

# Ecoregelingen in het nieuwe GLB – ervaringen van zeven pilots

Verslag webinar 7 juli 2020

**Er komen hervormingen aan voor het GLB na 2023. Meest in het oog springend is een nieuwe variant van vergroening: de eco-regelingen. Zeven GLB-pilots testen sinds 1,5 jaar in de praktijk hoe dit eruit kan zien. De ervaringen worden meegenomen bij de uitwerking van het Nationaal Strategisch Plan. Tijdens een webinar op 7 juli worden de eerste lessen gedeeld.**

## Over de pilots

*Na een algemene inleiding over de GLB-pilots worden vier thema's behandeld, deels plenair, deels in deelsessies. Willemien Geertsema (BoerenNatuur) is projectleider van het koepelproject GLB-pilots en licht elk onderdeel steeds even toe.*

Zeven pilots 'toekomstbestendige landbouw nieuw GLB' doen ervaringen op met de mogelijkheden voor het nieuwe GLB. Het gaat daarbij vooral om de nieuwe eco-regelingen. De eco-regelingen richten zich op vijf groene thema's: klimaat, bodem, water, biodiversiteit en landschap. Uitgangspunt van de eco-regelingen is vrijwillige deelname en een bereikbaar instapniveau maar wel zó dat het bijdraagt aan vergroening. De vraag is dus: hoe kun je de eco-regeling vormgeven zodat ze effectief is?

Zes pilots worden uitgevoerd door negentien agrarische collectieven. De projecten lopen door heel Nederland en bij verschillende soorten bedrijven. De zevende pilot wordt uitgevoerd door LTO en heeft een meer sectorale insteek (gericht op de grondgebonden landbouw). De pilots lopen tot maart 2021. BoerenNatuur en LTO zorgen in een koepelproject voor onderlinge afstemming en afstemming met het Nationaal Strategisch Plan. In het Nationaal Strategisch Plan wordt de Nederlandse invulling van het GLB uitgewerkt.

Wat zijn algemene lessen? Onder andere:

- Er is een brede betrokkenheid vanuit de praktijk, het was makkelijk om deelnemers te vinden binnen de pilots (meer dan 500 boeren doen mee aan de collectieven-pilots en ook 500 bij de sectorale pilot).
- Door mee te werken via de pilots verwachten de agrariërs dat de maatregelen in de eco-regelingen beter passen binnen de bedrijfsvoering.
- Een doelgerichte aanpak binnen de eco-regelingen werkt motiverend.
- De extra administratieve lasten vallen mee, die administratie is op te lossen met techniek.

## Thema 1. Gebiedsproces en keuzemenu

Het keuzemenu vormt de basis van de eco-regeling. Het is een lijst met laagdrempelige maatregelen die bijdragen aan de vijf vergroeningsthema's van het GLB. Agrariërs kiezen ervoor om wel of niet mee te doen. Afhankelijk van de precieze maatregelen die ze uitvoeren krijgen ze een vergoeding. Voor een goed keuzemenu werken de pilots gebiedsplannen uit: wat zijn doelen in elk gebied en hoe zouden maatregelen uit het keuzemenu daaraan tegemoet kunnen komen? Interessant daarbij is de

vraag wie in zo'n gebiedsproces welke rol heeft: wie praat er mee en wie zit aan de knoppen.

De vraag die daarnaast voorligt: moeten we een landelijk of regionaal keuzemenu opstellen? Een regionaal keuzemenu vanuit de praktijk lijkt te zorgen voor meer draagvlak en een grotere doelrealisatie en heeft (wanneer goed voorbereid) weinig sturing meer nodig. Een landelijke lijst heeft als voordeel dat het makkelijker is om eenvoudige en laagdrempelige lijst op te stellen – maar kies je dan voor een beperkte of lange lijst, en wat is het gevolg voor de effectiviteit? De pilots delen hun ervaringen.

### **Hoe?Zo!: keep it simple**

De pilot Hoe?Zo! uit het noorden van ons land had weinig moeite om doelen te vertalen in maatregelen, vertelt Gert Jan Stoeten. In vijf gebieden hebben ze daarvoor een gebiedsproces doorlopen met lokale overheden, landschapsbeheer, waterschap en LTO, gecombineerd met een boeren-denktank. De lijsten uit die vijf gebieden komen voor 80% overeen. Stoeten is zodoende van mening: een goede landelijke lijst van maatregelen zou een kapstok kunnen zijn, waaruit regio's kiezen of waarin regionale accenten verschillen ("want heuvels hebben we niet"). Problemen met grenzen (een boer valt voor een maatregel net buiten de boot omdat hij in het verkeerde gebied ligt) ervaart de pilot zodoende ook niet.

Het motto van Hoe?Zo! is 'keep it simple'. Tegelijk gaat het om heel veel belastinggeld, beaamt Stoeten, maatregelen moeten dus wel iets voorstellen en op de goede plek liggen. De vijf gekozen maatregelen zijn op een A4'tje uit te leggen en alle boeren zijn in staat om ze op de bedrijfskaart in te tekenen. In de volgende fase wil de pilot kijken of digitaal te sturen is op een betere plek: dat een app een bonus uitrekent als maatregelen meer in samenhang liggen (met andere maatregelen of andere doelen). De vraag is nog wel hoe hoog de bonus moet zijn om boeren over de streep te trekken.

### **Gebiedsspecifieke verschillen lijken logisch**

Ook Wim Stegeman (pilot Akkerbelt) ziet iets in een landelijke groslijst, waarbij je misschien gebiedsspecifieke maatregelen kunt toevoegen. Tegelijkertijd vindt hij dat een gebiedsspecifieke lijst voor meer draagvlak kan zorgen bij boeren en voor verbinding tussen boeren en beleidsmakers.

Gerbrand van 't Klooster (pilot Sectorale bouwstenen), die een enquête hield onder boeren, concludeert dat boeren ook gevoel hebben bij regionale verschillen, bijvoorbeeld dat een bepaald doel in het ene gebied meer gewicht in de schaal heeft. Het allerbelangrijkste lijkt dat maatregelen laagdrempelig zijn en altijd daadwerkelijk effect hebben en dat er een vergoeding tegenover staat.

### **Hoe hoog leg je de lat?**

Gert Jan Stoeten is van mening dat je de lat bij de ecoregeling best hoog kunt leggen, het is immers vrijwillig. Als iemand niet mee wil doen, blijft er voor de buurman twee keer zoveel over. Gerbrand van 't Klooster denkt juist dat je in deze fase moet richten op een zo groot mogelijke groep, zodat je die meeneemt. Je kunt dan later sturen op meer prestatie.

### **Gebiedsvisie zorgt voor draagvlak**

Wat is nou het nut van zo'n gebiedsvisie? Volgens Walter Menkveld krijg je scherp welke opgaven er liggen en welke maatregelen daarbij horen. Je kunt het dus uitleggen aan de deelnemers. Tegelijk is het iets waar boeren zelf invulling aan kunnen geven. Dat zorgt weer voor draagvlak. "Het mes snijdt aan twee kanten."

## Thema 2. Een puntensysteem voor de ecoregeling

Bovenop het keuzemenu experimenteren de pilots met een puntensysteem. Dit systeem gaat nog iets meer uit van het belonen van bijdragen aan doelen. Maatregelen worden echt gewogen: je krijgt een hogere beloning voor bepaalde maatregelen die belangrijker zijn of (in samenhang) meer opleveren, of krijgt een hogere beloning puur omdat je meer inspanning levert. Dat biedt meer mogelijkheid om te sturen op doelrealisatie.

### Waterrijke Veengebieden: stimulans om voor goud te gaan

De pilot Waterrijke Veengebieden werkt met 24 maatregelen, vertelt Walter Menkveld. De maatregelen zijn deels verplicht, deels vrije keuze. Via het puntensysteem kunnen boeren, afhankelijk van het type en het aantal maatregelen brons, zilver of goud halen. Een hogere categorie betekent een hogere vergoeding. Het puntensysteem biedt een boer veel ruimte om te kiezen wat past maar wordt ook als heel stimulerend ervaren ("nog twee punten voor goud!"). De administratieve last is de grootste uitdaging, er wordt gewerkt aan een digitale oplossing waarmee projectleiders gaandeweg kunnen meekijken en controleren.

Hoewel het systeem deels beloont voor prestatie (zoals de pH van de bodem), wordt vooral beloond voor inspanning. Dat zou misschien beter kunnen, beaamt Menkveld, maar het moet ook controleerbaar en administratief werkbaar zijn. Sommige effecten zijn lastig meetbaar, zoals het effect van een mestvrije zone op waterkwaliteit. Het is zoeken naar die balans.

### Kunnen voorlopers nu achterover leunen?

Een puntensysteem betekent misschien dat sommige voorlopers weinig hoeven te doen, maar dat hou je altijd, vindt Wim Stegeman (Akkerbelt). Voorlopers beloon je. Je wilt daarnaast de groep daarachter triggeren, zorgen dat ze een stap extra zetten en daarmee door blijven gaan. Het is zoeken naar die balans: je wilt dat de middengroep inspanning moet plegen, maar die moet wel haalbaar zijn.

Boeren zelf hebben in ieder geval wel gevoel bij het puntensysteem, concludeert Gerbrand van 't Klooster (pilot Sectorale bouwstenen). De discussie gaat nog over de vragen: (1) betekent meer punten automatisch meer beloning en (2) moet je een minimaal aantal punten halen om überhaupt voor een beloning in aanmerking te komen?

### Stapsgewijs invoeren?

Is het prettig of juist een belemmering voor het behalen van doelen om de ecoregeling stapsgewijs in te voeren?, vraagt Jetze Genee van het NSP zich af. Walter Menkveld kan zich voorstellen dat je begint met een eenvoudiger systeem met de belangrijkste maatregelen, maar vindt het daarbij wel belangrijk dat de samenhang meteen gewaarborgd is.

Betekent dat steeds meer werk voor hetzelfde geld? Gert Jan Stoeten (Hoe?Zo!) vindt een groeiscenario denkbaar, waarbij de basisbetaling afneemt. Wel oppassen dat je je hand niet overspeelt, zegt hij, maar er is bij boeren begrip voor dat ecoregelingen op een gegeven moment meer inspanningen gaan vereisen.

## Nog veel vragen op te lossen

Ook spelen er vragen over de keten: die is ook deels gericht op prestatie, daar moet een link zijn, klinkt het uit verschillende richtingen. Tegelijk ervaart Walter Menkveld dat de zuivelketen, heel zwart-wit, nog zijn eigen plan trekt. LNV heeft er aandacht voor, zegt Aard Mulders van het ministerie van LNV. Hetzelfde geldt voor het begrip subsidiale grond, want een boer die grond pacht van Staatsbosbeheer komt niet in aanmerking terwijl je dat wel zou willen. En: beloon je voor elke punt of pas bij meerdere punten? Wat te doen met geld dat in een jaar niet opkomt? Er is nog werk aan de winkel!

## Thema 3. De aansluiting tussen de drie vergroeningslagen

In het nieuwe GLB krijgen boeren net als nu een hectarepremie waaraan verplichte vergroeningseisen zijn gekoppeld (de conditionaliteit). De ecoregeling met het puntensysteem, waarbij boeren vrijwillig extra maatregelen nemen, is nieuw. In specifieke gebieden is daarnaast nog het Agrarisch Natuur- en Landschapsbeheer (ANLb) van toepassing: vrijwillige maatregelen onder coördinatie van de collectieven.

De vraag is: wat doe je in welke laag en hoe kunnen die drie lagen elkaar versterken? Voor de ecoregeling en het ANLb hangt het effect bovendien af van de mate waarop je kunt sturen: sturen op bijvoorbeeld de plek van en de samenhang tussen maatregelen. Dat is de voor de ecoregeling een belangrijke zoektocht: hoe stuur je zonder vrijwilligheid te verliezen?

### De kievit als boegbeeld: extra pakket met zwaarder beheer

In deze Overijsselse pilot zijn de maatregelen van de ecoregeling vooral gericht op de kievit. Er is zodoende een link met het ANLb, vertelt Esther Graaskamp. De maatregelen zijn in gebieden met en zonder het ANLb uitgetest. Deelnemers kiezen uit vijf kievitpakketten.

Toen er geld overbleef is een tweede pakket samengesteld, het mozaïekpakket. De maatregelen lijken erg op die in het ANLb en de vergoeding is vergelijkbaar. Door het geld niet over te hevelen naar het ANLb maar binnen de ecoregeling te houden, komen ook de witte gebieden in aanmerking. Wel gaat het om het zwaardere beheer, de pakketten mogen dus alleen uitgevoerd worden in de kansrijke gebieden, aldus Graaskamp. Uiteindelijk hebben tien deelnemers ervoor gekozen om een kievitpakket en een mozaïekpakket te combineren. Juist in de gebieden die buiten het ANLb vallen, was veel animo: boeren waren blij dat zij ook iets extra's kunnen doen voor de kievit.

### Basisvoorwaarden zwaarder, maar ruimte voor doelgerichte betalingen

De basisvoorwaarden waaraan voldaan moet worden om in aanmerking te kunnen voor hectaretoeslagen worden iets zwaarder, licht Aard Mulders van het ministerie van LNV toe. De eisen voor de vergroening in de huidige periode worden deel van de conditionaliteit. Wel wil het NSP zoveel mogelijk ruimte houden voor doelgerichte betalingen: de conditionaliteit moet niet zo hoog worden dat daar geen ruimte voor is. Belonen in plaats van gebieden.

### Combineren ecoregeling en ANLb voorkomt dat akkerranden verdwijnen

Voorkomen moet worden dat sprake is van dubbele financiering, aldus Eefke Peeters (RVO), maar het NSP-team denkt er wel over om maatregelen in zowel de ecoregelingen als in ANLb mogelijk te

maken. Collectieven lijken er ook de voordelen van in te zien: verschillende collectieven bespeuren veel animo voor maatregelen juist in de witte gebieden van het ANLb. Ook bestaat het risico dat maatregelen (zoals akkerranden) verdwijnen als ze alleen nog maar via de ecoregelingen worden aangeboden: boeren zullen wellicht sneller kiezen voor eenvoudiger toepasbare maatregelen uit het keuzemenu.

### **Boeren positief over ecoregeling en conditionaliteit**

Boeren reageren overwegend positief op de maatregelen, zo ervaren de pilots. Ook is er begrip dat er tegenprestaties worden verwacht voor de hectaretoeslagen. Vanuit de pilot Sectorale Bouwstenen wordt dit wel enigszins genuanceerd. Die zit, anders dan de andere pilots, ook met de kritischer mensen in de zaaltjes, aldus Dick Wismeijer (LTO Noord). Daar zitten ook een hoop mensen die afwachten, die weinig ervaring hebben met iets als ANLb. Daarbovenop speelt dat de basisvergoeding lager wordt en de eisen hoger. Met melkveehouders die 25.000 per jaar verdienen is dat ook een zorgpunt: wat kunnen mensen aan?

### **Ontzorgen boeren**

Waar boeren tegenop zien is de administratie. Ze zijn er positief over als de collectieven dit kunnen afvangen. Ook willen ze graag zoveel mogelijk ontzorgd worden: een vast aanspreekpunt en een collectief dat het leren over vergroening faciliteert. Tenslotte maakt onbekend, onbemand: een collectief kan helpen zoeken naar vuurtorenboeren: boeren die als regionaal, praktisch voorbeeld andere boeren kunnen meenemen.

## **Thema 4. Kennis**

Naast het financiële plaatje en de inpasbaarheid van maatregelen speelt kennis een belangrijke factor in de keuze van ondernemers. In de pilots draait veel om kennisoverdracht en -deling. Het gaat dan vooral over kennis rondom de uitvoering en de effecten van maatregelen. Een belangrijke les: het combineren van praktijk en expertkennis (gebiedsspecifiek) werkt goed.

### **Groen, productief en levend Limburg: vooral twijfel zaaien**

De speciale focus van de Limburgse pilot ligt op kennisdeling. Met alle deelnemende boeren worden daarom sessies georganiseerd in het veld (en online), vertelt Bram Derikx. Daarbij wordt ook kennis ingevlogen, bijvoorbeeld experts van het Louis Bolk Instituut. Veel kennis is wel bekend, maar hoe dat er op het boerenerf uit moet zien is vaak de vraag. Daarom gaan de specialisten in het veld met boeren aan de slag: bijvoorbeeld gaten graven en de bodem bekijken, of uittesten hoe je met gefaseerd maaien moet omgaan. Het overkoepelende doel: zaaien van twijfel, want 'twijfel is het begin van wijsheid'.

### **Het belang van kennis**

Het NSP-team hecht waarde aan de kennisfactor in het GLB. Dat blijkt onder meer uit het bestaan van een speciale NSP-werkgroep voor kennis en innovatie, vertelt Eefke Peeters (RVO).

Kennis is ook belangrijk omdat het kan bijdragen aan de motivatie voor het toepassen van maatregelen uit de ecoregelingen, beaamt Harm Kossen (Natuurrijk Limburg). Het gaat pas leven als je het buiten gaat bekijken en sparren met elkaar is belangrijk: zit ik op de goede weg, wat werkt in mijn situatie?

## **Erfbetreders of allround coach?**

Bram Derikx constateerde al dat een boer niet altijd alleen zijn keuzes maakt: erfbetreders spelen daarin een rol. Er komen veel verschillende mensen op het erf, er lijkt geen samenhang en een hoge mate van versnippering. Een deel van de adviseurs komen bovendien vanuit de agribusiness, die werken vanuit een eigen belang.

Het Achterhoekse collectief VALA werkt aan een pilot waarin meer gewerkt wordt richting de 'allround coach'. Het gaat om de opleiding van bedrijfsadviseurs op thema's als groen, water en bodem, maar ook economische aspecten. Adviseurs van de agribusiness zouden daarin kunnen worden meegenomen. De vraag is of één adviseur alle erfbetreders kan vervangen. Waarschijnlijker is een 80/20-regel: de allround adviseur kan antwoord geven op 80% van de vragen, voor de overige 20% zijn de echte specialisten nodig.

## **Meer kennis nodig bij collectieven**

Met de ervaringen vanuit het ANLb kunnen de collectieven, als betrouwbare partner, in de kennisdeling ook een rol spelen. Ruimte voor de persoonlijke benadering, waarin een relatie wordt opgebouwd met boeren, wordt als belangrijk gezien. Bodem, water klimaat zijn eerste thema's waarin moet worden bijgeschoold. En dan gecontroleerd opschalen, zodat het collectieven niet meteen boven het hoofd groeit.

Mogelijk kan er in de jaren 2021 en 2022 ook al een pilot worden gestart voor het bouwen aan een kennisinfrastructuur. De collectieven kunnen hierin een rol spelen.