

Duurzaam perspectief voor melkgeitenbedrijven

Deelrapportage tweede stap: Instrumentarium voor verduurzaming in de praktijk

Nico Bondt, Gerben Splinter en Harry Kortstee



WAGENINGEN
UNIVERSITY & RESEARCH

Duurzaam perspectief voor melkgeitenbedrijven

Deelrapportage tweede stap: Instrumentarium voor verduurzaming in de praktijk

Nico Bondt, Gerben Splinter en Harry Kortstee

Dit onderzoek is uitgevoerd door Wageningen Economic Research in opdracht van en gefinancierd door het ministerie van Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur en het Platform Melkgeitenhouderij (NGZO en LTO), in het kader van de publiek-private samenwerking (PPS) 'Versnelling Verduurzaming van de Melkgeitenhouderij' (projectnummer BO-63-001-043).

Wageningen Economic Research
Wageningen, november 2024

RAPPORT
2024-127

Bondt, N., G. Splinter, H. Kortstee, 2024. *Duurzaam perspectief voor melkgeitenbedrijven; Deelrapportage tweede stap: Instrumentarium voor verduurzaming in de praktijk*. Wageningen, Wageningen Economic Research, Rapport 2024-127. 38 blz.; 4 fig.; 2 tab.; 9 ref.

De melkgeitenhouderijsector werkt aan het ontwikkelen van instrumentarium dat een integrale duurzame ontwikkeling van individuele melkgeitenbedrijven kan sturen en waarborgen. Deze rapportage beschrijft hoe dit instrumentarium eruit kan zien en hoe het in de praktijk zou kunnen werken, met name voor melkgeitenhouders en provincies.

The Dutch dairy goat sector is working on developing instruments that can guide and guarantee an integral sustainable development of individual dairy goat farms. This report describes what this instrument can look like and how it could work in practice, especially for dairy goat farmers and provinces.

Trefwoorden: melkgeitenhouderij, duurzaamheid, certificering, vergunningverlening, doelsturing, KPI's

Dit rapport is gratis te downloaden op <https://doi.org/10.18174/677856> of op www.wur.nl/economic-research (onder Wageningen Economic Research publicaties).

© 2024 Wageningen Economic Research
Postbus 29703, 2502 LS Den Haag, T 070 335 83 30, E communications.ssg@wur.nl,
www.wur.nl/economic-research. Wageningen Economic Research is onderdeel van Wageningen University & Research.



Dit werk valt onder een Creative Commons Naamsvermelding-Niet Commercieel 4.0 Internationaal-licentie.

© Wageningen Economic Research, onderdeel van Stichting Wageningen Research, 2024
De gebruiker mag het werk kopiëren, verspreiden en doorgeven en afgeleide werken maken. Materiaal van derden waarvan in het werk gebruik is gemaakt en waarop intellectuele eigendomsrechten berusten, mogen niet zonder voorafgaande toestemming van derden gebruikt worden. De gebruiker dient bij het werk de door de maker of de licentiegever aangegeven naam te vermelden, maar niet zodanig dat de indruk gewekt wordt dat zij daarmee instemmen met het werk van de gebruiker of het gebruik van het werk. De gebruiker mag het werk niet voor commerciële doeleinden gebruiken.

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

Wageningen Economic Research is ISO 9001:2015 gecertificeerd.

Wageningen Economic Research Rapport 2024-127 | Projectcode 2282300515

Foto omslag: Shutterstock

Inhoud

Woord vooraf	5
Samenvatting	6
S.1 Doel en aanpak	6
S.2 Conclusies	6
S.3 Aanbevelingen	7
Summary	8
S.1 Objective and approach	8
S.2 Conclusions	8
S.3 Recommendations	9
1 Inleiding	10
1.1 Ambitie sector	10
1.2 Doel, aanpak en afbakening onderzoek	10
1.3 Doel en resultaat van deze deelrapportage	11
1.4 Leeswijzer	11
2 Draagvlak en visies op ontwikkeling	12
2.1 Draagvlak voor bedrijfsontwikkeling	12
2.2 Hoe kijken provincies naar verduurzaming?	14
3 Certificering, borging en governance	16
3.1 Doelen vaststellen	16
3.2 Resultaten meten (KPI's)	17
3.2.1 Zorg voor omwonenden	17
3.2.2 Zorg voor de dieren	18
3.2.3 Zorg voor natuur, milieu en landschap	19
3.2.4 Overzicht van relevante KPI's	21
3.3 Resultaten borgen	21
3.3.1 Borging op sector-, gebieds- of bedrijfsniveau?	22
3.3.2 Kiezen voor een (publiek-)privaat certificeringssysteem	23
3.3.3 Randvoorwaarden voor private borging	25
3.3.4 Rol van de sector	26
4 Collectieve verduurzaming als alternatief	27
4.1 Visie provincies op een collectief programma	27
4.2 Mogelijke invulling door de geitensector	29
4.2.1 Betekenis van provinciale eisen voor de sector	29
4.2.2 Mogelijke scenario's voor bedrijfsontwikkeling	30
5 Discussie, conclusies en aanbevelingen	32
Bronnen en literatuur	35
Bijlage 1 Lijst van geïnterviewden	36



Woord vooraf

Het Platform Melkgeitenhouderij heeft in 2019 een verduurzamingsplan opgesteld en is vervolgens aan de slag gegaan met het opstarten en medefinancieren van een onderzoeksprogramma in de publiek-private samenwerking 'Versnelling verduurzaming van de melkgeitenhouderij'. In die PPS is een consortium gevormd bestaande uit de bedrijfslevenpartners Platform Melkgeitenhouderij, NGZO en LTO, kennispartners Wageningen Research (Wageningen Livestock Research en Wageningen Economic Research), de Gezondheidsdienst voor Dieren en het ministerie van Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur.

De sector werkt aan het ontwikkelen van instrumentarium dat een integrale duurzame ontwikkeling van individuele melkgeitenbedrijven kan sturen en waarborgen. Deze rapportage beschrijft hoe dit instrumentarium eruit kan zien en hoe het in de praktijk zou kunnen werken, zowel voor melkgeitenhouders als voor provincies.

De auteurs bedanken iedereen die hen van informatie heeft voorzien (zie bijlage 1). Daarnaast dank aan de begeleidingscommissie vanuit het Platform Melkgeitenhouderij voor de adviezen bij het uitvoeren van het onderzoek en het opstellen van dit rapport.



Ir. G. (Olaf) Hietbrink
Business Unit Manager Wageningen Economic Research
Wageningen University & Research

Samenvatting

De afgelopen jaren zijn er zorgen ontstaan over de gezondheidsrisico's voor burgers die in de omgeving van geitenbedrijven wonen. Uit voorzorg zijn er 'geitenstops' ingesteld in de meeste provincies, waardoor de geitensector daar niet meer kan groeien en individuele geitenbedrijven zich heel moeilijk of helemaal niet meer kunnen ontwikkelen. Voor de sector en de individuele geitenhouder is het belangrijk dat er weer perspectief komt voor ontwikkeling van de bedrijven. De melkgeitensector is momenteel bezig met de ontwikkeling en implementatie van instrumentarium voor verdere verduurzaming. De sector ziet het belang van verduurzaming en beseft dat verdere ontwikkeling van melkgeitenbedrijven alleen mogelijk is met maatschappelijk draagvlak en binnen de kaders van beleid en wet- en regelgeving.

In dit rapport wordt op basis van onderzoek beschreven hoe dat instrumentarium eruit zou kunnen zien, in twee varianten: individuele bedrijfscertificering en collectieve verduurzaming. De geitensector zal deze voorstellen in een eigen plan moeten vertalen, proberen om daarvoor draagvlak te krijgen bij provincies en andere stakeholders en ten slotte moeten zorgen voor de implementatie van het instrumentarium.

S.1 Doel en aanpak

In de eerste fase van dit onderzoek in 2021-2022 zijn de maatschappelijke wensen en doelstellingen voor een verdere verduurzaming van melkgeitenbedrijven geïnventariseerd (Bondt et al., 2022). In de tweede fase van het onderzoek gaat het om de vertaling naar de praktijk: hoe kan deze verduurzaming concreet gerealiseerd kunnen worden? Hoe zou het instrumentarium eruit moeten zien? Daarbij is gekeken naar zowel het perspectief van de melkgeitenhouder als dat van de provincies. De doelstellingen uit Bondt et al. (2022) zijn in nauw overleg met de geitensector nader geconcretiseerd en met behulp van twee workshops met geitenhouders vertaald in kritische prestatie-indicatoren (KPI's) en een voorstel voor borging. Door een goede borging moet gegarandeerd worden dat de beoogde verduurzaming in de praktijk ook daadwerkelijk gerealiseerd wordt. In een aantal interviews is vervolgens getoetst of de twee uitgewerkte varianten aansluiten bij de verwachtingen en behoeften van provincies.

S.2 Conclusies

Bij de ontwikkeling van de melkgeitenhouderij vinden provincies verduurzaming belangrijk voor het behoud van het maatschappelijk draagvlak voor de sector. In de praktijk richten gemeenten en provincies zich vooral op de wet- en regelgeving in het kader van de ruimtelijke ordening. Dat is hun eerste verantwoordelijkheid. Andere maatschappelijke issues die niet direct aan ruimtelijke ordening gerelateerd zijn, zoals bijvoorbeeld dierenwelzijn of antibioticagebruik, zijn niet de eerste prioriteit van gemeenten en provincies, maar kunnen toch een rol spelen bij de vergunningverlening.

De melkgeitenhouderij wil zelf initiatief nemen in het verder uitwerken van het instrumentarium voor verduurzaming. Melkgeitenbedrijven zullen zich op verschillende gebieden moeten onderscheiden: ze moeten een goede buur zijn, goed zorgen voor de dieren en zorg besteden aan natuur, milieu en landschap. Bondt et al. (2022) hebben dit verder uitgewerkt in negen doelstellingen. In dit rapport zijn zestien KPI's voorgesteld, waarmee de verduurzaming kan worden gemonitord en geborgd. Daarbij gaat het om monitoring van ziekteverwekkers (bijvoorbeeld in tankmelk), metingen van geurhinder, geluidsoverlast en fijnstof, antibioticagebruik, sterftepercentages, levensduur van de melkgeiten, dierenwelzijnsscore (uit de welzijnsmonitor), aandeel kruidenrijk grasland, hectares natuur- en landschapsbeheer, eiwit van eigen land of uit eigen regio, carbon footprint, stikstof- en fosfaatoverschot, ammoniakemissie en energieopwekking.

Deze set van KPI's moet nog verder worden uitgewerkt. De geitensector zou dit kunnen doen door aan te sluiten bij het KPI-K-project (zie KPI's kringlooplandbouw op wur.nl), waardoor men direct ook verbonden is met de bij dat project betrokken deskundigen en overheden. Dat biedt mogelijkheden om vertrouwen te winnen, die de geitensector kan verzilveren door zelf bij de verduurzaming de regie te blijven nemen en transparant te zijn over zijn inspanningen op maatschappelijke speerpunten en uitdagingen.

Het vertrekpunt van dit rapport is certificering van individuele bedrijven. Daarnaast zou ook een meer collectieve aanpak mogelijk zijn, bijvoorbeeld door het stellen van extra collectieve duurzaamheidsdoelen voor de geitensector, boven op de landelijke wet- en regelgeving. Hier zou eventueel verbijzondering op provincieniveau aan kunnen worden toegevoegd en als laatste eisen aan duurzaamheidsprestaties voor individuele bedrijven waar nodig.

Zowel bij een privaat certificeringssysteem als bij een collectief programma is een adequate borging van de verduurzaming essentieel. Alleen als betrokken actoren (provincies, gemeenten, ngo's, geitensector) vertrouwen hebben in elkaars functioneren en elkaars toegevoegde waarde zien, kan een hybride stelsel van publieke en private borging goed functioneren.

Een privaat certificeringssysteem (al dan niet in combinatie met een collectief duurzaamheidsprogramma) hoeft niet van meet af aan precies te formuleren welke niveaus van verduurzaming moeten worden behaald. Die verduurzamingsniveaus kunnen in een later stadium door de geitensector worden vastgesteld, in goed overleg met de betrokken overheden en andere stakeholders.

S.3 Aanbevelingen

Dit onderzoek naar de concrete uitwerking van toepasbaar instrumentarium voor verduurzaming leidt tot de volgende aanbevelingen aan de sector en andere stakeholders:

- Zoek als geitensector aansluiting bij het KPI-K-project, waarin gewerkt wordt aan concrete invulling van KPI's op het gebied milieu, natuur en landschap en inmiddels ook op het gebied van dierenwelzijn en diergezondheid. Hieruit kunnen elementen worden overgenomen. De geitensector kan zelf ook voor KPI-K een belangrijk voorbeeld zijn bij het nadenken over KPI's op het gebied van volksgezondheid (zoönosen) en overlast van bedrijven voor omwonenden. Aansluiting bij KPI-K kan de sector ook helpen draagvlak te verkrijgen voor de verduurzamingsaanpak.
- Maak als geitensector een keuze tussen individuele bedrijfscertificering of collectieve verduurzaming, of een combinatie van deze beide varianten, en zorg voor een goede borging daarvan.
- Werk aan draagvlak binnen de sector. Het moeten realiseren van meetbare resultaten zou bij sommige geitenhouders weerstand kunnen oproepen. De keuze voor doelsturing op basis van KPI's verdient daarom een goede discussie binnen de LTO-vakgroep Geitenhouderij en ook binnen de NGZO.
- Blijf als geitensector het initiatief nemen bij de verdere verduurzaming en zorg daarbij voor een goede dialoog met alle stakeholders, zowel op landelijk niveau als in provincies en gemeenten.
- Zorg als geitensector voor een goede communicatie over de eigen visie op verdere verduurzaming. LVVN en provincies zijn graag bereid om met de geitensector in overleg te gaan. Datzelfde geldt bijvoorbeeld voor de GGD, die vaak adviezen geeft bij vergunningverlening. Door te investeren in transparantie en proactieve communicatie met belangrijke stakeholders kan de sector verder werken aan vertrouwen.
- Wees als provincies duidelijk of je de borging van een (toekomstig) kwaliteitssysteem toevertrouwt aan de melkgeitensector via een systeem van individuele bedrijfscertificering en/of een sectoraal duurzaamheidsprogramma en maak duidelijk welke garanties daarvoor nodig zijn. Het zou helpen als ook de landelijke overheid (LVVN) en gemeenten duidelijk aangeven wat ze verwachten van de verdere verduurzaming van de melkgeitenhouderij.

Summary

In recent years, concerns have arisen regarding the health risks for people living near goat farms. As a precautionary measure, most provinces have introduced 'goat stops' (temporary bans on further expansion), preventing or making further growth and/or farm development in the dairy goat sector very difficult in these regions. It is important for the sector and for individual goat farmers to reestablish prospects of farm development. The dairy goat sector is now developing and implementing tools to further improve its sustainability. The sector recognises the importance of sustainability and realises that further development of dairy goat farms can only be achieved with public support and within the frameworks of policy, legislation and regulations.

Based on research, this report describes what that toolbox could look like, in two variants: individual farm certification and collective sustainability. The goat sector will need to translate these proposals into its own plan, lobby provinces and other stakeholders to obtain support for that plan, and finally ensure the implementation of the tools.

S.1 Objective and approach

The first phase of this research in 2021-2022 identified societal desires and goals to improve the sustainability of dairy goat farms (Bondt et al., 2022). The second phase of the research involves the practical implementation: how can this sustainability be achieved in concrete terms? What should the tools look like? The research also considered the perspective of both the dairy goat farmer and the provinces. The objectives established by Bondt et al. (2022) were concretised in close consultation with the goat sector and translated into key performance indicators (KPIs) and a safeguarding proposal in two workshops with goat farmers. Proper safeguarding must ensure that the intended sustainability is actually achieved in practice. In several interviews, it was then assessed whether the two elaborated variants reflected the expectations and needs of provinces.

S.2 Conclusions

In the development of dairy goat farming, the provinces believe that sustainability is important to retain public support for the sector. In practice, the municipal councils and provinces mainly focus on legislation and regulations in the context of spatial planning. That is their primary responsibility. Other social issues that are not directly related to spatial planning, such as animal welfare or antibiotic use, are not top priority for municipal councils and provinces, but can still play a role in granting permits.

The dairy goat sector wants to take the initiative in further developing the tools for sustainability. Goat farms need to distinguish themselves in various areas: they must be good neighbours, take good care of their animals and care for nature, the environment and the landscape. Bondt et al. (2022) developed this further into nine objectives. This report proposes sixteen KPIs to monitor and safeguard sustainability. These include monitoring pathogens (e.g. in tank milk), measurements of odour nuisance, noise nuisance and particulate matter, antibiotic use, mortality rates, longevity of dairy goats, animal welfare score (from the welfare monitor), share of herb-rich grassland, hectares of nature and landscape management, on-farm protein or protein from the region, carbon footprint, nitrogen and phosphate surplus, ammonia emission and energy generation.

This set of KPIs will need further elaboration. The goat sector could do this by joining the KPI-K project (see KPIs circular agriculture on wur.nl), which would also provide a direct link to the experts and government agencies involved in that project. This will offer opportunities to gain trust, which the goat sector can capitalise on by continuing to take the lead in sustainability and being transparent about its efforts with respect to priority areas and challenges in society.

The starting point of this report is certification of individual farms. In addition, a more collective approach would also be possible, for example by setting additional collective sustainability objectives for the dairy goat sector on top of national legislation and regulations. Differentiation at provincial level could then be added and lastly requirements on sustainability performance for individual farms where necessary.

In both a private certification system and a collective programme, adequate safeguarding of sustainability is essential. A hybrid system of public and private safeguarding can only work well if those involved (provinces, municipal councils, NGOs, goat sector) trust each other and recognise each other's added value.

A private certification scheme (with or without a collective sustainability programme) does not need to specify from the outset exactly what levels of sustainability are to be achieved. These sustainability levels can be adopted by the goat sector at a later stage, in consultation with relevant government agencies and other stakeholders.

S.3 Recommendations

This research into the concrete elaboration of applicable tools for sustainability produces the following recommendations for the sector and other stakeholders:

- The goat sector should join the KPI-K project, which is working on concrete KPIs relating to the environment, nature and landscape as well as animal welfare and animal health. Various elements can be taken from this. The goat sector itself can also be an important example for KPI-K when considering KPIs relating to public health (zoonoses) and nuisance from farms to local residents. Linking up with KPI-K can also help the sector gain support for the sustainability approach.
- The goat sector should choose between individual farm certification and collective sustainability, or a combination of the two variants, and make sure that they are properly safeguarded.
- Work to build support within the sector. The need to achieve measurable results may provoke resistance from some goat farmers. Choosing objectives based on KPIs therefore deserves proper discussion within the Netherlands Agricultural and Horticultural Association (LTO) department for goat farming, and also within the Dutch Goat Dairy Association (NGZO).
- The goat sector should continue to take the initiative in improving sustainability, ensuring a good dialogue with all stakeholders, both at national level and in the provinces and municipal councils.
- The goat sector should ensure good communication about its vision for further sustainability. The Ministry of Agriculture, Fisheries, Food Security and Nature (LNV) and the provinces are happy to engage with the dairy goat sector. The same applies to the GGD (Public Health Service), for example, which often advises on granting permits. By investing in transparency and proactively communicating with key stakeholders, the sector can continue to build trust.
- The provinces should be clear whether they are willing to entrust the safeguarding of a (future) quality system to the dairy goat sector through individual farm certification and/or a sectoral sustainability programme, and make clear what guarantees are required for this. It would be useful if the national government (LNV) and the municipal councils also clarified their expectations relating to the further sustainability of dairy goat farming.

1 Inleiding

1.1 Ambitie sector

De melkgeitenhouderij streeft naar een duurzame en verantwoorde manier van voedselproductie, met draagvlak vanuit de maatschappij. Voor de sector en de individuele geitenhouder is het belangrijk dat bedrijven zich kunnen blijven ontwikkelen. Dit laatste is momenteel door 'geitenstops' in afwachting van uitkomsten van het VGO-III-onderzoek op veel plaatsen onzeker, waardoor bedrijven niet kunnen verduurzamen en moderniseren. Een provincie kan ook geen of een beperkte geitenstop hanteren (bijvoorbeeld alleen voor het bijbouwen van stallen), maar tegelijk kan een gemeente ook bepalen om het aantal dieren te bevroren op de aantallen die op een zeker moment vergund waren.

Het Platform Melkgeitenhouderij wil geen afwachtende houding aannemen en wil met een plan komen voor een verantwoorde duurzame ontwikkeling. Een van de onderdelen hiervan is de ontwikkeling van instrumentarium, in de vorm van certificering van individuele bedrijven of eventueel een sectorbreed verduurzamingsprogramma, dat een maatschappelijk verantwoorde ontwikkeling van de melkgeitenbedrijven stuurt en waarborgt.

1.2 Doel, aanpak en afbakening onderzoek

Het doel van dit onderzoek is om opties weer te geven, waaruit gekozen kan worden om tot een aanpak te komen die zorgt voor maatschappelijk draagvlak en duurzaam perspectief voor melkgeitenbedrijven. In het onderzoek gaat het daarbij vooral om de inhoud van die aanpak: wat zijn de maatschappelijk relevante onderwerpen en door welk instrumentarium kan de verduurzaming worden geborgd? In Bondt et al. (2022) zijn de maatschappelijke wensen en doelstellingen voor een duurzame ontwikkeling al beschreven. In dit rapport gaat het om de vertaling naar de praktijk. Daarbij wordt gekeken naar zowel het perspectief van de melkgeitenhouder als dat van de provincies.

De onderzoekers hebben het instrumentarium voor individuele bedrijfscertificering inhoudelijk uitgewerkt, in twee workshops met geitenhouders over doelsturing en regelmatige gesprekken met de begeleidingscommissie, en doen hier in dit rapport een concrete aanzet voor. Ook wordt de mogelijkheid van een collectief verduurzamingsprogramma beschreven. In acht interviews met beleidsmedewerkers is inzicht verkregen in het perspectief van provincies op een dergelijke verduurzaming. Het Platform Melkgeitenhouderij richt zich op de implementatie van het instrumentarium en probeert daar bij belangrijke stakeholders draagvlak voor te krijgen. Bij de implementatie van een certificeringssysteem zullen streefwaarden vastgesteld moeten worden; die streefwaarden vallen buiten de scope van dit onderzoek.

Zoals in Bondt et al. (2022) al is aangegeven, speelt de groei van de geitensector een belangrijke rol in de discussies over ontwikkelingsruimte. Groei van de sector maakt geen onderdeel uit van dit onderzoek, maar als (ongebreidelde) groei van de sector kan worden voorkomen, zal dat positief bijdragen aan de ruimte voor ontwikkeling van individuele melkgeitenbedrijven. Hetzelfde geldt voor de uitkomsten van het VGO-III-onderzoek: dat is geen onderdeel van dit onderzoek, maar wel heel bepalend voor de toekomstige ontwikkelingsruimte. In dit onderzoek richten we ons op de ontwikkeling van individuele geitenbedrijven. Daarbij kan het gaan om groei van het bedrijf, maar dat hoeft niet; het kan ook gaan om modernisering en verduurzaming.

1.3 Doel en resultaat van deze deelrapportage

In de tweede fase van het onderzoek waarover in deze nota wordt gerapporteerd, zijn de eerder geformuleerde maatschappelijke wensen en doelstellingen voor verduurzaming vertaald naar kritische prestatie-indicatoren (KPI's). Ook worden er een aantal opties aangegeven voor de monitoring van deze KPI's. Voorstellen hiervoor zijn door de onderzoekers uitgebreid besproken met de geitensector en daarna voorgelegd aan enkele provincies met een substantieel aantal melkgeitenbedrijven. Het is nu aan de geitensector om verder te werken aan certificering van individuele geitenbedrijven of een collectief verduurzamingsprogramma waarin (een selectie van) deze KPI's een plek krijgen. Daarbij zal vanzelfsprekend intensief gesproken moeten worden met provincies, en andere stakeholders, voor het verkrijgen van draagvlak.

Waarom kiezen om te werken met KPI's?

KPI's kunnen worden gebruikt in een instrument dat zorgt voor effectieve prikkels voor boeren om bij te dragen aan duurzaamheidsdoelen. Uit onderzoek en praktijk weten we dat er grote verschillen zijn in bedrijfsvoering tussen landbouwbedrijven. Deze verschillen zijn bepalend voor de impact van het bedrijf op de omgeving. Daarom zijn indicatoren nodig die de bijdrage van boeren op bedrijfsniveau meten en laten zien hoe inspanningen van de boeren helpen bij het realiseren van duurzaamheidsdoelen. Dit moeten indicatoren zijn die cruciale prestaties aan die doelen meten en worden daarom ook wel kritische (of kritieke) prestatie-indicatoren genoemd (KPI's).

Het bijhouden van scores op dit soort indicatoren laat zien waar het bedrijf zich bevindt op weg naar het behalen van de gestelde doelen. Het staat boeren op deze manier meer vrij om maatregelen te kiezen en hun vakmanschap aan te spreken om het goede te doen. Voor overheden en andere partijen ontstaan er vervolgens mogelijkheden om via KPI's invloed uit te oefenen op de bedrijfsvoering, zowel met positieve als met negatieve prikkels. Dit wordt doelsturing genoemd: sturen op bijdragen van boeren aan duurzaamheidsdoelen, op basis van individuele bedrijfsgegevens, in plaats van sturen op het naleven van algemene maatregelen en middelvoorschriften (Reijs, 2023).

1.4 Leeswijzer

Hoofdstuk 2 gaat in op het beoogde instrumentarium: hoe zou dat eruit kunnen zien? Daarbij gaat het om de vraag hoe de verduurzaming er in de praktijk uit zou kunnen zien, zowel voor geitenhouders, vanuit het perspectief van bedrijfsontwikkeling, als voor provincies, die de verduurzaming vooral zullen bekijken vanuit de ruimtelijke ordening. Hoofdstuk 3 beschrijft een (voorlopige) set van indicatoren, die de eerder al beschreven verduurzaming in de volle breedte afdekken en gebruikt kunnen worden in het beoogde instrumentarium voor de verduurzaming. De door Bondt et al. (2022) beschreven doelstellingen voor de verduurzaming zijn vertaald naar concrete onderwerpen en KPI's. Vervolgens komt in paragraaf 3.3 ook de borging aan de orde en de eisen die daaraan gesteld moeten worden. In hoofdstuk 4 wordt een collectief verduurzamingsprogramma beschreven, als mogelijk alternatief voor de certificering van individuele bedrijven. Ook in zo'n collectief programma is borging belangrijk en kunnen doelsturing, KPI's en certificering worden gebruikt. Het rapport wordt afgesloten met hoofdstuk 5, waarin conclusies worden getrokken en enkele aanbevelingen worden gedaan.

2 Draagvlak en visies op ontwikkeling

In dit hoofdstuk wordt aandacht besteed aan de aanleiding en gevolgen van de huidige bouw- of groeistop in de meeste provincies en verkend welke instrumentarium voor verduurzaming gebruikt kan worden om op termijn ontwikkeling van melkgeitenbedrijven weer mogelijk te maken. De onderzoekers hebben in gesprekken met de sector en met provincies inzicht gekregen in de verschillende visies hierop.

2.1 Draagvlak voor bedrijfsontwikkeling

De maatschappelijke weerstand tegen (groei van) grootschalige melkgeitenhouderij neemt toe. De sector is de afgelopen 20 jaar snel gegroeid. Van 98 duizend geiten in 2000 tot 489 duizend in 2023 in Nederland (agrimatie.nl). Daarbij neemt het aantal biologische melkgeiten iets af de laatste jaren en zet schaalvergroting verder door. Een gemiddeld bedrijf had in 2000 117 en in 2023 752 melkgeiten. De aandacht in het politieke debat richt zich naast deze sterke groei onder andere op de sterfte van jonge dieren (bokjes). De grootste weerstand concentreert zich echter op de volksgezondheidsrisico's van omwonenden rond geitenbedrijven.

Risico volksgezondheid

Sinds 2017 is er een bouw- en/of groeistop bij een groot aantal provincies en kunnen melkgeitenbedrijven niet verder ontwikkelen. Dit is in verband met een mogelijk verhoogd risico op longontsteking in de nabije omgeving (binnen een straal van 2 km) van geitenbedrijven.

Deze bouw- en/of groeistop wordt gehandhaafd in Noord-Brabant, Gelderland, Utrecht, Overijssel, Noord-Holland, Zuid-Holland, Limburg en Flevoland.¹ Per provincie – maar ook per gemeente binnen een provincie² – verschilt wat een bouwstop inhoudt: dit kan een verbod op staluitbreiding zijn (Noord-Brabant) of een stop op het aantal geiten dat mag worden gehouden (Noord-Holland).

De bouwstop is voorlopig en wacht het onderzoek *Veehouderij en Gezondheid Omwonenden* (VGO-III) af. Dit onderzoek heeft als doel meer duidelijkheid te scheppen over de relatie tussen intensieve geitenbedrijven en gezondheidsklachten van omwonenden. De resultaten werden in 2020 verwacht, maar zijn intussen uitgesteld naar eind 2024 (rivm.nl).

Gevolgen huidige bouw-/groeistop

Doordat de sector al bijna zeven jaar, in het grootste deel in Nederland, geen mogelijkheid meer heeft om het bedrijf aan te passen in de omvang van het aantal dieren of de hokcapaciteit, en in sommige gevallen ook bedrijfsaanpassingen voor verduurzaming en optimalisatie van de bedrijfsvoering, lopen steeds meer geitenhouders tegen structurele knelpunten aan:

- *voorzieningen treffen voor dierwelzijn*
Doordat er geen vergunningen worden verleend voor staluitbreiding, worden bokjes vaak provisorisch gehuisvest, met nadelige effecten voor het dierenwelzijn, of geslacht op een niet slachtrijpe leeftijd, waardoor ze niet meer voor humane consumptie verwerkt kunnen worden.
- *optimaliseren van huisvesting met hetzelfde aantal geiten*
Bijvoorbeeld het aanpassen van de capaciteit van de melkstal om efficiënter eigen arbeid te kunnen inzetten, verhogen welzijn door meer stalruimte of investeren in emissiearme systemen. In sommige provincies (bijvoorbeeld Noord-Brabant) is dit nu niet mogelijk tijdens de bouwstop.

¹ <https://www.nd.nl/nieuws/economie/537109/-geitenstop-in-acht-provincies>

² <https://www.nieuweoogst.nl/nieuws/2024/07/12/strengere-geitenstop-van-oss-blijft-overeind-bij-raad-van-state>

-
- *ruimte voor bedrijven die zich voorgesorteerd hadden op een groter aantal geiten dan ze hebben*
Deze bedrijven hebben bijvoorbeeld meer land en stalinnovaties gerealiseerd, maar zijn door de geitenstop 'blijven hangen' bij een kleiner aantal geiten dan gepland (en gepland aantal geiten is mogelijk ook al opgenomen in de vergunning).
 - *bedrijven die willen omschakelen of in omschakeling zaten van een andere agrarische tak naar de geitenhouderij*
Bijvoorbeeld nertsen-, varkens- of pluimveebedrijven die vanwege omstandigheden of regelgeving naar geiten willen omschakelen of zich in deze tak willen specialiseren. In sommige situaties is de vergunning voor het houden van (meer) geiten al geregeld, maar zijn de plannen door de geitenstops nog niet of slechts voor een deel gerealiseerd.

Maatschappelijk gedragen ontwikkeling na uitslag VGO-III

Alle provincies geven aan dat ze eerst helderheid willen hebben over gezondheidsrisico's (VGO-III), voordat ze willen denken aan ruimte voor bedrijfsontwikkeling. Daarbij gaan ze ervan uit dat eind 2024 de resultaten van VGO-III officieel bekend zullen worden. Vooruitlopend daarop zijn ze als provincies gezamenlijk in Interprovinciaal Overleg (IPO) met het ministerie van LNV aan het verkennen hoe men zou kunnen handelen bij de verschillende uitkomsten.

Als er geen causaal verband met de geitenhouderij uit het nu lopende VGO-III-onderzoek komt, is er geen direct politiek argument meer voor de provincies om de geitenstop voort te zetten. Als er wel een causaal verband wordt gevonden, dan zal de sector met de dan gepaste maatregelen, indien mogelijk, de oorzaak wegnemen. Vervolgens heeft de sector dan weer de ruimte om zich te ontwikkelen.

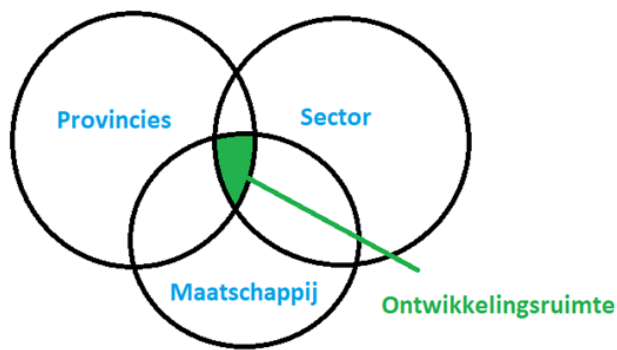
Het dan gewenste toekomstbeeld voor de melkgeitenhouderij is om zich met maatschappelijk draagvlak te kunnen ontwikkelen, met behoud van het goede marktperspectief. Als het VGO-III-onderzoek positief uitvalt voor de sector en de geitenstops er bij de provincies afgaan, zou ontwikkeling volgens de provincies dus alleen via de gewenste verduurzamings- en maatschappelijk gedragen paden moeten plaatsvinden. Provincies denken bij maatschappelijk draagvlak aan duurzame, natuurinclusieve en circulair ontwikkelende bedrijven, die goed passen binnen de omgevingswet en veilig zijn voor de nabije omgeving, zo is al gebleken uit de interviews die in 2021 zijn gehouden. In Bondt et al. (2022) is 'maatschappelijk draagvlak' vertaald in concrete doelstellingen voor verduurzaming, waarbij de wensen van diverse stakeholders zijn geïnventariseerd.

Cruciale stakeholders voor handelingsperspectief

Ontwikkelingsruimte ligt dus daar waar de belangen en wensen van de provincies, de melkgeitenhouderij sector en de maatschappij (als vertegenwoordigd door NGO's) overlappen. De provincies kunnen beleid vormgeven om ontwikkeling mogelijk te maken. Dit zullen ze echter alleen doen als ontwikkeling maatschappelijk gedragen is. De sector moet ruimte en voordeel zien om initiatief te nemen in het waarborgen van eisen gesteld door de provincie en de maatschappij. Daarin ligt de ontwikkelingsruimte in de toekomst.

Voorbeelden zijn:

- *voorkomen van groei van de melkgeitenhouderij*
Sector, provincie noch andere stakeholders willen (ongebreidelde) groei. Ontwikkelingsruimte is daarom denkbaar als een dergelijke groei van de sector kan worden voorkomen.
- *verder verduurzamen van de melkgeitenhouderij*
Provincies en de rest van de maatschappij vinden dit belangrijk vanuit milieu- en klimaatperspectief. De sector kan extra verduurzamen als er ontwikkeling mogelijk is, waardoor de extra investeringen via extra inkomsten worden vergoed.



Figuur 2.1 Ontwikkelingsruimte voor de geitensector waar belangen en eisen overlappen

De meest direct betrokken stakeholders voor het creëren van ontwikkelingsruimte voor melkgeitenhouders zijn de provincies, maatschappelijke groeperingen en de melkgeitensector zelf. Bij de vergunningverlening zijn ook gemeenten belangrijk. Verder spelen bij verduurzaming ook de afnemers (retail) en de landelijke overheid een belangrijke rol.

2.2 Hoe kijken provincies naar verduurzaming?

In gesprekken met de provincies Gelderland, Noord-Brabant, Limburg en Friesland is gebleken dat allen positief staan tegenover een verkenning van hoe toekomstgerichte ontwikkeling van de sector eruit zou zien. Zou het VGO-III-onderzoek positief uitvallen voor de sector, dan is ongebreidelde (en onduurzame) groei niet wenselijk voor de provincies. Tot die tijd biedt het zoeken naar een duidelijk perspectief voor de sector nog ruimte in de politieke dialoog rondom de groeistop in de provincies. Het creëren van breder maatschappelijk draagvlak is voor alle provincies van belang, zij het dat ook de provincies in de eerste plaats focussen op hun kerntaak: dat is de wetgeving voor de ruimtelijke ordening.

Waar letten provincies op?

De provincies noemden enkele randvoorwaarden waaraan een ontwikkelingsplan moet voldoen om politiek draagvlak te krijgen. Zie tabel 2.1 voor een overzicht van de wensen vanuit provincies. Zo noemden alle provincies dat er aansluiting gezocht moet worden bij de omgeving: zowel beleidsmatig (passend in bestemmingsplan), sociaal (door het meenemen van de omwonenden) en ecologisch (door landschaps- of natuurinclusief te zijn). Ontwikkeling kan bovendien alleen als het ook past binnen de emissiedoelstellingen.³ In 2050 is Nederland, uiteraard inclusief de landbouw en de geitensector, onderdeel van een klimaatneutraal Europa (rijksoverheid.nl). Daarbij is het beeld bij verschillende provincies dat de totale landbouwsector in Nederland terug moet in omvang om de doelstelling van klimaatneutraliteit echt te kunnen behalen. Daarmee is de inschatting dat de hele landbouwsector fundamentele stappen moet zetten voordat er echt weer ontwikkelingsruimte is.

Daarnaast moet een ontwikkelingsplan economisch perspectief bieden voor de ondernemer en breed gedragen worden. Provincies vinden het belangrijk dat de geitensector hiervoor zelf initiatieven ontplooid.

Over de precieze invulling en het zwaartepunt van een gedragen ontwikkelingsplan lopen de ideeën van de provincies wat uiteen. Natuurinclusiviteit en waar mogelijk grondgebondenheid werd in enkele provincies nadrukkelijk vermeld als toekomstrichting. Er lijkt interesse te zijn in een systeem van continue verbetering waar ruimte is voor flexibiliteit vanuit de ondernemer en in de te behalen doelen. Dit is in plaats van een systeem waar harde doelstellingen of inputsvereisten worden gesteld. Transparantie en meetbaarheid/controleerbaarheid is hierbij wel belangrijk. De voorkeur gaat uit naar een door de sector goed geborgde verduurzaming.

³ <https://www.cbs.nl/nl-nl/longread/statistische-trends/2023/de-verduurzaming-van-de-landbouw-deel-ii-emissies?onpage=true#c-Referenties>

Tabel 2.1 Overzicht wensen vanuit provincies voor ontwikkeling geitensector

Algemene wensen	Elementen
a. Duidelijkheid VGO-III-onderzoek	Risico's voor de volksgezondheid voorkomen
b. Gezond marktperspectief belangrijk	Rendabele sector, meer vraag dan aanbod, groeipotentie en kansen voor zij-instromers, ruimte voor extra verduurzaming
c. Verbeteren maatschappelijk draagvlak sector	Voorkomen dat intensieve bedrijven overlast en risico's veroorzaken, geitenhouders zich niet aan de regels houden, media negatief berichten en imago sector verslechtert
d. Borgen en voorkomen risico's voor omgeving	Voorkomen van ongebreidelde groei, zorgen voor minder emissies en betere waterkwaliteit, omgeving meenemen bij ontwikkeling (langetermijnontwikkelingsvisie), daarbij primair aandacht voor beperken risico's voor volksgezondheid
e. Past bij omgevingsvisies (gemeentelijk/regionaal)	Richting duurzame landbouw: grondgebonden, biologisch, natuurinclusief, kringlooplandbouw
f. Eigen initiatief van de sector	Sectorbrede visie met geleidelijk verbeterende doelstellingen, transparantie en controleerbaarheid, lage uitvoeringskosten voor de provincie

In de tabel gaat het vooral om zaken die met het maatschappelijk draagvlak te maken hebben. In provincies spelen echter allereerst eisen aan de ruimtelijke ordening een rol, waarbij het heel concreet gaat om zaken als bestaande bouw of nieuwvestiging, uitbreiding van stallen die bijdraagt aan beter dierenwelzijn, de grootte van het bouwblok, inpasbaarheid in de omgeving, de kans op cumulatieve geurhinder.

3 Certificering, borging en governance

Doel van dit hoofdstuk is het vertalen van de doelstellingen voor maatschappelijk draagvlak uit het vorige rapport over duurzaam perspectief (Bondt et al., 2022) naar meetbare indicatoren (KPI's). Een grote meerwaarde van KPI's is de gemeenschappelijke taal die ze kan gaan vormen voor het objectief beoordelen van duurzaamheidsprestaties. Eén taal maakt concreet waar geitenhouders aan kunnen werken zonder specifieke maatregelen voorgeschreven te krijgen én onderbouwt tegelijkertijd voor marktpartijen en overheden de bijdrage van geitenhouders aan de gewenste opgaven.

Dit hoofdstuk beschrijft een (voorlopige) set van passende indicatoren die de hiervoor genoemde doelstellingen in de volle breedte afdekken en bruikbaar zijn voor de beoogde certificering. Het is vervolgens aan de sector, provincies en andere stakeholders om verder te werken aan een certificeringssysteem, waarin (een selectie van) deze indicatoren een plek krijgen.

3.1 Doelen vaststellen

De geïnterviewde beleidsmedewerkers van de vier provincies geven aan open te staan voor ontwikkeling van geitenbedrijven, zodra er duidelijkheid is over het VGO-III-onderzoek én mits er maatschappelijk draagvlak is. Als er maatschappelijk draagvlak is, dan is er volgens de provincies weer meer mogelijk.

In het rapport *Duurzaam perspectief voor melkgeitenbedrijven; Deelrapportage 1^e stap: Maatschappelijke wensen en daaruit afgeleide doelstellingen voor verduurzaming* (Bondt et al., 2022) is het maatschappelijk draagvlak uitvoerig besproken en vertaald in drie algemene doelstellingen en negen specifieke doelstellingen. Zie figuur 3.1.



Figuur 3.1 Concretisering gewenste doelen verduurzaming

De negen doelstellingen zijn niet in beton gegoten, omdat maatschappelijke waarden en opvattingen van maatschappelijke organisaties in de loop van de tijd veranderen. Daarom is het belangrijk om voortdurend in dialoog te blijven, zowel op landelijk niveau als lokaal, in de buurt van het eigen bedrijf. Vanzelfsprekend behoort ook het gesprek met provincies en gemeenten hierin een plek te krijgen. In figuur 3.1 is die continue dialoog weergegeven als een soort 'fundament' onder de verduurzamingsdoelen.

3.2 Resultaten meten (KPI's)

KPI's laten op bedrijfsniveau zien welke prestaties worden geleverd om bepaalde doelen te bereiken, waarbij de ondernemer zelf kan kiezen *hoe* hij dat doet. Belangrijk is dat er integraal naar de doelen wordt gekeken, met een set van KPI's die alle doelen meeneemt. Tenslotte gaat het om meer dan alleen de reeks KPI's. Het gaat ook om een goede onderbouwing ervan, beschikbaarheid van gegevens en communicatie (zie eventueel ook [achtergrondinformatie over de KPI-systematiek](#)).

Om de in paragraaf 3.1 genoemde doelstellingen te kunnen vertalen in meetpunten en kritische prestatie-indicatoren, is een nadere concretisering nodig. Daarbij is het streven om met zo min mogelijk KPI's elk van de negen doelstellingen af te dekken. De KPI's moeten goed hanteerbaar zijn in de dagelijkse praktijk van de melkgeitenhouder, uitvoeringstechnisch haalbaar en betaalbaar zijn en ten slotte herkenbaar zijn en erkend kunnen worden door provinciale beleidsmakers.

Daarbij is het belangrijk dat deze landelijk worden herkend en erkend door overheden en provincies. Het KPI-K-project⁴ is daar landelijk al mee bezig geweest, vooral op het onderdeel 'milieu'. Voor de overige onderdelen 'mens' en 'dier' zijn in het KPI-K-project nog niet of nauwelijks concrete, gedragen afspraken gemaakt. Dit rapport probeert daarom voor de geitensector een eerste aanzet te maken. In dit rapport gaat het om het beschrijven van een set van KPI's die bruikbaar zijn voor een mogelijk instrument voor de verduurzaming van de geitenhouderij.

Bijbehorende streefwaarden zullen bij de implementatie van het certificeringssysteem vastgesteld moeten worden. Zoals eerder aangegeven valt het vaststellen van die streefwaarden buiten de scope van dit onderzoek.

3.2.1 Zorg voor omwonenden

Deze doelstelling kan worden samengevat met de omschrijving 'een goede buur zijn', waarbij het vooral gaat om a) het minimaliseren van gezondheidsrisico's en b) overlast voor omwonenden. Dit kan worden nader worden geconcretiseerd door te focussen op de volgende onderwerpen:

- zoönosen
- fijnstof
- geurhinder
- geluidsoverlast.

3.2.1.1 Zoönosen

Als het gaat om zoönosen, kan gekozen worden voor monitoring, waarbij ook Q-koorts wordt meegenomen. De monitoring betreft de aanwezigheid van ziekteverwekkers, die relevant zijn voor de volksgezondheid, zoals bijvoorbeeld *Coxiella burnetii*. De Gezondheidsdienst voor Dieren zou hiervoor een monitoringsprogramma kunnen opzetten, waarbij gemeten wordt in de tankmelk (vergelijkbaar met de melkveehouderij).

Een andere mogelijkheid om gezondheidsrisico's te minimaliseren, is het creëren van een bepaalde minimale afstand tussen geitenbedrijven en burgerwoningen, waarmee direct wordt ingegrepen in de ruimtelijke ordening. Een andere optie is om aan bedrijven die relatief dicht bij burgerwoningen gevestigd zijn, hogere eisen te stellen aan andere KPI's. Het ligt voor de hand om dan in de eerste plaats te kijken naar KPI's die gerelateerd zijn aan gezondheidsrisico's voor omwonenden; daarbij zou het bijvoorbeeld kunnen gaan om eisen op het gebied van bioveiligheid of extra eisen aan de gezondheid van de geiten (zie paragraaf 2.2.2.1).

⁴ <https://www.boerenkpi.nl/>

3.2.1.2 Fijnstof

Ook de emissie van fijnstof kan een bedreiging voor de volksgezondheid zijn. Het is belangrijk dat de emissie van fijnstof onder een bepaalde streefwaarde blijft. Helaas is het op dit moment technisch nog niet mogelijk om fijnstof continu te meten, maar zodra daarvoor mogelijkheden komen, zou dit geïmplementeerd kunnen worden. Tot het zover is kunnen op dit punt middelvoorschriften overwogen worden.

3.2.1.3 Geurhinder

Geurhinder is een belangrijke bron van overlast voor omwonenden en dient daarom zoveel mogelijk beperkt te worden. Een concrete geurmeting en een duidelijke norm verdient de voorkeur. Indien dit nog niet mogelijk is, zou gekeken kunnen worden naar het aantal meldingen van geuroverlast (denk aan de 'geurapp' uit het Boeren en Buren-project). Zie ook RIVM⁵-informatie over deze geurapp. Bij een bepaald aantal meldingen kunnen geurmetingen volgen en kan – indien dat nodig blijkt te zijn – een actieplan worden gemaakt. Het werken met meldingen is echter discutabel, omdat het heel subjectief is. Objectieve geurmetingen verdienen duidelijk de voorkeur.

3.2.1.4 Geluidsoverlast

Voor geluidsoverlast geldt hetzelfde als bij geurhinder: een concrete en objectieve geluidsmeting en een duidelijke norm verdient duidelijk de voorkeur. Echter, zolang objectieve metingen niet mogelijk zijn zou tijdelijk een app kunnen worden ingezet om omwonenden de mogelijkheid te geven om overlast te melden. Bij een bepaald aantal meldingen zouden geluidsmetingen kunnen worden gedaan en kan – indien dat nodig blijkt te zijn – een actieplan worden gemaakt.

3.2.2 Zorg voor de dieren

Deze doelstelling kan worden geconcretiseerd door te focussen op de volgende onderwerpen, die onderling nauw verbonden zijn:

- diergezondheid
- dierenwelzijn
- ruimte voor natuurlijk gedrag.

3.2.2.1 Diergezondheid

Bij jonge dieren gaat het vooral om het bieden van goede zorg en daarmee het voorkomen van sterfte. De lammeropfoktool kan hierbij een belangrijk hulpmiddel zijn. Het doel is het voorkomen van gezondheidsproblemen en sterfte, en dus zullen zowel het antibioticagebruik als de sterfte bij de jonge dieren (tot 1 jaar) nauwkeurig gemeten moeten worden. Bij de oudere dieren (vanaf 1 jaar) zijn de doelstellingen hetzelfde: goede zorg bieden en gezondheidsproblemen en sterfte voorkomen. Ook hier zijn een zorgvuldig en minimaal antibioticagebruik en sterfte goede prestatie-indicatoren.

Het is de vraag hoeveel toegevoegde waarde het heeft om ook een KPI 'levensduur melkgeiten' te gaan gebruiken. Dezelfde vraag geldt voor het meten van de incidentie van klauw- en uieraandoeningen, met als voorwaarde dat de incidentie onder een bepaalde streefwaarde moet blijven. Als deze zaken voldoende worden meegenomen bij 'dierenwelzijn' (paragraaf 3.2.2.2), dan is de toegevoegde waarde gering.

3.2.2.2 Dierenwelzijn

Het is de inschatting dat uit de dierenwelzijnsmonitor op termijn één score voor het niveau van dierenwelzijn kan worden gebruikt als KPI. De dierenwelzijnsmonitor is momenteel in ontwikkeling, waarbij de volgende indicatoren worden onderzocht: vacht, kaal, wonden, bult, hapjes, ontsteking, uier, diarree, bevulling, misvormd beenwerk, zwelling poten, neusuitvloeiing, ooguitvloeiing. Dit laat zien dat de diergezondheid hierbij een heel bepalende rol speelt. Bij een hoge score uit de dierenwelzijnsmonitor mag worden verondersteld dat ook de gezondheid van de geiten goed is.

Als mocht blijken dat desondanks het antibioticagebruik relatief hoog is, dan gebruikt de geitenhouder de antibiotica mogelijk als hulpmiddel om de gezondheid van de dieren goed te houden. In dat geval verdient het aanbeveling om te kijken naar de mogelijkheden voor meer preventief diergezondheidsmanagement.

⁵ <https://www.rivm.nl/boeren-en-buren/vragen-en-antwoorden-geurapp>

3.2.2.3 Ruimte voor natuurlijk gedrag

Zaken als uitloop en klimmogelijkheden laten we vooralsnog buiten beschouwing. We streven naar doelvoorschriften, niet naar middelvoorschriften. Daarom verdienen de diergebonden indicatoren van de welzijnsmonitor de voorkeur. (Dus je wilt aan het dier zelf kunnen zien hoe het gaat en niet alleen kijken naar de omstandigheden en dan daaruit afleiden dat het dan wel goed zit met het dier.)

In de dierenwelzijnsmonitor komen omgevingsgerichte factoren niet expliciet terug, maar ze kunnen wel relevant zijn voor het maatschappelijk draagvlak. Dit heeft te maken met het onderscheid tussen enerzijds het wetenschappelijk vastgesteld dierenwelzijn ('evidence-based'), en anderzijds de perceptie van burgers ('draagvlak'). Het gaat hierbij om zaken als: ruimte voor natuurlijk gedrag, zoals lammeren bij de geit laten, geiten naar buiten, door uitloop of zelfs weidegang, klimmogelijkheden (eventueel alleen voor jonge geiten), mogelijkheden om te kiezen voor stro of beton als ligbed. Ook het niet onthoornen van geiten is een relevant punt, waarbij het primair gaat om de intrinsieke waarde van het dier, en niet direct om ruimte voor natuurlijk gedrag.

Echter, dit rapport beperkt zich tot de uitkomsten van de dierenwelzijnsmonitor. Niet onthoornen en omgevingsgerichte factoren zijn niet verder uitgewerkt.

3.2.3 Zorg voor natuur, milieu en landschap

Deze doelstelling kan worden geconcretiseerd door te focussen op de volgende onderwerpen:

- verbeteren biodiversiteit
- landschappelijke inpassing
- beperken schaal en intensiteit
- beperken van emissies.

3.2.3.1 Verbeteren biodiversiteit

Het aandeel kruidenrijk grasland (toegepast in de melkveehouderijsector) is een mogelijke KPI om verbetering van de biodiversiteit te meten. Het is voor de geitenhouderij echter geen optimale KPI, omdat veel melkgeitenbedrijven weinig grond hebben. Er zou verder gekeken kunnen worden naar de ecoregeling in het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid. Ook is het een optie om op dit punt aan te sluiten bij een complete Biodiversiteitsmonitor, zoals in de melkveehouderij wordt gebruikt. Ten slotte ligt hier een link met de carbon footprint (paragraaf 3.2.3.4). Zie ook de quickscan biodiversiteit van Bondt et al. (2023).

3.2.3.2 Landschappelijke inpassing

De landschappelijke inpassing van het melkgeitenbedrijf is een complex punt, zeker als je zou willen kijken naar het behoud van zichtlijnen in het landschap. Er zou begonnen kunnen worden met het meten van de oppervlakte met natuur- en landschapsbeheer als percentage van de totale hoeveelheid cultuurgrond op het bedrijf. Dit aandeel natuur en landschap gaat overigens niet primair over landschappelijke inpassing; het wordt al wel als KPI gebruikt in de melkveehouderij (wiki.groenkennisnet.nl).

3.2.3.3 Beperken schaal en intensiteit

Het verdient aanbeveling om de doelstelling 'Beperken van schaal en intensiteit' opnieuw te bekijken. Zie Bondt et al. (2022) voor een nadere toelichting op deze doelstelling, als onderdeel van maatschappelijk draagvlak.

Beperking van intensiteit komt ons inziens voor een belangrijk deel terug via verbeteren van biodiversiteit (zie paragraaf 3.2.3.1) en het beperken van emissies (zie paragraaf 3.2.3.4). Ook de verbetering van diergezondheid (paragraaf 3.2.2.1) en dierenwelzijn (paragraaf 3.2.2.2) spelen een rol als het gaat om 'intensiteit'.

Beperking van schaal (bedrijfsomvang) is een lastiger punt, dat niet in KPI's te vatten is. Bij bedrijfsomvang is er namelijk geen duidelijke relatie met duurzaamheidsdoelen. Ook kan bedrijfsomvang niet beïnvloed worden door de bedrijfsvoering. Het voorkomen van (toenemende) grootschaligheid zou wel een doelstelling op sectorniveau kunnen zijn, in het kader van het werken aan maatschappelijk draagvlak. Verder is het de vraag of het redelijk is om, gelet op de perceptie van burgers, aan een groot bedrijf hogere eisen te stellen,

bijvoorbeeld op het gebied van dierenwelzijn of milieu, dan aan een kleiner bedrijf. De bedrijfsgrootte heeft namelijk niet direct invloed op de duurzaamheid. Tegelijk weten we dat schaal een belangrijk punt van zorg is in het kader van maatschappelijk draagvlak.

In zeker opzicht zijn de factoren schaal (denk aan 'megastallen') en intensiteit (denk aan 'bio-industrie') vergelijkbaar met omgevingsgerichte dierenwelzijnsfactoren (zie paragraaf 3.2.2.3): deze zaken zijn heel belangrijk voor het maatschappelijk draagvlak, maar hebben vooral met perceptie te maken en niet of in mindere mate met een objectieve 'evidence-based' beoordeling. Deze zaken kunnen daarom moeilijk in een KPI worden vertaald.

De sector kan overwegen om grotere bedrijven extra zorgvuldig te laten controleren, zodat de verduurzaming in elk geval zonder enige twijfel kan worden vastgesteld. Het is echter de vraag of dit wenselijk is. Extra controle op grote bedrijven kan leiden tot de vraag of de borging op kleinere bedrijven dan eigenlijk wel goed genoeg geregeld is, als daar niet 'extra zorgvuldig' gecontroleerd wordt.

3.2.3.4 Beperken van emissies

Hierbij gaat het om grondgebondenheid, circulariteit en het beperken van emissies. Voor grondgebondenheid en circulariteit kan worden gekeken naar het percentage eiwit van eigen land, of uit de eigen regio, maar ook naar het aandeel reststromen, die niet geschikt zijn voor humane consumptie, uit de regio. Hiervoor kan een koppeling worden gelegd met het Dashboard Duurzaam Diervoer van Nevedi. Voor het beperken van emissies kan naar de emissies van de geiten worden gekeken: zo laag mogelijk stikstof- en fosfaatoverschot per hectare en een zo laag mogelijke ammoniakemissie per geit (of ook per ha).

Ten slotte kunnen ook de emissies van broeikasgassen worden meegenomen, door het vaststellen van de carbon footprint van het bedrijf. De carbon footprint is ook gerelateerd aan voor verduurzaming belangrijke thema's als klimaatverandering en biodiversiteit; er is echter geen directe relatie met de directe omgeving en de ruimtelijke ordening. Dat laatste is overigens niet uniek voor de carbon footprint; hetzelfde geldt voor circulariteit, dierenwelzijn en antibioticagebruik.

Zie in dit verband ook Reijs en De Vries (2024), die adviseren om naast de ketenemissie per kg melk de directe emissies per dier (fosfaatrecht) te introduceren, als extra KPI.

3.2.4 Overzicht van relevante KPI's

In tabel 3.1 hieronder een concrete en vereenvoudigde eerste aanzet voor KPI's op bedrijfsniveau. Dit voorstel voor zestien bruikbare KPI's is tot stand gekomen in nauw overleg met de geitensector en vervolgens bediscussieerd in enkele gesprekken met experts vanuit het KPI-K-project.

Tabel 3.1 Eerste aanzet voor set van KPI's

Hoofddoelstelling	Specifieke doelstelling		Kritische prestatie-indicator (KPI)
Zorg voor omwonenden			
	Beperken gezondheidsrisico's	1	Aanwezigheid ziekteverwekkers (bijvoorbeeld in tankmelk)
	Beperken overlast voor omwonenden	2	Gemeten geurhinder
		3	Gemeten geluidsoverlast
		4	Gemeten emissie van fijnstof
Zorg voor de dieren			
	Diergezondheid	5	Zorgvuldig antibioticagebruik
		6	Sterftepercentages (<1 jaar en >1 jaar)
		7	Levensduur melkgeiten
	Dierenwelzijn	8	Overall score dierenwelzijn uit welzijnsmonitor (diergebonden indicatoren)
	Ruimte voor natuurlijk gedrag, niet onthoornen	?	Zie paragraaf 3.2.2.3
Zorg voor natuur, milieu en landschap			
	Verbeteren biodiversiteit	9	Aandeel kruidenrijk grasland
	Landschappelijke inpassing	10	Aandeel cultuurgrond met natuur-/landschapsbeheer
	Kringloop en beperken van emissies	11	Aandeel eiwit van eigen land (of uit eigen regio)
		12	Carbon footprint
		13	N-overschot
		14	P-overschot
		15	Ammoniakemissie
		16	Energiebalans (eigen energie-opwekking)
	Beperken schaal en intensiteit	?	Zie paragraaf 3.2.3.3

3.3 Resultaten borgen

Voor alle betrokkenen, geitenhouders, provincies en ngo's, is het belangrijk dat er zicht is op de wijze waarop resultaten per doelstelling inzichtelijk gemaakt worden en waar nodig gecontroleerd en geborgd worden. Na een concrete invulling van de doelstellingen (middels KPI's en/of specifieke maatregelen) zal ook aandacht moeten worden besteed aan de wijze waarop de uitvoering kan worden geborgd. Dat laatste is de kern van deze paragraaf.

Met borging bedoelen we het geheel van maatregelen, beleid en best practices dat nodig is om te voldoen aan belangrijke doelstellingen op het vlak van verduurzaming. Borging behelst alle geplande en systematische acties die nodig zijn om het vertrouwen te geven dat bedrijfsprocessen voldoen en blijven voldoen aan de gestelde kwaliteitseisen. Plannen, implementeren en corrigeren ('Plan-Do-Check-Act') zijn werkzaamheden die deel uitmaken van het proces.

Overzicht en inzicht zijn de twee belangrijkste pijlers onder kwaliteitsborging. Hiervoor dienen gegevens en bevindingen makkelijk (en idealiter in realtime) vindbaar, traceerbaar en aanpasbaar te zijn. Het gaat hierbij niet alleen om het tegemoetkomen aan de wensen van maatschappij en overheid. De geitensector kan hier ook zelf van profiteren: door gegarandeerd een bepaalde verduurzaming te realiseren, zouden de melkgeitenbedrijven van de overheid ruimte kunnen krijgen om zich te blijven ontwikkelen.

3.3.1 Borging op sector-, gebieds- of bedrijfsniveau?

Borging kan plaatsvinden op verschillende niveaus. De geitensector en haar stakeholders kunnen hierin diverse keuzes maken. Om een goede afweging te maken beschrijven we in deze paragraaf aspecten die een rol spelen bij een goede borging op verschillende niveaus en illustreren dat aan de hand van enkele praktijkvoorbeelden.

Afrekenbaarheid

Vier Wageningse wetenschappers betogen in het essay 'Gebieds- en bedrijfsgerichte handelingsperspectieven voor een duurzame landbouw' (Ros et al., 2023)⁶ dat het belangrijk is dat via borging 'vastgesteld wordt (of kan worden) dat een agrarisch bedrijf of een regio de doelen realiseert'. Naast borging is afrekenbaarheid van belang, wat kan worden gedefinieerd als 'het kunnen belonen of straffen'. Afrekenbaarheid kent daarmee juridische en economische aspecten, die nauw samenhangen met de borging, maar waarmee gelijktijdig incentives kunnen worden ontwikkeld voor een optimale bedrijfsvoering.

Eenvoud en uitvoerbaarheid

Deze wetenschappers stellen dat borging kan plaatsvinden via monitoring van doelen op kritische prestatie-indicatoren. Als het gaat om KPI's voor verlaging van emissies, kan worden gerekend met forfaitaire waarden voor invoergegevens, zoals bijvoorbeeld het totaal ammoniakaal stikstofgehalte, tenzij de boer met geaccepteerde metingen kan aantonen dat deze lager zou moeten zijn. Ook moet er zo mogelijk een methode ontwikkeld worden om op bedrijfsniveaus de stikstofemissie te kunnen meten. Als een boer maatregelen uitvoert die leiden tot een vermindering van verliezen, bijvoorbeeld een aanwendingstechniek met lagere emissies, dan moet dit worden aangetoond, bijvoorbeeld op basis van aanbesteding bij een gecertificeerde loonwerker. Door een dergelijke berekening van de KPI's, verwachten Ros et al. (2023) dat een relatief eenvoudig en uitvoerbaar systeem opgezet kan worden waarbij geborgd gestuurd kan worden op lagere emissies en dalende trends in depositie en in nutriëntenconcentraties in het watersysteem. Monitoring en borging van de impact van beleid kan worden onderbouwd via bestaande landelijke meetnetten voor luchtkwaliteit, waterkwaliteit en natuurkwaliteit. Voor ammoniak, broeikasgassen, stikstof en fosfaat ligt de nadruk op normeren en beprijzen voor individuele bedrijven. Voor bodemkwaliteit, landschap en natuur zijn andere instrumenten beter geschikt, waarbij regionale overheden sturen op gebiedsniveau (Ros et al., 2023).

De wetenschappers sluiten af met een pleidooi voor de inzet van onafhankelijke adviseurs en erfbetreders, die in staat zijn om bedrijven en collectieven op basis van de laatste wetenschappelijke en toegepaste inzichten en kennis te adviseren. Dit is omdat de koppeling tussen bedrijfsprestaties, gebiedskenmerken en de opgaven (inclusief de prioritering ervan) nog veel inhoudelijke vragen oproepen, met name in de concrete vertaalslag naar maatregelen per bedrijf.

Voorbeelden van sectorprogramma's: DZK en DGZK

Een voorbeeld van borging op sectorniveau is de Duurzame Zuivelketen⁷ (DZK). De betrokken sectorpartijen zetten zich gezamenlijk in om de doelen op sectorniveau te behalen. Bij de Duurzame GeitenZuivel Keten (DGZK) zijn de doelen (nog) niet SMART gemaakt en daarom kan de sector er ook (nog) niet op worden afgerekend. Zie hoofdstuk 4 voor een verdere uitwerking van een collectief verduurzamingsprogramma op sectorniveau.

Er wordt bij het opstellen van deze doelen gebruikgemaakt van de diversiteit binnen de sector. Zo past het bij de ene melkveehouder om wat meer te doen aan natuur en landschap, en past het een andere te werken aan het opwekken van duurzame energie. Samen worden doelen gerealiseerd waar een sector voor staat.

De doelen zijn dus over het algemeen doelen op sectorniveau. In de realisatie is het van belang de diversiteit en de verschillende kwaliteiten in de sector te benutten. Het vertrekpunt hierbij is het individuele bedrijf en de individuele bedrijfssituatie. Alle bedrijven kunnen bijdragen aan alle doelen: de een wat meer aan het ene doel, het andere aan een ander.

⁶ <https://research.wur.nl/en/publications/gebieds-en-bedrijfsgerichte-handelingsperspectieven-voor-een-duur-2>

⁷ <https://www.duurzamezuivelketen.nl/resources/uploads/2019/09/4822293-NZO-Document-DZK-Nieuwe-doelen-v3-WEB.pdf>

Jaarlijks stelt Wageningen University & Research voor de DZK een sectorrapportage op om de voortgang bij de realisatie van de doelen te monitoren. Dit kan leiden tot een aanscherping van de duurzaamheidsprogramma's. Zo zijn in 2023 de doelen herijkt. Dan kunnen doelen concreter worden ingevuld (zoals bij dierenwelzijn en biodiversiteit) of kunnen doelen bijgestuurd worden naar gelang de ontwikkelingen van dat moment. Dit is een illustratie van de wijze van borging op sectorniveau.

Landelijke doelen vertalen naar bedrijfsniveau

Hoe zorg je er nu voor dat individuele boeren kunnen sturen op een duurzame toekomst en de overheid hen daaraan kan houden? Daarvoor moeten we landelijke doelen vertalen naar concrete doelen per bedrijf. Landelijke sectordoelen dienen op een eerlijke en heldere manier te worden vertaald naar doelen voor elk bedrijf. Boeren kunnen daar dan op sturen. De doelen op bedrijfsniveau kunnen bijvoorbeeld worden vertaald in bepaalde KPI's per bedrijf.

Essentieel is dat de overheid ervoor zorgt dat onafhankelijke kwaliteitsborgers controleren of dat de doelen voor vastgestelde KPI's worden gehaald. De overheid kan bij het benutten van private borging haar toezicht aanpassen naar metatoezicht waarbij het niveau van private borging wordt beoordeeld en het nalevingstoezicht hierop wordt aangepast. Zie hiervoor paragraaf 3.3.3 Randvoorwaarden voor private borging. Daarbij gaat het om het monitoren of doelen worden gehaald. Dit is nodig om aan te tonen dat bijvoorbeeld emissies, antibioticagebruik en sterftcijfers daadwerkelijk verminderen. Via berekende dan wel gemeten indicatoren kan zo aantoonbaar worden gezorgd voor vermindering.

Criteria voor bedrijfsspecifieke KPI's

Volgens Zijlstra (2019) zijn de volgende drie criteria⁸ relevant voor het beoordelen van de noodzaak om een doelwaarde voor een KPI af te stemmen op bedrijfsspecifieke kenmerken:

1. *technische haalbaarheid*

Het advies is om deze haalbaarheid te toetsen aan de hand van het antwoord op de vraag: zijn er tussen bedrijven verschillen in bedrijfskenmerken (zoals grondsoort, grondwaterstand of andere regio-gebonden aspecten), die bepaalde groepen bedrijven niet kunnen aanpassen en die bepalend zijn voor het resultaat voor deze KPI, of die ze alleen zou kunnen aanpassen door het bedrijf te verplaatsen naar een andere locatie?

2. *economische haalbaarheid*

Het advies is om deze haalbaarheid te toetsen aan de hand van het antwoord op de vraag: zijn er tussen bedrijven verschillen in bedrijfskenmerken, die bepalend zijn voor het resultaat voor deze KPI, en die bepaalde groepen bedrijven alleen kunnen aanpassen door duidelijk hogere kosten te maken die niet worden gedekt door extra opbrengsten?

3. *haalbaarheid van bestaande milieueisen*

Het advies is om deze haalbaarheid te toetsen aan de hand van het antwoord op de vraag: zijn er tussen bedrijven verschillen in bedrijfskenmerken, die bepalend zijn voor de milieudoelen die bedrijven geacht worden te realiseren?

Niet alle te stellen doelen hoeven per se bovenwettelijk te zijn; het kan ook al veel helpen als door middel van een goede borging een provincie erop kan vertrouwen dat de wettelijke niveaus echt gehaald worden. Een voorbeeld hiervan is de monitoring van antibioticagebruik of sterfte, onder regie van de Autoriteit Diergeneesmiddelen.

3.3.2 Kiezen voor een (publiek-)privaat certificeringssysteem

Gesprekken met enkele provincies hebben laten zien dat een privaat initiatief zeer zou worden gewaardeerd bij de afweging van een provincie of gemeente over de ontwikkelingsruimte die een melkgeitenbedrijf (al dan niet) kan krijgen. Een dergelijke private borging zou de huidige instrumenten van provincies, zoals de 'BZV' (Noord-Brabant) of het 'Plussenbeleid' (Gelderland), kunnen gaan vervangen. In deze paragraaf beschrijven we hoe zo'n privaat certificeringssysteem kan werken en illustreren we dit mede aan de hand van enkele voorbeelden. In deze paragraaf zien we dat een goed functionerend certificeringssysteem meer is dan een set KPI's alleen. Ook het organisatorische aspect komt aan bod.

⁸ <https://edepot.wur.nl/471202>

Vanuit de maatschappij is het vertrouwen er nog niet dat de sector zich in de gewenste richting ontwikkelt en vanuit de sector lijkt de bereidheid om eraan te werken ook nog niet overtuigend. Er liggen mogelijkheden naar vertrouwen in de sector door zelf regie te nemen en transparant te zijn op maatschappelijke speerpunten/uitdagingen die:

- zicht geven op welke richting je hierin wil volgen (beperken/voorkomen ...)
- objectieve (private) borging dat metingen/resultaten de werkelijkheid juist weergeven.

Er is een instrument nodig met een set van bepalende aspecten (KPI's) en randvoorwaarden die van belang zijn voor het maatschappelijk draagvlak. Dit instrument zou een privaat borgingssysteem kunnen zijn, met een aantal 'plussen' voor bijvoorbeeld grondgebondenheid en bioveiligheid, waarmee een hoger niveau van verduurzaming kan worden gerealiseerd.

In enkele gesprekken met provincies is gebleken dat het voor hen heel interessant zou zijn als een privaat systeem de vereiste verduurzaming borgt, zodat ze met hun eigen systeem (zoals 'BZV' in Noord-Brabant of 'Plussenbeleid' in Gelderland) kunnen stoppen. De overheid hoeft dan ook minder te doen aan toezicht en/of handhaving. Niet voor niets is de BZV tien jaar geleden ontwikkeld als een *tijdelijk* instrument, totdat private systemen de verduurzaming afdoende zouden hebben geregeld.

Dat provincies op zichzelf kunnen werken met een benadering waarin een privaat borgingssysteem een belangrijke rol speelt, blijkt onder andere uit het feit dat in de provincie Noord-Brabant een categorische uitzondering geldt voor biologische bedrijven. Als een bedrijf biologisch is, wordt de 'duurzaamheid' als in orde beschouwd en wordt er door de overheid alleen nog gekeken naar enkele gezondheidsaspecten. Vergelijkbaar daarmee zou je als melkgeitensector een uitzondering kunnen bedingen voor verschillende niveaus van privaat geborgde verduurzaming. Daarnaast zou door de overheden mogelijk alleen nog gekeken hoeven te worden naar enkele omgevingsindicatoren.

Overigens hoeft het private borgingssysteem niet precies te formuleren welke niveaus van verduurzaming moeten worden behaald. Het systeem zou zich kunnen beperken tot de objectieve vaststelling van duurzaamheidsniveaus, op diverse gebieden (mens-dier-milieu), inclusief de borging daarvan, echter zonder aan te geven welk niveau door het betreffende bedrijf gerealiseerd zal moeten worden. Die vereiste niveaus kunnen door de betrokken overheden worden gedefinieerd.

Verder zou je in het private systeem kunnen verwijzen naar provinciale normen van de provincie op het gebied van bijvoorbeeld ammoniakemissiereductie, of andere aspecten van verduurzaming.

Een goed voorbeeld van een functionerend publiek-privaat systeem betreft het duurzame beheer van de in pacht uit te geven gronden in de provincie Noord-Brabant aan de hand van een te behalen duurzaamheidscore.⁹ Sinds het pachtjaar 2017 wordt via deze methode voor de gunning ook meegewogen of een potentiële pachter aantoonbare inspanningen doet voor een beter waterbeheer, verbetering van de bodemkwaliteit en versterking van de biodiversiteit. Of inschrijvers ook daadwerkelijk aan die voorwaarden voldoen, wordt getoetst aan de hand van certificaten die zij eerder hebben ontvangen. Ondernemers met certificaten maken daardoor meer kans op gunning van pachtgronden.

Er zijn private certificaten in alle soorten en maten. Er is een aantal algemene uitgangspunten geformuleerd waaraan de certificaten moeten voldoen. Onderstaande basiseisen zijn van toepassing op certificaten om in aanmerking te komen voor een waardering:

- De criteria en beoordelingswijze moeten openbaar en transparant zijn.
- Controle en borging door onafhankelijke partij (Certificatie Instelling), met een duidelijk sanctiebeleid.
- Certificaten moeten betrekking hebben op het individuele bedrijf.
- Het certificatenstelsel moet door een derde onafhankelijke partij worden ontwikkeld en beheerd.

De volgende certificaten tellen mee bij het verkrijgen van een duurzaamheidscore: SKAL biologisch (zowel plantaardig als dierlijk), On-the-way-to Planetproof (zowel voor de plantaardige als de dierlijke, ei- en

⁹ <https://www.brabant.nl/info/beheer-provinciale-gronden/duurzaamheidsscore#:~:text=Wat%20levert%20de%20duurzaamheidsscore%20op,van%20de%20biodiversiteit%20in%20Brabant>

melkvarianten), Beter Leven (een ster zuivel en twee en drie sterren intensief, een, twee en drie sterren vleesrunderen), MDV (Maatlat Duurzame Veehouderij), MSE (Maatlat Schoon Erf), Weidemelk, zeldzame huisdierrassen, de Brabantse Biodiversiteitsmonitor Melkveehouderij en specifieke natuur en landschapspakketten verrekend in een natuur & landschapsscore.

De certificaten zijn op basis van een deskundigenoordeel gewaardeerd, met een score van 0 tot 10, afhankelijk van de bijdrage die zij leveren aan thema's zoals bijvoorbeeld bodemkwaliteit en biodiversiteit. De optelsom van alle waarderingen levert een rapportcijfer op. Deze duurzaamheidscore kan worden omgezet in een (virtuele) bijdrage aan de geboden pacht prijs. De methode wordt jaarlijks geactualiseerd door Wageningen Livestock Research (WLR) en Stichting Milieukeur (SMK).

Een tweede illustratie is van een geheel privaat borgingsysteem: Milieukeur. Dit is een nationaal milieukeurmerk voor duurzamere non-foodproducten en diensten. De criteria zijn gebaseerd op de levenscyclus van een product of dienst en omvatten verschillende duurzaamheidsthema's.

De betrouwbaarheid van een keurmerk staat of valt met de borging ervan. De criteria van Milieukeur komen tot stand met inbreng van betrokken partijen, onder verantwoordelijkheid van het College van Deskundigen Non-food van SMK. Hierin zijn vertegenwoordigd: producentenorganisaties, detailhandel, overheid, wetenschappers, milieudeskundigen en eindgebruikers. Via openbare hoorzittingen vindt voor de criteriaontwikkeling verdere afstemming plaats met onder meer bedrijven en maatschappelijke organisaties. Deze werkwijze verzekert een breed maatschappelijk draagvlak.

Met het Milieukeurcertificaat maken organisaties hun duurzaamheidsinspanningen op heldere en betrouwbare wijze inzichtelijk. Zowel in het business-to-business- als in het business-to-consumer-segment. Onafhankelijke certificatie-instellingen, waarmee SMK een licentieovereenkomst heeft afgesloten, toetsen of producten voldoen aan de criteria. Deze certificatie-instellingen zijn erkend door de Raad voor Accreditatie voor de desbetreffende certificatieschema's.

De scheiding tussen criteriaontwikkeling (door SMK) en toetsing of aan de criteria wordt voldaan (door de certificatie-instellingen) is aangebracht om belangenverstrengeling te voorkomen en sluit aan bij de eisen van de RvA.

3.3.3 Randvoorwaarden voor private borging

Om bedrijfsontwikkeling van veehouderijbedrijven te borgen via private systemen, dient rekening te worden gehouden met een aantal randvoorwaarden en aandachtspunten.

Zo stelt De Bree (2013) dat twee aspecten van belang zijn om te bepalen of in een bepaalde sector kansen liggen voor private borging. Ten eerste dient de betreffende sector een bepaalde mate van volwassenheid te hebben in termen van motivatie en professionaliteit. Ten tweede dient de overheid bij het benutten van private borging haar toezicht aan te passen naar metatoezicht waarbij het niveau van private borging wordt beoordeeld en het nalevingstoezicht hierop wordt aangepast.

De toezichthouder (certificerende en controlerende instelling) richt zich dan primair op de situationele risico's. Doordat ook de onder toezicht staande (melkgeitenhouder) zich richt op het systematisch beheersen van risico's, ervaren toezichthouder en onder toezicht staande een grote mate van overlap in prioritaire aandachtspunten.

Outhuijse en Havinga (2021) concluderen dat binnen de stelsels van bouwtoezicht en toezicht op de voedselveiligheid blijkt dat marktpartijen in principe goed toezicht kunnen houden, maar dat de betrouwbaarheid van marktpartijen geen gegeven is. De reden hiervoor is dat bij private partijen een spanningsveld kan ontstaan tussen het behartigen van het eigen belang en het behartigen van het algemeen belang. Daarnaast kunnen de intrinsieke motivatie, kans op papieren werkelijkheid en onvoldoende corrigerende werking van het publieke toezicht risico's vormen. Vooral in een zeer concurrerende markt waar veiligheid niet in geld wordt gewaardeerd, is er altijd een prikkel om de kosten te verlagen door normen te veronachtzamen, zo stelt men vast.

De auteurs concluderen dat bij de integratie van een vorm van privaat toezicht in het systeem van overheidstoezicht een aantal specifieke onderwerpen van belang zijn. Het gaat daarbij om het volgende:

1. Is er een vrijwillig of verplicht systeem?
2. Wat zijn de entree- en exit-criteria?
3. Wie zijn de private toezichthouders en de onder toezicht gestelde bedrijven, wat is hun positie en belang?
4. Wat is de verdeling van taken en bevoegdheden tussen private en publieke partijen?
5. Welke informatie wordt gedeeld met wie?
6. Hoe houdt de overheid toezicht op de werking van het private toezicht (metatoezicht)?

Tot slot is het belangrijk dat er voldoende maatschappelijk en bestuurlijk draagvlak is voor het stelsel. Het ontbreken hiervan geeft het systeem een valse start waardoor het niet of niet optimaal van de grond kan komen. Ook in een hybride toezichtstelsel, waarin de overheid metatoezicht houdt, zal er vroeg of laat iets fout gaan. Dat is niet te vermijden, zelfs niet indien alle genoemde risico's worden weggenomen. Bij het ontbreken van maatschappelijk en bestuurlijk draagvlak zal ieder incident ertoe leiden dat het hele stelsel ter discussie wordt gesteld. Alleen als betrokken actoren vertrouwen hebben in elkaars functioneren en elkaars toegevoegde waarde zien, kan een hybride stelsel tot volle bloei komen.

3.3.4 Rol van de sector

De geitensector is zelf verantwoordelijk voor de implementatie van het te kiezen instrument (certificering, borging, etc.) voor verduurzaming van de sector en/of individuele bedrijven. Daarbij hoort de ontwikkeling van een data-infrastructuur voor monitoring en borging. Dit vraagt onder meer om overleg met potentiële schemabeheerder(s) en certificerende instellingen. Ook zijn gesprekken voor draagvlak noodzakelijk op het niveau van provincies/IPO en de landelijke overheid. Deelname met een sectorpilot aan het KPI-K-project zou een versnelde eerste stap kunnen zijn.

4 Collectieve verduurzaming als alternatief

In hoofdstuk 2 en 3 is een verduurzaming uitgewerkt op basis van individuele bedrijfs certificering, om daarmee ruimte te kunnen krijgen voor bedrijfsontwikkeling. De oorspronkelijke insteek van het onderzoek was gericht op het verder uitwerken van zo'n individuele certificering. In 2022 en 2023 is dat beeld echter gaan schuiven door de actualiteit, waarbij de mogelijkheid om te komen tot zo'n individuele insteek verder weg blijkt dan vooraf gedacht. Daarom stellen we in dit hoofdstuk ook een instrumentarium voor waarin vooral collectieve duurzaamheidsdoelen op sectorniveau worden gerealiseerd. Dit geldt in elk geval landelijk en – in sommige provincies – mogelijk ook provinciaal (zie figuur 4.3). Vervolgens zullen alleen aanvullend bepaalde zaken op individueel bedrijfsniveau worden geregeld, als de specifieke situatie van een bedrijf dat noodzakelijk maakt.

De vraag is zelfs of certificering van individuele bedrijven nog nodig is, als vooral wordt ingezet op verduurzaming van de sector over de gehele breedte. Anderzijds is het zo dat ook in een collectief programma borging belangrijk is en doelsturing, KPI's en certificering een plek kunnen krijgen.

In dit hoofdstuk beschrijven we het alternatief van een collectief verduurzamingsprogramma en benoemen we de mogelijke voor- en nadelen daarvan.

4.1 Visie provincies op een collectief programma

De politieke context is in 2023-2024 bij veel provincies (en door het nieuwe kabinet) flink veranderd. De mogelijke invloeden daarvan kunnen de komende periode nog effecten hebben op de hierna genoemde punten, die zijn gebaseerd op feedback van medewerkers bij de provincies in 2023.

Provincies reageren positief op een collectief verduurzamingsprogramma als alternatief voor individuele bedrijfs certificering. Als de sector kan garanderen dat wordt voldaan aan bepaalde streefwaarden op sectorniveau, waarbij sommige bedrijven wellicht meer doen dan andere ('communicerende vaten'), dan staan provincies daar niet op voorhand afwijzend tegenover. Bij het punt van de communicerende vaten werd wel opgemerkt dat alle melkgeitenbedrijven aan bepaalde minimumeisen zouden moeten voldoen, omdat achterblijvers met name voor het maatschappelijk draagvlak ongewenst zijn.

Uiteindelijk is het aan de geitensector om te besluiten hoe ze wil omgaan met het idee van minimumeisen voor alle bedrijven. Er zou bijvoorbeeld gesteld kunnen worden dat alleen ontwikkelende bedrijven aan minimumeisen moeten voldoen. Verder zouden in eerste instantie de wettelijke eisen als minimumniveau kunnen worden gehanteerd en pas na een aantal jaren van verdere verduurzaming zouden eventueel niet alleen de streefwaarden voor het sectorgemiddelde, maar óók de minimumeisen voor alle melkgeitenbedrijven kunnen worden bijgesteld naar een bovenwettelijk minimum.

De beoogde collectieve verduurzaming zou onderbouwd kunnen worden door een door de sector zelf ontwikkelde richtlijn en/of certificaat, eventueel al bestaande erkende deelsystemen in de sector (Kwaliteit, DGZK) of op basis van allerlei deelcertificaten die al voor de verschillende duurzaamheidsonderdelen zijn erkend door ngo's. Een voorbeeld is de Brabantse Zorgvuldigheidsscore Veehouderij (BZV; www.brabant.nl), waarin jaarlijks de landelijke deelcertificaten beoordeeld worden op inhoud en beoogd duurzaamheidsresultaat. In IPO-verband zou besproken kunnen worden of meer provincies bereid zijn om bij de vergunningverlening op een dergelijke manier gebruik te maken van private certificeringssystemen.

Provincies kunnen ook uitgaan van de landelijke afspraken waarover gesproken is in het kader van het NPLG. Als voorbeeld zijn op basis van de biodiversiteitsmonitor melkvee en inzichten uit het KPI-K-project deze bij de Provincie Gelderland recent vertaald in een Monitor duurzame landbouw Gelderland (MDLG; natuurinclusivelandbouw gelderland.nl). Hiermee wil men de realisatie van natuurinclusieve landbouw economisch mogelijk maken door middel van een werkend instrument met duidelijke criteria, monitoring en (meervoudige) beloning. Het is voor de provincies belangrijk dat de sector gebruik maakt van dit soort KPI's bij door haar te ontwikkelen concepten.

Een belangrijk aandachtspunt voor provincies is dat ondernemers vaak gaan optimaliseren op de gestelde minimumnorm, omdat er geen prikkel is om verder te verbeteren. Ze zoeken daarbij naar opties dat dit minimum via doelvoorschriften door de jaren heen meestijgt met de algemene nieuwe duurzaamheidsinzichten. Dit wordt voor de provincie interessant omdat het kan helpen bij de bewustwording in de sector, mits het goed geborgd is. Eventueel kan dit ook financieel beloond worden via het GLB of duurzaamheidsprestatie, met als voorwaarde dat de benodigde data met de juiste kwaliteit en abstractieniveau ter beschikking komen voor de provincies, zodat ze goed zicht houden op de verduurzaming.

Aanvullende eisen provincie/gebied/omgeving op bedrijfsniveau

Provincies maken onderscheid tussen nieuwvestiging en ontwikkeling van bestaande bedrijven. Daarbij wordt met name gekeken naar de regio/gebied (bijvoorbeeld waterwingebied), plaatselijke ruimtelijke ordeningssituatie, de bedrijfsomvang (van familiebedrijf tot multinationals), de kenmerken van het bedrijf in zijn lokale omgeving en actuele ontwikkelingen in rechterlijke uitspraken (bijvoorbeeld over geurhinder en omvang bedrijven).

Nieuwvestiging

Als het gaat om mogelijkheden voor nieuwvestiging, geven provincies meestal aan dat dit grondgebonden bedrijven moeten zijn die buiten een ammoniakbufferzone van natuurgebieden liggen. Grondgebonden definiëren de provincies verschillend, variërend van de 'helft van het voer van eigen grond, of andermans grond waarover de geitenhouder kan beschikken' tot biologisch. En de voervoorziening moet 'lokaal' zijn, dus niet honderd kilometer verderop.

Bestaande bedrijven

Bij de interviews in 2021 was het algemene beeld dat provincies ongebreidelde groei willen voorkomen en dat bij 'beperkte' groei van de sector flinke verduurzamingsstappen moeten worden gemaakt. Provincies kijken hier overigens heel verschillend tegenaan.

Om daar actief in te sturen, worden door provincies en gemeenten nu verschillende strategieën voor extra verduurzaming gebruikt. De ene provincie hanteert hierbij een vrijwillige stap via extra stimulering met behulp van subsidies en/of experimenteeruimte, terwijl de andere provincie dit via wet- en regelgeving verplicht stelt.

Algemeen

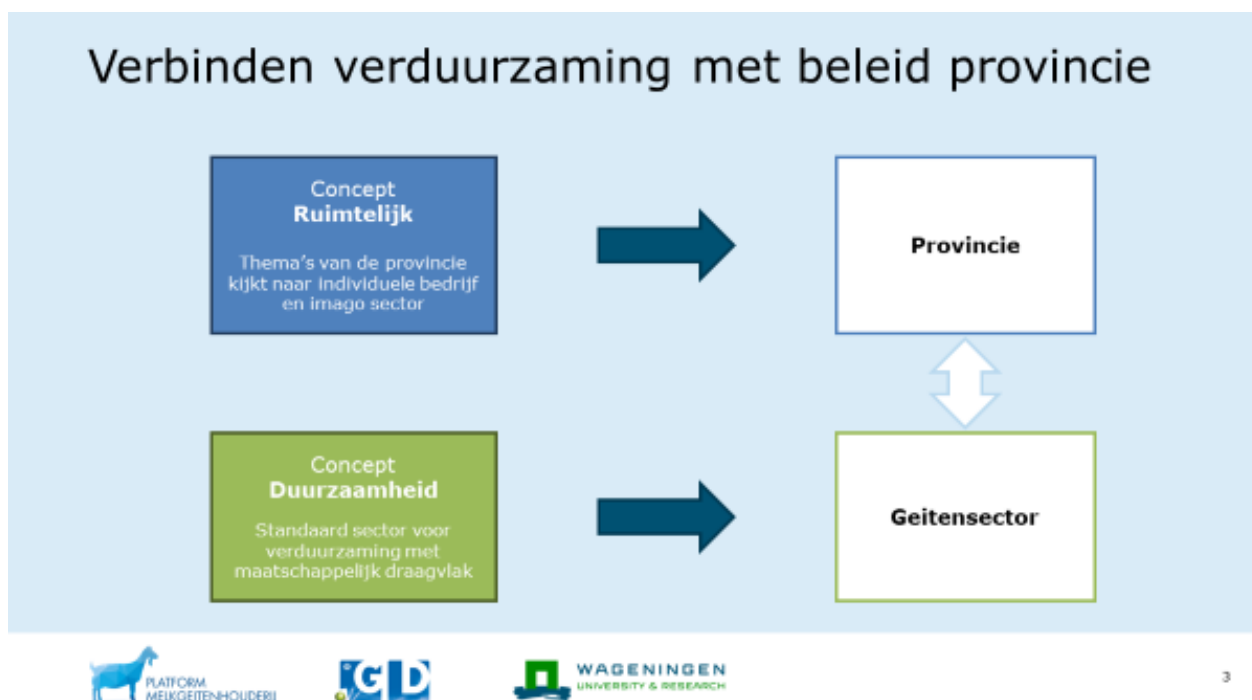
Rechterlijke uitspraken zijn voor provincies zeer belangrijk zijn om toe te passen in wet- en regelgeving, omdat ze hier anders later door de rechter alsnog toe worden gedwongen. Daarom wordt als het gaat om de volksgezondheid door provincies vaak aan gemeenten geadviseerd om in specifieke gevallen advies te vragen bij de GGD.

4.2 Mogelijke invulling door de geitensector

Op welke wijze kan de sector de verschillende invalshoeken van de provincies vertalen naar een landelijke aanpak die ook in elke provincie het juiste maatwerk kan leveren? In deze paragraaf proberen we daar als onderzoekers een eerste voorzet voor te geven op basis van inzichten uit de gesprekken met ambtenaren van de 4 provincies Gelderland, Noord-Brabant, Limburg en Friesland.

4.2.1 Betekenis van provinciale eisen voor de sector

De geitensector wil de vooral maatschappelijk en ruimtelijke georiënteerde eisen en wensen van de provincie vertalen in een landelijk duurzaamheidsconcept dat ook ruimte biedt aan de diverse provinciale wensen en eisen. Zie figuur 4.1.



Figuur 4.1 Verbinden verduurzaming sector met beleid van provincies

De wensen van de provincie hebben verschillende implicaties voor de sector. Waarschijnlijk kan de sector niet op alle onderdelen actie ondernemen, bijvoorbeeld omdat de kosten te hoog zijn of er onvoldoende draagvlak voor is. Ook zijn sommige punten relevanter voor gedragen ontwikkeling dan anderen.

Voor provincies zijn vooral de volgende punten van belang:

- *verbeteren maatschappelijk draagvlak*
Op provinciaal niveau wordt dit ingevuld als contact met directe omgeving. Landelijk zijn er andere sectorprioriteiten zoals aanpak van de bokjesproblematiek. Voor de individuele geitenhouders is goede communicatie met de buurt hierbij van het grootste belang. Dit kan bijvoorbeeld door met een toolbox de boer te ondersteunen of een boer & burger-protocol te handhaven.
- *passend bij omgevingsvisies*
Het is niet altijd even duidelijk wat precies de eisen zijn op het gebied van grondgebondenheid en kringlooplandbouw van de verschillende provincies. De provincies hebben hier over het algemeen ook nog geen concrete invulling aan gegeven. Vanwege het risico van een intensief sectorimago, vraagt dit vanuit de sector aandacht. Een langetermijnvisie vanuit de sector moet ontwikkeld worden.

Hoe zou de melkgeitenhouderij hierin kunnen voorzien?

Door de sector kunnen de twee hiervoor genoemde kernpunten vanuit provincies op hoofdlijnen vertaald worden in drie niveaus van verduurzaming, die het maatschappelijk draagvlak borgen en nodig zijn om ontwikkelingsruimte te kunnen krijgen:

1. *landelijk verduurzamingsprogramma* op sectorniveau
2. *provinciale aanvullingen* op het landelijke verduurzamingsprogramma, op sectorniveau, indien de betreffende provincie dit wenst
3. *extra verduurzaming op het individuele bedrijf*, alleen indien dat noodzakelijk is om het bedrijf te laten passen in de directe omgeving.

4.2.2 Mogelijke scenario's voor bedrijfsontwikkeling

Op basis van indicaties uit de provincies zijn voor de sector de volgende stappen in duurzaamheid en maatschappelijk draagvlak mogelijk zoals weergegeven in figuur 4.2. Bij de landelijke en provinciale sectordoelen geldt dat naast een doelstelling op sectorniveau eventueel ook een minimumeis kan worden gesteld, waaraan bijvoorbeeld alle geitenbedrijven moeten voldoen die zich willen ontwikkelen. In de eerste jaren zou de geldende wetgeving als minimumniveau kunnen worden gehanteerd.



Figuur 4.2 Mogelijke duurzaamheidsniveaus: landelijk, provinciaal en individueel bedrijf

Concrete invulling van de duurzaamheidsniveaus

We zien als onderzoekers mogelijkheden voor het aanbrengen van verschillen in duurzaamheidsniveaus die landelijk, provinciaal of op het individuele bedrijf gelden. Deze zien er dan als volgt uit:

• Collectieve verduurzaming

- o *Landelijk niveau*: extra collectieve duurzaamheidsprestaties voor de geitensector, met landelijke doelen, voor het behoud van het maatschappelijk draagvlak. Hierbij geldt het principe van 'communicerende vaten': het gaat om het behalen van een gemiddeld sectorniveau, waarbij sommige bedrijven meer doen en andere bedrijven minder.
- o *Provinciaal niveau*: extra collectieve duurzaamheidsprestaties voor de geitensector, met provinciale doelen voor de betreffende provincie, op basis van:
 - specifieke ambitie per provincie, afhankelijk van specifieke provinciale gebiedskenmerken (RO) en evt. specifieke maatschappelijke issues

-
- Een extra optie zou een specifieke collectieve ambitie op gebiedsniveau kunnen zijn. Echter, in een regio gaat het waarschijnlijk om zo weinig melkgeitenbedrijven dat deze optie niet veel toegevoegde waarde heeft en praktisch moeilijk uitvoerbaar is.
 - *Optioneel*: naast gemiddelde sectorniveau toevoegen van minimumeisen voor alle geitenbedrijven of eventueel alleen voor bedrijven die zich willen ontwikkelen.
Minimumeisen zouden in eerste instantie de landelijke eisen van de overheid kunnen zijn, die na enkele jaren verder aangescherpt kunnen worden.

Over de collectieve verduurzaming zal de sector in gesprek moeten gaan met de relevante stakeholders. Bij een landelijke verduurzamingsprogramma is dat onder andere de landelijke overheid en bij een provinciaal programma de betreffende provincie.

- **Individuele verduurzaming**

- Individueel melkgeitenbedrijf: extra duurzaamheidsprestaties voor het betreffende bedrijf, dat zich wil ontwikkelen, indien de specifieke omstandigheden dat vereisen (zoals bijvoorbeeld BZV in Brabant, Plussenbeleid in Gelderland)

Een bedrijf dat zich wil ontwikkelen zal in gesprek moeten gaan met provincie en gemeente (en/of de omgevingsdienst) over de mogelijkheden en de vergunning.

Collectieve differentiatie op thema's

Bondt et al. (2022) formuleren drie belangrijke verduurzamingsdoelstellingen: een goede buur zijn (mens), zorg voor dieren (dier) en zorg voor natuur, milieu en landschap (milieu).

Bij een nadere invulling zien we een mogelijkheid om differentiatie toe te passen bij het invullen van de verduurzamingsdoelen per thema. Per thema kan een andere inschatting worden gemaakt van wat er mogelijk is om op welk niveau te regelen:

- *mens*: deels landelijk, met name de absolute randvoorwaarde dat alle geitenbedrijven 'gezond' moeten zijn voor de omgeving. Verder zijn wellicht voor sommige individuele bedrijven aanvullende afspraken nodig wegens gezondheidsrisico's en overlast voor de directe omgeving.
- *dier*: op dit onderdeel zijn landelijke afspraken aan de orde, hier zijn geen regio- of locatie-specifieke invloeden.
- *milieu*: hierbij zou het kunnen gaan om een combinatie van landelijke, provinciale (emissies) en individuele afspraken (bijvoorbeeld landschappelijke inpassing).

5 Discussie, conclusies en aanbevelingen

Discussie

Private certificering en publiek toezicht

Het ligt voor de hand dat melkgeitenbedrijven die zich willen ontwikkelen verplicht gaan meedoen aan een privaat systeem voor individuele bedrijfscertificering of collectieve verduurzaming. Provincies en gemeenten zullen moeten besluiten of ze bij de borging van vergunningsvoorwaarden gebruik willen maken van een dergelijk privaat systeem. Hierbij zullen de betrokken overheden toegang moeten krijgen tot betrouwbare data, waardoor ze kunnen zien in hoeverre doelen behaald worden. Ook betrokkenheid van de overheden bij het bijstellen van de duurzaamheidsdoelen is cruciaal. Provincies en gemeenten zijn overigens niet de enige stakeholders met een standpunt. Er zal zeker een spanningsveld blijven bestaan tussen de deelbelangen van sommige stakeholders en de integrale afweging die overheden zullen moeten maken.

Overheden zullen mogelijk geneigd zijn de voorkeur te geven aan eenvoudige middelvoorschriften, omdat ze er meer grip op hebben en het makkelijker te controleren is. Bovendien hebben veel overheden nog weinig ervaring met private certificeringssystemen en onbekend maakt onbemind. Wanneer er wordt gekozen voor een hybride stelsel van publieke en private borging, zal er voldoende maatschappelijk en bestuurlijk draagvlak moeten zijn om toekomstige discussies te vermijden.

Discussie in de sector over doelvoorschriften

Veel geitenhouders zijn gewend aan het nemen van bepaalde maatregelen om te verduurzamen. Het moeten realiseren van meetbare resultaten zal voor veel geitenhouders waarschijnlijk even wennen zijn en zou bij sommigen ook weerstand kunnen oproepen. De keuze voor doelsturing op basis van KPI's verdient daarom een nadere discussie binnen de sector.

Minimumeisen voor ontwikkelende bedrijven?

Bij een collectief verduurzamingsprogramma kunnen gemiddelde doelen worden gesteld, waaraan een deel van de bedrijven ruimschoots voldoet en een deel van de bedrijven onder dat gemiddelde uitkomt ('communicerende vaten'). Als aanvulling hierop zou de sector bij iedere doelstelling ook een minimumniveau van verduurzaming kunnen garanderen waaraan ieder individueel melkgeitenbedrijf dat zich wil ontwikkelen voldoet.

Grote onzekerheid

Het is voor de geitensector op dit moment heel onduidelijk welke voordelen van een verdere verduurzaming verwacht mogen worden. Overheden stellen zich terughoudend op, deels ook omdat de resultaten van VGO-III nog niet bekend zijn en de politieke situatie onzeker is. Het is hierdoor niet uitgesloten dat een ambitieuze verduurzaming door de geitensector veel geld en energie gaat kosten, maar dat er desondanks niet of nauwelijks ontwikkelingsruimte zal worden geboden. De sector zal naast algemene 'waardering' van belangrijke stakeholders ook concrete voordelen moeten zien, voordat ze de beoogde verduurzaming daadwerkelijk en volledig gaat uitvoeren.

Conclusies

Perspectief van provincies

Om maatschappelijk draagvlak voor de sector te behouden/verkrijgen bij de ontwikkeling van de melkgeitenhouderij, vinden provincies verduurzaming belangrijk. Gemeenten en provincies vinden maatschappelijk draagvlak belangrijk, maar in de praktijk richten ze zich vooral op de wet- en regelgeving in het kader van de ruimtelijke ordening. Die ruimtelijke ordening is hun primaire verantwoordelijkheid: in hoeverre passen bedrijfsactiviteiten in het gebied? Is er milieuschade, overlast of zijn er gezondheidsrisico's voor omwonenden? Past het bedrijf in het landschap?

Provincies en gemeenten hebben naast hun primaire taak op het gebied van ruimtelijke ordening echter ook te maken met een politieke werkelijkheid, waarin duurzaamheid en maatschappelijk draagvlak in veel bredere zin een belangrijk rol speelt. Het kan dan ook gaan om bijvoorbeeld dierenwelzijn of de emissies van broeikasgassen, terwijl dat niet direct gerelateerd is aan de ruimtelijke ordening. In provincies en gemeenten kunnen dergelijke onderwerpen wel degelijk een rol spelen bij het verlenen van een vergunning. De Brabantse Zorgvuldigheidsscore Veehouderij is daarvan een concreet voorbeeld.

Voorstel voor KPI's

Ontwikkelingsruimte ligt daar waar de belangen en wensen van de provincies (en gemeenten), de geitensector en de maatschappij (ngo's) overlappen. De melkgeitenhouderij wil zelf het initiatief nemen in het verder uitwerken van het instrumentarium voor verduurzaming in de praktijk. Melkgeitenbedrijven zullen zich op verschillende gebieden moeten onderscheiden: ze moeten een goede buur zijn, goed zorgen voor de dieren en zorg besteden aan natuur, milieu en landschap. Bondt et al. (2022) hebben dit verder uitgewerkt in negen doelstellingen. In dit rapport is een eerste voorstel gedaan voor zestien KPI's, waarmee de verduurzaming kan worden gemonitord en geborgd. Daarbij gaat het om monitoring van ziekteverwekkers (bijvoorbeeld in tankmelk), metingen van geurhinder, geluidsoverlast en fijnstof, antibioticagebruik, sterftepercentages, levensduur van de melkgeiten, dierenwelzijnsscore (uit de welzijnsmonitor), aandeel kruidenrijk grasland, hectares natuur- en landschapsbeheer, eiwit van eigen land of uit eigen regio, carbon footprint, stikstof- en fosfaatoverschot, ammoniakemissie en energieopwekking. Deze set van KPI's moet nog verder worden uitgewerkt. Voor sommige thema's, zoals gezondheidsrisico's en overlast (geur, geluid), blijkt het lastig om objectief meetbare KPI's te formuleren.

De geitensector zou voor de verdere uitwerking kunnen aansluiten bij het KPI-K-project, waardoor men direct ook verbonden is met de bij dat project betrokken deskundigen en overheden. Het voordeel van aansluiting bij KPI-K is dat de sector daarmee min of meer vanzelfsprekend ook kan rekenen op draagvlak bij de overheden die aan het project deelnemen. Dit biedt mogelijkheden om vertrouwen te winnen, die de geitensector kan verzilveren door zelf regie te nemen en transparant te zijn op maatschappelijke speerpunten en uitdagingen.

Instrumentarium: twee varianten

Het vertrekpunt van dit rapport is certificering van individuele bedrijven. Daarnaast zou ook een meer collectieve aanpak mogelijk zijn, bijvoorbeeld door het stellen van extra collectieve duurzaamheidsdoelen voor de geitensector, boven op de landelijke wet- en regelgeving. Hier zou eventueel verbijzondering op provincieniveau aan kunnen worden toegevoegd en als laatste eisen aan duurzaamheidsprestaties voor individuele bedrijven waar nodig.

Borging en governance

Zowel bij een privaat certificeringssysteem als bij een collectief programma is een adequate borging van de verduurzaming essentieel. Alleen als betrokken actoren (provincies, gemeenten, ngo's, geitensector) vertrouwen hebben in elkaars functioneren en elkaars toegevoegde waarde zien, kan een hybride stelsel van publieke en private borging goed functioneren.

Een privaat certificeringssysteem (al dan niet in combinatie met een collectief duurzaamheidsprogramma) hoeft niet van meet af aan precies te formuleren welke niveaus van verduurzaming moeten worden behaald. Het instrumentarium moet zich vooral richten op de objectieve vaststelling van duurzaamheidsniveaus, op diverse gebieden (mens-dier-milieu), inclusief de borging daarvan, nog zonder dat daarbij precies wordt aangegeven welk niveau van verduurzaming gerealiseerd moet worden. Die verduurzamingsniveaus kunnen in een later stadium door de geitensector worden vastgesteld, in goed overleg met de betrokken overheden en andere stakeholders.

Aanbevelingen

Dit onderzoek naar de concrete uitwerking van toepasbaar instrumentarium voor verduurzaming leidt tot de volgende aanbevelingen aan de sector en andere stakeholders:

- Zoek als geitensector aansluiting bij het KPI-K-project, waarin gewerkt wordt aan concrete invulling van KPI's op het gebied van milieu, natuur en landschap en inmiddels ook op het gebied van dierenwelzijn en diergezondheid. Hieruit kunnen elementen worden overgenomen. De geitensector kan zelf ook voor KPI-K een belangrijk voorbeeld zijn bij het nadenken over KPI's op het gebied van volksgezondheid (zoönosen) en overlast van bedrijven voor omwonenden. Aansluiting bij KPI-K kan de sector ook helpen aan het verkrijgen van draagvlak voor de verduurzamingsaanpak.
- Maak als geitensector een keuze tussen individuele bedrijfscertificering of collectieve verduurzaming, of een combinatie van deze beide varianten.
- Werk aan draagvlak binnen de sector. Het moeten realiseren van meetbare resultaten zou bij sommige geitenhouders weerstand kunnen oproepen. De keuze voor doelsturing op basis van KPI's verdient daarom een goede discussie binnen de LTO-vakgroep Geitenhouderij en ook binnen de NGZO.
- Blijf als geitensector het initiatief nemen bij de verdere verduurzaming en zorg daarbij voor een goede dialoog met alle stakeholders, zowel op landelijk niveau als in provincies en gemeenten.
- Zorg als geitensector voor een goede communicatie over de eigen visie op verdere verduurzaming. LVVN en provincies zijn graag bereid om met de geitensector in overleg te gaan. Datzelfde geldt bijvoorbeeld voor de GGD, die vaak adviezen geeft bij vergunningverlening. Door te investeren in transparantie en proactieve communicatie met belangrijke stakeholders kan de sector verder werken aan vertrouwen.
- Wees als provincies duidelijk of je de borging van een (toekomstig) kwaliteitssysteem toevertrouwt aan de melkgeitensector via een systeem van individuele bedrijfscertificering en/of een sectoraal duurzaamheidsprogramma en maak duidelijk welke garanties daarvoor nodig zijn. Het zou helpen als ook de landelijke overheid (LVVN) en gemeenten duidelijk aangeven wat ze verwachten van de verdere verduurzaming van de melkgeitenhouderij.

Bronnen en literatuur

- Bondt, N., H. Kortstee, G. Splinter, C. Wattel en B. Bremmer (2022). *Duurzaam perspectief voor melkgeitenbedrijven; Deelrapportage 1^e stap: Maatschappelijke wensen en daaruit afgeleide doelstellingen voor verduurzaming*. Wageningen Economic Research.
- Bondt, N., M. Dijkshoorn-Dekker, G. Doornewaard, A. Beldman, L. Puister en H. Kortstee (2023). *Quickscan biodiversiteit op melkgeitenbedrijven*. Wageningen Economic Research.
- Bree, M. de (2013). *Private Borging van Regelnaleving in het Omgevingsrecht*. Rotterdam School of Management (RSM), EUR.
- Ministerie voor Economische Zaken en Klimaat. *Voorstel voor een Klimaatakkoord*. Den Haag, brief aan de Tweede Kamer (DGKE-K/19156279), 28 juni 2019.
- Outhuijse, A. en T. Havinga (2021). Privaat toezicht als onderdeel van publiek. Een vergelijking tussen de voedselsector en de bouw, 2021, Article / Letter to editor (Tijdschrift voor Toezicht, 12, 3, (2021), pp. 119-131). <https://doi.org/10.5553/TvT/187987052021012003003>.
- Reijs, J., A. van Doorn, S. Janssen, F. Verhoeven en W. de Jong (2023). *Doelsturing met KPI's in de landbouw: wondermiddel of wensdenken?* <https://weblog.wur.nl/natuur-biodiversiteit/doelsturing-met-kpis-wondermiddel-of-wensdenken/>.
- Reijs, J. en M. de Vries (2024). *Afbakening en functionele eenheid KPI broeikasgassen melkveehouderij; Systematische analyse van voor- en nadelen van opties*. Wageningen University & Research, Rapport 2024-097.
- Ros, G.H., W. de Vries, R. Jongeneel en M. van Ittersum (2023). *Gebieds- en bedrijfsgerichte handelingsperspectieven voor een duurzame landbouw in Nederland*. Wageningen University & Research. <https://doi.org/10.18174/630025>.
- Zijlstra, J., M. Timmerman, J. Reijs, M. Plomp, M. de Haan, L. Sebek en N. van Eekeren (2019). *Doelwaarden op bedrijfsniveau voor de KPI's binnen de Biodiversiteitsmonitor Melkveehouderij*. Wageningen Livestock Research, Rapport 1151.

Websites

- www.agrimatie.nl
- www.boerenkpi.nl
- www.brabant.nl/.../brabantse-zorgvuldigheidsscore-veehouderij
- www.ggd.nl
- www.natuurinclusievelandbouw gelderland.nl
- www.nd.nl
- www.nieuweoogst.nl
- www.rijksoverheid.nl
- www.rivm.nl
- wiki.groenkennisnet.nl

Bijlage 1 Lijst van geïnterviewden

- Beleidsmedewerkers van vier provincies (in 2023 en 2024):
 - Limburg
 - Noord-Brabant
 - Gelderland
 - Friesland
- Experts bij de volgende organisaties:
 - GGD
 - KPI-K-project, diverse werkgroepen
 - LTO vakgroep Geitenhouderij
 - Platform Melkgeitenhouderij



Wageningen Economic Research
Postbus 29703
2502 LS Den Haag
T 070 335 83 30
E communications.ssg@wur.nl
wur.nl/economic-research

RAPPORT 2024-127



De missie van Wageningen University & Research is 'To explore the potential of nature to improve the quality of life'. Binnen Wageningen University & Research bundelen Wageningen University en gespecialiseerde onderzoeksinstituten van Stichting Wageningen Research hun krachten om bij te dragen aan de oplossing van belangrijke vragen in het domein van gezonde voeding en leefomgeving. Met ongeveer 30 vestigingen, 7.700 medewerkers (7.000 fte), 2.500 PhD- en EngD-kandidaten, 13.100 studenten en ruim 150.000 Leven Lang Leren-deelnemers behoort Wageningen University & Research wereldwijd tot de aansprekende kennisinstellingen binnen haar domein. De integrale benadering van de vraagstukken en de samenwerking tussen verschillende disciplines vormen het hart van de unieke Wageningen aanpak.

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



Wageningen Economic Research
Postbus 29703
2502 LS Den Haag
T 070 335 83 30
E communications.ssg@wur.nl
wur.nl/economic-research

Rapport 2024-127

De missie van Wageningen University & Research is 'To explore the potential of nature to improve the quality of life'. Binnen Wageningen University & Research bundelen Wageningen University en gespecialiseerde onderzoeksinstituten van Stichting Wageningen Research hun krachten om bij te dragen aan de oplossing van belangrijke vragen in het domein van gezonde voeding en leefomgeving. Met ongeveer 30 vestigingen, 7.700 medewerkers (7.000 fte), 2.500 PhD- en EngD-kandidaten, 13.100 studenten en ruim 150.000 Leven Lang Leren-deelnemers behoort Wageningen University & Research wereldwijd tot de aansprekende kennisinstellingen binnen haar domein. De integrale benadering van de vraagstukken en de samenwerking tussen verschillende disciplines vormen het hart van de unieke Wageningen aanpak.

