



Stapelen van beloningen voor natuurinclusieve landbouw

Een lonkend perspectief?

Huib Silvis, Raymond Schrijver en Allard Jellema



WAGENINGEN
UNIVERSITY & RESEARCH

Stapelen van beloningen voor natuurinclusieve landbouw

Een lonkend perspectief?

Huib Silvis,¹ Raymond Schrijver² en Allard Jellema¹

1 Wageningen Economic Research

2 Wageningen Environmental Research

Dit onderzoek is uitgevoerd door Wageningen Economic Research en Wageningen Environmental Research op verzoek van en gesubsidieerd door het ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, in het kader van het Beleidsondersteunend onderzoeksthema 'Biodiversiteit in de kringlooplandbouw' (projectnummer BO-43-104-004)

Wageningen Economic Research
Wageningen, juli 2022

RAPPORT
2022-059
ISBN 978-94-6447-302-5

Silvis, H.J., R.A.M. Schrijver en A. Jellema, 2022. *Stapelen van beloningen voor natuurinclusieve landbouw; Een lonkend perspectief?*. Wageningen, Wageningen Economic Research, Rapport 2022-059. 90 blz.; 15 fig.; 7 tab.; 63 ref.

Om boeren te stimuleren meer natuurinclusief te produceren zijn extra prikkels nodig. Die prikkels zouden ontwikkeld kunnen worden door beloningen van publieke en private partijen te stapelen. Op verzoek van het ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV) is dit rapport gewijd aan de economische en juridische aspecten van het stapelen van beloningen. Het stapelen van publieke en private beloningen voor natuurinclusieve landbouw staat in de kinderschoenen. De recente praktijkervaringen en plannen van belanghebbende partijen getuigen van goede wil, maar zijn qua beloningsniveau niet overtuigend. De specifieke beloningen voor natuur en landschap zijn hoofdzakelijk van publieke aard. Private beloningen voor natuurprestaties zijn marginaal en er zijn geen signalen dat deze substantieel zullen stijgen. Private partijen zijn niet geneigd te betalen voor diensten waar ze niet ook zelf enig voordeel van genieten. De bevindingen zijn gebaseerd op literatuurstudie, dataverzameling en -analyse en casestudies van enkele initiatieven. Voorts zijn interviews afgenomen met belanghebbende publieke en private partijen waarmee inzicht is verkregen in hun visies, ervaringen en plannen.

Trefwoorden: natuurinclusieve landbouw, publieke en private beloning, mededinging, staatssteun

Dit rapport is gratis te downloaden op <https://doi.org/10.18174/573120> of op www.wur.nl/economic-research (onder Wageningen Economic Research publicaties).

© 2022 Wageningen Economic Research
Postbus 29703, 2502 LS Den Haag, T 070 335 83 30, E communications.ssg@wur.nl,
www.wur.nl/economic-research. Wageningen Economic Research is onderdeel van Wageningen University & Research.



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

© Wageningen Economic Research, onderdeel van Stichting Wageningen Research, 2022
De gebruiker mag het werk kopiëren, verspreiden en doorgeven en afgeleide werken maken. Materiaal van derden waarvan in het werk gebruik is gemaakt en waarop intellectuele eigendomsrechten berusten, mogen niet zonder voorafgaande toestemming van derden gebruikt worden. De gebruiker dient bij het werk de door de maker of de licentiegever aangegeven naam te vermelden, maar niet zodanig dat de indruk gewekt wordt dat zij daarmee instemmen met het werk van de gebruiker of het gebruik van het werk. De gebruiker mag het werk niet voor commerciële doeleinden gebruiken.

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

Wageningen Economic Research is ISO 9001:2015 gecertificeerd.

Wageningen Economic Research Rapport 2022-059 | Projectcode 2282200631

Foto omslag: Shutterstock

Inhoud

Woord vooraf	5
Samenvatting	6
S.1 Belangrijkste uitkomsten	6
S.2 Overige uitkomsten	6
S.3 Verantwoording	7
1 Inleiding	8
1.1 Aanleiding	8
1.2 Probleemstelling	8
1.3 Onderzoeksvragen	9
1.4 Afbakening en aanpak	9
1.5 Opbouw van het rapport	10
2 Landbouw en biodiversiteit	11
2.1 Inleiding	11
2.2 Grondgebonden landbouwbedrijven	11
2.3 Biodiversiteit staat onder druk	12
2.4 Biodiversiteitsbeleid	13
2.5 Functiescheiding en -verweving	14
2.6 Natuurinclusieve landbouw	15
3 Stapelen van beloningen: waarom en hoe?	17
3.1 Inleiding	17
3.2 Behoefte aan verdienmodel	17
3.3 Onderdelen van verdienmodellen	17
3.4 Betalen voor ecosysteemdiensten	19
3.5 Stapelen van beloningen voor ecosysteemdiensten	22
3.6 Beloningen en staatssteunregels	24
3.7 Duurzaamheidsdoelen en mededinging	25
4 Stapelen van beloningen in de landbouw	27
4.1 Inleiding	27
4.2 Fluctuerende inkomens	27
4.3 Stapelen in de gangbare agrarische praktijk	28
4.4 Inkomensvorming en bedrijfsomvang	30
4.5 Gestapelde betalingen voor verduurzaming	31
5 Initiatieven met gestapelde beloningen voor natuurinclusieve landbouw	37
5.1 Inleiding	37
5.2 LandvanWaarde: pilot Salland Noord	37
5.3 Duurzame Melkveehouderij Drenthe	39
5.4 Brabants Bodem: praktijkproject biodiversiteitsmonitor	43
6 Perspectieven op stapeling van beloningen	47
6.1 Inleiding	47
6.2 Visies op biodiversiteitsherstel en landbouw	47
6.3 Indicatoren als grondslag voor beloningen	48
6.4 Bronnen voor stapeling van beloningen	50
6.4.1 Gemeenschappelijk landbouwbeleid	50

6.4.2	Overige beloningen	52
6.5	Institutionele vormgeving van gestapelde beloningen	53
7	Conclusies	58
	Bronnen en literatuur	62
Bijlage 1	Visies, ervaringen en plannen van belanghebbende partijen	65
B1.1	Deltaplan biodiversiteitsherstel	65
B1.2	Provincies	67
B1.3	Waterschappen	70
B1.4	Staatsbosbeheer	72
B1.5	LandschappenNL	74
B1.6	Nationaal Groenfonds	76
B1.7	Rabobank	78
B1.8	a.s.r. real estate rural	80
B1.9	Vitens	82
B1.10	Zuivelsector	84
B1.11	BO Akkerbouw	86
B1.12	BoerenNatuur	88

Woord vooraf

Het kabinet-Rutte IV wil de natuur beschermen, het verlies van biodiversiteit herstellen en perspectief bieden aan de agrarische sector. Tegelijkertijd kampt men met de stikstofcrisis. De coalitie wil investeren in een duurzame landbouw en in een robuust natuurareaal. Om de natuur in goede staat te brengen, wordt een brede aanpak gekozen die rekening houdt met de verscheidenheid aan gebieden. Gebiedsgericht zal inzichtelijk worden gemaakt wat de perspectieven zijn voor verschillende vormen van landbouw. Ter ondersteuning wordt een transitiefonds ingesteld om een langjarig, voorspelbaar en coherent beleid te kunnen voeren. Daarbij verwacht de coalitie een niet-vrijblijvende bijdrage van banken, toeleveranciers, de verwerkende industrie en de 'retail'.

Het doel van de rijksoverheid om de Nederlandse landbouw natuurinclusiever te maken is eerder onderstreept in de visie 'Landbouw, Natuur en Voedsel: Waardevol en Verbonden' (LNV, 2018), en gekoppeld aan de doelstellingen om een transitie naar een circulair landbouwsysteem (kringlooplandbouw) te realiseren. Een van de belemmeringen voor de landbouw om natuurinclusiever te werken is dat de beloning van de ingezette productiefactoren (arbeid, grond en kapitaal) tekortschiet. Om boeren te stimuleren om meer natuurinclusief te produceren zijn extra prikkels nodig.

Die prikkels zouden mogelijk ontwikkeld kunnen worden door beloningen van publieke en private partijen te stapelen. Dit onderzoek behandelt de bereidheid van partijen hieraan bij te dragen en op de economische en juridische aspecten ervan. Het onderzoek is verricht binnen het MMIP Biodiversiteit in de kringlooplandbouw. Aan het onderzoek hebben veel partijen meegewerkt door schriftelijk en mondeling informatie te verstrekken. Dat is zeer gewaardeerd.

Namens het ministerie van LNV is het onderzoek begeleid door een commissie bestaande uit Laura van Rossem, Peter Hilgen en Henrieke Paul. Zij worden hartelijk bedankt voor hun kritische bijdragen.



Ir. G. (Olaf) Hietbrink

Business Unit Manager Wageningen Economic Research
Wageningen University & Research

Samenvatting

S.1 Belangrijkste uitkomsten

- De gemiddelde opbrengsten van akkerbouwbedrijven liggen de afgelopen jaren op ruim € 300.000 per bedrijf en die van melkveebedrijven op meer dan € 400.000 per bedrijf. De gemiddelde beloning van de productiefactoren (arbeid, grond en kapitaal) in de grondgebonden landbouw is hoger naarmate de bedrijven groter en intensiever zijn. Dit geldt zowel in de akkerbouw als in de melkveehouderij. De verschillen in netto toegevoegde waarde per hectare zijn groot. In de periode 2001-2019 realiseerden kleinere akkerbouwbedrijven bijna € 1.200 per hectare aan toegevoegde waarde tegenover grotere bedrijven ruim € 2.200 per hectare. Voor melkveebedrijven ging het om gemiddeld bijna € 1.700 op de kleinere bedrijven tegenover € 2.400 per hectare op de grotere bedrijven.
- Het aandeel van subsidies in de opbrengsten van landbouwbedrijven loopt uiteen. Voor verreweg de meeste melkvee- en akkerbouwbedrijven is het aandeel de afgelopen jaren tussen 5 en 10%. Maar er zijn bedrijven met een aandeel van minder dan 5% en ook bedrijven met meer dan 10%.
- Er is een verscheidenheid aan regelingen ter bevordering van natuur en biodiversiteit op landbouwbedrijven, maar de gemiddeld ontvangen natuursubsidies per bedrijf zijn relatief klein. Veel melkveebedrijven ontvangen nog geen € 2.000 of 0,5% van de totale omzet uit natuursubsidies. Veel akkerbouwbedrijven ontvangen relatief nog minder (0,2% van de omzet) uit natuursubsidies. In het algemeen vinden boeren de beloning voor natuur niet toereikend: de beschikbare subsidies zijn ook regelmatig veranderd.
- Er zijn diverse initiatieven genomen om beloningen voor natuurinclusieve landbouw te stapelen, zoals LandvanWaarde, Duurzame melkveehouderij Drenthe en het Praktijkproject biodiversiteitsmonitor van Brabants Bodem. Deze initiatieven steunen op een brede coalitie van publieke en private partijen en zijn gericht op de ontwikkeling van de melkveehouderij in een bepaald gebied. Om geen problemen te krijgen met de staatssteuntoets voor verschillende overheids-subsidies, is gemikt op toepassing van de de-minimisregeling. Het plafond hiervan is € 20.000 in drie jaar, wat een bescheiden bedrag is ten opzichte van de gemiddelde omzet van melkveebedrijven. De bijdragen van private partijen zijn beperkt tot een rentekorting van de bank en een meerprijs voor de melk. In geen van de initiatieven zijn de middelen centraal gebundeld en verdeeld.
- Overheden en bedrijfsleven hebben niet dezelfde voorkeursoplossing voor het verdienmodel van de natuurinclusieve landbouw. Overheden zoeken naar oplossingen waarbij marktpartijen meer verantwoordelijkheid nemen (al dan niet gedwongen). Het bedrijfsleven legt de nadruk op de noodzaak van een gelijk speelveld in de (internationale) markten en vindt dat overheden het voortouw moeten nemen in het belonen van publieke goederen (zoals veel ecosysteemdiensten).
- Private partijen in en rond de agrarische productie willen de beloning van hun relaties (leveranciers en afnemers) in eigen hand houden en die niet overdragen aan een andere organisatie. Delen van het bedrijfsleven zijn bereid om enige verantwoordelijkheid voor brede maatschappelijke doelstellingen te dragen. Dat neemt niet weg dat ze van mening zijn dat ze in de eerste plaats verantwoordelijk zijn voor hun eigen verdienmodel.

S.2 Overige uitkomsten

- In de uitvoering van het GLB (2023-2027) wil Nederland extra middelen overhevelen van de eerste pijler (inkomenssteun) naar de tweede pijler om duurzaamheid gericht te bevorderen. De inkomenssteun via de eerste pijler neemt elk jaar af tot € 339 mln. in 2027. De gemiddelde basispremie voor alle bedrijven daalt van € 255 in 2023 naar € 194 per hectare in 2027. In 2021 was de basisbetaling nog € 260 per hectare.
- Voor de nieuwe ecoregeling is gemiddeld € 109 per ha beschikbaar, wat iets lager is dan het huidige vergroeningsbedrag. Er wordt onderscheid gemaakt in drie betalingsniveaus op basis van benodigde maatregelen waarvoor de volgende vergoedingen zijn genoemd: € 124 voor brons, € 154 voor zilver en

€ 185 per hectare voor goud. Omdat boeren hogere tegenprestaties voor deze vergoedingen moeten leveren, zullen de betalingen minder aan het inkomen bijdragen dan de huidige vergroeningsbetalingen.

S.3 Verantwoording

Op verzoek van het ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV) is dit rapport gewijd aan de economische en juridische aspecten van het stapelen van publieke en private beloningen voor natuurinclusieve landbouw. Het onderzoek heeft betrekking op de grondgebonden landbouw in Nederland, dat wil zeggen: melkveehouderij en akkerbouw. In hoeverre en op wat voor manier kunnen en willen publieke en private partijen bijdragen aan het stapelen van beloningen voor natuurinclusieve landbouw? Hoe ziet het institutionele arrangement voor het stapelen er bij voorkeur uit? En is de huidige wet- en regelgeving passend voor de verdere ontwikkeling van een verdienmodel van gestapelde beloningen? De bevindingen zijn gebaseerd op literatuurstudie, dataverzameling en -analyse en casestudies van enkele initiatieven in Overijssel, Drenthe en Noord-Brabant. Voorts zijn interviews afgenomen met belanghebbende publieke en private partijen waarmee inzicht is verkregen in hun visies, ervaringen en plannen.

1 Inleiding

1.1 Aanleiding

In zijn kamerbrief van juli 2017 schrijft de staatssecretaris van Economische Zaken (Van Dam, 2017) dat de rijksoverheid de ontwikkeling van natuurinclusieve landbouw in Nederland wil stimuleren. Natuurinclusieve landbouw wordt getypeerd als een ecologisch houdbare vorm van voedselproductie die gebruik maakt van wat de natuur op, om en onder het bedrijf (het 'natuurlijk kapitaal') te bieden heeft. Hierbij wordt de biodiversiteit rond het boerenland versterkt en de natuur zo min mogelijk belast. De uitdaging is, aldus de staatssecretaris, om natuur en biodiversiteit op een rendabele wijze te integreren in de bedrijfsvoering en voor natuurinclusieve landbouw de wisselwerking tussen ecologische en economische randvoorwaarden te zoeken en te benutten.

Het doel van de rijksoverheid om de Nederlandse landbouw natuurinclusiever te maken is in 2018 onderstreept in de visie 'Landbouw, Natuur en Voedsel: Waardevol en Verbonden' (LNV, 2018), en gekoppeld aan de doelstellingen om een transitie naar een circulair landbouwsysteem (kringlooplandbouw) te realiseren:

'Omslag naar kringlooplandbouw vergt geschikt verdienvermogen voor agrarisch ondernemer. Hiervoor zijn meerdere acties nodig, w.o.:... de mogelijkheid om beloningen voor maatschappelijke diensten, zoals agrarisch natuur- en landschapsbeheer, te stapelen.'

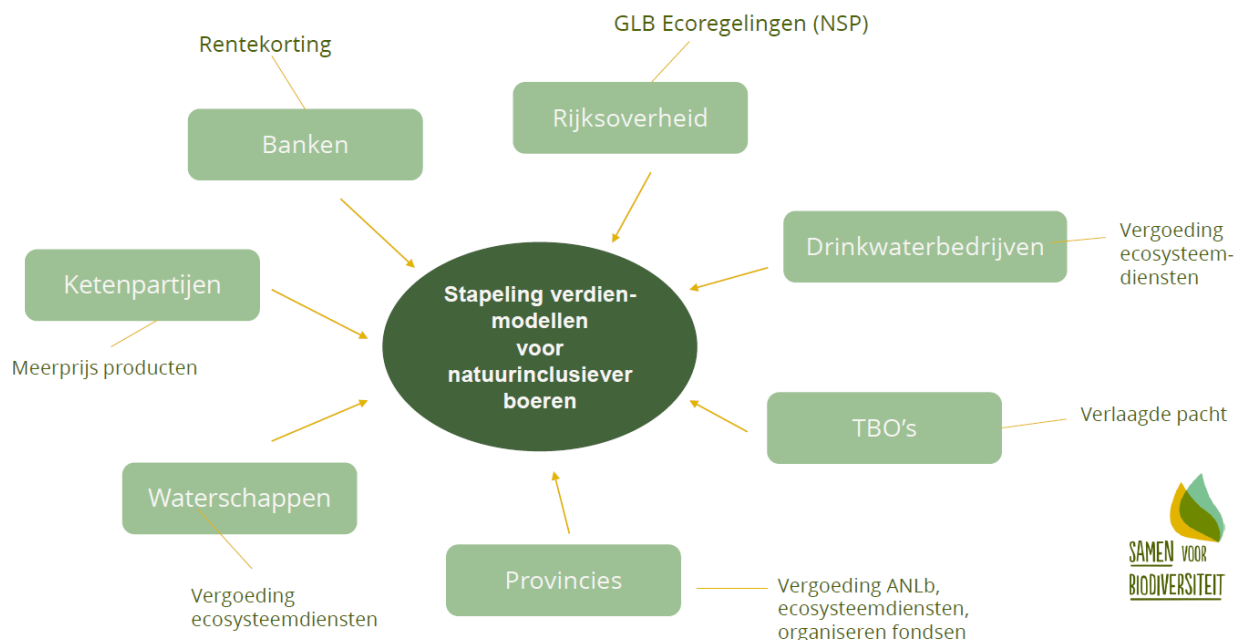
Slechts een beperkt aantal boeren werkt momenteel op een natuurinclusieve wijze (Polman en Jongeneel, 2020). Een van de belemmeringen voor natuurinclusief produceren is dat de beloning voor de ingezette productiefactoren (arbeid, grond en kapitaal) tekortschiet. Om boeren te stimuleren om op een natuurinclusieve wijze te produceren, zijn extra prikkels nodig.

Het coalitieakkoord 2021-2025 van VVD, D66, CDA en ChristenUnie beschrijft de ambitie van het Rijk om de natuur te beschermen, het verlies van biodiversiteit te herstellen en perspectief te bieden aan de agrarische sector. Tegelijkertijd kampt men met de stikstofcrisis. De coalitie wil de komende jaren fors investeren in een duurzame landbouw en in een robuust natuurareaal. Om de natuur in goede staat te brengen, wordt een brede aanpak gekozen die rekening houdt met de verscheidenheid aan gebieden. Die aanpak is zowel gericht op stikstofdepositie als op de (Europese) normen en opgaven voor waterkwaliteit, bodem, klimaat en biodiversiteit. Gebiedsgericht zal inzichtelijk worden gemaakt wat de perspectieven zijn voor verschillende vormen van landbouw. Ter ondersteuning wordt een transitiefonds ingesteld zodat een langjarig, voorspelbaar en coherent beleid kan worden gevoerd. Daarbij verwacht de coalitie bijdragen van banken, toeleveranciers, de verwerkende industrie en de 'retail'.

1.2 Probleemstelling

Overheden, natuurorganisaties, landbouworganisaties, wetenschappelijke instituten, banken en bedrijven hebben zich verenigd in het Deltaplan Biodiversiteitsherstel. Begonnen met 19 partijen in 2018, telt het platform nu al meer dan 200 partners. Kern van de aanpak is dat iedereen grondgebruikers – zoals natuurbeheerders, boeren, overheden en particulieren – kan stimuleren én waarderen voor hun prestaties die bijdragen aan herstel van biodiversiteit. Om deze doelstelling te realiseren wordt in groepen aan verscheidene thema's gewerkt: coherente wet- en regelgeving, draagvlak en gedeelde waarden, gebiedsgerichte samenwerking, infranatuur, kennis en innovatie, monitoring en verdienmodellen.

Voor wat betreft het laatste thema wordt het stapelen van publieke en private beloningen als aantrekkelijke optie gezien (Figuur 1.1).



Figuur 1.1 Op zoek naar een verdienmodel door stapeling van beloningen

Bron: Deltaplan Biodiversiteitsherstel.

Het potentiële effect van stapelen is door het PBL (2019) onderzocht met een keuze-experiment onder ruim 900 boeren. Er wordt betoogd dat geïsoleerde beloningen veelal onvoldoende zijn om een omschakeling naar natuurinclusieve landbouw te stimuleren. Bij het stapelen van beloningen wordt een veel groter effect verwacht. Met name voor de melkveehouderij en gemengde bedrijven zou een combinatie van meerprijzen die ketenpartijen betalen, rentekortingen door banken en GLB-vergoedingen door de overheid, tot een aantrekkelijk verdienmodel kunnen leiden (PBL, 2019). Een combinatie van prikkels afkomstig van diverse organisaties zou boeren kunnen aanzetten om natuurinclusief te produceren. De vraag is hoe 'gestapelde beloningen' daadwerkelijk georganiseerd kunnen worden. Zijn er voorbeelden te vinden in de praktijk?

1.3 Onderzoeksvragen

Dit rapport gaat over de (on)mogelijkheden van een systeem waarbij een mix van publieke en private beloningen landbouwbedrijven in staat stelt om natuurinclusief te produceren. Voor welke diensten willen partijen landbouwbedrijven belonen? Hoeveel en onder welke condities? Hoe kan een dergelijk model eruitzien? Wat is daarvoor nodig?

Het onderzoek is specifiek gericht op de volgende vragen:

- In hoeverre en op wat voor manier kunnen en willen publieke en private partijen bijdragen aan het stapelen van beloningen voor natuurinclusieve landbouw? Waarvan is dit afhankelijk?
- Hoe ziet het institutionele arrangement voor het stapelen er bij voorkeur uit?
- Is de huidige wet- en regelgeving passend voor de verdere ontwikkeling van een verdienmodel van gestapelde beloningen?

1.4 Afbakening en aanpak

Dit onderzoek behandelt economische en juridische aspecten van het stapelen van beloningen voor natuurinclusieve landbouw. De basis voor een natuurinclusieve landbouw is een gezonde bodem. Als zodanig is natuurinclusieve landbouw in principe grondgebonden (Erisman et al., 2017). Om deze reden heeft dit onderzoek betrekking op grondgebonden landbouw, dat wil zeggen: melkveehouderij en akkerbouw.

Het onderzoek is als volgt opgebouwd:

- Conceptuele en theoretische basis: dit onderdeel heeft achtergrondinformatie opgeleverd over de relevante concepten en mechanismen voor het centrale vraagstuk van dit project: hoe kan natuurinclusief produceren door stapeling van beloningen aantrekkelijk worden gemaakt? Het literatuuronderzoek omvat economische theorie, governancetheorie en juridische aspecten van beloningen voor natuurinclusief produceren.
- Beloningen in de landbouw: aan de hand van het Bedrijveninformatienet van Wageningen Economic Research is nagegaan op welke manieren de productiefactoren in de huidige landbouw worden beloond. Welke overeenkomsten en verschillen zijn er per bedrijfstype en bedrijfsgrootte (met name melkvee- en akkerbouwbedrijven) en intensiteit van de productie? Boeren hebben opbrengsten voor landbouwproducten, maar ontvangen ook subsidies zoals milieu- en duurzaamheidssubsidies vanuit het GLB. In de analyse is specifiek gekeken naar de vraag in hoeverre beloningen voor natuur voorkomen.
- Stapeling van beloningen in de praktijk: er zijn diverse initiatieven om natuurinclusief produceren te bevorderen door het stapelen van beloningen afkomstig van diverse organisaties. Beloningen kunnen bestaan uit: subsidie, rentekorting, toegang tot grond, meerprijs uit de markt. Drie voorbeelden zijn nader beschouwd: LandvanWaarde: pilot Salland Noord, Duurzame Melkveehouderij Drenthe en Brabants Bodem: praktijkproject biodiversiteitsmonitor.
- Aansluitend is de aandacht gericht op potentiële verstrekkers van beloningen voor natuurinclusieve landbouw. Door middel van 'desk research' en aanvullende interviews zijn de mogelijkheden en bereidheid van overheden (rijksoverheid, provincies, waterschappen) en andere partijen in en rond de voedselketen (terreinbeherende organisaties, financiële instellingen, ketenpartijen) onderzocht. In aanvulling op hun visies zijn de concrete ervaringen en toekomstplannen van deze partijen voor beloningen opgetekend.

1.5 Opbouw van het rapport

Het volgende hoofdstuk biedt achtergrondinformatie over landbouw en biodiversiteit. Hoofdstuk 3 behandelt het stapelen van beloningen en stelt concepten zoals externe effecten en het betalen voor ecosysteemdiensten (Payments for Ecosystem Services) aan de orde. De inkomensvorming van Nederlandse landbouwbedrijven wordt in hoofdstuk 4 gepresenteerd. Hierbij wordt onderscheid gemaakt tussen melkvee- en akkerbouwbedrijven, gangbaar en biologisch, extensief en intensief en het aandeel van milieu- en natuursubsidies. Hoofdstuk 5 beschrijft drie initiatieven om natuurinclusieve landbouw te bevorderen met behulp van het stapelen van beloningen. Hoofdstuk 6 is een overzicht van visies, instrumenten en plannen van partijen in en rond de agrarische sector. In de bijlage is de positie van de geselecteerde partijen buiten de rijksoverheid nader toegelicht. Hoofdstuk 7 besluit het hoofdrapport met conclusies.

2 Landbouw en biodiversiteit

2.1 Inleiding

Als context voor de problematiek van dit onderzoek geeft dit hoofdstuk achtergrondinformatie over de landbouw en biodiversiteit. De volgende paragraaf behandelt de ontwikkeling van de grondgebonden landbouw, die gekenmerkt wordt door schaalvergroting en intensivering (paragraaf 2.2). Vervolgens wordt geschetst dat de biodiversiteit onder druk staat, mede door de landbouwontwikkeling (paragraaf 2.3) en wat de hoofdlijnen van het Europese en nationale overheidsbeleid op dit punt zijn (paragraaf 2.4). Bij de gebiedsgerichte aanpak die de coalitie wil ontwikkelen is de verhouding tussen landbouw en natuur relevant, waarbij de extremen bestaan uit functiescheiding en -verweving (paragraaf 2.5). Het hoofdstuk wordt afgesloten met een typering van natuurinclusieve landbouw (paragraaf 2.6).

2.2 Grondgebonden landbouwbedrijven

De ontwikkeling van de grondgebonden landbouwbedrijven in Nederland kan worden samengevat met de begrippen schaalvergroting en intensivering. Dit geldt zowel voor de melkveehouderij als voor de akkerbouw.

Ontwikkeling melkveebedrijven

De melkveehouderij is vooral geconcentreerd in vier gebieden. De meeste melkveebedrijven liggen in het Noordelijk Weidegebied (25%), Oostelijk Veehouderijgebied (24%), Zuidelijk Veehouderijgebied (12%) en in het Hollands/Utrechts Weidegebied (10%). Op de melkveebedrijven in deze vier gebieden wordt 69% van het totaal aantal melkkoeien in Nederland gehouden. Het aantal melkveebedrijven in de vier landbouwgebieden is tussen 2000 en 2018 afgenomen van 23.300 tot 15.500. De ontwikkeling van de bedrijfsstructuur van de melkveebedrijven volgde in de periode 2000-2018 een vrij stabiel patroon: een afname van het aantal bedrijven (met 34%), een toename van het gemiddeld aantal melkkoeien per bedrijf van 56 tot 100 per bedrijf (+77%), en een stijging van de gemiddelde bedrijfsgrootte van 35 tot 55 ha per bedrijf. Tegelijkertijd vindt intensivering plaats door een toename van de melkgift per koe en door een toename van de veebezetting. Het aantal melkkoeien per hectare op de melkveebedrijven is na een stijging in 2016, in 2017 gedaald en in 2018 gelijk gebleven. Inclusief het jongvee is de gemiddelde intensiteit van de bedrijfsvoering in 2017 en 2018 licht gedaald. Door de fosfaatreductiemaatregelen is het aantal stuks jongvee namelijk sterk teruggebracht: van 74 per 100 melkkoeien in 2015 tot 57 in 2018 (Silvis en Voskuilen, 2020).

Ontwikkeling akkerbouwbedrijven

Regionaal gezien is de Nederlandse akkerbouw ook geconcentreerd in vier gebieden: het grootste areaal ligt in het Zuidwestelijk Akkerbouwgebied (25%), gevolgd door de Veenkoloniën en Oldambt (20%), IJsselmeerpolders (15%) en Bouwhoek en Hogeland (8% in 2018). In deze gebieden is het akkerbouwareaal grotendeels (80%) in gebruik op gespecialiseerde akkerbouwbedrijven. Tussen 2000 en 2018 nam het aantal akkerbouwbedrijven in deze gebieden met ongeveer een derde af, terwijl de gemiddelde bedrijfsomvang (SO) verdubbelde. Het aantal akkerbouwbedrijven in de vier akkerbouwgebieden is tussen 2000 en 2018 afgenomen van bijna 7.900 tot ruim 5.200.

Buiten de specifieke akkerbouwregio's zijn de akkerbouwbedrijven gemiddeld veel kleiner en behoort een groot deel (45% in 2018) tot de categorie 'akkerbouwbedrijven met vooral voedergewassen'. Dat kunnen voormalige melkveebedrijven zijn die het vee hebben afgestoten. De gemiddelde economische omvang, uitgedrukt in Standaardopbrengst (SO), van de akkerbouwbedrijven in de vier akkerbouwgebieden is tussen 2000 en 2018 met een factor 2,1 toegenomen. Dat komt door de toename van de bedrijfsoppervlakte en door de hogere 'gestandaardiseerde' geldopbrengst van de geteelde gewassen. In de Bouwhoek en Hogeland bestaat de aardappelteelt vrijwel geheel uit pootaardappelen. Naast aardappelen zijn granen (37% in 2018)

en suikerbieten (14%) de hoofdgewassen. In de Veenkoloniën en het Oldambt domineert de teelt van zetmeelaardappelen. Ook in dit gebied vormen granen (30%) en suikerbieten (18%) de andere hoofdgewassen. Het bouwplan van de akkerbouwbedrijven in de IJsselmeerpolders is het meest gevarieerd, en het meest intensieve van de vier akkerbouwgebieden. In het Zuidwestelijk Akkerbouwgebied nam de aardappelteelt in 2018 21% van het bouwplan op de akkerbouwbedrijven in, vrijwel evenveel als in 2000. In deze periode is het aandeel van akkerbouwmatige groenten toegenomen van 8% naar 13%, en daarmee op gelijke hoogte gekomen als dat van suikerbieten. Een vijfde van het bouwplan bestaat uit overige gewassen (zoals grasland en voedergrassen en graszaad).

Hoog salderende gewassen zijn meestal wortel- of rooigewassen die veel van de grond vragen. De lager salderende gewassen – vaak maaigewassen – zijn over het algemeen gunstig voor de structuur, gezondheid en organische stofgehalte van de bodem. Deze gewassen zijn een voorwaarde om de hoog salderende rooigewassen te kunnen blijven telen, en worden daarom ook wel ‘rustgewassen’ genoemd. In de noordelijke akkerbouwgebieden en het Zuidwestelijk Akkerbouwgebied is zowel de oppervlakte als het aandeel van de rustgewassen in het bouwplan van de akkerbouwbedrijven tussen 2000 en 2018 gedaald. Het aandeel liep het sterkst terug in de Veenkoloniën en Oldambt (tot 38% in 2018). Het intensieve bouwplan op de akkerbouwbedrijven in de IJsselmeerpolders betekent een beperkte ruimte voor rustgewassen: 29% in 2018, vrijwel gelijk aan het aandeel in 2000 (Silvis en Voskuilen, 2019).

2.3 Biodiversiteit staat onder druk

Het begrip biodiversiteit staat voor de diversiteit aan levensvormen op aarde. Van genen en vogels, tot bacteriën en bossen. Biodiversiteit gaat niet alleen over de hoeveelheid soorten en genetische variatie (denk aan bijvoorbeeld verschillende appelsoorten) maar ook over hoe ze met elkaar samenhangen. In het Nederlandse beleid wordt de breed geaccepteerde definitie van biodiversiteit gehanteerd afkomstig uit de Conventie voor Biologische Diversiteit (CBD) van de Verenigde Naties: ‘de variabiliteit in organismen uit de gehele wereld, waaronder terrestrische, mariene en andere aquatische ecosystemen en de ecologische verbanden waar ze deel van uitmaken; de diversiteit betreft de variaties binnen soorten, tussen soorten en tussen ecosystemen’ (Bouwma et al., 2014, p.17).

Biodiversiteit is onmisbaar voor het menselijk bestaan op aarde vanwege de sleutelrol bij het verstrekken van voedsel, schone lucht, medicijnen, materialen en andere ecosysteemdiensten¹ (CLO, 2017). Volgens de CBD is minstens 40% van de wereldeconomie afhankelijk van biodiversiteit en is biodiversiteit direct verbonden met grote uitdagingen rond voedselzekerheid, klimaatverandering en gezondheid (Maas, 2018). Ook voor de landbouw is biodiversiteit essentieel. In tegenstelling tot andere economische sectoren, is de landbouw in hoge mate rechtstreeks afhankelijk van de biodiversiteit en de bijbehorende ecosysteemdiensten. Zo leunt de landbouw sterk op vruchtbare bodems, beschikbaarheid van water, nutriënten en natuurlijke plaag- en ziekteregulatie (Bouma en Oosterhuis, 2019).

De biodiversiteit staat wereldwijd onder druk. Het Global Assessment Report van het Intergouvernementeel Platform voor Biodiversiteit en Ecosysteemdiensten (IPBES) stelt dat de snelle achteruitgang van de biodiversiteit een minstens even grote bedreiging vormt voor de mensheid als de opwarming van de aarde (IPBES, 2019). Ook in Nederland staat de biodiversiteit onder druk.

Het verlies aan biodiversiteit wordt voornamelijk toegeschreven aan menselijk handelen. Ook de landbouw heeft hierin een belangrijk aandeel. De landbouw gebruikt ongeveer 60% van het Nederlandse landoppervlak (PBL, 2020) en vormt hiermee een groot leefgebied voor planten en dieren. Een groot deel van de soorten die hier leven is in hoge mate afhankelijk van het agrarisch landschap (Erisman et al., 2016). Echter, de afgelopen decennia is het aantal soorten in het agrarisch gebied sterk afgenomen. Zo is sinds 1990 de variatie aan akkerplanten met 35% achteruitgegaan, graslandvlinders met 80%, en weidevogels met 85% (CBS, 2019). Daarnaast zijn er zorgen over de insectenstand. Hoewel informatie over trends rond insecten in het Nederlands agrarisch gebied schaars is, concluderen Kleijn et al. (2018) dat de afname van

¹ Ecosysteemdiensten worden veelal onderverdeeld in drie categorieën: productiediensten (bijvoorbeeld voedsel, drinkwater en hout), regulerende diensten (bijvoorbeeld kustbescherming, waterberging en plaagonderdrukking) en culturele diensten (bijvoorbeeld wetenschap en educatie, groene recreatie, natuurlijk erfgoed).

insectensoorten die kenmerkend zijn voor het agrarisch gebied onverminderd door lijkt te gaan. De achteruitgang van het aantal insecten heeft schadelijke consequenties voor de hele natuurlijke voedselketen. Driekwart van de plantensoorten die wereldwijd dienen als voedselgewas is afhankelijk van dierlijke bestuiving, voor het overgrote deel door insecten. Dit geldt overigens niet voor grote voedselgewassen zoals granen en aardappelen (PBL, 2018).

De afname van biodiversiteit staat niet los van de intensivering die de landbouw in de 20e eeuw heeft doorgemaakt. Het streven naar een steeds hogere productie per hectare of per dier is gepaard gegaan met milieuvervuiling en heeft geleid tot een vereenvoudiging van ecosystemen: gemengde bedrijven zijn overgegaan op specialisatie, akkers zijn ontdaan van hagen en bomen, en sloten zijn rechtgetrokken als onderdeel van het ruilverkavelingsbeleid. Verder is het maaien van grasland geïntensiveerd en zijn grondwaterstanden verlaagd (Erisman et al., 2016).

Ondanks overheidsmaatregelen gericht op versterken van de biodiversiteit in het agrarisch gebied, zoals subsidiëring van agrarisch natuurbeheer, gaat de biodiversiteit nog steeds achteruit (PBL, 2018). Ook het complex aan nationale en Europese regels opgesteld om de negatieve effecten van de landbouw op milieu, landschap en natuur tegen te gaan heeft vooralsnog een gering effect (PBL, 2020).

2.4 Biodiversiteitsbeleid

Het Nederlands biodiversiteitsbeleid is gebaseerd op mondiale afspraken en EU-richtlijnen. Zo zijn er internationale afspraken over het behoud en verbeteren van biodiversiteit waar Nederland zich aan heeft gecommitteerd. De belangrijkste afspraken zijn vastgelegd in het biodiversiteitsverdrag (CBD). Binnen de EU zijn nadere afspraken gemaakt over de uitvoering van wereldwijde verdragen. De Europese Vogel- en Habitatrichtlijnen en de EU-bossenstrategie zijn hier voorbeelden van.

EU Green Deal

Om klimaatverandering en de aantasting van het milieu tegen te gaan heeft de Europese Commissie (EC) een strategie gepresenteerd die van de EU een moderne, grondstoffen efficiënte en concurrerende economie moet maken: de Europese Green Deal. Daarmee wil de EC de transitie naar een circulaire economie ondersteunen. De Europese Green Deal bestaat uit verschillende onderdelen/pijlers. Een van deze onderdelen is de Biodiversiteitsstrategie (gepresenteerd in 2020). Het hoofddoel van de strategie is om uiterlijk in 2030 het verlies aan biodiversiteit te stoppen en om te zetten naar biodiversiteitsherstel. De EC wil deze doelstelling bereiken door onder andere meer biologische landbouw en agrarische landschappen met een rijke biodiversiteit. Daarnaast bevat de strategie nieuwe manieren om bestaande wetgeving effectiever uit te voeren. Zo worden bestaande Natura 2000-gebieden uitgebreid, met bescherming voor gebieden met een hoge biodiversiteit en klimaatwaarde. Ook wordt een verregaand EU-plan voor natuurherstel gepresenteerd, inclusief het ontwikkelen van een voorstel voor een nieuw wettelijk kader voor natuurherstel, met bindende doelen om beschadigde ecosystemen te herstellen (EC, 2020).

Gelijktijdig met de Biodiversiteitsstrategie presenteerde de EC de Farm-to-Fork-strategie (Van boer tot bord-strategie), die ook deel uitmaakt van de Europese Green Deal. Het overkoepelende doel is om de overgang naar een duurzaam voedselsysteem te versnellen waarin de impact van de productie, distributie en consumptie van voedsel tot een minimum wordt beperkt. Dit wil de EC realiseren door onder andere het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen te verminderen (-50% ten opzichte van 2020); het gebruik van kunstmest te verminderen (-50%); het nutriënten overschot te verlagen (-50%); en, het gebruik van antibiotica in de veehouderij te verminderen (-50%) (EC, 2020b). De Biodiversiteitsstrategie en de Farm-to-Fork-strategie overlappen elkaar en moeten elkaar versterken (EC, 2020c). Zo moet het terugdringen van het gebruik van pesticiden in de landbouw bijdragen aan de biodiversiteitsdoelen.

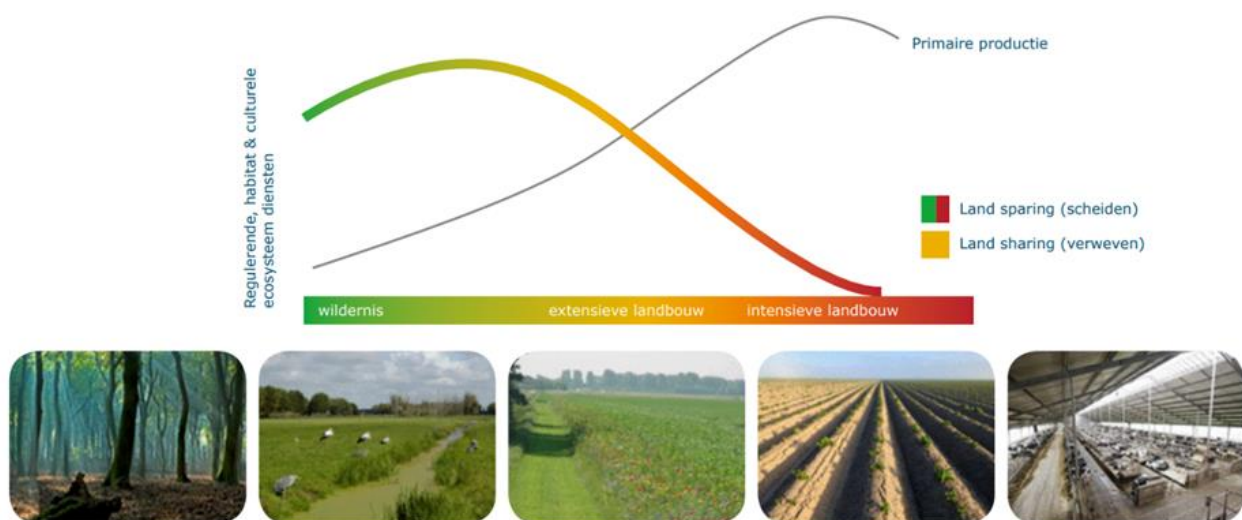
Landbouwvisie

De Rijksoverheid heeft de ambitie uitgesproken dat het Nederlandse landbouwsysteem in 2030 moet produceren volgens de principes van kringlooplandbouw, waarbij het accent ligt op het sluiten van mineralen en grondstoffenkringlopen. In combinatie met natuurinclusieve landbouw (zie verder paragraaf 2.5) moet kringlooplandbouw bijdragen aan biodiversiteitsherstel. De visie is nader uitgewerkt in het in 2019

verschenen realisatieplan *Visie LNV, Op weg met een nieuw perspectief*. Hierin worden de doelen onderstreept van het Klimaatakkoord van 2019, de Bodemstrategie, de Kaderrichtlijn Water en het mest- en ammoniakbeleid (LNV, 2019).

2.5 Functiescheiding en -verweving

Zoals opgemerkt in hoofdstuk 1 wil het nieuwe kabinet voor de landbouw en de natuur een gebiedsgerichte aanpak ontwikkelen. In het algemeen zijn er uiteenlopende visies op de gewenste verhouding tussen landbouw en natuur op gebiedsniveau: scheiden ('land-sparing') of verweven ('land-sharing'). De eerste visie gaat ervan uit dat het scheiden van landbouw en natuur de meest duurzame manier is om met ruimte en grondstoffen om te gaan. Door het intensiveren van landbouwproductie op de meest vruchtbare gronden en daarbij gebruik te maken van kunstmest en bestrijdingsmiddelen, is er minder areaal landbouwgrond nodig. Hierdoor blijft meer grond beschikbaar voor natuur- en biodiversiteitsbehoud. De tweede visie benadrukt dat natuur- en biodiversiteitsbehoud voor een groot deel geïntegreerd kan worden in de landbouw door landbouwgrond aantrekkelijk te houden/maken voor wilde soorten. Dit kan bijvoorbeeld door het verminderen van het gebruik van kunstmest en bestrijdingsmiddelen of door de aanleg en het behoud van landschapselementen zoals bomen, bosjes en plassen (Van Doorn et al., 2016). Land-sparing en land-sharing sluiten elkaar niet uit. Landbouw- en natuursystemen zijn niet uniform en er zijn veel gradaties tussen uitgestrekte, wilde natuur aan de ene kant en grootschalige, intensieve landbouw aan de andere kant (zie Figuur 2.1).



Figuur 2.1 Schematische weergave van gradaties tussen wildernis en intensieve landbouw in relatie tot biodiversiteit en ecosysteemdiensten (Van Doorn et al., 2016)

Veel onderzoekers zijn van mening dat een combinatie van land-sparing en land-sharing de voorkeur verdient. Land-sparing is nodig om soorten die onverenigbaar zijn met de landbouw in stand te houden, zoals natuurlijke ecosystemen en soorten die uitsluitend voorkomen in één afgegrensd gebied (endemische of zeldzame taxa) (Paz et al., 2020). Aan de andere kant is land-sharing een effectieve strategie om ecosysteemdiensten te bevorderen die essentieel zijn voor de landbouwproductie (functionele agrobiodiversiteit). Bovendien vereisen multifunctionele landschappen zowel land-sparing als land-sharing achtige maatregelen (Ekroos et al., 2016).

In het coalitieakkoord is het begrip landschapsgrond gelanceerd als een tussenvorm van landbouwgrond en natuurgrond. Dit concept moet nog verder worden uitgewerkt, maar hiermee zou een buffer gecreëerd worden voor boeren in de nabijheid van Natura 2000-gebieden. De buffer moet aan de ene kant natuurgebieden en aan de andere kant landbouwgronden beschermen, zo stelt kamerlid Boswijk die het concept introduceerde. Landschapsgrond blijft in het bezit van de agrariër, maar met gebruiksbependingen

om de natuur te beschermen. De inkomensdaling die hierdoor ontstaat wordt gecompenseerd door de waardedaling van de grond met een bedrag ineens te vergoeden. Per gebied en bedrijf zal bekeken moeten worden hoe de landschapsgrond kan worden gebruikt (Boswijk, 2021).

2.6 Natuurinclusieve landbouw

Het begrip natuurinclusieve landbouw is al genoemd in de 'Rijksnatuurvisie 2014 Natuurlijk verder' (EZ, 2014). Natuurinclusieve landbouw wordt wel beschreven als een vorm van landbouw die optimaal gebruik maakt van natuurlijk kapitaal en deze integreert in de agrarische bedrijfsvoering (Van Doorn et al., 2016). Daarbij draagt natuurinclusieve landbouw actief bij aan de zorg van datzelfde natuurlijk kapitaal. In een natuurinclusief landbouwsysteem wordt voedsel geproduceerd binnen de grenzen van natuur, milieu en de leefomgeving, met een positief effect op de biodiversiteit. De productie van voedsel wordt zo ondersteund door natuurlijke processen en de landbouw zorgt voor het bestendigen van diezelfde natuurlijke processen. Natuurinclusieve landbouw is niet gelijk aan biologische landbouw. De zorg voor de natuur is geen expliciet doel van de biologische landbouw. De biologische landbouw zet vooral in op het verminderen van de impact van de landbouw door geen chemische bestrijdingsmiddelen en kunstmest te gebruiken (Van Doorn et al., 2016).

Natuurinclusieve landbouw kan specifiekere worden omschreven aan de hand van de volgende drie samenhangende dimensies (Van Doorn et al., 2016):

- *Benutten van natuurlijke processen*

Biodiversiteit staat aan de basis van natuurinclusieve landbouw. Biodiversiteit levert namelijk vele ecosysteemdiensten, zoals natuurlijke ziekte- en plaagwering, bestuiving, watervoorziening en natuurlijke bodemvruchtbaarheid, die een essentiële bijdrage aan de agrarische bedrijfsvoering leveren. Dit wordt ook wel functionele agro-biodiversiteit genoemd. Het in stand houden, versterken en gebruiken maken van deze biodiversiteit en de ecosysteemdiensten die deze bieden vormen de kern van natuurinclusieve landbouw.

- *Minder impact op de natuur*

Door gebruik te maken van de ecosysteemdiensten die biodiversiteit biedt en door kringlopen te sluiten, kan er efficiënter gebruik worden gemaakt van grondstoffen en neemt de invloed van de bedrijfsvoering op water, bodem en lucht af. Hierdoor worden de negatieve effecten van de bedrijfsvoering op de natuurlijke omgeving geminimaliseerd.

- *Zorgen voor de natuur*

Door de aanleg en onderhoud van landschapselementen (zoals bomen en natuurvriendelijke oevers) wordt een groene infrastructuur op de landbouwgrond in stand gehouden, die de biodiversiteit op en rond het bedrijf versterkt.

Voor het toepassen van natuurinclusieve landbouw is grond nodig. Natuurinclusieve landbouw is voorbehouden aan grondgebonden bedrijven. De definitie van grondgebondenheid is belangrijk voor natuurinclusieve landbouw. Agrarische bedrijven kunnen eigen grond gebruiken maar ook dat van bedrijven in de nabije omgeving, bijvoorbeeld door middel van samenwerking tussen bedrijven.

Niveaus van natuurinclusieve landbouw

Voor de mate waarin een bedrijf uitvoering geeft aan natuurinclusieve landbouw zijn de volgende niveaus bepaald (Erisman et al., 2017):

- Niveau 0: er wordt minimaal gebruikgemaakt van biodiversiteit op het bedrijf; alleen aan wettelijke verplichtingen wordt voldaan, bijvoorbeeld weidegang volgens de daarvoor geldende minimumeisen;
- Niveau 1: door op een deel van het bedrijf maatregelen te treffen voor specifieke soorten wordt biodiversiteit bevorderd, bijvoorbeeld door een deel van het land af te schermen en onbeheerd te laten, door plas-dras of akkerranden aan te leggen, door via een mozaïekstructuur rekening te houden met maaien en bemesten of het beheer van slootkanten, maar ook door nestkastjes op te hangen of door erfbeplanting. Ook biologische plaagbestrijding in kassen hoort bij dit niveau. Niveau 1 wordt ingevuld door gangbare bedrijven die op dit moment aan agrarisch natuurbeheer doen en maatregelen nemen om soorten te behouden of te bevorderen. Het collectieve stelsel voor Agrarisch Natuur- en Landschapsbeheer

(ANLb) heeft als meerwaarde dat er vanuit de collectieven wordt gestuurd op regionale samenhang tussen de maatregelen die individuele bedrijven nemen;

- Niveau 2: dit is een stap richting grondgebondenheid: op het bedrijf wordt gestuurd op verbetering van de functionele biodiversiteit door verbetering van bodem-, gewas- en diercycli – bijvoorbeeld met een combinatie van maatregelen, naast het ruimte geven voor natuurlijk gedrag van dieren, beheer van landschapselementen als ondersteuning voor de functionele agrobiodiversiteit en maatregelen ten aanzien van specifieke soorten;
- Niveau 3: het bedrijf heeft een adaptief systeem en is volledig grondgebonden, waarbij kringlopen geoptimaliseerd zijn en aandacht is voor bijvoorbeeld kruidenrijk grasland en robuuste koeienrassen. Daarbij is oog voor de aanleg en het onderhoud van landschapselementen en maatregelen ten aanzien van specifieke soorten. Deelname in een gebiedscollectief met ambitieuze gebiedsbeheerplannen ten aanzien van een groenblauwe dooradering en soortenbeheer kunnen de resultaten versterken.

Bouma et al. (2020) hebben LTO-respondenten gevraagd om zichzelf te classificeren qua natuurinclusiviteit. Volgens de enquête werkt ongeveer 39% van de melkveehouders regulier (niveau 0), 43% zit op niveau 1, 11% op niveau 2 en 6% op niveau 3. Voor akkerbouw zijn deze percentages respectievelijk 45, 39, 10 en 6%.

3 Stapelen van beloningen: waarom en hoe?

3.1 Inleiding

De omschakeling naar natuurinclusieve landbouw wordt belemmerd door het ontbreken van een passend verdienmodel (paragraaf 3.2). Bij verdienmodellen gaat het zowel om de opbrengsten en kosten op korte termijn, alsook om de ontwikkelmogelijkheden van het bedrijf op langere termijn (paragraaf 3.3). Doordat diverse ecosysteemdiensten in het marktsysteem geen waarde hebben, blijft de levering ervan door marktpartijen achter bij de maatschappelijke behoefte. Betalingen voor ecosysteemdiensten kunnen bijdragen om het evenwicht herstellen (paragraaf 3.4). Voor de wijze van betaling zijn verschillende opties mogelijk, zoals bundeling en stapeling (paragraaf 3.5). Bij het verstrekken van vergoedingen voor ecosysteemdiensten moeten overheden rekening houden met de Europese staatssteunregels (paragraaf 3.6). Evenzo moeten marktdeelnemers bij het streven naar duurzaamheidsdoelen de mededingingsregels voor marktwerking in acht nemen (paragraaf 3.7).

3.2 Behoefte aan verdienmodel

Het verdienmodel van Nederlandse landbouwbedrijven is grotendeels gebaseerd op de verkoop van plantaardige en dierlijke producten. De prijzen van deze producten worden op de nationale en internationale markten bepaald door vraag en aanbod (Maij et al., 2019). Om te kunnen concurreren, ligt de nadruk op productieverhoging en kostenverlaging. De intensivering van de landbouw is gepaard gegaan met een grote afhankelijkheid van externe inputs zoals kunstmest en veevoer (PBL, 2020). Om de druk van de landbouw op het milieu te verlagen, zijn ingrijpende veranderingen nodig, bijvoorbeeld in de vorm van een transitie naar natuurinclusieve landbouw. Echter, er is een aantal factoren dat deze verandering belemmert:

- Het sterke internationale karakter van de landbouwsector belemmert de mogelijkheden om de hogere kosten gerelateerd aan een duurzamere bedrijfsvoering door te berekenen in de prijzen van landbouwproducten (Polman en Jongeneel, 2020).
- De hoge en stijgende grondprijzen, mede als gevolg van een toenemende vraag naar grond (onder meer voor woningbouw, recreatie en natuur, maar ook voor bedrijfsuitbreiding), maken het voor veel ondernemers lastig om te investeren in duurzame ontwikkeling. Door de lage cashflow is de leencapaciteit van ondernemers beperkt om in de verduurzaming van hun bedrijfsvoering te investeren (Maij et al., 2019).
- Door de afwezigheid van markten voor positieve externaliteiten (positieve voordelen gerelateerd aan de productie van milieudiensten, zoals landschapsbeheer, waterberging, etc.) ontbreken automatische mechanismen voor de beloning van deze diensten.

Door deze factoren is het lastig om over te schakelen naar natuurinclusieve landbouw. De *Taskforce Verdienvermogen Kringlooplandbouw* stelt dan ook in het rapport *Goed boeren kunnen boeren niet alleen* (2019) dat voor een transitie naar een natuurinclusievere vorm van landbouw een passend verdienmodel ontwikkeld dient te worden.

3.3 Onderdelen van verdienmodellen

De verschillende onderdelen van de opbrengstenkant van een verdienmodel zijn samengevat in Figuur 3.1. Dit kader bestaat uit vijf dimensies. Elke dimensie is geformuleerd aan de hand van een vraag rond betalingen. In de buitencirkel zijn de antwoorden op deze vragen weergegeven. Al met al kan een veelheid aan varianten worden onderscheiden (Polman en Jongeneel, 2020). Het kader richt zich voornamelijk op de opbrengstenkant van het verdienmodel. Er moet echter ook rekening worden gehouden met kostenkant. Voor een goed verdienmodel moeten de opbrengsten immers groter zijn dan de kosten.

De grootste uitdagingen wat betreft het creëren van een verdienmodel voor natuurinclusieve landbouw liggen naast het verbeteren van de productieverwaarding (de opbrengstenkant) bij de mogelijkheden tot bedrijfsontwikkeling. In veel gevallen zal natuurinclusieve landbouw aanpassingen van de bedrijfsvoering vereisen die verder gaan dan goede landbouwpraktijken en 'per saldo' kostenverhogend werken (Polman en Jongeneel, 2020). Er zijn bij die aanpassingen overigens ook wel kostenbesparingen. In de berekening van pakketvergoedingen voor de Catalogus voor Groenblauwe Diensten worden deze kostenreducties (bijvoorbeeld op aanschaf van kunstmest) meegenomen.



Figuur 3.1 De vijf dimensies van de verwaardingskant van het verdienmodel (Meyer, 2019, aangepast voor de landbouw door Jongeneel, 2020)

Behalve voor het leveren van landbouwproducten kunnen boeren ook betaald worden voor diensten, activiteiten, productiewijze en prestaties (zie Figuur 3.1). Dit zijn alternatieven die ook van toepassing kunnen zijn op een natuurinclusief verdienmodel. Een natuurinclusief verdienmodel richt zich namelijk niet alleen op agrarische productie, maar ook op ecosysteemdiensten. Voor de instandhouding en het leveren van deze diensten kunnen boeren beloond worden.

Doorgaans zullen natuurinclusieve productiewijzen apart moeten worden vermarkt omdat aan standaardlandbouwproducten vaak niet valt te zien of ze op een natuurinclusieve wijze zijn geproduceerd. Een mogelijke optie is om natuurinclusief geproduceerde producten te voorzien met een label waarmee ze zich onderscheiden van reguliere producten. Het label *On the way to PlanetProof*, een keurmerk voor duurzaam geproduceerde producten, is hier een voorbeeld van. Een nadeel van dergelijke labels is dat alleen betrokken en/of bezorgde consumenten producten met dit soort labels kopen. Als dit een kleine groep is wordt het lastig om een landbouwtransitie te realiseren (Polman en Jongeneel, 2020).

Er zijn ook andere alternatieven om productiewijzen apart te vermarkten. Zo kunnen ecosysteemdiensten die voortkomen uit een natuurinclusieve vorm van landbouw verkocht worden aan belanghebbenden. Naast het leveren van landbouwproducten, worden boeren dan ook beloond voor het leveren van ecosysteemdiensten zoals landschapsbeheer, waterberging en koolstofopslag in de bodem. Een voorbeeld van de laatstgenoemde optie wordt gevormd door 'carbon credits'. In de bodem kan extra koolstof worden vastgelegd door het gehalte organische stof te verhogen. Per ton vastgelegde CO₂ kan een vergoeding worden verstrekt. Het concept 'carbon farming' staat echter nog in de kinderschoenen. Het belangrijkste voordeel is vooralsnog een betere bodemkwaliteit op de lange termijn.

In tegenstelling tot landbouwproducten vallen de meeste ecosysteemdiensten buiten het marktsysteem waardoor ze geen marktwaarde hebben (Kumar et al., 2014). Ecosysteemdiensten worden dus niet of nauwelijks op markten verhandeld. In economisch opzicht zijn dit externaliteiten: economische activiteiten die invloed hebben op derden, zonder dat met dat effect rekening wordt gehouden (Maij et al., 2019).

Externaliteiten kunnen zowel positief als negatief zijn (Jindal en Kerr, 2007). Voorbeelden van negatieve externaliteiten zijn grondwatervervuiling, uitstoot van broeikasgassen en andere emissies naar lucht, bodem en water (Maij et al., 2019). De landbouw levert positieve externaliteiten in de vorm van bijvoorbeeld koolstofabsorptie en landschapsbeheer.

Producenten worden niet of nauwelijks via de markt geconfronteerd met de consequenties van deze externaliteiten: ze worden niet belast of beloond voor deze externaliteiten. Hierdoor wordt geen maatschappelijk evenwicht gevonden tussen vraag en aanbod. Het marktfalen kan worden bestreden door externaliteiten te beprijzen. Zo kunnen boeren belast worden als ze deze aantasten (negatieve externaliteit) en betaald worden wanneer ze bijdragen aan biodiversiteitsherstel (positieve externaliteit).

Onder het label van 'true pricing' zijn er pogingen om de maatschappelijke kosten en baten beter in de prijzen tot uitdrukking te brengen. True pricing wordt door velen gezien als een belangrijk instrument om de externaliteiten van voedselproductie - voor mens en milieu - inzichtelijk te maken, te kwantificeren en via daarop gebaseerde acties te corrigeren. Dit geldt zowel voor negatieve als positieve externaliteiten. Er is echter nog geen duidelijke, breed gedragen methodiek die omarmd is door alle partijen in de sector, en die ook publiek beschikbaar is (Meeusen en Baltussen, 2021).

3.4 Betalen voor ecosysteemdiensten

Het betalen voor ecosysteemdiensten wordt in de literatuur besproken onder het acroniem PES: Payments for Ecosystem Services. In de afgelopen decennia heeft deze optie zich steeds verder ontwikkeld (Kumar et al., 2014). PES is een betaling met als doel om ecosysteemdiensten te beschermen. Met financiële prikkels worden landeigenaren gestimuleerd om landgebruiks- en/of beheerpraktijken toe te passen die gunstig zijn voor de bescherming van ecosysteemdiensten (Perrot-Maître, 2006). Het basisidee achter PES is dat de verstrekkers van ecosysteemdiensten, net zoals reguliere dienstverleners, daarvoor worden betaald (Smith et al., 2013). PES-betalingen worden doorgaans direct en op vrijwillige basis gefinancierd door partijen die baat hebben bij de instandhouding van ecosysteemdiensten. Dit is de reden waarom PES soms wordt aangeduid als een 'marktinstrument' voor ecosysteemdiensten (Perrot-Maître, 2006).

Door de vrijwilligheid onderscheidt PES zich van andere instrumenten zoals wetgeving ('command and control') of regulerende heffingen (Linderhof et al., 2009). Ook voorwaardelijkheid (conditionaliteit) wordt gezien als een onderscheidend kenmerk van PES (Jindal en Kerr, 2007). Vragers en aanbieders van ecosysteemdiensten zijn afhankelijk van elkaar: de vragers willen ecosysteemdiensten en de aanbieders willen voor het leveren van deze diensten betaald worden. Het moet mogelijk zijn voor deelnemers om zich terug te trekken, bijvoorbeeld wanneer afspraken niet worden nagekomen (Wunder, 2015). De theoretische grondslag van PES programma's ligt in het principe van wederzijds voordelige onderhandelingen. Door dergelijke onderhandelingen kunnen vragers en aanbieders tot een adequate overeenkomst komen die gunstig is voor zowel de vragers en aanbieders als het milieu (Jindal en Kerr, 2007).

Box 1: Waterzuivering voor Vittel

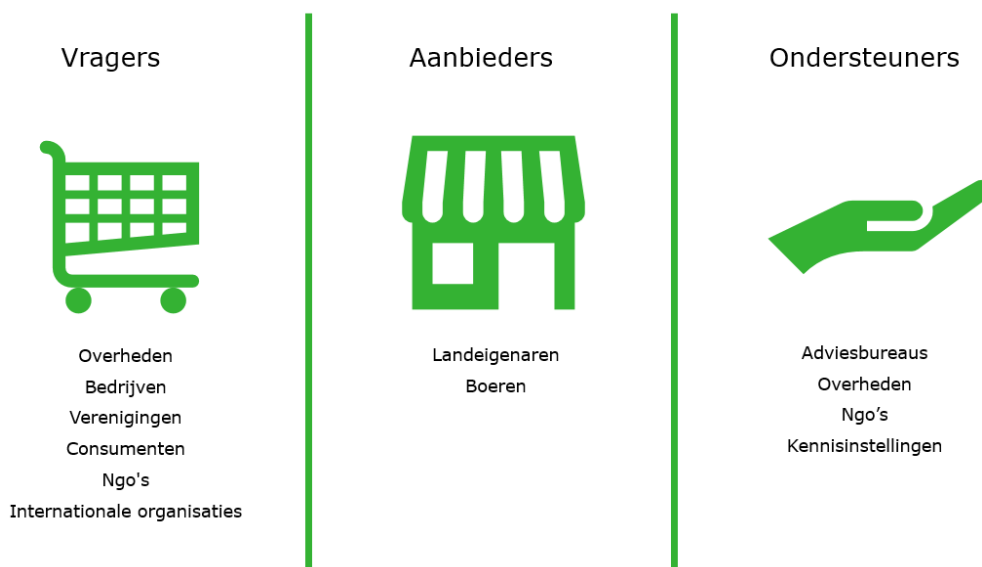
De Vittel PES is een bekend voorbeeld van hoe een PES-regeling kan worden vormgegeven (Bingham, 2021). De ontwikkeling van deze PES-regeling begon in de jaren tachtig toen het Franse Vittel (onderdeel van Nestlé Waters), één van de grootste bronwaterproducenten ter wereld, constateerde dat de waterkwaliteit in hun waterwingebied in Noordoost-Frankrijk afnam. Dit kwam door de toenemende hoeveelheden nutriënten en pesticiden in het water, afkomstig van boeren gevestigd in het waterwingebied. Om de waterkwaliteit te waarborgen en te verbeteren, besloot Vittel de boeren in kwestie via een PES-regeling te betalen wanneer zij hun nutriëntenemissies reduceren ten gunste van de waterkwaliteit (Perrot-Maître, 2006). De deelnemende boeren worden betaald voor de ecosysteemdienst waterzuivering.

Om van de PES-regeling te profiteren, moeten boeren een aantal maatregelen nemen waaronder het stoppen van telen van maïs voor veevoer, dierlijke mest composteren, het aantal koeien verminderen tot maximaal één koe per hectare en stoppen met het gebruik van kunstmest en pesticiden. In ruil daarvoor betaalt Vittel de boeren op basis van individuele contracten € 150.000 per bedrijf om de kosten van nieuwe landbouwmachines en modernisering van gebouwen te dekken, € 200 per hectare per jaar de eerste vijf jaar om boeren te ondersteunen in de overgangsperiode, terbeschikkingstelling van extra grond ter compensatie van inkomstenverliezen en technische bijstand. De nitraatgehalten en waterkwaliteit wordt regelmatig gemonitord om te controleren of de afspraken goed worden nageleefd (Perrot-Maître, 2006).

Door velen wordt het de Vittel PES gezien als een succes (Bingham, 2021). Een van de succesfactoren is dat het inkomen van de boeren op peil werd gehouden. Perrot-Maître (2006) benadrukt dat de belangrijkste redenen voor het succes van de Vittel PES niet financieel waren. Het oprichten van een lokaal georganiseerde intermediaire instelling om vertrouwen op te bouwen tussen de boeren en Vittel; maatregelen en contracten uitwerken in samenwerking met boeren; technische, administratieve en organisatorische ondersteuning door de boeren te koppelen aan een onderzoeksinstelling en nieuwe sociale en professionele netwerken; en technisch advies op maat per boer, waren allemaal fundamentele voorwaarden voor succes (Perrot-Maître, 2006).

Inmiddels heeft Nestlé Waters ook op andere locaties vergelijkbare PES-regelingen opgezet, zoals in het Belgische Etalle waar het waterwingebied van het Belgische bronwatermerk Valvert (ook onderdeel van Nestlé Waters) zich bevindt.

In de literatuur worden verschillende groepen actoren genoemd als betrokkenen bij PES-regelingen: vragers, aanbieders, bemiddelaars en kennisverstrekkers (Smith et al., 2013). De hoofdrollen zijn weggelegd voor vragers (kopers) en aanbieders (verkopers). Rond deze twee actoren worden PES-regelingen ontwikkeld. Bemiddelaars en kennisverstrekkers kunnen worden gezien als ondersteunende actoren, maar hun rol moet niet onderschat worden (Figuur 3.2).



Figuur 3.2 Voorbeelden van de verschillende actoren in een PES-regeling.

Vragers

Vragers 'kopen' ecosysteemdiensten en maken er gebruik van (Engel et al., 2008). Een voorbeeld is een waterkrachtcentrale (de koper) die stroomopwaartse landgebruikers betaalt om het stroomgebied boven de centrale in stand te houden. Voorbeelden van kopers zijn overheden, bedrijven, verenigingen, niet-gouvernementele organisaties (ngo's) en internationale organisaties (Sarvašová et al., 2019).

Wanneer het gaat over gebruikers gefinancierde PES-regelingen, zijn de kopers ook de daadwerkelijke gebruikers van de ecosysteemdiensten. De bovengenoemde waterkrachtcentrale is de koper maar ook de gebruiker van de ecosysteemdienst in kwestie (Engel et al., 2008). Pagiola en Platais (2007) betogen dat dit soort PES-programma's efficiënt zijn doordat de actoren met de meeste informatie over de ecosysteemdienst in kwestie direct betrokken zijn. Hierdoor hebben deze actoren een duidelijke stimulans om ervoor te zorgen dat de dienst goed functioneert, direct kunnen observeren of de dienst ook daadwerkelijk wordt geleverd, en daarnaast hebben ze de mogelijkheid om opnieuw te onderhandelen over de dienst mocht dat nodig zijn (Pagiola en Platais, 2007).

Engel et al. (2008) onderstrepen dat door gebruikers gefinancierde PES-programma's alleen maar zullen ontstaan wanneer de individuele gebruikers hier voldoende 'ecosysteemdienst-voordelen' uit kunnen halen (Engel et al., 2008). Dit lijkt ook het geval voor een aantal grote particuliere 'PES'-initiatieven. Het PES programma van watermerk Vittel dat gericht is op het behoud van de goede waterkwaliteit in de Vittel-bron in de Vogezen (Frankrijk) is hier een bekend voorbeeld van (Box 1).

In door overheden gefinancierde PES-regelingen, treden overheden op als kopers van ecosysteemdiensten namens een groep gebruikers (bijvoorbeeld de bevolking). Vaak wordt de koop van ecosysteemdiensten dan uitgevoerd door een overheidsinstantie. Omdat de kopers van de diensten niet de directe gebruikers zijn, kunnen deze actoren vaak minder makkelijk observeren of de dienst ook daadwerkelijk wordt geleverd. In veel gevallen hebben deze actoren ook niet direct een stimulans om te borgen dat het PES programma goed werkt (Engel et al., 2008).

Als ecosysteemdiensten publieke goederen zijn, zoals biodiversiteit, is het vaak moeilijk om de gebruikers te identificeren en af te bakenen. Dit kan leiden tot free-riding: gebruikmaken van een dienst maar er niet voor betalen. In dit soort omstandigheden wordt het opzetten van door gebruikers gefinancierde PES-regelingen lastig. Hier is een rol weggelegd voor overheden. Overheden kunnen namelijk problemen gerelateerd aan free-riding voorkomen door bijvoorbeeld verplichte gebruikskosten in rekening te brengen (Engel et al., 2008). De vraag is dan wel hoe vrijwillig dit soort PES-regelingen is. Het risico op free-riding is kleiner wanneer een PES-regeling slechts een paar actoren voordelen oplevert. Daarnaast zijn ook vaak de transactiekosten lager, zoals de kosten voor het coördineren van dit soort PES-programma's.

Aanbieders

Aanbieders 'verkopen' ecosysteemdiensten (Smith et al. 2013). Dit zijn ook de actoren die de leveringen van ecosysteemdiensten kunnen garanderen. In het bovengenoemde voorbeeld van de waterkrachtcentrale zijn de landgebruikers de verkopers van ecosysteemdiensten (Engel et al., 2008). Veel PES-programma's zijn gericht op private grondeigenaren die ecosysteemdiensten aanbieden.

Wie de aanbieders van ecosysteemdiensten ook zijn, veel PES-regelingen zijn ook ontworpen om te profiteren van hun kennis over ecosysteemdiensten en de kosten die verbonden zijn met het 'produceren' en 'leveren' van ecosysteemdiensten. Zo lang PES-regelingen vrijwillig zijn, zullen de aanbieders van ecosysteemdiensten waarschijnlijk geen betalingen accepteren die lager zijn dan de kosten om de diensten te kunnen leveren (Engel et al., 2008). Het voorwaardelijkheidsaspect van PES-programma's is een belangrijk element dat ervoor kan zorgen dat aanbieders ook daadwerkelijk ecosysteemdiensten leveren.

Ondersteunende actoren

Naast de vragers en aanbieders zijn er ook andere actoren relevant. Vaak zijn er bij het ontwerpen van PES-regelingen bemiddelaars betrokken. Bemiddelaars kunnen worden omschreven als tussenpersonen die vragers en aanbieders met elkaar verbinden en vaak ook transacties tussen deze twee actoren faciliteren (Huber-Streans et al., 2013). Zij kunnen helpen bij het vaststellen van ecosysteemdiensten en de waarde van deze diensten beoordelen. Ook kunnen ze assisteren bij het bepalen van prijzen, het verkrijgen van

subsidies en het uitwerken van overeenkomsten (Smith et al., 2013). Bemiddelaars kunnen afkomstig zijn uit verschillende organisaties. Zo kunnen overheden en ngo's fungeren als bemiddelaars die kopers en verkopers met elkaar verbinden en die bijdragen aan het ontwerpen en implementeren van PES-programma's (Sarvašová et al., 2019).

In een beoordeling van de Vittel PES (zie box 1) werd geconcludeerd dat bemiddelaars een fundamentele bijdrage hebben geleverd aan het succes van deze PES-regeling. Bemiddelaars speelden een sleutelrol bij het opbouwen van vertrouwen tussen de betrokken kopers (Vittel) en verkopers (agrariërs) (Perrot-Maître, 2006).

Ook kennisverstrekkers kunnen een bijdrage leveren aan het ontwikkelen van PES-regelingen (Sarvašová et al., 2019). Er zijn verschillende soorten kennisverstrekkers zoals wetenschappers, milieu-instanties, lokale overheden en agrarisch taxateurs (Smith et al., 2013). Naast bemiddelaars speelden ook kennisverstrekkers een sleutelrol in het succes van de Vittel PES. Zonder hun ondersteuning was het niet mogelijk geweest om deze PES-regeling te ontwikkelen (Perrot-Maître, 2013).

Geen panacee

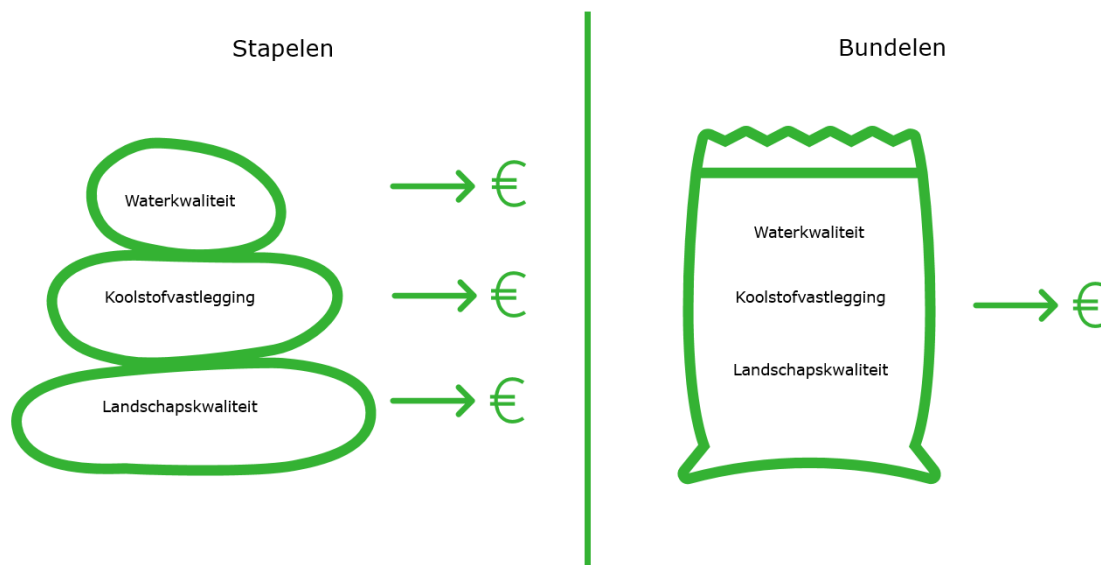
Hoewel PES-regelingen krachtige instrumenten kunnen zijn voor het behoud en verbeteren van ecosysteemdiensten, benadrukken Kumar et al. (2014) dat deze regelingen niet altijd een passend of effectief instrument zijn. Er is geen uniforme toepassing van PES-regelingen en de implementatie ervan is zeer afhankelijk van de context. Adequate institutionele regelingen, politieke steun en de individuele karakteristieken van ecosystemen bepalen hoe effectief PES-programma's zijn (Kumar et al., 2014).

Dit laatste geldt ook voor PES-programma's gericht op het behoud en/of versterken van biodiversiteit. Erisman et al. (2014) benadrukken dat biodiversiteit sterk gebonden is aan regio, klimaat, bedrijf en management. Om deze reden is de variatie tussen bijvoorbeeld melkveebedrijven groot en zijn ze onderling in veel gevallen moeilijk vergelijkbaar (Erisman et al., 2014). Zo kan bijvoorbeeld een bedrijf in de ene regio gemakkelijker hogere natuurwaarden bereiken dan een vergelijkbaar bedrijf in een andere regio. Zelfs binnen een gebied kunnen er aanzienlijke verschillen zijn (Van Doorn et al., 2016). Het is daarom belangrijk om bij de ontwikkeling van PES-regelingen met deze verschillen rekening te houden.

3.5 Stapelen van beloningen voor ecosysteemdiensten

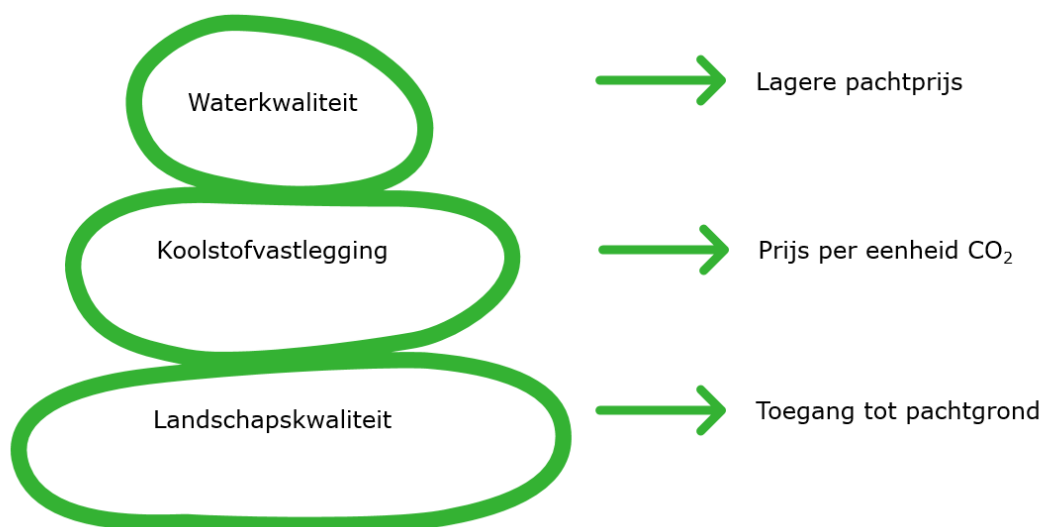
In PES-regelingen wordt het begrip 'stapelen van beloningen' gebruikt om aan te duiden hoe ecosysteemdiensten die worden geleverd 'verpakt' kunnen worden (zie Smith et al., 2013; Sarvašová et al., 2019). Boeren kunnen voor het leveren van ecosysteemdiensten beloond worden door verschillende beloningen te stapelen. Hierbij kunnen boeren een mix ontvangen van private en publieke beloningen. Dezelfde ecosysteemdienst kan door meerdere private en publieke partijen worden beloond. Zo zou het aantrekkelijk kunnen worden om over te stappen naar een natuurinclusievere bedrijfsvoering, waarmee de transitie richting een duurzamere landbouw wordt bevorderd (Polman en Jongeneel, 2020).

Het stapelen van beloningen kan in beginsel op verschillende manieren gebeuren. In de eerste plaats kunnen gescheiden beloningen per ecosysteemdienst afzonderlijk betaald worden. Een of meerdere kopers betalen dan afzonderlijk voor verschillende ecosysteemdiensten die een boer levert. Als bijvoorbeeld een veenweidegebied wordt hersteld, levert dit meerdere verkoopbare ecosysteemdiensten op, zoals verbeterde koolstofvastlegging en waterkwaliteit. Deze diensten kunnen afzonderlijk van elkaar worden verkocht (Smith et al., 2013). Dit betekent dat de boer een producent-klant-relatie heeft met meerdere kopers (Polman en Jongeneel, 2020). Hierbij kunnen de ecosysteemdiensten automatisch geleverd worden als een vorm van joint productie met landbouwproductie zoals die al op het bedrijf plaatsvindt. Ook kan het zijn dat er voor het produceren van de ecosysteemdiensten een aanpassing in de productiewijze noodzakelijk is zoals bijvoorbeeld extensivering. Ten slotte kan de productie van ecosysteemdiensten losstaan van de landbouwproductie.



Figuur 3.3 Stapelen in de vorm van afzonderlijke beloningen voor ecosysteemdiensten en gebundelde beloning voor meerdere ecoysteemdiensten (gebaseerd op Smith et al., 2013)

Een andere mogelijkheid is om beloningen te bundelen. Een enkele koper of een consortium van kopers betaalt dan één prijs voor een gebundeld pakket van ecosysteemdiensten. Een voorbeeld hiervan is dat de overheid voor een pakket ecosysteemdiensten betaalt namens een groep gebruikers van de diensten (Smith et al., 2013). Naast stapelen en bundelen (Figuur 3.3) zijn er andere (tussen)vormen waarop beloningen verpakt kunnen worden.



Figuur 3.4 Verschillende vormen van beloningen die zijn gestapeld

Er zijn vele vormen van belonen. Dit wordt geïllustreerd aan de hand van vraag 4 in Figuur 3.1. Beloningen voor het leveren van ecosysteemdiensten hoeven niet alleen de vorm van geld aan te nemen. Er zijn ook andere vormen zoals korting op de pacht, toegang tot pachtgrond, rentekorting van de bank en het bieden van ontwikkelingsmogelijkheden (bijvoorbeeld door een vergunning of vrijstelling). Deze verschillende vormen van beloningen kunnen op zichzelf ook gestapeld worden (Figuur 3.4).

3.6 Beloningen en staatssteunregels

Bij het verstrekken van vergoedingen voor ecosysteemdiensten moeten overheden rekening houden met Europese staatssteunregels. Deze regels beperken de steunverlening. Staatssteun is in beginsel verboden om te voorkomen dat de mededinging op de Europese interne markt wordt verstoord en het gemeenschappelijk belang geschaad (Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VwEU), artikel 107 lid 1). Dit verbod geldt voor alle vormen van staatssteun, door welke overheid dan ook. Er gelden echter uitzonderingen op dit verbod. In bepaalde gevallen kan staatssteun namelijk verenigbaar zijn met de interne markt op grond van artikel 107, leden 2 en 3 van het VwEU. De uitzonderingsituaties zijn vastgelegd in een aantal verordeningen en richtlijnen. Deze worden hieronder toegelicht.

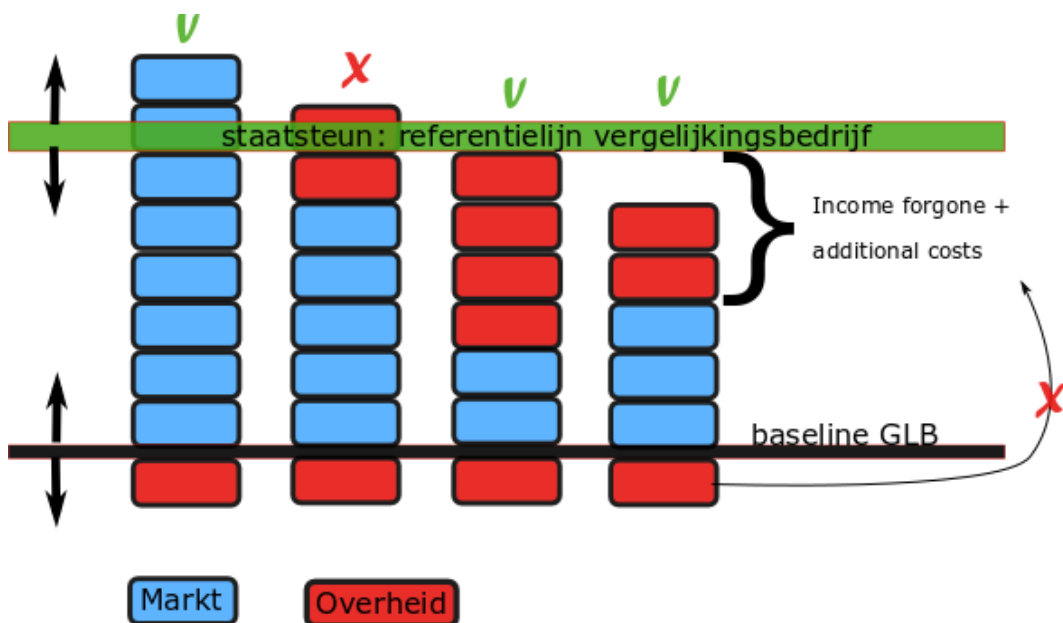
Vanwege de sterke mate van regulering en steunverlening in de landbouw zijn er speciale regelingen van toepassing met betrekking tot het verlenen van staatssteun in de landbouwsector (Europa decentraal, 2020). Staatssteun aan agrariërs kan worden verleend op basis van de volgende regelingen:

- Landbouvvrijstellingverordening (LVV) (Nr. 702/2014)
- De-minimisvrijstelling Landbouwsector (Nr. 1408/2013)
- Richtsnoeren Landbouwsteun (Nr. 2014/C 204/01)

De Landbouvvrijstellingverordening (LVV) richt zich op agrariërs in de primaire productie. Door middel van deze verordening worden veel steuncategorieën vrijgesteld van melding bij de Europese Commissie. Het gaat hier over bepaalde categorieën steun zoals steun aan kleine, middelgrote en micro-ondernemingen; steun voor onderzoek en ontwikkeling in de landbouw- en bosbouwsector; en steun voor investeringen voor het behoud van cultureel en natuurlijk erfgoed op agrarische bedrijven. Hoewel steunmaatregelen die onder de LVV vallen niet vooraf aangemeld hoeven te worden bij de Europese Commissie, is kennisgeving en rapportage wel verplicht (Europa decentraal, 2020b).

Door middel van de de-minimisvrijstelling voor de landbouwsector kunnen decentrale overheden kleine bedragen steun (tot maximaal € 20.000 over een periode van drie belastingjaren) verlenen aan primaire producenten van landbouwproducten (Europa decentraal, 2020). Het totaalbedrag dat een EU-lidstaat aan de-minimissteun verleent over drie belastingjaren, mag niet hoger zijn dan 1,25% van de jaarlijkse landbouwproductie van de lidstaat in kwestie over dezelfde periode van drie jaar (Europa decentraal, 2020c).

Steunmaatregelen die niet onder de LVV of de-minimisvrijstelling vallen, zijn mogelijk wel verenigbaar op basis van de Richtsnoeren landbouwsteun. Deze Richtsnoeren kunnen worden toegepast op steunmaatregelen voor activiteiten met betrekking tot de productie, verwerking en afzet van landbouwproducten. Vergeleken met de LVV ligt de nadruk bij de richtsnoeren meer op milieu- en klimaatmaatregelen. Daarnaast zijn de richtsnoeren van toepassing op meer steuncategorieën dan de LVV en is de steunintensiteit in veel gevallen hoger. Steunmaatregelen die onder de richtsnoeren vallen moeten worden aangemeld bij de Europese Commissie.



Figuur 3.5 Schematische weergave van de staatssteuntoets. De kolommen geven verschillende bijdragen vanuit de markt en overheid weer

De Europese staatssteuntoets werkt in grote lijnen als volgt. Voor diensten van algemeen en economisch belang (DAEB) waarin de markt niet voorziet kunnen overheden steun verlenen tot een maximum. Dat niveau wordt bepaald door misgelopen (gederfde) inkomsten en eventueel additioneel gemaakte kosten ten opzichte van een referentielijn waarin deze diensten niet worden geleverd.

De overheidssteun mag in beginsel niet langer duren dan wat redelijk is om gedane investeringen voor het kunnen leveren van de diensten af te schrijven. De EU stelt deze periode standaard in op zes jaar. De referentielijn voor het afmeten van de misgelopen inkomsten stellen de lidstaten in principe zelf vast. Er mag geen steun worden gegeven voor diensten die in de vorm van basisvoorwaarden (de zogeheten conditionaliteiten) zijn opgenomen in de baseline van het GLB, of in nationale wetgeving. De EU stelt de baseline voor iedere GLB-periode vast.

Indien een lidstaat wil afwijken van de standaardprocedures, bijvoorbeeld om contracten met een langere termijn te kunnen afsluiten, dan kunnen daarvoor onderbouwde en beargumenteerde verzoeken worden ingediend bij de Europese Commissie. De Commissie zal dan beoordelen of de gewenste constructie verenigbaar is met het EU-verdrag. Zo is in Nederland de contractvorm Boeren voor Natuur waarin zo'n langjarig contract is opgenomen door de Commissie goedgekeurd en opgenomen in de Catalogus voor Groenblauwe Diensten met daarin alle door de EU goedgekeurde beloningen.

Dankzij de recente ontheffing in het GLB van de staatssteuntoets (Art. 145-146 Verordening Strategische Plannen) zal aanvullende nationale steunverlening mogelijk worden via het Nationaal Strategisch Plan. De verantwoording voor de steun loopt tussen overheid en Europese Commissie via de reguliere kanalen van GLB en staatssteun. Aanvullende steun is niet toegestaan voor de rechtstreekse inkomenssteun en de sectorale steun (de eerste GLB-pijler), maar wel voor agromilieuklimaatmaatregelen, samenwerking, gebieden met natuurlijke beperkingen en in relatie tot Natura 2000-gebieden en de Kaderrichtlijn Water (tweede pijler) (Baayen et al., 2022).

3.7 Duurzaamheidsdoelen en mededinging

Waar overheden zich bij beloningen moeten houden aan de staatssteunregels, dienen marktpartijen de regels voor marktwerking te respecteren. Deze regels kunnen bepaalde beloningsinitiatieven voor verduurzaming van de landbouw belemmeren. In de Mededingingswet zijn onder meer regels opgenomen met betrekking tot kartelvorming, misbruik van machtsposities of vormen van concentratie (NMa, 2009). De

Mededingingswet is altijd van toepassing op de markt, onafhankelijk van het geldende sectorspecifieke kader, zoals geldt voor post, telecom, vervoer en energie.

De Europese Commissie waakt over een eerlijke concurrentie op de Europese markt. De lidstaten zelf houden toezicht op de concurrentie binnen de eigen grenzen. De Nederlandse wetgeving sluit aan bij de Europese mededingingsregels. Niet elke afspraak die de concurrentie beperkt, is verboden en niet elke fusie hoeft te worden gemeld. Dit blijkt uit de vrijstellingen en de omzetsdrempels die in de Mededingingswet zijn opgenomen. Bij het organiseren van een gelijk speelveld speelt de Autoriteit Consument en Markt (ACM) een bepalende rol. Hierbij wordt de ACM geconfronteerd met dilemma's. Zo kreeg de ACM enkele jaren geleden kritiek te verduren vanwege de uitkomsten van haar beoordeling van de 'Kip van morgen'. Aan de ene kant moet de ACM de wettelijke (mededingingsrechtelijke) kaders uitvoeren. Aan de andere kant wordt de ACM gevraagd meer oog te hebben voor publieke (duurzaamheids)belangen.

Met een leidraad duurzaamheidsafspraken heeft de ACM verkend in hoeverre het wettelijk kader mogelijkheden biedt voor een bredere weging van publieke belangen dan alleen de consumentenwelvaart (ACM, 2021). Afspraken tussen ondernemingen kunnen volgens de ACM op een effectieve manier bijdragen aan het bereiken van publieke duurzaamheidsdoelen. Bovendien kunnen deze afspraken het draagvlak voor de inspanningen die nodig zijn om dergelijke doelen te bereiken vergroten. De concept Leidraad duurzaamheidsafspraken geeft uitleg over de toepassing van het mededingingsrecht op duurzaamheidsafspraken tussen ondernemingen. De Leidraad laat zien welke mogelijkheden marktpartijen hebben om duurzaamheidsafspraken te maken, maar ook waar in het mededingingsrecht de grenzen liggen (Baayen et al., 2022).

Ten behoeve van duurzaamheidsafspraken is er een recente uitzondering voor de landbouw op het kartelverbod van Art. 101 VWEU (Art. 210bis GMO-Verordening). Daarvoor is essentieel dat de afspraken onontbeerlijk zijn om de doelen te bereiken. De kosten die aan de consument worden doorbelast moeten beperkt blijven tot de werkelijke kosten, met een maximale marge van naar verwachting 20% om deelname van de boeren te stimuleren. De verantwoording voor de afspraken speelt tussen de private partijen en de ACM (Baayen et al., 2022).

Begin 2022 heeft de Europese Commissie een voorstel voor richtsnoeren gedaan opdat bedrijven meer duurzaamheidsafspraken kunnen maken (ACM, 2022). Men wil meer ruimte voor samenwerking tussen bedrijven in Europa om duurzame doelen te halen. Volgens het voorstel van de Commissie zijn veel vormen van samenwerking tussen bedrijven om duurzaamheidsdoelen te behalen toegestaan, waarbij de mededingingsregels geen belemmering vormen (Baayen et al., 2022).

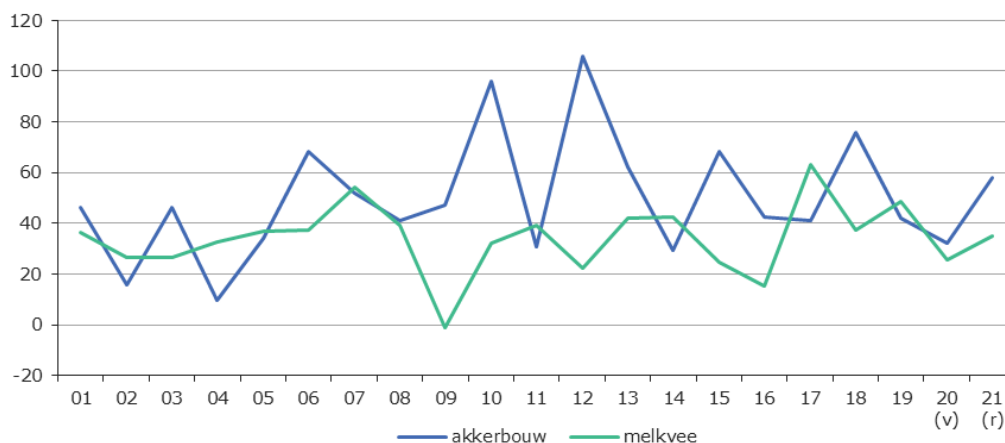
4 Stapelen van beloningen in de landbouw

4.1 Inleiding

In hoeverre en op welke wijze vindt stapeling van beloningen in de Nederlandse landbouw plaats? Om deze vraag te beantwoorden is dit hoofdstuk gewijd aan de inkomensvorming van de productiefactoren in de landbouw. Eerst wordt een beeld gegeven van de gemiddelde inkomensontwikkeling in de akkerbouw en melkveehouderij (paragraaf 4.2). In paragraaf 4.3 wordt de samenstelling van de opbrengsten bekeken, en in paragraaf 4.4 de invloed van de bedrijfsomvang. Daarna wordt ingezoomd op beloningen specifiek voor biodiversiteit en andere duurzaamheidsbetalingen in de keten (paragraaf 4.5). Hierbij wordt onderscheid gemaakt tussen groepen bedrijven die verschillen in het aandeel van subsidies (overheidsbetalingen) in de totale opbrengsten. De data zijn ontleend aan het Bedrijveninformatienet van Wageningen Economic Research.

4.2 Fluctuerende inkomens

Door schommelingen in opbrengsten en kosten laten de gemiddelde inkomens in de landbouw van jaar op jaar grote fluctuaties zien. Voor de akkerbouw is voor 2021 een forse stijging van het gemiddelde inkomen uit bedrijf geraamd. Dit komt uit op bijna € 60.000 per onbetaalde arbeidsjaareenheid (aje), een toename van ruim € 25.000 ten opzichte van het jaar ervoor (Figuur 4.1). De spreiding in de geraamde inkomens is groot. Zo heeft een op de vijf bedrijven minder dan € 2.000 inkomen per onbetaalde aje, en een even grote groep meer dan € 98.000 per onbetaalde aje. In de melkveehouderij is het gemiddelde inkomen uit bedrijf ook gestegen, maar minder dan in de akkerbouw. Het inkomen in 2021 is geraamd op bijna € 35.000 per onbetaalde aje, € 9.000 meer dan in 2020. Ook hiervoor geldt dat de spreiding rond het gemiddelde groot is.



Figuur 4.1 Inkomen (€ 1.000) uit bedrijf per onbetaalde arbeidsjaareenheid (aje), 2001-2021
(v) Voorlopig; (r) Raming

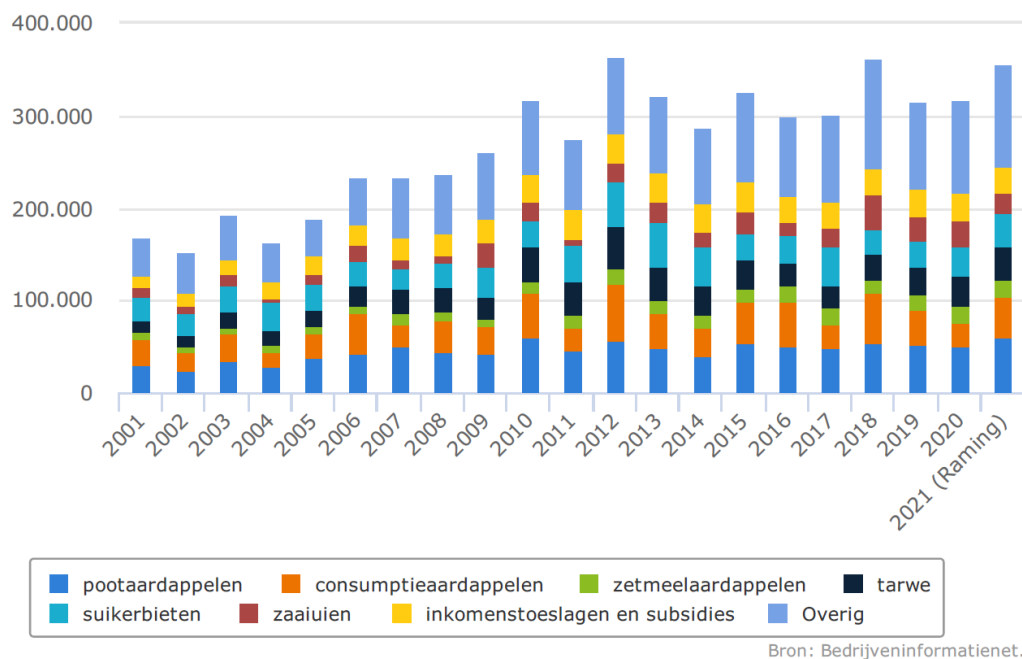
Bron: Wageningen Economic Research.

De inkomensstijging in de akkerbouw en melkveehouderij in 2021 is te danken aan een hoger prijsniveau van de producten. In 2020 daalde de prijs van aardappelen naar een dieptepunt als gevolg van de coronacrisis. Horeca en fastfoodrestaurants werden gesloten om coronabesmettingen te voorkomen. De gemiddelde melkprijs van 2021 is 8% hoger geraamd dan de gemiddelde prijs in 2016-2020. Dat de

inkomens in de melkveehouderij niet sterker stegen, is hoofdzakelijk te wijten aan de hogere kosten voor voer, kunstmest en energie.

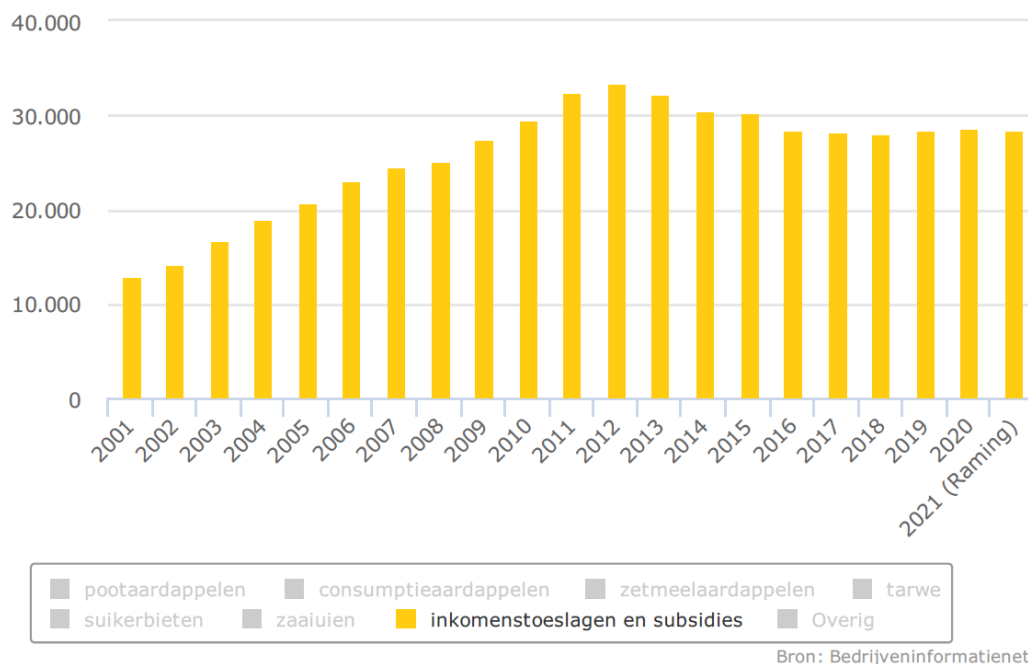
4.3 Stapelen in de gangbare agrarische praktijk

De directe beloning van de landbouw in Nederland vindt hoofdzakelijk plaats via de marktopbrengsten van de afzet van plantaardige en dierlijke producten. Directe betalingen en overige subsidies hebben een ondersteunende functie. De gemiddelde opbrengsten van akkerbouwbedrijven liggen de afgelopen jaren op ruim € 300.000 per bedrijf (Figuur 4.2). Lage fysieke opbrengsten kunnen gecompenseerd worden door hoge prijzen. Zo waren de kg-opbrengsten in 2018 door droogte gedrukt, maar lagen de prijzen voor het oogstjaar 2018 op een hoog niveau. Hierdoor waren de totale financiële opbrengsten gemiddeld ook hoog. Naast opbrengsten uit gewassen ontvangen de akkerbouwbedrijven overige opbrengsten. In de loop van de tijd zijn die toegenomen tot ongeveer een kwart. Hieronder vallen de directe GLB-betalingen en subsidies (Figuur 4.3). Andere belangrijke bronnen zijn werk voor derden en verhuur van activa.



Figuur 4.2 Akkerbouwbedrijven: gemiddelde opbrengsten (€) per bedrijf

Bron: Bedrijveninformatienet.

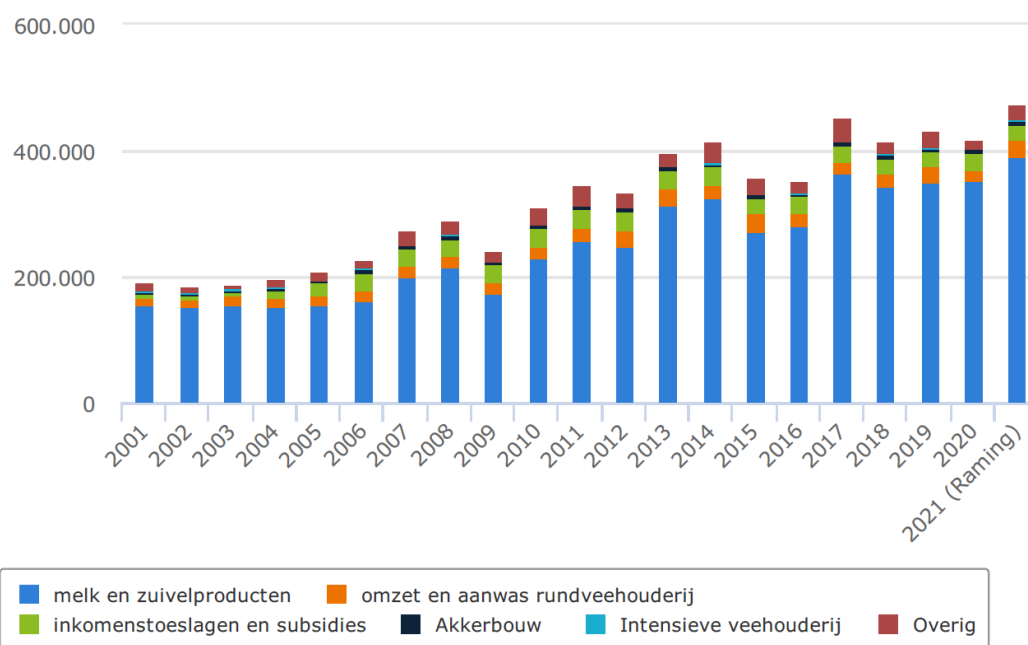


Bron: Bedrijveninformatienet.

Figuur 4.3 Akkerbouwbedrijven: gemiddelde opbrengsten (€) per bedrijf via inkomenstoeslagen en subsidies

Bron: Bedrijveninformatienet.

De opbrengsten van melkveebedrijven bedragen de afgelopen jaren gemiddeld meer dan € 400.000 per bedrijf (Figuur 4.4). Deze worden vooral bepaald door de omvang van de melkproductie en de melkprijs. Daarnaast zijn er opbrengsten voor vee (nuchtere kalveren en slachtkoeien) en voor overige producten. De inkomenstoeslagen en subsidies bedragen de afgelopen jaren rond de € 25.000 per bedrijf. Figuur 4.5 laat zien dat er in de melkveehouderij een geleidelijke relatieve toename is geweest van subsidies (inclusief inkomenstoeslagen) en overige inkomsten vanaf 2004 tot ongeveer 2012. Daarna stegen wel de opbrengsten voor melk en zuivel, maar niet die van subsidies. De overige opbrengsten, waaronder onder andere neveninkomsten uit recreatie, zorg en energie vallen, vertonen de laatste jaren eerder een dalende lijn.



Bron: Bedrijveninformatienet.

Figuur 4.4 Melkveebedrijven: gemiddelde opbrengsten (€) per bedrijf

Bron: Bedrijveninformatienet.



Figuur 4.5 Melkveebedrijven: gemiddelde opbrengsten (€) per bedrijf via inkomenstoelagen en subsidies
Bron: Bedrijveninformatienet.

4.4 Inkomensvorming en bedrijfsomvang

Het gemiddelde inkomen uit bedrijf is afhankelijk van de bedrijfsomvang (Tabel 4.1). Deze is uitgedrukt in standaardopbrengsten (SO), een maatstaf voor de omzet. Het inkomen per hectare per onbetaalde arbeidsjaareenheid is zowel bij kleine akkerbouwbedrijven (met uitzondering van de allerkleinste) als bij kleine melkveebedrijven weliswaar hoger dan bij grotere bedrijven, maar de bewerkte oppervlakte per onbetaalde aje is zoveel lager dat toch forse schaafeffecten optreden. Deze kunnen oplopen tot honderden euro's per extra hectare. Doordat de EU-betalingen gebaseerd zijn op oppervlakte en grotere bedrijven minder arbeid per hectare inzetten, zijn er ook grote verschillen in betalingen per eenheid onbetaalde arbeid.

Tabel 4.1 *Inkomen per onbetaalde aje op melkvee- en akkerbouwbedrijven in 2019 naar grootteklasse*

	Grootteklasse in Standaardopbrengst (SO)			
	<100.000 euro SO	100 – 250.000 euro SO	250 – 500.000 euro SO	> 500.000 euro SO
Akkerbouwbedrijven				
Cultuurgrond (ha)	25,1	53,6	88,2	176,2
Onbetaalde aje / bedrijf	0,7	1,1	1,4	1,9
Inkomen uit bedrijf per onbetaalde aje	8.500	42.600	47.200	97.100
Oppervlakte cultuurgrond per onbetaalde aje	34,4	49,6	61,3	92,3
Inkomen uit bedrijf per onbetaalde aje /ha	339	795	535	551
Verschil in oppervlakte ten opzichte van voorafgaande klasse		28,5	34,6	88
Verschil in inkomen uit bedrijf per onbetaalde aje ten opzichte van voorafgaande klasse		34.100	4.600	49.900
Inkomenstoeslag per onbetaalde aje (2020)	14.950	19.130	20.330	35.260
Gem. schaaleffect euro/ha ten opzichte van voorafgaande klasse		+1196	+133	+567
Melkveebedrijven				
Cultuurgrond (ha)		30,4	49,9	95,3
Onbetaalde aje		1,3	1,5	2
Inkomen uit bedrijf per onbetaalde aje		29.300	38.400	75.700
Oppervlakte cultuurgrond per onbetaalde aje		24,3	32,6	47,4
Inkomen uit bedrijf per onbetaalde aje /ha		964	770	794
Verschil in oppervlakte ten opzichte van voorafgaande klasse			19,5	45,4
Verschil in inkomen uit bedrijf per onbetaalde aje ten opzichte van voorafgaande klasse			9.100	37.300
Inkomenstoeslag per onbetaalde aje (2020)	6.650	8.870	11.900	16.950
Gem. schaaleffect euro/ha			+467	+822
Gemiddeld gve/ha		2	2,2	2,3

Bron: Bedrijveninformatienet.

Een overzicht van de verdien capaciteit (netto toegevoegde waarde) van landbouwbedrijven bevestigt dat grotere bedrijven ook per hectare doorgaans hogere inkomens uit bedrijf realiseren dan kleinere bedrijven (Silvis en Voskuilen, 2021). Dat geldt zowel in de melkveehouderij als in de akkerbouw. Bij toenemende omvang nemen de berekende kosten van arbeid per hectare af. Over de periode 2001-2019 kwam de toegevoegde waarde voor melkveebedrijven uit op gemiddeld bijna € 1.700/ha op de kleinere, ruim € 1.900/ha op de middelgrote en € 2.400/ha op de grotere bedrijven. In de periode 2015-2019 haalde alleen de groep grotere melkbedrijven in het merendeel van deze jaren een marktconforme beloning voor de inzet van eigen arbeid en kapitaal. Ook op de akkerbouwbedrijven is de netto toegevoegde waarde per hectare hoger bij een grotere bedrijfsomvang. Over de periode 2001-2019 komt deze uit op gemiddeld bijna € 1.200/ha op de kleinere bedrijven, tot ruim € 2.200/ha op de grotere bedrijven.

4.5 Gestapelde betalingen voor verduurzaming

Akkerbouw- en melkveebedrijven kunnen vergoedingen ontvangen via een breed scala aan subsidieregelingen, bijvoorbeeld voor natuur, dierenwelzijn, asbestverwijdering en groene energie. Alleen al na 2018 zijn er voor de landbouw meer dan tien nieuwe subsidieregelingen gekomen, terwijl andere zijn gestopt. Meestal gaat het daarbij om heel specifieke regelingen voor een beperkte regio en/of doelgroep, bijvoorbeeld om een innovatie bij vleesvarkens waar geen, of maar heel weinig melkveehouders of akkerbouwers gebruik van zullen maken. De financieel belangrijkste bijdrage wordt gevormd door de GLB-betalingen.

Betalingsrechten

Betalingsrechten zijn ingevoerd als inkomenssteun voor de landbouw. Om in aanmerking te komen voor deze betalingsrechten moet aan een aantal voorwaarden voldaan worden. De aanvrager moet een actieve landbouwer zijn en mag alleen betalingsrechten aanvragen voor subsidiabele percelen bouwland, blijvend grasland of blijvende teelt. Die gronden moeten voldoen aan bepaalde voorwaarden. De huidige Nederlandse randvoorwaarden voor het ontvangen van directe GLB-betalingen zijn ontleend aan bestaande wet- en regelgeving. Ze hebben betrekking op milieu, gezondheid en dierenwelzijn. Het is wet- en regelgeving die voor iedereen geldt, maar tevens een voorwaarde vormt voor het ontvangen van GLB-subsidies. Voor de Goede landbouw- en milieuconditie (GLMC) heeft Nederland zeven richtlijnen vastgesteld, die aansluiten bij de andere GLB-randvoorwaarden:

1. Bufferstroken langs waterlopen: het is verboden om meststoffen te gebruiken in de bemestingsvrije zone en de teeltvrije zone.
2. Vergunning voor bevoeien met water: als een vergunning hiervoor verplicht is, mag landbouwgrond zonder vergunning niet bevoeid worden met water.
3. Bescherming van grondwater: afvalwater of andere stoffen mogen niet worden geloosd in of op de bodem.
4. Minimale bodembedekking: het is verplicht een groenbemester in te zaaien op een perceel dat uit productie is genomen en waarvoor GLB-subsidies worden aangevraagd.
5. Erosie tegengaan: om erosie te voorkomen zijn diverse maatregelen voorgeschreven.
6. Behoud organischstofgehalte in bodem: na de oogst mogen geen gewasresten op bouwland worden verbrand, tenzij hiervoor toestemming is verkregen om fytosanitaire redenen. Ook is in dat geval een vergunning nodig van het college van burgemeester en wethouders.
7. Landschapselementen en snoeiverbod: voor het in stand houden van landschapselementen gelden regels voor vellen zonder kennisgeving, herplantplicht en het kapverbod; wanneer vogels broeden mogen heggen en bomen niet gesnoeid worden.

Verder zijn er regels voor het in stand houden van blijvend grasland en voor het in stand houden van kwetsbaar blijvend grasland (Natura 2000-gebieden). Als blijkt dat niet aan de regels wordt voldaan volgt een korting op de betaling.

Vergroeningspremie

In aanvulling op de voorwaardelijke basisbetaling (circa € 260/ha) kunnen boeren onder het huidige GLB een vergroeningspremie ontvangen. Hiervoor is een bijdrage aan het behoud van natuur en milieu vereist. De vergroeningseisen zijn: gewasdiversificatie van minimaal 2 of 3 gewassen op bouwland; 5% van het bouwland moet ingericht zijn als ecologisch aandachtsgebied; grasland dat tenminste 5 jaar als grasland heeft gediend dient als blijvend grasland behouden te blijven. Onder omstandigheden kan vrijstelling van één van deze eisen worden verleend. De hoogte van de vergroeningspremie is een percentage (in 2020: 43,107%) van de basisbetaling. In 2020 was de gemiddelde vergroeningspremie € 111,96 per hectare.

In de vakliteratuur en door de Europese en Nederlandse rekenkamers is kritiek geleverd op de effectiviteit van de vergroeningspremie. Die premie is zo ingeregeld dat vrijwel geen boer zijn gedrag ervoor hoefde te veranderen (Baayen en Van Doorn, 2020; Baayen et al., 2021).

Niet-productieve investeringen

Voor de uitvoering van het GLB-plattelandsbeleid in Nederland is het POP gevormd. Het programma POP omvat een subsidieregeling voor Niet-productieve investeringen voor herstel- of inrichtingsmaatregelen voor natuur, landschap, biodiversiteit. Er moet een duidelijke link zijn met de landbouw. Onder 'niet-productieve investeringen' worden investeringen verstaan die geen aanmerkelijke stijging van de waarde of rentabiliteit van het landbouwbedrijf tot gevolg hebben.

Agrarisch natuur- en landschapsbeheer

Landbouwers die hun landbouwgrond natuurvriendelijk beheren, kunnen hiervoor een vergoeding aanvragen op grond van de regeling Agrarisch natuurbeheer, onderdeel van het Subsiestelsel Natuur en Landschap. Met de subsidie Natuur- en Landschapsbeheer (SNL-a) kon 6 jaar lang een betaling worden ontvangen. Voor het laatst was dat mogelijk in 2021. Hierbij ging het om verbintenissen die op bedrijfsniveau werden aangegaan. In het GLB (2014-2020) hebben de lidstaten de mogelijkheid gekregen om regelingen voor

agrarisch natuurbeheer te organiseren via collectieve overeenkomsten met groepen landbouwers. Nederland heeft hiervan gebruik gemaakt. De agrarische collectieven kunnen bij de provincie subsidie aanvragen binnen het stelsel Agrarisch Natuur- en Landschapsbeheer (ANLb) (BIJ12, 2021). Het ANLb is onderdeel van het Subsidiestelsel Natuur en Landschap (SNL), op basis waarvan provincies subsidie verlenen voor het behoud en de ontwikkeling van (agrarische) natuurgebieden en landschappen. De subsidie wordt mede gefinancierd door het GLB via het Europees Landbouwfonds voor Plattelandsontwikkeling (ELFPO). Dit stelt voorwaarden aan de uitvoering van het ANLb (EU-conforme uitvoering).

Het agrarisch natuurbeheer is georganiseerd via collectieve overeenkomsten met groepen landbouwers en gericht op goede habitatomstandigheden in leefgebieden voor zeldzame soorten. Er wordt onderscheid gemaakt naar vier typen leefgebied: open grasland, open akkerland, natte dooradering (zoals sloten en poelen) en droge dooradering (houtwallen). Daarnaast is er de categorie water, waarbij het gaat om verbeteren van de waterkwaliteit, vernatting, waterberging en water vasthouden. Er zijn geen beperkingen aan de omvang van collectieven en de deelname is voor boeren vrijwillig. De collectieven zijn de eindbegunstigde van de subsidies en verantwoordelijk voor een juiste uitvoering van het agrarisch natuurbeheer in hun gebied.

De collectieven stellen een gebiedsaanvraag op die bestaat uit verschillende soorten beheersovereenkomsten (grasland, bouwland en landschapselementen) en een meerjarenplan, waarin een visie op langere termijn inzake het beheer van het gebied en de strategie voor het behoud van de biodiversiteit tot uitdrukking komt. Het collectief contracteert vervolgens individuele agrariërs of grondgebruikers voor verschillende activiteiten. De hoogte van de jaarlijkse betalingen aan de collectieven is gebaseerd op de extra kosten en de gedeelde inkomsten die voortvloeien uit de aangegane gebiedsovereenkomst. Aanvullend zijn er nog betalingen mogelijk om de uitvoerings- en transactiekosten te dekken (tot 20% van de betaalde premie aan individuele agrariërs).

In 2020 waren er 40 agrarische collectieven. De collectieven beheerden een areaal van ongeveer 92.000 ha in 2019, exclusief de circa 4.000 ha agrarisch natuurbeheer die nog onder het oude stelsel valt (LNV, IPO en BIJ12, 2020). Het grootste deel van het areaal (circa 81%) wordt beheerd voor weidevogels.

Het aantal collectieven verschilt per provincie. Zo is er in Flevoland, Limburg, Zeeland en Drenthe één collectief voor de gehele provincie, terwijl Zuid-Holland er bijvoorbeeld al acht telt. De door de collectieven beheerde oppervlakten variëren van 16.000 ha tot ongeveer 160.000 ha. Het aantal leden bedroeg in 2016 circa 6.700 en is jaar op jaar gestegen, tot ruim 11 duizend leden in 2020. De uitbetaalde bedragen voor alle leefgebieden en water zijn na de start eveneens gestegen, van € 45 mln. in 2016 tot € 71 mln. in 2019.

De overgang van contracten met individuele boeren naar een collectieve aanpak heeft een grote initiële inspanning in tijd en geld geleverd van zowel de overheid als de particuliere sector. Uiteindelijk zijn de uitvoeringskosten voor de overheid wel gedaald (Boonstra et al., 2021). De transactiekosten die verband houden met de uitvoering, blijven een zorg. Ten opzichte van het vorige stelsel is er meer flexibiliteit en ruimte voor maatwerk op gebiedsniveau, waardoor er ook gedurende het seizoen rekening kan worden gehouden met lokale omstandigheden. Er wordt door de provincies dan ook meer gestuurd op hoofdlijnen (Boonstra et al., 2021). De verwachting is dat het huidige ANLb alleen onvoldoende is om de negatieve trends van veel VHR-doelsoorten te keren en de waterkwaliteitsdoelstellingen van het landelijk gebied te halen. Boonstra et al. (2021) constateren verder dat voor het vergroten van het doelbereik van het ANLb in algemene zin meer inzet nodig is in de vorm van flankerend beleid, zoals inrichtingsmaatregelen, kavelruil en ondersteuning van gebiedsspecifieke kennisontwikkeling.

Sommige boeren kunnen ook nog gebruikmaken van de regeling Kwaliteitsimpuls natuur en landschap (SKNL). Met deze regeling kunnen boeren hun landbouwgrond geschikt maken voor agrarisch natuurbeheer. De regeling omvat een subsidie voor investeringsmaatregelen en een subsidie voor functieverandering.

Enkele provincies hebben eigen subsidieregelingen. Zo heeft de provincie Noord-Brabant heeft een 'Stimuleringsregeling Landschap Noord-Brabant', de opvolger van de subsidieregeling 'Groen Blauw Stimuleringskader'. Elke euro die een gemeente of waterschap beschikbaar stelt, wordt door de provincie verdubbeld. Met het beschikbare budget worden bijdragen verstrekt aan particuliere grondeigenaren voor

aanleg en beheer van landschapselementen, bloemrijke randen en wandelpaden. De stimuleringsregeling heeft als doel om landschapontwikkeling in het buitengebied te stimuleren. Naast een vergoeding voor aanleg en beheer kan, afhankelijk van de thema's die in een gebied zijn opengesteld, ook een vergoeding worden verstrekt voor opbrengstderiving of voor grondwaardedaling.

Beloningen in de keten

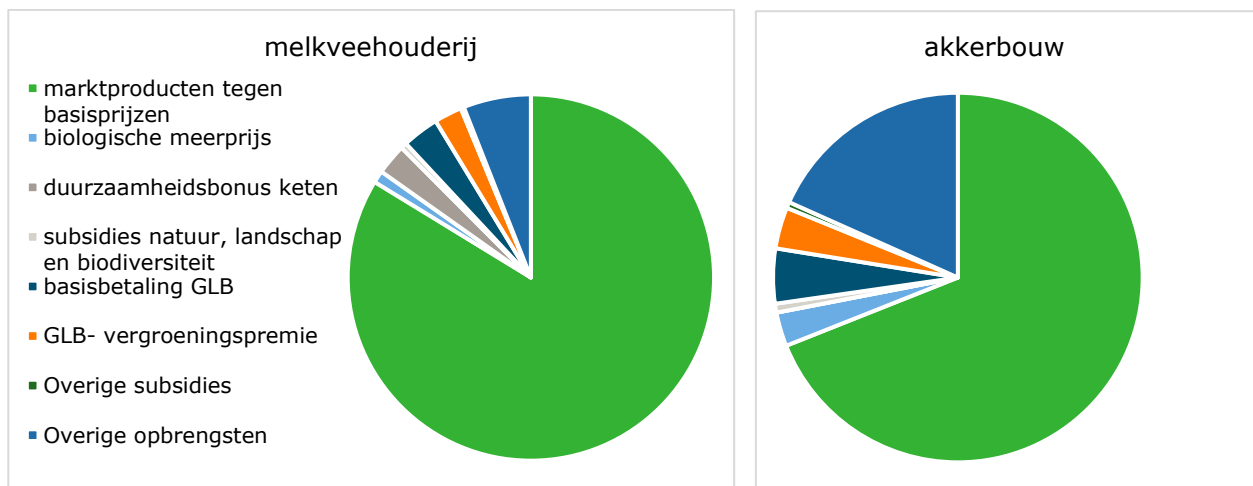
Beloningen van de private sector zijn geen subsidies, maar marktbetalingen (de consument betaalt) of interne verrekeningen in de sector (de bonus voor de één komt uit een korting op de levering van een ander). De boer ontvangt een hogere prijs voor marktproducten die qua duurzaamheid aan een hogere standaard voldoen.

Bekende keurmerken voor bovenwettelijke prestaties in de zuivel zijn: On the way to PlanetProof (voorheen Milieukeur), Beter Leven keurmerk 1 ster en Beter voor Koe, Natuur en Boer (bedrijfskeurmerk van Albert Heijn). Bij deze certificaten is er een onafhankelijke controle door geaccrediteerde partijen. EKO is het keurmerk voor biologische producten in Nederland. De meest meetbare uitgangspunten van de biologische landbouw zijn door de EU in wetgeving vastgelegd. Naleving van deze eisen wordt gecontroleerd door SKAL. Milieu Centraal heeft een waarderingssysteem voor duurzaamheidslogo's voor levensmiddelen ontwikkeld en communiceert via een website en een app alle waarderingen aan consumenten (keurmerkenwijzer.nl).

In een studie van de Consumentenbond (2019) kwam naar voren dat de gemiddelde prijs die consumenten voor biologische producten in de supermarkt betalen gemiddeld ongeveer 75% hoger ligt dan voor vergelijkbare niet biologische producten. Hoewel dat geen garantie biedt dat dit verschil op boerderijniveau ook zo groot is - bijvoorbeeld bij het Beter Leven-keurmerk gaat van de meerprijs van 11 eurocent op een pak melk in de supermarkt 6 eurocent naar de boer (De Vries, 2019), is het percentage gebruikt om de biologische meerprijs op sectorniveau te berekenen (Figuur 4.4). Die bedraagt dan ongeveer 3% van de totale omzet in de akkerbouwsector. Voor de melkveehouderij is de biologische meerprijs berekend op basis van gegevens uit het bedrijveninformatienet. De melkprijs van biologische melk lag in de periode van 2016-2018 gemiddeld ongeveer 39% boven die van gangbare melk. Op de totale omzet in de melkveehouderij was de meerprijs ongeveer 1%. In de melkveehouderij is er ook een duurzaamheidsbonus van in totaal ongeveer 2,7% die vanuit de keten zelf is georganiseerd en mede vanuit coöperatieve afdrachten (bij Friesland Campina € 0,35 per 100 kg) is gefinancierd. Een voorbeeld hiervan is de bonus op melkgeld die de zuivelfabrikanten uitkeren voor de weidegang van koeien.

De brancheorganisatie BO-akkerbouw heeft binnen het eigen voedsel- en voedselveiligheidscertificaat VVAK aparte modules voor duurzaamheid. SMK werkt aan de ontwikkeling van 'On the way to PlanetProof' voor de akkerbouw. Volgens de vakgroep akkerbouw van de LTO levert dat keurmerk voor de boeren echter niets extra's op (Akkerwijzer, 2020).

De overige opbrengsten in Figuur 4.4 zijn inkomsten uit neventakken zoals recreatie, zorg en energie. Hoewel die verbreding ook raakvlakken heeft met duurzaamheidsthema's wordt die hier niet gezien als een specifieke beloning voor duurzaamheid waarbij de biodiversiteit zou kunnen meeliften. Wat betreft recreatie en energieproductie zijn er mogelijk negatieve externe effecten van die activiteiten op natuur, landschap en biodiversiteit.



Figuur 4.6 Melkveehouderij en akkerbouw: procentuele stapeling van de beloning over de totale opbrengsten in de periode 2016-2018

Bron: Bedrijveninformatienet en Consumentenbond (2019).

Tabel 4.2 geeft weer hoeveel subsidie melkvee- en akkerbouwbedrijven (zowel gangbare (g) als biologische (b) bedrijven) gemiddeld jaarlijks hebben ontvangen in de periode 2016-2018 voor natuur, landschap en biodiversiteit (samengevat met de term natuursubsidies). De melkvee- en akkerbouwbedrijven zijn gecategoriseerd op basis van het aandeel van subsidies (inclusief GLB-subsidies) in de totale opbrengsten: minder dan 5%, tussen 5 en 10% en meer dan 10%.

Uit de tabel kan worden opgemaakt dat de ontvangen natuursubsidies relatief klein zijn. Voor zowel gangbare melkvee- als akkerbouwbedrijven uit de categorie <5% maken de natuursubsidies slechts 0,1% uit van de totale opbrengsten. Hetzelfde geldt voor biologische akkerbouwbedrijven uit de categorie <5%.

Tabel 4.2 Specifieke natuursubsidies melkvee- en akkerbouwbedrijven, gemiddeld per jaar, 2016-2018

Bedrijfstype en aandeel subsidie op totale opbrengsten	Aantal bedrijven in de populatie	Natuursubsidies (€)	Natuursubsidies per hectare (€)	Aandeel natuursubsidies in totale opbrengsten (%)
Melk (g) <5	3.656	404	7,56	0,1
Melk (g) 5-10	11.675	1.730	31,18	0,5
Melk (g) >10	706	6.941	113,83	2,9
Melk (b) 5-10	277	1.641	28,05	0,5
Melk (b) >10	180	19.854	191,09	5,7
Akker (g) <5	1.224	445	5,93	0,1
Akker (g) 5-10	3.400	821	12,78	0,2
Akker (g) >10	2.946	3.955	67,46	2
Akker (b) <5	250	554	9,77	0,1
Akker (b) 5-10	63	2.367	48,75	0,9

(g) = gangbaar, (b) = biologische.

Bron: Bedrijveninformatienet.

De grootste groep melkveebedrijven zit in de categorie met 5-10% subsidie. Deze bedrijven ontvingen gemiddeld nog geen € 2.000 of 0,5% van de totale omzet uit natuursubsidies. De grootste groep akkerbouwbedrijven (eveneens met 5-10% subsidie) ontving relatief nog minder (0,2% van de omzet) uit natuursubsidies. Al met al haalde het overgrote deel van 84% van de bedrijven in de genoemde jaren minder dan 0,5% van de omzet uit natuursubsidies.

Er is een aantal uitschieters. Zo bedroeg de natuursubsidie van biologische melkveebedrijven in de categorie >10% bijna 6% van de totale opbrengsten. Het aantal bedrijven waarvoor dit geldt is echter klein. De

subsidies zijn niet hoog, vooral gezien het feit dat agrarische ondernemers die aanspraak maken op natuursubsidies vaak maatregelen moeten treffen die hogere kosten of lagere opbrengsten met zich meebrengen. Voorbeelden hiervan zijn de aanleg van landschapselementen (bomen, struiken, etc.), waarvoor investeringen zijn vereist. De Catalogus voor Groenblauwe Diensten (Bij 12, 2020) geeft per maatregel een indicatie hoeveel een bedrijf gemiddeld nodig heeft om minimaal uit de kosten te komen. Bijlage M 'Onderbouwing vergoedingsdifferentiatie gebruiksbepalingen' geeft daar voorbeelden van. Voor weidevogelgrasland met een rustperiode tot 15 juni kan een overheid bijvoorbeeld maximaal € 779,65 per hectare aan vergoeding aanbieden en voor een botanisch hooiland € 1.653,25 per hectare. Voor een gangbaar melkveebedrijf gaat dat om meer dan 3% tot 8% van de totale omzet wanneer een derde deel met dat type beheer wordt uitgevoerd.

Tabel 4.3 geeft weer hoeveel duurzaamheidsbonus gangbare en biologische melkveebedrijven gemiddeld hebben ontvangen vanuit de afnemer.

Tabel 4.3 Gemiddelde duurzaamheidsbonus melkveebedrijven per jaar, 2016-2018

Soort bedrijf	Melk (g)	Melk (g)	Melk (g)	Melk (b)	Melk (b)
Hoeveelheid subsidie (%)	<5%	5-10%	>10%	5-10%	>10%
Gemiddeld oppervlak (hectare) cultuurgrond	53	55	61	59	104
Gemiddeld aantal melkkoeien	130	99	65	74	69
Bedrag per bedrijf	11.825	11.349	5.855	5.694	4.765
Duurzaamheidsbonus per koe	91,22	114,32	89,55	77,43	49,44
Duurzaamheidsbonus per hectare	221,89	204,58	96,02	97,31	45,88

(g) = gangbaar, (b) = biologische.

Bron: Bedrijveninformatienet.

De hoeveelheid steun neemt toe met de gemiddelde intensiteit (uitgedrukt in aantal koeien per hectare). Zo ontvingen intensieve gangbare melkveebedrijven met gemiddeld 130 koeien en 53 ha € 221,89 per hectare terwijl biologische melkveehouders met gemiddeld 69 melkkoeien en 104 ha grond een bedrag van € 45,88 per hectare ontvingen. Een actualisatie van de tabellen 4.2 en 4.3 voor de jaren 2018-2020 levert geen wezenlijk ander beeld op.

Kosten voor biodiversiteit

Op verzoek van het ministerie van LNV en Deltaplan Biodiversiteitsherstel heeft Wageningen Economic Research inzicht gegeven in de meerkosten voor melkvee- en akkerbouwbedrijven van biodiversiteitsmaatregelen op basis van een integraal betere score op indicatoren uit de biodiversiteitsmonitor (Beldman et al., 2019). De berekende kosten voor intensieve melkveebedrijven, extensieve melkveebedrijven en bedrijven op veen zijn respectievelijk € 1,95, € 2,18 en € 3,08 per honderd kg melk. Gewogen over deze drie bedrijfstypen in de melkveehouderij zijn de meerkosten € 2,21 per honderd kg melk ofwel € 417 per hectare. De geraamde meerkosten voor akkerbouwbedrijven op klei met een bouwplan met consumptieaardappelen en voor akkerbouwbedrijven op zand met een bouwplan met zetmeelaardappelen zijn respectievelijk 324 en € 185 per hectare. Voor zowel de melkveehouderij als de akkerbouw is volgens het onderzoek een breed pakket aan maatregelen nodig om tot een betere score te komen.

5 Initiatieven met gestapelde beloningen voor natuurinclusieve landbouw

5.1 Inleiding

Er zijn diverse initiatieven genomen om natuurinclusieve landbouw te bevorderen door beloningen van diverse organisaties te stapelen. Hierbij valt te denken aan subsidies, rentekortingen, toegang tot grond, meerprijs uit de markt, ruimere vergunningsmogelijkheden bij de gemeente, etc. Dit hoofdstuk beschouwt een drietal relevante praktijkvoorbeelden:

- LandvanWaarde: pilot Salland Noord (paragraaf 5.2);
- Duurzame Melkveehouderij Drenthe (paragraaf 5.3);
- Praktijkproject biodiversiteitsmonitor van Brabants Bodem (paragraaf 5.4).

Achtereenvolgens wordt ingegaan op de doelen en middelen en op de uitvoering van deze initiatieven. Ook wordt kort aandacht besteed aan het vervolg van deze initiatieven.

5.2 LandvanWaarde: pilot Salland Noord

Inleiding

LandvanWaarde is een initiatief geweest van Stichting Courage, in samenwerking met Landschap Overijssel en het Nationaal Groenfonds. In 2016/2017 is een haalbaarheidsstudie uitgevoerd naar een nieuw sturingsmodel. De uitkomsten zijn gebruikt ter voorbereiding van een pilot. Hiervoor is een gebied in Salland, ten zuidoosten van Zwolle, gekozen (driehoek Wijhe-Raalte-Zwolle). Meer dan 30 boeren in de regio hebben aan de pilot deelgenomen. De pilot is uitgevoerd in een periode van vier jaar en in het najaar van 2021 afgerond.

Doel

LandvanWaarde wilde natuur- en landschapsbeheer een volwaardige pijler onder de agrarische bedrijfsvoering maken. Men wilde een verdienmodel ontwikkelen dat het interessanter maakt voor boeren om aan agrarisch natuurbeheer te doen. Streefbeeld was een win-win-winsituatie: winst voor de natuur en biodiversiteit, winst voor de melkveehouderijbedrijven en winst voor de groen-belanghebbende partijen.

Middelen

LandvanWaarde wilde relevante en interessante beloningen voor boeren organiseren en bundelen en deze als maatwerk aan boeren aanbieden. Voorbeelden van beloningen zijn toegang tot grond, rentekorting bij banken of ontwikkelruimte binnen gemeenten. Tegelijkertijd moest het systeem het andere partijen mogelijk maken om hun groene doelstellingen te realiseren. Hierbij is gedacht aan waterschappen, beleggingsmaatschappijen, terrein behorende organisaties, banken, provincies, gemeenten en zuivelverwerkers. LandvanWaarde wilde verbinding met andere lopende initiatieven op het gebied van agrarisch natuurbeheer en biodiversiteit.

Startpunt van de pilot Salland Noord was het organiseren van een 'council'. Deze council, waarin belanghebbende organisaties en bedrijven vertegenwoordigd zijn, moest de beloningen gaan organiseren en bundelen. Samen met deelnemende melkveehouders zijn bedrijfsnatuurplannen opgesteld. Het bedrijfsnatuurplan vormde contract tussen boer en de council, en was het toegangsticket tot de beloningen van de deelnemende partijen. De deelnemers aan de pilot konden de volgende beloningen ontvangen:

- Agrarisch natuur- en landschap subsidies (ANLb);
- On the way to PlanetProof (Friesland Campina) meerprijs: boeren die in aanmerking komen voor ANLb subsidies komen ook in aanmerking voor de vergoeding voor On the way to PlanetProof;
- Toegang tot grond: a.s.r. real estate, een van de partners, heeft in het projectgebied 10 ha grond gekocht en deze vervolgens onder bepaalde voorwaarden uitgegeven aan deelnemers.

Uitvoering

De pilot Salland Noord begon in 2018. In eerste instantie was het de bedoeling om het project te laten lopen tot eind 2020, maar de termijn is verlengd tot eind 2021. Binnen de pilot is 'getoetst' of het nieuwe sturingsmodel goed functioneert om de inzichten en ervaringen later te kunnen verspreiden over Nederland.

De beloningen binnen de pilot waren deels gebaseerd op het Natuurbeheerplan van de provincie Overijssel. Dit beheerplan is gebruikt als uitgangspunt om een plan voor het gebied Salland Noord te ontwikkelen. Vervolgens vormde dit 'gebiedsplan' weer de basis voor de individuele bedrijfsplannen van de agrarische bedrijven. Het doel van deze methode was om een natuurnetwerk tussen agrarische bedrijven te creëren. Daarnaast zorgde het ervoor dat de bedrijfsplannen aansloten op het plan van de provincie.

De plannen zijn besproken met onder andere de waterschappen, Rabobank en Friesland Campina. Deze organisaties hebben ook eigen plannen. Het bleek lastig om de agenda's af te stemmen met die van LandvanWaarde. Dit kwam omdat de pilot relatief klein was (30 boeren) en de doelen op een andere manier zijn afgesteld: LandvanWaarde richtte zich expliciet op landschap en natuur, terwijl het beleid van de bovengenoemde organisaties vaak mede gericht is op andere duurzaamheidsaspecten als energie en eiwit van eigen bodem. Landschap en natuur zijn lastiger thema's dan bijvoorbeeld energiebeleid: 'Het is makkelijker om zonnepanelen te leggen en daarmee je CO₂-doelstelling te halen dan houtwallen aan te leggen.'

De pilot omvatte twee verschillende gebieden: een open weidegebied en een gebied met groene dooraardering. Doordat de omstandigheden variëren in deze gebieden werden er verschillende doelen opgesteld voor de agrarische bedrijven afhankelijk van het gebied waarin deze bedrijven zich bevinden. In het open weidegebied waren de activiteiten gericht op het realiseren van bijvoorbeeld kruidenrijk grasland en poelen (maatregelen gericht op weidevolgelbeheer). In het gebied dat wordt gekenmerkt door groene dooraarderingen ging het om het realiseren van bijvoorbeeld houtwallen en, net zoals in het openweidegebied, kruidenrijk grasland.

De boeren moesten voldoen aan bepaalde eisen om beloningen te kunnen ontvangen. Zo moesten ze een minimaal oppervlak van het bedrijfsareaal laten bestaan uit bijvoorbeeld kruidenrijke akkerranden. Een onderzoek van de WUR (onder leiding van David Kleijn) vormde de basis voor deze eisen. Uit dit onderzoek bleek dat als tenminste 10% van een bedrijfsareaal dooraderd is, men het meeste succes boekt wat betreft het behoud en/of verbeteren van de biodiversiteit.

Sinds de start van de pilot in 2018 zijn de groeiseizoenen zeer droog geweest waardoor de opbrengsten per hectare sterk afnamen en voertekorten ontstonden. Achteraf gezien hadden boeren wellicht de grond die gebruikt werd voor bijvoorbeeld kruidenrijke akkerranden liever willen benutten om de voeropbrengsten te verhogen.

Vervolg

Voor een vervolg op de pilot heeft de provincie Overijssel een kwartiermaker ingesteld. Deze constateerde dat er in Salland veel energie rondom de boer bij elkaar komt, vanuit de boeren zelf, maar ook vanuit andere organisaties. De behoefte om de lapjesdeken aan verschillende organisaties samen te brengen en de noodzaak om te integreren wordt breed gedeeld. Maar welke maatschappelijke vraagstukken prioriteit moeten krijgen is nog onduidelijk, aldus de kwartiermaker. Veel zaken zijn in beweging, bijvoorbeeld de stikstofproblematiek.

Onder de noemer 'SalLand Loont' is gekozen voor een groeimodel. Er is behoefte aan een organisatie voor een gebied groter dan de pilot van LandvanWaarde en kleiner dan de provincie met koppelingen naar de drie Sallandse gemeenten. Vertrouwdheid, gevoel met de regio, enthousiasme en binding zijn belangrijke factoren. Vooralsnog ligt het accent op het agrarisch natuurbeheer en het Deltaplan Agrarisch Waterbeheer (DAW). Het collectief Midden-Overijssel zal een nieuwe pilot voor het GLB uitvoeren. De nieuwe pilot is gericht op de mogelijkheden om landbouw in en nabij N2000 te verbinden met de opgaven in het gebied. Toekomstperspectief voor agrarisch ondernemerschap en de instrumenten van het ANLb en GLB-NSP zijn daarbij het vertrekpunt. Het werkgebied wordt hiermee verruimd tot heel Salland. Op basis van een bedrijfsomgevingsplan kunnen 50 boeren een verdienmodel krijgen met gestapelde beloningen. Bovenop de

bestaande beloningen komt € 150.000 voor rechtstreekse beloning beschikbaar. Het bidboek van LandvanWaarde 'Werken aan biodiversiteit doen we samen' is een weerslag van de ervaringen met alle boeren in het project. In het bidboek doen Sallandse boeren het aanbod stappen te zetten voor biodiversiteit, maar daarnaast ook voor andere thema's zoals klimaat, stikstof en energie.

5.3 Duurzame Melkveehouderij Drenthe

Inleiding

Het programma Duurzame Melkveehouderij Drenthe is gestart in 2016, nadat meerdere landbouw- en natuurorganisaties een samenwerkingsverband hadden gevormd om de melkveehouderij in Drenthe te verduurzamen. Hiertoe is een ontwikkelagenda 'Melkveehouderij en natuur' opgesteld waarmee men de kringlopen in de provincie Drenthe zoveel mogelijk wil sluiten. Vervolgens hebben de betrokken landbouw- en natuurorganisaties de provincie Drenthe voor het plan gewonnen. De samenwerkende partijen in Duurzame Melkveehouderij Drenthe zijn: Provincie Drenthe, LTO Noord, Drents Agrarisch Jongeren Kontakt, Natuur en Milieufederatie Drenthe, Het Drentse Landschap, Natuurmonumenten en Staatsbosbeheer. Het programma is de eerste van z'n soort in Nederland.

Doel

De provincie Drenthe wil tot de top behoren in duurzame grondgebonden melkveehouderij. Doelstelling van Duurzame Melkveehouderij Drenthe is het stimuleren en versterken van een toekomstgerichte kringlooplandbouw en agribusiness.

Middelen

Deelnemende boeren stellen een plan op om hun bedrijfsvoering te verduurzamen. Ze worden gestimuleerd om samen met het agrarisch bedrijfsleven (studiegroepen, adviezen, projecten) te werken aan een toekomstgerichte sector. Voor deelnemende melkveehouders is een beloningsregeling ontwikkeld:

- een eenmalige subsidie voor het opstellen van een duurzaamheidsplan;
- een eenmalige subsidie van € 1.500 voor het uitvoeren van maatregelen: een vergoeding voor advies, voorlichting en scholing;
- een beloning die de boeren ontvangen over de drie jaren dat ze deelnemen aan het project. Deze beloning kan oplopen tot maximaal € 2.500 per jaar, afhankelijk van de prestaties.

Uitvoering

Het programma is klein begonnen. In de eerste pilot deden 12 melkveehouders mee. Daarna is het aantal deelnemers in 2018 opgeschaald naar 50 bedrijven. In 2020 namen ongeveer 230 bedrijven deel aan het programma (in totaal was er ruimte voor 250 bedrijven), ongeveer een kwart van alle melkveebedrijven in de Drenthe. De bedrijven zijn verspreid over vrijwel heel Drenthe.

Het begin was tamelijk lastig. Het initiatief is relatief uniek waardoor er bij de start veel ontwikkeld moest worden. Dit betreft hele praktische zaken als aanmeldingen, hoe werkt de subsidieaanvraag, wat geldt als staatssteun, etc. Deze kennis is de afgelopen jaren door ervaring opgebouwd.

De melkveehouder die zich aanmeldt voor het programma, kiest eerst een adviseur waarmee samen het melkveebedrijf wordt doorgelicht. Op basis hiervan stelt de adviseur een duurzaamheidsplan voor het bedrijf op. Dit plan geeft inzicht in welke thema's van belang zijn om het melkveebedrijf toekomstbestendig te maken. Zo ziet de boer welke duurzaamheidsopgaven van toepassing zijn op het bedrijf en welke stappen daarin kunnen worden gezet. Het plan kan worden gezien als een soort 'nulmeting' waarbij wordt gekeken naar de sociaaleconomische aspecten van een bedrijf, kringloop (KringloopWijzer), biodiversiteit, energie en klimaat, watermanagement en bodem. De melkveehouder krijgt inzicht hoe hij nu presteert ten aanzien van de 5 KPI's en welke maatregelen hij kan nemen om de scores te verbeteren.

Zodra de boer het duurzaamheidsplan heeft ontvangen, kan deze maatregelen nemen. In deze fase wordt de boer een subsidie aangeboden van € 1.500 voor het inwinnen van advies, voorlichting en scholing. De boer kiest zelf hoe dit bedrag wordt besteed.

Het doel van deze maatregelen is om de kringlopen op melkveehouderijen zoveel mogelijk te sluiten. Door middel van de KringloopWijzer wordt jaarlijks gekeken of de kringlopen op de deelnemende bedrijven zijn verbeterd. Hieraan zijn beloningen gekoppeld.

De bedrijven die deelnemen aan het project worden voor hun inspanningen beloond op basis van Kritieke Prestatie Indicatoren (KPI's). Deze KPI's zijn tot stand gekomen in samenwerking met de landbouw- en natuurorganisaties betrokken bij het project. Ten tijde van het bepalen van de KPI's was er nog geen visie Kringlooplandbouw en waren het keurmerk On the way to PlanetProof en de biodiversiteitsmonitor melkveehouderij nog in ontwikkeling. Wel is tijdens dit proces achter de schermen meegekeken bij Stichting Milieukeur bij de ontwikkeling van KPI's voor het keurmerk On the way to PlanetProof en bij de ontwikkeling van de Biodiversiteitsmonitor Melkveehouderij. De gebruikte KPI's komen daardoor grotendeels overeen met de Biodiversiteitsmonitor Melkveehouderij. Uiteindelijk is er gekozen voor vijf KPI's: (1) fosfaat, (2) stikstof, (3) ammoniak, (4) klimaat en (5) weidegang.

Tabel 5.1 De gebruikte KPI's in het programma Duurzame Melkveehouderij Drenthe

Onderwerp	Doelstelling/streefwaarden	Subsidiebedrag per jaar
Fosfaat	P205-bodemoverschot/ha voldoet aan < 0 kg/ha	€ 500,--
Stikstof	N-bodemoverschot/ha voldoet aan < 125 kg/ha* of Reductie > 25 kg/ha t.o.v. jaar ervoor	€ 500,--
Ammoniak	Kg NH3/ha voldoet aan < 50 kg/ha of Kg NH3/ha voldoet aan reductie > 5 kg/ha t.o.v. jaar ervoor	€ 500,--
Klimaat	g CO2E/kg melk voldoet aan < 1350 g/kg melk* of g CO2E/kg melk voldoet aan reductie > 100 g/kg melk	€ 500,--
Weidegang	Voldoet aan weidegang van minimaal 120 dagen/minimaal 720 uur of minimaal 120 dagen/6 uur per dag	€ 500,--
Totaal	Maximaal subsidiebedrag per jaar	€ 2.500,--

* Het effect van mineralisatie wordt niet meegenomen in uitstoot. De ingevoerde waarde voor stikstof en klimaat wordt met de emissiefactor per procent veengrond verlaagd.

Bron: Duurzame Melkveehouderij Drenthe.

Deze KPI's zijn gekozen omdat ze destijds binnen de KringloopWijzer al gemeten werden. Dit was een vereiste om te controleren of de doelstellingen/streefwaarden ook daadwerkelijk behaald werden. Ook is er in de overweging gekeken naar welke KPI's belangrijk zijn voor de provincie Drenthe. Een voorbeeld hiervan is het verlagen van de ammoniakemissie. Daarnaast moesten de doelstellingen/streefwaarden ook haalbaar zijn voor de deelnemende boeren.

De deelnemende bedrijven ontvangen bij het bereiken van de streefwaarden € 500 per KPI per jaar. In totaal kan een bedrijf dus jaarlijks € 2.500 aan beloningen ontvangen. Van deze regeling kunnen de deelnemende bedrijven drie jaar gebruik maken. Om pragmatische redenen is het bedrag dat de boeren per KPI kunnen ontvangen gelijk gehouden. De beloningen worden verstrekt via Samenwerkingsverband Noord-Nederland (SNN), een uitvoeringsdienst voor subsidieregelingen voor de provincies Drenthe, Friesland en Groningen.

De regeling is in de afgelopen jaren enkele malen herzien. Door de droogte hadden veel maatregelen die de boeren hadden getroffen een ander effect dan gewenst. Daarom is onder meer besloten om het project te verlengen. De deelnemende boeren mochten een jaar laten vallen en zelf een keuze maken over welke jaren ze beloond wilden worden.

In de de-minimisverordening heeft de EU bepaald dat speciaal aangewezen subsidies of toeslagen tot een bepaald totaalbedrag geen staatssteun zijn zoals bedoeld in het EU-verdrag. Voor de landbouwsector is het maximale bedrag € 20.000. Bedrijven die subsidie of toeslagen ontvangen, hebben te maken met de de-minimisverklaring. Met deze verklaring geeft een bedrijf aan dat het totaalbedrag dat het bedrijf ontvangt

aan subsidies en toeslagen het maximum niet overstijgt. Het gaat dan over het ontvangen van subsidies en toeslagen over het huidige belastingjaar en de twee voorgaande jaren. De subsidie voor het nemen van maatregelen (uitvoeringsbijdrage) en de beloningsregeling van Duurzame Melkveehouderij Drenthe vallen onder de de-minimisregeling. Voor nagenoeg alle deelnemers was de hoogte van de de-minimis geen probleem. De kosten voor het opstellen van het duurzaamheidsplan werden rechtstreeks overgemaakt naar de adviseur die het plan opstelt. Dit is niet opgenomen in de de-minimisverklaring.

Stapeling beloning

Drenthe wil andere overheden en bedrijven uit de keten enthousiast maken en overtuigen om ook te gaan sturen op doelen en boeren hiervoor te gaan belonen waardoor een stapeling van beloning op gang komt. Zuivelorganisaties, bijvoorbeeld FrieslandCampina en Rabobank belonen ook op KPI's zoals in Duurzame Melkveehouderij Drenthe. Zo wordt inhoud gegeven aan het stapelen van beloningen.

FrieslandCampina beloont de leden-melkveehouders in Nederland, België en Duitsland op basis van de Biodiversiteitsmonitor, waarin meetbare criteria zijn benoemd die bijdragen aan een betere biodiversiteit.

Waardering

De deelnemende boeren waarderen dat er niet wordt voorgeschreven wat ze moeten doen om hun bedrijven te verduurzamen. In plaats daarvan worden er doelen gesteld en is het aan de boeren zelf om te bepalen hoe ze worden gerealiseerd. Dit zet de boeren in hun kracht, en laat het vakmanschap bij hen. Boeren kunnen op deze manier immers keuzes maken die het beste aansluiten op hun bedrijfsvoering. Hierdoor kan elke boer andere maatregelen kiezen. Wel wordt er geadviseerd, bijvoorbeeld in het duurzaamheidsplan, welke maatregelen eventueel nuttig kunnen zijn.

Sparren en begeleiding

In oktober 2020 zijn acht gebiedscontactpersonen aangesteld die zelf ook als melkveehouder deelnemen aan Duurzame Melkveehouderij Drenthe. Hun taak is andere deelnemers op een laagdrempelige wijze te ondersteunen. Om inzicht te krijgen in punten waar de boeren tegenaan lopen dienen ze ook als klankbord en koppelen ze hun bevindingen terug naar de provincie. De acht melkveehouders kunnen hun collega's doorverwijzen naar adviseurs en studiegroepen. Per persoon zijn ze aanspreekpunt voor ongeveer 30 boeren. Voor hun werkzaamheden ontvangen ze een vergoeding van € 840 per maand (verondersteld is dat ze er ongeveer 12 uur per maand aan besteden). Het idee voor de gebiedscontactpersonen is ontstaan in samenspraak met de organisaties in het samenwerkingsverband, toen de behoefte groeide om zicht te krijgen op de activiteiten van de deelnemende boeren.

Vervolg

De grote opgaven die op de agrarische sector afkomen zijn divers: stikstof, klimaat, waterkwaliteit, biodiversiteit, diergezondheid en tegelijkertijd een inkomen verdienen om in hypotheek en levensonderhoud te voorzien. Deze opgaven zijn afhankelijk van elkaar en moeten als één pakket, gezamenlijk opgepakt worden. Door de boeren zelf aan het stuur te zetten hoe deze doelen te bereiken, geef je hen waardering voor hun vakmanschap. Dit enthousiasmeert. De KPI-systematiek die in Drenthe wordt gebruikt kan hiervoor een geschikt instrument zijn. Deze KPI's kunnen gericht worden op specifieke opgaven in de provincie. Het wordt belangrijk geacht om met KPI's gebiedspecifiek te kijken en samenwerking tussen sectoren te stimuleren.



Figuur 5.1 KPI's voor akkerbouw en melkveehouderij

Drenthe wil de KPI-aanpak doorzetten. Dat doet zij onder de vlag van de agenda Boer Burger Natuur² Drenthe. Bij de doorontwikkeling gaat het niet alleen om opschaling van acties in de melkveehouderij maar ook uitbreiding naar akkerbouw, gemengde bedrijven en samenwerking tussen akkerbouw en melkveehouderij. In 2021 is gestart met de gebiedspilot Kringloop KPI's in samenwerking met het ministerie van LNV. Landelijke ontwikkelingen zoals de biodiversiteitsmonitor Akkerbouw zijn hierin meegenomen. Hiermee is een reeks mogelijk goed bruikbare KPI's vastgesteld.

In 2022 brengt men deze KPI's voor akkerbouw en melkveehouderij specifieker in beeld en bepaalt men bijbehorende streefwaarden. Daarnaast wil men 'Groene indicatoren' in beeld brengen en streefwaarden bepalen. Hiermee gaan Agrarische Natuur Drenthe en Landschapsbeheer Drenthe aan de slag. Vanaf 2023 start vervolgens een beloningsregeling die stapsgewijs wordt uitgerold. Ambitie is deelname van 250 akkerbouwers en 250 melkveehouders.

Nadere informatie over 'Duurzame Melkveehouderij Drenthe':

- Video- Korte samenvatting: [Pakkende samenvatting Duurzame Melkveehouderij Drenthe - Duurzame melkveehouderij](#)
- Informatie voor de deelnemers: <https://www.duurzamemelkveehouderijdrenthe.nl/>
- Video: Gedeputeerde pleit v(oor duurzaam belonen: [Gedeputeerde Drenthe pleit voor belonen boeren - Duurzame melkveehouderij \(duurzamemelkveehouderijdrenthe.nl\)](#)
- Praktijkverhalen: <https://www.duurzamemelkveehouderijdrenthe.nl/praktijkverhalen/>
- Format van duurzaamheidsplan <https://www.duurzamemelkveehouderijdrenthe.nl/werkt/>
- De agenda boer, burger, biodiversiteit: <https://www.nmfdrenthe.nl/wp-content/uploads/sites/5/2019/04/Webversie-Agenda-boer-burger-en-biodiversiteit.pdf>

² Agenda Boer Burger Natuur Drenthe is een samenwerkingsverband van provincie Drenthe, LTO Noord, Drents Agrarisch Jongerencontact, Natuur en Milieufederatie Drenthe, Het Drentse Landschap, Natuurmonumenten, Staatsbosbeheer, Landschapsbeheer Drenthe en Agrarische Natuur Drenthe.

5.4 Brabants Bodem: praktijkproject biodiversiteitsmonitor

Inleiding

Brabants Bodem is een van de projecten binnen het Van Gogh Nationaal Park (i.o.): een gebied van ruim 120.000 ha tussen de steden Den Bosch, Tilburg, Eindhoven, Helmond en Breda. Brabants Bodem heeft als ambitie om het perspectief van agrarische ondernemers die bijdragen aan de kwaliteit van natuur en landschap in het gebied te versterken. Partners van Brabants Bodem zijn Brabants Landschap, ZLTO, Brabantse Milieu Federatie, Provincie Noord-Brabant, Waterschap De Dommel, Ministerie van LNV, Rabobank, Brabant Water, Collectief Midden-Brabant, gemeenten in de regio en het Van Gogh Nationaal Park. Binnen Brabants bodem worden verschillende deelprojecten uitgevoerd. Een van deze projecten is de Brabantse biodiversiteitsmonitor melkveehouderij (BBM).

Doel

De Brabantse biodiversiteitsmonitor melkveehouderij beoogt een beweging in de melkveehouderij op gang te brengen die in de jaren daarna kan doorrollen. Het werkprogramma is gericht op de periode 2020-2025. In 2021 is gestart met bijna 200 deelnemers. In 2022 is ruimte gevonden voor 140 nieuwe deelnemers in het project, nu ook buiten het Van Gogh Nationaal Park.

Middelen

Als middel wordt een systeem van gestapelde beloningen ontwikkeld dat melkveehouders in staat moet stellen hun bedrijfsvoering te verduurzamen. In het kader van het Interbestuurlijk Programma Vitaal Platteland (IBP Vitaal Platteland) heeft het ministerie van LNV € 4,5 mln. beschikbaar gesteld voor de beloningsregeling voor de melkveehouders die deelnemen aan het project. Het IBP Vitaal Platteland is een initiatief van de Rijksoverheid, provincies, gemeenten en waterschappen. Het is een kortlopend beleidsprogramma geweest (juni 2018 - maart 2021) dat de transitie naar een 'economisch vitaal, ecologisch duurzaam en leefbaar platteland' wilde stimuleren. De ambitie van het programma was om deze bestuurslagen als één overheid te laten werken op het terrein van voedselproductie, klimaat, waterveiligheid, circulaire economie, biodiversiteit en energie. Het programma richtte zich op 15 gebieden in Nederland, waaronder het Van Gogh Nationaal Park.

Uitvoering

Het praktijkproject BBM werkt met 13 prestatie-indicatoren. Samen geven deze indicatoren aan in welke mate een melkveehouder bijdraagt aan de biodiversiteit, kwaliteit van de bodem, water en landschap. Voorbeelden van indicatoren zijn het percentage blijvend grasland en het percentage eiwit van eigen land.

De melkveehouders die deelnemen aan het project ontvangen op basis van hun score op de BBM een beloning. De deelnemers kunnen drie jaar op rij maximaal € 5.000 per jaar ontvangen: een deelnemende boer kan dus maximaal € 15.000 aan beloningen ontvangen. De beloningen worden momenteel verstrekt door een gezamenlijke bijdrage van het Ministerie van LNV, de Provincie Noord-Brabant en de waterschappen De Dommel, Aa en Maas en Brabantse Delta.

Alle partijen van Brabants Bodem dragen bij aan het belonen van ondernemers. Niet iedereen kan dat financieel doen. Brabants Landschap is met een groep deelnemers van BBM rondom één van hun gebieden in gesprek om te onderzoeken of het mogelijk is om meer te betekenen rondom pachtgronden van Brabants Landschap.

In 2020 is de beloningsregeling in samenwerking met 55 melkveehouders binnen het Van Gogh Nationaal Park in de praktijk getest. De 13 duurzaamheidsindicatoren zijn tot stand gekomen door eerst te bepalen welke factoren van meerwaarde zijn voor onder andere de bodem, biodiversiteit en waterkwaliteit en waar de melkveehouders met hun bedrijfsvoering invloed op hebben. Diverse indicatoren, waaronder percentage eiwit van eigen land, N-bodemoverschot en percentage blijvend grasland, zijn afkomstig uit de Biodiversiteitsmonitor Melkveehouderij, die opgesteld is door Friesland Campina, de Rabobank en het Wereld Natuur Fonds. Bepaalde indicatoren zijn specifiek gericht op de uitdagingen waar het Van Gogh Nationaal Park i.o. voor staat zoals het verminderen van het gebruik van stikstofkunstmest en gewasbeschermingsmiddelen. Veel partijen bleken weidegang als indicator belangrijk te vinden. Belangrijke criteria bij de selectie van indicatoren waren dat (1) de indicatoren iets zeggen over bodem- en

waterkwaliteit of biodiversiteit in het gebied; (2) de data beschikbaar zijn of tegen beperkte kosten verzameld kunnen worden en (3) de data voldoende geborgd zijn.

De streefwaarden voor de indicatoren zijn zo bepaald dat ze uitdagend zijn voor de melkveehouders maar niet onhaalbaar. De streefwaarden zijn gekoppeld aan een puntensysteem. Hoe meer punten een melkveehouder verzamelt, hoe hoger de beloning. Alle melkveehouders die punten scoren, ontvangen derhalve een beloning. Een ondernemer moet minimaal 300 punten hebben om mee te doen. Een melkveehouder kan maximaal 2.500 punten behalen. Melkveehouders met de hoogste score kunnen drie jaar lang maximaal een beloning van € 5.000 ontvangen. De beloningsregeling is gebaseerd op het totaal pakket van alle 13 indicatoren en niet op basis van slechts een enkele indicator.

Om in aanmerking te komen voor de beloningsregeling, ontvangen de melkveehouders een praktijkscan/nulmeting. In de scan komt naar voren hoe het bedrijf scoort op de 13 indicatoren. In 2021 hebben 200 melkveehouders een nulmeting gedaan. In mei 2022 worden de scores beoordeeld waarop vervolgens de hoogte van de beloningen wordt gebaseerd. De ondernemers bepalen zelf gedurende de looptijd van het project welke maatregel of verbetering ze doorvoeren. Zoals benoemd hangt het bedrag dat een bedrijf ontvangt af van de getroffen maatregelen. Zodra een bedrijf minder verbeteringen doorvoert, zullen de scores op de KPI's niet verbeteren, en de beloning niet stijgen. De beloningen zijn bedoeld om ondernemers te motiveren om te verduurzamen.

Met juridisch adviseurs en experts is onderzocht wat de beste manier is om de melkveehouders te belonen. Hierbij is rekening gehouden met EU-staatssteunregels. Uiteindelijk is gekozen voor een beloningsregeling gebaseerd op de POP3-regelingen die ook gebruikt wordt in de GLB Pilots waarin wordt beloond op resultaat. Deze beloningsregeling is vervolgens in de Landbouwwijziging artikel 25 ingebouwd. Een rapport van Beldman et al. (2019) over de kosten van de biodiversiteitsmonitor op akkerbouw- en melkveebedrijven en de Catalogus Groenblauwe Diensten zijn gebruikt als onderbouwing. Daarmee wordt aangetoond dat de melkveehouders hoge niet-productieve investeringen doen en hoge gedeelde opbrengsten hebben waardoor de maximaal € 15.000 aan beloningen (in drie jaar tijd) het staatssteunplafond niet overschrijden.

Enkele van de melkveehouders die deelnemen aan de BBM ontvangen ANLb-subsidies vanuit agrarische collectieven voor bijvoorbeeld weidevogelbeheer. De beloningen vanuit de BBM zijn aanvullend. Dat mag alleen wanneer de steun niet cumuleert met andere beloningen en onder het plafond blijft van gedeelde inkomsten en additioneel gemaakte kosten. De ANLb-vergoeding dekt niet voor de volle 100% gedeelde inkomsten op melkveebedrijven die aan agrarisch natuurbeheer doen. Dus de extra beloning die de melkveehouders ontvangt vanuit de BBM overstijgt niet de maximaal toegestane subsidie.

De Collectieven Oost-, Midden- en West-Brabant voeren de procesbegeleiding uit van dit driejarig project voor de verduurzaming van de rundveehouderij, met een beloningsregeling als stimulans. Met ondersteuning van veldmedewerkers van de collectieven wordt de mate van duurzaamheid van de bedrijven die willen deelnemen in kaart gebracht. Negen indicatoren komen uit de KringloopWijzer. Voor het in kaart brengen van de groene indicatoren die niet in de Kringloopwijzer staan krijgen de deelnemers ondersteuning van de collectieven. Naast het in beeld brengen van de zogenaamde nul-situatie in 2021 wordt de gevraagd naar de ambitie voor de komende 3 jaar, de duur van de beloningsregeling. Dit is een soort prognose waar geen verplichtingen aan zijn verbonden.

De administratieve kosten van de regeling worden zo laag mogelijk gehouden. Zo worden de data van de KringloopWijzer (KLW) eenvoudig via JoinData benut (www.join-data.nl). Verder wordt aangesloten op beheerpakketten boerennatuur. Voor een deel van de ondernemers zijn de gegevens al in kaart gebracht voor ANLb subsidies of zijn planetproof-indicatoren beschikbaar. Deze data zijn onafhankelijk verzameld en voldoende geborgd. De data voor BBM-paspoort worden uitgelezen door twee machtigingen te zetten. De ondernemer kan de score uitdraaien met datum en daarmee de beloning 'ophalen' bij andere partijen. Een voorbeeld hiervan is de duurzaamheidsscore voor de gronduitgifte van de provincie via upload BBM-paspoort.

Het project geeft melkveehouders richting omdat het inzet op het verbeteren van de bodem, biodiversiteit etc. en daarmee bijdraagt aan het toekomstbestendig maken van hun bedrijven. Dit is belangrijk aangezien

er vanuit de overheid (bijvoorbeeld GLB met ecoregelingen), maar ook banken, terrein beheerders, organisaties, etc., meer gestuurd wordt op deze thema's. Door het project krijgen de melkveehouders een mogelijkheid stappen te zetten en te experimenteren met maatregelen om zo te onderzoeken wat het beste werkt. Omdat de beloningen kunnen worden verstrekt door een breed scala aan organisaties en bedrijven zijn er diverse beloningsmogelijkheden (rentekorting, meerprijs uit de markt, toegang tot pachtgrond, korting op pachtprijs, etc.). Door deze te bundelen en dezelfde voorwaarden te hanteren, is de regeling overzichtelijk voor de melkveehouders. Dat is niet het geval wanneer organisaties en bedrijven individueel gaan belonen en onderling verschillende voorwaarden stellen aan het ontvangen van deze beloningen.

Vervolg

De betrokken partijen willen de regeling na de drie jaar van het project graag voortzetten. Ze zijn zich ervan bewust dat het verbeteren van natuur, waterkwaliteit en landschap een gezamenlijke opgave is en dat de gewenste stapeling van beloningen niet alleen uit de markt of alleen van de overheid kan komen. In 2022 worden gesprekken gevoerd tussen de betrokken partijen om tot een strategie te komen tot een lange termijn verwaardiging en wat ieders rol en verantwoordelijkheid is. Het is de bedoeling dat marktpartijen, financiële instellingen, overheden en maatschappelijke organisaties beloningen verstrekken die langer blijven doorlopen. Op deze manier wil men voorkomen dat de beloning voor de deelnemer na drie jaar noodgedwongen stopt.

De veehouders die meedoen aan de BBM kunnen al diverse beloningen ontvangen:

- Rentekorting: in juli 2021 is Rabobank een test van 9 maanden gestart waarbij de bank een rentekorting van 0,2% verstrekt aan duurzame melkveehouders.
- Hogere scores in het duurzaamheidsprogramma van diverse zuivelorganisaties.
- Voordeel bij uitgifte van provinciale pachtgronden. Bij de gunning van gronden (die via het Groen Ontwikkelfonds Brabants (GOB) worden verpacht) is niet alleen de hoogste prijs bepalend, maar ook de duurzaamheidsscore van een bedrijf. Naast certificaten als SKAL en PlanetProof zijn nu ook de punten uit het BBM vertaald naar deze duurzaamheidsscore.
- De provincie hanteert de BBM-score in combinatie met een veebezetting van maximaal 2 GVE per hectare voor de uitzonderingsregel stalaanpassing in haar 'Handreiking Natuurinclusieve Melkveehouderij'.

Nadere informatie:

<https://anbbrabant.nl/projecten-overzicht/praktijkproject-brabantse-biodiversiteitsmonitor-melkveehouderij/>

<https://www.landbouwenvoedselbrabant.nl/landbouw+en+natuur/biodiversiteitsmonitor/default.aspx>

Tabel 5.2 Dertien indicatoren van de Brabantse biodiversiteitsmonitor melkveehouderij

1	% Blijvend grasland	Aandeel blijvend grasland zoals berekend in de KringloopWijzer als percentage blijvend grasland van de totale bedrijfsoppervlakte - zichtbaar in Dashboard Milieu & Klimaat
2	% Eiwit van eigen land	Aandeel eigen geteeld eiwit zoals berekend in de KringloopWijzer als percentage eiwit in geteeld veevoer ten opzichte van eiwit in verbruikt veevoer - zichtbaar in Dashboard Milieu & Klimaat
3	N-bodemoverschot (kg N/ha)	Het totale stikstofbodemoverschot zoals berekend in de KringloopWijzer als aanvoer van kunstmest, organische mest, weidemest, mineralisatie, depositie en vlinderbloemigen minus de afvoer van geoogste producten - zichtbaar in Dashboard Milieu & Klimaat
4	Broeikasgasemissie (g CO ₂ eq/kg meetmelk)	Broeikasgasemissie zoals berekend in de KringloopWijzer als emissie van CO ₂ -equivalenten uit pensfermentatie, opgeslagen mest, produceren voer, energiebronnen en aanvoerbronnen uitgedrukt per kilogram meetmelk (Fat and Protein Corrected Milk FPCM) - zichtbaar in Dashboard Milieu & Klimaat
5	Ammoniakuitstoot (kg NH ₃ /ha)	Ammoniakemissie zoals berekend in de KringloopWijzer als totale emissie van ammoniak (NH ₃) van graasdieren per hectare - zichtbaar in Dashboard Milieu & Klimaat
6	% (Agrarisch) natuurbeheerland	Percentage agrarisch natuurbeheer zoals vastgelegd in contracten en BBM pakketten bij Agrarische Collectieven - geregistreerd in de database van BoerenNatuur
7	% Kruidenrijk grasland	Percentage kruidenrijk grasland zoals vastgelegd in contracten of BBM pakketten bij Agrarische Collectieven - geregistreerd in de database van BoerenNatuur
8	% Groenblauwe dooradering	Percentage groenblauwe dooradering zoals vastgelegd in contracten of BBM pakketten bij Agrarische Collectieven - geregistreerd in de database van BoerenNatuur
9	Gebruik van gewasbeschermingsmiddelen	Aantoonbaar bewijs dat geen chemische gewasbeschermingsmiddelen worden toegepast op het bedrijf (via SKAL certificaat), geen glyfosaat wordt toegepast op het bedrijf (via zuivelorganisatie of deelname PlanetProof) of deelname van de ingehuurde loonwerker(s) aan het project 'Schoon Water'.
10	Gebruik van stikstof-kunstmest (kg N/ha)	Aanvoer stikstof uit kunstmest, zoals berekend in de KringloopWijzer als kilogrammen stikstof (N) uit kunstmest per hectare
11	P-bodemoverschot (kg P ₂ O ₅ /ha)	Het totale fosfaatbodemoverschot zoals berekend in de KringloopWijzer als het mineralenoverschot fosfaat (P ₂ O ₅) per hectare
12	Weidegang (uur/jaar)	Het aantal uren weidegang per jaar zoals opgegeven in de KringloopWijzer ingedeeld in categorieën voor koeien van >1.440 uur, >720 uur, 1 tot 720 uur of alleen jongvee weidegang
13	Eiwit in het totale rantsoen (g RE/kg ds)	Het gemiddelde ruw eiwit (RE) in het totaalrantsoen zoals berekend in de KringloopWijzer uitgedrukt in gram/kg drogestof

6 Perspectieven op stapeling van beloningen

6.1 Inleiding

Om verder te komen met natuurinclusieve landbouw, heeft de rijksoverheid opties in het nationale en Europese beleid. Daarbij doet de overheid een beroep op partijen in en rond de voedselketen. Wat zijn hun visies op biodiversiteit en landbouw, welke ervaringen hebben ze met het belonen van ecosysteemdiensten en wat zijn hun plannen op dit gebied? Hiervoor is contact opgenomen met het Deltaplan Biodiversiteitsherstel (Bijlage 1.1).

Vervolgens zijn partners van het Deltaplan Biodiversiteitsherstel geselecteerd die door deelname aan de betreffende werkgroep belangstelling hebben voor verdienmodellen voor de landbouw.³ In aanvulling hierop is aandacht besteed aan de zuivelsector en aan a.s.r. real estate, dat een groot landbouwareaal en een aantal grote landgoederen beheert. Al met al gaat het om overheden, terrein beherende organisaties, financiële instellingen en ketenpartijen. Naar deze partijen is desk research gedaan en aanvullend zijn semigestructureerde interviews gehouden met woordvoerders van deze partijen. De uitkomsten zijn per partij beschreven in Bijlage 1.

- Provincies (Gelderland, Zuid-Holland, Flevoland) (Bijlage 1.2)
- Unie van Waterschappen (Bijlage 1.3)
- Staatsbosbeheer (Bijlage 1.4)
- LandschappenNL (Bijlage 1.5)
- Nationaal Groenfonds (Bijlage 1.6)
- Rabobank (Bijlage 1.7)
- a.s.r. real estate rural (Bijlage 1.8)
- Vitens (Bijlage 1.9)
- Zuivelsector (Bijlage 1.10)
- BO Akkerbouw (Bijlage 1.11)
- BoerenNatuur (Bijlage 1.12)

Dit hoofdstuk biedt een samenvattend overzicht van de visies van deze partijen op biodiversiteitsherstel en landbouw (paragraaf 6.2), beschrijft indicatoren voor biodiversiteitsprestaties (paragraaf 6.3) en vormen van beloningen die gestapeld kunnen worden (paragraaf 6.4). Het hoofdstuk wordt besloten met enkele punten over de organisatie van gestapelde beloningen (paragraaf 6.5).

6.2 Visies op biodiversiteitsherstel en landbouw

Biodiversiteitsherstel is een maatschappelijke opgave

Het belang van biodiversiteitsherstel wordt door alle geselecteerde partijen onderschreven. Voor de provincies en waterschappen geldt dat ze hiervoor wettelijke taken uitvoeren, zoals voortvloeiend uit de Vogel- en Habitatrichtlijnen (VHR), de Kaderrichtlijn Water (KRW) en de Wet Natuurbescherming (Wnb). Staatsbosbeheer heeft als wettelijke taak het beheren en duurzaam tot maatschappelijk nut brengen van zijn terreinen. Voor natuur- en landschapsorganisaties is biodiversiteitsherstel een vanzelfsprekend thema, maar ook ketenorganisaties hebben in het Deltaplan Biodiversiteitsherstel toezeggingen gedaan om bijdragen te leveren.

De landbouw moet bijdragen aan biodiversiteitsherstel door natuurinclusiever te werken

In het algemeen wordt extensivering van het agrarisch grondgebruik nodig geacht, maar dit is gebiedsafhankelijk. Staatsbosbeheer geeft aan dat de landbouw door wateronttrekking (verdroging) en stikstofdepositie de natuurterreinen ondermijnt. LandschappenNL wil niet dat het agrarisch gebied opgedeeld

³ <https://www.samenvoorbiodiversiteit.nl/themas/verdienmodellen>

wordt in zones (gangbare en natuurinclusieve zones), maar dat overal natuurinclusief wordt gewerkt. Men streeft naar een natuurinclusieve landbouw door een gebiedsgerichte benadering, een partnerrelatie met de pachters, en ondersteuning van korte ketens. In de zuivel wordt ervoor gepleit rekening te houden met de diversiteit in de sector: de ene boer kan meer doen aan natuur en landschap, een andere meer aan duurzame energie.

Met wet- en regelgeving kan niet worden volstaan, ook positieve prikkels zijn nodig

De overheid kan proberen om gewenste ontwikkelingen af te dwingen met wet- en regelgeving (verboden en geboden). Een van de problemen daarbij is dat de kostprijs van de productie toeneemt. Breed gedeeld wordt de opvatting dat met natuurinclusieve landbouw een goed inkomen mogelijk moet zijn. Stapeling/bundeling van beloningen is volgens de Rabobank een interessante optie. De overheid kan groene diensten belonen, maar ook bedrijven en consumenten moeten hieraan bijdragen. Volgens BoerenNatuur gaat het om een gedeelde verantwoordelijkheid. Het grootste deel ligt op de schouders van de overheid omdat de bijdrage aan publieke goederen voor marktpartijen niet altijd interessant is. Rabobank ziet dat de agrarische productie onder druk staat. De bank adviseert de agrarische sector om het debat naar zich toe te trekken, bij voorbeeld door te komen met werkbare voorstellen voor nieuwe verdien/vergoedingsmodellen. Overheid, politiek en maatschappij moeten gezamenlijk zorgen voor een juiste vergoeding voor de geleverde diensten. De inkomsten uit deze nieuwe verdien-/vergoedingsmodellen zouden de dalende inkomsten uit landbouwproductie (deels) moeten compenseren. Om de doelen te kunnen bereiken is er een passend verdienmodel voor de boer nodig, zo stelt ook Duurzame Zuivelketen (DZK). Ketenpartners, stakeholders en overheden dienen een bijdrage te leveren aan deze verdienmodellen, die verder moeten gaan dan niche markten en gericht moeten zijn op duurzaam produceren in de breedte. Omdat het overheidsbudget beperkt is, zo geeft DZK aan, is een systeem nodig waarin beloningen van publieke en private partijen voor de boer worden gestapeld.

6.3 Indicatoren als grondslag voor beloningen

Er zijn diverse instrumenten ontwikkeld en in de maak om inzicht te krijgen in de biodiversiteit in en rond de landbouw. Voor de uiteenlopende beheertypen natuur en landschap, waaronder agrarische natuur, is er de Index Natuur en Landschap. Voor melkveebedrijven is er een biodiversiteitsmonitor beschikbaar, terwijl gewerkt wordt aan een dergelijke monitor voor akkerbouwbedrijven. Specifiek voor de bodem is de Openbare Bodemindex ontwikkeld. De indicatoren kunnen als grondslag worden gebruikt voor beloningen.

Index Natuur en Landschap

In de Index Natuur en Landschap zijn alle natuur(beheer)typen, landschapstypen en agrarische natuurtypen die in Nederland voorkomen opgenomen. De Index integreert ook de habitattypen van Natura 2000. Hiermee is een uniforme, breed erkende 'natuurtaal' beschikbaar, die zorgt dat alle partijen op het gebied van natuur(beheer) dezelfde terminologie hanteren. De Index Natuur en Landschap is de basis voor de natuurbeheerplannen van de provincies. De Index bevat een algemene beschrijving van het beheertype en een afbakening met de specifieke kenmerken van het beheertype waardoor het zich onderscheidt van andere. In de Index zijn per natuurbeheertype voorbeeldgebieden opgenomen. Voor de agrarische typen zijn zogenaamde leefgebieden opgenomen. Ook de Standaardkostprijzen (SKP) voor natuur en landschap zijn onderdeel van de Index.

Biodiversiteitsmonitor Melkveehouderij

De Biodiversiteitsmonitor Melkveehouderij is een systematiek om de impact en prestaties van individuele melkveebedrijven op biodiversiteit meetbaar te maken en te monitoren over meerdere jaren. Het principe achter de biodiversiteitsmonitor is dat er integraal kan worden gestuurd op doelen, in plaats van sturen op maatregelen of het verbeteren van het bestaande. Hierdoor krijgen melkveehouders inzicht in wat er nodig is om het doel te behalen, namelijk biodiversiteitsherstel. De Biodiversiteitsmonitor werkt met zeven Kritische Prestatie Indicatoren (KPI's). KPI's zijn indicatoren voor prestaties die de voortgang op de impact op biodiversiteit en biodiversiteitsherstel inzichtelijk maken. De KPI's zijn volgens de opstellers zo gekozen dat de melkveehouder daar zelf invloed op kan uitoefenen, ze afwenteling op andere doelen voorkomen (zoals klimaatverandering), en ze een duidelijke relatie hebben met biodiversiteit. Met de zeven KPI's worden de

impact en prestaties van melkveebedrijven, zowel op het eigen bedrijf als daarbuiten, meetbaar gemaakt en in beeld gebracht. De KPI's zijn:

1. Broeikasgasemissie in gram CO₂-eq per kg melk of per hectare,
2. Stikstofbodemoverschot in kg per hectare,
3. Ammoniakemissie in kg per hectare,
4. Percentage eiwit van eigen land,
5. Percentage blijvend grasland (als aandeel van het totale bedrijfsareaal),
6. Aandeel natuur- en landschapsbeheer (als aandeel van het totale bedrijfsareaal),
7. Aandeel kruidenrijkgrasland (als aandeel van het totale bedrijfsareaal).

De Biodiversiteitsmonitor wordt beheerd en verder ontwikkeld door een stichting. Deze is opgericht op 9 december 2019 door Wereld Natuur Fonds, Rabobank en ZuivelNL (via de samenwerking tussen LTO, NMV, NAJK en NZO in de Duurzame Zuivelketen).

De biodiversiteitsmonitor melkveehouderij is een monitoringsinstrument op bedrijfsniveau. Om te komen tot een monitoringssystematiek op sectorniveau, moeten er nog stappen worden gezet. Hiervoor is een landelijk toegankelijk registratiesysteem voor natuur- en landschapsbeheer nodig en een methodiek waarmee op basis van de KPI's uit de Biodiversiteitsmonitor een integrale biodiversiteitsscore kan worden berekend (Doornewaard et al., 2019).

Biodiversiteitsmonitor Akkerbouw

De biodiversiteitsmonitor akkerbouw is nog niet gereed. Deze wordt ontwikkeld door de Brancheorganisatie Akkerbouw, provincie Groningen, de Rabobank en het Wereld Natuur Fonds. De projectpartners willen een gemeenschappelijke taal en een alom te gebruiken set Kritische Prestatie-Indicatoren (KPI's) ontwikkelen. De voorlopige set van KPI's wordt getest door groepen akkerbouwers verspreid over het land. Parallel hieraan werken Wageningen University & Research en Louis Bolk Instituut aan een wetenschappelijke onderbouwing van de KPI's. Het is de bedoeling dat de monitor het mogelijk maakt om prestaties op het gebied van biodiversiteit eenduidig te meten, maatschappelijk te laten waarderen en financieel te belonen. Het streven is om de Biodiversiteitsmonitor Akkerbouw eind 2022 op te leveren.

Open Bodemindex (OBI)

De OBI brengt de ontwikkeling van de bodem en de bodemkwaliteit in beeld. Verduurzaming van de bodem is het doel, met als resultaat dat agrarisch ondernemers en de drinkwatervoorziening daarvan profiteren. De Open bodemindex is een project in ontwikkeling. De uitrolfase is gestart met een uitnodiging aan boeren om mee te doen. De bodemindex drukt de kwaliteit van de bodem uit in een getal. De index is gecorrigeerd voor bodemsoort en het gebruiksdoel van de bodem. De index geeft een indicatie voor de verbetering van de bodemkwaliteit die nog mogelijk is. Daartoe is door onderzoekers de haalbare gewenste situatie per bodemsoort bepaald. Op basis van metingen en beheersmaatregelen komen de biologische, fysische en chemische indicatoren in beeld. De verschillende indicatoren bepalen uiteindelijk de totaalscore op de bodemindex. De Open bodemindex heeft een open karakter: iedereen krijgt inzicht in de rekenregels en kan bijdragen. In de documentatie wordt inzicht gegeven in de onderliggende rekenregels. Invoergegevens, zoals bodemmonsteranalyses, blijven van de boer. De uiteindelijke OBI-score kan gedeeld worden, maar dat is niet verplicht.

Het beheer van Open Bodemindex is sinds maart 2021 in handen van een onafhankelijke stichting. Daarin hebben zitting de initiatiefnemers Rabobank, a.s.r. en Vitens, samen genoemd 'de bodemcoalitie'. Een Raad van Deskundigen staat de stichting bij. Voor de ontwikkeling en uitrol van het instrument Open bodemindex zorgt een consortium van NMI, WUR en FarmHack. De stichting meldt dat steeds meer boeren de OBI gebruiken voor het monitoren van hun bodemkwaliteit.

6.4 Bronnen voor stapeling van beloningen

6.4.1 Gemeenschappelijk landbouwbeleid

De EU-lidstaten hebben meer vrijheid dan in het verleden om hun prioriteiten voor het nieuwe GLB (2023-2027) te bepalen. Daarbij moeten ze resultaten en prestaties voorop stellen in plaats van regels en handhaving. De negen beleidsdoelstellingen zijn:

- zorgen voor een eerlijk inkomen voor de boeren
- het concurrentievermogen vergroten
- het machtsverevenwicht in de voedselketen herstellen
- de klimaatveranderingen tegengaan
- zorgen voor het milieu
- landschap en de biodiversiteit versterken
- de generatiewisseling bevorderen
- het platteland vitaal houden
- de kwaliteit van onze voeding en onze gezondheid beschermen.

In het Nationaal Strategisch Plan (NSP) heeft Nederland uiteengezet hoe het deze doelstellingen wil realiseren. Voor de periode 2023-2027 is binnen het GLB ongeveer € 790 mln. per jaar beschikbaar: 717 mln. in de eerste pijler (Directe betalingen) en € 74 mln. in de tweede pijler (Plattelandsbeleid). Nederland wil extra middelen overhevelen van de eerste pijler naar de tweede pijler om duurzaamheid gericht te bevorderen. Deze overheveling wordt flink opgeschroefd: 15% in 2023 en 30% in 2027 (Tabel 6.1).

Minder inkomenssteun

In 2023 is € 447 mln. in de eerste pijler bedoeld voor basisinkomenssteun. Dat is de 'normale' inkomenssteun, al worden de voorwaarden strenger en de verdeling aangepast. In 2023 gaat € 386 mln. naar de basissteun en € 61 mln. naar herverdelende inkomenssteun voor kleinere bedrijven. Deze nieuwe maatregel bevoordeelt bedrijven tot een omvang van 60 ha. De inkomenssteun neemt elk jaar af tot € 339 mln. in 2027 (Tabel 6.1). De gemiddelde basispremie voor alle bedrijven daalt van € 255 in 2023 naar € 194 per hectare in 2027. In 2021 was de basisbetaling nog € 260 per hectare.

Ecoregeling

Voor de nieuwe ecoregeling is jaarlijks € 152 mln. beschikbaar. Gemiddeld komt dit uit op €109/ha, wat iets lager is dan het huidige vergroeningsbedrag van € 112/ha. Er is een hele lijst mogelijke maatregelen die punten opleveren. De maatregelen zijn gericht op klimaat, bodem, lucht, water, biodiversiteit en landschap. Het niveau van betaling wordt bepaald op basis van de subsidiabele waarde van de activiteiten, nadat is voldaan aan de instapcriteria, inclusief puntensysteem. Biologische landbouw krijgt automatisch het niveau goud voor de landbouwgrond die deel uitmaakt van het SKAL-certificaat. De prognose is dat circa 80% van het totale landbouwareaal in aanmerking komt voor deelname. In het GLB wordt onderscheid gemaakt in drie betalingsniveaus waarvoor de volgende vergoedingen zijn genoemd: € 124 voor brons, € 154 voor zilver en € 185 per hectare voor goud (LNV, 2021b). Omdat boeren hogere tegenprestaties voor deze vergoedingen moeten leveren, zullen de betalingen minder aan het inkomen bijdragen dan de huidige vergroeningsbetalingen (Baayen et al., 2021).

Tabel 6.1 Budget (€ mln.) Directe betalingen GLB, 2023 en 2027 (eerste pijler)

	2023	2027
Totaal beschikbaar	717,0	717,0
Overheveling naar Plattelandsbeleid (van 15% naar 30%)	-108,0	-215,0
Garantiebeleid na overheveling	609,0	502,0
Basisinkomenssteun	447,0	339,0
w.o. herverdelende inkomenssteun	61,0	50,2
Aanvullende inkomenssteun jonge boeren	10,0	10,0
Sectorale steun (art. 66) bijenteelt	0,3	0,3
Ecoregeling voor klimaat en leefomgeving	152,0	152,0
Gemiddelde hectarepremie basisinkomen (€/ha)	255	194
Gemiddelde hectarepremie ecoregeling	109	109

Bron: NSP.

De minister wil de normen voor de goede landbouw- en milieuecondities uitwerken op het niveau van de EU-voorschriften, om de ecoregeling en het agrarisch natuur- en landschapsbeheer aantrekkelijk te maken (LNV, 2021a).

Voor het plattelandsbeleid (tweede pijler) is in 2023 totaal € 287 mln. beschikbaar (Tabel 6.2). Dit budget is opgebouwd uit het oorspronkelijke EU-budget, de nationale cofinanciering en de overheveling uit de eerste pijler. Het budget loopt op tot € 495 mln. in 2027. Een grote post is het agrarisch natuur- en landschapsbeheer (ANLb), in 2023 goed voor € 100 mln., in 2027 € 120 mln. De middelen voor 'niet productieve investeringen' zijn vergoedingen voor duurzame maatregelen. In 2023 gaat hier € 52 mln. heen. Verder gaan de middelen naar vestigingssteun voor jonge boeren, weersverzekering, kennisverbetering, samenwerkingsverbanden en plattelandsprojecten in het kader van Leader. Meest opvallend is het budget voor Samenwerking veenweiden en Natura 2000, waarvoor het NSP € 159 mln. in 2027 reserveert.

Tabel 6.2 Budget (€ mln.) Plattelandsbeleid, 2023 en 2027 (tweede pijler)

	2023	2027
Totaal beschikbaar (inclusief nationale cofinanciering en overheveling)	287,3	494,9
Agrarisch Natuur- en Landschapsbeheer (ANLb)	100,0	120,0
Vestigingssteun jonge landbouwers	15,9	15,9
Brede weersverzekering	17,5	17,5
Zeldzame huisdierrassen	3,2	3,2
Productieve investeringen	23,6	34,9
Niet-productieve investeringen	51,9	51,9
Kennisverspreiding en informatie	22,5	14,1
Samenwerking integrale gebiedsontwikkeling	1,8	12,7
Samenwerking veenweiden en Natura 2000	0,0	159,0
Samenwerking voor ketens, sectoren, duurzamer voedsel, GLB-pilots en innovatie	19,7	24,8
EIP		
Samenwerking afstemming en investeringen GBA (Groen Blauwe Architectuur)	16,5	19,4
LEADER	11,3	18,0
Technische bijstand (2%)	3,4	3,4

Bron: NSP.

Meerprijs per product

Met het kwaliteits- en duurzaamheidsprogramma Foqus planet stelt FrieslandCampina onder andere eisen voor de biodiversiteit op de bedrijven van de leden-melkveehouders van de coöperatie. Wanneer zij werken aan biodiversiteit worden zij beloond met een Foqus planet-toeslag. Deze beloningen worden bepaald op basis van de Biodiversiteitsmonitor. De data van de Biodiversiteitsmonitor worden gecontroleerd bij de beloners (gebruikers), zoals zuivelondernemingen, overheden, banken, verzekeraars, verpachters, waterschappen, terreinbeheerders en andere maatschappelijke organisaties. Bij de borging van de data wordt onder meer gekeken of de machtigingen in orde zijn, de wijze waarop de controle op de data heeft plaatsgevonden, beoordeling van de KPI's van de deelnemers en het gebruik van een vastgestelde methodiek voor het berekenen van de KPI's. Op basis van een controle protocol bepaalt een beloner de aannemelijkheid (van de data op basis waarvan) de KPI's van de Biodiversiteitsmonitor zijn vastgesteld. Vervolgens kent een beloner (gebruiker) de melkveehouder een beloning toe, die aansluit bij de gerealiseerde resultaten. Via deze wijze van beloning worden melkveehouders gestimuleerd om zich in te zetten voor het behoud en herstel van de biodiversiteit in Nederland.

Rentekorting

In het programma Duurzame melkveehouderij Drenthe heeft Rabobank ervaring opgedaan met een rentekorting op financieringen. In 2021 is besloten om deze beloningsvorm als pilot naar landelijk niveau te tillen. Onlangs is Rabobank een testfase gestart waarbij melkveehouders 0,2% rentekorting kunnen ontvangen bij renteverlengingen en nieuwe financieringen. Het gaat om melkveehouders die bij Rabobank in de duurzaamheidsscore A vallen en een financiering hebben van meer dan € 1 mln. Door de duurzaamheidsprestaties meetbaar te maken, kan er nu een beloning worden gegeven aan koplopers. Daarnaast biedt de bank de Rabo Groenlening en Rabo Impactlening waarmee initiatieven voor verduurzaming in aanmerking komen voor een gunstiger tarief. De bank onderzoekt hoe deze aanpak ook voor klanten met een financiering van minder dan € 1 mln. is toe te passen.

Voor banken geldt dat ze onder financieel toezicht staan en hun activiteiten moeten verantwoorden. De Europese fondsen waar de bank haar middelen van betreft, stellen meer eisen, ook aan de eindklant. Zeker op het gebied van duurzaamheid en vergroening. Als de bank kan aantonen dat de gefinancierde bedrijven een goede prestatie op duurzaamheid leveren, kan de bank goedkoper kapitaal aantrekken. Die korting kan worden doorgegeven aan eindklanten.

Pachtgrond en prijs

Er zijn diverse initiatieven om landbouwgrond via aantrekkelijke voorwaarden aan te bieden:

- In samenwerking met het ministerie van LNV voert Staatsbosbeheer een meerjarig project uit om boeren te helpen over te schakelen naar natuurinclusieve landbouw. Er zijn 40 experimenten voorzien. Als een boer overstapt op natuurinclusieve landbouw heeft hij - om rendabel te kunnen opereren - méér grond nodig. Die extra natuurgrond kan hij op verschillende manieren pachten van Staatsbosbeheer. Met de deelnemer worden afspraken gemaakt over activiteiten die de natuurinclusieve agrarische bedrijfsvoering ondersteunen en tegelijkertijd de biodiversiteit op al zijn landbouwgrond vergroten. Met als resultaat dat de biodiversiteit op boerengrond in de buurt van natuurgebieden van Staatsbosbeheer kan toenemen. Deelnemende bedrijven worden gevolgd door onderzoekers van de WUR op ecologisch en economisch gebied. De natuurinclusieve boeren krijgen dus natuurvoorwaarden mee, onder andere een bedrijfsplan voor het hele bedrijf en vanaf 2022 het hebben voldaan aan een basiscursus natuurboeren. Als tegenprestatie biedt Staatsbosbeheer de pachters een geliberaliseerd pachtcontract voor 12 jaar (tegen verlaagd tarief).
- Boeren die landbouwgrond van a.s.r. in gebruik hebben kunnen sinds kort een korting op de canon ontvangen mits zij aan bepaalde duurzaamheidseisen voldoen. De korting bedraagt van 5 tot 10% op de canon. De aanbieding geldt voor de gehele contractuele looptijd, zolang aan de duurzaamheidsmaatregelen wordt voldaan. In samenspraak met de sector is een aantal praktische duurzaamheidseisen opgesteld. Deze zijn opgedeeld in drie thema's:
 - Bodem: de boer stelt data ter beschikking aan de Stichting Open bodemindex (OBI) en deelt de uitkomsten van de OBI-score met a.s.r. De boer spant zich in om de OBI-score te verbeteren om bij te dragen aan een verbeterde bodemgezondheid.

- Biodiversiteit: de boer neemt maatregelen behorende bij het Overzicht Beheerpakketten Agrarisch Natuur- en Landschapsbeheer (ANLb) en/of Subsidiestelsel Natuur en Landschap (SNL), welke maatregelen gebiedsgericht zullen zijn.
- Bedrijf: de boer legt voorafgaand aan het contract een businessplan voor conform de eisen van a.s.r. en zal gedurende de duur van het contract aan de vigerende randvoorwaarden van Gemeenschappelijk landbouwbeleid (GLB) op het gebied van milieu, gezondheid en dierenwelzijn (blijven) voldoen.
- Groene pachtuitgifte via het Groen Ontwikkelfonds Brabant.
- Vitens biedt korting op pacht prijs voor overslaan stroken gras per maaibeurt; ook hanteert Vitens een lagere pacht prijs in waterwingebieden dan in bodembeschermingsgebieden. Dit houdt verband met ecologische doelstellingen en met het verbod op mest en bestrijdingsmiddelen.

Rood voor groen

Naast de middelen voor het agrarisch natuurbeheer beschikken provincies over andere mogelijkheden om biodiversiteit op landbouwbedrijven te stimuleren. Zo kan de provincie faciliterend optreden en verbindingen tussen bedrijven organiseren. Een voorbeeld hiervan is het beleid voor zones buiten het natuurnetwerk, aangeduid met termen als ondernemen met natuur en water (Overijssel), groene contour (Utrecht), groene ontwikkelzone (Gelderland) en zilvergroene natuur (Limburg). Hiervoor hanteren provincies onder andere rood-voor-groenconstructies.

Projectfinanciering

Het Nationaal Groenfonds financiert projecten die een bijdrage leveren aan natuurinclusieve en/of kringlooplandbouw voor het in stand houden en verbeteren van de biodiversiteit en het sluiten van ecologische kringlopen. Ook is het fonds betrokken bij het (voor-)financieren van grondaankopen, natuurinclusief verkavelen en subsidies (zoals de functieveranderingsbijdrage), en bedrijfsverplaatsing. Verder zijn er projecten voor biodiversiteitsverbetering (onder andere door toepassing Biodiversiteitsmonitor). Het Nationaal Groenfonds beheert het Innovatiefonds Duurzame Landbouw (IDL) dat onderdeel is van een breder omschakelprogramma van het ministerie van LNV.

In juli 2021 is het IDL opengesteld voor agrarische ondernemers die hun bedrijfsvoering willen verduurzamen. Het fonds stuurt op doelen en niet op maatregelen. Het realiseren van een stikstofreductie is een verplicht doel. Daarnaast kan ingezet worden met doelen op het gebied van gewasbescherming, dierenwelzijn en circulariteit. In de plannen voor IDL mag op deze doelen niet achteruit worden gegaan en moet er op minstens vier doelen worden verbeterd. Het IDL biedt een voordelige financiering met een looptijd van 12 jaar tegen 1%, waarvan de eerste 6 jaar aflossingsvrij. Mogelijkheden voor stapelen ziet het Nationaal Groenfonds vooral in het belonen voor landschapsdiensten (zoals CO₂-vastlegging). Sectoren met een CO₂-impact die daarvoor moeten compenseren zouden kunnen bijdragen.

6.5 Institutionele vormgeving van gestapelde beloningen

In de voorafgaande paragrafen is naar voren gebracht dat er maatschappelijk draagvlak is voor biodiversiteitsherstel, dat de landbouw hieraan moet bijdragen en dat, naast geboden en verboden, ook positieve prikkels nodig zijn ter ondersteuning van de inkomensvorming van de landbouw. De vraag is hoe deze prikkels georganiseerd zouden kunnen worden, ofwel hoe het institutionele arrangement eruit kan zien.

Het Nationaal Strategisch Plan (NSP) verbindt de grote internationaal bindende afspraken voor de leefomgeving, zoals het versterken van biodiversiteit en klimaat, aan de gebieden en de boeren die samen kunnen bijdragen aan de oplossingen. Het nieuwe GLB (2023-2027) is gericht op het ondersteunen van boeren die actief bijdragen aan de gewenste transitie. Rijksoverheid, provincies en waterschappen organiseren met het NSP doelgerichte beloningen. Daarbij kiezen ze voor een gebiedsgerichte invulling. De argumenten hiervoor zijn dat de opgaven op het gebied van klimaat, milieu en biodiversiteit zich in belangrijke mate afspelen in specifieke, maar per opgave andere delen van het land. Dat geldt niet alleen voor biodiversiteit (habitats van soorten), maar ook voor klimaat (peilverhoging veenweide), stikstof (bufferzones Natura 2000-gebieden), ecosysteemdiensten (regionaal grote verschillen qua ecosysteemdienst waar tekort aan is) en water (verschillen in opgaven tussen stroomgebieden) (Baayen et al. 2021).

Het regeerakkoord van het kabinet-Rutte IV wil de natuur beschermen, het verlies van biodiversiteit herstellen en perspectief bieden aan de agrarische sector. Met een transitiefonds zijn forse investeringen aangekondigd in een duurzame landbouw en in een robuust natuurareaal. Boeren moeten in staat zijn en maatschappelijk gewaardeerd worden om de benodigde verandering te realiseren. Daarbij verwacht het kabinet een niet-vrijblijvende bijdrage van banken, toeleveranciers, de verwerkende industrie en de 'retail'. De vraag is waaruit die bijdrage moet bestaan en hoe die kan worden verkregen.

Passage in het regeerakkoord over de niet-vrijblijvende bijdrage van de ketenpartijen:

'Samen met ketenpartijen en de Autoriteit Consument en Markt maakt de overheid bindende afspraken om de positie van de boer in de keten te versterken. We verwachten een niet-vrijblijvende bijdrage van banken, toeleveranciers, de verwerkende industrie en de retail. Waar nodig worden afspraken juridisch geborgd. Van supermarkten verwachten we transparantie over de wijze waarop hun gehele assortiment aantoonbaar duurzaam en diervriendelijk wordt, inclusief duurzaam inkoopgedrag en een eerlijke prijs voor boeren. We onderzoeken op welke wijze een bijdrage van de consument aan de verduurzaming van de landbouw vormgegeven zou kunnen worden. Om bewuste keuzes te stimuleren wordt in Nederland geproduceerd voedsel voorzien van een herkomstetiket. De overheid committeert zich bij haar inkoop aan duurzaam en lokaal geproduceerd voedsel.'

Met de ontwikkeling van de Biodiversiteitsmonitor Melkveehouderij en de hieraan gekoppelde beloningsvormen vervullen Rabobank en Friesland Campina een voortrekkersrol. Rabobank belooft duurzame koplopers met een rentekorting en wil andere ondernemers stimuleren om ook stappen te zetten op het gebied van duurzaamheid. De bank ziet graag dat zoveel mogelijk partijen, zoals provincies, waterschappen, toeleveranciers, verpachters, zuivelverwerkers en retailers, duurzaamheidsprestaties van melkveehouders gaan waarderen en belonen. Op die manier zou een aanvullend verdienmodel gevormd kunnen worden, leidend tot een winstgevender resultaat en een toekomstbestendige melkveehouderij.

Het blijkt echter lastig om andere partijen mee te krijgen. Nijboer geeft aan dat Rabobank en Friesland Campina qua governance een goede basis hebben om een extra vergoeding aan bepaalde bedrijven te verantwoorden. Verder is een goede monitoringssystematiek zoals met de Biodiversiteitsmonitor Melkveehouderij essentieel. De data en interpretaties daarvan moeten voldoende betrouwbaar zijn. Overheden (provincies, waterschappen) hebben ook een dergelijke basis nodig.

Niet alle partijen zijn blij met de biodiversiteitsmonitor. De Nederlandse Melkveeouders Vakbond (NMV) stelt dat het registreren en monitoren van de gegevens een kostbare en omvangrijke opgave is. 'Daar komt nog bij dat BoerenNatuur verplicht advies wil toevoegen ter versterking van de biodiversiteit', aldus de vakbond die denkt dat ook zuivelondernemingen extra eisen gaan stellen. 'Vrijwel alle kosten voor adviezen, de monitor en maatlat komen op het bordje van de melkveehouder.' NMV vindt dat niet acceptabel, mede omdat het geen inspraak heeft omtrent de ambities en hoogte van de maatlat noch in de kostensamenstelling en nacalculatie. De vakgroep Melkveehouderij van LTO Nederland stelt dat biodiversiteit een verdienmodel moet kunnen worden voor melkveehouders die dat willen en kunnen, maar dat daarvoor nog een verdiepingsslag gemaakt moet worden.⁴

Agrarische bedrijven zijn beducht om individuele zaken te delen, niet wetend of dat wel een beloning oplevert. Kunnen die data ook tegen het bedrijf worden gebruikt? Komt de informatie bij de overheid terecht? Voor de verstrekkers van vergoedingen komt daar de vraag bij wie uiteindelijk de rekening betaalt. Gaat de beloning ten koste van het resultaat van de verstrekker, of wordt de rekening betaald door de bedrijven die de prestatie niet leveren? Afwenteling in de keten is beperkt mogelijk, bij uitstek in de exportmarkt. Dit speelt vooral in de akkerbouwketen.

De brochure 'Successen en uitdagingen van natuurinclusief ondernemen' van Deltaplan Biodiversiteitsherstel en Wereld Natuur Fonds laat zien dat boeren trots zijn op behaalde resultaten qua bodemgezondheid en aantal weidevogels. Maar ook wordt aangegeven dat de beloning onvoldoende is, zowel qua hoogte als qua

⁴ <https://www.nieuweoogst.nl/nieuws/2020/09/03/nmv-kritisch-over-biodiversiteitsmonitor>

duur. Boeren zijn te afhankelijk van kortlopende subsidies die regelmatig veranderen (Deltaplan biodiversiteitsherstel en Wereldnatuurfonds, 2021).

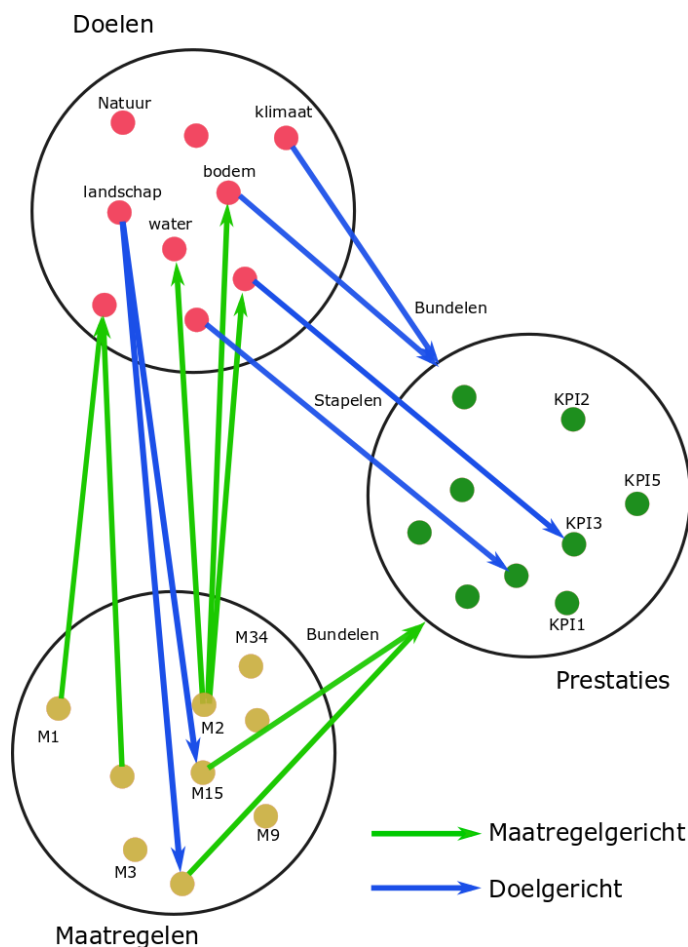
Maatregelen, doelen en prestaties

Zoals BoerenNatuur heeft aangegeven staat het stapelen van beloningen nog in de kinderschoenen. Agrarische collectieven staan dicht bij de boer en hebben kennis en kunde over de gebieden waarin ze opereren. Ze doen graag mee in gebiedsprocessen om tot de keuze van een maatregelenmenu te komen en boeren daarin bij te staan. BoerenNatuur is echter terughoudend als het gaat om betrokkenheid bij de uitvoering van de ecoregeling. Contractering, controle en uitbetaling van de ecoregeling laat men graag aan de overheid over, evenals de (beleids)monitoring.

Het huidige stelsel voor het ANLb bestaat uit maatregelenpakketten die na controle op de uitvoering als een gebundelde prestatie gelden, waarvoor beloond wordt. Met de maatregelen worden weliswaar één of meerdere doelen beoogd, maar de link tussen doelen en prestaties ontbreekt. Ook als de doelen niet worden gehaald volgt betaling als de maatregelen zijn uitgevoerd. Dat wordt ook redelijk gevonden als boeren wel de controle hebben over de maatregelen, maar niet over de doelen. Toch bestaat bij velen de wens om te verschuiven naar een doel- of resultaatgerichte beloning. In dat geval mag de boer vrij kiezen uit de mogelijkheden die haar of hem ter beschikking staan en ontbreekt de link tussen uitgevoerde maatregelen en prestaties, waartegenover een verbinding wordt gemaakt tussen doelen en prestaties door het vaststellen van een doelbereik. Dat doelbereik neemt dan bijvoorbeeld de vorm aan van een score op KPI's. Beide stelsels kunnen in principe zonder bezwaar gecombineerd worden ingezet. Zo is er geen reden waarom een doel wel en uitgevoerde maatregel niet zou kunnen meetellen in een score voor een KPI. Zodra de overheid aan het stelsel bijdraagt dient deze echter wel te voldoen aan de EU regels voor staatssteun. Dit betekent dat op KPI-niveau per indicator (in geval van stapelen) of voor de hele set (in het geval van bundelen) de volgende informatie zal moeten worden verzameld:

- De door boeren getroffen maatregelen die het doelbereik hebben bewerkstelligd. Dat zou problematisch kunnen zijn aangezien iedere boer zelf bepaalt hoe het doel wordt behaald en de charme er nu juist in ligt dat hier niet op hoeft te worden gecontroleerd. Een redelijke aanname omtrent deze maatregelen (op sectorniveau) is echter waarschijnlijk wel afdoende. Alle afwijkingen van bestaande richtsnoeren moeten sowieso goed beargumenteerd aan de Europese Commissie worden voorgelegd ter goedkeuring.
- De kostprijs van afzonderlijke maatregelen zoals die nu ook al voor de Catalogus voor Groenblauwe Diensten wordt bepaald.
- De totale bijdrage van de marktpartijen (op sectorniveau) aan de set van KPI's (bij bundelen) of aan afzonderlijke KPI's (bij stapelen).

Figuur 6.1 schetst de relatie tussen maatregelgerichte en doelgerichte beloningen.



Figuur 6.1 Relatie tussen maatregelen, doelen en prestaties

Duidelijkheid gevraagd over eisen

In een recent advies aan de overheid bepleit de Raad voor de Leefomgeving en infrastructuur (Rli, 2021) dat er duidelijkheid komt over de eisen die aan landbouwbedrijven worden gesteld. Om te kunnen ondernemen is het volgens de Rli noodzakelijk dat helderheid wordt geboden op bedrijfsniveau. In sommige gebieden liggen er volgens de Raad gezamenlijke opgaven, bijvoorbeeld als gevolg van een gewenste verhoging van de waterstand of biodiversiteitsherstel. Die opgaven moeten via overleg worden vertaald naar eisen voor de afzonderlijke bedrijven. Het Rijk moet bij dat overleg actief betrokken zijn en de provincie moet een ondersteunende rol spelen. Normering door de overheid vindt plaats in de vorm van algemene regels, dan wel door voorschriften in de omgevingsvergunning. Controle en handhaving van algemene regels en vergunningen is en blijft een verantwoordelijkheid van de overheid. Om de administratieve lastendruk voor de boeren zo veel mogelijk te beperken wordt een systeem van certificering voorgesteld. Daarnaast moet de afzetmarkt voor duurzaam geproduceerd voedsel verder ontwikkeld worden. Kredietverstrekkers, inkoopcombinaties van supermarkten, afzetcoöperaties en ook de consumenten moeten meer bijdragen aan het proces van verduurzaming, zo stelt de Rli.

Kabinetsreactie

In zijn reactie op het Rli-advies erkent het kabinet het belang van doelen die duidelijkheid geven aan de sector en helder maken wat er per gebied en waar mogelijk per bedrijf behaald dient te worden (Kabinet, 2022). Een interessante vorm van doelsturing volgens het kabinet is het belonen van boeren voor duurzaamheidsprestaties op basis van kritische prestatie-indicatoren (KPI's). Momenteel wordt daar in verschillende gebieden ervaring mee opgedaan en er zullen meer pilots worden uitgevoerd. Het kabinet gaat analyseren hoe de landelijke doelen vertaald kunnen worden naar regionale doelen. Vervolgens wordt gezien hoe de regionale doelen vertaald kunnen worden naar het bedrijfsniveau zodat voor de boeren helder is aan

welke eisen zij moeten voldoen. Bij de aanbeveling van de Rli om de boeren meer handelingsruimte te bieden en meer op doelen te sturen geeft de minister aan dat dit een grote stap is die zorgvuldigheid vraagt. Als reden noemt de minister de grote milieupgaven waar de landbouw voor staat, de EU-regels waarmee de nationale overheid te maken heeft en de verscheidenheid aan bedrijven en locaties. De aanbeveling voor een nieuw certificeringssysteem met een onafhankelijke autoriteit zal het kabinet nader onderzoeken. Certificering kan complementair zijn aan publiek toezicht, maar kan dat publieke toezicht niet vervangen volgens het kabinet. Ten aanzien van de aanbeveling over de verduurzaming van de keten wil de minister dat de keten meer inzet op transparantie over duurzaamheid en dierenwelzijn en een eerlijke prijs voor de boeren.

7 Conclusies

Een minderheid van boeren geeft uitvoering aan hoge niveaus van natuurinclusieve landbouw. Om boeren te stimuleren meer natuurinclusief te produceren zijn extra prikkels nodig. Die prikkels kunnen negatief zijn in de vorm van geboden en verboden (de spreekwoordelijke stok), of positief in de vorm van beloningen (wortel). Positieve prikkels zouden ontwikkeld kunnen worden door beloningen van publieke en private partijen te stapelen. Voor initiatiefnemers is dit een lonkend perspectief. Maar kunnen de hoge verwachtingen van deze optie worden waargemaakt? Dit rapport beschouwt de economische en juridische aspecten van gestapelde beloningen. Het onderzoek hiervoor heeft betrekking op de grondgebonden landbouw in Nederland, dat wil zeggen: melkveehouderij en akkerbouw. De voorafgaande hoofdstukken en de bijlagen hebben de bevindingen gepresenteerd. Dit afsluitende hoofdstuk formuleert enkele conclusies aan de hand van de hoofdvragen van het onderzoek.

Vraag 1. In hoeverre en op wat voor manier kunnen en willen publieke en private partijen bijdragen aan het stapelen van beloningen voor natuurinclusieve landbouw? Waarvan is dit afhankelijk?

Het stapelen van publieke en private beloningen voor natuurinclusieve landbouw staat in de kinderschoenen. De recente praktijkervaringen en plannen van belanghebbende partijen getuigen van goede wil, maar zijn niet overtuigend. De specifieke beloningen voor natuur en landschap zijn hoofdzakelijk van publieke aard. Private beloningen voor natuurprestaties zijn marginaal en er zijn geen signalen dat deze substantieel zullen stijgen. Private partijen zijn niet geneigd te betalen voor diensten waar ze niet ook zelf enig voordeel van genieten.

Er zijn diverse initiatieven genomen om beloningen voor natuurinclusieve landbouw te stapelen, zoals LandvanWaarde, Duurzame melkveehouderij Drenthe en het Praktijkproject biodiversiteitsmonitor van Brabants Bodem. Deze initiatieven komen in zoverre met elkaar overeen dat ze gesteund zijn door een brede coalitie van publieke en private partijen en gericht zijn op de ontwikkeling van de melkveehouderij in het betreffende gebied (respectievelijk in Overijssel, Drenthe en Noord-Brabant). Daarbij is de bedrijfsvoering van de deelnemers centraal gesteld en zijn afspraken gemaakt over streefwaarden voor indicatoren. De beloningen voor de landbouwbedrijven zijn hoofdzakelijk bekostigd met publieke middelen (ANLb, IBP Vitaal Platteland, provinciale subsidie). Om geen problemen te krijgen met de staatssteuntoets is gemikt op toepassing van de de-minimisregeling. Het plafond hiervan is € 20.000 in drie jaar, wat een bescheiden bedrag is ten opzichte van de gemiddelde omzet van melkveebedrijven. Zo liggen de gemiddelde opbrengsten van melkveebedrijven de afgelopen jaren op meer dan € 400.000 per bedrijf. De gemiddelde inkomstenstoelagen en subsidies bedragen de afgelopen jaren tussen de € 25.000 en € 30.000 per bedrijf en slechts een fractie hiervan is gekoppeld aan natuurinclusiviteit.

De bijdragen van private partijen zijn beperkt. In geen van de initiatieven zijn de middelen van private partijen centraal gebundeld en verdeeld. LandvanWaarde heeft moeite gedaan om andere partijen te laten meebetalen, maar is daar niet in geslaagd. De private partijen gaven voorrang aan hun eigen agenda, die niet exclusief gericht is op natuur en landschap maar mede op andere duurzaamheidsthema's zoals energie en eiwit van eigen bodem.

Het voorgenomen vervolg van de drie initiatieven laat zien dat overheden en collectieven daarbij een sleutelrol vervullen. In Overijssel gaat het om drie gemeenten in Salland, in Drenthe om de provincie in samenwerking met het ministerie van LNV en in Noord-Brabant om de provincie en de collectieven ANB. Gezien de beperkte geldelijke beloning zullen moderne melkveebedrijven andere dan financiële motieven hebben om deel te nemen.

Als het gaat om inkomensvorming in de landbouw is er geen drang naar extensivering maar naar intensivering en bedrijfsvergroting. De gemiddelde beloning van de productiefactoren (arbeid, grond en kapitaal) in de grondgebonden landbouw is hoger naarmate de bedrijven groter en intensiever zijn. Dit geldt zowel in de akkerbouw als in de melkveehouderij. De verschillen in netto toegevoegde waarde per hectare

zijn groot. In de periode 2001-2019 realiseerden kleinere akkerbouwbedrijven bijna € 1.200 per hectare aan toegevoegde waarde tegenover grotere bedrijven ruim € 2.200 per hectare. Voor melkveebedrijven ging het om gemiddeld bijna € 1.700 op de kleinere bedrijven tegenover € 2.400 per hectare op de grotere bedrijven.

In de periode vanaf 2010 zijn de nominale opbrengsten uit de verkoop van landbouwproducten per melkveebedrijf met ongeveer 50% toegenomen, terwijl de opbrengsten uit inkomenstoelagen en subsidies met bijna 20% zijn afgenomen. In de akkerbouw daalden zowel de opbrengsten uit de verkoop van producten als die uit inkomenstoelagen en subsidies met enkele procenten per bedrijf. De verminderde bijdrage vanuit overheden is niet volledig gecompenseerd door toegenomen beloningen vanuit de keten. De totale maatschappelijke beloning is de afgelopen tien jaren gedaald.

Het aandeel van subsidies in de opbrengsten van landbouwbedrijven loopt uiteen. Voor verreweg de meeste melkvee- en akkerbouwbedrijven is het aandeel de afgelopen jaren tussen 5 en 10%. Maar er zijn bedrijven met een aandeel van minder dan 5% en ook bedrijven met meer dan 10%. Hoewel er een verscheidenheid aan regelingen is ter bevordering van natuur en biodiversiteit op landbouwbedrijven, zijn de gemiddeld ontvangen natuursubsidies per bedrijf relatief klein. De grootste groep melkveebedrijven ontvangt gemiddeld nog geen € 2.000 of 0,5% van de totale omzet uit natuursubsidies. De grootste groep akkerbouwbedrijven ontvangt relatief nog minder (0,2% van de omzet) uit natuursubsidies. In het algemeen vinden boeren de beloning voor natuur niet toereikend: de beschikbare subsidies zijn ook regelmatig veranderd.

Grote private partijen zoals Rabobank (rentekorting) en Friesland Campina (toeslag) hebben voor hun eigen relaties voorzichtige stappen gezet in het belonen voor biodiversiteitsprestaties. Voorbeeld: melkveebedrijf, 1 mln liter melk, On the way to PlanetProof, meerpijs melk 2 eurocent/liter (€ 20.000), € 2 mln. bankfinanciering, rentekorting 0,2% (€4.000), extra bijdrage provincie € 7.500: totaal € 31.500. Dit bedrag is ook wel nodig om de kosten van de eerste stappen naar meer natuurinclusiviteit te dekken, zoals Wageningen Economic Research heeft berekend (Beldman et al., 2019).

Voor wat betreft toekomstige beloningen speelt het nieuwe GLB (2023-2027) een belangrijke rol. Meer dan het huidige zal dit beleid gericht zijn op het belonen van boeren die bijdragen aan de gewenste transitie. Het Nationaal Strategisch Plan (NSP) van Nederland verbindt de grote internationaal bindende afspraken voor de leefomgeving, waaronder het versterken van biodiversiteit en klimaat, aan de gebieden en de boeren die samen kunnen bijdragen aan de oplossingen. In het NSP kondigen rijksoverheid, provincies en waterschappen doelgerichte beloningen aan. Daarbij kiezen ze voor een gebiedsgerichte invulling. De argumenten hiervoor zijn dat de opgaven op het gebied van klimaat, milieu en biodiversiteit zich in belangrijke mate afspelen in specifieke, maar per opgave andere delen van het land. Dat geldt niet alleen voor biodiversiteit (habitats van soorten), maar ook voor klimaat (peilverhoging veenweide), stikstof (bufferzones Natura 2000-gebieden), ecosysteemdiensten (regionaal grote verschillen qua ecosysteemdienst waar tekort aan is) en water (verschillen in opgaven tussen stroomgebieden).

Voor het GLB heeft Nederland in de periode 2023-2027 ongeveer € 790 mln. per jaar beschikbaar uit EU-middelen. De inkomenssteun neemt elk jaar af: de gemiddelde basispremie voor alle bedrijven daalt van € 255 in 2023 naar € 194 per hectare in 2027. In 2021 was de basisbetaling nog € 260 per hectare. Voor de nieuwe ecoregeling is jaarlijks € 152 mln. beschikbaar, wat gemiddeld neerkomt op € 109 per ha, iets lager dan het huidige vergroeningsbedrag. Er is een hele lijst mogelijke maatregelen die punten opleveren. De maatregelen zijn gericht op klimaat, bodem, lucht, water, biodiversiteit en landschap. Het niveau van betaling wordt bepaald op basis van de subsidiabele waarde van de activiteiten, nadat is voldaan aan de instapcriteria, inclusief puntensysteem. Biologische landbouw krijgt automatisch het niveau goud voor de landbouwgrond die deel uitmaakt van het SKAL-certificaat. Het NSP gaat ervan uit dat circa 80% van het totale landbouwareaal in aanmerking komt voor deelname (1,44 mln. ha). Er wordt onderscheid gemaakt in drie betalingsniveaus waarvoor de volgende vergoedingen zijn genoemd: € 124 voor brons, € 154 voor zilver en € 185 per hectare voor goud. Omdat boeren hogere tegenprestaties voor deze vergoedingen moeten leveren, zullen de betalingen minder aan het inkomen bijdragen dan de huidige vergroeningsbetalingen.

Het totale budget voor het plattelandsbeleid (tweede pijler) neemt toe van € 287 mln. in 2023 naar € 495 mln. in 2027. Een van de grote posten is het agrarisch natuur- en landschapsbeheer (ANLb), goed voor € 100 mln. in 2023, € 120 mln. in 2027. Daarnaast zijn middelen gereserveerd voor duurzame

maatregelen en voor samenwerkingsverbanden. Voor Samenwerking veenweiden en Natura 2000 gaat het in 2027 om € 159 mln.

In het regeerakkoord van Rutte IV is een omvangrijk transitiefonds (€ 25 miljard) aangekondigd voor uitkoop bedrijven en afwaardering landbouwgrond in combinatie met beperkende gebruiksvoorwaarden om natuurinclusieve landbouw te realiseren. Mogelijk komt de betreffende landschapsgrond, die in het bezit blijft van de agrariër, zowel ten goede aan de natuur als aan de landbouw.

Vraag 2. Hoe ziet het institutionele arrangement voor het stapelen er bij voorkeur uit?

Uit de visies van belanghebbende partijen komt als ideaalbeeld voor het institutioneel arrangement naar voren dat overheid en bedrijfsleven het verdienmodel van de natuurinclusieve boer gezamenlijk borgen. In werkelijkheid is zo'n samenwerkingsverband om verschillende redenen lastig te organiseren. Zoals hiervoor aangegeven zijn private partijen niet geneigd om te betalen voor publieke goederen en diensten. Natuurinclusiviteit levert geen extra private goederen op maar publieke goederen en diensten. De bijbehorende ecosysteemdiensten zijn veelomvattend en complex. Natuurinclusiviteit laat zich niet makkelijk eenduidig definiëren. Diverse ecosysteemdiensten zijn met elkaar verbonden en kunnen elkaar soms versterken. Maar tegelijkertijd zijn er trade-offs en kan meer natuurinclusiviteit ten koste gaan van andere diensten (bijvoorbeeld in ruimtegebruik). Deze problemen kunnen niet door het marktmechanisme worden opgelost.

De maatschappelijke doelstellingen ten aanzien van de landbouw zijn meervoudig, zoals de negen beleidsdoelstellingen van het GLB laten zien. Het versterken van landschap en biodiversiteit hoort daar bij, maar de inzet hiervoor wordt afgewogen tegen die voor andere doelstellingen, waaronder het zorgen voor een eerlijk inkomen voor de boeren. Dit is een politieke kwestie.

Overheden en bedrijfsleven hebben niet dezelfde voorkeursoplossing voor het verdienmodel van de natuurinclusieve landbouw. Omdat de publieke budgetten beperkt zijn, zoeken overheden naar oplossingen waarbij marktpartijen meer verantwoordelijkheid nemen (al dan niet gedwongen). Het bedrijfsleven legt de nadruk op de noodzaak van een gelijk speelveld in de (internationale) markten en vindt dat overheden het voortouw moeten nemen in het belonen van publieke goederen (zoals veel ecosysteemdiensten).

Bij voorkeur wordt één centraal certificeringssysteem opgebouwd met goed controleerbare kritische prestatie indicatoren (KPI's), maar wel met een regionale flexibiliteit. De achtergrond hiervan is complex:

- Een systeem met KPI's leent zich volgens zowel de overheid als private partijen in principe goed als basis voor beloningen. De transactiekosten kunnen bij een efficiënte organisatie naar verwachting laag blijven en bij het uitdragen van de duurzaamheidsprestaties kan het systeem helderheid bieden voor de consumenten.
- Diverse aspecten van kringlooplanbouw zien op de negatieve externe effecten van het primaire productieproces (randvoorwaarden op basis van het principe 'the polluter pays'). De ruimtelijke verdeling van die externe effecten is niet gelijkmatig. Dit geldt zowel de fysieke neerslag ervan als de draagkracht van het milieu en de arbitrair gekozen mate van bescherming van het milieu. Dit heeft zijn weerslag in het juridische en sociaaleconomische systeem. Er is behoefte aan een systeem op basis van controle en afrekenbaarheid en daarvoor is een grote individuele toerekenbaarheid van effecten gewenst (met bijbehorende zekerheid). Boeren hebben behoefte aan een doelvoorschriftensturing voor het reguleren van negatieve externe effecten.
- De diensten die bij een hoge mate van natuurinclusiviteit worden geleverd zijn vaak positieve externe effecten. Deze diensten lenen zich minder goed voor de strategie van het stellen van eisen en voorwaarden aan de producent maar meer voor het principe 'the provider gets'. De voorkeur van boeren voor resultaatbeloning op basis van gestelde doelen is hier minder scherp. Er zijn voorstanders voor het vasthouden aan een beloning op basis van uitgevoerde beheermaatregelen, zeker bij risico's dat de beheermaatregelen de doelen mogelijk niet realiseren.

Bij voorkeur betaalt de consument een inclusieve prijs. Anders gaat de extra beloning ten koste van het resultaat van de verstrekker, of wordt de rekening betaald door de bedrijven die de prestatie niet leveren. Afwenteling in de keten is echter beperkt mogelijk. Dit speelt vooral in de akkerbouwketen waar veelal

anonieme producten worden verhandeld. In de zuivelketen zijn er meer mogelijkheden om onderscheidende producten met keurmerken af te zetten.

Het kabinet verlangt een niet-vrijblijvende bijdrage van banken, toeleveranciers, de verwerkende industrie en de 'retail'. Niet duidelijk is waaruit die bijdrage moet bestaan en hoe die bijdrage kan worden verkregen. Dit dient verder te worden ingevuld. Private partijen in en rond de agrarische productie willen de beloning van hun relaties (leveranciers en afnemers) in eigen hand houden en die niet overdragen aan een publiek-private organisatie. Delen van het bedrijfsleven zijn bereid om medeverantwoordelijkheid voor brede maatschappelijke doelstellingen te dragen, maar in onze economische orde zijn ze in de eerste plaats verantwoordelijk voor hun eigen verdienmodel.

Vraag 3. Is de huidige wet- en regelgeving passend voor de verdere ontwikkeling van een verdienmodel van gestapelde beloningen?

De huidige wet- en regelgeving kan drempels opwerpen voor de realisatie van publieke duurzaamheidsbelangen met gestapelde beloningen. Hierbij gaat het om twee pijlers van de economische orde: staatssteun en mededinging.

Staatssteun is in beginsel verboden om te voorkomen dat de mededinging op de Europese interne markt wordt verstoord en het gemeenschappelijk belang geschaad. Het verbod op staatssteun bemoeilijkt het verlenen van subsidies. Er is echter meer mogelijk dan de de-minimisconstructie die in de besproken praktijkvoorbeelden is gekozen. In principe kan de overheid alle Diensten van Algemeen Economisch Belang (DAEB) marktconform belonen als deze niet door de markt worden geleverd. Het probleem is dat hiervoor overheidsbudget nodig is. Private beloningen zijn formeel onbeperkt mogelijk maar het doorschuiven in de keten zodat de consument uiteindelijk de rekening betaalt, is in de praktijk lastig door onderlinge concurrentie. De gemeenschappelijke marktordening van de Europese Unie (eenheid van markt) belet dat Nederland de nationale of regionale markt afschermt.

Het verdient aanbeveling om de uitvoeringspraktijk rond staatssteun te verbeteren zodat het betalen voor ecosysteemdiensten eenvoudiger wordt. Hierbij kunnen overheden praktische ondersteuning vanuit de EU gebruiken en meer de dialoog zoeken met ambtelijke EU-lichamen. Met het oog op de verstrekking van publieke middelen die de staatssteuntoets kan doorstaan dient de rol- en taakverdeling (nesting) tussen de verschillende bestuurslagen die hierbij betrokken zijn te worden verbeterd. Dankzij de recente ontheffing in het GLB van de staatssteuntoets (Art. 145-146 Verordening Strategische Plannen) zal aanvullende nationale steunverlening mogelijk worden via het Nationaal Strategisch Plan (Baayen et al., 2022).

Door mededingingswetgeving wordt machtsvorming in de keten tegengegaan ter bescherming van de belangen van de consument. Deze wetgeving kan initiatieven voor verduurzaming bemoeilijken, zoals in het geval van de kip van morgen. Begin 2022 heeft de Europese Commissie een voorstel voor richtsnoeren gedaan opdat bedrijven meer duurzaamheidsafspraken kunnen maken. Men wil meer ruimte voor samenwerking tussen bedrijven in Europa om duurzame doelen te halen. Volgens het voorstel van de Commissie zijn veel vormen van samenwerking tussen bedrijven om duurzaamheidsdoelen te behalen toegestaan, waarbij de mededingingsregels geen belemmering vormen (Baayen et al., 2022).

Bronnen en literatuur

- ACM, 2021. Concept Leidraad Duurzaamheidsafspraken; Mogelijkheden binnen het mededingingsrecht <https://www.acm.nl/sites/default/files/documents/2e-concept-leidraad-duurzaamheidsafspraken.pdf>.
- ACM, 2022. <https://www.acm.nl/nl/publicaties/bedrijven-kunnen-meer-duurzaamheidsafspraken-maken-doo.-voorstel-europese-commissie>.
- Baayen, R.P. en A. van Doorn, 2020. *Interventiologica voor de groenblauwe architectuur van het GLB. Borging en samenhang tussen doelen, maatregelen en monitoring*. Wageningen, Wageningen Environmental Research, Rapport 3040.
- Baayen, R.P., P. Berkhout, J.J.L. Candel, A.M. van Doorn, A.Y. Eweg, J.H. Jager, A. Jellema en R.A. Jongeneel, 2021. *Naar een doeltreffend en doelmatig Nationaal Strategisch Plan; Effectenanalyse van beleidsvarianten voor de Nederlandse invulling van het nieuwe GLB*. Wageningen, Wageningen Environmental Research, Rapport 3102.
- Baayen, R.P., A.M. van Doorn, J. Reijs, T. Kisters en O. van Hal, 2022. Sturing, waardering en beloning van duurzaamheid in de landbouw met kritische prestatie-indicatoren. Wageningen, Wageningen Environmental Research, Rapport (3179).
- Beldman, A., N. Polman, H. Kager, G. Doornewaard, A. Greijdanus, H. Prins, M. Dijkshoorn en J. Koppenjan, 2019. Meerkosten biodiversiteitsmaatregelen voor melkvee- en akkerbouwbedrijven. Wageningen, Wageningen Economic Research, Rapport 2019-105.
- Berkhout, P., H.A.B van der Meulen en P. Ramaekers, 2022. Staat van Landbouw en Voedsel; Editie 2021. Wageningen/Heerlen/Den Haag, Wageningen Economic Research en Centraal Bureau voor de Statistiek, Rapport 2022-013. <https://edepot.wur.nl/560517>.
- BIJ12, 2021. <https://www.bij12.nl/onderwerpen/natuur-en-landschap/subsidiestelsel-natuur-en-landschap/agrarisch-natuurbeheer-anlb>.
- Bingham, L.R. 2021. Vittel as a model case in PES discourse: Review and critical perspective. *Ecosystem Services*. 48, 1-16.
- Boswijk, D. 2021. <https://www.cda.nl/derk-boswijk/landschapsgrond-wat-is-dat>.
- Boonstra, F.G., W. Nieuwenhuizen, T. Visser, T. Mattijssen, F.F. van der Zee, R.A. Smidt en N.B.P. Polman, 2021. Stelselvernieuwing in uitvoering; Tussenevaluatie van het agrarisch- natuur en landschapsbeheer. Wageningen, Wageningen Environmental Research, Rapport 3066.
- Bouma, J. en F. Oosterhuis, 2019. Publieke belangen en de herziening van het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid (GLB) in Nederland – Een welvaartstheoretisch perspectief. Planbureau voor de Leefomgeving, Den Haag.
- Bouma, J. et al., 2020. *Natuurinclusieve landbouw: wat beweegt boeren? Het effect van financiële prikkels en gedragsfactoren op de investeringsbereidheid van agrariërs*, Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.
- Bouwma, I., M. Sanders, G. Jagers op Akkerhuis, O. Knol, J. Verboom, B. de Wit, J. Wiertz en A. van Hinsberg, 2014. Biodiversiteit bekeken: hoe evalueert en verkent het PBL het natuurbeleid? Planbureau voor de Leefomgeving.
- CBS. 2019. Afname flora en fauna in agrarisch gebied sinds 1990. <https://www.cbs.nl/nl-nl/achtergrond/2020/06/afname-flora-en-fauna-in-agrarisch-gebied-sinds-1990>.
- CLO. 2017. *Wat is biodiversiteit*. Compendium voor de Leefomgeving. <https://www.clo.nl/indicatoren/nl1083-wat-is-biodiversiteit>
- Dam, M. van, 2017. Kamerbrief Natuurinclusieve landbouw, 10 juli 2017. Beschikbaar via: <https://edepot.wur.nl/419247>.
- Deltaplan biodiversiteitsherstel en Wereldnatuurfonds, 2021. Successen en uitdagingen van natuurinclusief ondernemen; ervaringen uit de praktijk <https://www.samenvoorbiodiversiteit.nl/pdf/successen-en-uitdagingen-van-natuurinclusief-ondernemen.pdf>.
- Doornewaard G.J., M.W. Hoogeveen, J.H. Jager, J.W. Reijs en A.C.G. Beldman, 2019. Sectorrapportage Duurzame Zuivelketen; Prestaties 2018 in perspectief. Wageningen Economic Research, Rapport 2019-125.

- Ekroos, J., A.M. Ödman, G.K.S. Andersson, K. Birkhofer, L. Herbertsson, B.K. Klatt, O. Olsson, P.A. Olsson, A.S. Persson, H.C. Prentice, M. Rundlöf en M.G. Smith, 2016. Sparing Land for Biodiversity at Multiple Spatial Scales. *Frontiers in Ecology and Evolution* 3(87): 1-11.
- Engel, S., S. Pagiola en S. Wunder. 2008. Designing payments for environmental services in theory and practice: An overview of the issues. *Ecological Economics*. Vol. 65, No. 4, p.663-674.
- Erismann, J.W., N. Van Eekeren, W. Cuijpers, en J. de Wit, 2014. *Biodiversiteit in de melkveehouderij: Investeren in veerkracht en reduceren van risico's*. Louis Bolk Instituut.
- Erismann, J.W., N. van Eekeren, A. van Doorn, W. Geertsema, en N. Polman, 2017. *Maatregelen Natuurinclusieve landbouw*. Louis Bolk Instituut en Wageningen University & Research.
- Erismann, J.W., N. van Eekeren, J. de Wit, J. Koopmans, W. Cuijpers, N. Oerlemans, en B.J. Koks, 2016. Agriculture and biodiversity: a better balance benefits both. *AIMS Agriculture and Food* 5(2): 157-174. doi: 10.3934/agrfood.2016.2.157.
- Europa decentraal. 2020. *Landbouw*. <https://europadecentraal.nl/onderwerp/staatssteun/landbouw/>
- Europa decentraal. 2020b. *Landbouwvrijstellingverordening*. <https://europadecentraal.nl/onderwerpen/staatssteun/vrijstellingen/mkb-landbouwvrijstellingsverordening/>
- Europa decentraal. 2020c. *De-Minimis Landbouw*. <https://europadecentraal.nl/onderwerp/staatssteun/de-minimissteun/de-minimis-landbouw/>
- EZ. 2014. *Rijksnatuurvisie 2014 Natuurlijk verder*. Ministerie van Economische Zaken.
- Huber-Streans, H. R; Goldstein, J. H; Duke, E. A. 2013. Intermediary roles and payments for ecosystem services: A typology and program feasibility application in Panama. *Ecosystem Services*. Vol 6, p.104-116.
- IPBES. 2019. The global assessment report on biodiversity and ecosystem services. Intergovernmental Science-Policy Platform on biodiversity and Ecosystem Services.
- Jindal, R. en J. Kerr, 2007. Basic Principles of PES. USAID PES Brief 1. P.1-8.
- Jongeneel, R. 2020. *Verdienmodellen: actualiteit, theorie, praktijken en beleid*. Wageningen University & Research.
- Kabinet, 2022. Kabinetsreactie op RLI-advies Boeren met Toekomst. https://www.rli.nl/sites/default/files/kabinetsreactie_op_advies_boeren_met_toekomst.pdf.
- Kleijn, D., R.J. Bink, C.J. ter Braak, R. van Grunsven, W.A. Ozinga, I. Roessink, J.A. Scheper, A.M. Schmidt, M.F.W. de Vries, R. Wegman en F.F. van der Zee. 2018. Achteruitgang insectenpopulaties in Nederland: Trends, oorzaken en kennislacunes (No. 2871). Wageningen Environmental Research.
- Kumar, P., M. Kumar en L. Garrett, 2014. Behavioural foundation of response policies for ecosystem management: What can we learn from Payments for Ecosystem Services (PES). *Ecosystem Services*. Vol. 10, p.128-136.
- Linderhof, V; A. de Blaeij en N. Polman, 2009. Betalen voor ecosystemendiensten: een interessante aanvulling op het waterprijsbeleid. LEI, Den Haag.
- LNv. 2018. *Landbouw, natuur en voedsel: waardevol en verbonden*. Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, Den Haag.
- LNv, 2021a. Voortgang Nationaal Strategisch Plan in het kader van het Gemeenschappelijk Landbouw Beleid 2023-2027. Brief aan de Tweede Kamer d.d. 24 september 2021.
- LNv, 2021b. Voortgang Nationaal Strategisch Plan in het kader van het Gemeenschappelijk Landbouw Beleid 2023-2027. Bijlage 2 bij de brief aan de Tweede Kamer d.d. 24 september 2021.
- Maas, J. 2018. Factsheet biodiversiteit. Wageningen University & Research.
- Maij, H., B. Baarsma, G. van Dijk, H. van Trijp, H. Volberda, M. Vermeulen, R. Tijssen en S. Thus, 2019. *Goed boeren kunnen boeren niet alleen*. Taskforce Kringlooplandbouw.
- Meeusen, M. en W. Baltussen, 2021. True pricing en duurzame voedselsystemen; Verslag van interviews onder stakeholders in het voedseldomein over verwachtingen en wensen over true pricing om te komen tot een duurzaam voedselsysteem. Wageningen, Wageningen Economic Research, Rapport 2021-057.
- Meyer, R. 2019. *Revenue model framework*. TIAS School for Business and Society. <https://www.tias.edu/en/item/revenue-model-typology-revenue-model-framework/>.
- NMa (Nederlandse Mededingingsautoriteit), 2009. Mededingingswet https://www.acm.nl/sites/default/files/old_publication/bijlagen/7102_Mededingingswet_algemene_brochure_%28oktober_2009%29.pdf.
- Paz, D.B., K. Henderson en M. Loreau. 2020. Agricultural land use and the sustainability of social-ecological systems. *Ecological Modelling* volume 437(2020): 1-13.

-
- Pagiola, S. en G. Platais, 2007. *Payments for Environmental Services: From Theory and Practice*. Word Bank, Washington.
- PBL. 2014. Staat van instandhouding EU-soorten en habitattypen. Plan Bureau van de Leefomgeving. <https://themasites.pbl.nl/balans-leefomgeving/indicatoren/nl003053-staat-van-instandhouding-eu-soorten-en-habitattypen-2020/>
- PBL. 2018. Balans van de leefomgeving 2018: Nederland duurzaam vernieuwen. Planbureau voor de Leefomgeving.
- PBL. 2019. Natuurinclusieve landbouw: wat beweegt boeren? Het effect van financiële prikkels en gedragsfactoren op de investeringsbereidheid van agrariërs. Planbureau voor de Leefomgeving.
- PBL. 2020. Balans van de leefomgeving 2020: Burger in zicht, overheid aan zet. Planbureau voor de Leefomgeving. *Proc. National Academy of Sciences* 107(13): 5786-5791.
- Perrot-Maître, P. 2006. The Vittel payments for ecosystem services: a 'perfect' PES case? International Institute for Environment and Development.
- Polman, N. en M. Dijkshoorn. 2019. Verdienmodellen natuurinclusieve landbouw. Wageningen Economic Research.
- Polman, N., en R. Jongeneel, 2020. Voor een natuurinclusieve landbouw zijn nieuwe verdienenmodellen nodig. *Economisch Statistische Berichten Dossier Duurzame Landbouw* 105(4791S): p.99-101.
- RLi (Raad voor de leefomgeving en infrastructuur), 2021. Boeren met toekomst. Den Haag, 2 december 2021.
- Sarvašová, Z; Bálíková, K; Dobšínská, Z; Štěrbová, M; Šálka, J. 2019. Payments for forest ecosystem services across Europe – main approaches and examples from Slovakia. *Ekológia (Bratislava)*. Vol. 38, No. 2, p. 154–165.
- Silvis, H.J. en M.J. Voskuilen, 2019. Akkerbouwbedrijven: schaalvergroting en intensivering. Wageningen Economic Research, Notitie 2019-127.
- Silvis, H.J., en M.J. Voskuilen, 2020. Melkveebedrijven: steeds groter en intensiever. Wageningen Economic Research, Notitie 2020-033.
- Smith, S., P. Rowcroft, M. Everard, L. Couldrick, M. Reed, H. Rogers, T. Quick, C. Eves en C. White, 2013. *Payments for Ecosystem Services: A Best Practice Guide*. Department for Environment, Food and Rural Affairs (DEFRA).
- Stichting Deltaplan Biodiversiteitsherstel. 2018. Deltaplan Biodiversiteitsherstel: In actie voor een rijker Nederland. Stichting Deltaplan Biodiversiteitsherstel.
- Van Doorn, A; D. Melman, J. Westerink, N. Polman, T. Vogelzang en H. Korevaar. 2016. Food for thought: natuurinclusieve landbouw. Wageningen University & Research.
- Wunder, S. 2005. Payments for environmental services: Some nuts and bolts. *Occasional Paper No.42*. Center for International Forestry Research.
- Wunder, S. 2015. Revisiting the concept of payments for environmental services. *Ecological Economics*. Vol. 117, p.235-243.
- WUR. 2019. Nederland haalt de biodiversiteitsdoelen in 2020 niet. Wageningen Universiteit & Research. <https://www.wur.nl/nl/nieuws/Nederland-haalt-de-biodiversiteitsdoelen-in-2020-niet.htm>.

Bijlage 1 Visies, ervaringen en plannen van belanghebbende partijen

B1.1 Deltaplan biodiversiteitsherstel

Algemeen

De biodiversiteit is essentieel voor het in stand houden van ecosystemen en daarmee een gezonde leefomgeving. Natuurorganisaties, boeren, wetenschappers, banken en bedrijven zijn zich bewust van dit probleem en hebben de handen ineen geslagen. In 2018 verenigden 19 partijen zich in 'Samen voor Biodiversiteit' om te werken aan het Deltaplan Biodiversiteitsherstel. Inmiddels zijn ook 100+ partners en supporters bij de beweging aangesloten. Het Deltaplan vraagt al zijn partners een concreet commitment af te geven voor biodiversiteitsherstel. Dit commitment wordt, voordat een organisatie wordt toegelaten als partner, getoetst door het bestuur van de stichting Deltaplan Biodiversiteitsherstel. Alle partners rapporteren vervolgens periodiek over de uitvoering van het afgegeven commitment.

Het Deltaplan Biodiversiteitsherstel is actief op zes thema's (ook wel succesfactoren) om biodiversiteitsherstel in Nederland te realiseren. Voor elk thema is een werkgroep opgericht, waarin vertegenwoordigers van de partners deelnemen. Het projectbureau begeleidt de verschillende werkgroepen en zorgt voor de onderlinge afstemming. De werkgroepen zijn: coherente wet- en regelgeving, draagvlak en gedeelde waarden, gebiedsgerichte samenwerking, infranatuur, kennis en innovatie, monitoring en verdienmodellen. Deze bijlage is gericht op de werkgroep verdienmodellen.

Visie

Iedereen kan grondgebruikers (natuurbeheerders, boeren, overheden en particulieren) stimuleren én waarderen voor hun prestaties die bijdragen aan herstel van biodiversiteit. Door deze prestaties eenduidig meetbaar te maken, is stapeling van beloning mogelijk en kunnen deze prestaties optellen tot echte biodiversiteitswinst. Goede monitoring is hierbij onontbeerlijk en is ook onderdeel van de aanpak, net als samenwerking tussen de verschillende gebieden in Nederland.

Natuurgebieden, landbouwgebieden, de openbare ruimte en steden zijn van groot belang voor biodiversiteit in Nederland, want natuur kent geen scherpe grenzen. Insecten bestuiven gewassen en de weidevogels en vlinders voelen zich zowel thuis in natuurgebieden als in de stad. Als alle grondgebruikers in een gebied gaan samenwerken, zijn er meer kansen voor wilde planten en dieren. Bijvoorbeeld via een 'tiny forest' in de stad, een houtwal die natuurgebieden verbindt, een kruidenrijk grasland of een spoordijk vol bloemen. Zo kunnen bedreigde soorten zich herstellen en kan de natuur zich beter aanpassen aan klimaatverandering.

De werkgroep verdienmodellen ziet de beloning van boeren die biodivers ondernemen als een cruciale succesfactor voor biodiversiteitsherstel. Veel veehouders en akkerbouwers willen bijdragen aan het verbeteren van biodiversiteit. Onzekerheid over de kosten en het terugverdienen daarvan kan deze ondernemers echter belemmeren om tot actie over te gaan. Daarom werken wordt gewerkt aan verdienmodellen voor biodiversiteit: boeren die biodivers ondernemen, dienen daar adequaat voor beloond te worden.

Ervaringen

Het aantal partners dat in het commitment aan het Deltaplan inzet op het creëren van een verdienmodel is beperkt.

De werkgroep verdienmodellen streeft naar een adequate beloning voor biodivers ondernemen. De doelgroep bestaat niet alleen uit agrarisch ondernemers maar ook uit andere grondeigenaren die biodiversiteit kunnen realiseren. De focus ligt op het landelijk gebied.

Om haar doel te bereiken heeft de werkgroep vijf sporen gedefinieerd. Het eerste spoor is de business case inzichtelijk maken voor boeren; laten zien wanneer biodivers ondernemen loont. Een van de resultaten is de

studie naar de meerkosten van biodiversiteitsmaatregelen voor akkerbouw- en melkveebedrijven (Beldman et al., 2019).

Het tweede spoor is gericht op ervaringen met verdienmodellen in de praktijk. Dit heeft onder meer de brochure opgeleverd met portretten van boeren die aan de slag zijn gegaan met een natuurinclusiever bedrijfsmodel (Deltaplan biodiversiteitsherstel en Wereldnatuurfonds, 20000). Deze boeren hebben diverse oproepen gedaan aan marktpartijen en overheden om voor een betere beloning te zorgen.

Het derde spoor is het activeren van de vraagkant door een beroep te doen op markt en (semi) overheidspartijen voor een bijdrage aan de beloning voor biodivers ondernemen. Dit betreft diverse lijnen: marktconcepten om een meerprijs uit de markt te verkrijgen, via de supermarkt of horeca, overleg met waterschappen, bijdrage van financiële instellingen (bijvoorbeeld rentekorting), toegang tot landbouwgrond met verlaagde pacht prijs (bijvoorbeeld Staatsbosbeheer). Ook wordt gekeken naar (regionale) fondsvorming, zoals Veluwefonds.⁵

Het vierde spoor is het beproeven van stapeling van verdienmodellen in de praktijk (doen, leren, beter doen). Hierbij gaat het om initiatieven die beschreven zijn in hoofdstuk 5 van dit rapport. De werkgroep verbindt deze voorbeelden door netwerkbijeenkomsten te faciliteren, zodat ervaringen en kennis worden uitgewisseld.

Het vijfde en laatste spoor is het opschalen van goede praktijken. Dit betreft een ambitie voor de langere termijn.

Uit de voortgangsrapportages blijkt dat de partners serieus werken aan de uitvoering van hun commitment. Tegelijkertijd constateert het Deltaplan dat er in veel gevallen meer nodig is, wat ook door de betrokken partners wordt onderschreven.

Plannen

De werkgroep verdienmodellen zet de activiteiten in de genoemde sporen voort. Deltaplan breed wil men het toekomstbeeld van het landelijk gebied concretiseren, bij voorbeeld met bijpassende niveaus van natuurinclusieve landbouw. Men wil ook meer aandacht van andere Deltaplan-partners voor het verdienmodel, met name in de vorm van aanvullende toezeggingen (commitments). Gehoopt wordt dat provincies, waterschappen en waterwinners de voorbeelden van Rabobank (rentekorting) en FrieslandCampina (meerprijs melk) zullen volgen.

Bronnen

Interview met Margo Meijerink en Amber Laan

<https://www.samenvoorbiodiversiteit.nl/>

⁵ <https://www.veluwefonds.nl>

B1.2 Provincies

Algemeen

Sinds de decentralisatie van 2011 zijn de provincies verantwoordelijk voor het ontwikkelen en uitvoeren van het natuurbeleid en het realiseren van biodiversiteitsdoelen. De twaalf Nederlandse provincies hebben zich op landelijk niveau verenigd in het Interprovinciaal Overleg (IPO). Het IPO behartigt de belangen van de provincies in Den Haag en Brussel. De wettelijke basis voor het biodiversiteitsbeleid is in Europees verband vormgegeven via de Vogel- en Habitat Richtlijn (VHR) en in Nederland via de Wet inrichting landelijke gebied (WILG) en in de Wet Natuurbescherming (Wnb). Het beleid heeft echter ook raakvlakken met andere beleidsvelden zoals de Kaderrichtlijn Water (KRW) en het mestbeleid waar de provincies verantwoordelijkheden delen met andere bestuursorganen. In aanvulling op de algemene informatie over de rol van provincies wordt ingegaan op drie provincies die het Deltaplan voor biodiversiteitsherstel hebben ondertekend: Gelderland, Zuid-Holland en Flevoland.

Visie

In 2013 sloten Rijk en provincies een Natuurpact waarin ze met elkaar afspraken hoe ze gaan werken aan de ontwikkeling en het beheer van natuur op land. Het verankeren van de provinciale keuzes in een *Natuurvisie* is vastgelegd in artikel 1.7 van de Wnb. Een provinciale natuurvisie bevat de hoofdlijnen van het te voeren provinciale beleid gericht op het behoud en het zo mogelijk versterken van de biologische diversiteit en het duurzame gebruik van de bestanddelen daarvan. Dat gaat om de bestaande verplichtingen die voortvloeien uit de VHR en Wnb. De visie kan zich verder richten op provinciale beleid gericht op het behoud, beheer en zo nodig herstel van waardevolle landschappen, met inachtneming van hun cultuurhistorische kenmerken, of het te voeren provinciale beleid gericht op het behoud en het zo mogelijk versterken van de recreatieve, educatieve en belevingswaarde van natuur en landschap.

Daarnaast geeft de Wnb invulling aan de verdere decentralisatie van het natuurbeleid die is afgesproken in het Bestuursakkoord Natuur. Natuur wordt daarmee een provinciale kerntaak: de provincies zijn niet langer alleen verantwoordelijk voor de uitvoering van het natuurbeleid, maar krijgen de bevoegdheid zelf de regie te voeren en – binnen de kaders die het Rijk via de Wnb stelt – strategische keuzes te maken. Ze verankeren deze keuzes in een Natuurvisie. De financiering van de provinciale taken en verantwoordelijkheden loopt deels via het provinciefonds. Daarnaast kunnen de provincies besluiten eigen middelen te investeren en zijn er geldstromen van derden – bijvoorbeeld de Europese Unie – beschikbaar.

Vaak terugkerende thema's in de provinciale natuurvisies zijn bescherming (robuust en gericht op kwaliteit), natuur benutten en beleven. De visies zijn daarin zowel signalerend als agenda stellend. Naast de ambities en de doelen wordt ook het instrumentarium voor de realisatie benoemd. In de visies wordt dit instrumentarium echter verder niet concreet uitgewerkt, beschikbare budgetten worden globaal aan doelen gekoppeld.

In Gelderland ligt de nadruk op brede gebiedsgerichte processen rond het NNN, bijvoorbeeld rond hydrologische of landschappelijke thema's. De voorkeur gaat hier uit naar een goed beheer voor langere tijd in ruil voor inkomenszekerheid voor de boer. De provincie ziet graag een brede invoering van biologische landbouw. Desnoods moet er een wettelijke regeling komen om meer biologische producten in de schappen te krijgen. De consument is vervolgens aan zet. In samenhang hiermee zou aan SKAL meer richting kunnen worden gegeven ter ondersteuning van de biodiversiteit. Om risico's af te dekken pleit Gelderland voor een garantiefonds en vraagt het aandacht voor compensatie voor stoppende bedrijven.

Ook de provincie Zuid-Holland zet in op gebiedsgerichte processen, hier via het programma all4biodiversity. Boeren moeten kunnen kiezen uit een palet aan maatregelen passend bij hun bedrijfsvoering. Goede verdienmodellen zijn essentieel en om die te bereiken is deelname van de ketenpartijen, ook van leveranciers, noodzakelijk. Samenwerking verloopt bij voorkeur via netwerken en niet top down vanuit de overheid. De provincie Zuid-Holland wil verder kortere ketens stimuleren en in principe alleen geld uittrekken voor projecten waar ook draagvlak voor is.

De provincie Flevoland vindt het belangrijk om innovaties in de praktijk te testen. Zo gebeurt dat momenteel in de proeftuinen voor vernieuwing en diversificatie van het agrofood systeem (programma Landbouw: meerdere smaken). Voor verduurzaming is een goed verdienmodel noodzakelijk. Het ANLb en de eco-regeling kunnen

daarbij helpen. Een beter inzicht in de impact van wet- en regelgeving op het boerenbedrijf is nodig. Er is behoefte aan transparante beloningssystemen waaraan de markt / consumenten meer bijdragen.

Ervaringen

De belangrijkste instrumenten van de provincies waarmee het natuurbeleid concreet wordt gevoerd bestaan uit de Index Natuur en Landschap en het Subsidiestelsel Natuur en Landschap.

Index Natuur en Landschap

In de Index Natuur en Landschap zijn alle natuur(beheer)typen, landschapstypen en agrarische natuurtypen die in Nederland voorkomen opgenomen. De Index integreert ook de habitattypen van Natura 2000. Hiermee is een uniforme, breed erkende 'natuurtaal' beschikbaar, die zorgt dat alle partijen op het gebied van natuur(beheer) dezelfde terminologie hanteren. De Index Natuur en Landschap is de basis voor de natuurbeheerplannen van de provincies. De Index bevat een algemene beschrijving van het beheertype en een afbakening met de specifieke kenmerken van het beheertype waardoor het zich onderscheidt van andere. In de Index zijn per natuurbeheertype voorbeeldgebieden opgenomen. Voor de agrarische typen zijn zogenaamde leefgebieden opgenomen. De Standaardkostprijzen (SKP) voor natuur en landschap zijn niet in de algemene beschrijvingen in de Index zelf opgenomen, maar zijn wel onderdeel van de Index.

Subsidiestelsel Natuur en Landschap

Via het Subsidiestelsel Natuur en Landschap (SNL) verlenen de provincies subsidie voor het behoud en de ontwikkeling van (agrarische) natuurgebieden en landschappen. Ruimte, economie en natuur zijn kerntaken van de provincies. De inrichting van het landelijk gebied en het regionale natuur- en landschapsbeleid, de bereikbaarheid van de regio en het regionaal economisch beleid zijn hun verantwoordelijkheid. Vanuit internationale verplichtingen zijn de provincies ook verantwoordelijk voor realisatie van het Natuur Netwerk Nederland (voorheen: Ecologische Hoofdstructuur), de Natura2000 gebieden, het (agrarisch) natuurbeheer en het soortenbeleid. Het Subsidiestelsel Natuur en Landschap (SNL) schept de voorwaarden hiervoor.

Monitoring

Het Nederlandse natuurbeleid investeert om waardevolle gebieden en soorten te behouden en beschermen en waar nodig condities te herstellen of te verbeteren. Uiteraard dient onderzocht te worden of de afgesproken doelen gehaald en zo nodig bijgesteld moeten worden. Naast het gebruik van de gerealiseerde hectares en het daarvoor benodigde geld, wordt in toenemende mate ook gevraagd naar de resultaten in termen van bijvoorbeeld aantallen dieren en planten. Rijk, provincies en beheerders hebben samen een aanpak ontwikkeld, de *Werkwijze Monitoring Beoordeling Natuurnetwerk – Natura 2000/PAS* voor het monitoren van de natuur en de beoordeling van de natuurkwaliteit. Daarmee kan worden gestuurd op ambities voor het Natuurnetwerk, op prestaties en op inzet van middelen. Bovendien is de beschikbare informatie goed bruikbaar voor andere doelen, zoals de rapportages aan de EU over Natura 2000-doelen.

Overige instrumenten

De provincies beschikken ook over andere mogelijkheden om biodiversiteit op landbouwbedrijven te stimuleren. Er zijn bijvoorbeeld instrumenten waarmee de provincie faciliterend optreedt en verbindingen organiseert tussen bedrijven. Een voorbeeld hiervan is het beleid voor zones buiten het natuurnetwerk, aangeduid met termen als ondernemen met natuur en water (Overijssel), groene contour (Utrecht), groene ontwikkelzone (Gelderland) en zilvergroene natuur (Limburg). Hier hanteren provincies onder andere rood-voor-groenconstructies. Een ander voorbeeld betreft groene pachtuitgifte via het Groen Ontwikkelfonds Brabant.

Ervaringen in Gelderland, Zuid-Holland en Flevoland

Gelderland ziet een verschuiving bij het Rijk in de aandacht voor de Vogel- en Habitat Richtlijnen naar het stikstofdossier. Middelen van het Rijk voor natuurinclusieve landbouw staan nu in het kader van de stikstofproblematiek. Gelderland ontvangt 30% van het budget voor gevoelige natuur. De ervaring hier is dat veel boeren (naar schatting 30%) willen omschakelen naar biologische landbouw. Gelderland is daarom samen met supermarkten een proef gestart met biologische producten in de schappen. Daaruit bleek dat veel meer omzet van biologische producten mogelijk is. Aan het ANLb doet 4 à 5% van de boeren in de provincie mee, maar het budget hiervoor gaat altijd volledig op. Bedrijven in de biologische landbouw halen NIL-niveau 2. SKAL stelt geen eisen aan biodiversiteit, maar het EKO-keurmerk doet dat wel. De eisen aan On the way to PlanetProof zijn volgens de provincie te laag voor NIL-niveau 2.

De provincie Zuid-Holland draagt het meest van alle provincies bij aan het ANLb, maar de middelen zijn beperkt. In het aanvalsplan voor de Grutto is geconstateerd dat het budget te laag is in verhouding tot de gestelde doelen. De provincie is blij met de toegezegde impuls vanuit LNV. Hiermee hoopt de provincie het weidevogelbeheer te kunnen koppelen aan de veenweidestrategie om de bodemdaling te beperken. Het stikstofbeleid is een lastige opgave in dat verband. Het succes van netwerkend werken verschilt per gebied. Er zijn veel juridische vragen, onder andere over de staatssteuntoets. Bij Boeren voor Natuur is dat nu geregeld voor de langere termijn.

Flevoland heeft ervaring opgedaan in verschillende thema's rond biodiversiteit en verdienmodellen, onder andere kostenbesparing bij agroforestry en precisielandbouw. De PPS voor agroforestry omvat nu een netwerk van zo'n 25 boeren. Het past niet binnen de ecoregeling, maar kan er wel naast bestaan. Hierin ligt de focus nu op kennisontwikkeling en -deling. De provincie werkt samen met het waterschap Zuiderzeeland aan het actieplan bodem en water. Het ANLb en straks de ecoregeling dragen bij aan provinciale doelen. De vraag is wel of daarbij de kosten goed in kaart zijn gebracht. Ook in Flevoland is de ervaring dat staatssteunregels belemmerend kunnen werken.

Plannen

Samen met de VNG en de UvW zet het IPO in op een groen herstel van Nederland. In het betreffende document valt onder meer te lezen wat er met de leefomgeving moet gebeuren, wat decentrale overheden voor de leefomgeving willen doen en hoe ze dat gaan doen en wat ze daarvoor nodig hebben. De decentrale overheden ondersteunen het rijk in de afgesproken doelstelling om in 2030 50% van de stikstofgevoelige Natura 2000-gebieden onder de kritische depositiewaarde te brengen. Met de in het Programma Natuur afgesproken investeringen van € 2,85 miljard tot 2030 realiseren ze een structurele verbetering van de condities van natuurgebieden. Tevens werken decentrale overheden samen met het rijk een gezamenlijke agenda 'natuurinclusief' uit.

Plannen van Gelderland, Zuid-Holland en Flevoland

In Gelderland komt de komende drie jaar € 83 mln. beschikbaar voor herstel- en -beheermaatregelen, los van andere middelen: het totale budget is groter. De provincie gaat hiervoor zones vaststellen en een programma van maatregelen schrijven (NIL is nog niet ingevuld). Er komt een groundbank voor NIL boeren en de proef om biologische producten in de schappen van supermarkten te krijgen wordt opgeschaald.

Zuid-Holland gaat via het programma groene cirkels een onderzoek starten naar CO₂-mitigatie in combinatie met biodiversiteitsherstel. Ook wil Zuid-Holland de komende tijd per gebied de urgentie voor de transitieopgave vaststellen.

Flevoland gaat onderzoek doen naar afzetmarkten in het kader van de PPS agroforestry. Er zijn actieplannen in de maak voor biodiversiteit, bodem en water, voor bossen en voor natuur. Daarnaast wordt voor monitoring een natuurthermometer ontwikkeld.

Bronnen

Interviews:

Mireille Wosten, provincie Gelderland (28-10-2021)

Mags Dootjes, provincie Zuid-Holland (03-11-2021)

Diederik Diepenhorst, provincie Flevoland (03-11-2021)

- Onderhandelingsakkoord decentralisatie natuurbeleid
- Zesde voortgangsrapportage natuur in Nederland
- Ipo position paper toekomst GLB
- Bij12 website
- Natuurkompas Overijssel
- Natuurvisie provincie Utrecht 2017
- Gastvrije natuur – Natuurvisie 2040 -Provincie Drenthe
- Omgevingsvisie gaaf Gelderland
- Realisatie natuurnetwerk door provincies (Kuidersma et al, 2020)
- Krachtig groen herstel van Nederland: <https://vng.nl/sites/default/files/2021-03/koepelagenda-krachtig-groen-herstel-van-nederland.pdf>

B1.3 Waterschappen

Algemeen

Nederland heeft 21 waterschappen. Waterschappen zijn overheden die bestuurlijk verantwoordelijk zijn voor het beheer van waterkeringen, het regionale waterbeheer en het zuiveren van afvalwater. De Unie van Waterschappen (UvW) is de vereniging van alle waterschappen in Nederland. De UvW vertegenwoordigt de waterschappen en behartigt hun belangen. Dit doet de UvW onder meer door waterschappen te verbinden met andere overheden, bedrijfsleven en kennisinstellingen. Daarnaast stimuleert de UvW kennisuitwisseling en samenwerking tussen waterschappen. Hoewel waterschappen zichzelf niet tot de terreinbeherende organisaties zoals Staatsbosbeheer en Natuurmonumenten rekenen, beheren ze een groot areaal aan waterkeringen en watergangen. Hierdoor horen de waterschappen tot een van de grotere (potentiële) natuurbeheerders in Nederland.

Visie

De UvW ziet een goede biodiversiteit als een brede maatschappelijke opgave, waar het waterschap als medeoverheid zijn rol in kan vervullen. Biodiversiteitsherstel is nodig en begint bij het terug op orde brengen van de 'basiskwaliteit natuur', om de 'gewone soorten' – die een cruciale rol vervullen in ons ecosysteem – 'gewoon' te houden. Daarvoor bestaat een wettelijk kader zoals de Kaderrichtlijn Water en de Wet Natuurbescherming die voor de waterschappen tot een aantal wettelijke opgaven leiden. Daarbovenop kan de natuur worden versterkt door het zorgdragen voor unieke habitats met unieke soorten. Ook voor deze versterking staan waterschappen aan de lat. Niet vanuit een wettelijke opdracht, maar vanuit de maatschappelijke verantwoordelijkheid om naar vermogen, vanuit de eigen assets en werkzaamheden, bij te dragen aan een robuuste biodiversiteit. Waterschappen beheren namelijk 17.500 kilometer aan waterkering en 225.000 kilometer watergangen. Hierdoor zijn waterschappen bij uitstek geschikt om natuur in Nederland met elkaar te verbinden. Daarnaast hebben waterschappen door hun wettelijke taken (onder andere peilbeheer, waterkwaliteitsbeheer) en hun rol in gebiedsprocessen groot effect op biodiversiteit buiten deze eigen 'assets'.

Ervaringen

Waterschappen voeren beheer en onderhoud uit conform de wettelijke kaders. De volgende wetgeving is relevant: Kaderrichtlijn Water (KRW), Wet Natuurbescherming, Gemeenschappelijk Landbouwbeleid, Chemische stoffen wetgeving (reach), Richtlijn Industriële Emissies, Mestbeleid (bijvoorbeeld de discussie over drijfmest). Waterschappen hebben zich daarnaast verbonden aan verschillende deals en akkoorden zoals duurzaam GWW (grond-, weg- en waterbouw) en het klimaatakkoord.

Er zijn verschillende programma's waarin de waterschappen samen met de agrarische sector werken aan verbetering van onder andere de biodiversiteit. Zowel regionaal als landelijk: Deltaplan Agrarisch Waterbeheer (DAW), Interbestuurlijk programma Vitaal Platteland, Emissieloze kas 2027 (Afsprakenkader waterkwaliteit en glastuinbouw), Toekomstvisie gewasbescherming 2030, Nationaal Programma Landelijk Gebied, Agenda Natuurinclusief. Ook wordt samengewerkt bij de strijd tegen invasieve exoten. Deze bedreigen niet alleen het functioneren van het watersysteem: biologische invasies door exoten worden wereldwijd als één van de belangrijkste bedreigingen voor de biodiversiteit beschouwd. In Nederland rukken invasieve waterplanten op, staat riet hoog op het menu van muskus- en beverratten, en kunnen uitheemse rivierkreeften een verwoestend effect hebben op de onderwater flora en fauna. Op dit gebied zijn volgens de waterschappen samenhangend beleid en regelgeving nodig.

Binnen het Veenweideprogramma (onder het klimaatakkoord) is een werkgroep gevormd om het bedrijfseconomisch perspectief van de landbouw te versterken. De UvW is hierin vertegenwoordigd. De werkgroep onderzoekt hoe het verdienmodel van boeren in het veenweidegebied toekomstbestendig gemaakt kan worden. De werkgroep focust op het realiseren van een landbouwtransitie in de veenweidegebieden (en wat dit betekent voor het verdienmodel van de boeren) en minder op biodiversiteit. Maar veel van de onderwerpen die behandeld worden in de werkgroep hebben wel een relatie tot biodiversiteit, zoals bijvoorbeeld koolstofopslag en stikstof. Volgens de analyse van de werkgroep missen boeren nu vooral duidelijkheid en een langetermijnperspectief. Waterschappen zouden een bijdrage kunnen leveren aan het verdienmodel van boeren, bijvoorbeeld door boeren te belonen wanneer ze blauwe diensten verstrekken (bijvoorbeeld het opslaan van water op het boerenterrein wanneer hier behoefte aan is), stelt de

UvW. Echter, in de praktijk is dit voor veel boeren momenteel niet aantrekkelijk, onder andere vanwege staatssteunregels. Boeren worden alleen gecompenseerd voor de kosten die ze maken bij het verstrekken van blauwe diensten. De mogelijkheden voor waterschappen om bij te dragen aan het verdienmodel van boeren zijn beperkt. Door de jaren heen zijn de kosten van het waterbeheer steeds verder opgelopen en hebben waterschappen onderhoud moeten uitstellen. De stijgende kosten voor waterbeheer worden onder andere veroorzaakt door de vermenging van landbouw en natuur. Door de verschillende functies beter te stroomlijnen zou het waterbeheer eenvoudiger, goedkoper en duurzamer kunnen worden.

Plannen

Waterschappen zien voor zichzelf een natuurlijke rol in het verder versterken van de biodiversiteit.

Waterschappen zetten daarbij in op zowel beheer als inrichting en stimulering. Het uiteindelijke resultaat zal per waterschap verschillen; niet elk waterschap beschikt over hetzelfde type assets en mogelijkheden, ook in financieel opzicht. De aanpak voor natuurinclusief waterbeheer bestaat uit drie stappen:

- Waar mogelijk de natuur versterken. Veel projecten bieden kansen om een bijdrage te leveren aan natuurversterking. Dit kan door met andere opgaven te integreren, initiatieven van derden mee te nemen, coalities aan te gaan of zelf extra maatregelen te treffen. Ook het reguliere onderhoud biedt deze kansen. Ecologisch maaibeheer bijvoorbeeld.
- Negatieve impact mitigeren. Projecten kunnen een negatieve impact hebben op habitats. Om dit te voorkomen kunnen maatregelen worden genomen zoals werken buiten het broedseizoen, het verplaatsen van nesten, beschermde vissen afvangen en verplaatsen en het aanleggen van amfibietunnels. Maar ook vispassages zijn een mitigerende maatregel.
- Niet te vermijden negatieve impact compenseren. Soms kan het niet anders dan dat bijvoorbeeld bomen worden gekapt, waterlopen worden gedempt of habitats op andere wijze verdwijnen. Dan is het zaak om deze negatieve effecten te compenseren door nieuwe habitats aan te leggen: bomen te herplanten, nieuwe nestplaatsen te creëren, poelen aan te leggen etc. De gedragscode waaronder de waterschappen werken schrijft voor welke compensatie verplicht is ter bescherming van de zogenaamde 'rode lijst soorten', maar ook voor het op orde brengen en houden van de basiskwaliteit natuur is compensatie van belang.

Waterschappen delen de verantwoordelijkheid voor biodiversiteit met veel partijen. Dit gebeurt in de regio in samenwerking met particuliere initiatiefnemers, agrariërs, gemeenten, natuurorganisaties en uiteraard de provincie. Op het gebied van wet- en regelgeving werken waterschappen samen met de provincies, het Rijk en binnen de EU. En ze werken samen in projecten met bijvoorbeeld Rijkswaterstaat, maar ook met marktpartijen. Ook werken waterschappen samen met onderzoeks- en kennisinstellingen.

Waterschappen hebben een biokompas opgesteld dat uit vijf gezamenlijke principes bestaat waarmee ieder waterschap zelf invulling geeft aan hoe het wil werken aan biodiversiteit:

1. Waterschappen erkennen maatschappelijke verantwoordelijk voor biodiversiteit.
2. Waterschappen zijn deel van een netwerk dat ze willen versterken.
3. Waterschappen maken ook met kleine ingrepen een groot verschil.
4. Waterschappen wegen biodiversiteit mee met elke opgave.
5. Waterschappen werken samen en staan open voor initiatieven van derden.

Deze principes zijn ingediend bij het Deltaplan Biodiversiteitsherstel waarvan de UvW partner is, net zoals vele waterschappen waaronder Waterschap Amstel Gooi en Vecht, Waterschap Brabantse Delta, Waterschap de Dommel en Hoogheemraadschap Rijnland.

Bronnen

Interview Els van Bon, UvW (19-11-2021).

UvW, 2021.

- Position paper Biodiversiteit: Waterschappen aan de lat. Unie van Waterschappen.
- Biodiversiteit. Unie van Waterschappen. <https://www.uvw.nl/thema/duurzaamheid/biodiversiteit/>
- Een blauw-groen netwerk voor versterking van de biodiversiteit. Unie van Waterschappen, juli 2021.

B1.4 Staatsbosbeheer

Algemeen

Staatsbosbeheer is opgericht in 1899 en beheert bos, natuur en landschap en gebouwde objecten in Nederland. Staatsbosbeheer is een zelfstandige publiekrechtelijke organisatie met een wettelijke taak, vallend binnen het domein van het ministerie van LNV. Staatsbosbeheer speelt een belangrijke rol in de realisatie van nationale en internationale natuurdoelstellingen, openluchtrecreatie nabij stedelijke agglomeraties en de instandhouding van landschappelijke monumenten.

Kerncijfers van Staatsbosbeheer per 31 december 2020:

- Oppervlakte: 273.000 ha, waarvan 95% is opengesteld voor publiek. 40 tot 50.000 ha bestaat uit verschillende beheertypen grasland.
- Organisatie en personeel: 1.254 medewerkers, waarvan 68% man en 32% vrouw; 49,2 jaar gemiddelde leeftijd, 8.141 vrijwilligers.
- Omzet: 205 mln., waarvan 28 mln. bijdrage Ministerie van LNV (13,6%), 60 mln. SNL-bijdrage Provincies (29,3%), 117 mln. eigen inkomsten (54,7%).

Visie

De overheid wil met Staatsbosbeheer een collectief en kwetsbaar belangencomplex van bos, natuur, landschap en recreatie op een zo doelmatig mogelijke manier veiligstellen. Staatsbosbeheer heeft als wettelijke taak het beheren en duurzaam tot maatschappelijk nut brengen van zijn terreinen (Wet verzelfstandiging Staatsbosbeheer).

Voor Staatsbosbeheer is de verdroging in combinatie met overmatige stikstof depositie de grootste invloedfactor. Water, en het belonen voor beperkingen in de landbouw, wordt de komende decennia het belangrijkste element en de sleutel voor beperking van biodiversiteitsverlies in natuurterreinen.

Staatsbosbeheer heeft baat bij gemotiveerde natuurondernemers dichtbij de eigen natuurgebieden. Natuurinclusieve landbouw zorgt voor minder emissie en meer biodiversiteit, ook op boerengrond. Daarnaast is de kwaliteit van beheer van natuurterreinen geborgd, doordat de ondernemer zelf baat heeft bij een goed beheer in combinatie met gebruiks zekerheid van de natuurgrond.

Voor Staatsbosbeheer is natuurinclusieve landbouw een vorm van duurzame landbouw die in samenhang met natuur en omgeving zowel landbouwproducten als natuur en landschap voortbrengt. De inzet van natuurgrond is een onlosmakelijk onderdeel van een toekomstbestendige agrarische bedrijfsvoering. Daarbij is het van belang dat de ondernemer op zijn eigen landbouwgrond de bedrijfsvoering extensiveert en dat hij aandacht heeft voor de ontwikkeling van biodiversiteit.

Bij weidevogels is gebleken dat stapelen van beloningen voor biodiversiteitsverbeteringen moeilijk handhaafbaar is. Staatsbosbeheer pleit voor een integrale benadering van de bedrijfsvoering waarbij wel naar inpasbaarheid van afzonderlijke elementen wordt gekeken. Met name in landschapsonderhoud, of zelfs het opnieuw aanleggen van verloren gegane elementen (want er is veel verdwenen) is veel te winnen als het instappen voor boeren daadwerkelijk makkelijk en aantrekkelijk wordt gemaakt. Als meer boeren kunnen instappen is dat heel veel waard (en bij landschapsonderhoud makkelijker dan voor weidevogels). Reële beloningen zijn nodig, dan komt de biodiversiteit daar achteraan, ondernemers vragen daar ook naar.

Ervaringen

Staatsbosbeheer is partner van het Deltaplan Biodiversiteitsherstel. Het deltaplan is gelinkt aan het EU Life IP All4biodiversity project met 9 actielijnen (waaronder verdienmodellen) en 7 pilots in Nederland. Er is veel discussie op een goede manier losgekomen over hoe voor biodiversiteit stappen te zetten in samenwerking tussen de diverse partijen. Binnen deze organisatiestructuur praat Staatsbosbeheer op beleidsniveau mee. De feitelijke koppeling naar de beheerpraktijk is echter dun. De netwerken van de trekkers van het Deltaplan zijn andere netwerken dan die van de feitelijke beheerders die geldstromen nodig hebben en gebruiken voor het feitelijke beheer. Er is op dat vlak nog weinig uit het Deltaplan voortgekomen. Het Deltaplan is ook sterk gefocust op biodiversiteitsverlies op het landbouwareaal en om dat onder controle te krijgen. Dat is begrijpelijk omdat daar ook een grote winst valt te behalen, maar voor Staatsbosbeheer is ook de kwaliteit

van de eigen terreinen belangrijk. Een meerwaarde voor beide kan liggen in het tot stand brengen van verbindingen in overgangsgebieden (de oude ecologische verbindingzones waarin destijds de bijl is gezet; dat heeft de netwerkgedachte in ecologisch opzicht wel gehinderd).

Die mogelijkheid waar functies elkaar kunnen versterken komt volgens Staatsbosbeheer nog te weinig aan bod. De soortenorganisaties springen bovenop de projectgelden van de provincies (Noord-Brabant stelt bijvoorbeeld € 4 mln. daarvoor beschikbaar), maar die hebben daarvoor wel terreinen van Staatsbosbeheer nodig die daar in de praktijk vaak maar marginaal van profiteert. Volgens Staatsbosbeheer is meer zakelijkheid nodig, bijvoorbeeld in de bijenstrategie: deze heeft slechts zeer beperkte financiering. In monitoring is er ook niet structureel rekening mee gehouden omdat Nederland weinig verplichtingen heeft voor monitoring van bestuivende insecten. Vrijwel alle aandacht gaat naar vegetaties en dan vooral korte vegetaties. Op de achtergrond speelt mee dat in de EU regelgeving insectensoorten niet zijn gekwalificeerd als aandachtsoorten.

Staatsbosbeheer sluit nu jaarlijks tussen de 3.500 en 4.000 pachtcontracten af in eenjarige geliberaliseerde pachtvorm. Van deze versnippering wil men graag af, het streven is naar grotere pachters met een sterkere relatie: van pachters naar partners. De pachttarieven zijn afhankelijk van de gebruiksmogelijkheden. Er wordt onder meer gekeken naar de graslandopbrengst behorende bij de fase van ontwikkeling naar het gewenste beheertype.

In samenwerking met het ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV) startte Staatsbosbeheer in 2018 een meerjarig project met als doel 40 experimenten te realiseren om boeren te helpen met hun gehele bedrijf over te schakelen naar natuurinclusieve landbouw. Kern daarbij is dat Staatsbosbeheer zijn grondpositie inzet. Als een boer overstapt op natuurinclusieve landbouw heeft hij - om rendabel te kunnen opereren - méér grond nodig. Die extra natuurgrond kan hij op verschillende manieren pachten van Staatsbosbeheer. In ruil daarvoor worden met de boer afspraken gemaakt over activiteiten die de natuurinclusieve agrarische bedrijfsvoering ondersteunen en tegelijkertijd de biodiversiteit op al zijn landbouwgrond vergroten. Met als resultaat dat de biodiversiteit op boerengrond in de buurt van natuurgebieden van SBB kan toenemen. Deelnemende bedrijven worden gevolgd door onderzoekers van de WUR op ecologisch en economisch gebied. De informatie die uit de onderzoeken komt kunnen andere bedrijven gebruiken bij de doorontwikkeling naar natuurinclusieve landbouw. De natuurinclusieve boeren krijgen dus natuurvoorwaarden mee, onder andere een bedrijfsplan voor het hele bedrijf en vanaf 2022 het hebben voldaan aan een basiscursus natuurboeren. Als tegenprestatie biedt Staatsbosbeheer de NIL-pachters een geliberaliseerd pachtcontract voor 12 jaar (tegen verlaagd tarief).

Dit is het maximum dat Staatsbosbeheer wil bieden. Staatsbosbeheer is wel voorstander van het idee om lokale kringlopen te sluiten door grazige biomassa te leveren aan lokale boeren als grondstof voor het maken van bokashi of compost. Ook daar is het streven naar partnerschap zoals een voorbeeld in Utrecht waarbij een biologische boer terreinen van Staatsbosbeheer maait, composteert en verkoopt aan een akkerbouwer. Zo heeft Staatsbosbeheer lagere kosten voor maaien en afvoeren en de boer een aardig verdienmodel.

Plannen

Staatsbosbeheer wil verder gaan met verschillende experimenten natuurinclusieve landbouw. De meeste experimenten betreffen veehouderij-, akkerbouw- of gemengde bedrijven. Men wil ook het experiment aan met minder voorkomende en nieuwe bedrijfsvormen, zoals agroforestry, zilte teelt, en paludicultuur. Bij deze experimenten ligt het accent op onderzoek naar de toepasbaarheid van deze vormen van landbouw.

Volgens het commitment aan het Deltaplan Biodiversiteitsherstel gaat Staatsbosbeheer verder investeren in de kwaliteit van zijn terreinen. Ruim 4.000 ha wordt beschikbaar gesteld voor experimenten met natuurinclusieve boeren. Deze worden gemonitord op de resultaten omtrent biodiversiteit en verdienvermogen van boeren. Staatsbosbeheer deelt zijn kennis van natuur, biodiversiteit en het terreinbeheer via publieksmedia, veldwerkplaatsen en kennisplatforms. Tegen klimaatverandering wordt ingezet op bosaanleg en aangepast bosbeheer (revitalisering bos) en waar mogelijk veenherstel door hogere waterpeilen in veengebieden.

Bronnen

Interview Mark de Wit en Theo Bakker (27-10-2021).

Website Staatsbosbeheer: www.SBB.nl

B1.5 LandschappenNL

Algemeen

Als koepelorganisatie behartigt LandschappenNL de belangen van de provinciale Landschappen en de provinciale stichtingen Landschapsbeheer op bovenprovinciaal, interprovinciaal en nationaal niveau. Het gezamenlijke doel is het Nederlandse landschap, de natuur en het cultuurhistorisch erfgoed te beschermen, te beheren en ontwikkelen. De provinciale organisaties van LandschappenNL vertegenwoordigen ruim 79.000 vrijwilligers, 114.114 ha beschermde natuur, ruim 800 monumenten (kastelen, molens, boerderijen, kappelen, etc.) en een achterban van rond de 300.000 donateurs. Financieel steunen de provinciale landschappen op beheergelden vanuit het Subsidiestelsel Natuur en Landschap (SNL), pacht en verhuur van gronden en gebouwen, donaties, erfenis en nalatenschappen, en bedrijfsrelaties. De landschapsbeheersorganisaties (12 in Nederland) hebben in tegenstelling tot provinciale landschappen geen eigendom maar faciliteren ongeveer 70.000 vrijwilligers die actief zijn in het landelijk gebied. Ze zijn project gedreven en worden vaak gefinancierd door bijvoorbeeld gemeenten en waterschappen. LandschappenNL verpacht grond (gelabeld als natuur) aan boeren voor beheer, onderhoud, etc. De hoeveelheid landbouwgrond (gelabeld als landbouwgrond) is klein.

Visie

LandschappenNL wil de natuur in Nederland versterken door buiten natuurgebieden te gaan werken. Men wil af van het denken in hokjes (natuur hier, landbouw daar) en kijken naar functiecombinaties en overgangen, een meer integrale benadering. Wat betreft landgebruiksplanning vindt LandschappenNL dat het agrarisch gebied niet opgedeeld moet worden in zones (gangbare en natuurinclusieve zones). Landschappen wil overal natuurinclusief. Op deze manier kan men ook aan de slag met basiskwaliteit natuur. Als de basiskwaliteit natuur als uitgangspunt wordt genomen en er een goede inhoud krijgt, kan er tot verandering in de landbouwsector worden gekomen. In 2020 heeft LandschappenNL zijn visie op de landbouw uitgewerkt. LandschappenNL streeft naar een natuurinclusieve landbouw, en wel door een gebiedsgerichte benadering, een partnerrelatie met de pachters, en ondersteuning van korte ketens.

Ervaringen

Door de stikstofproblematiek zijn landbouworganisaties en individuele boeren terughoudend en argwanend geworden wat betreft natuurinclusieve landbouw. Hierdoor vallen veel gesprekken tussen bijvoorbeeld overheden, landbouworganisaties, natuurorganisaties, etc. stil of worden in de wacht gezet. LandschappenNL heeft hier veel last van. Organisaties als LandschappenNL, Natuurmonumenten en Staatsbosbeheer hebben als uitgangspunt dat ze samen met anderen verantwoordelijk zijn voor het buitengebied. Met andere woorden: om bepaalde doelen te realiseren kan dit alleen maar in samenwerking met andere terreineigenaren zoals boeren. Door de stikstofproblematiek is de bereidheid hiertoe afgenomen. In deze context is het lastig om keuzes te maken ten aanzien van bijvoorbeeld het National Strategisch Plan (NSP) en biodiversiteit. BoerenNatuur worstelt hiermee. Men wil verder met landbouw en natuur, maar publiek gezien stuiten ze op veel weerstand. Dankzij de PAS-uitspraak van de Raad van State zijn stikstof en natuur één op één met elkaar gelinkt. Dit is problematisch voor natuurorganisaties. Stikstof is namelijk niet alleen een probleem voor de natuur, maar ook voor drinkwater kwaliteit, gezondheid, etc.

Overigens vindt LandschappenNL dat het Deltaplan Biodiversiteitsherstel meer succes heeft geboekt dan eerdere initiatieven voor biodiversiteit. Zo zijn er onderzoeken geïnitieerd over hoe de bedrijfsvoering van agrarische bedrijven duurzamer kan, hoeveel meerprijs nodig is, etc. Partners van het Deltaplan worden aangesproken wanneer er aan 'greenwashing' wordt gedaan. Ook zijn overheden en partners uit de keten aangesloten. Er zijn al veel processen die bijdragen aan de transitie. Wel is bescheidenheid gepast, stelt LandschappenNL: Het Deltaplan Biodiversiteit is een van de instrumenten die Nederland langzaam een groenere koers laat varen.

Plannen

Mede in het kader van het Deltaplan Biodiversiteit heeft LandschappenNL een aanvalsplan landschapselementen geïntroduceerd. Boeren zouden 10% van hun grond moeten kunnen gebruiken voor landschapselementen, gekoppeld aan een verdienmodel. In de discussie over het GLB probeert LandschappenNL dit ook mee te nemen, bijvoorbeeld door te adviseren om landschapselementen in de eco-regelingen op te nemen of te koppelen aan conditionaliteit.

De bij Landschappen NL aangesloten provinciale Landschappen en de stichtingen Landschapsbeheer hebben zich aan het *Deltaplan Biodiversiteitsherstel* gecommitteerd langs een vijftal lijnen:

1. Intensiveren en verder opschalen van de samenwerking met de landbouw
2. Lobby voor bescherming, monitoring en financiering van landschap
3. Investeren in opleiding en onderwijs
4. Vergroten publieksbewustzijn en –betrokkenheid
5. Investeren in de kwaliteit van onze eigen terreinen en het landschap waarin we werken.

LandschappenNL adviseert boeren kritisch te kijken naar kosten en opbrengsten, in plaats gangbare praktijken te volgen in het streven naar maximale opbrengsten. Er zijn voorbeelden van boeren die de omslag van intensief naar extensief hebben gemaakt en nu een beter inkomen hebben dan voorheen ook omdat ze bijvoorbeeld inkomsten halen uit het ANLb. Er zijn boeren die niks van natuurmaatregelen moeten hebben. Boeren die pachten van natuurorganisaties staan vaak welwillender tegenover het nemen van maatregelen. Maatregelen ter bevordering van de biodiversiteit genomen op pachtgrond kan een organisatie als LandschappenNL stimuleren doormiddel van pachtkortingen. Dit is wel een gevoelig onderwerp: niet elke verpachtende organisatie zal dit doen omdat ze dan een deel van de inkomsten mislopen. Boeren kunnen ook beloond worden via rentekortingen op leningen, of via een hogere melkprijs bijvoorbeeld bij een hoge score op de biodiversiteitsmonitor. Met Boerennatuur onderzoekt LandschappenNL of het mogelijk is om binnen het GLB beloningen te stapelen door bepaalde maatregelen onder te brengen bij de eco-regelingen en bij het ANLb. De vraag is of en hoe dit zou kunnen. TBO's onderzoeken of het mogelijk is om boeren meer ontwikkelingsruimte te geven op hun gronden zonder dat dit een negatief effect heeft op de natuur. Dit is echt maatwerk en de mogelijkheden hiertoe hangen af van het soort natuur, bedrijfsvoering, etc. Boeren die alleen maar grond willen hebben voor mestplaatsing zijn voor Landschappen gaan interessante partners.

LandschappenNL wil voorkomen dat de focus alleen maar ligt op de vraag hoe boeren iets kunnen verdienen aan natuur. De juiste vragen zijn: (1) hoe moet de landbouw van morgen eruit zien en wat voor soort boer is hiervoor nodig en (2) wat hebben we nodig om de biodiversiteit in Nederland te verbeteren. Deze twee vragen zijn verbonden met de doelstellingen van Boerennatuur: (1) het agrarisch natuurbeheer een succes maken en (2) toewerken naar een nieuwe natuurinclusieve vorm van landbouw.

Bronnen

Interview Hank Bartelink en Theo Vogelzang (21-10-2021)

www.landschappen.nl

Deltaplan Biodiversiteitsherstel/

B1.6 Nationaal Groenfonds

Algemeen

Het Nationaal Groenfonds is in eerste instantie, in 1994, opgezet voor het middelenbeheer bestemd voor realisatie van het natuurbeleid van rijk en provincies. Het nieuw opgerichte Nationaal Groenfonds ging provincies helpen met het voorfinancieren van projecten die de versnipperde natuur moest gaan verbinden: ecoducten, houtwallen, paddenpoelen en plas- en drasbeheer. Later kwamen er subsidies voor omschakeling van agrarische bestemming naar natuur en voor natuurinclusief beheer. Vanaf 2012 krijgt het Nationaal Groenfonds geleidelijk de huidige vorm van financier van innovatieve en meer risicovolle projecten. Het Nationaal Groenfonds is tevens een fondsmanager. Het verstrekt als fondsmanager of financier leningen aan organisaties en ondernemingen die zich inzetten voor de verbetering van de kwaliteit van de groene leefomgeving.

Visie

Het Nationaal Groenfonds draagt via financiering van projecten bij aan de kwaliteitsverbetering van natuur en landschap, lucht, water en biodiversiteit. Het verstrekt hierbij leningen onder andere in de volgende sectoren: Duurzame landbouw, Energietransitie, Circulaire economie, Natuur en landschap en voedingssector. Het Nationaal Groenfonds werkt altijd samen met andere partijen. Enkele voorbeelden van partners en klanten zijn: Terrein behorende organisaties, Landgoed eigenaren, Agrariërs, Tuinders, Overheden (Rijksoverheid, provincies, gemeenten) en pionierende ondernemers op het gebied van verduurzaming. Wat betreft duurzame landbouw zet het fonds zich in om een duurzaamheidstransitie mogelijk te maken. Het financiert projecten die de kwaliteit van de groene leefomgeving (bodem, lucht en water) verbeteren. Daarbij maakt het fonds onderscheid tussen:

- Agrarische natuur: meer natuurbeheer op eigen grond;
- Natuurinclusieve landbouw: Minder intensief, meer ruimte voor natuur;
- Verduurzamen landbouw: Minder uitputting, kringlooptlandbouw, minder uitstoot, verbeteren biodiversiteit.

Ervaringen

Binnen het werkterrein natuurinclusieve landbouw financiert het Nationaal Groenfonds onder meer projecten die een bijdrage leveren aan natuurinclusieve en/of kringlooptlandbouw voor het in stand houden en verbeteren van de biodiversiteit en het sluiten van ecologische kringlopen. Ook is het fonds betrokken bij het (voor-) financieren van grondaankopen, natuurinclusief verkavelen en subsidies (zoals de functieveranderingsbijdrage), en bedrijfsverplaatsing. Verder zijn er projecten voor biodiversiteitsverbetering (Nationaal Groenfonds, 2021).

Het Nationaal Groenfonds beheert het Investeringsfonds Duurzame Landbouw (IDL). Het IDL is onderdeel van een breder omschakelprogramma van het ministerie van LNV met vier financieringsinstrumenten waarvan het IDL voor het Groenfonds de belangrijkste is. Naast het IDL bestaat dit programma uit subsidieregelingen die niet door het Nationaal Groenfonds worden uitgevoerd, maar die het in de praktijk wel meeneemt in de richting van boeren in omschakeling.

- Regeling werkkapitaal (gaat niet om investeringen maar om iets te doen of te laten in de bedrijfsvoering, bedoeld om een dip in de kasstroom te overbruggen)
- Bedrijfsvouchers (RVO) advieskosten worden tot 80% vergoed (BAS-register)
- Subsidieregeling demo-bedrijven van RVO.

Voorbeeld

Er was eens een boer die meer land wilde voor zijn natuurinclusieve bedrijf en de aankoop niet bancaire gefinancierd kreeg. In overleg met Nationaal Groenfonds is vervolgens een zogenaamde grondcoöperatie opgericht welke de grond kocht, hiervoor financiering bij het Nationaal Groenfonds verkreeg en deze grond verpacht aan de boerderij. Met het aantrekken van participanten werd de lening in slechts enkele jaren afgelost. De participanten nemen genoeg met een beperkt financieel rendement en hebben de garantie dat de grond natuurinclusief wordt gebruikt. Deze creatieve manier van (voor)financieren draagt bij aan het verduurzamen van de landbouw.

Plannen

Het IDL is vanaf juli 2021 opengesteld voor agrarische ondernemers die hun bedrijfsvoering willen verduurzamen. Het fonds stuurt op doelen en niet op maatregelen. Het realiseren van een stikstofreductie is een verplicht doel. Daarnaast kan ingezet worden met doelen op het gebied van gewasbescherming, dierwelzijn en circulariteit. In de plannen voor IDL mag op deze doelen niet achteruit worden gegaan en er moet op minstens 4 doelen worden verbeterd. Het IDL biedt een voordelige financiering met een looptijd van 12 jaar tegen 1%, waarvan de eerste 6 jaar aflossingsvrij.

Het fondsvermogen voor 2021 is € 9 mln. Naar schatting 35 agrarische bedrijven kunnen nog dit jaar een beroep doen op het fonds. Per bedrijf is maximaal € 400.000 beschikbaar. De financiële condities zijn soepel: ondernemers hoeven nauwelijks rente te betalen en de eerste jaren niet af te lossen. De afspraken hebben een langjarig karakter. Wel moet er sprake zijn van een cofinanciering: investeringen moeten dus voor een deel ook gefinancierd worden uit andere bronnen, zoals een financiering bij de (huis)bank, eigen geld, crowdfunding etc.

Een onafhankelijke commissie, met mensen uit praktijk en wetenschap, beoordeelt de aanvragen op duurzaamheid. Na goedkeuring van de beoordelingscommissie bekijkt het Nationaal Groenfonds samen met de andere financier(s) de financiële haalbaarheid en de financieringsmogelijkheden.

In mei 2021 heeft het Nationaal Groenfonds samen met de Rabobank en de Nederlandse Waterschapsbank (NWB Bank) het Klimaatfonds voor de landbouw opgericht. De doelstelling voor het Klimaatfonds voor de landbouw is de reductie van broeikasgassen, berekend naar een CO₂-reductie van 2 Megaton. Het klimaatfonds voor de landbouw is gericht op financiering van projecten die bijdragen aan de realisatie van de doelen van het ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV) vanuit het Klimaatakkoord. De focus ligt op projecten die gericht zijn op verduurzaming van de landbouw en het behoud van biodiversiteit. Het ministerie van LNV heeft een garantie afgegeven om het Klimaatfonds voor het LNV-domein op te zetten.

Het fonds financiert in principe geen reguliere landbouwpraktijken, alleen de transitie. Mogelijkheden voor stapelen ziet het Nationaal Groenfonds vooral in het belonen voor landschapsdiensten (zoals CO₂). Sectoren met een CO₂-impact die daarvoor moeten compenseren zouden kunnen bijdragen.

Bronnen

Interview met Rob Eijck en Emaly Scheepstra, d.d. oktober 2021

- Nationaal Groenfonds (2020). *Betrokken partijen*. <https://www.nationaalgroenfonds.nl/betrokken-partijen>
- Nationaal Groenfonds (2021). *Natuurinclusieve kringlooplandbouw*. <https://www.nationaalgroenfonds.nl/werkterreinen/natuurinclusieve-landbouw>

B1.7 Rabobank

Algemeen

De Rabobank is van oudsher de boerenbank, ontstaan uit een fusie tussen de Raiffeisenbank en de Boerenleenbank. Zo'n 85% van de Nederlandse boeren en tuinders is klant bij de Rabobank. De Rabobank heeft vanuit haar oorsprong bijgedragen aan de huidige positie van de landbouw. De bank is actief in achtendertig landen met ruim 43.000 medewerkers (fte). Wereldwijd focust de bank op klanten in de food & agri-sector. In Nederland bedient de bank particuliere en zakelijke klanten met een breed assortiment aan financiële producten.

Visie

Volgens de Rabobank past de grondgebonden landbouw (melkveehouderij, akkerbouw) in Nederland vanwege de hier aanwezige agro-ecologische omstandigheden. De bedrijven in deze sectoren leveren een belangrijke bijdrage aan de economie, werkgelegenheid en handelsbalans. Daarnaast kunnen ze zorgen voor gewaardeerde nevenproducten, zoals een aantrekkelijk landschap, CO₂-opslag in landbouwbodems, waterberging en een betere biodiversiteit. De eisen die de overheid en de maatschappij stellen aan deze nevenproducten worden strenger. Welke milieugebruiksruimte beschikbaar is voor de landbouw, is een afweging tussen economisch belang en doelstellingen met betrekking tot het milieu, natuur, klimaat en biodiversiteit. Deze afweging wordt gemaakt in het politieke debat, waaraan de sector ook deelneemt. Rabobank verwacht dat politiek en maatschappij steeds vaker zullen kiezen voor andere functies die uiteindelijk ten koste gaan van de agrarische productiefunctie. Gevreesd wordt dat er geen of onvoldoende afweging is van kosten en baten van een dergelijke keuze en dat de inkomsten uit de markt voor het bijdragen aan andere functies worden overschat. De sector zou de regie van het debat naar zich toe moeten trekken, bij voorbeeld door te komen met werkbare voorstellen om invulling te geven aan nieuwe verdien-/vergoedingsmodellen voor het leveren van deze andere functies. De overheid, politiek en maatschappij moeten vervolgens zorgen voor een juiste vergoeding voor de geleverde diensten. De inkomsten uit deze nieuwe verdien-/vergoedingsmodellen zouden de dalende inkomsten uit landbouwproductie (deels) moeten compenseren.

Ervaringen

Het Deltaplan biodiversiteitsherstel is in 2019 begonnen als een brede maatschappelijke beweging om aan natuurherstel in Nederland te werken. Rabobank is een van de deelnemers, samen met kennisinstituten, landbouwvertegenwoordigers, bedrijven en natuur- en milieuorganisaties. Door betere samenwerking en het stimuleren en waarderen van grondgebruikers wil men het biodiversiteitsverlies ombuigen naar herstel. Rabobank is positief over de ontwikkeling van dit initiatief. In het begin is het een zoektocht geweest naar hoe met zo'n brede coalitie naar buiten te treden. Natuurorganisaties zijn vanzelfsprekend voor biodiversiteit, maar voor de landbouw kan dat strijdig zijn met het verdienvermogen. Er is een aantal succesfactoren vastgesteld. Ten eerste moet draagvlak worden gevonden. Ten tweede moet er een toekomstbestendig verdienmodel komen. Ook op het gebied van de wet- en regelgeving valt er nog wat te verbeteren. Vervolgens is een gebiedsgerichte aanpak nodig. Verder is het cruciaal dat je de voortgang goed kunt monitoren. Voor de verdere ontwikkeling van deze factoren zijn werkgroepen gevormd.

Voor wat betreft de laatst genoemde succesfactor is begonnen met de melkveehouderij, de belangrijkste grondgebruiker. Rabobank heeft, samen met een aantal partners, zoals Duurzame Zuivelketen, Friesland Campina en het Wereld Natuur Fonds, de Biodiversiteitsmonitor melkveehouderij ontwikkeld. De monitor geeft inzicht in de biodiversiteitsprestaties van de bedrijven. Voor de akkerbouw is ook een monitor in ontwikkeling (planning medio 2022).

Een tweede voorbeeld van vooruitgang is het verdienmodel. Als financier wil Rabobank de duurzaamheidsprestaties bij een kredietaanvraag laten meewegen in de beoordeling. In Drenthe heeft Rabobank ervaring opgedaan met een rentekorting. Juist voor de zomer is besloten om deze beloningsvorm als pilot naar landelijk niveau te tillen. Op dezelfde basis verstrekt Friesland Campina een meerprijs voor de geleverde melk.

Plannen

Rabobank wil duurzaamheidsprestaties zichtbaar maken en verbetering stimuleren met behulp van een duurzaamheidsmatrix. De matrix is volledig gebaseerd op de in de melkveehouderijsector al bestaande duurzaamheidsdoelen: emissiebeperkende maatregelen, aanwezigheid Maatlat Duurzame Veehouderij stal (MDV-stal), verbinding met omgeving en maatschappij, mate van weidegang (volledig, deel- of geen), aandeel grasland, biodiversiteit en natuuronderhoud en grondgebondenheid. Ook onderdeel van de duurzaamheidsmatrix zijn de aanwezigheid van duurzaamheidskeurmerken, samenwerking in de regio (aan- en afvoer van ruwvoer of mest, werken in een korte keten) en het gebruik van bijproducten en duurzame stroom.

Om melkveebedrijven te helpen stappen te zetten richting een duurzamere bedrijfsvoering, is inzicht nodig in de verschillen tussen melkveebedrijven met verschillende duurzaamheidsscores. Waarin verschilt een melkveebedrijf met de hoogste score A ten opzichte van bedrijven met score B of C? Melkveebedrijven met duurzaamheidsscore A (ongeveer 15% van de bedrijven; de meeste bedrijven (70%) zitten in klasse B) hebben gemiddeld meer koeien per bedrijf, meer landbouwgrond in gebruik en een lagere melkproductie per koe dan melkveebedrijven met een lagere duurzaamheidsscore. De beter presterende bedrijven zijn relatief extensief; zij hebben minder kilogram melk per hectare. Melkveebedrijven met duurzaamheidsscore A laten op vrijwel alle financiële indicatoren betere resultaten zien dan bedrijven met een lagere score, aldus Rabobank.

Stapelen van beloningen

Onlangs is Rabobank een testfase gestart waarbij melkveehouders 0,2% rentekorting kunnen ontvangen bij renteverlengingen en nieuwe financieringen. Het gaat om melkveehouders die bij Rabobank in de duurzaamheidsscore A vallen en een financiering hebben van meer dan € 1 mln. Door de duurzaamheidsprestaties meetbaar te maken, kan er nu een beloning worden gegeven aan koplopers. Daarnaast biedt de bank de Rabo Groenlening en Rabo Impactlening waarmee initiatieven voor verduurzaming in aanmerking komen voor een gunstiger tarief. Overigens onderzoekt de bank hoe deze aanpak ook voor klanten met een financiering van minder dan € 1 mln. is toe te passen.

Voorbeeld: melkveebedrijf, 1 mln. liter melk, On the way to PlanetProof, meerpijs melk 2 eurocent/liter (€ 20.000), € 2 mln. bankfinanciering, rentekorting 0,2% (€ 4.000), extra bijdrage provincie € 7.500: totaal € 31.500. Deze meerprijs is ook wel nodig om extra kosten te dekken (onderzoek Beldman).

Rabobank wil duurzame koplopers belonen en andere ondernemers stimuleren om ook stappen te zetten op het gebied van duurzaamheid. De bank wenst dat zoveel mogelijk partijen, zoals provincies, waterschappen, toeleveranciers, verpachters, zuivelverwerkers en retailers, duurzaamheidsprestaties van melkveehouders gaan waarderen en belonen. Op die manier ontstaat een aanvullend verdienmodel. Samen zorgen ze dan voor een winstgevender resultaat en een toekomstbestendige melkveehouderij.

Lukt het wel om andere partijen mee te krijgen? Dat blijkt niet eenvoudig. Rabobank en Friesland Campina hebben qua governance een goede basis om een extra vergoeding aan bepaalde bedrijven te verantwoorden. Een goede monitoringssystematiek is essentieel. De data moeten voldoende betrouwbaar zijn. Overheden (provincies, waterschappen) hebben ook een dergelijke basis nodig. Verder lopen ze snel aan tegen het verbod op staatssteun. Aan de andere kant zijn agrarische bedrijven beducht om individuele zaken te delen, niet wetend of dat wel een beloning oplevert. Kunnen die data ook tegen het bedrijf worden gebruikt? Komt de informatie bij de overheid terecht? Voor de verstrekkers van vergoedingen komt daar nog de vraag bij wie uiteindelijk de rekening betaalt. Gaat de beloning ten koste van het resultaat van de verstrekker, of wordt de rekening betaald door de bedrijven die de prestatie niet leveren? Afwenteling in de keten is beperkt mogelijk, met name in de exportmarkt. Dit speelt vooral in de akkerbouwketen.

Voor de banken geldt dat ze onder financieel toezicht staan en hun activiteiten moeten verantwoorden. De Europese fondsen waar de bank haar middelen van betreft, stellen meer eisen, ook aan de eindklant. Zeker op het gebied van duurzaamheid en vergroening. Als de bank kan aantonen dat de gefinancierde bedrijven een goede prestatie op duurzaamheid leveren, dan kan de bank goedkoper kapitaal aantrekken. Die korting kan worden doorgegeven aan eindklanten.

Bronnen

Interview Jeen Nijboer (27-10-2021)

- Interview met Ronald Hiel in Nieuwe Oogst over stapeling van beloningen.
- 'Melkveevisie 2021: koers bepalen in dynamische omgeving'.
- Rabobank, 2020. Waardering voor jouw onderneming & kwaliteit van leven voor de maatschappij; Toekomstbestendige land- en tuinbouw in 2030.
- www.rabobank.nl
- <https://www.samenvoerbiodiversiteit.nl/partner/rabobank>

B1.8 a.s.r. real estate rural

Algemeen

Verzekeringsmaatschappij a.s.r. is een beursgenoteerd bedrijf. Als onderdeel hiervan beheert a.s.r. real estate (rural) circa 42.000 ha grond. Deze grond is verspreid over het hele land en wordt voor diverse doeleinden gebruikt. De nadruk ligt hierbij op land- en tuinbouw. Hiervan is circa 11.000 ha verpacht in zowel reguliere pacht als geliberaliseerde pacht en circa 25.000 ha via erfpacht in exploitatie gegeven. Ook beheert a.s.r. een aantal grote landgoederen, samen circa 6.000 ha groot: De Utrecht, Bleijenbeek, Junne, De Groote Scheere, Engelenburg, Molecaten, Olterterp-Lauswolt, Ambachtsheerlijkheid Cromstrijen. Deze landgoederen hebben vaak een gemengde samenstelling en bestaan uit landbouwgrond, boerderijen, bos- en natuurterreinen, woningen en golfbanen.

Visie

Als langetermijnbelegger heeft a.s.r. real estate vertrouwen in de toekomst van de grondgebonden landbouw in Nederland. Men gelooft in een sterk en vitaal landelijk gebied, voor nu en de toekomst. Via 'beleggen met eeuwigheidswaarde' wordt gestreefd naar gebieden waar de agrariër een goede boterham kan verdienen, maar waar ook ruimte is voor wonen, recreatie, waterbeheer en natuur. Door landgoederen te financieren en open te stellen, biedt men bezoekers de mogelijkheid om de natuur te ontdekken. Men draagt zorg voor de connectie tussen natuur en maatschappij op de lange termijn. a.s.r. stimuleert de boeren aan de slag te gaan met milieubewuste innovatie, waardoor de voetafdruk minimaal is. Als vermogensbeheerder in de agrarische sector wil a.s.r. boeren in staat stellen om hun ondernemingsdoelen te bereiken binnen bepaalde duurzaamheidskaders. A.s.r. zet zich in voor een sector waar vruchtbare grond voor de volgende generaties boeren beschikbaar blijft.

Ervaringen

De grond is de bron voor de voedselproductie. Om deze belangrijke factor vitaal te houden is a.s.r. samen met Rabobank en Vitens co-creator van de Open BodemIndex (OBI). De Open BodemIndex meet de gezondheid van de bodem en omvat chemische, biologische en structurele aspecten.

Binnen a.s.r. real estate rural worden met enkele boeren landschapselementen teruggebracht, dan wel hersteld. Men merkt dat de boeren daar positief tegen over staan en graag de handschoenen oppakken. Er zijn uiteraard ook aandachtspunten. Naast de vraag welke elementen worden teruggebracht, is er ook de vraag wat dit voor de bedrijfsvoering van de boer betekent. Wie doet de investering, wie onderhoudt het en welke beheersvergoedingen vallen de boer ten deel?

Biodiversiteit waarborgen met landschapselementen

Op uitnodiging van het ministerie van LNV en IPO is door partners van het *Deltaplan Biodiversiteitsherstel* het aanvalsplan versterking landschappelijke identiteit van landschapselementen opgesteld. Hierbij gaat het onder meer om poelen, houtwallen, heggen, hagen, singels, knotbomerijen, natuurvriendelijke oevers, solitaire bomen, laanbomen, landschappelijke bosjes, en akkerranden. Als a.s.r. hiermee met enkele boeren ervaringen heeft opgedaan en beide een positief gevoel hieraan over hebben gehouden, wordt dit initiatief mogelijk opgeschaald.

Klimaatrobuuste landgoederen

Negen landgoederen van a.s.r. real estate, zoals Landgoed De Utrecht, Junne en De Groote Scheere hebben het Manifest Klimaatrobuuste landgoederen ondertekend. Dit deden ze samen met ruim 80 andere particuliere landgoederen in heel Nederland. Met dit manifest benadrukken de initiatiefnemers de noodzaak om concrete klimaatregelen te treffen voor een klimaatbestendig landschap.

Finance Biodiversity Pledge

a.s.r. heeft de Finance Biodiversity Pledge ondertekend. Met dit initiatief committeert een groep financiële instellingen zich aan diverse acties om natuurverlies in dit decennium zoveel mogelijk terug te draaien. Biodiversiteit is een thema dat bij a.s.r. vooral speelt binnen de beleggingen van a.s.r. real estate en a.s.r. vermogensbeheer. De Pledge is ook ondertekend door onder meer ASN Bank, Rabobank, Robeco en Triodos Bank.

Plannen

De komende jaren wil a.s.r. verder investeren in de groei van de agrarische grondportefeuille. Met erfpachtproducten biedt a.s.r. agrariërs investeringsruimte voor het starten, uitbouwen of verduurzamen van een bedrijf. In samenspraak met de sector heeft men producten ontwikkeld zoals Jonge Boeren Erfpacht. Dit brengt 'boer worden' een stap dichterbij. De agrarische ondernemer wordt bij de financiering van de bedrijfsontwikkeling geholpen met verschillende erfpachtproducten. De productverschillen komen onder andere tot uiting in de hoogte van de canon (tussen 2% en 2,6%) en het kooprecht.

Gebruik OBI bevorderen

a.s.r. wil het gebruik van de OBI bij agrariërs introduceren. Deze index geeft inzicht in de bodemgezondheid én biedt handvatten voor het verbeteren hiervan. Met een goede bodemgezondheid wordt meer biodiversiteit in en op de grond gecreëerd: een divers bodemleven betekent een gunstige leefomgeving voor andere planten en dieren.

Beloning voor duurzaam boeren

a.s.r. wil samen met boeren de duurzaamheidstransitie van de agrarische sector versnellen. Boeren die landbouwgrond van a.s.r. in gebruik hebben ontvangen een korting op de canon mits zij aan bepaalde duurzaamheidseisen voldoen. De korting bedraagt van 5 tot 10% op de canon. De korting geldt op de op dat moment geldende canon behorende bij het afgenomen (erf)pachtproduct. De aanbieding geldt voor de gehele contractuele looptijd, zolang aan de duurzaamheidsmaatregelen wordt voldaan. In samenspraak met de sector is een aantal praktische duurzaamheidseisen opgesteld. Deze zijn ondergebracht in drie thema's:

- Bodem: de boer stelt data ter beschikking aan de Stichting Open bodemindex (OBI) en deelt de uitkomsten van de OBI-score met a.s.r. De boer spant zich in om de OBI-score te verbeteren om bij te dragen aan een verbeterde bodemgezondheid.
- Biodiversiteit: de boer neemt maatregelen behorende bij het Overzicht Beheerpakketten Agrarisch Natuur- en Landschapsbeheer (ANLb) en/of Subsiestelsel Natuur en Landschap (SNL), welke maatregelen gebiedsgericht zullen zijn.
- Bedrijf: de boer legt voorafgaand aan het contract een businessplan voor conform de eisen van a.s.r. en zal gedurende de duur van het contract aan de vigerende randvoorwaarden van Gemeenschappelijk landbouwbeleid (GLB) op het gebied van milieu, gezondheid en dierenwelzijn (blijven) voldoen.

Alle boeren die momenteel grond in gebruik hebben of grond in gebruik willen nemen kunnen aanspraak maken op de korting. Het zal enige tijd duren voordat de aanvraag is beoordeeld en de korting ingaat. De aanvraag wordt ingediend bij de betreffende rentmeester.

De beloning valt onder de 'klimaat-slim boeren'-strategie. Onder deze strategie zet het ASR Dutch Farmland Fund zich in voor een sector waar vruchtbare grond voor de volgende generaties boeren beschikbaar blijft.

Bronnen

<https://asrrealestate.nl/landelijk-vastgoed/biodiversiteit-waarborgen-met-landschapselementen>

<https://asrrealestate.nl/nieuws/2020/09/ook-asr-staat-op-tegen-natuurverlies>

a.s.r.-Webinar: Belonen duurzame bedrijfsvoering via erfpachtproducten a.s.r. (2 december 2021)

<https://asrrealestate.nl/nieuws-en-publicaties/persberichten/a-s-r-gaat-boeren-belonen-voor-duurzame-bedrijfsvoering>

B1.9 Vitens

Algemeen

Door fusies is het aantal waterbedrijven in Nederland teruggelopen van ruim 200 naar een tiental. Vitens N.V., dat in haar huidige vorm sinds 2006 bestaat, is de grootste met een marktaandeel van circa 20%. Volgens de statuten heeft de vennootschap als doel: de uitoefening van een publiek (drink)waterbedrijf, daaronder begrepen de winning, productie, transport, verkoop en distributie van water, alsmede het verrichten van alles wat met de publieke watervoorziening verband houdt of daaraan bevorderlijk kan zijn, alles in de ruimste zin van het woord. Eind 2019 telde het bedrijf ruim 2,6 mln. aansluitingen. De gemeenten en provincies in het verzorgingsgebied van Vitens zijn de publieke aandeelhouders: vooral gemeenten in Gelderland, Overijssel, Flevoland en Utrecht; ook de provincies Gelderland, Overijssel, Utrecht, Friesland en Flevoland behoren tot de publieke aandeelhouders. Indien mogelijk ontvangen de aandeelhouders jaarlijks dividend uitgekeerd. Vitens heeft circa 670 ha landbouwgrond in pacht uitgegeven, vooral in de vorm van geliberaliseerde overeenkomsten korter dan zes jaar. Daarnaast is er een tiental reguliere pachtovereenkomsten en ook een tiental overeenkomsten <1 ha.

Visie

Vitens heeft als drinkwaterbedrijf twee grote belangen, die ook de relatie met de landbouw bepalen: waterkwantiteit, genoeg water voor alle partijen (voor consumenten, maar ook voor landbouw en voor natuur), en waterkwaliteit.

Vitens maakt drinkwater van grondwater⁶ en onttrekt daarbij water uit een gebied rondom het waterwingebied. Het waterwingebied zelf wordt altijd beheerd als natuurgebied. Dit levert een natuur op met veel levensvormen – een grote biodiversiteit – en een bodem met een optimaal reinigende werking: het beste en enige onvervangbare *filter 0*. Bij het zoeken naar nieuwe drinkwaterwinning, bouwen van bedrijfsgebouwen en inrichten van terreinen werkt Vitens natuurinclusief.

Vitens beheert haar terreinen op ecologisch duurzame wijze en investeert in het behoud, de versterking en de ontwikkeling van deze gebieden. Met overheden, boeren en natuurorganisaties wordt samengewerkt om de bronnen te beschermen. Vitens wil ervoor zorgen dat er binnen 10 jaar een 100% duurzaam drinkwatersysteem staat, met een positieve impact op mens en natuur. De ambitie voor 2030: *Elke Druppel Duurzaam*.

Ervaringen

Vitens beheert meer dan 110 waterwingebieden en deze liggen verspreid over een aantal provincies. Elk waterwingebied heeft een uniek karakter, met een eigen landschap en natuur. Zo beheert Vitens gebieden met bossen, struikgewas, graslanden, beekjes en poelen, heide en ecologische akkers. In sommige gebieden vervangt Vitens naaldbossen weer geleidelijk door loofbos. Zomereik, berk, lijsterbes, hulst en braam krijgen de ruimte en ook heide krijgt weer een kans. Bij het maaien van de graslanden worden stroken gras behouden voor insecten en vogels. Om de doelen te bereiken werkt Vitens samen met andere partijen (geven en nemen). Daarbij zijn er grote verschillen per gebied, qua vraagstukken en sfeer.

Samenwerking

Vitens is aangesloten bij de koepelorganisatie VEWIN voor gemeenschappelijke belangenbehartiging, bij voorbeeld ten aanzien van nationaal en EU-beleid. De belangen van grondwater- en oppervlaktewaterbedrijven lopen niet altijd parallel.

Green Deal Infranatuur

Op initiatief van de Vlinderstichting ondertekenden 20 organisaties, waaronder Vitens, op 1 april 2016 de Green Deal Infranatuur. Het doel: het vergroten van bewustwording over biodiversiteit in relatie tot de Nederlandse infrastructuur. De organisaties zetten hun ervaring en kennis in om biodiversiteit in hun eigen werkgebied vanzelfsprekender te maken. De Nederlandse infrastructuur omvat een groot gebied. De nadruk van de Green Deal Infranatuur lag op ondersteunen, stimuleren, samenwerken en leren van elkaars ervaringen. De uitvoering bleef een verantwoordelijkheid van de eigen organisatie. Naast de Vlinderstichting

⁶ Op twee plaatsen uit oevergrondwater – relatie met oppervlaktewater met korte bodempassage naast rivier Vecht en IJssel.

en Vitens werd de Green Deal ondertekend door diverse publieke en private organisaties. Door de Green Deal zijn handreikingen gemaakt om biodiversiteit vast te leggen in aanbestedingen, omgevingsmanagement en businessmodellen. Rijkswaterstaat heeft een boek met voorbeeldprojecten uitgebracht. Zo kunnen opdrachtgevers bij het plannen en uitvoeren van bijvoorbeeld veilige wegen ook een natuurlijke oplossing kiezen die zowel voor veiligheid als natuurbehoud zorgt. Dankzij het natuurbeleid is het belang van biodiversiteit beter verankerd in de bedrijfsvoering. De Green Deal is op 7 maart 2019 afgerond met de Dag van de Infranatuur.

Plannen

Na afronding van de Green Deal is Vitens met een aantal nieuwe partijen verder gegaan onder het *Deltaplan Biodiversiteitsherstel*. 'Samen met deze partijen zullen we actief kennis en ervaring delen over biodiversiteit in relatie tot infrastructuur en inzicht geven in praktijkvoorbeelden.' De betrokkenheid van Vitens bij het Deltaplan biodiversiteitsherstel is vooralsnog beperkt gebleven tot meekijken op globaal niveau:

- Men is bekend met de thema's en werkgroepen (waaronder de groep Infranatuur)
- Het voornemen om commitment aan te scherpen is nog niet gerealiseerd/niet aan toegekomen
- De focus is op de eigen strategie.

Vitens werkt samen met a.s.r. en Rabobank aan de Open BodemIndex. Met de Open BodemIndex wil men zicht houden op de bodemkwaliteit in Nederland en leren welke maatregelen effect hebben. Het doel is een gezonde bodem, wat ten goede komt aan de grondwaterbronnen, biodiversiteit en leefomgeving.

In geval van droogteschade door wateronttrekking is er een regeling waarbij compensatie voor de boer wordt beoordeeld door onafhankelijke partij. Vooral op de hoge zandgronden heeft onttrekking van grondwater effect op de grondwaterstanden. Als dit leidt tot een verminderde opbrengst van de gewassen, ontstaat er 'droogteschade'. De Nederlandse wet bepaalt dat drinkwaterbedrijven landbouwbedrijven hierbij moeten compenseren.⁷

In hoeverre kan of wil Vitens betalen voor biodiversiteit?

- Vitens heeft geen vaste regeling, maakt afweging op moment dat de vraag om meebetalen komt: Vitens is geen wandelende portemonnee
- Vitens biedt korting op pachtprijs voor overslaan stroken gras per maaibeurt; ook hanteert Vitens een lagere pachtprijs in waterwingebieden dan in bodembeschermingsgebieden: in verband met ecologische doelstellingen, en verbod op mest en bestrijdingsmiddelen ('faire regeling')
- Vitens heeft voorkeur voor aansluiting bij een provinciale regeling, met subsidie voor een pakket aan maatregelen (Drenthe als voorbeeld)
- voorkeur voor projectbijdragen aan innovatiestappen
- Vitens kijkt in zoektocht ook naar wat andere partijen kunnen doen
 - Heeft overzicht gemaakt van bestaande regelingen voor verdienmodellen
 - Biodiversiteit is maatschappelijke opgave voor overheid (wet- en regelgeving; subsidies en belastingen)
 - Bijdrage voedselketen/betaling door consumenten?

Bronnen

Interview Hanneke Vreugdenhil (28-10-2021)

- www.vitens.nl
- www.samenvoorbiodiversiteit.nl/partner/vitens
- www.vitens.nl/over-vitens/elke-druppel-duurzaam

⁷ <https://www.vitens.nl/over-vitens/droogteschade>

B1.10 Zuivelsector

Algemeen

De Nederlandse zuivelsector heeft de ambitie om de sector te verduurzamen en toekomstbestendig te maken. De sector wil dit bereiken via de Duurzame Zuivelketen (DZK). DZK, opgericht in 2008, is een samenwerkingsverband van LTO Nederland, het Nederlands Agrarisch Jongeren Kontakt (NAJK), de Nederlandse Melkveehouders Vakbond (NMV) en zuivelondernemingen in de Nederlandse Zuivel Organisatie (NZO). ZuivelNL, ketenorganisatie van de zuivelsector, financiert en verzorgt het programmamanagement van DZK. ZuivelNL is de ketenorganisatie van de Nederlandse zuivelsector en is actief op terreinen waar samenwerking tussen de schakels in de zuivelketen tot meerwaarde leidt. Activiteiten zijn het financieren en initiëren van onderzoek & innovatie in de melkveehouderij en zuivelketen, het financieren en het faciliteren van de ontwikkeling en het programmamanagement op het gebied van duurzaamheid en diergezondheid & dierenwelzijn. Andere voorbeelden dan de Duurzame Zuivelketen zijn de KringloopWijzer en de KoeMonitor.

Visie

DZK heeft voor de periode 2030 een aantal sectordoelen geformuleerd. Deze doelen zijn onderverdeeld in zeven thema's: (1) grondgebonden melkveehouderij, (2) verdienmodellen, (3) klimaat en energie, (4) dierenwelzijn en gezondheid, (5) weidegang, (6) biodiversiteit en (7) veiligheid op het erf (DZK, 2019).

De doelen zijn in samenspraak met de Adviesraad van DZK (bestaande uit maatschappelijke organisaties, overheden en andere partijen die veel met de zuivelsector werken) en het ministerie van LNV opgesteld. Bij de sectordoelen voor 2030 gaat DZK uit van diversiteit in de sector. Zo kan de ene melkveehouder meer doen aan natuur en landschap, terwijl een andere melkveehouder meer werkt aan duurzame energie (DZK, 2019).

Deze doelen staan niet op zich en moeten in samenhang worden gezien en opgepakt. De doelen worden realiseerbaar geacht mits er een verdienmodel voor de melkveehouder achter staat. Ketenpartners, stakeholders en overheden (zoals toeleveranciers, retailers, banken, veevoerindustrie, dierenartsen, wetenschap, natuur-, milieu- en terrein behorende organisaties, rijksoverheid, provincies en gemeenten) hebben hierbij een verantwoordelijkheid; zij dienen een actieve bijdrage te leveren aan deze verdienmodellen. Een verdienmodel kan zijn een hogere opbrengst, en/of lagere kosten en/of meer ontwikkelruimte. DZK wil de hele melkveesector verduurzamen en benadrukt dan ook dat verdienmodellen verder moeten gaan dan niche markten en gericht moeten zijn op duurzaam produceren in de breedte (DZK, 2019).

Stapelen van beloningen

De voorzitter van de vakgroep melkveehouderij van LTO, Wil Meulenbroek, geeft aan dat het stapelen van beloningen een uitdaging is. Echter, om tot een succesvol verdienmodel te komen is stapelen de enige optie, stelt Meulenbroeks. Belonen hoeft niet alleen in opbrengsten. In zo'n systeem kunnen ook gronden tegen een gereduceerd tarief beschikbaar worden gesteld.

Het budget van overheden is beperkt. Daarom is een systeem nodig waarin beloningen afkomstig van publieke en private partijen worden gestapeld. Hierin moeten we creatief zijn. Zowel de EU, de Rijksoverheid, provincies, gemeenten en waterschappen kunnen deelnemen aan zo'n systeem. Marktpartijen kunnen ook deelnemen. Bijvoorbeeld door middel van meerprijzen op landbouwproducten en keurmerken. Deze twee sporen (beloningen vanuit de publieke en private sectoren) moeten bij de boer bij elkaar komen.

Wil Meulenbroek geeft aan dat zuivelondernemingen graag zouden zien dat andere partijen een systeem van gestapelde beloningen faciliteren. In zo'n systeem betaalt de zuivelonderneming wel mee (bijvoorbeeld door een meerprijs via bepaalde melkstromen) maar faciliteren niet. Deze opzet zorgt ervoor dat duurzaamheidsbeloningen niet voor de volle 100% uit de markt hoeven te komen.

Ervaringen

DZK geeft jaarlijks inzicht in de mate waarin de doelen gerealiseerd worden. Hiermee kunnen de doelen worden geëvalueerd, zowel met eigen achterban als met maatschappelijke organisaties. Deze rapportage

wordt jaarlijks opgesteld door Wageningen Economic Research. Wat betreft de doelen rondom biodiversiteit zijn de volgende conclusies getrokken:

'Het doel van DZK is geen nettoverlies van biodiversiteit. Om voortgang op dit doel inzichtelijk te maken, wordt gewerkt aan de ontwikkeling van een monitoringssystematiek. Als doel was vastgesteld om uiterlijk in 2017 een monitoringssystematiek te hebben ontwikkeld waarmee concrete doelen vastgesteld zouden kunnen worden. Met de ontwikkeling van de Biodiversiteitsmonitor is er een monitorings-instrument voor biodiversiteit op bedrijfsniveau beschikbaar gemaakt. Om te komen tot een monitoringssystematiek op sectorniveau, moeten er nog stappen worden gezet. Het gaat daarbij om het operationeel maken van een landelijk toegankelijk registratiesysteem voor natuur- en landschapsbeheer en om het ontwikkelen van een methodiek waarmee op basis van de 7 KPI's uit de Biodiversiteitsmonitor een integrale biodiversiteitsscore kan worden berekend. Er heeft daarom in 2019 nog geen nulmeting plaatsgevonden en er zijn nog geen doelen op sectorniveau vastgesteld. Zolang er nog geen definitieve monitoringssystematiek voor biodiversiteit op sectorniveau beschikbaar is, rapporteert de Duurzame Zuivelketen over twee ondersteunende indicatoren. Het betreft hier het aandeel bedrijven dat lid is van een agrarische natuurvereniging en het aandeel melkveehouders dat een vorm van natuurbeheer toepast. Van de melkveehouders was in 2019 42% lid van een agrarische natuurvereniging en 63% paste een vorm van natuurbeheer toe. Bij beide indicatoren vond in 2019 een stabilisatie plaats na een jarenlange stijging' (Doornewaard et al., 2020).

Plannen

Zoals benoemd is verdienen modellen een van de thema's van DZK. Doornewaard et al (2020) geven aan dat voor dit thema de doelen nog verder moeten worden uitgewerkt. In tegenstelling, doelen onder het thema klimaat en energie en het thema weidegang zijn al heel concreet en kwantitatief ingevuld (Doornewaard et al. 2020).

Verdieping: FrieslandCampina

Met het kwaliteits- en duurzaamheidsprogramma Foqus planet stelt FrieslandCampina onder andere eisen voor de biodiversiteit op de bedrijven van de leden-melkveehouders van de coöperatie. Via Foqus planet worden de leden beloond met een Foqus planet toeslag wanneer zij werken aan biodiversiteit. De beloningen worden bepaald op basis van de Biodiversiteitsmonitor (FrieslandCampina, 2021).

FrieslandCampina heeft de Biodiversiteitsmonitor in samenwerking ontwikkeld met Rabobank en WNF. Het doel van deze monitor is om de biodiversiteitsversterkende prestaties van melkveehouders, zowel ten aanzien van biodiversiteit op het eigen bedrijf als daar buiten, meetbaar te maken (Biodiversiteitsmonitor, 2021). De monitor meet de invloeden van een melkveebedrijf op de biodiversiteit aan de hand van Kritische Prestatie Indicatoren (KPI's). De volgende KPI's worden toegepast in de monitor: broeikasgasuitstoot, stikstofbodembalans, ammoniakemissie, aandeel eiwit van eigen land, aandeel blijvend grasland en het aandeel natuur- en landschapsbeheer. De biodiversiteitsmonitor sluit aan bij de richtlijnen van de Voedsel- en Landbouworganisatie van de VN (FAO) (FrieslandCampina, 2021).

Bronnen

Interview Wil Meulenbroek (20-10-2021)

- Doornewaard G.J., M.W. Hoogeveen, J.H. Jager, J.W. Reijs en A.C.G. Beldman, 2020. Sectorrapportage Duurzame Zuivelketen; Prestaties 2019 in perspectief. Wageningen, Wageningen Economic Research, Rapport 2020-120.
- Duurzame Zuivelketen, 2019. Factsheet nieuwe doelen <https://www.zuivelnl.org/uploads/images/DZK-nieuwe-doelen-factsheet.pdf>
- FrieslandCampina, 2021. *Biodiversiteit: zorgen voor een gezond ecosysteem*.
- <https://www.frieslandcampina.com/nl/duurzaamheid/duurzaamheid-op-de-boerderij/biodiversiteit/>

B1.11 BO Akkerbouw

Algemeen

BO Akkerbouw is de erkende brancheorganisatie voor de Nederlandse akkerbouw. De brancheorganisatie is het centrale platform en kenniscentrum voor de akkerbouwketens. De organisatie zorgt voor één geluid van de Nederlandse akkerbouw, draagt de ambities van de sector uit en wil oplossingen bieden voor collectieve vraagstukken. Iedere akkerbouwer in Nederland betaalt verplicht mee aan het programma Onderzoek en Innovatie van de organisatie.

Visie

De Nederlandse akkerbouw staat voor grote uitdagingen. Die gaan verder dan de toenemende concurrentie om ruimte en grond in eigen land. Wereldwijd neemt de behoefte aan gezond en betaalbaar voedsel sterk toe. Plantaardige producten spelen daarin een vooraanstaande rol. Niet alleen rechtstreeks als voedsel voor de mens, maar ook als biograndstoffen en als veevoer dat de basis vormt voor melk, vlees en eieren. De noodzaak om duurzamer te werken raakt ook de akkerbouw: minder hulpstoffen zoals gewasbeschermingsmiddelen en kunstmest en efficiënter werken zijn hier het devies. Meer met minder is de uitdaging waar de Nederlandse akkerbouw voor staat.

In het Actieplan Plantgezondheid van 2018 is de visie verder uitgewerkt en wordt ook ingegaan op biodiversiteit als één van de vier speerpunten.

‘De akkerbouwsector wil de komende jaren een volgende duurzaamheidsstap zetten. We willen een weerbaar teeltsysteem realiseren met gezonde en robuuste planten, een gezonde bodem, gebruikmakend van de nieuwste ICT-technologie. Een minimale milieubelasting, invulling geven aan klimaatdoelstellingen, versterking van de biodiversiteit en een rendabele bedrijfsvoering staan daarbij centraal.’ t

Hiervoor is wel een verdienmodel nodig:

‘Veel Nederlandse akkerbouwproducten worden geëxporteerd, veelal als verwerkt product met veel toegevoegde waarde. Dat zorgt soms voor een lastige spagaat. Het aan de ene kant voldoen aan allerlei strikte kostprijsverhogende eisen in Nederland en aan de andere kant internationaal concurreren op prijs, zet het verdienmodel van de akkerbouw onder druk. Een duurzame en rendabele akkerbouwsector vraagt dus ook om een concrete marktvertaling waarin duurzaamheidsprestaties worden gewaardeerd.’

Ervaringen

In het afgelopen decennium hebben vooral individuele leden concrete ervaringen opgedaan met beloningen voor biodiversiteit. Meer dan 85% van de akkerbouwers neemt maatregelen om de biodiversiteit bij hun bedrijf te verbeteren. Om die inzet verder te stimuleren, werkt BO Akkerbouw samen met provincie Groningen, Rabobank en Wereld Natuur Fonds aan de BiodiversiteitsMonitor Akkerbouw. Dit instrument zorgt ervoor dat waarderen en belonen van prestaties van akkerbouwers mogelijk wordt op basis van kritische prestatie-indicatoren.

Het gaat vooral om aanleg van akkerranden (bij bijna 40% van de akkerbouwers), verbeteren van de organische stofbalans (bij 35%), meer rustgewassen in het bouwplan (bij ruim 25%), zorgen voor bodembedekking (bijna 25%) en bij gebruik van gewasbeschermingsmiddelen rekening houden met de milieubelasting (circa 20%). Dit zijn de vijf voornaamste prestaties waarmee akkerbouwers de biodiversiteit willen verbeteren, blijkt uit een representatieve enquête die AgriDirect begin 2021 verrichtte in opdracht van BO Akkerbouw.

Onderzoek van Wageningen Economic Research wijst uit dat in de akkerbouw de meerkosten van biodiversiteitsmaatregelen gemiddeld tussen € 185 en € 324 per hectare liggen. De inzet van BO Akkerbouw en haar leden is om meerkosten gecompenseerd te krijgen en daarnaast om akkerbouwers voor hun inzet te belonen. Ofwel, het moet renderen om te investeren in biodiversiteit.

De helft van de akkerbouwers verwacht hierbij vooral dat de afnemers van hun akkerbouwproducten een meerprijs betalen, blijkt uit eerder genoemde enquête. De praktijk wijst uit dat mogelijkheden hiervoor tot nu toe beperkt zijn. Er zijn extra inspanningen nodig. In specifieke marktsegmenten is een meerprijs te verkrijgen voor producten afkomstig van 'biodiverse akkerbouwbedrijven'. Dit ligt lastiger bij een groot deel van de (internationale) afzetmarkten. Daar waar investeringen in biodiversiteit maatschappelijk gewenst zijn, zou de maatschappij dit ook moeten belonen. Dit vindt ook buiten de akkerbouw alom erkenning.

Plannen

BiodiversiteitsMonitor Akkerbouw (BMA)

Het verdienmodel voor biodiversiteit is een cruciale succesfactor bij het *Deltaplan Biodiversiteitsherstel*. BO Akkerbouw is partner van dit samenwerkingsverband van ruim 80 organisaties, dat stapelen van beloning van diverse partijen mogelijk wil maken, op basis van eenduidige kritische prestatie-indicatoren (KPI's). De BMA moet een sleutelrol vervullen bij de uitwerking van het verdienmodel en de vereiste beloning. De projectpartners creëren met de BMA één gemeenschappelijke taal en één alom te gebruiken set KPI's.

De voorlopige set van KPI's wordt getest door groepen akkerbouwers verspreid over het land. Parallel hieraan werken Wageningen University & Research en Louis Bolk Instituut aan een wetenschappelijke onderbouwing van de KPI's. Na verdere aanscherpingen zal de BMA eind 2022 worden opgeleverd. Overheden en marktpartijen hebben dan een onafhankelijk en geborgd instrument in handen om akkerbouwers te belonen voor hun inspanningen

BO Akkerbouw nodigt maatschappelijke organisaties en de overheid uit om samen verdienmodellen uit te werken voor akkerbouwers die het voor hen aantrekkelijk maken te investeren in het versterken van de bodemgezondheid.

Bronnen

Reactie André Hoogendijk (2-2-2022)

<https://www.bo-akkerbouw.nl/nieuws/2021/11/biodiversiteitsmonitor-akkerbouw-stelt-indicatoren-vast>

B1.12 BoerenNatuur

Algemeen

BoerenNatuur is de koepelorganisatie van 40 agrarische collectieven in Nederland. De collectieven zijn vanaf 2016 verantwoordelijk voor de uitvoering van het ANLb. Daarvoor dienen zij iedere zes jaar een gebiedsaanvraag in bij de provincie voor het realiseren van natuur op basis van een leefgebieden benadering. Hierna sluiten de collectieven met agrarische ondernemers in hun gebied individuele contracten af en monitoren ze de naleving ervan. De collectieven zijn gecertificeerd om dat te mogen doen. Deze aanpak gericht op een effectief en efficiënt natuurbeheer is uniek binnen Europa. BoerenNatuur vervult hiermee een faciliterende rol voor de overheid als tussenschakel en is niet zelf een vragende partij. In een systeem van gestapelde beloningen zouden ze die taak ook kunnen doen voor andere partijen.

Visie

De website van BoerenNatuur geeft de volgende visie op natuurinclusieve landbouw:

‘BoerenNatuur heeft een duidelijke stelling in het debat over natuurinclusieve landbouw. BoerenNatuur ziet natuurinclusieve landbouw als de nieuwe gangbare landbouw. Natuurinclusieve landbouw moet daarom een systeembenadering zijn waarbij een boer in al zijn bedrijfsbeslissingen rekening houdt met de natuur op en rond zijn bedrijf. Bodemleven, plaagbestrijdende insecten, grutto's en korenbloemen, maar ook zorgen voor goede omstandigheden voor natuur in de omgeving. Een bedrijf natuurinclusief noemen als het – op basis van bijvoorbeeld een puntensysteem – voldoende maatregelen in praktijk brengt. Het systeem is landelijk maar regionaal worden de prioriteiten vastgesteld en wordt maatwerk geleverd. Onze leden kunnen hier een centrale rol in spelen.’

Daarbij komt nog dat natuurinclusieve landbouw volgens BoerenNatuur ook in het onderwijs de norm moet worden en dat de leden een belangrijke rol hebben te vervullen in de keten bij het bevorderen van bodem, klimaat, water, natuur en landschap. Een brede respectievelijk centrale rol hebben de leden ook in de regio in het versterken van het landbouwsysteem en in de uitvoering van het ANLb onder het toekomstige GLB. Het gaat hierbij om een gedeelde verantwoordelijkheid. Volgens Alex Datema rust daarvan het grootste deel op de schouders van de overheid omdat de bijdrage aan publieke goederen voor marktpartijen niet altijd interessant is, ook al niet omdat er in het buitenland geen vraag naar is terwijl de Nederlandse landbouw exportgericht is.

In de toekomst voorziet Alex Datema een uitbreiding van de activiteiten van BoerenNatuur naar meer doelen, onder andere rond het thema water en een samenhang daartussen op gebiedsniveau. Het stapelen van beloningen is nodig om stappen te kunnen zetten in natuurinclusieve landbouw, met het doel van een toekomstbestendige landbouw. Zonder (mogelijkheden om te) stapelen ligt er teveel verantwoordelijkheid bij één partij. Een wildgroei in monitoringsystemen moet worden vermeden, maar een regionale invulling van KPI's is wel gewenst. BoerenNatuur kan beheerafspraken maken met boeren namens de verstrekkers van beloningen (zoals waterschappen, banken en industriële verwerkers) en daarnaast ook zorgdragen voor dataverzameling, controle en kennisoverdracht.

Ervaringen

BoerenNatuur werkt sinds 2018 samen met de Duurzame Zuivelketen in de pilot 'Zuivel versterkt natuur en landschap'. In 2019 deden 15 collectieven, 383 melkveehouders en vier zuivelondernemingen aan de pilot mee. Naast zichtbaar maken wat melkveehouders voor natuur en landschap betekenen wordt in de pilot onderzocht of het ook mogelijk is voor boeren buiten provinciaal begrensde gebieden voor het ANLb om hun bijdrage aan natuur en landschap te laten registreren door de agrarische collectieven. Er wordt gekeken of met de opgedane kennis en ervaring een landelijk dekkend registratiesysteem beschikbaar kan komen voor alle zuivelondernemingen en alle melkveehouders.

In het kader van het GLB vanaf 2023 was BoerenNatuur nauw betrokken bij zeven grote pilots van het ministerie van LNV. Van deze zeven pilots zijn er zes uitgevoerd door collectieven aangesloten bij BoerenNatuur en één in samenwerking met LTO Nederland. In de pilots is op verschillende manieren geëxperimenteerd met diverse aspecten van het nieuwe GLB, onder andere voor de invulling van de eco-

regelingen. Er is daarbij een groot aantal maatregelen uitgetest, waarbij onder meer is gekeken naar de plaats binnen het GLB (eco-regeling of ANLb), draagvlak, effectiviteit, stuurbaarheid (verschillende vormen van sturing zijn getest) en controleerbaarheid. In drie Pilots (Akkerbelt, Hoe? Zo! en Veenweide) is gewerkt aan een puntensysteem gekoppeld aan de maatregelen die boeren treffen. Een puntensysteem zou kunnen bijdragen aan een stroomlijning van stapeling van publieke en private beloningen.

Het stapelen van beloningen staat volgens Alex nog in de kinderschoenen. Het komen tot één allesomvattend systeem blijkt een lastige opgave. Het is belangrijk om dichtbij de boerenpraktijk te blijven. Concurrentie tussen agrarische adviseurs kan leiden tot minder transparantie. De samenwerking tussen LTO en BoerenNatuur gaat goed, beide partijen kunnen elkaar versterken, maar soms zijn beide partijen elkaars concurrent voor uitvoering van projecten. BoerenNatuur kan wat makkelijker inspelen op nieuwe ontwikkelingen omdat ze geen belangenbehartiger is zoals de LTO die ook rekening moet houden met leden die het daarmee niet eens zijn.

Plannen

BoerenNatuur streeft naar een simpel en eenduidig systeem van prestatiebeloningen waarmee op regionaal niveau maatwerk kan worden geleverd. BoerenNatuur wil de opgebouwde reputatie bij zowel de boeren als bij de overheid behouden. Alle collectieven moet daarvoor goed kunnen functioneren. Voor een verdere uitbreiding van de rol van collectieven moet daarom eerst ook intern de kwaliteit op orde zijn.

De kracht van de collectieven is dat ze dicht bij de boer staan en kennis en kunde hebben over de gebieden waarin ze opereren. Die kwaliteit staat voorop, niet de wens om alles vanuit BoerenNatuur te willen sturen. BoerenNatuur is daarom terughoudend als het gaat om betrokkenheid bij de uitvoering van de eco-regeling. Een les die uit de pilot Akkerbelt is getrokken is dat de collectieven graag meedoen in gebiedsprocessen om tot de keuze van een maatregelenmenu te komen en boeren daarin bij te staan met kennis en advies. Maar taken als contractering, controle en uitbetaling van de eco-regeling laat men graag aan de overheid over, evenals de (beleids)monitoring.

Bronnen

Interview Alex Datema (18-10-2021).

- Website BoerenNatuur (<https://www.boerenatuur.nl/>)
- GLB-pilot Akkerbelt (2021) Met regionaal maatwerk naar een groenere akkerbouw. Eindrapportage
- Terwan, Paul (2021) Vergroening waterrijke veengebieden. Eindrapportage van de gelijknamige GLB-pilot. Waterland & Dijken, Noord-Holland Zuid en Rijn Vecht & Venen.
- Stoeten G.J. et al. (2021) Eindrapport GLB Hoe? Zo!

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

RAPPORT 2022-059



De missie van Wageningen University & Research is 'To explore the potential of nature to improve the quality of life'. Binnen Wageningen University & Research bundelen Wageningen University en gespecialiseerde onderzoeksinstituten van Stichting Wageningen Research hun krachten om bij te dragen aan de oplossing van belangrijke vragen in het domein van gezonde voeding en leefomgeving. Met ongeveer 30 vestigingen, 7.200 medewerkers (6.400 fte) en 13.200 studenten behoort Wageningen University & Research wereldwijd tot de aansprekende kennisinstellingen binnen haar domein. De integrale benadering van de vraagstukken en de samenwerking tussen verschillende disciplines vormen het hart van de unieke Wageningen aanpak.

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



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

Rapport 2022-059
ISBN 978-94-6447-302-5

De missie van Wageningen University & Research is 'To explore the potential of nature to improve the quality of life'. Binnen Wageningen University & Research bundelen Wageningen University en gespecialiseerde onderzoeksinstituten van Stichting Wageningen Research hun krachten om bij te dragen aan de oplossing van belangrijke vragen in het domein van gezonde voeding en leefomgeving. Met ongeveer 30 vestigingen, 7.200 medewerkers (6.400 fte) en 13.200 studenten behoort Wageningen University & Research wereldwijd tot de aansprekende kennisinstellingen binnen haar domein. De integrale benadering van de vraagstukken en de samenwerking tussen verschillende disciplines vormen het hart van de unieke Wageningen aanpak.

