

Bouwstenen voor verbetering van de eco-regeling

Eindrapportage pilot *Naar een puntensysteem voor de eco-regeling* in het kader van de 'Pilots toekomstbestendige landbouw nieuw GLB'



Bouwstenen voor verbetering van de eco-regeling

Eindrapportage van de pilot *Naar een puntensysteem voor de eco-regeling*
in het kader van de 'Pilots toekomstbestendige landbouw nieuw GLB'

Maart 2024

Uitgave:

Vereniging agrarisch natuur- en landschapsbeheer Water, Land & Dijken
BoerenNatuur Flevoland
BoerenNatuur Groningen West
BoerenNatuur
LTO Nederland



Financiering:

Europees Landbouwfonds voor Plattelandsontwikkeling
Ministerie van LNV



Inhoud

Voorwoord

Beleidsamenvatting	1
1. Inleiding	3
1.1 Voorgeschiedenis	3
1.2 Doel en vraagstelling	4
1.3 Aanpak en beoogde resultaten	4
1.4 Leeswijzer	5
1.5 Dankwoord	5
2. Proces	6
2.1 Aanpak van de pilot	6
2.2 Keuzen en concessies	8
2.2.1 Uitgangspunten voor de ontwikkeling van het puntensysteem	8
2.2.2 Strategische keuzen en concessies voor de koers van het project	8
3. Inhoudelijke resultaten van de pilot	13
3.1 Menu aan keuzeactiviteiten	13
3.2 Sturingssysteem	18
3.3 Ontsluiting puntensysteem: rekentool	24
4. Reflectie	28
4.1 Reflectie op beoogde resultaten	28
4.2 Hoe kijken we nu aan tegen de eerdere keuzen en concessies?	30
4.3 Welke rol kan de sector spelen?	31
5. Aanbevelingen	33
Bijlage: maatregelenmenu en puntentoekenning GLB-pilot	37

Voorwoord

In de vorige ronde GLB-pilots (2019-2021) hebben we al geëxperimenteerd met puntensystemen voor groenblauwe diensten. Toen duidelijk werd dat het ministerie van LNV dit een goed idee vond voor de nieuw te introduceren eco-regeling, hebben we met vijf partijen de handen ineen geslagen om de ideeën verder uit te werken tot een operationeel systeem. Op het moment dat de pilot van start kon, had het ministerie – mede op basis van de eerdere pilots – al een blauwdruk gemaakt voor eigen puntensysteem. Dat veranderde onze positie: van ontwerpend naar bijsturend. Die realiteit stelde ons voor een lastige keuze: van nul af aan beginnen met het ontwerp van een keuzemenu en puntensysteem of het bestaande systeem als uitgangspunt nemen en dit verder optimaliseren. Beide opties hebben voor- en nadelen, maar uiteindelijk hebben we voor de laatste gekozen. Dit leek de beste manier om iets in de melk te kunnen brokkelen, maar deed wel afbreuk aan de motivatie en aan de ruimte voor echt nieuwe ideeën.

De introductie van het nieuwe GLB per 2023 deed veel stof opwaaien, stof dat tot de dag van vandaag nog niet helemaal is neergedaald. Het aanvankelijke pilotmotto “keep it simple” bleek – mede doordat we voortborduurden op de bestaande regeling – niet lang houdbaar: de pilot heeft zowel maatregelen als sturingselementen toegevoegd. Voornaamste doel: de regeling meer prestatiegericht maken en het inbouwen van meer regionale accenten. Daarmee heeft de pilot eigenlijk een alternatieve regeling opgetuigd, zij het binnen het bestaande format. Het goede nieuws is dat de ruim 80 bedrijven waar het puntensysteem is getest de uitbreidingen op prijs stelden en weinig last hadden van de complexiteit, omdat die zich grotendeels ‘onder de motorkap’ afspeelt. Wel is er grote behoefte aan een gebruiksvriendelijke(r) rekentool om de regeling te ontsluiten.

Door de turbulente periode waarin de pilot zich afspeelde is het een ingewikkelde zoektocht geweest om alle betrokkenen gemotiveerd te houden en de pilot tot waarde te brengen: doel was immers om iets waardevols toe te voegen. Met het resultaat dat nu voorligt, geloven we dat de ideeën en aanbevelingen in deze eindrapportage van betekenis kunnen zijn voor de verbetering van de eco-regeling in de komende jaren en/of bij een drastischer herziening van de regeling op de langere termijn. We denken dat het ministerie van LNV hiermee zijn voordeel kan doen.

De stuurgroep van de pilot:

Frank de Wit (Water, Land & Dijken)
Henk Smith (BoerenNatuur)
Arjen Brak en Klaas Johan Osinga (LTO)
Harry Schreuder (BoerenNatuur Flevoland)
Freek Nieuwenhuis (Collectief Groningen West)

Februari 2024

Beleidsamenvatting

De eco-regeling is sinds 2023 onderdeel van de ‘groenblauwe architectuur’ van het GLB. Anders dan de regeling voor agrarisch natuurbeheer (ANLb) gaat het om een breed werkende regeling voor doelgerichte beloning van groenblauwe diensten, toegankelijk voor alle boeren die aan het GLB meedoen. De regeling bestaat uit een keuzemenu met (anno 2024) 25 activiteiten die elk een puntenscore opleveren en een (financiële) waarde vertegenwoordigen. Bij voldoende waarde en punten wordt een eco-premie betaald naar rato van de opgebouwde waarde: brons, zilver of goud.

In 2020 startten de voorbereidingen voor een pilot om het puntensysteem van de eco-regeling te ontwerpen. Insteek was om met het keuzemenu speelruimte te bieden aan boeren en met het puntensysteem de overheid sturing te geven op gewenste keuzen. Toen de pilot najaar 2021 van start ging, was het ministerie al een eind gevorderd met de vormgeving van de regeling. Het is een zoektocht geweest hoe de pilot zich hiertoe het best kon verhouden. Uiteindelijk heeft de pilot zich gericht op het leveren van bouwstenen voor verbetering van de (effectiviteit van de) regeling. Daartoe is een eigen regeling ontwikkeld met een eigen keuzemenu, puntensysteem en rekentool, die (virtueel) is getest op 81 bedrijven verspreid over het land. Veel van de nieuwe maatregelen zijn ook in de praktijk getest op acht demonstratiebedrijven.

Verschillen met LNV-regeling

Met de eigen regeling hebben we geprobeerd om zoveel mogelijk meerwaarde te creëren ten opzichte van de LNV-regeling. De pilotregeling verschilt daarvan op de volgende punten:

- het maatregelenmenu is uitgebreider (45 maatregelen) en bevat meer maatregelen op bedrijfsniveau;
- veel maatregelen kennen meerdere prestatieniveaus;
- de toekenning van de punten en waarden is sterker geregionaliseerd, net als de vereiste minimumscores op elke van de vijf vergroeningsthema's;
- de regeling kent enkele perceelsoverstijgende bonussen (bijv. voor combinaties van elkaar versterkende maatregelen, voor aaneengeslotenheid). Deze zijn niet in de test betrokken;
- de beloning is gebaseerd op de punten (maatschappelijke waardering) en niet op de opgebouwde waarde.

Kort samengevat: de pilotregeling is prestatiegerichter en heeft meer regionale accenten.

De lessen en aanbevelingen in tien punten

1. De pilot speelde zich af in een roerige periode: de wat moeizame introductie van het nieuwe GLB, de pogingen om een Landbouwakkoord te komen, gevolgd door budgettekorten voor de eco-regeling. Dat heeft de pilot ook parten gepeeld. Niettemin hebben we ervaren dat er binnen de sector ideeën voor verbetering zijn en bereidheid om mee te denken over de doorontwikkeling van de regeling. Randvoorwaarde daarvoor is dat de overheid investeert in herstel van vertrouwen en in daadwerkelijke samenwerking en gedeeld eigenaarschap.
2. Uitbreiding van het maatregelenmenu en van het aantal sturingselementen staat of valt met de gebruiksvriendelijkheid van het systeem en niet zozeer met het draagvlak onder agrariërs. Als het puntensysteem goed is ontsloten (met een gebruiksvriendelijke rekentool) en is voorzien van een duidelijke uitleg wat er ‘onder de motorkap’ gebeurt, kunnen menu en sturing probleemloos worden verbreed. Bij een breder menu zal ook de lathoogte voor betaling moeten worden verhoogd.
3. Ruim de helft van de pakweg twintig nieuwe maatregelen in het pilotmenu is door de testbedrijven veel gekozen. Een groot deel daarvan is goed toepasbaar en controleerbaar en is daarmee in principe geschikt voor opname in de eco-regeling. Eén daarvan (mechanische onkruidbestrijding) staat al op de nominatie om in 2025 te worden toegevoegd. Van enkele maatregelen (bijv. niet-kerende grondbewerking, ecologisch slootschonen, instandhouden kleinschalig landschap) beoordeelt LNV de controleerbaarheid ongunstiger dan de betrokkenen bij de pilot. In het kader van ‘verantwoord

vertrouwen' is het zinvol om de ongunstige beoordeling te heroverwegen, juist voor maatregelen die inhoudelijk effectief zijn en op draagvlak kunnen rekenen.

4. Het is zinvol om de huidige vier varianten van niet-productieve oppervlakte uit te breiden met twee nieuwe varianten: beheerde akkerranden en moerassige elementen (poelen, rietland, rietkragen, natuurvriendelijke oevers). Niet-productieve elementen in graslandgebieden zijn nu ondergewaardeerd. Zo krijgen veebedrijven meer keuzemogelijkheden.
5. Voor de 'kleine' plantaardige sectoren (fruitteelt, vollegrondstuinbouw) blijkt het menu te weinig passende maatregelen te bevatten. Het is gewenst om met de sector in overleg te gaan over de vraag of de eco-regeling passend moet worden gemaakt voor alle sectoren of dat de eco-premie toch weinig interessant is voor hoogrenderende teelten.
6. Het is van groot belang om duidelijk te maken welke maatschappelijke doelen de maatregelen dienen en wat de meerwaarde van de maatregelen is voor de bedrijfsontwikkeling. Draagvlak voor de regeling is gebaat bij wederkerigheid: wat krijgt de grondgebruiker terug voor het invullen van de rekentool en het uitvoeren van vergroeningsmaatregelen (anders dan de ontvangen eco-premie)? Kan de informatie bijvoorbeeld worden benut bij het opstellen van bedrijfsplannen die ook relevant zijn voor andere (publieke en private) geldstromen voor verduurzaming?
7. Veel van de sturingsfactoren worden als billijk ervaren (regionale differentiatie) of gewaardeerd (prestatieniveaus). Wat betreft de prestatieprikkels zijn naar ons idee interessant voor de eco-regeling:
 - a. Belonen op basis van toegekende punten (maatschappelijke betekenis) in plaats van op basis van waarde. Nu er Europees meer ruimte is voor prestatiegericht belonen, is het raadzaam om te verkennen of de beloning alsnog aan de puntenscore kan worden gekoppeld. Dit lost ook het knelpunt op dat eco-activiteiten in regio's met lage bouwplansaldi lager worden gewaardeerd, terwijl dezelfde inspanning wordt geleverd.
 - b. Introductie van meer prestatieniveaus per maatregel. Vergeleken met de pilot (tussen de twee en vier niveaus) kan het aantal niveaus zelfs nog worden uitgebreid.
 - c. Uitbreiding van het aantal prestatieniveaus op bedrijfsniveau (medaillekleuren voor de beloning) met twee extra medaillekleuren: koper aan de onderkant en platina aan de bovenkant. Daarmee kan ook de afstand tussen zilver en goud worden verkleind.
 - d. De introductie van perceelsoverstijgende bonussen (in de pilot niet toegepast, maar goed ontvangen). Meest kansrijk zijn bonussen voor continuïteit van een maatregel op dezelfde plek, voor combinaties van elkaar versterkende maatregelen en/of voor connectiviteit van maatregelen, voor het aandeel natuur- en landschapsbeheer en voor het aandeel groenblauwe dooradering.
8. Het is zinvol om de regionale differentiatie in de eco-regeling verder te verfijnen, bijvoorbeeld door (op basis van de CBS-landbouwgebieden) van twee naar acht regio's te gaan. Het is gewenst om nog eens goed te kijken naar de logica van de gebiedsindeling. En zo lang de waarde bepalend blijft voor de vergoeding, kan deze met het oog op het bevorderen van draagvlak beter niet verder worden geregionaliseerd (zie punt 7a).
9. De geo-component in de rekentool (gekoppeld aan de perceelsregistratie) wordt gewaardeerd. Wel zijn belangrijke verbeteringen nodig in de gebruiksvriendelijkheid van de tool – op dit punt scoort de pilottool niet veel beter dan de RVO-tool. Het is belangrijk dat er uiteindelijk een geavanceerde rekentool komt die:
 - in beginsel door de grondgebruiker zelf kan worden ingevuld;
 - op basis van bedrijfsprofiel en grondsoort suggesties doet voor passende vergroeningsmaatregelen in samenhang met de voor het bedrijf relevante conditionaliteiten en ANLb-maatregelen;
 - tegelijk een informatiefunctie bevat met heldere informatie over nut en definitie van maatregelen, doorklikmogelijkheden naar online informatie etc. (zie ook punt 6).
10. Zoals gezegd is het gewenst om de sector intensief te betrekken bij het doorontwikkelen van de eco-regeling en daarbij de mogelijkheden van een intermediaire 'werkorganisatie' (zoals BoerenNatuur en de collectieven bij het ANLb) te verkennen. Voor de regeling na 2027 is het ook goed om – bij wijze van gedachte-experiment en uiteraard binnen de Brusselse kaders – de regeling weer eens van nul af aan vorm te geven om te zien of dat tot een wezenlijk andere invulling leidt.

1. Inleiding

1.1 Voorgeschiedenis

Eco-regeling als nieuw instrument in de eerste pijler

Sinds begin 2023 is de eco-regeling een nieuw onderdeel van het GLB. Samen met de basispremie (waaraan sindsdien verzwaarde duurzaamheidsvoorwaarden zijn gekoppeld) en het agrarisch natuur- en landschapsbeheer (ANLb) vormt de regeling de 'groenblauwe architectuur' van het GLB, althans waar het gaat om grondgebonden betalingen. De eco-regeling is bedoeld als een breed werkend vergroeningsinstrument (toegankelijk voor alle grondgebruikers die de basispremie ontvangen) dat een brugfunctie vervult tussen de 'lichter groene' bepalingen bij de basisprime en de 'donkerder groene' ANLb-maatregelen, die bovendien alleen in begrensde gebieden van kracht zijn.

De eco-regeling is bedoeld om bij te dragen aan drie strategische doelen van het GLB: (a) tegengaan van klimaatverandering, (b) behoud van natuurlijke hulpbronnen en milieubescherming, en (c) behoud natuur en landschap. Deze doelen zijn niet afrekenbaar geformuleerd. De outputindicatoren waarover Nederland aan Brussel rapporteert, zijn geformuleerd in termen van aantallen hectares waarover eco-premie wordt betaald.

Op basis van de EU-doelen heeft Nederland de bijdrage van regeling opgesplitst in vijf vergroeningsthema's: bodem, water, klimaat, biodiversiteit en landschap. De regeling bevat een keuzemenu van 22 activiteiten (in 2024 uitgebreid naar 25) die elk zijn gekoppeld aan een aantal punten (op basis van hun bijdrage aan de vijf vergroeningsthema's) en een waarde (op basis van de kosten van de activiteit). Afhankelijk van de opgebouwde waarde – en bij voldoende punten – ontvangt de grondgebruiker een premie over zijn gehele subsidiabele bedrijfsoppervlakte, en wel op drie prestatieniveaus: brons, zilver en goud.

Voortgebouwd op ideeën uit eerdere ronde GLB-pilots

Een keuzemenu gekoppeld aan een puntensysteem biedt een combinatie van flexibiliteit voor de agrariër (die zijn eigen 'groene profiel' kan bepalen) en 'groene sturingsmogelijkheden' voor de overheid (via de puntentoekenning). Het idee van een puntensysteem voor groenblauwe diensten is niet nieuw: in binnen- en buitenland bestaan en bestonden al voorbeelden.

Toen eind 2017 de eerste contouren van het nieuwe GLB duidelijk werden en het ministerie van LNV een aantal GLB-pilots startte, hebben vier van deze pilots zich – elk op hun eigen wijze – mede gericht op het verkennen en/of ontwikkelen van een puntensysteem voor de eco-regeling. Medio 2020 heeft een aantal partijen in deze pilots (Vereniging Agrarisch Natuur- en Landschapsbeheer Water, Land & Dijken, Collectief Groningen West, BoerenNatuur Flevoland en LTO) de krachten gebundeld voor een nieuwe pilotronde. Daarbij is ook samenwerking gezocht met een tweede landelijke partij (BoerenNatuur).

Deels ingehaald door de realiteit, oefenen met nieuwe elementen

Omdat de openstelling van de pilotregeling werd vertraagd en de besluitvorming een half jaar in beslag nam, kon pas in september 2021 worden gestart met de uitvoering van de pilot. Op dat moment waren LNV en RVO al een eind op weg met de voorbereiding van de eco-regeling, inclusief puntensysteem. Het nieuwe GLB zou aanvankelijk immers al in 2022 van kracht worden. In de opzet van het puntensysteem waren al verschillende elementen verwerkt die in de eerdere pilots waren beproefd. Toch was er nog voldoende reden voor een nieuwe puntensysteem-pilot:

- Op Europees niveau is afgesproken dat 2023 en 2024 leerjaren zijn, omdat het een nieuw instrument is. De regeling die per 2023 van start is gegaan, is een *work in progress*, zowel qua maatregelenmenu als qua sturingsfactoren.

- De pilot levert bouwstenen voor een geoptimaliseerd puntensysteem ten aanzien van menu en sturingsfactoren. De pilot levert daarmee ideeën voor de wat langere termijn: deels voor de tussentijdse herziening van het GLB in 2025 en deels voor het GLB na 2027.

Daarom is de pilot in nauw overleg met LNV en RVO gestart met de ontwikkeling en toepassing van een puntensysteem* met een aantal vernieuwende elementen.

1.2 Doel en vraagstelling

Conform het projectplan is het hoofddoel van de pilot: opleveren van elementen voor een goed doordacht, praktijkrijp puntensysteem voor de eco-regeling. Subdoelen hierbij zijn:

- Ontwerp van een integraal puntensysteem op basis van krachtenbundeling van de drie partijen die hiermee in de vorige ronde GLB-pilots al bezig zijn geweest en twee landelijke partijen, met name met het oog op een breed draagvlak in de sector.
- Ontwikkelen en toetsen van een vernieuwd keuzemenu aan eco-activiteiten en vernieuwende sturingselementen voor het puntensysteem.
- Testen van het maatregelenmenu en puntensysteem, en op basis daarvan doorontwikkeling tot een gebruiksklaar systeem:
 - ontwikkelen van een rekentool voor een gebruiksvriendelijke ontsluiting van het puntensysteem;
 - virtueel testen van het systeem op een representatieve selectie van grondgebonden bedrijven (90 bedrijven, waaronder 10 demonstratiebedrijven).
- Beproeven van een aantal activiteiten uit het menu waarvan de uitvoerbaarheid en verifieerbaarheid nog beter moet worden onderzocht of uitgewerkt.
- Creëren van draagvlak voor het puntensysteem, zowel intern (in de landbouw) als extern (bij beleidsmakers).
- Formuleren van aanbevelingen voor de doorontwikkeling van de eco-regeling op korte (vanaf 2025) en middellange (vanaf 2028) termijn.

1.3 Aanpak en beoogde resultaten

De aanpak van de pilot beschrijven we uitgebreid in § 2.1. Kern van de aanpak is een effectieve krachtenbundeling van de vijf samenwerkende partijen en een intensieve praktijktoets om te komen tot een doelmatig en breed gedragen puntensysteem. De beoogde 'producten' zijn:

- Een breed getest, gebruiksklaar puntensysteem voor de eco-regeling dat bruikbaar is voor alle grondgebonden bedrijven.
- Een helder beeld van de sturingsmogelijkheden van een puntensysteem en van hun mogelijkheden en beperkingen.
- Een gebruiksvriendelijke rekentool om het puntensysteem te ontsluiten.
- Toegenomen bekendheid van en draagvlak voor het gebruik van een puntensysteem.
- Aanbevelingen voor een succesvolle implementatie van (onderdelen van) het ontwikkelde puntensysteem in het GLB.

In deze eindrapportage beschrijven we in hoeverre we hierin zijn geslaagd.

* We hanteren in deze rapportage – conform de naam van de pilot – steeds de term 'puntensysteem', terwijl we in feite een alternatieve eco-regeling (incl. een breder keuzemenu) hebben ontwikkeld en getoetst. Om spraakverwarring met de huidige eco-regeling te voorkomen, blijven we echter 'puntensysteem' gebruiken.

1.4 Leeswijzer

Deze rapportage beschrijft alleen de belangrijkste pilotresultaten. De pilot heeft echter een aantal meer gedetailleerde achtergronddocumenten opgeleverd die als zelfstandige bijlagen zijn te downloaden op de website <https://www.puntensysteemcoregeling.nl>:

1. Notitie ontwikkeling puntensysteem (incl. factsheets met eco-activiteiten)
2. Notitie functionele eisen aan rekentool
3. Rapportage testfase puntensysteem
4. Rapportage demofase puntensysteem
5. Notitie KPI-scores van de testbedrijven.

1.5 Dankwoord

Velen hebben een bijdrage geleverd aan de pilot. Wij danken voor hun inbreng:

- de stuurgroep van de pilot, bestaand uit bestuursleden van de vijf pilotpartijen;
- de agrarische klankbordgroep met 10 bedrijven vanuit alle grondgebonden sectoren;
- de 81 testbedrijven;
- de 8 demonstratiebedrijven;
- de externe deelnemers aan het zogeheten afstemmingsoverleg tussen pilot, LNV en RVO.



Foto: Paul Terwan

Een puntensysteem biedt de boer meer keuzemogelijkheden en de overheid meer sturingsmogelijkheden

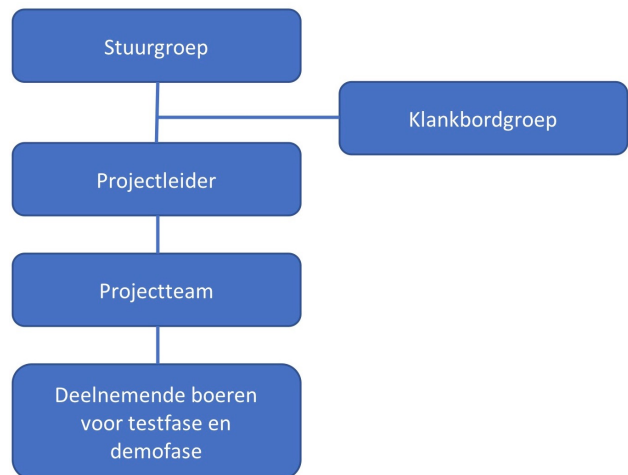
2. Proces

2.1 Aanpak van de pilot

We hebben de volgende stappen gezet om tot het beoogde eindresultaat te komen:

1. We hebben een **gedegen projectorganisatie opgezet** bestaande uit (zie ook bijgaande figuur):

- een projectteam met medewerkers vanuit alle pilotpartijen. Omdat niet alle partijen zelf voldoende capaciteit in huis hadden, zijn ook enkele externe teamleden ingehuurd. De drie betrokken collectieven hebben ieder in de eerdere ronde GLB-pilots ervaring opgedaan met de voordelen en beperkingen van hun puntensysteem en al kunnen nadenken over mogelijke verbeteringen. De samenwerking met de twee landelijke organisaties levert goede waarborgen voor brede praktijktest en een goede afstemming met de achterban en met keteninitiatieven;
- een projectleider (vanuit Water, Land & Dijken als penvoeder van de pilot);
- een stuurgroep met bestuurders van alle pilotpartijen;
- een agrarische klankbordgroep met tien representatieve agrariërs (qua bedrijfstak en regio).

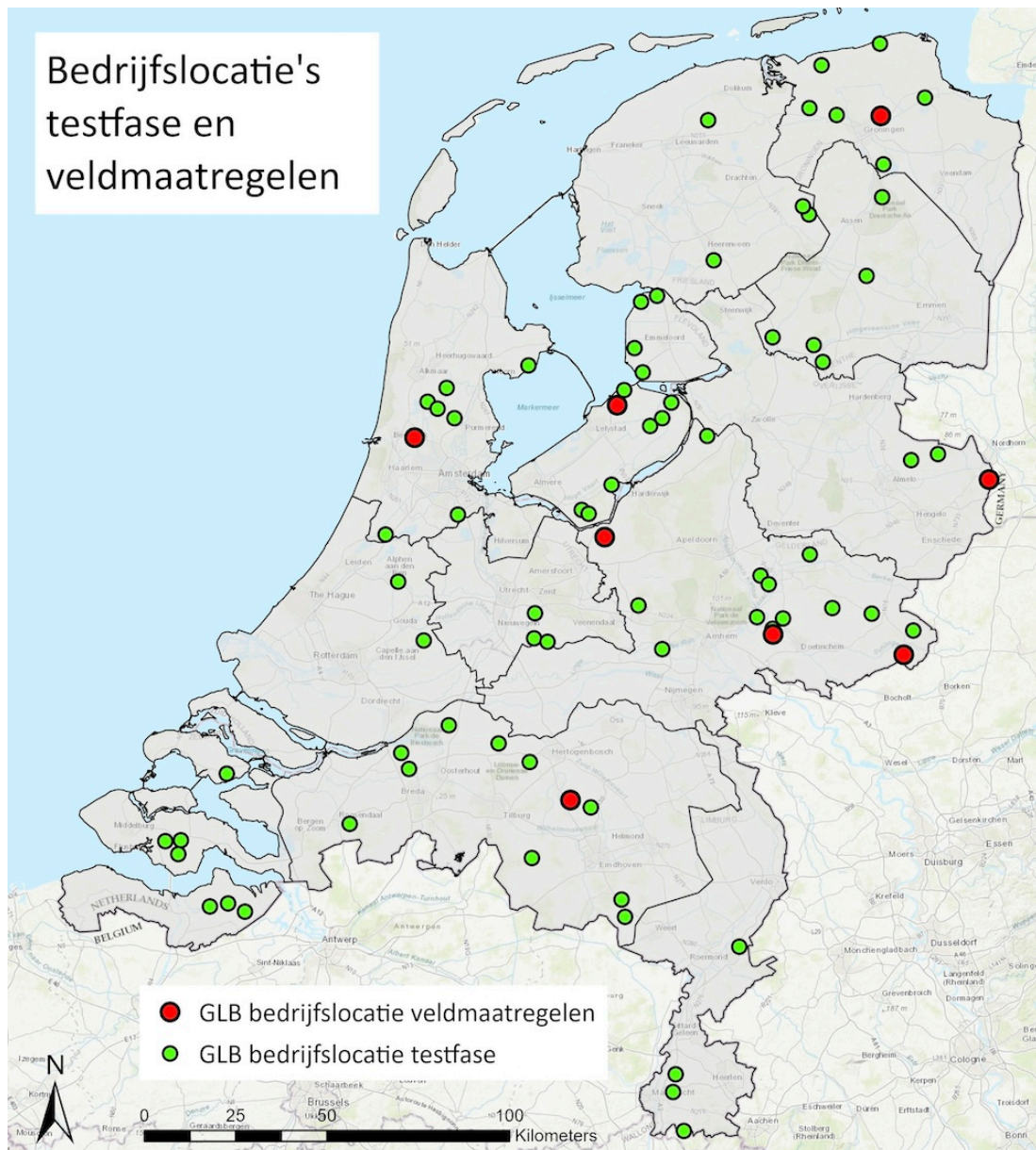


2. Eerste stap was het **ontwikkelen van een eigen puntensysteem** met (deels) nieuwe maatregelen*, punten, waarden en sturingsfactoren – zie de separate bijlage over de ontwikkeling van het puntensysteem. Maatregelen en puntentoekening zijn uitgebreid besproken met de agrarische klankbordgroep.
3. Op basis van de sturingsfactoren hebben we **rekenregels opgesteld**, vervat in een ‘programma van eisen’ voor de ontwikkeling van de rekentool die het puntensysteem moest gaan ontsluiten. Zie hiervoor de separate bijlage met functionele eisen.
4. Op basis van dit programma van eisen hebben we de **rekentool laten ontwikkelen** door het Nutriënten Management Instituut (NMI Agro). De rekentool is ontwikkeld binnen het framework van het BedrijfsBodemWaterPlan (BBWP), een bestaande tool die maatwerk levert voor bodem- en watermaatregelen in de landbouw, maar heeft binnen dit framework wel eigen ‘afdeling’. Voordat we hiermee breed gingen testen, hebben we de tool (incl. de puntentoekening) getest op enkele virtuele voorbeeldbedrijven (melkveehouderij en akkerbouw).
5. Vervolgens zijn de **testbedrijven geselecteerd en bezocht**, bedrijven waarop we het keuzemenu en het puntensysteem virtueel gaan toepassen. Hiervoor hebben we eerst een grove indeling gemaakt naar bedrijfstak, grondsoort, landelijke spreiding, wel/niet biologisch, wel/niet ANLb etc. Voor de daadwerkelijke selectie en benadering van testbedrijven en voor de selectie van de adviseurs die de testbedrijven gaan begeleiden is een aantal agrarische collectieven benaderd, die binnen en soms ook buiten hun werkgebied deelnemers hebben benaderd. Uiteindelijk hebben 15 collectieven en 10 adviseurs in totaal 110 bedrijven geselecteerd, waarvan er uiteindelijk 81 ook echt testbedrijf zijn geworden (streven was 90, maar dan inclusief demobedrijven) – zie de kaart op de volgende bladzijde. Aan de keukentafel is het puntensysteem toegelicht, is de

* In deze rapportage gebruiken we de termen ‘maatregelen’ en ‘activiteiten’ door elkaar heen. Er wordt steeds gedoeld op (huidige of mogelijk toekomstige) eco-activiteiten.

rekentool ingevuld en is een vragenlijst ingevuld met de mening van de deelnemer over het systeem. Voor de adviseurs is een uitgebreid informatiepakket samengesteld en is een instructiebijeenkomst georganiseerd. Ook hebben er twee evaluatiebijeenkomsten met de adviseurs plaatsgevonden.

6. Op een aantal testbedrijven zijn gegevens verzameld om de scores te kunnen berekenen op een aantal **kritische prestatie-indicatoren (KPI's)**. Dit om na te gaan in hoeverre de eco-regelingscore en de KPI-scores met elkaar meebewegen.
7. Er zijn – deels uit de groep van testbedrijven – **acht demonstratiebedrijven geselecteerd** (zie de separate bijlage van dit rapport). Zij hebben een selectie van eco-activiteiten op hun bedrijf uitgevoerd en meegedacht over inpasbaarheid en controleerbaarheid.
8. Snel na de start van de pilot hebben we een **communicatieplan** opgesteld en zijn we begonnen met de uitvoering daarvan. Zo hebben we een eigen website ontworpen en sturen we ongeveer tweemaandelijks een digitale nieuwsbief rond aan ongeveer honderd geadresseerden.
9. Over de voortgang en koers van de pilot en de afstemming met de huidige eco-regeling is frequent **overlegd met LNV en RVO**, aanvankelijk driewekelijks en later maandelijks.



2.2 Keuzen en concessies

We beschrijven hier eerst de uitgangspunten voor de ontwikkeling van het puntensysteem en vervolgens de meer strategische keuzen en concessies die mede de koers van het project hebben bepaald.

2.2.1 Uitgangspunten voor de ontwikkeling van het puntensysteem

Bij het ontwikkelen van het puntensysteem hebben we de volgende uitgangspunten gehanteerd:

1. Brede toegankelijkheid. Maatregelmenu en puntensysteem moeten geschikt zijn voor een substantieel deel van de Nederlandse bedrijven. Daarbij moet rekening worden gehouden met sectorale en regionale verschillen, met gemengde bedrijven en gebieden, etc.
2. Omdat we mikken op de middellange termijn, leggen we de lat niet al te laag (hoger dan in het LNV-systeem): het systeem moet een serieuze bijdrage leveren aan de vijf vergroeningsthema's.
3. In het verlengde daarvan: het systeem moet ook in andere opzichten voldoende onderscheidend zijn van het LNV-systeem, zodat een duidelijke meerwaarde wordt geleverd op het gebied van maatregelen en sturingselementen. Daartoe moeten de in te bouwen sturingselementen goed worden doordacht. Daarbij bouwen we voort op de elementen die in de eerdere pilots succesvol zijn gebleken.
4. Het systeem moet gebruiksvriendelijk, uitlegbaar en controleerbaar zijn, en zo mogelijk goed aansluiten bij de regeltechniek van RVO. De puntentoekenning moet als billijk en stimulerend worden ervaren. 'Onder de motorkap' mag de puntentoekenning complex zijn, zolang het systeem maar uitlegbaar en 'aan de voorkant' eenvoudig is.
5. De koppeling aan betalingen moet voldoen aan de Brusselse spelregels voor berekening van vergoedingen aan agrariërs.
6. We bouwen voort op en stemmen af met puntensystemen en wegingsfactoren die in de keten worden gehanteerd. Dit om te bewerkstelligen dat publieke en private prikkels zoveel mogelijk gelijkgericht zijn en door stapeling van beloningen een verdienmodel kunnen opleveren. Dat geldt in het bijzonder voor het werken met kritische prestatie-indicatoren (KPI's). Deze worden in de pilot als monitoringsinstrument gehanteerd om te bepalen of puntensysteem en KPI's dezelfde beweging in gang zetten.
7. Deelname aan de ecoregeling mag deelname aan het ANLb niet in de weg staan, en omgekeerd. Eco-regeling, conditionaliteiten en ANLb moeten elkaar zoveel mogelijk versterken.

2.2.2 Strategische keuzen en concessies voor de koers van de pilot

Ten aanzien van de strategische koers van het project hebben we de volgende keuzen gemaakt en concessies gedaan:

1. Doordat de pilot later startte dan beoogd en LNV bij de start al een eigen puntensysteem in de steigers had staan, hebben we besloten om **voort te borduren op het LNV-systeem** en niet van nul af aan een eigen systeem te ontwikkelen. Dit besluit is niet licht tot stand gekomen. Het idee voor deze pilot ontstond medio 2020, toen nog niet zeker was of het Nationaal Strategisch Plan (NSP) ook voorstellen voor een puntensysteem zou bevatten. Mede door de lange tijd tussen het bedenken en het honoreren van het pilotvoorstel hebben LNV en RVO ook zelf al een puntensysteem ontwikkeld en getest (de praktijktoetsen van zomer 2021 en begin 2022). In zijn puntensysteem heeft LNV overigens al verschillende elementen gebruikt van de eerdere GLB-pilots die met een puntensysteem hebben gewerkt. Met LNV hebben we

afgesproken dat de pilot zich van het LNV-systeem onderscheidt door het ontwikkelen en testen van een alternatief puntensysteem met elementen die wellicht ook in de huidige eco-regeling kunnen worden toegepast, en om daarbij de middellange termijn voor ogen te houden: de tussentijdse herziening van het GLB rond 2025 of het GLB na 2027. Anders dan het LNV-systeem, dat is gericht op probleemloze implementatie in 2023, hoeft de pilot dus niet bij voorbaat maatregelen en sturingselementen uit te sluiten vanwege praktische problemen – de pilot kan deze juist helpen signaleren en oplossen. Tegelijkertijd hebben we afgesproken dat we vanuit de pilot wel intensief contact houden met LNV om kruisbestuiving te bevorderen: de pilot kan leren van de LNV-praktijktoetsen en LNV zou wellicht bij de implementatie in 2023 al enkele pilotbevindingen kunnen benutten. Het besluit werd gezien als het kiezen uit twee kwaden:

- een geheel eigen systeem bedenken waarvan je bij voorbaat weet dat dit het (althans voorlopig) niet gaat worden omdat het te ver af staat van het LNV-systeem;
- of voortborduren op andermans ideeën waarmee je op onderdelen niet echt gelukkig bent, maar waarbij je wel meer kunt meesturen aan de doorontwikkeling van de eco-regeling. Bovendien: zoals gezegd had LNV al verschillende ideeën uit eerdere pilots in zijn puntensysteem opgenomen.

Hoewel het voortborduren op de LNV-regeling uiteindelijk een bewuste keuze was, heeft dit de motivatie bij een deel van de pilotpartijen niet bevorderd.

2. In het verlengde daarvan: doordat LNV al een aantal sturingsfactoren uit de eerdere GLB-pilots had overgenomen, was het **lastiger om meerwaarde te realiseren ten opzichte van LNV**. Je kunt zeggen: de pilot heeft gedurende zijn looptijd zijn werk deels al gedaan (ook door het frequente afstemmingoverleg met LNV), maar het maakt de unieke positie van de pilot lastiger. Ook nodigde het uit tot het toevoegen van nieuwe sturingselementen, hetgeen inging tegen de wens van een deel van de pilotpartijen om het systeem toch vooral simpel te houden. Anderzijds gaf de agrarische klankbordgroep aan dat complexiteit ‘onder de motorkap’ niet erg is, als maar uitlegbaar is wat daar gebeurt. Uiteindelijk hebben we de veelheid aan sturingsfactoren gehandhaafd, maar hebben we er bijvoorbeeld mede om deze reden van afgezien om de ideeën voor perceelsoverstijgende bonussen in de testfase op te nemen.
3. We hebben veel sturingselementen ingebouwd, maar hebben **niet geëxperimenteerd met afzonderlijke of verschillend ingestelde sturingselementen**. Daarom kunnen we de vraag niet beantwoorden wat het effect of nut is van de afzonderlijke sturingselementen. Dat is een belangrijke beperking. Ten eerste was dat technisch niet mogelijk met de ontwikkelde rekentool, die niet zo was gebouwd dat je sturingselementen aan en uit kunt zetten. Bovendien zou de puntentoekenning dan ook voor iedere situatie opnieuw moeten worden uitgebalanceerd. Ten tweede: opsplitsing van de testbedrijven naar sturingselement had zulke kleine groepen opgeleverd dat dit toch geen betrouwbare uitkomsten had opgeleverd. Dat geldt bijvoorbeeld ook voor opsplitsing naar regio/grondsoort.
4. De aanvankelijke aanname van de pilotpartijen was dat een uitgekiend puntensysteem de eco-regeling doelgerichter zou maken. **De doelgerichtheid hebben we echter niet kunnen testen**. Ten eerste omdat de regeling geen operationele doelen kent (zie § 1.1), ten tweede door de factoren die we onder de punten 2 en 3 hebben beschreven. We kunnen nu hooguit theoretisch beredeneren of onze bevindingen leiden tot een doelmatiger regeling (zie ook hoofdstuk 4).
5. De belangrijke testfase van de pilot speelde zich af **gedurende de nogal woelige start van het nieuwe GLB**, waarin de inschrijving op de eco-regeling enkele malen werd uitgesteld en er bovendien veel gedoe was rond de doorwerking van het 7^e Actieprogramma Nitraatrichtlijn en het intekenen van landschapselementen in de perceelsregistratie. Aanvankelijk was de testfase

vóór de openstelling van de eco-regeling gepland, maar uiteindelijk vielen de testfase en de openstelling goeddeels samen. Daarbij speelde overigens ook een rol dat de rekentool voor de pilot veel later dan beoogd werd opgeleverd. De samenloop was verre van ideaal: uit communicatief oogpunt is het onhandig om bij de start van de eco-regeling meteen ook een alternatieve regeling te willen beproeven. Daarom hebben we in de instructie van de adviseurs en het informatiemateriaal voor de testbedrijven uitgebreid aandacht besteed aan de status van de pilot en de verschillen tussen de LNV- en de pilotregeling. Het heeft er ook toe geleid dat we de communicatie naar het brede publiek, waarvoor de testfase ons een uitgelezen kans leek, op de lange baan hebben geschoven om verwarring te voorkomen.

6. De **groep van testbedrijven is minder representatief dan we hadden gewild**. Melkveebedrijven op veen en akkerbouwbedrijven op zware klei en zand (bijv. Veenkoloniën) zijn ondervertegenwoordigd, bedrijven met ANLb zijn sterk oververtegenwoordigd. Dat heeft verschillende oorzaken:
 - een steekproef van 81 bedrijven is eigenlijk sowieso te klein om landelijk representatief te zijn, maar een veel grotere testgroep was voor ons qua arbeid niet te behappen;
 - we hebben wat moeten schipperen tussen grondgebruikers die wel en geen belangstelling hadden. Onder de niet-leden van de agrarische collectieven (die de werving verzorgden) was aanmerkelijk minder animo dan onder de leden. Daardoor is hier en daar wat meer 'regionale clustering' ontstaan;
 - we hadden de collectieven weliswaar meegegeven dat ze ook niet-leden moesten benaderen, maar de groep testbedrijven omvat alsnog een ruime oververtegenwoordiging van ANLb-deelnemers en daarmee van de in dit opzicht al wat 'groenere' bedrijven.Op de vraag of en hoe dit de testresultaten heeft beïnvloed, komen we terug in hoofdstuk 3.
7. De **ambitieuze plannen met de demobedrijven zijn niet bewaarheid**. De bedoeling was dat ze 'echte' demobedrijven zouden worden waar maatregelen uit het keuzemenu werden beproefd en gedemonstreerd, waar ook het puntensysteem zou worden gedemonstreerd en bezoekers hier ook zelf mee konden experimenteren. Ze zouden 'ambassadeurs' van het puntensysteem worden. Uiteindelijk is van deze plannen weinig terechtgekomen. Op de (uiteindelijk 8) demobedrijven zijn wel maatregelen beproefd en is meegedacht over de inpasbaarheid en controleerbaarheid daarvan, maar de demonstratiefunctie is niet van de grond gekomen. Deze inperking is weliswaar een eigen keuze geweest, maar daarmee heeft de communicatie met het bredere publiek, en vooral met een bredere groep agrariërs, niet plaatsgevonden (zie ook punt 3).
8. **De rekentool is ingebed in het BBWP-format van het NMI**. BBWP staat voor BedrijfsBodem-WaterPlan, een online tool waarmee per bedrijf en per perceel handelingsperspectieven worden aangereikt voor een duurzamer bodem- en waterbeheer. De pilot-tool heeft binnen het BBWP-framework weliswaar een eigen 'afdeling', maar daarvoor moet eerst worden doorgelikt. Voordeel van aansluiting bij deze tool is dat er minder programmeerwerk nodig was en dat het systeem een automatische koppeling met de GDI bevat (waardoor een deel van de bedrijfsgegevens automatisch wordt geladen). Nadeel is dat er meer handelingen nodig waren om bij het pilotmenu te komen en dat in één geval ook de BBWP-keuzemaatregelen zijn meegenomen in de keuzen van het testbedrijf in kwestie.

De pilot had eigen ideeën over de wijze waarop de in de pilot ontworpen eco-regeling op een aantrekkelijke manier aan de deelnemers kon worden aangeboden. Deze ideeën weken, zo bleek tijdens de ontwikkelfase, op onderdelen sterk af van de filosofie waarop het BBWP is gebouwd, ondanks dat hierover in het voortraject duidelijke afspraken waren gemaakt. Dit heeft geleid tot veel discussie en daardoor tot vertraging en (onnodige) concessies ten aanzien van de gebruiksvriendelijkheid. Er is voor gekozen om met een suboptimale tool de testfase in te gaan

om zo toch enigszins tijdig te kunnen testen. Het testen van de *ontsluiting* heeft desondanks, of wellicht juist doordat de tool naar onze mening suboptimaal was, wel kunnen plaatsvinden, waardoor er op dit vlak wel resultaten zijn en aanbevelingen kunnen worden gedaan.

9. Anders dan in de LNV-rekentool is de **pilot-rekentool voorzien van een geo-component** (digitale kaart). Dat heeft als voordeel dat de grondgebruiker zijn percelen gemakkelijk kan herkennen en aanklikken, en dat daarbij (door de koppeling met GDI) vanzelf grondsoort en gewas zichtbaar zijn. Daardoor worden de punten en waarde van de eco-activiteiten die aan bepaalde gewassen (bijv. rustgewassen) zijn verbonden, automatisch toegekend. De geo-component levert echter (althans in de testversie) ook wat beperkingen op. Zo moeten randen op elk perceel apart worden ingetekend (of worden samengevoegd tot één fictief perceel) en kost het kopiëren van maatregelen naar andere percelen veel tijd (zie ook hoofdstuk 3). Wat dit betreft was de pilot te vroeg: als een volledig perceelsregister, inclusief landschapselementen en bufferstroken, beschikbaar zou zijn geweest, zou dit de uitvoering van de testfase sterk hebben vergemakkelijkt.
10. Anders dan LNV hebben we ervoor gekozen om de **interferentie tussen eco-activiteiten, conditionaliteiten en ANLb** (en daarmee eventuele overlap/dubbelbetaling) niet in de rekentool op te nemen. Eventuele interferentie staat wel benoemd in de factsheets van elk onderdeel van het menu. Daarmee waren de ontwikkeling en toepassing van de rekentool eenvoudiger, maar was de tool wel minder waarheidsgetrouw. Bij de instructie is de adviseurs meegegeven om bij de toepassing toe te zien op het niet plannen van activiteiten die niet met elkaar mogen interfereren.
11. Het verzamelen van bedrijfsgegevens voor het **berekenen van KPI-scores en het analyseren van die scores** (in samenwerking met Boerenverstand Onderzoek & Advies) zijn niet goed van de grond gekomen, omdat:
 - a. van slechts 30 bedrijven bruikbare gegevens beschikbaar kwamen:
 - door huiverigheid voor het verstrekken van aanvullende gegevens;
 - door gebrek aan tijd en/of energie, omdat dit aan het eind van het (toch al lange) keukentafelgesprek aan bod kwam;
 - doordat het bij een deel van de bedrijven door de adviseurs niet aan de orde is gesteld;
 - b. het beschikbaar komen van de gegevens veel (ruim een half jaar) vertraging opliep als gevolg van de route die de gegevens moesten doorlopen (via ZuivelNL en de WUR);
 - c. er bij de deelnemende bedrijven geen goede balans was qua sectoren en grondsoorten: 26 van de 30 bedrijven zijn melkveebedrijf en slechts 4 akkerbouwbedrijf. Deze melkveebedrijven bevinden zich allemaal op zand of klei, de akkerbouwbedrijven op lichte klei, waardoor ook niet alle grondsoorten zijn vertegenwoordigd. In de akkerbouw speelt ook mee dat de bedrijven gebruik maken van verschillende bedrijfsmanagementsystemen die geen van alle de volledige gegevens bevatten om KPI-scores te kunnen berekenen.Als gevolg hiervan zijn de gegevens maar zeer beperkt bruikbaar voor ons doel (zie verder § 3.2).

Ter illustratie van het voorgaande en als opmaat naar hoofdstuk 3 presenteren we in tabel 1 op de volgende bladzijde alvast de overeenkomsten en verschillen tussen de LNV-regeling en de pilot-regeling op het gebied van maatregelenmenu, sturingsfactoren en rekentool. Deze lichten we in hoofdstuk 3 verder toe.

Tabel 1. Overeenkomsten en verschillen tussen de LNV-regeling en de pilot-regeling

Overeenkomsten in activiteiten en sturingselementen	
De activiteiten uit de eco-regeling zijn op één na (biologische landbouw) overgenomen in het pilotmenu, zij het soms met twee of meer prestatieniveaus (zie verderop)	
De definitie van overlappende activiteiten is – op enkele uitzonderingen na – identiek gehouden	
In beide systemen wordt gewerkt met toekenning van zowel punten als waarde	
Bij overlappende activiteiten is zowel de punten- als de waardetoekening goeddeels identiek gehouden	
De (virtuele) beloning bij elk van de drie ‘medaillekuren’ is identiek (resp. € 60,-, 100,- en 200,- per ha)	
Verschillen in het menu aan eco-activiteiten	
LNV-regeling	Pilot-regeling
22 activiteiten (25 vanaf 2024)	45 activiteiten (waaronder vrijwel alle LNV-activiteiten)
2 bedrijfsgerichte activiteiten	6 bedrijfsgerichte activiteiten
Menu bevat weinig KPI's	Menu bevat wat meer KPI's, met name bij de bedrijfsmaatregelen
Menu bevat vrijwel geen ANLb-maatregelen	Menu bevat enkele ANLb-maatregelen
Niet-productieve oppervlakte ingevuld met kruidenrijke bufferstroken, groene braak en houtopstanden	Niet-productieve oppervlakte uitgebreid met beheerde akkerranden en moerassige elementen (rietland, poelen, natuurvriendelijke oevers etc.)
Verschillen in sturingselementen (m.n. differentiatie naar regio en prestatieniveau)	
LNV-regeling	Pilot-regeling
Uitbetaling op basis van opgebouwde waarde (kosten van de activiteiten)	Uitbetaling op basis van toegekende punten (maatschappelijke betekenis)
De waarde van elke activiteit wordt regionaal gedifferentieerd naar 2 regio's (zand en klei/veen)	Waarde wordt regionaal gedifferentieerd naar 7 regio's: 6 akkerbouwregio's en één graslandregio (bundeling 8 CBS-landbouwgebieden met overwegend grasland)
De puntentoekening is voor elk van de vijf vergroeningsthema's gedifferentieerd naar twee regio's: zand en klei/veen (wegingsfactoren naar maatschappelijk-beleidsmatige urgentie).	De puntentoekening is voor elk van de vijf vergroeningsthema's gedifferentieerd naar vier grondsoorten (wegingsfactoren naar maatschappelijk-beleidsmatige urgentie). Bijvoorbeeld: klimaatmaatregelen krijgen in veengebieden een hoge wegingsfactor mee.
Het minimaal te behalen puntenaandeel per vergroeningsthema is niet regionaal gedifferentieerd	Het minimaal te behalen puntenaandeel per vergroeningsthema is gedifferentieerd naar vier grondsoorten (bijv. op veengrond minimaal 30% van de punten op klimaatmaatregelen)
Bij 2 activiteiten zijn twee prestatieniveaus onderscheiden (resultierend in 4 activiteiten)	Bij 23 activiteiten zijn prestatieniveaus onderscheiden (in totaal 61) met oplopende puntenscore. Als we daarvan aparte activiteiten maken, telt het menu 83 activiteiten.
De eco-regeling kent geen bonusopties	Er zijn enkele perceelsoverstijgende bonussen ontwikkeld (niet toegepast in de testfase) voor o.a. aandeel groenblauwe dooradering, aaneengeslotenheid en combinaties van elkaar versterkende activiteiten
Verschillen in ontsluiting (ICT)	
LNV-regeling	Pilot-regeling
Online rekentool zonder geo-component	Online rekentool met geo-component en mogelijkheid om gericht te zoeken op bepaalde typen maatregelen

3. Inhoudelijke resultaten van de pilot

In dit hoofdstuk beschrijven we de belangrijkste pilotresultaten, uitgesplitst naar:

- samenstelling van het maatregelenmenu (§ 3.1);
- toegepaste sturingsfactoren (§ 3.2);
- ontsluiting van het puntensysteem: de ontwikkelde rekentool (§ 3.3).

Detailinformatie over al deze onderwerpen is opgenomen in de separate bijlagen bij deze eindrapportage. In dit hoofdstuk voegen we die informatie waar mogelijk samen. In het kader aan het eind van dit hoofdstuk zijn de belangrijkste resultaten kort samengevat.

3.1 Keuzemenu aan eco-activiteiten

Omvang en samenstelling van het menu: 45 maatregelen voor gras- en bouwland

De uitgangspunten voor het opstellen van het maatregelenmenu hebben we in § 2.2.1 beschreven. Op basis hiervan zijn we tot een menu van 45 maatregelen gekomen: 23 graslandmaatregelen en 22 bouwlandmaatregelen (zie bijlage 1 in deze rapportage). De scheiding tussen grasland- en bouwlandmaatregelen is niet altijd scherp: sommige maatregelen kunnen bij alle grondgebruiksvormen worden toegepast. Voor de definitie van de maatregelen verwijzen we naar de separate bijlage over de ontwikkeling van het puntensysteem, die ook factsheets bevat over elk van de 45 maatregelen. We hebben – in samenspraak met de agrarische klankbordgroep – bewust gekozen voor een uitgebreid menu. Zo kunnen bedrijven nog beter hun ‘groene profiel’ kiezen. Dit heeft wel het risico in zich dat elk bedrijf relatief gemakkelijk een selectie van zijn gading kan samenstellen. Hiermee hebben we echter rekening gehouden bij het vaststellen van de ‘lathoogte’ voor beloning en de puntentoekenning per activiteit.

Vergeleken met het LNV-menu bevat het menu meer ANLb-maatregelen, meer maatregelen op bedrijfsniveau (naast maatregelen op perceelsniveau), waaronder enkele maatregelen die tevens een KPI zijn (bijv. N-bodemoverschot, aandeel blijvend grasland, CO₂-emissie per ha). Daarnaast hebben we maatregelen opgenomen die LNV wel in het vizier heeft, maar die vooralsnog lastig controleerbaar worden geacht. In de pilot hebben we de uitvoerbaarheid en verifieerbaarheid van een aantal daarvan nader onderzocht.

Uit de test- en demofase komen de volgende bevindingen naar voren over de omvang en samenstelling van het menu:

- a. De meeste testbedrijven beoordelen de breedte van het menu als positief. Zij geven aan met dit menu voldoende keuzevrijheid te hebben om aanvullende maatregelen te nemen waarmee zij (passend binnen hun bedrijfsvoering) een bijdrage kunnen leveren aan maatschappelijke doelen.
- b. Een deel van de testbedrijven vindt de activiteitenset complex. Daarmee lijken ze echter vooral te doelen op de toegankelijkheid van het menu en de werking van de rekentool (zie § 3.3).
- c. Een deel van de testbedrijven vindt dat er nog te weinig keuzemogelijkheden zijn voor hun specifieke bedrijf of regio. Er zijn pakweg twintig voorstellen gedaan voor aanvullende eco-activiteiten. Deze blijken bij nadere beschouwing lang niet allemaal geschikt voor toepassing in de eco-regeling, maar er zitten enkele kanshebbers bij, zoals:
 - plaatsspecifiek zaaien of planten (als onderdeel van precisielandbouw);
 - pleksgewijze onkruidbestrijding (is echter al voorschrift bij enkele andere activiteiten);
 - minder of niet beregenen (lastig controleerbaar?);
 - extensieve tuinbouw, zoals andijvie vijf weken op het veld en de rest van het jaar een groenbemester (zie ook punt d);
 - maïsteelt met onderzaai van tarwe of bonen (*corn-bean*) (zou in gewassenlijst van mengteelt kunnen worden opgenomen).

- d. Voor de fruitteeltsector en wellicht ook voor de vollegrondstuinbouw zijn de keuzemogelijkheden (te) beperkt omdat lang niet alle activiteiten van toepassing of relevant zijn voor deze sectoren. Hierbij moet meteen worden opgemerkt dat de groep testbedrijven voor de kleine plantaardige sectoren niet representatief is: hij telt slechts twee fruitteelt- en twee groenteteeltbedrijven. Niettemin: aangenomen dat het menu te weinig keuzen biedt, dan vormt dit een lastig dilemma: vullen we het menu aan met (soms zeer) specifieke maatregelen voor deze sectoren of gaan we ervan uit dat de meer kapitaalintensieve sectoren met hoge bouwplansaldo's toch niet snel van de eco-regeling gebruik zullen maken? Voor dat eerste heeft de pilot 'Sectorale bouwstenen' in de vorige ronde GLB-pilots overigens suggesties gedaan.
- e. Voor de kleinere dierlijke sectoren (vleesvee en schapen) lijkt het menu wel voldoende maatregelen te bevatten om te kwalificeren voor beloning. Van alle sectoren kiezen zij gemiddeld het hoogste aantal maatregelen per bedrijf (zij het dat het aantal bedrijven beperkt is).
- f. Naast de sector is ook de grondsoort sterk bepalend voor de daadwerkelijke keuzevrijheid. Daarbij kunnen we over bedrijven op veengrond eigenlijk geen uitspraken doen, gezien de ondervertegenwoordiging van deze grondsoort bij de testbedrijven.

Hoe hebben de testbedrijven gekozen*?

Wordt het benodigde aantal punten behaald met een kleine set van maatregelen die tussen de bedrijven niet veel verschilt (afgezien uiteraard van verschillen tussen dierlijke en plantaardige sectoren) of wordt het brede menu ook ten volle benut? En wat zijn de meest populaire maatregelen? Daarbij moeten we bij voorbaat opmerken dat een deel van de testbedrijven is gestopt met het selecteren van maatregelen als er voldoende punten waren behaald voor een medaille terwijl een ander deel – los van de behaalde puntenscore – alle bij het bedrijf passende maatregelen heeft geselecteerd. Hoewel de laatste strategie ook wel bij de huidige eco-regeling wordt gevolgd, vertroebelt dit de resultaten enigszins.

Uit de testresultaten komt het volgende beeld naar voren:

- a. Het ruime menu is goed benut: van de 45 maatregelen zijn er slechts vier niet gekozen of door het systeem toegekend: natte teelten, strokenteelt, teelt van gewassen met een gunstige wortel-spruitverhouding en gebruik van de arenstripper. Dit zijn maatregelen die alleen in specifieke situaties van toepassing zijn, situaties die in de beperkte groep testbedrijven kennelijk niet aan de orde zijn. Voor de gewassen met een gunstige wortel-spruitverhouding kwalificeren bijvoorbeeld slechts drie gewassen (miscanthus, vezelhennep en vezelvlas), die op de akkerbouw-testbedrijven kennelijk niet werden geteeld (anders waren ze immers automatisch toegekend).
- b. De bedrijven kiezen een vrij ruime set aan maatregelen en beperken zich dus niet tot een kleine set om snel aan voldoende punten te komen: op het gemiddelde bedrijf worden 11 activiteiten gekozen. Bedrijven uit de dierlijke sectoren kiezen de meeste maatregelen, die uit de plantaardige sectoren (vooral de fruitteelt en de tuinbouw) de minste. Over de geschiktheid van het menu voor de 'kleine' sectoren hebben we hiervoor al iets gezegd.
- c. De grondsoort is sterk bepalend voor het aantal en het type gekozen maatregelen. Omdat de groep testbedrijven maar weinig bedrijven op veen en löss omvat, kunnen we eigenlijk alleen de keuzen op klei en zand vergelijken. Dan valt op:
 - dat bedrijven op klei (iets) vaker hebben gekozen voor vroege oogst rooigewassen, gewasdiversiteit, niet-kerende grondbewerking, gunstige organische-stofbalans, mechanische onkruidbestrijding, beperking uitrijperiode kunstmest najaar, een hoger prestatieniveau bij instandhouding blijvend grasland en instandhouding microreliëf en kavel- en perceelstructuur;
 - dat bedrijven op zand (iets) vaker hebben gekozen voor onderzaai vanggewas, soortenrijk productiegasland en aandeel niet-productieve oppervlakte (vooral houtopstanden).

* De deelnemers aan de testfase kiezen deels actief en deels passief: de rekentool kent aan veel 'gewasmaatregelen' immers automatisch punten toe. We spreken in deze rapportage niettemin van 'kiezen'.

Het verschil in keuzen lijkt op veel punten logisch voort te vloeien uit het bodemtype.

- d. Biologische bedrijven en ANLb-deelnemers kiezen (iets) meer maatregelen dan de overige bedrijven. Oorzaak is waarschijnlijk dat deze bedrijven bepaalde maatregelen al toepassen in de bedrijfsvoering.
- e. De 'top-vijf' van meest gekozen maatregelen (naar het aantal bedrijven en naar oppervlakte) is weergegeven in tabel 2. Hierbij zijn enkele *usual suspects*, maar bijvoorbeeld ook chemievrij grasland en niet-kerende grondbewerking, maatregelen die in het LNV-menu ontbreken. Sowieso zijn de extra maatregelen in het pilotmenu populair: naast de reeds genoemde ook gebruik van ruige mest en compost en beperking van de uitrijperiode van kunstmest in het najaar. Ook enkele bedrijfsmaatregelen zijn populair: minder eiwit voeren, verlengde weidegang en beperking van de N-kunstmestgift.
- f. Vergeleken met de top-vijf van de huidige eco-regeling (tabel 3) zijn er overeenkomsten en verschillen. Overeenkomsten zijn er bij langjarig grasland, niet-productief areaal (c.q. houtig element) en grasland met kruiden (c.q. soortenrijk productiegasland). Verschil is dat twee maatregelen die 'in het echt' veel zijn gekozen (groenbedekking en rustgewas) in de pilot niet zoveel zijn gekozen. Omdat we bij deze maatregel de punten en waarde gelijk is aan die in de huidige eco-regeling, is dit verschil niet goed te verklaren.
- g. Maatregelen die tegen de verwachting in vaak zijn gekozen (maar niet in de top-vijf staan), zijn instandhouding van kleinschalig landschap en ecologisch slootschonen, beide op ongeveer een kwart van de bedrijven en de laatste ook in de akkerbouw.
- h. Belangrijke overwegingen bij de keuze van maatregelen zijn volgens de testbedrijven: inpasbaarheid, betaalbaarheid (kosten-batenanalyse), benodigde inspanningen, administratieve lasten, angst voor controle en kortingen, effect op de bodem en gevolgen voor het werkplezier. Aangezien het in de pilot – behalve bij de demobedrijven – om virtuele keuzen ging, maar in diezelfde tijd de intekening op de huidige regeling speelde, geven de genoemde factoren waarschijnlijk vooral een idee van de afwegingen die zij in het echt hebben gehanteerd. Op de inpasbaarheid komen we hierna nog terug.

Tabel 2. Veel gekozen activiteiten uit het pilotmenu

Naar aantal malen gekozen	Naar oppervlakte (ha)
Perceelsmaatregelen	
Aandeel niet-productieve oppervlakte	Instandhouding blijvend grasland
Instandhouding blijvend grasland	Chemievrij grasland
Gebruik van ruige mest, compost etc.	Gebruik van ruige mest, compost etc.
Beperking uitrijperiode kunstmest in het najaar	Beperking uitrijperiode kunstmest in het najaar
Soortenrijk productiegasland	Ondiepe of niet-kerende grondbewerking
Bedrijfsmaatregelen	
Minder eiwit voeren (60)	
Verlengde weidegang (54)	
Beperking N-kunstmestgift (52)	

Tabel 3. Veel gekozen activiteiten uit het LNV-menu (op perceels- en bedrijfsniveau)

Naar aantal malen gekozen	Naar oppervlakte (ha)
Langjarig grasland	Langjarig grasland
Houtig element (overig)	Verlengde weidegang
Groenbedekking	Groenbedekking
Grasland met kruiden	Rustgewas
Onderzaai vanggewas	Grasland met kruiden

Uitvoerbaarheid en verificerbaarheid van de maatregelen: resultaten van de demofase

Met de ondernemers van acht bedrijven is gekeken welke maatregelen op hun bedrijf konden worden uitgevoerd en zijn afspraken gemaakt over de wijze van uitvoering en controle (zie tabel 4 voor de toegepaste maatregelen). Voor opname van maatregelen in de eco-regeling is controleerbaarheid een belangrijk criterium. Met de sterk toenemende mogelijkheden van satellietbeelden, drones, geotagged foto's en machinedata wordt het steeds beter mogelijk om maatregelen te controleren waarbij veldbezoek niet of nauwelijks nodig is. Met de ondernemers op de demobedrijven is verkend of dit soort controletechnieken uitvoerbaar zijn.

Aan het eind van groeiseizoen, oktober 2023, zijn de bedrijven bezocht en heeft een evaluatiegesprek plaatsgevonden. Op basis van deze gesprekken is aan te geven per maatregel of de maatregelen inpasbaar is bevonden door de deelnemende bedrijven en wat de beste controlemethode zou kunnen zijn. Waar nodig is ook aangegeven als controle op dit moment nog moeilijk efficiënt is uit te voeren. De resultaten zijn in meer detail terug te vinden in de separate bijlage bij dit eindrapport.

Tabel 4. Uitgevoerde maatregelen in de demofase

Nr.*	Maatregel	Aantal deelnemers	Oppervlakte (ha)
1	Beperken van de N kunstmestgift	1	bedrijfsniveau
2	Aanleg van groeitrappen	2	55,15
4	Geen bemesting van mais op gescheurd grasland	1	10,12
6	Minder eiwit voeren	3	bedrijfsniveau
9	Handhaven of creëren hoog zomerpeil	1	14,04
10	Gebruik van ruige mest, compost etc.	3	36,51
11	Gebruik van mestsoorten uit andere stalsystemen (bronscheiding)	1	12,40
14	Ecologisch slootschonen	2	0,74
16 a	Soortenrijk productiegrasland met grasklaver	2	15,76
16 b	Idem met 4 vlinderbloemigen	1	3,46
16 c	Idem met 8 kruiden	1	9,41
18	Chemievrij grasland	2	56,42
19	Teelt maïskolvenschroot (MKS)	2	5,45
22	Instandhouding kleinschalig landschap	4	19,03
23 a	Instandhouding micro reliëf	3	29,69
28	Toepassen mengteelt	1	3,99
36	Niet-kerende of ondiepe grondbewerking	2	16,37
37	Verhogen organische-stofgehalte bodem	1	bedrijfsniveau
40	Chemievrij onderwerken groenbemester	2	25,06
42	Mechanische onkruidbestrijding	1	bedrijfsniveau
45	Aanleg FAB-randen	1	2,72

* De nummering verwijst naar de nummers van de maatregelen zoals opgenomen in de bijlage

Uit de evaluatie blijkt het volgende:

- a. De meeste van de 19 uitgevoerde maatregelen zijn goed inpasbaar. Twijfels daarover zijn bij:
 - Handhaven of creëren hoog zomerpeil: daar waar dit moet plaatsvinden met pompinfiltratie, zijn de hoge investeringskosten een beperkende factor.
 - Toepassen mengteelt: hier zouden meer gewassen voor in aanmerking kunnen komen, waardoor de inpasbaarheid toeneemt (bijv. gerst, erwten, kruidenrijk grasland).

- Mechanische onkruidbestrijding: de deelnemer geeft aan dat niet alle teelten zich daartoe lenen. Bij suikerbieten, granen, erwten en aardappelen is dit moeilijk toepasbaar.
- b. Satellietbeelden en geotagged foto's zijn goede controlemiddelen. Van niet alle maatregelen is duidelijk of deze ook zichtbaar zijn op satellietbeelden (bijv. mechanische onkruidbestrijding, handhaven of creëren hoog zomerpeil).
- c. De volgende maatregelen lijken moeilijk efficiënt controleerbaar:
- Geen bemesting van mais op gescheurd grasland.
 - Chemievrij grasland.
 - Niet-kerende of ondiepe grondbewerking.
 - Verhogen organische-stofgehalte bodem.
 - Chemievrij onderwerken groenbemester.
 - Mechanische onkruidbestrijding.
- d. Bij het gebruik van geotagged foto's is het belangrijk dat de foto's op het goede moment worden gemaakt en dat de maatregel duidelijk zichtbaar is. Met name bij grote percelen zullen meerdere foto's nodig zijn. Het zou handig zijn als in de app waarmee de foto's worden gemaakt ook herinneringen worden gestuurd dat de foto op een bepaald moment moet worden gemaakt.
- e. De maatregel instandhouding microreliëf is in sommige gebieden via de ruimtelijke ordening al wettelijk geregeld. Er is dan dus geen sprake van een bovenwettelijke maatregel, zodat hij formeel niet kan worden vergoed via de ecoregeling.



Foto: Paul Terwan

In de pilot telden ook 'natte elementen' zoals rietkragen en natuurvriendelijke oevers mee als niet-productieve oppervlakte

3.2 Sturingssysteem

Welke sturingselementen hebben we ingebouwd?

In hoofdstuk 2 gingen we al kort in op de sturingselementen die we in het puntensysteem hebben ingebouwd en op de verschillen met die in het LNV-systeem. Het gaat om twee typen sturingselementen met elk drie onderdelen:

1. Drie elementen die te maken hebben met regionale verschillen, bedoeld om regionaal maatwerk mogelijk te maken (qua beleidsopgaven en kosten van maatregelen):
 - a. De gebiedsopgaven hebben een wegingsfactor meegekregen naar grondsoort. Omdat bijvoorbeeld veengebieden een belangrijke klimaatopgave hebben, krijgt de puntenscore voor klimaatmaatregelen hier een wegingsfactor (>1) mee.
 - b. Om diezelfde reden (beleidsmatige urgentie van de gebiedsopgaven) is per grondsoort een minimumscore vastgesteld op elk van de vijf vergroeningsthema's. Zo krijgen klimaatmaatregelen in veengebieden weliswaar een relatief hoge score, maar moeten op het thema klimaat ook relatief veel punten worden gehaald (op veen minimaal 30% van de punten op klimaat, op zand minimaal 10%). Zouden we de lat hier niet relatief hoog leggen, dan zouden de wegingsfactor onder a slechts wellicht wel de keuze voor klimaatmaatregelen bevorderen, maar zou er geen navenant hogere inspanningsopgave zijn.
 - c. Omdat de kosten van maatregelen variëren per regio, is de waarde van het bouwland-deel van de maatregelen (op basis van kosten/inkomstenderving) gedifferentieerd naar akkerbouwregio. Dat is gebeurd op basis van (referentie)bouwplansaldi zoals berekend voor de 14 CBS-landbouwgebieden. Voor graslandgebieden is geen wegingsfactor toegepast. Belangrijk aandachtspunt: door de waarde te koppelen aan bouwplansaldo's, wordt aan maatregelen in gebieden met lage saldo's (zoals de Veenkoloniën met wegingsfactor 0,51) een lage waarde toegekend, terwijl de kosten van een aantal diensten (door relatief hoge grondrijzen) niet laag zijn. Dat is niet stimulerend, ook al is de beloninghoogte in de pilot niet gekoppeld aan de waarde, maar aan de punten. Dit pleit voor een genuanceerdere waardeberekening.
2. Vier elementen om te prikkelen tot betere prestaties:
 - a. De puntentoekenning is gebaseerd op het ingeschatte 'vergroeningseffect' van de maatregel op elk van de vijf vergroeningsthema's (hoe effectiever, hoe meer punten). Omdat de puntenscore gekoppeld is aan de beloninghoogte, is dit een prikkel tot het kiezen van de meest effectieve maatregelen.
 - b. Bij ongeveer de helft van de 45 maatregelen hebben we per maatregel twee tot vier prestatieniveaus onderscheiden. Bijvoorbeeld: hoe hoger het aandeel rustgewassen, hoe meer punten er worden gescoord. Zo kan de grondgebruiker niet alleen een maatregel selecteren, maar ook een prestatieniveau.
 - c. Ook de totaalscore per bedrijf kent drie prestatieniveaus: een medaillesysteem' met de kleuren brons, zilver en goud. De medaillekleur is bepalend voor de betaling per ha.
 - d. Op bedrijfsniveau zijn bovendien vijf perceelsoverstijgende bonussen mogelijk, bijvoorbeeld voor combinaties van elkaar versterkende maatregelen of voor ruimtelijke connectiviteit van maatregelen. Anders dan de zes andere sturingselementen zijn deze niet toegepast in de testfase van de pilot. Met enkele hiervan (aandeel groenblauwe dooradering, connectiviteit) oefent overigens wel de GLB-pilot *Doelgericht ANLb* in het kader van de habitatscorekaarten die daar zijn ontwikkeld.

Feitelijk is de *lathoogte* (vanaf welke score vindt beloning plaats?) ook een prestatiegerichte sturingsfactor, maar deze laten we hier verder buiten beschouwing.

In de tabellen 5 tot en met 8 op de volgende pagina zijn de sturingsfactoren weergegeven. De puntentoekenning per maatregel en de onderscheiden prestatieniveaus per maatregel zijn opgenomen in bijlage 1 achter in dit rapport. De verschillen met de LNV-regeling zijn samengevat in tabel 1 op pagina 10. Kort samengevat heeft pilot sterker ingezet op regionalisering/regionale differentiatie en op prestatiegerichtheid. In de separate bijlage over het puntensysteem zijn alle sturingselementen en de verschillen met de LNV-regeling nader toegelicht.

Welke elementen zijn in de pilot nuttig en bruikbaar gebleken?

Zoals gezegd hebben we zes van de zeven sturingselementen ingebouwd in de rekentool en in de testfase in praktijk gebracht. Vooraf hebben we rekentool toegepast op enkele virtuele 'modelbedrijven'. Dit om na te gaan of de puntentoekenning enigszins in balans is. Naar aanleiding hiervan hebben we verschillende onderdelen van het puntensysteem nog wat bijgesteld. Na afloop van de testfase hebben we het puntensysteem niet opnieuw bijgesteld, omdat we weinig of geen aanwijzingen hadden dat de rekentool onverwachte of onbillijke resultaten opleverde. Daarbij moeten we meteen opmerken (zie ook § 2.2) dat we niet hebben geëxperimenteerd met verschillend ingestelde sturingselementen, maar steeds met dezelfde set. Daardoor kunnen we de vraag niet beantwoorden wat het effect/nut is van afzonderlijke sturingselementen.

Wat betreft de sturingselementen komen uit de testfase de volgende bevindingen naar voren:

- a. Het aantal sturingselementen is weliswaar groot, maar meeste testbedrijven vinden de puntentoekenning redelijk en de sturingsfactoren begrijpelijk en/of logisch. Doordat ze 'onder de motorkap' zitten, heb je er bij het kiezen van maatregelen geen last van. Voorwaarde is dan wel dat ze uitlegbaar zijn en helder zijn vastgelegd, zodat mensen het systeem kunnen vertrouwen. Een klein deel van de testbedrijven vindt de sturingselementen – juist doordat ze 'onzichtbaar' zijn – niet transparant; je kunt niet nagaan of ze de puntenscore op een eerlijke wijze beïnvloeden. Dit is wellicht vooral een kwestie van een (nog) duidelijker uitleg bij het puntensysteem. Een deel van de testbedrijven geeft aan dat het al doende duidelijker wordt hoe de puntentoekenning werkt.
- b. De sturingsfactoren die te maken hebben met regionale differentiatie worden over het algemeen begrepen en als billijk ervaren.
- c. Van de ingebouwde prestatieprikkels worden vooral de prestatieniveaus per eco-activiteit gewaardeerd, omdat ze ook echt uitnodigen om een extra prestatie te leveren. Er wordt zelfs gesuggereerd om het aantal prestatieniveaus (nu twee tot vier) nog uit te breiden, omdat dit de neiging vermindert om te stoppen met het kiezen van maatregelen zodra het eerstvolgende niveau is bereikt. Bovendien biedt het systeem dan ook nog prikkels voor bedrijven die nu al veel vergroeningsmaatregelen treffen – deze blijken in het huidige systeem te weinig te worden uitgedaagd. Ter illustratie: ook de Franse eco-regeling hanteert een puntensysteem waarbij de scores helemaal zijn gebaseerd op prestatieniveaus per eco-activiteit in termen van het oppervlakte-aandeel van bepaalde gewassen.
- d. Ook de drie medaillekuren spreken aan. Vooral met de adviseurs is doorgepraat over de voor- en nadelen van en getrapt versus een traploos beloningssysteem (in het laatste geval loopt de beloning traploos op met de behaalde punten). De overheersende mening is dat een getrapt systeem (wellicht met nog iets meer staffels) de voorkeur geniet omdat dan de prikkel groter is om op een volgend niveau te komen. Een aantal deelnemers geeft juist aan wel te voelen voor een traploos systeem, bijvoorbeeld als ze net geen goud kunnen halen.
- e. Hoewel er geen bedrijfsbonussen waren ingebouwd, hebben we de bedrijven wel om hun mening gevraagd. Van de vijf voorgelegde bonussen (zie tabel 8) blijkt de combinatietoeslag het populairst: deze is in trek bij bijna drie kwart van de testbedrijven. De andere bonussen worden door pakweg 35 à 45% van de bedrijven gewaardeerd. Wel bestaat bij sommigen de vrees dat bonussen het puntensysteem zullen compliceren.

Tabel 5. Wegingsfactoren puntentoekening voor beleidsmatige urgentie (eerste regel; urgent = > 1) en beoogde verdeling van de punten over de vergroeningsthema's (tweede regel)

Grondsoort	Bodem	Water	Klimaat	Biodiversiteit	Landschap
Veen	1,25	1	1,5	1,25	1
	≥ 25%	--	≥ 30%	≥ 25%	--
Klei	1,5	1,25	1	1	1
	≥ 30%	≥ 25%	≥ 10%	≥ 15%	--
Zand	1	1,5	1	1,25	1
	≥ 20%	≥ 30%	≥ 10%	≥ 20%	--
Löss	1,5	1,25	1	1,25	1,25
	≥ 30%	≥ 25%	≥ 10%	≥ 25%	--

Tabel 6. Wegingsfactoren voor de waardeberekening (naar CBS-landbouwgebied)

CBS-landbouwgebied	Wegingsfactor waarde
LG01: Bouwhoek, Hogeland en Oldambt	1,22
LG02: Veenkoloniën	0,51
LG03: Noordelijk weidegebied	1
LG04: Oostelijk veehouderijgebied	0,71
LG05: Centraal veehouderijgebied	1
LG06: IJsselmeerpolders	1,32
LG07: Westelijk Holland	1
LG08: Waterland en Droogmakerijen	1
LG09: Hollands/Utrechts weidegebied	1
LG10: Rivierengebied	1
LG11: Zuidwestelijk akkerbouwgebied	0,99
LG12: Zuidwest-Brabant	1
LG13: Zuidelijk veehouderijgebied	1,26
LG14: Zuid-Limburg	1

Tabel 7. Minimale puntenscores voor de drie beloningsniveaus

Prestatieniveau	Minimaal aantal punten per ha	Beloning (€ per ha)
Bronz	12	60
Zilver	20	100
Goud	40	200

Tabel 8. Mogelijke perceelsoverstijgende bonussen (nog niet toegepast in de testfase)

1. Aaneengeslotenheid: gunstige ruimtelijke configuratie van elkaar versterkende maatregelen (ecoregeling + ANLb). Bonus op perceelsniveau.
2. Combinatie van elkaar versterkende maatregelen op hetzelfde bedrijf en/of hetzelfde perceel (al dan niet ook met percelen van naburige bedrijven). Bonus op bedrijfs- resp. perceelsniveau.
3. Continuïteit van beheer: bonus (op perceelsniveau) voor uitvoering van eenzelfde activiteit gedurende meerdere jaren (daar waar dat extra vergroeningswinst brengt).
4. Samenwerking tussen veehouderij- en akkerbouwbedrijven met het oog op een gesloten mineralenkringloop (bonus op bedrijfsniveau).
5. Twee kritische prestatie-indicatoren (KPI's) op bedrijfsniveau: <ol style="list-style-type: none"> Aandeel land met natuur- en landschapsbeheer. Bonuspunten naar rato van het aandeel land met natuur- en landschapsbeheer: ANLb-maatregelen (excl. legselbeheer), eco-activiteiten in de categorie biodiversiteit en landschap, en maatregelen die onbetaald of op basis van andere subsidieregelingen worden genomen (mits ze aantoonbaar zijn). Bijvoorbeeld aan de hand van de zogeheten BBM-pakketten voorzien van wegingsfactoren op basis van ecologische effectiviteit. Aandeel groenblauwe dooradering. Deze KPI is nu in ontwikkeling. Hierin kan ook de factor aaneengeslotenheid (connectiviteit) worden meegenomen (zie onderdeel 1).

Hoe scoren de testbedrijven?

Voordat we ingaan op de behaalde puntenscores van de testbedrijven, willen we het volgende benadrukken:

- door het sterk afwijkende karakter van de pilot-regeling (qua menu, puntentoekening en sturingselementen) zijn de puntenscores en behaalde medaillekleuren op geen enkele manier te vergelijken met de scores en beloning in de huidige eco-regeling;
- de test is niet vlekkeloos verlopen, bijvoorbeeld waar het gaat om het intekenen van perceelsranden (zie ok § 3.3).

Dit in acht nemend, zijn de bevindingen als volgt:

- c. Twee derde van de bedrijven scoort 'goud', 8% van de bedrijven scoort te laag om voor een medaille in aanmerking te komen. Hieronder vallen onder meer de twee fruitteeltbedrijven (zie terug). Het hoge percentage 'goud' lijkt te suggereren dat we de lat te laag hebben gelegd, maar zo'n conclusie zou te kort door de bocht zijn:
 - er zijn belangrijke verschillen tussen de bedrijfstakken: vooral de veebedrijven (incl. vleesvee en schapen) en de tuinbouwbedrijven scoren hoog. De akkerbouw (50% goud) scoort lager, maar met driekwart goud en zilver overigens nog steeds relatief goed. De gemengde bedrijven zitten met 85% goud en zilver in tussen de akkerbouw- en veehouderijbedrijven in;
 - er zijn ook veel nieuwe maatregelen gekozen, die dus ook extra vergroeningswinst opleveren. Het systeem kan hierop nog beter worden ingesteld;
 - de hoge scores worden mede veroorzaakt door het feit dat een deel van de testbedrijven nadat ze in aanmerking kwamen voor een medaille is doorgedaan met het selecteren van passende maatregelen (zie § 2.2.2).
- d. De hoge score van melkveebedrijven is onder meer gelegen in de veelvuldig gekozen bedrijfsmaatregelen: beperken CO₂-emissie, verlagen ureumgetal en verlengde weidegang. Wellicht is de puntentoekening voor de bedrijfsmaatregelen dus te royaal.
- e. De meeste punten worden behaald op bedrijven op veen en op löss, maar door de kleine aantallen bedrijven op deze grondsoorten kunnen we hier geen conclusies aan verbinden. Op klei worden de meeste punten behaald met water-, bodem- en klimaatmaatregelen, op zand met water-, biodiversiteits- en klimaatmaatregelen. Op het thema landschap worden de minste punten behaald.
- f. Bedrijven met ANLb (79% goud) en biologische bedrijven (88% goud) behalen de meeste punten. Dat is niet verwonderlijk: op deze bedrijven wordt al een groter deel van de maatregelen uit het keuzemenu toegepast. Opmerkelijk is wel dat ze geen hogere puntenscore halen op de thema's natuur en landschap dan de rest van de bedrijven; de extra punten worden vooral verzameld met bodem- en klimaatmaatregelen. Dat heeft twee oorzaken: het menu bevat slechts een beperkt aantal ANLb-maatregelen, die bovendien niet snel zullen worden gekozen vanwege het risico van ongeoorloofde cumulatie tussen eco-regeling en ANLb. Juist in de testfase werd hiervoor in het kader van de LNV-regeling nadrukkelijk aandacht gevraagd.
- g. Grote bedrijven (> 100 ha) scoren (met 53% goud) wat minder goed. Dit komt deels omdat de meeste hiervan akkerbouwbedrijven zijn (zie punt a), waarvan er bovendien relatief veel zijn gelegen in Flevoland, waar door de relatief grootschalige inrichting en de hoge grondprijzen wat minder mogelijkheden voor vergroeningsmaatregelen zijn.
- h. Bedrijven met brons kozen gemiddeld slechts één activiteit minder dan die met goud. Dit betekent dat het verschil in scores niet zozeer is gelegen in het aantal maatregelen, maar in de puntentoekening per maatregel, dus aan het gekozen prestatieniveau en/of de beleidsmatige urgentie (naar grondsoort). Dit is een aanwijzing dat de sturingselementen werken zoals ze zijn bedoeld.
- i. De toegekende waarde per maatregel wordt als redelijk ervaren. De behaalde waarde op bedrijfsniveau blijkt over het algemeen geen barrière voor het behalen van de beoogde

medaillekleur. Dat is een belangrijk gegeven voor de mate waarin het beloningssysteem aan de Brusselse eisen voor GLB-betalingen voldoet.

Tabel 9. Maatregelen die voor een redelijk groot deel van de bedrijven nieuw zijn

% bedrijven waarvoor de gekozen activiteit nieuw is	Grasland	Bouwland
30-40%	<ul style="list-style-type: none"> • Beperking N-kunstmestgift • Beperking uitrijperiode kunstmest in najaar • Extra lang beweiden • Ecologisch slootschonen • Chemievrij grasland 	<ul style="list-style-type: none"> • Teelt eiwitgewassen • Aandeel niet-kerende of ondiepe grondbewerking • Ecologisch slootschonen • Chemievrije bufferzone langs waterlopen en langs elementen met een andere functie
20-30%	<ul style="list-style-type: none"> • Aanleg groeitrappen voorjaar • Geen bemesting maïs op gescheurd grasland • Beperken N-bodemoverschot • Minder eiwit voeren 	<ul style="list-style-type: none"> • Aandeel rustgewassen • Strokenteelt • Vroege oogst rooigewassen • Teelt van diepwortelende gewassen • Index gewasdiversiteit • Vanggewas-plus • Aandeel jaarrond groen • Score op o.s.-balans • Aanleg FAB-stroken

In hoeverre zijn de gekozen maatregelen nieuw voor het bedrijf?

In § 2.2 schreven we al dat de testbedrijven qua ‘groengehalte’ niet geheel representatief zijn voor de Nederlandse landbouw. De groep bevat relatief veel ANLb-deelnemers (van wie we net zagen dat ze relatief veel punten scoren, zij het niet op biodiversiteit en landschap) en meer in zijn algemeenheid iets ‘groenere’ bedrijven. Het beeld is echter tweeslachtig:

- Uit de enquête die alle testbedrijven hebben ingevuld, geeft de helft tot twee derde van de bedrijven aan al behoorlijk veel vergroeningsmaatregelen te treffen, met name op het gebied van bodem en water (71%) en natuur en landschap (61%). De bodem-, water- en klimaatmaatregelen die de testbedrijven al nemen, lopen nogal uiteen. Relatief vaak genoemd: verhogen organischestofgehalte van de bodem, niet-kerende of ondiepe grondbewerking, opwekken duurzame energie, instandhouding blijvend of oud grasland, kruidenrijk grasland en water vasthouden. Dit zijn voor een belangrijk deel ook maatregelen die in het pilotmenu zitten.
- Om te verkennen of de testbedrijven ook echt (zij het virtueel) in beweging zijn gekomen, hebben we ook gevraagd in hoeverre de gekozen maatregelen nieuw waren voor het bedrijf en dus niet eerder werden uitgevoerd. Uit tabel 9 blijkt dat 22 maatregelen voor een redelijk groot deel van de bedrijven nieuw waren. Voor grasland zijn dat bijna allemaal maatregelen die niet in het menu van de LNV-regeling staan, voor bouwland geldt dat voor ongeveer de helft van de maatregelen. Dit suggereert dat veel bedrijven toch in beweging zijn gekomen en nieuwe maatregelen hebben gekozen.
- Ook uit de KPI-scores van de testbedrijven (zie hierna) blijkt geen duidelijke ‘voorhoedepositie’ van de bedrijven op het gebied van bodem, water en klimaat. De KPI-scores zijn echter berekend voor slechts een kleine en niet-representatieve groep.

Samenhang puntenscores en KPI-scores

Om te verkennen in hoeverre de puntenscore samenhangt met het vergroeningsniveau van de testbedrijven, hebben we in samenwerking met adviesbureau Boerenverstand aanvullende bedrijfsgegevens verzameld om KPI-scores te kunnen berekenen (zie de separate **bijlage** over dit

onderwerp). Dat is niet goed gelukt: van de 81 testbedrijven hebben er slechts 30 bruikbare gegevens toegeleverd, die bovendien vooral van melkveebedrijven afkomstig zijn. De matige oogst heeft drie oorzaken (zoals ook benoemd in § 2.2.2):

- Dit onderdeel kwam helemaal aan het eind van het gesprek op de testbedrijven aan de orde, toen ze al enkele uren bezig waren geweest.
- Meer in zijn algemeenheid zijn bedrijven de laatste jaren huiverig om gegevens beschikbaar te stellen. Dat heeft onder meer te maken met het ontbreken van zicht op een tegenprestatie (wat krijgen we in ruil?) en met het databeheer. De bedrijfsgegevens die nodig zijn om KPI-scores te berekenen laten zien wat er feitelijk op het bedrijf wordt gerealiseerd. Ze zijn dus veel privacygevoeliger dan het kiezen van virtuele eco-activiteiten.
- Melkveebedrijven kunnen veel van de benodigde gegevens uit de Kringloopwijzer halen. In de akkerbouw worden verschillende bedrijfsmanagementsystemen gebruikt, die geen van alle de volledige gegevens bevatten om KPI-scores te kunnen berekenen. Hier vindt momenteel ontwikkelwerk plaats.

Het uiteindelijke aantal van 26 melkvee- en 4 akkerbouwbedrijven is te klein om representatief te zijn. Bovendien ontbreken er melkbedrijven op veen en akkerbouwbedrijven op zand en zware klei. Dat betekent dat er op basis van deze groep geen zinvolle conclusies kunnen worden getrokken. Daar komt nog bij dat veel eco-activiteiten niet (goed) doorgerekend kunnen worden in KPI-scores, omdat een directe/causale relatie tussen eco-activiteiten en KPI's ontbreekt. Hierdoor hebben we de relatie tussen KPI-score en puntenscore in de eco-regeling niet kunnen onderzoeken.

Met inachtneming van al deze slagen om de arm wijzen de KPI-scores van de 30 bedrijven er wel op dat geen van deze bedrijven *integraal* (d.w.z. op alle KPI's waarvan scores zijn berekend) goed scoort. Ook is er een grote onderlinge variatie in scores (het WUR-rapport van 2023 over de KPI-sturing op NPLG-doelen komt ook tot een vergelijkbare conclusie). Dit resultaat nuanceert echter wel het beeld dat de testbedrijven vooral de al 'groenere' bedrijven zijn. Dat geldt wel voor het aandeel natuur- en landschapsbeheer (deze KPI is niet berekend omdat dit kengetal al uit onze eigen gegevens van de testfase komt; zie § 2.2.2), maar niet voor de prestaties in de sfeer van bodem, water en klimaat.



Het pilotmenu bevatte vaak meerdere prestatieniveaus per maatregel, bijvoorbeeld voor de duur van instandhouding van blijvend grasland, dat zich na verloop van tijd kan ontwikkelen tot oud grasland

Hoe wordt de (virtuele) beloningshoogte ervaren?

De beloningshoogte wordt in de pilot-regeling bepaald door de verzamelde punten, die een (virtuele) beloning opleveren op drie prestatieniveaus: brons (€ 60,- per ha), zilver (€ 100,-per ha) en goud (€ 200,- per ha). Deze bedragen gelden voor alle bedrijfshectares, niet alleen voor de hectares waarop de maatregelen zijn getroffen. De testbedrijven oordelen redelijk positief over de beloningshoogte:

- a. De beloning wordt ervaren als kostendekkend, maar niet als een verdienmodel. Gezien het feit dat de bedrijven een deel van de gekozen maatregelen al uitvoeren, is het lastig om de bijdrage van de beloning aan het verdienvermogen goed in te schatten: voor een deel krijgen zij betaald voor wat ze al deden.
- b. De meeste bedrijven geven aan dat ze voor de behaalde (nu slechts virtuele) eco-premie de gekozen activiteiten ook echt zouden uitvoeren. Dit betekent dat de relatie tussen de puntentoekenning en de eco-premie in elk geval niet te ongunstig is vastgesteld. Meer gedetailleerde uitspraken over de vergoedingshoogte kunnen we basis van de testresultaten niet doen.
- c. De drie prestatieniveaus voor de beloning (de medaillekleuren) worden als positief en stimulerend ervaren. Met de adviseurs is van gedachten gewisseld over de voor- en nadelen van een getrapt versus een traploos beloningssysteem – de beloning kan immers ook traploos aan de puntenscore worden gekoppeld. De overwegende mening is toch dat een getrapt systeem meer uitnodigt tot extra prestaties. Wel wordt de afstand tussen zilver en goud als te groot ervaren; het aantal staffels kan wellicht nog wat worden uitgebreid. In een notitie uit de vorige GLB-pilotronde (*Ideeën en scenario's voor de groenblauwe architectuur van het toekomstig GLB, 2020*) zijn op dit punt al enkele mogelijkheden vergeleken. Zoals gezegd hebben we in de pilot voortgebouwd op het RVO-medaillesysteem, maar zijn er ook andere varianten mogelijk. Veel kleine stappen kunnen tezamen meer opleveren dan een paar grote stappen, maar omdat ongewis is hoe de verdeling over de staffels zal zijn, is het is niet zeker of dat ook meer doelbereik oplevert. Omdat – anders dan bij de LNV-regeling – de beloning rechtsreeks aan de vergroeningsbijdrage is gekoppeld, stuurt de pilotregeling wel sterker op doelbereik. Van belang is dan vooral de keuzestrategie van de deelnemers. Zij kiezen eerst het 'laaghangend fruit' (veelal de maatregelen die ze al uitvoeren) en gaan daarna – als ze nog niet voldoende punten hebben verzameld – een meer afgewogen keuze maken op basis van kosteneffectiviteit en bedrijfsrisico.

3.3 Ontsluiting puntensysteem: rekentool

Hoe werkt de rekentool?

Om het maatregelenmenu en het puntensysteem op een gebruiksvriendelijke manier te 'ontsluiten' is door NMI Agro in opdracht van de pilot een online rekentool ontwikkeld. Belangrijk is dat boeren zelf met het systeem aan het werk kunnen en dat de uitkomsten uit het systeem in punten en waardering logisch en uitlegbaar zijn. Belangrijk is ook te beseffen dat het een planvormingstool is voor het maken van een eco-activiteitenplan voorafgaand aan een teeltseizoen; het is geen verantwoordingstool.

Voor de bouw van de tool is een programma van wensen en eisen opgesteld. Dit bevatte de rekenregels per eco-activiteit en de functionaliteiten die het systeem moest bevatten om het puntensysteem gebruiksvriendelijk aan te bieden en stimulerend te ontsluiten. Mede op basis van het programma van wensen en eisen heeft de rekentool als volgt gestalte gekregen:

- De startomgeving van de tool is zoals gezegd (§ 2.2.2) ingebouwd in de bestaande BBWP-omgeving van het NMI, maar heeft daar wel een eigen, herkenbare ingang waarmee je met één keer doorklikken in de eco-regelingsomgeving terecht komt. Voor de gebruiker bleek dit niettemin verwarrend.

- De tool is gebouwd binnen het BBWP-framework. Tijdens de bouwfase is gebleken dat de filosofie achter het BBWP ten aanzien van de wijze van berekenen en toekennen van punten en de ontsluiting van het puntensysteem een wezenlijk andere is dan de filosofie van de eco-regeling en de wijze van ontsluiting zoals de pilot die voor ogen had. Dit heeft tijdverlies in de bouwfase opgeleverd. Ook zijn er (soms forse) concessies gedaan ten aanzien van berekeningswijzen en de ontsluiting (zie ook ervaringen met de tool).
- De tool bevat een geo-component: een kaartlaag waar de grondgebruiker zijn bedrijf kan definiëren door percelen uit de basisregistratie te selecteren. De gebruiker kan de percelen splitsen, samenvoegen of verwijderen.
- Omdat het veel werk is om perceelsranden allemaal apart in te tekenen, kan hij alle randen ook samenvoegen op één perceel met de oppervlakte van de gezamenlijke randen. Bij een combinatiebonus zou dit niet mogelijk zijn.
- Door de koppeling van de kaartlaag aan het perceelsregister is meteen het gewas uit het actuele jaar bekend. Ook wordt in het systeem een koppeling gelegd met de bodemkaart waardoor aan ieder perceel een bodemtype wordt gekoppeld.
- Vervolgens kan per perceel het grondgebruik (op basis van gewasnaam en RVO-gewascode) worden aangepast voor het komende jaar waarvoor het eco-plan wordt opgesteld.
- Maatregelen die aan een bepaalde gewasteelt zijn gekoppeld (bijv. rust- of eiwitgewas) hoeven niet actief gekozen te worden. Punten voor deze maatregelen worden automatisch toegekend.
- Het maatregelenmenu en de verschillende prestatieniveaus per maatregel zijn zichtbaar in een uitrolmenu waar de grondgebruiker de maatregelen van zijn keuze kan aanklikken. Voor maatregelen op bedrijfsniveau bevat het systeem een apart menu.
- De gebruiker kan de percelen, de gewascode en de gekozen maatregelen aanpassen. Hij kan percelen splitsen, samenvoegen of verwijderen. Omdat het veel werk is om perceelsranden in te tekenen, kan hij alle randen ook samenvoegen op één perceel met de oppervlakte van de gezamenlijke randen.
- De berekening van punten en waarde vindt plaats in een rekenmodule 'onder de motorkap'. Hierin zijn alle scores, waarden en wegingsfactoren verwerkt. De gebruiker krijgt op het scherm (in de vorm van staafdiagrammen) te zien hoe de waarde en de puntenscores op elk van de vijf vergroeningsthema's zich ontwikkelen en wanneer op beide onderdelen een voldoende score is behaald om voor beloning in aanmerking te komen.
- Heeft de gebruiker op onderdelen nog onvoldoende punten, dan bevat de tool een 'adviesfunctie' die de gebruiker (op basis van een algoritme) de maatregelen laat zien die hem het snelst aan de benodigde score en waarde helpen.
- De tool bevat een (nog beperkte) informatiefunctie: de gebruiker kan via een weblink direct naar de factsheets over alle maatregelen in het menu.
- Als alle keuzen zijn gemaakt, kan de gebruiker een PDF-document uitdraaien met een gebruiksvriendelijke presentatie van alle resultaten. De gebruiker kan zien op welke percelen de meeste punten en waarde worden gescoord, met welke activiteiten de meeste punten en waarde gescoord worden en tot welke beloning dit uiteindelijk leidt. Dit overzicht kan uiteraard ook tussendoor worden uitgedraaid om zicht te krijgen op tussenstanden en om op basis daarvan het plan verder uit te werken.

Voorafgaand aan de praktijktest is de rekentool in verschillende ontwikkelingsstadia getest door het invoeren en doorrekenen van fictieve bedrijven.

Ervaringen met de rekentool

De ervaringen met de rekentool zijn opgehaald bij zowel de testbedrijven (via de enquête) als bij de adviseurs die de testbedrijven hebben geassisteerd bij het gebruik van de tool (en deze vaak in samenspraak met de grondgebruiker hebben ingevuld). Bij het evalueren van de tool stond het gebruiksgemak centraal. Die blijkt op veel punten voor verbetering vatbaar:

- a. Het feit dat de tool draait in een BBWP-omgeving en dat ook de BBWP-maatregelen nog in het menu zichtbaar zijn (zij het helemaal achteraan), wordt als minder geslaagd ervaren. Over dit punt hebben we gedurende de ontwikkeling van de tool al uitgebreid met het NMI gediscussieerd, maar onze wensen waren binnen de toch al uitgelopen ontwikkeltijd niet meer te honoreren.
- b. De geo-component en de koppeling met het perceelsregister worden als positief ervaren, maar het gebruik ervan viel niet altijd mee. Vooral het splitsen van percelen (in bijvoorbeeld een productief en een niet-productief deel) en het kopiëren van maatregelen van het ene perceel naar het andere bleken bewerkelijk. Het zou bijvoorbeeld handig zijn om een selectiefunctie te hebben waarmee je zoekt op percelen, sloten, bodem- en bedrijfstype waarmee je maatregelen op elk van die typen van toepassing verklaart.
- c. Het uitrolmenu met maatregelen is (door alle prestatieniveaus per maatregel) te lang en te weinig overzichtelijk. Op dit onderdeel zijn verschillende suggesties voor verbetering gedaan:
 - wellicht kan het menu in tweeën worden gesplitst: eerst de maatregel aanklikken, in een tweede menu de prestatieniveaus weergeven;
 - de 'adviesfunctie' van het tool kan worden uitgebreid: het zou handig zijn als hij op basis van grondsoort, bedrijfstak en gewassen zelf een aantal geschikte maatregelcombinaties voorstelt. Daarmee kan wellicht ook worden voorkomen dat identieke maatregelen bij verschillende vergroeningsthema's terugkomen (te veel herhaling). De tool zou bijvoorbeeld (net zoals de Belastingdienst dat doet) een deel van de informatie al invullen op basis van wat RVO van het bedrijf weet. Een deel van de maatregelen kan vervolgens gericht worden aangeboden om tot een voldoende score te komen op alle vijf thema's. Als mogelijke keerzijde van deze aanpak wordt genoemd dat je wellicht keuzemogelijkheden mist omdat de adviesfunctie (het ingebouwde algoritme) je één bepaalde kant op stuurt en andere opties buiten beeld blijven. Dit risico is te beperken door de adviesfunctie van de rekentool secuur vorm te geven, door fictieve bedrijven in te bouwen met voor elk type een selectie van zinnige maatregelen (bijvoorbeeld op basis van bodemtype) en/of door de gebruiker de mogelijkheid te bieden om in de tool een nieuw bedrijf te starten met andere maatregelkeuzen.
- d. In het verlengde daarvan: je kunt de tool op twee manieren optimaliseren: met zo min mogelijk moeite voor beloning in aanmerking komen of uitkomen op de meest zinvolle maatregelenset. Uiteindelijk wil de overheid uit een oogpunt van kosteneffectiviteit en doelbereik uiteraard sturen op het laatste, terwijl grondgebruikers wellicht eerder geïnteresseerd zijn in de eerste optie. Belangrijk voor grondgebruikers, zo bleek ook al tijdens het ontwerptraject als onderdeel van de GLB-pilot 'Sectorale bouwstenen', is dat zij zelf aan het roer blijven staan en volledige keuzevrijheid houden binnen de kaders van de regeling.
- e. De rekentool is nu in veel gevallen ingevuld door de adviseur. Een deel van de testbedrijven denkt of hoopt het in de toekomst zelf te kunnen (mits met goede instructie), een ander deel denkt dat hiervoor een adviseur nodig zal blijven. We wilden een 'stand alone'-systeem maken, maar dat is – deels noodgedwongen – nog niet gelukt. Feit is dat ook voor het verzorgen van de gecombineerde opgave (waarvan de eco-regeling onderdeel uitmaakt) ook steeds vaker een adviseur wordt ingeschakeld, omdat het GLB – tegen de bedoeling in – erg complex is geworden. De ontsluiting van een puntensysteem kan ICT-technisch gebruiksvriendelijker. Hiervoor zijn hierboven al enkele suggesties gedaan op basis van de ervaringen in deze pilot. Lastig is vooral dat de gebruiker niet in één oogopslag alles kan overzien en dat de wisselwerking (en eventuele cumulatie) tussen eco-activiteiten onderling en tussen eco-activiteiten, conditionaliteit en ANLb niet helder in beeld komen. Ook op dit punt zou de gebruiker met behulp van algoritmen of kunstmatige intelligentie signalen kunnen krijgen tijdens het maken van het eco-plan. Bijvoorbeeld oor aan te geven welke keuzen uitgesloten op basis van eerdere keuzen.
- f. Het toevoegen, schrappen of wijzigen van maatregelen is niet direct zichtbaar in de behaalde scores en waarde. De wijzigingen moeten eerst worden opgeslagen; pas dan zijn de wijzigingen

zichtbaar. Dat bemoeilijkt het 'spelen' met de maatregelenkeuze. Het zou handig zijn als je maatregelen 'aan en uit kunt vinken' en dan meteen de veranderingen in beeld krijgt.

- g. Een goede informatievoorziening, al dan niet ingebouwd in de rekentool, is van groot belang voor een efficiënt gebruik van de tool en een optimaal vergroeningseffect. Het gaat daarbij om:
- informatie over de werking van het puntensysteem en de rekentool, zodat de ingebouwde rekenregels en algoritmen transparant zijn;
 - informatie over (het nut van) de eco-activiteiten. Vooral door voorlichting van boer tot boer (reportages, filmpjes, excursies, studieclubs etc.) en door inschakeling van intermediairs zoals agrarische collectieven en bedrijfsadviseurs/accountants. Zijn spelen een steeds belangrijker rol bij de invulling van de gecombineerde opgave.
- h. Kortom, de werkbaarheid van een uitgebreid maatregelenmenu en een groot aantal sturingselementen staat of valt met de gebruiksvriendelijkheid van het systeem.

De inhoudelijke pilotlessen in een notendop

- Ondanks het besluit om in de pilot voort te borduren op de LNV-regeling, hebben we – met meer dan tien verschillen in termen van menu, sturing en rekentool – zoveel mogelijk meerwaarde geprobeerd te creëren, met resultaten die voor LNV zeker interessant kunnen zijn. Dat wil niet zeggen dat dit in onze ogen de ideale regeling is – als we vanaf nul waren begonnen, waren we misschien op een ander type regeling uitgekomen.
- Uitbreiding van het maatregelenmenu en van het aantal sturingselementen staat of valt met de gebruiksvriendelijkheid van het systeem en veel minder met het draagvlak onder agrariërs. Als het puntensysteem goed is ontsloten en is voorzien van een duidelijke uitleg wat er 'onder de motorkap' gebeurt, kunnen menu en sturing probleemloos worden verbreed.
- Een aantal van de nieuwe maatregelen in het pilotmenu is veel gekozen; ze maken ruim de helft uit van de top-tien van meest gekozen maatregelen. Wel moet de controleerbaarheid van een aantal maatregelen worden verbeterd voor ze praktijkrijp zijn.
- Van de 19 maatregelen die de demobedrijven hebben beproefd, zijn er slechts 3 minder goed uitvoerbaar (hoog zomerpeil, mengteelt en mechanische onkruidbestrijding). Twee derde lijkt bovendien controleerbaar. Bij zes maatregelen zijn er op dit punt twijfels.
- De KPI-scores die van 30 testbedrijven zijn berekend, tonen zeer uiteenlopende waarden. Per saldo kan hieruit niet worden geconcludeerd dat de pilotbedrijven al relatief 'groen' zijn, behalve op het vlak van natuur- en landschapsbeheer, maar dat komt door de oververtegenwoordiging van bedrijven met ANLb.
- Veel van de sturingsfactoren worden als billijk ervaren (regionale differentiatie) of gewaardeerd (prestatieniveaus). Dat geldt vooral voor de prestatieniveaus per maatregel en voor die op bedrijfsniveau (medaillekleuren voor de beloning). Het aan prestatieniveaus mag van de deelnemers aan de testfase zelfs nog worden uitgebreid om ook reeds 'groene' bedrijven uit te dagen.
- De perceelsoverstijgende bonussen (bijv. voor combinaties van elkaar versterkende maatregelen) waren geen onderdeel van de testfase, maar zijn door de testbedrijven goed onthaald.
- De geo-component in de rekentool (gekoppeld aan de perceelsregistratie) wordt gewaardeerd. Wel zijn belangrijke verbeteringen nodig in de basisdata (m.n. bufferstroken en landschapselementen) en in de presentatie van maatregelen en prestatieniveaus, bijvoorbeeld door het inbouwen van een 'adviesfunctie' waarmee gerichter kan worden gezocht.

4. Reflectie

Hoe kijken we nu terug op het gevolgde proces en de aanpak en resultaten van de pilot? In § 2.2.2 hebben we een groot aantal 'structureerende keuzen' beschreven die hierop van invloed zijn geweest. In dit hoofdstuk schetsen we achtereenvolgens:

- Welke lessen levert de pilot op? Hebben we kunnen leveren wat we in het projectplan hadden beloofd?
- Hoe kijken we nu aan tegen de keuzen die we in de loop van de pilot hebben gemaakt en de concessies die we hebben gedaan? Hoe zouden we de pilot achteraf bezien vormgeven?
- Welke rol kan de agrarische sector spelen in het optimaliseren van (het effect van) de eco-regeling? Wat zou hiervoor moeten worden geregeld?

4.1 Reflectie op de beoogde resultaten

Vergelijken we de pilotresultaten en de daaruit voortvloeiende lessen die we in hoofdstuk 3 hebben beschreven met de beoogde resultaten op het moment van indienen van het pilotplan (zie onderstaand kader), dan zal duidelijk zijn dat hiertussen nogal wat verschil is. Oorzaak zijn de koerswijzigingen waartoe we gedurende het project (soms noodgedwongen) hebben besloten. Deze zijn overigens mede tot stand gekomen in samenspraak met LNV en RVO, juist omdat de introductie van de huidige eco-regeling daartoe noodzaakte. De pilotpartijen dragen uiteraard verantwoordelijkheid voor de koerswijzigingen, maar hebben de koers vooral naar beste weten aangepast aan de werkelijkheid zoals die zich in de loop van de pilot ontvouwde.

In het pilotplan beoogde resultaten

In het oorspronkelijke pilotplan van februari 2021 zijn de volgende inhoudelijke en procesmatige resultaten beoogd:

- Een breed getest, gebruiksklaar puntensysteem voor de eco-regeling dat bruikbaar is voor alle grondgebonden bedrijven.
- Een helder beeld van de sturingsmogelijkheden van een puntensysteem en van hun mogelijkheden en beperkingen.
- Voor de pilot ontwikkelde ICT voor implementatie van een puntensysteem, afgestemd met de RVO-systematiek.
- Aanbevelingen, c.q. een stappenplan voor een succesvolle implementatie van een puntensysteem in het nieuwe GLB, inclusief een groeimodel voor de nieuwe zevenjarige GLB-periode.
- Toegenomen bekendheid van en draagvlak voor een puntensysteem onder beleidsmakers, agrariërs en relevante landbouw- en milieuorganisaties.

Laten we eerst eens in meer detail kijken hoe de opzet en resultaten zich verhouden tot wat we begin 2021 beoogden (zie boven):

1. De pilot heeft een **redelijk breed getest puntensysteem** opgeleverd. Een groep van ruim 80 bedrijven is weliswaar te klein om geheel representatief te zijn voor de Nederlandse landbouw, maar dit is qua aantal bijna de groepsomvang waarop we mikten; een veel grotere groep was voor de pilot niet te behappen geweest. De representativiteit van de groep laat echter te wensen over: bedrijven met ANLb zijn sterk oververtegenwoordigd, bedrijven op veen en zware klei zijn ondervertegenwoordigd. De noodzaak tot **gebruiksklaarheid** is vervallen: het gaat nu vooral om de vraag welke *elementen* van het puntensysteem (maatregelen, sturingselementen, rekentool) de komende jaren bruikbaar zijn in het LNV-systeem. Hierbij moet worden opgemerkt dat een deel van de pilotideeën – deels afkomstig uit de eerdere ronde GLB-pilots – al een plek hebben gekregen in het LNV-systeem. In die zin heeft de pilot (incl. de eerdere pilots) al wat vruchten

voortgebracht. Wat betreft de geschiktheid voor **alle grondgebonden bedrijven**: het pilotmenu blijkt – ondanks zijn uitgebreidheid – minder goed inpasbaar voor de fruitteelt en de vollegrondstuinbouw. De kleine dierlijke sectoren (vleesvee, schapen) kunnen er wel mee overweg. Het is bij nader inzien de vraag of het menu geschikt moet zijn (gemaakt) voor de meer kapitaalintensieve of hoogrenderende sectoren: weegt de uitbreiding van het menu met zeer specialistische maatregelen op tegen de wat lagere deelname van deze sectoren aan de eco-regeling?

2. Een **helder beeld van de sturingsmogelijkheden** heeft de pilot wel opgeleverd, in die zin dat we alle mogelijke sturingselementen hebben verkend en een belangrijk deel daarvan hebben verwerkt in het puntensysteem en de praktijktest. We hebben echter geen beeld van het afzonderlijke effect van de sturingselementen, omdat de testgroep te klein was om te oefenen met verschillende combinaties van elementen of verschillende instellingen (bijv. wegingsfactoren) per element. Wel hebben we *grosso modo* de indruk dat de (gecombineerde) sturingselementen redelijk goed staan afgesteld, dat de regionale differentiatie wordt begrepen en/of op prijs wordt gesteld en dat de prestatieprikkels worden gewaardeerd.
3. De ontwikkelde **rekentool is afgestemd met RVO**, in die zin dat we de handige elementen daaruit (zoals de balkjes waarmee de vorderingen qua punten en waarde worden getoond), hebben overgenomen. Daarnaast hebben we bewust ook nieuwe elementen toegevoegd, zoals een geo-component die gekoppeld is aan de perceelsregistratie, en eden 'adviesknop' die via een algoritme suggesties doet voor passende maatregelen om aan voldoende punten en/of waarde te komen.
4. **Aanbevelingen en/of een stappenplan voor implementatie**: de resultaten van de pilot die naar ons idee interessant zijn voor LNV en RVO, hebben we in hoofdstuk 5 als aanbevelingen opgenomen. Niet in de vorm van een stappenplan (de eco-regeling is immers al ingevoerd), maar deels wel met een inschatting van de tijdshorizon voor opname van nieuwe elementen in de eco-regeling (bijv. vanaf 2025 of pas na 2027).
5. **Toegenomen bekendheid met en draagvlak voor een puntensysteem**: ook deze formulering stamt uit de tijd dat er nog discussie was over de wenselijkheid van een puntensysteem, vanuit het idee dat een puntensysteem de regeling onnodig zou compliceren. Vanuit de pilot hebben we – om verwarring met de huidige eco-regeling te voorkomen – maar beperkt gecommuniceerd over 'ons' puntensysteem. Alleen een relatief beperkte doelgroep (de testbedrijven en enkele tientallen relevante personen en organisaties) hebben we via de e-mailnieuwsbrief en de website op de hoogte gehouden van de vorderingen in de pilot en de verschillen met de huidige eco-regeling. Rondom het uitbrengen van deze eindrapportage is wel actievere communicatie voorzien over de pilotresultaten. Op dit moment wordt het draagvlak voor de eco-regeling niet zozeer bepaald door de aanwezigheid van een puntensysteem, maar door cumulatie met het ANLb, de bijbehorende rekentool en budgetbeperkingen, afgezien van de rekentool zaken waarmee de pilot zich niet heeft beziggehouden.

Hoewel we dat bij de start niet expliciet als pilotvraag hebben geformuleerd, is één van de hamvragen natuurlijk of we met dit maatregelenmenu en puntensysteem komen tot een beter doelbereik van de eco-regeling. Bij de start was er nog geen puntensysteem en gingen we er impliciet van uit dat het toepassen van sturingselementen tot een beter doelbereik zouden leiden. Vraag is nu of we met de extra's die de pilot heeft ingebouwd de effectiviteit verder kunnen verhogen. We hebben dat in de pilot niet kunnen testen. Met inachtneming van het feit dat de eco-regeling geen SMART geformuleerde doelen kent, kunnen we dit wel theoretisch beargumenteren:

- Het pilotmenu biedt aanzienlijk ruimere keuzemogelijkheden en de deelnemers blijken die ook te benutten. Een ruimer menu biedt meer mogelijkheden voor maatwerk. Meer maatwerk kan leiden tot een hogere deelnamegraad en daarmee tot een groter vergroeningseffect. Anno 2023

is de deelnamegraad al behoorlijk hoog, maar dat kan veranderen als de lat hoger wordt gelegd en/of de eco-premie daalt.

- We hebben de nieuwe maatregelen met behulp van *expert judgement* voorzien van puntenscores en de bedrijfsscore vervolgens nauwkeurig 'afgesteld' met behulp van de sturingselementen. Daarbij hebben we ook getracht het risico van 'verduunning' (een veelgenoemd effect van een breder menu) te tackelen. Daarmee wordt aannemelijk dat de keuze voor meer (deels nieuwe) maatregelen leiden tot een groter vergroeningseffect.
- De beloning is in het pilotsysteem gekoppeld aan de puntenscore en – mede door de prestatieniveaus per maatregel – aan de feitelijke prestatie. Gecombineerd met een eventueel groter aantal de beloningsdrempels (medaillekleuren; zie § 3.2) is het aannemelijk dat dit leidt tot een grotere effectiviteit.

Uiteraard wordt de effectiviteit ook bepaald door het beschikbare budget voor de eco-regeling en de beloningshoogte bij elk van de medaillekleuren.

4.2 Hoe kijken we nu aan tegen de eerdere keuzen en concessies?

Kijken we naar de negen strategische keuzen en concessies die we in § 2.2.2 hebben beschreven, dan kunnen we een tweedeling maken:

- Het merendeel is geboren uit nood: omdat de werkelijkheid ons inhaalde, omdat we midden in de woelige start van het nieuwe GLB terecht kwamen, omdat er tijdsdruk was etc.
- Een ander deel heeft te maken met aansturingsproblemen, zoals de selectie van de testbedrijven en de ontwikkeling van de rekentool.

De keuzen en concessies uit de tweede categorie zouden we nu, terugkijkend, waarschijnlijk anders maken. De vraag of dit tot wezenlijk andere pilotresultaten had geleid, is echter lastig te beantwoorden. De keuzen en concessies uit de eerste categorie kwamen voort uit de wens om er – gegeven de omstandigheden – het beste van te maken. Veel keus – anders dan het vroegtijdig beëindigen van de pilot – hadden we niet. We onderwerpen hierna twee keuzen aan een nadere beschouwing.

Geen eigen puntensysteem, maar voortbouwen op de LNV-regeling

De voor- en nadelen van de keuze om voort te bouwen op de huidige eco-regeling zijn in § 2.2.2 al uitgebreid beschreven. Dit was een lastige keuze, die binnen het projectteam van de pilot voor motivatieproblemen zorgde en op momenten zelfs de samenwerking onder spanning zette. We kunnen niet met zekerheid zeggen dat we op een heel ander systeem waren uitgekomen als we onze eigen eenzame weg waren gegaan. Veel van de ideeën voor sturingselementen waren namelijk al afkomstig uit de eerdere pilotronde. Bovendien hadden we in dat geval twee eco-regelingen aan een test moeten onderwerpen, wat methodologisch lastiger: we hadden dan de testgroep in tweeën moeten splitsen en de test moeten toespitsen op de verschillen tussen beide regelingen. Het idee dat het nu ontwikkelde puntensysteem te ingewikkeld is, wordt door slechts een deel van de testbedrijven bevestigd. Daarnaast wordt benadrukt dat er na enkele jaren gewenning zal optreden (al doende leert men) en zijn er veel verbeteringsmogelijkheden voor de rekentool geformuleerd die het gebruiksgemak aanmerkelijk kunnen vergroten.

Een tweede aspect is de invloed die de pilot (en de GLB-pilots uit de eerdere ronden) al gedurende zijn looptijd heeft gehad op de vormgeving en doorontwikkeling van de eco-regeling:

- Een aantal sturingselementen is al overgenomen in de regeling zoals die per 2023 van kracht werd.
- Vanuit de pilot zijn – gevoed door de pilotervaringen – tweemaal voorstellen gedaan voor nieuwe eco-activiteiten: voor 2024 en voor 2025 en volgende jaren.

- In de periodieke overleggen tussen pilot en LNV/RVO zijn regelmatig ideeën uitgewisseld en bediscussieerd voor de doorontwikkeling van de regeling. Met name in 2023 zijn de overleggen sterker gericht op concrete thema's.

Gegeven het feit dat we voortborduurden op de huidige regeling, is op deze manier toch getracht de ideeën van de pilot zo goed mogelijk over het voetlicht te brengen. Hoeveel invloed de pilot daadwerkelijk heeft op de doorontwikkeling van de regeling, is nu nog niet vast te stellen.

Door voort te bouwen op de huidige eco-regeling zijn we in ieder geval in staat gebleken leerervaringen op te doen die kunnen worden benut bij de doorontwikkeling van de regeling. Bij de uitwerking van het puntensysteem, de ontsluiting van het systeem in de tool en het testen hebben we ook gemerkt dat we telkens op grenzen stuiten. Er zit erg weinig 'rek' in het systeem, dat nog niet is gebouwd op 'verantwoord vertrouwen', maar op controles vanuit wantrouwen. Ter illustratie: een rand van 3 meter moet ook echt 3 meter zijn. Bij een smallere rand wordt de prestatie niet geleverd en wordt de betaling als ongeoorloofd beschouwd. Nieuw voorgestelde eco-activiteiten sneuvelen al snel op hun handhaafbaarheid, terwijl ze goed scoren op vergroeningseffect. Vergelijkbare voorbeelden vinden we waar het gaat om specifieke voorwaarden. Daarnaast is – ook conform de wens van de agrarische sector zelf – gezocht naar mogelijkheden om het systeem zo breed mogelijk toepasbaar te maken. Daarvoor wordt de oplossing gezocht in meer maatwerk, wat ook weer zorgt voor verdere detaillering van voorwaarden en daarmee van complexiteit. Het is de vraag of het doorontwikkelen van dit puntensysteem (met daarmee een toenemende complexiteit) toekomstbestendig is.

Samenstelling pilotconsortium

De samenstelling van het pilotconsortium leek in 2020 een gouden greep: drie collectieven die in de vorige pilotronde – elk op hun eigen manier – een puntensysteem hadden ontwikkeld en twee landelijke organisaties die ervoor kunnen zorgen dat een puntensysteem ook goed landt in de landbouwpraktijk. De meerwaarde van deze samenwerking is echter wat in het gedrang gekomen:

- De samenwerking van de drie collectieven bleek voor- en nadelen te hebben. Voordeel is de inhoudelijke krachtenbundeling van partijen die hiermee al enkel jaren bezig waren en relevante kennis en praktijkervaring inbrengen. Nadeel is dat het soms lastig bleek om los te komen van eerder ontwikkelde ideeën.
- De rol van BoerenNatuur en LTO is kleiner gebleven dan beoogd. Niet door gebrek aan inzet, maar door het feit dat we er in overleg met LNV voor hebben gekozen om alleen in de luwte te communiceren en de pilotregeling nog niet sterk te profileren ten opzichte van de LNV-regeling om verwarring te voorkomen en de introductie van de eco-regeling (begin 2023) niet te hinderen. Wel kunnen BoerenNatuur en LTO na afloop van de pilot helpen om het gedachtengoed uit te dragen in praktijk en beleid.

4.3 Welke rol kan de sector spelen?

In de vorige ronde GLB-pilots (2019-2021) zijn al ideeën ontwikkeld voor een grotere, deels ook formeel vastgelegde, rol van collectieven in de eco-regeling. Hoewel deze pilot niet specifiek gaat over de mogelijke rollen die de sector kan spelen in de eco-regeling, noemen we er hier toch een paar:

- De sector kan meedenken over de doorontwikkeling van de eco-regeling. Dit gebeurt momenteel al.
- Meer specifiek kan de sector (bijv. LTO, BoerenNatuur en de agrarische collectieven) de gehanteerde wegingsfactoren helpen doorontwikkelen en fijnslijpen, zeker waar het gaat om verdere regionalisering.

- De sector kan helpen bij de informatievoorziening over de eco-regeling aan grondgebruikers. Niet alleen in de vorm van schriftelijke informatie, maar ook door kennisuitwisseling in de praktijk (excursies, lerende netwerken). Er blijkt nogal wat onbekendheid met het doel en de inpasbaarheid van eco-activiteiten.
- De agrarische collectieven kunnen – zoals nu soms al gebeurt – de eco-activiteiten als ‘onderlegger’ gebruiken bij het uitstippelen van het ANLb. Er wordt nu gewerkt aan het beschikbaar stellen van de eco-keuzen voor de collectieven. Lukt dat (om privacy redenen) niet, dan kan het collectief deze gegevens natuurlijk ook bij de ANLb-deelnemer opvragen bij de intekening.
- Een meer formele rol voor de collectieven is om – naast het ANLb – ook de kwaliteit van de uitvoering van eco-activiteiten te ‘schouwen’, aanvullend op de controle en monitoring hiervan door de overheid (aan de hand van satellietbeelden en geotagged foto’s). Dit is alleen mogelijk als er voor de eco-regeling een vorm van tweedelijscontrole (controleer het collectief) mogelijk wordt. Die optie heeft nu echter weinig draagvlak, zowel bij de overheid als bij (een deel van) de collectieven.

Om de betrokkenheid van de sector te vergroten en het behalen van de eco-premie wat minder nadruk te laten hebben, is het zinvol om te kijken of de gegevens die de overheid via de eco-regeling verkrijgt (en ook via andere GLB-onderdelen) breder kunnen worden gebruikt dan alleen voor het GLB. Kunnen ze bijvoorbeeld – met goedvinden van de grondgebruiker – worden ingezet voor de bedrijfsontwikkeling, bijvoorbeeld in de vorm van duurzame bedrijfsplannen die de grondgebruiker niet alleen inzicht geven, maar ook kunnen worden gebruikt voor het aanboren van andere geldstromen, zowel publiek als privaat (bijvoorbeeld op basis van KPI’s).



Foto: Mark Schuurman

Uitrijden van vaste mest en compost, een veel gekozen maatregel uit het pilotmenu

5. Aanbevelingen

In dit hoofdstuk zetten we de bevindingen van de pilot waar mogelijk om in aanbevelingen voor het optimaliseren van de eco-regeling*. In een kader aan het eind van dit hoofdstuk formuleren we een aantal randvoorwaarden voor een succesvolle implementatie van een (verbeterde) eco-regeling.

Maatregelenmenu

1. De pilot heeft laten zien dat het goed mogelijk is om het maatregelenmenu verder uit te breiden, dat boeren het waarderen en dat het tot een potentieel hogere doelrealisatie leidt. Uitbreiding kan met zowel perceelsmaatregelen als bedrijfsmaatregelen. Dit rapport en de separate bijlage over de testfase geven een goed beeld van de maatregelen die het meest in trek zijn. Een deel daarvan is bovendien goed controleerbaar; van sommige moet de controleerbaarheid nog worden verbeterd. Verbreding van het menu moet uiteraard gepaard gaan met verhoging van de beloningsdrempel, omdat er immers meer punten en waarde kunnen worden verzameld. In onderstaande tabel zijn van twaalf veel gekozen maatregelen de geschatte vergroeningseffecten op een rij gezet (op basis van de factsheets per maatregel in de separate bijlage bij dit rapport). Het is zinvol om – mede op basis van de pilotbevindingen – door te gaan met selectieve uitbreiding van het menu. De nadruk op de verifieerbaarheid van nieuwe maatregelen, die er nu geregeld toe leidt dat kansrijke maatregelen sneuvelen, staat verhoging van de effectiviteit van het menu enigszins in de weg.

Tabel 10. Geschat vergroeningseffect van twaalf veel gekozen nieuwe maatregelen

Perceelsmaatregelen	Vergroeningseffect				
	klimaat	bodem	water	landsch.	biodiv.
Gebruik van ruige mest, compost etc.		++	+		+
Chemievrij grasland	+	+	++	+	+
Beperking uitrijperiode kunstmest in najaar			+		
Ondiepe of niet-kerende grondbewerking	++	+	+		
Chemievrij onderwerken groenbemester		+	+		+
Bouwland jaarrond groen	+	+	+	+	+
Vanggewas-plus: langere instandhouding		+	+	+	+
Ecologisch slootschoneren			+	+	++
Instandhouden kleinschalig landschap				++	+
Bedrijfsmaatregelen					
Minder eiwit voeren	+		+		+
Beperking N-kunstmestgift	+		++		+
Index gewasdiversiteit		+	+	+	++

2. Bovenop de 45 pilot-activiteiten hebben de testbedrijven suggesties gedaan voor nog eens 20 nieuwe eco-activiteiten. Bij nadere beschouwing leent slechts een klein deel hiervan zich voor de eco-regeling. Interessante suggesties zijn niettemin: plaatsspecifiek zaaien of planten, pleksgewijze onkruidbestrijding, minder of niet beregenen en maïsteelt met een onderzaai van tarwe of bonen.
3. Het is zinvol om de huidige vier varianten van niet-productieve oppervlakte uit te breiden met twee nieuwe varianten: beheerde akkerranden en moerassige elementen (poelen, rietland, rietkragen, natuurvriendelijke oevers). Niet-productieve elementen in graslandgebieden zijn nu

* De aanbevelingen in dit hoofdstuk zijn gebaseerd op de bevindingen van de vijf partijen in de pilot en weerspiegelen niet noodzakelijkerwijs ook de officiële standpunten van die partijen over de eco-regeling.

ondergewaardeerd. Zo krijgen veebedrijven meer keuzemogelijkheden. Bovendien strookt de toevoeging met de elementen die het Aanvalsplan Landschap onderscheidt.

4. Wat betreft de 'kleinere' sectoren: het maatregelenmenu van de pilot blijkt goed werkbaar voor vleesvee- en schapenbedrijven, maar niet goed voor de fruitteelt en vollegrondstuinbouw. Het is een beleidsdilemma of het menu geschikt moet worden gemaakt voor *alle* grondgebonden sectoren, omdat dit uitbreiding vereist met een serie zeer specifieke maatregelen, terwijl het de vraag is of de eco-regeling überhaupt financieel interessant is voor hoogrenderende teelten: vergroeningsmaatregelen brengen hier immers aanmerkelijk hogere kosten met zich mee. In een systeem waarin de waarde de premie bepaalt, zou de waarde dan niet alleen voor elke grondsoort of regio, maar ook voor elke sector moeten worden bepaald (zie echter ook punt 7). Hamvraag is: streven we met de eco-regeling naar een hoge deelnamegraad, in alle bedrijfstakken, of naar een effectieve vergroening tegen redelijke kosten? Het is wenselijk om hierover met de sector in overleg te gaan. Mogelijke eco-activiteiten voor kleine sectoren zijn al op een rij gezet in de sectorrapportages van de eerdere GLB-pilot *Sectorale Bouwstenen*.

Sturingselementen

5. De vele sturingsfactoren worden door veel testbedrijven niet als complicerend ervaren, omdat ze 'onder de motorkap' zitten. Wel is transparantie vereist om te weten wat daar precies gebeurt. Dit is dus een belangrijke randvoorwaarde voor het opnemen van extra sturingselementen.
6. De sturingselementen die te maken hebben met verdere regionale differentiatie worden als billijk ervaren. Het is zinvol om de regionale differentiatie in de eco-regeling verder te verfijnen. LNV overweegt ook al om van twee naar acht regio's te gaan. De indeling van die acht gebieden verschilt overigens op onderdelen met de indeling in CBS-gebieden die de pilot heeft gebruikt. Het is gewenst om nog eens goed te kijken naar de logica van de gebiedsindeling. Behalve voor de waardetoekenning is regionale differentiatie ook zinvol voor de minimaal te behalen puntenscore per vergroeningsthema. Die kan gestalte krijgen aan de hand van CBS-gebieden of grondsoort (maar dan vier in plaats van de huidige tweedeling). Daarnaast zijn belangrijke randvoorwaarden voor een verdere regionalisering:
 - a. Hoe meer regio's, hoe meer 'grensgevallen' er zullen optreden. Daarom zijn er goede kaarten (op perceelsniveau) nodig.
 - b. Blijft de eco-premie aan de waarde van eco-activiteiten gekoppeld, dan levert verdere regionalisering van die waarde op basis van bouwplansaldo's een lage waarde op in gebieden zoals de Veenkoloniën (zie § 3.2). Dat is niet stimulerend. Eén oplossing is gelegen in het koppelen van de beloning aan de puntenscore (zie punt 7a). Blijft toch ook de waarde bepalend voor het al dan niet ontvangen van de beloning, dan moet de verdere regionalisering van de waarde (kosten) worden heroverwogen.

De discussie over regionalisering speelt eigenlijk GLB-breed. Daarom is het meer in zijn algemeenheid goed om in het kader van de doorontwikkeling van de 'groenblauwe architectuur' van het GLB te verkennen welke onderdelen zich hiervoor het beste lenen, mede in het licht van de instrumenten die zijn voorzien in de Provinciale Programma's Landelijk Gebied.

7. De sturing op prestatieniveau wordt gewaardeerd. Alle vier elementen die in de pilot zijn toegepast, zijn naar ons idee interessant voor de eco-regeling:
 - a. Belonen op basis van toegekende punten (maatschappelijke betekenis) is stimulerender en doelgerichter dan belonen op basis van waarde, zoals nu gebeurt. Die keuze is destijds gemaakt omdat Europese Commissie een directe relatie vereiste tussen kosten en beloning van maatregelen. Nu verschillende EU-verordeningen ruimte bieden voor prestatiegericht belonen, is het raadzaam om te verkennen of de beloning alsnog aan de puntenscore kan worden gekoppeld.
 - b. Meer prestatieniveaus per maatregel (nu alleen voor extra lang beweiden en vroege oogst rooigewas). Er zijn veel meer maatregelen die zich hiervoor lenen, ook in het huidige eco-

regelingsmenu – zie bijlage 1 achter in dit rapport. Om reeds ‘groene’ bedrijven beter te belonen en uit te dagen tot nog betere prestaties, kan het aantal prestatieniveaus (in de pilot tussen twee en vier) zelfs nog worden uitgebreid.

- c. Ook het aantal prestatieniveaus op bedrijfsniveau (medaillekleuren voor de beloning) kan nog worden uitgebreid, mede omdat de afstand tussen zilver en goud relatief groot is. Te denken valt aan twee extra medaillekleuren: koper aan de onderkant en platina aan de bovenkant. Getrapt belonen (medaillekleuren) wordt als stimulerender ervaren dan traploos belonen.
- d. De introductie van perceelsoverstijgende bonussen is kansrijk en werd in de pilot goed ontvangen. Ook LNV overweegt bonussen, bijvoorbeeld voor de continuïteit van een maatregel op dezelfde plek. Op basis van de gunstige beoordeling in de pilot zijn daarnaast de volgende bonussen het overwegen waard: voor combinaties van elkaar versterkende maatregelen en/of voor connectiviteit van maatregelen, voor samenwerking tussen vee- en akkerbouwbedrijven, voor het aandeel natuur- en landschapsbeheer en voor het aandeel groenblauwe dooradering. De laatste twee zijn ook KPI's. Daarmee wordt een brug geslagen tussen de eco-regeling en (andere) publieke en/of private regelingen voor prestatiegericht belonen. Daarbij moet overigens worden gewaakt voor ongeoorloofde cumulatie.

Rekentool

8. Uitbreiding van het maatregelenmenu en van het aantal sturingselementen staat of valt met de gebruiksvriendelijkheid van de rekentool waarmee het puntensysteem wordt ontsloten en veel minder met het draagvlak onder agrariërs. Als het puntensysteem goed is ontsloten en is voorzien van een duidelijke uitleg wat er ‘onder de motorkap’ gebeurt, kunnen menu en sturing probleemloos worden uitgebreid. Vanuit de ervaringen met de rekentool die voor de pilot is ontwikkeld, geven we de volgende suggesties mee aan LNV en RVO:
 - a. Een geo-component gekoppeld aan de perceelsregistratie en de gecombineerde opgave vergroot de toegankelijkheid van de tool en de herkenbaarheid van de percelen, op voorwaarde dat hij ‘stabiel’ is. Dit stelt vooral eisen aan de stabiliteit van de perceelsregistratie, die in de aanloop naar het nieuwe GLB nogal fluctueerde. Ook LNV heeft al plannen om de gecombineerde opgave te voorzien van een geo-component.
 - b. Uitbreiding van het menu vergroot het belang van een goede zoek- en adviesfunctie van de rekentool: met behulp van algoritmen kan gericht worden gezocht op maatregelen die passen bij het bedrijf(stype) en punten opleveren daar waar scores tekortschieten (bijv. op bepaalde vergroeningsthema's).
 - c. Eveneens van groot belang is uitbreiding van de informatiefunctie van de rekentool: beknopte informatie over nut en definitie van maatregelen, doorklikmogelijkheden naar online informatie etc.

Implementatie

9. Uitbreiding van het maatregelenmenu is een min of meer continu proces, waarbij momenteel de uitbreidingen vanaf 2025 worden voorbereid. Een groot deel van de pilotmaatregelen die nog niet in het LNV-menu zitten, leent zich inhoudelijk voor opname daarin. Ruim de helft daarvan kan goed worden gecontroleerd; van een deel zal eerst de controleerbaarheid moeten worden verbeterd. Ook de voorgestelde extra sturingselementen kunnen relatief snel worden ingebouwd. Het is raadzaam om daarvoor consensus onder de betrokkenen te bereiken over de wenselijkheid en wegingsfactoren. De voorgestelde aanpassingen van de rekentool zijn wat ingrijpender; het is gewenst om snel te starten met het verkennen van de technische mogelijkheden daarvoor.
10. Nog meer dan voorheen vraagt optimalisering van de eco-regeling en van de groenblauwe architectuur van het GLB als geheel om een actieve inzet van de sector (zoals LTO, BoerenNatuur en de agrarische collectieven). Dat geldt voor:
 - de doorontwikkeling van de regeling;

- het selecteren van sturingselementen en wegingsfactoren;
- de informatievoorziening over nut en inpasbaarheid van eco-activiteiten;
- een optimale afstemming op conditionaliteiten en ANLb.

Hiermee kunnen het draagvlak voor en de effectiviteit van de regeling worden versterkt. Bij de introductie van het ANLb in 2016 is samenwerking met de sector één van de succesfactoren geweest. Samen een systeem ontwikkelen is iets anders dan reageren op een voorstel dat door anderen is bedacht. Het is gewenst om deze samenwerking alsnog te versterken, zowel gedurende de huidige GLB-periode als in de aanloop naar de volgende GLB-periode. Wat gedeeld eigenaarschap echter bemoeilijkt, is het ontbreken van een ‘werkorganisatie’ zoals BoerenNatuur en de collectieven die vormen voor het ANLb. Het is gewenst om hiervoor in samenspraak een alternatief te bedenken.

11. De pilot heeft zich gericht op het verbeteren van de bestaande eco-regeling. Het is zinvol om – al is het maar bij wijze van gedachte-experiment – ook nog eens de architectuur van de eco-regeling als zodanig onder de loep te nemen om te verkennen of er aantrekkelijker alternatieven denkbaar zijn.
12. De terughoudendheid bij grondgebruikers om bedrijfsgegevens ter beschikking te stellen (die we ook in de pilot tegenkwamen) kan wellicht worden doorbroken door een sterkere wederkerigheid. Zo zou het mooi zijn als de gegevens uit de rekentool kunnen worden gebruikt voor de verdere bedrijfsontwikkeling en als ze via bijvoorbeeld bedrijfsplannen het bedrijf niet alleen sterker betrekken bij vergroening, maar ook toegang geven tot andere (publieke en private) geldstromen voor vergroening.

In onderstaand kader zijn – op basis van de pilotlessen – randvoorwaarden geformuleerd voor een succesvolle implementatie van een verbeterde eco-regeling.

Randvoorwaarden voor succesvolle implementatie van een verbeterde eco-regeling

- Versterk het gevoel van gedeelde verantwoordelijkheid voor en ‘eigenaarschap’ van de regeling in de sector. Investeer in samenwerking en herstel van vertrouwen, en intensiveer de betrokkenheid van de sector bij veranderingen in de regeling. Benut de ideeën van de sector zoals die ook uit de pilot naar voren komen.
- Zorg voor een keuzemenu dat voldoende vergroeningsmogelijkheden biedt voor de verschillende sectoren in verschillende gebieden. Enerzijds door uitbreiding van het huidige menu, anderzijds door het inbouwen van sterkere regionale accenten. Overweeg aparte eco-regelingen of maatregelcategorieën voor kleine sectoren (zoals fruitteelt en vollegrondstuinbouw).
- Maak duidelijk welke maatschappelijke doelen/gebiedsopgaven met de verschillende maatregelen worden bediend en wat – naast de vergoeding – de meerwaarde van de maatregelen is voor de bedrijfsontwikkeling.
- Koppel de beloning direct aan de geleverde prestatie (de behaalde puntenscore) en onderscheid meer beloningsklassen dan nu het geval is.
- Maak duidelijk hoe de puntenscore tot stand komt, d.w.z. welke sturingselementen er in het puntensysteem zijn ingebouwd en hoe die de score beïnvloeden.
- Zorg voor een geavanceerde rekentool die in beginsel door de grondgebruiker zelf kan worden ingevuld, die op basis van bedrijfsprofiel en grondsoort zelf suggesties doet voor passende vergroeningsmaatregelen in samenhang met de voor het bedrijf relevante conditionaliteiten en eventuele ANLb-maatregelen.

Bijlage: maatregelenmenu en puntentoekenning GLB-pilot

GRASLANDMAATREGELEN (incl. maïs)	TOT.	Kl.	Bod.	Wat.	Ls.	Biod.
1. Beperking N-kunstmestgift (punten per ha voor alle graslandhectares):						
- Tot 100 kg/ha (veen, zand en löss) resp. 180 kg/ha (klei)	2	-	-	2	-	-
- Tot 75 kg/ha (veen, zand en löss) resp. 150 kg/ha (klei)	4	1	-	3	-	-
- Tot 50 kg/ha (veen, zand en löss) resp. 120 kg/ha (klei)	6	1	-	4	-	1
- Tot 0 kg/ha (alle grondsoorten)	10	3	-	5	-	2
2. Aanleg groeitrappen in het voorjaar (punten per ha per groeitrap):						
- Prestatieniveau 1	6	-	-	-	2	4
- Prestatieniveau 2	12	-	-	-	4	8
3. Beperking uitrijperiode kunstmest in het najaar (punten per ha met uitrijbeperking):						
- Niet uitrijden na 15 aug. (veen, zand) resp. 1 september (klei)	5	-	-	5	-	-
- Niet uitrijden na 1 aug. (veen, zand) resp. 15 augustus (klei)	10	-	-	10	-	-
4. Geen bemesting van maïs op gescheurd grasland (kunstmest + dierlijke mest). Punten per ha gescheurd grasland.	15	-	5	10	-	-
5. Beperken N-bodemoverschot (Kringloopwijzer; punten voor alle beteelde hectares)						
- Prestatieniveau 1: 170 (klei) resp. 140 kg/ha (veen en zand)	4	1	1	2	-	-
- Prestatieniveau 2: 130 resp. 100 kg/ha	7	2	2	3	-	-
- Prestatieniveau 3: 100 kg resp. 70 kg/ha	10	3	3	4	-	-
6. Minder eiwit voeren (gehele bedrijf op basis van ureumgehalte melk, jaargemiddelde) (punten voor alle beteelde hectares):						
- Lager dan 25	3	1	-	1	-	1
- Lager dan 23	5	2	-	2	-	1
- Lager dan 21	8	3	-	3	-	2
- Lager dan 19	10	4	-	4	-	2
7. Langjarig/blijvend grasland (naar leeftijd; punten per ha blijvend grasland per categorie):						
- 5-10 jaar	33	10	10	7	3	3
- 11-15 jaar	38	11	11	8	4	4
- Meer dan 15 jaar	45	13	13	10	4	5
8. Extra lang beweiden (rundvee):						
- 1.000 – 1.500 uur	15	5	-	7	3	-
- 1.501 – 2.000 uur	18	7	-	8	3	-
- 2.001 – 2.500 uur	21	8	-	9	4	-
- Meer dan 2.500 uur	24	10	-	10	4	-
9. Handhaven of creëren hoog waterpeil veengrond in de zomer (punten per ha hoog peil)	50	15	10	5	5	15
10. Gebruik ruige mest, compost etc. (punten per ha met ruige mest):						
- Mest van eigen bedrijf	20	-	10	5	-	5
- Aangevoerde mest	25	-	12	7	-	6

11. Gebruik van mestsoorten uit andere stalsystemen (gebruik gescheiden fracties na mestscheiding aan de bron, punten per ha waarop aanwending plaatsvindt):						
- 10-25% van de bedrijfsoppervlakte	20	-	10	5	-	5
- 26-50% van de bedrijfsoppervlakte	25	-	12	6	-	7
- Meer dan 50% van de bedrijfsoppervlakte	30	-	15	7	-	8
12. Uitstoot van broeikasgassen (kg CO ₂ -eq./ha) (punten per bedrijf):						
- 19.000 – 22.000 kg/ha (klei en zand) resp. 25.000 – 28.000 kg /ha (veen)	200	150	30	20	-	-
- Minder dan 19.000 kg/ha (klei en zand) resp. 25.000 kg/ha (veen)	300	220	50	30	-	-
13. Inzet baggerspuit (punten per ha sloot):						
- 25-50% bedrijfsoppervlak gebaggerd	40	-	-	25	-	15
- 51-75% bedrijfsoppervlak gebaggerd	50	-	-	30	-	20
14. Ecologisch slootschonen (punten per ha sloot):						
- 25-50% bedrijfsoppervlak geschoond	40	-	8	8	4	20
- 51-75% bedrijfsoppervlak geschoond	50	-	10	10	5	25
15. Kruidenrijke randen/bufferstrook met kruiden	50	-	-	20	15	15
16. Soortenrijk productiegrasland:						
- Gras-klavermengsel	20	8	-	8	2	2
- Gras met minimaal vier vlinderbloemigen	24	8	2	8	3	3
- Gras met minimaal 8 kruiden, waarvan minimaal 4 vlinderbloemigen	30	8	2	8	6	6
17. Mechanisch onderwerken graszode	18	2	5	8	2	1
18. Chemievrij grasland (punten per ha grasland)	20	2	4	7	3	4
19. Teelt van maïskolvenschroot (MKS) als alternatief voor snijmaïs (punten per ha MKS)	15	5	10	-	-	-
20. Instandhouding niet-productieve oppervlakte: houtopstanden, akkerranden, rietland, poelen etc. (zes categorieën). Punten per ha:						
- Op 1-3% van het bedrijf	30	5	-	5	10	10
- Op 3-5% van het bedrijf	40	6	-	6	13	15
- Op meer dan 5% van het bedrijf	50	7	-	7	16	20
21. Natte teelten (punten per ha)	40	10	10	5	5	10
22. Instandhouding kleinschalig landschap/perceel (punten per ha)	40	-	-	-	20	20
23. Instandhouding microreliëf etc. (punten per ha):						
- Instandhouding microreliëf	15	2	4	2	4	3
- Idem plus instandhouding perceel- en slotenpatroon	20	2	5	2	6	5

BOUWLANDMAATREGELLEN	TOT.	Kl.	Bod.	Wat.	Ls.	Biod.
1. Aandeel rustgewassen (punten per ha)						
- 21-35%	30	8	8	8	3	3
- 36-50%	40	11	11	11	3	4
- Meer dan 50%	44	12	12	12	4	4
2. Teelt van eiwithoudende/stikstofbindende gewassen (punten per ha)	18	8	5	0	2	3
3. Teelt van meerjarige gewassen/teelten (punten per ha)	35	10	10	10	3	2
4. Strokteelt:						
- Stroken van 3 – 12 m breed	30	-	5	5	10	10

- Stroken van 12 – 24 m breed	20	-	5	5	5	5
5. Toepassen mengteelt						
- Twee gewassen	15	2	6	4	2	1
- Drie of meer gewassen	20	3	7	5	3	2
6. Onderzaai vanggewas	15	5	3	3	2	2
7. Vroege oogst rooigewassen:						
- Voor 1 september	20	5	5	5	2	3
- Voor 1 november	8	-	8	-	-	-
8. Teelt van diepwortelende gewassen	15	5	5	5	-	-
9. Teelt van gewassen met een gunstige wortel- spruitverhouding	10	5	4	1	-	-
10. Index gewasdiversiteit (aantal gewassen gedeeld door de beteelde oppervlakte; <u>punten per bedrijf</u>):						
- 0,05 – 0,07	150	-	25	25	50	50
- 0,07 – 0,10	200	-	35	35	60	70
- > 0,10	250	-	45	45	70	90
11. “Vanggewas-plus”						
- Langere duur van de instandhouding (15 feb.)	25	5	8	8	2	2
- Natuurvriendelijke samenstelling van het mengsel	23	3	6	6	3	5
- Combinatie van vanggewas met graan- of hennepstoppel	30	3	8	8	4	7
12. Aandeel van de bedrijfsoppervlakte jaarrond groen (punten per ha)						
- 51-70%	20	4	6	6	2	2
- 71-85%	30	6	9	9	3	3
- 86-100%	40	9	12	12	3	4
13. Aandeel niet-kerende grondbewerking (punten per ha):						
- 50-65%	20	10	10	-	-	-
- 66-80%	22	11	11	-	-	-
- 81-100%	24	12	12	-	-	-
Aandeel ondiepe grondbewerking (max. 15 cm):						
- 50-65%	14	7	7	-	-	-
- 66-80%	16	8	8	-	-	-
- 81-100%	18	9	9	-	-	-
14. Score op organische stofbalans (kg EOS/ha/jaar) (<u>punten per bedrijf</u>)						
- 1,1 – 1,5	150	50	50	25	-	25
- 1,5 – 2,0	250	75	75	50	-	50
- Meer dan 2,0	350	100	100	75	-	75
15. Vaste rijpaden	20	4	10	6	-	-
16. Chemievrije bufferzone langs waterlopen en langs elementen met een andere functie (bermen, natuur- en landschapselementen):						
- Gras/kruiden	40	3	3	15	4	15
- Bloemrijk mengsel	48	3	3	15	7	20
17. Chemievrij onderwerken groenbemester	15	-	4	5	1	5
18. Precisie-toepassing van gewasbeschermingsmiddelen	14	-	3	5	1	5
19. Mechanische onkruidbestrijding (wiedeggen)	13	-	3	5	-	5
20. Teelt van dun gezaaid ‘vogelgraan’	30	-	3	5	2	20
21. Gebruik arenstripper	20	-	-	-	5	15
22. Aanleg FAB-stroken	50	5	5	15	10	15