



GLB Pilot Sectorale bouwstenen - Eindrapportage

**Onafhankelijke consultatie onder Nederlandse boeren en
tuinders inzake de invulling van Pijler 1 in het nieuwe
Gemeenschappelijk Landbouwbeleid (GLB) vanaf 2023**



De GLB-pilot Sectorale Bouwstenen is uitgevoerd in opdracht van het ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit door LTO Nederland in het kader van het derde plattelandsontwikkelingsprogramma POP3

Laat je stem horen

En zorg voor een boerderijproof GLB



Europees Landbouwfonds voor
Plattelandsontwikkeling Europa
investeert in zijn platteland



Ministerie van Landbouw,
Natuur en Voedselkwaliteit

GLB Pilot sectorale bouwstenen - eindrapport

Uitgebracht door: GLB pilot Sectorale Bouwstenen

Contactpersoon: Gerbrand van 't Klooster (06-10423951)
Wouter Rozendaal (06-26518693)

Auteur(s): Wouter Rozendaal (projectleider)
Dick Wismeijer (specialist melkveehouderij)
John Bal (specialist akkerbouw)
Bert Vergoossen (specialist overige sectoren)
Astrid Ma (communicatie adviseur)
Martijn Hoolsema (projectsecretaris)

Versie: eindconcept

Datum: 21-5-2021

Inhoudsopgave

1	Inleiding	2
2	Werkwijze en aanpak	4
2.1	Consultatie	4
2.2	Toetsing bedrijfsplannen	6
2.3	Ontwerp uitvoeringsmodel	6
3	Bevindingen consultatie en toetsing	8
3.1	Algemeen	8
3.2	Uitwerking doelen	9
3.3	Invulling conditionaliteit	9
3.4	Eco-regelingen	13
	3.4.1 <i>Dierlijke sectoren</i>	14
	3.4.2 <i>Bouwland / akkerbouw</i>	14
3.5	Aandachtspunten bij de invulling van de conditionaliteit en eco-regeling	16
	3.5.1 <i>Overgang naar nieuw GLB vanaf 2023</i>	16
	3.5.2 <i>Vrijstellingen voor eco-regelingen in het toekomstig GLB</i>	16
	3.5.3 <i>Puntensysteem en de schijf van vijf</i>	17
	3.5.4 <i>Onbedoelde neveneffecten</i>	18
	3.5.5 <i>Hoogte van vergoedingen</i>	19
	3.5.6 <i>Stapelning van beloning – afstemming op keteninitiatieven</i>	19
3.6	Overige bevindingen	19
4	Een Faciliterend en beslissingsondersteunend uitvoeringsmodel	21
5	Communicatie	23

1 Inleiding

Het huidige Gemeenschappelijk Landbouwbeleid (GLB) wordt als onvoldoende doelmatig voor doelen op het vlak van biodiversiteit, milieu en klimaat beschouwd. In 2018 schrijft de Europese Commissie in het voorstel voor een verordening voor het nieuwe GLB dat ze een hoger ambitieniveau op het gebied van milieu en klimaat nastreeft. Onderwerpen die naast onder andere een goed inkomen voor de boer aan bod komen in de brede doelstelling voor het GLB zijn klimaatverandering, beheer en bescherming van natuurlijke hulpbronnen (bodem, water, lucht), biodiversiteit, bescherming van habitats en landschappen. In de voorstellen van de Europese Commissie is een nieuwe groene architectuur beschreven bestaande uit drie lagen:

- Een eerste laag met nieuwe, verbeterde randvoorwaarden (conditionaliteit) waar iedere boer aan moet voldoen om toegang te krijgen tot betalingen uit het GLB.
- Een tweede laag met een (gebiedsgericht) keuzepalet aan maatregelen gericht op verduurzaming en vergroening die toegankelijk is voor iedere grondgebonden agrarisch ondernemer en die iedere agrarisch ondernemer zonder grote aanpassingen op zijn onderneming kan doorvoeren.
- Een derde laag met agromilieus / klimaatmaatregelen welke, vergelijkbaar met het huidige ANLb, gericht ingezet worden in de meest kansrijke gebieden om de doelen, zoals instandhouding van kwetsbare boerenlandsoorten, te realiseren.

Binnen de landbouw - voedselketens zelf is de afgelopen jaren een weg ingeslagen richting verdere verduurzaming van de productie. Zo werkt de zuivelketen programmatisch aan verduurzaming via het programma van de Duurzame Zuivelketen en worden door zuivelorganisaties duurzaamheidsafspraken gemaakt met retailers. In de akkerbouw wordt inmiddels ook gewerkt aan een biodiversiteitsmonitor die de biodiversiteitsprestaties van akkerbouwers meetbaar moet maken zodat verschillende partijen hier een beloningssysteem aan kunnen koppelen.

De wetsvoorstellen van de Europese Commissie laten veel ruimte voor een nationale invulling van het GLB. Nederland dient dit uit te werken in een Nationaal Strategisch Plan (NSP). LTO Nederland ziet een nationale invulling van het toekomstige GLB voor zich dat:

- Inpasbaar en toepasbaar is voor de Nederlandse landbouwsector en bijdraagt aan een goed inkomen voor de boer.
- Een bijdrage van betekenis levert aan duurzaamheidsdoelen, bijvoorbeeld op het gebied van duurzaam waterbeheer, duurzame voedselproductie- en consumptie, klimaatadaptatie en bescherming van biodiversiteit.
- Boeren beloont voor geleverde eco-diensten.
- Een uitvoeringssysteem kent dat boeren ondersteunt in de beoogde transitie en lage uitvoeringslasten kent.
- Aansluit op duurzaamheidsinitiatieven in de agro-voedselketens.

De vraag is hoe de Nederlandse uitwerking van het GLB concreet vormgegeven kan worden voor de Nederlandse landbouwsector, zodat aan bovenstaande punten invulling gegeven wordt.

Met de GLB pilot Sectorale Bouwstenen heeft LTO Nederland boeren en tuinders van Nederland de mogelijkheid gegeven om hierover mee te praten en voorstellen te doen.

Dit heeft enerzijds geresulteerd in vijftien sectorrapportages. In deze rapportages zijn de duurzaamheidsdoelen uitgewerkt naar de verschillende sectoren en voor de akkerbouw en melkveehouderij verder verfijnd naar bodemtype. Op basis van een brede consultatie onder boeren en tuinders zijn mogelijke maatregelenmenu's waarmee een bijdrage geleverd kan worden aan deze doelen samengesteld. Bij ruim 70 bedrijven is getoetst hoe een dergelijk maatregelenmenu uitwerkt op verschillende typen agrarische bedrijven. Anderzijds heeft het project geresulteerd in een rapport met ontwerp wensen vanuit de praktijk en eerste schetsen voor een faciliterend en beslissingsondersteunend uitvoeringsmodel voor de inkomenstoelagen GLB na 2022. In dit rapport zijn de werkwijze en resultaten op hoofdlijnen samengevat. Voor meer details wordt verwezen naar de afzonderlijke rapportages en communicatieproducten. Deze zijn te vinden op www.glbuitdepraktijk.nl. Alle geleverde rapportages zijn een bron van informatie voor beleidsmakers die schrijven aan het Nationaal Strategisch Plan voor het toekomstig GLB en voor de landbouwsector, zoals de LTO vakgroepen en brancheorganisaties, om hun standpunten en positie te bepalen ten behoeve van de komende discussie over de nationale invulling van het GLB.

2 Werkwijze en aanpak

Binnen de pilot sectorale bouwstenen is in drie stappen gewerkt om inzicht te krijgen hoe het GLB volgens boeren en tuinders concreet vormgegeven kan worden voor de Nederlandse landbouwsector, zodat deze bijdraagt aan een goed inkomen voor de boer, effectief is voor duurzaamheidsdoelen en een efficiënte en faciliterende uitvoering kent met beperkte administratieve lasten. Deze drie stappen waren:

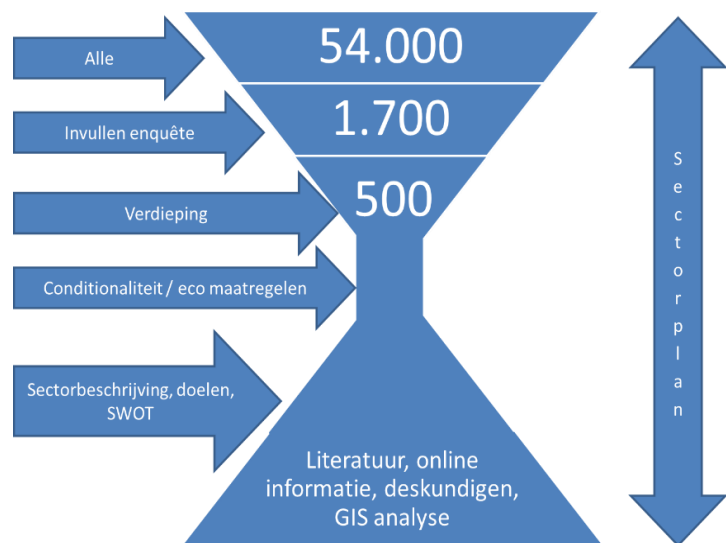
1. Een brede consultatie onder boeren & tuinders over de invulling van met name de verplichte voorwaarden en vrijwillige keuzeopties als onderdeel van de eerste pijler van het toekomstig GLB, de zogenaamde verzwaarde conditionaliteit en eco-regeling.
2. Een toets onder boeren en tuinders door middel van het uitwerken van bedrijfsplannen op basis van de resultaten van de brede consultatie.
3. Een traject in samenwerking met RVO voor het analyseren van knelpunten in de huidige uitvoering van het GLB en formuleren van ontwerpensen voor een faciliterend uitvoeringsmodel voor de toekomstige inkomstenstoeslagen.

2.1 Consultatie

Draagvlak voor de nationale invulling van het GLB, uitgewerkt in het Nationaal Strategisch Plan is essentieel. Draagvlak onder boeren en tuinders van wie straks in de nieuwe GLB periode vanaf 2023 een extra bijdrage aan de opgaven op het gebied van klimaat, milieu en biodiversiteit wordt gevraagd en draagvlak bij maatschappelijke organisaties, beleidsmakers en politiek. Dit houdt in dat de invulling van het toekomstig GLB aan moet sluiten bij de agrarische bedrijfsvoering en moet bijdragen aan de maatschappelijke doelen welke beschreven staan in

hoofdstuk 1. Om deze reden is er bij het uitwerken van sectorrapportage gebruik gemaakt van een trechtermodel. De GLB doelen zijn uitgewerkt per sector en boeren & tuinders zijn geconsulteerd over welke maatregelen zij zinvol (t.a.v. de doelen) en haalbaar (t.a.v. de bedrijfsvoering) achten.

Voor de uitwerking van de doelen zijn verschillende bronnen geraadpleegd. Er is gestart met de Houtskool SWOT, welke in opdracht van het ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit is opgesteld door Wageningen Economic Research, en andere literatuurbronnen. Het projectteam van de GLB Pilot Sectorale bouwstenen heeft zich aanvullend op het raadplegen van de Houtskool SWOT laten informeren door middel van een toelichting van en gesprek met een van de onderzoekers / opstellers van de SWOT



Figuur 1 Schematische weergave totstandkoming sectorplan

analyse. Om de doelen toch zo goed mogelijk uit te kunnen werken per sector of sector bodemtype combinatie zijn experts geraadpleegd. Daarnaast zijn een aantal indicatoren voor de GLB doelen op het gebied van milieu, klimaat en biodiversiteit & landschap benoemd waarvoor landsdekkende geodata beschikbaar zijn. Dit heeft per sector of sector-bodemtype combinatie inzicht gegeven in de stand van de indicatoren.

Het GLB na 2022 was voor boeren en tuinders tijdens de consultatiefase in het project (najaar 2019 en winter 2019-2020) nog ver weg. Zeker met de grote vraagstukken en de discussies die in 2019 en 2020 actueel waren en nog steeds zijn binnen de landbouwsector is de Nederlandse invulling voor het GLB na 2022 geen prioriteit voor veel boeren en tuinders. Daarnaast was er onder boeren en tuinders nog veel onbekend over de voorgenomen wijzigingen van het GLB en de ideeën hierover voor de Nederlandse invulling. Vanuit overheden en uitvoerende diensten zoals het ministerie van LNV, provincies en RVO was hierover voorafgaand of tijdens de consultatiefase maar heel beperkt gecommuniceerd. Een voorbeeld is het principe van “de schijf van vijf”, waarbij agrariërs geacht worden op vijf doelen te scoren. Om een bijdrage met voldoende diepgang in de materie van boeren & tuinders te krijgen is daarom zowel ingezet op informeren van boeren & tuinders als op consulteren.

Om zoveel mogelijk boeren en tuinders te betrekken, moeten ze allereerst bereikt worden. Hiervoor is in de basis eerst een website gebouwd: www.glbuitdepraktijk.nl. Een website op zichzelf heeft echter geen groot bereik. Bezoekers moeten er als het ware naartoe getrokken worden. Om dit te realiseren zijn verschillende communicatiemiddelen ontwikkeld. Zoals een digitale nieuwsbrief met een vaste frequentie en een social media campagne waarin agrariërs uit verschillende sectoren hun collega's opriepen om mee te denken over de invulling van het nieuwe GLB. Op het moment dat mensen via deze kanalen naar de website getrokken werden, werden ze verzocht om een online enquête in te vullen of deel te nemen aan de bijeenkomsten die we vanuit de pilot organiseerden. Daarnaast vonden bezoekers aan de website, informatie terug over de veranderingen die op stapel stonden rondom het nieuwe GLB en de rol van onze pilot hierin. Omdat het complexe materie betrof hebben we hiervoor een animatie ontwikkeld die de informatie in hapklare, begrijpelijke brokken aanbood. Tenslotte werden algemene GLB-artikelen – veelal vanuit het platform toekomstglb.nl – en artikelen die we zelf schreven voor agrarische vakbladen (Nieuwe Oogst en de Agrio-bladen) op de website aangeboden. Om het bereik daarnaast nog verder te vergroten werden de kanalen ingezet die via LTO tot onze beschikking stonden. Denk hierbij aan Nieuwe Oogst, de nieuwsbrieven en facebook-pagina's van de regionale LTO-organisaties en de whatsapp-groepen die door de verschillende vakgroepen gebruikt werden. En tenslotte werden ook de website en nieuwsbrieven van BoerenNatuur en RVO voor hetzelfde doel ingezet; maximaal bereik genereren onder Nederlandse boeren en tuinders.

Met name de social media campagne heeft door de gerichte aanpak een breed publiek bereikt. Een publiek van agrariërs en mensen met agrarische affiniteit. In totaal zijn 147.000 unieke social media profielen bereikt, hiervan hebben 73.500 mensen een actie ondernomen (zoals een video bekijken of op een link klikken), daarvan hebben 1.400 mensen de link naar de enquête of de agenda voor bijeenkomsten ingevuld of zich aangemeld. De rest van de respondenten – in totaal hebben 1.700 boeren en tuinders de

online enquête ingevuld en 500 deelgenomen aan de circa 50 bijeenkomsten – werden bereikt door inzet van de andere communicatiekanalen. De representativiteit van de deelnemers aan de enquête is onderzocht, waarbij de gegevens van de deelnemers zijn vergeleken met landelijke data van CBS. Waar beschikbaar zijn CBS-data uit 2019 gebruikt en anders van het meest recente jaar. De boeren en tuinders die deel hebben genomen aan de enquête vormen een vrij goede afspiegeling van de totale populatie boeren in Nederland. De verdeling over de sectoren komt redelijk goed overeen met het landelijke beeld.

2.2 Toetsing bedrijfsplannen

Op basis van de brede consultatie en de eerste contouren van de toekomstige invulling voor de conditionaliteit en eco-regelingen is er een aanname voor de invulling van de conditionaliteit gedaan en is een keuze menu voor eco-regelingen samengesteld. In de diverse communicatie uitingen is een oproep gedaan aan boeren & tuinders om zich aan te melden voor het door een adviseur uit laten werken van een 'bedrijfsplan'. Uit de aanmeldingen is een selectie gemaakt waarbij geselecteerd is op basis van de regio/provincie, bodemtype en de verschillende sectoren. Dit is gedaan om een zo breed mogelijk palet aan bedrijven in deze proef mee te nemen. Hierdoor waren er in verhouding tot de totale populatie boeren & tuinders minder deelnemers uit de sectoren akkerbouw en melkveehouderij en meer uit sectoren als vleesveehouderij, bollenteelt, vollegrondsgroenteteelt, boomteelt, schapenhouderij, etc.

Voor de eco-maatregelen waar o.b.v. de consultatie het meeste animo bestaat zijn vergoedingen berekend op basis van de regels hiervoor binnen het GLB. Het uitgangspunt daarbij is vergoeden voor gederfde inkomsten en voor de kosten voor uitvoering van bovenwettelijke activiteiten. De aanname voor de invulling van de conditionaliteit, het keuzemenu voor eco-regeling maatregelen, berekende vergoedingen en een uitwerking van het beleidsvoornemen om te gaan werken met een puntensysteem gebruik makend van de schijf van vijf¹, is uitgewerkt in een rekenmodel. Met behulp van dit rekenmodel is er door bedrijfsadviseurs (adviseurs die in het huidige GLB vooral GDI en de betaalaanvraag invullen) met ruim 70 ondernemers aan de keukentafel gesproken over de inpassing van maatregelen uit het keuzemenu op hun bedrijf. Daarbij is ook gekeken naar wat de uitwerking van het puntensysteem -binnen het scenario voor invulling conditionaliteit en eco-regeling zoals dat is toegepast in het rekenmodel- is voor individuele bedrijven. De adviseurs is gevraagd niet alleen naar het financiële rendement, maar ook het maatschappelijk rendement te kijken in de keukentafelgesprekken. De opgedane ervaringen van deze toetsing zijn niet apart gerapporteerd, maar zijn verwerkt in deze eindrapportage.

2.3 Ontwerp uitvoeringsmodel

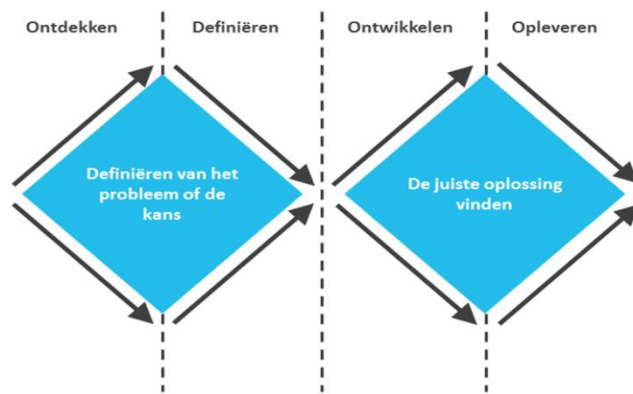
Zowel LTO Nederland als RVO hebben beide de wens om de uitvoering van het nieuwe GLB sterk te moderniseren en te vereenvoudigen. Dit met als gedeelde doelen meer efficiency

¹ <https://www.rvo.nl/actueel/videos/het-nieuwe-glb-eco-regeling-en-puntensysteem>

in de gehele uitvoeringsketen van GLB subsidies, meer draagvlak onder boeren & tuinders en meer bereik van doelen op het gebied van klimaatverandering, milieu en biodiversiteit & landschap. RVO wil zich nadrukkelijk conformeren aan de beleidsdoelstellingen om met het nieuwe GLB, toekomstbestendige landbouw te belonen. De opdracht voor RVO bestaat er dan uit om de boer zo goed als mogelijk service te verlenen, zodat hij maximaal zijn voordeel kan doen met deze subsidies. Het nieuwe GLB moet een verleidingsinstrument zijn en subsidies zo aanbieden dat het voor een brede groep boeren goed inpasbaar is in de bedrijfsvoering. RVO wil een omslag maken van controleren naar helpen. Een deelopdracht van de GLB pilot was het ontwikkelen van een casco voor een bedrijfsduurzaamheidsplan dat de boer ondersteunt bij het maken van keuzes voor maatregelen in het toekomstig GLB.

Begin 2020 stonden zowel RVO als de GLB pilot sectorale bouwstenen aan de start van de ontwikkeling van respectievelijk een nieuw uitvoeringsmodel voor het toekomstig GLB en een casco bedrijfsduurzaamheidsplan. Eerst is gezamenlijk verkend hoe beide ontwikkeltrajecten op elkaar aan konden sluiten. Daarbij is de conclusie getrokken dat een bedrijfsduurzaamheidsplan mogelijk de kern zou kunnen zijn van een nieuw uitvoeringsmodel. Hierop is

besloten een gezamenlijk ontwerpproces vorm te geven. Samen met een vaste groep van een tiental boeren en tuinders is in tien bijeenkomsten (waarvan drie fysiek en zeven vanwege corona online) onderzocht waar het nu precies knelt, wat situaties zijn waar een andere manier van werken echt een oplossing biedt en waarde toevoegt en hoe deze andere manier van werken er dan uit zou kunnen zien. Om te toetsen of de wensen van de ondernemers uit de werkgroep ook representatief zijn voor de rest van de boeren en tuinders in Nederland is een online enquête uitgezet. Deze enquête is breed verspreid via social media en vaste communicatiekanalen van de GLB pilot sectorale bouwstenen, LTO Nederland, regionale LTO organisaties en de communicatiekanalen van RVO. In totaal hebben 645 boeren & tuinders de enquête ingevuld. Uit de analyse van de enquêteresultaten en de respons op de open vragen blijkt dat de populatie enquêtedeelnemers de bevindingen met de werkgroep ondersteunen.



Figuur Fout! Geen tekst met de opgegeven stijl in het document...2 Double diamond methodiek

3 Bevindingen consultatie en toetsing

3.1 Algemeen

Het vertrekpunt voor de consultatie onder boeren en tuinders waren de wetsvoorstellen voor het toekomstig GLB die de Europese Commissie op 1 juni 2018 heeft gedaan. Deze waren echter nog niet zo concreet dat ze direct voor consultatie voorgelegd konden worden bij (groepen) boeren. In de eerste bijeenkomsten, begin 2019, werd om meer concreetheid of voorbeelden gevraagd. Boeren en tuinders waren niet of nauwelijks bekend met de beleidsvoornemens uit Brussel en de ideeën over de Nederlandse nadere invulling daarvan. Vanuit het NSP programma werd in 2019 ook nog maar heel beperkt gecommuniceerd over wat er al wel bekend was over het nieuwe GLB. De doelgroep van de pilot, de individuele boeren en tuinders, werd hiermee niet bereikt en had onvoldoende kennis en informatie om te kunnen bevragen over hoe zij invulling denken te kunnen geven aan de duurzaamheidsdoelen als onderdeel van het toekomstig GLB. Binnen de pilot is de communicatiestrategie daarop aangepast en in drie fases opgezet en uitgevoerd, te weten informeren, enthousiasmeren en activeren. Bij het informeren kwam de boodschap over de plannen voor het nieuwe GLB bij boeren en tuinders vooral over dat er 'meer moet voor minder geld'. Al vrij snel in het project bleek dat de Europese planning voor de herziening van het GLB en daarmee de NSP planning twee keer werd bijgesteld. Dit betekende in de praktijk dat we in 2019 en 2020 al in gesprek gingen met boeren en tuinders over beleid dat pas met ingang van 2023 gaat wijzigen. Dit in een tijd dat er ook andere grote thema's binnen de landbouw speelden (en nog spelen), zoals de stikstofproblematiek. Anderzijds was het vroegtijdig in gesprek gaan ook nodig om het Nationale Strategisch Plan proces tijdig te kunnen voeden. Dit heeft er voor gezorgd dat we extra inzet moesten plegen om boeren te enthousiasmeren toch actief mee te denken over de verdere invulling van het nieuwe GLB. Gebleken is dat boeren en tuinders het moeilijk vinden om actief een bijdrage te leveren aan een discussie over een onderwerp dat:

- verder in de tijd ligt en daarmee minder prioriteit heeft dan de actuele hedendaagse problematiek;
- meer vraagt t.a.v. verduurzaming van de bedrijfsvoering en wordt gezien als een extra verzwaring bovenop andere claims en druk die op boerenbedrijven wordt gelegd;
- nog onvoldoende concreet is en nog veel onduidelijkheid kent. De proactieve benadering door middel van de pilot was behoorlijk vernieuwend. Vanuit het verleden is de doelgroep meer gewend te reageren op meer concreet uitgewerkte (beleids)voorstellen.

Nadat boeren voldoende geïnformeerd waren raakten ze geïnteresseerd om mee te denken en zijn hier ook actief in geworden door het invullen van de enquête en/of deelname aan de bijeenkomsten in najaar 2019 en winter / voorjaar 2020. Een veel gehoord signaal is de zorg over het op peil houden / brengen van de inkomenspositie van de boer (ook één van de 9 GLB doelstellingen) nu er meer van de boer gevraagd gaat worden op het gebied van milieu, klimaat en biodiversiteit & landschap bij een gelijkblijvend of lager wordend beschikbaar budget.

3.2 Uitwerking doelen

Voor een doelgerichte inzet van GLB middelen is het belangrijk dat de invulling van de conditionaliteit en het keuzemenu voor eco-maatregelen aansluit bij de Nederlandse situatie. In de pilot is gekozen voor een sectorale insteek. Boeren en tuinders zijn in de pilot geconsulteerd over welke maatregelen die zij haalbaar en kansrijk achten. Deze zullen aan moeten sluiten bij de uitwerking van de nog abstract geformuleerde GLB duurzaamheidsdoelen 5, 6 en 7¹ per sector. Om deze uitwerking te kunnen maken is gestart bij de Houtskool SWOT welke voor het Nationaal Strategisch Plan is opgesteld. Gebleken is dat deze onvoldoende geschikt is om op sectoraal of regionaal (bijv. naar bodemtype) niveau de GLB duurzaamheidsdoelen te concretiseren. Hiervoor zijn de door de Europese Commissie meegegeven indicatoren onvoldoende gedetailleerd. Voor de duurzaamheidsdoelen is een poging gedaan om o.b.v. aanvullende indicatoren een verdere kwantitatieve uitwerking te maken met behulp van geodata. Agrarische percelen zijn op basis van gewascode uit de basisregistratie percelen gekoppeld aan een of meerdere sectoren. Vervolgens zijn de sectorkaarten die hieruit zijn ontstaan gekoppeld aan databronnen voor verschillende indicatoren die iets zeggen over de GLB duurzaamheidsdoelen. Gebleken is dat de methode om sectoren aan percelen te koppelen goed werkt en ook rekening houdt met ruilgronden (bijvoorbeeld de rondtrekkende aardappel- en pootgoedteelt), maar dat er nauwelijks databronnen beschikbaar zijn met een landelijke dekking voor verschillende indicatoren die iets zeggen over de doelen. Deze ruimtelijke analyses hebben daardoor wel inzicht gegeven in de uitwerking van de doelen naar sectoren, maar zijn onvoldoende gebleken om op basis van enkel daarvan beleid te bepalen. Om de doelen toch naar sectoren uit te kunnen werken is de beperkte kwantitatieve analyse aangevuld met een kwalitatieve beschrijving op basis van bronnen (literatuur en experts).

3.3 Invulling conditionaliteit

Binnen het GLB na 2021 zal gewerkt worden met een nieuwe versterkte conditionaliteit welke gekoppeld zal zijn aan de eerste laag van de grondgebonden betalingen, de basisinkomenssteun. Voor de versterkte conditionaliteit zijn door de Europese Commissie 10 Goede Landbouw- en Milieucondities (GLMC) benoemd. Deze GLMC's omvatten grotendeels de huidige cross compliance voorwaarden en huidige drie vergroeningseisen. Aan deze vereisten moet voldaan worden om in aanmerking te komen voor de basisinkomenssteun. Binnen de door de Europese Commissie geformuleerde GLMC's is nog enige ruimte voor Nationale invulling. In alle sectoren geven ondernemers aan graag te zien dat de conditionaliteit zich beperkt tot de geldende wet- en regelgeving. Deze is in Nederland op veel punten al strenger dan in andere EU landen. Door de conditionaliteit te beperken tot wet- en regelgeving blijft er op Europese schaal zoveel mogelijk een gelijk speelveld. Een deel van de ondernemers geeft aan dat de conditionaliteitseisen nog aangevuld zouden kunnen worden met de huidige vergroeningsvoorwaarden.

¹ 5 = Duurzaam beheer van natuurlijke hulpbronnen, 6 = Klimaatadaptatie en -mitigatie, 7 = Behoud natuur en biodiversiteit

Uit de consultatie middels de enquête en bijeenkomsten zijn voor de GLMC's aandachtspunten meegegeven waar vanuit agrarisch perspectief rekening mee gehouden zou moeten worden bij de Nederlandse invulling van de conditionaliteit.

GLMC 1: Instandhouding van blijvend grasland op basis van een verhouding blijvend grasland ten opzichte van het totale landbouwareaal

Aan de eis voor instandhouding van het aandeel blijvend grasland kon tot op heden goed worden voldaan. Indien het aandeel blijvend grasland in de toekomst daadwerkelijk onder (-5%) de referentie zou komen dan dient het gescheurde blijvend grasland te worden hersteld. Dit kan er bij veel veehouders juist toe leiden dat ze hun grasland binnen vijf jaar scheuren om te voorkomen dat het als blijvend grasland wordt aangemerkt. Door binnen vijf jaar te scheuren wordt dit grasland niet aangemerkt als blijvend, is het risico van een herstelplicht niet aan de orde en blijft het areaal stabiel. Het is echter niet ondenkbaar dat het aandeel grasland om diverse duurzame redenen in de toekomst afneemt. Eén van de redenen waarom het areaal blijvend grasland in de toekomst zal afnemen is dat uitruil van percelen tussen akkerbouwers, boomkwekers en vollegrondstuinders enerzijds en (melk)veehouders anderzijds meer zal plaatsvinden. De gespecialiseerde bedrijven hebben vruchtwisseling nodig om bodems in conditie te houden. Bij een te strenge invulling van GLMC 1 kan grasland mogelijk niet meer omgezet worden in bouwland en komt er een rem op de uitwisseling van percelen, op gewasrotatie (zie GLMC 8) en daarmee op een duurzamer grondgebruik voor de plantaardige sectoren en in de gedachte van kringlooplandbouw. Een andere reden is dat bij de door sommige partijen gewenste krimp van de veestapel meer grasland omgezet zal worden naar bouwland door waardevermindering van graslandpercelen.

GLMC 2: Passende bescherming van wetlands en veengebieden

Bij deze GLMC wordt al vrij snel gedacht aan een hoger (sloot)waterpeil. Dit geeft beperkingen voor niet-grasland in de veengebieden, terwijl over de maatregel nog verschillende inzichten bestaan over of het kan bijdragen aan de vernatting van het veen. Daarvoor is namelijk de grondwaterstand van belang. Het is van belang om veengebieden en veengronden goed te definiëren en af te bakenen en de juiste maatregelen te kiezen om onbedoelde en ongewenste (neven)effecten te voorkomen.

GLMC 3: Verbod op het verbranden van stoppels

Deze voorwaarde is al jaren van kracht en zal geen problemen opleveren in de praktijk. In een enkel geval wordt gepleit voor een ontheffing voor het verbranden van stoppels als bestrijding van duist (*Alopecurus myosuroides*). Duist is een lastig graanonkruid, vooral omdat deze grassoort steeds vaker resistentie vertoont tegen onkruidbestrijdingsmiddelen. Dit probleem doet zich voor op de kleigronden in Zeeland en in het Rivierengebied.

GLMC 4: Aanleg van bufferstroken langs waterlopen

Met ingang van 1 januari 2020 is er een verplichte teeltvrije zone per teelt/gewas vastgelegd in het activiteitenbesluit milieubeheer. Deze breedtes variëren van 50 cm tot 500 cm. De variatie is onderbouwd door de kans op verontreiniging van het oppervlaktewater (waterloop). Dit hangt af van de spuittechniek het gewas en de teeltwijze. Dit zou tevens een goede invulling van deze GLMC zijn. Dit doet recht aan reeds

gemaakte afspraken welke gebaseerd zijn op onderzoek en wetenschappelijke en praktijkkennis. Daarnaast zou het alleen maar tot onduidelijkheid en onbegrip leiden als er vanwege het GLB een andere breedte wordt gehanteerd. Wanneer deze bufferstroken breder worden dan de teeltvrije zones, zullen boeren en tuinders sterk getroffen worden door inkomensderving als gevolg van verkleinen productieareaal. Een bredere teeltvrije zone zou wel mogelijk zijn als deze als vrijwillige maatregel beloond wordt via de eco-regelingen, ANLb of andere groene diensten.

GLMC 5: Gebruik van een landbouwbedrijfsduurzaamheidsinstrument voor nutriënten

Een combinatie van een bemestingsplan en organische stofbalans voor het bedrijf is werkbaar voor de praktijk. Het instrument zal ingezet moeten worden als bewustwordingsinstrument zonder hier minimaal te behalen normen dan wel scores aan te koppelen voor de basisvereisten. Belangrijk argument hiervoor is dat generieke normen geen recht doen aan de diversiteit van de gronden en de diverse teelten. Het invullen en gebruiken van het instrument zou dus voldoende moeten zijn. Veel boeren en tuinders maken al gebruik van een bestaand instrument dat vaak al verplicht is vanwege de eisen die afnemers stellen. Voorkomen moet worden dat boeren en tuinders opgezadeld worden met extra administratieve lasten of verplicht gebruik van een ander instrument.

GLMC 6: Bodembewerkingsbeheer ter vermindering van het risico van bodemdegradatie, waaronder door rekening te houden met hellingen

Deze GLMC is op de hellingen van Zuid-Limburg al van kracht middels de huidige randvoorwaarden 'Voorkomen erosie: Verplichte maatregelen' en 'Voorkomen erosie: Aanvullende maatregelen' vanuit de Uitvoeringsregeling rechtstreekse betalingen GLB. Het gaat om specifieke regionale voorwaarden. Boeren en tuinders geven aan dit ook zo te willen houden. Eventuele andere maatregelen of maatregelen in andere regio's ter vermindering van het risico van bodemdegradatie zouden vrijwillig via de eco-regeling gestimuleerd kunnen worden.

GLMC 7: Geen kale grond in de meest gevoelige periode(n)

Op de zware zee- en rivierkleigronden, waar een najaarsbewerking de norm is voor een goede bodemstructuur, wordt het voldoen aan deze voorwaarde als een knelpunt ervaren voor gewassen die in het voorjaar worden gezaaid of geplant. Wintergewassen (wintergraan, winterkoolzaad, etc.) en meerjarige teelten voldoen hier automatisch aan. Op de zand- en lössgronden is winterbedekking door middel van groenbemester/vanggewassen haalbaar mits deze tijdig kan worden ingezaaid. Dit lukt niet bij een hoofdgewas dat laat in het najaar of in de winter wordt geoogst. Dit betreft o.a. suikerbieten die laat worden geleverd, sommige vollegrondsgroenten (bijv. prei) en enkele specifieke teelten (asperge- en aardbeiplanten). Een goede aansluiting met maatregelen in de eco-regeling is van belang. Gedacht kan worden aan een vrijwillig groter areaal of het vrijwillig langer laten staan van groenbemesters dan o.b.v. de conditionaliteitsvoorwaarden zou moeten. Voor bloembollen die de hele winter in de grond staan en bedekt zijn met stro zou bodembedekker van de kale grond in de zomer in de vorm van een eco-regeling effectief kunnen zijn

GLMC 8: Gewasrotatie

Deze GLMC wordt snel in gedachten gelijk gesteld met de huidige vergroeningsvoorwaarde over gewasdiversificatie. Er is echter een groot verschil. Diversificatie gaat over het bedrijf en rotatie over het perceel. Dit is een belangrijk aandachtspunt bij de uitwerking van de uitvoeringsregeling en het uitvoeringsmodel dat RVO gaat hanteren. Dit wordt geïllustreerd aan de hand van twee voorbeelden.

Een gespecialiseerde sluitkoolteler die jaarlijks grond huurt bij collega akkerbouwers en/of melkveehouders kan mogelijk niet meer voldoen aan de vereisten voor de basisinkomenssteun indien de eis van gewasrotatie op bedrijfsniveau wordt toegepast. Deze teler geeft elk jaar namelijk alleen zijn sluitkool op bij de Gecombineerde Opgave. Daarmee lijkt het alsof hij geen gewasrotatie toepast. In werkelijkheid past hij wel gewasrotatie toe omdat hij gronden uitruilt en de sluitkool niet vaker dan 1 keer per 3 jaar op hetzelfde perceel wordt geteeld.

Een ander voorbeeld is de samenwerking tussen een akkerbouwer en een melkveehouder waarbij grond wordt geruild zodat de akkerbouwer op grond van de melkveehouder aardappels kan telen en de melkveehouder op grond van de akkerbouwer tijdelijk grasland of mais kan telen. Door de voorwaarde voor minimale gewasrotaties (zoals minimaal 1 op 3 voor een specifiek gewas) te koppelen aan het perceel is dit helder en voldoet de teelt op het perceel aan de vereisten van de verzwaarde conditionaliteit.

Indien de eis van gewasrotatie te zwaar wordt ingevuld, zal dit in gebieden met intensieve bouwplannen, zoals de Veenkoloniën met een aardappelteelt van 1 op 2, verstrekkende gevolgen hebben voor de gemiddelde bouwplansaldo's is de vrees van veel akkerbouwers. Bij het invullen van de eis op perceelsniveau en niet op bedrijfsniveau zou de huidige eis dat een teler drie verschillende gewassen moet telen kunnen komen te vervallen zonder dat dit afbreuk doet aan de achterliggende doelen.

GLMC 9: Minimaal deel landbouwareaal gewijd aan niet-productieve elementen of oppervlakten. Behoud van landschapselementen. Verbod op snoeien in de vogelbroedperiode.

De inpasbaarheid van deze GLMC is sterk afhankelijk van de nationale invulling. Landschapselementen, zoals sloten, poelen, dijken, struweelhagen, bosranden, erfbeplanting, etc. die in beheer en gebruik zijn van boeren en tuinders, zouden mee moeten kunnen tellen. Veel landschapselementen zijn bij eerdere invulling van het GLB al buiten het areaal subsidiabele landbouwgrond gevallen. Het is wenselijk om landschapselementen weer op te nemen binnen het areaal subsidiabele landbouwgrond. Zij hebben immers een functie i.k.v. biodiversiteit en landschap. Daarvoor is wel een gedegen basisregistratie nodig die niet continue aan verandering onderhevig is. Desondanks beschikken veel agrariërs niet over de minimaal 5% niet-productieve elementen. In sommige polderlandschappen zijn bomen en andere houtopstanden niet toegestaan, vanwege het open landschapskarakter of vanwege behoud boerenlandvogels. Voor agrariërs die niet in de gelegenheid zijn, of die niet bereid zijn om een minimaal deel aan niet-productieve elementen te realiseren, is het wenselijk om vanggewassen, voornamelijk groenbemester, met een weegfactor als optie op te nemen om invulling te kunnen geven aan deze GLMC. Indien het voldoen aan deze GLMC teveel

productieve grond zou gaan kosten, wegen de baten (basisinkomenssteun) mogelijk niet op tegen de kosten (gederfde inkomsten), waardoor bedrijven er voor zouden kunnen kiezen om geen GLB betaling aan te vragen. Melkveebedrijven met vrijwel uitsluitend blijvend en langjarig grasland in een open gebied voorzien eveneens problemen om aan deze voorwaarde te kunnen voldoen. In de huidige GLB periode zijn ze vrijwel altijd vrijgesteld van de vergroeningsvoorwaarde ecologisch aandachtsgebied doordat minimaal 75% van het bedrijfsareaal uit grasland bestaat. Hoewel een slotenpatroon in die gebieden vaak fijnmazig is, blijkt dit in de praktijk niet altijd voldoende om een minimum van bijvoorbeeld 5% van het areaal als niet productieve grond in te vullen.

GLMC 10 Verbod op het omzetten en ploegen van blijvend grasland in Natura 2000-gebieden

De voorwaarde beperkt de mogelijkheden van samenwerking tussen een melkveehouder en een akkerbouwer bij grondruil ten gunste van gewasrotatie. Deze voorwaarde is momenteel ook al van kracht en levert daardoor ten opzichte van de huidige situatie geen extra beperkingen op.

3.4 Eco-regelingen

De eco-regeling is de tweede laag voor grondgebonden betalingen binnen het GLB. De laag is gericht op het bereiken van de GLB duurzaamheidsdoelen op het gebied van milieu, klimaat en biodiversiteit & landschap. Deelname aan de eco-regeling is op vrijwillige basis. In de pilot is uitgegaan van het principe dat iedere boer en tuinder toegang zou moeten hebben tot de eco-regeling. Dat wil zeggen, het menu aan eco-maatregelen zo vormgegeven zal moeten zijn dat er voor iedere boer en tuinder wat te kiezen valt en dit ook aantrekkelijk is om in uitvoering te nemen in de bedrijfsvoering. In de pilot is gebleken dat met name de inpasbaarheid in de bedrijfsvoering (92% bedrijven) en de hoogte van de vergoeding (68%) belangrijke criteria zijn om maatregelen uit te voeren. Het maatschappelijk belang is voor 50% van de boeren en tuinders een belangrijk criterium.

Deelnemer aan de pilot:

Ik wil volgend teeltseizoen wel groene maatregelen nemen die over 10 jaar vergroeningsrendementen opleveren, maar alleen als ik volgend jaar mijn rekeningen kan betalen.

Voor de eco-regelingen is in deze pilot vooral gekeken naar de mogelijkheden van maatregelen die boeren en tuinders zelf genoemd hebben tijdens de consultatie. Duidelijk is dat iedere sector zijn eigen kansen en beperkingen voor toepasbare maatregelen ziet met soms ook regionale accentverschillen. In alle sectoren wordt gepleit voor een breed keuzemenu aan mogelijke maatregelen vanwege de grote diversiteit tussen bedrijven en regionale opgaven.

Uit de consultatie middels de enquête en bijeenkomsten zijn voor de GLMC's aandachtpunten meegegeven waar vanuit agrarisch perspectief rekening mee gehouden zou moeten worden bij de Nederlandse invulling van de conditionaliteit. Daarbij worden

de bestaande vrijstellingen voor meerjarige teelten en de biologische landbouw genoemd. Bij meerjarige teelten is sprake van een permanente begroeiing van de bodem, vindt er geen grondbewerking plaats en wordt koolstof vastgelegd. Daarmee wordt per definitie een bijdrage geleverd aan milieu, klimaat en biodiversiteit. Voor de biologische land- en tuinbouw geldt dat de duurzaamheidsdoelen uitgangspunt zijn van het gecertificeerde biologische bedrijfssysteem op basis Europese regelgeving.

3.4.1 Dierlijke sectoren

Onder graasdierhouderijen verstaan we bedrijven met veel grasland met melk- of vleesvee, en schapen zowel gangbaar als biologisch, waarbij er onderscheid is gemaakt naar de grondsoorten löss, zand, klei en veen.

Voor bodem, bemesting, grasland en landschap maatregelen is veel belangstelling. Dit is wel sterk afhankelijk van de kosten. Grond is in Nederland een dure productiefactor, waarbij een maatregel die geen oppervlakte uit productie neemt, op meer interesse kan rekenen. De meest kansrijke maatregelen op de diverse grondsoorten om de doelen van het GLB te bereiken zijn niet dezelfde als de meest gewenste maatregelen. Vaak vragen de effectievere maatregelen een grotere investering van veehouders of zorgen ze voor grotere opbrengstderving.

Voorbeeld hiervan zijn de bufferstroken, meer en bredere bufferstroken concurreren sterk met het opbrengend vermogen en zijn daarom minder populair (tussen 30 en 40%). Bij een hogere vergoeding voor deze maatregelen, kunnen ze zeer effectief werken om doel 5, 6 en 7 van het GLB te behalen.

Populair bij veehouders op alle gronden:

- Organische stof toevoegen
- Weidegang toepassen
- Blijvend danwel langjarig grasland stimuleren
- Beloning voor landschapselementen
- Winterbedekking langer dan verplicht (excl. Veen)

Specifiek voor:

- Veen; bovengronds mest aanwenden
- Löss: Niet kerende grondbewerking en toepassen diep wortelende gewassen
- Klei: Versterken bodemweerstand

De schapen- en vleesveehouderij missen daarnaast maatregelen op het gebied van dierenwelzijn zoals lam bij de ooi en kalf bij de koe.

3.4.2 Bouwland / akkerbouw

In de akkerbouw bestaat de grootste interesse voor die maatregelen welke niet alleen een positieve bijdrage aan de GLB doelen hebben, maar tevens de bedrijfsvoering (op termijn) ten goede komen of optimaliseren. Denk hierbij aan maatregelen om de bodemvruchtbaarheid te verbeteren. Het verhogen van het organische stofgehalte heeft een positief effect op vrijwel alle GLB doelen; bodem (structuur en vasthouden mineralen),

water (vasthouden vocht, doorlatendheid) , milieu (vasthouden mineralen tegen uitspoeling), biodiversiteit (stimuleren bodemleven) en klimaat (vastleggen CO₂, vasthouden vocht), maar ook op de bodemvruchtbaarheid in het belang van een gezond en vitaal gewas.

Op de lichtere gronden is interesse in niet-kerende grondbewerking en een groter areaal en/of het langer laten staan van winterbedekking in de gevoelige (winter)periode. Dit laatste door vanggewassen, voornamelijk groenbemesters, de winter over te laten staan. Op de zware zee- en rivierkleigronden is hiervoor maar beperkt interesse vanwege de teel- en bewerkbaarheid van de grond. Eco-regelingen, zoals akkerranden en uit productie nemen van landbouwareaal voor landschapselementen zijn alleen interessant als daar voldoende vergoeding tegenover staat, die minimaal het productieverlies moet compenseren. Zeker bij intensieve teelten en een hoog renderend gewas zal een rekensom gemaakt worden als vergelijk tussen opbrengst en vergoeding. Deze rekensom zal ook gemaakt worden bij de keuze voor meer rustgewassen en/of eiwitgewassen in het bouwplan. Ook zullen maatregelen zo ontworpen moeten worden dat ze goed inpasbaar zijn in de bedrijfsvoering, bijvoorbeeld door rekening te houden met bewerkingsbreedtes van mechanisatie en niet -naast de gedeerde inkomsten of bovenwettelijke activiteiten- nog leiden tot extra kosten op perceels- of bedrijfsniveau.

Het toevoegen van bestaande landschapselementen in agrarisch gebruik, zoals sloten, poelen, struweelhagen, bosranden en dijken aan het areaal subsidiabele landbouwgrond is noodzakelijk voor het behoud van deze elementen op termijn. Wanneer een hoger aandeel dan de vereisten uit de conditionaliteit (GLMC 9) uit niet productieve elementen bestaat, zou de aanwezigheid (of de nadeelcompensatie) daarvan beloofd moeten kunnen worden als eco-maatregelen. Eerst het oude waarden alvorens nieuw aan te leggen. Actief beheer zou toegepast kunnen worden uit het ANLB.

Populair bij akkerbouwers op alle gronden zijn:

- Verhogen organische stof door gebruik compost, vaste mest en gewasresten
- Meer rustgewassen en eiwitgewassen opnemen in bouwplan
- Meer vanggewassen
- Winterbedekking
- Niet kerende grondbewerking
- Teeltvrije zones uitbreiden als bufferstroken en akkerranden
- Beloning voor landschapselementen

Specifiek voor:

- Kleigronden: Extra organische stof en vanggewassen
- Noordelijk zand- en dalgronden: Niet-kerende grondbewerking en winterbedekking
- Zuidelijke zandgronden: Extra organische stof en winterbedekking
- Lössgronden: Winterbedekking, vanggewassen en Niet-kerende grondbewerking

3.5 Aandachtspunten bij de invulling van de conditionaliteit en eco-regeling

De vormgeving van de eerste pijler gaat niet alleen om de invulling van de GLMC's en welke maatregelen in een keuzemenu voor eco-regelingen opgenomen dienen te worden. Er zijn verschillende aspecten die hierop van invloed zijn. Tijdens de bijeenkomsten en in de enquête hebben boeren en tuinders zaken benoemd die verband houden met de aanwending van middelen in het kader van het GLB. Deels raakt dit de verdeling tussen Pijler 1 en Pijler 2, deels heeft dit betrekking op andere aspecten waarvan we de belangrijkste hieronder zullen benoemen.

3.5.1 Overgang naar nieuw GLB vanaf 2023

Het is belangrijk om een geleidelijke overgang te creëren tussen het huidige GLB, met de randvoorwaarden voor goede landbouwpraktijk gekoppeld aan de basispremie en de drie vergroeningsvoorwaarden gekoppeld aan de vergroeningspremie, en het toekomstig GLB met de verzwaarde conditionaliteit en eco-regeling. Bij een gelijkblijvend of licht dalende eerste pijlerpremie per hectare moet de overgang van de huidige voorwaarden naar de toekomstige invulling van de GLMC's en eco-regeling niet direct een te grote overbrugging zijn. Veel boeren en tuinders konden, bijvoorbeeld door de huidige vrijstellingen voor en productieve invullingen van de voorwaarde ecologisch aandachtsgebied vrij eenvoudig voldoen aan de vergroeningsvoorwaarden. Door nu te grote stappen ineens te zetten bestaat het risico dat boeren afhaken en niet meer meedoen met het GLB. Dit levert niet alleen een lager 'groen rendement' op, maar tast tevens de inkomenspositie van veel landbouwers aan.

Een geleidelijke overgang vraagt bij de start van de nieuwe GLB periode om een invulling van de conditionaliteit als beschreven in paragraaf 3.3 en een niet te groot deel van het budget gekoppeld aan de eco-regeling. Mogelijk kan dit in de loop der jaren wijzigen. Daarvoor is het belangrijk dat bij de start van de nieuwe periode helderheid bestaat over de, budgetverdeling, regeling (bijv. puntensysteem met schijf van vijf) en keuzemogelijkheden voor de eco-regeling. Ook is het belangrijk om de nationale keuzes te maken in afstemming op de keuzes in andere EU landen om zoveel mogelijk een gelijk speelveld te behouden. Daarnaast is het van belang om aandacht te hebben voor gelijke verdeling van de lasten over het land. In sommige gebieden / sectoren hebben boeren met vorige herzieningen al veel GLB toeslag ingeleverd en dit moeten opvangen in de bedrijfsvoering.

3.5.2 Vrijstellingen voor eco-regelingen in het toekomstig GLB

Meerdere malen is de suggestie gedaan om bepaalde teelten of teeltsystemen per definitie in aanmerking te laten komen voor een vergoeding als eco-regeling. Biologische bedrijven geven aan dat de doelstelling en de voorschriften van EU-verordening voor biologische bedrijven aansluit bij de eco-regelingen. Per 1 januari 2022 is er zelfs een aanscherping van de Bio-Verordening voorzien. Daarnaast geldt voor meerjarige teelten zoals fruitteelt dat deze goed passen bij de GLB duurzaamheidsdoelen. Het planten van bomen wordt gestimuleerd momenteel, het GLB sluit hierin nog niet aan met stimulansen en zou dit wel kunnen doen. Voor melkveebedrijven met meer dan 75% grasland geldt dat indien de vrijstelling voor ecologisch aandachtsgebied verdwijnt en zij moeten voldoen aan GLMC9 dit leidt tot een aanzienlijke verzwaring. In veel gevallen kan een minimum percentage van bijvoorbeeld 5% van het areaal niet gehaald worden met

landschapselementen en/of sloten/slootkanten. Aanplant van elementen is niet altijd mogelijk of zou zelfs tot negatieve effecten voor andere doelen (zoals weidevogels) kunnen leiden.

3.5.3 Puntensysteem en de schijf van vijf

Door middel van de praktijkproef welke is uitgevoerd, (zie paragraaf 2.2) is ervaring opgedaan met het werken met een keuzemenu binnen puntensysteem dat werkt met sturing op doelen via de schijf van vijf¹. De schijf van vijf dwingt agrariërs om na te denken over een pakket aan maatregelen dat aan alle duurzaamheidsdoelen bijdraagt. Gebleken is dat het gewenste effect van het werken met een puntensysteem en de schijf van vijf sterk afhankelijk is van een tweetal aspecten. Ten eerste voldoende keuzemogelijkheden in maatregelen voor alle sectoren en bodemtypen en ten tweede een op de sector-bodemtype combinatie (of gebied) goed afgestemde gewichtsverdeling tussen de vijf

Voorbeeld 1:

Een veehouderijbedrijf dat vooral grasland in gebruik heeft kan mogelijk niet voldoende maatregelen nemen ten behoeve van het doel landschap. Door grasland te scheuren en (de randen van) het bouwland in te zaaien met een bloemenmengsel kan dit wel. Het scheuren van grasland, en zeker als dit blijvend/langjarig grasland is, is een ongewenste ontwikkeling.

Voorbeeld 2:

Een akkerbouwbedrijf op lössgrond kan bij een onvoldoende breed keuzemenu niet voldoen aan klimaatmaatregelen omdat deze bedrijven reeds wettelijk zijn verplicht om een bodembedekker in te zaaien en niet-kerende groundbewerking toe te passen. Daarmee blijven er geen (of nauwelijks) maatregelen over om de benodigde punten voor het onderdeel klimaat te behalen.

doelen. Het is mogelijk niet altijd reëel om een score van agrariërs op alle doelen te vragen. Bij onjuiste instelling van de weging voor de schijf van vijf kan dit bij bepaalde bedrijfstypen zelfs tot ongewenste effecten leiden.

Veel bedrijven kunnen maatregelen nemen die passen in hun bedrijfsvoering maar het is daarbij niet altijd mogelijk om te voldoen aan de schijf van vijf. Ze kunnen op bepaalde doelen dus een score halen ruim boven de norm, maar komen op andere doelen te kort en zien hier ook onvoldoende mogelijkheden in het keuze menu. Hierdoor ontstaat het risico dat ze daarom besluiten helemaal niet meer mee te doen aan de eco-regeling. Daarnaast is het voorgekomen dat op alle doelen een voldoende score gehaald werd en op bepaalde doelen een veel hogere score behaald werd dan de norm. De boer levert dus wel maatschappelijk gewenste prestaties, maar dit leidt niet automatisch tot een hogere beloning. Dit ervaren boeren als ongewenst.

Voor bedrijven met slechts één of enkele teelten zijn er al snel onvoldoende maatregelen in het keuzemenu beschikbaar. Daardoor is het lastig of niet haalbaar om te voldoen aan de schijf van vijf. Daarbij moet gedacht worden aan bedrijven met veel blijvend grasland

¹ <https://www.rvo.nl/actueel/videos/het-nieuwe-glb-eco-regeling-en-puntensysteem>

en snijmais, maar ook in de vollegronds groente- en fruitteelt. Vaak zijn dit bedrijven die grond en mest uitwisselen met andere bedrijven en daardoor qua vruchtwisseling en mestgebruik uiterst verantwoord bezig zijn. Bij een benadering op bedrijfsniveau voor de eco-regeling zal de eco-regeling voor deze bedrijven onbedoeld nadelig uitpakken.

Bedrijven met veel Agrarisch Natuur en Landschap Beheer scoren op bedrijfsniveau vaak op alle onderdelen, maar kunnen buiten het ANLb areaal moeilijk of niet voldoen aan biodiversiteit/ landschap binnen de ecoregeling t.a.v. de schijf van vijf. Hiermee kan de eco-regeling een concurrent worden voor het ANLb. Om hier een oplossing voor te bieden is in de praktijkproef geopperd om ANLb maatregelen, maar ook activiteiten op agrarisch beheerde natuurgronden mee te laten tellen in de puntentelling voor de eco-regeling, zonder dat dit dubbel beloond wordt. Dit geldt ook voor maatregelen die biologische bedrijven al nemen. Daarmee zou een vrijstelling voor biologische bedrijven niet nodig zijn aangezien de maatregelen die zij nemen om aan de vereisten voor het predicaat biologisch te voldoen als maatregel openomen zijn in de eco-regeling. Door dit soort oplossingen krijgen bedrijven die voorlopen op de doelen van het GLB, waardering voor dat wat ze reeds doen en niet gedwongen worden extra inspanningen te moeten doen.

3.5.4 Onbedoelde neveneffecten

Ook kunnen er tegengestelde krachten ontstaan bij onjuiste invulling van de GLMC's en/of de eco-regeling. Zo kennen we nu de vrijstelling bij 75% blijvend grasland voor invulling van Ecologisch Aandachtsgebied (EA). Indien in het nieuwe GLB deze vrijstelling vervalt en GLMC 9 ook voor grasland ingevuld moet worden met zogenaamde niet-productieve elementen kan dit leiden tot meer scheuren van grasland. Het blijkt dat enkel sloten en slootkanten als niet productief element kwalificeren dit niet voorkomt. Blijvend grasland is bij een dergelijk scenario dan minder 'waardevol' en dit zou ook kunnen leiden tot het scheuren van grasland voor de teelt van voedergewassen. Het wegvallen van deze vrijstelling kan op de drogere gronden leiden tot het verbouwen van gewassen met meer oogstzekerheid b.v. meer snijmais ten koste van grasland en het niet meer deelnemen aan de derogatie. Ook andere vrijstellingen zijn belangrijk omdat zij tegemoet komen aan specifieke bedrijfstypen en of teelten.

Ook attenderen ondernemers erop dat de GLB vergoeding soms wegvloeien naar de grondeigenaar/ TBO's via de huurprijs. Dit is ongewenst aangezien daarmee de inspanning niet beloond wordt. Uiteindelijk zullen boeren de keuze maken dan niet aan de eco-regeling mee te doen. Belangrijk is het systeem zo in te richten dat de actie van de gebruiker beloond wordt.

De eco-regeling is voor boeren alleen renderend als de maatregelen zonder veel aanpassing en inspanning zijn in te voeren. Op een gemiddeld bedrijf bedraagt de totale vergoeding voor de eco-regeling maximaal maar 0,6 eurocent per kilogram melk naar verwachting. Dit lijkt een laag bedrag, maar is voor veel boeren toch een aanslag op hun inkomen. De totale GLB steun is maar een beperkt deel van de omzet, maar een groot deel van het inkomen. Te zware eisen op of boven kostprijsniveau kunnen leiden tot een minder gezond boereninkomen en daarmee contraproductief voor een van de andere GLB doelen.

3.5.5 Hoogte van vergoedingen

Het wel of niet toepassen van maatregelen is voor boeren een rekensom geven zij aan. Een passend vergoedingsniveau is dus erg belangrijk. Vergoedingen voor maatregelen die gebaseerd zijn op gemiddelde opbrengstdervingen (per bodemtype klei/zand) voor akkerbouw bouwplannen zijn niet interessant voor gewassen met hoge saldo's. Daarmee bestaat het risico dat bepaalde specifieke sectoren niet mee zullen doen met de eco-regeling waardoor er daar -via het GLB- ook niet gewerkt wordt aan de duurzaamheidsdoelen. Ook veehouderijbedrijven die voor hun voerproductie afhankelijk zijn van elke m2 beteelbare grond kunnen niet werken met de vergoeding binnen de eco-regeling op basis van gemaakte kosten / gedeerde inkomsten omdat dit de extra kosten van eventuele aankoop van ruwvoer niet vergoedt. Ook kan het conflicteren met het streven van zoveel mogelijk eiwit van eigen land.

Voorbeeld: Een vergoeding voor een bufferstrook die niet wordt beteeld is niet interessant voor tuinbouwgewassen zoals vollegrondsgroenten, fruitteelt, bloembollen en boomkwekerij gewassen. Dit geldt ook voor bepaalde akkerbouwgewassen. Hetzelfde is van toepassing op de vergoeding van voor het inzaaien van een rustgewas als die niet opweegt tegen het verlies aan saldo van het gemiste gewas in het bouwplan.

3.5.6 Stapeling van beloning – afstemming op keteninitiatieven

Er is een breed gedragen wens over de afstemming van de eco-regeling op duurzaamheidsinitiatieven in de keten. Door boeren vanuit beleid en de keten dezelfde stimulansen en financiële prikkels te geven kan een grotere deelnamebereidheid aan duurzaamheidsmaatregelen bereikt worden. Er zijn ook kritische geluiden. In de consultatie kwam naar voren dat de eco-regeling en de bijbehorende vergoedingen, de kleine plusjes die nu in de markt worden gegenereerd voor duurzamere producten, juist zou kunnen verdringen i.p.v. de veel gehoorde stapeling van plusjes.

3.6 Overige bevindingen

De schapen- en vleesveehouderij zien graag een alternatief voor de huidige graasdierpremie. De eisen die hieraan worden gesteld en de koppeling aan de I & R regeling maken de regeling ingewikkeld en kwetsbaar voor fouten. De graasdierpremie is een vast bedrag dat niet afhankelijk is van de mate van duurzaamheid van het houden van de dieren. Van de graasdierpremie gaat dus geen enkele stimulans uit voor verduurzaming. De sector wil een alternatief ontwikkelen dat hier wel aan tegemoet komt, waarbij koppeling aan certificering een optie is.

Door veehouders wordt de waardering van de teelt van luzerne gemist. Dit is een meerjarige teelt van een diepwortelend eiwitgewas dat bijdraagt aan de biodiversiteit. In Vlaanderen bestaat hiervoor in het huidige GLB een premie. Ook de teelt van Tagetes als rustgewas in intensieve bouwplannen is genoemd omdat dit geen directe geldelijke opbrengst geeft i.t.t. een graangewas. Tagetes is tevens een biologische bestrijder van aaltjes en trekt door de lange bloeiperiode veel insecten aan.

Een aantal maatregelen die genoemd zijn, maar niet uitgewerkt in de pilot zijn maatregelen, zoals eigen energievoorziening (zonnepanelen, windmolens, biomassa e.d.) voor klimaat. Streekeigen erfbeplanting, nest- en schuilgelegenheden voor vogels, reptielen, zoogdieren en insecten dragen bij aan biodiversiteit. Ook dierenwelzijn is als eco-maatregel genoemd, maar komt niet voor in de schijf van vijf, terwijl de EC hiervoor wel ruimte biedt.

Een aantal maatregelen vragen ook om eenmalige investeringen van de bedrijven, zoals de aanschaf van een ecoploeg, emissiearme spuittechniek, apparatuur voor mechanische onkruidbestrijding, investeringen in precisielandbouw e.d. Het is belangrijk om deze investeringen te blijven ondersteunen vanuit Pijler 2 om deze ontwikkelingen te blijven stimuleren. In het algemeen zijn Pijler 2 maatregelen interessant voor kapitaalintensieve sectoren zoals tuinbouw in de opengrond of akkerbouwgewassen met hoge saldi. De gewenste verduurzaming kan in die sectoren op gang gebracht worden door middel van Pijler 2 instrumenten voor investering, innovatie en samenwerking. Voor deze sectoren kosten de maatregelen in Pijler 1 te veel opbrengst of leveren ze te veel teeltrisico waardoor men geneigd is af te zien van deelname.

4 Een Faciliterend en beslissingsondersteunend uitvoeringsmodel

Het GLB wordt doelgerichter en de wens is om het systeem flexibeler en eenvoudiger te maken met minder uitvoeringskosten voor boer en overheid. Hoe kunnen deze samengaan en elkaar zelfs versterken? Boeren hebben behoefte aan een systeem dat hen helpt bij het kiezen en uitvoeren van de juiste maatregelen passend in hun bedrijfsvoering op de juiste plek en in de juiste samenhang. Monitoring en monitoringsgegevens kunnen de boer daarbij helpen. De overheid heeft behoefte aan een systeem dat helpt bij het realiseren van duurzaamheidsdoelen en dat zo is vormgegeven dat de rechtmatigheid van de besteding van GLB gelden geborgd is. Deze beide doelen kunnen verenigd worden in een eenvoudig uitvoeringssysteem met lage administratieve lasten voor alle partijen die een schakel vormen om de hectaretoeslagen doelgericht besteedt en uitbetaald te krijgen.

De administratieve lasten moeten zo laag mogelijk zijn en de uitvoering zo eenvoudig mogelijk voor iedereen in de keten van boer tot RVO. Boeren hebben behoefte aan een simulatieomgeving voor eco-maatregelen en het puntensysteem waarin ze zelf kunnen experimenteren met het maken van een bedrijfsplan. Er is behoefte aan een grote mate van flexibiliteit om gedurende het seizoen met eco-regelingen in te kunnen spelen op de actuele situatie zonder dat dit tot sancties of kortingen leidt. Boeren geven aan dat een goede relatie en continue uitwisseling van gegevens tussen RVO en boer de effectiviteit van het GLB kan vergroten en tegelijkertijd zorgen voor minder fouten. Hiervoor is het wel belangrijk dat er transparantie is over de herkomst en kwaliteit van gegevens en er mogelijkheden bestaan om over de juistheid hiervan in gesprek te gaan. Boeren willen voor gegevens die ze zelf aanleveren machtigingen kunnen afgeven waar deze gegevens voor gebruikt mogen worden. Voor een meer continue uitwisseling van gegevens is het nodig dat er meer vertrouwen komt van de boer in RVO en vice versa. Een van de belangrijke aspecten daarvoor is de manier waarop RVO met data (eigendom, privacy, machtigingen, etc.) omgaat.

Het simulatie- en aanvraagssysteem moet technisch zo eenvoudig zijn dat (vrijwel) iedere boer hier zelf mee aan het werk kan. In het huidige GLB vullen adviseurs vaak een betaalaanvraag in. Grotendeels is dit vanwege risico's en de grote consequenties wanneer een boer een fout maakt bij het invullen van de betaalaanvraag. In de toekomst moet dit niet meer mogelijk zijn. Een adviseur zou in het toekomstig GLB alleen nog maar nodig moeten zijn ter ondersteuning van de boer met kennis bij het kiezen van maatregelen en het toepassen van het puntensysteem.

Veel maatregelen kunnen met behulp van gegevens die met behulp van remote sensing zijn ingewonnen of door de inzet van drone technieken gecontroleerd worden. Echter nog niet voor alle kansrijke eco-maatregelen is data van deze bronnen van voldoende kwaliteit. Het beschikbaar hebben van monitoringsdata voor controledoeleinden mag daarom geen selectie criterium zijn voor de samenstelling van het keuzemenu voor eco-maatregelen. Als dit wel het geval zou zijn dan zouden effectieve maatregelen waar draagvlak voor bestaat onder boeren & tuinders afvallen en de eco-regeling als geheel minder effectief worden.

Om het GLB doelmatig te laten zijn volstaat het niet om alleen een bij een gebied passend maatregelenmenu via een puntensysteem voor de eco-regeling beschikbaar te stellen. Dit

zal aangeboden moeten worden middels een uitvoeringsmodel dat de boeren ondersteunt bij het maken van keuzes, flexibiliteit in zich heeft zodat boeren actief met hun maatregelen kunnen inspelen op specifieke omstandigheden zonder dat dit direct nadelige consequenties heeft. Ondernemers gaven aan graag in de aanloop van het invoeren van het nieuwe GLB in 2023 plannen te willen maken hoe een en ander in te passen op het bedrijf middels een rekentool. Een dergelijk systeem zouden zij graag al ruim voor de inwerkingtreding van het nieuwe GLB in 2023 operationeel beschikbaar hebben.

5 Communicatie

Het communicatie-gedeelte van de GLB-pilot Sectorale Bouwstenen richtte zich met name op het realiseren van een zo groot mogelijk bereik onder Nederlandse boeren en tuinders zodat zij een bijdrage konden leveren aan een 'boerderijproof' GLB in 2023 via een consultatieronde.

De eerste communicatie richting de agrarische sector vanuit de pilot werd in 2019 opgestart. Op dat moment was de kennis onder de boeren en tuinders over de wijzigingen rondom het GLB die op hen af gingen komen, nog zeer gering. In de beginfase van de pilot richtte de communicatie zich dan ook vooral op informeren; welke veranderingen komen er op boeren en tuinders af en wat betekenen deze veranderingen voor hun bedrijfsvoering? Hiervoor werd bijvoorbeeld een animatie ontwikkeld die in drie minuten uitlegde waar we met het GLB vanaf komen en waar we naar toe gaan. Daarnaast werd een website gelanceerd (www.glbuitdepraktijk.nl) in combinatie met een digitale nieuwsbrief met een vaste frequentie.

In aanvulling hierop gingen we in de zomer van 2019 op pad en organiseerden we bijeenkomsten door het hele land om ondernemers over de veranderingen te informeren en alvast wat eerste ideeën rondom 'boerderijproof' maatregelen binnen het nieuwe GLB op te halen. Om boeren en tuinders te wijzen op deze bijeenkomsten, werden de eigen kanalen van de pilot en de kanalen van LTO Nederland ingezet (Nieuwe Oogst, digitale nieuwsbrieven, facebook en whatsapp-groepen van vakgroepen).

Uit deze inspanningen bleek als snel dat het nieuwe GLB voor veel boeren en tuinders nog een 'ver-van-hun-bed show' was. Er waren andere urgente uitdagingen en daarmee was de bereidheid om naar bijeenkomsten af te reizen om input te leveren en mee te denken, niet hoog genoeg. We moesten dus op zoek naar andere manieren om ondernemers te consulteren die laagdrempeliger waren. We kozen voor een online enquête.

In het najaar van 2019 werd de enquête online gezet op de website www.glbuitdepraktijk.nl. Tegelijkertijd gingen we weer op pad en organiseerden we bijeenkomsten door het hele land. In het streven om zoveel mogelijk boeren en tuinders te verleiden om de website te bezoeken en hier de online enquête in te vullen of zich aan te melden voor de bijeenkomsten, werd communicatief gezien alles uit de kast getrokken.

Er werden wervende filmpjes opgenomen met ondernemers uit verschillende sectoren en regio's waarin collega's opgeroepen werden om de website van de pilot te bezoeken en hier de online enquête in te vullen of om zich hier aan te melden voor de bijeenkomsten. Deze filmpjes werden gedeeld via een social mediacampagne van 3 maanden die gericht was op facebookbezoekers met een link naar de agrarische sector. Daarnaast werden advertorials geplaatst in de digitale nieuwsbrieven van Nieuwe Oogst, NAJK en Boerenbusiness, werden website advertorials gezet op melkvee.nl en akkerwijzer.nl en printadvertenties gerealiseerd in de 4 regionale bladen van Agrio (Stal & Akker, Vee & Gewas, Veldpost en Agraaf). Tenslotte werden er regelmatig artikelen geplaatst in de printversie van de Nieuwe Oogst en de digitale nieuwsbrieven van de regionale LTO-organisaties. Deze content werd ook gedeeld via onze eigen kanalen (website, nieuwsbrief

en social media), via de interne kanalen van LTO (social media, whatsapp en vakgroepnieuwsbrieven) en via de kanalen die ons ter beschikking stonden van RVO en BoerenNatuur (website, nieuwsbrief, social media). Al deze acties moesten er samenvattend dus toe leiden dat mensen de website van onze pilot gingen bezoeken om hier de online enquête in te vullen of om zich hier aan te melden voor de bijeenkomsten. De website was daarmee het centrale platform waar alle informatie naartoe leidde.

Uiteindelijk werden door middel van deze inspanningen, ruim 147.000 personen bereikt. 2.200 daarvan namen in navolging van deze communicatie ook concreet actie; 1.700 boeren en tuinders vulden de online enquête in en 500 boeren en tuinders namen deel aan de regionale en sectorale bijeenkomsten. Qua sector, regio en type bedrijf zijn deze 2.200 deelnemers een representatieve weergave van de totale agrarische populatie in Nederland.

Op basis van de uitkomsten uit deze consultatie zijn uiteindelijk drie sectorrapportages ontstaan. De maatregelenpakketten die in de sectorrapportages worden voorgesteld, zijn vervolgens nog op concrete bedrijfssituaties toegepast om hun praktische haalbaarheid te toetsen. Hiervoor zijn zeventig verschillende boerenbedrijven in Nederland bezocht. Deze zeventig boerenbedrijven zijn ook weer geworven door verschillende communicatiemiddelen in te zetten; onze eigen nieuwsbrief en in de regionale edities van de Nieuwe Oogst (print en digitale nieuwsbrief).

2.200 boeren en tuinders hebben zich actief ingezet om een bijdrage te leveren aan een boerderijproof GLB in 2023. Wat we uiteindelijk met hun inzet hebben gedaan, diende natuurlijk nog naar hen teruggekoppeld te worden. In het originele communicatieplan dat dateert uit 2019 werden hiervoor bijeenkomsten voorgesteld die in het einde van het project (winterperiode 2020-2021) plaats zouden moeten vinden. Helaas werden we ingehaald door de corona-maatregelen en moesten we op zoek naar anderen manieren om het eindresultaat met de deelnemers te delen.

Er werd gekozen voor het verspreiden van een infographic waarin de resultaten van de consultatie overzichtelijk gepresenteerd werden. Deze infographic moest bij zoveel mogelijk boeren en tuinders en deelnemers terecht komen. Er werd -vergelijkbaar met de campagne van 2019– gekozen voor een social mediacampagne, en een advertentiecampagne via Nieuwe Oogst (digitaal en print) en een print advertentie in de vier regionale edities van Agrio. Bovendien werden de interne communicatiekanalen van LTO weer geactiveerd (vakgroepen). Al deze campagnes verwezen door naar de website van de pilot – www.glbuitdepraktijk.nl – waar de infographics maar ook de volledige sectorrapportages beschikbaar zijn gesteld.

De resultaten van de print-campagne en de inzet van de interne LTO kanalen zijn niet meetbaar. De resultaten van de online-advertentiecampagne en de social mediacampagne echter wel; door inzet van de social mediacampagne werden uiteindelijk 129.500 boeren en tuinders bereikt met een totaal van 263.271 weergaves van de berichten (advertorials en een kort wervend filmpje). In totaal werd er 3.464 keer op de berichten geklikt en werd het filmpje 13.949 keer afgekeken. Via de digitale advertentiecampagne in Nieuwe Oogst werden in totaal 34.078 Nederlandse boeren en tuinders bereikt. Dit leverde 124 clicks op.