



PILOTS Toekomstbestendige landbouw nieuw GLB



Landelijke eindrapportage
GLB-pilots 2019-2021



Ministerie van Landbouw,
Natuur en Voedselkwaliteit



Europees Landbouwfonds voor Plattelandsontwikkeling:
Europa investeert in zijn platteland

Colofon

Tekst

Willemien Geertsema (*BoerenNatuur*)

Paul Terwan (*Paul Terwan onderzoek & advies*)

Lisa Deijl (*BoerenNatuur*)

Wouter Rozendaal (*Aequator Groen & Ruimte*)

Gerbrand van 't Klooster (*LTO Nederland*)

Vormgeving

Ocelot Ontwerp

Foto's omslag

Voorkant: Inzaaien bloemrijke akkerrand / Dagpauwoog in sabbatical-groene braak: Mark Schuurman fotografie (Hoe?Zo!); Veldbijeenkomst over kruidenrijk gras: Start The Future (Groen, productief en levend Limburg)

Achterkant: Randenbeheer in Marum / Gele kwikstaart in bodemgraan: Mark Schuurman fotografie (Hoe?Zo!)

Juni 2021

Inhoud

Voorwoord	5
Samenvatting, conclusies en aanbevelingen voor het NSP	6
1 Landelijke eindrapportage van zeven GLB-pilots en het Koepelproject	16
2 Overzicht pilots en Koepelproject	18
3 Gebiedsplannen en sectorplannen: een aanpak vanuit de praktijk	20
4 Een breed palet aan maatregelen	24
5 Een puntensysteem voor de ecoregeling	28
6 Samenhang en sturing tussen grondgebonden maatregelen in het NSP	32
7 De rol van kennis in de ecoregeling: de sleutel tot succes?	36
8 ICT en monitoringsgegevens voor een effectieve uitvoering	39
9 Meerwaarde koepelproject, vervolgpilots en koepelproject 2.0	42
Bijlage Overzicht veldmaatregelen GLB-pilots en belang van sturing	44



Wintervoedselakker. Foto: Ellen Mul (Akkerbelt)

Voorwoord

In de afgelopen twee jaar hebben honderden agrarische ondernemers deelgenomen aan zeven pilots voor het nieuwe Gemeenschappelijk Landbouwbeleid (GLB). Negentien collectieven, BoerenNatuur en LTO Nederland hebben daartoe samen de handen uit de mouwen gestoken. Het doel was te verkennen hoe de aanstaande veranderingen in het GLB, en dan met name de ecoregelingen, kunnen bijdragen aan een effectieve vergroening die tegelijk goed aansluit bij de werkelijkheid van het agrarisch ondernemen.

Wij kijken tevreden op de pilots terug. De pilots hebben veel informatie opgeleverd die de beleidsmakers en bestuurders handvatten bieden voor een doelmatig en gedragen Nationaal Strategisch Plan (NSP). Maar net zo belangrijk is de toegenomen betrokkenheid van de ondernemers bij de maatschappelijke opgaven waarvoor het GLB in toenemende mate wordt ingezet. De veranderingen die nu op stapel staan, passen in de ontwikkeling van bijna 60 jaar GLB. In 1962 lag de nadruk op het verhogen van de landbouwproductie, betaalbaar voedsel voor consumenten en redelijke inkomens voor boeren. Gaandeweg, maar vooral vanaf 2013 is het accent verlegd naar vergoedingen voor maatschappelijke doelen zoals biodiversiteit, landschap, klimaat en bodemkwaliteit. De voorstellen van de Europese Commissie voor het nieuwe GLB bevatten een volgende stap in deze omslag, met name door introductie van ecoregelingen als onderdeel van de inkomensondersteuning.

De GLB-pilots richtten zich sterk op een effectieve en werkbare invulling van dit nieuwe instrument en de relatie daarvan met het plattelandsbeleid en met name het agrarisch natuur- en landschapsbeheer. De ecoregeling roept bij ondernemers uiteraard de nodige vragen op. Heel praktische, zoals: welke maatregelen gaat de ecoregeling bevatten, wat moet ik daarvoor doen of laten en is het dan interessant voor mijn bedrijf? Maar ook: hoe draagt het GLB en in het bijzonder de ecoregeling straks bij aan het bedrijfsinkomen? En hoe kan de bijdrage van de ecoregeling aan doelen op het gebied van biodiversiteit, landschap en bodem worden gemeten?

Op veel vragen en dilemma's kon twee jaar geleden het antwoord in het geheel nog niet worden gegeven. Intussen worden de contouren van de invulling van de ecoregeling duidelijker. Wij zien dat de ideeën en resultaten van de GLB-pilots daaraan al hebben bijgedragen. Met deze uitgave brengen we de bevindingen samen en doen we tal van aanbevelingen. Wetende dat in de komende periode nog veel besluiten moeten worden genomen. Wetende ook dat er nog heel veel discussie zal worden gevoerd en vragen moeten worden beantwoord. De pilots markeren een mijlpaal op de lange weg naar de start van een vernieuwd GLB.

Alex Datema

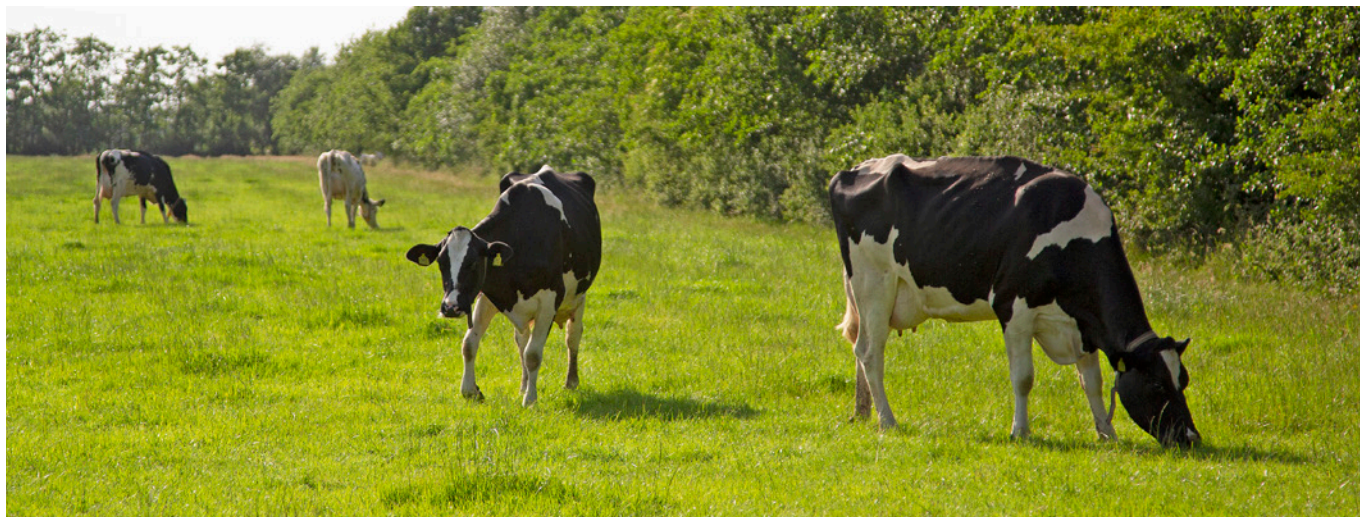
voorzitter BoerenNatuur

Edwin Michiels

portefeuillehouder Natuur, Klimaat en Energie, LTO Nederland

Juni 2021

Samenvatting, conclusies en aanbevelingen voor het NSP



Kleinschalig landschap Kootstertille. Foto: Mark Schuurman fotografie (Hoe?Zo!)

1 Pilots Toekomstbestendige landbouw nieuw GLB 2019-2021

In 2019 zijn zeven GLB-pilots gestart met als doel te verkennen hoe in het nieuwe GLB invulling kan worden gegeven aan toekomstbestendige landbouw. Een landbouw met toekomstperspectief voor de boeren, en een landbouw die bijdraagt aan de kwaliteit van bodem en water, aan biodiversiteit en aan landschap, en inspeelt op de opgaven vanuit een veranderend klimaat.

Het accent van de pilots lag vooral op de ecoregeling, omdat de invulling van dit nieuwe instrument het sterkst in discussie is. Daarbij is onder andere verkend welke rol de collectieven hierin kunnen spelen. De pilots hebben ook gekeken naar een goede afstemming met de conditionaliteit en het Agrarisch Natuur- en Landschapsbeheer (ANLb), omdat kruisbestuiving tussen de drie 'vergroeningslagen' een expliciet doel van de GLB-herziening is. Tot slot hebben de pilots ideeën ontwikkeld over een adequate ondersteuningsstructuur in de tweede GLB-pijler, waardoor zaken als samenwerking, kennisuitwisseling en investeringen mogelijk zijn.

Deze zijn onmisbaar voor een optimale effectiviteit van met name de ecoregeling.

De pilots zijn in alle windstreken van Nederland aan het werk geweest, met uiteenlopende vormen van grondgebonden landbouw en met een breed scala aan agrariërs (waarvan een substantieel deel geen lid was van een collectief). Daarbij is ingespeeld op de specifieke omstandigheden van de regio's en sectoren. Tegelijkertijd hebben de pilots met elkaar samengewerkt en van elkaar geleerd. Zes regionale pilots werden getrokken door in totaal 19 agrarische collectieven en één landelijke pilot door LTO Nederland. De samenwerking tussen de pilots werd vormgegeven door BoerenNatuur en LTO samen, in een ondersteunend Koepelproject. Inmiddels zijn de pilots afgerond of worden ze dat binnen afzienbare tijd. Deze overkoepelende eindrapportage bevat de belangrijkste resultaten, conclusies en aanbevelingen voor het Nationaal Strategisch Plan waarin de invulling van het GLB vanaf 2023 gestalte krijgt.

2 Gebiedsprocessen voor vertaling van beleid naar praktijk

De pilots hebben via gebiedsprocessen gewerkt aan de vertaling van beleid naar de praktijk. Van beleidsdoelen naar praktische maatregelen. Een vergelijkbaar proces is doorlopen met de verschillende landbouwsectoren in regiobijeenkomsten en een landelijke enquête. Duidelijk is geworden dat in de gebieden en op de boerderijen veel kennis aanwezig is om doelen voor biodiversiteit, landschap, bodem, water en klimaat te vertalen naar praktische maatregelen.

Het betrekken van boeren bij de uitwerking van plannen en vertaling van beleid naar praktijk vergroot de motivatie om mee te doen aan de uitvoering van de plannen. De betrokkenheid van boeren bij het selecteren van maatregelen voor de regeling zorgt er ook voor dat er maatregelen komen die goed inpasbaar zijn in de bedrijfsvoering van verschillende sectoren en aansluiten bij de regionale boerenpraktijk.

In veel gebieden zijn al coalities en samenwerkingsverbanden aanwezig. De pilots tonen aan dat daarop voortgebouwd kan worden. Organisaties waarin boeren samenwerken, zoals de agrarische collectieven en LTO, zijn goed in staat om de brug te slaan tussen beleid en praktijk in de gebieden: de vertaling van doelen voor het gebied naar maatregelen die passen bij de verschillende bedrijven en het landschap. Boeren maken vervolgens de keuze welke maatregelen ze precies inzetten op hun bedrijf.

Naast een regionale selectie van maatregelen heeft de regionale component van de ecoregeling gestalte gekregen in de vormgeving van een puntensysteem. Ten eerste kan hierin de bijdrage aan de doelrealisatie ('schijf van vijf': biodiversiteit, landschap, bodem, water en klimaat) regionaal worden ingevuld, zowel door voor elk vergroeningsthema een minimum puntenaantal of -aandeel te vereisen als door extra punten toe te kennen aan urgente gebiedsopgaven. Ten tweede kunnen hierin regionale kostprijsverschillen van maatregelen worden verrekend, bijvoorbeeld op basis van gewassaldi van de meest voorkomende bouwplannen in de regio.

Voor het uitrollen van een gebiedsgerichte aanpak is het een aandachtspunt hoe je een gebied definieert. Zowel fysisch-geografische kenmerken als sociale context spelen daarbij een rol. In de pilots is vaak met grenzen van collectieven gewerkt, maar die kennen grote schaalverschillen en vormen niet altijd logische landschappelijke eenheden. Eventueel kan ook worden gewerkt met de veertien groepen van landbouwgebieden die het CBS onderscheidt en die ook vaak worden gebruikt voor saldoberekeningen per bedrijfstak.

Bij het opstellen van de gebiedsplannen zijn ook beleidsmatige knelpunten gesignaleerd die op gespannen voet staan met vergroening, bijvoorbeeld in de sfeer van de derogatieregels en de regels rond toepassing van organische reststromen.

Aanbevelingen gebiedsprocessen

Voor een optimaal vergroeningseffect, een optimale inpasbaarheid en een maximaal draagvlak is het gewenst dat de ecoregeling een regionale invulling krijgt. Daarvoor is het volgende nodig:

- Waterschappen en provincies die heldere doelen en ambities per regio formuleren en provincies die een sterke regie op het gebiedsproces nemen om de doelen te vertalen naar maatregelen.
- Een heldere afbakening van de regio op basis van de kenmerken van landbouw, bodem en landschap.
- Een eenduidige keuze voor de aan te brengen regionale accenten: door het maken van een selectie in het landelijke maatregelenmenu en/of door het puntensysteem regionaal in te steken (op basis van kostprijsverschillen of doelrealisatie).
- Een sterke betrokkenheid (of organiseren en stimuleren daarvan) van de agrarische sector in de gebiedsprocessen waarin de vertaling van doelen naar maatregelen wordt gemaakt.
- Een passende en stimulerende ondersteuning van de gebiedsprocessen vanuit de tweede pijler van het GLB (bevorderen samenwerking).
- Opheffen van beleidsmatige knelpunten die vergroening in de weg staan.

3 Maatregelen

Als resultaat van de gebiedsprocessen en consultaties van de sector hebben de pilots in totaal een kleine 80 maatregelen geïdentificeerd die bij dragen aan de realisatie van de doelen op het gebied van biodiversiteit, landschap, bodem, water en klimaat. De mate waarin ze bijdragen aan doelen kon niet worden onderzocht in het tijdsbestek van de pilots. Een deel van de maatregelen is 'bewezen effectief'; van een ander deel zal dat nader moeten worden bepaald. Via het puntensysteem (zie hierna) kan vervolgens worden gestuurd op de mate van doelbereik.

Veel van de maatregelen zijn toegepast op de bedrijven. Boeren kozen in de pilots uit een breed maatregelenmenu, ze kiezen de maatregelen die passen bij hun gebied en hun bedrijf. Deze brede keuze wordt door de boeren gewaardeerd en leidt binnen de pilots niet tot een top-tien van maatregelen. Dit pleit voor een breed samengesteld menu met sturing via een puntensysteem en ondersteund door sturing met regionaal afgestemd praktisch advies.

Deelnamebereidheid aan veldmaatregelen was over de hele linie hoog, maar de drempel om een stuk gewasproductie op te geven voor vergroening is wel duidelijk afhankelijk van de hectaresaldo's in combinatie met de geboden vergoeding. Dat zien we terug in verschil in populariteit van maatregelen. Volveldse, (semi)productieve maatregelen werden vaker gekozen dan niet-productieve maatregelen en lijnvormige maatregelen. Aanvullende vergoedingen voor extra bedrijfsrisico en voor kleinschaligheid (lijnvormige elementen) zullen de toepassing stimuleren van niet-productieve en lijnvormige maatregelen, en de koppeling daarvan aan niet-productieve elementen zoals sloten, houtwallen en bermen. In het geval van lijnvormige elementen is vergoeding van de productievermindering in de rand van belang, maar met name ook de hoge extra bewerkingskosten van perceelsranden als daar (bijv. bij akkerrandenbeheer) apart moet worden gezaaid, gemaaid en/of ondergewerkt op andere tijdstippen en/of met andere machines dan waarmee het gewas wordt bewerkt (veel extra werk-



Erik Postma bij een combinatierand. Foto: Ellen Mul (Akkerbelt)

gangen met forse aan- en afrijtijden). In beginsel staat de Europese commissie een hogere vergoeding toe voor niet-productieve elementen, maar doordat de Commissie tegelijk slechts één vergoedingssystematiek toestaat voor de ecoregeling, vergt dit waarschijnlijk een beleidsverandering op EU-niveau. Het belonen van geleverde diensten, met zicht op een verdienmodel, werkt daarbij veel stimulerender dan de huidige systematiek van vergoeden van de gedeerde opbrengst en van de kosten voor extra arbeid.

In de pilots is aardig uitgekristalliseerd wat het best in de ecoregeling past en wat in conditionaliteit of ANLb. Naast factoren als 'groen ambitieniveau' en kosten spelen daarbij factoren een rol als eenvoudige controleerbaarheid en de noodzaak tot sturing (zie onderdeel 5). Als we de 80 pilotmaatregelen aan de hand van deze criteria trechteren, passen er naar schatting 35 à 40 in de ecoregeling. Daaronder zijn ook maatregelen die fysieke controle vereisen

en dus niet passen in 'het nieuwe aanvragen' dat RVO voor ogen heeft. In het nieuwe aanvragen is het uitgangspunt dat controles op afstand, bv met luchtfoto's en satellietbeelden uitgevoerd kunnen worden. Het nu reeds laten vallen van zulke maatregelen levert echter serieuze gemiste kansen op, bijvoorbeeld waar het gaat om bemestingsmaatregelen die onmisbaar zijn voor het realiseren van kringlooplandbouw. Bovendien gaat de technische ontwikkeling snel en kunnen daarnaast nieuwe methoden voor het aandrazen van bewijslast worden toegepast (foto's, apps).

Zo kan de maatregelenlijst 'dynamisch' worden vormgegeven, waarbij de doelen gelijk blijven, maar het maatregelenmenu meebeweegt met nieuwe inzichten en controlemethoden. Daarnaast is een groeimodel denkbaar waarin bij een allengs groeiend ecoregelingsbudget allengs 'zwaardere' maatregelen aan het menu worden toegevoegd.

Aanbevelingen maatregelen

- Een ruim keuzemenu (vanuit de pilots komen we op 35 à 40 geschikte maatregelen) zal boeren motiveren om deel te nemen aan de ecoregeling. Via het puntensysteem kan vervolgens worden gestuurd op doelbereik. Van een aantal maatregelen moet de effectiviteit nog nader worden bepaald.
- Het nu reeds uitsluiten van maatregelen die fysiek controle in het veld vereisen doet serieus afbreuk aan het ecologisch potentieel van de ecoregeling. We adviseren een groeimodel waarbij allengs meer slimme technieken worden geïntroduceerd en fysieke controles worden uitgefaseerd.
- Daarnaast is een groeimodel denkbaar waarbij het aantal en/of de 'zwaarte' van de maatregelen meegroeit met het beschikbare budget voor de ecoregeling.
- Voor het stimuleren van niet-productieve en lijnvormige maatregelen (vooral als die veel actief beheer vergen) zijn meer stimulansen nodig dan voor volveldse (semi)productieve maatregelen. We adviseren om hiervoor de aparte vergoedingssystematiek toe te passen die Brussel biedt en om Brussel te bewegen deze ook naast de reguliere systematiek te kunnen toepassen.
- Hoewel grondgebruikers met zeer hoogsalderende teelten waarschijnlijk geen gebruik zullen maken van de ecoregeling, is het voor een maximale deelname van belang dat er mogelijkheden komen om de vergoedingen regionaal te differentiëren en toe te snijden op de bouwplansaldi in de regio.
- Een systematiek waarbij de geleverde maatschappelijke diensten (verbetering van bodem, water, klimaat, biodiversiteit en landschap) beloond worden, stimuleert boeren om die diensten te leveren. De huidige systematiek van vergoeden via gedeerde inkomsten en kosten voor extra arbeid zal daarom herzien moeten worden en omgezet naar een beloningssystematiek. Daarbij gaan we ervan uit dat de beloning net als nu terechtkomt bij degene die de dienst levert.

4 Puntensysteem

In drie pilots is een puntensysteem ontwikkeld en getest bij boeren als mogelijke invulling van de ecoregeling. De rode draad van de puntensystemen is dat de boer de keuze heeft met welke maatregelen hij of zij op het bedrijf aan het werk gaat om doelen te realiseren, waarbij de overheid die keuze via de punten-toekenning kan sturen. Aan de ontwikkelaars van het puntensysteem is de opgave om het systeem zo vorm te geven dat optimale keuzevrijheid samengaat met maximale doelrealisatie. In de pilots is gestuurd op bijdrage aan urgente gebiedsdoelen, op het prestatieniveau en op gunstige samenhang van maatregelen. Deze combinatie van keuzevrijheid, beloning naar prestatie en mogelijkheden om te sturen maken het aantrekkelijk voor boeren én samenleving.

Uit de pilots blijkt zeker draagvlak voor een puntensysteem. Vooral de sturing op urgente gebiedsdoelen en op prestatieniveau blijkt goed aan te slaan. Wel zijn nog verbeteringen nodig en mogelijk. Vooral de mogelijkheden voor regionale differentiatie moe-

ten goed worden doordacht. Samenwerking tussen sectoren (zoals die tussen veehouderij en akkerbouw) levert een belangrijke bijdrage aan kringlooplandbouw. Stimulansen daarvoor via het puntensysteem moeten ook nog verder worden uitgewerkt. Ook is een bredere toetsing nodig dan nu in de drie pilots mogelijk was. Mede daarom wordt het als belangrijk ervaren dat het puntensysteem een dynamisch systeem wordt en niet één dat je voor zeven jaar vastzet.

Er is een groot aantal suggesties gekomen voor aanvullende bonussen: voor aaneengeslotenheid van (lijnvormige) maatregelen, voor dekkingsgraad, voor kleinschalige elementen of percelen, voor deelname aan een collectief plan voor de ecoregeling, voor kennisverwerving (bijv. volgen cursussen, deelname aan monitoringsmethoden zoals BIMAG) en voor extra bedrijfsrisico (vooral voor hoogsalderende gewassen). Een aantal van deze suggesties is kansrijk, maar vraagt nog meer uitwerking om in het puntensysteem opgenomen te kunnen worden.

Aanbevelingen puntensystemen

- Een puntensysteem is een kansrijke invulling voor de ecoregeling vanwege keuzevrijheid voor boeren, beloning naar prestatie en mogelijkheden om te sturen op Europese, nationale en/of regionale doelrealisatie. Het eenjarige karakter van de ecoregeling versus de wens tot duurzame vergroeningswinst is daarbij een punt van aandacht.
- Regionale differentiatie en de mogelijkheid om bonussen op te nemen zijn gewenste verfijningen van een puntensysteem, maar zullen nog verder moeten worden uitgewerkt. Hetzelfde geldt voor het stimuleren van samenwerking tussen veehouderij en akkerbouw. Ook moet het systeem op grotere schaal en op meer typen bedrijven worden getoetst, zoals in het ingediende voorstel voor de vervolgpilot, die hopelijk snel van start kan.

5 Samenhang en sturing tussen grondgebonden maatregelen in het NSP

Grondgebonden (vergroenings)maatregelen worden vergoed via drie 'lagen' van het NSP: de conditionaliteit met verplichte maatregelen voor alle boeren, de ecoregelingen met vrijwillige maatregelen voor alle boeren en het ANLb met vrijwillige, meer ingrijpende maatregelen voor specifieke doelen in begrensde gebieden. De samenhang tussen de drie onderdelen van de grondgebonden vergoedingen van het GLB is van groot belang voor de effectiviteit van het stelsel. De samenhang is te versterken door een op synergie gerichte vormgeving van de lagen.

Zoals gezegd hebben we de pakweg 80 pilotmaatregelen beoordeeld op hun geschiktheid voor de drie vergroeningslagen, waarbij de keuze vooral ging tussen ecoregeling en/of ANLb. Daartoe is een set criteria ontwikkeld. Belangrijk criterium is de behoefte aan sturing (ruimtelijk en uitvoeringstechnisch) die een maatregel nodig heeft om optimaal effectief te zijn. Op die manier bleken veel maatregelen goed in te delen in één van de drie lagen. Er is ook een aantal maatregelen die in zowel ecoregeling als ANLb past. Dat is interessant, want ook overlap kan de samenhang tussen de lagen versterken: zo kan de ecoregeling het ANLb versterken en zorgen voor verbindingen tussen ANLb-clusters. Kandidaten voor die overlap zijn bijvoorbeeld kruidenrijke graslandranden, productief kruidenhoudend grasland, ecologisch slootbeheer, teelt van (dun gezaaid) 'vogelgraan' en akkerranden als bufferzone of voor functionele agrobiodiversiteit.

Daarnaast kan de samenhang worden versterkt door een uitgekiende 'getrapte' opbouw van maatregelen over twee of drie lagen, van licht naar zwaar. Bijv. door het belonen van de aanwezigheid van niet-productieve elementen in conditionaliteit en ecoregeling (met oplopend percentage) en gericht beheer in het ANLb. Of door in de ecoregeling aanvullende natuurvoorwaarden te verbinden aan de vanggewasverplichting in de conditionaliteit.

Ten derde kan de samenhang worden versterkt door mogelijkheden voor sturing op de keuze van maatregelen en van de locatie daarvan. Sturing werkte goed in de pilots en verhoogde de effectiviteit van de maatregelen. Met name de vrijwillige sturing met praktische adviezen bleek een waardevolle aanvulling voor alle maatregelen; de mate waarin ruimtelijke sturing noodzakelijk is, verschilt per maatregel en per vergroeningsthema. Sturing met kennis en begeleiding en planning van maatregelen worden in het ANLb door de collectieven uitgevoerd, ook in de pilots hebben zij veelvuldig deze rol op zich genomen voor boeren met, als ook voor boeren zonder ANLb; deze ervaringen kunnen in het NSP benut worden voor de ecoregeling. Een effectieve ondersteuningsstructuur in de tweede pijler (met groene investeringen, kennis, samenwerking en innovatie) kan de effectiviteit van de vergroening in de eerste pijler belangrijk versterken.

Aanbevelingen samenhang en sturing

- Een select aantal maatregelen is geschikt voor zowel ecoregeling als ANLb. We bevelen een dergelijke overlap ook aan, omdat deze de samenhang tussen de lagen bevordert en de kwaliteit van gebieden met en zonder ANLb kan versterken.
- Daarnaast neemt de samenhang toe door een aantal maatregelen een getrapte opbouw te geven: een 'lichte' invulling in de conditionaliteit, een zwaardere in ecoregeling en ANLb.
- Realiseer een solide ondersteuningsstructuur met investeringen, kennis, samenwerking en innovatie vanuit de tweede pijler om de uitvoering van de eerste pijler te versterken (zie ook de volgende onderdelen van dit document).
- De ecoregeling heeft vooral baat bij laagdrempelig, vrijblijvend advies dat aansluit bij het gebied en dat samenhang op bedrijfs- en gebiedsniveau mogelijk maakt.

6 Kennis voor een effectieve vergroening

Bij de uitvoering van de pilots is gebleken dat draagvlak voor het beleid en kwaliteit van de uitvoering baat hebben bij goede informatie en kennis bij verschillende betrokkenen. Het betreft kennis over de regeling, over mogelijkheden en voorwaarden van maatregelen en over de wijze van toepassing en uitvoering in de agrarische praktijk. Het organiseren van begeleiding van boeren bij het uitvoeren van de maatregelen is een veelbelovende manier om de effectieve uitvoering van maatregelen te vergroten.

Het is aan te bevelen om ruim voor de ingangsdatum van het nieuwe beleid te investeren in het bekend maken van wat boeren kunnen doen voor het behalen van groene doelen, en ook om in lokale adviseurs te investeren.

Uit sociaal-economische monitoring in de pilots kwam naar voren dat boeren de aanwezigheid van een lokale 'vraagbaak' over ecologie en uitvoering van regelgeving sterk waarderen. Het collectief wordt in deze gevallen vaak door deelnemers genoemd als de aangewezen partner voor het delen van onafhankelijke kennis op het gebied van uitvoering en ecologie. Collectieven kunnen daartoe ook deel uitmaken van regionale landbouwloketten met een netwerk van kennisaanbieders. Boeren hebben dan één aanspreekpunt voor informatie over subsidies voor beheer en investeringen en voor bedrijfsadvies-op-maat over maatregelen voor biodiversiteit, landschap, bodem, water en klimaat.

Aanbevelingen kennis

- Ondersteuning met kennis is van groot belang voor het effectief grootschalig uitrollen van de ecoregeling. Een solide kennisinfrastructuur is daarom in onze ogen een belangrijk onderdeel van de ondersteuningsstructuur in de tweede pijler. Niet om zo het aantal erfbetreders te vergroten, maar juist om het kennisaanbod gericht te bundelen. Daarbij gaat het zowel om kennis over de regeling als om agro-ecologische kennis over maatregelen voor publieke diensten.
- Investeer vóór de inwerkingtreding van het nieuwe GLB in kennisoverdracht, zodat zowel boeren als kennisleveranciers in 2023 'startklaar' zitten.
- Onafhankelijke kennis(aanbieders) zijn de aangewezen partij voor leveren van kennis over de ecoregeling, gezien het (publieke) karakter van de diensten waarom het gaat. De collectieven kunnen daarin een belangrijke rol spelen, eventueel als onderdeel van een netwerk met andere kennisaanbieders (regionaal loket).

7 ICT en monitoringsgegevens voor een effectieve uitvoering

Om het GLB doelmatig te laten zijn volstaat het niet om alleen een bij een gebied passend maatregelenmenu via een puntensysteem voor de ecoregeling beschikbaar te stellen. Dit zal aangeboden moeten worden door middel van een uitvoeringsmodel. Daarmee wordt een ICT-systeem bedoeld dat de boeren ondersteunt bij het maken van keuzes voor hun bedrijf: op basis van gekozen maatregelen kan de boer inschatten welke vergoeding hij of zij kan verwachten. Een systeem dat flexibiliteit in zich heeft zodat boeren actief met hun maatregelen kunnen inspelen op specifieke omstandigheden. Aanbevolen wordt om een dergelijk systeem, bijvoorbeeld in de vorm van een app, al ruim voor de inwerkingtreding van het nieuwe GLB in 2023 operationeel te hebben. Vrijblijvende advisering over de mogelijkheden bij de opstart van het nieuwe GLB zal naar verwachting de deelnamebereidheid vergroten.

Om boeren te motiveren en handelingsperspectieven te bieden wordt aanbevolen om met de agrarische praktijk een laagdrempelige controle- en

monitoringsystematiek te ontwikkelen. Handelingsperspectief moet volgen uit de monitoringsdata die aansluiten bij de boerenpraktijk. Data die inzicht geven in het effect van de maatregelen die de boer neemt, zodat daar vervolgens weer op kan worden ingespeeld op het bedrijf. Wenselijk is dat vormen van beheermonitoring, die we ook in het ANLb kennen, ook in de ecoregeling worden gefaciliteerd: monitoring 'dicht bij de boer', bijvoorbeeld van nachtvlinders, loopkevers en bodemleven. Deze moeten nog verder worden uitgewerkt, maar dragen – anders dan de meer abstracte beleidsmonitoring – bij aan de intrinsieke motivatie van boeren voor vergroening doordat ze prestaties op een eenvoudige manier inzichtelijk maken.

Het uitvoeringsmodel moet de samenhang tussen het ANLb en de ecoregeling ondersteunen. Dat betekent dat er informatie-uitwisseling over ecoregeling en ANLb moet zijn tussen systemen. Zodat beide vergroeningslagen op bedrijfs- en gebiedsniveau op elkaar kunnen worden afgestemd.

Aanbevelingen ICT en data in de uitvoering

- Zorg dat er ruim vóór 1 januari 2023 (minstens een half jaar van te voren) een ICT-systeem beschikbaar is dat de boeren ondersteunt bij het maken van keuzes in de ecoregeling. Een systeem dat boeren helpt om met hun maatregelen actief te kunnen inspelen op specifieke omstandigheden.
- Versterk de samenhang tussen ecoregeling en ANLb door het creëren van de mogelijkheid van data-uitwisseling tussen de informatiesystemen voor het collectieve ANLb en de individuele ecoregeling. Zo hoeven alle gegevens maar één keer te worden ingevoerd.
- Realiseer een laagdrempelige monitoringsystematiek waarvan de data de boer helpen om de maatregelen te evalueren en eventueel aan te passen zal de effectiviteit van de ecoregeling verhogen. Het is gewenst dat deze nieuwe vormen van beheermonitoring door het NSP worden gefaciliteerd.

8 Meerwaarde koepelproject, vervolgpilots en koepelproject 2.0

De samenwerking tussen de zeven pilots waarop dit document is gebaseerd, is georganiseerd door het Koepelproject. De meerwaarde van het Koepelproject is gebleken in gezamenlijke producten, waaronder een landelijke film en bijeenkomsten. Landelijke bijeenkomsten waarin (tussen)resultaten en geleerde lessen van alle pilots werden geïntegreerd werden door veel mensen bezocht en voldeden duidelijk aan een behoefte. De gesprekken met alle pilots over scenario's en ideeën voor de groenblauwe architectuur hebben een belangrijke bijdrage geleverd aan de visie op het NSP van de deelnemende partijen aan de pilots en hun rol daarin en de gezamenlijke aanbevelingen richting het NSP. Dat laatste, aanbevelingen richting het NSP, hebben de pilots ook afzonderlijk gedaan. De meerwaarde van het Koepelproject is die aanbevelingen te combineren en de breedte van het werk te bespreken met het NSP-team.

Het Koepelproject heeft daarnaast een adviserende rol gespeeld richting de pilots in de nieuwe vorm van begroten en verantwoorden binnen de POP-regeling. Er is met een productenlijst gewerkt waarmee de pilots hun werk konden declareren en een activiteitentabel voor de veldmaatregelen. Het doel was een verlaging van administratieve lasten, en een snelle administratieve afhandeling bij RVO. De eerste declaraties hebben nog veel tijd gekost, later ging dat beter, omdat de beoordeling van de declaraties soepeler verliep. Voor de pilots is het wel ingewikkeld om met twee administraties te moeten werken. Details over bestedingen en uren moeten nog steeds bijgehouden worden, maar niet gedeclareerd. In zijn algemeenheid is de ervaring wel dat de (vaste) vergoedingen toereikend zijn geweest voor de werkelijke kosten. De mogelijkheden om derden in te huren was niet overal toereikend.

Aanbevelingen pilotregeling en koepelproject

- Het werken met de productenlijst moet degelijk geëvalueerd worden op uitvoerbaarheid en effectiviteit.
- Medio 2021 start naar verwachting een nieuwe serie pilots met een bredere thematiek (naast GLB ook kringlooplandbouw en veenweiden) en een breder scala aan uitvoerders. BoerenNatuur en LTO willen daarvoor graag opnieuw een koepelproject op poten zetten. De vorm daarvan moet in samenspraak met de nieuwe pilots en de opdrachtgever van de regeling (LNV) goed worden doordacht.



Groep groenlingen bij wintervoedselakker. Foto: Vallei Horstee, Collectief Utrecht Oost (50 Tinten Groen)

1 Landelijke eindrapportage van zeven GLB-pilots en het Koepelproject



In 2019 zijn zeven GLB-pilots gestart met als doel te verkennen hoe in het nieuwe Europese Gemeenschappelijk Landbouwbeleid (GLB) invulling kan worden gegeven aan toekomstbestendige landbouw in Nederland. Een landbouw met toekomstperspectief voor de boeren, en een landbouw die bijdraagt aan de kwaliteit van bodem en water, aan biodiversiteit en aan landschap, en inspeelt op de opgaven vanuit een veranderend klimaat.

Kleinschalig landschap Kootstertille. Foto: Mark Schuurman fotografie (Hoe?Zo!)

De pilots zijn in alle windstreken van Nederland en met uiteenlopende vormen van grondgebonden landbouw aan het werk geweest. Daarbij is ingespeeld op de specifieke omstandigheden van de regio's en sectoren. Tegelijkertijd hebben de pilots met elkaar samengewerkt en van elkaar geleerd. Zes pilots werden getrokken door agrarische collectieven en één pilot door LTO. De samenwerking tussen de pilots werd vormgegeven door BoerenNatuur en LTO samen, in een ondersteunend Koepelproject. Deze landelijke eindrapportage is een product van het Koepelproject. Het gezamenlijke werk van de pilots en dat van het Koepelproject wordt in dit rapport gepresenteerd.

Bijdragen aan het Nationaal Strategisch Plan

Een belangrijk doel van de samenwerking tussen de pilots was om bij te dragen aan de Nederlandse invulling van het nieuwe GLB. Ieder land schrijft daartoe een Nationaal Strategisch Plan (NSP). In Nederland wordt dat opgesteld door de ministeries van LNV en I&W, de Provincies en Waterschappen. De ecoregeling heeft als nieuw onderdeel van het GLB relatief veel aandacht gekregen in de pilots. Zij hebben niet alleen verkend welke maatregelen passend zijn voor de ecoregeling, maar ook hoe het proces van planvorming tot uitvoering en evaluatie vormgegeven kan worden. En daarbij is met name aandacht geweest voor de rol van gebiedsprocessen, inzetten op kennis van en voor boeren en de vraag wat boeren motiveert om mee te doen.

Contouren van het NSP: Conditionaliteit – ecoregeling – ANLb

In de pilots is gewerkt met de contouren voor het NSP die de overheid heeft aangegeven. Deze bestaat uit drie grondgebonden onderdelen: de conditionaliteit en ecoregeling in de eerste pijler en ANLb in de tweede pijler.

- **Conditionaliteit:** maatregelen die verplicht zijn voor boeren wanneer zij in aanmerking willen komen voor een vaste hectarepremie. De voorwaarden bestaan uit de huidige randvoorwaarden, waarschijnlijk aangevuld met huidige vergroeningsmaatregelen.
- **Ecoregeling:** laagdrempelige maatregelen die voor alle boeren toegankelijk zijn en die bijdragen aan biodiversiteit, landschap, bodem, water, lucht en klimaat. Deelname is vrijwillig en maatregelen leveren een hogere hectarevergoeding voor het bedrijf op. Dit onderdeel is nieuw vergeleken met het huidige GLB.
- **ANLb:** grotendeels een voortzetting van de huidige regeling. Mogelijk worden er meer doelen aan toegevoegd. Collectieven zijn begunstigde en sluiten contracten met boeren en andere grondgebruikers.

Deze drie onderdelen worden in de tweede pijler ondersteund door niet-grondgebonden maatregelen. Hieronder vallen onder andere groene investeringen, samenwerking, kennis en innovatie.

Overzicht rapport

Aan het begin van dit rapport hebben we de belangrijkste conclusies en aanbevelingen voor het NSP op een rijtje gezet. De achtergrond daarvan is te lezen in de volgende hoofdstukken. Daarbij volgen we de bouwstenen voor het NSP waaraan de pilots hebben gewerkt.

Nadat we in hoofdstuk 2 een overzicht van een aantal belangrijke feiten en cijfers geven van de pilots, gaan we in hoofdstuk 3 in op het proces van planvorming in gebieden en sectoren. In die planvorming zijn doelen voor biodiversiteit, landschap, bodem, water en klimaat samen met boeren vertaald naar maatregelen die passen binnen de verschillende landbouwbedrijven in verschillende gebieden. In hoofdstuk 4 zoomen we verder in op wat we kunnen leren van één jaar veldmaatregelen in de pilots. Een puntensysteem is een manier om de ecoregeling in te vullen die aantrekkelijk lijkt te zijn voor boeren en voor de overheid. De geleerde

lessen over puntensystemen bespreken we in hoofdstuk 5. Hoofdstuk 6 gaat in op de samenhang tussen conditionaliteit, ecoregeling en ANLb. Die samenhang is van belang omdat op de bedrijven die drie bij elkaar komen, én omdat samenhang in veel gevallen leidt tot hogere effectiviteit. Hoe daarop gestuurd kan worden, komt ook in dit hoofdstuk aan bod. Hoe kennis bij de uitvoering van het NSP een stimulerende rol kan spelen komt in hoofdstuk 7 aan bod. Hoofdstuk 8 bespreekt de ervaringen met de ontwikkeling van een ondersteunend (ICT) systeem dat voortbouwt op de bestaande GDI en waarin maatregelen gepland en gemonitord kunnen worden. En ook gaat het in op de vraag hoe data en monitoringsgegevens de effectiviteit van het NSP kunnen versterken, omdat er geleerd wordt gedurende de uitvoering van de maatregelen in de praktijk. In het laatste hoofdstuk blikken we terug op de meerwaarde van samenwerking tussen de pilots via het Koepelproject en de ervaringen met het werken met een productentabel.

2 Overzicht pilots en Koepelproject

De zeven GLB-pilots zijn verspreid over Nederland uitgevoerd. Negentien agrarische collectieven en LTO hebben in de praktijk uitgetoetst hoe het GLB vanaf 2023 in Nederland vorm zou kunnen krijgen.

Samen met honderden boeren uit alle grondgebonden bedrijfstakken, is gewerkt aan:

- Versterken van de bijdrage van landbouw aan biodiversiteit, landbouw, bodem, water, en klimaat
- Effectievere vergroening
- Gebiedsgerichte aanpak
- Draagvlak onder boeren

- Versterken van samenhang tussen verschillende onderdelen van het GLB
- Vergroten van kennis over natuurinclusieve landbouw bij boeren en erfbedrevers

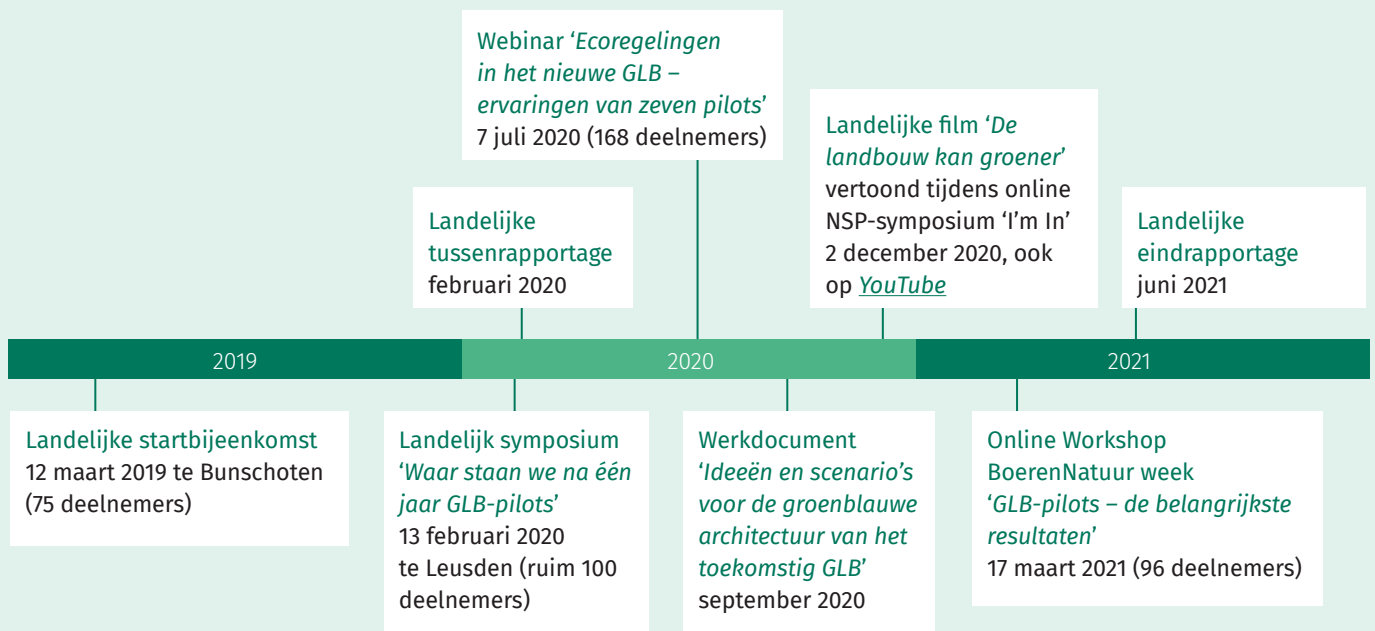
Via de gebiedsprocessen, uitvoering van de veldmaatregelen, enquête of bijeenkomsten is de landbouwsector in de breedte betrokken bij de uitvoering van de pilots: verschillende grondgebonden sectoren, boeren zonder en boeren met ANLb, grote en kleine bedrijven, jonge en oude boeren en verdeeld over heel Nederland.

ENKELE PRODUCTEN VAN DE PILOTS



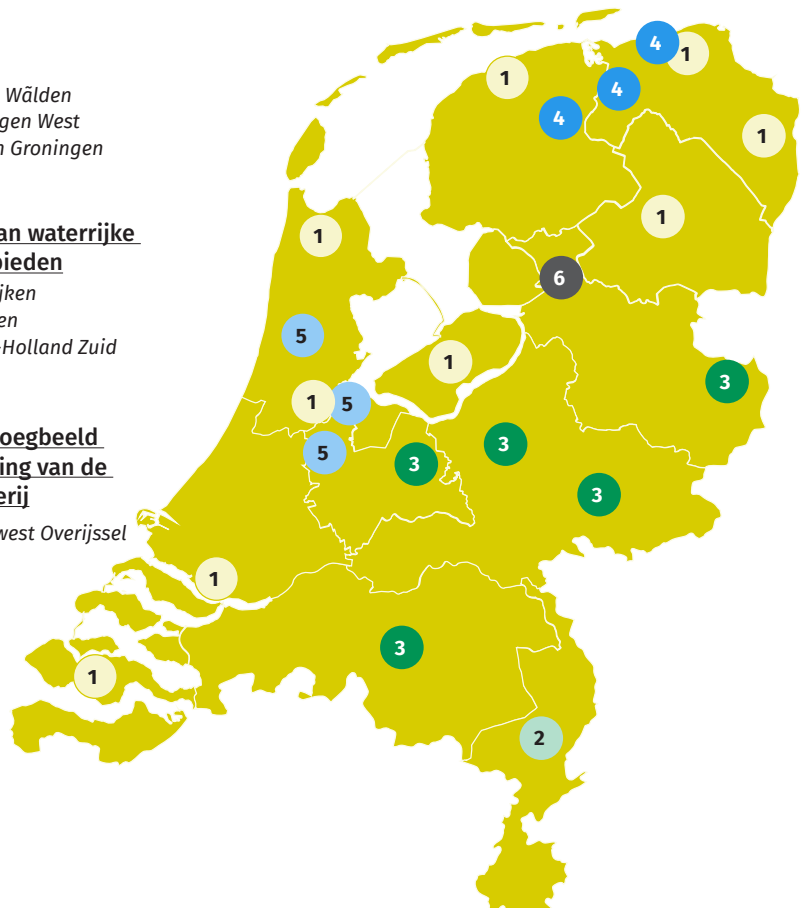
¹ De genoemde hectares zijn de maatregelen die zijn gerealiseerd. Dit aantal ligt bij veel pilots hoger dan de begrote en gedeclareerde hectares, vanwege financiële ruimte in de begroting.

ENKELE GEZAMENLIJKE PRODUCTEN VIA KOEPELPROJECT



PILOTS EN DEELNEMENDE COLLECTIEVEN OF LTO-AFDELINGEN

- 1 Akkerbelt - Met regionaal maatwerk naar een groenere akkerbouw**
 ANOG
 Collectief Midden Groningen
 Agrarisch Collectief Waadrâne
 Agrarische Natuur Drenthe
 Flevolands Agrarisch Collectief
 ANV Hollands Noorden
 Collectief Noord-Holland Zuid
 Coöperatie Collectief Hoeksche Waard
 Poldernatuur Zeeland
 - 2 Groen, productief en levend Limburg**
 Natuurrijk Limburg
 - 3 Naar vijftig tinten groen in het kleinschalig cultuurlandschap**
 VALA
 Noordoost Twente
 Utrecht Oost
 Veluwe
 Midden Brabant
 - 4 Hoe?Zo!**
 Noordlike Fryske Wâlden
 Collectief Groningen West
 Collectief Midden Groningen
 - 5 Vergroening van waterrijke veenweidegebieden**
 Water, Land & Dijken
 Rijn Vecht & Venen
 Collectief Noord-Holland Zuid
 - 6 De kievit als boegbeeld voor vergroening van de melkveehouderij**
 Collectief Noordwest Overijssel
- Sectorale bouwstenen voor bedrijfsgerichte verduurzaming in toekomst GLB**
 LTO Nederland



3 Gebiedsplannen en sectorplannen: een aanpak vanuit de praktijk



Bij de start van de pilots is eerst werk gemaakt van planvorming. In dat proces zijn met diverse partijen de doelen voor de gebieden en sectoren vertaald naar maatregelen die de boeren op hun bedrijven kunnen inpassen. Ook zijn in de plannen ideeën opgenomen over planning en sturing van de uitvoering en borging van de maatregelen in het nieuwe GLB en de rolverdeling in die processen.

Veldbezoek. Foto: Esther Graaskamp
(Kievit als boegbeeld)

Samenwerking collectieven, boeren, overheden en terreinbeheerders

In de pilots die door de collectieven werden getrokken is samengewerkt met diverse partijen om de gebiedsplannen op te stellen. Provincies, waterschappen, terreinbeherende organisaties, kennispartijen, landbouworganisaties en individuele boeren uit de gebieden zelf werden betrokken. Collectieven regisseerden het proces en bepaalden wie er betrokken werden bij het proces. In een aantal gevallen zijn ze hierbij ondersteund door een externe procesmanager.

In de pilot Sectorale bouwstenen zijn de sectorplannen opgesteld met input van boeren. Via een landelijke enquête (1700 respondenten) en 53 regionale

bijeenkomsten konden boeren uit verschillende sectoren hun ideeën delen over passende maatregelen.

De opbrengst: plannen, maatregelen, sturingsmodellen en blijvende samenwerking

Alle pilots hebben gebiedsplannen of sectorplannen opgesteld. In totaal zijn 33 plannen opgeleverd. De plannen samen bevatten ongeveer 80 veldmaatregelen die zijn voorgesteld om bij te dragen aan biodiversiteit, landschap, bodem, water en klimaat. De kennis van de bijdrage van maatregelen aan doelen is afkomstig uit een scala aan bronnen. Het gaat bijvoorbeeld om maatregelen die vanuit andere projecten of experimenten bekend zijn, om ANLb maatregelen die nu ook buiten het ANLb worden uitgerold, om maat-

Betrekken van boeren in planvorming

Op allerlei manieren hebben boeren meegedacht over passende maatregelen in hun gebied of sector. Dit waren zowel boeren mét als zonder ANLb.

- Online enquête
- Regio bijeenkomsten
- Regionale boeren denktank
- Werkgroepen
- Keukentafelgesprekken



Regiobijeenkomst in Baneheide (Sectorale Bouwstenen).

regelen die door externe experts zijn aangedragen (zoals de WUR, Louis Bolk Instituut, CLM en anderen) of die al door boeren worden toegepast.

In de gebiedsplannen doen de pilots voorstellen voor vormen van sturing in het GLB. De sturingsmodellen uit die plannen zijn ook daadwerkelijk in de pilot toegepast bij de uitvoering van veldmaatregelen:

- Ruimtelijke sturing: keuze voor locatie van maatregelen en samenhang met andere maatregelen om zo de doelrealisatie te vergroten. Ook samenwerking met naburige boeren is gestimuleerd. In een aantal gevallen is de keuze voor gunstige locaties gemotiveerd met een hogere vergoeding.
- Sturing met advies en kennis. Met betere kennis over hoe maatregelen in de regio kunnen worden uitgevoerd en hoe ze bijdragen aan de doelen van het GLB, neemt de motivatie van boeren toe en ook de kwaliteit van de maatregelen.
- Tools zoals apps in combinatie met advies en

kennis om inzicht te krijgen in wat maatregelen opleveren voor de doelen én voor de beloning zijn vormen van sturing die de boer ondersteunen in het maken van plannen voor de bedrijfsvoering.

Met de gebiedspartijen waren er al contacten, maar die zijn verder uitgebouwd in de pilots. In de breedte is de ervaring dat de regionale samenwerking structureel verbeterd is door de pilot en is de verwachting dat die ook na afsloop van de pilots in stand zal blijven.

In de Achterhoek is gewerkt aan een netwerkstuuringsmodel: een Markeraad met een beperkt aantal sturende partijen vanuit de markt en overheid die doelen voor het gebied opstellen, boeren bepalen vervolgens aan welke doelen ze gaan bijdragen. Dat wordt beoordeeld aan de hand van kritische prestatie-indicatoren (KPI's). Het collectief verbindt boeren en Markeraad met elkaar.



Gebiedsplansessie. Foto's: Arie Schoemaker (50 Tinten Groen)

Concrete ambities voor gebieden maken uitvoering gemakkelijker

Voor een aantal collectieven was de regisserende rol in het gebiedsproces nieuw. Met name voor wat betreft de meer integrale benadering van meerdere doelen: met biodiversiteit, landschap en water is in het ANLb ervaring, maar in de pilots is ook gewerkt aan bodem en klimaat. Samenwerking met een externe procesbegeleider was voor een aantal collectieven een goede manier om nieuwe kennis op te doen over het organiseren van een gebiedsproces.

Vanuit alle pilots kwam naar voren dat de ambities en doelen voor de gebieden niet altijd even concreet waren. Voor natuur en landschap zijn voor het ANLb ambities in het provinciaal natuurbeheerplan opgenomen. Voor de gebieden buiten het ANLb zijn die doelen niet geformuleerd. Ook voor bodem, water en klimaat waren de doelen minder concreet. Dit bemoeilijkt het vertalen van de ambities naar concrete ideeën voor de uitvoering en passende maatregelen.

Bij het opstellen van de gebiedsplannen zijn ook beleidsmatige knelpunten gesignaleerd die op gespannen voet staan met vergroening, bijvoorbeeld in de sfeer van de derogatieregels en de regels rond toepassing van organische reststromen.

In de uitvoering van de pilots is vooral gestuurd op ruimtelijke samenhang en situering van maatregelen op het bedrijf. Gedurende de pilots kwam naar voren dat sturing met kennis, stimuleren van samenwerking met collega boeren, en dat in combinatie met belonen, tot goede plannen en resultaten in het veld leiden.

De pilots hebben ervaren dat boeren het sterk waarderen dat hun kennis wordt benut bij de invulling van hoe ambities kunnen worden gerealiseerd. Dan blijft het praktisch én het past goed bij de regio. Die waardering vertaalde zich bijvoorbeeld in motivatie om deel te nemen aan de uitvoering van veldmaatregelen. De deelnemende boeren geven aan dat een regionale invulling van bijvoorbeeld maatregelen menu's of de waardering van maatregelen regiospecifiek zouden moeten zijn, maar niet te ingewikkeld. De agrarische sector bleek in de pilots goed in staat deze regionale verfijning aan te brengen. Collectieven hebben ervaren dat boeren het waarderen dat er een vast aanspreekpunt is in de regio voor het gebiedsproces. Dat kan bijvoorbeeld een collectief zijn, maar ook een gebiedscoalitie van meerdere partijen (zoals in Noordoost Twente).

Regionale component

Naast een regionale selectie van maatregelen heeft de regionale component van de ecoregeling gestalte gekregen in de vormgeving van het puntensysteem (zie ook hoofdstuk 5). Ten eerste kan hierin de bijdrage aan de doelrealisatie (de zogeheten 'schijf van vijf': biodiversiteit, landschap, bodem, water, klimaat) regionaal worden ingevuld, zowel door voor elk vergroeningsthema een minimum puntenaantal of -aandeel te vereisen als door extra punten toe te kennen aan urgente gebiedsopgaven. Ten tweede kunnen hierin regionale kostprijsverschillen van maatregelen worden verrekend, bijvoorbeeld op basis van grondsoort of van bouwplansaldi van de meest voorkomende bouwplannen in de regio, zoals de regio-indeling in de KWIN (Kwalitatieve Informatie met gewassaldi per regio). Aandachtspunt dat vanuit de pilots is aange-

dragen bij de regionale invulling is dat het voor het draagvlak onder boeren belangrijk is dat een regionale invulling niet tot onnodige administratieve complexiteit op het boerenerf leidt – de mogelijke keerzijde van regionalisering.

Voor het uitrollen van een gebiedsgerichte aanpak is het een aandachtspunt hoe je een gebied definieert. Zowel fysisch-geografische kenmerken als sociale context spelen daarbij een rol. In de pilots is – door de aard van de pilotregeling – met de grenzen van collectieven gewerkt, maar die kennen grote schaalverschillen en vormen niet altijd logische landschappelijke eenheden. Eventueel kan ook worden gewerkt met de veertien groepen van landbouwgebieden die het CBS onderscheidt en die mede de basis vormen voor de bovengenoemde regionale bouwplansaldi.

Aanbevelingen gebiedsprocessen

Voor een optimaal vergroeningseffect, een optimale inpasbaarheid en een maximaal draagvlak is het gewenst dat de ecoregeling een regionale invulling krijgt. Daarvoor is het volgende nodig:

- Waterschappen en provincies die heldere doelen en ambities per regio formuleren en provincies die een sterke regie op het gebiedsproces nemen om de doelen te vertalen naar maatregelen.
- Een heldere afbakening van de regio op basis van de kenmerken van landbouw, bodem en landschap.
- Een eenduidige keuze voor de aan te brengen regionale accenten: door het maken van een selectie in het landelijke maatregelenmenu en/of door het puntensysteem regionaal in te steken (op basis van kostprijsverschillen of doelrealisatie).
- Een sterke betrokkenheid van de agrarische sector in de gebiedsprocessen waarin de vertaling van doelen naar maatregelen wordt gemaakt.
- Een passende en stimulerende ondersteuning van de gebiedsprocessen vanuit de tweede pijler van het GLB (bevorderen samenwerking).
- Opheffen van beleidsmatige knelpunten die vergroening in de weg staan.

4 Een breed palet aan maatregelen



Als resultaat van de gebiedsprocessen en consultaties van de sector hebben de pilots tezamen bijna 80 vergroeningsmaatregelen geïdentificeerd die bijdragen aan doelen op het gebied van biodiversiteit, landschap, bodem, water en klimaat. Een groot deel van de maatregelen is in praktijk gebracht. Doel was om te kijken of ze werkbaar en effectief zijn, al zijn veel ecologische effecten pas op langere termijn vast te stellen. De ervaringen in de pilots helpen om te bepalen of ze geschikt zijn als vergroeningsmaatregel in het nieuwe GLB en in welk onderdeel (ecoregeling of ANLb) ze dan het best passen. Op dat laatste gaan we in hoofdstuk 6 dieper in; hier bespreken we vooral de ervaringen van de deelnemers en de monitoringsresultaten.

Bloeiende akkerrand. Foto: Marlies Blom (50 Tinten Groen)

Mix van 'licht' en 'zwaar', gangbaar en innovatief

De 80 maatregelen zijn te vinden in de bijlage aan het einde van dit rapport. Ze vormen een fraaie mix van wat er aan vergroening mogelijk is in de grondgebonden sectoren. Gezien de variatie tussen sectoren, bodem en landschapstypen en de wens om op alle vergroeningsdoelen te kunnen scoren lag een uitgebreide lijst van maatregelen in de verwachting. De maatregelen komen natuurlijk niet helemaal uit de lucht vallen; de afgelopen jaren zijn er vele studies en proefprojecten geweest rond 'groene diensten'. De verdienste van de pilots is dat de maatregelen

geordend zijn naar de vijf EU-vergroeningsthema's (biodiversiteit, landschap, bodem, water en klimaat), zodat ze straks in een puntensysteem kunnen worden gescoord op de mate van doelbereik. De drie pilots die puntensystemen hebben ontwikkeld, hebben al met zo'n integrale score geoefend (zie hoofdstuk 5). Verdienste is ook dat ze op basis van kennis over de uitvoerbaarheid en belang van sturing zijn beoordeeld op hun geschiktheid voor één of meer van de vergroeningslagen van het nieuwe GLB.

De maatregelen zijn in de pilots verzameld en ingezet vanuit de doelen die in gebieds- en sectorplannen

zijn bepaald. Soms is geoefend met 'groene' teelten, bouwplannen of graslandgebruiksvormen voor een betere bodem- en waterkwaliteit. Dit weerspiegelt zich in een relatief hoog gehalte aan min of meer 'productieve' volveldsmaatregelen en de inzet van ruige mest en compost. Soms was het doel het creëren van een 'groenblauwe dooradering' voor biodiversiteit en landschap, wat we terugzien in een breed scala aan lijnvormige en vaak ook wat 'zwaardere' maatregelen. Overigens zijn er in veel gebieden ook lichtere maatregelen in gras- en akkerranden ingezet ten behoeve van de waterkwaliteit (bufferzones). Naast meer gangbare maatregelen en maatregelen die we kennen uit het ANLb zijn er ook meer innovatieve maatregelen beproefd, zoals productief kruidenrijk grasland, een rustjaar, strokenteelt en teelt van eiwitgewassen.

Vrijwel alle maatregelen geschikt

Doordat de pilots in maart 2019 startten en eerst gebieds-, sector- en bedrijfsplannen hebben opgesteld, was in veel gebieden de toepassing van veldmaatregelen beperkt tot 2020. In enkele pilots is in 2019 reeds een deel van de maatregelen (soms op kleine schaal) uitgerold. Opvallend resultaat is dat vrijwel alle bedachte maatregelen ook inpasbaar blijken te zijn. Er zijn uiteraard verschillen in populariteit, maar er is veel draagvlak voor een breed keuzemenu op basis waarvan iedereen een 'groen profiel op maat' kan samenstellen, inclusief de meer innovatieve maatregelen die beperkt zijn gekozen. De deelnemers vinden het belangrijk dat het menu voor iedereen mogelijkheden en uitdagingen biedt. Deze brede keuze wordt door de boeren gewaardeerd en dit pleit voor een breed samengesteld menu met sturing via een puntensysteem. Alleen in de pilot 'De kievit als boegbeeld' was het keuzemenu beperkt, passend bij het accent op één soort.

Over alle pilots bezien, blijken vooral de 'productieve' en semi-productieve volveldsmaatregelen populair, zoals productief kruidenhoudend grasland, gras-klavermengsels, teelt van eiwitgewassen, toepassing van groenbemesters (langer dan nu verplicht) en dun gezaaid 'vogelgraan'. En in het verlengde daarvan bemestingsmaatregelen bedoeld om de nutriëntemissies te beperken, de bodemvruchtbaarheid te verhogen en/of koolstof te vast te leggen. Populair zijn ook grasland- en akkerranden die als buffer-

zone langs waterlopen fungeren, en randen gericht op functionele agrobiodiversiteit (FAB).

Minder populair zijn niet-productieve maatregelen zoals een rustjaar in de akkerbouw (ook omdat de pilot te kort was om het effect in het volggewas te meten) en diverse typen lijnvormige maatregelen zoals natuurgerichte akkerranden en andere natuur- en landschapselementen die 'grond kosten' en relatief hoge bewerkingskosten met zich meebrengen. Wanneer wordt gestreefd naar een samenhangend netwerk van landschapselementen, behoeven deze maatregelen bovendien veel afstemming met andere gebiedspartijen.

Er worden verschillen in effectiviteit van maatregelen verwacht. Die kunnen straks worden verdisconteerd in de puntentoekening of vergoeding om zo de meest effectieve te stimuleren.

In de pilots is aardig uitgekristalliseerd wat het best in de ecoregeling past en wat in conditionaliteit of ANLb. Naast factoren als 'groen ambitieniveau' en kosten spelen daarbij factoren een rol als eenvoudige controleerbaarheid en de noodzaak tot sturing (zie hoofdstuk 5). Als we de 80 pilotmaatregelen aan de hand van deze criteria trechteren, passen er naar schatting 35 à 40 in de ecoregeling. Daaronder zijn ook maatregelen die fysieke controle vereisen, maar we gaan ervan uit dat dit in de nieuwe GLB-periode sowieso nog nodig zal zijn. Het nu reeds weglaten van dit soort maatregelen zou betekenen dat effectieve maatregelen, waarvoor draagvlak bestaat onder boeren en tuinders, afvallen en dat de ecoregeling als geheel minder effectief wordt. Een voorbeeld van zo'n gemiste kans zouden bijvoorbeeld bemestingsmaatregelen zijn, onmisbaar voor het realiseren van kringlooplandbouw. Bovendien gaat de technische ontwikkeling snel en kunnen daarnaast nieuwe methoden voor het aandragen van bewijslast worden toegepast (foto's, apps, drones).

Zo kan de maatregelenlijst 'dynamisch' worden vormgegeven, waarbij de doelen gelijk blijven, maar het maatregelenmenu meebeweegt met nieuwe inzichten en controlemethoden. Daarnaast is een groeiemodel denkbaar waarin bij een allengs groeiend ecoregelingsbudget allengs 'zwaardere' maatregelen aan het menu worden toegevoegd.



Sloot inventarisatie. Foto: Hans Veurink (50 Tinten Groen)



Uitrijden ruige mest. Foto: Mark Schuurman fotografie (Hoe?Zo!)

Vergoedingen nu en straks

De pilotmaatregelen zijn allemaal kostendekkend vergoed. Dat is natuurlijk een (gebieds)gemiddelde, maar de meerderheid van de deelnemers toonde zich tevreden over de hoogte van de vergoeding. Uit de evaluaties met de deelnemers blijkt dat er lang niet altijd sprake is van productiederving, maar vooral ook van de inzet van veel extra tijd/arbeid.

De deelnamebereidheid aan veldmaatregelen was over de hele linie hoog, maar in de akkerbouw is de drempel om gewasproductie op te geven voor vergroening wel duidelijk afhankelijk van de bouwplansaldi en de geboden vergoeding. Echter ook in de melkveehouderij is het kostbaar om graslandproductie op te geven ten behoeve van vergroening. De drempel om productie op te geven zien we terug in verschil in populariteit van maatregelen. Aanvullende vergoedingen voor extra bedrijfsrisico en kleinschaligheid (lijnvormige elementen) zullen de toepassing van niet-productieve en lijnvormige maatregelen stimuleren. In het geval van lijnvormige elementen gaat het niet zozeer om de productiederving in de rand, maar om de hoge extra bewerkingskosten van perceelsranden als daar (bijv. bij akkerrandenbeheer) apart moet worden gezaaid, gemaaid en/of ondergewerkt op andere tijdstippen en/of met andere machines dan waarmee het gewas wordt bewerkt (veel extra werkgangen met forse aan- en afrijtijden). In beginsel staat de Europese Commissie een hogere vergoeding toe voor niet-productieve elementen, maar doordat de Commissie tegelijk slechts één vergoedingensyste-

matiek toestaat voor de ecoregeling, vergt dit waarschijnlijk een beleidsverandering op EU-niveau. Uit de pilots komt naar voren dat een vergoedingensystematiek die gebaseerd is op belonen van geleverde maatschappelijke diensten meer stimulerend werkt dan het huidige stelsel, waarin de vergoeding is gebaseerd op gedeelde opbrengst en extra arbeid. Daarmee zou het leveren van maatschappelijke diensten een volwaardig verdienmodel worden en neemt het draagvlak vanuit de sector toe.

Bij de vergoedingshoogte zijn daarnaast de volgende drie kanttekeningen gemaakt:

- bij sommige maatregelen (bijv. een rustjaar) blijkt het financiële effect pas in het daaropvolgende jaar. Dat konden we in de pilot niet meenemen;
- een aantal maatregelen levert ook extra bedrijfsrisico op. Denk aan het experimenteren met nieuwe gewassen of met een rustjaar met onzekere gevolgen voor het volggewas. Dit is een factor die tot dusverre geen rol speelt in de vergoedingsberekening;
- in het verlengde daarvan bestaat er zorg over de vraag of de toekomstige ecoregelingsvergoeding toereikend zal zijn voor de 'zwaardere' en dus duurdere maatregelen. Dit zal moeten blijken uit de weging die ze meekrijgen in het puntensysteem bij de ecoregeling en de financiële waardering van de behaalde puntenscore.

Monitoringsresultaten

Eén veldjaar is natuurlijk een zware beperking voor ecologische monitoring, omdat de effecten vaak pas na enkele jaren zichtbaar zijn. Toch hebben vijf pilots (Akkerbelt, Waterrijke veenweidegebieden, 50 Tinten groen, Kievit als boegbeeld, Productief groen levend Limburg) selectief gemonitord: vooral soorten die snel kunnen reageren op veranderingen in grondgebruik (insecten, vogels). Daarbij ging het soms om het opdoen van ervaring met monitoringsmethoden 'dicht bij de boer', waarvan de nachtvlindertellingen (BIMAG) inmiddels het bekendste voorbeeld zijn. Ook is gekeken of de maatregelen werden gebruikt door de soorten waarvoor ze waren bedoeld. Ten slotte is soms (bijvoorbeeld in de veenweiden) gemonitord aan de hand van een selecte set bedrijfskengetallen, waaronder kritische prestatie-indicatoren (KPI's). Een paar resultaten:

- in NW-Overijssel blijken de 'kievitranden' ook daadwerkelijk door de kievit (en andere weidevogels) te worden gebruikt als onderdeel van de broedbiotoop. Bovendien zijn hier met succes

drones ingezet voor het monitoren en controleren van laatgemaaide randen en het uitrijden van ruige mest (het laatste blijkt tot en week na uitrijden goed zichtbaar);

- op de Groningse klei blijken pilotmaatregelen in 'wit gebied' vergelijkbare akkervogelresultaten op te leveren als de omringende ANLb-clusters;
- de BIMAG-resultaten zijn grofweg vergelijkbaar met de landelijke (hogere aantallen en meer soorten op natuurmaatregelen en erven).
- Het tellen van loopkevers levert zeer uiteenlopende resultaten op – wel interessant, maar erg arbeidsintensief;
- in Limburg lijkt gefaseerd maaien zonder aanvullende sturing op de situering van de maatregel weinig of geen extra graslandinsecten op te leveren;
- de veenweide-deelnemers scoren op drie KPI's (aandeel blijvend grasland, N-bodemoverschot en aandeel eiwit van eigen land) gemiddeld al de streefwaarden van Duurzame Zuivelketen. Dit ondanks het feit dat de groep lang niet alleen uit voorlopers bestaat.

Aanbevelingen maatregelen

- Een ruim keuzemenu (vanuit de pilots komen we op 35 à 40 geschikte maatregelen) zal boeren motiveren om deel te nemen aan de ecoregeling. Via het puntensysteem kan vervolgens worden gestuurd op doelbereik. Van een aantal maatregelen moet de effectiviteit nog nader worden bepaald.
- Het nu reeds uitsluiten van maatregelen die fysieke controle in het veld vereisen doet serieus afbreuk aan het ecologisch potentieel van de ecoregeling. We adviseren een groeimodel waarbij allengs meer slimme technieken worden geïntroduceerd en fysieke controles worden uitgefaseerd.
- Daarnaast is een groeimodel denkbaar waarbij het aantal en/of de 'zwaarte' van de maatregelen meegroeit met het beschikbare budget voor de ecoregeling.
- Voor het stimuleren van niet-productieve en lijnvormige maatregelen (vooral als die veel actief beheer vergen) zijn meer stimulansen nodig dan voor volveldse (semi)productieve maatregelen. We adviseren om hiervoor de aparte vergoedingssystematiek toe te passen die Brussel biedt en om Brussel te bewegen deze ook naast de reguliere systematiek te kunnen toepassen.
- Hoewel grondgebruikers met zeer hoogsalderende teelten waarschijnlijk geen gebruik zullen maken van de ecoregeling, is het voor een maximale deelname van belang dat er mogelijkheden komen om de vergoedingen regionaal te differentiëren en toe te snijden op de bouwplansaldi in de regio.
- Een systematiek waarbij de geleverde maatschappelijke diensten (verbetering van bodem, water, klimaat, biodiversiteit en landschap) beloond worden, stimuleert boeren om die diensten te leveren. De huidige systematiek van vergoeden via gedeerde inkomsten en extra arbeid zal daarom herzien moeten worden en omgezet naar een beloningssystematiek. Daarbij gaan we ervan uit dat de beloning net als nu terecht komt bij degene die de dienst levert.

5 Een puntensysteem voor de ecoregeling



Een maatregelenmenu voor de ecoregeling kan aan effectiviteit winnen door er een puntensysteem aan te koppelen, zo was de gedachte bij drie pilots die een puntensysteem hebben ontwikkeld en getest bij boeren.

Sloot in veenweidegebied. Foto: José van Miltenburg (Waterrijke veenweide)

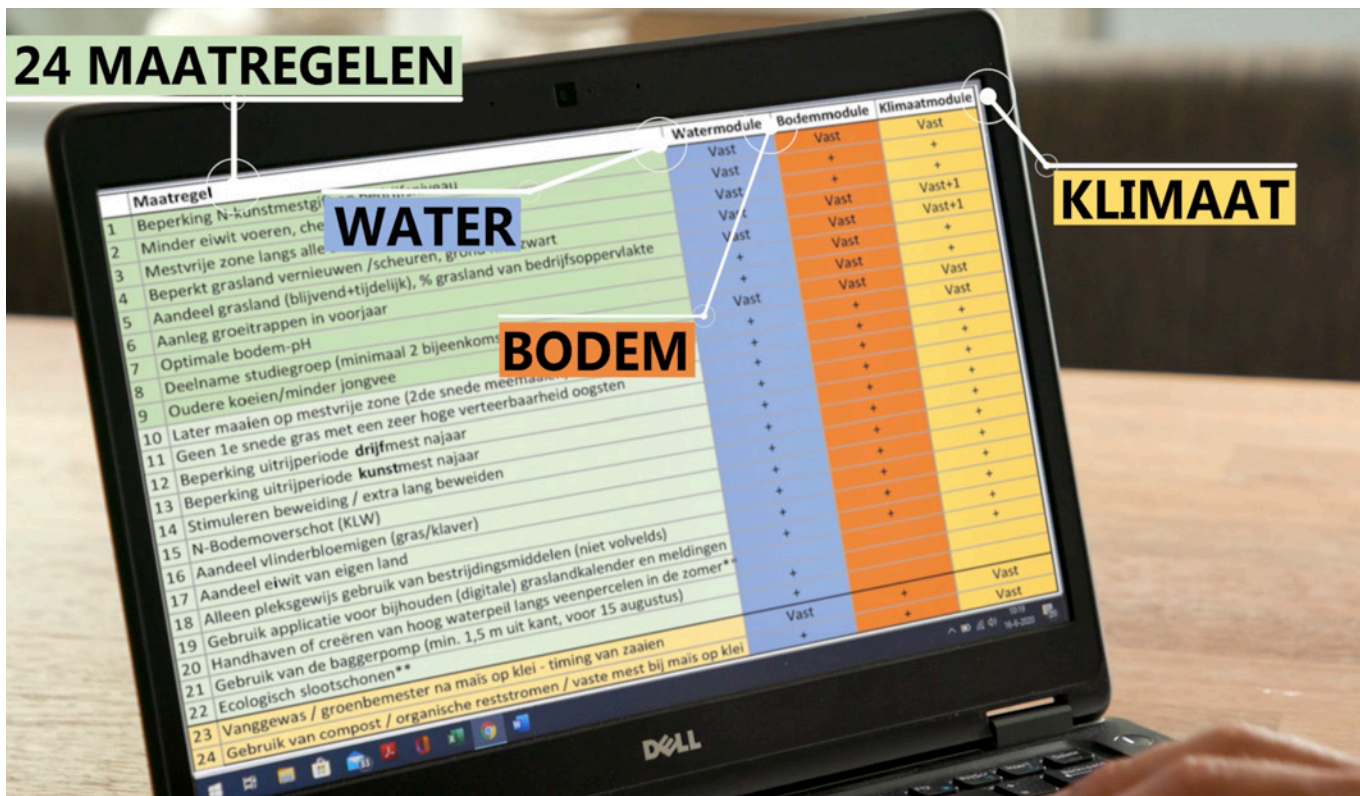
Een puntensysteem combineert keuzevrijheid voor de boer met de mogelijkheid tot sturing van die keuze. De boer kiest voldoende, bij zijn bedrijf passende maatregelen om aan de vereiste minimumscore te komen en krijgt (binnen bepaalde marges) meer betaald naarmate hij beter presteert. De overheid stuurt die keuze via het puntensysteem:

op prioritaire gebiedsopgaven, op prestatieniveau, etc. Waarschijnlijk komt zo'n puntensysteem er ook echt, als het aan Nederland ligt: in de concepttekst van het Nationaal Strategisch Plan (NSP) is hierover een hoofdstuk opgenomen waarin een belangrijk deel van het gedachtegoed van de pilots terugkomt.

Wat hebben de drie pilots gedaan?

De pilots *Akkerbelt*, *Vergroening van waterrijke veenweidegebieden* en *Hoe? Zo!* hebben een puntensysteem ontwikkeld en getest, elk met een eigen insteek. De Akkerbelt heeft Brussel-proof tarieven voor de maatregelen vastgesteld en euro's in punten vertaald. De veenweidepilot heeft de puntentoekenning prestatiegericht vormgegeven en de redelijkheid vooraf 'gekalibreerd' door toepassing op enkele representatieve bedrijven. De Hoe?Zo!-pilot heeft bonussen berekend op basis van een inschatting van de toekomstige ecoregelingsvergoeding. De drie puntensystemen bevatten tezamen vijf sturingselementen, in wisselende combinaties:

1. Toespitsing op regio, grondsoort en/of bedrijfstak. Zo is het puntensysteem in de veenweidepilot afgestemd op de melkveehouderij op veen en klei. Omdat niet alle bedrijven alle maatregelen kunnen nemen, is de beloning gedifferentieerd naar grondsoort en naar bedrijfstype (gangbaar of biologisch). In de Akkerbelt hebben de negen deelnemende collectieven het maatregelenmenu (door selectie of toevoeging van regio-specifieke maatregelen) en de puntentoekenning zo nodig toegespitst op de eigen regio.
2. Sturing op prioritaire vergroeningsthema's of op integraliteit. Hierbij zijn twee varianten toegepast:
 - De Akkerbelt heeft aan de puntenscore per maatregel een wegingsfactor meegegeven op basis van de bijdrage van de maatregel aan elk van de vijf EU-vergroeningsdoelen (biodiversiteit, landschap, bodem, water en klimaat). Vervolgens is bepaald welke doelen prioriteit hebben. Zo heeft Flevoland bepaald dat minimaal 40% van het totale aantal punten op het thema bodem moet worden behaald. Ook in de Hoe? Zo!-pilot kunnen maatregelen punten per vergroeningsdoel opleveren waarbij de totaalscore is gebaseerd op een gewogen somming van deze scores. In de veenweidepilot is gewerkt met drie modules (bodem, water en klimaat) met elk een (deels) uiteenlopend maatregelenmenu.
3. Puntentoekenning naar prestatieniveau: hoe beter de prestatie, hoe meer punten. Ook hierbij zijn twee vormen toegepast:
 - Op *maatregelniveau*: per maatregel worden oplopende prestatieniveaus onderscheiden. De veenweidepilot heeft bij vrijwel elke maatregel diverse prestatieniveaus met oplopende puntentaallen benoemd, de akkerbelt-pilot heeft dit voor een deel van de maatregelen gedaan. Dit kan uiteraard alleen voor maatregelen die prestatiegericht kunnen worden geformuleerd en gemeten.
 - Op het niveau van de *totale bedrijfsscore*. Zowel de Akkerbelt- als de veenweidepilot hebben een 'medaillesysteem' (brons-zilver-goud) toegepast waarbij een hoger aantal punten ook tot een hogere beloning leidt, zij het (om budgetteringsredenen) binnen een bescheiden bandbreedte.
4. Extra punten voor een gunstige ruimtelijke configuratie van maatregelen. De Hoe? Zo!-pilot werkt met een toeslag van 10 tot 20% voor 'naburigheid' (op basis van een afstandscriterium) van elkaar versterkende maatregelen. Het gaat daarbij om kruisbestuiving tussen ecoregelingsmaatregelen onderling en tussen ecoregelings- en ANLb-maatregelen, zowel op het eigen bedrijf als met aanpalende bedrijven. Ook in de Akkerbelt-pilot wordt (buiten het puntensysteem om) plaatselijk gewerkt met combinatie-toeslagen als twee of meer elkaar versterkende maatregelen worden gekozen.
5. Selectieve extra bonussen. Binnen en buiten de puntensystemen is gewerkt met bonuspunten of extra financiële prikkels voor bijvoorbeeld deelname aan het ANLb, deelname aan kennisactiviteiten etc.



Maatregelen voor water, bodem en klimaat in het puntensysteem van de veenweidepilot. Still [video](#) de Lynx (Waterrijke veenweide)

De vormgeving van de drie puntensystemen zorgt voor gebruiksgemak. Het moet helder zijn hoe de weging en rekenregels die als het ware onder het puntensysteem liggen tot stand komen, maar voor de toepassing op het bedrijf hoeven die niet allemaal direct zichtbaar te zijn, omdat dat het nodeloos ingewikkeld maakt voor de boeren. De Akkerbelt werkt met een Excel die bij het invullen van de oppervlakten per maatregel automatisch de scores uitreken, de veenweidepilot met een app die hetzelfde doet. Ook de Hoe?Zo!-pilot heeft een app ontwikkeld die is gekoppeld aan een GIS-programma en op basis van de afstandscriteria en wegingsfactoren voor naburigheid de hoogte van de bonus berekent.

Ervaringen van de pilots

Vooraf bestond bij sommigen het beeld dat een puntensysteem de ecoregeling compliceert, maar de pilots laten zien dat een puntensysteem 'aan de voorkant' simpel kan zijn en door de meeste deelnemers als stimulerend (keuzevrijheid en prestatiegerichtheid) en inzichtelijk wordt ervaren. Uit de evaluaties

blijkt dat een puntensysteem kan leiden tot een hogere deelname aan de ecoregeling.

De pilots waren niet opgezet om de vraag te beantwoorden of een prestatiegericht puntensysteem tot grotere vergroeningsinspanningen en resultaten leidt dan een maatregelmenu *sec*.

De deelnemers in de Akkerbelt en de veenweidepilot blijken vooral de prestatiegerichte elementen (oplopende scores per maatregel en het medaillesysteem) als motiverend te ervaren om een stap extra te zetten. In de veenweidepilot geeft ruim de helft van de deelnemers aan serieus in beweging te zijn gekomen. Wel wordt als beperking ervaren dat de Brusselse vergoedingssystematiek maar beperkt ruimte biedt voor een medaillesysteem: de bandbreedte waarbinnen de beloning mag variëren, is smal.

Cruciale vraag is natuurlijk ook: hoe hoog moet de lat liggen? Die is met de relatief kleine aantallen deelnemers nog niet goed te beantwoorden. Daarbij

moet ook worden bedacht dat de ecoregeling straks natuurlijk niet alleen *extra* vergroeningsinspanningen beloont, maar ook een deel van de inspanningen die bedrijven nu al leveren. De Hoe?Zo!-pilot wijst bovendien uit dat kennis en begeleiding sterk de score bepalen: hoe intensiever de begeleiding van de betrokken bedrijven, hoe hoger de gerealiseerde bonus.

Ruimte voor verbetering

Er lijkt dus zeker draagvlak voor een puntensysteem, maar er zijn nog wel verbeteringen nodig en mogelijk. Vooral de inpassing van de noodzakelijke regionale differentiatie moeten goed worden doorzocht. Ook is een bredere toetsing nodig dan nu in

de drie pilots mogelijk was. Mede daarom wordt het als belangrijk ervaren dat het puntensysteem een dynamisch systeem wordt en niet één dat je voor zeven jaar vastzet.

Daarnaast is er een groot aantal suggesties gekomen voor aanvullende bonussen: voor aaneengeslotenheid van (lijnvormige) maatregelen, voor dekkingsgraad, voor continuïteit van beheer, voor kleinschalige elementen of percelen, voor deelname aan een collectief plan voor de ecoregeling, voor kennisverwerving (bijv. volgen cursussen, deelname aan monitoringsmethoden zoals BIMAG) en voor extra bedrijfsrisico (vooral voor hoogsalderende gewassen). De bredere toetsing van het systeem moet uitwijzen welke hiervan zinvol en haalbaar zijn.

Aanbevelingen puntensystemen

- Een puntensysteem is een kansrijke invulling voor de ecoregeling vanwege keuzevrijheid voor boeren, beloning naar prestatie en mogelijkheden om te sturen op Europese, nationale en/of regionale doelrealisatie.
- Regionale differentiatie en de mogelijkheid om bonussen op te nemen zijn gewenste verfijningen van een puntensysteem, maar zullen nog verder moeten worden uitgewerkt. Aandachtspunt daarbij is onder meer de spanning tussen een eenjarige regeling en duurzame vergroeningswinst. Ook moet het systeem op grotere schaal en op meer typen bedrijven worden getoetst, zoals in het ingediende voorstel voor de vervolgpilot, die hopelijk snel van start kan.
- De pilots laten zien dat een puntensysteem de ecoregeling niet hoeft te compliceren. Een gebruiksvriendelijke vormgeving is daarom cruciaal (zie ook hoofdstuk 8).

6 Samenhang en sturing tussen grondgebonden maatregelen in het NSP



Grondgebonden (vergroenings)maatregelen worden vergoed via drie 'lagen' van het NSP: de conditionaliteit met verplichte maatregelen voor alle boeren, de ecoregeling met vrijwillige maatregelen voor alle boeren en het ANLb met vrijwillige, meer ingrijpende maatregelen voor specifieke doelen in begrensde gebieden. De samenhang tussen de drie onderdelen van de grondgebonden vergoedingen van het GLB is van groot belang voor de effectiviteit van het stelsel. De samenhang is te versterken door een op synergie gerichte vormgeving van de lagen.



*Kruidenrijke kievitstroken langs sloot.
Foto: Peter van den Brandhof
(Kievit als boegbeeld)*

Veel aandacht voor het nieuwe: de ecoregeling

De pilot Sectorale Bouwstenen heeft via een landelijke enquête en regiobijeenkomsten onder boeren gepeild wat zij kansrijke maatregelen vinden voor de ecoregeling en hoe zij tegen de conditionaliteit aankijken. Kansrijk betekende in deze zin dat het maatregelen zijn die goed zijn in te passen en waarvan op basis van praktijkkennis verwacht wordt dat ze bijdragen aan de doelen. In bedrijfsplannen is in die pilot onderzocht hoe die twee kunnen samenhangen. Daarbij is uitgegaan van scenario's voor de conditionaliteit en een daarop afgestemd keuzemenu van ecoregelingsmaatregelen.

In de gebiedspilots is in de gebiedsprocessen verkend welke maatregelen geschikt zijn voor ecoregeling en welke voor het ANLb. Daarin is ervaring opgedaan met vormen van sturing om de keuzes voor maatregelen te ondersteunen. De verwachting is dat in de collectieve gebiedsaanpak van het ANLb meer sturing mogelijk is. Verkend is welke vormen van sturing in de ecoregeling wellicht ook zouden kunnen zorgen voor effectieve uitvoering en samenhang met het ANLb.

Gezamenlijk hebben vertegenwoordigers van de pilots in gesprekken verkend hoe de conditionaliteit,

de ecoregeling en het ANLb kunnen samenhangen. Ook zijn maatregelen gescoord op criteria om maatregelen op te nemen in de ecoregeling dan wel ANLb. De criteria gaan vooral over de vraag in hoeverre vormen van sturing helpen om de maatregelen effectief uit te voeren.

Ervaringen van de pilots

Wat betreft de aansluiting tussen conditionaliteit en ecoregeling toonden ervaringen met bedrijfsplannen in bijvoorbeeld de Sectorale Bouwstenen aan dat er met een ruime set maatregelen een goede aan-

sluiting mogelijk is tussen die twee lagen. Gezien de variatie tussen sectoren, bodem en landschapstypen en de wens om op alle vergroeningsdoelen te kunnen scoren is een uitgebreid keuzemenu nodig.

De pilots hebben een aantal voorbeelden uitgewerkt hoe de lagen op elkaar aan kunnen sluiten. Met een vaste basis in de conditionaliteit, waar de ecoregeling en ANLb met vrijwillige maatregelen op voortbouwen. In onderstaande tabel zijn drie voorbeelden uitgewerkt voor de GLMC's (Goede Landbouw- en Milieuconditie) voor blijvend grasland, bufferzones en niet-productieve elementen.

Tabel 1 Mogelijke opzet van een getrappt systeem* met oplopende vergroeningsambities. Drie voorbeelden van GLMC's (Goede Landbouw- en Milieucondities) zijn uitgewerkt.

	conditionaliteit (NSP-variant)	ecoregeling	ANLb
GLMC 1: Instandhouding blijvend grasland op basis van een verhouding blijvend grasland ten opzichte van het landbouwareaal	› landelijk aandeel mag maximaal 5% dalen t.o.v. referentiejaar, anders herstelmaatregelen	› bedrijfsaandeel in stand houden › met bijv. extra beloning voor een hoog aandeel en de duur van de instandhouding › en bijv. extra optie voor oud grasland (> 20 jaar)	› natuurgericht beheer van blijvend grasland (diverse mogelijkheden, afhankelijk van natuurdoelen)
GLMC 4: aanleg van bufferzones langs waterlopen	› breedte conform landelijke wetgeving voor teeltvrije zones	› grotere breedte dan wettelijke norm (gestaffeld naar extra breedte, bijv. 1 en 2 m extra)	› grotere extra breedte (vanaf 3 m) › natuurgericht beheer van de rand, c.q. combinatie met randenbeheer (bestaande pakketten)
GLMC 9: Minimaal landbouwareaal gewijd aan niet-productieve elementen of oppervlakten	› minimaal x% niet-productieve oppervlakte (alle landbouwgrond)	› hoger percentage niet-productieve oppervlakte (bijv. x + 2,5% en/of x + 5%) › voorwaarden aan inzaai (geen zwarte grond) en/of aan te gebruiken mengsels › 'basisbeheer' van de niet-productieve oppervlakte	› natuurgericht beheer van de niet-productieve oppervlakte (conform bestaande beheerpakketten)

* De voorbeelden in deze tabel corresponderen het beste met het derde model ("Mengvorm") in tabel 2.

Tabel 2 Drie modellen voor de verhouding tussen ecoregeling en ANLb

	Ecoregeling	ANLb
Ecoregeling en ANLb bevatten beide een unieke set maatregelen (geen overlap)	› Lichtgroene, ‘overall goed’-maatregelen	› Donkergroene maatregelen op selecte plekken (ruimtelijke sturing)
Enige overlap tussen ecoregeling en ANLb; ecoregeling bevat ook maatregelen die sturing nodig hebben	› Lichtgroene, ‘overall goed’-maatregelen › Licht- tot middelgroene maatregelen met sturing	› Donkergroene maatregelen op selecte plekken (ruimtelijke sturing)
Mengvorm met onderscheid tussen aanwezigheid (ecoregeling) en beheer (ANLb)	› Aanwezigheid van niet-productieve elementen belonen › Beperkte eisen aan beheer (‘basisbeheer’)	› Naast bestaande maatregelen ook “pluspakketten” voor beheer van niet-productieve elementen op selecte plekken

Welke maatregelen in welke laag?

De gebiedspilots lieten zien dat het doel en de ambitie voor gebieden en sectoren in belangrijke mate bepalen wat passende maatregelen in de ecoregeling zijn. De pilot in Noordwest Overijssel heeft het beschermen van de Kievit als belangrijk doel voor de ecoregeling genomen. Zij gingen op zoek naar maatregelen die aanvullend zijn op het ANLb, effectief, laagdrempelig en zonder sturingsnoodzaak; deze werden – ook buiten begrensde gebieden – aangevuld met ‘zwaar beheer’ waarbij wel op situering werd gestuurd. In de pilot in de westelijke veenweidegebieden zijn voor hun puntensysteem maatregelen gekoppeld aan drie doelen: bodem, water en klimaat.

De samenhang tussen de ecoregeling en ANLb kan op een aantal manieren worden ingevuld, waarbij het ene uiterste is dat er volledig unieke maatregelen genomen worden in iedere laag: zware maatregelen met sturing in het ANLb en altijd-goed maatregelen zonder sturing in de ecoregeling. Hierbij is de samenhang moeilijker te borgen, maar is het administratief eenvoudiger. Het andere uiterste is dat er ook wat zwaardere maatregelen met sturing in de ecoregeling worden opgenomen, waarbij overlap met het ANLb ontstaat, maar het gemakkelijker is om op samenhang te sturen.

Bij het identificeren van geschikte maatregelen voor de ecoregeling, dan wel voor het ANLb is het de vraag welke mogelijkheden voor sturing er in de ecoregeling zullen zijn. De pilots hebben verschillende

vormen van sturing toegepast en de noodzaak van sturing is voor iedere maatregel ingeschat. Vormen van sturing die zijn toegepast in de pilots:

- Sturing door kennis: door kennisontwikkeling over effectiviteit van maatregelen en kennisdeling tussen boeren en met andere kennispartijen wordt de uitvoering van de maatregelen verbeterd. Dit is door vrijwel alle pilots toegepast, van vrijwillige veldbijeenkomsten (Limburg) tot deelname aan kennisbijeenkomsten als voorwaarde deelname aan veldmaatregelen (Kievit).
- Ruimtelijke synergie en sturing: maatregelen hebben meer effect als ze in samenhang of op specifieke plekken worden uitgevoerd. Deze vorm is toegepast door hogere beloning van combinaties of ruimtelijke samenhang van maatregelen (bijvoorbeeld in puntensysteem Hoe?Zo!, bij de selectie op kleinschaligheid in 50Tinten Groen, bij de dooradering in de Akkerbelt en bij het ‘zwaar beheer’ in de Kievit-pilot).
- Integraliteit van doelen: maatregelen die aan meerdere doelen bijdragen worden hoger beloond en een bedrijf dat aan meerdere doelen bijdraagt wordt beloond voor integraliteit (bijvoorbeeld het puntensysteem van de Akkerbelt, keuze voor maatregelen die aan meerdere doelen bijdragen in 50Tinten Groen).

Het belang van sturing per maatregel wordt weergegeven in de tabel in de bijlage.

Er is een aantal maatregelen die in zowel ecoregeling als ANLb past. Dat is interessant, want ook overlap kan de samenhang tussen de lagen versterken: zo kan de ecoregeling het ANLb versterken en zorgen voor verbindingen tussen ANLb-clusters. Kandidaten voor die overlap zijn bijvoorbeeld kruidenrijke graslandranden, productief kruidenhoudend grasland, ecologisch slootbeheer, teelt van (dun gezaaid) 'vogelgraan' en akkerranden als bufferzone of voor functionele agrobiodiversiteit.

Daarnaast kan de samenhang worden versterkt door een uitgekende 'getrapte' opbouw van maatregelen over twee of drie lagen, van licht naar zwaar. Bijvoorbeeld door het belonen van de aanwezigheid van niet-productieve elementen in conditionaliteit en ecoregeling (met oplopend percentage) en gericht beheer in het ANLb. Of door in de ecoregeling aanvullende natuurvoorwaarden te verbinden aan de vanggewasverplichting in de conditionaliteit.

Ten derde kan de samenhang worden versterkt door mogelijkheden voor sturing op de keuze van maatregelen en van de locatie daarvan. Sturing werkte goed in de pilots en verhoogde de effectiviteit van de maatregelen. Met name de vrijwillige sturing met praktische adviezen bleek een waardevolle aanvulling voor alle maatregelen; de mate waarin ruimte-

lijke sturing noodzakelijk is, verschilt per maatregel en per vergroeningsthema. Sturing met kennis en begeleiding en planning van maatregelen worden in het ANLb door de collectieven uitgevoerd. Ook in de pilots hebben zij veelvuldig deze rol op zich genomen; deze ervaringen kunnen in het NSP benut worden voor de ecoregeling, zowel binnen als buiten de voor het ANLb begrensde leefgebieden. Een effectieve ondersteuningsstructuur in de tweede pijler (met groene investeringen, kennis, samenwerking en innovatie) zal de effectiviteit van de vergroening in de eerste pijler belangrijk versterken.

De verwachting is dat de samenhang tussen conditionaliteit, ecoregeling en ANLb in sterke mate bepaald wordt door de mate van sturing die mogelijk is. ICT-systemen kunnen ondersteunend zijn op samenhang op bedrijfsniveau, maar de ervaring van de gebiedspilots is dat het samen met boeren spreken over de mogelijkheden op het bedrijf en in het gebied het beste werkt. Met name op landschap en biodiversiteit is sturing waardevol, ook voor de lichtere maatregelen, terwijl maatregelen voor bodem en klimaat gemakkelijker uitvoerbaar zijn. Sturing in de vorm van enthousiasmerende kennisdeling is voor veel maatregelen al voldoende om boeren over de streep te trekken en te ondersteunen in het opstarten.

Aanbevelingen samenhang en sturing

- Een select aantal maatregelen is geschikt voor zowel ecoregeling als ANLb. We bevelen een dergelijke overlap ook aan, omdat deze de samenhang tussen de lagen bevordert en de kwaliteit van gebieden met en zonder ANLb kan versterken.
- Daarnaast neemt de samenhang toe door een aantal maatregelen een getrapte opbouw te geven: een 'lichte' invulling in de conditionaliteit, een zwaardere in ecoregeling en ANLb.
- Realiseer een solide ondersteuningsstructuur met investeringen, kennis, samenwerking en innovatie vanuit de tweede pijler om de uitvoering van de eerste pijler te versterken (zie ook de volgende onderdelen van dit document).
- De ecoregeling heeft vooral baat bij laagdrempelig, vrijblijvend advies dat aansluit bij het gebied en dat samenhang op bedrijfs- en gebiedsniveau mogelijk maakt.

7 De rol van kennis in de ecoregeling: de sleutel tot succes?



Het belang van kennisdeling tussen boeren onderling en tussen boeren en andere partijen (gebiedspartijen, kennispartijen) in de nieuw vorm te geven ecoregeling is duidelijk naar voren gekomen uit alle pilots. Om de ecoregeling succesvol te maken, hebben de deelnemers verschillende soorten kennis nodig. Daarnaast is naar voren gekomen dat de collectieven als adviseurs ook zelf bepaalde kennis nodig hebben.

Gebiedsbijeenkomst Agrarisch Collectief Waadrâne. Foto: Collectief Waadrâne (Akkerbelt)

Onderwerpen waarop deelnemers kennis nodig hebben zijn:

- de inhoud en structuur van het NSP
- de doelen van de ecoregeling en het effect van de maatregelen op die doelen
- praktische informatie over hoe verduurzamingsmaatregelen uit te voeren
- de inpasbaarheid van maatregelen in de bedrijfsvoering

Al naar gelang de doelen per pilot zijn de bovenstaande onderwerpen meer of minder aan bod gekomen.

Kennisuitwisseling in de pilots

De pilots hebben een breed arsenaal aan strategieën voor kennisuitwisseling ingezet. Soms werkten ze daarbij met het verspreiden van kennisproducten zoals factsheets, zoals bijvoorbeeld in de Hoe? Zo!-pilot. In dit geval ging het om praktische informatie rondom de maatregelen. In alle pilots hebben boeren meegedacht over het ontwerpen van maatregelen. In enkele pilots was dit een activiteit die direct met deelnemers is ondernomen, in andere pilots werd bijvoorbeeld een denktank gevormd. In de pilots die door collectieven werden getrokken, vond ook kennisuitwisseling plaats door middel van de klassieke werkwijze van de

collectieven: namelijk in de begeleiding van de deelnemer bij het opstellen van bedrijfsplannen, bij de uitvoer van maatregelen en in de schouw. Daarnaast maakte vrijwel elke pilot gebruik van kennisbijeenkomsten zoals workshops, studiegroepen en excursies. Uit de ervaringen met deze kennisbijeenkomsten bleek dat de uitwisseling het meest vruchtbaar was wanneer boeren van elkaar konden leren maar er ook enkele externe experts aanwezig waren. Alle bovenstaande onderwerpen kwamen aan bod tijdens kennisbijeenkomsten.

Meer kennis, meer effect

Wat was het resultaat van deze kennisdeling? Om te beginnen geeft het boeren handvatten om weloverwogen keuzes te kunnen maken voor hun bedrijf. Begrip van de ecoregeling zelf en van de maatregelen is hiervoor essentieel. Ten tweede hebben de pilots bevonden dat maatregelen beter worden uitgevoerd wanneer boeren meer kennis hebben van de maatregelen (praktische uitvoerbaarheid, praktische voorbeelden in de regio) en ook wanneer ze meer kennis hebben van de doelen waaraan deze maatregelen bijdragen. Hierdoor is de positieve impact van de maatregelen groter. Tot slot, en misschien is dit wel het belangrijkste resultaat, lieten alle pilots zien dat de motivatie van boeren om maatregelen te nemen groeit door kennisdeling. Zo kregen de deelnemers aan de pilot "De kievit als boegbeeld voor de melkveehouderij" een verplichte workshop over de kievit. Ze leerden hoe de kievit zich gedraagt, welke habitat hij nodig heeft en hoe hun maatregelen daaraan bijdragen. De ervaring in de pilot leerde dat hierdoor het enthousiasme aanzienlijk toenam en dat boeren

de (plannen voor) uitvoering van de maatregelen (bijvoorbeeld de locatie ervan) aanpasten ná het volgen van de workshop, zodat de maatregelen beter aansloten bij de behoeften van de kievit.

Overwegingen bij het belang van kennis

Het motiveren en enthousiasmeren van boeren door kennisdeling over de doelen behoeft extra aandacht. Door verschillende pilots wordt aangedragen dat met name op de doelen die voor veel boeren nieuw zijn, zoals bodemverbetering, klimaatmitigatie en -adaptatie en verbetering van de waterkwaliteit, de verspreiding van kennis nog hard nodig is. Deze kennis is op verschillende plekken wel aanwezig, maar moet nog doorstromen naar de boer. Veel boeren zijn bekend met bijvoorbeeld boerenlandvogels of bestuivers en begrijpen waar het over gaat bij 'versterken van de biodiversiteit'. Deze concreetheid ontbreekt nog bij de andere doelen, en onbekend maakt onbemind. Meerdere pilots signaleren dat op tijd begonnen moet worden met het informeren van boeren op deze onderdelen.

De meeste collectieven geven aan dat ook zij, om deelnemers goed van dienst te kunnen zijn, nog moeten bijleren over de doelen die met bodem, water en klimaat te maken hebben. De collectieven geven aan dat zij misschien niet zelf alle kennis in huis hoeven te hebben, maar dat het nuttig zou zijn om een netwerk van onafhankelijke experts te hebben waar ze op kunnen terugvallen. Verscheidene pilots benadrukken het belang voor boeren van een lokale adviseur die makkelijk aanspreekbaar is en die de regionale context kent.



Veldexcursie. Foto: Laura Milatz (Akkerbelt)



Informatiebijeenkomst over de kievitpilot. Foto: Lizet Middelkamp (Kievit als boegbeeld)

Kennisinfrastructuur voor het nieuwe GLB

Of boeren beschikken over kennis van de regeling en van de mogelijkheden voor maatregelen op de bedrijven is bepalend voor het succes van de ecoregeling. Het organiseren van begeleiding van boeren bij het uitvoeren van de maatregelen is een veelbelovende manier om de slagingskans van maatregelen te vergroten. De pilot Groen, Levend en Productief Limburg schetst een concreet beeld van hoe de kennisinfrastructuur zou kunnen werken. De collectieven zouden een lokale 'loketfunctie' kunnen vervullen in samenwerking met andere gebiedspartijen. Dit landbouwloket zou het aanspreekpunt kunnen zijn voor de boer waar verschillende soorten vragen beantwoord kunnen worden. Het landbouwloket is de plek voor vragen

over de regeling maar ook over de uitvoering, het kan in coaching voorzien en het is een plek om te netwerken.

Het bestaansrecht van zo'n landbouwloket wordt door meerdere pilots onderschreven. Uit de sociaal-economische monitoring van de pilots komt een eenduidig beeld naar voren dat de aanwezigheid van zo'n lokale 'vraagbaak' voor boeren door de deelnemers erg werd gewaardeerd. Het collectief wordt in deze gevallen gezien als de aangewezen partner voor het delen van kennis over de uitvoering van de regeling, over mogelijke maatregelen op het bedrijf en over ecologie. Dit gold voor boeren die bekend zijn met het ANLb, maar ook voor boeren die via de pilots voor het eerst actief betrokken werden bij het werk van collectieven.

Aanbevelingen kennis:

- Ondersteuning met kennis is van groot belang voor het effectief grootschalig uitrollen van de ecoregeling. Een solide kennisinfrastructuur is daarom in onze ogen een belangrijk onderdeel van de ondersteuningsstructuur in de tweede pijler. Niet om zo het aantal erfbetreders te vergroten, maar juist om het kennisaanbod gericht te bundelen. Daarbij gaat het zowel om kennis over de regeling als om agro-ecologische kennis over maatregelen voor publieke diensten.
- Investeer vóór de inwerkingtreding van het nieuwe GLB in kennisoverdracht, zodat zowel boeren als kennisleveranciers in 2023 'startklaar' zitten.
- Onafhankelijke kennis(aanbieders) zijn de aangewezen partij voor leveren van kennis over de ecoregeling, gezien het (publieke) karakter van de diensten waarom het gaat. De collectieven kunnen daarin een belangrijke rol spelen, eventueel als onderdeel van een netwerk met andere kennisaanbieders (regionaal loket).

ICT en monitoringsgegevens voor een effectieve uitvoering



Een pilotdeelnemer met zijn vee. (Sectorale bouwstenen)

Het GLB wordt doelgerichter en de wens is om het systeem flexibeler en eenvoudiger te maken met minder uitvoeringskosten voor boer en overheid. Hoe kunnen deze samengaan en elkaar zelfs versterken?

Boeren hebben behoefte aan een ICT-systeem of app als hulp bij het kiezen en uitvoeren van effectieve maatregelen, passend in hun bedrijfsvoering en bij het kiezen van de locatie en de samenhang met de omgeving zodat de maatregel daadwerkelijk bijdraagt aan de beoogde doelen. Monitoring en monitoringsgegevens kunnen de boer daarbij helpen. De overheid heeft behoefte aan een systeem dat helpt bij het realiseren van duurzaamheidsdoelen en dat zo is vormgegeven dat de rechtmatigheid van de besteding van GLB-gelden geborgd is. Deze beide doelen kunnen verenigd worden in een eenvoudig uitvoeringssysteem met lage administratieve lasten voor alle partij-

en die een schakel vormen om de hectaretoeslagen doelgericht te besteden.

In de diverse pilots is gekeken naar de manier waarop in het nieuwe GLB de uitvoering georganiseerd kan worden. Door een aantal van de deelnemende collectieven is gekeken naar de rol die een collectief kan hebben in de uitvoeringsketen. In het bijzonder bij de planvorming op bedrijfsniveau (het toepassen van een keuzemenu van maatregelen en een puntensysteem), bij de begeleiding van boeren en tuinders bij de uitvoering van maatregelen in het veld en bij de stimulering van samenwerking.



Monitoring van loopkevers in het veld (Akkerbelt).



Zadenmengsel voor bloemrijke akkerrand. Foto: Mark Schuurman fotografie (Hoe?Zo!)

Verkenning samen met RVO: eerst simuleren, dan aanvragen

Binnen de pilot Sectorale bouwstenen is in een nauw samenwerkingsproces met RVO een analyse uitgevoerd van de huidige werkwijze bij de verzamelaanvraag (basispremie en vergroeningstoeslag) en de afhandeling daarvan, en is op basis daarvan en passend binnen de denkrichtingen over een puntensysteem een ontwerp gemaakt voor een datagedreven, faciliterend en beslissingsondersteunend uitvoeringsmodel. Daarmee wordt een ICT-systeem bedoeld dat de boeren ondersteunt bij het maken van keuzes voor hun bedrijf: op basis van gekozen maatregelen kan de boer inschatten welke vergoeding hij of zij kan verwachten en wat de bijdrage is aan de beoogde doelen. Een systeem dat flexibiliteit in zich heeft zodat boeren actief met hun maatregelen kunnen inspelen op specifieke omstandigheden. Aanbevolen wordt om een dergelijk systeem, bijvoorbeeld in de vorm van een app, al ruim voor de inwerkingtreding van het nieuwe GLB in 2023 operationeel te hebben. Een half jaar van te voren is zeer gewenst.

De ideeën zijn getoetst in een landelijke enquête onder boeren (650 respondenten). Enkele randvoorwaarden die uit de enquête kwamen zijn:

- De administratieve lasten moeten voor de boeren zo laag mogelijk zijn en de uitvoering zo eenvoudig mogelijk voor iedereen in de keten van boer tot RVO.

- Boeren hebben behoefte aan een simulatie-omgeving voor ecoregelingsmaatregelen en het puntensysteem waarin ze zelf kunnen experimenteren met het maken van een bedrijfsplan.
- Er is behoefte aan een grote mate van flexibiliteit om gedurende het seizoen met maatregelen in te kunnen spelen op de actuele situatie zonder dat dit tot sancties of kortingen leidt.
- Een goede relatie en continue uitwisseling van gegevens tussen RVO en boer kan de effectiviteit van het GLB vergroten en kan zorgen voor minder fouten.
- Er moet transparantie zijn over de herkomst en kwaliteit van gegevens en er moeten mogelijkheden bestaan om over de juistheid hiervan in gesprek te gaan.
- Boeren willen voor gegevens die ze zelf aanleveren machtigingen kunnen afgeven met betrekking tot waar deze gegevens voor gebruikt mogen worden. Voor een meer continue uitwisseling van gegevens is het nodig dat er meer vertrouwen komt van de boer in RVO, en vice versa. Dit vindt zijn weerslag in de manier waarop RVO met data (eigendom, privacy, machtigingen, etc.) omgaat. Het simulatie- en aanvraagstelsel moet technisch zo eenvoudig zijn dat (vrijwel) iedere boer hier zelf mee aan het werk kan.

In het huidige GLB vullen adviseurs vaak een betaalaanvraag in. Grotendeels is dit vanwege risico's en

de grote consequenties wanneer een boer een fout maakt bij het invullen van de betaalaanvraag. In de toekomst moet dit risico minimaal zijn. Een adviseur zou in het toekomstig GLB alleen nog maar nodig moeten zijn ter ondersteuning van de boer met kennis bij het kiezen van maatregelen en het toepassen van het puntensysteem. Collectieven worden door boeren bij uitstek, maar niet exclusief, gezien als de partij om deze adviserende en ondersteunende rol te vervullen. In meerdere pilots is gebleken dat boeren door het geven van adviezen over effectieve maatregelen tot meer en betere samenhang van maatregelen op hun bedrijf komen en de doelmatigheid van de inzet van ecoregelingsmaatregelen wordt vergroot.

Het uitvoeringsmodel moet de samenhang tussen het ANLb en de ecoregeling ondersteunen. Dat betekent dat er informatie-uitwisseling over ecoregeling en ANLb moet zijn tussen systemen, zodat beide vergroeningslagen op bedrijfs- en gebiedsniveau op elkaar kunnen worden afgestemd.

Monitoren om van te leren

Een aantal collectieven heeft specifiek gekeken naar verschillende monitoringsmethoden om de uitvoering en effectiviteit van maatregelen te monitoren

en te leren van de effecten. In de Kievit-pilot is bijvoorbeeld gekeken naar de inzetbaarheid van een drone om randenbeheer en ruige mest te monitoren. In Akkerbelt zijn vijf typen ecologische monitoring ' dicht bij de boer ' uitgewerkt en getest waarbij elk type monitoring past bij één van de vijf GLB-vergroeningsdoelen (zie ook hoofdstuk 4).

Voor agro-ecologische monitoring is uit de pilots gebleken dat het belangrijk is dat dit vooral wordt ingezet als middel voor kennisontwikkeling en boeren nieuwsgierig maakt en handelingsperspectieven biedt. Het moet geen afrekenmechanisme in zich hebben. Handelingsperspectief moet volgen uit de monitoringsdata die aansluiten bij de boerenpraktijk. Data die inzicht geven in het effect van de maatregelen die de boer neemt, zodat daar vervolgens weer op kan worden ingespeeld op het bedrijf. Wenselijk is dat vormen van beheermonitoring, die we ook in het ANLb kennen, ook in de ecoregeling worden gefaciliteerd: monitoring ' dicht bij de boer ', bijvoorbeeld van nachtvlinders, loopkevers en bodemleven. Deze moeten nog verder worden uitgewerkt, maar dragen – anders dan de meer abstracte beleidsmonitoring – bij aan de motivatie van boeren voor vergroening doordat ze prestaties op een eenvoudige manier inzichtelijk maken.

Aanbevelingen ICT en monitoringsgegevens voor een effectieve uitvoering

- Zorg dat er ruim vóór 1 januari 2023 (minstens een half jaar) een ICT-systeem beschikbaar is dat de boeren ondersteunt bij het maken van keuzes in de ecoregeling. Een systeem dat boeren helpt om met hun maatregelen actief te kunnen inspelen op specifieke omstandigheden.
- De samenhang tussen ecoregeling en ANLb wordt versterkt door het creëren van de mogelijkheid van data-uitwisseling tussen de informatiesystemen voor het collectieve ANLb en de individuele ecoregeling. Zo hoeven alle gegevens maar één keer te worden ingevoerd.
- Een laagdrempelige monitoringssystematiek waarvan de data de boer helpen om de maatregelen te evalueren en eventueel aan te passen zal de effectiviteit van de ecoregeling verhogen. Het is gewenst dat deze nieuwe vormen van beheermonitoring door het NSP worden gefaciliteerd.

9 Meerwaarde koepelproject, vervolgpilots en koepelproject 2.0



De samenwerking tussen de zeven pilots waarop dit document is gebaseerd, is georganiseerd door het zogeheten Koepelproject van BoerenNatuur en LTO. De meerwaarde van het Koepelproject is gebleken uit gezamenlijke producten, waaronder een landelijke film, een ideeëndocument en diverse bijeenkomsten.

Struweelhaag. Foto: Marlies Blom (50 Tinten Groen)

Landelijke bijeenkomsten waarin (tussen)resultaten en geleerde lessen van alle pilots werden geïntegreerd werden door veel mensen bezocht en voldeden duidelijk aan een behoefte. De gesprekken met alle pilots over scenario's en ideeën voor de groenblauwe architectuur hebben een belangrijke bijdrage geleverd aan de visie op het NSP van de deelnemende partijen aan de pilots en hun rol daarin en de gezamenlijke aanbevelingen richting het NSP. Dat laatste, aanbevelingen richting het NSP, hebben de pilots ook afzonderlijk gedaan. De meerwaarde van

het Koepelproject is die aanbevelingen te combineren en de breedte van het werk te bespreken met het NSP-team.

Het Koepelproject heeft daarnaast een adviserende rol gespeeld richting de pilots in de nieuwe vorm van begroten en verantwoordt binnen de POP-regeling. Er is met een productenlijst gewerkt waarmee de pilots hun werk konden declareren, en met een activiteitentabel (de zogeheten koppeltabel) voor de veldmaatregelen. Het doel

was een verlaging van administratieve lasten, en een snelle administratieve afhandeling bij RVO. De eerste declaraties hebben nog veel tijd gekost, later ging dat beter, omdat de beoordeling van de declaraties soepeler verliep. Voor de pilots is het wel ingewikkeld om met twee administraties te

moeten werken. Details over bestedingen en uren moeten nog steeds bijgehouden worden, maar niet gedeclareerd. In zijn algemeenheid is de ervaring wel dat de (vaste) vergoedingen toereikend zijn geweest voor de werkelijke kosten. De mogelijkheden om derden in te huren was niet overal toereikend.

Aanbevelingen pilotregeling en koepelproject

- Het werken met de productenlijst moet degelijk geëvalueerd worden op uitvoerbaarheid en effectiviteit.
- Medio 2021 start naar verwachting een nieuwe serie pilots met een bredere thematiek (naast GLB ook kringlooplandbouw en veenweiden) en een breder scala aan uitvoerders. BoerenNatuur en LTO willen daarvoor graag opnieuw een koepelproject op poten zetten. De vorm daarvan moet in samenspraak met de nieuwe pilots en de opdrachtgever van de regeling (LNV) goed worden doordacht.

BIJLAGE Overzicht veldmaatregelen GLB-pilots en belang van sturing

Een deel van de maatregelen in dit overzicht is bedoeld als kanshebber voor de ecoregeling, een deel voor het ANLb. Ze komen uit de gebiedsprocessen en consultatie van de sector. De maatregelen zijn gerangschikt naar vergroeningsthema, waarbij we de vijf thema's hebben geclusterd tot drie: Bodem en Klimaat; Water; Biodiversiteit en Landschap.

De tabel is een verkenning van het belang van sturing op situering van maatregelen en sturing met kennis. Maatregelen die veel sturing nodig hebben passen niet in de ecoregeling. Een lichte vorm van sturing, bv bij het opstarten zou mogelijk wel in de ecoregeling passen.

In de tabel is aangegeven:

of er (ruimtelijke) sturing nodig is om de maatregel effectief in te zetten:

- = Geen sturing nodig: altijd en overall effectief (door een aantal pilots wordt aangedragen dat ook hier -laagdrempelige- inhoudelijke begeleiding van belang is)
- ± = Sturing helpt: met sturing veel effectiever
- + = Sturing noodzakelijk: alleen met sturing effectief
- G = specifieke Gebieden
- R = Ruimtelijke samenhang
- K = regionale Kennis

Maatregelen uit pilots	Regionale sturing nodig?	Ecoregeling of ANLb?	Opmerkingen
A BOUWLANDMAATREGELEN			
Bodem en klimaat			
1 50 tot 80% van de oppervlakte is jaarrond groen (diverse varianten)	-	eco	Meerwaarde kennis over keuze van groen: heeft invloed op bodemkwaliteit
2 Verruiming bouwplan (minimaal 1:6)	± K	eco	Denk met name bij uitwisseling akkerbouw/veeteelt, dan heb je regionale sturing nodig. Teeltbegeleiding incl kennis over biodiversiteit heeft meerwaarde
3 Introductie vierde gewas (= bouwplanverruiming, maar anders dan 1:6)	-	eco	
4 Gewasdiversiteit	-	eco	
5 30% maaigewassen	-	eco	
6 Rustjaar, al dan niet in combinatie met groenbemester	-	eco	Keuze percelen: effect afhankelijk van samenhang met omgeving
7 Teelt van eiwithoudende gewassen (diverse varianten, incl. gras-klaver)	-	eco	Nog veel onbekend – goede teeltbegeleiding nodig
8 Combinatieteelt van gewassen	-	eco	Experimenteerruimte en begeleiding nodig
9 Strokenteelt (combinatie van gewassen i.c.m. akkerranden)	± K	eco+ANLb	Meerwaarde niet gebiedsspecifiek, wel gebiedsspecifieke invulling en kennis, meerwaarde door uitwisseling kennis

Maatregelen uit pilots	Regionale sturing nodig?	Ecoregeling of ANLb?	Opmerkingen
10 Teelt van diepwortelende gewassen/ tijdig oogsten voor bodemstructuur	± G	eco	Droogte adaptatie zandgronden, teeltbegeleiding nodig
11 Teelt van gewassen met een gunstige wortel-spruitverhouding (koolstofbalans)	-	eco	Kennisgat aanwezig?
12 Opbrengen van ruige mest of compost	± G	eco+ANLb	Niet overal tekort aan OS maar ook meerwaarde vochthoudend vermogen en voorkomen uitspoeling nutriënten. Behoeftte aan sturing hangt van doel af (bodem niet, weidevogels wel)
13 Positieve organische-stofbalans	-	eco	Metten = weten, oog van kenner ook waardevol
14 Mechanisch onderwerken van groenbemesters	-	eco	
15 Minder (diepe) grondbewerking	-	eco	Kennis over gevolgen onkruiddruk opbouwen
16 Onderzaai van gras	-	eco	
17 Aanleg van 'biomassaranden' (een akkerranden-variant)	-	eco+ANLb	Kennis over samenstelling rand
18 Combinatie (graan- of hennep-) stoppel met groenbemester	-	eco	
19 Stro hakselen en onderwerken	-	eco	
20 Vaste rijpaden	-	eco	
21 Mechanische onkruidbestrijding (wiedeggen)	-	eco	
Water			
22 Aanleg infiltratiegreppel (afvangen chemicaliën)	+ R	eco	
23 Aanleg FAB-randen	+ RK	eco+ANLb	Nuttige insecten, afhankelijk van habitat op landschapsschaal, kennis van zaadmengsels
24 Akkerranden als bufferstrook	± G	eco	Mengsel afhankelijke van grondsoort
25 Duurzaam slootbeheer	+ RK	eco+ANLb	Ruimtelijke samenhang en specifieke kennis tbv biodiversiteit
26 Beperken gebruik bestrijdingsmiddelen, resp. glyfosaat	+ K	eco	Kennisontwikkeling, ervarings uitwisseling op nodig, alternatieven bespreken
Biodiversiteit en landschap			
27 Akkerranden in diverse varianten	+ RK	ANLb	Voedsel en dekking voor fauna, nuttige insecten afhankelijk van habitat op landschapsschaal, kennis van zaadmengsels
28 Natuurvriendelijke oevers	+ RG	ANLb	Uitvoering verschillend per grondsoort
29 'Nostalgisch graan' (kruidenrijk graanmengsel, geen insecticiden en herbiciden, niet oogsten)	± RK	ANLb	
30 Vogelakker	+ RGK	ANLb	
31 Aanleg van keverbanken	+ RGK	ANLb	
32 Aanleg/beheer patrijzenhaag	+ RGK	ANLb	
33 Aanleg bloemblokken voor de patrijs	+ RGK	ANLb	

Maatregelen uit pilots	Regionale sturing nodig?	Ecoregeling of ANLb?	Opmerkingen
34 Aanleg van ruigten/boschages	+ RGK	ANLb	
35 Overhoekjes en geren inrichten voor insecten	+ RGK	ANLb	
36 Vogelgraan, al dan niet in combinatie met groenbemester	+ RGK	eco+ ANLb	
37 Wintervoedselakker	+ RGK	ANLb	
38 Mozaïekmaaïen (niet alle randen en taluds in 1 keer maaïen)	+ RGK	ANLb	
39 Natuurvriendelijke teelt van groenbemers (mengsels; lang laten staan)	± K	eco	Kennis van aaltjes gewenst
40 Talud boven waterlijn na 1 juli maaïen	-	ANLb	
41 Percentage areaal niet-productief	+ R	eco	
42 Inzet arenstripper	+ RGK	eco	
43 Voerkuilen met akkerkruiden in afdekgrond	-	eco	

B GRASLANDMAATREGELEN (incl. maïs)

Bodem en klimaat

1 Beperking N-kunstmestgift op bedrijfsniveau	± K	eco	Uitwisseling kennis en ervaring, bedrijfsmanagement
2 Minder eiwit voeren, ureumgehalte melk	± K	eco	Uitwisseling kennis en ervaring, bedrijfsmanagement
3 Mestvrije zone langs sloten	-	eco	
4 Onbemeste randen	± R	eco	Voorkomen uitspoeling: ruimtelijke samenhang niet van belang; Biodiversiteit: ruimtelijke samenhang wel van belang
5 Beperkt grasland vernieuwen / scheuren	-	eco	
6 Aandeel blijvend grasland	-	eco	Uitwisseling kennis en ervaring, bedrijfsmanagement
7 Aanleg groeitrappen in voorjaar	+ R	eco	
8 Optimale bodem pH	-	eco	
9 Deelname workshop bodem	-	eco	
10 Oudere koeien, minder jongvee	-	eco	
11 Geen 1e snede gras met een zeer hoge verteerbaarheid oogsten.	-	eco	Uitwisseling kennis en ervaring, bedrijfsmanagement
12 Beperking uitrijperiode drijfmest najaar	± G	eco	Grondsoortafhankelijk
13 Beperking uitrijperiode kunstmest najaar	± G	eco	Grondsoortafhankelijk
14 Geen bemesting van maïs op gescheurd grasland	-	eco	
15 Drijfmest emissie-arm aanwenden	-	eco	
16 Stimuleren beweiding/ extra lang beweiden	± K	eco	Najaarsbeweiding negatief voor uitspoeling nitraat naar grondwater

Maatregelen uit pilots	Regionale sturing nodig?	Ecoregeling of ANLb?	Opmerkingen
17 Beperken N-bodemoverschot (Kringloopwijzer)	-	eco	
18 Vlinderbloemigen (gras/klaver)	± G	eco	Grondsoortafhankelijk
19 Handhaven of creëren hoog waterpeil veengrond in de zomer	+ RG	eco+ANLb	
20 Gebruik compost, organische reststromen bij mais op klei	-	eco	
21 Wiedeggen grasland en maïs	-	eco	
22 Gras/maïs vruchtwisseling	-	eco	
23 Perceelsgericht bemesten	-	eco	Uitwisseling kennis en ervaring, bedrijfsmanagement
Water			
24 Bagger spuiten voor 15/8, min. 1,5 meter uit slootkant	+ RK	eco+ANLb	
25 Ecologisch slootschonen	+ RK	eco+ ANLb	
26 Vanggewas/groenbemester na maïs	-	eco	
27 Gebruik bedrijfswaterwijzer WUR	-	eco	
28 Lage dosering bespuiting in maïs	-	eco	
Biodiversiteit en landschap			
29 Kruidenrijke graslandranden/later maaien mestvrije zone (bij 2e snede meemaaien)	+ RGK	eco+ ANLb	
30 Premie voor rand langs opgaand hout (geen beheer)	+ RGK	eco	
31 Kruidenrijk/botanisch waardevol grasland	+ RGK	ANLb	
32 Soortenrijk productiegrasland	± GK	eco+ANLb	Grondsoortafhankelijk
33 Gebruik van ruige mest	+ G	eco+ ANLb	
34 Creëren drassige omstandigheden van 1 feb. – 15 mei	+ RGK	ANLb	
35 (Greppel)plas-dras	+ RGK	ANLb	
36 Voorbeweiden en later maaien	+ RGK	ANLb	
37 Extensieve beweiding	+ RGK	ANLb	
38 Uitgestelde bewerking op maïsland	± RGK	ANLb	
39 Braakstrook voor kievit	+ RGK	ANLb	
40 Gefaseerd maaien/maaitrappen voor weidevogels	+ RGK	ANLb	
41 Rietbeheer	± K	ANLb	
42 Aanwezigheid erfbeplanting	± GK	ANLb	Streek eigen erfbeplanting
43 Kleinschalig landschap	± RG	eco+ ANLb	
Beheer landschapselementen o.l.v. collectief	+ RG	ANLb	

