



Perspectieven op prestatiebeloning in kringlooplandbouw

Jessie Beirnaert, Roxane Bradaczek, Eline de Kool

1 Inleiding

De agrarische sector in Nederland staat aan de lat voor grote en complexe opgaven zoals het verminderen van de stikstofuitstoot, het herstellen van natuur en biodiversiteit, de invloed van de sector op bodem- en waterkwaliteit, en klimaatverandering. De doelen van deze opgaven zijn gesteld op Europees, landelijk en provinciaal niveau. Maar de uitvoering van de maatregelen voor het behalen van deze doelen komt grotendeels op de schouders van regio's en daarbinnen liggende individuele boerenbedrijven te liggen. Er is dus een vertaling nodig van de doelen op hogere schaalniveaus naar doelen per regio of per bedrijf. Daarnaast moet er gemeten worden of de getroffen maatregelen in een regio of op individuele boerenbedrijven ook daadwerkelijk toewerken naar de gestelde doelen. Dit kan worden gedaan door het gebruiken van kritische prestatie-indicatoren (KPI's). KPI's komen uit het bedrijfsleven en worden gebruikt om prestaties van organisaties te meten en voortgang op specifieke thema's concreet te maken. In 2021 heeft het ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV) opdracht gegeven aan Wageningen University & Research, samen met onder andere Louis Bolk Instituut en adviesbureau Boerenverstand, om een integrale KPI-systematiek te ontwikkelen voor de transitie naar kringlooplandbouw. Hier is het KPI-K-project¹ uit voortgekomen. In dit KPI-K-project wordt gewerkt aan voorstellen voor KPI-definities (bijvoorbeeld afbakening en eenheden en verwachte bijdrage aan doelen), operationalisering (bijvoorbeeld benodigde data en rekeninstrumenten), referentiewaarden (wat zijn goede scores) en toepassingen (hoe in te zetten door verschillende partijen en wat komt daarbij kijken). Binnen dit project worden in verschillende provincies pilots georganiseerd om de KPI-systematiek in de praktijk te testen.

Een KPI-systeem kan een hulpmiddel zijn voor beleidsmakers en agrariërs om stappen te maken richting kringlooplandbouw. KPI-scores laten zien waar een boerenbedrijf zich bevindt ten opzichte van de gestelde doelen (Reijs et al., 2023). Dit geeft ruimte aan boeren om zelf te bepalen hoe ze met hun vakmanschap toewerken naar deze doelen en welke maatregelen ze daarbij nemen. Dit is niet alleen een wens van boeren, maar ook andere partijen zoals overheden, afnemers, financiers

¹ Oorspronkelijk stond de transitie naar kringlooplandbouw centraal en stond KPI-K voor KPI's Kringlooplandbouw. Gaandeweg is de focus komen liggen op een integrale kernset die het mogelijk maakt om te sturen richting integrale realisatie van duurzaamheidsopgaven. KPI-K staat dan voor KPI-kernset.

en terreinbeherende organisaties willen af van het sturen op maatregelen en over naar doelsturing (Jellema et al., 2023a). Bij doelsturing wordt er een doel gesteld en kunnen de betrokkenen, in dit geval boeren, zelf bepalen hoe ze het doel behalen. Voor het halen van de doelen, uitgedrukt in scores, kunnen partijen die rond de boer staan een beloning toekennen. In meerdere provincies in Nederland wordt in projecten geëxperimenteerd met het belonen op basis van KPI-scores. Ook wordt er onderzocht wat de wettelijke beperkingen en mogelijkheden zijn voor deze beloningen (Jellema et al., 2023b). In het KPI-K-project is een framework aan indicatoren ontwikkeld dat op een integrale manier alle doelen van kringlooplandbouw kan monitoren. De KPI-systematiek en indicatoren worden in zogenaamde pilotprojecten in de praktijk getest. Er wordt bijvoorbeeld gekeken naar praktische zaken zoals de administratieve lasten voor boeren en dataaansluiting, maar ook naar de hoogte van beloningen en de manier van sturing door de overheid. Hoewel er voortgang wordt geboekt in de pilotprojecten, zijn er ook nog veel vragen over de praktische implementatie van de KPI-systematiek.

Naast de praktische implementatie, speelt ook de relatie tussen beleid en boeren een rol. De landbouw is de afgelopen jaren regelmatig in het nieuws geweest, vooral vanwege demonstraties en protesten tegen het stikstofbeleid. Zo waren er eind 2019 boerenprotesten, onder andere tegen het halveren van de veestapel in de intensieve veehouderij als maatregel tegen de stikstofcrisis (NOS, 2019). Ook naar aanleiding van de stikstofplannen van Minister van der Wal die in 2022 bekend werden gemaakt, werden protesten aangekondigd (NOS, 2022). Deze protesten kwamen voort uit steeds meer en strenger wordend beleid waar boeren aan moeten voldoen en leiden ertoe dat de relatie tussen boeren en beleid meer en meer onder druk is komen te staan. Deze druk zou de implementatie van de KPI-systematiek kunnen belemmeren.

Het doel van deze studie is om te inventariseren hoe de implementatie van KPI-kernset in de praktijk wordt ervaren. Naast de al lopende onderzoeken ontbreekt informatie over sociaal-economische aspecten van het KPI-systeem, zoals stakeholderbeleving. Wij zijn hier op aangehaakt om met een kritische blik te kijken naar hoe de implementatie van het KPI-systeem ervaren wordt door een aantal belangrijke stakeholderpartijen, zoals onderzoekers, beleidsmedewerkers en de boeren. Door deze kritische blik zijn we in staat om de verschillende behoeftes van de stakeholders boven tafel te krijgen en eventuele aanbevelingen te doen voor het vervolg.

Voor deze inventarisatie is de volgende onderzoeksvraag opgesteld met bijbehorende onderliggende vragen:

Welke bijdrage kan de KPI-systematiek leveren aan de realisatie van kringlooplandbouw op gebiedsniveau?

Om deze hoofdvraag stap voor stap te beantwoorden, zijn de volgende deelvragen opgesteld:

1. Wie zijn de stakeholders of zouden stakeholders moeten zijn? Welke alternatieven voor een beloningssystematiek zijn onderzocht?
2. Wat zijn volgens de betrokken stakeholders de randvoorwaardes voor de implementatie van een KPI-systeem in kringlooplandbouw?
3. Welke knelpunten zijn er volgens de stakeholders en hoe moeten die knelpunten opgelost worden om de implementatie efficiënter en inclusiever te laten verlopen?
4. Wat voor beloningssysteem is het meest effectief om boeren te stimuleren hun KPI-scores te verhogen?

Dit onderzoek is gefinancierd en uitgevoerd door Wageningen University & Research, met ondersteuning van en in samenwerking met de Provincie Noord-Holland. De samenwerking heeft ons in staat gesteld om de specifieke regionale uitdagingen en behoeftes rond en de ontwikkeling van een KPI-K-systematiek op een dieper niveau te onderzoeken. We zijn bijzonder dankbaar voor de constructieve bijdragen van de provincie en andere regionale belanghebbenden, die hebben bijgedragen aan het verrijken van de onderzoeksresultaten en het verbeteren van de praktische toepasbaarheid van de bevindingen.

1.1 Werkwijze

Om de onderzoeksvragen te kunnen beantwoorden, is eerst een korte literatuurstudie gedaan naar verschillende publicaties omtrent KPI's in kringlooplandbouw. Dit gaf de nodige kennis van het soort onderzoeken dat heeft plaatsgevonden en wat er al wel en niet bekend was over de KPI's.

In de provincie Noord-Holland bestond de behoefte naar dit onderzoek. Binnen deze provincie loopt zowel een melkvee- als akkerbouwpilot voor het testen van de KPI-systematiek. Na de literatuurstudie hebben we interviews uitgevoerd met verschillende stakeholders van de pilot in Noord-Holland zoals WUR-onderzoekers, provincied medewerkers van de provincie Noord-Holland, melkveehouders die deelnemen in de pilot en andere betrokkenen bij de KPI-pilot, zowel binnen als buiten de provincie Noord-Holland. Helaas was de akkerbouwpilot nog niet gestart met de bijeenkomsten, waardoor we geen akkerbouwers hebben geïnterviewd.

Voor de interviews hebben we een vragenlijst opgesteld (bijlage 1). Dit is gedaan aan de hand van de onderzoeksvraag en de subvragen. Voor elke stakeholdergroep is de vragenlijst iets aangepast, waardoor het beter bij de desbetreffende groep paste. De vragenlijsten hebben gediend als rode draad tijdens de interviews. In totaal zijn 17 mensen geïnterviewd voor dit onderzoek: 4 expertonderzoekers (hierna Expert 1-4) van Wageningen Social & Economic Research en Wageningen Environmental Research, 6 provincied medewerkers (hierna Provincied medewerker 1-6), 4 melkveehouders (hierna Melkveehouder 1-4) en 3 betrokkenen van KPI-pilots. De betrokkenen bij de KPI-pilots zijn twee beleidsmedewerkers van andere provincies (hierna Pilot 1-2) en een medewerker van een zuivelcoöperatie (Zuivelcoöperatie). Bij het weergeven van bevindingen vanuit de geïnterviewde groep hanteren we specifiekere aanduidingen, namelijk: 'Experts', 'Provincied medewerkers' en 'Melkveehouders'. Wanneer gesproken wordt over een groep, gebruiken we de termen 'onderzoek(ers)', 'beleid', en 'boeren' (voorbeeld: boeren worden als enige stakeholder genoemd).

De expertonderzoekers zijn geselecteerd op basis van gelezen literatuur. Twee van deze expertonderzoekers zijn betrokken bij het eerdergenoemde KPI-K-project. Verder is gebruikgemaakt van de sneeuwbalmethode door de geïnterviewden te vragen naar andere onderzoekers die bezig zijn met kringlooplandbouw. De provincied medewerkers en melkveehouders zijn benaderd via de contactpersoon van de KPI-K-pilot in de provincie Noord-Holland. De interviews zelf duurden circa 1 uur per persoon. De inhoud is schriftelijk gedocumenteerd door minimaal 1 persoon en waar mogelijk is een transcript gemaakt.

De transcripten van de interviews zijn vervolgens in ATLAS.ti gecodeerd. ATLAS.ti is software voor kwalitatieve analyse, waarmee onderzoekers gegevens kunnen organiseren, coderen en interpreteren. We hebben 17 codes gemaakt, gebaseerd op de kennisvragen van dit onderzoek, zoals stakeholders, behoeftes, knelpunten, oplossingen en beloningen. Een lijst met alle gebruikte codes staat in bijlage 2. De informatie per code is uiteindelijk in dit rapport tot tekst verwerkt.

In dit onderzoek zijn 'maar' 17 mensen geïnterviewd en van de groep boeren is alleen met melkveehouders gesproken omdat de akkerbouwpilot nog niet gestart was met de bijeenkomsten. Daarnaast zijn semigestructureerde interviews gedaan, waardoor niet iedereen op elke vraag antwoord heeft gegeven. Wij hebben een eerste verkenning uitgevoerd om de algemene stemming te peilen over de KPI-systematiek. Onze resultaten geven dus een algemeen beeld van de meningen en ervaringen en zijn niet statistisch gevalideerd.

1.2 Leeswijzer

We zullen nu de resultaten bespreken aan de hand van de deelvragen. De resultaten op de deelvraag over de stakeholders en alternatieven wordt als eerste besproken (hoofdstuk 2). Daarna gaan we in op de randvoorwaarden van het systeem volgens de betrokken stakeholders, waarbij de vraag wordt opgesplitst in perspectief, systeemontwikkeling, kennis en regelgeving en interactie (hoofdstuk 3). Dit hoofdstuk wordt gevolgd door deelvraag 3 over de knelpunten en oplossingen van het KPI-systeem (hoofdstuk 4). In het laatste resultatenhoofdstuk bespreken we de laatste deelvraag over de beloningssystematiek en de kennisgaten, waarin we onder meer de invulling en het soort/type beloning bespreken (hoofdstuk 5). De resultaten komen voort uit de interviews met

de verschillende stakeholders en gekozen is om vooral het algemene beeld van de meningen en de ervaringen weer te geven. Dit is versterkt door quotes toe te voegen. We sluiten af met het ter discussie stellen van de belangrijkste bevindingen en met een aantal aanbevelingen (hoofdstuk 6).

2 Stakeholders en alternatieve systemen

In dit hoofdstuk wordt dieper ingegaan op de verschillende stakeholders in de transitie naar kringlooplandbouw. Er wordt ingegaan op welke stakeholders als belangrijk worden gezien door de respondenten en wat de rol is van de stakeholders. Ook zijn de respondenten gevraagd naar alternatieven voor een KPI-systeem en hun antwoorden worden hier besproken.

2.1 Stakeholders

Tussen de drie ondervraagde groepen zit overlap in de genoemde stakeholders (tabel 1). De stakeholders die door alle drie de groepen genoemd waren zijn boeren, de provincie, de zuivelafnemer, natuurorganisaties, waterschappen, boerenorganisaties en overige partijen uit de keten, zoals veevoederbedrijven. Hier vallen twee dingen op. Het eerste is dat de provincied medewerkers ook andere grote stikstofuitstoters zoals Schiphol en Tata Steel noemden als een stakeholder naast boeren. En het tweede is dat Melkveehouders minder stakeholders benoemen dan de Experts en Provincied medewerkers. Dit wordt ook aangegeven door een Melkveehouder:

‘De provincie is in gesprek gegaan met de melkfabriek, en de melkfabriek weer met de boeren [...] net als de bank. Iedereen gaat zich ermee bemoeien, met het PPLG (Provinciaal Programma Landelijk Gebied).’ (Melkveehouder 2)

Daar staat tegenover dat de Provincied medewerkers juist meer partijen om tafel zouden willen hebben:

‘Het probleem van het KPI-traject is dat de discussie alleen maar tussen overheid en agrariërs plaatsvindt.’ (Provincied medewerker 3)

‘Het moet breed gedragen worden.’ (Pilot 2)

In de interviews is ook gevraagd naar wat de rol zou moeten zijn van de betreffende stakeholderpartij. Deze rol is niet voor elke stakeholder benoemd. Per groep zullen de rollen hier genoemd worden. Volgens Provincied medewerkers is het de rol van de provincie om de samenwerking tussen landelijk en regionaal niveau te verzorgen (Provincied medewerker 1). De rol van het onderzoek is om de provincie te voorzien van kennis die als basis dient voor de strategie van de provincie, en het creëren van een systeem waarvan alle partijen de werkwijze begrijpen. Het waterschap is een cruciale partij voor het bepalen van de inrichting en beheer in een gebied. De rol van de overheid is om goed te communiceren waarom zij een systeem wil, hoe dat systeem tot stand komt en wat de effecten zijn van de implementatie van dit systeem. Daarnaast zou het ook de rol van de overheid zijn om de vier overheidslagen, de gebiedspersonen (Provincied medewerker 4) en andere grote partijen om tafel te krijgen (Provincied medewerker 2). De rol van de gemeente is dat zij op lokaal niveau de ruimtelijke ordening bepalen. En als laatste, de rol van de agrarische collectieven en belangenbehartigers, denk aan LTO of BoerenNatuur, zou zijn als trekker van het KPI-systeem en als partij die de boeren vertrouwen om hun belangen te behartigen. De Provincied medewerkers noemden geen specifieke rol voor de boeren als stakeholder partij, enkel ‘dat boeren de KPI’s moeten implementeren op hun bedrijf’ (Provincied medewerker 5).

De enige rol die de Melkveehouders benoemden was de rol van de boeren zelf, waarbij boeren kennis hebben van de mogelijkheden binnen het gebied doordat een boerenbedrijf daar al jaren, vaak meerdere generaties, gevestigd is (Melkveehouder 2). Ook werd genoemd dat de afzetkanalen van de zuivelafnemers de rol hebben om de wensen van de markt terug te koppelen aan de zuivelafnemers (Melkveehouder 1). Zuivelafnemers spelen deze informatie door aan boeren, waardoor de lijntjes kort blijven. Verder noemden de Melkveehouders geen rollen bij de stakeholders.

Volgens Experts moeten boeren centraal staan in dit KPI-systeem (Expert 4) en de transitie moet bij boeren beginnen (Expert 3). De provincie is verantwoordelijk voor de transitie van het landelijk gebied en het bepalen van de doelen in een gebied (Expert 3). Daarnaast beschrijven de provincies de uitdagingen uit het gebied in de PPLG's (Expert 4). Het onderzoek speelt juist een rol bij de ontwikkeling en de opzet van het KPI-systeem. Daar hoort bijvoorbeeld het opstellen van de rekenregels bij (Expert 1). Ook was er een duidelijke uitspraak over wat niet de rol van onderzoek is:

'De rol van onderzoek is niet om te bepalen hoe je moet gaan belonen en hoe je financieel de KPI gaat inzetten [...]. Wat wel de verantwoordelijkheid is van het onderzoek is om eerlijk aan een boer te vertellen wat de boer kan bereiken als hij een bepaalde maatregel neemt op zijn bedrijf.' (Expert 2).

Volgens Experts is de overheid verantwoordelijk voor de centrale ontwikkeling van het KPI-systeem (Expert 2). De overheid moet een framework maken waarin de provincies zich kunnen bewegen op de manier waarop ze KPI's willen inzetten (Expert 3). Daarnaast zou de overheid moeten onderzoeken of de bestaande instrumenten en structuren de transitie naar een KPI-systematiek ondersteunen of vermoeilijken (Expert 3).

Naast rollen van de stakeholders werd ook voor een aantal partijen genoemd wat voor waarde een KPI-systeem voor hun zou kunnen hebben. Banken zouden het behalen van een bepaalde KPI-score een positief effect kunnen laten hebben op financieringsmogelijkheden (Provinciemedewerker 2). Voorbeelden hiervan kunnen zijn rentekorting of een flexibele aflossingsregeling voor een lening. Ook werd door zowel Provinciemedewerkers als Experts genoemd dat terreinbeherende organisaties en eigenaren van landbouwgronden het behalen van een bepaalde KPI-score als pachtvoorwaarde zouden kunnen stellen als vervanging van andere eisen aan de pacht (Provinciemedewerker 2; Expert 2).

Tabel 1 *Overzicht van genoemde stakeholders per groep*

Provinciemedewerkers	Melkveehouders	Experts
Boeren	Boeren	Boeren
Onderzoek		Onderzoek
Provincie	Provincie	Provincie
Rijk		Rijk
Zuivelfabriek	Melkfabriek en Zuivelcoöperatie	Zuivelverwerkers
Terrein-beherende organisaties, eigenaren en gebruikers van landbouwgronden		Terrein-beherende organisaties, verpachters en grondgebruikers
Natuurverenigingen	Natuurorganisaties	Natuurverenigingen
Banken		Banken
Waterschappen	Waterschappen	Waterschappen
		Milieuorganisaties
De gehele keten	Veevoerb企业jven en de afzetmarkt (supermarkten etc.)	Ketenpartijen
Agrarische collectieven	Boerenorganisaties	LTO
		Recreatieclubs
Gemeentes		
Andere grote uitstoters (Schiphol, Tata Steel)		
	Marketeers en verkopers	

In een andere provincie is al een pilot afgerond over de implementatie van KPI's. De stakeholders die betrokken waren bij die afgeronde pilot waren boeren, de provincie, boerenorganisaties, terreinbeherende organisaties en natuur- en milieuorganisaties (Pilot 1). Ook in een derde provincie, waar nu een pilotproject wordt opgezet, worden boeren, waterschappen, terreinbeheerders, natuurorganisaties en particulieren genoemd als stakeholders (Pilot 2). Bij deze

pilot wordt ook genoemd dat het KPI-systeem breed gedragen moet worden (Pilot 2). De provincie heeft een sturende rol en de uitvoering van het KPI-systeem moet neergelegd worden bij een externe partij of adviesbureau (Zuivelcoöperatie).

2.2 Alternatieven

Het KPI-systeem is een methodiek waarbij doelsturing wordt ingezet om de transitie naar kringlooplandbouw te realiseren. Aan de experts is gevraagd of er ook alternatieve systemen zijn onderzocht om deze transitie realiseren, dus een alternatief in plaats van het KPI-systeem. Dit was niet het geval. Alleen Expert 1 benoemde dat middelvoorschriften een alternatief voor het KPI-systeem kan zijn. Dan moet wel gelet worden dat ze niet te simplistisch worden, wat als gevolg zou hebben dat de boeren zich niet begrepen voelen.

Andere Experts hebben wel enkele voorbeelden genoemd die, eventueel naast het invoeren van het KPI-systeem, toegepast kunnen worden: krimp van de veehouderij en landbouwsector in Nederland, boerenbedrijven opkopen of verplaatsen, een generiek mestbeleid, het fors inzetten op technologische innovaties, vergunningen voor boeren en nationale productierechten. Deze alternatieven hebben ook nog wat haken en ogen. Een nadeel van het fors inzetten op technologische innovaties is dat deze innovaties goedgekeurd moeten worden (Expert 1). Daar komt dan ook bij kijken welke partij de goedkeuring voor deze innovaties geeft. Dat kan de provincie of het Rijk zijn.

Volgens Provincie-medewerkers zouden mestbeperkingen toegepast kunnen worden, eventueel naast het invoeren van het KPI-systeem. En volgens Melkveehouders zouden de ondernemende boeren het initiatief weer terug moeten krijgen om te verduurzamen (Melkveehouder 1). Een gevolg van het teruggeven van het initiatief is dat er mogelijk te weinig boeren stappen gaan zetten, terwijl de urgentie van de opgaven alsmaar toeneemt.

In 2019 is in de Tweede Kamer het halveren van de veehouderij en het opkopen of verplaatsen van boerenbedrijven genoemd als een mogelijke maatregel voor het behalen van de opgaven. Hier werd toen negatief op gereageerd door de veehouderijsector (NOS, 2019). En eind 2023 heeft de Europese Commissie besloten om de uitzonderingspositie van Nederland met betrekking tot het mestbeleid, ofwel de derogatie, in te trekken. Ook hier is veel protest tegen vanuit de agrarische sector (NOS, 2024). Redenen hiervoor zijn onder andere dat er meer dierlijke mest afgevoerd moet worden omdat daar minder plaatsingsruimte voor is en tegelijkertijd zou er meer kunstmest (stikstof, fosfaat en kali) aangevoerd moeten worden om het bemestingsniveau op peil te houden (WUR, 2024). Het afvoeren van dierlijke mest wordt hierdoor een alsmaar grotere kostenpost. Het afbouwen van de derogatie kan ook leiden tot een verandering in het bouwplan, waarbij grasland omgezet wordt in bouwland. Door de negatieve reacties is het ook de vraag of deze maatregelen geïmplementeerd kunnen worden op een voldoende grote schaal om de doelen te bereiken.

3 Behoeftes aan een KPI-systeem

In dit hoofdstuk verkennen we wat de behoeftes zijn van Melkveehouders, Experts en de Provincie-medewerkers van Noord-Holland. Ook worden de behoeftes van Pilots 1 tot en met 3 besproken. Alle genoemde behoeftes tijdens de interviews zijn opgedeeld in een aantal categorieën: perspectief, systeemontwikkeling, kennis en regelgeving, en interactie. Deze behoeften samen vormen de randvoorwaarden voor het KPI-systeem.

3.1 Perspectief

Uit de interviews met Provincie-medewerkers en Melkveehouders kwam regelmatig naar voren dat er financiële zekerheid moet zijn voor de boeren. Zowel de Melkveehouders als Provincie-medewerkers zijn van mening dat er zekerheid moet zijn over de beloning voor het behalen van goede KPI-scores (Provincie-medewerker 1; Melkveehouder 1). Veel boeren zijn al stappen aan het zetten voor een deel van de KPI-doelen, bijvoorbeeld omdat het een voorwaarde is vanuit hun zuivelafnemer of vanuit intrinsieke motivatie. Deze prestaties die nu al door die boeren neergezet worden, moeten ook beloond

worden (Melkveehouder 4). Daarnaast moet er voldoende geld beschikbaar zijn voor het belonen op KPI's en dat geld moet ook voor een lange termijn beschikbaar zijn (Melkveehouder 1; Provincie-medewerker 1). Boeren willen de zekerheid dat het geld, dat bedoeld is voor het belonen op KPI's, bij verandering van het kabinet en mogelijk het beleid niet wordt teruggetrokken en voor een ander uitvoeringsprogramma zal worden gebruikt. Bovendien is de hoogte van de beloning die nu in pilots wordt aangeboden aan boeren niet hoog genoeg om daadwerkelijk als een financiële prikkel te dienen:

'De provincie had het in het begin over 10.000 à 15.000 euro als beloning. De boer die het beste presteerde kwam grofweg uit tussen de 1.100 en 1.500 euro. Daar gaat geen boer het voor doen.' (Melkveehouder 2)

'Voor ons bedrijf, waar we tussen de 30.000 en 40.000 euro per maand binnenhalen aan melkgeld, zegt een paar duizend euro per jaar van de provincie helemaal niets. Dat doet niets.' (Melkveehouder 4)

Opvallend is dat hoewel de hoogte van de beloning voor KPI's voldoende moet zijn om als prikkel te dienen, die beloning niet het inkomen mag gaan bepalen. Het product, voor een melkveehouder is dat melk, moet zorgen voor een goed inkomen (Melkveehouder 3). En de beloning voor KPI's moet apart gehouden worden van de melkprijs. De melkprijs moet afhankelijk zijn van de markt, niet van de KPI's (Melkveehouder 2). Desalniettemin moet het geld voor de beloning van de KPI's wel gefinancierd worden. Volgens Provincie-medewerkers kan de overheid niet een financier zijn, maar een melkfabriek of een veevoederfabriek wel (Provincie-medewerker 4). Hier is geen verdere toelichting over gegeven. Op dit moment is de overheid wel financier van bijvoorbeeld het Agrarisch Natuur- en Landschapsbeheer (ANLb), dus dat is wel het geval nu. Ook het bestaan van het KPI-systeem moet zekerheid bieden (Provincie-medewerker 1). Voor het behalen van goede scores op KPI's, is het soms nodig dat boeren ingrijpende en kostbare investeringen uitvoeren op hun bedrijf. Om die investeringen terug te verdienen, willen boeren toezegging vanuit het Rijk, de afzetmarkt en de consument dat het KPI-systeem voor een lange termijn blijft bestaan (Melkveehouder 3).

'Het KPI-systeem moet evengoed gestimuleerd blijven worden, zodat de duurzame keuzes waarin een boer heeft geïnvesteerd ook terugverdiend kunnen worden. Er moet een lange termijn commitment komen van de overheid, van de consument en van de afzetmarkt.' (Melkveehouder 3).

3.2 Systeemontwikkeling

Eén van de grote vragen waar beleid en onderzoek nu mee bezig is, is hoe het KPI-systeem moet worden ontwikkeld en ingericht. Voor het toepassen en/of gebruiken van het KPI-systeem moeten duidelijke randvoorwaarden opgesteld worden (Expert 2). Er zullen dus enkele vereisten zitten aan het KPI-systeem. Eén van die vereisten is dat het ontwikkelde systeem voor elke boer toepasbaar moet zijn. Volgens de Melkveehouders is het belangrijk dat de extremen, waarmee zeer intensieve én zeer extensieve bedrijven worden bedoeld, ook met dit KPI-systeem moeten kunnen werken (Melkveehouder 3). Ook volgens Provincie-medewerkers is het van belang dat er een 'level playing field' is zodat alle boeren mee kunnen doen (Provincie-medewerker 3). Een andere vereiste van zowel Provincie-medewerkers als Melkveehouders is dat de administratieve lasten voor boeren laag moeten zijn, en dat er goede, onafhankelijke begeleiding beschikbaar is voor de boeren bij het invullen van het systeem (Provincie-medewerker 5; Melkveehouder 3; Provincie-medewerker 2). Dezelfde onafhankelijke begeleiding kan boeren ook helpen om (verdere) voortgang te halen op de KPI's. Verder moet het systeem rekening houden met externe omstandigheden zoals het weer of een zoönose. Deze invloeden kunnen soms een grote impact hebben op de bedrijfsvoering en vervolgens ook op de KPI-scores. Het zou voor boeren prettig zijn als er een externe commissie of partij wordt aangewezen die dit soort externe invloeden meeneemt in de beoordeling van de KPI-scores (Zuivelcoöperatie).

Voor de uitvoering van het KPI-systeem zijn data nodig. In de melkveehouderij worden via de Kringloopwijzer al veel data opgehaald en hierin loopt de melkveehouderij voor op andere sectoren.

Het KPI-systeem zou voor de gehele landbouw geïmplementeerd worden. Hiervoor is het van belang dat de beschikbaarheid van data op orde wordt gebracht van de overige sectoren (Expert 3). Wanneer de data verzameld worden, is het ook van belang dat die gegevens goed beschermd worden (Melkveehouder 3) en het systeem betrouwbaar en datavriendelijk is (Provinciemedewerker 5; Provinciemedewerker 6). Datavriendelijk houdt in dat het invullen van data in het systeem niet een ingewikkelde en tijdrovende klus is. En boeren moeten eigenaar blijven van de data over hun bedrijf (Pilot 1). Bovendien zouden de partijen die goederen leveren aan of afnemen van boeren, en de boeren zelf, die data onderling moeten delen (Zuivelcoöperatie). Een voordeel van het delen van data tussen boeren onderling is dat boeren elkaar kunnen inspireren om verder te verduurzamen en van elkaar kunnen leren. De meest praktische oplossing hiervoor is om de data-infrastructuur landelijk te regelen en niet per provincie (Pilot 1).

Het opstellen van de streef- en drempelwaardes voor de KPI's is afhankelijk van de doelen die er voor Nederland zijn op de verschillende onderwerpen. De doelen die voor Nederland zijn opgesteld zijn afkomstig uit Europese wet- en regelgeving. Daarom moeten de streef- en drempelwaardes die opgesteld worden voor de KPI's in lijn zijn met de betreffende Nederlandse én Europese wet- en regelgeving (Expert 4). Nederland heeft zijn doelen via het NPLG verdeeld over de verschillende provincies, waardoor elke provincie haar eigen opgaves heeft gekregen. In lijn daarmee worden het liefst streef- en drempelwaardes (Box 1) voor de KPI's opgesteld per provincie, of zelfs per regio, mits deze waardes voor elke provincie op eenzelfde manier berekend worden (Pilot 1). Dus landelijk is er één manier om KPI-scores en -waardes te berekenen. Daarnaast moeten de streefwaardes en bijbehorende regelingen goed gecommuniceerd worden (Provinciemedewerker 3). Ook moet er een duidelijke uitleg komen over de interpretatie van de streef- en drempelwaardes en de KPI-scores, zodat die waardes en scores niet op een verkeerde manier gebruikt kunnen worden (Melkveehouder 3).

Box 1

De gewenste waarden van KPI's worden bepaald vanuit het oogpunt van de te realiseren biodiversiteit. Voor elke individuele KPI zal een streefwaarde en een drempelwaarde worden opgesteld. Voor streefwaarde wordt de volgende definitie gehanteerd: 'die waarden waarbij er sprake is van het ecologisch optimum voor het functioneren van de melkveehouderij en die waarden mogen worden opgevat als stip op de horizon; de ideale, optimale situatie' (Van Doorn et al., 2019). Voor drempelwaarde wordt de volgende definitie gehanteerd: 'de waarde waarbij ervan wordt uitgegaan dat de huidige biodiversiteit niet verder achteruitgaat. Vanaf de drempelwaarde is er sprake van een positief effect op biodiversiteit; de start voor herstel van biodiversiteit' (Van Doorn et al., 2019).

Het ecologisch optimaal functioneren van een agro-ecosysteem is moeilijk te bepalen, door de vele componenten en complexe interacties. Het behalen van een ecologisch optimum wordt dan ook gesteld als het voldoen aan de internationaal afgesproken ecologische doelen op het gebied van biodiversiteit, milieu en klimaat (Van Doorn et al., 2019). De drempel- en streefwaardes voor de verschillende KPI's laten zien wat nodig is om deze ecologische doelen te halen.

Ook voor de ontwikkeling van het KPI-systeem werden door alle geïnterviewde groepen nog diverse behoeftes genoemd. Een van de belangrijkste behoeftes is dat alle stakeholders en de benodigde expertises betrokken zijn bij de ontwikkeling (Expert 4, Zuivelcoöperatie). Ook de selectie van KPI's is een belangrijk punt. Bij deze selectie moet er rekening gehouden worden met de mogelijkheid dat maatregelen voor een bepaalde KPI mogelijk negatieve effecten (neveneffecten) hebben op een andere KPI. Daarom moet er een set van KPI's geselecteerd worden die zo optimaal mogelijk elkaars negatieve bijeffecten wegvangen (Provinciemedewerker 6). Verder zou er niet alleen per KPI beloond moeten worden, maar ook op integraliteit (Provinciemedewerker 4). Daarnaast is er het vraagstuk of de provincies zelf hun KPI's selecteren of dat er één landelijke KPI-set geselecteerd wordt. Het prettigste zou één landelijke KPI-set zijn, of op zijn minst een door meerdere provincies gedeelde set van KPI's (Pilot 1). Bij een landelijke KPI-set zou dan wel de weging van KPI's kunnen verschillen per gebied (Provinciemedewerker 4), vergelijkbaar met wisselende doelen en streef- en drempelwaardes per gebied zoals hierboven beschreven. Ongeacht

welke KPI's geselecteerd worden, de terminologie van deze indicatoren moet helder geformuleerd worden (Expert 2). De KPI-set richt zich vooral op de urgente doelen voor water, klimaat en natuur, maar de bredere doelen van kringlooplandbouw, zoals biodiversiteit en circulariteit zouden ook meegenomen moeten worden in de KPI's (Expert 2). Ook Melkveehouders geven aan behoefte te hebben aan duidelijke, onderbouwde doelen:

'Er moet een duidelijke doelstelling komen, met bijbehorende stappen hoe we dat gaan doen, en een duidelijke uitleg waarom dat moet gebeuren. [...] Geef een visie aan. Er is duidelijkheid, communicatie en perspectief nodig. Duidelijkheid is echt het belangrijkste. Als je ergens heen wilt, dat is prima, maar leg uit en onderbouw waarom het moet en hoe je het wilt doen. Die onderbouwing moet zijn op basis van goede, betrouwbare cijfers van nu.' (Melkveehouder 2)

Verder zou het KPI-systeem niet in handen moeten zijn van de overheid of de provincie maar bijvoorbeeld van de zuivelafnemers (Melkveehouder 2). Voor de melkveehouderij zou dat theoretisch gezien mogelijk zijn, omdat er een beperkt aantal zuivelafnemers is en melkveehouders maar één afnemer hebben. In de andere landbouwsectoren is dit zelden zo. Een akkerbouwer heeft bijvoorbeeld verschillende afnemers voor hun verschillende gewassen. Een optie zou kunnen zijn om een consortium op te stellen waar een aantal afnemers in zitten die het KPI-systeem in handen hebben. Er lopen diverse KPI-pilots voor onder andere de akkerbouw en de fruitteelt: deze zullen inzichten geven in dit vraagstuk.

Voor Melkveehouder 2 voelt het alsof het KPI-systeem in het leven is geroepen als doel op zich, terwijl het bedoeld is als een middel om duurzaamheidsdoelen te behalen. En de begeleiding rondom de processen van het KPI-systeem moet uitgevoerd worden door belangenorganisaties (Melkveehouder 1). Ten slotte moeten de doelen van het KPI-systeem dienen als stip op de horizon (Provinciemedewerker 3). Er wordt toegewerkt naar een nieuw normaal, dan zou het KPI-systeem theoretisch gezien niet meer nodig zijn.

3.3 Kennis en regelgeving

Voor het (opzetten van het) KPI-systeem is veel kennis nodig. Er worden verspreid door het land al diverse onderzoeken en pilotprojecten uitgevoerd. In die projecten wordt veel praktische kennis en ervaring opgedaan. Deze lopende projecten moeten hun opgedane kennis en ervaringen met elkaar delen (Expert 1; Pilot 1; Pilot 2). De opgedane kennis, met name over hoe er gemonitord wordt, moet bekend zijn bij de gebruikers van het systeem (Provinciemedewerker 5).

Provinciemedewerkers willen dat er meer inzicht komt in de effecten van kleine veranderingen op het boerenbedrijf (Provinciemedewerker 5). Met name boeren zouden meer inzicht moeten krijgen tussen de balans van melkproductie en inkomsten (Provinciemedewerker 2). De focus van boeren zou nog te veel op de productie van melk liggen (Provinciemedewerker 2). Naast kennis speelt regelgeving ook een rol, zowel de huidige als toekomstige regelgeving. Een probleem van regelgeving is dat de regels geen rekening houden met de dynamische realiteit:

'Er zijn groene gebieden aangewezen waar wel die pakketten, bijvoorbeeld weidevogelpakketten, verstrekt worden en witte gebieden waar die pakketten niet verstrekt worden. Maar weidevogels houden zich niet aan die gebieden. Dus als er een veehouder in zo'n wit gebied bezig is met veel weidevogels en hij doet daar zijn best voor, dan moet hij beloond worden.' (Zuivelcoöperatie)

Nieuwe regelgeving zou de dynamiek van de realiteit beter moeten meenemen.

3.4 Interactie

Voor het perspectief, de eisen aan het KPI-systeem, en de kennis en regelgeving eromheen, is goede interactie tussen stakeholders een vereiste. Voor goede interactie is vertrouwen nodig, met name vertrouwen tussen boeren en overheid (Melkveehouder 1; Zuivelcoöperatie; Provinciemedewerker 4). Bij de overheid moet meer (generieke) kennis, begrip en bewustwording komen over boerenbedrijven (Provinciemedewerker 4; Provinciemedewerker 5; Zuivelcoöperatie).

Ook moet er interactie komen tussen de partijen (Provinciemedewerker 5). Een voorbeeld kan zijn dat provincies gesprekken gaan voeren met boeren die al generaties lang aanwezig zijn in een gebied (Melkveehouder 2). Deze langzittende boeren hebben kennis van activiteiten die al in het gebied plaatsgevonden hebben in het verleden en welke activiteiten mogelijk zijn. Daarnaast moet de overheid menselijker worden (Provinciemedewerker 2).

Al met al zijn er zeker overeenkomsten tussen de behoeftes van boeren, beleidsmedewerkers en onderzoekers aan het KPI-systeem. De beloning moet substantieel zijn in vergelijking met de opbrengsten uit de verkoop van agrarische producten, het KPI-systeem moet voor alle boeren te gebruiken zijn, de databeschikbaarheid en -veiligheid moet goed geregeld worden, de doelen van het systeem moeten duidelijk zijn voor alle partijen, de benodigde kennis moet onafhankelijk zijn, en interacties tussen stakeholders moeten met meer begrip voor elkaar plaatsvinden. Toch zijn er ook een paar verschillende opvattingen, vooral over welke partij de beloningen gaat betalen. Volgens boeren moet die beloning niet gekoppeld worden aan het melkgeld, terwijl beleid hier juist wel een rol in ziet voor de zuivelafnemers. Dit is wel een risico, want zuivelafnemers zouden de KPI-premie doorrekenen aan de markt. Als de markt niet bereid is om dit te betalen, dan zal de basisprijs van melk zakken om de KPI-premie te kunnen betalen. En een lagere prijs per liter melk willen boeren al helemaal niet.

4 Knelpunten en oplossingen

In dit hoofdstuk gaan we de resultaten bespreken van de volgende onderzoeksvraag: 'Welke knelpunten zijn er volgens de stakeholders en hoe moeten die knelpunten opgelost worden om de implementatie efficiënter en inclusiever te laten verlopen?'

We delen deze onderzoeksvraag op in drie stukjes, namelijk de knelpunten, de oplossingen, en hoe vooral beleidsmakers de implementatie efficiënter en inclusiever kunnen laten verlopen.

4.1 Knelpunten

De Experts en de Provinciemedewerkers geven over het algemeen dezelfde onderwerpen op als knelpunt, terwijl de Melkveehouders andere knelpunten aanhalen. Voor de Experts en Provinciemedewerkers is het thema 'data' een belangrijk knelpunt. Gesproken wordt over dataverzameling, datakwaliteit en de borging van de datakwaliteit. Dit is nog niet voor alle KPI's in de melkvee goed genoeg geregeld, maar vooral bij de KPI's in de akkerbouw valt nog veel werk te verzetten (Pilot 1).

'Het systeem moet waterdicht gemaakt worden en goed geborgd zijn als je er echt serieuze dingen mee wilt doen.' (Expert 2).

Als tweede vinden ze allebei dat de communicatie vanuit de overheid niet voldoende is om de boodschap over het nut, de doelen en de werking van het KPI-systeem helder over te brengen. Dit is de boodschap voor zowel de boeren maar ook aan andere ambtenaren/beleidsmedewerkers. Expert 3 kaart aan dat LNV de KPI's heel interessant vindt maar dat concrete beleidsimplementatie ontbreekt. Volgens Expert 1 moeten de KPI's uitlegbaar en herkenbaar worden. Dit wordt ook erkend door de Provinciemedewerkers die zich bewust zijn van het gebrek aan capaciteit, budget en langjarig perspectief. 'Ambtenaren kunnen bestuurders moeilijk uitleggen wat ze moeten met KPI's', aldus Provinciemedewerker 2.

Het laatste gezamenlijk knelpunt dat wordt benoemd gaat over de effecten op de natuurkwaliteit als de boeren maatregelen nemen om aan de KPI-waardes te voldoen. Het is namelijk nog niet zeker in hoeverre en op welke termijn het behalen van deze drempel- en streefwaardes daadwerkelijk gaat bijdragen aan het halen van de natuurkwaliteitsdoelen die Nederland en Europa hebben gesteld.

De Melkveehouders ervaren andere knelpunten die niet of nauwelijks benoemd worden door de Experts en Provinciemedewerkers. Zij zien namelijk geld en budget als een groot knelpunt

(Melkveehouder 2; Melkveehouder 3). Ze vinden dat de provincie Noord-Holland geen goede compensatie kan beloven en al helemaal geen compensatie voor de lange termijn (10-15 jaar). Daarnaast zijn de Melkveehouders zich bewust dat steunen op overheidsgeld je als ondernemer kwetsbaar maakt, en dat subsidie belastinggeld is dat ook naar andere mensen en/of doelen kan gaan (Melkveehouder 2; Melkveehouder 3). Waar de Melkveehouders bang voor zijn is dat de KPI's niet meer vrijwillig blijven 'maar dat je ze op den duur MOET halen' (Melkveehouder 1). Terwijl externe factoren, zoals weersinvloeden, ganzen of ziektes, het soms onmogelijk maken om KPI-scores te halen (Pilot 1; Pilot 2; Zuivelcoöperatie). De angst zit ook in de onzekere toekomstige ontwikkeling van streef- en drempelwaardes die eventueel omgevormd kunnen worden tot normen wanneer beleidsambtenaren wisselen (Melkveehouder 3). Het vertrouwen in de overheid is weg, en samen met het politiek instabiele landschap zorgt dit ervoor dat de boeren bang zijn en weinig vertrouwen hebben in de KPI's (Melkveehouder 1; Melkveehouder 2; Melkveehouder 3).

De Provincie medewerkers beamen het gebrek aan vertrouwen. Daarnaast zijn de Melkveehouders en de Provincie medewerkers het er allebei over eens dat een grote rol is weggelegd voor de ketenpartijen/consumenten om een duurzamer pad te kiezen en daardoor kringlooplandbouw te realiseren.

'Boeren kunnen wel de duurzaamste melk produceren [...], maar als de consument nog steeds de goedkoopste melk koopt, dan heb je een grote disbalans.' (Melkveehouder 2)

Pilot 2 voegt hieraan toe dat de lobby (onder andere zuivelketens en voerleveranciers) sterk stuurt op het produceren van meer melk. Dan gaan de emissies per kg/melk wel naar beneden maar de totaliteit niet. Dit komt mede door de afhankelijke adviseurs die verdienen aan de productie van melk of het verkopen van bepaalde voerproducten die niet per se bevorderlijk zijn voor de emissies.

Provincie medewerker 1 noemt als enige de juridische haalbaarheid van een doelgestuurd KPI-systeem. De Europese Unie staat het kostendekkend belonen op basis van prestaties op dit moment nog niet toe (Nieuwenhuizen et al., 2024). Vooralsnog is beloning alleen op beperkte schaal mogelijk, maar deze kosten zullen waarschijnlijk niet opwegen tegen inkomstenderving en extra kosten voor kringlooplandbouw.

4.2 Oplossingen

Het valt op dat veel oplossingen door alle drie de groepen worden aangedragen; de bewoording kan verschillen, maar de boodschap is hetzelfde. Eén van de oplossingen is het creëren van korte lijntjes tussen boeren en de overheid. De transitie moet samen gemaakt worden, dus betrek de boeren in de governance en beslissingen rondom KPI's (Expert 3), en ondersteun ze in de transitie (Provincie medewerker 3).

Een andere oplossing is duidelijke en eerlijke communicatie en onderbouwing (Melkveehouder 1-3). Dit beamen de Experts en Provincie medewerkers. De overheid moet niet 'naar de mond praten' omdat het extra stemmen kan opleveren (Expert 4). Alle drie de groepen zijn van mening dat nu stappen richting kringlooplandbouw genomen moeten worden, ook al is de complete KPI-set nog niet klaar. Het liefst zien de Experts en boeren deze stappen op gebiedsniveau plaatsvinden. Doelgerichtheid zal zorgen dat boeren op eigen initiatief gaan verduurzamen (Melkveehouder 1).

'Als de overheid nu eerst vijf jaar gaat hameren op het halen van onrealistische doelen en dan erachter komt dat het niet gaat lukken, heb je kostbare tijd verloren. Zet nu al kleine realistische stapjes in plaats van te proberen om grote idealistische normen te behalen.' (Melkveehouder 3)

Wat natuurlijk een belangrijke oplossing is om het KPI-systeem goed te implementeren is het bieden van een langetermijnvisie om boeren in beweging te krijgen. De Provincie medewerker wil ook graag dat de boeren voldoende blijven verdienen wanneer ze met dit systeem aan de slag moeten.

Pilot 1 benoemt als extra oplossing voor betere communicatie het aanwijzen van een boer in het gebied die fungeert als gebiedscontactpersoon voor de overheid. Dit passen ze al toe in de pilot, wat zorgt voor korte lijntjes tussen de boeren en de provincie. Zuivelcoöperatie heeft een speciale commissies om audits te behandelen en te bespreken, waardoor de lijntjes ook kort blijven en de boeren eerlijk behandeld worden. Daarnaast adviseert Zuivelcoöperatie de provincie om de ervaringen van de zuivelindustrie te gebruiken in het opzetten van de beloningssystematiek. Aansluitend adviseert het onderzoek ook te leren van de KPI-aanpak van de zuivelketens: zij bieden namelijk een netwerk, ondersteuning en een goed handelingsperspectief (Expert 1).

4.3 Implementatie

Als laatste onderdeel bespreken we de resultaten over het efficiënter en inclusiever implementeren van de KPI's. We hebben ons hier vooral gefocust op de Provincied medewerkers en hun samenwerking binnen de provincie. De domeinen werken afzonderlijk aan verschillende onderwerpen die ook op een landbouwbedrijf van toepassing zijn, zoals water, klimaat en bodem. Het samenbrengen van deze domeinen gebeurt nu in het KPI-K-project van de provincie. In het PPLG wordt beleidsmatig al integraal samengewerkt (Provincied medewerker 4). Het probleem is echter dat deze mensen aan tafel zitten met hun eigen domeinen en belangen.

'Zo zullen de mensen van natuur hard aan de VHR-doelen trekken en zal het landbouwteam meer oog hebben voor de boeren.' (Provincied medewerker 6)

Bij de samenwerking met de KPI-K moeten deze domeinen op een ondersteunende manier met elkaar samenwerken. Wanneer de samenhang bekend is tussen de KPI's, kan je onderzoeken hoe twee beleidsstromen samen kunnen komen (Provincied medewerker 4). De samenhang ontbreekt nu nog.

'KPI wordt vooral ingezet vanuit landbouwperspectief en niet voor de andere stakeholders.' (Provincied medewerker 1)

Naast de samenwerking tussen provincied medewerkers is de implementatie van de KPI's op het boerenbedrijf ook cruciaal. De boeren zullen ondersteund moeten worden bij de implementatie, wat door kortere lijntjes gemakkelijker zou moeten verlopen. Daarnaast is het belangrijk om rekening te houden met de sociale context waarin een boer zich bevindt.

'Je vraagt een ondernemer wat hij 30 jaar al heeft gedaan anders te doen. Daarvoor moet je de tijd nemen, goed adviseren en geduld hebben.' (Provincied medewerker 3)

5 Beloningssystematiek en kennisgaten

5.1 Invulling van de beloningssystematiek

De geïnterviewden brachten verschillende ideeën naar voren over de invulling van de beloningssystematiek. Een optie is dat de beloning voor goede scores op KPI's niet alleen door de overheid, maar door verschillende stakeholders uitgevoerd wordt (Provincied medewerker 2, Expert 3). In dit geval zal het belangrijk zijn dat alle partijen dezelfde basis gebruiken om duurzaamheid te stimuleren en belonen (Expert 3), dus met dezelfde KPI's en in hetzelfde administratieve systeem (Provincied medewerker 2). Het mag niet door de overheid gereguleerd worden, maar door een onafhankelijke partij die iedereen vertrouwd (Provincied medewerker 2). Als idee wordt genoemd om een systeem op te richten met een derde partij ter verzameling van informatie, waar de belonende partijen, zoals de overheid of andere stakeholders, door middel van vinkjes kunnen zien of een boer een bepaalde KPI-score gehaald heeft in plaats van de daadwerkelijke score op de KPI te laten zien (Provincied medewerker 2). De beloning zal dan dus gebaseerd op 'vinkje gehaald of niet' uitgedeeld worden.

Naast een gezamenlijk systeem, is het belangrijk dat alle partijen met dezelfde KPI's werken (Pilot 1), maar er is wel discussie of alle stakeholders met dezelfde waardes moeten werken (Pilot 2), of dat ze zelf streefwaardes op moeten en kunnen stellen (Pilot 1).

De respondenten waren het vaak eens dat de manier van belonen per stakeholder en doel kan verschillen (Expert 4). Alle stakeholders in de landbouwsector hebben de ondernemer die iets goed doet iets nuttigs te bieden, en 'het hoeft niet altijd geld te zijn maar iets wat een boer nodig heeft om op lange termijn een goed verdienmodel te hebben' (Provinciemedewerker 3). Welke partij wat moet belonen en op welke manier moet de komende tijd nog ingevuld worden.

Bij deze manier van invulling van de beloningssystematiek bestaat wel het gevaar dat sommige ketenpartijen beter kunnen belonen en sturen dan andere, en dat de KPI-set niet meer integraal door boeren wordt gehaald. Momenteel koppelen ketenpartijen bijvoorbeeld uitstoot aan het product en geven daardoor prikkels voor verdere intensivering (Provinciemedewerker 3, Expert 3). In de opzet van de KPI-systematiek is nog steeds een discussie gaande over de eenheid van de score. De opzet van een set van indicatoren met de juiste eenheden zou kunnen helpen om deze negatieve terugkoppeling te voorkomen (Provinciemedewerker 3). Daarnaast zou de overheid juist op andere KPI's kunnen belonen om zo'n eenzijdige prikkel te voorkomen. Voor dit soort kwesties over verantwoordelijkheden en gaten in de beloning is goede governance en precieze kennis van het systeem een belangrijke voorwaarde (Pilot 2). Om te voorkomen dat er ongelijke sturing van verschillende partijen op verschillende KPI's komt, zou een alternatief kunnen zijn om het beloningsgeld in een grote pot te plaatsen van waaruit de boer een beloning op zijn totale score ontvangt (Pilot 1).

Door de respondenten wordt gezegd dat de doelen per gebied niet landelijk of per provincie hetzelfde hoeven te zijn. Het zou wel mogelijk zijn om op kleinere schaal met de beloning aan de slag te gaan (Provinciemedewerker 2). Dat willen provincies ook graag, maar wel met een back-up van een centraal geregeld systeem (Expert 2). Voor ketenpartijen die met boeren in het hele land werken zou samenhang over de provincies heen echter wel belangrijk zijn (Provinciemedewerker 1).

Een knelpunt tot nu toe in de invulling van de beloningssystematiek bestaat in de beschikbaarheid van middelen ter beloning (Melkveehouder 2). De budgetten zijn beperkt, waardoor er een mismatch ontstaat tussen de beloftes van de provincie aan boeren en wat uiteindelijk uitbetaald kan worden. Voor de boeren ontbreekt helderheid over hoeveel budget bij de provincie beschikbaar is en wat de provincie ermee wil doen (Melkveehouder 2). Boeren zijn ook bang dat het KPI-systeem in plaats van een beloningssysteem voor goede prestaties, uiteindelijk een bestraffend systeem voor slechte prestaties gaat worden (Zuivelcoöperatie).

5.2 Soort/type beloning

Niet alleen de discussie wie gaat belonen, maar ook hoe beloond wordt, moet uitgewerkt worden. Centraal staat in de KPI-systematiek het belonen op resultaat (Melkveehouder 2). Daarbij moet de beloning 'financiële inspanningen uitbalanceren, anders is het niet aantrekkelijk' (Melkveehouder 2). Qua frequentie wordt jaarlijks belonen door alle geïnterviewde groepen als een goede frequentie gezien (Melkveehouder 1, Melkveehouder 3, Pilot 1).

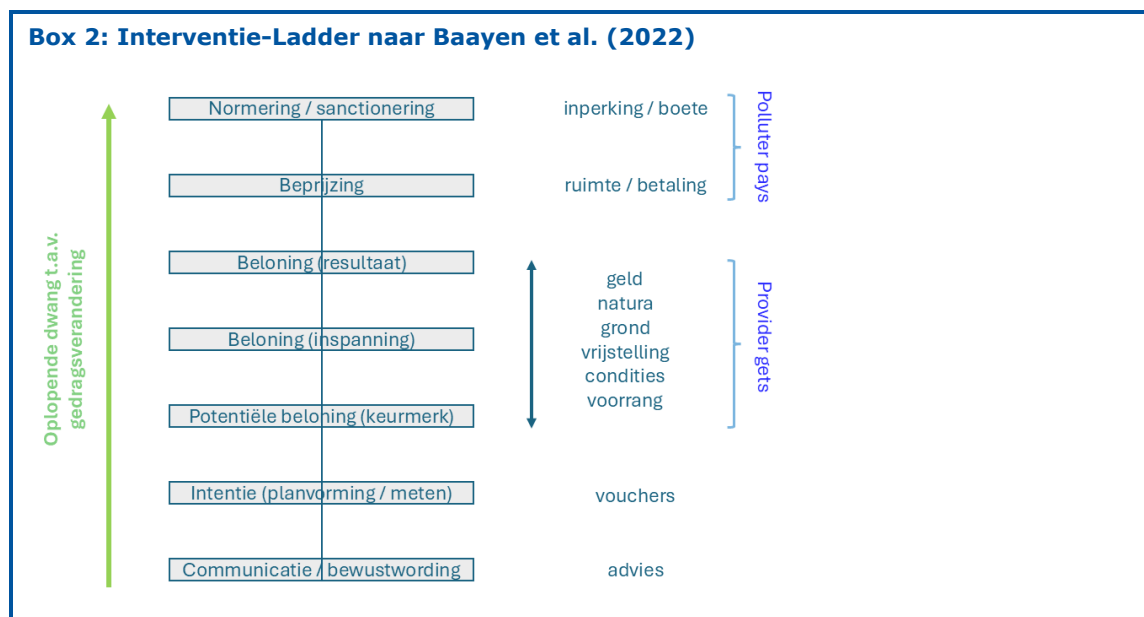
Hoe beloond moet worden betreft zowel de sterkte van een prikkel/beloning als de manier van belonen zelf. Voorgesteld wordt dat alle stakeholders iets anders aantrekkelijks hebben dat ze kunnen aanbieden als prikkel/beloning (Provinciemedewerker 3, Pilot 1). De banken, bijvoorbeeld de Rabobank, kunnen rentekortingen op een financiering aanbieden (Provinciemedewerker 4, Melkveehouder 4), terwijl de overheid vergunningszekerheid kan aanbieden (Provinciemedewerker 3).

Andere mogelijke vormen van beloning zijn een beloning in grond (Provinciemedewerker 4) of pachtuitgifte (Pilot 1; Melkveehouder 4), of boeren die iets goed doen meer gebruikruimte vanuit de Omgevingswet geven voor hun kennis en het uitoefenen van hun vakmanschap (Provinciemedewerker 2). Ook vrijstellingen en kortingen op waterschapslasten kunnen het halen van goede KPI-scores aantrekkelijk maken (Pilot 1). Provinciemedewerkers verschillen wel van mening of vergunningsruimte wel (Pilot 1) of niet (Provinciemedewerker 3) als prikkel moeten worden gegeven. De bevraagde stakeholders waren het echter wel eens dat belonen niet altijd in geld hoeft te gebeuren (Provinciemedewerker 2). Het is zelfs belangrijk dat boeren geen 'subsidiejunkies' worden (Provinciemedewerker 4; Melkveehouder 2). Genoemd wordt dat de

beloningssystematiek in grotere samenhang met trends in de markt staat, en dat beloning voor goed vakmanschap en milieuvriendelijk boeren eigenlijk door True Pricing meer vanuit de markt zou moeten komen (Pilot 1, Melkveehouder 2):

‘Bijvoorbeeld, een boer krijgt 1 euro voor een liter melk. De supermarkt rekent er ook nog wat op, maar dat kan niet want dan wordt het niet verkocht. Dus de supermarkt gaat 75 cent rekenen voor een liter melk. En dan moet er subsidie komen van de overheid om die boer 1 euro te betalen voor zijn liter melk. Dat kan toch niet? Al die subsidies zijn leuk en aardig, maar volgens mij kan het eigenlijk niet. Je moet gewoon waarde krijgen voor je melk.’ (Melkveehouder 2)

Idealiter is het beloningssysteem daarom ook niet voor altijd, maar zal het op een bepaald moment afgeschaft worden (Provinciemedewerker 3).



De verschillende beloningsopties kunnen naar intensiteit van interventie gesorteerd worden. Als oriëntatie kan hiervoor bijvoorbeeld de interventieladder dienen (zie Box 2; stap 1 (lichtst): communicatie, stap 2: geld geven, stap 3: geld bieden voor omschakeling, stap 4: beprijzen, stap 5 (sterkst): normering) (Expert 4). Met deze interventieladder kan per KPI gekeken worden naar wat de meest passende vorm van beloning is. Sommige doelen kunnen met communicatie opgelost worden: voor het ene doel zijn andere instrumenten economisch gezond, voor de andere is altijd een basisnormering nodig (Expert 4). Vaak is ook een combinatie van verschillende interventies de beste oplossing, of er zijn meerdere goede opties. Ongeacht het type beloning, een hogere inzet voor duurzaamheid moet ook hoger beloond worden (Melkveehouder 4, Pilot 2, Expert 1):

‘Laatst vroeg ik bij de Rabobank na hoe ik volgens hun duurzaamheidsindicator scoor en wat ik nog kan doen om die score te verbeteren om een lagere rente te krijgen op mijn hypotheek. Maar ik kan niets doen, ik ben al goed bezig. Maar dat motiveert niet, want ik wil graag iets doen om die hoge vaste lasten van die hypotheekafbetaling omlaag te krijgen.’ (Melkveehouder 4)

5.3 Wat moet beloond worden?

Voor Provinciemedewerkers is het van belang om voor boeren investeringen voor het bereiken van klimaat- en milieuvriendelijke doelen te vergoeden. Boeren hebben er belang bij dat indicatoren waarop ze goed kunnen presteren goed beloond worden (Melkveehouder 1). Ook willen ze dat KPI-relevante prestaties die ze al lang vanuit zichzelf halen, in de beloning meegenomen worden

(Melkveehouder 4) en merkten ze op dat bijvoorbeeld waterkwaliteit in de bestaande KPI-set onvoldoende inbegrepen is (Melkveehouder 3).

Melkveehouders gaven verder aan dat in de beloning ruimte moet zijn voor het evalueren van redenen voor een 'slechte' prestatie. Een samenwerking met boeren voor de ontwikkeling van een realistisch aantrekkelijk beloningssysteem kwam sterk naar voren (Melkveehouder 3). In hun werk worden boeren geconfronteerd met onverwachte uitdagingen en risico's zoals ziektes en klimaatschades door extreme weersomstandigheden, ganzenschade of oogstuitvallen. Deze hebben verschillende tijdsschalen en kunnen de prestatie van een boer op een bepaalde KPI sterk beïnvloeden. Een beloning voor de gemiddelde prestatie over de laatste 5 jaar wordt als een mogelijke oplossing voor bijvoorbeeld het optreden van blauwtong genoemd, maar zou niet voor een continu voorkomend probleem zoals ganzenschade werken (Melkveehouder 3). Provinciemedewerker 1 steunt het idee van de beloning van scores gemiddeld over 5 jaar, en stelde als een tweede oplossing voor om boeren de mogelijkheid te geven om van elke 4 jaar hun slechtst scorende jaar te laten vallen. Dit wordt ook gedaan in een pilot met als doel om het effect van slechte weersomstandigheden te bufferen (Pilot 1). Een uitdaging is dat het effect van weersomstandigheden op de prestatie van KPI's moeilijk is om te bepalen (Pilot 1).

In de groep van andere stakeholders kwam naar voren dat het essentieel is dat KPI's op zo'n manier opgezet worden dat een boer daadwerkelijk in zijn dagelijkse handelingen erop kan sturen om een beter resultaat te krijgen.

5.4 Kennisgaten

Uit de interviews komt duidelijk naar voren dat er op dit moment nog onvoldoende kennis beschikbaar is over de daadwerkelijke impact van KPI's op de doelen. Dit kwam bij alle stakeholdergroepen naar voren (Expert 2, Expert 3, Pilot 1). Daarmee in samenhang staat ook de vraag wanneer de sturing op een doel überhaupt goed genoeg is (Provinciemedewerker 2). In de uitvoering ontbreken daarbij met name data rondom landgebruik, zoals emissies bij verbeteringen van natuurgebieden, waterbehoefte voor infiltratiesystemen, stikstofuitspoeling bij waterpeilverhogingen (Provinciemedewerker 4), maar ook over de herkomst van watervervuiling (Provinciemedewerker 1), mogelijkheden ter organisatie van het verbeteren van waterkwaliteit en -kwaliteit (Pilot 2), en samenhangen tussen watervervuiling en de water-KPI's waar nog geen concrete drempel- en streefwaardes voor zijn (Provinciemedewerker 1). Verder bestaan kennisgaten over de invloeden van verschillende KPI's op elkaar (op dit moment *expert judgement*; Provinciemedewerker 5), en over hun integraliteit. Bij het bepalen van de impact van KPI's speelt ook een rol dat op dit moment geen referentiepunt voor de metingen gekozen is (Pilot 2).

Om de KPI-systematiek klaar te maken voor de praktijk, zijn niet alleen maar data en waardes nodig. Ook ontbreekt er informatie over datastructuur in de akkerbouwsector (Pilot 1), en de invulling van kwesties over hoe men de gewenste acties voorafgaand aan de invoering van het KPI-systeem in de beloning kan meenemen om ongunstige herinrichtingen te voorkomen (Pilot 2). Bijvoorbeeld, het invoeren van credits voor vastlegging van organische stof in de bodem kan ervoor zorgen dat gronden die al decennia lang niet geploegd zijn wel geploegd worden, om vervolgens 5 tot 10 jaar niet geploegd te worden. Dan wordt er ten opzichte van de beginsituatie (net na het ploegen) het meeste koolstof opgeslagen in de bodem. Het zou dus een ongunstige herinrichting zijn als blijvende graslanden veranderd worden in tijdelijke graslanden enkel voor de beloning van het vastleggen van organische stof. In het KPI-systeem zal hier op een bepaalde manier rekening mee moeten houden.

Het is ook niet duidelijk hoe KPI's met andere intersectorale beleidsdoelen zoals de Sustainable Development Goals (SDG's) in relatie (kunnen) staan. Daarmee hangen ook kennisgaten samen over betrouwbaarheid van de scores en borging (Pilot 1, Provinciemedewerker 6, Expert 1). De borging lukt tot nu toe op 2 indicatoren (Provinciemedewerker 6). Dit heeft ook invloed op vragen over de robuustheid van de KPI's en hun toepasbaarheid en goede bruikbaarheid voor beleid (Expert 1).

Een andere kwestie zijn de verschillende schaalniveaus, bijvoorbeeld de opgaves vanuit de overheid zijn landelijk en per provincie opgesteld, maar prestaties worden op bedrijfsniveau gemeten (Expert 1, Provincie-medewerker 2). Het is dus de vraag hoe een vertaalslag van gebiedsdoelen naar doelen op bedrijfsniveau kan worden gemaakt. Daarbij moet ook nagedacht worden over de mogelijkheden van de inzet van KPI's voor het bereiken van doelen op gebiedsniveau, bijvoorbeeld de beloning voor bedrijfsoverkoepelende kwesties zoals ammoniak (Expert 1). Het is nog niet duidelijk hoe de KPI-pilots opgeschaald kunnen worden naar provinciaal niveau en wat daar de effecten van zijn (Provincie-medewerker 2).

Als laatste kwamen de proceskwesties naar voren, zoals hoe de betrokkenheid van boeren gewaarborgd kan worden (Provincie-medewerker 2), en hoe de overheid vertrouwen kan winnen in het proces en het KPI-systeem, en bestaande regels kan loslaten (Provincie-medewerker 2).

6 Conclusie

Voor het beantwoorden van de hoofdvraag 'Welke bijdrage kan de KPI-systematiek leveren aan de realisatie van kringlooplandbouw op gebiedsniveau?' hebben we gebruikgemaakt van 4 subvragen.

1. 'Wie zijn de stakeholders of zouden stakeholders moeten zijn? Welke alternatieven voor een beloningssysteem zijn onderzocht?

De conclusie van deze vraag hangt af van de geïnterviewde partijen. Melkveehouders, Experts en Provincie-medewerkers benoemen voor een groot deel dezelfde stakeholders, maar toch zijn er ook verschillen. De belangrijkste stakeholders volgens alle geïnterviewde partijen zijn:

- boeren
- melkfabrieken
- waterschappen
- ketenpartijen
- natuurorganisaties
- boerenorganisaties/belangenbehartigers voor boeren
- provincie

Zowel de Experts als de Provincie-medewerkers voegen aan deze lijst toe:

- banken
- nationale overheid
- onderzoek

Afzonderlijk voegen Experts milieuorganisaties en recreatieclubs toe, en de Provincie-medewerkers de terreinbeherende organisaties, gemeentes en grote uitstoters (zoals Schiphol). Al deze stakeholders zijn dus belangrijk in het vormgeven en implementeren van de KPI-systematiek.

Daarnaast zijn geen andere alternatieven onderzocht naast het KPI-systeem. Wel werd gesproken over andere mogelijke opties om richting kringlooplandbouw te bewegen, namelijk krimp van de veehouderij en landbouwsector, boerenbedrijven opkopen of verplaatsen, generiek mestbeleid, en inzetten op technologische innovaties. Deze opties hebben echter wel nog wat haken en ogen.

2. Wat zijn volgens de betrokken stakeholders de randvoorwaarden voor de implementatie van een KPI-systeem in kringlooplandbouw?

Een van de veelgenoemde behoeftes is de langdurige financiële zekerheid voor het belonen van de KPI's voor de boeren. Deze beloning moet volgens de melkveehouders ook echt boven op de melkprijs komen. Daarnaast is het belangrijk dat het KPI-systeem voor elke boer toegankelijk is, de databeschikbaarheid en -veiligheid goed geregeld is, de doelen van het systeem duidelijk zijn voor alle partijen en dat de benodigde kennis beschikbaar is voor de boeren. Als laatste is het belangrijk dat interacties tussen stakeholders met meer begrip voor elkaar moeten gaan plaatsvinden.

-
3. Welke knelpunten zijn er volgens de stakeholders en hoe moeten die knelpunten opgelost worden om de implementatie efficiënter en inclusiever te laten verlopen?

Communicatie is een heel groot knelpunt. Slechte communicatie kan leiden tot wantrouwen, wat de transitie niet ten goede komt. Dit kan verbeterd worden door het werken met korte lijntjes tussen overheid en boer, maar ook door het betrekken van de belangrijke stakeholders in de transitie. Daarnaast is voldoende financiële ondersteuning vooral voor de boeren een groot knelpunt. Dit kan de overheid oplossen door een langetermijnvisie te stellen met de bijbehorende financiële middelen. Doelgericht werken met behapbare stappen zal beweging in gang zetten.

4. Wat voor beloningstelsel is het meest effectief om boeren te stimuleren hun KPI-scores te verhogen?

Een systeem dat werkt met doelen en beloningen op kleinere schaal, maar met een back-up van een centraal geregeld systeem. Belonen hoeft niet altijd in geld te gebeuren, maar kan ook in de vorm van korting op waterschapslasten, rentekorting, pachtuitgifte of True Pricing. Hierbij is het cruciaal dat het een vorm van belonen blijft en dat boeren niet gestraft gaan worden als ze een KPI niet halen. Een jaarlijkse beloning over een gemiddelde van 5 jaar lijkt de beste optie.

Daarom concluderen de geïnterviewde stakeholders dat het KPI-systeem kan bijdragen aan de transitie naar kringlooplandbouw op gebiedsniveau. Dit kan via doelsturing maar dan moeten nog veel stappen gezet worden op het gebied van communicatie, (financiële) ondersteuning, en bestaanszekerheid van het systeem.

7 Discussie

Uit de gesprekken met de boeren kwam een duidelijk punt naar voren dat de basis vormt van een succesvolle KPI-implementatie: het vertrouwen van boeren in de overheid'. Dit vertrouwen is er niet of nauwelijks, wat onder andere komt door het onstabiele beleid, het gevoel van de boeren dat de overheid geen kennis van zaken heeft en het missen van een visie. Hierdoor voelt het KPI-systeem voor boeren als extra maatregel waar ze aan moeten voldoen. Het vertrouwen zal dus eerst hersteld moeten worden voordat boeren breed gedragen de KPI's willen implementeren. Communicatie speelt hierbij een grote rol. De communicatie van de provincie Noord-Holland naar de pilotboeren is niet toereikend genoeg geweest om twijfels weg te nemen. In tegenstelling tot Noord-Holland zijn boeren in een pilot van een andere provincie heel enthousiast en willen graag aanhaken bij dit initiatief. Deze provincies hebben dit bereikt door korte lijntjes tussen provincie en boeren en zijn stapje voor stapje aan de slag gegaan met de boeren. De timing van een pilot kan ook invloed hebben op de motivatie. Wanneer de Europese Commissie aan het begin van de pilot een ingrijpende verandering doorvoert (zoals de NV-gebieden), zullen de boeren minder gemotiveerd zijn dan wanneer dit niet gebeurt. Maar de kernboodschap is wel: 'Doe het vooral samen.'

Aansluitend op het vertrouwen is de hoogte van de beloning een belangrijk punt voor implementatie. Deze moet hoog genoeg zijn om de gemaakte kosten voor een bepaalde maatregel te vergoeden: als iets veel kost zal ook veel vergoed worden. Maar de beloning moet niet zo hoog zijn dat de boeren er afhankelijk van worden. De Melkveehouders willen dat het product het hoofdkomen blijft van de boeren en niet de vergoedingen en/of subsidies voor de KPI's. Daarnaast willen ze wel die langetermijngarantie (minimaal 10 jaar) waarin de kosten voor de omschakeling vergoed worden. Maar met kostenvergoeding alleen ga je de transitie niet halen: daarvoor is goede ondersteuning nodig waarin kennis gedeeld wordt en boeren van elkaar kunnen leren. Samenwerking met andere stakeholders is hierbij heel belangrijk. Verschillende stakeholders, zoals banken, waterschappen, natuurbeheerorganisaties, zuivelverwerkers en overheden, kunnen op verschillende manieren op KPI's belonen. Dit hoeft niet altijd om een financiële vergoeding (bijvoorbeeld een subsidie) te gaan. Provincies moeten goed kijken welk duurzaamheidsprestatie al beloofd wordt door welke stakeholders en waar de provincie op welke manier kan bijspringen om de gewenste PPLG-doelen te behalen.

Boeren vinden het echter niet zo gewenst dat verschillende stakeholders zich gaan bemoeien met hun bedrijfsvoering. Ze krijgen dan namelijk het gevoel dat ze gestraft gaan worden in plaats van beloond. Neem als voorbeeld de pachtgronden. Als boeren voor het pachten van grond alleen in aanmerking komen door het behalen van een bepaalde KPI-score en die score wordt niet behaald, kan je de grond niet pachten en wordt je als boer 'gestraft'. In dit geval leidt het belonen van de ene boer tot een benadeling van de ander. Dit is een onderwerp dat nog goed uitgediept moet worden.

Wat gedeeltelijk buiten de macht van de provincie ligt, maar wat cruciaal wordt bevonden door de geïnterviewden is de omschakeling van de markt naar een True Cost Accounting (TCA). Consumenten willen goedkoop voedsel en zijn niet bereid om meer te gaan betalen voor een liter melk. Wanneer strakke regelgeving wordt ingevoerd die resulteert in een hogere prijs, is er een risico voor de Nederlandse boeren dat goedkopere producten uit het buitenland gehaald worden waar minder regelgeving geldt. Daarnaast wil de consument volgens de Melkveehouders alleen maar meer goedkoop eten, terwijl we moeten minderen in onze consumptie van goedkoop en niet duurzaam voedsel. Het marktsysteem met de bijbehorende stakeholders zal dus ook een transitie moeten maken, aangezien het belangrijkste inkomen van de boer het product blijft.

Ook bestaan nog onduidelijkheden rondom de dataverzameling en het effect van externe omstandigheden op de KPI-score. Boeren zijn door externe omstandigheden, zoals ganzenschade, blauwtong of extreme weersomstandigheden, niet altijd in staat de KPI-scores te behalen. Aangezien de KPI-systematiek een stimulans moet blijven en geen afstraffing, moet een passende vorm gevonden worden die met dit soort externe omstandigheden rekening kan houden.

Het is ook nog onduidelijk of en welke wet- en regelgeving (waaruit het beleid stuurt met maatregelen) het doelgestuurde KPI-systeem gaat vervangen. De KPI-systematiek is een manier om het doel te bereiken, maar het moet geen doel op zich zijn. Waarschijnlijk zal alleen een combinatie van KPI's en wet- en regelgeving een bijdrage kunnen leveren aan het verduurzamen van de landbouw. De KPI's zijn dus geen wondermiddel voor het oplossen van de problematiek en moeten altijd kritisch onderzocht en afgewogen worden. Dit is een belangrijke boodschap die door het beleid en onderzoekers goed gecommuniceerd moet worden naar de stakeholders.

Afsluitend is het belangrijk dat de provincie, samen met de boeren, al stappen gaat zetten. De tijd ontbreekt om te wachten totdat het hele systeem perfect af is. Door het zetten van kleine stappen achter elkaar, blijft het mogelijk om tijdens het proces bij te sturen. Het allerbelangrijkste hierin is dat de stip op de horizon duidelijk moet zijn. De boeren, maar ook de provincie medewerkers, moeten weten waar ze naartoe aan het bewegen zijn en waarom. Daarin is het belangrijk om afspraken te maken over de financiële vergoedingen voor een lange termijn.

'Het grootste risico is dat er niets gebeurt.' (Provincie medewerker 6)

'Het loopt vast als iedereen op elkaar zit te wachten.' (Melkveehouder 3)

Dit is een eerste verkenning geweest om de algemene stemming te peilen over de KPI-systematiek. Nader onderzoek is nodig om deze meningen en ervaringen verder uit te diepen om tot concretere stappen te komen richting de verdere ontwikkeling van de KPI-systematiek.

Dankbetuiging

We willen graag de geïnterviewde melkveehouders, WUR-experts, beleidsmedewerkers van de provincie Noord-Holland, en de overige respondenten bedanken voor hun medewerking aan dit onderzoek. Ook willen we Gerben Doornewaard van Wageningen Social & Economic Research bedanken voor de grondige review.

Dit onderzoek is uitgevoerd namens de Provincie Noord-Holland en WUR. We willen daarom ook de opdrachtgevers bedanken voor deze opdracht en de prettige samenwerking.

Literatuur

- Baayen, R.P., Doorn, A.M. van, Reijs, J., Kisters, T., & Hal, O. van (2022). *Sturing, waardering en beloning van duurzaamheid in de landbouw met kritische prestatie-indicatoren* (No. 3179). Wageningen Environmental Research.
- Doorn, A. van, Erisman, J.W., Melman, D., Eekeren, N. van, Lesschen, J.P., Visser, T., & Blanken, H. (2019). *Drempel-en streefwaarden voor de KPI's van de Biodiversiteitsmonitor melkveehouderij: Normeren vanuit de ecologie* (No. 2968). Wageningen Environmental Research.
- Erisman, J.W., & Verhoeven, F. (2020). Integraal op weg naar kringlooplandbouw 2030. *Louis Bolk Instituut & Boerenverstand*, 10. in
- Jellema, A., Pessers, R.H., Doorn, A.M. van, & Reijs, J.W. (2023a). *Toepassing van kritische prestatie-indicatoren voor de landbouw* (No. 2023-164A). Wageningen Economic Research.
- Jellema, A., Pessers, R.H., Doorn, A.M. van, & Reijs, J.W. (2023b). *Kritische prestatie-indicatoren als meetinstrument voor regionale overheden: Factsheet over het toepassen van KPI's voor kringlooplandbouw door provincies, waterschappen en gemeentes*. (Publicatie Wageningen Economic Research; No. 2023-164B). Wageningen Economic Research. <https://edepot.wur.nl/643660>
- Nieuwenhuizen, W., Walther, C., Kuindersma, W., & Berkhof, M. (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* (No. 3323). Wageningen Environmental Research.
- NOS. (2019, 30 september). Eerste protesterende boeren onderweg naar Den Haag: "Maat is vol" NOS. Eerste protesterende boeren onderweg naar Den Haag: 'Maat is vol' (nos.nl). Geraadpleegd op 27 maart 2024.
- NOS, (2022, 10 juni). Gemengde reacties op stikstofplannen: van "onvermijdelijk" tot "kaalslag." NOS. Gemengde reacties op stikstofplannen: van 'onvermijdelijk' tot 'kaalslag' (nos.nl). Geraadpleegd op 27 maart 2024.
- NOS. (2024, 9 april). Mest nieuw hoofdpijndossier in Den Haag, LTO wil meer tijd voor boeren. NOS. Mest nieuw hoofdpijndossier in Den Haag, LTO wil meer tijd voor boeren (nos.nl). Geraadpleegd op 28 april 2024
- WUR. (2024, 9 februari). Afbouw derogatie heeft forse economische impact. *WUR*. Afbouw derogatie heeft forse economische impact - WUR. Geraadpleegd op 7 juni 2024.

Bijlage 1 Interviewvragen

B1.1 Interviewvragen WUR-Experts

- In hoeverre en op welke manier bent u betrokken bij de KPI-onderzoeken / het KPI thema? (wat voor perspectief)
- (Voor de personen die met de pilot's gewerkt hebben) Welke stakeholders deden mee aan de pilot?
- Welk stakeholders zijn voor de transitie naar een KPI-gebaseerd systeem in jouw ogen essentieel? Waarom/ welk rol hebben ze?
 - Wat is de rol van onderzoek in de ontwikkeling van de systematiek? (meer ondersteunend of echt vormend voor het beleid).
 - Wat is de rol van de overheid / provincies / gemeente in deze transitie. (verschilt misschien per pilot?).
- Hebben jullie ook andere vormen van transitiepaden onderzocht om de gebiedsdoelen (dus het opstellen van een kringlooplandbouwsysteem) te bereiken?
- Wat zijn jouw behoeftes aan een succesvol KPI-gebaseerd prestatiebeloningssysteem, dus vanuit het perspectief als onderzoeker? Anders geformuleerd, waar ben je als onderzoeker tegenaan gelopen wat het werk lastiger heeft gemaakt of vertraagd?
- Welk knelpunten zie je bij de inrichting van een KPI-gebaseerd prestatiebeloningssysteem?
 - Bij de deelname/bereidbaarheid van stakeholders?
 - Bij het bereiken van kringlooplandbouw-doelen?
 - Bij de administratie?
- Hoe denk je dat deze knelpunten opgelost zouden kunnen worden?
- (Voor de personen die met de pilots gewerkt hebben) Hoe inclusief en efficiënt is de pilot verlopen? Inclusief op het gebied van de verschillende KPI's maar ook tussen de verschillende stakeholders.
 - Of lag de focus meer op één bepaalde KPI?
 - Hebben bepaalde stakeholders meer of minder aandacht gekregen?
- Welke verschillende beloningssystemen zijn binnen de KPI-systematiek onderzocht?
- Hoe denkt u over deze vorm van belonen, welk zou u meest effectief vinden?
- Wat voor kennisgaten zijn er nog?

B1.2 Interviewvragen beleidsmedewerkers provincie Noord-Holland

- In hoeverre en op welke manier bent u betrokken bij het KPI-thema? (wat voor perspectief)
- Welk stakeholders zijn voor de transitie naar een KPI-gebaseerd systeem in jouw ogen essentieel? Waarom/ welk rol hebben ze?
- Welk knelpunten zie je bij de inrichting van (=transitie naar) een KPI-gebaseerd prestatiebeloningssysteem?
 - Bij de deelname/bereidbaarheid van stakeholders?
 - Bij het bereiken van kringlooplandbouw-doelen?
 - Bij de administratie?
 - Bij de beleidsmakingprocess?
- Hoe denk je dat deze knelpunten opgelost zouden kunnen worden?
- En als het systeem er is (op lange termijn)?
- Wat zou jouw rol zijn in de KPI-transitie en het systeem op lange termijn? (Ben je designer of gebruiker van de KPI-Systematiek)?
- Wat zijn jouw behoeftes aan een succesvol KPI-gebaseerd prestatiebeloningssysteem, dus vanuit het perspectief als beleidsmaker?
 - > wat heeft u van andere beleidsmakers, en verdere stakeholders (boeren, wetenschappers) nodig?
- Op welke manier komen de kleine expertise gebieden van de beleidsmakers samen in een KPI-systeem.
- Wat voor een systeem van belonen zou je liefst willen opzetten? Wat zijn karakteristieken van het systeem? Waarom?
- Wat voor kennisgaten zie je er nog?

B1.3 Interviewvragen beleidsmedewerkers provincies buiten Noord-Holland

- Wat is je rol binnen het KPI-K-systeem/pilot? (wat voor perspectief)
- Wat voor stakeholders hebben jullie meegenomen in de gehele pilot? En zijn er in de loop van tijd stakeholders bijgekomen? Waarom/
 - welk rol hebben ze?
- Welke knelpunten zijn de revue gepasseerd over de afgelopen tijd (deelname/bereikbaarheid, bereiken van de doelen, administratie, maken van beleid?)
 - Hoe zijn ze opgelost
 - Welke knelpunten liggen er nog?
 - Hoe zouden deze knelpunten opgelost moeten worden?
- Wat voor knelpunten zie je eventueel voor op de lange termijn?
- Wat zou jouw rol zijn in de KPI-transitie en het systeem op lange termijn?
- Wat zijn jouw behoeftes aan een succesvol KPI-gebaseerd prestatiebeloningssysteem, dus vanuit jouw eigen perspectief als provinciedeskundige? --> wat heeft u van andere beleidsmakers, en verdere stakeholders (boeren, wetenschappers) nodig?
- Op welke manier komen de kleine expertise gebieden van de beleidsmakers samen in een KPI-systeem.
 - Is dat hetzelfde als jullie van te voren dachten?
- Wat voor een systeem van belonen zou je liefst willen opzetten? Wat zijn karakteristieken van het systeem? Waarom?
- Wat voor kennisgeving zie je er nog?

B1.4 Interviewvragen melkveehouders

- Wat voor soort bedrijf heeft u?
- Op welk gebied qua kringlooplandbouw denkt u dat u al goed presteert? Waarom?
- Waar liggen de valkuilen / knelpunten op het gebied van kringlooplandbouw binnen uw bedrijf? Waarom?
- Wat is uw ervaring tot nu toe met het KPI-systeem? En hoe is deze ervaring bevalen?
 - Wat zijn de voordelen van zo'n systeem? (algemeen + voor uw bedrijf persoonlijk)
 - Wat ziet u als nadelen/knelpunten? (algemeen + voor uw bedrijf persoonlijk)
 - Kijkt u uit naar een landelijk / regionaal KPI-systeem (zit u hierop te wachten)?
 - Welke stakeholders moeten in een KPI-systeem meedoen?
 - Welke rol heeft welke stakeholder volgens u binnen KPI-K nu?
 - En is dat goed zo of zou dat moeten veranderen?
 - Wat zou volgens u de connectie/coöperatie/communicatie tussen deze stakeholders moeten zijn?
 - Is dat al goed of niet? Wat zou er moeten veranderen?
- Waarvoor (voor welk prestatie) zou u beloond willen worden? Waarom? En hoe?
- Waarvoor zou u een straf goed vinden? En waarom?
- Wat zou volgens u niet beloond/bestraft mogen worden? En waarom?
- Waar moet een beloningssysteem volgens u aan voldoen / welke eisen moet het beloningssysteem hebben?
 - Wat is het betaalmiddel (manier van beloning)?
 - Hoe moet de juiste hoeveelheid woorden bepaald?
 - Wat is de termijn van beloning?
 - Wat is de frequentie van betaling?
 - Wie moet er over de werkwijze van het KPI-systeem zijn geïnformeerd?
 - Wie moet er bij het KPI-systeem betrokken zijn en op welk manier?
- Wat zijn uw behoeftes voor een succesvol KPI-gebaseerd prestatiebeloningssysteem?
- Wat heeft u van andere boeren, en verdere stakeholders (beleid, onderzoek) nodig?
- Om aan te vullen: Wat zou u als afgevaardigde van de boeren aan een KPI-inrichtingsteam mee willen geven?

Bijlage 2 Codes ATLAS.TI

Hieronder is een lijst toegevoegd met de 17 codes die wij gebruikt hebben om passages uit de interviews te markeren en categoriseren:

1. Behoeftes	8. Hoe belonen	13. Quotes
2. Beloningseffectiviteit	9. Kennisgaten	14. Soort/type beloning
3. Beloningsfrequentie	10. Knelpunten – nu	15. Stakeholders
4. Betrokkenheid	11. Knelpunten – toekomst	16. Voordelen KPI
5. Eigen rol transitie	12. KPI alternatieven	17. Wat belonen
6. Expertisegebieden bij elkaar brengen	18. Oplossingen knelpunten	

In tabel B2.1 is te zien hoe vaak een code is gebruikt per groep respondenten en het totale aantal codes.

Tabel B2.1 Overzicht met het aantal codes per groep. De groep Overig bestaat uit Pilot 1, Pilot 2 en Zuivelcoöperatie.

Code	Respondenten				Totaal
	Provinciemedewerkers	Melkveehouders	Experts	Overig	
Behoeftes	36	20	14	7	77
Beloningseffectiviteit	5	8	4	2	19
Beloningsfrequentie	4	2	0	0	6
Betrokkenheid	13	3	5	0	21
Eigen rol transitie	11	0	5	2	18
Expertisegebieden bij elkaar	9	0	0	0	9
Hoe belonen	14	3	6	1	24
Kennisgaten	15	0	9	0	24
Knelpunten - toekomst	13	3	2	0	18
Knelpunten -nu	26	25	18	3	72
KPI alternatieven	1	1	10	0	12
Oplossingen knelpunten	28	8	19	3	58
Quotes	16	17	3	4	40
Soort/type beloning	13	6	6	2	27
Stakeholders	39	11	26	3	79
Voordelen KPI	6	4	1	4	15
Wat belonen	6	7	1	0	14
Totaal	255	118	129	31	533

Meer informatie

Jessie Beirnaert
T +31 (0)6 34 61 19 50
E jessie.beirnaert@wur.nl
www.wur.nl/social-and-economic-research

2025-046