

Appreciatie Landbouwakkoord – onderdeel doelsturing en KPI's

Joan Reijs en Anne van Doorn, 2 juni 2023

Algemeen beeld:

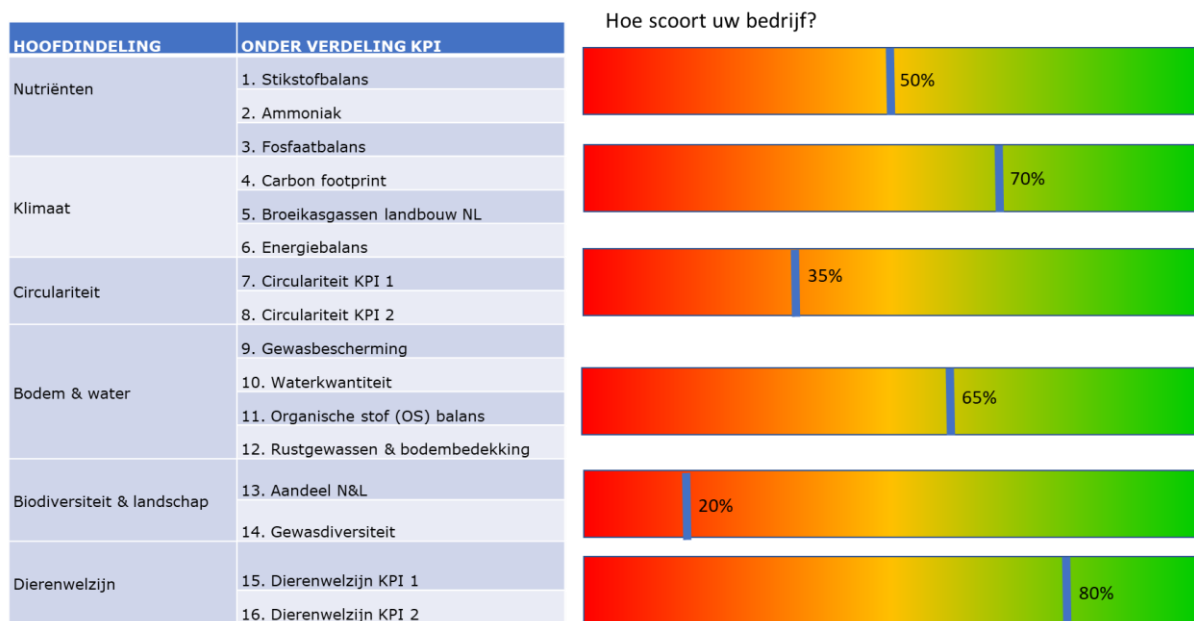
Het is positief dat doelsturing met KPI's een centrale plek in het akkoord heeft gekregen. Een belangrijke sleutel tot transitie in de landbouw is om boeren inzicht te geven in hun bijdrage aan duurzaamheidsopgaven en om goede prestaties te belonen. KPI's kunnen daarin een belangrijke rol vervullen.

Wel lijkt de ontwikkeling van de KPI systematiek en mogelijke functie daarvan in de landbouwtransitie nog niet goed doorgrond en geduid. Het systeem is ontworpen om de landbouw *structureel* en *integraal* op lange termijn de juiste kant op te sturen en niet om op korte termijn een N crisis op te lossen.

Ten eerste wordt de KPI systematiek niet neergezet als integraal sturingsinstrument (waarmee je als boer in 1 oogopslag zicht houdt op de bijdrage aan alle relevante duurzaamheidsdoelen, zie voorbeeldschema 1 hieronder), maar als middel om individuele beleidsdoelen te halen. Die integrale benadering is juist essentieel om afwenteling naar andere doelen en thema's in het vizier te houden.

Schema 1: Voorbeeld van een integraal KPI dashboard op basis van de KPI-K set

Voorbeeld integraal KPI dashboard



Bron: KPI-K project, nog niet gepubliceerd

Ten tweede wordt in het LBA met name gefocust op een afrekenbare stoffenbalans, waarbij doelsturing dmv KPI's wordt ingezet als afrekeninstrument. Hoewel er in het begin van 2.1 staat dat er eerst zo veel mogelijk wordt ingestoken op benchmarken, monitoren en stimuleren, komt in de rest van de tekst vooral het afrekenen aan bod. Bij de lezer blijft toch vooral het beeld hangen dat KPI's als afrekeninstrument (rechtsboven in schema 2) zullen worden ingezet om stikstof, klimaat en waterdoelen te realiseren. Aan het gebruik van een stoffenbalans als afrekeninstrument kleven een aantal risico's die zijn beschreven door Vellinga en de Haan. Het komt er op neer dat de borging en controle van datakwaliteit een groot knelpunt vormen voor de handhaving. Een ASB kan technisch gezien op middellange termijn wel een goede rol vervullen voor een lichte regulering van emissies van ammoniak en broeikasgassen op bedrijfsniveau, omdat daarvoor nu nog instrumenten ontbreken.

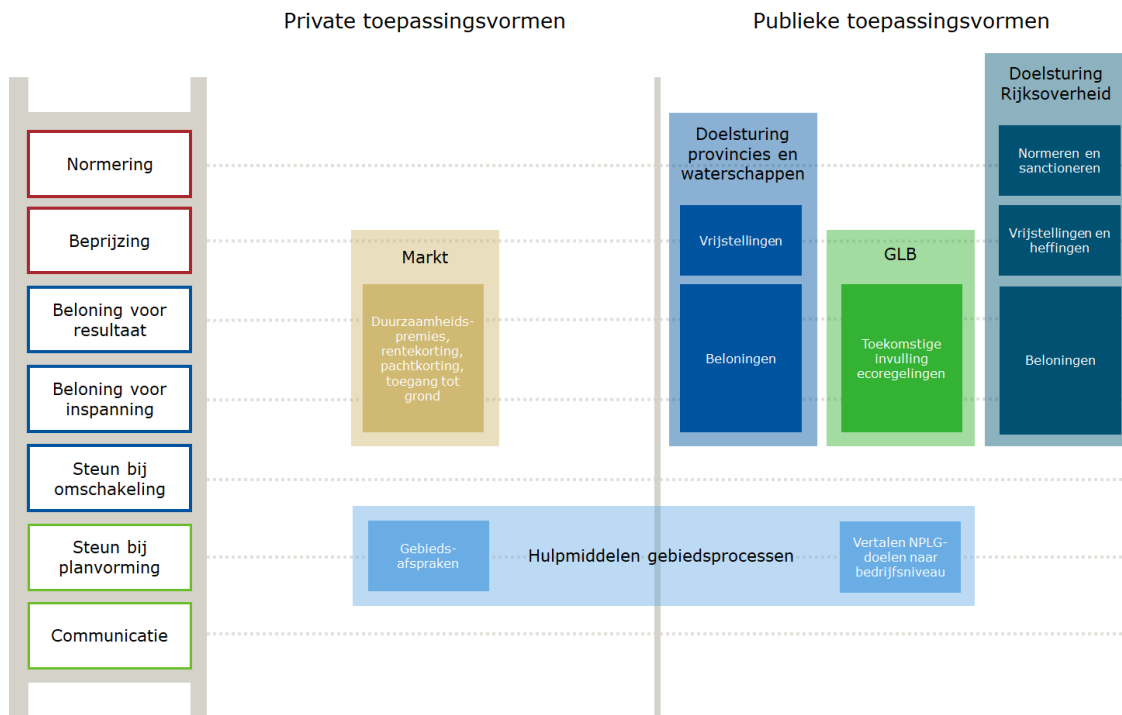
Vandaar dat het risicovol is om, zoals het LBA voorstelt, doelsturing met KPI's met name in te zetten op een afrekeninstrument. We adviseren dat overheden, de landbouwsector en overige belanghebbenden de komende jaren samen bouwen aan KPI's als gemeenschappelijke taal voor duurzaamheidsopgaven. De meerwaarde van het gebruik van KPI's is dat het gebruikt kan worden door meerdere partijen (publiek en privaat) en in meerdere vormen (zie schema 2 hieronder) Waarbij KPI's bij voorkeur worden ingezet voor communicatie, als hulpmiddel bij gebiedsprocessen (ikv NPLG) en voor betaling van ecosysteem diensten. Wanneer het systeem en de data voldoende robuust zijn kan het worden gebruikt voor zwaardere vormen van sturing (normeren, afrekenen en beprijzen)

Als derde is in het LBA niet helder uitgewerkt hoe de landelijke overheid de KPI systematiek (naast een afrekenbare stoffenbalans _) beoogt te gaan toepassen of wat zij daarin van anderen (bv. provincies) verwacht. Dat KPI's ontwikkeld worden om inzicht te krijgen in betere duurzaamheidsprestaties in samenhang en om sturing en beloning hiervan mogelijk te maken en af te stemmen, sneeuwt onder. Opvallend is dat er wel structureel jaarlijks budget is gereserveerd voor het betalen van ecosystemediensten vanuit de overheid maar dat hier nauwelijks een link wordt gemaakt naar KPI's. Er lijkt dus geen budget gereserveerd om betere prestaties op KPI's te belonen, ook niet in een overgangsfase.

De integrale benadering van de problematiek komt in onze ogen nog onvoldoende uit de verf, zowel in thema's als in beleidsinstrumenten.

Voor meer informatie en achtergronden bij het KPI-K project verwijzen we verder naar <https://edepot.wur.nl/590972>

Schema 2: Mogelijke vormen waarin KPI's gebruikt kunnen worden door publieke en private partijen om te sturen naar meer duurzame bedrijfsprestaties



Bron: KPI-K project, gebaseerd op Baayen 2022 <https://edepot.wur.nl/572175>

Meer gedetailleerde opmerkingen:

1. In paragraaf 7.2 wordt duidelijk dat zowel van managementmaatregelen als van innovatie een belangrijke bijdrage wordt verwacht in het realiseren van de doelen. Los van sturingsinstrumenten (schema 2) zijn KPI's onmisbaar om op bedrijfsniveau het effect van dit

soort maatregelen inzichtelijk te krijgen (meten en weten). Voor ondernemers is het essentieel om de eigen prestaties te kennen, te weten hoe deze beïnvloed kunnen worden en welke afwentelingen daarbij voor kunnen komen. Alleen al daarom is het zinvol om te investeren in een systeem van KPI's. Dit facet lijkt volledig te ontbreken in de concepttekst.

2. Ten aanzien van integraliteit staat in het begin van 2.1 wel vermeld dat *'het is belangrijk dat daarbij breder wordt gekeken dan alleen naar stikstof: ook klimaat, waterkwaliteit, milieu, dierenwelzijn en biodiversiteit moeten meegenomen worden via kritische prestatie-indicatoren (kpi's). Doelsturing op een integrale set kpi's hoeft niet te betekenen dat elke ondernemer overal een 10 op scoort.'* In deze notie kunnen we ons goed vinden. Dit hoeft overigens zeker geen vrijblijvendheid in te houden. Via drempelwaarden (bijvoorbeeld thema's te benoemen waar je minimaal een 7 moet halen) kun je toch doelrealisatie bereiken op de belangrijkste thema's. Werken met een integrale set biedt dan de mogelijkheid om beargumenteerd te differentiëren tussen bedrijven die op verschillende manieren bijdragen, in hun eigen kracht.
3. In paragraaf 2.1 wordt gesteld: *'Bedrijfsgerichte doelsturing wordt vanaf 2024 in onderdelen gefaseerd geïmplementeerd, te beginnen met de thema's klimaat en stikstof. Voorwaarde om de stap naar afrekenbare doelsturing te maken, is dat we kunnen meten en monitoren. Het kabinet zegt toe dat de overgang naar doelsturing een onomkeerbaar, geborgd proces is. Zolang sturen op doelen nog niet afrekenbaar gebeurt, blijven de geldende middelvoorschriften van kracht.'* Het is erg moeilijk te doorgronden wat hier precies staat en of dit haalbaar is zonder definitie van de termen. Wat houdt precies afrekenbare doelsturing in? Op welke KPI's zal worden gestuurd, door wie en hoe?
4. In paragraaf 2.1 wordt gesteld dat *'het kabinet zet zich er in Europa maximaal voor inzet om voldoende ruimte te krijgen om de omslag naar doelsturing te maken'*. Het wordt echter niet helder uit de tekst wat die omslag naar doelsturing nu precies inhoudt. Gaat de overheid daadwerkelijk middelvoorschriften schrappen? Zoja, welke zouden dat potentieel kunnen zijn? Er is een overkoepelend plan en een betere beschrijving van hoe die doelsturing er dan uit zou kunnen zien.
5. Paragraaf 4.3 gaat over Waardering voor ecosysteemdiensten, waarin verschillende opties voor betalingen voor ecosysteem diensten worden genoemd. De paragraaf kan aan betekenis winnen door logische verbanden tussen de opties te schetsen. Er wordt wel een link gemaakt met KPI's maar er staat dat die nog uitgewerkt moet worden. Dit lijkt ons een terechte notie. Wij zien KPI's als een belangrijk potentieel instrument om een rol te spelen bij het betalen van ecosysteemdiensten. Er moet goed worden nagegaan hoe een goede synergie wordt gecreëerd tussen sturen via GLB en ANLb en KPI's, zonder hinderlijke overlap. Als het geheel aan waardering voor ecosysteemdiensten gestructureerd wordt neergezet komt het als serieuze optie robuuster over.
6. Er wordt in paragraaf 2.1 verwezen naar KPI's voor fijnstof en geur -> die hebben we nog niet voorzien in het KPI-K project. Ook wordt er verwezen naar biologische KPI's, die zijn er voornamelijk niet. De KPI systematiek moet in principe toepasbaar zijn op alle soorten landbouw.

7. Er staat dat 2024 (uiterlijk 1 januari 2025) is op klimaat en stikstof een monitor- (benchmark) en stimuleringsstelsel draaiend is. Voor de melkveehouderij is dit realistisch maar voor de akkerbouw nog zeer uitdagend omdat zowel de datasystemen als de rekentools nog doorontwikkeld moeten worden. Ander punt is dat met de focus op klimaat en stikstof de integraliteit wordt losgelaten, waarbij er mogelijk negatieve afwentelingen zijn.
8. Doelsturing met KPI's wordt in de tekst (blz 13, punt 1) in verband gebracht met real-time metingen in stallen. Er is, voor zover ons bekend, nog geen concreet plan hoe metingen en KPI's kunnen worden vervlochten. Ons beeld is dat metingen vooral van belang zijn om KPI's valideren, niet om ze te vervangen. Daar is het stuk niet helder in.
9. Goed om te zien dat 'Het beschikbare budget voor ontwikkelen en uitrollen kpi's, stoffenbalans, systemen voor meten en monitoren is opgenomen in de financiële tabel van het akkoord.' is opgenomen.
10. Er is ook een belangrijke relatie tussen KPI's en de afspraken in Hoofdstuk 5 (mest, bodem en gewasbescherming). In de korte beschikbare tijd was het lastig om die samenhang goed te begrijpen en te duiden.