

GLB-pilot Akkerbelt



GLB-pilot
Akkerbelt

Met regionaal maatwerk naar een groenere akkerbouw



Eindrapportage **maart 2021**

Inhoud

Voorwoord	3
Wat geven we mee aan het NSP?	4
1. Waarom een pilotproject?	6
2. Wat hebben we gedaan in de pilot?	8
3. De aanloop planvorming	10
4. De praktijk veldmaatregelen	13
5. Een puntensysteem	18
6. Controle en monitoring	21
7. Communicatie en kennis	24
8. Rol en meerwaarde collectief	26
Nawoord	29

Voorwoord

Het Europees landbouwbeleid wordt iedere zeven jaar geëvalueerd om vervolgens voor een nieuwe ronde maatregelen vast te stellen die de boeren moeten of mogen uitvoeren om hun stimuleringspremie op te halen. De ambities van de verschillende lidstaten verschillen nogal en iedere periode is er dan ook een soort gemene deler die – gefilterd door lobby en politieke besluitvorming – tot een definitief besluit en beleid komt. Opgave voor de komende periode is onder meer om te komen tot effectievere en meer op maat gesneden vergroeningsmaatregelen. Met de Akkerbelt-pilot willen we daaraan een bijdrage leveren.

Met negen collectieven die voornamelijk een akkerbouw-achterban kennen en als een ‘belt’ over Nederland liggen, is er twee jaar hard gewerkt aan de totstandkoming en de uitvoering van de pilot. Een project waarin de collectieven gezamenlijk maar ook ieder voor zich zoeken naar regionaal maatwerk voor een groenere akkerbouw via het puntensysteem dat maatregelen waardeert en boeren stimuleert binnen de mogelijkheden die ze hebben. Een project waarin het proces meer aandacht heeft dan de uitvoering en het testen van de teeltmaatregelen. Er zijn systemen ontwikkeld waarin regionaal invulling gegeven wordt aan de uitrol van de ecoregelingen die naast effectief ook uitvoerbaar en controleerbaar zijn en op een hoge mate van draagvlak kunnen rekenen – GLB-proof én boer-proof dus. Hiermee wil Akkerbelt belangrijke bouwstenen aanreiken voor een nieuw groener Gemeenschappelijk Landbouwbeleid dat inpasbaar is in een agrarische omgeving anno 2025.

Wij willen ieder die heeft bijgedragen aan dit project hartelijk danken voor hun tijd en bijdrage. Naast de negen collectieven met name ook het kernteam: Marjon, Wim, Wico en Paul, die met elkaar de trekkers van de kar waren. En natuurlijk het ministerie van LNV, dat het ons mogelijk maakte om de pilot uit te voeren.

Het is mooi te ontdekken hoe groot de diversiteit is tussen de regionale collectieven in dit land. Bij het schrijven van dit rapport waanden we ons een ‘EU van 9 lidstaten’ die gezamenlijk naar een conclusie zochten. Dat is uiteindelijk op veel punten gelukt. Het mooie is bovendien dat het nieuwe GLB meer ruimte geeft voor eigen invulling, zowel door de lidstaten als door de boeren. Laat deze diversiteit de basis zijn voor een nieuwe groenere GLB-periode.

Het bestuur van Akkerbelt

Mark Geling, Henk Smith en Rinus van 't Westeinde

Wat geven we mee aan het NSP?

De afzonderlijke hoofdstukken beginnen steeds met de belangrijkste lessen uit de pilot. Hier maken we daaruit een top-tien aan boodschappen die relevant zijn voor het Nationaal Strategisch Plan (NSP) waarin de Nederlandse invulling van het nieuwe GLB gestalte krijgt. De eerste drie punten bevatten de kern van onze boodschap voor de ecoregeling, de daaropvolgende punten bevatten de onlosmakelijke randvoorwaarden voor een succesvolle uitvoering.

1. Een landelijk keuzemenu waaruit door het gebied een **regionale selectie** wordt gemaakt, lijkt een goed haalbare invulling van de ecoregeling. Maar wil dit onder het nieuwe GLB een werkbaar model worden, dan moeten nog wel wat netelige kwesties worden getackeld: wie begrenst het gebied, wie stelt de doelen vast, wie voert de regie? *Aanbeveling: als het model van regionale selecties van maatregelen werkelijkheid wordt, betrek hierbij de collectieven dan nauw.*
2. In de pilot is ook aardig uitgekristalliseerd **welke maatregelen in de ecoregeling passen**. In totaal hebben 128 deelnemers op 1.186 ha 37 maatregelen in praktijk gebracht. Vrijwel alle maatregelen blijken inpasbaar. Er zijn wel verschillen in populariteit (zie punt 4), maar tegelijk blijkt er veel draagvlak voor een breed keuzemenu met ook minder gebruikelijke en meer innovatieve maatregelen. Van de 37 maatregelen blijken er 19 vooral geschikt voor de ecoregeling, 12 vooral voor het ANLb en passen er 6 in beide. De hoeveelheid 'regie' die een maatregel nodig heeft om effectief te zijn, blijkt hierbij een belangrijke factor. In zijn algemeenheid hebben maatregelen gericht op biodiversiteit (met name specifieke doelsoorten) en landschap meer ruimtelijke sturing nodig en passen ze daarmee beter onder het ANLb. Omgekeerd passen maatregelen voor bodem, water en klimaat veelal goed onder de ecoregeling. De maatregelen die in beide passen, kunnen gebieden met en zonder ANLb verbinden en zo de gewenste kruisbestuiving tussen de GLB-pijlers vergroten. *Aanbeveling: zorg voor een breed samengesteld ecoregelingsmenu en voor selectieve overlap in maatregelen tussen ecoregeling en ANLb.*
3. De pilot laat zien dat een **puntensysteem gekoppeld aan de ecoregeling** op draagvlak kan rekenen: het wordt als stimulerend en inzichtelijk ervaren. Er is ervaring opgedaan met vijf sturingselementen en er zijn suggesties gekomen voor nog eens vijf nieuwe – deze geven we graag mee aan degenen die het puntensysteem straks verder gaan vormgeven. Wel is er zorg over de Brusselse vergoedingen- en begrotingssystematiek, die het lastig maken om de beloning sterk te laten variëren met de geleverde prestatie. *Aanbeveling:*

 - *werk volop verder aan de introductie van een puntensysteem, voer daarin de lessen uit de pilots door en toets het op grotere schaal. Zorg ervoor dat het een dynamisch systeem wordt, niet één dat je voor zeven jaar vastzet;*
 - *creëer voldoende speelruimte voor prestatie-gerichte betalingen en benut daarbij de speelruimte die de koppeltabel daarvoor in beginsel biedt.*
4. In zijn algemeenheid zijn 'productieve' en semi-productieve vlakdekkende maatregelen (zoals vanggewassen, eiwitgewassen en vogelgraan) populairder dan **lijnvormige maatregelen**

(randen, landschapselementen), terwijl de laatste juist waardevol zijn voor ecologische verbindingen. Lijnvormige maatregelen brengen voor de boer relatief hoge bewerkingskosten met zich mee en voor de uitvoerende instantie relatief hoge administratiekosten.

Aanbeveling: bouw voor lijnvormige maatregelen in ecoregeling en ANLb extra stimulansen in, zoals een hoge wegingsfactor (bijv. een kleinschaligheidstoeslag) en het meetellen van alle niet-productieve elementen in de subsidiabele oppervlakte.

5. In de pilot hebben negen collectieven een gebiedsproces doorlopen en een **gebiedsplan opgesteld** waarin zij regionale vergroeningsprioriteiten hebben gekoppeld aan het karakter en de mogelijkheden van de bedrijven ter plekke. Door naast boeren ook andere gebiedsorganisaties te betrekken, ontstaan bovendien meer draagvlak voor de invulling van de vergroening, meer kansen voor afstemming op het beheer van 'niet-agrarisch groen' en meer animo bij gebiedspartners voor vergroening en afstemming van hun activiteiten. *Aanbeveling: of een gebiedsproces nu wel of niet een 'officieel' GLB-instrument wordt, het is niettemin een zinvolle exercitie. Creëer hiervoor in het GLB de mogelijkheden.*

6. In de pilot hebben we geoefend met **vijf vormen van monitoring 'dicht bij de boer'** (loopkevers, nachtvlinders, slootleven, aaltjes en koolstof), corresponderend met de vijf EU-vergroeningsthema's. Uit een oogpunt van kennisbevordering (vergelijkbaar met de 'beheermonitoring' onder het ANLb) kunnen ze een waardevolle aanvulling vormen op de overheidsindicatoren voor vergroening, die op een hoger abstractieniveau zijn geformuleerd. *Aanbeveling: investeer in deze typen van monitoring en beloon bedrijven die hieraan deelnemen via het puntensysteem van de ecoregeling.*

7. **Kennis** blijkt een belangrijke factor voor een succesvolle vergroening, zowel voor een breder draagvlak als voor een effectieve uitvoering van maatregelen. De collectieven kunnen een belangrijke rol spelen als onafhankelijke kennispartner voor de boeren in hun werkgebied. Doordat zij dicht bij de boer staan en vertrouwen genieten, kunnen zij bij uitstek voorzien in kennis die boeren ook verder in beweging zet. *Aanbeveling: erken en bevorder de rol van de collectieven als onafhankelijke 'kennismakelaar'.*

8. **De collectieven** hebben in de pilot alle rollen vervuld die daarvoor nodig waren (van werving tot uitbetaling), maar zij laten de contractering, controle, uitbetaling en (beleids)monitoring van de ecoregeling straks graag aan de overheid. Wel willen zij graag een onafhankelijke advies- en kennispartner zijn voor agrariërs waar het gaat om keuze, situering en uitvoering van maatregelen en een rol spelen in de (regionale) vormgeving van de ecoregeling. Sommige willen daarnaast ook een rol spelen in de beheermonitoring (zoals in het ANLb) en in het administratief ontzorgen van grondgebruikers. Om deze rollen te kunnen waarmaken, moeten de collectieven zich kwantitatief en kwalitatief verder ontwikkelen – er moeten veel meer boeren worden bediend en ook met nieuwe kennis. *Aanbeveling: faciliteer de collectieven in hun ontwikkeling naar een bredere ondersteuningsrol in het nieuwe GLB.*

9. **Het nieuwe plattelandsbeleid** (pijler 2) zal de ondersteuningsstructuur gaan bieden voor een succesvolle vergroening. Daarom is ook daar een effectieve vormgeving van belang. *Aanbeveling:*

- *het werken met de 'productenlijst' is een aantrekkelijk model voor plattelandsprojecten;*
- *probeer een oplossing te vinden voor het probleem van de hoge voorfinancieringslast.*

10. Van groot belang voor het draagvlak voor vergroening is het **opheffen van beleidsmatige belemmeringen** of soms zelfs averechtse prikkels. Daarbij gaat het bijvoorbeeld om de mestwetgeving (positie van ruige mest en compost), het niet meetellen van niet-productieve elementen in de subsidiabele oppervlakte en het onderhoudsbeleid van 'publiek groen' (dijken, bermen, taluds). *Aanbeveling: neem de spanningen tussen het vergroeningsbeleid en andere beleidsterreinen zoveel mogelijk weg. Dat leidt niet alleen tot een effectievere GLB-vergroening, maar ook tot grotere synergie met niet-agrarisch groen.*



1. Waarom een pilotproject?

Het GLB gaat veranderen

Er zijn tal van initiatieven om de akkerbouw te verduurzamen. De overheid bevordert dat door regelingen voor agrarisch natuurbeheer, bodem, water en natuurinclusieve landbouw. Ook het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid (GLB) zet sinds 2015 in op vergroening, bijvoorbeeld door eisen te stellen aan gewasdiversiteit en het creëren van 5% 'ecologisch aandachtsgebied'. De vergroening blijkt in de praktijk echter weinig effectief en biedt de akkerbouw weinig mogelijkheden tot maatwerk.

In 2023 treedt een nieuw GLB in werking. Dat heeft onder meer de volgende veranderingen in petto:

- a. de huidige vergroeningsvoorwaarden worden onderdeel van de tegenprestaties voor de basispremie (voorheen cross-compliance, nu conditionaliteit geheten);
- b. er komt een nieuw instrument voor verdergaande en meer resultaatgerichte vergroeningsmaatregelen in pijler 1: de ecoregeling;
- c. de bedoeling is dat er meer kruisbestuiving komt tussen de maatregelen in de conditionaliteit, de ecoregeling en het ANLb (dat goeddeels ongewijzigd blijft);
- d. er komen ook betere aansluitingen tussen beheermaatregelen en investeringen en er komen sterkere impulsen voor kennisverspreiding en samenwerking.

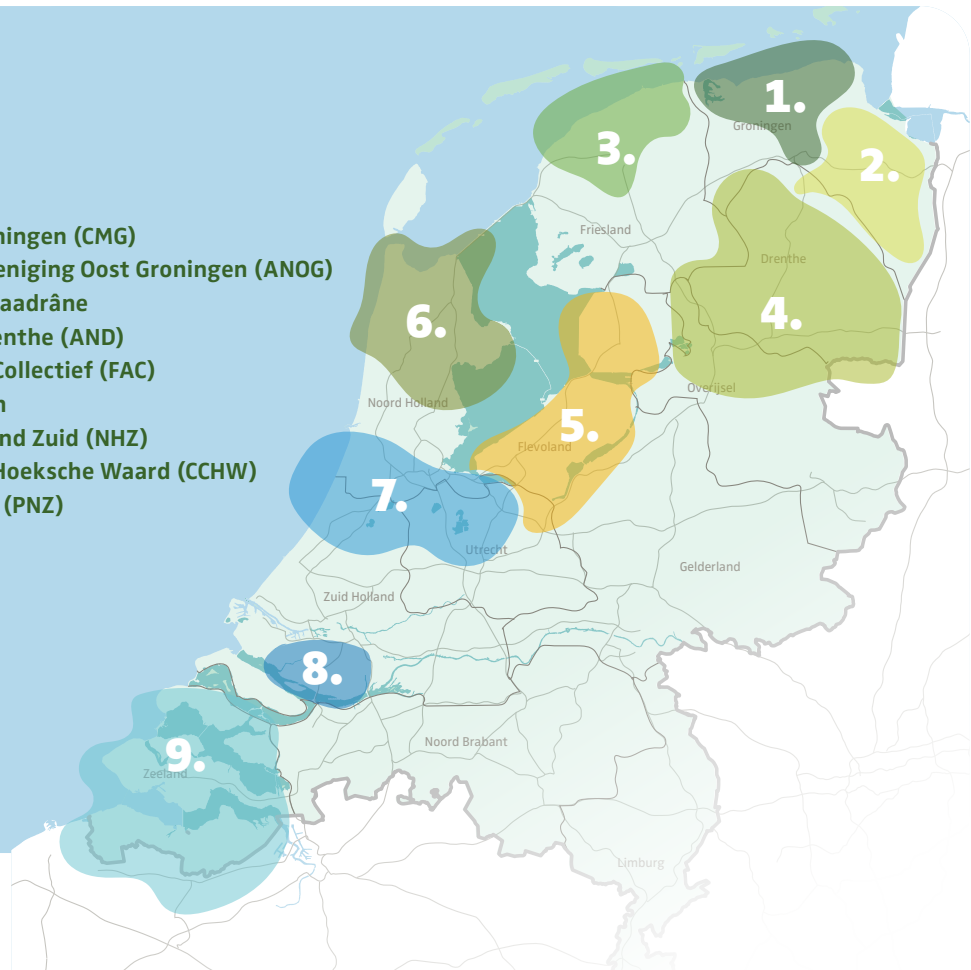
De ambities voor het nieuwe GLB zijn hoog. De Europese Commissie wil er ook onderdelen van zijn recente Biodiversiteitsstrategie en de *Farm-to-Fork* strategie mee realiseren, de minister van LNV ziet het GLB als belangrijk instrument voor de verwezenlijking van haar visie op kringlooplandbouw. Daarnaast zijn er – mede vanuit het Deltaplan Biodiversiteitsherstel – inspanningen om een verdienenmodel voor vergroening te creëren door het stapelen van publieke en private betalingen voor gelijksoortige, goed meetbare inspanningen.

Akkerbelt, een pilot van negen akkerbouwcollectieven

Eind 2018 stelde het ministerie van LNV een subsidieregeling open voor pilots om te oefenen met het nieuwe GLB, met name met de bovengenoemde onderdelen b en c. De regeling was alleen opengesteld voor agrarische collectieven; doel was ook om te verkennen welke rol de collectieven kunnen spelen bij de nieuwe ecoregeling om de effectiviteit van maatregelen te vergroten. Negen akkerbouwcollectieven hebben vervolgens de handen ineengeslagen voor een groot pilotproject *Met regionaal maatwerk naar een groenere akkerbouw*. Omdat de pilot zich afspeelt in de akkerbouwgebieden van Zeeland tot Noordoost-Groningen, is hij kortweg *Akkerbelt* gedoopt. De werkgebieden van de deelnemende collectieven zijn te zien op bijgaand kaartje.

Akkerbelt

1. Collectief Midden Groningen (CMG)
2. Agrarische natuurvereniging Oost Groningen (ANOG)
3. Agrarisch Collectief Waadrâne
4. Agrarische Natuur Drenthe (AND)
5. Flevolands Agrarisch Collectief (FAC)
6. ANV Hollands Noorden
7. Collectief Noord-Holland Zuid (NHZ)
8. Coöperatie Collectief Hoeksche Waard (CCHW)
9. Poldernatuur Zeeland (PNZ)



Onderdeel van zeven GLB-pilots

De pilot is er één van zeven: in 2019 startten zeven GLB-pilots die ideeën ontwikkelen voor het nieuwe GLB, deze in de praktijk testen en hun ervaringen hierover delen. Daaronder zijn zes regionale pilots die door collectieven worden uitgevoerd en waarin ook veldmaatregelen worden beproefd. Daarnaast is er een landelijke pilot die door LTO wordt uitgevoerd en zich vooral richt op het ophalen en toetsen van ideeën bij boeren. Over alle pilots heen functioneert een 'koepelproject' van BoerenNatuur en LTO waarin afstemming plaatsvindt en de oogst van de pilots wordt gebundeld.

De pilot Akkerbelt richt zich op een effectieve en inpasbare invulling van de vergroening. Trefwoorden daarbij zijn:

- sterkere sturing op inhoud, situering en betaling van maatregelen op het gebied van biodiversiteit, landschap, bodem, water en klimaat;
- betere integratie van vergroening en agrarisch natuurbeheer;
- regionaal maatwerk met het oog op een effectievere vergroening, meer keuzemogelijkheden en een betere inpasbaarheid in de bedrijfsvoering.

De pilot heeft overigens niet het alleenrecht op akkerbouwmaatregelen; ook in enkele andere pilots zijn akkerbouwgebieden vertegenwoordigd. En hoewel we in deze rapportage korthedshalve steeds van akkerbouw spreken, was ook de fruitteelt in de pilot vertegenwoordigd. De pilot werd aangestuurd door een vierkoppig projectteam: het 'kernteam'.

Oogst van de pilot

Nu de pilot na twee jaar ten einde is, maken we in dit eindverslag de balans op: wat ging goed, wat kon beter, wat hebben we geleerd, welke vragen dienen nog nader te worden onderzocht en welke lessen zijn relevant voor het nieuwe GLB? Wat dat laatste betreft richten we ons vooral op het Nationaal Strategisch Plan dat de overheid momenteel opstelt. Met deze rapportage bieden we concrete handvatten voor de Nederlandse invulling van de vergroening. Tegelijk hopen we met de pilot ook de Nederlandse akkerbouw handvatten te hebben aangereikt voor een bredere invulling van de vergroening en de kennis en motivatie voor een effectieve vergroening te hebben vergroot.

2. Wat hebben we gedaan in de pilot?

In de pilot hebben we de volgende **zes kernactiviteiten** ontplooid (zie ook de tabellen voor de concrete prestaties):

1. Planvorming.

Elk deelnemend collectief heeft een plan van aanpak gemaakt voor de eigen regio, c.q. voor het deelgebied dat voor de pilot is geselecteerd. Hiertoe is in elk gebied een gebiedsproces doorlopen om in samenspraak met de agrariërs en vaak ook met andere gebiedspartijen te bepalen op welke doelen de pilot zich richt en hoe het collectief de maatregelen gaat aansturen. In de gebiedsplannen zijn de (overheids)doelen voor de regio vertaald in passende maatregelen. Voor een deel van de deelnemers zijn daarnaast bedrijfsplannen opgesteld, waarin meer in detail wordt ingegaan op maatregelkeuze en inpasbaarheid.

2. Uitvoering van veldmaatregelen.

De regionale maatregelenmenu's uit de gebiedsplannen zijn voor een groot deel – het deel dat zich leent voor een kortdurende pilot – ook in praktijk gebracht. Het gaat om grofweg twee typen maatregelen:

- 'groene' gewas- en bouwplanmaatregelen (veelal volveldsmaatregelen). Zes van de negen collectieven hebben zich op dit onderdeel gericht;
- maatregelen voor een effectieve 'ecologische infrastructuur' van landschapselementen, waterlopen, akkerranden etc. Ook op dit onderdeel waren zes collectieven actief. Zij hebben hiervoor een relatief klein gebied van enkele honderden hectares geselecteerd.

3. Ontwikkelen en testen van een puntensysteem.

Het koppelen van een puntensysteem aan het maatregelenmenu is een effectieve manier om boeren keuzevrijheid te geven en die keuze tegelijkertijd te sturen. In Flevoland was de ontwikkeling en praktische toetsing van het puntensysteem (incl. de bijbehorende maatregelen) het hoofdelement van de pilot. Maar ook alle andere collectieven hebben het puntensysteem bij een deel van hun deelnemers toegepast, maar dan als theoretische exercitie.

4. Monitoring.

Zowel sociaaleconomisch (evaluatie met de deelnemers) als ecologisch. De collectieven hebben geoefend met relatief nieuwe methoden van monitoring 'dicht bij de boer': loopkevers, nachtvlinders, waterkwaliteit, aaltjes en koolstof, overeenkomend met de vijf EU-vergroeningsthema's biodiversiteit, landschap, water, bodem en klimaat.

5. Ideevorming over de rol van het collectief.

In de pilot hebben de collectieven alle taken vervuld die horen bij het uitrollen van maatregelen, enigszins vergelijkbaar met hun huidige rol in het ANLb. Die rol zal bij de uitvoering van de ecoregeling anders zijn. De pilot is bedoeld om daarover ideeën te ontwikkelen en daarmee ervaringen op te doen.

6. Communicatie en kennisoverdracht.

In de pilot is actief gecommuniceerd: met de gebiedspartijen, met de deelnemers, tussen de collectieven onderling, met (andere) kennispartijen en met het bredere publiek. Voor een aantal van deze activiteiten was in 2020 de corona-uitbraak overigens een serieuze handicap.

In de volgende hoofdstukken beschrijven we voor elk van deze activiteiten de bevindingen en lessen voor het nieuwe GLB.



AANTALLEN 'PRODUCTEN' AKKERBELT	
Aantal gebieds- en deelgebiedsplannen	13
Aantal bedrijfsplannen	68
Aantal deelnemers met veldmaatregelen - waarvan geen deelnemer aan ANLb	128 57
Areaal aan veldmaatregelen (ha)	1.186
Aantal bijeenkomsten	85*
Aantal veldexcursies	9
Aantal persberichten, artikelen en presentaties	46*

* gepland

DEELNAME PER COLLECTIEF	AANTAL DEELNEMERS	OPPERVLAKTE VELDMAATREGELLEN (HA)
Agrarische Natuurvereniging Oost-Groningen (ANOG)	26	130
Collectief Midden-Groningen (CMG)	10	109
Agrarisch Collectief Waadrâne	12	32
Agrarische Natuur Drenthe (AND)	17	76
Flevolands Agrarisch Collectief (FAC)	15	312
NV Hollands Noorden	7	145
Collectief Noord-Holland Zuid (NHZ)	13	29
Coöperatie Collectief Hoeksche Waard (CCHW)	5	18
Poldernatuur Zeeland (PNZ)	23	337
TOTAAL	128	1.186

3.

De aanloop planvorming

Belangrijkste lessen

- Alle negen collectieven hebben een gebiedsproces doorlopen dat uitmondde in een gebiedsplan. Deze werkwijze blijkt een goede mogelijkheid te bieden om op regionaal niveau vergroeningsprioriteiten te koppelen aan het karakter en de mogelijkheden van de bedrijven ter plekke. Door naast de boeren ook andere gebiedsorganisaties te betrekken, ontstaat bovendien meer draagvlak voor de invulling van de ecoregeling. Door onder meer onbekendheid met het nieuwe GLB was het draagvlak bij aanvang beperkt, maar mede door de pilot (beter zicht op vergroeningsmogelijkheden) nam dat gaandeweg toe.
- Er bleken ook hindernissen voor een effectieve(re) vergroening. Soms zijn de beleidsdoelen op regionaal niveau niet helder of operationeel genoeg geformuleerd, soms staan andere onderdelen van het overheidsbeleid haaks op de beoogde vergroening ("beleid in strijd").
- Een landelijk keuzemenu waaruit door het gebied een regionale selectie wordt gemaakt, lijkt een goed haalbare invulling van de ecoregeling. Maar wil dit onder het nieuwe GLB een werkbaar model worden, dan moeten nog wel wat netelige kwesties worden getackeld: wie begrenst het gebied, wie stelt de doelen vast, wie voert de regie? Als dit model werkelijkheid wordt, willen de collectieven er wel graag nauw bij betrokken zijn.
- De collectieven hebben diverse ideeën ontwikkeld en toegepast voor ruimtelijke en financiële sturing op maatregelen. Veel daarvan kunnen worden ingebouwd in een puntensysteem.

Gebiedsproces en gebiedsplan: een waardevolle exercitie

De collectieven hebben alle een gebiedsproces doorlopen om uiteindelijk te komen tot een gebiedsplan. Een enkele keer vond het gebiedsproces vooral plaats met de beoogde deelnemers of met een bestaande werkgroep van het collectief. Maar meestal hebben bijeenkomsten plaatsgevonden met een breed scala aan gebiedspartijen: overheden zoals provincies, waterschappen en soms gemeenten, landbouworganisaties, terreinbeherende organisaties en/of andere natuur- en milieuorganisaties. Soms ging het om bestaande overlegstructuren, soms zijn ze speciaal voor de pilot in het leven geroepen. Hoewel niet alle partijen evenveel inbreng hebben

geleverd, zijn de gebiedsprocessen als waardevol ervaren voor het creëren van draagvlak voor de geselecteerde vergroeningsmaatregelen en om de veranderingen in het GLB toe te lichten – niet zelden ging in het begin veel tijd zitten in voorlichting over het nieuwe GLB, zowel aan boeren als aan gebiedspartijen. De sociaaleconomische monitoring (zie hoofdstuk 6) laat zien dat het draagvlak gedurende de pilot – tegelijk met het zicht op de bedrijfsmatige mogelijkheden – is toegenomen.

Gebiedsopgaven vertaald in maatregelenmenu's

Alle collectieven zijn er goed in geslaagd om in hun gebiedsplannen de gebiedsopgaven, of het deel daarvan dat zich leent voor een pilot, te vertalen in concrete, op de regio toegesneden sets van maatregelen. Drie collectieven (Oost-Groningen, Midden-Groningen en Zeeland) hebben ook de grondsoort tot onderdeel van de pilot gemaakt en bewust maatregelen ontworpen voor lichtere en zwaardere gronden. Twee van hen hebben daarvoor deelgebiedsplannen gemaakt. De gebiedsopgaven bleken vaak wel, maar niet altijd goed te destilleren uit de beschikbare beleidsplannen. Dat geldt vooral naarmate er verder werd ingezoomd op een specifiek (deel)gebied. Van de vijf EU-vergroeningsthema's (biodiversiteit, landschap, bodem, water en klimaat) blijken biodiversiteit, bodem en water het vaakst tot speerpunt te zijn gekozen in de gebiedsplannen. De collectieven die zich richten op gewas- en bouwplanmaatregelen, hebben vaak relatief uitgebreide maatregelenmenu's opgesteld (tot wel twintig maatregelen), die overigens niet allemaal in de pilot zijn beproefd. De collectieven die zich richten op groenblauwe dooradering hebben over het algemeen een wat beperkter maatregelenmenu geselecteerd, maar met een hogere sturingsgraad (zie verderop).

Bedrijfsplannen

In de pilot zijn ook enkele tientallen bedrijfsplannen opgesteld. Deze plannen zijn op zich waardevol om beter zicht te krijgen op de keuzemotieven van de akkerbouwer en de inpasbaarheid van maatregelen. Daarnaast is een aantal bedrijfsplannen opgesteld met als specifiek doel het toetsen van het puntensysteem. De eerstgenoemde plannen hebben geen grote rol gespeeld in de pilot, de tweede wel. In afgeslankte vorm zou een bedrijfsplan een instrument kunnen zijn voor de ecoregeling, waarbij koppelingen worden gemaakt met de GDI, met het agrarisch natuurbeheer, etc.



Er is in vele zaaltjes vele uren vergaderd over doelen en maatregelen voor de gebiedsplannen

Op zo'n 'portaalfunctie' richt zich bijvoorbeeld de GLB-pilot Sectorale Bouwstenen. Voor natuur en landschap zijn bedrijfs(natuur)plannen al langer een ingeburgerd instrument, maar tot dusverre zijn ze nooit ingezet als beleidsinstrument.

Sturingsmodel

In de gebiedsplannen zijn ook de 'sturingselementen' uitgewerkt die de collectieven hebben toegepast bij het uitrollen en betalen van maatregelen:

- zes collectieven passen ruimtelijke sturing toe: binnen de ANLb-begrenzing door maatregelen aansluitend op het ANLb te situeren, in 'witte gebieden' als verbindingen tussen ANLb-clusters;
- enkele collectieven hebben bij de situering ook rekening gehouden met de ligging ten opzichte van niet-agrarische groenelementen (dijken, bermen, taluds etc.);
- enkele collectieven hadden financiële sturing in petto in de vorm van combinatietoelagen voor elkaar versterkende maatregelen. Uiteindelijk is maar een deel van deze bonussen uitbetaald;
- sturing op effectieve uitvoering van maatregelen door actieve kennisvoorziening en kennisdeling. Eén collectief heeft een 'kennisbonus' betaald voor het bijwonen van bijeenkomsten.

Het ontwikkelde puntensysteem bevat nog enkele extra sturingselementen; zie hoofdstuk 5.



Hindernissen bij het opstellen van gebiedsplannen

Bij het opstellen van de gebiedsplannen liepen de collectieven soms ook tegen beperkingen aan:

- in het mestbeleid, vooral waar het gaat om de status van ruige mest en compost;
- door het schouwregime van het waterschap (bij de wens tot ecologisch slootbeheer);
- door het niet meetellen van natuur- en landschapselementen in de subsidiabele oppervlakte, c.q. de aftrek van nieuw aangelegde elementen (bijv. patrijzenhaag) van het subsidiabele areaal;
- voor een effectieve groenblauwe dooradering is het gewenst om erven en niet-agrarisch groen mee te nemen, maar deze elementen zijn op dit moment niet subsidiabel (erven), c.q. er ontbreken prikkels voor ecologisch beheer (niet-agrarisch groen);
- het uitzetten van Artemisiabladdluizen is nog niet toegestaan omdat het wordt gezien als het kweken van bladluizen. Deze soort is echter geen plaagsoort en trekt juist plaagbestrijders aan die schadelijke luizen in het gewas kunnen bestrijden;
- het verpachtingenbeleid voor provinciale gronden is nog niet overal 'natuurinclusief'.

Gebiedsproces en gebiedsplan als werkwijze voor het nieuwe GLB

Hoewel het gebiedsproces en gebiedsplan als waardevol zijn ervaren in het kader van de pilot, lopen de meningen enigszins uiteen of dit een geschikt model is voor het nieuwe GLB. Mocht daartoe worden besloten, dan zijn belangrijke wensen en aandachtspunten:

- hoe begrenst je een gebied (op basis van bodem, landschapstype, provincie- of gemeentegrenzen?) en wie bepaalt de begrenzing?
- wie stelt de doelen vast, zeker als de betrokken partijen uiteenlopende prioriteiten hebben?
- alle collectieven willen graag een volwaardige kennispartner zijn in zo'n gebiedsproces. In de pilot bleek dat overheden deze rol ook waarderen. Sommige collectieven willen hierin zelfs een trekkersrol hebben, andere zien dit eerder als taak voor bijvoorbeeld de provincie. Een goede regie is sowieso van groot belang voor draagvlak en ecologische meerwaarde.

4.

De praktijk veldmaatregelen

Belangrijkste lessen

- Het is goed gelukt om ook deelnemers te werven die geen lid zijn van het collectief en/of buiten een ANLb-gebied zijn gelegen. Zo is een behoorlijk representatief beeld verkregen van de toepasbaarheid van de vele maatregelen (37 in totaal) die de collectieven hebben uitgerold.
- Bij het onderdeel gewas- en bouwplanmaatregelen blijken de meeste maatregelen goed werkbaar, met een voorkeur voor 'productieve' volveldsmaatregelen zoals vanggewassen, eiwitgewassen en vogelgraan. Volveldsmaatregelen als een rustjaar en strokenteelt zijn nog te nieuw en daardoor minder populair. Akkerranden als bufferzone zijn ook populair, omdat ze goed passen bij het in 2019 aangescherpte beleid voor driftreductie. Gerichte ondersteuning van de maatregelen met kennis en advies is meestal voldoende om ze effectief te kunnen uitrollen.
- Bij het onderdeel groenblauwe dooradering is veel meer sturing toegepast om tot een effectief geheel te komen. De toegepaste maatregelen dienen vooral de biodiversiteit en liggen hier ook veel sterker in de sfeer van het ANLb. Belangrijke kansen liggen in de aansluiting op het ANLb op zowel bedrijfs- als gebiedsniveau (in het laatste geval als verbinding in 'witte gebieden' tussen ANLb-clusters) en in aansluiting op niet-agrarisch groen. Dat laatste kon in de pilot helaas maar beperkt uit de verf komen. Daarnaast is het niet meetellen van groene elementen in de subsidiabele oppervlakte een belangrijke averechtse prikkel. Voor veel lijnvormige elementen met relatief hoge bewerkingskosten zijn extra stimulansen (bijv. kleinschaligheidstoelage) nodig om ze voldoende aantrekkelijk te houden en te maken.
- De hoeveelheid 'regie' die een maatregel nodig heeft om effectief te zijn, is een belangrijke factor om de geschiktheid van een maatregel te bepalen voor de ecoregeling en/of het ANLb. Hoewel kennis voor alle maatregelen een belangrijke factor is voor een optimale effectiviteit, hebben de maatregelen gericht op biodiversiteit en landschap veelal meer ruimtelijke sturing nodig en passen ze daarmee het beste onder het ANLb. In de pilot is aardig goed uitgekristalliseerd hoe de verdeling van de pilotmaatregelen over beide regelingen kan zijn (zie de tabel op pagina 10). Er zijn een paar maatregelen die prima in beide passen en een verbinding kunnen vormen tussen de GLB-pijlers, c.q. die gebieden met en zonder ANLb kunnen verbinden.

128 deelnemers, 37 maatregelen, 1.186 ha

Een groot deel van de maatregelen die in de gebiedsplannen waren opgenomen is ook daadwerkelijk in praktijk gebracht. Een deel leende zich niet voor een kortdurende pilot en/of was meer geschikt om in het kader van een bedrijfsplan te worden verkend. In totaal zijn op 128 bedrijven veldmaatregelen uitgevoerd met een totale oppervlakte van 1.186 ha. Er zijn 37 maatregelen beproefd, zoals gezegd vooral op de thema's bodem, water en biodiversiteit (zie de tabel op pagina 9). Veel collectieven hebben bewust ook deelnemers gezocht buiten het huidige ledenbestand (dat grotendeels bestaat uit bedrijven die meedoen aan het ANLb) en buiten de gebieden die voor het ANLb zijn begrensd. Dit omdat de ecoregeling straks toegankelijk is voor alle grondgebonden bedrijven. Van de 128 deelnemers waren er 57 (45%) geen deelnemer aan het ANLb. Omdat de pilot pas in maart 2019 van start ging en er eerst gebiedsplannen moesten worden opgesteld, lag het zwaartepunt van de uitvoering in 2020, slechts één veldseizoen dus. In 2019 hebben slechts enkele collectieven op kleine schaal maatregelen uitgevoerd.

Gewas- en bouwplanmaatregelen

De geselecteerde gewas- en bouwplanmaatregelen liggen vooral in de sfeer van bodem en water. Onder de maatregelen zijn relatief bekende, zoals akkerranden, die in een nieuwe vorm zijn ingezet. Bijvoorbeeld als bufferzone langs water of om nuttige insecten aan te trekken voor natuurlijke plaagbestrijding. Maar er zijn ook minder conventionele maatregelen beproefd, zoals een rustjaar voor de bodem (geen gewasteelt), strokenteelt (verschillende gewassen in smalle stroken naast elkaar), vogelgraan (dunner gezaaid graan dat meer ruimte biedt voor akkervogels), vergaande vormen van jaarrond-bodembedekking en natuurvriendelijke teelt van groenbemesters (mengsels die lang op het land blijven, tot wel 20 weken).

De meeste maatregelen worden als goed uitvoerbaar bestempeld. Vooral de 'productieve' of semi-productieve volveldsmaatregelen zoals vanggewassen, eiwitgewassen en vogelgraan scoren goed. Innovatievere volveldsmaatregelen zoals een rustjaar, strokenteelt en niet-kerende grondbewerking (NKG) zijn minder populair, maar in het laatste geval komt dat waarschijnlijk ook doordat deze maatregel alleen voor de gehele bedrijfsoppervlakte kon worden gekozen. Voor de twee andere is nog meer kennis en onderzoek nodig om breder te kunnen toepassen. Dat hoeft volgens de deelnemers overigens geen reden te zijn om ze nu nog niet op te nemen in de ecoregeling.

Zoals verwacht blijken er ook verschillen tussen grondsoorten. Zwaardere eisen aan groenbemesters zijn goed inpasbaar op lichtere gronden, maar niet op zware klei; (winter)vogelgraan daarentegen past juist goed op klei. Voor groenbemesters zou het bovendien helpen als niet tevoren hoeft te worden aangegeven op welke percelen de gecontracteerde oppervlakte terecht komt; zo kun je de groenbemester zo goed mogelijk inzetten (afhankelijk van de omstandigheden) en is er een kleinere kans op controleproblemen.

De collectieven hebben bij dit type maatregelen de deelnemers ondersteund met kennis, in de vorm van studieclubs of veldbezoeken. Verdere sturing (ruimtelijk en/of financieel) is voor de meeste maatregelen niet nodig. Uitzonderingen daarop zijn akkerranden die (mede) de biodiversiteit dienen (zoals FAB-randen) en vogelgraan, waar het succes sterk afhangt van de landschappelijke configuratie waarin het wordt toegepast.

Groenblauwe dooradering

Meer sturing is nodig bij het onderdeel groenblauwe dooradering: een effectieve structuur van 'linten in het landschap' voor een bepaalde soort (groep) of een betere waterkwaliteit. Zo heeft de Hoeksche Waard zijn maatregelen toegespitst op de patrijs, Oost-Groningen en Noord-Friesland op akkervogels in de breedte, Zeeland en de Haarlemmermeer op insecten en Drenthe op de knoflookpad. Dat vergt maatwerk per gebied en per bedrijf, ook om de maatregelen goed af te stemmen op bestaande maatregelen vanuit het agrarisch natuurbeheer. In de toekomst kan een combinatie van maatregelen uit ecoregeling en ANLb op dit punt juist interessante kruisbestuiving bieden. Zo paste Oost-Groningen een combinatiepakket toe (akkerrand + ecologisch slootbeheer) voor akkervogels en waterkwaliteit. Twee collectieven streefden daarnaast combinaties na met ecologisch beheer van 'publiek groen' (dijken, bermen, waterlopen). Akkerranden nemen in alle gevallen een bijzondere positie in: hiervan zijn ongeveer tien varianten ontwikkeld. Naast randen als bufferzone of FAB-rand (zie terug) zijn ook diverse andere typen biodiversiteitsranden beproefd, met name gericht op akkervogels, akkerflora en diverse groepen insecten (zie maatregel 24 in de tabel). Op de maatregelen voor groenblauwe dooradering is actieve sturing toegepast, zowel ruimtelijk (optimale situering) als financieel (bonussen voor aaneengeslotenheid of combinaties van maatregelen) – zie ook hoofdstuk 3. Voor waterkwaliteit is daarbij overigens minder 'fijnregeling' nodig dan voor biodiversiteit.

De belangrijkste ervaringen

- Over het algemeen is het goed gelukt om de beoogde dooradering vorm te geven. Een belangrijke succesfactor is aansluiting op het ANLb: op bedrijfsniveau, maar ook in 'witte gebieden' tussen ANLb-clusters. Kansrijk – maar in de pilot maar gedeeltelijk uit de verf gekomen – is ook de aansluiting bij niet-agrarisch groen.
- In veel gebieden is er veel animo voor smallere typen akkerranden (niet op akkervogels gericht). Deze passen goed bij het in 2019 aangescherpte beleid voor drift en waterkwaliteit. In enkele gebieden scoren akkerranden minder goed, omdat de gehanteerde vergoeding niet toereikend is (voor boer hoge bewerkingskosten, voor het collectief hoge administratiekosten).
- De koppeling van akkerranden met ecologisch beheer van sloten bleek in de Veenkoloniën zinvol als extra impuls voor de waterkwaliteit en in Noord-Friesland om ANLb-clusters met elkaar te verbinden via witte gebieden. Zo kan ecologische meerwaarde worden gecreëerd en kan de ecoregeling deels ook met niet-productieve oppervlakte worden ingevuld.
- Belangrijke handicaps zijn het niet meetellen van een aantal niet-productieve elementen (erven en lijnvormige elementen buiten de zogeheten AAN-laag) in de subsidiabele oppervlakte en de soms moeizame samenwerking met de beheerders van niet-agrarisch groen.

Ecoregeling of ANLb?

De bedoeling is dat de ecoregeling net als het ANLb een set van doelgerichte maatregelen en betalingen gaat bevatten. Daarnaast wordt gesproken over uitbreiding van de reikwijdte van het ANLb met nieuwe vergroeningsthema's (water is er de afgelopen jaren al aan toegevoegd) en met nieuwe soortgroepen (bijv. insecten). Belangrijk verschil is dat de ecoregeling niet beperkt is tot selecte gebieden en een kortere 'contractduur' heeft (één versus zes jaar). Omdat één van de GLB-herzieningsdoelen ook is dat eerste en tweede pijler elkaar beter versterken, is een belangrijke vraag welke maatregelen in welke regeling horen en of daarbij enige overlap tussen de regelingen gewenst is (qua maatregelen, uiteraard met vermijding van dubbelbetaling). In de pilot is aardig uitgekristalliseerd welke maatregelen zich lenen voor de ecoregeling en welke beter passen bij het ANLb. In de maatregelentabel op de volgende pagina is indicatief aangegeven hoe de verdeling eruit zou kunnen zien. Het belangrijkste criterium daarbij is de hoeveelheid sturing die een maatregel nodig heeft: hoe meer sturing, hoe groter de kans dat hij in het ANLb effectiever is dan in de ecoregeling. Daarbij gaan we ervan uit dat de collectieven in de ecoregeling wel vrijblijvend kunnen



In de pilot zijn ongeveer tien akkerrand-varianten beproefd



sturen, c.q. advies kunnen geven, maar niet bindend (zie ook hoofdstuk 8). Wordt dat anders, dan zal ook de verdeling over de twee regelingen anders kunnen worden dan de tabel aangeeft.

Het beeld is nu grofweg dat veel bodem- en watermaatregelen het beste in de ecoregeling passen en veel biodiversiteitsmaatregelen beter in het ANLb. Er zijn er echter ook enkele die prima in beide zouden passen: akkerranden-light (bijv. bufferstroken en eventueel FAB-randen), akkerranden in combinatie met ecologisch slootbeheer (als combinatiepakket) en vogelgraan. Op de combinatie rand plus slootbeheer is wel wat sturing nodig, maar deze maatregel kan in 'witte gebieden' zorgen voor een effectieve verbinding tussen ANLb-clusters. Wel bestaat er enige zorg dat 'simpele' randen in de ecoregeling kunnen gaan concurreren met biodiversiteitsranden in het ANLb, maar dat hangt sterk af van de hoeveelheid ANLb-randen die een bedrijf al heeft.

De pilotmaatregelen en hun toepasbaarheid in ecoregeling en/of ANLb Maatregel

(tussen haakjes de collectieven die deze maatregel hebben toegepast)

	MEEST GESCHIKT VOOR:	ECOREG.	ANLB
BODEM EN KLIMAAT			
1.	50 tot 80% van de oppervlakte is jaarrond groen (diverse varianten) (FAC, HN)	+	
2.	Minimaal percentage rustgewassen in het bouwplan (FAC)	+	
3.	Introductie vierde gewas (= bouwplanverruiming, maar anders dan 1:6) (HN)	+	
4.	30% maaigewassen (HN)	+	
5.	Rustjaar, al dan niet in combinatie met groenbemester (FAC, CMG)	+	
6.	Teelt van eiwithoudende gewassen (diverse varianten, incl. gras-klaver) (FAC, CMG)	+	
7.	Combinatieteelt van gewassen (FAC)	+	
8.	Strokenteelt (combinatie van gewassen i.c.m. akkerranden) (FAC, PNZ, HN, CMG)	+	+
9.	Teelt van diepwortelende gewassen/tijdig oogsten voor bodemstructuur (FAC, HN)	+	
10.	Teelt van meerjarige gewassen (FAC)	+	
11.	Opbrengen van ruige mest of compost (FAC, HN, CMG, ACW)	+	+
12.	Mechanisch onderwerken groenbemesters/terugdringen glyfosaat (FAC, HN)	+	
13.	Minder diepe grondbewerking (FAC, CMG, HN, AND)	+	
14.	Combinatie van gewas en onderzaai van gras (FAC, HN)	+	
15.	Aanleg van 'biomassaranden' (een akkerranden-variant) (CCHW)	+	+
16.	Combinatie (graan- of hennep-)stoppel met groenbemester (AND, ANOG, PNZ)	+	
17.	Stro hakselen en onderwerken (PNZ)	+	
18.	Vaste rijpaden (CCHW)	+	
WATER			
19.	Aanleg infiltratiegreppel (afvangen chemicaliën en nutriënten) (FAC)	+	
20.	Aanleg FAB-randen (PNZ)	+	+
21.	Akkerranden als bufferstrook (FAC, CMG, NHZ)	+	
22.	Duurzaam slootbeheer (ACW, AND, NHZ)	+	+

	MEEST GESCHIKT VOOR:	ECOREG.	ANLB
BIODIVERSITEIT EN LANDSCHAP			
23.	Akkerranden in diverse varianten: akkerkruiden, bloemenmengsels, insectenrijke randen, bijenranden, zwarte braakrand in combinatie met akkerrand, patrijzenranden, artemisiastroken (diverse collectieven)		+
24.	Gemiddeld geringe perceelsgrootte (gewasdiversiteit) (FAC)	+	
25.	Natuurvriendelijke oevers (FAC)		+
26.	'Nostalgisch graan' (kruidenrijk graanmengsel, geen insecticiden en herbiciden, niet oogsten) (ACW)		+
27.	Vogelakker (NHZ)		+
28.	Aanleg van keverbanken (ACW, CCHW, NHZ, HN)		+
29.	Aanleg/beheer patrijzenhaag (CCHW, NHZ)		+
30.	Aanleg bloemblokken voor de patrijs (HN)		+
31.	Aanleg van ruigten/boschages (CCHW)		+
32.	Overhoekjes en geren inrichten voor insecten (NHZ)		+
33.	Vogelgraan (zomer/winter), soms i.c.m. groenbemester (AND, ANOG, CMG, HN)	+	+
34.	Wintervoedselakker (NHZ)		+
35.	Mozaïekmaaïen (niet alle randen en taluds in 1 keer maaïen) (CCHW, HN)		+
36.	Natuurvriendelijke teelt van groenbemers (mengsels; lang laten staan) (HN, PNZ)	+	
37.	Talud boven waterlijn na 1 juli maaïen (HN)		+

5. Een puntensysteem voor de ecoregeling

Belangrijkste lessen

- Het beeld bestaat dat een puntensysteem de ecoregeling compliceert, maar de pilot laat zien dat een puntensysteem 'aan de voorkant' simpel kan zijn en door de deelnemers als stimulerend en inzichtelijk wordt ervaren. Zo kunnen gebruiksgemak en vergroeningswinst samengaan.
- Het draagvlak is er; wel zijn nog verbeteringen nodig en mogelijk. De vijf ingebouwde sturingselementen bleken allemaal goed te werken, maar de deelnemers zijn vooral tevreden over drie ervan: de maatschappelijke wegingsfactoren per maatregel, het minimum- en maximumprestatieniveau per maatregel en het medaillesysteem (brons, zilver en goud) voor de totale puntenscore. Wel moeten de eerste twee nog eens beter onder de loep worden genomen. Er is een groot aantal suggesties gedaan voor aanvullende sturingselementen, vooral in de sfeer van bonuspunten: voor combinaties van elkaar versterkende maatregelen, voor aaneengeslotenheid, voor kleinschaligheid (lijnvormige elementen), voor deelname aan een collectief vergroeningsplan, voor kennisverwerving en voor extra bedrijfsrisico.
- Veel bedrijven waarvan de puntenscore is berekend, kwamen ruim aan de vereiste score, al waren er belangrijke verschillen tussen bedrijven en gebieden en hoeven ook niet alleen extra inspanningen te worden beloond. Om de lathoogte beter te bepalen, zouden de scores van een aanmerkelijk groter aantal bedrijven moeten worden bepaald.
- Het is van belang dat het een dynamisch systeem wordt, niet één dat je voor zeven jaar vastzet.
- De Brusselse vergoedingen- en begrotingssystematiek maken het lastig om de beloning sterk te laten variëren met de geleverde prestatie. Een combinatie van het werken met de zogeheten koppeltabel en het benutten van overschietende ecoregelingsgelden (uitgaande van een deelname van minder dan 100%) kan wellicht wat meer speelruimte bieden.
- Een groot deel van de suggesties geven we mee aan de vervolgpilot over puntensystemen die hopelijk binnenkort van start gaat.

Puntensysteem: regie met keuzevrijheid

Derde onderdeel van de pilot is de ontwikkeling van een puntensysteem dat aan de regionale keuzemenu's kan worden gekoppeld. Het puntensysteem is primair bedoeld voor de ecoregeling. Het biedt een effectieve manier om boeren keuzevrijheid te geven en die keuze tegelijkertijd te sturen. Idee is dat de boer een minimaal aantal punten bijeen moet halen om voor vergoeding in aanmerking te komen en bij voorkeur ook meer betaald krijgt naarmate hij beter presteert.

Akkerbelt is één van drie pilots die met een puntensysteem aan de slag zijn gegaan, naast de *Hoe? Zal-pilot* en de *pilot Vergroening van waterrijke veenweidegebieden*. Elke pilot heeft daarbij zijn eigen insteek gekozen. In de Akkerbelt heeft Flevoland het voortouw genomen in de ontwikkeling en toepassing van het puntensysteem. Daarbij is overleg gevoerd met RVO, dat in opdracht van het ministerie ook werkt aan een puntensysteem. Het puntensysteem is vervolgens naar de andere acht collectieven gestuurd voor toepassing op kleinere schaal. De andere collectieven konden het systeem desgewenst op maat maken voor hun eigen gebied.

Hoe werkt het puntensysteem?

Insteek was dat het systeem simpel moest zijn voor de deelnemers en tegelijk Brussel-proof moet zijn. Daarom zijn de maatregelen door een accountantsbureau 'op geld gezet' en is de puntentoekenning primair gebaseerd op de kosten van de maatregelen. Daar bovenop is een beperkt aantal bonussen mogelijk. Het systeem is vormgegeven in Excel met maatregelen en punten, waarin de deelnemer slechts de oppervlakten van de door hem gekozen maatregelen hoeft in te vullen om zijn score zichtbaar te maken.

Het puntensysteem kent **vijf sturingselementen**:

- Het wel of niet 'openstellen' van maatregelen. Flevoland heeft vijftien maatregelen gekozen, waaraan er door de andere collectieven nog elf zijn toegevoegd. De eerste sturingsmogelijkheid is dus om uit het menu van 26 maatregelen een selectie te maken die bij het eigen gebied past.
- Aan de puntenscore per maatregel is door een extern bureau (CLM) een wegingsfactor meegegeven op basis van de bijdrage van de maatregel aan elk van de vijf EU-vergroeningsdoelen (biodiversiteit, landschap, bodem, water en klimaat). Vervolgens heeft elk collectief op basis van zijn gebiedsplan bepaald welke doelen prioriteit hebben. Zo heeft Flevoland bepaald dat minimaal 40% van het totale aantal punten op het thema bodem moet worden behaald.
- In de definitie van een aantal maatregelen is een minimum (en soms ook een maximum) prestatieniveau ingebouwd om voor punten in aanmerking te komen, bijvoorbeeld waar het gaat om het percentage 'jaarrond groen'. Zo wordt voorkomen dat een groot deel van de punten met één maatregel kan worden behaald en wordt het kiezen van andere maatregelen gestimuleerd.
- Een prestatieprikkel het toegepaste 'medaillesysteem' (brons-zilver-goud) waarbij een hoger aantal punten ook tot een hogere beloning leidt (binnen een bescheiden bandbreedte).
- Er wordt een klein aantal bonuspunten toegekend voor deelname aan het ANLb.

Doordat de huidige vergroeningsinspanningen en de eventuele oppervlakte ANLb (op de genoemde bonus na) niet meetellen in de puntenscore, geeft het puntensysteem geen reëel beeld van het 'groene gehalte' van een bedrijf, maar alleen van de score voor de toekomstige ecoregeling.

Het puntensysteem is een Excel-blad met maatregelen waarin de deelnemer alleen de oppervlakten per maatregel hoeft in te vullen.

nummer	Maatregel	kosten	Doel score						Totaal aantal punten	
			biologische waarde / natuurbeleving	biodiversiteit	landschap	bodem	water	klimaat		
hooftheest maatregelen										
1	Ruigtegrassen	12,2	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	criteria
2	Vruchtopstapelen	13,3	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	min 20% max 50%
3	Dwarslopende gewassen telen	61,4	3,5	172,0	86,0	172,0	0,0	172,0	602,2	min 12,5%
4	Telen meerjarige gewassen	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	
5	Percentage niet productief gewas (braak)	90,6	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	
6	Bufferzone	90,6	3	108,7	108,7	0,0	54,3	0,0	721,7	min 1%
7	Perceelgrootte	2,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	gem max 10 ha
8	Strookentzetting	55,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	min 15%
bodemwasm										
9	Vangegras	27,2	30	54,3	54,3	54,3	54,3	54,3	271,7	als huidige GLB
10	Compostieergewassen	7,9	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	max 3%
11	Mechanisch onderwerken graauwhijze groenbemester	7,9	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	
12	Bedekt houden percelen	13,4	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	min 60%, per datum 15 jan
bodem maatregelen										
13a	Ruige met aanvoeren (jaartal bodem)	0,2	300	3,4	0,0	6,7	6,7	6,7	23,6	
13b	Compost aanvoeren (jaartal bodem)	0,5	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	max 10 ton/ha
14a	Niet kerende grondbewerking	14,3	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	
14b	Outstep ploegen / FCD ploegen	9,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	
15	Infiltratiegroepel	15,7	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	
Overige maatregelen										
16	Stro hakken en onderwerken	22,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	min 10% max 20%
17	Vaste rijdspaden	7,9	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	
18	Vogelakker	199,2	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	
19	Aanleg van leverbanken	199,2	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	
20	Aanleg/beheer patjienkag	7,9	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	
21	Aanleg bloemblokken voor de patrijs	199,2	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	
22	Aanleg van ruggen/bovorkages	7,9	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	
73	Vodergraan, al dan niet in combinatie met groenbemester	205,5	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	
24	Winnervoorwaaker	295,2	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	
25	Misakkezaaien (één alle randen en taluds in 1 keer maaien)	7,9	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	
26	Talud boven waterlijn na 1 juli maaien	7,9	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	
Totaal			338,4	249,0	233,1	135,4	233,1	1169,1		

Ervaringen en suggesties voor verbetering

- Het puntensysteem wordt in beginsel gezien als een stimulerend instrument dat ook weinig administratieve inspanning vergt van de agrariër. Wel zijn er zorgen over de controlelast voor de overheid, maar die zorg heeft eigenlijk sterker betrekking op het maatregelenmenu dan op het puntensysteem.
- Van de vijf ingebouwde sturingselementen blijken de deelnemers vooral tevreden te zijn over de volgende drie: de maatschappelijke wegingsfactoren per maatregel, het minimum- en maximumprestatieniveau per maatregel en het medaillesysteem (brons, zilver en goud) voor de totale puntenscore. Wel moeten de wegingsfactoren nog eens goed tegen het licht worden gehouden. Datzelfde geldt voor de minimum- en maximum-eisen bij een aantal maatregelen, die bovendien beter op de regio kunnen worden afgestemd (zijn nu voor alle gebieden gelijk).
- De deelnemers willen graag wat te kiezen hebben en sturen liever met wegingsfactoren dan met het selectief openstellen van maatregelen (eerste sturingsfactor). De bonuspunten voor deelname aan het ANLb (vijfde sturingsfactor) wordt als oneerlijk ervaren – een deelnemer heeft dit niet voor het kiezen – en is in een aangepaste vorm wellicht effectiever.
- Er is een groot aantal suggesties gekomen voor aanvullende bonussen: een combinatiebonus voor elkaar versterkende maatregelen, een bonus voor aaneengeslotenheid van (lijnvormige) maatregelen, een ‘kleinschaligheidstoeslag’ voor lijnvormige elementen (naast die voor perceelsgrootte), een bonus voor deelname aan een collectief plan voor de ecoregeling, voor kennisverwerving (bijv. volgen cursussen, deelname aan monitoringmethoden zoals BIMAG) en voor extra bedrijfsrisico (vooral voor hoogsalderende gewassen).
- Gezien de Brusselse begrotingsdiscipline kan het wel eens lastig worden om te werken met substantiële prestatiebonussen. De vrees bestaat dat het blijft bij ‘tientjeswerk’. Daarnaast is er natuurlijk al langer kritiek op de toegestane vergoedingensystematiek, die een verdienmodel voor vergroening in de weg staat. De zogeheten ‘koppeltabel’, die ook voor de ecoregeling zal worden gebruikt, biedt in beginsel speelruimte voor toereikende en regionaal gedifferentieerde vergoedingen, maar de balans met het ANLb moet dan wel in de gaten worden gehouden. Daarnaast kan het budget dat resteert doordat de deelname aan de ecoregeling nooit 100% zal zijn, worden ingezet voor selectieve bonussen. De opgave is om hiervoor een operationele werkwijze te vinden.
- Veel bedrijven scoorden op basis van hun huidige bouwplan, dus zonder extra inspanningen, al ruim boven het benodigde aantal punten. Dit ondanks het feit dat een aantal collectieven aan de “knoppen van het puntensysteem” had gedraaid om het passend te maken voor de regio, soms zelfs voor klei en zand apart. Daarbij zijn wel belangrijke verschillen tussen bedrijven en grondsoorten. Eerste verklaring kan zijn dat het deelnemersbestand gemiddeld genomen wellicht al iets ‘groener’ is dan het Nederlands gemiddelde. Ook onder de ecoregeling hoeven straks natuurlijk niet alle punten te worden gehaald door het treffen van extra inspanningen en mogen ook bestaande inspanningen worden beloond. Tweede verklaring is dat bedrijven soms ook een relatief hoge totaalscore nodig hebben om voldoende punten te scoren op de prioritaire vergroeningsthema’s. Derde verklaring is dat het maatregelenmenu de maatregel ‘vanggewassen’ bevatte, een maatregel die onder het nieuwe GLB in de conditionaliteit terechtkomt. Hoewel het areaal voor het verzilveren van de huidige vergroeningspremie in mindering is gebracht, bleken de deelnemers met extra hectares vanggewas nog vrij veel punten te scoren. Een Flevolandse berekening leert dat het achterwege laten van de punten voor deze maatregel zou betekenen dat de helft van de deelnemers niet langer aan de vereiste score komt. Omdat de juiste lathoogte een zorgvuldige balans vereist tussen het bieden van uitdaging en van haalbaarheid, zou je eigenlijk alle Nederlandse bedrijven een keer door het systeem moeten halen. Pas dan wordt duidelijk wat (in ecoregelingscontext) de ‘standaard-landbouwpraktijk’ is en kun je ambitieniveau en drempelwaarde bepalen.



Een groot deel van de suggesties geven we mee aan de vervolgpilot over puntensystemen die hopelijk binnenkort van start zal gaan.

6. Controle en monitoring

Belangrijkste lessen

- Veel pilotmaatregelen kunnen vanuit de lucht en/of met erkende registratiesystemen worden gecontroleerd. Voor enkele maatregelen blijven fysieke controles nodig, maar we verwachten niet dat die onder het nieuwe GLB al helemaal uitgebannen zullen zijn.
- Als de bewijsvoering voor de ecoregeling inzet vereist die het collectief als gecertificeerde partij goed kan leveren (bijv. met foto's, bestaande schouwprotocollen, inzet van SCAN-GIS), dan is een aantal collectieven hiertoe zeker bereid; andere willen per definitie geen rol spelen in de controle.
- In de pilot hebben we geoeft met vijf vormen van monitoring 'dicht bij de boer' (loopkevers, nachtvlinders, slootleven, aaltjes en koolstof), corresponderend met de vijf EU-vergroeningsdoelen. Behalve over het slootleven is iedereen enthousiast over de methoden: ze geven veel inzicht in wat er op verschillende plekken zit. Het monitoren van loopkevers en nachtvlinders is echter (te) arbeidsintensief; hierbij is assistentie nodig. Niettemin kunnen ze uit een oogpunt van kennisbevordering – in aangepaste vorm – een mooie aanvulling vormen op de overheidsindicatoren voor vergroening, die op een hoger abstractieniveau zijn geformuleerd. Het levert meerwaarde op als de overheid deze vormen van monitoring wil faciliteren en deelnemers hieraan wil belonen via het puntensysteem voor de ecoregeling (zie hoofdstuk 5).

Controles: niet alles kan vanuit de lucht

De collectieven hebben de veldmaatregelen op verschillende manieren gecontroleerd. Sommige hebben steekproefsgewijs gecontroleerd, andere hebben alles gecontroleerd. Afhankelijk van collectief en type maatregel vonden de controles plaats aan de hand van foto's met locatiebepaling in combinatie met de opgegeven gewascode, aan de hand van een 'schouw' (al dan niet conform het ANLb-protocol) of vanuit bestaande administratiesystemen.

Een behoorlijk aantal maatregelen blijkt geschikt voor 'het nieuwe aanvragen' dat RVO voor ogen heeft: controle en monitoring zoveel mogelijk ineen, vanuit de lucht of vanuit erkende administratiesystemen; voor een deel waren ze daar ook al op geselecteerd. Uitzonderingen zijn bijvoorbeeld niet-kerende/ondiepe grondbewerking en gebruik van mest en compost. Deze vereisen fysieke controle in het veld, al dan niet op basis van een meldingsplicht en/of aanvoerbewijzen (mest en compost). Maar omdat het niet waarschijnlijk is dat het 'nieuwe aanvragen' al in 2023 volledig operationeel zal zijn, gaan we ervan uit dat er onder het nieuwe GLB voorlopig ook fysieke controles zullen worden gebruikt. Mochten de collectieven daarin voor de ecoregeling een rol kunnen spelen, dan zijn sommige daartoe zeker bereid; andere willen uit principe geen rol in de controle.

Sociaaleconomische monitoring

In de pilot is intensief gemonitord. Daarbij is een onderscheid gemaakt in sociaaleconomische monitoring en ecologische monitoring. Voor de sociaaleconomische monitoring heeft het kernteam samen met deskundigen een uitgebreide vragenlijst opgesteld voor de evaluatie van de pilot met de deelnemers en binnen het eigen collectief. Elk collectief heeft de vragenlijst onder zijn deelnemers verspreid, veelal 'interactief' met behulp van het programma SurveyMonkey, dat de resultaten automatisch bundelt en in grafieken weergeeft. Veel van de resultaten van de vragenlijst hebben elders in deze eindrapportage een plek gekregen en hoeven hier niet te worden herhaald. Enkele aanvullende resultaten:

- de deelnemers hebben beter zicht gekregen op de vergroeningsmogelijkheden op hun bedrijf; een deel van hen is ook positiever gaan denken over vergroening;
- de deelnemers zijn over het algemeen tevreden over de ontwikkelde maatregelenmenu's, over de rol van het collectief in de pilot en over de kennis die is gedeeld via studieclubs en excursies;
- de deelnemers zien zeker een rol voor het collectief in de ecoregeling. Niet zozeer waar het gaat om ruimtelijke sturing zoals in het ANLb, maar wel waar het gaat om regionale afstemming van doelen en maatregelen met gebiedspartijen en als onafhankelijke kennispartner 'dicht bij de boer' waar het gaat om de beste keuze en toepassing van maatregelen, inclusief het zichtbaar maken daarvan (zie ook hoofdstuk 8).

Ecologische monitoring: nieuwe methoden beproefd

Hoewel er uiteraard weinig te zeggen valt over de ecologische effecten van eenjarige veldmaatregelen, hebben we in de pilot bewust sterk ingezet op het testen van relatief nieuwe wijzen van monitoring 'dicht bij de boer', als tegenwicht tegen de abstractere overheidsindicatoren voor de effectiviteit van de vergroening. In samenspraak met deskundigen heeft het kernteam vijf typen ecologische monitoring uitgewerkt (in een praktijkhandleiding) en aan de collectieven aangeboden. Deze hebben er – binnen de beperkte financiële mogelijkheden – deelnemers bij gezocht. Bij elk van de vijf EU-vergroeningsdoelen is een passend type monitoring gezocht:

- **Biodiversiteit: loopkevers (24 bedrijven).**
Deze worden gevangen in ingegraven 'potvallen' en vervolgens gedetermineerd. Hierbij is samengewerkt met de Rijksuniversiteit Groningen, die op dit vlak aan een meerjarig monitoringsprogramma werkt. Het is een

laagdrempelige en leerzame methode, die echter erg arbeidsintensief is en specialistische kennis vergt voor het determineren. Ook is er nog niet altijd voldoende bekend over de zeggingskracht van de bevindingen. Met een aantal aanpassingen heeft de methode wel potentie voor kennisopbouw bij agrariërs.

- **Landschap: nachtvlinders (35 bedrijven).**

Hier is aangehaakt bij het project *Boeren Insecten Monitoring Agrarisch Gebied* (BIMAG) van Vlinderstichting, LTO en BoerenNatuur, waarbij nachtvlinders worden gevangen in een emmer met Ledlamp, waarna de Vlinderstichting ze op naam brengt. Een leuke methode, met in 2020 helaas wat organisatorische problemen. Ook deze methode is (te) arbeidsintensief voor de agrariër en vergt assistentie van een vrijwilliger.

- **Water(planten): Sken je sloot (16 bedrijven).**

Deze vorm van monitoring, waarbij boeren zelf de waterkwaliteit en -vegetatie meten, wekte uiteindelijk het minste enthousiasme. Hij blijkt niet in alle regio's toepasbaar (bijvoorbeeld door zoute kwel in sloten) en leeft minder bij agrariërs. Het is twijfelachtig of deze methode in de akkerbouw kansrijk is.

- **Bodem: aaltjes (11 bedrijven).**

Bodemmonsters zijn in een professioneel lab geanalyseerd op plantparasitaire en niet-plantparasitaire aaltjes. De methode vergt beperkte inzet van de agrariër, maar draagt sterk bij aan de kennisontwikkeling. Vooral over niet-plantparasitaire aaltjes is vaak weinig of geen kennis in huis, terwijl juist deze sterk reageren op verandering in management. Deze kennis is zeer interessant voor agrariërs, maar tegelijkertijd nog sterk in ontwikkeling.

- **Klimaat: bodem-koolstof (11 bedrijven).**

Ook hier worden bodemmonsters geanalyseerd door een professioneel lab. De methode levert interessante informatie en vraagt weinig inzet.

Daarnaast heeft onderzoek plaatsgevonden naar akkervogels (drie gebieden), bodemstructuur, onkruiddruk in randen en insecten (bestuivers en plaagbestrijders) (elk in één gebied).

Selectie van monitoringsresultaten

De monitoring laat zelfs in één jaar al wat aardige resultaten zien:

- Er zijn (zeer) grote aantallen loopkevers aangetroffen, maar van een beperkt aantal soorten: grofweg tussen drie en vijftien. Daarbij zijn drie soorten



Nachtvlinders vangen in een emmer met Ledlamp (links) en potvallen ingraven voor loopkevers

dominant: gewone zwartschild, grote zwartschild en roodpoothalmkruiper. Over alle gebieden heen lijken de pilotmaatregelen wat rijker in aantallen en soorten dan reguliere gewaspercelen, maar er zijn grote verschillen tussen gebieden, bedrijven en percelen.

- Voor nachtvlinders komen de bevindingen grofweg overeen met de landelijke BIMAG-resultaten: de pilotmaatregelen en de erven zijn relatief rijk in aantallen en soorten.
- Op de Oost-Groningse klei zijn de resultaten van akkervogelmaatregelen gemeten in een gebied dat door de provincie buiten de ANLb-begrenzing is gelaten. Het gebied bevond zich temidden van drie ANLb-clusters. Tellingen laten zien dat de resultaten in dit gebied voor veel soorten vergelijkbaar zijn met die in de ANLb-clusters. Dit zou een eerste aanwijzing kunnen zijn dat met name de samenhang van maatregelen binnen een gebied van belang is voor het succes.
- In Drenthe blijkt de maatregel 'vogelgraan' meerwaarde voor akkervogels op te leveren als hij is gesitueerd in een open landschap met weinig verstoringsbronnen.
- In Zeeland blijken akkervogels in de winter goed gebruik te maken van groenbemesters die de winter door aanwezig zijn en vooral ook van de combinatie van het laten staan van graanstoppel met een dun gezaaide groenbemester.
- In Noord-Friesland zijn akkerranden en extensieve graanpercelen geïnventariseerd op insecten. Daarbij zijn enkele bijzondere soorten aangetroffen: moshommel, koekoekshommel en wespspin.

Waardevolle aanvulling op beleidsmonitoring overheid
Uit een oogpunt van kennisbevordering (vergelijkbaar met de 'beheermonitoring' onder het ANLb) kunnen de beproefde methoden een waardevolle aanvulling vormen op de overheidsindicatoren voor vergroening, die op een hoger abstractieniveau zijn geformuleerd. Dat geldt zeker als ze een bijdrage leveren aan landelijke meetnetten (NEM), zoals dat met BIMAG voor nachtvlinders het geval is. Als de overheid ook de meerwaarde hiervan ziet, zou zij hierin via het GLB (2e pijler) kunnen investeren en bedrijven die hieraan deelnemen kunnen belonen via het puntensysteem van de ecoregeling.

Relatie met de biodiversiteitsmonitor akkerbouw

Op dit moment wordt een zogeheten biodiversiteitsmonitor voor de akkerbouw ontwikkeld. Deze werkt met een set kritische prestatie-indicatoren (KPI's). Vanuit de pilot is meegedacht over de monitor, maar hij was in het groeiseizoen van 2020 nog niet ver genoeg ontwikkeld om hem toe te passen op een aantal pilotbedrijven. Het meedenken had vooral op de koppeling tussen maatregelen voor de ecoregeling en KPI's, en op de randvoorwaarden voor succes, zoals aansluiting bij bestaande registratiesystemen en één set van KPI's voor verschillende doelen (biodiversiteit, kringlooplandbouw, klimaat) en doelgroepen (akkerbouw, melkveehouderij). Ook de ervaringen hiermee zullen worden doorgegeven aan de vervolgpilot over een puntensysteem voor de ecoregeling.

7. Communicatie en kennis

Belangrijkste lessen

- De communicatie met de deelnemers is goed verlopen. Corona ten spijt zijn de collectieven creatief geweest om de communicatie op gang te houden. App-groepen blijken daarbij goed te werken.
- Ook de externe communicatie was een succes. Er zijn vele artikelen verschenen in de landelijke en regionale pers. Ook de tien films (negen regionale en een landelijke) hebben sterk bijgedragen aan de bekendheid bij een breder publiek. Alleen het aantal veldbezoeken was door corona fors minder.
- Kennis blijkt een belangrijke factor voor een succesvolle vergroening, zowel voor een breder draagvlak als voor een effectieve uitvoering van maatregelen. De deelnemers zien hier ook in de toekomst een belangrijke rol voor de collectieven, die immers korte lijnen hebben naar de agrariër en – anders dan sommige andere erfbetreders – onafhankelijk advies kunnen verzorgen. Als ook de overheid zo'n rol belangrijk vindt, zou zij de collectieven op dit punt moeten faciliteren.

Communicatie met de deelnemers

De collectieven hebben gebiedsprocessen opgestart waarbij agrariërs, c.q. de deelnemers intensief waren betrokken. De deelnemers zijn geïnformeerd over het nieuwe GLB, over de regionale keuzemenu's, over de uitvoering van de maatregelen, er zijn veldexcursies georganiseerd en bedrijfsplannen opgesteld. Sommige collectieven hebben frequent met hun deelnemers gecommuniceerd in app-groepen.

De communicatie is over het algemeen goed verlopen, mede dankzij de korte lijnen tussen collectief en agrariërs, ook bij niet-leden. Vrijwel overal heeft corona de communicatie beperkt, maar met digitale bijeenkomsten en 1:1-bezoeken, soms in het veld, is er toch redelijk veel contact geweest met de deelnemers. Aanvankelijk waren de deelnemers soms sceptisch over het nieuwe GLB, later werd de houding wat positiever. Soms bleken de deelnemers de pilotmaatregelen (ook door hun karakter) vooral te zien als een verlengstuk van het ANLb en nog niet als toekomstige invulling van de ecoregeling.

Communicatie tussen de collectieven

Het kernteam verzorgde de communicatie tussen de negen deelnemende collectieven. Vooral in het eerste halfjaar is flink geïnvesteerd om 'alle neuzen dezelfde kant op te krijgen'. Daarnaast

wisten de collectieven ook elkaar te vinden en heeft er – centraal en bilateraal – uitwisseling plaatsgevonden over vele aspecten van de pilot. De collectieven geven aan dat dit waardevol is geweest en bij voorkeur na de pilot wordt voortgezet. Voor een deel gebeurt dit al in de Kenniskring Akkervogels van BoerenNatuur.

Externe communicatie

De externe communicatie is gecoördineerd en deels ook uitgevoerd door het kernteam; deels lag de uitvoering bij de afzonderlijke collectieven. Het kernteam heeft een communicatieplan opgesteld vergezeld van een communicatiekalender waarin de activiteiten in de tijd waren uitgezet. Ook zorgde het kernteam voor een centrale webpagina op de site van ANOG (<https://anog.nl/vergroening-glb-pilot-akkerbelt>) en berichten op ANOG's sociale media (Facebook en Twitter). Het kernteam verzorgde ook presentaties, enkele artikelen in de landelijke (vak)pers en – in samenwerking met Nieuwe Oogst TV – tien Akkerbelt-films: negen regionale en een landelijke. Vooral de artikelen en films hebben uitstekend gewerkt om de pilotboodschappen onder een breder publiek te verspreiden.

Ook de afzonderlijke collectieven waren actief met externe communicatie. Om te beginnen natuurlijk bij het opstellen van het gebiedsplan in samenspraak met gebiedspartijen. Later volgden persberichten, artikelen en excursies, al viel een deel van die laatste door corona in het water.

Kennis

Kennis (ontwikkeling en verspreiding) heeft in vele facetten van de pilot een belangrijke rol gespeeld. De collectieven hebben geleerd van het proces om te komen tot een gebiedsplan en hebben kennis opgedaan over thema's die wat verder van hun bed liggen (zoals bodem, water en klimaat). De collectieven hebben op hun beurt de deelnemers voorzien van kennis die nodig was om de pilot tot een goed eind te brengen: kennis over het nieuwe GLB, kennis over de bijdrage van maatregelen aan de EU-vergroeningsdoelen, kennis voor een effectieve uitvoering van maatregelen in het veld, kennis over

monitoringsmethoden om die effectiviteit te meten. En de deelnemers hebben van elkaar geleerd, in studieclubs en door veldbezoeken. De verwachting is dat kennis ook in het nieuwe GLB een cruciale factor zal zijn al om de vergroening tot een succes te maken. In de voorstellen voor het nieuwe GLB krijgt kennis groeiende aandacht in de tweede pijler, maar daarmee ontstaan niet automatisch effectieve koppelingen met de uitvoering van maatregelen in de eerste pijler. Het organiseren en faciliteren van kennisdeling is dus van groot belang.

Een groot deel van de pilotdeelnemers geeft aan dat zij hierbij straks een belangrijke rol zien voor de collectieven. De korte lijntjes die collectieven hebben met de individuele agrariër, maar ook het fungeren als schakel tussen praktijk en beleid dragen hier in belangrijke mate aan bij. De collectieven hebben kennis van de praktijk en kunnen maatwerk leveren wanneer zich problemen voordoen bij de uitvoering van maatregelen. Veel deelnemers vinden dat kennisverbreiding niet alleen aan private erfbetreders (zoals leveranciers van voer of spuitmiddelen) kan worden overgelaten – het gaat immers om publieke diensten die bij voorkeur met onafhankelijke kennis worden ondersteund. De collectieven kunnen hierin zelf een actieve rol spelen of weten in andere gevallen de juiste kennis uit hun netwerk te ontsluiten. Een advies van een collectief dat respect van de grondgebruikers geniet zal die grondgebruikers bovendien ook eerder in beweging zetten. De collectieven zijn hiervoor financieel echter niet toegerust; hun verdienmodel is anders dan dat van leveranciers van 'gratis' advies. Als ook de overheid het belangrijk vindt dat de collectieven hier een rol vervullen, zou hiervoor dus iets moeten worden geregeld. Daarnaast kan de overheid zelf relevante kennis verstrekken aan individuele agrariërs, bijvoorbeeld door kennis aan te bieden bij het invullen van de vergroeningsmaatregelen (via de GDI of een wat breder opgetuigd 'portaal') en/of door kennisverwerving te belonen in het puntensysteem voor de ecoregeling. Aangezien de GDI niet zelden wordt ingevuld door een financieel adviseur en het streven is om de vergroening in te vullen op basis van ecologische kennis en de bedrijfsstrategie van de agrariër, ligt hier echter nog een belangrijk aandachtspunt.



Door de corona-uitbraak konden er veel minder veldbezoeken plaatsvinden dan gepland.



Opnamen voor één van de tien akkerbeltfilms.

8. Rol en meerwaarde collectief

Belangrijkste lessen

- Door de pilot hebben de collectieven hun positie, kennis en soms ook hun professionaliteit versterkt.
- De collectieven laten bij de uitvoering van de ecoregeling taken als contractering, controle, uitbetaling en (beleids)monitoring graag aan de overheid. Ze willen wel graag actief meedoen in het gebiedsproces (als dat er komt) om te komen tot een maatregelenmenu en een onafhankelijke advies- en kennispartner zijn voor agrariërs waar het gaat om keuze, situering en uitvoering van maatregelen. Sommige willen ook een rol spelen in het volgen van de maatregelen in het veld met methoden (schouw, beheermonitoring) die ze ook in het ANLb gebruiken (als kennisinstrument) en in het administratief ontzorgen van agrariërs. Wellicht is ook een 'keuzemenu' voor collectieven mogelijk.
- Om deze rol te kunnen waarmaken, moeten de collectieven zich kwantitatief en kwalitatief verder ontwikkelen – er moeten veel meer boeren worden bediend en ook met nieuwe kennis. Een deel zal daarop zijn organisatie moeten aanpassen. Wellicht kunnen de collectieven hierin meegroeien met de ecoregeling, waarvoor een groeimodel is voorzien. Om deze groei mogelijk te maken, is een ruimer (structureel) budget nodig dan het ANLb nu in petto heeft en zijn eenmalige bijdragen gewenst voor verdere professionalisering.
- Het werken met de zogeheten productenlijst – hoewel meer rigide toegepast dan verwacht – biedt perspectieven voor het nieuwe plattelandsbeleid. Probleem bij POP-projecten blijft de hoge voorfinancieringslast, die de meeste collectieven niet kunnen dragen.

Wat heeft de pilot de collectieven gebracht?

De collectieven geven aan dat de pilot hen veel heeft gebracht. Hun positie in het gebied is versterkt door de samenwerking met andere gebiedspartijen ten tijde van het gebiedsplan en door de samenwerking met een nieuwe groep boeren (niet-ANLb'ers). Soms zijn daaruit nieuwe ANLb-deelnemers voortgekomen. Ook hebben veel collectieven zelf veel geleerd: over het GLB, over nieuwe vergroeningsmaatregelen (bijv. op het vlak van bodem, water en klimaat), over nieuwe monitoringsmethoden en soms ook over effectief projectmatig werken. En last but not least heeft de pilot de collectieven laten nadenken over de eigen positie onder het nieuwe GLB en meer zicht gegeven op de mogelijke rollen die er zijn.

Welke rollen ambiëren de collectieven in de ecoregeling?

In de pilot hebben de collectieven nu alle taken voor hun rekening genomen, van werving tot uitbetaling. Dat zal straks anders zijn: een deel van die taken (contractering, controle, monitoring en uitbetaling) zal dan bij de overheid berusten. De collectieven vinden dat prima: zij ambiëren vooral een rol als gebiedspartner en niet van "RVO-kantoor in de regio". Er is echter ook een aantal rollen die het collectief straks wél graag wil vervullen. We hebben het dan primair over de ecoregeling (hun rol in het ANLb blijft ongewijzigd):

- a. Als voor de ecoregeling een gebiedsproces wordt geïntroduceerd dat uitmondt in passende regionale maatregelenmenu's (op basis van een landelijke groslijst), dan willen de collectieven daarbij graag intensief betrokken zijn. Sommige collectieven willen op deze onderwerpen zelfs graag procestrekker zijn, andere vinden dit eerder een taak voor bijvoorbeeld de provincie.
- b. Alle collectieven willen graag als onafhankelijke advies- en kennispartner ('kennismakelaar') optreden voor de grondgebruikers in hun werkgebied. Het gaat daarbij om het kiezen, situeren en uitvoeren van maatregelen, en om actieve kennisontwikkeling en -verspreiding door studieclubs, cursussen, excursies etc. Zo kunnen de collectieven een belangrijke meerwaarde hebben voor het 'ecologisch rendement' van de ecoregeling.
- c. Enkele collectieven zien ook kansen voor een regierol bij de situering van maatregelen die dit type sturing nodig hebben. Als de ecoregeling zo'n rol mogelijk maakt, zijn ze daarvoor – gezien hun ANLb-ervaring – goed toegerust. Zo niet, dan moeten ze hun regierol 'verdienen' door een waardevolle kennispartner te zijn. Ook kunnen in het puntensysteem financiële prikkels worden ingebouwd om het advies van het collectief over te nemen.
- d. Hoewel de collectieven geen rol willen in de overheidstaken rond controle en monitoring, vinden sommige het wel belangrijk om (à la de beheermonitoring bij het ANLb) ook zelf zicht te houden op wat er in het veld gebeurt. Bijvoorbeeld door het uitvoeren van een 'kwaliteitsschouw' of het coördineren van de monitoringsmethoden 'dicht bij de boer' zoals die in de pilot zijn beproefd. Deze activiteiten hebben dus geen officiële status, maar zijn vooral bedoeld om de kennis- en adviesrol beter te kunnen vervullen.
- e. Een enkel collectief wil de deelnemers aan de ecoregeling ook administratieve ondersteuning bieden.

Wat hebben de collectieven daarvoor nodig?

Als de nieuwe rol(len) van de collectieven werkelijkheid worden, moet er de komende twee jaar wel tijdig worden geïnvesteerd. Er ligt immers een kwantitatieve en een kwalitatieve opgave:

- De collectieven moeten veel meer boeren gaan bedienen dan louter de deelnemers aan het ANLb. Dat scheelt zomaar een factor vijf tot tien. De collectieven moeten dus behoorlijk opschalen en daar ook de financiële middelen voor krijgen. Wellicht kan hiervoor in het plattelandsbeleid (pijler 2) iets worden opgetuigd.
- De collectieven moeten ook nieuwe kennis in huis halen en/of nieuwe netwerken opbouwen met andere kennispartners. Voorbeeld van dat laatste is een gezamenlijke back office zoals de stichting Zeebra die voor Zeeland en Brabant verzorgt.
- Een aantal collectieven zal ook de organisatie hierop moeten aanpassen en een duidelijker scheiding moeten aanbrengen tussen bestuur en werkorganisatie en moeten investeren in extra bestuurlijke kennis en denkkracht.
 - Van een geheel andere orde: de collectieven hebben van RVO zicht nodig op de ligging en aard van de vergroeningsmaatregelen. Dit stuit nu vaak op privacyregels. Maar alleen bij een exact beeld van de ligging van ecoregeling- en ANLb-maatregelen kan een kruisbestuiving tussen beide instrumenten gestalte krijgen.

Omdat voor de ecoregeling een groeimodel is beoogd, kunnen wellicht ook het takenpakket en de professionaliteit van de collectieven meegroeien met de ecoregeling.



Het collectief als vertrouwde partner van de overheid

Het blijft nog steeds zoeken naar manieren om de regelgeving sterker te steunen op vertrouwen dan op wantrouwen. Het werken met de zogeheten productenlijst (vastomlijnde producten tegen een vaste prijs waarover geen verantwoording is verschuldigd) is wat dit betreft een stap in de goede richting. In combinatie met het werken met de zogeheten koppeltabel (ruim gedefinieerde veldmaatregelen met alleen een bovengrens aan de vergoeding) biedt deze veel speelruimte voor maatwerk en voor het omgaan met veranderingen tijdens het project. Een veelbelovend model voor het nieuwe plattelandsbeleid dus.

Niettemin een paar kanttekeningen bij de op het POP3 gebaseerde pilotregeling:

- Het werken met de productenlijst zou “een pilot binnen een pilot” zijn en daarom op souplesse kunnen rekenen. Dat bleek niet het geval. Er zijn geen mogelijkheden geweest tot aanpassing van de lijst of aanpassing van de definitie van producten. De enige aanpassing was dat bijeenkomsten sinds de corona-uitbraak ook mochten worden aangetoond met een schermafbeelding van een digitale bespreking.
- Een bekend POP-probleem, maar niettemin nijpend bij financieel omvangrijke projecten: het duurt lang voordat betaalverzoeken worden uitbetaald, waardoor er hoge bedragen moeten worden voorgefinancierd. Veel collectieven hebben daarvoor onvoldoende liquiditeit.
- De controle van de veldmaatregelen tijdens de pilot lijkt erg omslachtig; alles wordt handmatig gecontroleerd en kost zowel collectief als RVO erg veel tijd. Het is onduidelijk waarom op dit punt niet gewoon de ANLb-systematiek wordt gevolgd: rechtstreekse koppeling tussen SCAN-ICT en RVO. Dit zou ook de deelnemers helpen met het juist invullen van de GDI (beheereenheden zijn tevoren al ingevuld).
- Het blijkt niet mogelijk om deelnemers te bedienen die buiten de provinciegrens of het werkgebied van het collectief vallen.

Dit alles laat onverlet dat wijzigingsverzoeken gemakkelijk en snel werden gehonoreerd en dat het persoonlijk contact met RVO prettig verliep.



Het collectief als 'kennispartner in vergroening' kan de effectiviteit van de ecoregeling vergroten en de kruisbestuiving met het ANLb versterken.

Nawoord

Complex, maar geslaagd

We kijken terug op een complexe, maar geslaagde pilot. Complex alleen al vanwege de samenwerking tussen negen eigenzinnige collectieven en de gezamenlijke omvang van hun werkgebieden: enkele honderdduizenden hectares met grote verschillen in grondsoort, landschap en bedrijfsstructuur. Complex ook vanwege het feit dat we startten in een nog wat onduidelijke beleidsomgeving, waarin de inhoudelijke lijnen nog niet allemaal even duidelijk waren en de inwerkingtreding van het nieuwe GLB tot twee keer toe een jaar werd uitgesteld. Tegelijkertijd gaf dat laatste ook meer ruimte: aanvankelijk leken we GLB-ideeën te moeten leveren voordat de pilot goed en wel op stoom was gekomen, uiteindelijk was er meer ruimte om ook de ervaringen in de pilot mee te nemen in die ideeën. Die ideeën zijn opgenomen in deze eindrapportage, maar via het zogeheten koepelproject van BoerenNatuur en LTO ook in een landelijk werkdocument van de gezamenlijke pilots, dat als gespreksstof diende in de overleggen met de werkgroep groenblauwe architectuur van het Nationaal Strategisch Plan (NSP). Daarnaast publiceren BoerenNatuur en LTO dezer dagen ook een landelijke eindrapportage.

Gegroeid naar gezamenlijk gedachtengoed

Zoals gezegd hebben we in de eerste maanden van de pilot flink geïnvesteerd in het smeden van eenheid tussen de negen collectieven, of althans in een gezamenlijk gedragen beeld van wat we met de pilot wilden bereiken. Praktijkmaatregelen uitrollen zit bij de collectieven in de genen, maar deze pilot behelsde veel meer dan dat. Gaandeweg merkten we dat er – zonder aan eigenheid in te boeten – meer eenheid kwam in de ideeën over de vergroening-nieuwe-stijl en over de mogelijke rol van collectieven onder het nieuwe GLB. Natuurlijk bleven er op onderdelen verschillen van mening (die zijn in de voorgaande hoofdstukken ook gewoon benoemd), maar het gehalte aan gezamenlijk gedachtengoed groeide langzaam. Dat is belangrijke winst. Om te beginnen voor de collectieven zelf, die aangeven dat ze sterker uit de pilot zijn gekomen dan ze erin gingen. En natuurlijk ook voor degenen die met het NSP bezig zijn, omdat een verdeeld advies eigenlijk geen advies is.

Aan de slag

De voorgaande hoofdstukken bevatten vele pilot-lessen die kunnen worden opgevat als aanbevelingen voor de Nederlandse invulling van het GLB. We hopen van harte dat ze daarbij goed van pas zullen komen. Op het moment van schrijven moet een aantal belangrijke beslissingen nog worden genomen, dus dat geeft in ieder geval ruimte voor advies.

Uit de pilot is ook gebleken dat de akkerbouw een flinke stap kan zetten in de versterking van de biodiversiteit, de bodem en de waterkwaliteit. Veel deelnemers gaven aan dat ze de systematiek van een maatregelenmenu vergezeld van een puntensysteem sympathiek vinden, en een deel is door de pilot positiever gaan denken over de vergroeningsmogelijkheden op hun bedrijven. Dat is belangrijke winst waarvan we hopen dat die onder het nieuwe GLB duurzaam kan worden verzilverd.

Het kernteam

Marjon Schultinga, Wim Stegeman, Wico Dieleman en Paul Terwan

