelijke regeling zou een staatssteuntoets moeten doorlopen. Daarbij hoort het vaststellen van bedragen voor kosten en/of de derving van inkomsten voor de maatregelpakketten. De EU staat immers alleen vergoedingen toe op basis van gemaakte kosten en inkomstenderving. De hoogte van een beloning voor een KPI-score wordt dan bepaald door de maximale vergoeding die vooraf is vastgesteld voor de genomen maatregelen om deze score te bereiken. Een vergoeding gebaseerd op maatregelpakketten is vergelijkbaar met de werkwijze die wordt gehanteerd bij het ANLb. Ook hier krijgen boeren een vergoeding voor aantoonbaar genomen maatregelen. Gezien de ervaringen met de implementatie van het subsidiestelsel voor het ANLb, zal deze 'vertaalslag' enkele jaren tijd en veel inzet vragen. Er moet immers een volledig nieuw subsidiestelsel opgezet en uitgewerkt worden, inclusief een systeem voor controle en handhaving.

Hier is sprake van een paradox. Om daadwerkelijk kostendekkend te kunnen belonen, moet (deels) worden afgestapt van het principe van doelsturing, namelijk zo veel mogelijk belonen op het niveau van doelen en niet van concrete maatregelen. Mogelijk kan deze paradox (gedeeltelijk) worden opgelost door een ruime hoeveelheid mogelijke maatregelen op te nemen in een dergelijke regeling.

Langjarig en evenredig belonen voor natuurinclusieve landbouw is een uitdaging

Een belangrijke conditie voor middelzware doelsturing is dat overheden en ketenpartijen bereid zijn om langjarige beloningen voor boerenbedrijven te garanderen. Op dit moment is aan deze conditie nog niet voldaan. Dat geldt zelfs voor het ANLb, waarbij de meeste contracten voor bijvoorbeeld agrarisch natuurbeheer voor maximaal zes jaar worden afgesloten. Langjarige zekerheid voor agrarische ondernemers vraagt om langere contractduren. Het Nationaal Strategisch Plan biedt de mogelijkheid om contracten tot

twalf jaar af te sluiten. Dit vraagt wel om langjarig financieel commitment van nationale overheden en/of provincies.

Evenredige beloningen voor alle KPI's zijn cruciaal om de (beleids)doelen voor natuurinclusief niveau 2 te bereiken. Onevenredige beloning kan tot ongewenste afwenteling op KPI's leiden. Een onevenredig hoge beloning voor bepaalde KPI's kan ervoor zorgen dat boeren niet kiezen voor een natuurinclusief, maar juist een hoogproductieve intensieve bedrijfsvoering. Een voorbeeld hiervan is de veelgebruikte KPI die stuurt op de uitstoot van broeikasgassen (CO₂-equivalenten) per kilogram melk. Daarmee is de huidige focus vanuit ketenpartijen op de beloning van reductie van broeikasgassen per kilogram product een uitdaging. Deze KPI stuurt vooral op intensivering van de landbouw en niet op (extensieve) natuurinclusieve landbouw.

Zware doelsturing vraagt om wetgeving en afschaffing middelsturing

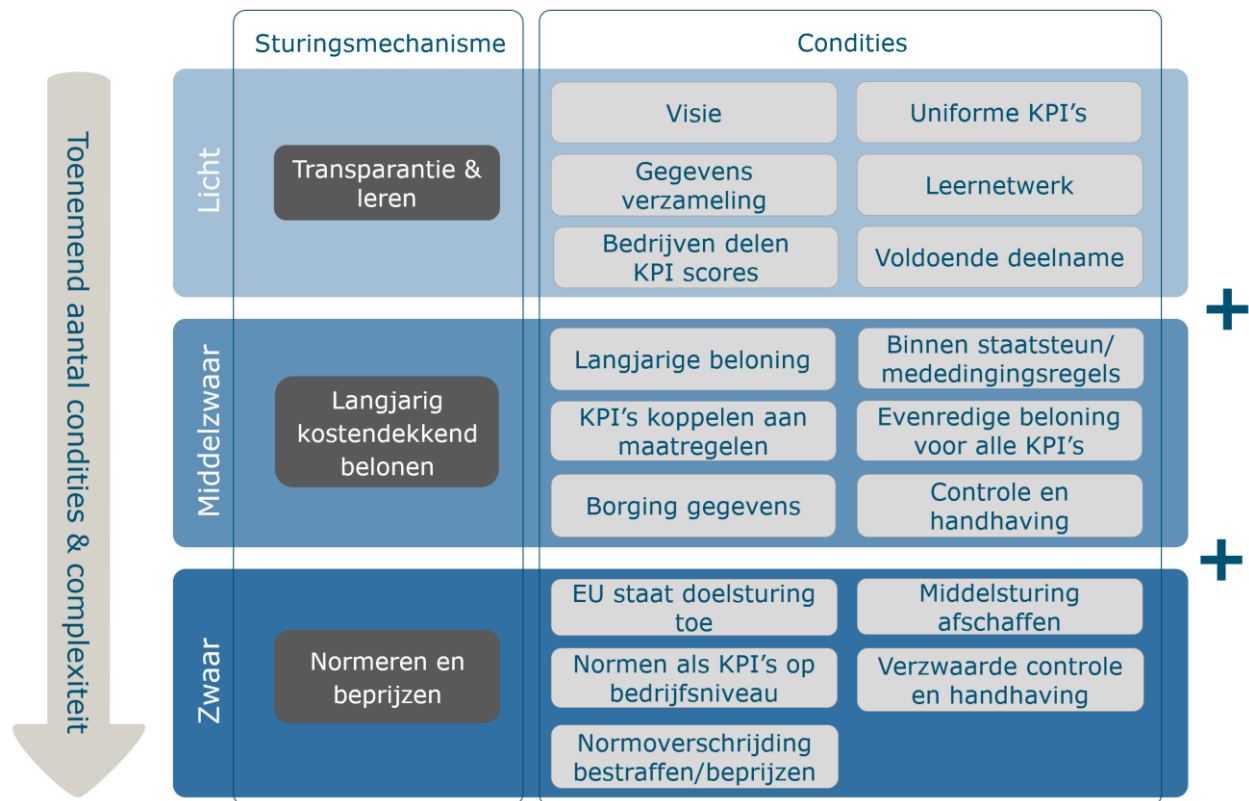
Zware doelsturing vraagt om het vertalen van de verschillende natuur- en milieudoelen in KPI's met concrete normen per agrarisch bedrijf. Deze normen moeten vervolgens worden vastgelegd in nationale wet- en regelgeving met bijbehorende sancties of heffingen bij normoverschrijding en een uitgebreid systeem voor controle en handhaving. Dit vraagt om capaciteit en voldoende kennis en expertise bij handhavinginstanties. Het is daarbij de vraag of deze manier van gegevensverzameling zoals deze nu in de praktijkvoorbeelden wordt toegepast, voldoende betrouwbaar is. Zware doelsturing kent strenge juridische eisen en de huidige manier van gegevensverzameling voorkomt mogelijk onvoldoende fraude. Daarbij worden hoge eisen gesteld aan de kwaliteit en borging van de KPI's.

Verplichtend karakter kan draagvlak ondermijnen

Het verplichtende karakter van zware doelsturing kan afbreuk doen aan het huidige draagvlak voor doelsturing op natuurinclusieve landbouw. Draagvlak dat wij nu bijvoorbeeld zien in de praktijkvoorbeelden, waar boeren vrijwillig deelnemen en leren op basis van de KPI-scores. Een verplichtend karakter, gecombineerd met (grote) financiële en/of juridisch consequenties, kan dit draagvlak ondermijnen en leiden tot pervers gedrag, zoals strategisch invullen van verantwoordingssystemen en fraude. De (mogelijke) negatieve gevolgen van het niet halen van streefwaarden zijn bij zware doelsturing immers veel hoger.

Afschaffen middelsturing niet voor alle beleidsterreinen realistisch op korte/middellange termijn

Het (grotendeels) afschaffen van middelsturing is niet op alle beleidsterreinen op de korte of middellange termijn realistisch (zie paragraaf 5.3). Zeker de middelsturing die voortkomt uit de Nitraatrichtlijn is op deze termijn niet eenvoudig af te schaffen, omdat hiervoor de Nitraatrichtlijn aangepast zou moeten worden. Op andere relevante beleidsterreinen zijn wellicht meer mogelijkheden voor het afschaffen van middelsturing. Een optie is het laten bestaan van middelsturing naast doelsturing. Hiermee komt van het belangrijkste voordeel van doelsturing, namelijk meer ruimte voor ondernemers, weinig meer terecht. Bovendien zal het combineren van doelsturing met middelsturing eerder zorgen voor meer dan voor minder bureaucratie en administratieve lasten.



Figuur 6.1 Op basis van de uitkomsten van ons onderzoek onderscheiden we drie niveaus van doelsturing die verschillen in sturingsvorm, maar ook in de condities waaraan voldaan moet worden om deze vorm te kunnen implementeren.

6.4 (On)mogelijkheden om natuurinclusieve landbouw niveau 2 met doelsturing aanzienlijk op te schalen

We concluderen dat de mogelijkheden beperkt zijn om natuurinclusieve landbouw niveau 2 aanzienlijk op te schalen (ordegrootte van 50 procent areaal) met doelsturing via KPI's op de korte/middellange termijn (van 3-5 jaar). Daarbij maken we onderscheid tussen lichte, middelzware en zware doelsturing.

Aanzienlijke opschaling met lichte doelsturing alléén is niet haalbaar

Bij lichte doelsturing verwachten we dat 50 procent natuurinclusief niveau 2 niet haalbaar is, omdat er bij deze vorm geen sprake is van beloning voor de prestaties. Omschakeling zal daarom bij lichte doelsturing beperkt blijven tot een groep koplopers die intrinsiek gemotiveerd is en in staat is om om te gaan met de lagere melkproducties. Voor de meeste boeren zal omschakelen naar natuurinclusief niveau 2 echter een te grote stap zijn als er geen extra inkomsten tegenover staan.

Aanzienlijke opschaling met middelzware doelsturing wellicht mogelijk bij voldoende beloning

Bij middelzware doelsturing is een aanzienlijke opschaling naar natuurinclusief niveau 2 vooral afhankelijk van de omvang van de beloning vanuit overheid en/of ketenpartijen. Bovendien is kostendekkend belonen door overheden alleen mogelijk na Europese toestemming (staatssteuntoets). Hiervoor moeten beloning en kosten (inclusief inkomstenderving) in balans zijn. Dit vraagt om vertaling van KPI's in concrete maatregelen. Dit strookt niet met de veronderstelling dat boeren bij doelsturing zelf kunnen bepalen welke maatregelen ze treffen. Voor ketenpartijen is de omvang van beloningen sterk afhankelijk van de marktvraag naar natuurinclusieve producten. Op dit moment lijken ketenbedrijven vooral te belonen voor klimaatprestaties. Hiermee stuurt de keten eerder op intensivering, dan op een meer extensieve natuurinclusieve landbouw.

Aanzienlijke opschaling met zware doelsturing potentieel haalbaar, maar moeilijk te implementeren

Bij zware doelsturing is een aanzienlijke opschaling van natuurinclusieve landbouw mogelijk indien alle KPI's – inclusief grens- en streefwaarden – in wet- en regelgeving worden verankerd. Het realiseren van natuurinclusieve landbouw is dan vervolgens alleen nog een zaak van controle en handhaving. Dit alles onder de conditie dat de EU instemt met een dergelijk systeem. Los van de tijd en inspanningen van de bijbehorende meervoudige wetgevingsoperatie, vraagt normering ook om politieke wil om dit daadwerkelijk te doen. Temeer omdat een dergelijke normering waarschijnlijk zeer grote gevolgen zal hebben voor een groot aantal Nederlandse landbouwbedrijven.

Een belangrijke veronderstelling is dat zware doelsturing middelsturing in wet- en regelgeving vervangt, zodat ondernemers meer vrijheid krijgen om zelf te bepalen hoe ze de gestelde doelen willen realiseren. Afschaffen van middelsturing is op de korte en middellange termijn op het gebied van stikstof echter niet mogelijk, omdat het vraagt om wijziging van de EU-Nitraatrichtlijn. Bovendien vraagt deze vorm van doelsturing om uitgebreide controle en handhaving, omdat de verwachte fraudedruk hoog zal zijn. Het is aannemelijk dat een dergelijk systeem het huidige draagvlak voor doelsturing onder boeren zal ondermijnen.

Zware doelsturing verkleint mogelijkheden voor langjarige beloning

Zware doelsturing verkleint de mogelijkheden voor langdurige overheidsbeloning voor de prestaties van agrarische bedrijven. Overheden en ook ketenbedrijven mogen immers in de meeste gevallen alleen langjarig belonen voor bovenwettelijke prestaties. Zodra deze prestaties verplicht worden, verdwijnt de mogelijkheid om duurzaam te belonen. Wel is dan een tijdelijke transitievergoeding mogelijk. De betreffende landbouwbedrijven zullen (op termijn) dan op zoek moeten naar andere manieren om de lagere opbrengsten van natuurinclusief niveau 2 te compenseren met extra inkomsten uit de markt of door middel van verbreding met andere activiteiten.

Snelle invoering (middel)zware doelsturing alleen mogelijk zonder volledige afschaffing middelsturing

We eindigen deze hoofdconclusie met een dilemma. Indien de overheid wil sturen op een aanzienlijke opschaling van natuurinclusieve landbouw op niveau 2, is een combinatie van middelzware doelsturing (belonen) en zware doelsturing (normering) nodig. Om deze vormen van doelsturing op korte of middellange termijn te kunnen implementeren, moet de doelsturing echter fundamenteel van karakter veranderen via het belonen van maatregelen in plaats van doelen en door af te zien van het afschaffen van middelsturing (vanuit de Nitraatrichtlijn). Hiermee verdwijnen enkele verwachte voordelen van doelsturing, zoals meer ruimte voor ondernemers, grotendeels uit zicht.

6.5 Discussie

Ten slotte geven we in dit discussiehoofdstuk nog een korte reflectie op: (1) de aanpak van deze studie en (2) andere mogelijkheden om te sturen op natuurinclusieve landbouw.

6.5.1 Reflectie op deze studie

Doelsturing voor melkveehouderij loopt met KringloopWijzer voor op andere sectoren

In dit rapport ligt de focus op de melkveehouderij. Deze sector heeft met de KringloopWijzer (KLW) een grote voorsprong ten opzichte van andere landbouwsectoren. Er is namelijk geen andere sector die zo'n doorontwikkeld systeem heeft waar KPI's voor milieuprestaties uit afgeleid kunnen worden. Alleen voor de akkerbouw is er een opzet voor een vergelijkbaar systeem onder de naam 'Nutriëntenbalans Akkerbouw'. De invoering van doelsturing voor andere sectoren is dus nog lastiger en begint met het opzetten en invoeren van een dergelijk systeem. In de praktijk heeft het vele jaren en grote investeringen gekost om de KLW op het huidige niveau te krijgen.

Aan condities werken of verwachtingen bijstellen

We constateren dat aan een aantal verwachtingen rond doelsturing op de korte termijn niet voldaan kan worden. Dit wil niet zeggen dat het op de langere termijn niet mogelijk deze verwachtingen waar te maken, door de juiste condities te realiseren. Het op orde brengen van deze condities vraagt een gezamenlijke beleidsinspanning van Rijk en provincies, waarbij helder gemaakt wordt welke ruimte er binnen de Europese wet- en regelgeving gewenst is. Vervolgens kan het Rijk inzetten op een aanpassing van deze kaders in gesprekken met de Europese Commissie.

Een mogelijkheid om doelsturing op een kortere termijn in te kunnen voeren is het bijstellen van de verwachtingen. Een voorbeeld is de acceptatie dat doelsturing gecombineerd wordt met maatregelpakketten om te kunnen belonen, zodat het past binnen de Europese kaders voor staatssteun. Een ander voorbeeld is het doelsturing in te voeren zonder de huidige middelsturing met ge- en verboden af te schaffen. In beide gevallen wordt afbreuk gedaan aan de voordelen die ook de agrarische sector verwacht van doelsturing. Daarom is het wenselijk de aangepaste verwachtingen helder te maken om teleurstellingen te voorkomen.

6.5.2 Omschakelondersteuning gewenst als aanvulling op doelsturing

In deze studie legden we de nadruk op doelsturing. Voor een volledige beleidsaanpak is echter meer nodig om boeren om te laten schakelen naar natuurinclusief niveau 2. We noemen twee belangrijke aspecten.

Ten eerste kunnen overheden omschakeling stimuleren door actief grondbeleid. Omschakeling vraagt in veel gevallen meer landbouwgrond om grondgebonden te kunnen worden. Naast duurzame pachtuitgifte kunnen overheden mogelijkheden zoals kavelruil en wettelijke herverkaveling benutten om boeren die willen omschakelen te ondersteunen.

Een tweede mogelijkheid is het bieden van financieringsinstrumenten die omschakelende bedrijven ondersteunen. Deze instrumenten kunnen de financiële risico's bij omschakeling verminderen en de bereidheid tot financiering van banken vergroten.

Literatuur

- ANB Brabant, 2022. Brabantse Biodiversiteitsmonitor Melkveehouderij – Dertien indicatoren van de Brabantse biodiversiteitsmonitor melkveehouderij. Agrarisch natuur- en landschapsbeheer in Brabant, Geraadpleegd op 17 juli 2023 via: <https://anbbrabant.nl/praktijkproject-brabantse-biodiversiteitsmonitor-melkveehouderij/>.
- ANB Brabant, 2023. *Praktijkproject Brabantse Biodiversiteitsmonitor Melkveehouderij*. Agrarisch natuur- en landschapsbeheer in Brabant Geraadpleegd op 10 mei 2023 via <https://anbbrabant.nl/praktijkproject-brabantse-biodiversiteitsmonitor-melkveehouderij/>.
- Algemene Rekenkamer, 2001. Invoering mineralenaangiftesysteem 27 825 nr 2. Den Haag: Algemene Rekenkamer.
- A.s.r. real estate, 2023. Beloning voor duurzaam boeren. Geraadpleegd op 18 oktober 2023: <https://asrrealestate.nl/huren-en-erfpachten/landelijk-vastgoed/beloning-voor-duurzaam-boeren>. Utrecht: a.s.r. real estate.
- Baayen, R.P., W.H.M. Baltussen, A. Beldman, M. van Galen, R. Jongeneel, K. Logatcheva, H. Schebesta, R. Schrijver, 2023. Duurzaamheidsafspraken in de landbouw; Horizontale en verticale overeenkomsten in de landbouw ten behoeve van natuur, milieu, klimaat, dierenwelzijn en het verdienvermogen van de agrarisch ondernemer. Wageningen, Wageningen Environmental Research.
- Baayen, R.P., A.M. van Doorn, J. Reijs, T. Kisters, O. van Hal, 2022. Sturing, waardering en beloning van duurzaamheid in de landbouw met kritische prestatie-indicatoren. Wageningen: Wageningen Environmental Research.
- Baayen, R.P., P. Berkhout, J.J.L. Candel, A.M. van Doorn, A.Y. Eweg, J.H. Jager, A. Jellema, R.A. Jongeneel, 2021. Naar een doeltreffend en doelmatig Nationaal Strategisch Plan; Effectenanalyse van beleidsvarianten voor de Nederlandse invulling van het nieuwe GLB. Wageningen: Wageningen Environmental Research.
- Beldman, A., N. Polman, H. Kager, G. Doornewaard, A. Greijdanus, H. Prins, M Dijkshoorn, J. Koppenjan, 2019. Meerkosten biodiversiteitsmaatregelen voor melkvee- en akkerbouwbedrijven. Wageningen, Wageningen Economic Research, Rapport 2019-105.
- Berkhout, P. en S. Galema, 2022. Duurzaam verdienen. Analyse verdienvermogen verduurzamingsmodellen landbouw. Wageningen: Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu.
- Bernard, B., & Lux, A., 2017. How to feed the world sustainably: an overview of the discourse on agroecology and sustainable intensification. *Regional Environmental Change*, 17(5), 1279–1290. <https://doi.org/10.1007/s10113-016-1027-y>.
- Bestman, M., & Erisman, J. W. (2016). Geschiktheid van de KringloopWijzer als beleidsinstrument. Louis Bolk Instituut.
- BoerenNatuur & Stichting Biodiversiteitsmonitor, 2022. Beheerpakketten Biodiversiteitsmonitor (BBM) 30 november 2022: Natuur- en landschapspakketten en Kruidenrijk graslandpakketten. Utrecht: BoerenNatuur & Stichting Biodiversiteitsmonitor.
- BoerenNatuur, 2022. Beheerpakketten Agrarisch Natuur- & Landschapsbeheer: Beheerjaar 2023. Utrecht: BoerenNatuur.
- Boonstra, F.G., W. Nieuwenhuizen, T. Visser, T. Mattijssen, F.F. van der Zee, R.A. Smidt en N. Polman, 2021. Stelselvernieuwing in uitvoering; Tussenevaluatie van het agrarisch natuur- en landschapsbeheer. Wageningen: Wageningen Environmental Research.
- Bouma, J. M. Koetse & J. Brandsma, 2020. Natuurinclusieve landbouw: wat beweegt boeren? Het effect van financiële prikkels en gedragsfactoren op de investeringsbereidheid van agrariërs. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.
- Bouma, J., M. Koetse & N. Polman, 2019. Financieringsbehoefte natuurinclusieve landbouw. Rapportage eerste fase: beschrijvende analyse vragenlijst, Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.
- Brabants Bodem (2021). Werkplan 2022 – Brabants Bodem.
- Brabants Bodem (2023). *Brabantse Biodiversiteitsmonitor (BBM)*. Geraadpleegd op 10 mei 2023 via: www.vangoghnationalpark.com/nl/homepage/brabants-bodem.

-
- Bruijn, H. de, 2006. Prestatiesturing in de publieke sector. Tussen professie en verantwoording. Uitgeverij Lemma, Den Haag.
- Bruijn, J.A. de, 2002. Prestatiemeting in de publieke sector. Strategieën om perverse effecten te neutraliseren. In: Bestuurswetenschappen, nr. 2: pp. 139-159.
- BIJ12, 2018. Nederlandse Catalogus Groenblauwe diensten 2015. BIJ12: Utrecht.
- CONO Kaasmakers, 2023. Certificatieschema Caring Dairy programma. Middenbeemster: CONO Kaasmakers.
- Dijk, W. van, Boer, J. A. de, Schils, R. L. M., Haan, M. H. A. de, Mostert, P., Oenema, J., Verloop, J. (2022). Rekenregels van de KringloopWijzer 2022: achtergronden van bex, bea, ben, bep en bec: actualisatie van de 2021-versie. Stichting Wageningen Research, Wageningen Plant Research, Business unit Agrosystems Research.
- Doorn, A. van, Melman, D., Westerink, J., Polman, N., Vogelzang, T., & Korevaar, H., 2016. Food-for-thought: natuurinclusieve landbouw. Wageningen: Wageningen University & Research. Doen als je rood staat" Verdienvermogen essentiële voorwaarde voor kringlooplandbouw.
- Duurzaam Boeren Drenthe, 2023. 11 kritische prestatie indicatoren van Duurzaam Boeren Drenthe voor melkveehouders. Geraadpleegd op 17 juni 2023 via: <https://www.provincie.drenthe.nl/duurzaamboerendrenthe/meedoen/beloningsregeling-melkveehouderij/>.
- EC, 2022. Uitvoeringsbesluit (EU) 2022/2069 van de Commissie van 30 september 2022 tot verlening van een door Nederland gevraagde derogatie op grond van Richtlijn 91/676/EEG van de Raad inzake de bescherming van water tegen verontreiniging door nitraten uit agrarische bronnen. Brussel: Europese Commissie.
- EC, 2021. Route naar een gezonde planeet voor iedereen: EU-actieplan:Verontreiniging van lucht, water en bodem naar nul. Brussel: Europese Commissie.
- EC, 2013. Verordening (EU) nr. 1408/2013 van de Commissie van 18 december 2013 inzake de toepassing van de artikelen 107 en 108 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie op de-minimissteun in de landbouwsector. Brussel: Europese Commissie. Geraadpleegd op 13 oktober 2023: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/PDF/?uri=CELEX:02013R1408-20190314&from=EN>.
- Elema, M., J. Koppenjan & H. Kager, 2020. Eindrapport verkenning 'duurzaam praktijknetwerk': Benutten inspanningen Stichting Veldleeuwewik voor versterken wisselwerking kennis/praktijk in de akkerbouw. Den Haag: Schuttelaar & Partners.
- Erisman, J. W., N. van Eekeren, A. van Doorn, W. Geertsema en N. Polman, 2017. Maatregelen natuurinclusieve landbouw. Bunnik/ Wageningen: Louis Bolk Instituut en Wageningen University & Research.
- ERK, 2021. Het beginsel "de vervuiler betaalt": inconsistente toepassing in de milieubeleidslijnen en -acties van de EU. Brussel: Europese Rekenkamer.
- EU, 2021. Verordening (EU) 2021/2115 van het Europees Parlement en de Raad van 2 december 2021 tot vaststelling van voorschriften inzake steun voor de strategische plannen die de lidstaten in het kader van het gemeenschappelijk landbouwbeleid opstellen (strategische GLB-plannen) en die uit het Europees Landbouwgarantiefonds (ELGF) en het Europees Landbouwfonds voor plattelandsontwikkeling (Elfpo) worden gefinancierd, en tot intrekking van Verordeningen (EU) nr. 1305/2013 en (EU) nr. 1307/2013. Geraadpleegd op 12 januari 2024: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/PDF/?uri=CELEX:32021R2115>.
- EU, EU, 2016. Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie. Geconsolideerde versie 7.6.2016, C 202/47. Brussel: Europese Unie. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/PDF/?uri=CELEX:12016ME/TXT>.
- EU, 2022. Verordening (EU) Nr. 2022/2472 van de Commissie. Brussel: Europese Unie. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/PDF/?uri=CELEX:32022R2472&from=NL>
2008. Richtlijn inzake de bescherming van water tegen verontreiniging door nitraten uit agrarische bronnen. Brussel: Europese Unie.
- Evers, A., 2023. Hoger stikstofbodemoverschot op Koeien & Kansen-bedrijven in 2022. Wageningen: Koeien en Kansen, geraadpleegt op 28 september 2023: <https://www.koeienkansen.nl/nl/koeien-kansen-1/show/hoger-stikstofbodemoverschot-op-koeien-kansen-bedrijven-in-2022.htm>.
- EZ, 2014. Natuurlijk verder: Rijksnatuurvisie 2014. Den Haag: Ministerie van Economische Zaken.
- Fikken, T, W.J.B. Rozendaal, H.M. Hoolsema & V.M. Omzigt, 2022. Eindrapportage tweede praktijktoets NSP-GLB. Harderwijk: Aequator Groen & Ruimte bv.

-
- Fikken, T., K. W. van den Berg, S. van der Salm, 2023. Evaluatie Brabantse Biodiversiteitsmonitor (BBM) als instrument. Aequator Groen & Ruimte bv.
- FrieslandCampina (2023a). Foqus planet. Retrieved August 8, 2023, from <https://www.FrieslandCampina.com/nl/eigendom-van-boeren/foqus-planet/>.
- Gies, E., A. van Doorn, B. Breman & J. van Os, 2019. Mogelijke toekomstbeelden natuurinclusieve landbouw: uitwerking van toekomstbeelden ten behoeve van de transitieopgave naar natuurinclusieve landbouw. Wageningen: Wageningen Environmental Research.
- Groen Ontwikkelfonds Brabant (2023). Duurzaamheidsscore. Geraadpleegd op 10 mei 2023 via: <https://www.groenontwikkelfondsbrabant.nl/homepage/wat-kunnen-wij-voor-u-betekenen/duurzaamheidsscore>.
- Grossman, M.G., 2006. Agriculture and the Polluter Pays Principle: An Introduction. Oklahoma Law Review 59-1.
- Holster, H. M. de Haan; M. Plomp en M. Timmerman, 2015. KringloopWijzer, goed geborgd!?!; Update van de invoergegevens naar de geactualiseerde versie 2014.06 van de KringloopWijzer. Wageningen: Wageningen University & Research centre) Livestock Research.
- Hoving, I.E., G.J. Holshof, A.G. Evers en M.H.A. de Haan, 2015. Ammoniakemissie en weidegang melkvee; Verkenning weidegang als ammoniak reducerende maatregel. Lelystad: Wageningen Livestock Research, Livestock Research.
- Huisman I., Bos A.P., 2021. Buitenlandse voorbeelden van doelsturing in de landbouw. Wageningen Livestock Research, Openbaar Rapport 1350.
- Huitzing, H., L. van den Broek, H. Brouwers, F. van Dam, M. van Eerdt, E. de Hoop. A. Loeber, P. Nabielek, B. Regeer, F. Sengers, R. de Vries, 2021. Lerende evaluatie Interbestuurlijk Programma Vitaal Platteland. Samenwerken aan een vitaal landelijk gebied. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving en VU Athena Instituut.
- Kamerstukken, 2023. Vaststelling van de begrotingsstaten van het ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (XIV) en het Diergezondheidsfonds (F) voor het jaar 2024 36 410 XIV. Den Haag.
- Kamerstukken, 2004. Wijziging van de Meststoffenwet (invoering gebruiksnormen) 29 930 nr 3. Den Haag.
- Klimaatakkoord, 2019. Klimaatakkoord hoofdstuk C Landbouw en Landgebruik zoals gepresenteerd op 28 juni 2019.
- Kingmans, R., 2021. Carel de Vries: 'Er moet een fundamentele verandering komen'. De Boerderij, 8 september 2021: <https://www.boerderij.nl/carel-de-vries-er-moet-een-fundamentele-verandering-komen>.
- Klootwijk, C.W., M.H.A. de Haan, A.P. Philipsen, A. van den Pol-van Dasselaar, 2020. Verkenning betere berekening van opname vers gras in de KringloopWijzer. Wageningen: Wageningen Livestock Research.
- KringloopWijzer (n.d.). Over KringloopWijzer. Retrieved February 15, 2023, from <https://mijnKringloopWijzer.nl/over-KringloopWijzer/over-KringloopWijzer/>.
- Landbouwakkoord, 2023. In beweging: Concept Landbouwakkoord 2040. Den Haag: Hoofdtafel landbouwakkoord.
- Laarhoven, G., J. van, Nijboer, N. Oerlemans, R. Piechocki & J. Pluimers, 2018. Biodiversiteitsmonitor Melkveehouderij - Een nieuw instrument dat biodiversiteitsversterkende prestaties in de melkveehouderij.
- LNV, 2023d. Kamervragen (Aanhangsel) 2022-2023, nr. 2640. Den Haag: Ministerie van Landbouw Natuur & Voedselkwaliteit.
- LNV, 2022a. Actieplan 'Groei van biologische productie en consumptie'. Den Haag: Ministerie van Landbouw Natuur & Voedselkwaliteit.
- LNV, 2022b. Perspectieven voor agrarische ondernemers, 30252 nr. 29. Den Haag: Ministerie van Landbouw Natuur & Voedselkwaliteit.
- LNV, 2022c. Addendum op het 7^e actieprogramma nitraatrichtlijn. Den Haag: Ministerie van Landbouw, Natuur & Voedselkwaliteit.
- LNV, 2022d. Ontwikkeldocument Nationaal Programma Landelijk Gebied. Den Haag: Ministerie van Landbouw, Natuur & Voedselkwaliteit.
- LNV, 2022e. Kamerbrief Toekomst Landbouw, 25 november 2022. Den Haag: Ministerie van Landbouw, Natuur & Voedselkwaliteit.
- LNV, 2022f. Verkenning Afrekenbare Stoffenbalans, 21 april 2022. Den Haag: Ministerie van Landbouw, Natuur & Voedselkwaliteit.

-
- LNV, 2021a. Tweede resultatenoverzicht realisatieplan visie Waardevol en verbonden: Bijlage 2: visie geconcretiseerd. Den Haag: Ministerie van Landbouw Natuur & Voedselkwaliteit.
- LNV, 2021b. Verslag strategisch GBL-plan 2021. Den Haag: Ministerie van Landbouw Natuur & Voedselkwaliteit.
- LNV, 2018. Landbouw, natuur en voedsel: waardevol en verbonden. Nederland als koploper in de kringlooplandbouw. Den Haag: Ministerie van Landbouw Natuur & Voedselkwaliteit.
- LNV, 1995. Mest- en ammoniakbeleid, 24 445 nr 1. De Haag: Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij.
- Melkvee (2023). Het vernieuwde Foqus Planet systeem gaat ons helpen. Retrieved August 8, 2023, from: <https://www.melkvee.nl/artikel/672827-het-vernieuwde-foqus-planet-systeem-gaat-ons-helpen/>.
- Milieu Centraal (2023). Topkeurmerken: Check het Plaatje. Retrieved August 17, 2023, from <https://www.milieucentraal.nl/eten-en-drinken/topkeurmerken-check-het-plaatje/>.
- Mons, G. (2015). KringloopWijzer steeds meer beleidsinstrument: 'zoveel mogelijk gegevens automatisch laten inlopen.' Melkvee Magazine: Onafhankelijk Magazine Voor De Melkveehouder En Veefokker 14 (3): 16 - 17.
- Meststoffenwet, 2016. Meststoffenwet. Geraadpleegd op 18 oktober 2023: <https://wetten.overheid.nl/BWBR0004054/2023-04-19>.
- OECD, 2022. Recommendation of the Council on OECD Legal Instruments Guiding Principles concerning International Economic Aspects of Environmental Policies. Parijs: OECD.
- OECD, 2023. OECD Agriculture and Food Policy Reviews Policies for the Future of Farming and Food in the Netherlands. Parijs: Organisation for Economic Co-operation and Development.
- Oenema, J., J. Verloop, W. van Dijk, A. Klop, M.H.A. de Haan & G.J. Hilhorst, 2023. Toetsing van de KringloopWijzer 2019.12; Gemeten en voorspelde stikstof- en fosfaatproducties van mest en gewas. Wageningen Research.
- Osborne, D. and T. Gaebler, 1992. Reinventing Government, Reading.
- Projectgroep Markemodel, 2021a. Het Markemodel - Ontwerp voor een regionaal netwerksturingmodel voor toekomstbestendige landbouw. *Samenvatting rapportage GLB-pilot*.
- Projectgroep Markemodel, 2021b. Rapportage GLB-pilot: Het Markemodel - Ontwerp voor een regionaal netwerksturingmodel voor toekomstbestendige landbouw. *Volledige rapportage GLB-pilot*.
- Provincie Noord-Brabant, 2021. Handreiking natuurinclusieve melkveehouderij. Artikel 2.67 Interim omgevingsverordening Noord-Brabant (art. 2.101 ontwerp Omgevingsverordening Noord-Brabant).
- Provincie Noord-Brabant, 2021. Regeling van Gedeputeerde Staten van de provincie Noord-Brabant van 26 Januari 2021 tot wijziging van de Subsidieregeling transitie veehouderijen Noord-Brabant in verband met toevoeging van een nieuwe paragraaf inzake de Brabantse biodiversiteitsmonitor melkveehouderijen (Negende wijziging Subsidieregeling transitie veehouderijen Noord-Brabant). Provinciaal Blad Nr.851 van 4 februari 2021.
- Reijs, J. & A. van Doorn, 2023. Sturen met Kritische Prestatie Indicatoren: Onmisbaar instrument om duurzaamheidsprestaties van landbouwbedrijven te meten en waarderen. Wageningen: Wageningen Research.
- RVO, 2023. Boetebeleid Meststoffenwet RVO. Utrecht: Rijksdienst voor Ondernemend Nederland.
- RVO, 2022. Alles over bufferstroken. <https://www.rvo.nl/onderwerpen/bufferstroken>, geraadpleegd op 8 september 2023. Utrecht: Rijksdienst voor Ondernemend Nederland.
- RVO, 2021. Handreiking bedrijfsspecifieke excretie melkvee. Utrecht: Rijksdienst voor Ondernemend Nederland.
- Rijksvastgoedbedrijf, 2023. Bonuspunten om duurzame pacht te stimuleren. Geraadpleegt op 18 oktober, 2023: <https://www.rijksvastgoedbedrijf.nl/actueel/nieuws/2023/05/22/bonuspunten-om-duurzame-pacht-te-stimuleren>. Den Haag: Rijksvastgoedbedrijf.
- Scherpenisse, J. en M. van der Steen, 2018. Gepast geregeld – tijdig financieren in netwerken. Den Haag: Nederlandse School voor Openbaar Bestuur.
- Schouten, C., 2021. Stand van zaken van het Omschakelprogramma. Kamerbrief van 13 juli 2021.
- Šebek, L., H. van Schooten, B. Bassa & C. van Dijk, 2018. KringloopWijzer nader bekeken; Toepasbaarheid KringloopWijzer voor niet-gemiddelde melkveebedrijven waaronder bedrijven met extensievere bedrijfsvoering. Wageningen Livestock Research.
- Silvis, H., R. Schrijver, A. Jellema, 2022. Stapelen van beloningen voor natuurinclusieve landbouw – Een lonkend perspectief? Wageningen, Wageningen Economic Research, Rapport 2022-059.

-
- Schrijver, R.A.M., Westerink, J., De Jong, K., Smit, A.B., Van der Meer, R.W., Dijkshoorn-Dekker, M.W.C., 2022. Verdienmodellen voor extensieve landbouwbedrijven: pijlers, principes en perspectieven. Wageningen: Wageningen Environmental Research, Rapport.
- Stichting Milieukeur (2012). Ontwikkeling van een certificatiemodule voor kringlooplandbouw. SMK Nieuws, nummer 69.
- Stichting EKO-keurmerk (2021a). EKO Rapportage 2021.-Ede: Stichting EKO-keurmerk.
- Stichting EKO-keurmerk (2021b). Normen rundveezuivel. Ede: Stichting EKO-keurmerk.
- Stichting EKO-keurmerk (2023b). EKO logo: handleiding voor het gebruik van het nieuwe logo.
- Stichting Wageningen Research (2023). Uitslag KringloopWijzer 2021.
- Talbot, C., 2005. Performance Management. In: E. Ferlie, L.E. Lynn and C. Pollitt (2005). The Oxford handbook of Public Management. Oxford University Press, pp. 491-517.
- Thiel, S. van & F.L. Leeuw, 2002. The performance paradox in the public sector. In: Public performance & management review, vol. 25, No. 3: 267-281.
- Turnhout, E., K. Neves & E. de Lijster, 2014. 'Measurementality' in biodiversity governance: knowledge, transparency, and the Intergovernmental Science-Policy Platform on Biodiversity and Ecosystem Services (IPBES). In: Environment and Planning A 2014, volume 46, pages 581-597.
- Van Gogh Nationaal Park, 2023. Over Brabants Bodem. Geraadpleegd op 17 oktober 2023 via: <https://www.vangoghnationalpark.com/nl/homepage/brabants-bodem/over-brabants-bodem>.
- Veeteelt, 2022. FrieslandCampina wil via melkgeld sterk sturen op broeikasgas. Geraadpleegd 14 augustus 2023: <https://veeteelt.nl/zuivel/FrieslandCampina-wil-melkgeld-sterk-sturen-op-broeikasgas>.
- Vellinga, T. & Haan, M. de., 2021. Onderzoek naar de mogelijkheden van een afrekenbare stoffen balans voor de melkveehouderij: een analyse van datakwaliteit en handhaving. Wageningen Livestock Research.
- Vereniging Agrarisch Landschap Achterhoek, 2022. *GLB-pilot het Markemodel – Het Markemodel voor toekomstbestendige landbouw*. 14 december 2022. Geraadpleegd op 24 mei 2023 via: <https://de-vala.nl/glb-pilot-het-markemodel/>.
- Vermunt, D.A., N. Wojtynia, M.P. Hekkert, J. Van Dijk, R. Verburg, P.A. Verweij, M. Wassen, H. Runhaar, 2022. Five mechanisms blocking the transition towards 'nature-inclusive' agriculture: A systemic analysis of Dutch dairy farming. *Agricultural Systems*, vol. 195.
- VKA, 2020. Zes jaar Vruchtbare Kringloop Achterhoek en Liemers. Hengelo: Vruchtbare Kringloop Achterhoek en Liemers.
- Vink, M. & D. Boezeman, 2018. Naar een wenkend perspectief voor de Nederlandse landbouw. Voorwaarden voor verandering. Den Haag: PBL Planbureau voor de Leefomgeving.
- Visser, T., Meijninger, W., Roerink, G., Kleyheeg, E., & Goedhart, P., 2022. Ontwikkeling systematiek voor vaststellen en monitoren van habitatkwaliteit agrarisch gebied. Wageningen: Wageningen Environmental Research.
- Westerink, J., Smit, B., Dijkshoorn, M., Polman, N. & Vogelzang, T. (2018). Boeren in beweging: hoe boeren afwegingen maken over natuurinclusieve landbouw en hoe anderen hen kunnen helpen. Wageningen: Wageningen University & Research.
- Westhoek, H., D. Boezeman, M. Hellegers, A. van Hinsberg, J. Schild, L. Schulte-Uebbing, M. Vink, 2023. Reflectie op 'In beweging; concept landbouwakkoord 2024'. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.
- Witmond, B., Kooij, S. van der, Silvis, H., Vellinga, T., Velden, N. van der, Reijs, J., Bruil, W. (2020). Advies en onderzoek 'individuele afrekenmiddelen klimaatopgave in de landbouw': eindrapport. Wageningen Economic Research.
- WUR (n.d.). KringloopWijzer: voordeel voor melkveehouders en natuur. Geraadpleegd 15 februari 2023: <https://www.wur.nl/nl/artikel/KringloopWijzer-voordeel-voor-melkveehouders-en-natuur.htm>.
- Zande, A.N. van der (2020). Europees Natuurbeleid: Wat je ziet is wat je krijgt! In: Buijs, A. en F.G. Boonstra (2020). *Natuurbeleid betwist. Visies op legitimiteit en natuurbeleid*, KNNV Uitgeverij Zeist.J.
- Zijlstra, M. Timmerman, J. Reijs, M. Plomp, M. de Haan, L. Šebek en N. van Eekeren, 2019. Doelwaarden op bedrijfsniveau voor de KPI's binnen de Biodiversiteitsmonitor Melkveehouderij. Wageningen: Wageningen Livestock Research.
- ZuivelNL (2021). Handleiding voor het invullen van de KringloopWijzer op www.mijnKringloopWijzer.nl.

Interview referenties

Referentie	Organisatie	Functie	Datum interview	Case of algemeen interview
(BoerenNatuur, 2023)	BoerenNatuur	Twee medewerkers	21 februari 2023	Algemeen
(WUR Livestock Research, 2023a)	WUR Livestock Research	Senior onderzoeker	1 maart 2023	Algemeen
(Provincie Gelderland, 2023)	Provincie Gelderland	Projectleider	13 maart 2023	Case Markemodel
(Ministerie van LNV, 2023a)	Ministerie LNV, DG Agro	Beleidsmedewerker	14 maart 2023	Case KLW & Foqus planet
(Brabantse agrarische collectieven en Brabants landschap, 2023)	Brabantse agrarische collectieven, Brabants Landschap en collectief West-Brabant	Projectleider namens de Brabantse agrarische collectieven, projectleider namens Brabants Bodem en bestuurder collectief West-Brabant	27 maart 2023	Case BBM
(Projectgroep Markemodel, 2023)	Projectgroep Markemodel	Projectleider	29 maart 2023	Case Markemodel
(Provincie Noord-Brabant, 2023)	Provincie Noord-Brabant	Beleidsmedewerker, ook verbonden aan Groen Ontwikkelfonds Brabant	5 april 2023	Case BBM
(Stichting Veldleeuwerik, 2023)	Stichting Veldleeuwerik	Voormalig medewerker	11 april 2023	Algemeen
(FrieslandCampina, 2023)	FrieslandCampina	Strategy Lead	14 april 2023	Case KLW en Foqus planet
(VALA, 2023)	Verenging Agrarisch Landschap Achterhoek (VALA)	Bestuurslid	18 april 2023	Case Markemodel
(NZO, 2023)	Nederlandse Zuivelorganisatie	Programmamanager	21 april 2023	Case KLW & Foqus planet
(Stichting EKO, 2023a)	Stichting EKO	Manager	2 mei 2023	Case EKO-keurmerk
(Biohuis, 2023)	Biohuis	Bestuurslid	1 juni 2023	Case EKO-keurmerk
(Ministerie van LNV, 2023b)	Ministerie LNV	Coördinator	14 juni 2023	Algemeen
(WUR Livestock Research, 2023b)	WUR Livestock Research	Senior onderzoeker	21 juni 2023	Case KLW & Foqus planet
(Ministerie van LNV, 2023c)	Ministerie van LNV, DG Agro	Beleidsmedewerker	26 juni 2023	Algemeen



Wageningen Environmental Research
Postbus 47
6700 AA Wageningen
T 0317 48 07 00
wur.nl/environmental-research

Wageningen Environmental Research
Rapport 3323
ISSN 1566-7197



De missie van Wageningen University & Research is 'To explore the potential of nature to improve the quality of life'. Binnen Wageningen University & Research bundelen Wageningen University en gespecialiseerde onderzoeksinstituten van Stichting Wageningen Research hun krachten om bij te dragen aan de oplossing van belangrijke vragen in het domein van gezonde voeding en leefomgeving. Met ongeveer 30 vestigingen, 7.600 medewerkers (6.700 fte) en 13.100 studenten en ruim 150.000 Leven Lang Leren-deelnemers behoort Wageningen University & Research wereldwijd tot de aansprekende kennisinstellingen binnen haar domein. De integrale benadering van de vraagstukken en de samenwerking tussen verschillende disciplines vormen het hart van de unieke Wageningen aanpak.

To explore
the potential
of nature to
improve the
quality of life



Wageningen Environmental Research
Postbus 47
6700 AB Wageningen
T 0317 48 07 00
wur.nl/environmental-research

Rapport 3323
ISSN 1566-7197

De missie van Wageningen University & Research is 'To explore the potential of nature to improve the quality of life'. Binnen Wageningen University & Research bundelen Wageningen University en gespecialiseerde onderzoeksinstituten van Stichting Wageningen Research hun krachten om bij te dragen aan de oplossing van belangrijke vragen in het domein van gezonde voeding en leefomgeving. Met ongeveer 30 vestigingen, 7.600 medewerkers (6.700 fte) en 13.100 studenten en ruim 150.000 Leven Lang Leren-deelnemers behoort Wageningen University & Research wereldwijd tot de aansprekende kennisinstellingen binnen haar domein. De integrale benadering van de vraagstukken en de samenwerking tussen verschillende disciplines vormen het hart van de unieke Wageningen aanpak.

