

The image features a serene landscape with a calm river in the foreground, reflecting the sky and surrounding trees. In the middle ground, several tall, thin trees stand prominently. In the background, a windmill is visible on a grassy field under a clear blue sky. A large, semi-transparent green circle is overlaid on the left side of the image, containing white text. The text is arranged in four lines, with the last two lines in a larger, bold font.

Mogelijkheden
voor inzet van
**KPI's in de
eco-regeling**

Mogelijkheden voor inzet van **KPI's in de eco-regeling**

Verkenning in opdracht van het ministerie van LNV

Utrecht, mei 2024

Paul Terwan
m.m.v. Sarah Westenburg



Paul Terwan
onderzoek & advies

Inhoud

Executive summary	4
1 Inleiding en vraagstelling	6
2 In hoeverre is de eco-regeling al doelgestuurd?	10
2.1 Relatie tussen eco-activiteiten, KPI's en doelen	10
2.2 Doel- en prestatiegerichtheid van de Nederlandse eco-regeling	11
2.3 Zijn er buiten Nederland invullingen die voor ons interessant zijn?	12
3 Doelsturing: het speelveld	14
3.1 Doelsturing, KPI's en resultaatbeloning	15
3.2 Hoe worden KPI's momenteel ingezet?	17
3.3 KPI's en Stoffenbalans	19
4 Schets van een doelgestuurd GLB	20
5 KPI's als onderdeel van het eco-regelingsmenu	25
5.1 Verschillende manieren om het eco-regelingsmenu doelgerichter te maken	25
5.2 KPI's als onderdeel van het menu	26
5.3 Kansen voor een hybride menu en/of duurzaamheidscertificaten	38
5.4 Doelbereik mede bepaald door instelling drempel- en streefwaarden	38
5.5 Mogelijkheden voor regionalisering	39
6 KPI's als monitoringsinstrument	40
6.1 KPI's voor monitoring van de resultaten op bedrijfsniveau	41
6.2 KPI's voor monitoring van het doelbereik van de eco-regeling als geheel	42
6.3 KPI's voor monitoring van de bijdrage van de eco-regeling aan NSP- en GLB-doelen	52
7 KPI's als beloningsgrondslag	54
7.1 Voordelen en beperkingen van belonen op basis van KPI's	54
7.2 Voldoet beloning op basis van KPI's aan de GLB-criteria?	56
8 Samenvatting, conclusies en aanbevelingen	63
8.1 Voornaamste bevindingen	63
8.2 Stappenplan	69
Bronnen	71
Bijlagen	
1. Puntentoekenning eco-activiteiten 2024 en deelname in 2023	74
2. Correlatie eco-activiteiten (excl. biologische landbouw) en KPI's	75
3. Relatie tussen beleidsdoelen en KPI's	77
4. Doelen en indicatoren in relatie tot de eco-regeling (excl. dierenwelzijn en sociaal-economische doelen)	80
5. De herziene impactindicatoren voor de ecoregeling (maart 2024)	81

Executive summary

Towards a more performance-based CSP

In 2023, eco-schemes were introduced as part of the revised Common Agricultural Policy (CAP). The Dutch eco-scheme includes a menu of 25 eco-activities linked to a scorepoint system for the contribution of each activity to climate, soil, water, landscape and biodiversity objectives. Each activity also represents a monetary value, based on income foregone and costs incurred. The accumulated value determines the payment level: bronze, silver or gold. Although the eco-scheme is meant to provide targeted payments, the targeting still needs improvement:

- The link between eco-activities and CAP objectives is often unclear and/or indirect, and many environmental CAP objectives are not sufficiently SMART defined.
- Although the sets of CAP indicators are developing in a more targeted direction, they are meant to measure national performance rather than farm performance. Using KPIs can help to bridge the gap between field level (the primary unit for area-based schemes) and national level.
- The cost-effectiveness of CAP payments can be improved.

A role for KPIs in the Dutch eco-scheme?

Over the last years, much effort is given to developing Key Performance Indicators (KPIs) for sustainable farming. These KPIs, measuring farm performance, are being tested on an increasing scale and are already being (publicly and privately) rewarded in an experimental setting. In the context of the CAP, the use of KPIs could strengthen the targeting of measures, monitoring and payments. The eco-scheme, as a broadly applied instrument, could be a promising vehicle for implementing a targeted *whole farm approach*. This report includes the results of a study on the potential application of KPIs in the Dutch eco-scheme: (1) as part of the scheme menu; (2) as a monitoring and evaluation tool; and (3) as a payment tool.

General remarks on using KPIs under the CAP

Two important restraints need to be resolved in order to be able to use KPIs within the framework of the CAP. First, the current KPIs are meant to be a farm tool. This means that the CAP strategic objectives must be translated into national, regional and farm objectives to be of use in a KPI-based scheme. This requires substantial effort, because currently these objectives are partly lacking or not SMART defined. Second, KPIs measure the sustainability score of the entire farm, while the eco-scheme is an area-based payment scheme focusing on land use measures. For this reason, the current KPI set may need adaptation to adequately fit the eco-scheme. Or vice versa, the scheme can be adapted to effectively use KPIs.

KPIs as part of the eco-scheme menu

Replacing eco-activities by KPIs would mean a (welcome) shift towards a comprehensive whole farm approach; an approach the scheme currently lacks (apart from organic farming). To discover whether this shift leads to increased or decreased targeting of the scheme, this report pays considerable attention to the correlation between the current activities and the current KPI set. In general, a KPI-based scheme has the potential to be more targeted, provided that the objectives are well-defined and all KPIs include clear threshold and target values for remuneration. In addition, the administrative burden to calculate KPI scores, which is currently high, should be reduced.

KPIs as a monitoring and evaluation tool

KPIs are quite effective in monitoring farm performance, but the question is whether this also applies to the monitoring of eco-scheme performance relative to the CAP specific objectives. Over the past years, the European Commission has further developed the CAP's Performance Monitoring and Evaluation Framework (PMEF). Recently (March 2024) the Commission has updated the CAP indicator sets. Most of the CAP impact indicators and the current KPIs correspond with each other, except for the nature and landscape KPIs. The latter are similar to the new CAP result indicators for biodiversity, as they provide quantitative rather than qualitative monitoring results (hectares versus habitat quality). Nevertheless, KPIs and CAP indicators (impact and result) are becoming increasingly interchangeable. The CAP Strategic Plans Regulation should be revisited to explicitly allow for the use of KPIs next to – or instead of – the CAP indicators. Determining SMART defined EU, national, regional and farm objectives might well be the biggest challenge.

KPIs as a basis for payments

Although the eco-premium is already considered to be a targeted payment, there is still substantial potential to create more 'value for money'. Eco-scheme payments must meet nine general criteria for CAP payments, so the same applies to KPI-based payments. Half of these criteria will not lead to issues, the other half might. Issues to be expected:

- The current EU Regulations limit the possibilities of applying performance- or result-based payments. Although all relevant Regulations include the option of these kind of payments, it remains unclear how they must be calculated and accounted for. Guidance is urgently needed.
- There is a serious risk of double funding, especially if (a) other CAP interventions (such as the agri-environment scheme) remain measure-based, while the measures taken under the eco-scheme are not known but may overlap; (b) if other governments and/or private parties use KPIs as a payment basis. In these cases, it will be hard to separate eco-scheme payments from other payments. This calls for a precise demarcation of KPI scores to be rewarded from each separate financier.

No-regret recommendations for the short term

The Dutch government does not foresee major changes in the eco-scheme up to 2028. Given the fact that integration of KPIs in the eco-scheme will require several years of preparation, the upcoming years can be used to initiate and implement several 'no regret' actions. These include the development of a *grand design* of a more targeted eco-scheme as part of a more targeted CAP. The Dutch government has already started the discussion on the future 'green architecture' of the CAP. In preparation of this design:

- the KPI set can be evaluated for its suitability for the eco-scheme;
- the targets can be 'translated' from EU to farm level;
- the targeting of other CAP interventions and interactions between interventions can be evaluated and improved;
- the consultation with the Commission on performance-based payments and the role of KPIs as part of the monitoring and evaluation framework can be intensified;
- other Member States can be consulted on their ideas for targeted schemes and improvement of the CAP;
- the implementation aspects can be worked out in full detail.



Inleiding en vraagstelling

Achtergrond

Met ingang van 2023 is de eco-regeling van kracht, een nieuw instrument in de eerste pijler van het GLB. De regeling bevat inmiddels 25 eco-activiteiten waaruit de grondgebruiker kan kiezen. Aan elke activiteit is een aantal punten toegekend op basis van hun betekenis voor biodiversiteit, landschap, bodem, water en klimaat, en een waarde die is gebaseerd op de gemaakte kosten en gedeelde inkomsten. Als een grondgebruiker voldoende punten en waarde scoort, en de puntenverdeling over de vijf vergroeningsthema's voldoet aan de instapeisen, komt hij voor zijn gehele subsidiabele bedrijfsoppervlakte in aanmerking voor de eco-premie. Op basis van de waarde worden daarbij drie betalingsniveaus (brons, zilver en goud) gehanteerd. In 2025 worden naar verwachting nog enkele extra eco-activiteiten aan de regeling toegevoegd.

De eco-regeling bevat vooral activiteiten die bijdragen aan het bereiken van maatschappelijke doelen. Een afgewogen keuze van maatregelen levert al enige waarborg op voor de mate van doelbereik, ook omdat veel eco-activiteiten een concrete resultaatcomponent bevatten (bijv. ten aanzien van de bedekkingsgraad aan bepaalde gewassen, kruiden etc.). De filosofie van de overheid is om in de range maatregelen – prestaties – doelbereik steeds meer te sturen op prestaties die gunstige condities vormen om bepaalde doelen zoals biodiversiteit (bijv. in termen van soorten en/of habitats) te halen. Welke maatregelen de boer uitvoert om die prestaties te halen, is dan aan hemzelf. Zowel het Nationaal Programma Landelijk Gebied (NPLG) als de meeste provinciale programma's (PPLG's) zetten in op doelsturing. De doelformulering en de relatie tussen prestaties en doelen luistert dan nauw.

De laatste jaren is veel werk verricht om de bijdrage van boeren aan duurzaamheidsdoelen directer te meten aan de hand van zogeheten kritische prestatie-indicatoren (KPI's). Deze zijn zo gekozen dat ze niet alleen een goede indicator zijn voor de duurzaamheidsopgaven, maar de boer ook handelingsperspectief geven: hij kan de KPI-score door het nemen van gerichte maatregelen beïnvloeden. Inmiddels zijn er verschillende sets van KPI's in gebruik: bij overheden, TBO's en ketenpartijen. In hoofdstuk 3 gaan we hier nader op in. Het ministerie van LNV streeft uiteindelijk naar één kernset van KPI's, te gebruiken in alle agrarische sectoren, zodat de publieke en private duurzaamheidspraktijken gelijkgericht zijn.

Doelsturing in het GLB

Er gaan al geruime tijd stemmen op om het GLB meer prestatiegericht vorm te geven (zie bijvoorbeeld Dumitru 2021). Daarin zouden KPI's een rol kunnen spelen, niet alleen als meetinstrument maar ook als beleidsinstrument. De WUR heeft daarover in 2020 al een publicatie opgesteld (Van Doorn & Jongeneel 2020) waarin twee toepassingsmogelijkheden aan bod komen:

- het koppelen van KPI-scores aan een puntensysteem dat duurzaamheidsprestaties koppelt aan vergoedingen gebaseerd op inkomstenderving en/of extra gemaakte kosten. Dit lijkt enigszins op het huidige onderscheid tussen punten en waarde, met dit verschil dat de toegekende punten niet op KPI-scores zijn gebaseerd;
- inzet van KPI's bij het tot 'green by definition' verklaren van bedrijven: boven een bepaalde score komen ze sowieso in aanmerking voor de eco-premie (zoals ook gecertificeerde biologische bedrijven in de eco-regeling per definitie op niveau 'goud' betaald krijgen).

Daarnaast zijn andere toepassingen en vormen van kruisbestuiving denkbaar. Zo kan een boer eco-activiteiten inzetten om tot een hogere KPI-score te komen waarvoor hij vervolgens uit de markt betaald krijgt.

Van de drie 'vergroeningslagen' (conditionaliteiten, eco-regeling en ANLb) lenen de eco-regeling en het ANLb zich het beste voor het inzetten van KPI's. Daarbij gooit de eco-regeling de hoogste ogen:

- de eco-regeling bestrijkt een breder scala aan vergroeningsthema's, beter passend bij de ontwikkelde KPI-sets die immers zijn gericht op integrale verduurzaming. Het ANLb mikt op een deelsegment (m.n. VHR-soorten);
- er zijn weliswaar twee KPI's die (mede) zijn gericht op biodiversiteit en landschap (aandeel natuur- en landschapsbeheer en gewasdiversiteit), maar die sturen (nog) niet op beheerkwaliteit of connectiviteit.

Inzet van KPI's in de eco-regeling kan de volgende problemen oplossen, resp. voordelen opleveren:

- Ze bieden bij uitstek een integrale *whole farm approach*, zoals de eco-regeling oorspronkelijk ook was bedoeld (zie ook § 2.3): verduurzaming van gehele bedrijven in plaats van maatregelen op beperkte aantallen hectares. Tegelijk geven ze de grondgebruiker meer vrijheid in de keuze van maatregelen.
- Ze kunnen het stelsel van indicatoren voor monitoring en evaluatie van het GLB doel- en prestatiegericht maken. Juist voor de milieu- en klimaatdoelen van het GLB wordt geconstateerd dat de huidige indicatoren onvoldoende toereikend zijn (zie bijv. Münch e.a. 2023). De indicatoren die de EU hanteert worden wel steeds prestatiegericht, maar dan gaat het om prestaties op landelijk niveau, niet op bedrijfsniveau. KPI's kunnen de verbinding vormen tussen monitoring en verantwoording op perceelsniveau en die op landelijk niveau.
- Ze kunnen de betalingen doelgericht maken en daarmee de kosteneffectiviteit van het instrument verhogen. De eco-regeling valt in Brusselse termen weliswaar onder de doelgerichte betalingen (*targeted payments*), maar de mate van doelgerichtheid hangt sterk af van de vormgeving van het eco-regelingsmenu. Met KPI's kunnen de betalingen sterker effectgericht (*impact-based*) vormkrijgen.

Daarom heeft het ministerie van LNV een verkenning laten uitvoeren naar de mogelijkheden om KPI's een rol te geven in de eco-regeling. Deze rapportage bevat de resultaten van die verkenning.

Drie mogelijke rollen voor KPI's in de eco-regeling onderzocht

We hebben gekeken naar drie mogelijke rollen van KPI's in de eco-regeling:

1. De eco-activiteiten worden **geheel of gedeeltelijk vervangen door KPI-scores**, waarbij de keuze van activiteiten om tot de vereiste scores te komen, vrij is. Bij deze (meest vergaande) variant horen bijvoorbeeld de volgende vragen:
 - » Met welke KPI's kan het beste worden gestuurd op het doelbereik van de vijf Europese vergroeningsthema's?
 - » Hoe verhoudt doelsturing met KPI's zich tot de huidige eco-activiteiten, die in termen van maatregelen/inspanningen zijn geformuleerd? Met andere woorden: wint de eco-regeling door opname van KPI's wel of niet aan effectiviteit en robuustheid?
 - » Kunnen er bij opname van KPI's als eco-activiteit ook activiteiten worden geschrapt of zijn ze alleen een extra prikkel voor bovenwettelijke prestaties?
 - » Aan welke voorwaarden moeten KPI's, resp. KPI-scores voldoen om handhaafbaar te zijn?
2. KPI's worden ingezet als **instrument voor de monitoring en evaluatie van de eco-regeling**. Meer specifieke vragen daarbij zijn onder meer:
 - » Welke KPI's zijn het meest geschikt voor het monitoren van de huidige 25 activiteiten? Zijn er voor elke eco-activiteit één of meer passende KPI's of moeten er KPI's worden toegevoegd?
 - » Hoe verhouden de KPI's zich tot de indicatoren die de Europese Commissie hanteert voor het nieuwe GLB?
3. KPI's als **beloningsmaatstaf** in de eco-regeling. Hier spelen de volgende vragen:
 - » Met welke beleidskaders (vanuit WTO, EU en staatssteunregels) moeten we rekening houden bij beloning op basis van KPI's?
 - » Welke spelregels gelden er bijvoorbeeld voor stapeling van publieke en private middelen als overheid en keten van dezelfde KPI's gebruikmaken?
 - » Kan er synergie worden gecreëerd met andere regelingen waarbij op basis van KPI's wordt beloond: van decentrale overheden, ketenpartijen en TBO's? Wat betekent dit voor de drempel- en streefwaarden van elke KPI?

De drie rollen zijn deels met elkaar verweven. Bij opname van KPI's in het regelingsmenu ligt het voor de hand om ze ook als betalingsgrondslag te gebruiken. Omgekeerd hoeft dat niet per se: het menu kan in beginsel uit maatregelen blijven bestaan, waarbij de prestaties op basis van KPI's worden gemeten en betaald. Een rol in de monitoring en evaluatie kan in beginsel los staan van de twee andere rollen.

Vanuit de resultaten van de verkenning formuleren we aanbevelingen voor de (mogelijke) beleidsimplementatie en geven we aan wat er op basis van de huidige regels kan en op welke punten aanpassingen gewenst zijn. De resultaten van dit project kunnen op zijn vroegst in 2026 hun beslag krijgen (het laaghangend fruit), en de meeste waarschijnlijk pas in de nieuwe GLB-periode na 2027. Streven van het ministerie is om de eco-regeling in de huidige GLB-periode niet meer drastisch bij te stellen. De ideeën in dit rapport zijn dus vooral gericht op de middellange termijn.

Dankwoord

Aan de totstandkoming van dit rapport hebben velen bijgedragen: door mee te denken in een klankbordgroep en/of door individuele gesprekken. Het gaat om de volgende partijen:

- Ministerie van LNV (als opdrachtgever)
- Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO)
- Regieorganisatie GLB
- Wageningen University & Research (WUR)
- Adviesbureau Wanderaar
- Adviesbureau Boerenverstand
- Enkele individuele agrariërs.

Leeswijzer

De drie mogelijke rollen van KPI's beschrijven we in de hoofdstukken 5, 6 en 7. We beginnen echter met een schets van het speelveld (hoofdstukken 2 en 3) en een mogelijk toekomstbeeld van een volledig doelgestuurd GLB (hoofdstuk 4). We besluiten in hoofdstuk 8 met conclusies en aanbevelingen.



2

In hoeverre is de eco-regeling al doelgestuurd?

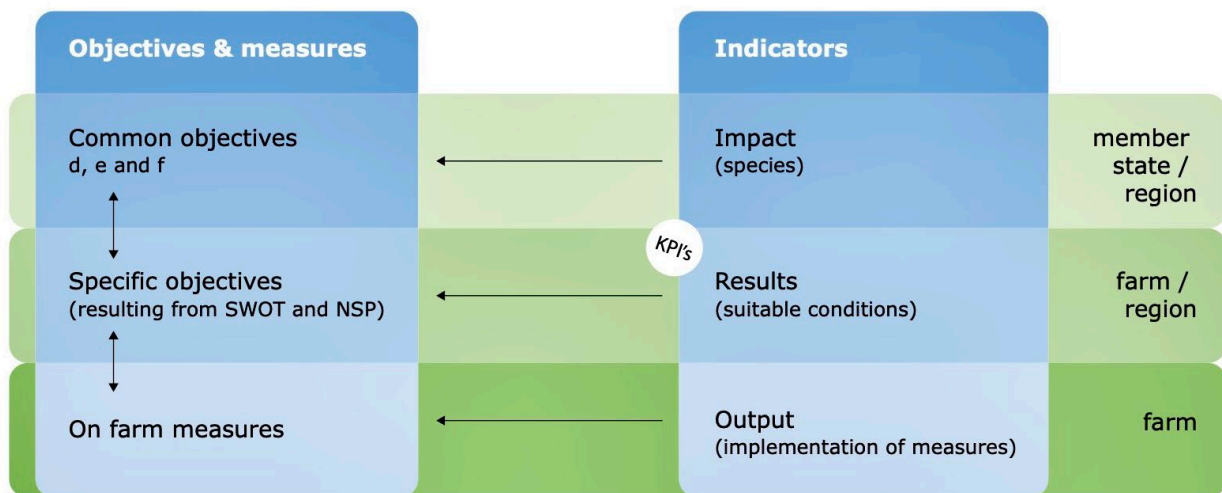
2.1 Relatie tussen eco-activiteiten, KPI's en doelen

Het feit dat deze verkenning zich richt op de rol(len) van KPI's in de eco-regeling met de bedoeling om deze doelgerichter te maken, suggereert dat er 1:1-verbanden zijn tussen KPI's en GLB-doelen. Dat is echter (helaas) niet het geval:

- De GLB-doelen voor de eco-regeling zijn lang niet altijd concreet en zijn – voor zover ze dat wel zijn – vaak niet geformuleerd in kwalitatieve maar in kwantitatieve termen (aantal hectares onder contract). De Nederlandse invulling richt zich – mede via het puntensysteem – wel op vijf Europese vergroeningsthema's, maar voor de beleidsdoelen op deze thema's moeten we vooral terecht in het NPLG en de PPLG's. We komen hierop in hoofdstuk 6 (over KPI's als monitoringsinstrument) uitgebreid terug.
- Een KPI kan meerdere doelen bedienen en vice versa kan een doel worden bediend door (een combinatie van) meerdere KPI's.
- In het verlengde daarvan: KPI's nemen een enigszins hybride positie in het speelveld van GLB-doelen en indicatoren in; ze bevinden zich tussen het meten van resultaten/prestaties en feitelijke effecten, c.q. doelbereik – zie figuur 1. Dat komt ook doordat de KPI's onderling nogal verschillend van karakter zijn. Sommige KPI's meten het doelbereik in dezelfde of vrijwel dezelfde termen als waarin de beleidsdoelen zijn geformuleerd (bijv. beperken uitstoot broeikasgassen, beperken stikstofverliezen), andere meten prestaties die niet direct zijn gekoppeld aan beleidsdoelen (bijv. aandeel rustgewassen, aandeel natuur- en landschapsbeheer).

Als we kijken naar een grotere rol voor KPI's in de eco-regeling, betekent dit dus niet *per definitie* dat de eco-regeling daarmee wint aan doelbereik of een belangrijk doelsturingsinstrument wordt. De achtergrond van deze verkenning is niettemin de aanname of waarschijnlijkheid dat dit wel het geval is. De inzet van KPI's en (het karakter van) de eco-regeling stroken wel op de volgende punten:

- ze zijn beide bedoeld voor, c.q. toepasbaar op een grote oppervlakte en kunnen dus – door hun schaal-grootte – een potentieel groot vergroeningseffect hebben;
- ze zijn beide bedoeld om de transitie naar een duurzame(r) landbouw te bevorderen door een andere *mindset*, c.q. door andere bedrijfskeuzen, en om de vorderingen voor de deelnemer inzichtelijk te maken.



Figuur 1. Positie van KPI's in het speelveld van GLB-doelen en -indicatoren.
Bron: Van Doorn & Jongeneel 2020.

2.2 Doel- en prestatiegerichtheid van de Nederlandse eco-regeling

Nederland heeft bij de invulling van de eco-regeling al redelijk wat prestatiegerichte elementen opgenomen:

- Het keuzemenu is gekoppeld aan een puntensysteem met scores die zijn gebaseerd op het vergroeningseffect van de eco-activiteiten, uitgesplitst naar vijf thema's/doelen: klimaat, bodem, water, landschap en biodiversiteit (zie **bijlage 1**). De relatie tussen eco-activiteiten en GLB-doelen is echter minder duidelijk (we komen daar later op terug).
- De puntentoekenning is voor elk van de vijf vergroeningsthema's gedifferentieerd naar twee regio's: zand en klei/veen (wegingsfactoren naar maatschappelijk-beleidsmatige urgentie).
- De eco-premie kent drie prestatieniveaus: brons, zilver en goud. Deze medaillekleuren zijn nu nog gekoppeld aan de gesommeerde waarde van de gekozen activiteiten (zie hoofdstuk 1), maar het ministerie overweegt om ze te koppelen aan de puntentoekenning. Daarmee zou een sterkere koppeling ontstaan tussen betalingshoogte en vergroeningseffect.
- Het keuzemenu bevat bij twee activiteiten (extra lang beweiden en vroeg oogsten rooigewas) twee prestatieniveaus (die elk overigens een aparte activiteit vormen).
- Het keuzemenu bevat enkele activiteiten die het karakter hebben van een KPI of op het eerste gezicht lijken op een KPI. Toch zijn er in veel van die gevallen belangrijke verschillen. In § 5.2 diepen we deze verder uit.

2.3 Zijn er buiten Nederland invullingen die voor ons interessant zijn?

Er zijn verschillende documenten die een overzicht en analyse bieden van de wijze waarop de EU-lidstaten de eco-regeling hebben ingevuld (o.a. *Approved 28 CAP Strategic Plans (2023-2027) 2023*; *Background Paper, 2023*, *Runge et al 2022* en https://agriculture.ec.europa.eu/cap-my-country/cap-strategic-plans_en#documents). Zijn daarin wellicht elementen te ontdekken die voor ons doel interessant zijn?

De 28 lidstaten hebben in totaal 158 eco-regelingen opgetuigd. Dat aantal is zo hoog omdat sommige landen één regeling hebben met een meerkeuzenmenu en andere landen van elke eco-activiteit een aparte eco-regeling hebben gemaakt. Wellicht interessant voor ons zijn de volgende ontwerpkeuzen:

- a. Zes landen hebben gekozen voor een **whole farm approach**, net zoals dat soms bij het agrarisch natuurbeheer het geval is: de activiteit(en) moet(en) worden uitgevoerd op de gehele bedrijfsoppervlakte. Uiteraard lenen niet alle activiteiten zich hiervoor, maar bijvoorbeeld wel activiteiten in de sfeer van goed bodembeheer, graslandbeheer, gewasdiversiteit, precisielandbouw, biologische landbouw etc. Ook in de GLB-pilot 'Naar een puntensysteem voor de eco-regeling' bevatte het keuzemenu meer bedrijfsmaatregelen dan het huidige menu (*Bouwstenen voor verbetering van de eco-regeling 2024*).
- b. In het verlengde daarvan hebben negen landen biologische landbouw in hun regeling opgenomen en enkele landen ook andere vormen van **nationale certificering**, bijvoorbeeld voor 'geïntegreerde productie' (vier landen) en *High Nature Value Farming* (Frankrijk). Ook in Nederland is biologische landbouw onderdeel van de eco-regeling, en bij verlengde weidegang wordt voor de controle samengewerkt met de Stichting Weidegang. Andere 'vergroeningscertificaten' vormen geen onderdeel van de eco-regeling. In de vorige GLB-periode waren er – naast SKAL – twee 'equivalente vergroeningscertificaten': één van St. Veldleeuwerik (Veldleeuwerik) en één van de St. Milieukeur (Biodiversiteit+ label). Het laatste is wel door de Commissie goedgekeurd, maar nooit operationeel geworden.
- c. Naast Nederland heeft alleen Hongarije ook gekozen voor koppeling aan een **puntensysteem**. Iedere maatregel in het menu van 20 krijgt 1 of 2 punten. Het puntensysteem is bedoeld om de milieu- en natuureffecten van de verschillende maatregelen te nivelleren/verevenen (Madarasz 2023).
- d. Sommige regelingen bevatten ook '**passieve**' diensten zoals instandhouding van kleine bouwlandpercelen (Hongarije) en (al genoemd) instandhouding van *High Nature Value farming*.
- e. Enkele landen hebben een ondergrens vastgelegd voor het aantal te kiezen activiteiten (uit een oogpunt van integraliteit) of vereisen in hun eco-activiteit een **minimumprestatie** in termen van het aandeel van bepaalde gewassen in het bedrijfsareaal. Zo vereist Duitsland voor de maatregel gewasdiversiteit minimaal 5 gewassen (incl. vlinderbloemigen) met elk een minimumpercentage van 10%. En Kroatië hanteert bij de maatregel 'teelt van vlinderbloemigen' een minimum van 20%.
- f. Duitsland heeft één eco-activiteit met een **resultaatverplichting**: "resultaatgericht extensief graslandbeheer met minimaal vier regionaal karakteristieke soorten". Deze activiteit heeft een beoogd toepassingsgebied van ruim 640.000 ha en een beloning die varieert van € 210,- tot € 240,- per ha (*Background Paper 2023*; Scheid & Ittner 2023). Dit is in feite een maatregel die voorheen onderdeel uitmaakte van de Duitse regeling voor agrarisch natuurbeheer. Doordat hij concreet op aantallen indicatorsoorten is gericht, heeft hij een bescheiden 'resultaat-plusje' ten opzichte van bijvoorbeeld de Nederlandse eco-activiteit 'grasland met kruiden' waar weliswaar een minimale bedekking van 25% met kruiden en vlinderbloemigen wordt vereist, maar deze ook met enkele meer algemene soorten kan worden ingevuld.

- g. Gebruik van overkoepelende **bedrijfsbonussen**. In het agrarisch natuurbeheer is dit wat gebruikelijker, maar Frankrijk heeft bijvoorbeeld een bedrijfsbonus (vrijwillige top-up) voor bedrijven die meer dan 6% heggen en houtwallen op hun land hebben en meedoen aan (een selectie van) eco-activiteiten (bijv. biologische productie, instandhouding van *high nature value land* of van blijvend grasland) (Runge e.a. 2022). In Estland geldt een bonus voor meerjarigheid van bepaalde eco-activiteiten (*Background paper 2023*). Ook in de GLB-pilot 'Naar een puntensysteem voor de eco-regeling' zijn pakweg vijf bedrijfsbonussen ontwikkeld (maar niet in de praktijk getest).
- h. De meeste lidstaten gebruiken voor de betaling en onderbouwing van de eco-premie de 'klassieke' methode waarbij de betaling conform de WTO-regels louter compenserend is voor inkomensderving en/of extra gemaakte kosten. Voor een vijfde van de eco-regelingen gebruiken de lidstaten de andere mogelijkheid die EU-Verordening 2021/2115 biedt in artikel 31, lid 7, namelijk om de **vergoeding te berekenen als top-up op de GLB-basispremie**. Dit kan wellicht meer beloningsspeelruimte bieden (zie ook hoofdstuk 7).

In latere hoofdstukken komen we terug op de elementen in buitenlandse regelingen die voor ons doel interessant zijn. De onderdelen a, e, f en g bieden in ieder geval handvatten voor verhoging van de doel- en/of prestatiegerichtheid van de eco-regeling.



Doelsturing: het speelveld

Het speelveld waarin deze verkenning plaatsvindt, is behoorlijk breed:

- Naast de term doelsturing kennen we al langer de term resultaatbeloning. In relatie tot de landbouw kennen we die vooral in het kader van het agrarisch natuurbeheer, waarin hij al sinds de jaren '90 wordt toegepast.
- Er worden KPI's ontwikkeld voor verschillende doeleinden en bestuurslagen: voor het GLB, voor het sturen op duurzame landbouw (vanuit de visie *Landbouw, Natuur en Voedsel – Waardevol en Verbonden* uit 2018), voor toepassing door provincies, voor TBO's en door ketenpartijen.
- Behalve aan KPI's wordt er gewerkt aan andere verduurzamingsmonitors. De belangrijkste is de (al dan niet afrekenbare) Stoffenbalans.

Onder doelsturing voor duurzame landbouw verstaan we doorgaans het volgende: de grondgebruiker wordt een heldere set duurzaamheidsdoelen meegegeven waarbij de keuze van de bedrijfsstrategie en de in te zetten maatregelen om de doelen te bereiken wordt vrijgelaten. Die doelen moeten dan minimaal meetbaar zijn (zodat de voortgang inzichtelijk is) en vertaalbaar zijn naar bedrijfsniveau. In geval van Europese doelen vereist dit dus een vertaling naar landelijk, regionaal en bedrijfsniveau. KPI's zijn zo ontworpen dat ze een geschikt middel zijn om de duurzaamheidsprestaties op bedrijfsniveau te meten.

Doelsturing kan op verschillende manieren worden ingevuld. Nieuwenhuizen e.a. (2024) onderscheiden lichte doelsturing (vooral ter lering), middelzware doelsturing (met prestatiebeloning) en zware doelsturing (met normeren en beprijzen). In het geval van de eco-regeling gaat het om de middelzware vorm waarbij we de invulling van de regeling – waaronder het beloningsdeel – met behulp van (een selectie van) KPI's sterker op concrete prestaties, c.q. milieueffecten (impact) willen richten. Normeren en beprijzen passen niet goed bij een grondgebonden stimuleringsregeling.

Hierna gaan we nader in op het speelveld en bakenen we het speelveld van deze verkenning af.

3.1 Doelsturing, KPI's en resultaatbeloning

De term resultaatbeloning bestaat (in het agrarisch natuurbeheer) al veel langer dan de term doelsturing, ook elders in Europa (*results-based payments*). De termen worden – ook internationaal – regelmatig door elkaar heen gebruikt alsof ze inwisselbaar zijn. In Nederland kwam resultaatbeloning in het agrarisch natuurbeheer eind jaren '80, begin jaren '90 op, eerst veelal via experimentele (vooral provinciale) regelingen. In 2000 werd het onderdeel van het Programma Beheer (Subsidieregeling Agrarisch Natuurbeheer, SAN) en daarmee van het landelijk beleid. Insteek was: hoe hoger het aangetroffen aantal vogellegfels of graslandkruiden, hoe hoger de beloning. Als de dichtheden hoog genoeg waren, hoefden de maatregelen in de regeling (waarop de vergoedingen naar de Commissie toe waren beargumenteerd) niet te worden uitgevoerd en kon de grondgebruiker zelf bepalen op welke manier hij aan de vereiste aantallen wilde komen. Omdat de Commissie hiermee alsnog moeite bleek te hebben, werd dit onderdeel al na enkele jaren losgelaten.

Groeiend aantal initiatieven met resultaatbeloning in het agrarisch natuurbeheer

Nederland was niet het enige land dat resultaatbeloning toepaste in het agrarisch natuurbeheer. Vanaf eind jaren '90 werd het in een steeds groter aantal lidstaten toegepast, te beginnen in Duitsland (MEKA-programma met een puntensysteem), het VK en Ierland (o.a. The Burren) toegepast. Vanwege de bezwaren van de Commissie gebeurde dat eerst ook vooral in de vorm van nationaal gefinancierde experimenten of bijvoorbeeld ondergebracht in (tijdelijke) Leader-programma's. Voor de GLB-periode 2014-2020 stelde de Commissie voor het eerst een werkwijze vast voor het berekenen van resultaatgerichte vergoedingen: in het uitvoeringsdocument *Technical elements of agri-environment-climate measure in the Programming period 2014 – 2020* (2014) staat dat de vergoeding in dat geval mag zijn gebaseerd op de kosten van fictieve maatregelpakketten op voorwaarde dat aannemelijk kan worden gemaakt dat deze maatregelen nodig zijn om de beoogde resultaten te behalen.

Het aantal voorbeelden van resultaatgerichte betalingen in het agrarisch natuurbeheer is inmiddels behoorlijk opgelopen. Er is een groot aantal publicaties over dit onderwerp, er is een Europese website (<https://www.rbpnetwork.eu>) met voorbeelden, een handboek (Keenleyside e.a. 2014) en andere documentatie. Het boek *Farming for Nature – The role of results-based payments* (O'Rourke & Finn 2020) biedt een fraai overzicht van voorbeelden in de EU. Het aantal lidstaten dat resultaatbeloning toepast was in 2014 ongeveer tien (Allen e.a. 2014) en is – volgens de genoemde website – momenteel zeventien. Nederland staat ook in de lijst met voorbeelden, maar dan met de collectieve aanpak van het ANLb in de vorige GLB-periode en niet met een resultaatbeloningsvoorbeeld. Het is dus niet helemaal duidelijk hoeveel 'zuivere' voorbeelden van resultaatbeloning er nu zijn in de EU.

Overeenkomsten en verschillen

Omdat er geregeld spraakverwarring is: hoe verhouden doelsturing en resultaatbeloning zich nu tot elkaar? We kunnen de volgende overeenkomsten en verschillen onderscheiden:

1. Doelsturing is – althans in de door LNV beoogde vorm met de kernset van 14 KPI's (zie § 3.2) – breed en integraal: idealiter stuurt de set van 14 integraal op een duurzame bedrijfsontwikkeling. Resultaatbeloning is – vooralsnog, in zijn huidige toepassingen in het agrarisch natuurbeheer – inhoudelijk smal: het gaat alleen om natuur-/habitatkwaliteit en landschap. Daar staat tegenover:
 - » dat er in Nederland ook voorbeelden zijn van KPI-toepassingen die minder integraal zijn (zoals in Midden-Delfland, waar voor elke afzonderlijke KPI-score wordt betaald);
 - » dat er ook voorbeelden van resultaatbeloning zijn op andere beleidsthema's, zoals klimaatbeleid (zie bijv. *Technical Guidance Handbook etc.* 2021).

2. Doelgestuurd beleid biedt het raamwerk voor het definiëren van doelen en gewenste resultaten; resultaatbeloning biedt het mechanisme waarmee het behalen van die doelen en resultaten wordt beloond. Resultaatbeloning kan dus een belangrijk instrument zijn in doelgestuurd beleid. Om als beloningsinstrument te kunnen fungeren, moeten voor elke KPI afzonderlijk drempel- en streefwaarden worden vastgesteld (zie ook Reijs e.a. 2024):
 - » de drempelwaarde is de minimale waarde van een KPI vanaf waar verbetering optreedt richting doelbereik (dus geen verslechtering meer). Een mogelijke invulling daarvan – in de context van het GLB – is dat wordt voldaan aan de wet- en regelgeving plus de GLB-conditionaliteiten. De Europese Commissie vereist dat betalingen voor groenblauwe diensten de conditionaliteiten als basis hanteren, ook al is er met de betaling geen EU-geld gemoeid. Financiers kunnen de lat voor betaling ook hoger leggen dan de wettelijke vereisten, bijvoorbeeld om te voorkomen dat publieke en private betalingen te veel overlappen (zie ook hoofdstuk 7). De beloningswaarde kan dus ook hoger liggen dan de drempelwaarde;
 - » de streefwaarde is de KPI-waarde waarbij doelbereik in beeld komt. Dit is de waarde die is afgeleid vanuit een bepaald beleidsdoel en is doorvertaald naar bedrijfsniveau. Zo kan het NPLG-doel van 10% groenblauwe dooradering worden vertaald worden naar een streefwaarde voor de KPI groenblauwe dooradering (onderdeel van de KPI aandeel natuur- en landschapsbeheer) van 10%. Maar in de vertaling van het landelijke naar het bedrijfsdoel kunnen ook andere keuzen worden gemaakt (bijv. omdat het NPLG-doel ook elementen buiten landbouwgrond omvat).
3. Het gebruik van KPI's maakt het voor overheid, boeren en ketenpartijen mogelijk om de mate van doelbereik (c.q. de tevoren gedefinieerde uitkomsten) te monitoren in eenzelfde 'taal' en om de geleverde prestaties via een eenduidig systeem te kunnen belonen. Op de verschillende toepassingsgebieden van KPI's gaan we hierna verder in.

Relatie tot andere GLB-interventies

Deze verkenning richt zich op de eco-regeling, maar er zijn nog andere GLB-onderdelen die deel uitmaken van de groenblauwe architectuur van het GLB, zowel grondgebonden (zoals conditionaliteiten, ANLb, Samenwerkingsregeling Natura 2000 en veenweiden) als niet-grondgebonden (zoals niet-productieve investeringen). We komen hierop later in deze rapportage nog terug, maar nu alvast het volgende:

- Ook bij andere interventies kunnen wellicht doelsturing en/of KPI's een rol spelen. De Regieorganisatie GLB verkent dit momenteel. Voor het bevorderen van synergie tussen de 'groene' interventies is een zorgvuldige onderlinge afstemming cruciaal. Daarbij kan het een manco zijn als slechts één interventie gebruik maakt van KPI's.
- KPI's maken geen onderscheid in het meten van de effecten van grondgebonden en niet-grondgebonden maatregelen. Hoewel dit afbreuk kan doen aan het integrale karakter van de KPI-kernset en de beoogde *whole farm approach*, is het goed om te bezien of een verdere selectie van KPI's zinvol is specifiek voor grondgebonden regelingen.

3.2 Hoe worden KPI's momenteel ingezet?

De ontwikkeling van KPI's voor duurzame of natuurinclusieve landbouw is in een stroomversnelling gekomen door het Deltaplan Biodiversiteitsherstel uit 2018 en het werk aan de Biodiversiteitsmonitors voor de melkveehouderij en de akkerbouw. Soms wordt er alleen 'geoefend' met KPI's als meetinstrument, soms worden ze ook ingezet als beleids- en/of beloningsinstrument. Een blik op het speelveld:

- a. Er lopen zo'n 17 regionale praktijkpilots die oefenen met de KPI-systematiek en tegelijk *benchmarks* verzamelen voor het bepalen van drempel- en streefwaarden.
- b. De provincies Brabant en Drenthe, de gemeente Midden-Delfland en recent ook de provincie Utrecht betalen melkveehouders voor hun KPI-scores. Ook verschillende andere provincies, zoals Friesland, zijn van plan om dit te gaan doen in het kader van hun Provinciale Programma's Landelijk Gebied (PPLG's). Alle PPLG's bevatten passages over doelsturing, maar niet overal is duidelijk hoe ze in het provinciaal beleid zullen worden ingezet.
- c. Er wordt gewerkt aan een biodiversiteitsmonitor voor andere open teelten, zoals de fruitteelt (door o.a. CLM). Bedoeling is om deze ook in de praktijk te gaan testen.
- d. Vanuit de markt: het duurzaamheidscertificaat *On the Way to PlanetProof* van FrieslandCampina bevat een aantal KPI's waarmee melkveehouders in aanmerking kunnen komen voor een hogere melkprijs.
- e. Terreinbeherende organisaties zoals Staatsbosbeheer en Natuurmonumenten gaan KPI's gebruiken om het niveau van 'natuurinclusiviteit' van hun pachters te kunnen beoordelen en belonen. Deze score kan bijvoorbeeld een rol spelen in het verpachtingenbeleid.
- f. Het ministerie van LNV werkt we aan een handreiking voor (gestapeld) belonen op basis van KPI's. Een groot deel van de uitvoering ligt bij de juridische afdeling van LNV. Oplevering is voorzien in de nazomer van 2024.
- g. Het ministerie heeft opdracht verleend aan de WUR om de kostenkant van duurzaamheidsprestaties te onderbouwen (bijv. meerwerk, opbrengstderving, risico's). Hiermee kan een betere onderbouwing worden geleverd voor het bepalen van beloningen voor geleverde prestaties. Oplevering is voorzien in de zomer van 2024.

TABEL 1. KPI's en 'eigen' duurzaamheidsindicatoren zoals gebruikt in de landelijke kernset voor duurzame landbouw, de biodiversiteitsmonitors melkveehouderij en akkerbouw, en regelingen van provincies, gemeenten en terreinbeherende organisaties

<p>Nutriënten: reductie inputs/emissies</p> <ul style="list-style-type: none"> • Stikstofbalans (KPI-k, BMA, TBO's) • Stikstof-bodemoverschot (BMM, TBO's, Brabant, Drenthe, Utrecht, Midden-Delfland) • Gebruik stikstof-kunstmest (Brabant, TBO's) • Ammoniakemissie (KPI-k, BMM, Brabant, Drenthe, Utrecht, Midden-Delfland) • Ruw eiwit in rantsoen (Brabant, Drenthe) • Ureumgehalte melk (Drenthe, Utrecht) • Fosfaatbalans (KPI-k) • Fosfaat-bodemoverschot (Brabant, Drenthe, Utrecht, Midden-Delfland) • Veebezetting (GVE/ha) (TBO's)
<p>Klimaat: reductie broeikasgasemissies en energiebalans</p> <ul style="list-style-type: none"> • Broeikasgasemissies: per kg melk (KPI-k, BMM, Drenthe, Brabant, Midden-Delfland) of per ha (Utrecht) • Carbon Footprint (BMA) • Koolstofbalans (Drenthe) • Energiebalans (KPI-k) • Energieverbruik (kWh/koe) verlagen en % energieopwekking (wind, zon) verhogen (Utrecht)
<p>Circulariteit</p> <ul style="list-style-type: none"> • Aandeel eiwit van eigen land (KPI-k, BMM, Brabant, Drenthe, Utrecht, Midden-Delfland, TBO's) • Ureumgehalte tankmelk (Utrecht) • Krachtvoergebruik (TBO's)
<p>Water: verbeteren waterkwaliteit en waterkwantiteit</p> <ul style="list-style-type: none"> • Milieubelasting gewasbeschermingsmiddelen (KPI-k, BMA, Drenthe) • Gebruik gewasbeschermingsmiddelen (Brabant, Utrecht, TBO's) • Waterbalans (KPI-k)
<p>Bodem: verbeteren bodemkwaliteit</p> <ul style="list-style-type: none"> • Bodem-organische stof (KPI-k) • Bodemkwaliteit (KPI-k) • Percentage blijvend grasland (BMM, Brabant, Utrecht, Midden-Delfland, TBO's) • Percentage rustgewassen (BMA, TBO's, Drenthe) • Organische-stofbalans (BMA) • Percentage bodembedekking (BMA, TBO's) • Percentage niet-kerende of gereduceerde grondbewerking (TBO's)
<p>Landschap en biodiversiteit: herstellen biodiversiteit</p> <ul style="list-style-type: none"> • Gewasdiversiteit (KPI-k, BMA, TBO's) • Index gewasrotatie op perceelsniveau (Drenthe) • Percentage natuur- en landschapsbeheer (KPI-k, BMM, BMA, TBO's, Brabant, Utrecht, Midden-Delfland) • Percentage kruidenrijk grasland, extensief of via BBM-wegingsfactoren (BMM, Brabant, Utrecht) • Percentage groenblauwe dooradering (KPI-k, Brabant, TBO's, Brabant, Utrecht)
<p>Overig (m.n. dierenwelzijn en diergezondheid)</p> <ul style="list-style-type: none"> • Dierenwelzijn (KPI-k) • Diergezondheid (KPI-k) • Weidegang (aantal uren per jaar) (Brabant, Drenthe, Utrecht, TBO's) • Levensduur koeien (Utrecht, Midden-Delfland) • Antibioticagebruik (TBO's) • Gebruik van ontwormings- en vliegenbestrijdingsmiddelen (TBO's)

KPI-k = landelijke kernset voor duurzame landbouw
BMM = biodiversiteitsmonitor melkveehouderij

BMA = biodiversiteitsmonitor akkerbouw
TBO's = terreinbeherende organisaties

De provincies, gemeente en terreinbeheerders hanteren ook KPI's die niet in de landelijke kernset staan. Tabel 1 geeft een overzicht van alle nu gebruikte KPI's. De tabel maakt duidelijk dat er vooralsnog geen sprake is van een eenduidige set KPI's, maar dat veel van de KPI's die niet in de kernset zitten wel min of meer 'gelijkgericht' zijn. In het overzicht hebben we geen sociaal-economische KPI's opgenomen (zo hanteert Utrecht een KPI sociaal-maatschappelijke betrokkenheid), omdat die voor deze verkenning minder relevant zijn.

3.3 KPI's en Stoffenbalans

Behalve aan KPI's wordt ook gewerkt aan een ander meetinstrument op bedrijfsniveau: de (al dan niet afrekenbare) Stoffenbalans. Deze wordt vooralsnog alleen ontwikkeld voor de melkveehouderij. Zag de minister van LNV in 2022 nog goede perspectieven voor een spoedige introductie van een Stoffenbalans, inmiddels is duidelijk dat deze deels tegen dezelfde borgingsproblemen aanloopt als destijds de mineralenboekhouding en een deel van de KPI's. De Stoffenbalans is in feite een 'mineralenboekhouding-nieuwe-stijl' die de aan- en afvoer van stoffen (bijv. in kunstmest en krachtvoer) in beeld brengt. Het mineralenaangiftesysteem (Minas) dat in 1998 in werking trad, werd vanwege handhavingsproblemen en te geringe vorderingen van Nederland bij het voldoen aan de Nitraatrichtlijn, in 2006 vervangen door een stelsel van gebruiks- in plaats van verliesnormen.

In 2023 heeft de minister van LNV opnieuw aangegeven tot een stoffenbalans te willen komen, zij het dan vooralsnog niet 'afrekenbaar' en bedoeld voor 'lichte regulering'. Tegelijk blijft het ministerie voluit inzetten op de (door)ontwikkeling van KPI's. Redenen daarvoor zijn bijvoorbeeld:

- de Stoffenbalans beslaat alleen een aantal milieuaspecten van de bedrijfsvoering (m.n. mest en mineralen), niet de bedrijfsvoering als geheel. Het is dus geen integraal instrument, met risico's van afwenteling en/of in de vergetelheid raken van andere beleidsopgaven (bijvoorbeeld ten aanzien van klimaat of natuur en landschap). Het idee van integraal sturen wordt dan verlaten;
- gezien het grote aantal KPI-initiatieven (zie § 3.2) is het voorlopig doelmatiger om te streven naar een operationele set waarmee publieke en private duurzaamheidsprykkels kunnen worden gestroomlijnd en tot synergie kunnen worden gebracht.

Voorjaar 2024 heeft de minister aangegeven dat er op korte termijn nog geen operationele stoffenbalans is te verwachten omdat de technische en juridische borging meer tijd vergt dan gedacht.



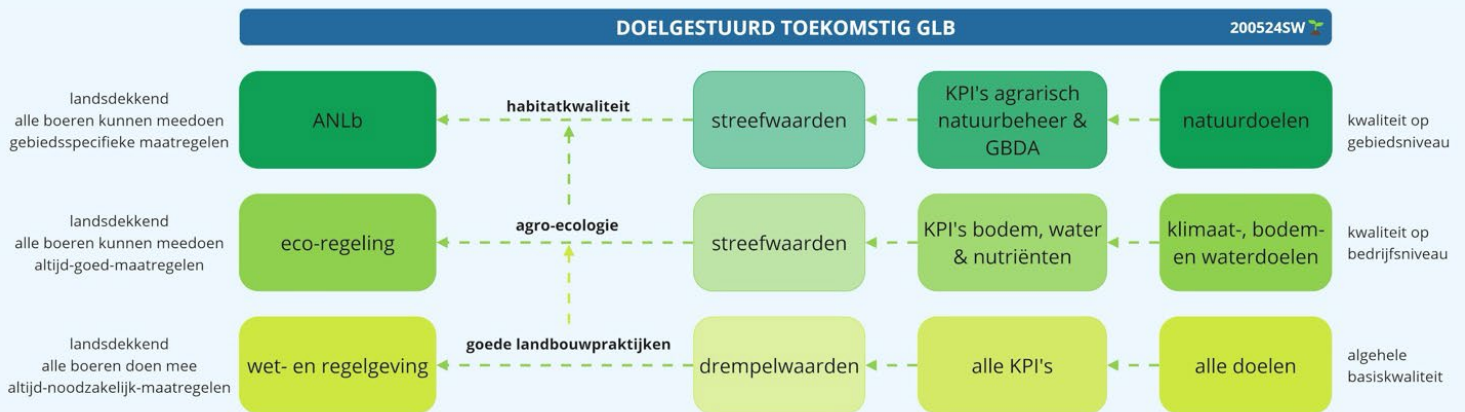
Schets van een doelgestuurd GLB

Het ministerie van LNV is in 2023 de discussie gestart over de doorontwikkeling van de 'groenblauwe architectuur' van het GLB met het oog op de volgende GLB-periode (na 2027). Uit die discussie komt een beeld naar voren van een sterker doelgestuurde eco-regeling in een sterker doelgestuurd GLB. De toekomst van de eco-regeling kan immers niet los worden gezien van de toekomst van het GLB als geheel: de samenhang tussen de verschillende GLB-onderdelen moet zorgen voor onderlinge versterking en daardoor voor een beter doelbereik. Voordat we in de komende hoofdstukken dieper ingaan op de rollen van KPI's in de eco-regeling, schetsen we hier daarom eerst een toekomstbeeld van het gehele GLB, dat via een koppeling met KPI's volledig doelgestuurd is.

Let wel: dit toekomstbeeld is fictief en is louter als gedachte-experiment in dit rapport opgenomen. Het weerspiegelt niet noodzakelijkerwijs ook de visie van LNV en we zijn er ons van bewust dat de realisering van het toekomstbeeld uitvoeringstechnisch lastig kan zijn.

Drie elkaar versterkende lagen

Het doelgestuurde GLB bestaat uit drie lagen, die op elkaar voortbouwen en elkaar versterken. We beperken ons daarbij nu tot de vijf vergroeningsthema's van de huidige eco-regeling: water, bodem, klimaat, biodiversiteit en landschap. Zie ter illustratie de figuren 2 en 3.



Figuren 2 en 3. Mogelijke invulling van een toekomstig doelgestuurd GLB na 2027, bestaand uit drie lagen met elk hun eigen KPI's.

We hanteren voor het gedachte-experiment de volgende uitgangspunten:

- Het GLB kent geen pijlers meer, maar drie 'vergroeningslagen' waarvan er twee van doelgerichte betalingen zijn voorzien. Los van het feit dat dit een effectievere structuur voor verdere vergroening oplevert, lost het ook het knelpunt op dat de huidige pijlerconstructie budgettair te star is: eenmaal overgeheveld geld van 1e naar 2e pijler kan niet meer terug, terwijl dat soms nodig kan zijn, bijvoorbeeld als – zoals in 2023 – de eco-regeling overtekend is en daarvoor geen overgeheveld geld kan worden teruggesluisd naar de eerste pijler.
- KPI's spelen een rol in alle vergroeningslagen, maar in de middelste en bovenste laag zijn accentverschillen aangebracht vanwege de sterkere gerichtheid van de bovenste laag op biodiversiteit en landschap. We lichten dit bij de beschrijving van de lagen nader toe.
- De twee huidige GLB-fondsen (het garantiefonds EAGF en het plattelandsfonds EAFRD) worden samengevoegd tot één fonds voor doelgerichte betalingen, zij het met budgetschotten tussen de twee betaalde vergroeningslagen. Beide onderdelen moeten/mogen van nationale cofinanciering worden voorzien. Zo kunnen bijvoorbeeld de provincies regionale plussen zetten op de landelijk beloofde KPI-scores. Het samenvoegen van de fondsen zal niet al in de volgende GLB-periode mogelijk zijn, maar we hanteren het hier weliswaar als aanname. Los van de basispremie wordt al wel nagedacht over het combineren van de budgetten voor eco-regeling en ANLb in één fonds, dus daarmee zou de pijlerstructuur ook al gaan schuiven.

De onderste laag

De onderste laag wordt gevormd door wet- en regelgeving, waarbij ervan uit wordt gegaan dat er voor alle opgaven minimumnormen zijn vastgelegd in wet- en regelgeving. Minimumnormen in die zin dat daarmee verbetering wordt gerealiseerd ten opzichte van de bestaande situatie. Die normen worden vertaald in drempelwaarden voor de KPI's, die via de wet- en regelgeving en de bijbehorende handhaving dus ook goed geborgd zijn. Via deze onderste laag wordt gestuurd op het realiseren van een goede algemene basiskwaliteit (qua beheer) van landbouwgronden. Een beloning vanuit publieke middelen is in deze laag niet aan de orde (de huidige basispremie vervalt), omdat de KPI-scores zijn afgestemd op het niveau van de wet- en regelgeving. Deze laag fungeert dus vooral als referentielaag (drempelwaarde) voor betaling in de twee andere lagen.

We zijn ons uiteraard bewust van de politieke gevoeligheid van het opheffen van de basispremie. Toch is dit de lijn die het ministerie ook zelf hanteert in de discussie over de toekomst van het GLB en die de 'groene NGO's' al jaren bepleiten. Het draagvlak voor het schrappen van de basispremie in relatie tot de inkomensdoelstelling die het GLB ook heeft, kan echter worden vergroot door:

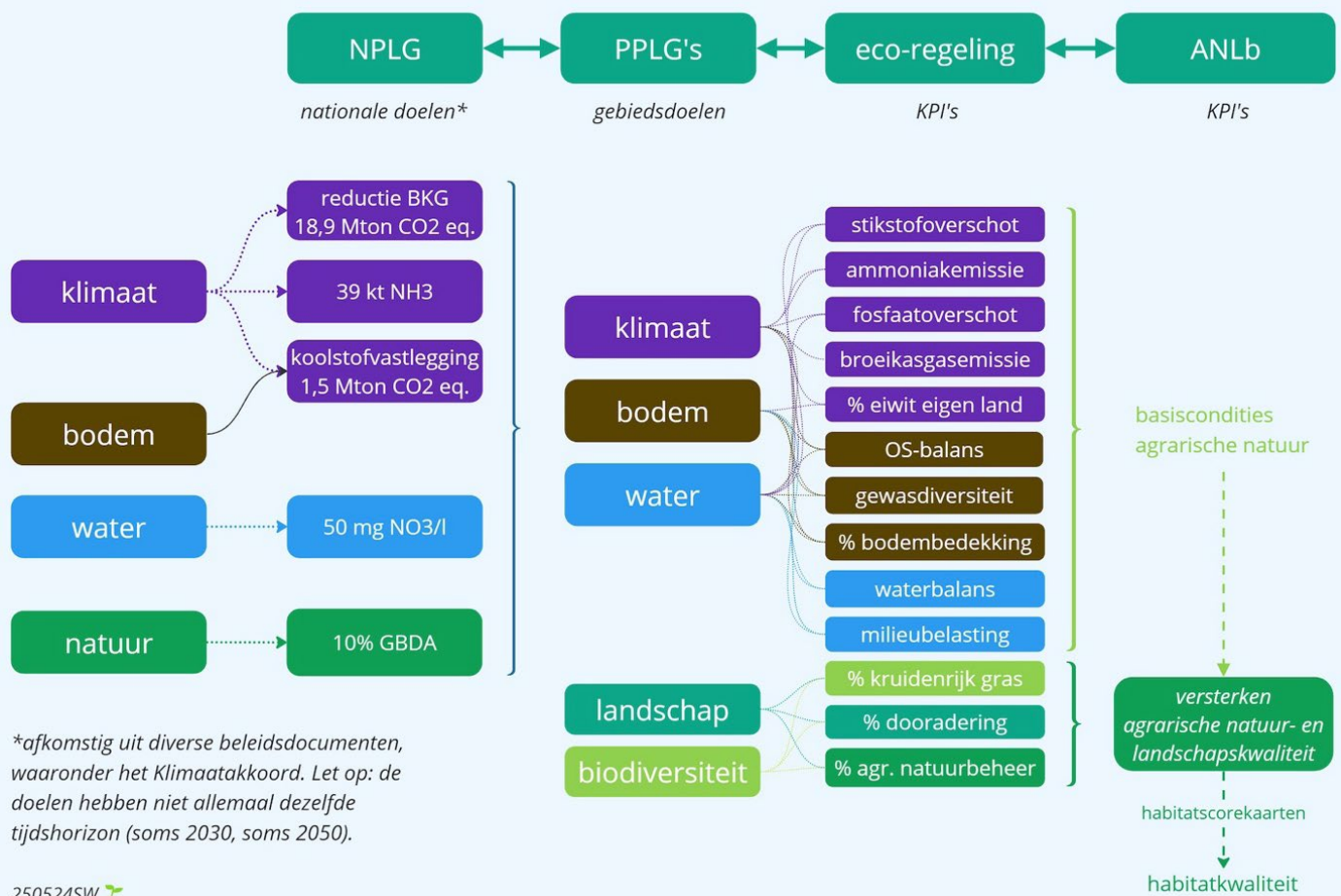
- het creëren van een 'lage instap' in de middelste laag, bijvoorbeeld door uitbreiding van het aantal prestatieniveaus (medaillekleuren) in de eco-regeling;
- het creëren van meer verdien capaciteit in het GLB zelf, bijvoorbeeld door het introduceren van een andere vergoedingsgrondslag voor GLB-betalingen (zie ook hoofdstuk 7).

De middelste laag

De middelste laag bestaat uit de eco-regeling, die in de toekomst geheel op basis van KPI's en KPI-scores is vormgegeven. Deze sturen op versterking van de agrobiodiversiteit *op bedrijfsniveau* door het zo goed mogelijk met de natuur meewerken (optimaal benutten van natuurlijke processen of agro-ecologie). De KPI-streefwaarden worden afgeleid uit relevante beleidsdoelen uit bijvoorbeeld het NPLG (biodiversiteit, klimaat, water), de PPLG's, het Nationaal Programma Landbouwbodems etc.

Agro-ecologische maatregelen dragen bij aan het herstel van de relatie tussen landbouw en natuur: een schoner en dus gezonder bodem- en watersysteem. Zo worden agrarische productiesystemen weerbaarder tegen ziekten en plagen, waardoor er minder gewasbescherming noodzakelijk is, en ook weerbaarder tegen klimaatverandering (vernatting/verdroging). Agro-ecologie bevat ook maatregelen waarmee meer ruimte gecreëerd wordt voor natuurlijke processen, zoals bloemrijke akkerranden voor natuurlijke plaagbestrijding. *Indirect* draagt deze laag daarmee ook bij aan de kwaliteit van natuur en landschap, maar daar wordt niet actief op gestuurd. Dat laatste gebeurt via de bovenste laag. Wel kunnen ook 'passieve diensten' onderdeel zijn van de eco-regeling, zoals behoud van kleinschalige of anderszins waardevolle landschappen. Omdat in 2027 nog niet voor alle (mogelijke) eco-activiteiten een operationele KPI beschikbaar is, is het denkbaar dat er enkele jaren met een hybride menu wordt gewerkt (zie ook hoofdstuk 5).

Het rijk betaalt (geheel of grotendeels met EU-geld en al dan niet met een getrappt beloningssysteem) voor het behalen van de streefwaarden op landelijk niveau. Decentrale overheden vullen deze landelijke streefwaarden aan met streefwaarden die gekoppeld zijn aan specifieke provinciale en regionale (PPLG-) doelen. Ook ketenpartijen kunnen aanvullend belonen. Dit alles binnen herziene, soepeler beleidskaders voor 'groene' staatssteun, mededinging en stapeling van publieke en private beloningen.



Figuur 4. Koppeling tussen doelen, KPI's en beleidsinstrumenten in het toekomstige GLB (als gedachte-experiment).

De bovenste laag

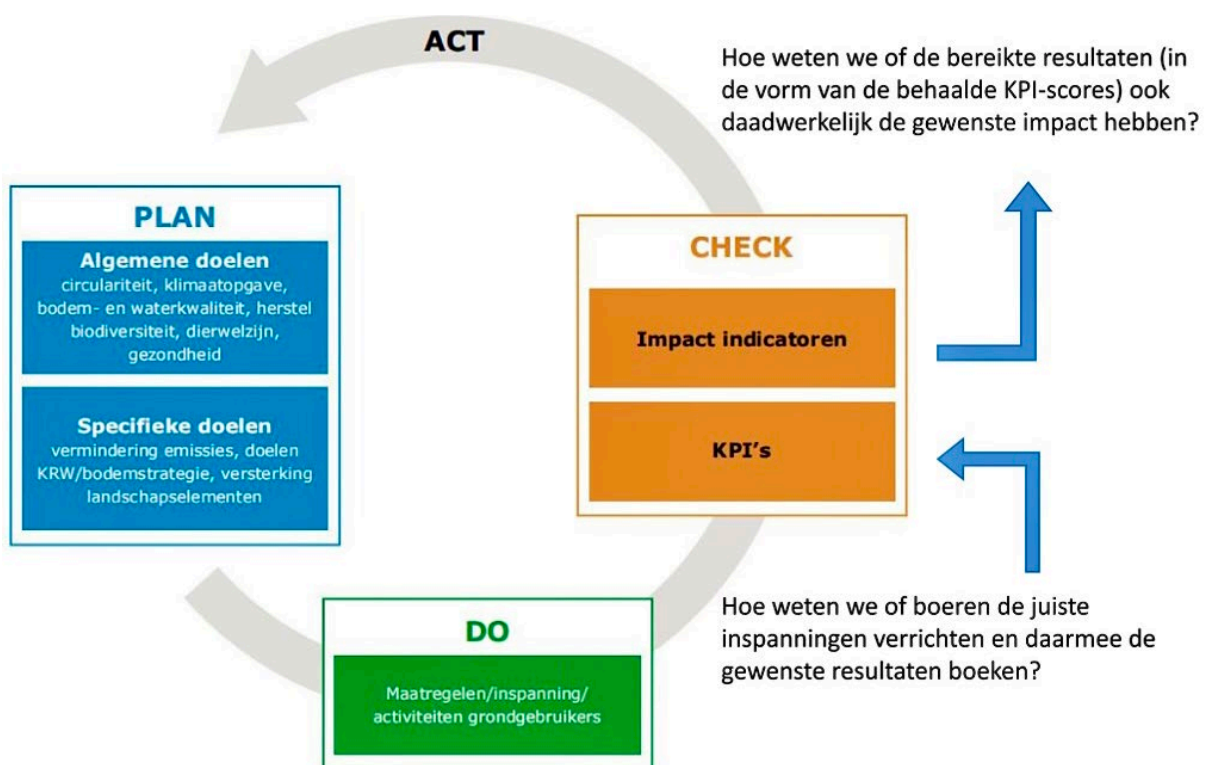
De bovenste laag is bedoeld voor de sturing op en beloning van specifieke gebiedskwaliteiten. In veel gevallen zal het gaan om biodiversiteit en landschap, maar er zijn ook andere 'excellente gebiedskwaliteiten' denkbaar, bijvoorbeeld in de sfeer van waterbeheer. Belangrijk instrument in deze laag is het 'agrarisch natuur- en landschapsbeheer nieuwe stijl', waaraan in dit toekomstbeeld alle boeren kunnen meedoen. Het stuurt op verbetering van de kwaliteit van natuur en landschap op gebiedsniveau, en specifiek op de habitatkwaliteit voor doelsoorten. Daarvoor worden specifieke streefwaarden vastgesteld die gerelateerd zijn aan relevante beleidsdoelen op het vlak van natuur en landschap, doorvertaald naar doelen op gebiedsniveau. De 'groene KPI's' sturen weliswaar vooral op gerealiseerde arealen en slechts beperkt op de kwaliteit van dat areaal, maar de benodigde kwaliteit wordt gewaarborgd door maatwerk in beheer onder regie van de (gecertificeerde) agrarische collectieven. Ofwel: met KPI's wordt het fundament gelegd, het ANLb zorgt voor de fijnregeling.

De KPI's komen in dit geval niet geheel in de plaats van beheermaatregelen en -vergoedingen, maar vormen onderdeel van een breder palet aan sturingsinstrumenten:

- via de KPI's kunnen bonussen worden betaald aan bedrijven met een hoog aandeel (zwaar) beheer of voor de mate van aaneengeslotenheid (connectiviteit) van natuur- en/of landschapselementen;
- aanvullend op de toepassing van KPI's wordt er gestuurd op het verbeteren van habitatkwaliteit aan de hand van habitatscorekaarten (zoals die nu worden ontwikkeld in de GLB-pilot *Doelgericht ANLb*). De habitatscores vormen een resultaatgericht onderdeel van de totale vergoeding.

Verantwoording

De verantwoording richting EU vindt plaats op basis van een terugkoppeling op nationaal niveau van geboekte resultaten in de vorm van behaalde KPI-scores, afgezet tegen de scores op basis van een nulmeting, én van de geboekte vooruitgang qua doelbereik. Dit is momenteel een zwakke schakel in de EU-interventiologica. Verantwoording op basis van doelbereik vereist monitoring van de *impact*, waarvoor aanvullende monitoring vereist is ten opzichte van louter de ontwikkeling van KPI-scores - zie ook de PDCA-cyclus in figuur 5. Het zal lastig zijn en blijven om een *causaal verband* te leggen tussen behaalde scores en geboekte vooruitgang; de precieze bijdrage aan het doelbereik hangt af van de aanwezigheid van SMART gedefinieerde doelen en indicatoren en van inspanningen via andere beleidstrajecten en initiatieven.



Figuur 5. Plan-Do-Check-Act-cyclus voor de landbouw.

Vrij naar Van Doorn e.a. 2021.



5

KPI's als onderdeel van het eco-regelingsmenu

5.1 Verschillende manieren om het eco-regelingsmenu doelgerichter te maken

Voordat we simpelweg kijken of KPI's onderdeel kunnen worden van het eco-regelingsmenu, staan we stil bij andere manieren om de doelmatigheid van het eco-regelingsmenu te verhogen. KPI's zijn daarvoor immers slechts één van de mogelijkheden. We betrekken daarbij ook de mogelijkheden die andere landen daarvoor hebben gekozen (zie ook § 2.3).

We onderscheiden vijf manieren/gradaties om het eco-regelingsmenu prestatiegerichter te maken:

- a. Zoveel mogelijk eco-activiteiten voorzien van **prestatieniveaus**. Nu kennen alleen de activiteiten verlengde weidegang en vroeg oogsten rooigewas elk twee prestatieniveaus, maar er zijn veel meer mogelijkheden. Zo heeft de GLB-pilot 'Puntensysteem eco-regeling' de helft van het menu van 45 activiteiten van twee tot vier prestatieniveaus voorzien (*Bouwstenen voor verbetering van de eco-regeling 2024*). En zoals we in § 2.3 zagen, vereist Duitsland bij enkele maatregelen een minimumprestatie, hetzij in termen van aantallen gewassen of gewasarealen, hetzij als resultaatverplichting (aantallen indicatorsoorten).
- b. Eco-activiteiten die betrekking hebben op gewasarealen of arealen aan niet-productieve elementen **relateren aan de bedrijfsoppervlakte** (bijv. aandeel rustgewassen i.p.v. areaal rustgewassen). Dat maakt de beloning billijker voor met name kleine bedrijven. Nu verzamelt een klein bedrijf evenveel punten en waarde als een groot bedrijf (bijv. voor 5 ha rustgewas), terwijl de inspanning/prestatie voor een klein bedrijf groter is. Op die manier wordt de eco-activiteit bovendien gelieerd aan het bedrijf als geheel (*whole farm approach*) en krijgt hij sterker het karakter van een KPI (aandeel rustgewassen, aandeel eiwitgewassen, aandeel natuur- en landschapsbeheer etc.). Waar sommige landen dit wel doen, heeft Nederland anders gekozen: dit kengetal betekent voor RVO een aparte rekenlag (koppeling aan de

subsidiabele bedrijfsoppervlakte), waarbij die laatste lang niet altijd 'stabiel' is. Dat speelt bijvoorbeeld bij pacht van natuurgronden of van (andere) tijdelijke gronden die soms wel en soms niet meetellen in de subsidiabele oppervlakte. Maar omdat de eco-regeling een jaarlijkse regeling is, zou dat geen doorslaggevend bezwaar hoeven zijn.

- c. Introduceren van **perceeloverstijgende bonussen**. Ook deze passen in een *whole farm approach*. Zoals we zagen verstrekt Frankrijk een bonus voor een bovengemiddeld aandeel landschapselementen. In Nederland zijn alleen ideeën voor zulke bonussen ontwikkeld, bijvoorbeeld voor de keuze van elkaar versterkende maatregelen, voor connectiviteit en continuïteit/meerjarigheid (*Bouwstenen voor verbetering van de eco-regeling 2024*). Estland heeft wel een bonus voor meerjarigheid in praktijk gebracht, Litouwen stelt meerjarigheid als eis bij enkele van zijn eco-activiteiten (*Background paper 2023*).
- d. De eco-regeling kent op dit moment slechts twee activiteiten die zich geheel op **bedrijfsniveau** afspeelen (*whole farm approach*): biologische landbouw en verlengde weidegang. De activiteiten die op een bedrijfsmaatregel lijken (biologische bestrijding, precisiebemesting en -bespuiting) zijn in feite ook perceelsmaatregelen: toepassing van de techniek is niet op het hele bedrijf verplicht. Er zijn vier landen (Tsjechië, Slowakije, Frankrijk en Hongarije) die hun eco-regeling (of onderdelen daarvan) zo hebben opgezet dat ze betrekking hebben op het gehele bedrijf. Daaronder zijn bijvoorbeeld veel bodemaatregelen. Naast het integrale karakter van deze aanpak biedt het ook als voordeel dat de eco-premie in deze gevallen als generieke top-up op de basispremie kan worden betaald, waarbij de traditionele vergoedingssystematiek niet geldt (zie hoofdstuk 7). Naast generiek toegepaste maatregelen dragen ook andere besproken varianten bij aan de bedrijfsgerichtheid van het eco-regelingsmenu (zie punt b en c).
- e. Eco-activiteiten (geheel of deels) vervangen door KPI's. Zoals we in § 2.2 zagen, lijken enkele eco-activiteiten al op een KPI. Het 'KPI-gehalte' kan echter verder worden versterkt. Hierover gaat de volgende paragraaf.

Er is ook een variant denkbaar waarbij het eco-regelingsmenu wel (grotendeels) in termen van maatregelen geformuleerd blijft, maar waarbij de resultaten aan de hand van KPI's worden gemeten en beloond. Op deze variant gaan we in de hoofdstukken 6 en 7 verder in.

Daarnaast zijn er andere manieren om de eco-regeling doelgerichter te maken, los van het menu zelf. Bijvoorbeeld door de beloning te koppelen aan het vergroeningseffect (c.q. de verzamelde punten) in plaats van aan de waarde/kosten van de activiteiten. Deze mogelijkheden laten we in dit hoofdstuk verder buiten beschouwing.

5.2 KPI's als onderdeel van het menu

Waarom KPI's?

Impliciete veronderstelling bij de opname van KPI's in het eco-regelingsmenu is dat dit de eco-regeling doelgerichter kan maken.

Voordelen zijn met name:

- KPI's bieden in beginsel een effectievere koppeling aan beleidsdoelen/gebiedsopgaven. Dit geldt niet voor alle KPI's in dezelfde mate, zoals we in § 2.1 al zagen.
- De eco-regeling is in veel gevallen zwart-wit: de grondgebruiker voert wel of niet een eco-activiteit uit. Er zijn slechts twee activiteiten waarbij een prestatieniveau is ingebouwd (weidegang en vroeg oogsten

rooigewas). KPI-scores vormen in beginsel een traploze schaal waarop prestaties kunnen worden gemeten en eventueel beloond. Prestatieniveaus kunnen helpen om (a) de regeling (zo nodig) binnen bereik te brengen van een grotere groep bedrijven, en (b) extra prestaties te bevorderen, c.q. koplopers beter te bedienen/belonen.

- Als de drempel- en streefwaarden goed zijn ingesteld, is een secure afstemming mogelijk tussen (belonen van) prestaties die voor de verschillende financiers (EU, rijk, provincie, TBO, keten etc.) worden geleverd.
- KPI's worden gemeten op bedrijfsniveau en zijn dus per definitie een (integrale) *whole farm approach*. Hoewel de eco-regeling (door de minimum aantallen punten per vergroeningsthema) ook integraliteit nastreeft, is het in beginsel mogelijk om voor de eco-premie te kwalificeren met een beperkt aantal hectares en/of activiteiten.

Uiteraard kleven aan de inzet van KPI's ook **beperkingen**:

- Gebruik van KPI's stuurt – zeker bij de KPI's die niet 1:1 matchen met een beleidsdoel – soms minder goed op doelbereik dan inzet van bewezen effectieve maatregelen uit het eco-menu. Zoals we in § 2.1 schreven, moet het doelbereik voorop staan en dragen KPI's en eco-activiteiten daar elk op hun eigen wijze aan bij. Hierop komen we straks terug.
- Zo lang andere GLB-interventies (conditionaliteiten, ANLb) in termen van maatregelen zijn gedefinieerd, is het lastig om de gewenste synergie tussen de vergroeninglagen te versterken. Maatregelmenu's kunnen per laag trapsgewijs worden opgebouwd, waarbij iedere trap/laag een stap verder gaat qua vergroeningseffect. Het Joint Research Centre van de EU heeft dat in een recent rapport uitgewerkt met het oog op een meer gestroomlijnde monitoring en evaluatie (Angileri e.a. 2024). Het werken met KPI's biedt weliswaar bij uitstek mogelijkheden voor een trapsgewijze opbouw van prestaties, maar als ze in slechts één van de drie vergroeninglagen worden toegepast, is het bereiken van synergie lastiger (zie ook § 5.3). Ook in geval van maatregelen blijkt het bereiken van synergie tussen de vergroeninglagen overigens lang niet altijd eenvoudig (*Designing Green Strategies* 2024).
- Een tijdelijk knelpunt: vijf van de veertien KPI's uit de kernset zijn nog niet concreet ingevuld: energiebalans, circulariteit, waterbalans, diergezondheid en dierenwelzijn. De twee laatste thema's zijn voor de eco-regeling in zijn huidige vorm nog niet relevant, maar ze kunnen dat wel worden: dierenwelzijn is een toegestaan thema, maar de invulling is lastig omdat het – behalve bij beweiding – vaak om niet-grondgebonden activiteiten gaat. De drie andere KPI's zijn – mede afhankelijk van hun invulling – in beginsel wel relevant voor de eco-regeling.
- Eveneens een tijdelijk knelpunt: er zijn nu behoorlijk doorwrochte KPI-sets voor de melkveehouderij en de akkerbouw, maar nog niet voor andere sectoren die deelnemen aan de eco-regeling. Ook hieraan wordt gewerkt, bijv. voor de fruitteelt. Streven daarbij is om de KPI-sets zo veel mogelijk gelijk te houden over de sectoren heen. Er zijn ruim 11.500 andere (niet-melkvee- en akkerbouw) bedrijven die basispremie ontvangen, waarvan twee derde (ruim 7.600) deelneemt aan de eco-regeling. Zelfs van de (kapitaalintensieve) tuinbouwbedrijven doet bijna de helft mee.
- Opname van KPI's in het eco-menu betekent bijna automatisch dat er ook wordt beloond op basis van die KPI's. Beloning op basis van KPI-scores kent een aantal specifieke knel- en aandachtspunten. Hierop komen we terug in hoofdstuk 7.

Eco-regelingsdoelen koppelen aan NPLG en PPLG's

Zoals we eerder opmerkten, kent de eco-regeling wel vijf vergroeningsthema's, maar zijn daaraan geen concrete doelstellingen gekoppeld. Het NSP van 2022 bevat voor de eco-regeling weliswaar 17 resultaatindicatoren en 6 outputindicatoren (in het nieuwste NSP één outputindicator), maar de eerste zijn niet kwantitatief en de laatste zijn alleen in termen van hectares geformuleerd. Een oplossing hiervoor zou zijn om een beleidsmatige link te leggen tussen de eco-regeling en de provinciale Programma's Landelijk Gebied (PPLG's). Het Nationaal Programma Landelijk Gebied (NPLG) beoogt een integrale aanpak van de beleidsopgaven voor het landelijk gebied en heeft daar op landelijk niveau doelen voor geformuleerd. De PPLG's voorzien in de noodzakelijke gebiedsspecifieke uitwerking van die doelen. Extra reden hiervoor is dat het wenselijk is om te sturen op synergie tussen het NPLG en het NSP. Dat heeft LNV benoemd in de relevante beleidsdocumenten en ook de Europese Commissie heeft op het belang daarvan gewezen in zijn 'observaties' van het Nederlandse NSP.

Het NPLG dekt niet alle doelen zoals vastgelegd in de nota *Landbouw, natuur en voedsel: waardevol en verbonden* (zie de figuur 6). In relatie tot de eco-regeling zijn dan vooralsnog (zo lang de regeling geen activiteiten voor dierenwelzijn bevat) vooral de doelen bodem en circulariteit van belang. In het schema in hoofdstuk 4 hebben we al laten zien hoe NPLG-doelen, eco-regeling en KPI's zich tot elkaar (kunnen) verhouden.



Figuur 6. Doelen duurzame landbouw en het deel daarvan dat in het NPLG is uitgewerkt.

Bron: ministerie van LNV.

Een nauwkeuriger blik op de eco-activiteiten die lijken op een KPI

Zoals we in hoofdstuk 2 aangaven, zijn er eco-activiteiten die *lijken* op een KPI, of andersom: er zijn KPI's die naar hun aard lijken op een eco-activiteit. Op basis van de 25 huidige eco-activiteiten (zie **bijlage 1** voor een overzicht) komen we tot acht eco-activiteiten waar dat het geval is – zie tabel 2). Kijken we naar de precieze correlatie tussen activiteit en KPI, dan blijken er toch maar beperkte overeenkomsten:

- Bij zeven van de acht eco-activiteiten telt elke deelnemende hectare mee, terwijl de KPI wordt berekend op basis van het aandeel van de bedrijfsoppervlakte. Ook in de KPI-score telt uiteraard elke hectare mee (dus er is wel een correlatie), maar meten op bedrijfsniveau kan een heel andere score opleveren.

- Bij vier van deze zeven én bij de twee activiteiten met houtige elementen draagt de activiteit weliswaar bij aan de KPI-score, maar is de KPI veel breder gedefinieerd (in termen van bodemkwaliteit, gewasdiversiteit en aandeel natuur en landschap).
- Bij langjarig versus blijvend grasland gaat het niet alleen om het bovengenoemd verschil, maar verschilt ook de duur van de instandhouding (in het voordeel van de eco-activiteit).
- Bij precisie-gewasbescherming zegt de activiteit (anders dan de KPI) niets over een gewijzigd middelengebruik.

Alleen de eco-activiteit weidegang komt goed overeen met de KPI, zij het dat deze geen onderdeel uitmaakt van de landelijke kernset.

TABEL 2. Eco-activiteiten die overeenkomen met of lijken op een KPI

eco-activiteit	KPI (+ overeenkomsten en verschillen)
Langjarig grasland	Aandeel blijvend grasland, onderdeel van de KPI bodemkwaliteit. Twee verschillen: <ul style="list-style-type: none"> • KPI = aandeel in bedrijf, eco = elke ha telt mee • KPI hanteert RVO-definitie, waarin leeftijd grasland niet meetelt (mag elk jaar worden gescheurd en opnieuw ingezaaid) en gewasbescherming is toegestaan (in eco-regeling max. 10%)
Gras-klaver	Aandeel productief kruidenhoudend grasland, onderdeel van de KPI gewasdiversiteit. Verskil: KPI = aandeel in bedrijf, eco = elke ha telt mee
Rustgewas	Aandeel rustgewassen, onderdeel van de KPI bodemkwaliteit. Verskil: KPI = aandeel in bedrijf, eco = elke ha telt mee
Groenbedekking	Aandeel bodembedekking, onderdeel van de KPI bodemkwaliteit. Verskil: KPI = aandeel in bedrijf, eco = elke ha telt mee
Precisie-gewasbescherming	Milieubelasting gewasbeschermingsmiddelen. Verschillen: <ul style="list-style-type: none"> • KPI is op bedrijfsniveau, eco-activiteit op perceelsniveau • Eco-activiteit hoeft niet te leiden tot een lager of ander middelengebruik (is alleen een voorgeschreven techniek)
Extra lang beweiden (2 varianten)	Weidegang*
Houtig element (heg, haag en struweel)	Onderdeel van de KPI's aandeel natuur- en landschapsbeheer en aandeel groenblauwe dooradering. Verskil: KPI = aandeel in bedrijf, eco = elke ha telt mee
Houtig element (overig)	Onderdeel van de KPI's aandeel natuur en landschapsbeheer en aandeel groenblauwe dooradering. Verskil: KPI = aandeel in bedrijf, eco = elke ha telt mee

* Niet in de KPI-k-set, wel in de regelingen van Drenthe, Brabant en Utrecht

Bredere blik op de correlatie tussen eco-activiteiten en KPI's

Met inachtneming van de beperkingen aan het zoeken naar de 'gelijkgerichtheid' tussen eco-activiteiten en KPI's (al genoemd: eigenlijk zou de relatie met de doelen centraal moeten staan), hebben we die relatie op verschillende manieren getracht te onderzoeken:

- a. Oorspronkelijk was het plan om bij de **deelnemers aan de 17 KPI-pilots** de eco-regelingscores op te vragen, op basis van vrijwilligheid, om te kijken in hoeverre beide scores gelijk op lopen en de verduurzamingspijlen op het boerenerf dezelfde kant op wijzen. Dat stuitte echter op de volgende belemmeringen:
 - » Op dat moment (eind 2023) waren de KPI-scores over 2023 nog niet bekend, waardoor we genoeg zouden moeten nemen met gegevens uit verschillende jaren.
 - » Met de deelnemers aan de KPI-pilots is contractueel vastgelegd dat de gegevens alleen mogen worden gebruikt voor onderzoek dat direct is gelieerd aan de pilots.
 - » Meer in zijn algemeenheid was op dat moment de bereidheid van agrariërs om bedrijfsgegevens ter beschikking te stellen niet erg groot.
 - » Met deze werkwijze zouden we een verre van representatieve groep bedrijven hebben gebruikt om de correlatie te onderzoeken.
- b. Om aan dat laatste knelpunt tegemoet te komen, hebben we geprobeerd om hetzelfde te doen voor **bedrijven uit het Bedrijveninformatienet (BIN)** van de WUR. Dat is een representatieve groep bedrijven en voor een deel daarvan (ongeveer 300 melkvee- en 150 akkerbouwbedrijven) heeft de WUR de KPI-scores over 2022 al berekend. Daarover is overleg gevoerd met RVO en met de WUR. RVO kon begin 2024 de gegevens over 2023 leveren (punten op bedrijfsniveau, uitgesplitst naar de vijf vergroeningsthema's) voor de ingediende aanvragen en voorjaar 2024 ook van de beoordeelde aanvragen. Ook hier zijn echter belemmeringen:
 - » De KPI's voor natuur en landschap zijn nog niet toepasbaar.
 - » De andere KPI's zijn beschikbaar voor de jaren 2020 t/m 2022, maar nog niet voor 2023.
 - » De WUR mag niet zomaar de BRS-nummers van de BIN-bedrijven doorspelen.

Over de privacyregels bleken wel afspraken te kunnen worden gemaakt, maar het feit dat ook hier met gegevens uit 2022 moest worden gewerkt, was een serieuze handicap. Vraag daarbij is hoeveel bedrijven hun bedrijfsvoering door deelname aan de eco-regeling (ingrijpend) hebben aangepast, of dat ook de KPI-gegevens van 2022 een goed beeld zouden geven van het 'groene gehalte' van de bedrijven in 2023. Daarbij speelt ook mee dat een deel van de bedrijven is gestopt met het opgeven van eco-activiteiten zodra ze een bepaalde medaillekleur hebben bereikt.

Vanwege alle beperkingen voor een grootschaliger praktijkonderzoek zijn we uiteindelijk uitgekomen bij een veel minder omvangrijke, maar wel diepgaander inschatting van de correlatie: door het bepalen van een *best professional judgement* op basis van een discussie in kleine kring met drie agrariërs en twee medewerkers van Boerenverstand. Daarbij is van elke eco-activiteit bepaald met welke KPI's hij het sterkst is gecorreleerd. De resultaten daarvan zijn opgenomen in bijlage 2 en schematisch ook in figuur 7. De eco-activiteit biologische landbouw is in deze analyse buiten beschouwing gelaten, omdat hij een heel ander karakter heeft dan de andere activiteiten. Aan KPI-zijde zijn de KPI's voor energie en circulariteit (anders dan eiwit van eigen land) niet meegenomen, omdat ze nog in ontwikkeling zijn.

Samengevat zijn de uitkomsten:

- a. De KPI's waaraan de **meeste** eco-activiteiten zijn gelieerd, zijn:
 - » waterkwaliteit/milieubelasting gewasbeschermingsmiddelen (16). Dat komt ook doordat we waterkwaliteit ook los van de milieubelasting van gewasbeschermingsmiddelen als KPI hebben meegenomen (ruimere invulling dus);
 - » N-overschot (14);
 - » beide bodem-KPI's (10, resp. 8);
 - » CO₂-emissie (9);
 - » waterkwantiteit (8) (nog in ontwikkeling);
 - » gewasdiversiteit (6).
- b. De KPI's waaraan de **minste** eco-activiteiten zijn gelieerd, zijn:
 - » NH₃-uitstoot, fosfaatoverschot en aandeel kruidenrijk grasland (2);
 - » % eiwit van eigen land (3);
 - » % kruidenrijk grasland (2);
 - » % groenblauwe dooradering (4).
- c. De eco-activiteiten die met **veel** KPI's zijn gelieerd, zijn:
 - » rustgewas en langjarig grasland (6 à 7);
 - » stikstofbindend gewas, meerjarige teelt, heg/haag/struweel, overige houtopstanden, groene braak en kruidenrijke bufferstrook langs grasland (alle 5x);
 - » vezelgewas en kruidenrijke bufferstrook langs bouwland (beide 4x).
- d. De eco-activiteiten die met **weinig** KPI's zijn gelieerd, zijn:
 - » biologische bestrijding, precisiebespuiting en vroeg oogsten rooigewas 1 nov. (alle 1x);
 - » strokenteelt, groenbedekking en verlengde weidegang (beide varianten) (elk 2x).

Let wel: met 'kruidenrijk grasland' wordt hier extensief kruidenrijk grasland bedoeld, dat een sub-KPI vormt onder de KPI aandeel natuur en landschapsbeheer. Productief kruidenrijk grasland, dat als een 'regulier' gewas wordt beheerd en vooral een functie heft voor functionele agro-biodiversiteit, valt onder de KPI gewasdiversiteit.

Analyse eco-regeling vs. KPI's	NUTRIËNTEN			KLIMAAT		CIRCULARITEIT		WATER		BODEM		LANDSCHAP & BIODIVERSITEIT				
	Reductie inputs/ emissies	Reductie inputs/ emissies	Reductie inputs/ emissies	Reductie broeikasgassen	Energie- balans	Verbeteren circulariteit	Verbeteren circulariteit	Verbeteren waterkwaliteit	Water- kwantiteit	Verbeteren bodemkwaliteit	Verbeteren bodem- kwaliteit	Herstellen biodiversiteit	Herstellen biodiversiteit	Herstellen biodiversiteit	Herstellen biodiversiteit	
	stikstof- overschot	ammoniak- uitstoot	fosfaat- overschot	broeikas- gasemissie/ Carbon Footprint	<i>nog in te vullen</i>	% eiwit van eigen land	<i>nog in te vullen</i>	milieubelasting gewas- beschermings- middelen	<i>waterbalans (nog niet operationeel)</i>	organische-stof- balans	% bodem- bedekking of blijvend grasland	gewas- diversiteit	% kruidrijk grasland	% natuur- & landschaps- beheer	% groenblauwe dooradering	
Eco-activiteiten 2024 (excl. biologische landbouw)																
1 rustgewas																7
2 stikstofbindend gewas																5
3 meerjarige teelt																5
4 langjarig grasland																6
5 grasland met kruiden																5
6 natte teelt																3
7 vroege oogst rooigewas 1 sept																3
8 vroege oogst rooigewas 1 nov																1
9 grasklaver																5
10 strokenteelt																2
11 vezelgewas																4
12 onderzaai vanggewas																3
13 groenbedekking																2
14 biologische bestrijding																1
15 precisiebemesting																3
16 precisiebespuiting																1
17 fertigatie																3
18 overdag weiden																2
19 dag en nacht weiden																2
20 heg, haag, struweel																5
21 overige houtige elementen																5
22 groene braak																5
23 kruidenrijke bufferstrook langs bouwland																4
24 kruidenrijke bufferstrook langs grasland																5
	14	2	2	9	nvt	3	nvt	16	8	10	8	6	2	5	4	88

Legenda: groen = eco-activiteit en KPI zijn gerelateerd. Hoe donkerder de groentint, hoe sterker de relatie.

De activiteit 'biologische landbouw' is achterwege gelaten.

Figuur 7. Correlatie tussen eco-activiteiten versus KPI's op basis van best professional judgement

Bij de relatie tussen eco-activiteiten en KPI's moet verder nog het volgende worden bedacht:

- a. De eco-regeling is een **grondgebonden regeling**, dus de eco-activiteiten hoeven niet per se aan alle KPI's bij te dragen, maar vooral aan KPI's die sterk samenhangen met het grondgebruik (en niet met stal en/of veestapel). Voor enkele van de KPI's die een zwakke relatie hebben met eco-activiteiten (NH₃-uitstoot en fosfaatoverschot) is die zwakke relatie dus ook verklaarbaar en geen handicap bij het werken met KPI's.
- b. Omgekeerd is het denkbaar dat voor inzet van KPI's in de eco-regeling (c.q. in het GLB als geheel) **een setje aanvullende KPI's** wordt ontwikkeld in de sfeer van de GLB-resultaat- en impactindicatoren (zie hoofdstuk 6). Dat hoeven niet allemaal ook KPI's te zijn die passen in de KPI-kernset. Veel van de nu gehanteerde indicatoren lenen zich niet bijster goed voor gebruik als KPI, maar met de nieuwe indicatorensets van maart 2024 komen er meer raakvlakken (zie hoofdstuk 6). Kijken we op basis van de tabel in § 3.2 naar de grondgebonden indicatoren die niet in de kernset zitten, maar momenteel wel worden toegepast, dan zijn dat bijvoorbeeld weidegang, veebezetting en aandeel niet-kerende of ondiepe grondbewerking. Dit zijn overigens niet allemaal indicatoren die voldoen aan de criteria waaraan een KPI moet voldoen.
- c. Relatief veel eco-activiteiten zijn gerelateerd aan de **KPI gewasdiversiteit**. Deze is nog in ontwikkeling. Naast de ruimtelijke diversiteit aan gewassen (op basis van een index) wordt onder leiding van de WUR verkend:
 - » of de index kan worden gerelateerd aan de bedrijfsoppervlakte (grote bedrijven hebben vanzelf al vaak meer gewassen). Dit zou de KPI doelgerichter maken;
 - » of een (eenvoudige) wegingsfactor kan worden toegevoegd op basis van de betekenis van het gewas voor klimaat, bodem, waterkwaliteit, natuur en landschap. Die betekenis komt in de eco-regeling tot uiting in de puntenscore op de vijf vergroeningsthema's. Door het toevoegen van een wegingsfactor wordt de relatie tussen eco-activiteit en KPI dus sterker.

Bij de verhouding van gewasmaatregelen tot de KPI gewasdiversiteit moet verder worden bedacht:

- » dat bepaalde gewassen in de eco-regeling meermaals meetellen. Zo telt luzerne mee als rustgewas, eiuwtgewas en meerjarig gewas. Voor een 'zuivere' bijdrage aan de KPI gewasdiversiteit zou die overlap eruit moeten worden gehaald;
 - » dat zowel eco-regeling als KPI betrekking hebben op de gewasteelt als zodanig en niet op het beheer. Het doelbereik van zowel de maatregelen als de KPI kan worden vergroot door koppeling aan actief beheer via de ANLb-pakketten voor vogelvriendelijke teelt van granen en eiuwtgewassen. Deze kunnen echter (nog) niet overal worden gecontracteerd.
- d. Voor de vijf **'niet-productieve' eco-activiteiten** geldt een op onderdelen vergelijkbaar verhaal:
 - » de eco-activiteiten bevatten geen actief beheer, behalve bij 'heg, haag en struweel'. De KPI natuur en landschap bevat alleen beheerde natuur- en landschapselementen: via het ANLb of aan de hand van zogeheten BBM-pakketten (in de beginfase alleen ANLb- en eco-activiteiten op basis van de gecombineerde opgave). Daarmee kan de KPI ook elementen omvatten die onder de eco-regeling worden opgegeven maar niet onder het ANLb vallen. De KPI hanteert voor elk van de pakketten bovendien een wegingsfactor voor ecologische effectiviteit. Zo bezien zijn eco-activiteiten en KPI dus niet per definitie 1:1 gecorreleerd: de KPI bevat een uitsnede van de oppervlakte die kwalificeert voor de eco-regeling;
 - » de sub-KPI groenblauwe dooradering omvat niet per se alleen beheerde elementen. Hij kan op twee manieren worden bepaald: eveneens op basis van (bewezen) beheerde elementen of op basis van satellietbeelden, bijvoorbeeld uit het Landschapselementenregister (LASREG). Dat laatste maakt geen

onderscheid tussen beheerd en niet-beheerd, en komt daarmee dus dicht bij de eco-activiteiten. Uiteraard kan wel de SCAN-GIS-kaart met gecontracteerd beheer met de LASREG-kaart worden gecombineerd. Overigens wordt gewerkt aan verfijning van het register met factoren als kwaliteit en connectiviteit.

Koppeling aan beleidsdoelen

Vanuit de correlatie tussen eco-activiteiten en KPI's moeten we weer terug naar de relatie tussen KPI's, eco-activiteiten en doelen (figuur 4) om te kijken waar er sterke of zwakke verbanden (lacunes) zijn bij het vervangen van een activiteitenset door een KPI-set (geheel of gedeeltelijk). Daarbij kijken we eerst in meer detail naar de relatie tussen KPI's en beleidsdoelen. In het kader van het Fries Programma Landelijk Gebied (2023) is daarvan een analyse gemaakt die we voor ons doel vrijwel geheel kunnen overnemen – zie **bijlage 3**. Samengevat is de relatie als volgt:

1. Voor **natuur en landschap** geldt:

- » de VHR-herstellopgave is in zowel kwalitatieve als kwantitatieve termen geformuleerd. De beschikbare KPI's sturen wel op milieucondities, waaronder stikstof en ammoniak, maar (nog) niet op hydrologische condities (waterkwantiteit);
- » de KPI aandeel natuur- en landschapsbeheer stuurt wel op de oppervlakte natuur, maar niet op de kwaliteit van het beheer, op habitatkwaliteit of op de provinciale doelsoorten uit het Natuurbeheerplan;
- » voor NNN-realisatie en bosaanleg zijn geen KPI's voorhanden: natuur- en bospercelen tellen niet mee bij de KPI aandeel natuur- en landschapsbeheer, natuur- en landschapselementen op landbouwgrond wel. Deze worden gemeten door de sub-KPI aandeel groenblauwe dooradering, die zeer adequaat overeenkomt met het NPLG-beleidsdoel van 10% dooradering.

2. Voor **water** zijn de monitoringsmogelijkheden met KPI's nog bescheiden:

- » de KPI 'waterkwantiteit' moet nog worden ingevuld. Voor peilverhoging in veenweiden bestaat dus nog geen KPI (en deze gaat er waarschijnlijk ook niet komen), wel voor één van de achterliggende doelen: beperken CO₂-emissie;
- » de KPI waterkwaliteit is tot dusverre alleen ingevuld met de milieubelasting van gewasbeschermingsmiddelen. Daarnaast zijn uiteraard ook enkele andere milieu-KPI's (stikstof- en fosfaatbalans) gelieerd aan de waterkwaliteit. De KPI's zijn echter – anders dan de doelen – niet specifiek gericht op emissies naar grond- en oppervlaktewater, maar op de totale bedrijfsemissies.

3. Voor **bodem** geldt:

- » de doelen zijn niet bijster operationeel geformuleerd (verbeteren bodemgezondheid, zorgen voor een veerkrachtig bodemsysteem);
- » waarschijnlijk een kwestie van terminologie: voor bodemgezondheid/bodemleven bestaat geen KPI, maar we gaan ervan uit dat hieronder ook bodemkwaliteit en organische-stofgehalte worden verstaan;
- » mede door het integrale karakter van de KPI-set zijn er relatief veel KPI's die (soms direct, maar vaker indirect) een bijdrage leveren aan deze beleidsdoelen, met name in de sfeer van gewas-KPI's (rustgewassen, gewasdiversiteit), van beperken mineralenoverschotten en versterken van natuur- en landschapsbeheer.

4. Voor **klimaat** is één directe KPI (broeikasgasemissies) beschikbaar en verschillende indirecte (bijv. aandeel blijvend grasland, aandeel natuur – een landschapsbeheer). Voor koolstofvastlegging is een KPI 'koolstofbalans' (Carbon Footprint; niet in KPI-kernset) beschikbaar waaruit de vastlegging kan worden afgeleid.
5. De doelen voor **circulariteit** zijn (nog) niet voldoende concreet geformuleerd om iets te kunnen zeggen over de mate van doelbereik. De KPI eiwit van eigen land is de meest directe graadmeter. De tweede KPI voor circulariteit is nog in ontwikkeling.

De relatie tussen KPI-scores en doelbereik wordt momenteel verder onderzocht, zowel in de praktijk (KPI-pilots) als meer modelmatig (bijvoorbeeld Reijs e.a. 2022 en Reijs e.a. 2023). De WUR benoemt daarbij enkele belangrijke aandachtspunten voor de mogelijkheden van beleidssturing met KPI's:

- De mogelijkheden voor een **sector- en regio-specifieke** invulling verder moeten worden verkend.
- De KPI-K-systematiek meet de **integrale duurzaamheidsprestaties** van een bedrijf. Dat is in beginsel juist ook de sterke kant van de KPI-set, maar de keerzijde is dat de KPI-set niet per definitie alle informatie oplevert die nodig is om te bepalen of afzonderlijke beleidsdoelen worden gehaald.
- De mate van doelbereik wordt ook bepaald door de **deelnamegraad** onder grondgebruikers. Die hangt op zijn beurt af van de lathoogte van het systeem (de drempel- en streefwaarden; zie hierna) en de beloningshoogte (zie hoofdstuk 7).

Conclusies relatie doelen, KPI's en eco-activiteiten

- De KPI voor verbeteren van de waterkwaliteit is gerelateerd met veel eco-activiteiten, maar moet eigenlijk (zo mogelijk) worden uitgebreid met andere emissies naar het oppervlaktewater dan alleen die van gewasbeschermingsmiddelen. De KPI's stikstof- en fosfaatbalans zijn immers niet toegespitst op waterkwaliteit.
- De gewasmaatregelen onder de eco-activiteiten zijn sterk gericht op bodemkwaliteit. De doelen zijn hier echter niet operationeel genoeg geformuleerd, waardoor het doelbereik met KPI's niet goed is te meten.
- Voor natuur en landschap is er weliswaar een sterke relatie tussen eco-activiteiten en KPI's, maar meten de KPI's vooral de kwantiteit en slechts ten dele de kwaliteit (op basis van de wegingsfactoren die bij de BBM-pakketten worden toegepast). Alleen voor groenblauwe dooradering is er een sterke relatie tussen doelen, KPI's en eco-activiteiten.

Om tot een betere correlatie te komen, zijn dus aanpassingen gewenst in zowel de doelformulering, de definitie van een aantal KPI's en de definitie (doelgerichtheid) van een aantal eco-activiteiten. Als we op basis van het voorgaande een heel grove schatting doen wat er gebeurt bij vervanging van eco-activiteiten door KPI's, dan gaat er – op voorwaarde van een juiste instelling van de drempel- en streefwaarden (zie hierna) – mogelijk sturingskracht verloren op de thema's waterkwaliteit en bodemkwaliteit en wordt er aan sturingskracht gewonnen op het thema klimaat. Bij de overige beleidsthema's blijft de sturingskracht *grosso modo* gelijk.

Overige criteria voor opname van KPI's in de eco-regeling

Voor opname van KPI's in de eco-regeling gelden deels dezelfde criteria als voor maatregelen en/of voor resultaatgerichte regelingen worden gehanteerd of bepleit (zie bijvoorbeeld Keenleyside e.a. 2014, Lampkin e.a. 2020 en Nyssens e.a. 2021). Aan een aantal daarvan voldoen de KPI's al, omdat het criteria zijn die zijn toegepast bij het selecteren en definiëren van KPI's. Daarbij is de afgelopen jaren niet over één nacht ijs

gegaan: KPI's moeten bijvoorbeeld doelgericht, goed meetbaar en door de grondgebruiker beïnvloedbaar zijn.

Aanvullend zijn de volgende criteria/eigenschappen van belang:

- Prestaties zijn bovenwettelijk en stijgen uit boven de conditionaliteiten. Dat is bij KPI's een kwestie van zorgvuldig instellen van de drempelwaarde (zie § 5.3).
- De KPI's dragen bij aan de Europese (milieu- en klimaat)doelen. Die doelen zijn behoorlijk algemeen. De relatie met de nationale beleidsdoelen (deels afgeleid van de Europese) hebben we hiervoor al beschreven. Een tweede vraag hierbij is of er voor elk beleidsdoel één of meer KPI's beschikbaar zijn. Op dit punt is, zoals we zagen, nog wel verbetering mogelijk, al ligt dat soms meer aan de (concreetheid van de) doelen dan aan de aard van de KPI's.
- Ze zijn bewezen effectief waar het gaat om hun bijdrage aan de EU-doelen. Dit criterium is vooral voor *maatregelen* van belang. Voor KPI's geldt dat de KPI zelf weliswaar minder doelgericht kan zijn, maar dat een verbetering van een KPI-score per definitie effectief is op het gebied waarvoor de KPI bedoeld is.
- Anders dan bij het ANLb: de doelen/streefwaarden zijn haalbaar op bedrijfsniveau; hiervoor is geen aanpak op gebiedsniveau/landschapsschaal nodig. De KPI-systematiek is bij uitstek gemaakt voor toepassing op bedrijfsniveau. Omdat de beleidsdoelen – voor zover voldoende concreet – op regionaal of landelijk niveau zijn geformuleerd, is per gebied wel een 'kritische massa' (minimum deelnamegraad en minimum totaalscore) nodig.
- Ze bevorderen een integrale transitie naar duurzame landbouwsystemen en zijn onderling niet strijdig, c.q. leveren geen afwenteling op. Dit hangt samen met de inzet van de KPI-systematiek. Die is bedoeld als integrale set (al wordt die niet overal zo toegepast). Ook kunnen ze – afhankelijk van bedrijf en regio – soms op gespannen voet staan. Zo kunnen de KPI's 'aandeel eiwit van eigen land' en 'CO₂-emissie per kg melk' uitpakken als prikkel tot intensivering van het graslandgebruik en daarmee negatief werken op andere KPI's. Daarom werkt Utrecht met de emissie per ha en wil Friesland dat ook gaan doen.
- Ze bevorderen een integrale inzet van maatregelen/maatregelpakketten op perceels- en bedrijfsniveau en niet de inzet van één of enkele maatregelen. Bij het hanteren van een integrale KPI-set wordt juist ook de inzet van omvattende maatregelpakketten bevorderd. Niet als verplichting, maar als vrije keuze op basis van eigen kennis en inzicht van de grondgebruiker.
- Ze lokken geen maatregelen uit die al gangbare praktijk zijn in de landbouw, tenzij die gangbare praktijk tegelijk het streefbeeld is (passieve diensten zoals behoud van waardevolle landschappen). Introductie van een eco-activiteit 'behoud kleinschalig landschap' wordt al geruime tijd overwogen, maar stuit nog op controleproblemen. Het stelsel van KPI's biedt hiervoor eigenlijk geen goed alternatief.
- Ze zijn gekoppeld aan het grondgebruik en niet door niet-grondgebonden maatregelen te beïnvloeden (de eco-regeling valt onder de zogeheten grondgebonden subsidies). Het stelsel van KPI's is slechts ten dele grondgebonden. Veel milieu-KPI's zijn ook te verbeteren door bijvoorbeeld stalinrichting, gebruik van milieuvriendelijke apparatuur of aangepast veevoer en hebben daarmee geen (of niet alleen) een relatie met het grondgebruik. Zie ook hoofdstuk 7.
- Ze zijn tot stand gekomen in samenspraak met stakeholders. Dat geldt voor KPI's zeker: al vanaf de eerste toepassing is de biodiversiteitsmonitor een publiek-private samenwerking. Ook zijn en worden de KPI's uitgebreid getest in de (boeren)praktijk.
- Ze nodigen boeren uit om hun vakmanschap, beoordelingsvermogen en kennis in te zetten voor het bereiken van het best mogelijke resultaat. Dit is bij uitstek één van de voordelen van het werken met KPI's in plaats van maatregelen.

- Ze zijn of kunnen worden voorzien van betalingen die een directe relatie hebben met de behaalde resultaten. Beloning op basis van KPI's is een vrij directe vorm van resultaatbeloning, met inachtneming van de soms indirecte relatie tussen KPI's en beleidsdoelen.
- Ze zijn administratief haalbaar, c.q. vragen niet te veel uitvoeringscapaciteit. Dit is weliswaar één van de selectiecriteria voor KPI's, maar vooralsnog is de 'datavraag' bij toepassing van KPI's omvangrijk. Bij opname in het GLB is ook de vraag welke 'bewijslast' de Europese Commissie zal vragen (zie ook hoofdstuk 7). Is die hoog (bijv. bewijs van uitgevoerde maatregelen om de KPI-score te onderbouwen), dan kan die last nog verder oplopen.
- Ze passen in het Nationaal Strategisch Plan (NSP) en in de daarin uitgestippelde 'interventiologica' (groenblauwe architectuur). Dit is (nog) niet het geval. Ten eerste valt de eco-regeling onder de grondgebonden subsidies (zie terug), ten tweede past een KPI-aanpak in één van de vergroeningslagen niet zonder meer bij een maatregelenaanpak in de andere twee lagen, tenzij de drempel- en streefwaarden zorgvuldig op die andere lagen kunnen worden afgestemd.

Een deel van deze criteria is ontleend aan publicaties over het succesvol opzetten van resultaatgerichte beloningssystemen in het agrarisch natuurbeheer, maar past naadloos bij het toepassen van KPI's in de eco-regeling.



Een 'passieve dienst' zoals behoud van kleinschalig landschap is nog geen eco-activiteit en kent nog geen KPI, al geeft de KPI 'aandeel groenblauwe dooradering' wel een indicatie. Deze KPI kent een directe relatie met de NPLG-doelstelling van 10% groenblauwe dooradering.

5.3 Kansen voor een hybride menu en/of duurzaamheidscertificaten

In beginsel is het natuurlijk ook mogelijk om met een hybride menu te werken dat bestaat uit een uitgekiende mix van activiteiten en KPI's. Daaraan kleven echter drie bezwaren:

- Praktisch: dit maakt de regeling uitvoeringstechnisch erg lastig en zal bij RVO op problemen en weerstand stuiten.
- Inhoudelijk: een gemengd menu is letterlijk 'meten met twee maten' (perceels- en bedrijfsniveau) en beperkt de voordelen van toepassing aan een integrale KPI-set. Een hybride model werkt dus hooguit als tijdelijk model op weg naar een meer integrale sturing.
- Beleidsmatig: het ministerie wil de eco-regeling tot en met 2027 redelijk 'stabiel' houden en geen grote wijzigingen doorvoeren. Dat betekent dat zo'n gemengd menu pas in 2028 of 2029 van kracht zal worden. Dat rijkelijk laat: op dat moment kun je wellicht ook een verdergaande wijziging doorvoeren.

Ook denkbaar is dat het eco-regelingsmenu de vorm krijgen van een 'equivalent vergroeningscertificaat' of *green by definition* zoals dat nu voor biologische bedrijven met SKAL-keurmerk het geval is. Zoals gezegd had de Europese Commissie in de vorige GLB-periode naast SKAL twee andere equivalente certificaten goedgekeurd: één van St. Veldleeuwerik en één van St. Milieukeur. De Commissie biedt nog steeds ruimte voor andere certificaten dan SKAL. Denkbaar is dus ook dat er een KPI-certificaat voor de eco-regeling in het leven wordt geroepen waarbij goede KPI-scores een certificaat opleveren, eventueel (op basis van de scores) met dezelfde 'medaillekleuren' voor beloning die de eco-regeling nu hanteert. Hierbij gelden voorlopig echter dezelfde belemmeringen als bij het vervangen van activiteiten door KPI's:

- een bij de eco-regeling passende KPI-set is niet zomaar voorhanden;
- er moet een certificaat worden opgetuigd, met alle beslommingen van dien qua datavraag, borging en administratie.

Bovendien moeten deelnemers aan een certificaat doorgaans betalen aan de certificerende instelling. Die kosten moeten dan wel in verhouding staan tot de ontvangen eco-premie. Overigens zouden die kosten nog als uitvoeringskosten uit de eco-regeling zelf kunnen worden betaald: er is ruimte voor 20% transactiekosten die nu niet wordt benut.

We hebben het certificeringsspoor in deze verkenning niet verder uitgewerkt. Om meer zicht te krijgen op de perspectieven, kan dit wellicht los van deze verkenning worden uitgewerkt door de Stichting Milieukeur (SMK) en/of de Stichting Certificering SNL (zie ook hoofdstuk 8).

5.4 Doelbereik mede bepaald door instelling drempel- en streefwaarden

Opname van KPI's in het eco-regelingsmenu is één, maar ze betekenen niets zolang er geen drempel- en streefwaarden aan zijn gekoppeld: pas dan is de prestatie gedefinieerd en kun je ermee 'sturen' en er bijvoorbeeld een beloning aan koppelen (zie § 3.1). Als drempelwaarde voor het GLB ligt het niveau van de wet- en regelgeving voor de hand (zie hierna), maar de beloningswaarde kan ook hoger dan de drempelwaarde worden vastgesteld. De streefwaarde is idealiter afgeleid van de te realiseren beleidsdoelen in een bepaald jaar. Over het vaststellen van drempel- en streefwaarden is de afgelopen jaren al veel geschreven, met name voor de KPI's van de biodiversiteitsmonitors melkveehouderij (Van Doorn e.a. 2019) en akkerbouw (Van Doorn e.a. 2022). In hoofdstuk 7 komen we hierop nog terug.

In relatie tot het eco-regelingsmenu zijn de volgende aspecten van belang:

- De Europese Commissie bepaalt dat de drempelwaarde voor GLB-betalingen ligt bij de wet- en regelgeving plus de conditionaliteiten zoals die voor de basispremie zijn gedefinieerd. In onze schets van een doelgestuurd GLB (hoofdstuk 4) is er echter geen sprake meer van een basispremie en ligt de grens voor eco-regelingsbetalingen dus alsnog op het niveau van de wet- en regelgeving.
- Met alle KPI-pilots en aanvullend onderzoek komen er nu in rap tempo KPI-*benchmarks* beschikbaar voor de Nederlandse landbouw, bijvoorbeeld ten behoeve van het NPLG (Reijs e.a. 2023).
- Als er voldoende *benchmarks* zijn verzameld, kunnen de drempel- en streefwaarden uitstekend worden geregionaliseerd om ze af te stemmen op de regionale opgaven zoals onder meer vastgelegd in de PPLG's (zie ook § 5.5). Zo verzamelt de WUR momenteel *benchmarks* voor toepassing van KPI's in de Friese landbouw. Voorwaarde is dan natuurlijk wel dat de regionale doelen/opgaven voldoende concreet zijn geformuleerd en goed zijn te vertalen naar KPI's.

5.5 Mogelijkheden voor regionalisering

De eco-regeling is een landelijke regeling met een regionale component: zowel bij de verdeling van de punten over de 'schijf van vijf' als bij de waardetoekening wordt gedifferentieerd naar 8 regio's, die nu op hun beurt zijn geclusterd tot 2 regiogroepen (regio 1 = zand, regio 2 = klei + veen). In beginsel kan de regeling dus nog verder worden geregionaliseerd. Dat is ook de gedachte bij de doorontwikkeling van de 'groenblauwe architectuur' van het GLB. De regionale indeling van de eco-regeling stemt overeen met de 14 CBS-landbouwgebieden, waarbij de nu gebruikte indeling in 8 regio's is gebaseerd op 7 bouwplansaldi voor de akkerbouw en één (landelijk) saldo voor grasland. Bij dat laatste wordt wellicht wel een aparte categorie 'veengraslanden' onderscheiden, waarmee het totale aantal regio's op 9 zou komen.

Ook op Europees niveau wordt de beperkte regionalisering in veel lidstaten als een knelpunt gezien, zowel uit een oogpunt van doelgerichtheid (afstemming op regionale opgaven) als van vergoedingshoogte (regionale verschillen in kosten en opbrengsten) (*Designing Green Strategies 2024*). Het werken met KPI's maakt het in beginsel goed mogelijk om met regionale drempel- en streefwaarden te formuleren, maar daarbij moeten we dan dus wel onderscheid maken tussen:

- regionale differentiatie op het niveau van de doelen: hiervoor zouden dan de gebiedsindelingen en daaraan gekoppelde gebiedsdoelen uit de PPLG's leidend kunnen/moeten zijn. De regionale doelen zullen – in het kader van de herziening van de PPLG's in de loop van 2024 waarschijnlijk concreter worden;
- regionale differentiatie in het kader van de financiële onderbouwing van de hoogte van de vergoeding/beloning die wordt geboden als de gewenste KPI-scores gehaald worden. Hiervoor is een regionale indeling op basis van referentiebouwplannen het meest logisch.



6

KPI's als monitoringsinstrument

Als KPI's onderdeel gaan uitmaken van het eco-regelingsmenu, kunnen ze ook de basis vormen voor monitoring en beloning. Een andere mogelijkheid is dat het menu uit activiteiten blijft bestaan, maar dat KPI's fungeren als monitoringsinstrument om de vorderingen te bepalen. Daarover gaat dit hoofdstuk.

De eerste vraag is: wat is het doel van monitoring via KPI's? Er zijn meerdere opties denkbaar:

1. Monitoring op het niveau van **individuele bedrijven**:
 - a. om te beoordelen of uitvoering van eco-activiteiten tot betere KPI-scores leidt;
 - b. om het effect van specifieke eco-activiteiten te kunnen bepalen;
 - c. om te kunnen bepalen of een boer de gekozen eco-activiteiten goed heeft uitgevoerd.
2. Monitoring op het niveau van de **eco-regeling als geheel**, dus de gecombineerde inspanningen van deelnemende boeren, om het doelbereik van de eco-regeling als beleidsinstrument te bepalen.
3. Monitoring op het niveau van het **Nationaal Strategisch Plan** om de bijdrage van de eco-regeling aan het realiseren van de doelen van het NSP en het GLB te beoordelen.

Bij het meten van de bijdrage van (afzonderlijke en gecombineerde) GLB-interventies aan het doelbereik is nu sprake van een zwakke schakel in de monitorings- en evaluatiesystematiek: de gehanteerde resultaatindicatoren geven geen goed beeld van de relatie tussen GLB-interventies en GLB-doelen, vooral waar het gaat om milieu- en klimaatdoelen (Münch e.a. (2023)). KPI's kunnen een bijdrage leveren aan het verhelderen van het verband tussen een interventie en zijn impact.

Bij alle opties is het de vraag of de huidige KPI's voldoende betrouwbare informatie bieden voor het beoogde monitoringsdoel. Naar hun aard beperken KPI's zich tot informatie over de bedrijfsvoering: zij meten het resultaat van de inspanningen die boeren geleverd hebben. Hierover gaat § 6.1. KPI-scores geven géén inzicht in het effect van die inspanningen op het niveau van het agro-ecosysteem (de *impact* in termen van bodem- en waterkwaliteit, biodiversiteit etc.). Hooguit kan op basis van de behaalde KPI-scores worden vastgesteld of een boer in algemene zin een bijdrage heeft geleverd aan een of meer beleidsdoelen.

Als die bijdrage kan worden gekwantificeerd (en dat is lang niet altijd het geval), kan dat iets zeggen over de regionale en/of landelijke bijdrage aan het doelbereik.

Omdat de Europese Commissie begin 2024 nieuwe sets van GLB-indicatoren heeft gepubliceerd die steeds doelgerichter zijn, staan we niettemin ook stil bij de mogelijke rol van KPI's bij het monitoren en evalueren van de eco-regeling, c.q. het GLB, in de breedte.

6.1 KPI's voor monitoring van de resultaten op bedrijfsniveau

Leidt uitvoering van eco-activiteiten tot betere KPI-scores?

Op basis van de behaalde KPI-scores kan worden beoordeeld of het uitvoeren van de gekozen eco-activiteiten op bedrijfsniveau tot verbeterde scores leidt, mits er een nulmeting is uitgevoerd. Een nog beter beeld ontstaat als ook terug in de tijd kan worden gekeken, maar dat zal niet voor alle KPI's haalbaar zijn. Bij het beoordelen van de scores moet uiteraard wel worden bedacht dat ook andere factoren een rol kunnen spelen in de ontwikkeling van de scores, zoals weersomstandigheden of maatregelen die een boer neemt buiten de eco-regeling om. In hoofdstuk 5 hebben we beschreven hoe we hebben getracht de relatie tussen eco-activiteiten en KPI's te onderzoeken en hoe we uiteindelijk met *best professional judgement* tot een zo goed mogelijke inschatting zijn gekomen. We vatten de resultaten van die exercitie hier nogmaals samen:

- Relatief **sterke** relaties van eco-activiteiten met KPI's vinden we bij gewasactiviteiten (rustgewas, eiwitgewas, meerjarig gewas, blijvend grasland) en de niet-productieve elementen (houtopstanden, groene braak, bufferstrook langs bouwland).
- Relatief **zwakke** relaties van eco-activiteiten met KPI's vinden we bij biologische bestrijding, precisiebespuiting, vroeg oogsten rooigewas, groenbedekking en verlengde weidegang.

Om KPI's als graadmeter te kunnen hanteren voor de monitoring van de eco-regeling, zouden er dus selectief enkele KPI's in de sfeer van (de intensiteit van) het grondgebruik moeten worden toegevoegd. Deze activiteiten worden wel gemeten met de emissie-KPI's, maar die maken (behalve bij ammoniak) geen verschil tussen emissies naar water, bodem en lucht. Kortom, KPI's kunnen een hulpmiddel zijn om te meten en te sturen op bedrijfsniveau, op voorwaarde dat de set van grondgebonden KPI's enigszins wordt uitgebreid.

Kunnen KPI's het effect en de uitvoeringskwaliteit van afzonderlijke eco-activiteiten meten?

Het bepalen van het effect en de **effectiviteit** van afzonderlijke eco-activiteiten met behulp van KPI's is alleen mogelijk als eco-activiteiten en KPI vergaand met elkaar overeenkomen en/of eenzelfde doel nastreven. Ook hiervoor kunnen we terecht in hoofdstuk 5, waar bleek dat de relaties daarvoor op dit moment in veel gevallen nog te zwak en/of te divers zijn.

Relatief sterke relaties zijn er bijvoorbeeld als een eco-activiteit een sterke relatie vertoont met meer dan één KPI. Dat is bijvoorbeeld het geval voor de activiteit 'langjarig grasland' en voor de vijf niet-productieve activiteiten. De relatie kan nog worden versterkt (niet alleen voor deze zes, maar voor veel meer activiteiten) als ze als percentage van de bedrijfsoppervlakte worden gedefinieerd. Dit komt ook beter overeen met de nieuwe impactindicatoren van de Europese Commissie (zie § 6.2).

Ook het bepalen van de **uitvoeringskwaliteit** met behulp van KPI's is lastig. Niet speciaal voor de eco-regeling, maar voor meer toepassingsgebieden van KPI's:

- a. In principe geldt: hoe beter de activiteit is uitgevoerd, des te hoger de effectiviteit. Bij het berekenen van KPI-scores speelt de uitvoeringskwaliteit echter niet of nauwelijks mee. Wel worden er gaandeweg meer 'kwaliteitsaspecten' aan KPI's toegevoegd, vooral bij de 'groene' KPI's. Zo wordt bij de KPI gewasdiversiteit een wegingsfactor overwogen voor de bijdrage van afzonderlijke gewassen aan verschillende vergroeningsdoelen en wordt bij de KPI groenblauwe dooradering gekeken naar het toevoegen van kwaliteitsaspecten zoals structuur en connectiviteit. Dit zijn echter grotendeels geen aspecten die met de uitvoeringskwaliteit van de bijbehorende eco-activiteit te maken hebben.
- b. Monitoring van eco-activiteiten vindt steeds meer plaats vanuit de lucht (satelliet- en dronebeelden). Op die manier kan (steeds vaker) niet alleen worden bepaald of het opgegeven gewas met een bepaalde bedekking aanwezig is, ook worden algoritmen ontwikkeld en getraind om de aanwezigheid van een bepaald aandeel kruiden, vlinderbloemigen etc. waarneembaar te maken. Maai- en oogsttijdstippen kunnen al langer (op basis van het volume aan biomassa) met satellieten worden bepaald. Van een aantal eco-activiteiten kan dus wel de uitvoeringskwaliteit worden gemeten, maar die komt niet terug in de bijbehorende KPI's. Dit heeft onder meer te maken met het grondgebonden karakter van de eco-activiteiten en het slechts gedeeltelijk grondgebonden (sterker bedrijfsgebonden) karakter van veel KPI's.

6.2 KPI's voor monitoring van het doelbereik van de eco-regeling als geheel

De monitoring van de eco-regeling kan niet los worden gezien van de monitoring van het GLB als geheel, waarop we in § 6.3 ingaan. Daarom is een groot deel van de informatie hier ook van toepassing op de monitoring van het gehele GLB. Eerst kijken we hoe de monitoring van het GLB in elkaar zit en welke verplichtingen de lidstaten daarbij hebben.

Nieuw GLB, nieuw monitoringsraamwerk

Met het nieuwe GLB is per 2023 ook een nieuw monitoringsprogramma van kracht geworden: het

Performance Monitoring and Evaluation Framework (PMEF). Het bevat een stelsel van output-, resultaat- en impactindicatoren die gerelateerd zijn aan de GLB-interventies en de specifieke GLB-doelen (SO's). Ze vormen de basis voor verslaglegging, monitoring en evaluatie van het GLB. Formeel zijn er vier soorten indicatoren:

1. Outputindicatoren (O). Deze zijn direct gerelateerd aan de GLB-interventies en beschrijven de gerealiseerde output in termen van vaste eenheden (aantal hectares, dieren etc.). In dit geval bijvoorbeeld: het areaal landbouwgrond waarop de eco-regeling wordt toegepast. Ze zijn vooral bedoeld om de rechtmatigheid van de uitgaven te bepalen.
2. Resultaatindicatoren (R). Deze zijn gerelateerd aan de specifieke GLB-doelen en meten de bijdrage aan die doelen in termen van resultaten (bijv. de hoeveelheid koolstofopslag in bodems en biomassa).
3. Impactindicatoren (I) zijn gerelateerd aan de overkoepelende GLB-doelen en worden gemonitord met gebruikmaking van erkende databronnen zoals Eurostat. Eén daarvan is bijvoorbeeld de *Farmland Bird Index*, die al jarenlang wordt gebruikt om het effect van 'groene' maatregelen te monitoren.
4. Contextindicatoren (C) worden gebruikt om de algemene ontwikkelingen in de landbouw en het landelijk gebied te monitoren. Ze zijn niet gerelateerd aan GLB-interventies of specifieke doelen. Daarom laten we ze hier verder buiten beschouwing.

Nederland heeft hieruit in het NSP een selectie uit de O-, R- en I-indicatoren gemaakt voor de eco-regeling (zie **bijlage 4**).

Vergeleken met eerdere GLB-perioden zien we globaal drie trends (zie ook Cagliero e.a. 2021):

- De monitoring en evaluatie zijn steeds doel-, c.q. resultaatgerichter geworden, met recent ook een pakket nieuwe voorstellen voor alle vier typen indicatoren. De sets van indicatoren zijn omvattender en samenhangender geworden, met een sterkere relatie tussen specifieke doelen (SO's) en resultaat- en outputindicatoren, en met nieuwe indicatoren voor bijvoorbeeld landschapselementen en bestrijdingsmiddelengebruik.
- In het verleden lag het evaluatieaccent sterker op de tweede pijler. Nu is er ook steeds meer aandacht voor de eerste pijler (die met de conditionaliteiten en eco-regeling immers ook steeds doelgerichter wordt).
- Het evaluatieraamwerk wordt gedetailleerder, waardoor monitoring en evaluatie veel tijd en geld kosten. Dat schrikt soms af en/of demotiveert.

Toch zijn de indicatoren volgens een recente studie (Münch e.a. 2023) nog niet voor alle doelen even geschikt. Met name voor natuur-, milieu- en klimaatdoelen wrekt zich dat de outputindicatoren alleen in termen van gecontracteerde hectares zijn geformuleerd. Daardoor ontbreekt een causale relatie tussen output (hectares) en impact (bijv. meer vogels). Ook wrekt zich dat de 'groene' doelen niet helder/kwantitatief zijn geformuleerd. Dit is volgens de studie vooral lastig bij de eco-regeling, waaraan grote aantallen grondgebruikers deelnemen, maar het doel en doelbereik lastig apart (alleen voor deze interventie) zijn vast te stellen.

Opeenvolgende wijzigingen in de (voorstellen voor) indicatorensets

Tabel 3 geeft de Europese *intervention logic* weer voor de indicatoren die voor de eco-regeling, c.q. deze verkenning relevant zijn. We zien dan dat er op EU-niveau 16 resultaatindicatoren en 14 impactindicatoren voor de eco-regeling zijn. De inzichten volgen elkaar de afgelopen twee jaar echter snel op (we komen hier later in dit hoofdstuk nog uitgebreider op terug):

- In het Nationaal Strategisch Plan (NSP) van 2022 heeft Nederland de eco-regeling voorzien van 17 resultaatindicatoren en 6 outputindicatoren. De laatste zijn geformuleerd in termen van gecontracteerde oppervlakte, optellend tot een totaal van 1,4 mln. ha (gecorrigeerd voor cumulerende eco-activiteiten op één perceel). Impactindicatoren ontbreken hier. In het NSP van februari 2024 wordt nog slechts één outputindicator gebruikt (O.8, de totale gecontracteerde oppervlakte) die – vanwege de hoge intekening in 2023 – is bijgesteld naar 1,523 mln. ha.
- In het Nederlandse evaluatieplan voor het NSP van november 2023 staan 12 resultaatindicatoren voor de eco-regeling (zie **bijlage 4**). Uit de Europese lijst heeft Nederland in het NSP vier resultaatindicatoren achterwege gelaten: % emissiereductie veehouderij (R13), levering van duurzame energie (R15), % verbeterde/beschermde bodems (R19) en duurzame veehouderij (R25). In het voorstel van Witmond e.a. (2024) voor de evaluatie van het NSP zijn de resultaatindicatoren alle geformuleerd in termen van gecontracteerde arealen, de eenheid waarin tot dusverre de outputindicatoren waren gedefinieerd. Het voorstel omvat voor de eco-regeling (net als de meest recente versie van het NSP) één outputindicator: de oppervlakte die of het aantal bedrijven dat deelneemt aan de eco-regeling. Het evaluatieplan voorziet – anders dan het NSP – wel in impactindicatoren.
- In maart 2024 publiceerde de Europese Commissie vier nieuwe indicatorensets, waarbij de indicatoren weer wat verder zijn uitgewerkt en de indicatorensets beter op elkaar zijn afgestemd.

TABEL 3. Groenblauwe architectuur (*intervention logic*) van het GLB 2023-2027

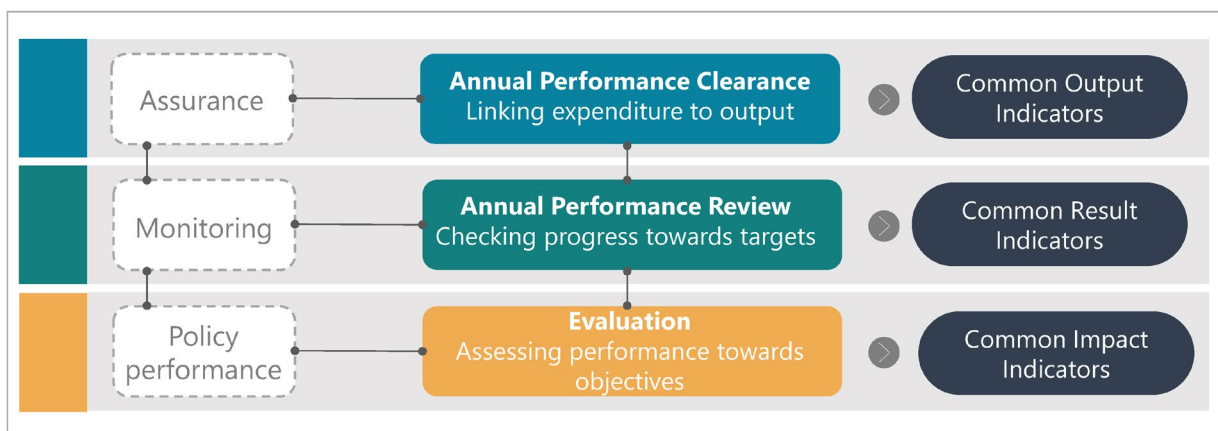
Strategisch doel	Resultaatindicator*	Impactindicator
SO4: tegengaan klimaatverandering	R12: klimaatadaptatie	I9: verbeteren klimaatbestendigheid landbouw
	R13: % emissiereductie veehouderij	I10: bijdrage landbouw aan klimaatmitigatie
	R14: % koolstofopslag	I11: verhogen koolstofopslag
	R15: levering van duurzame energie	I12: verhogen duurzame energie in de landbouw
	R17: % bebost land	
SO5: behoud van natuurlijke hulpbronnen en milieubescherming	R19: % verbeterde/ beschermde bodems	I13: verminderen bodemerosie
	R20: % verbetering luchtkwaliteit	I14: verbeteren luchtkwaliteit
	R21: % verbetering waterkwaliteit	I15: verbeteren waterkwaliteit
	R22: % verbeterd nutriëntenmanagement	I16: verlagen mineralenemissies
	R23: % duurzaam watergebruik	I17: verlagen druk op waterbronnen
	R24: % vermindering pesticidengebruik	I18: duurzaam en verminderd pesticidengebruik
	R25: duurzame veehouderij	
SO6: behoud natuur en landschap	R29: % biologische landbouw	I19: verbeteren van de boerenlandvogelstand
	R31: % beschermde soorten en habitats	I20: versterken biodiversiteitsbehoud
	R33: verbetering beheer N2000-gebieden	I21: verhogen levering ecosysteemdiensten
	R34: % behoud landschapselementen	I22: verhogen agro-biodiversiteit in de landbouw

* Alleen indicatoren die relevant zijn voor de huidige eco-regeling zijn meegenomen (dus excl. dierenwelzijn en sociaal-economische doelen en indicatoren). Bron: Münch e.a. (2023).

Nieuwe indicatorensets en nieuw evaluatievoorstel

Op Europees niveau is de GLB-monitoring zoals gezegd voortdurend in beweging. In 2023 is door Ecorys en consorten een eerste evaluatie opgesteld van de NSP's van de verschillende landen (*Mapping and Analysis of CAP Strategic Plans 2023*), begin 2024 gevolgd door een voorstel voor een nieuwe aanpak bij de evaluatie (Witmond e.a. 2024). In maart 2024 publiceerde de Europese Commissie zoals gezegd nieuwe sets van elk van de vier indicatoren (European Commission 2024a, 2024b, 2024c en 2024d).

De indicatoren worden voor verschillende doelen gebruikt (zie figuur 8): de output- en resultaatindicatoren op jaarlijkse basis voor de *performance* rapportages van LNV aan Brussel; de impactindicatoren vooral voor de (minder frequente) evaluatie.



Figuur 8. Welke indicatoren voor welke doelen?
Bron: Cagliero e.a. 2021

Veranderingen in de indicatorensets

Op basis van de Uitvoeringsverordening over monitoring en evaluatie van het GLB (Europese Commissie 2022) heeft Ecorys begin 2024 een nieuw voorstel ontwikkeld voor de evaluatie van het Nederlandse GLB-NSP (Witmond e.a. 2024). Daarin is voor elke 'interventie' (dus ook voor de eco-regeling) bepaald met welke GLB-doelen we te maken hebben en welke resultaatindicatoren (incl. streefwaarden) en impactindicatoren daarvoor het meest geschikt zijn (zie tabel 4). Ten opzichte van de eerste versie van het NSP doet Ecorys geen voorstellen voor nieuwe impactindicatoren. Wel is de Regieorganisatie GLB bezig met het combineren van indicatoren, bijvoorbeeld door het stapelen van kaartlagen met de uitvoering van eco-activiteiten op eenzelfde perceel. Er zijn nu van 6 GLB-interventies kaarten beschikbaar.

In de vier herziene indicatorensets van maart 2024 komt de definitie van de impactindicatoren steeds dichterbij de buurt van KPI's – zie tabel 5 en **bijlage 5** voor een meer gedetailleerd overzicht.

TABEL 4. Kwantitatieve resultaatindicatoren (streefwaarden) in percentages van het werkingsgebied van de eco-regeling (Witmond e.a. 2024)

Specifiek doel (SO)	Resultaatindicator	Streefwaarde
Klimaatmitigatie (SO4)	Percentage areaal onder verbintenissen voor emissiebeperking en/of koolstofopslag (R.14)	Geen
	Areaal bebost land (R.17)	Geen
Klimaatadaptatie (SO4)	Percentage areaal onder verbintenissen ter verbetering van de aanpassing aan klimaatverandering (R.12)	64,15%
Natuurlijke hulpbronnen: water (SO5)	Percentage areaal onder verbintenissen voor de kwaliteit van waterlichamen (R.21)	57,81%
	Percentage areaal onder verbintenissen voor verbeterd nutriëntenbeheer (R.22)	55,06%
	Percentage areaal onder verbintenissen ter verbetering van de waterbalans (R.23).	0,11%
	Percentage areaal onder verbintenissen voor een duurzaam gebruik van pesticiden (R.24).	6,50%
	Percentage areaal dat door het GLB wordt ondersteund ten behoeve van biologische landbouw (R.29).	6,50%
Natuurlijke hulpbronnen: bodem (SO5)	Percentage areaal onder verbintenissen ter verbetering van bodemkwaliteit en biota (R.19).	60,56%
	R.29 (zie boven)	6,50%
Natuurlijke hulpbronnen: lucht (SO5)	Percentage areaal onder verbintenissen ter vermindering van de ammoniakemissie (R.20).	9,63%
Biodiversiteit (SO6)	R.29 (zie boven)	6,50%
	Percentage areaal onder verbintenissen voor biodiversiteitsbehoud en herstel (R.31).	60,56%
	Percentage N2000-gebied vallend onder ondersteunende verbintenissen (R.33).	44,46%
Landschap (SO6)	Aandeel grond met landschapselementen (R.34)	3,58%

TABEL 5. De herziene impactindicatoren afgezet tegen de beschikbare KPI's

Specifiek doel (SO)	Impactindicator	Meest verwante KPI of KPI's
Klimaat-mitigatie (SO4)	I.10: Broeikasgasemissies door de landbouw. Deze indicator bestaat uit 7 afzonderlijke, gedetailleerde kengetallen voor CO ₂ en methaan uit landgebruik, vee, mest, het aandeel van de landbouw in de totale emissies, en netto-emissies (incl. koolstofopslag).	Broeikasgasemissies
	I.11: Organische koolstof in landbouwbodems: in totaal, per ha en jaarlijkse verandering.	Carbon Footprint Bodem-OS
Klimaat-adaptatie (SO4)	I.9: Verbeteren van de klimaatbestendigheid van de landbouw in termen van teeltstabiliteit, waterverbruik en (verandering in) bodemkoolstof.	Waterbalans Bodem-OS, % bodembedekking/ blijvend grasland
Natuurlijke hulpbronnen: water (SO5)	I.15: Verbetering waterkwaliteit op basis van stikstofbalans, fosfaatbalans en nitraat in grondwater (kg/ha/jaar):	Stikstofoverschot Fosfaatoverschot % bodembedekking/ blijvend grasland
	I.16: Percentage grondwaterstations met een nitraatconcentratie van meer dan 50 mg/l krachtens de Nitraatrichtlijn.	Stikstofoverschot % bodembedekking/ blijvend grasland
	I.17: Verminderen waterverbruik: waterverbruik gedeeld door het gebruik van hernieuwbare waterbronnen in een bepaalde periode.	Waterbalans
	I.18: Duurzaam en verminderd gebruik van pesticiden op basis van verkoopcijfers, verkoop van riskante middelen en gebruik x milieubelasting.	Milieubelasting gewasbeschermings- middelen
Natuurlijke hulpbronnen: bodem (SO5)	I.13: Verminderen bodemerosie: grondverlies door watererosie en percentage landbouwgrond met matig of hoog erosiegevaar.	OS-balans % bodembedekking/ blijvend grasland
Natuurlijke hulpbronnen: lucht (SO5)	I.14: Verbeteren luchtkwaliteit: ammoniakemissie (kton NH ₃ per jaar) en verandering daarin sinds 2005 (%).	Ammoniakemissie
Biodiversiteit (SO6)	I.19: Toename boerenlandvogels (Farmland Bird Index)	Geen
	I.20: Verbeteren biodiversiteit: aandeel belangrijke soorten, habitats en bestuivers in de landbouw met stabiele of stijgende trends.	Geen
	I.22: Bevorderen gewasdiversiteit op bedrijfs- en gebiedsniveau (op basis van een index, naar bedrijfs- en gebiedsomvang).	Gewasdiversiteit
Landschap (SO6)	I.21: Aandeel landbouwgrond met landschapselementen + nog uit te werken index voor de structuur van de elementen.	Aandeel groenblauwe dooradering

Bronnen: Witmond e.a. (2024) voor de selectie van eco-regelingsindicatoren; European Commission (2024d) voor de invulling van die indicatoren.

Opvallend in beide tabellen:

- In het voorstel van Ecorys zijn alle resultaatindicatoren (conform de wens van de Commissie) gedefinieerd in termen van dekingsgraad aan 'verbintenissen' die gericht zijn op het desbetreffende doel, c.q. resultaat. Dat is eigenlijk een verdere detaillering van de eerder geformuleerde outputindicator.
- Het voorstel van Ecorys bevat voor de eco-regeling 13 resultaatindicatoren; vergeleken met het evaluatieplan van eind 2023 is bodem (R19) toegevoegd.
- Zoals vooral uit de **bijlagen 4 en 5** duidelijk wordt, is de nieuwste opzet van de 13 impactindicatoren voor de eco-regeling zeer gedetailleerd. Vrijwel elke indicator bestaat op zijn beurt uit twee of drie (soms zelfs zeven) sub-indicatoren, waardoor de totale lijst nog veel langer is: 32.

In de volgende versie van het NSP zullen de nieuwe indicatoren zijn opgenomen. Ze krijgen dus nog in de lopende GLB-periode hun beslag in monitoring en evaluatie.

Relatie nieuwe impactindicatoren en KPI's

Kijken we naar de relatie met KPI's, dan zien we het volgende:

- De relatie tussen de indicatoren en KPI's is op een aantal onderdelen aanmerkelijk versterkt. In een behoorlijk aantal gevallen (broeikasgasemissies, bodem-OS, N- en P-balans, waterverbruik, milieubelasting gewasbeschermingsmiddelen, ammoniakemissie, gewasdiversiteit, aandeel groenblauwe dooradering) is de relatie vrijwel of geheel 1:1. Althans: voor minimaal één van de sub-indicatoren, maar niet noodzakelijkerwijs voor alle sub-indicatoren. Over het classificeren en kwantificeren van landschapselementen in de EU-lidstaten zijn zelfs twee aparte JRC-rapporten verschenen die ook interessant zijn voor het verder operationaliseren van de KPI groenblauwe dooradering (Czúcz e.a. 2022a en 2022b).
- Dat geldt niet voor de twee indicatoren voor natuurkwaliteit (I.19 en I.20), waar de huidige KPI 'aandeel natuur- en landschapsbeheer' louter een kwantitatief beeld geeft en in de nieuwe opzet (c.q. in het voorstel van Ecorys) eigenlijk overeenkomt met de resultaatindicator R.31 (percentage land onder natuurverbintenissen). Nederland rapporteert wel conform de Farmland Bird Index, maar dat is geen KPI.
- De KPI-kernset bevat vier KPI's die – althans in de nieuwe voorstellen van Ecorys en Europese Commissie – geen rol (lijken te) spelen bij het monitoren van de eco-regeling: energiebalans, verbeteren circulariteit (% eiwit van eigen land), de tweede, nog in te vullen circulariteitsindicator, en aandeel extensief kruidenrijk grasland (onderdeel van de KPI aandeel natuur en landschap). Bij de eerste drie is dat logisch, want dit zijn grotendeels niet-grondgebonden KPI's. Gebruik van duurzame energie is uiteraard wel een EU-doel met een impactindicator, maar is (om genoemde reden) niet geselecteerd voor het monitoren van de eco-regeling. De KPI-kernset maakt onderscheid tussen productief kruidenrijk grasland (dat als 'regulier' gewas onder de KPI gewasdiversiteit valt en ook onder de gelijknamige impactindicator kan worden meegenomen), en extensief kruidenrijk grasland, dat onder de KPI aandeel natuur en landschap valt en geen 'eigen' impactindicator heeft.
- De Commissie kent aan de eco-regeling – net als aan het GLB als geheel – ook sociaaleconomische doelen en indicatoren toe. Deze hebben we hier buiten beschouwing gelaten, maar dit is wel een relevant gegeven als ook de KPI-set wordt uitgebreid met zulke indicatoren.

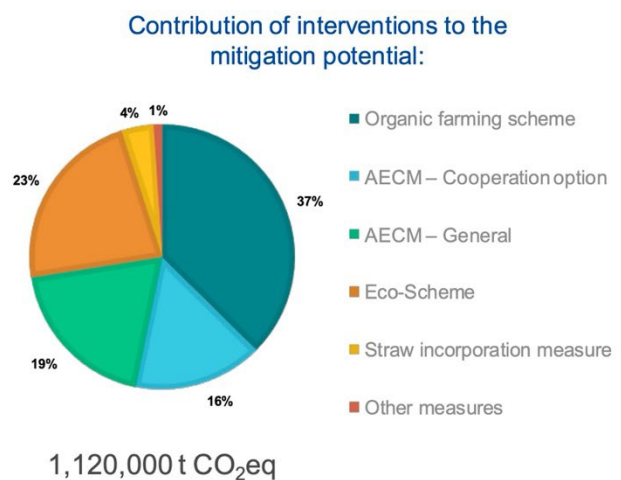
Kortom, behalve voor natuur en landschap (waar de KPI's sterker lijken op de resultaatindicatoren), hebbende impactindicatoren steeds meer het karakter van een KPI gekregen. Belangrijk verschil is natuurlijk wel dat de EU-indicatoren de voortgang op landelijk niveau meten en KPI's die op bedrijfsniveau. Niettemin kunnen ze bij het bepalen van het doelbereik van de eco-regeling een belangrijke schakel vormen tussen maatregelen en doelen. Hiervoor zou dan een *grand design* moeten worden gemaakt met de relatie tussen GLB-doelen, KPI's en eco-activiteiten (als die laatste niet als KPI zijn gedefinieerd).

EU en JRC faciliteren monitoring en evaluatie

Het EU Joint Research Centre (JRC) helpt lidstaten bij impactanalyses door kennis te ontwikkelen en ontsluiten over de relaties tussen GLB-doelen en maatregelen. Specifiek voor de eco-regeling heeft het JRC een pilot gedaan door van de eco-activiteiten in enkele lidstaten de bijdrage aan de CO₂-emissiereductie te berekenen of te benaderen (nog geen rapportage beschikbaar). Op dit moment zijn de volgende kennisbronnen beschikbaar over de (sterkte van de) relatie tussen maatregelen en GLB-doelen (algemeen, niet alleen voor de eco-regeling):

- De EU heeft een Wiki-site met kennis en informatie over vergroeningsmaatregelen (https://agriculture.ec.europa.eu/sustainability/environmental-sustainability/cap-and-environment_en), waaronder een aantal factsheets met milieu- en natuureffecten van een groot aantal maatregelen (<https://wikis.ec.europa.eu/display/IMAP/0>).
- Nieuw op de site zijn daarnaast (a) welke maatregelen dragen bij aan een specifiek doel? En (b) een matrix waarin vergroeningsmaatregelen worden afgezet tegen de GLB-doelen.
- Andersom kan je ook een doel (bijv. broeikasgassen) aanklikken, waarna er een lijst maatregelen verschijnt die hieraan bijdragen: <https://wikis.ec.europa.eu/pages/viewpage.action?pageId=44167087>
- Het *EU level CAP evaluation framework* (van het EU CAP Network) koppelt SO's aan indicatoren via een interactieve site (<https://eu-cap-network.ec.europa.eu/support/evaluation>).
- Er is een *CAP Result Indicators Dashboard*, waar op basis van de jaarlijkse landenrapportages wordt bijgehouden welke vorderingen de lidstaten maken met hun resultaatindicatoren (vooral arealen onder contract) (<https://agridata.ec.europa.eu/single/?appid=74c0d700-9ac8-4b6...90-9e62-4c2f-a346-7d23b4126a49&identity=901188711&opt=ctxmenu>).
- De bedoeling is om uiteindelijk de effecten van zoveel mogelijk maatregelen te kwantificeren, plus de gesommeerde bijdrage van de afzonderlijke GLB-interventies (waarin dus ook de deelnamegraad is verrekend). Daarmee zijn al wat vingeroefeningen gedaan (zie figuur 9, waar de bijdrage van de eco-regeling aan de reductie van broeikasgasemissies is berekend op 23% van 1,1 Mton CO₂-equivalenten).

Mitigation potential of farming practices/interventions linked to SO4




Figuur 9. Geschatte bijdrage van GLB-interventies aan klimaatmitigatie.
Bron: Rega e.a. 2022.

Wat betekent dit alles nu voor de rol van KPI's in monitoring en evaluatie van de eco-regeling?

We zien het volgende:

- a. De GLB-indicatoren worden steeds beter/resultaatgerichter afgestemd op de GLB-doelen, zeker als de nieuwe sets indicatoren van maart 2024 en het evaluatievoorstel van Ecorys worden doorgevoerd.
- b. Er wordt veel energie gestoken in het bepalen van de kwantitatieve bijdrage van eco-activiteiten (en andere maatregelen in het kader van het GLB) aan de GLB-doelen. Let wel: als het eco-regelingsmenu ook uit KPI's gaat bestaan (zie hoofdstuk 5), zal de bijdrage aan GLB-doelen moeten worden bepaald op basis van de vorderingen ten opzichte van een tevoren bepaalde nulmeting of drempelwaarde.
- c. De impactindicatoren vertonen inmiddels behoorlijke overeenkomsten met de KPI's, die daardoor steeds beter inzetbaar worden bij de monitoring van de eco-regeling. Uitzondering is de KPI aandeel natuur- en landschapsbeheer, die overeenkomt met twee van de resultaatindicatoren voor het GLB-doel 'bevorderen biodiversiteit'. Hierbij moet wel worden bedacht dat de EU-indicatoren bedoeld zijn voor monitoring en evaluatie op landelijk niveau en KPI's voor monitoring op bedrijfsniveau – zie ook het volgende punt.
- d. Een lastig, maar cruciaal punt is het – op onderdelen – ontbreken van SMART geformuleerde doelen voor de eco-regeling. Hierdoor doet zich de situatie voor dat er wel een steeds beter gestroomlijnd instrumentarium klaarstaat, maar niet altijd duidelijk is wanneer de doelen zijn bereikt. Daartoe is het volgende nodig:
 - » een aantal doelen moet concreter worden geformuleerd;
 - » er moeten subdoelen voor de eco-regeling worden vastgesteld;
 - » die doelen moeten vervolgens worden vertaald naar verschillende schaalniveaus: van Europees naar nationaal, naar (eventueel) regionaal en uiteindelijk naar bedrijfsniveau;
 - » voor elke KPI moeten uitgekende drempel- en streefwaarden worden gedefinieerd om de bijdrage van afzonderlijke beleidsinstrumenten te kunnen meten. Met drempelwaarden kan een verband worden gelegd met de doelen van de eco-regeling, en aan de hand van de drempelwaarden kunnen die doelen ook worden geconcretiseerd en meetbaar worden gemaakt.
- e. Omdat we in § 5.2 stelden dat we voor een aantal doelen gebruik kunnen maken van het NPLG, is het ook zinvol om die opnieuw onder de loep te nemen. Het NPLG kent concrete doelen op het vlak van CO₂-emissiereductie, koolstofvastlegging (bodem-C), NH₃-emissie, grondwaterkwaliteit (Nitratrichtlijn) en groenblauwe dooradering. Het GLB kent impactindicatoren voor al deze vijf doelen. Voor drie daarvan is ook een gelijkgerichte KPI beschikbaar. Naast concretisering van een aantal doelen valt er dus ook aan de KPI-kant nog wat ontwikkelwerk te doen om GLB-doelen aan de hand van KPI's te kunnen monitoren en evalueren.



De GLB-impactindicatoren vertonen steeds meer overeenkomsten met de KPI's die Nederland nu ontwikkelt en toepast. Alleen de KPI's voor natuur en landschap lijken sterker op de GLB-resultaatindicatoren: oppervlakte in plaats van de kwaliteit van die oppervlakte. De kwaliteit wordt bij het ANLb geborgd door de collectieven en straks wellicht kan worden gemeten met habitatscorekaarten.

Relatie met monitoring NPLG en NOVI

De monitoring van het NPLG wordt momenteel opgetuigd. Daarbij wordt met een schuin oog gekeken naar de indicatorensets van het GLB. Het gaat (in GLB-termen) om:

- outputmonitoring: aantallen betrokken hectares en/of bedrijven gekoppeld aan NPLG-doelen per provincie en prioritair gebied;
- impactmonitoring voor het meten van het landelijk doelbereik. Hiervoor wordt in eerste instantie gebruik gemaakt van de bestaande meetnetten voor natuur, stikstof, waterkwaliteit, klimaat etc. Momenteel wordt verkend welke lacunes daarin aanwezig zijn in relatie tot de NPLG-doelen en het integrale doelbereik, en hoe daarin kan worden voorzien.

Er wordt (nog) niet gekeken naar de mogelijkheden van inzet van KPI's voor de NPLG-monitoring.

Voor de Nationale omgevingsvisie (NOVI) heeft het Planbureau voor de Leefomgeving in 2020 een monitoringssysteem ontworpen (Kuiper & Blom 2020). Dat bevat in totaal 101 indicatoren, waarvan de ontwikkeling voor een groot deel wordt bijgehouden in het Compendium voor de Leefomgeving (CLO). De indicatoren die voor deze verkenning relevant zijn, zijn opgenomen in tabel 6. Er zijn verschillende indicatoren die overeenkomen met of lijken op een KPI en/of met de resultaat- en/of impactindicatoren voor het GLB, maar ze worden alle – net als de GLB-indicatoren maar anders dan KPI's – op landelijk niveau toegepast.

TABEL 6. Selectie van NOVI-indicatoren rond klimaat, milieu en natuur (nummering conform de PBL-lijst)

Landelijke indicatoren, alle maatschappelijke sectoren

- Emissies broeikasgassen (8)
- Energiegebruik totaal (10)
- Verbruik hernieuwbare energie (12)
- Waterkwaliteit (Kaderrichtlijn Water) (74). Met specifieke monitoring van vermessing van oppervlaktewater en gewasbeschermingsmiddelen in oppervlaktewater.
- Staat van instandhouding soorten en habitattypen Habitatrichtlijn en trends vogels Vogelrichtlijn (77)
- Milieudruk door stikstofdepositie op landnatuur (78). Aparte monitoring van ammoniakemissie uit de land- en tuinbouw.
- Overschrijding kritische stikstofdepositie (85)

Landelijke indicatoren landbouw

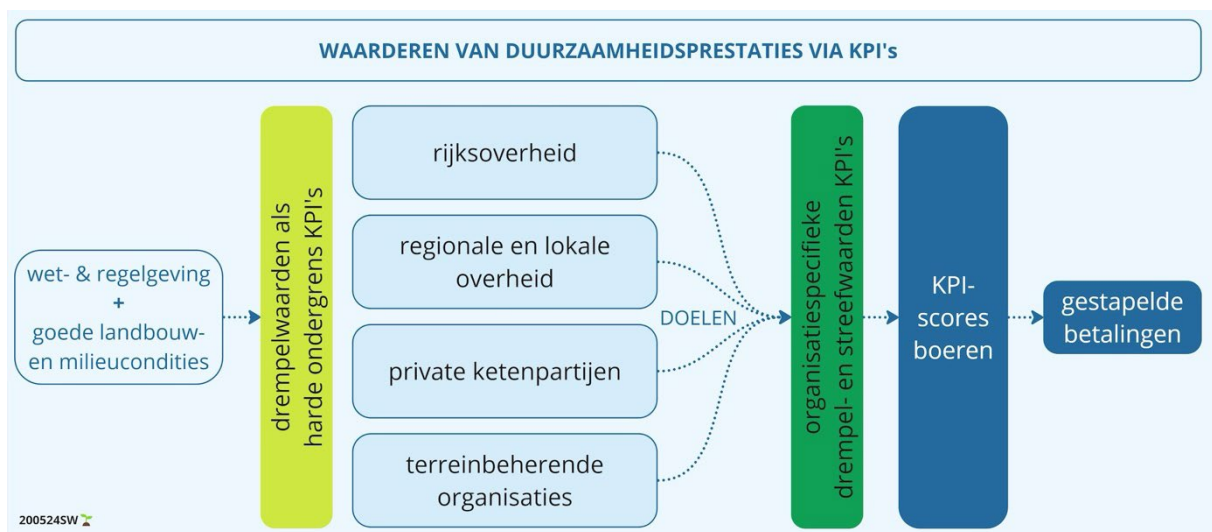
- Milieudruk landbouw (89): samengestelde indicator voor de landbouw, bestaande uit: fijnstof, broeikasgasemissies, emissie stikstofoxiden, verbruik gewasbeschermingsmiddelen, stikstof-bodemoverschot, ammoniakemissie en fosfaat-bodemoverschot (alle agrarische sectoren)
- Nutriëntenoverschotten in de landbouw (stikstof en fosfor) (90) (alle agrarische sectoren)
- Stikstofefficiëntie (landelijk, veehouderij en gewasteelt) (91): percentage van aanvoer vs. afvoer.
- Areal biologische landbouw (92)
- Fauna van het agrarisch gebied (94): trends van boerenlandvogels, dagvlinders van graslanden en zoogdieren

6.3 KPI's voor monitoring van de bijdrage van de eco-regeling aan NSP- en GLB-doelen

In de vorige paragraaf constateerden we dat het lastig is om de bijdrage van de eco-regeling aan de doelen van de eco-regeling te bepalen, vooral omdat die doelen niet altijd operationeel (genoeg) zijn gedefinieerd. Datzelfde geldt tot op grote hoogte voor het bepalen van de bijdrage van de eco-regeling aan de overkoepelende GLB- en/of NPLG-doelen. Hoewel de nieuwe impactindicatoren steeds sterker overeenkomen met KPI's, blijft het lastig:

- om de bijdrage van de eco-regeling af te splitsen van die van andere GLB-interventies. Als voorbeeld de *Farmland Bird Index*: deze wordt ongetwijfeld (ook) door de eco-regeling beïnvloed, maar hoogstwaarschijnlijk sterker door het ANLb en door niet-productieve (natuur)investeringen;
- om de bijdrage van GLB-interventies te onderscheiden van die van KPI-regelingen van derden: decentrale overheden, TBO's en ketenpartijen – zie figuur 10.

Beide factoren noodzaken tot een zorgvuldig uitgebalanceerde set van drempel- en streefwaarden. Voor de eco-regeling is dat verhoudingsgewijs eenvoudig, omdat we hiervoor als drempelwaarde het niveau van de wet- en regelgeving kunnen hanteren, voorlopig nog verhoogd met dat van de conditionaliteiten. Hierbij moet worden opgemerkt dat het vertalen van wet- en regelgeving naar KPI-scores niet altijd eenvoudig is. Afstemming met niet-GLB-regelingen wordt nog een stap lastiger.



Figuur 10. Partijen die (kunnen) sturen op en/of belonen voor KPI-scores

Kortom:

- Voor de monitoring van eco-regeling en GLB als geheel zijn er verschillende sets indicatoren. De (herziene) impactindicatoren komen steeds sterker overeen met de KPI-set, behalve voor het thema biodiversiteit, waar de KPI's meer overeenkomst vertonen met de resultaatindicatoren. De KPI-set kan dus niet voor alle Europese niveaus van monitoring de juiste data leveren, maar wel voor een groeiend deel daarvan.

- Als gevolg hiervan is er vooralsnog waarschijnlijk nog aanvullende en/of overkoepelende monitoring nodig om de bijdrage aan het doelbereik te meten, in ieder geval voor de KPI's die geen directe relatie hebben met de beleidsdoelen. En om naast het meten op bedrijfsniveau de bijdrage ook op landelijk niveau te kunnen bepalen. Om het schaalniveau tussen KPI's (bedrijf) en EU-indicatoren (landelijk) te overbruggen, moet de doelen niet alleen worden geconcretiseerd, maar ook worden vertaald naar regionaal en bedrijfsniveau.
 - Gezien het toenemende aantal publieke en private KPI-initiatieven wordt het steeds lastiger om de bijdrage van één daarvan aan de KPI-scores te kunnen onderscheiden. Dat maakt het ook lastig om het traject tussen drempel- en streefwaarde op te delen in deelscores (c.q. betalingsdrempels) voor elk van de KPI-instrumenten. Hierop komen we terug in hoofdstuk 7 over betalingen.
 - Hoewel er nog beperkingen kleven aan het gebruik van KPI's voor monitoring van eco-regeling, c.q. GLB, is het zinvol om de doorontwikkelingstrajecten van zowel KPI's als GLB-indicatoren en groenblauwe architectuur van het GLB sterker met elkaar te verbinden en gezamenlijk te investeren in de samenhang.
- 



KPI's als beloningsgrondslag

Een derde mogelijke rol van KPI's in de eco-regeling is die van maatstaf voor beloning. Er zijn al enkele publieke en private partijen die belonen op basis van KPI's (provincies Drenthe, Brabant en Utrecht, gemeente Midden-Delfland, FrieslandCampina) of van plan zijn om dat te gaan doen (bijv. Friesland). Willen KPI's in het GLB worden ingezet als beloningsgrondslag, dan gelden echter enkele specifieke voorwaarden. We verkennen hier de mogelijkheden, beperkingen en randvoorwaarden.

7.1 Voordelen en beperkingen van belonen op basis van KPI's

Twee mogelijkheden

KPI's kunnen in de eco-regeling op grofweg twee manieren worden ingezet als beloningsgrondslag:

- a. De eco-premie koppelen aan de behaalde KPI-score(s), al dan niet via een puntensysteem. Het integrale karakter van de eco-regeling, dat nu gestalte krijgt via de minimum-puntenscores per vergroeningsthema, wordt dan vervangen door een systeem waarbij op alle KPI's minimaal een tevoren vastgestelde drempelwaarde moet worden behaald en de premie stijgt met toenemende KPI-scores. Hierbij zijn nog twee varianten denkbaar:
 - » de eco-activiteiten vervallen geheel of grotendeels (zie hoofdstuk 5). In dit geval wordt de integraliteit geborgd door het inbouwen van de gehele KPI-set;
 - » er blijft een (eventueel ingedikt) menu met eco-activiteiten bestaan die geselecteerd zijn omdat zij met voldoende zekerheid tot verbeterde KPI-scores leiden, maar er wordt gemonitord aan de hand van KPI's en de betaling wordt gekoppeld aan de behaalde scores. In dit geval moet veel aandacht worden besteed aan de integraliteit van activiteiten en KPI's.
- b. Inzet van KPI's om bedrijven 'automatisch groen' (*green by definition*) te verklaren: boven een bepaalde score komen ze sowieso in aanmerking voor de eco-premie, zoals ook gecertificeerde biologische bedrijven in de eco-regeling per definitie op niveau 'goud' betaald krijgen. Los van het feit dat het om

een geborgd certificaat gaat, verschilt deze variant niet wezenlijk van de vorige. Daarom laten we hem hier verder achterwege. Wel kan het zoals gezegd zinvol zijn om het certificeringsspoor verder uit te laten werken.

Voordelen van belonen op basis van KPI's

Ten opzichte van de huidige beloningssystematiek bieden KPI's als beloningsgrondslag de volgende voordelen:

- De relatie met een aantal van de tien strategische doelen van het GLB is directer dan bij het werken met maatregelen. Zoals we in hoofdstuk 6 zagen, verbetert hiermee de doelgerichtheid van de eco-regeling.
- Bij toepassing van een integrale KPI-set krijgt de eco-regeling sterker het karakter van een *whole farm approach* met minder risico van afwenteling. Overigens stuurt de huidige opzet van de regeling ook op integraliteit door minimum-puntenscores op elk van de vijf vergroeningsthema's als voorwaarde te stellen.
- KPI's bieden in beginsel de mogelijkheid van een traploze, resultaatgerichte beloningsschaal. Dat strookt met de wens van de Europese Commissie om de GLB-betalingen prestatiegerichter vorm te geven. Het strookt ook met geluiden uit de praktijk dat prestatieniveaus worden gewaardeerd om extra inspanningen te bevorderen (*Bouwstenen voor verbetering van de eco-regeling 2024*).
- Er zijn meer mogelijkheden om regionale beleidsaccenten te leggen. Vaak verschillen namelijk niet de in te zetten maatregelen, maar verschilt de zwaarte van de beleidsopgaven. Met regionale drempel- en streefwaarden kan hier relatief simpel vorm aan worden gegeven.
- Beloning op basis van KPI's biedt een gemakkelijke mogelijkheid om de lat periodiek hoger te leggen en/of om in te spelen op een verhoogde *baseline* voor betaling (door veranderingen in wet- en regelgeving).
- KPI's zijn tegelijkertijd een monitoringsinstrument en bieden dus ook de benodigde informatie om de voortgang te monitoren en op basis daarvan zo nodig de drempel- en streefwaarden bij te stellen. Inzet van KPI's voor beloning gaat altijd gepaard met de inzet van KPI's voor monitoring op bedrijfsniveau (zie § 6.1), maar niet per se ook met de inzet voor monitoring op het niveau van de eco-regeling of het GLB als geheel (§ 6.2 en 6.3).

Beperkingen van belonen op basis van KPI's

Beperkingen zijn er op de volgende punten:

- Willen de voordelen goed tot hun recht komen, dan moet er ook duidelijkheid zijn over (a) de relatie tussen KPI-score en (mate van) van doelbereik, en (b) de bijdrage van de eco-regeling aan het doelbereik, c.q. de KPI-score. Zoals bleek in de hoofdstukken 5 en 6 is hier nog verbetering nodig.
- Het GLB is nog sterk gericht op het denken in en belonen van maatregelen, immers de 'traditionele' manier van werken, en niet op doelsturing. Uitzondering is resultaatbeloning in het agrarisch natuurbeheer (zie § 3.1). Het EU-instrumentarium is nog onvoldoende toegesneden op (andere) vormen van doelsturing.
- Hoe meer partijen betalen op basis van KPI's, hoe lastiger het wordt om ongeoorloofde dubbelbetaling te vermijden – zie figuur 10 in hoofdstuk 6.

Op het tweede en derde punt gaan we in § 7.2 dieper in.

7.2 Voldoet beloning op basis van KPI's aan de GLB-criteria?

De Europese Commissie heeft voorwaarden geformuleerd waaraan GLB-betalingen moeten voldoen. De WUR heeft deze in 2020 al eens op een rij gezet (Van Doorn & Jongeneel 2020). We lopen ze hierna langs en spitsen ze toe op de eco-regeling. De resultaten zijn aan het eind van deze paragraaf samengevat in tabel 7.

1. De betalingen leveren een bijdrage aan GLB-doelen

KPI's en KPI-scores moeten bijdragen aan (een aantal van) de tien strategische doelen van het GLB en aan de beleidsbehoeften zoals geïdentificeerd in de SWOT-analyse in het NSP (interventiologica). Deze voorwaarde levert geen problemen op: zoals we in hoofdstuk 6 zagen, passen vrijwel alle KPI's naadloos bij de GLB-doelen SO4 (tegengaan klimaatverandering), SO5 (behoud van natuurlijke hulpbronnen en milieubescherming) en SO6 (behoud natuur en landschap). De mate waarin ze daaraan bijdragen kan weliswaar nog niet goed worden vastgesteld, maar de relatie met de doelen is – via de resultaat- en impactindicatoren – in elk geval directer dan bij een maatregelenmenu het geval is. Alleen de (nog nader in te vullen) KPI's voor circulariteit passen weliswaar prima onder SO5, maar wat minder goed bij de geformuleerde behoeften in de SWOT-analyse in het NSP.

2. De betalingen passen binnen de GLB-interventiologica

Of belonen op basis van KPI's past binnen de 'groenblauwe architectuur' van het GLB (als enige resultaatgerichte onderdeel tussen conditionaliteiten en ANLb in), hangt af van de vraag:

- of de conditionaliteiten eenvoudig naar KPI-scores kunnen worden vertaald (zie punt 4);
- of de ANLb-maatregelen duidelijk een eigen 'niche' (blijven) vormen binnen de groenblauwe architectuur. Omdat de natuur-KPI's alleen het aandeel land met natuur- en landschapsbeheer behelzen, is dat op dit moment geen probleem.

De LNV-ideeën over de doorontwikkeling van de groenblauwe architectuur bevatten niettemin ook een sterker prestatiegerichte eco-regeling en een ANLb dat op min of meer gelijke leest geschoeid blijft. De vormgeving van de prestaties in beide vergroeningslagen blijft daarbij dan wel een punt van aandacht.

3. De betalingen worden uitgekeerd per ha of per dier

GLB-betalingen, dus ook de eco-premie, moeten de vorm hebben van een bedrag per in aanmerking komende hectare of (eventueel) per dier. Aan deze voorwaarde lijkt met betaling op basis van KPI's op het eerste gezicht niet te worden voldaan. De beloning kan in het geval van KPI's weliswaar worden omgerekend naar een bedrag per hectare, maar er is dan geen relatie tussen betaling en de maatregelen die op die hectares worden uitgevoerd. Hierbij moet echter het volgende worden bedacht:

- a. Nederland betaalt nu ook voor alle subsidiabele bedrijfshectares en niet alleen voor de hectares waarop eco-activiteiten worden uitgevoerd (met uitzondering van de activiteit 'biologisch bedrijf'). Er zijn nog vijf andere lidstaten die dat doen, maar vier daarvan (Frankrijk, Hongarije, Tsjechië en Slowakije) doen dit omdat hun eco-regeling is gebaseerd op een *whole farm approach* waarbij de maatregelen gelden voor het hele bedrijf. Alleen Ierland hanteert eenzelfde systematiek als Nederland (*Approved 28 CAP Strategic Plans 2023*). Het betalen voor hectares zonder eco-activiteit is weliswaar goedgekeurd, maar is niettemin een discussiepunt met de Europese Commissie. Dit discussiepunt speelde ook ten tijde van de graas-dierpremie, waar (ook) werd betaald voor dieren die op niet-subsidiabele grond liepen. Sowieso past een *whole farm approach* veel beter bij het concept van doelsturing, waarbij het vrijwel onontkoombaar is

om het gehele bedrijf in ogenschouw te nemen. Het lijkt goed om de gevolgen van zo'n verandering voor de uitvoering van de regeling nader te analyseren.

- b. De NSP-Verordening (Europese Commissie 2021) schept in artikel 31, lid a, de mogelijkheid dat de eco-premie de vorm aanneemt van een aanvullende betaling (top-up) bij de basispremie. Bij het bepalen van het betalingsniveau moeten de lidstaten in dit geval rekening houden "met het duurzaamheids- en ambitieniveau van elke ecoregeling, op basis van objectieve en transparante criteria". De betaling hoeft dan niet te worden bepaald op de 'klassieke' manier (inkomensderving en/of extra gemaakte kosten). De vier lidstaten met een *whole farm approach* maken alle gebruik van deze mogelijkheid. Hij past goed bij het belonen op basis van KPI's: er wordt betaald voor alle bedrijfshectares en er is meer speelruimte in de vergoedingsberekening (zie ook punt 6).

4. Alleen betalen boven de vastgestelde baseline

Betaling is alleen toegestaan voor prestaties die uitstijgen boven de baseline: wet- en regelgeving plus conditionaliteiten (RBE's en GLMC's). Om dit te waarborgen, wordt hard gewerkt aan het ontwikkelen van drempelwaarden voor elke KPI, die (in dit geval) minimaal overeen moeten komen met de conditionaliteiten of – in een toekomstig GLB – wellicht alleen met de wet- en regelgeving. De WUR heeft al rapporten gepubliceerd over de mogelijke drempelwaarden (Van Doorn e.a. 2019 en 2022), maar die zijn niet (altijd) gebaseerd op de wet- en regelgeving. Nu er steeds meer KPI-*benchmarks* worden verzameld, wordt het makkelijker om de wet- en regelgeving te vertalen naar KPI-scores. In dat geval vormt dit criterium geen belemmering.

5. Geen dubbelbetaling

Dubbelbetaling (voor dezelfde prestatie en/of dezelfde kostenposten) is niet toegestaan. Figuur 10 in hoofdstuk 6 laat zien hoeveel geldstromen er op een bedrijf kunnen samenkomen die alle effect hebben op de KPI-scores van dat bedrijf. Er zijn in beginsel drie typen dubbelbetaling denkbaar:

- a. met beloningsregelingen op basis van maatregelen. Het optreden van dubbelbetaling is hier afhankelijk van de getroffen maatregelen (die niet in beeld zijn, want het gaat om het resultaat) en van de vraag of de grondgebruiker voor één of meer van die maatregelen al langs een andere weg een vergoeding ontvangt. Meer in zijn algemeenheid kan dubbelbetaling van doelsturing met middelsturing niet goed worden vastgesteld. Dat geldt het sterkst als de KPI een 'zuiver' resultaat behelst (bijv. CO₂-emissie versus aandeel langjarig grasland). Bij 'grondgebonden' KPI's (bijv. aandeel natuur- en landschapsbeheer) kan dubbelbetaling optreden met het ANLb of andere grondgebonden regelingen (zoals de Samenwerkingsregeling voor extensivering en vernatting). Cumulatie van eco-regeling en ANLb (geoorloofd en ongeoorloofd) is ook nu al een belangrijk punt van aandacht;
- b. met decentrale beloningsregelingen op basis van KPI's (zoals nu in Brabant, Drenthe, Utrecht en Midden-Delfland). Als dezelfde KPI-sets worden gebruikt, is in principe afstemming mogelijk. Die wordt overigens lastiger naarmate de eco-regeling sterkere regionale accenten krijgt;
- c. met private betalingen op basis van KPI's. Aanvankelijk werd de combinatie van publieke en private betalingen voor KPI's gezien als een welkom verdienmodel, inmiddels is duidelijk dat ook stapeling van publieke en private middelen aan grenzen is gebonden (zie bijvoorbeeld Silvis e.a. 2022 en Baayen e.a. 2023).

In situatie a. is dubbelbetaling zoals gezegd lastig vast te stellen. In de situaties b. en c. kan – als van dezelfde KPI's gebruik wordt gemaakt – dubbelbetaling wel worden gesignaleerd. In relatie tot de eco-regeling gaat het dan vooral om decentrale en private regelingen die ook direct boven het niveau van regelgeving



Omdat bij gebruik van KPI's de toegepaste maatregelen niet bekend zijn, bestaat het risico dat in de eco-regeling en het ANLb voor dezelfde kosten wordt betaald. Bijvoorbeeld voor inkomensderving door extensivering van het graslandgebruik door peilverhoging, bemestingsbeperkingen etc.

plus conditionaliteiten beginnen met belonen. Dat kan echter pas worden vastgesteld zodra het niveau van de conditionaliteiten naar KPI-scores is vertaald (zie punt 4). Waar het gaat om dubbeling met private middelen, gelden de afspraken die in het EU-verdrag zijn gemaakt over kartelvorming: duurzaamheid is daarin geen grond om inkomensstoelagen te betalen. Een uitzondering voor duurzaamheidsinitiatieven is mogelijk via artikel 210bis van de GMO-verordening, dat ruimte biedt voor samenwerking tussen concurrenten en in de distributieketen ten behoeve van bovenwettelijke duurzaamheidsdoelen, maar dat artikel biedt alleen in zeer specifieke gevallen soelaas (Wolberink & Baayen 2024).

Vrijgesteld van stapelingsbeperkingen zijn:

- duurzaamheidsbetalingen via keurmerken;
- duurzaamheidsbetalingen door coöperatief tot stand gekomen herverdeling van gelden (bijv. PlanetProof).

Het ministerie van LNV heeft een werkgroep over stapeling van betalingen in het leven geroepen die in het derde kwartaal van 2024 met een handreiking komt voor stapelen van betalingen en – aan de hand van casussen – met voorbeelden van geoorloofde en ongeoorloofde stapeling.

6. Toerekenbaarheid van de beloning: ruimte voor prestatiegerichte betalingen

De Commissie vereist dat de beloning 'toerekenbaar', ofwel solide onderbouwd moet zijn. In het verleden was dat altijd via het stramien van gedeelde inkomsten en/of extra gemaakte kosten die de uitvoering van maatregelen met zich meebrengt. Nu biedt de Europese Commissie meer mogelijkheden voor doelgerichte betalingen, c.q. resultaatbeloning. De oorsprong daarvan ligt bij de GLB-verordening van 2014, waar resultaatbeloning in het agrarisch natuurbeheer mogelijk werd gemaakt. Vervolgens uitte de Commissie in *De toekomst van voeding en landbouw* (Europese Commissie 2017) nadrukkelijk de ambitie om het GLB sterker

doelgestuurd en resultaatgericht te maken en ten aanzien van de landbouw “een minder prescriptief kader” te willen hanteren.

Inmiddels bieden alle relevante EU-verordeningen ruimte voor prestatiegericht belonen:

- de Richtsnoeren voor staatssteun aan de landbouw (§ 1.1.4, onderdeel 212);
- de Landbouwwijstellingsverordening (art. 34, lid 10);
- de GLB-verordening (2021/2115, art. 70, lid 5)

De Richtsnoeren zeggen hierover: “De in het kader van deze afdeling (agro-milieu-klimaatverbintenissen) verleende steun kan betrekking hebben op collectieve regelingen en resultaatgerichte betalingsregelingen, zoals regelingen voor koolstoflandbouw, die de landbouwers ertoe aansporen om op grotere schaal of op meetbare wijze te zorgen voor een aanzienlijke kwalitatieve verbetering van het milieu.” Beperking is echter dat de bovengenoemde verordeningen deze mogelijkheid alleen noemen voor het agrarisch natuurbeheer en niet voor de eco-regeling.

Tweede beperking: de Commissie heeft (nog) niet vastgelegd op welke wijze zulke betalingen moeten worden onderbouwd en verantwoord. In de vorige GLB-periode kon dat (althans voor het agrarisch natuurbeheer) door fictieve maatregelenpakketten op te stellen en door te rekenen, waarbij aannemelijk moet worden gemaakt dat hiermee het resultaat wordt behaald. In het desbetreffende document (European Commission 2014) staat hierover:

- resultaatgerichte betalingen moeten zijn gebaseerd op de extra kosten en/of gederfde inkomsten van maatregelen die in zijn algemeenheid nodig zijn om de beoogde resultaten te behalen;
- controle en monitoring moeten zich richten op de resultaten en niet op de uitgevoerde maatregelen om die resultaten te behalen;
- de resultaten moeten in de nationale plannen duidelijk worden gedefinieerd, evenals de maatregelen waarop de vergoedingsberekening is gebaseerd.

Daarmee past de vergoedingsberekening weer naadloos in het ‘traditionele’ stamien van betalen op basis van productiederving en/of extra gemaakte kosten, maar dan via de U-bocht van fictieve maatregelen. Het ministerie van LNV is momenteel in overleg met de Commissie om draagvlak te kweken (en meer regelings-technische duidelijkheid te krijgen) voor beloning op basis van doelsturing.

Zo lang de Commissie geen goedkeuring geeft aan vergoedingsberekeningen op basis van de maatschappelijke waarde van de geleverde groenblauwe diensten, zou het ook voor de eco-regeling voor de hand liggen om de vergoeding te berekenen op basis van fictieve maatregelenpakketten waarbij aannemelijk wordt gemaakt dat hiermee het resultaat wordt behaald. De decentrale overheden die belonen op basis van KPI's maken hierbij veelal gebruik van de *de-minimis*regeling, waarbij ‘meldingsvrij’ steun tot maximaal € 20.000,- over drie belastingjaren mag worden betaald (maximaal € 25.000,- als Nederland een centraal register invoert voor alle *de-minimis*steun, maar zo ver is het nog niet). Bij de eco-regeling – en ook bij de provinciale regelingen zodra deze het pilotstadium voorbij zijn – gaat het om substantiële aantallen bedrijven en om substantiële bedragen per bedrijf. Dat vraagt om een solide verankering in de Verordeningsteksten.

Vooruitlopend op een systematiek met fictieve maatregelenpakketten heeft de WUR in 2019 al een rapport gepubliceerd over de meerkosten (op basis een aantal maatregelensets) die het behalen van goede KPI-scores met zich meebrengt (Beltman e.a. 2019). De meerkosten zijn uiteraard sterk afhankelijk van de gekozen (of doorgerekende) maatregelen. Om zicht te krijgen op de werkelijke kosten van de getroffen maatregelen en op de risico's van dubbelbetaling, houden de deelnemers in Brabant

een kostenadministratie bij. Dat is bij grootschalige uitrol echter geen oplossing (uit een oogpunt van administratieve last). LNV heeft inmiddels opdracht verleend aan WUR om de kostenkant van duurzaamheidsprestaties (denk aan meerwerk, opbrengstderiving, risico's) nog beter te onderbouwen. De resultaten zullen medio 2024 beschikbaar zijn.

Er zijn momenteel al wel twee openingen voor meer prestatiegerichte betalingen in de eco-regeling (zie ook Matthews 2021):

- a. Al genoemd: de NSP-Verordening (Europese Commissie 2021), artikel 31, biedt ruimte voor een eco-premie die als top-up op de basispremie wordt betaald. De berekening hiervan is 'vormvrij': hij hoeft niet louter compenserend te zijn, zolang de hoogte maar goed wordt onderbouwd. Dat vereist een *whole farm approach*, of in ieder geval een eco-premie die wordt betaald voor alle subsidiabele bedrijfshectares (zoals nu overigens ook al gebeurt), maar dat past juist uitstekend bij een KPI-aanpak. Deze aanpak kent voordelen, maar ook nadelen (zie Pe'er e.a. 2021 voor een inschatting vooraf van de mogelijke voor- en nadelen). Naast de mogelijkheid van prestatiegerichte betalingen kunnen de voordelen zijn:
 - » hij nodigt uit tot een simpele, aantrekkelijke regeling met een positievere benadering van vergroening en met een – mede daardoor – hoge deelname;
 - » hij kan goed werken in gebieden met lage landbouwinkomens waar de systematiek van gedeerde inkomsten tot lage vergoedingen en deelname leidt.

Nadelen kunnen zijn:

- » het ontbreken van regels voor de vergoedingsberekening geeft vrijheid, maar kan ook sneller aanleiding geven tot onderhandeling, lobby en/of politieke druk;
 - » gebrek aan consistentie in de vergoedingsberekening van verschillende GLB-interventies, met name in relatie tot het agrarisch natuurbeheer.
- b. De Commissie accepteert ook berekeningen op basis van zogeheten *opportunity costs*, waarbij de vergoeding compenseert voor het niet kiezen van een andere, meer profijtelijke bedrijfsoptie (bijv. intensivering of tenietdoen van een kleinschalig landschap, voor zover daarvoor tenminste wettelijke mogelijkheden zijn). Anders dan bij de eerste optie geldt hierbij dus wel het compensatieprincipe, maar de systematiek zou flexibel genoeg moeten zijn om hiermee ook resultaatgerichte betalingen te doen, vooral waar het gaat om groenblauwe 'instandhoudingsdiensten'.

7. Geen handelsverstoring, geen productieverhogend effect

De commissie heeft (conform de WTO-regels) bepaald dat betalingen niet of nauwelijks handelsverstoring, productieverhoging en overcompensatie mogen veroorzaken. Hoewel overcompensatie één van de oorzaken van handelsverstoring kan zijn, gaan we daarop bij punt 7 wat uitgebreider in. Meer precies spreekt de Verordening van steun die "geen of hoogstens minimale handelsverstoringen of effecten op de productie heeft". Waar het gaat om handelsverstoring en productieverhoging zouden er vraagtekens kunnen worden geplaatst bij de KPI's 'eiwit van eigen land' en 'CO₂-emissie per kg product'. Beide KPI's kunnen in beginsel aanzetten tot intensivering van het grondgebruik en/of een hogere productie. Aan de andere kant kunnen zulke afwentelingseffecten wellicht worden voorkomen door een integrale set van KPI's toe te passen (voorkomen van afwenteling is juist één van de doelen van een integrale set) en/of door bij beloning wegingsfactoren te hanteren die afwenteling ontmoedigen. In dat geval lijkt dit criterium geen problemen op te leveren. Wel kan het voor de Commissie lastiger zijn om de eco-regeling op dit punt te toetsen, omdat de onderliggende maatregelen niet zichtbaar zijn bij beloning op basis van KPI's.

8. Geen overcompensatie

Dit is deels al bij onderdeel 6 aan de orde gekomen, maar we belichten hier nog enkele specifieke aspecten. GLB-betalingen mogen geen overcompensatie bevatten: publieke steun moet beperkt blijven tot de gederfde inkomsten en/of extra gemaakte kosten (extra ten opzichte van de gemaakte kosten of geleden inkomstenderving die het gevolg zijn van het voldoen aan bestaande normen/GLMC's). Artikel 10 van de GLB-Verordening koppelt de eco-regeling aan de bepalingen ten aanzien van de 'green box' uit **bijlage 2** van de Landbouwovereenkomst van de WTO.

Ook in geval van een maatregelgericht eco-regelingsmenu is dit een rekbaar criterium:

- De eco-regeling mag op basis van de GLB-Verordening sowieso al een 20% top-up/bonus bevatten boven op de compensatie van inkomstenderving. Dit is dus al een goedgekeurde bonus. Ook bij 'bos-milieuklimaatdiensten' in de tweede pijler maakt de Commissie een stimuleringsbonus van 20% mogelijk (nog niet bij agro-milieuklimaatdiensten ofwel het agrarisch natuurbeheer). Daarmee heeft de Commissie de deur voor 'stimulerende betalingen' weer opengezet. In eerdere GLB-periodes was die mogelijkheid er bij het agrarisch natuurbeheer ook.
- Mögele & Scheele (2024) beargumenteren dat stimuleringsbonussen niet nodig zijn, omdat de zogeheten *opportunity costs* al toelaten dat de vergoeding op een zodanig niveau wordt berekend dat de doelen worden gehaald. Op deze manier zou er ruimte zijn om te bepalen hoeveel deelname vereist is om de beoogde doelen te halen en op basis daarvan de vergoedingshoogte vast te stellen. De vergoeding moet dan voldoende prikkel bevatten voor grondgebruikers om mee te doen en – via een toereikende deelname – de doelen te halen. Dit is gewoon mogelijk binnen de kaders van de WTO-green box. In zijn algemeenheid kan niet worden gesteld dat de deelname aan de eco-regeling in Nederland in 2023 te wensen overliet (integendeel), maar de vraag is wel welke bijdrage de veel gekozen maatregelen leveren aan het doelbereik van de regeling. Dat moet nog nader worden geanalyseerd. In Europees verband is er (op voorhand) wel zorg geuit over het vergroeningspotentieel van de eco-regeling, mede gezien de relatief bescheiden hectarepremies. Zo blijkt in Duitsland, dat relatief 'zware' maatregelen in zijn eco-regeling heeft opgenomen, de deelname (50%) vooralsnog tegen te vallen. In zulke gevallen zou een vergoeding die is afgestemd op een voldoende deelnamegraad, soelaas kunnen bieden.
- Zoals we bij punt 6 al aangaven, mag de eco-premie ook als top-up op de basispremie worden toegekend en gelden daarbij geen strikte regels voor de vergoedingsberekening (Matthews 2021).

Bij betaling op basis van KPI's bieden vooral de eerste en de derde optie soelaas. De tweede kan wat meer uitleg vergen aan Brussel, tenzij hierbij van fictieve maatregelpakketten gebruik wordt gemaakt. Kortom, dit criterium is rekbaar, zowel bij maatregelen als KPI's, en wordt enigszins overschaduwd door de mogelijkheden voor stimuleringsbijdragen die de Commissie inmiddels biedt.

Een verdergaande stap zou zijn om het principe van 'gederfde inkomsten en extra arbeid' op de helling te zetten en de betaling te baseren op de waarde van de maatschappelijke diensten. Daarvoor is wel toenemend draagvlak, maar de discussie hierover is taai en loopt al zeker vier GLB-periodes.

9. Betalingen moeten gericht zijn op concrete prestaties

Betalingen moeten prestatiegericht zijn, c.q. actief sturen op het verhogen van de bijdrage van de eco-regeling aan de GLB-doelen. KPI's zijn bij uitstek een prestatiegerichte betalingsgrondslag. Cruciaal voor een 'afrekenbare' bijdrage aan de GLB-doelen is wel:

- dat de drempel- en streefwaarden goed zijn afgesteld;
- dat er een beter inzicht is in de relatie tussen KPI's en de mate van doelbereik. Zoals we in hoofdstuk 6 zagen, is er inmiddels wel meer 'gelijkgerichtheid' tussen KPI's en impactindicatoren, maar zijn zowel de wet- en regelgeving als de doelen nog lang niet altijd adequaat in KPI-scores vertaald.

TABEL 7. Mate waarin KPI-betalingen voldoen aan de Brusselse voorwaarden

Voorwaarden Europese Commissie	Geen knelpunt	Mogelijk knelpunt, eventueel aanpassen regels
Bijdrage aan specifieke doelen GLB	+	
Passend in interventielogica GLB	+/-	+/-
Bedrag per ha of per dier	+	
Betaling boven baseline	+	
Geen dubbelbetaling		+
Toerekenbaarheid beloning	+/-	+/-
Geen handelsverstoring, c.q. productieverhogend effect	+	
Geen overcompensatie	+/-	+/-
Prestatiegericht	+	



8

Samenvatting, conclusies en aanbevelingen

We presenteren hier eerst de voornaamste bevindingen van de verkenning (§ 8.1) en daarna een concreet stappenplan ter inspiratie voor verdere actie (§ 8.2).

8.1 Voornaamste bevindingen

Er gaan al geruime tijd stemmen op om het GLB doel- en prestatiegerichter te maken. Niet alleen vanuit de maatschappelijke organisaties, maar ook vanuit de Europese Commissie zelf, bijvoorbeeld in het document *De toekomst van voedsel en landbouw* uit 2017. De sector ziet doelsturing als manier om zelf meer aan het roer te staan bij vergroening van de landbouw, de natuur- en milieuorganisaties zien doelsturing als middel om de kosteneffectiviteit van het GLB te verhogen (meer *value for money*).

Doelsturing in de landbouw krijgt in Nederland de laatste jaren veel aandacht door de ontwikkeling van KPI's. Er zijn verschillende partijen die KPI's ontwikkelen en/of toepassen: rijk, provincies, gemeenten, TBO's en ketenpartijen. In totaal zijn er ruim 35 KPI's in omloop, die – als we de erg op elkaar lijkende samenvoegen – kunnen worden teruggebracht tot zo'n 20 stuks. De landelijke 'kernset' voor duurzame landbouw bevat er 14, waarvan er 5 nog nader moeten worden ingevuld. In de verkenning hebben we ons meestal beperkt tot die kernset.

In de verkenning is gekeken of KPI's een rol kunnen spelen in één van de vergroeningsinstrumenten van het GLB: de eco-regeling, een nieuw GLB-onderdeel voor doelgerichte vergroeningsbetalingen. Inzet van KPI's in de eco-regeling kan de volgende voordelen hebben:

- ze bieden een integrale *whole farm approach* die stuurt op het gehele bedrijf en niet alleen op gecontracteerde hectares;
- ze kunnen de monitoring en evaluatie van de eco-regeling, c.q. van het GLB als geheel versterken. Juist ten aanzien van de milieu- en klimaatdoelen van het GLB is nu sprake van een lacune waar het gaat om het meten van de bijdrage van de verschillende interventies aan het doelbereik;
- al genoemd: door een directere koppeling tussen resultaat en beloning kunnen ze de kosteneffectiviteit van de regeling verhogen.

Er zijn drie toepassingsmogelijkheden verkend: KPI's als vervanging van het menu van eco-activiteiten, als monitoringsinstrument en als betalingsgrondslag. Daarbij is ook gekeken wat we kunnen leren van de manier waarop andere landen de eco-regeling hebben ingevuld.

Algemeen knelpunt: doelen niet SMART geformuleerd, KPI's niet altijd even doelgericht

Waar we bij alle drie rollen tegenaan lopen, is dat de doelen van de eco-regeling niet scherp, c.q. operationeel zijn geformuleerd. Als we de sociaaleconomische doelen van het GLB even buiten beschouwing laten, wordt de eco-regeling geacht bij te dragen aan drie groene 'specifieke doelen' (SO's) van het GLB. Die doelen zijn echter niet gekwantificeerd anders dan in aantallen hectares die onder een bepaalde verbintenis (voor biodiversiteit, water etc.) vallen en/of in termen van 'verminderen CO₂-emissie'. De beoogde bijdrage van de eco-regeling hieraan is niet gedefinieerd, de bijdrage van de deelnemende bedrijven evenmin. Dat speelt ons parten:

- bij het vervangen van eco-activiteiten door KPI's. We hebben wel de sterkte van het verband tussen activiteiten en KPI's in kaart gebracht, maar eigenlijk gaat het om de sterkte van het verband van beide eenheden met de GLB-doelen. Hierbij is ook aan de KPI-kant verbetering mogelijk: niet alle KPI's zijn even doelgericht (als het gaat om het GLB). Dit speelt bijvoorbeeld bij de KPI's voor biodiversiteit, voor gewassen (bijv. aandeel rustgewassen) en voor circulariteit. Dat komt doordat sommige KPI's vooral (of: ook) niet-grondgebonden prestaties meten en doordat KPI's qua karakter het midden houden tussen prestatie- en effectmeting. Niettemin kunnen enkele KPI's (bijv. CO₂-emissie en aandeel blijvend grasland) scherper worden gedefinieerd om een beter beeld te geven van het doelbereik (zie verderop);
- bij het monitoren van de regeling aan de hand van KPI's. KPI's zijn veelal gericht op de bijdrage aan (beleids)doelen, maar als die laatste niet scherp zijn geformuleerd, kan niet worden vastgesteld wat de gewenste prestatie is van de deelnemende bedrijven;
- bij het betalen op basis van KPI's. Hierbij bepalen de doelen de drempel- en streefwaarden, met daartussen het gebied waar kan worden beloond. De drempel- en streefwaarden zullen bovendien regelmatig moeten worden bijgesteld op basis van nieuwe beleidskeuzen.

In deze lacune hebben we in de verkenning ten dele voorzien door uit te gaan van de NPLG-doelen voor natuur, water en klimaat. Het NPLG voorziet echter niet in doelen voor bodem, circulariteit etc. Elke zinvolle rol van KPI's in de eco-regeling vereist dus een scherpere doelformulering voor de eco-regeling en – afhankelijk van de uitkomst daarvan – aanscherping van de KPI-set en/of introductie van enkele KPI's die specifiek zijn bedoeld voor toepassing in het GLB.

KPI's als onderdeel van het eco-regelingsmenu

Het eco-regelingsmenu telt momenteel 25 activiteiten die nogal van karakter verschillen: sommige lijken al wat op een KPI, andere helemaal niet. Dat komt ook doordat de KPI's onderling sterk verschillen in doelgerichtheid: de KPI 'CO₂-emissie' is zeer doelgericht, terwijl de KPI 'aandeel natuur- en landschapsbeheer' alleen iets zegt over arealen en niet over de kwaliteit daarvan. Tussen de huidige situatie en het volledig vervangen van het activiteitenmenu door KPI's zitten nog allerlei tussenstappen op weg naar een grotere prestatiegerichtheid van het menu. We onderscheiden vijf stappen:

1. Het introduceren van (meer) prestatieniveaus per eco-activiteit. Dit is nu bij slechts twee activiteiten het geval, maar is bij veel meer activiteiten mogelijk.
2. Het definiëren van gewasmaatregelen in termen van 'aandeel in de bedrijfsoppervlakte'. Nu telt elke hectare mee, ongedacht de bedrijfsomvang, terwijl – bij eenzelfde aantal hectares – de prestatie voor een klein bedrijf groter is dan voor een groot bedrijf. Deze omslag kan bij vrijwel alle eco-activiteiten worden toegepast. Daarmee heeft een deel van de activiteiten meteen het karakter van een KPI (aandeel

rustgewassen, aandeel langjarig grasland etc.). De omslag vergt bij RVO een extra rekenstap (koppeling aan de subsidiabele bedrijfsoppervlakte), maar dat kengetal is ook nodig voor het berekenen van de basispremie.

3. Introduceren van perceelsoverstijgende bonussen, bijv. voor continuïteit, connectiviteit of gunstige combinaties van activiteiten. Er zijn nu al enkele landen die dat doen.
4. Opnemen van een groter aantal bedrijfsmaatregelen, c.q. toepassen van een *whole farm approach*, zoals vier landen die nu kennen. Dit was oorspronkelijk ook de bedoeling van de eco-regeling. Naast biologische landbouw en verlengde weidegang zou – vooruitlopend op een 'echte' *whole farm approach* – bijvoorbeeld het cluster teeltmaatregelen (biologische bestrijding en drie vormen van precisielandbouw) op bedrijfsniveau kunnen worden geformuleerd. Sowieso past een bedrijfsbenadering veel beter bij het concept van doelsturing. Het lijkt goed om de gevolgen van zo'n verandering voor de uitvoering van de regeling nader te analyseren.
5. Activiteiten (geheel of deels) vervangen door KPI's. De verkenning besteedt veel aandacht aan de correlatie tussen eco-activiteiten en KPI's om te kunnen bepalen op welke punten de relatie sterk en zwak is, en om in het laatste geval actie te kunnen nemen. De bevindingen:
 - » relatief **sterke** relaties van eco-activiteiten met KPI's vinden we bij gewasactiviteiten (rustgewas, eiwitgewas, meerjarig gewas, blijvend grasland) en de niet-productieve elementen (ho utopstanden, groene braak, bufferstrook langs bouwland);
 - » relatief **zwakke** relaties van eco-activiteiten met KPI's vinden we bij biologische bestrijding, precisiebespuiting, vroeg oogsten rooigewas, groenbedekking en verlengde weidegang.

Een grove schatting van wat er gebeurt bij vervanging van eco-activiteiten door KPI's leert dat er mogelijk sturingskracht verloren gaat op de thema's waterkwaliteit en bodemkwaliteit (deels ook doordat de KPI-set hiervoor nog in ontwikkeling is) en aan sturingskracht wordt gewonnen op het thema klimaat (vanwege de 1:1-relatie tussen KPI en doelbereik). Bij de overige beleidsthema's blijft de sturingskracht naar schatting gelijk. Omdat het in het kader van deze verkenning niet is gelukt om de relatie tussen eco-regelingscores en KPI-scores meer systematisch te onderzoeken, is het gewenst om hierin de komende jaren alsnog in te investeren, bijvoorbeeld aan de hand van het Bedrijveninformatienet (BIN), dat een representatieve steekproef van bedrijven omvat.

Gezien de wens van het ministerie om tot en met 2027 geen grote veranderingen in de eco-regeling door te voeren, is stap 5 iets voor de langere termijn (op zijn vroegst in 2028). De stappen 1 t/m 4 kunnen echter al wel in de huidige GLB-periode worden doorgevoerd, omdat ze niet raken aan de opzet van de regeling als zodanig, maar aan de vormgeving van het menu. Wel moet hiervoor de toekenning van punten en waarden worden bijgesteld.

Randvoorwaarden en/of aandachtspunten bij de vijfde stap zijn (aanvullend op wat al is gezegd over de koppeling van KPI's aan GLB-doelen):

- a. Aan de KPI-kant: het is belangrijk dat alle KPI's operationeel zijn ingevuld (nu bij vijf KPI's nog niet het geval) en dat er voldoende KPI's beschikbaar zijn voor andere sectoren dan melkveehouderij en akkerbouw.
- b. Als de eco-regeling de enige van de drie 'groene' interventies is (naast conditionaliteiten en ANLb) die gestalte krijgt op basis van KPI's, moet veel aandacht worden besteed aan de beoogde synergie tussen de interventies. Dat kan bijvoorbeeld door ook voor andere interventies prestatie-indicatoren te ontwikkelen en toe te passen, op bedrijfsniveau of anderszins. Zo worden voor het ANLb momenteel

habitatscorekaarten ontwikkeld (voorlopig alleen experimenteel) waaruit puntenscores op gebiedsniveau voortkomen. Die zouden kunnen worden vertaald naar bedrijfs- of hectareniveau. Een andere manier om synergie te bevorderen is door zorgvuldig gekozen drempel- en streefwaarde, c.q. door het bepalen van streefwaarden specifiek voor de eco-regeling.

- c. De eco-regeling valt onder de grondgebonden subsidies en de activiteiten zijn gericht op het grondgebruik, al begint dat te verschuiven met de introductie in 2024 van de activiteiten voor precisielandbouw. De KPI-set is niet louter grondgebonden: veel milieu-KPI's zijn ook te verbeteren door bijvoorbeeld stalinrichting, gebruik van milieuvriendelijke apparatuur of aangepast veevoer. Ook dit pleit voor een aparte set van louter grondgebonden KPI's voor gebruik in het GLB.
- d. Het is zinvol om te verkennen of ook 'passieve diensten' (bijv. instandhouding van kleinschalig landschap, al enige tijd een kandidaat-eco-activiteit) in een KPI-benadering zijn te vatten.
- e. Op weg naar een grotere prestatiegerichtheid van de regeling zal ook het gebruik van bedrijfsmanagementsystemen (zoals in de veehouderij de Kringloopwijzer) van vrijwillig naar verplicht moeten gaan. Voor de berekening van een deel van de KPI-scores moeten immers gegevens uit deze systemen worden gebruikt.
- f. Sommige KPI's (bijv. eiwit van eigen land, CO₂-emissie per kg product) kunnen uitnodigen tot intensivering. Daarom is van belang dat wordt gewerkt met een integrale set van KPI's die de grondgebruiker uitnodigt tot het toepassen van een brede maatregelenset. Zo kan afwenteling worden voorkomen. Daarnaast kan de doelmatigheid van enkele KPI's worden verhoogd, bijvoorbeeld door CO₂-emissie (ook) per hectare te definiëren en door bij de KPI blijvend grasland de definitie van de eco-activiteit (die beter stuurt op meerjarigheid) te gebruiken.
- g. De administratieve haalbaarheid van een KPI-menu is op dit moment twijfelachtig – de datavraag bij beleidstoepassingen van KPI's is vooralsnog omvangrijk. Veel hangt daarbij af van de eisen die de Europese Commissie bij toepassing van KPI's zal stellen aan de administratieve 'bewijslast'. Daarom is het verstandig om hierover in een vroeg stadium met zowel de Europese Commissie als met RVO van gedachten te wisselen. Daarmee is inmiddels een begin gemaakt.

KPI's als monitoringsinstrument

Bij het gebruiken van KPI's als monitoringsinstrument geldt als algemeen knelpunt dat een KPI-score tot stand komt door stimulansen (financieel of anderszins) van verschillende partijen: provincies, gemeenten, TBO's, ketenpartijen en wellicht in de toekomst ook vanuit het GLB. Dat maakt het lastig om een bedrijfsscore te 'ontleden' en te bepalen welk deel van de score door welke stimulans is veroorzaakt. Met dit punt in gedachten maken we bij het gebruik van KPI's voor monitoringsdoelen een onderscheid in drieën:

Ten eerste: monitoring op **bedrijfsniveau**: leiden de getroffen maatregelen tot hogere KPI-scores, wat is de effectiviteit van afzonderlijke maatregelen en kan de uitvoeringskwaliteit worden bepaald? KPI's zijn bij uitstek geschikt om de effectiviteit van maatregelpakketten op bedrijfsniveau te meten. Gezien de sterk wisselende correlatie tussen activiteiten en KPI's (zie terug) zouden er selectief enkele KPI's in de sfeer van (de intensiteit van) het grondgebruik moeten worden toegevoegd, zoals CO₂-emissie per ha, melkproductie per ha, veebezetting of stikstofkunstmestgift per ha. De effectiviteit van afzonderlijke maatregelen is alleen te meten bij een zeer sterke relatie tussen activiteit en KPI.

Ten tweede: monitoring op **eco-regelingsniveau**: wat is de bijdrage van de gezamenlijke deelnemers aan de eco-regelingsdoelen? Zoals we al noemden, wreekt zich hier dat er geen operationele doelen voor de eco-

regeling als zodanig zijn geformuleerd. Relevante ontwikkelingen en aandachtspunten (die ook gelden voor punt 3 hierna):

a. Begin 2024 is er een nieuw voorstel voor de monitoring en evaluatie van het NSP gepubliceerd en heeft de Commissie nieuwe sets van GLB-indicatoren (output, resultaat en impact) gepresenteerd. In het nieuwe voorstel is geredeneerd vanuit de doelen en is vervolgens voor elke 'interventie' (dus ook voor de eco-regeling) bepaald met welke GLB-doelen we te maken hebben en welke resultaatindicatoren (incl. streefwaarden) en impactindicatoren daarvoor het meest geschikt zijn. Ten opzichte van de huidige situatie:

- » bevat de outputindicator alleen de totale oppervlakte onder een milieুবर्bintenis;
- » bevatten de resultaatindicatoren een uitsplitsing van de oppervlakte onder een verbintenis naar gelang het doel van die verbintenis (biodiversiteit, water, bodem etc.).
- » zijn de 13 impactindicatoren nog weer een stap verder uitgewerkt, met in totaal 32 sub-indicatoren. Vele daarvan vertonen (geheel of deels) gelijkenis met één of meer KPI's. Dit betekent dat KPI's steeds geschikter zijn voor monitoring en evaluatie van de eco-regeling, c.q. van het GLB als geheel. Uitzondering is de KPI 'aandeel natuur- en landschapsbeheer', die sterker lijkt twee van de resultaatindicatoren voor het GLB-doel 'bevorderen biodiversiteit'. De sub-KPI 'aandeel groenblauwe dooradering' daarentegen komt wel weer overeen met een impactindicator.

De KPI-set kan dus niet voor alle Europese niveaus van monitoring de juiste data leveren, maar wel voor een groeiend deel daarvan. Als gevolg hiervan is er voornamelijk nog aanvullende en/of overkoepelende monitoring nodig om de bijdrage aan het doelbereik te meten, in ieder geval voor de KPI's die geen directe relatie hebben met de beleidsdoelen. Het is gewenst om – op nationaal en EU-niveau – actiever aan de slag te gaan met de resultaat- en impactindicatoren in relatie tot KPI's. Bijvoorbeeld door hierover in de NSP-verordening iets op te nemen en/of door de mogelijkheden te verkennen van een set Europese, op het GLB toegespitste KPI's.

b. De Europese Commissie en het EU Joint Research Centre (JRC) steken veel energie in het bepalen van de kwantitatieve bijdrage van eco-activiteiten (en andere maatregelen in het kader van het GLB) aan de GLB-doelen en – in het verlengde daarvan – van de bijdrage van de eco-regeling als geheel aan die doelen. Mocht ook het eco-regelingsmenu uit KPI's gaan bestaan, dan zal de bijdrage aan de GLB-doelen moeten worden bepaald op basis van de vorderingen ten opzichte van een tevoren bepaalde nulmeting of drempelwaarde.

Door het – op onderdelen – ontbreken van SMART geformuleerde eco-regelingsdoelen doet zich de situatie voor dat er wel een steeds beter gestroomlijnd instrumentarium klaarstaat, maar niet altijd duidelijk is wanneer de doelen zijn bereikt. Daartoe moet een aantal doelen concreter worden geformuleerd, moeten subdoelen voor de eco-regeling worden bepaald en moet – mede aan de hand van zorgvuldig ingestelde drempel- en streefwaarden – een doorvertaling plaatsvinden naar bedrijfsdoelen.

Ten derde: monitoring op **GLB-NSP-niveau**: dragen de eco-activiteiten bij aan de doelen van het GLB? Hiervoor geldt in grote lijnen wat bij onderdeel 2 is genoemd, zij het dat het niet nodig is om de effecten van elke GLB-interventie afzonderlijk te kunnen bepalen.

Voor het bepalen van een aantal doelen kunnen we zoals gezegd gebruik maken van het NPLG. Daarom is het ook zinvol om die doelen opnieuw onder de loep te nemen in relatie tot de beschikbare KPI's. Het NPLG kent concrete doelen op het vlak van CO₂-emissiereductie, koolstofvastlegging (bodem-C), NH₃-emissie, grondwaterkwaliteit (Nitraatrichtlijn) en groenblauwe dooradering. Het GLB kent impactindicatoren voor

al deze vijf doelen. Voor drie daarvan is ook een gelijkgerichte KPI beschikbaar. Bij het opzetten van de monitoring voor het NPLG wordt wel gekeken naar de GLB-indicatoren, maar (nog) niet naar KPI's. Naast concretisering van een aantal doelen valt er dus ook aan de KPI-kant nog wat ontwikkelwerk te doen om GLB-doelen aan de hand van KPI's te kunnen monitoren en evalueren. Ook is een sterkere relatie tussen de NSP- en NPLG-monitoring zinvol.

KPI's als beloningsgrondslag

KPI's kunnen ook worden ingezet als basis voor beloning, in dit geval de eco-premie. Belonen op basis van KPI-scores biedt in beginsel een traploos systeem van belonen: hoe hoger de score, hoe hoger de beloning. De huidige eco-regeling biedt die mogelijkheid overigens ook, ware het niet dat de beloning is gebaseerd op de verzamelde waarde en niet op de verzamelde punten.

Omdat GLB-betalingen aan een aantal specifieke criteria moeten voldoen, hebben we in de verkenning negen criteria nader onder de loep genomen. Kort samengevat zijn de bevindingen:

- Bij vijf criteria is er hoogstwaarschijnlijk geen sprake van een knelpunt: bijdrage aan doelen GLB, betalingseenheid (ha/dier), betaling boven de baseline, geen handelsverstoring en prestatiegerichtheid.
- Bij één criterium treedt vrijwel zeker een knelpunt op: geen dubbelbetaling.
- Bij drie criteria is wellicht sprake van een knelpunt: passend in de GLB-interventiologica, toerekenbaarheid van de beloning en geen overcompensatie.

Op weg naar beloning op basis van KPI's is het zinvol om samen met RVO de EU-conformiteit nader te verkennen en te bewaken. Om meer zicht te krijgen op de uitvoeringsaspecten, kunnen ook enkele (implementatiegerichte) praktijkpilots worden uitgevoerd.

We gaan hierna kort in op de vier (mogelijke) knelpunten en hun mogelijke remedies:

1. Er mag geen dubbelbetaling plaatsvinden. Dubbelbetaling is lastig vast te stellen en te vermijden in situaties waarin voor KPI's én voor maatregelen wordt betaald, zoals binnen het GLB tussen eco-regeling, ANLb en Samenwerkingsregeling extensivering en vernatting. In situaties waarin ook anderen voor KPI's betalen kan dubbelbetaling wel worden gesignaleerd, althans als van dezelfde KPI's gebruik wordt gemaakt. Het gaat het dan vooral om decentrale en private regelingen die ook direct boven het niveau van regelgeving plus conditionaliteiten beginnen met belonen. Dat kan echter pas worden vastgesteld zodra het niveau van de conditionaliteiten (incl. wet- en regelgeving) naar KPI-scores is vertaald.
2. De betaling past in de GLB-interventiologica (groenblauwe architectuur). Als de eco-regeling het enige GLB-onderdeel is waar de betaling op KPI's is gestoeld, kan het lastig zijn om de gewenste synergie tussen de vergroeningslagen te bevorderen. Hoe serieus dit knelpunt is, hangt af van de vraag of de conditionaliteiten eenvoudig naar KPI-scores kunnen worden vertaald en of de ANLb-maatregelen duidelijk een eigen 'niche' (blijven) vormen binnen de groenblauwe architectuur. Omdat de natuur-KPI's alleen het aandeel land met natuur- en landschapsbeheer behelzen, is dat op dit moment geen probleem.
3. De betaling is toerekenbaar (goed te verantwoorden). In beginsel bieden alle relevante EU-Verordeningen inmiddels ruimte voor prestatiegerichte betalingen, al zijn die in veel gevallen voorbehouden aan het agrarisch natuurbeheer. De Commissie zegt er echter niet bij hoe de betalingen in dat geval moeten worden verantwoord. Eerder (GLB-periode 2014-2020) was dat op basis van fictieve maatregelenpakketten. Dat zou nu opnieuw een optie kunnen zijn. Alternatief is gebruik maken van de mogelijkheid om de eco-premie uit te keren als top-up op de basispremie. In dat geval is de opbouw

van de vergoeding 'vormvrij' (geen verplichting tot compensatie van inkomstenderving etc.). Dat past ook goed bij het werkingsniveau van KPI's (bedrijf). Bovendien verdeelt Nederland de eco-premie ook nu al over alle subsidiabele hectares (ook die waar geen activiteiten worden uitgevoerd), overigens zonder daarbij gebruik te maken van de mogelijkheid van top-ups.

4. Er is geen sprake van overcompensatie. Dit is een rekbaar begrip (nog los van wat al is gezegd over dubbelbetaling). Ten eerste omdat de eco-regeling al een mogelijkheid van 20% 'bonus' biedt, ten tweede omdat bij gebruikmaking van de mogelijkheid van een top-up op de basispremie (punt 3) de berekening vormvrij is, ten derde omdat de GLB-Verordening het mogelijk maakt om (bij het ANLb) de beloning vast te stellen op een niveau waarbij voldoende deelname wordt verwacht om de boogde doelen te halen. Bij beloning op basis van KPI's kan waarschijnlijk het best van (één van) beide top-up-mogelijkheden gebruik worden gemaakt.

De verkenning heeft zich niet gericht op de mogelijkheden van een 'equivalent vergroeningscertificaat' zoals dat voor biologische landbouw. Het is de moeite waard om deze alsnog verder te laten uitwerken, bijvoorbeeld door de Stichting Milieukeur (SMK) en/of de Stichting Certificering SNL.

Naar een 'levend document'?

Dit rapport is een momentopname in een snel veranderend speelveld. Het kan de komende tijd wellicht als 'levend document' worden gebruikt op basis waarvan jaarlijks wordt beoordeeld hoe de prestatiegerichtheid van de regeling ervoor staat en welke acties op dat moment moeten worden ondernomen.

8.2 Stappenplan

Wat zijn nu de stappen die alle betrokkenen bij de eco-regeling op korte termijn – tot 2028, nog binnen de looptijd van het huidige GLB – kunnen zetten? Dat zijn in ieder geval de volgende:

1. Zet zoveel mogelijk (pakweg vier) van de vijf stappen op weg naar een meer prestatiegerichte regeling nog zonder dat daarbij KPI's worden geïntroduceerd. Deze vormen het laaghangend fruit. Gebruik de buitenlandse voorbeelden die in dit rapport worden genoemd daarbij als inspiratie.
2. Maak op basis van de GLB-doelen, de meest recente GLB-indicatoren en de meest recente set KPI's (incl. sub-KPI's) een *grand design* voor een doelgestuurde eco-regeling als onderdeel van een doelgestuurd GLB, en verwerk daarin ook de drempel- en streefwaarden die daarbij passen. Dit laatste op basis van een adequate vertaling van GLB-doelen naar nationale, regionale en bedrijfsdoelen.
3. Ondersteunend bij zo'n ontwerp zijn:
 - » een nadere verkenning of een op het GLB toegespitste (bijv. louter grondgebonden) KPI-set nodig en haalbaar is;
 - » een verkenning of ook andere GLB-interventies meer doelgestuurd kunnen worden vormgegeven, zodat de onderlinge synergie wordt versterkt. De huidige discussie over de doorontwikkeling van de groenblauwe architectuur van het GLB kan hiervoor voeding leveren;
 - » het verzamelen van praktijkcijfers over de relatie tussen eco-scores en KPI-scores, bijvoorbeeld op basis van het Bedrijveninformatienet (BIN);
 - » de input van RVO waar het gaat om de uitvoeringsaspecten, waaronder de (momenteel omvangrijke)

datavraag voor de berekening van KPI-scores. Om hierop beter zicht te krijgen, kunnen ook enkele praktijkpilots worden uitgevoerd.

4. Intensiveer het overleg met de Europese Commissie waar het gaat om:
 - » de mogelijkheden voor (sterker) prestatiegerichte betalingen en de wijze waarop deze moeten worden verantwoord. Betrek daarbij ook de mogelijkheid om de betalingshoogte vast te stellen op een niveau dat nodig is voor doelrealisatie (zoals dat bij het ANLb mogelijk is);
 - » de mogelijkheden om KPI's in te zetten bij de monitoring en evaluatie van de eco-regeling en de bijdrage van de eco-regeling aan de GLB-doelen.
5. Werk bij dit alles nauw samen met:
 - » de sector. In de GLB-pilot 'Naar een puntensysteem voor de eco-regeling' bleek de sector zeer bereid om mee te denken over de toekomst van de regeling.
 - » andere lidstaten. Verken bij hen het draagvlak voor een meer doelgerichte aanpak en trek op basis daarvan bij stap 4 zoveel mogelijk gezamenlijk op.

Op de wat langere termijn, als de eerdergenoemde stappen perspectief bieden, kan het *grand design* worden omgezet in een concreet, doelgericht uitvoeringsmodel. De resultaten van de bovenstaande vijf acties zullen bepalen bij welke onderdelen van de eco-regeling inzet van KPI's het meest kansrijk is: als onderdeel van het menu, als monitoringsinstrument en/of als betalingsgrondslag. Welke keuze hierin ook wordt gemaakt: ze noodzaken alle tot wijzigingen in het NSP en in de RVO-systemen. Met de voorbereidingen daarvan wordt liefst zo vroeg mogelijk – wellicht al tijdens de verkenningsfase – begonnen.

Bronnen

- Allen, B., K. Hart, G. Radley, G. Tucker, C. Keenleyside, R. Oppermann, E. Underwood, H. Menadue, X. Poux, G. Beaufoy, I. Herzon, A. Povellato, F. Vanni, J. Pražan, T. Hudson, N. Yellachich. 2014. *Biodiversity protection through results-based remuneration of ecological achievement*. Report Prepared for the European Commission, DG Environment, Contract No ENV.B.2/ETU/2013/0046, Institute for European Environmental Policy, London.
- Angileri, V., I. Guerrero & F. Weiss. 2024. *A classification scheme based on farming practices*. European Commission, Joint Research Centre, Luxembourg.
- Approved 28 CAP Strategic Plans (2023-2027) - Summary overview for 27 Member States - Facts and figures*. 2023. European Commission.
- 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 Environmental Research.
- Background Paper*. 2023. Thematic Group on the Design and Implementation of Eco-schemes in the new CAP Strategic Plans. EU CAP Network.
- Beldman, A., N. Polman, H. Kager, G. Doornewaard, A. Greijdanus, H. Prins, M. Dijkshoorn & J. Koppenjan. 2019. *Meerkosten biodiversiteitsmaatregelen voor melkvee- en akkerbouwbedrijven*. Wageningen Economic Research.
- Bouwstenen voor verbetering van de eco-regeling – Eindrapportage van de pilot 'Naar een puntensysteem voor de eco-regeling' in het kader van de 'Pilots toekomstbestendige landbouw nieuw GLB'*. 2024. Vereniging agrarisch natuur- en landschapsbeheer Water, Land & Dijken, BoerenNatuur Flevoland, BoerenNatuur Groningen West, BoerenNatuur en LTO Nederland.
- Cagliero, R., F. Licciardo & M. Legnini. 2021. *The Evaluation Framework in the New CAP 2023–2027: A Reflection in the Light of Lessons Learned from Rural Development*. In: Sustainability 13, 5528.
- Czúcz B., B. Baruth, V. Angileri, A. Prieto Lopez & J. Terres. 2022a. *Landscape features in the EU Member States: A review of existing data and approaches*. EUR 31063 EN, Publications Office of the European Union, Luxembourg, ISBN 978-92-76-52324-6, doi:10.2760/101979, JRC128876.
- Czúcz B., B. Baruth, J.M. Terres, A. Hagyo, J. Gallego, V. Angileri, M. Nocita, M. Perez Soba, R. Koeble, M.L. Paracchini. 2022b. *Classification and quantification of Landscape Features across the EU: A brief review of existing definitions, typologies, and data sources for quantification*. EUR 30997 EN, Publications Office of the European Union, Luxembourg, 2022, ISBN 978-92-76-47818-8, doi:10.2760/59418, JRC128297
- Designing Green Strategies - Background Paper*. 2024. Thematic Group on the Green Architecture. EU CAP Network.
- Doorn, A. van, J.W. Erisman, D. Melman, N. van Eekeren, J.P. Lesschen, T. Visser, H. Blanken, 2019. *Drempel- en streefwaarden voor de KPI's van de Biodiversiteitsmonitor melkveehouderij; Normeren vanuit de ecologie*. Wageningen, Wageningen Environmental Research, Rapport WENR 2968.
- Doorn, A. van & R. Jongeneel 2020. *Exploring the possibilities for implementation of the Dutch Biodiversity Monitor for dairy and arable farming in the CAP after 2022*. Wageningen Environmental Research.
- Doorn, A. van, J. Reijs, J.W. Erisman, F. Verhoeven, D. Verstand, W. de Jong, K. Andeweg, N. van Eekeren, A.C. Hoes, H. van Kernebeek, C. Koopmans, J.P. Wagenaar & P. de Wolf. 2021. *Integraal sturen op doelen voor duurzame landbouw via KPI's*. WUR. Boerenverstand, Louis Bolk Instituut, Universiteit Leiden, Necker van Naem.
- Doorn, A. van, R. Waenink, I. Selin Noren, W. Sukkel, D. Heupink, C. Koopmans, J. Bruines & L. Deijl 2022. *Drempel- en streefwaarden voor de KPI's van de Biodiversiteitsmonitor Akkerbouw – Benchmarking ten opzichte van doelen voor biodiversiteit, bodem en water*. WUR, Wageningen Environmental Research, rapport 3202.
- Dumitru, M. 2021. *Performance at the heart of the new Common Agricultural Policy*. In: European Court of Auditors (ECA) Journal 2021 no. 2, p. 39-43.
- Europese Commissie 2017. *De toekomst van voeding en landbouw*. Brussel COM(2017)713 final.
- Europese Commissie 2021. *Verordening (EU) 2021/2115 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 Landbouwarantiefonds (ELGF) en het Europees Landbouwfonds voor plattelandontwikkeling (Elfpo) worden gefinancierd, en tot intrekking van Verordeningen (EU) nr. 1305/2013 en (EU) nr. 1307/2013*.

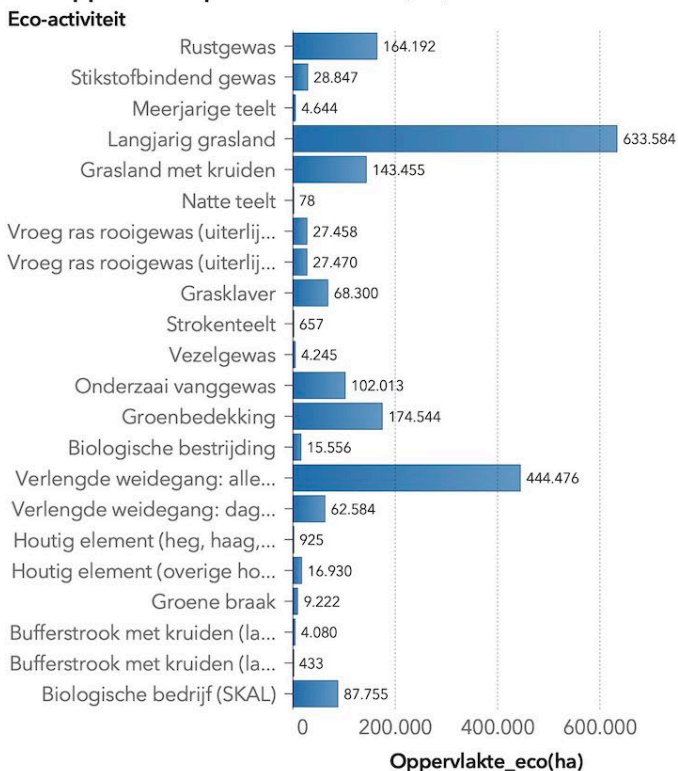
- European Commission, 2014. *Technical elements of agri-environment-climate measure in the Programming period 2014 – 2020*. RDC 21/05/14, WD 08-18-14.
- European Commission, 2024a. *Cover note on output and result indicators*. Version 16.0.
- European Commission, 2024b. *Result indicators*. Version 18.0.
- European Commission, 2024c. *Output indicators*. Version 16.0.
- European Commission, 2024d. *Context and Impact indicators*. Version 9.0.
- Europese Commissie 2022. *Uitvoeringsverordening (EU) 2022/1475 van de commissie van 6 september 2022 tot vaststelling van uitvoeringsbepalingen van Verordening (EU) 2021/2115 van het Europees Parlement en de Raad wat betreft de evaluatie van de strategische GLB-plannen en wat betreft de verstrekking van informatie voor monitoring- en evaluatiedoelinden*. Brussel.
- Fries Programma Landelijk Gebied (FPLG), *Maatregelenpakket 4: Landbouw/Sociaaleconomisch*. 2023. Provincie Fryslân, Leeuwarden.
- https://agriculture.ec.europa.eu/cap-my-country/cap-strategic-plans_en#documents
- Keenleyside C., G. Radley, G. Tucker, E. Underwood, K. Hart, B. Allen & H. Menadue. 2014. *Results-based Payments for Biodiversity Guidance Handbook: Designing and implementing results-based agri-environment schemes 2014-2020*. Institute for European Environmental Policy, London.
- Kuiper, R. & W. Blom 2020. *Monitor Nationale Omgevingsvisie 2020: Nulmeting bij de start van de Nationale Omgevingsvisie*. Planbureau voor de Leefomgeving, Den Haag.
- Lampkin, N., M. Stolze, S. Meredith, M. de Porras, L. Haller & D. Mészáros. 2020. *Using Eco-schemes in the new CAP: a guide for managing authorities*. IFOAM EU, FIBL and IEEP, Brussels.
- Madarasz, I. 2023. *The Hungarian Eco-Scheme model*. Presentation for the EU CAP Network Thematic Group on the Design and Implementation of Eco-schemes in the new CAP Strategic Plans.
- Mapping and Analysis of CAP Strategic Plans – Assessment of joint efforts for 2023-2027*. 2023. European Commission/ Ecorys, Metis and Agrosynergy.
- Matthews, A. 2021. *Are WTO rules an unreasonable constraint on the design of EU agri-environmental-climate policy?* In: CULTIVAR – Cadernos de Análise e Prospetiva N.º 23 | Impactos agroambientais: metodologias de quantificação e valorização económica.
- Mögele, R. & M. Scheele 2024. *Target-compatible Environmental Payments under the CAP – Economic Requirements and Legal Scope*. In: CAP Reform. <http://capreform.eu/target-compatible-environmental-payments-under-the-cap-economic-requirements-and-legal-scope/>
- Münch, A., M. Badouix, H. Gorny, I. Messinger, B. Schuh, S.A. Ade. M. Beck, S. Bodart & P. van Bunnem. 2023. *Research for AGR I Committee – Comparative analysis of the CAP Strategic Plans and their effective contribution to the achievement of the EU objectives*. European Parliament, Policy Department for Structural and Cohesion Policies, Brussels.
- 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 Environmental Research.
- Nyssens, C., J. Ruiz & T. Nemcová. 2021. *Will CAP eco-schemes be worth their name? An assessment of draft eco-schemes proposed by Member States*. BirdLife Europe, European Environmental Bureau (EEB) and WWF European Policy Office.
- O'Rourke, E. & J.A. Finn 2020. *Farming for Nature – The role of results-based payments*. Teagasc and National Parks and Wildlife Service (NPWS).
- Pe'er, G., M. Birkenstock, S. Lakner & N. Röder. 2021. *The Common Agricultural Policy post-2020: Views and recommendations from scientists to improve performance for biodiversity. Volume 1 – Synthesis Report*. Thünen Working Paper 175. German Centre for Integrative Biodiversity Research (iDiv) Halle-Jena-Leipzig and UFZ – Helmholtz Centre for Environmental Research, University of Rostock, Thünen Institute of Rural Studies.
- Rega, C., V. Angileri, M. Pérez-Soba, I. Guerrero Fernandez, S. Bosco, M. Vizzarri, F. Dentener, A. Schievano, R. Catarino, J-M. Terres 2022. *Classification of farming practices proposed in the CAP Strategic Plans. Advance on the methodology to quantify their impacts from scientific literature. Examples of carbon sequestration & GHG emission*. Presentation.

- Reijs, J., A. van Doorn, O. van Hal, W. de Jong, & F. Verhoeven. 2022. *Kansen en knelpunten van een systeem van kritische prestatie-indicatoren (KPI's) om integraal te sturen naar de doelen van kringlooplandbouw*. WUR, Boerenverstand, Louis Bolk Instituut en Necker van Naem.
- Reijs, J., J. Jager, C. Daatselaar & V. Beekman 2023. *KPI-sturing op NPLG-doelen – Vingeroefening voor ministerie van LNV*. WUR.
- Reijs, J., A. van Doorn, R. Schils & J. Dekker 2024. *Handleiding referentiewaarden voor landelijke KPI-systematiek duurzame landbouw – Voorstel voor te hanteren werkwijze en terminologie*. Wageningen University & Research.
- Runge, T., U. Latacz-Lohmann, L., Schaller, K. Todorova, C. Daugbjerg, M. Termansen, J. Liira, F. le Gloux, P. Dupraz, J. Leppanen, J. Fogarasi, E.Z. Vigh, T. Bradfield, T. Hennessy, S. Targetti, D. Viaggi, I. Berzina, C. Schulp, E. Majewski, L. Bouriaud, G. Baciu, M. Pecurul, I. Prokofieva, F.J.B. Velazquez. 2022. *Implementation of eco-schemes in fifteen European Union member states*. In: EuroChoices 21 (2), 19–27.
- Runge, T. e.a. 2022. *Eco-schemes a core element of the new green architecture of the CAP - what can farmers and nature get out of it? Insights from 15 countries*. Effect & Console Horizon project.
- Scheid, A. & S. Ittner 2023. *Assessment of the German CAP Strategic Plan: environmental and climate contributions*. Policy report, Institute for European Environmental Policy and Ecologic Institute.
- Silvis, H.J., R.A.M. Schrijver en A. Jellema, 2022. *Stapelen van beloningen voor natuurinclusieve landbouw; Een lonkend perspectief?* Wageningen Economic Research.
- Technical elements of agri-environment-climate measure in the Programming period 2014 – 2020*. 2014. European Commission RDC 21/05/14 WD 08-18-14.
- Technical Guidance Handbook - setting up and implementing result-based carbon farming mechanisms in the EU*. 2021. Report to the European Commission, DG Climate Action, under Contract No. CLIMA/C.3/ETU/2018/007. COWI, Ecologic Institute and IEEP.
- Witmond, B., H. Schütte, J. Schreurs. E. Meurs & A. Verkennis 2024. *Evaluatieplan GLB NSP. Definitief eindrapport voor de Regieorganisatie GLB*. Ecorys, Rotterdam.
- Wolberink, C.L. & R.P. Baayen. 2024. *De regelgeving van de Europese Unie voor de duurzaamheidstransitie in de landbouw: welke ruimte biedt de regelgeving en hoe bruikbaar is die? Beleidsruimte, knelpunten en kansen*. In: Tijdschrift voor Levensmiddelenrecht (2024):1.

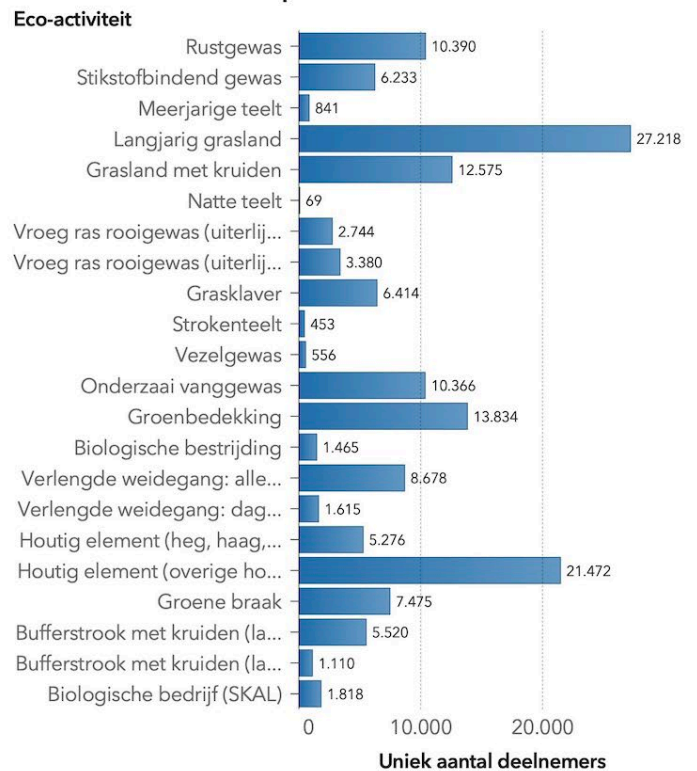
Bijlage 1. Puntentoekenning eco-activiteiten 2024 en deelname in 2023

Maatregel	Klimaat	Bodem & Lucht	Water	Landschap	Biodiversiteit
Hoofddeelt					
Rustgewas	4	4	4	2	2
Stikstofbindend gewas	3	2	0	1	1
Meerjarige teelt	4	4	4	1	1
Langjarig grasland	4	4	3	1	1
Grasland met kruiden	2	4	1	3	1
Natteteelt	3	0	0	1	2
Vroegras rooigewas 1 september	2	2	4	1	1
Vroegras rooigewas 1 november	0	3	0	0	0
Grasklaver	4	4	0	1	1
Strokenteelt	0	2	2	2	2
Vezelgewas	4	4	4	2	3
Bodemgewas					
Onderzaai vanggewas	2	1	1	1	1
Groenbedekking	2	3	3	1	1
Teeltmaatregelen					
Biologische bestrijding	0	1	4	1	2
Precisie bemesting	1	0	1	0	0
Precisie gewasbescherming	0	1	4	0	2
Fertigatie	1	0	3	0	0
Veemaatregelen					
Weiden categorie 1	2	3	0	2	1
Weiden categorie 2	3	4	0	2	2
Niet productief landbouwgrond					
Heg, haag, struweel	4	2	0	40	60
Landschapselement hout	4	2	0	40	60
Groene braak	2	4	0	10	40
Bufferstrook met kruiden langs bouwland of blijvende teelt	2	4	4	30	60
Bufferstrook met kruiden langs grasland	0	0	3	30	60
Duurzaam bedrijf					
Biologische landbouw	4	4	2	1	2

2.1 Oppervlakte per eco-activiteit (ha)



2.2 Aantal deelnemers per eco-activiteit



Bijlage 2. Correlatie eco-activiteiten (excl. biologische landbouw) en KPI's

Eco-activiteiten	Relevante vergroenings-thema's (conform puntentoekenning RVO)	Relevante KPI's (<i>best professional judgement</i>) In vette letters de sterkste correlatie(s)
1. Rustgewas	Klimaat, bodem, water	Milieubelasting gewasbeschermingsmiddelen Stikstofoverschot Bodemkwaliteit (organische-stofbalans) Gewasdiversiteit Bodembedekking Waterkwaliteit Waterkwantiteit Klimaat
2. Stikstofbindend, c.q. eiwitgewas	Klimaat, bodem	Bodemkwaliteit Stikstofoverschot (maar kan ook negatief worden beïnvloed) Circulariteit (eiwit van eigen land) Gewasdiversiteit Milieubelasting gewasbeschermingsmiddelen
3. Meerjarige teelt	Klimaat, bodem, water	Bodemkwaliteit: organische-stofbalans Bodemkwaliteit: bedekking Klimaat Broeikasgasemissies Waterkwantiteit Milieubelasting gewasbeschermingsmiddelen
4. Langjarig grasland	Klimaat, bodem, water	Milieubelasting gewasbeschermingsmiddelen Waterkwantiteit Stikstofoverschot Broeikasgasemissies Bodemkwaliteit: organische-stofbalans Bodemkwaliteit: bedekking
5. Grasland met kruiden	Bodem, landschap	Gewasdiversiteit (productief kruidenhoudend grasland) Circulariteit (eiwit van eigen land) Bodemkwaliteit Waterkwantiteit (beworteling)
6. Natte teelt	Klimaat, biodiversiteit	Broeikasgasemissies (maar: meer methaan) Waterkwantiteit (maar soms ook hoge waterbehoefte, zoals bij lisdodde) Stikstofoverschot
7. Vroeg oogsten rooigewas (31 augustus)	Klimaat, bodem, water	Stikstofoverschot Bodemkwaliteit: bedekking (zeker als daarna rustgewas) Waterkwantiteit
8. Vroeg oogsten rooigewas (31 oktober)	Bodem	Bodemkwaliteit: bedekking (zeker als daarna rustgewas) Bodemstructuur
9. Gras-klaver	Klimaat, bodem	% Eiwit van eigen land Stikstofoverschot (maar niet per definitie) Gewasdiversiteit Bodem-organische stof Waterkwantiteit

tabel gaat verder op de volgende pagina >

Eco-activiteiten	Relevante vergroenings-thema's (conform puntentoekenning RVO)	Relevante KPI's (<i>best professional judgement</i>) In vette letters de sterkste correlatie(s)
10. Strokenteelt	Bodem, water, landschap, biodiversiteit	Gewasdiversiteit Milieubelasting gewasbeschermingsmiddelen + alle KPI's die gelden voor de afzonderlijk gewassen
11. Vezelgewas	Klimaat, bodem, water	Broeikasgasemissies Bodemkwaliteit: organische-stofbalans Gewasdiversiteit Milieubelasting gewasbeschermingsmiddelen
12. Onderzaai vanggewas	Klimaat	Bodemkwaliteit: bedekking Bodemkwaliteit: organische-stofbalans Stikstofoverschot
13. Groenbedekking	Klimaat, bodem, water	Bodemkwaliteit: organische-stofbalans Bodemkwaliteit: bedekking Milieubelasting gewasbeschermingsmiddelen Waterkwaliteit N-balans (positief of negatief)
14. Biologische bestrijding	Bodem, water, biodiversiteit	Milieubelasting GBM
15. Precisiebemesting	Klimaat, water	Waterkwaliteit Stikstofoverschot en fosfaatoverschot (beide onzekere relatie; gebruik precisieapparatuur zegt niets over gebruikte hoeveelheden).
16. Precisiegewas-bescherming	Water, biodiversiteit	Waterkwaliteit (door netter werken; hoeft niet te leiden tot afname verbruik of andere middelen)
17. Fertigatie	Water, klimaat	Als precisiebemesting (15)
18. Verlengde weidegang overdag	Klimaat, bodem, landschap	Ammoniakemissie Broeikasgasemissie
19. Verlengde beweiding dag en nacht	Klimaat, bodem	Ammoniakemissie Broeikasgasemissie
20. Houtig element (heg, haag, struweel)	Biodiversiteit, landschap	Aandeel natuur en landschap Groenblauwe dooradering Stikstofoverschot Waterkwaliteit Klimaat
21. Houtig element (overig)	Biodiversiteit, landschap	Als heg, haag, struweel (20)
22. Groene braak	Biodiversiteit, landschap	Stikstofoverschot Milieubelasting gewasbeschermingsmiddelen Bodemkwaliteit: organische-stofbalans Bodemkwaliteit: bedekking Aandeel natuur en landschap Waterkwaliteit
23. Bufferstrook met kruiden (bouwland)	Biodiversiteit, landschap	Stikstofoverschot Milieubelasting GBM Aandeel groenblauwe dooradering Aandeel natuur en landschap
24. Bufferstrook met kruiden (grasland)	Biodiversiteit, landschap	Stikstofoverschot Milieubelasting gewasbeschermingsmiddelen Aandeel groenblauwe dooradering Aandeel natuur en landschap

Bijlage 3. Relatie tussen beleidsdoelen en KPI's

Bron: Fries Programma Landelijk Gebied (FPLG), Maatregelenpakket 4: Landbouw/Sociaaleconomisch

De provincie Friesland heeft bij het FPLG een maatregelenpakket opgenomen voor doelsturing op basis van KPI's. Dat pakket bevat een analyse van de relatie tussen vijf beleidsdoelen (natuur, bodem, water, klimaat en circulariteit) en de meest gebruikte KPI's. Omdat die analyse (nog) niet is toegespitst op de specifiek Friese doelen, hebben we hem voor ons doel 1:1 overgenomen.

NATUUR	Relevante KPI's
Herstel VHR-soorten en habitats	Stikstofoverschot Ammoniakemissie Fosfaatoverschot Milieubelasting gewasbeschermingsmiddelen Aandeel natuur en landschap Aandeel kruidenrijk grasland Waterbalans/waterkwantiteit (nog te ontwikkelen) Gewasdiversiteit
Vergroting aandeel stikstofgevoelige habitats in N2000 onder de kritische depositiewaarde en hydrologie N2000 op orde	Stikstofoverschot Ammoniakemissie Aandeel eiwit van eigen land Aandeel natuur en landschap Waterbalans/waterkwantiteit (nog te ontwikkelen)
Nieuw bosareaal , resterende NNN-opgave en 10% groenblauwe dooradering	Aandeel natuur en landschap

Wat zeggen deze KPI's over het doel(bereik):

- De VHR-herstelopgave is divers (kwaliteit + kwantiteit) en geldt ook buiten N2000-gebieden. Hiervoor kan een brede set KPI's worden ingezet op het gebied van milieucondities, hydrologische condities en (herstel)beheer. De beschikbare KPI's sturen wel op milieucondities en met een te ontwikkelen KPI voor waterkwantiteit straks ook op hydrologische condities. De KPI 'aandeel natuur- en landschapsbeheer' stuurt wel op de oppervlakte natuur, maar niet op de kwaliteit van het beheer, op habitatkwaliteit of op de provinciale doelsoorten uit het Natuurbeheerplan;
- De stikstofopgave kan worden gemeten/gestuurd met een flink aantal stikstof-KPI's, waarvan er één specifiek op ammoniakemissie is gericht;
- De opgaven voor NNN-realiseren, bosaanleg en groenblauwe dooradering zijn alle in termen van hectares geformuleerd. Voor NNN-realiseren en bosaanleg zijn geen geschikte KPI's voorhanden: de KPI 'aandeel natuur- en landschap' geldt op bedrijfsniveau en pakt daardoor maar een klein deel van de opgaven mee: waar het gaat om NNN-realiseren alleen het areaal met functiewijziging.

WATER	Relevante KPI's
Concentraties N en P in grond- en oppervlaktewater voldoen aan wettelijke normen	Stikstofoverschot Fosfaatoverschot Aandeel blijvend grasland Percentage bodembedekking Aandeel rustgewassen
Concentraties gewasbeschermingsmiddelen voldoen aan wettelijke normen	Milieubelasting gewasbeschermingsmiddelen
Grondwaterlichamen voldoen aan goede kwantitatieve toestand (in veenweidegebieden o.a. peilverhoging 40 cm onder maaiveld)	Waterbalans/waterkwantiteit (nog te ontwikkelen)
10% groenblauwe dooradering	Aandeel natuur en landschap

Wat zeggen deze KPI's over het doel(bereik):

- Algemeen probleem bij de waterdoelen (kwalitatief en kwantitatief) is dat er (nog) geen operationele water-KPI is. De KPI 'waterkwantiteit' moet nog verder worden ontwikkeld;
- Voor waterkwaliteit zijn er wel meer indirecte KPI's op het gebied van (1) stikstof, fosfaat en gewasbeschermingsmiddelen en (2) het type bodembedekking/gewas. Emissies naar het grond- en oppervlaktewater vormen echter maar één van de emissieroutes;
- Ook groenblauwe dooradering kan – als hij naast een waterloop is gelegen – bijdragen aan de verbetering van de oppervlaktewaterkwaliteit, maar de KPI 'aandeel natuur- en landschapsbeheer' stuurt niet op situering en meet niet alleen het aandeel groenblauwe dooradering;
- Voor peilverhoging in veenweiden, waarvoor gestuurd gaat worden op slootpeilen, bestaat geen KPI, wel voor één van de achterliggende doelen: CO₂-emissie (zie hierna onder het kopje 'klimaat').

BODEM	Relevante KPI's
Verbeteren bodemgezondheid Zorgen voor een veerkrachtig bodemsysteem	Stikstofoverschot Fosfaatoverschot Milieubelasting gewasbeschermingsmiddelen Aandeel natuur en landschap Aandeel kruidenrijk grasland Waterbalans/waterkwantiteit (nog te ontwikkelen) Bodemkwaliteit (OS-balans) Aandeel rustgewassen Gewasdiversiteit Aandeel niet-kerende of ondiepe grondbewerking

Wat zeggen deze KPI's over het doel(bereik):

- Veel KPI's hebben indirect een positief effect op de bodemkwaliteit en het bodemsysteem.
- Een indicator die specifiek gericht is op de bodemgezondheid (bodemleven) ontbreekt nog (die vinden we bijvoorbeeld wel in de [Bodemindicatoren voor Landbouwgronden in Nederland](#) of de [Open BodemIndex](#)).

KLIMAAT	Relevante KPI's
Reductie broeikasgassen (landbouw algemeen, landbouw veenweiden en methaan)	Broeikasgasemissies/Carbon Footprint Energiebalans Organische-stofbalans Aandeel blijvend grasland Aandeel rustgewassen
Koolstofvastlegging (m.n. via extra bos en natuur)	Aandeel natuur en landschap Carbon Footprint
Klimaatadaptatie	Waterbalans/waterkwantiteit (nog te ontwikkelen)
10% groenblauwe dooradering	Aandeel natuur en landschap

Wat zeggen deze KPI's over het doel(bereik):

- Voor het thema broeikasgassen is een redelijke set KPI's beschikbaar, waarvan de KPI 'broeikasgasemissies' de meest directe is. Bij het instellen van de KPI-streefwaarden kan worden ingespeeld op de specifieke opgaven voor veenweidegebieden. Voor de methaanemissie sec is geen directe KPI beschikbaar;
- Voor koolstofvastlegging is een KPI 'koolstofbalans' (Carbon Footprint) beschikbaar waaruit de vastlegging kan worden afgeleid. Voor de vastlegging in bos en natuur zijn geen goede KPI's beschikbaar, behalve de indirecte KPI aandeel natuur- en landschapsbeheer.

CIRCULARITEIT	Relevante KPI's
Doel is om te komen tot circulaire landbouw op een zo lokaal mogelijk niveau, door het verminderen van inputs en verliezen en het zoveel mogelijk sluiten van grondstoffenkringlopen.	Stikstofoverschot Ammoniakemissie Fosfaatoverschot % eiwit van eigen land (of directe omgeving)

Wat zeggen deze KPI's over het doel(bereik):

- De doelen op het vlak van circulariteit zijn nog niet voldoende concreet geformuleerd om iets over doelbereik te kunnen zeggen;
- Door sturing via deze KPI's kan in ieder geval in positieve zin bijgedragen worden aan het realiseren van de doelen op het vlak van circulariteit.

Bijlage 4. Doelen en indicatoren in relatie tot de eco-regeling (excl. dierenwelzijn en sociaal-economische doelen)

Specifieke doelen in relatie tot deze verkenning

- SO.4 Klimaatverandering en duurzame energie
- SO.5 Efficiënt beheer van natuurlijke hulpbronnen
- SO.6 Bescherming van de biodiversiteit

Outputindicatoren

- O.08: Aantal hectares of veehouderijen die profiteren van eco-regelingen

Resultaatindicatoren

- R.12 Aanpassing aan klimaatverandering
- R.14 Koolstofopslag in bodems en biomassa
- R.17 Beboest land
- R.20 Een betere luchtkwaliteit
- R.21 Bescherming van de waterkwaliteit
- R.22 Duurzaam nutriëntenbeheer
- R.23 Duurzaam watergebruik
- R.24 Duurzaam en verminderd gebruik van pesticiden
- R.29 Ontwikkeling van biologische landbouw
- R.31 Instandhouding van habitats en soorten
- R.33 Verbetering van het Natura 2000-beheer
- R.34 Behoud van landschapselementen

Impactindicatoren

- I.9 De landbouw weerbaarder maken tegen klimaatverandering Indicator voor verbetering van de weerbaarheid van de landbouwsector
- I.10 Bijdragen aan de matiging van de klimaatverandering: broeikasgasemissies door de landbouw
- I.11 Een betere koolstofvastlegging: organische koolstof in de bodem in landbouwgrond
- I.13 Minder bodemerrosie: percentage landbouwgrond onderhevig aan matige tot ernstige bodemerrosie
- I.14 Een betere luchtkwaliteit: ammoniakemissies door landbouw
- I.15 Verbeteren van de waterkwaliteit: bruto nutriëntenbalans op landbouwgrond
- I.16 Minder nutriëntenlekage: nitraten in grondwater conform Nitraatrichtlijn
- I.17 Minder druk op de watervoorraad: wateronttrekkingsindex-plus (WEI+)
- I.18 Duurzaam en verminderd gebruik van pesticiden: risico's, gebruik en effecten van pesticiden
- I.19 Grotere populaties akker- en weidelandvogels: boerenlandvogelindex (Farmland Bird Index)
- I.20 Betere biodiversiteitsbescherming: percentage soorten en habitats van communautair belang dat verband houdt met landbouw met stabiele of stijgende trends, uitgesplitst naar het percentage wilde bestuivers
- I.21 Betere ecosysteemdienstverlening: aandeel landbouwgrond met landschapselementen
- I.22 Meer agrobiodiversiteit in landbouwsystemen: diversiteit in gewassen

Bijlage 5. De herziene impactindicatoren voor de eco-regeling (maart 2024)

SPECIFIEKE DOEL (SO)	IMPACTINDICATOR
Klimaat-mitigatie (SO4)	I.10: Broeikasgasemissies door de landbouw. Deze indicator bestaat uit 7 afzonderlijke, gedetailleerde kengetallen zoals: <ul style="list-style-type: none"> • methaanemissies (vee, mest, bodembeheer) • aandeel landbouw in totale emissies • emissies door landgebruik (LULUCF) • netto emissies (incl. koolstofopslag) Uitgedrukt is resp. totale emissies, emissie per ha en/of emissie per dier.
	I.11: Organische koolstof in landbouwbodems. Deze bestaat uit drie specifieke indicatoren: <ul style="list-style-type: none"> • schatting van de totale hoeveelheid organische koolstof in landbouwgrond (Mton C) • gemiddelde hoeveelheid koolstof per ha (g C/kg) • schatting van de jaarlijkse verandering in bodem-koolstof (%)
Klimaat-adaptatie (SO4)	I.9: Verbeteren van de klimaatbestendigheid van de landbouw (% van grond die een goede waarde heeft bereikt). Sub-indicatoren: <ul style="list-style-type: none"> • Jaarlijkse stabiliteit in gewasteelt (m.n. granen) • Index waterverbruik (WEI+) – zie verderop. • Hoeveelheid bodemkoolstof en veranderingen daarin.
Natuurlijke hulpbronnen: water (SO5)	I.15: Verbetering waterkwaliteit: bruto-nutriëntenbalans op landbouwgrond. Drie sub-indicatoren (alle in kg/ha/jaar): <ul style="list-style-type: none"> • Stikstofbalans • Fosfaatbalans • Nitraat in grondwater
	I.16: Percentage grondwaterstations met een nitraatconcentratie van meer dan 50 mg/l krachtens de Nitraatrichtlijn.
	I.17: Verminderen waterverbruik op basis van en waterverbruiksindex (WEI+): waterverbruik gedeeld door het gebruik van hernieuwbare waterbronnen in een bepaalde periode.
	I.18: Duurzaam en verminderd gebruik van pesticiden. Drie sub-indicatoren: <ul style="list-style-type: none"> • Aankoop van pesticiden (kg) • Verbruik maal milieubelasting (index; soort milieubelastingspunten). • Verkoop van riskantere pesticiden (kg)
Natuurlijke hulpbronnen: bodem (SO5)	I.13: Verminderen bodemerosie: <ul style="list-style-type: none"> • Grondverlies door watererosie (ton/ha/jaar) • Percentage landbouwgrond dat matig of hoog erosiegevaar loopt.
Natuurlijke hulpbronnen: lucht (SO5)	I.14: Verbeteren luchtkwaliteit. <ul style="list-style-type: none"> • Totale ammoniakemissie (kton NH₃ per jaar) • Verandering in ammoniakemissie sinds 2005 (%).
Biodiversiteit (SO6)	I.19: Toename boerenlandvogels op basis van de boerenlandvogelindex (Farmland Bird Index).
	I.20: Verbeteren biodiversiteit: <ul style="list-style-type: none"> • Percentage belangrijke soorten en habitats in de landbouw met stabiele of stijgende trends. • Percentage aan relevante bestuivers in de landbouw met stabiele of stijgende trends.
	I.22: Bevorderen gewasdiversiteit: <ul style="list-style-type: none"> • Gewasdiversiteit op bedrijfsniveau, gecorrigeerd aan de bedrijfsgrootte (index). • Gewasdiversiteit op regionaal niveau (op basis van NUTS 2-gebieden), gecorrigeerd aan bedrijfsgrootte.
Landschap (SO6)	I.21: Aandeel grond met landschapselementen: <ul style="list-style-type: none"> • Aandeel landbouwgrond met landschapselementen (%) • Een (nog uit te werken) index van de structuur van landschapselementen.

Bron: European Commission (2024d)

