

Ex ante evaluatie van het Nationaal Strategisch Plan 2023 - 2027

Eindrapport

Opdrachtgever: Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit

Rotterdam, 24 december 2021



Ex ante evaluatie van het Nationaal Strategisch Plan 2023 - 2027

Eindrapport

Opdrachtgever: Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit

Ecorys

Bart Witmond

Elvira Meurs

Thijs Fikken

Hannah Schütte

Aequator Groen & Ruimte

Peter Sloot

Melle Nikkels

Rotterdam, 24 december 2021

Inhoudsopgave

Samenvatting ex ante evaluatie NSP	3
Summary ex ante evaluation NSP	12
1 Methodiek	16
1.1 De gehanteerde kaders	16
1.2 Vraagstelling en beantwoording in de hoofdstukken	16
1.3 Werkwijze	17
1.4 De beoordeelde stukken	19
2 Proces	20
2.1 Evaluatievragen	20
2.2 Proces opstellen programma	20
2.3 Eindoordeel proces	21
3 Beoordeling SWOT-analyse en interventielogica	23
3.1 Evaluatievragen	23
3.2 Proces	23
3.3 Beoordeling	24
4 Overkoepelende beoordeling NSP	27
4.1 Evaluatievragen	27
4.2 Consistentie en toepasbaarheid in de praktijk	27
4.3 Doelbereik en inzet middelen	32
4.4 Procedures, systemen en governance	36
4.5 Samenhang met en beoordeling van het S-MER	40
4.6 Aanbevelingen	42
Bijlage tabel interactie	44

Samenvatting ex ante evaluatie NSP

Kader voor ex ante evaluatie

Het ministerie van LNV, de provincies en de waterschappen werken met elkaar en vele stakeholders samen om een Nationaal Strategisch Plan (NSP) voor het Gemeenschappelijke Landbouwbeleid (GLB) op te stellen. Het NSP wordt eind 2021 bij de Europese Commissie ingediend. De ex ante evaluatie maakt daar onderdeel van uit.

Dit NSP is de nationale invulling van het *VERORDENING (EU) Nr. 2021/2115 VAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD tot vaststelling van voorschriften inzake steun voor de strategische plannen die de lidstaten in het kader van het gemeenschappelijk landbouwbeleid opstellen (strategische GLB-plannen) en die uit het Europees Landbouwgarantiefonds (ELGF) en het Europees landbouwfonds voor plattelandsontwikkeling (Elfpo) worden gefinancierd, van 2 december 2021*.¹ Een verplicht onderdeel is een zogenaamde ex ante evaluatie. Hierbij is artikel 139 over de ex ante evaluatie als kader genomen.

Vertraging door de lopende kabinetsformatie

Het concept NSP is in goed overleg met vele partijen voorbereid sinds begin 2019, maar was tot voor kort niet definitief uitgekristalliseerd. In Nederland is het kabinet op 15 januari 2021 gevallen en waren op 17 maart 2021 Tweede Kamerverkiezingen. Het kabinet is demissionair en de kabinetsformatie is in een ver gevorderd stadium. Woensdag 8 december 2021 vond een overleg met de Tweede Kamer plaats over het concept NSP. Op 15 december 2021 is het Coalitieakkoord 2021 – 2025 van VVD, D66, CDA en ChristenUnie gepresenteerd. De opstellers van het NSP hebben de nieuwste inzichten uit het Coalitieakkoord verwerkt in het laatste concept van het NSP dat 20 december 2021 aan de ex ante evaluatoren ter beschikking is gesteld.

De programmadirecteur heeft in een overleg op 3 november 2021 met de ex ante evaluator laten weten dat voor het einde van 2021 het concept NSP bij de Europese Commissie zal worden ingediend. Voorzien is dat in het voorjaar van 2022 na afloop van de inspraakperiode het definitieve S-MER wordt ingediend.

Twee versies van het NSP

Het integrale programmadocument van het NSP wordt in twee versies uitgebracht:

- **Formele aanvraag:** een versie van het programmadocument met samengestelde bijlagen, zoals deze bij de Europese Commissie aan het einde van het jaar wordt ingediend. De ex ante evaluatie zal deel uitmaken van dit programmadocument.
- **Integrale versie voor besluitvorming:** een versie die gemaakt is voor besluitvorming in het bestuurlijk overleg, de stuurgroep en de Tweede Kamer. De ex ante evaluator heeft het concept Nationaal Strategisch Plan; versie ter inzagelegging van 20 december 2021 als basis gebruikt voor deze ex ante evaluatie.

De ex ante evaluator heeft de integrale versie voor besluitvorming als uitgangspunt voor de overkoepelende beoordeling van het NSP genomen. De programmadirecteur GLB-NSP heeft in een overleg met de ex ante evaluator aangegeven dat er parallel aan beide versies van het NSP wordt gewerkt en dat deze versies volledig consistent zullen zijn. Naast de integrale versie heeft de ex ante evaluator een aantal stukken ontvangen, die integraal onderdeel uitmaken van de ex ante evaluatie:

¹ En de uitvoeringsverordening (EU) 2021/2289

- De reactie van het programmteam NSP op de landenspecifieke aanbevelingen van de EC. Deze informatie maakt onderdeel uit van de formele aanvraag.
- Twee presentaties over de governance en het uitvoeringsconcept.
- De algemene uitleg van de prioritering en de interventielogica.
- De gezamenlijk opgestelde verantwoordingstabel, die de tussentijdse adviezen van de ex ante evaluator samenvat en de wijze waarop het programmteam met de adviezen is omgegaan.

Werkwijze ex ante evaluatie

De uitvoering van een ex ante evaluatie heeft een iteratief karakter. De uitwisseling van informatie tussen de beleidsmakers en de evaluatoren staat hierin centraal. Tijdens de evaluatieperiode is door de ex ante evaluatoren gekeken naar verschillende bouwstenen van het programma, zoals de SWOT, meerdere stuurgroepstukken en het concept NSP. De gedachte hierachter is dat door het leveren van kritisch, objectief en periodiek commentaar, uiteindelijk een sterk programma wordt opgeleverd waarin oog is voor logica en samenhang van de aanpak. Daarnaast maakt het tussentijds leveren van advies bijsturen mogelijk, wanneer daar aanleiding voor is. Deze methode is overigens voorgeschreven door de Europese Commissie.

Beoordeling proces

Is de mate waarin en wijze waarop relevante (non-gouvernementele) organisaties bij het ontwikkelen van het NSP betrokken zijn afdoende voor een gedragen NSP?

Het programmteam NSP is verantwoordelijk voor het opstellen van het NSP. Bij het opstellen van het programma zijn belanghebbenden op verschillende manieren betrokken. Wij hebben een positief oordeel over het betrekken van belanghebbenden, o.a. via een maatschappelijke begeleidingscommissie en brede publieksevenementen. Ook is veel externe en onafhankelijke expertise uitgevraagd. Zo is de WUR ingezet om de (houtskool) SWOT op te stellen en is AEF betrokken om een onderzoek naar de governance uit te voeren. Ook zijn er verschillende pilotstudies uitgevoerd (bijvoorbeeld de praktijktoets NSP) om de mogelijke interventies te testen. Hiermee is de voorbereiding van het NSP goed opgestart.

Met de verschillende inhoudelijke rapporten, SWOT en pilot studies was de inhoudelijke basis voor het NSP tijdig beschikbaar. De vertaling van deze inhoudelijke stukken naar programmteksten en documenten als interventiefiches heeft relatief veel tijd gekost. Een belangrijke oorzaak is de demissionaire status van het kabinet en langdurige kabinetsformatie. Ook bleek de stuurgroep het moeilijk te vinden om gezamenlijke kaders te stellen op basis van prioriteiten. De besluitvorming is in de laatste weken versneld tot stand gekomen.

Mede hierdoor is de interventielogica pas in een laat stadium uitgekristalliseerd. De governance was tot voor kort nog niet duidelijk, terwijl het advies hierover al in 2020 beschikbaar was. Hetzelfde geldt voor de budgettaire keuzes. Inmiddels zijn er besluiten genomen over de governance en het budget. Daarmee is duidelijk hoe de middelen worden ingezet, hoe de aansturing en uitvoering op hoofdlijnen vorm gaat krijgen. Er zijn pilot studies uitgevoerd en de lessen uit de eerste ronde zijn toegepast in het NSP. In 2022 wordt een nieuwe praktijkproef uitgevoerd onder meer om tot een goede uitwerking van de eco-regelingen te komen.

De eerste uitgewerkte NSP-stukken zijn met de evaluatoren gedeeld in oktober en november 2021. Deze stukken waren in veel gevallen nog onvoldoende uitgewerkt om te beoordelen. Op dit moment heeft het evaluatieteam aan de bel getrokken en haar zorgen bij het programmteam geuit. De laatste weken is het NSP in een stroomversnelling gekomen en zijn er keuzes in de bestuurlijke overleggen gemaakt, is er overleg over het concept NSP met de Tweede Kamer

geweest en is het Coalitieakkoord tot stand gekomen en verwerkt in het NSP versie 20 december 2021.

Beoordeling SWOT en interventielogica

Geef de SWOT-analyse een voldoende volledige, plausibele en intern consistente beschrijving van de bestaande situatie?

De houtskool-SWOT is stevig onderbouwd met statistische data. De data zijn voorzien van heldere toelichtingen en leiden tot logische bevindingen. De sterkten en zwakten zijn goed navolgbaar. Het instellen van een maatschappelijke begeleidingsgroep (MBG) met relevante partijen heeft aan de kwaliteit van de SWOT bijgedragen. In de totstandkoming van de houtskool-SWOT is met deze maatschappelijke groeperingen overlegd en hebben zij onder meer geadviseerd over het uitvoeren van de drie aanvullende onderzoeken. Deze drie aanvullende onderzoeken kennen elk behoorlijke diepgang. De analyses gaan dieper dan de houtskool-SWOT en overlappen geenszins daarmee. Ze geven inzicht in kansen en bedreigingen en op punten mogen de uitkomsten als verrassend en inspirerend worden geduid.

Medio 2021 is de definitieve SWOT opgeleverd. De hierin helder beschreven context, relevante statistische data en de drie aanvullende onderzoeken maken dat er een SWOT-analyse ligt die een volledig, plausibel en intern consistente beschrijving van de bestaande situatie biedt.

Vloeit de assessment of needs (AoN) logisch voort uit de resultaten van de SWOT-analyse?

In een apart document dat onderdeel is van de formele indiening (H 2.1 Format NSP Algemene uitleg prioritering) is de 'assessment of needs' en de interventielogica systematisch uitgewerkt. In het concept NSP gaan de hoofdstukken 1. 'Strategische verklaring'; 2. 'Beoordeling van behoeften' en 3. 'Consistentie en samenhang van de strategie' over de SWOT en de relatie met de behoeftanalyse. Daarmee is er veel aandacht voor dit onderwerp.

De SWOT is goed onderbouwd en gedetailleerd uitgewerkt. Daar zijn in totaal 31 behoeften uit afgeleid, wat een groot aantal is. En de behoeften staan niet los van elkaar maar veel behoeften zijn met elkaar verweven en de interventies richten zich vaak op combinaties van behoeften. De samenhang tussen de SWOT en de behoeften en de interventies is daarmee relatief complex.

Een sterk punt in het NSP is dat er een prioritering van de behoeften voor het NSP is gemaakt op basis van vier categorieën:

- **Categorie 1:** prioriteit;
- **Categorie 2:** belangrijk;
- **Categorie 3:** meekoppelen met andere doelen binnen het NSP;
- **Categorie 4:** niet geadresseerd via het GLB.

Daarmee is bij een aantal behoeften aangegeven dat die behoefte of minder belangrijk is dan andere behoeften of dat de behoefte met een ander instrument dan het NSP kan worden aangepakt. Voor de meeste behoeften geldt dat de afleiding uit de SWOT voor de ex ante evaluator aannemelijk is gemaakt.

Is de interventielogica voor het programma als geheel consistent en plausibel?

Vloeien de gekozen GLB-interventies logisch voort uit SWOT, AoN en interventielogica, mede in relatie tot relevante andere nationale, regionale of andere instrumenten?

Er zijn diverse onderzoeken uitgevoerd naar de (kosten)effectiviteit van mogelijke interventies om de nationale GLB doelen te realiseren. Daaruit komt dat er grote overeenkomst is tussen wat het programmateam aan behoeften had geïnventariseerd en welke als kernopgaven uit het onderzoek naar voren kwamen. Er zijn op basis van het onderzoek zeven kernbevindingen geïnventariseerd, die overkoepelend richting geven aan de keuze van de interventies. Op deze wijze is bij de selectie van interventies getoetst of een behoefte prioritair is, deze door invulling van andere behoeften al meegekoppeld wordt aangepakt en of het nodig is dat er een aparte interventie vanuit het NSP nodig is.

De interventielogica is per interventie uitgeschreven en is voor de meeste interventies aannemelijk gemaakt. Het is niet altijd eenvoudig om de causale relaties tussen een interventie en de beoogde doelen precies na te volgen. Het beeld is dat er vaak meerdere interventies worden ingezet, die gezamenlijk moeten leiden tot het behalen van de beoogde doelen.

Het zijn zowel interventies binnen het NSP alsook aanvullend beleid, zoals met extra financiële middelen uit het Coalitieakkoord die voor natuur en stikstof worden ingezet. Ook hangt veel af van gebiedsgerichte uitwerking van de instrumenten of er samenhang in de uitvoering plaats heeft en er meerwaarde ontstaat. Aanbevolen wordt de nadere invulling van de instrumenten gebiedsgericht te bezien en op basis van praktijkervaringen in de loop van de tijd bij te stellen om zo effectief mogelijk te zijn.

Beoordeling consistentie en toepasbaarheid in de praktijk

Is er sprake van voldoende interne samenhang van het voorgestelde NSP en in relatie tot andere relevante nationale en regionale instrumenten, zoals onder meer andere nationale of regionale subsidieregels, belastingregels, programma's in het kader van andere EU-fondsen?

De strategie is goed uiteengezet in hoofdstuk 1 en is gerelateerd aan het nationaal beleid. Het is duidelijk dat er een geleidelijke verschuiving plaats zal vinden, waarbij er naast ondersteuning ook gebiedsgericht wordt gestuurd op toekomst bestendig boeren. De logica van de strategie is dat boeren die stappen zetten naar duurzame kringlooplandbouw hiervoor worden beloond. Er worden met het NSP economische prikkels ingebouwd om de transitie in gang te zetten en de keuzevrijheid bij de agrariër te laten op welke wijze daar invulling aan wordt gegeven. Door de lat voor het basisinkomen met de invulling van de conditionaliteiten niet te hoog te leggen, blijft het nieuwe systeem voor alle agrariërs toegankelijk. In de praktijkproef zijn de conditionaliteiten getoetst en deze zijn naar aanleiding van de beperkte deelnamebereidheid aangepast.

Een kernpunt in de aanpak is gebiedsgericht werken. Op gebiedsniveau kunnen de opgaven in samenhang worden bezien en afgestemd worden op de lokale situatie. Met een gebiedsaanpak is er synergie te halen door integratie van bodem-, water- en biodiversiteitsmaatregelen. In het NSP wordt gebiedsgericht werken vooral gekoppeld aan de veenweidegebieden (waar bijna 25% van het budget heen zal gaan) en boerderijen in de overgangsgebieden nabij Natura 2000 gebieden met het oog op de reductie van stikstof. Goede betrokkenheid van partijen die direct de gevolgen van te maken keuzen ondervinden is wenselijk. Dit pleit voor een gebiedsgerichte en bottom-up aanpak. Door deelname van de provincies en de waterschappen aan het NSP is het juiste overheidsniveau aan zet om hier vorm aan te geven.

In het concept NSP staat dat er een grondgebonden eco-regeling voor klimaat en leefomgeving komt. De eco-regeling wordt geprogrammeerd voor 26 eco-activiteiten met een puntensysteem voor alle landbouwgrond in Nederland met gebiedsgerichte accenten. Het is voor de uitvoering van groot belang dat dit puntensysteem snel concreet wordt uitgewerkt. De indicator en meetmethodiek moet per punt transparant zijn, zodat het systeem goed uitvoerbaar en handhaafbaar is.

Er is door veel medewerkers meegeschreven aan onderdelen van het NSP. Mede door de lange duur van de kabinetsformatie is er tot laat in de totstandkoming van het NSP onduidelijkheid geweest over de precieze invulling. Een risico hierbij is dat er door verschillende auteurs andere keuzes worden gemaakt, waardoor er geen consistente lijn in het NSP zit. De ex ante evaluator constateert dat in het laatste concept van het NSP een aantal inconsistenties uit eerdere versies is verwijderd en geen nieuwe zijn gevonden.

Beoordeling doelbereik en inzet middelen

Zijn de in het NSP geformuleerde te behalen GLB-doelstellingen naar verwachting – gelet op de in te zetten interventies en de voor die interventies beschikbaar gestelde financiële middelen – haalbaar?

Is het programma – gelet op de AoN en de in te zetten middelen - op de verschillende onderdelen voldoende ambitieus?

De beantwoording van deze vraag hangt samen met welk doel wordt gekozen. Uit de SWOT, de behoefteanalyse en het NSP blijkt dat het gaat om een transitie van de manier van landbouw bedrijven, die gericht is op een nog onbekende manier van duurzame landbouw. Het is een zoektocht om die duurzame landbouw in de praktijk te ontdekken. Het vergt van de consument een hogere prijs voor duurzaam voedsel en de verwachting daarbij is dat de producten ook anders zijn dan van het huidige eetpatroon, met bijvoorbeeld plantaardige eiwitbronnen en 'nieuwe' eiwitten zoals van insecten. Van de agrariër wordt verwacht dat hij zijn teeltwijze duurzaam vormgeeft, meer gebiedsgerichte opgaven bedient en kringlopen sluit. Dat zijn voor de agrariër, de keten en de burgers zeer ingrijpende maatschappelijke ontwikkelingen die tientallen jaren in beslag gaan nemen. Het NSP heeft een horizon tot en met 2027 en zal het einddoel van de beoogde transitie niet behalen omdat een dergelijke transitie meer tijd kost.

Het NSP moet in de ogen van de evaluator dan ook niet beoordeeld worden op een nog onbekend ver weg liggend einddoel, maar op het robuust inzetten van de beoogde verandering. Het NSP is met de financiële prikkels en de instrumenten gericht op de eerste stappen in de transitie. Daarbij komt dat er aanpalend beleid is, waaronder wetgeving dat kaders stelt. De samenwerking tussen de drie overheden (rijk, provincies en waterschappen) zorgt voor een consistente manier van werken. Door met pilots de agrariërs zelf goed mee te nemen en door haalbare instapcondities te kiezen, mag brede deelname worden verwacht. Het Coalitieakkoord zet in op vergelijkbare doelen en zet substantieel middelen in die de transitie ondersteunen.

Een punt van zorg is dat in de agrarische wereld de afgelopen twee jaar veel weerstand is geweest tegen onder meer het stikstofbeleid. Recente enquêtes onder agrariërs laten weinig vertrouwen in de overheid zien. In het Tweede Kamerdebat over het NSP van 8 december 2021 kwam duidelijk naar voren dat een deel van de Kamerleden nog een snellere aanpak richting duurzame landbouw wil zien en een ander deel juist de nadruk legt op een meer geleidelijke aanpak met meer draagvlak. De minister constateert dat haar aanpak ertussenin zit en de ex ante evaluator beaamt die beoordeling. Daarmee is dit NSP goed gericht op de transitie, maar is de uitvoering afhankelijk van het tempo dat de agrarische ondernemers aankunnen en de samenleving bereid is te betalen.

Op het strategische en tactische niveau is nu een beoordeling mogelijk. Het onderzoek 'Naar een doeltreffend en doelmatig Nationaal Strategisch Plan' geeft met een effectenanalyse inzicht in de beleidsvarianten. Hierbij zijn varianten van clusters van maatregelen met verschillende budgetverdeling onderzocht om zo gevoel te krijgen wat de effecten zijn voor het inkomen en op klimaat, milieu, biodiversiteit en landschap, de concurrentiekracht en duurzaamheid. De NSP-variant is niet onderzocht, maar bevindt zich tussen de onderzochte varianten in. Het oordeel over de effecten op het strategische en tactische niveau is positief.

Op het meer operationele niveau, waaronder de mate van doelbereik is nu nog geen definitieve beoordeling mogelijk. In het strategische MER zijn twee alternatieven onderzocht, waarbij het concept NSP maatregelen uit beide alternatieven combineert. De belangrijkste effecten van het NSP zijn te verwachten voor maatschappelijke doelen op het gebied van klimaat, biodiversiteit, water (kwantiteit en kwaliteit) en bodemkwaliteit. Er zal in het voorjaar 2022 nog een addendum op het S-MER komen met een analyse van de effecten van het concept NSP dat op instrumentniveau is uitgewerkt en waarbij de inspraakreacties zijn verwerkt. Het voorlopige oordeel is dat het plausibel is dat de instrumenten uit het NSP aanzienlijke kunnen bijdragen aan het behalen van de maatschappelijke doelen. Belangrijk is de toets of maatregelen elkaar in de praktijk tegenwerken of dat er juist meerwaarde ontstaat. Maatwerk met een gebiedsgerichte uitwerking kan de kans op die meerwaarde vergroten.

De interventielogica voor het hele programma is zichtbaar en wordt doorgevoerd in de uiteindelijk te nemen interventies. De verdeling van de financiële middelen past bij het relatieve belang van de behoeften en de interventie. De uitvoeringsstrategie is kansrijk om tot het beoogde doelbereik te komen.

[Wordt het gebruik van financiële instrumenten gefinancierd uit het Elfpo voorzien en zo ja, zijn de aangevoerde argumenten daarvoor plausibel en consistent? Indien financiële instrumenten ingezet zullen worden: een beoordeling van de verschillende instrumenten die mogelijk zijn en de voor- en nadelen van ieder van die instrumenten \(ex ante evaluatie van de individuele producten\)?](#)

Met financiële instrumenten bedoelt de Europese Commissie toegang tot kapitaal, bijvoorbeeld door leningen en garantstellingen. Nederland kent de regeling Borgstellingskrediet voor de Landbouw (BL). De middelen voor deze regeling komen uit de begroting van het ministerie van LNV. In het NSP worden geen nieuwe financiële instrumenten geïntroduceerd.

[Hoe dragen de verwachte outputs bij tot beoogde resultaten?](#)

[Welke bijdrage levert het NSP aan de specifieke doelstellingen van het GLB, rekening houdend met de nationale en regionale behoeften, met het ontwikkelingspotentieel en met de ervaring met de uitvoering van het GLB in eerdere programmeringsperioden?](#)

Bij vrijwel alle interventies zijn outputindicatoren en resultaatsindicatoren opgenomen. Deze sluiten aan bij de interventie die wordt genomen. Zeer recent zijn in de fiches streefwaarden en resultaat-indicatoren opgenomen. In diverse onderzoeken van de WUR over de effectiviteit van de aanpak en de S-MER zijn inschattingen gemaakt van de bijdrage van de interventies van het NSP aan de maatschappelijke doelen. Er is geleerd van de uitvoering in POP3 en zo wordt bijvoorbeeld het aangepaste ANLb met de collectieven voortgezet.

Beoordeling procedures, systemen en governance

[Zijn de voorziene procedures en systemen voor de uitvoering van het NSP naar verwachting toereikend, effectief en efficiënt?](#)

Wat een sterk punt in de aanpak is geweest, is dat de stuurgroep GLB-NSP al vroeg in het proces een opdracht aan een onderzoeksbureau heeft gegeven voor advies over governance, gericht op de aansturing en uitvoering.² In het NSP is een paragraaf over de governance en de uitvoering opgenomen. Er zijn nog twee aanvullende documenten aan de ex ante evaluator verstrekt, die de nationale inkleuring geven en meer detail bevatten. De beoordeling van de governance is dat de minister van LNV en RVO dezelfde rollen krijgen die ze hadden bij de uitvoering van het GLB en het POP. Deze partijen zijn competent gebleken. Ook eerder zijn de twaalf provincies als 'intermediate bodies' aangewezen voor het POP-beleid. In de huidige governance is het Regiebureau POP opgenomen; een gezamenlijke programmadirectie van LNV en de provincies. Het Regiebureau POP wordt omgevormd tot een regie-organisatie voor het hele GLB, wat vertrouwenwekkend stemt.

De verdeling van de verantwoordelijkheden tussen het ministerie van LNV, de provincies en de waterschappen blijft grotendeels gelijk. Er is nog besluitvorming in 2022 over:

- Interventies kennis en samenwerking.
- De experimenten Veenweiden en Overgangsgebieden N2000. Deze hangen samen met de regie-afspraken die met het nieuwe kabinet op deze urgente uitdagingen met de provincies worden gemaakt.

Rijk, provincies en waterschappen zetten in op meer coördinatie en gezamenlijke programmering over het gehele NSP.

[Zijn de voorziene personele middelen en de administratieve capaciteit voor het beheer van het NSP naar verwachting toereikend?](#)

[Zijn er maatregelen gepland om de administratieve lasten voor begunstigden te verlichten en zijn](#)

Wij hebben als evaluator al meerdere malen bij eerdere evaluaties van POP2 en mid term POP3 kritiek geuit op de ondoelmatige uitvoeringsstructuur van de maatregelen. We constateren dat er nu een voornemen is om conform het advies van AEF een coördinatie-instrument (sturingshuis) op te zetten dat moet voorzien in een coördinatie van het opdrachtgeverschap. Verwacht mag worden dat er meer uniformiteit in de aanpak komt en er tenminste overzicht is van de (provinciale) openstellingen. Ook in lijn met onze eerdere aanbeveling is dat de interventies voor innovatie zowel op landelijk- als op provinciaal niveau opengesteld kunnen worden. In het bestuurlijk overleg NSP en het sturingshuis zal worden afgesproken voor welke innovaties een landelijke openstelling of een provinciale openstelling passend is. De bestuurlijke afspraken worden begin 2022 vastgelegd in een convenant met onder meer rollen en verantwoordelijkheden, gemeenschappelijk programmeren en kosten en risico's.

Een tweede element in de governance zijn de administratieve lasten voor de agrariër. Dan gaat het om het totaal aan lasten van de aanvraag, de rapportage tijdens de uitvoering en de bewijslast na afloop. Er wordt zoveel mogelijk aangesloten op het Raamwerk voor Uitvoering van Subsidies (RUS), dat is de gestandaardiseerde manier waarop de rijksoverheid subsidieregelingen uitvoert. Het raamwerk geeft nadere invulling aan de Regeling vaststelling Aanwijzingen voor subsidieverstrekking, ook wel bekend als het Uniform Subsidiekader (USK). Een 'claimless system' voor basisbetaling en eco-regeling en het concept 'verantwoord vertrouwen' worden ingevoerd, waarbij het uitgangspunt is 'het is goed, tenzij', ipv 'het is fout, tenzij'. Daarmee zijn uitgangspunten en instrumenten gekozen, waarmee lagere administratieve lasten mogelijk gemaakt kunnen worden. De praktijk zal moeten uitwijzen in welke mate deze nieuwe systemen nog eventuele kinderziektes kennen en verder geoptimaliseerd kunnen worden.

² Opgavegericht samenwerken, Advies governance toekomstige GLB-NSP, AEF 2020.

Beoordeling monitoren en prestatiekader

Zijn de procedures voor het monitoren van het NSP en voor het verzamelen van de gegevens die vereist zijn voor het verrichten van de evaluaties geschikt voor de doelstellingen? Kan het resultaat van de ex ante evaluatie ingezet worden als basis voor een effectieve monitoring en evaluatie gedurende de looptijd van het programma?

Onze ervaring als evaluator van het POP is dat het betaalorgaan over de landelijke gegevens beschikt, die voor de evaluatie nodig zijn. De werkgroep monitoring en evaluatie heeft inzicht in de provinciale gegevens en kan deze ontsluiten voor onderzoek. Daarnaast is er een goed systeem van landbouwtellingen. In het NSP-GLB is de eco-regeling nieuw en zijn er aanvullende conditionaliteiten opgenomen. Zoals eerder beschreven, zal de monitoring hiervan nog verder moeten worden ontwikkeld. De ex ante evaluatie biedt een basis voor de tussentijdse evaluatie.

Zijn de gekozen mijlpalen voor het prestatiekader plausibel en geschikt?

In het concept-NSP zijn geen mijlpalen voor het prestatiekader opgenomen.

Samenhang met en beoordeling van het S-MER

Het voorliggende concept S-MER geeft een goed overzicht van de bijdrage van het NSP aan de nationale doelen. Het onderbouwt de analyse van de ex ante analyse dat een langlopende transitie wordt ingezet met hoge ambities. Met het NSP wordt een eerste en robuuste stap gezet op weg naar de doelen van de transitie. Op geen enkel thema mag worden verwacht dat in de programma-periode tot en met 2027 de doelen zelfstandig door het NSP worden gehaald. Er is aanvullend beleid nodig in en na de programmaperiode. Een deel daarvan komt mogelijk de komende jaren tot stand in lijn met het Coalitieakkoord en de middelen die daarvoor worden ingezet. De belangrijkste effecten van het NSP zijn te verwachten voor maatschappelijke doelen op het gebied van klimaat, biodiversiteit, water (kwantiteit en kwaliteit) en bodemkwaliteit.

Aanbevelingen

De ex ante evaluator heeft de afgelopen twee jaar regelmatig tussentijds advies gegeven met suggesties en aanbevelingen voor het NSP. Met het oog op de verdere uitwerking bevelen we aan:

1. Het is wenselijk om een tekst te formuleren over wat de harde kaders van het NSP zijn en welke zaken gaandeweg aanpasbaar zijn. Daarmee wordt een kader gegeven hoe leerervaringen tot aanpassing van het NSP kunnen leiden.
2. Voor de uitwerking van het NSP is belangrijk om inzicht te krijgen in de persoonlijke afweging die agrariërs moeten maken tussen GLMC's, eco-regelingen, ANLb en gebiedsgericht werken. Er wordt een simulatietool ontwikkeld, die hierbij behulpzaam zal zijn.
3. Er zijn in het NSP enkele onderwerpen aangekondigd, waarover nadere besluitvorming plaatsvindt in 2022, zoals de inzet voor biologische landbouw en het convenant met bestuurlijke afspraken. Daarnaast zal het nieuwe Coalitieakkoord met een ambitieuze inzet en middelen komend jaar worden uitgewerkt. Het is belangrijk dat bij deze nieuwe keuzes wordt getoetst hoe zich dit verhoudt tot het NSP en of er aanpassingen nodig zijn voor een doeltreffende en doelmatige uitvoering.
4. Naast de verplichte resultaatindicatoren zouden voor bepaalde interventies ook aanvullende nationale resultaatindicatoren kunnen worden toegevoegd om de monitoring en daarmee de leerervaringen te versterken. Daarbij kan op andere monitors voor bepaalde thema's worden aangesloten.

5. Om de uitvoering van het NSP succesvol te laten verlopen, zijn voldoende middelen nodig voor personele capaciteit. Er is voorlichting nodig, aanvragen moeten worden beoordeeld en betalingen tijdig worden verricht. Het NSP kent zijn nieuwe regelingen, zoals de eco-regeling waarvoor meer capaciteit voor de uitvoering nodig is dan in de afgelopen periode. Voor de voortzetting van bepaalde regelingen, zoals bijvoorbeeld voor innovatie, kan efficiënter met minder mensen worden gewerkt. Het geheel overziende zal er meer capaciteit voor de uitvoering nodig zijn. Hiervoor zal zowel aan Rijkszijde als bij de provincies voldoende budget vrijgemaakt moeten worden.

Summary ex ante evaluation NSP

Framework for ex ante evaluation

The Ministry of Agriculture, Nature and Food Quality, provinces and water boards work together and with many stakeholders to draw up a National Strategic Plan (NSP) for the Common Agricultural Policy (CAP). The NSP will be submitted to the European Commission at the end of 2021. This NSP is the national interpretation of the *Proposal for REGULATION (EU) No 2018/0216 (COD) OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL laying down rules on support for strategic plans drawn up by Member States under the Common Agricultural Policy (CAP Strategic Plans) and financed by the European Agricultural Guarantee Fund (EAGF) and the European Agricultural Fund for Rural Development (EAFRD), of 1 June 2018*. A mandatory component is a so-called ex ante evaluation. Article 125 on the ex ante evaluation of the Regulation has been taken as a framework.

Delay due to the ongoing formation of a government

The concept of NSP has been prepared in close consultation with many parties since the end of 2019. It reached its final form recently. In the Netherlands, the cabinet fell on 15 January 2021 and there were parliamentary elections on 17 March 2021. The cabinet is resigning and the formation of a government is at an advanced stage. On Wednesday 8 December 2021, a consultation with the House of Representatives took place about the concept of NSP. On 15 December 2021, the Coalition Agreement 2021 – 2025 of four political parties was presented. The authors of the NSP have incorporated the latest insights from the Coalition Agreement into the latest draft of the NSP that was made available to the ex ante evaluators on 20 December 2021. In a consultation with the ex ante evaluator on 3 November 2021, the programme director announced that the draft NSP will be submitted to the European Commission before the end of 2021.

Two versions of the NSP

The NSP's full programme document will be published in two versions:

- **Formal application:** a version of the programme document with compound annexes, as submitted to the European Commission at the end of the year. The ex ante evaluation will be part of this programme document.
- **Integral draft report for decision-making:** a draft report made for decision-making in the administrative consultations, the steering committee and the House of Representatives. The ex ante evaluation is based on the draft National Strategic Plan of 20 December 2021.

In addition to integral draft report, the ex ante evaluator received a number of documents, which are an integral part of the ex ante evaluation:

- The response of the NSP programme team to the EC's country-specific recommendations.
- Two presentations on governance and the implementation concept.
- The general explanation of the prioritisation and the intervention logic.
- The jointly drawn up accountability table, which summarises the interim opinions of the ex ante evaluator and the way in which the programme team dealt with the recommendations.

Method of ex ante evaluation

The implementation of an ex ante evaluation has an iterative character. The exchange of information between policy makers and evaluators is central to this. During the evaluation period, the ex ante evaluators looked at various building blocks of the programme, such as the SWOT, several steering committee pieces and the concept NSP. The idea behind this is that by providing critical, objective and periodic comments, a strong program is ultimately delivered in which there is

an eye for logic and coherence of the approach. In addition, the interim provision of advice makes it possible to make adjustments when there is reason to do so.

Assessment process

Stakeholders are involved in the preparation of the programme in various ways. We have a positive opinion about the involvement of stakeholders, including through a social guidance committee and broad public events.

Appreciation of the SWOT analysis and intervention logic

The SWOT analysis provides a complete, plausible and internally consistent description of the existing situation. The clearly described context, relevant statistical data and the three additional studies makes it complete and well applicable. The SWOT analysis is well-founded and detailed. A total of 31 needs have been derived from this, which is a large number. And the needs are not separate from each other but many needs are intertwined and the interventions often focus on combinations of needs. The relationship between the SWOT and the needs and interventions is therefore relatively complex. A strong point in the NSP is that a prioritization of needs for the NSP has been made based on four categories: 1: Priority, 2: Important, 3: Linking with other goals within the NSP and 4: Not addressed through the CAP. For most needs, the derivation from the SWOT has been made plausible for the ex ante evaluator.

Various studies have been carried out into the (cost) effectiveness of possible interventions to achieve the national CAP goals. The intervention logic per intervention is described and is plausible for most interventions. It is not always easy to precisely trace the causal relationships between an intervention and its intended goals. The picture is that multiple interventions are often used, which together must lead to the achievement of the intended goals. It is recommended that the further implementation of the instruments be viewed in an area-specific manner and that, on the basis of practical experiences, it should be adjusted over time in order to be as effective as possible.

Assessment of consistency and applicability in practice

The strategy is well set out in Chapter 1 and is related to national policies. It is clear that a gradual shift will take place, in which, in addition to support, area-specific management will also be given to sustainable farmers. The logic of the strategy is that farmers who take steps towards sustainable circular agriculture are rewarded. By not setting the bar for the basic income too high with the implementation of the conditionalities, the new system remains accessible to all farmers. A key point is the area-specific approach. At area level, the assignments can be viewed in conjunction and tailored to the local situation. With an area-specific approach, synergy can be achieved by integrating soil, water and biodiversity measures. The ex ante evaluator notes that in the latest draft of the NSP, a number of inconsistencies have been removed from previous versions.

Assessment of target range and deployment of resources

The answer to this question depends on which purpose is chosen. The SWOT, the needs analysis and the NSP show that this is a transition of the way of farming, which is aimed at an as yet unknown way of sustainable agriculture. It is a quest to discover sustainable agriculture in practice. It requires a higher price from the consumer for sustainable food. The farmer is expected to shape his cultivation method sustainably, to serve more area-oriented tasks and to close cycles. For the farmer, the industry/retail and the citizens these are very radical social developments that will take decades to complete. The NSP has a horizon until 2027 and will not achieve the final goal of the intended transition because such a transition takes more time.

In the eyes of the evaluator, the NSP should therefore not be judged on an as yet unknown distant end goal, but on the robust deployment of the intended change. The cooperation between the three governments (central government, provinces and water boards) ensures a consistent way of working. A point of concern is that in the agricultural world there has been a lot of resistance in the past two years to new policies. This NSP is well focused on the transition, but the implementation depends on the pace that the agricultural entrepreneurs can handle and society is willing to pay.

An assessment at the strategic and tactical level is positive. At the more operational level, including the degree of target range, no final assessment is yet possible. The preliminary assessment is that it is plausible the instruments from the NSP contribute significantly to achieving the goals. An important test is whether measures work against each other in practice or whether added value is created. Customization with an area-specific approach can increase the added value. The implementation strategy is promising to achieve the intended target range. No new financial instruments are introduced in the NSP.

Almost all interventions include output indicators and result indicators. These are in line with the intervention that is taken. Lessons have been learned from the implementation in the third Rural Development Programme and so, for example and the modified system for agricultural nature and landscape conservation.

Assessment of procedures, systems and governance

What has been a strong point in the approach is that the CAP-NSP Steering Group commissioned a research firm early in the process for advice on governance, focusing on governance and implementation. The division of responsibilities between the Ministry of Agriculture, Nature and Food Quality, the provinces and the water boards remains largely the same. Central government, provinces and water boards are focusing on more coordination and joint programming across the entire NSP.

As an evaluator, we have already criticised the inefficient implementation structure of the measures in previous evaluations. We note that there is now an intention to set up a coordination instrument (control house). It can be expected that there will be more uniformity in the approach. A second element in governance is the administrative burden on farmers. A 'claimless system' for basic payment and eco-scheme, and the concept of 'responsible trust' are introduced. Practice will have to show to what extent these new systems still have possible teething problems and can be further optimized.

Assessment monitoring and performance framework

The conditions for the monitoring and evaluation are well set, with a working group and a good system of agricultural counts. The integral monitoring system has to be further developed. The ex ante evaluation provides a basis for the mid-term evaluation. The draft NSP does not include milestones for the performance framework.

Consistency with the Strategic Environmental Assessment

The draft Strategic Environmental Assessment gives a good overview of the contribution of the NSP to the national goals. It substantiates the analysis of the ex ante analysis that a long-term transition is initiated with high ambitions. With the NSP, a first and robust step is taken towards the goals of the transition. The most important effects of the NSP can be expected for social goals in the areas of climate, biodiversity, water (quantity and quality) and soil quality. The final Strategic Environmental Assessment will be submitted in the spring of 2022 after the end of the public participation period.

Recommendations

Over the past two years, the ex ante evaluator has regularly given interim advice with suggestions and recommendations for the NSP. With a view to further elaboration, we recommend:

1. It is desirable to formulate a text about what the hard frameworks of the NSP are and which things are gradually adaptable. This provides a framework for how learning experiences can lead to adaptation of the NSP.
2. For the elaboration of the NSP, it is important to gain insight into the personal consideration that farmers must make between GAEC's, eco-schemes, ANLb and area-oriented work. A simulation tool is being developed, which will be helpful in this regard.
3. A number of topics have been announced in the NSP, on which further decision-making will take place in 2022, such as the commitment to organic farming and the covenant with administrative agreements. In addition, the new Coalition Agreement will be worked out with an ambitious commitment and resources in the coming year. It is important that these new choices test how this relates to the NSP and whether adjustments are needed for effective and efficient implementation.
4. In addition to the mandatory result indicators, additional national result indicators could also be added for certain interventions to strengthen monitoring and thus learning experiences. In addition, other monitors for certain themes can be connected.
5. In order for the implementation of the NSP to be successful, sufficient resources are needed for human capacity. Information is needed, applications must be assessed and payments must be made in a timely manner. The NSP has its new regulations, such as the eco-scheme for which more capacity is needed for implementation than in the past period. For the continuation of certain schemes, such as for innovation, it is possible to work more efficiently with fewer people. Overall, more capacity will be needed for implementation. For this, sufficient budget will have to be made available from the national government and the provinces.

1 Methodiek

1.1 De gehanteerde kaders

Voor deze voorlopige eindrapportage is uitgegaan van de volgende kaders van de Europese Commissie voor de ex ante evaluatie:

*VERORDENING (EU) Nr. 2021/2115 VAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD tot vaststelling van voorschriften inzake steun voor de strategische plannen die de lidstaten in het kader van het gemeenschappelijk landbouwbeleid opstellen (strategische GLB-plannen) en die uit het Europees Landbouwgarantiefonds (ELGF) en het Europees landbouwfonds voor plattelandontwikkeling (Elfpo) worden gefinancierd, van 2 december 2021.*³ Hierbij is artikel 139 over de ex ante evaluatie als kader genomen.

De verordening bevat de volgende richtlijnen over de ex ante evaluatie⁴:

De ex ante evaluatie omvat een beoordeling van:

- a) de bijdrage van het strategisch GLB-plan aan het bereiken van de in artikel 6, leden 1 en 2, beschreven specifieke doelstellingen, waarbij rekening wordt gehouden met de nationale en regionale behoeften, met het ontwikkelingspotentieel en met de ervaring met de uitvoering van het GLB in vorige programmeringsperioden;
- b) de interne samenhang van het voorgestelde strategisch GLB-plan en de relatie met andere relevante instrumenten;
- c) de verenigbaarheid van de toewijzing van begrotingsmiddelen met die in artikel 6, leden 1 en 2, beschreven specifieke doelstellingen waarop het strategisch GLB-plan zich richt;
- d) op welke wijze de verwachte outputs zullen bijdragen tot resultaten;
- e) of de gekwantificeerde streefwaarden voor resultaten en mijlpalen passend en realistisch zijn, gezien de beoogde steun uit het ELGF en het Elfpo;
- f) de maatregelen die zijn gepland om de administratieve lasten voor landbouwers en andere begunstigen te verlichten;
- g) indien relevant, de redenen voor het gebruik van uit het Elfpo gefinancierde financieringsinstrumenten.

De ex ante-evaluatie omvat de voorschriften voor strategische milieubeoordeling die zijn vastgesteld in Richtlijn 2001/42/EG, waarbij rekening wordt gehouden met de behoeften ten aanzien van de matiging van klimaatverandering.

1.2 Vraagstelling en beantwoording in de hoofdstukken

Op basis van de gehanteerde kaders zijn de volgende onderzoeksvragen opgenomen. Deze zijn geclusterd per hoofdstuk waarin ze worden beantwoord.

Hoofdstuk 2 Proces

1. Is de mate waarin en wijze waarop relevante (non-gouvernementele) organisaties bij het ontwikkelen van het NSP betrokken zijn afdoende voor een gedragen NSP?

³ En de uitvoeringsverordening (EU) 2021/2289

⁴ Artikel 139 van de verordening.

Hoofdstuk 3 SWOT en interventielogica

2. Geeft de SWOT-analyse een voldoende volledige, plausibele en intern consistente beschrijving van de bestaande situatie?
3. Vloeit de assessment of needs (AoN) logisch voort uit de resultaten van de SWOT-analyse?
4. Is de interventielogica voor het programma als geheel consistent en plausibel?
5. Vloeien de gekozen GLB-interventies logisch voort uit SWOT, AoN en interventielogica, mede in relatie tot relevante andere nationale, regionale of andere instrumenten?

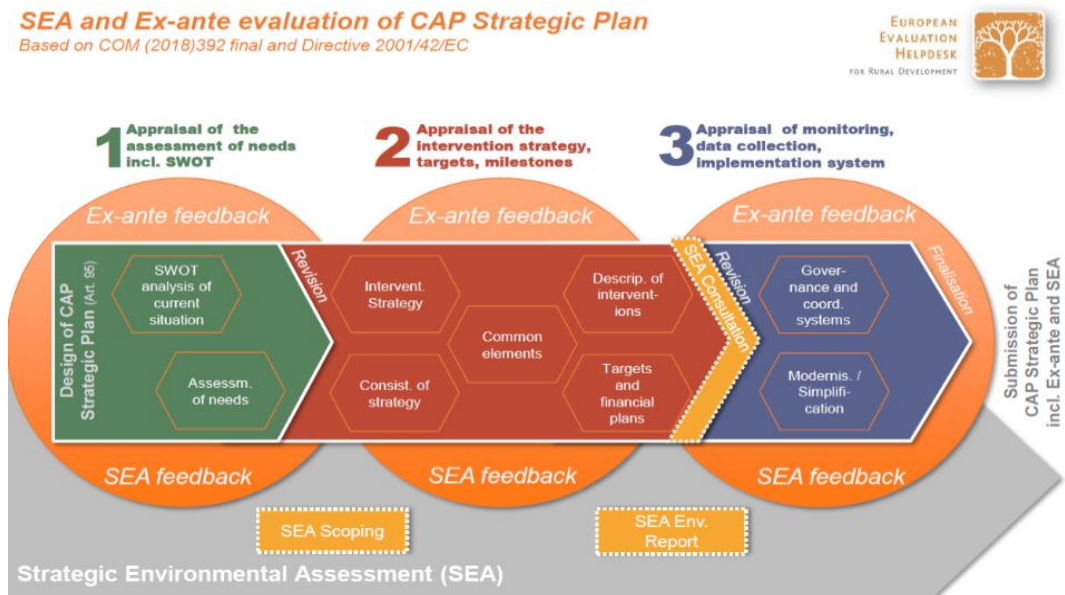
Hoofdstuk 4 Overkoepelende beoordeling NSP

6. Zijn de in het NSP geformuleerde te behalen GLB-doelstellingen naar verwachting – gelet op de in te zetten interventies en de voor die interventies beschikbaar gestelde financiële middelen – haalbaar?
7. Is het programma – gelet op de AoN en de in te zetten middelen - op de verschillende onderdelen voldoende ambitieus?
8. Hoe dragen de verwachte outputs bij tot beoogde resultaten?
9. Zijn de voorziene personele middelen en de administratieve capaciteit voor het beheer van het NSP naar verwachting toereikend?
10. Zijn de voorziene procedures en systemen voor de uitvoering van het NSP naar verwachting toereikend, effectief en efficiënt?
11. Zijn de procedures voor het monitoren van het NSP en voor het verzamelen van de gegevens die vereist zijn voor het verrichten van de evaluaties geschikt voor de doelstellingen? Kan het resultaat van de ex ante evaluatie ingezet worden als basis voor een effectieve monitoring en evaluatie gedurende de looptijd van het programma?
12. Zijn de gekozen mijlpalen voor het prestatiekader plausibel en geschikt?
13. Zijn er maatregelen gepland om de administratieve lasten voor begunstigden te verlichten en zijn die maatregelen naar verwachting effectief en efficiënt?
14. Wordt het gebruik van financiële instrumenten gefinancierd uit het Elfpo voorzien en zo ja, zijn de aangevoerde argumenten daarvoor plausibel en consistent? Indien financiële instrumenten ingezet zullen worden: een beoordeling van de verschillende instrumenten die mogelijk zijn en de voor- en nadelen van ieder van die instrumenten (ex ante evaluatie van de individuele producten)?
15. Welke bijdrage levert het NSP aan de specifieke doelstellingen van het GLB, rekening houdend met de nationale en regionale behoeften, met het ontwikkelingspotentieel en met de ervaring met de uitvoering van het GLB in eerdere programmeringsperioden?
16. Is er sprake van voldoende interne samenhang van het voorgestelde NSP en in relatie tot andere relevante nationale en regionale instrumenten, zoals onder meer andere nationale of regionale subsidieregels, belastingregels, programma's in het kader van andere EU-fondsen?

1.3 Werkwijze

De uitvoering van een ex ante evaluatie heeft een iteratief karakter. De uitwisseling van informatie tussen de beleidsmakers en de evaluatoren staat hierin centraal. Tijdens de evaluatieperiode is door de ex ante evaluatoren gekeken naar verschillende bouwstenen van het programma, zoals de SWOT, meerdere stuurgroepstukken en het concept NSP. De gedachte hierachter is dat door het leveren van kritisch, objectief en periodiek commentaar, uiteindelijk een sterk programma wordt opgeleverd waarin oog is voor logica en samenhang van de aanpak. Daarnaast maakt het tussentijds leveren van advies bijsturen mogelijk, wanneer daar aanleiding voor is. Deze methode is overigens voorgeschreven door de Europese Commissie. Hieronder is ter informatie een schema opgenomen van hoe dit proces idealiter verloopt.

Figure 1.1 Stroomschema ex ante evaluatie van het GLB-NSP



Hieronder worden de verschillende fasen en de bijbehorende werkwijzen in het proces verder toegelicht.

Contextanalyse en SWOT

Het proces is van start gegaan met het opstellen van een contextanalyse. De contextanalyse heeft gediend als intern document voor de evaluatoren om de SWOT te kunnen beoordelen en beschrijft de verschillende thema's die relevant zijn voor de landbouwsector. Het gaat hierbij bijvoorbeeld over economie, de politiek en de maatschappij. Deze thema's zijn vervolgens gekoppeld aan de hoofddoelstellingen van het GLB: Economie en innovatie, milieu en klimaat en plattelandontwikkeling.

Na het opstellen van de contextanalyse is de SWOT, inclusief drie aanvullende onderzoeken, beoordeeld. De SWOT en deze aanvullende onderzoeken dienen als basis voor de behoefteanalyse en interventiestrategie van het NSP. De evaluatoren hebben de SWOT op volledigheid, context, behoeften en samenhang beoordeeld.

Tussentijdse adviezen

Begin 2020 is overlegd of we alvast wat conceptstukken van commentaar wilden voorzien. Daarbij zijn stukken voorgelegd, die naar de stuurgroep GLB NSP zijn gestuurd. In het begin maakten wij zelf een keuze welke stukken van advies zijn voorzien. Gaandeweg is een manier van werken ontstaan, waarbij vanuit het programmateam aan ons is gevraagd specifieke stukken van commentaar te voorzien. Wij hebben meerdere adviesnotities opgesteld en zijn geïnformeerd op welke wijze deze zijn meegenomen door het programmateam. Het begeleiden van de stuurgroepstukken bleek ondersteunend te zijn aan de informatievoorziening aan ons als evaluatieteam en hielp het programmateam vooruit met korte deeladviezen.

Eindoordeel

Op basis van voorgaande processtappen en het concept NSP is voorliggende eindrapportage door de evaluatoren opgesteld. Hierin wordt (waar mogelijk) antwoord gegeven op de evaluatievragen uit de offerte.

1.4 De beoordeelde stukken

Vertraging door de lopende kabinetsformatie

Het concept NSP is in goed overleg met vele partijen voorbereid sinds begin 2019, maar was tot voor kort niet definitief uitgekristalliseerd. In Nederland is het kabinet op 15 januari 2021 gevallen en waren op 17 maart 2021 Tweede Kamerverkiezingen. In Nederland is het kabinet op 15 januari 2021 gevallen en waren op 17 maart 2021 Tweede Kamerverkiezingen. Het kabinet is demissionair en de kabinetsformatie is in een ver gevorderd stadium. Woensdag 8 december 2021 vond een overleg met de Tweede Kamer plaats over het concept NSP. Op 15 december 2021 is het Coalitieakkoord 2021 – 2025 van VVD, D66, CDA en ChristenUnie gepresenteerd. De opstellers van het NSP hebben de nieuwste inzichten uit het Coalitieakkoord verwerkt in het laatste concept van het NSP dat 20 december 2021 aan de ex ante evaluatoren ter beschikking is gesteld.

De programmadirecteur heeft in een overleg op 3 november 2021 met de ex ante evaluator laten weten dat voor het einde van 2021 het concept NSP bij de Europese Commissie zal worden ingediend. Voorzien is dat in het voorjaar van 2022 na afloop van de inspraakperiode het definitieve S-MER wordt ingediend.

Twee versies van het NSP

Het integrale programmadocument van het NSP wordt in twee versies uitgebracht:

- **Formele aanvraag:** een versie van het programmadocument met samengestelde bijlagen, zoals deze bij de Europese Commissie aan het einde van het jaar wordt ingediend. De ex ante evaluatie zal deel uitmaken van deze dit programmadocument.
- **Integrale versie voor besluitvorming:** een versie die gemaakt is voor besluitvorming in het bestuurlijk overleg, de stuurgroep en de Tweede Kamer. De ex ante evaluator heeft het concept Nationaal Strategisch Plan; versie ter inzagelegging van 20 december 2021 als basis gebruikt voor deze ex ante evaluatie.

De ex ante evaluator heeft de integrale versie voor besluitvorming als uitgangspunt voor de overkoepelende beoordeling van het NSP genomen. De programmadirecteur GLB-NSP heeft in een overleg met de ex ante evaluator aangegeven dat er parallel aan beide versies van het NSP wordt gewerkt en dat deze versies volledig consistent zullen zijn. Naast de integrale versie heeft de ex ante evaluator een aantal stukken ontvangen, die integraal onderdeel uitmaken van de ex ante evaluatie:

- De reactie van het programmateam NSP op de landenspecifieke aanbevelingen van de EC. Deze informatie maakt onderdeel uit van de formele aanvraag.
- Twee presentaties over de governance en het uitvoeringsconcept.
- Een overzicht/samenvatting van de interventielogica.
- De gezamenlijk opgestelde verantwoordingstabel, die de tussentijdse adviezen van de ex ante evaluator samenvat en de wijze waarop het programmateam met de adviezen is omgegaan.

2 Proces

2.1 Evaluatievragen

De evaluatievraag die in dit hoofdstuk wordt beantwoord, is:

Is de mate waarin en wijze waarop relevante (non-gouvernementele) organisaties bij het ontwikkelen van het NSP betrokken zijn afdoende voor een gedragen NSP?

2.2 Proces opstellen programma

We onderscheiden bij het beantwoorden van de evaluatievraag twee onderdelen; de betrokkenheid van belanghebbenden bij het NSP proces, en het proces van het schrijfteam en de afspraken en uitwisseling met de ex ante evaluator.

Betrokkenheid belanghebbenden en externe experts

Het programmteam NSP is verantwoordelijk voor het opstellen van het NSP. Bij het opstellen van het programma zijn belanghebbenden op verschillende manieren betrokken. Een aantal voorbeelden zijn:

- Het betrekken van belanghebbenden via een maatschappelijke begeleidingscommissie. Hierin namen verschillende belangenvertegenwoordigers deel, variërend van organisaties als LTO, tot dierenwelzijnsorganisaties of milieuorganisaties. De maatschappelijke begeleidingscommissie kwam 4 à 5 maal per jaar bijeen om feedback te geven op conceptstukken en besluiten.
- Het inzetten van externe expertise en het betrekken van agrariërs bij het uitvoeren van pilot projecten. Hierbij zijn ideeën voor de uitvoering van specifieke interventies getest in de praktijk. De uitkomsten van deze pilotprojecten fungeren als bouwstenen voor het NSP.
- Het inzetten van externe expertise om inhoudelijke vraagstukken te adresseren. Gedurende het ontwikkelproces is op meerdere momenten externe expertise ingezet om antwoord te geven op aanvullende vragen vanuit het veld of vanuit het programmteam. Hierbij gaat het bijvoorbeeld om advisering over de governance structuur of de relevante thematiek voor het NSP.
- Het organiseren van brede publieksevenementen in de vorm van conferenties. Hieraan konden allerlei geïnteresseerden deelnemen om meer te weten te komen over de opzet van het NSP en feedback te geven.
- Het uitvoeren van een uitvoeringstoets door RVO.nl. De interventiefiches zijn voorgelegd aan RVO.nl om te toetsen of deze uitvoerbaar zijn.
- Het inzetten van experts via verschillende schrijfteams op de belangrijke thema's die in het NSP aan bod komen.
- Het inzetten van een stuurgroep bestaande uit relevante partijen voor de uitvoering, zoals het Rijk, de provincies, waterschappen en RVO.nl. Binnen deze stuurgroep werd de vinger aan de pols gehouden wat betreft de inhoudelijke en procesmatige voortgang van het NSP.

Proces schrijfteam en uitwisseling met ex ante evaluator

Zoals kort in hoofdstuk 1.3 geschetst is de samenwerking tussen evaluator en schrijfteam iteratief. Hierbij reageert de evaluator inhoudelijk op gedeelde conceptstukken van het schrijfteam. Ook heeft de evaluator meerdere malen deelgenomen aan de bijeenkomsten van de stuurgroep en de maatschappelijke begeleidingscommissie. Op deze wijze is de evaluator goed op de hoogte gehouden van de voortgang van de programmaontwikkeling. Concrete adviezen en de reacties van het programmteam op de adviezen zijn opgenomen in de bijlage.

2.3 Eindoordeel proces

In het eindoordeel kunnen we vier procesaspecten onderscheiden: het ophalen van (externe) inhoudelijke input, de vertaling van inhoud naar programma, de planning binnen het programmteam en externe factoren. Hieronder wordt op elk van deze aspecten een oordeel gegeven.

Externe factoren voor het schrijfproces

Het NSP is tot stand gekomen in een complexe tijd. Zo was lange tijd de Europese verordening en het meerjarig financieel kader onduidelijk. Ook de invulling van verschillende artikelen uit de verordening, en in het specifiek artikel 67 (gebiedsgericht werken), was lang onduidelijk. Vanuit de EU is er daarom ruimte gegeven om de indiening en start van het NSP te vertragen. Ook binnen Nederland is de situatie complex. Dat ligt bijvoorbeeld aan de politieke impasse waarin de kabinetsformatie zich tot in december 2021 heeft bevonden. Daardoor konden lange tijd geen keuzes worden gemaakt over de budgettering en prioritering. De evaluatoren erkennen deze moeilijke omstandigheden. Daarbij zijn de evaluatoren wel van mening dat het programmteam meer had kunnen doen – bijvoorbeeld door verschillende opties (gericht op verschillende politieke kleuren) voor de invulling van het NSP verder uit te werken.

Goede benutting van externe inhoudelijke expertise

Vanaf de start van het NSP-proces heeft het programmteam ingezet op het verzamelen van inhoudelijke input en expertise. Zo is de WUR ingezet om de (houtskool) SWOT op te stellen en is AEF betrokken om een onderzoek naar de governance uit te voeren. Deze onderzoeken zijn tijdig opgeleverd en waren van goede kwaliteit. Vervolgens zijn verschillende verdiepende onderzoeken uitgevoerd om het NSP verder vorm te geven en te onderbouwen. Ook zijn er verschillende pilot studies uitgevoerd (bijvoorbeeld de praktijktoets NSP) om de mogelijke interventies te testen. Hiermee is de voorbereiding van het NSP goed opgestart.

Vertaling van inhoud naar programma

Met de verschillende inhoudelijke rapporten, SWOT en pilot studies was de inhoudelijke basis voor het NSP tijdig beschikbaar. De vertaling van deze inhoudelijke stukken naar programmteksten en documenten als interventiefiches had wat de evaluatoren betreft het karakter van hink-stap-sprong. Het was voor de evaluatoren in veel gevallen pas laat duidelijk of en op welke wijze de inzichten uit de inhoudelijke documenten zijn vertaald naar het concept NSP dat is beoordeeld. De interventielogica en de governance zijn pas in een laat stadium uitgekristalliseerd. In de laatste weken voor de indiening is aan de fiches nog hard gewerkt.

Een hoofdpunt van zorg was dat er lang geen keuze gemaakt was over de inzet van het budget. Er was discussie over de overheveling van pijler 1 naar pijler 2 en de in te zetten bedragen per interventie. Dat zou normaliter de prioritering van de behoeften en de doelen moeten volgen. De financiële afweging is cruciaal voor de beoordeling van de doeltreffendheid van het NSP.

Een belangrijke verklaring hiervoor is de lange kabinetsformatie, waardoor de beleidsmatige kaders ontbraken. Ook zijn er veel partijen betrokken, wat goed is voor het draagvlak, die meewerken aan de totstandkoming van het NSP, wat in een aantal gevallen tot vraagstukken van coördinatie, afstemming en besluitvorming leidde. Niettemin ligt er nu een volwaardig concept van het NSP voor.

Stroomversnelling richting het einde van het jaar

In de laatste weken van het jaar heeft het programmteam grote stappen gezet richting een het completeren van het concept NSP. Het NSP van 20 december dat de basis vormt voor deze eindrapportage is een grote verbetering ten opzichte van eerdere stukken. De besluitvorming in het coalitieakkoord is in het NSP meegenomen, wat het concreter maakt dan eerdere versies.

Planning en samenwerking programmteam en evaluatoren

In de beginfase van ontwikkeling van het NSP lag de nadruk op het verzamelen van informatie via belanghebbenden en experts. Dit is wat de evaluatoren betreft goed en grondig gebeurd. De evaluatoren waren bij dit proces betrokken en fungeerden als kritische tegenlezer op verschillende rapportages en stuurgroepstukken. Na de verschuiving van de indieningsdeadline stond 2021 in het teken van het schrijven van interventiefiches en het concept NSP. Hierbij was enige haast – het programma moet immers eind 2021 worden ingediend. Lange tijd was het hierbij onduidelijk voor de evaluatoren wat precies de planning voor het NSP was. In overleggen is hierover gesproken, en zijn verschillende uitspraken gedaan over '70%' of zelfs '130%' versies. Deze versies zijn echter niet bij de evaluatoren terecht gekomen. De eerste uitgewerkte NSP-stukken zijn met de evaluatoren gedeeld in oktober en november 2021. Deze stukken waren in veel gevallen nog onvoldoende uitgewerkt om te beoordelen. Op dit moment heeft het evaluatieteam aan de bel getrokken en haar zorgen bij het programmteam geuit. De eindsprint van de afgelopen weken na het uitkomen van het Coalitieakkoord is goed ingezet en nu ligt een complete integrale versie van het NSP voor dat de ex ante evaluator kan beoordelen.

3 Beoordeling SWOT-analyse en interventielogica

3.1 Evaluatievragen

De beleidsinzet van Nederland op het Gemeenschappelijk Landbouw Beleid dient volgens richtlijnen van de Europese Commissie gebaseerd te zijn op een zogenaamde **SWOT-analyse** (Strengths, Weaknesses, Opportunities & Threats). Dit is een analyse van sterktes en zwaktes en van kansen en bedreigingen voor de verschillende doelstellingen. Als onderdeel van de ex ante evaluatie is de (Houtskool)-SWOT analyse door de evaluatoren beoordeeld.

De **interventielogica** dient als onderbouwing bij de gekozen behoeften en interventies die moeten leiden tot de gewenste resultaten.

De evaluatievragen die in dit hoofdstuk worden beantwoord, zijn:

- Geeft de SWOT-analyse een voldoende volledige, plausibele en intern consistente beschrijving van de bestaande situatie?
- Vloeit de assessment of needs (AoN) logisch voort uit de resultaten van de SWOT-analyse?
- Is de interventielogica voor het programma als geheel consistent en plausibel?
- Vloeien de gekozen GLB-interventies logisch voort uit SWOT, AoN en interventielogica, mede in relatie tot relevante andere nationale, regionale of andere instrumenten?

3.2 Proces

Houtskool SWOT

Op 2 oktober 2019 is de concept houtskool-SWOT Nationaal Strategisch GLB-Plan 2021-2027 (NSP) door de minister van LNV aan de Tweede Kamer gestuurd. Er is destijds gekozen voor een houtskoolversie omdat de onderhandelingen over de strategisch-planverordening nog gaande waren, maar er wel behoefte was aan een 'ruwe' schets om de concept behoefteanalyse en interventiestrategie van het NSP op te baseren.

In de houtskool SWOT, opgesteld door WUR, is ruimte geweest voor inbreng van stakeholders en opmerkingen vanuit de Tweede Kamer.

Drie verdiepende onderzoeken door WUR

In het najaar van 2019 is in het kader van de SWOT de behoefte voor verdiepende onderzoeken geuit. Deze behoefte kwam uit verschillende hoeken, namelijk betrokkenen uit de eigen programmaorganisatie (zoals IenW, UvW en provincies), maar ook uit de hoek van de Europese Commissie en stakeholders.

Het ministerie van LNV en de provincies hebben een maatschappelijke begeleidingsgroep (MBG) ingesteld. In de MBG van januari 2020 is gevraagd om aandacht voor dierenwelzijn (vanuit dierenbescherming) en ook voor meer inzicht over wateropgave (natuurorganisaties).

WUR heeft als resultaat drie aanvullende onderzoeken opgesteld, namelijk:

- waterbeheerder en de landbouw nader beschouwd;
- regionale differentiatie in het nieuwe GLB;
- enkele maatschappelijke thema's van landbouw en voedsel nader bepaald.

Deze studies zijn opgesteld op basis van deskstudie en 'expert judgement' door het consulteren van wetenschappelijke experts. Vanwege Covid is bij deze onderzoeken geen interactie met maatschappelijke partijen geweest.

Van SWOT naar behoefteanalyse

Op basis van de SWOT is er door een ambtelijke werkgroep een behoefteanalyse opgesteld. Hieruit zijn 31 behoeften naar voren gekomen, die deels verweven met elkaar zijn. Deze zijn vervolgens geprioriteerd aan de hand van weegfactoren en getoetst bilaterale gesprekken met belanghebbenden. Wageningen Environmental Research (WEnR) is vervolgens gevraagd om advies over de prioritering en mogelijke inzet van middelen uit te brengen om een onafhankelijk en wetenschappelijk gefundeerd advies. Doel van het onderzoek was om inzicht te bieden hoe de GLB-middelen zo kunnen worden ingezet dat met die middelen – ook gelet op andere instrumenten - zo veel mogelijk doelen kunnen worden gerealiseerd. Uiteindelijk hebben beide acties er toe geleid dat er een overzicht is opgesteld van doelen, geadresseerde behoefte, geprogrammeerde interventies en interventies die bijdragen aan de doelen.

Definitieve SWOT

Op basis van de houtskool-SWOT uit 2019, bevindingen uit aanvullend onderzoek, aanbevelingen van de ex ante evaluatoren en suggesties uit maatschappelijke consultaties, is een definitieve versie van de SWOT opgesteld. Deze versie is in juni 2021 door WUR opgeleverd, waarin kleine cijfermatige wijzigingen zijn doorgevoerd.

3.3 Beoordeling

Geeft de SWOT-analyse een voldoende volledige, plausibele en intern consistente beschrijving van de bestaande situatie?

De houtskool-SWOT is stevig onderbouwd met statistische data. De data zijn voorzien van heldere toelichtingen en leiden tot logische bevindingen. In hoofdstuk 3 van de houtskool-SWOT worden de sterkten en zwakten beschreven en die zijn per subdoelstelling uitgewerkt. Deze zijn goed navolgbaar op basis van de huidige stand van zaken van de Nederlandse landbouw, die ook herkenbaar is uit de contextindicatoren uit hoofdstuk 2. In hoofdstuk 3 zijn ook de kansen en bedreigingen beschreven.

In de houtskool-SWOT wordt op meerdere pagina's belangrijke bevindingen gedaan over hoe het landbouwsysteem zich heeft ontwikkeld. Deze bevindingen laten zien dat er een doorgaande trend is geweest om tot schaalvergroting en intensivering over te gaan. Dat was een economisch gedreven ontwikkeling, die desondanks ertoe heeft geleid dat het merendeel van de bedrijven onvoldoende verdient. En dat de externe effecten op milieu, landschap en samenleving zwaar wegen. En die externe effecten nemen toe naarmate er intensievere technieken worden gebruikt. Daarbij kan de bodemkwaliteit in het geding komen en is een systeem ontstaan dat in de toekomst niet houdbaar blijft. De analyse van de WUR overtuigt.

Het instellen van een maatschappelijke begeleidingsgroep (MBG) met relevante partijen heeft aan de kwaliteit van de SWOT bijgedragen. In de totstandkoming van de houtskool-SWOT is met deze maatschappelijke groeperingen overlegd en onder meer geadviseerd over het uitvoeren van de drie aanvullende onderzoeken.

Deze drie aanvullende onderzoeken kennen elk behoorlijke diepgang. De analyses gaan dieper dan de houtskool-SWOT en overlappen geenszins daarmee. Ze geven inzicht in kansen en bedreigingen en op punten mogen de uitkomsten als verrassend en inspirerend worden geduid.

De helder beschreven context, relevante statistische data en de drie aanvullende onderzoeken maken dat er een SWOT-analyse ligt die een volledig, plausibel en intern consistente beschrijving van de bestaande situatie biedt.

Vloeit de assessment of needs (AoN) logisch voort uit de resultaten van de SWOT-analyse?

In het concept NSP gaan de hoofdstukken 1. 'Strategische verklaring'; 2. 'Beoordeling van behoeften' en 3. 'Consistentie en samenhang van de strategie' over de SWOT en de relatie met de behoefteanalyse. In een apart document dat onderdeel is van de formele indiening (H 2.1 Format NSP Algemene uitleg prioritering) is de assessment of needs en de interventielogica systematisch uitgewerkt. Dit template geeft meer duiding aan de totstandkoming van de behoefteanalyse, dan de concept NSP.

Hieruit blijkt dat zowel vanuit ambtelijk (in afstemming met het veld), als vanuit wetenschappelijk oogpunt gekeken is naar de behoeften die vanuit de SWOT naar voren zijn gekomen. Vanuit beide oogpunten is er vervolgens een prioritering opgesteld. Deze is naast elkaar gelegd om de uiteindelijke prioritering vast te stellen. Dit is gebeurd op basis van vier categorieën:

- **Categorie 1:** prioriteit;
- **Categorie 2:** belangrijk;
- **Categorie 3:** meekoppelen met andere doelen binnen het NSP;
- **Categorie 4:** niet geadresseerd via het GLB.

Ondanks dat de koppeling tussen SWOT en needs assessment complex is, lijken de belangrijkste punten vanuit de SWOT in de needs assessment overgenomen te zijn. De behoefteanalyse vloeit hiermee logisch voort uit de resultaten van de SWOT.

Is de interventielogica voor het programma als geheel consistent en plausibel?

De ex ante evaluator beoordeelt de interventielogica voor het programma als geheel consistent en plausibel.

Vanuit de SWOT komen als belangrijkste onderdelen naar voren dat de trend van schaalvergroting ervoor heeft gezorgd dat een deel van de bedrijven onvoldoende verdient. En dat de externe effecten op milieu, landschap en samenleving zwaar wegen. En die externe effecten nemen toe naarmate er intensievere technieken worden gebruikt. Daarbij kan de bodemkwaliteit in het geding komen en is een systeem ontstaan dat in de toekomst niet houdbaar blijft.

De geïdentificeerde hoofddoelen (slimme en veerkrachtige landbouw, klimaat en leefomgeving, en versterking van het platteland, kennis innovatie en netwerk), bijbehorende behoeften en geprogrammeerde interventies spelen in op deze bevindingen vanuit de SWOT. Er wordt hiermee duidelijk dat inzet vanuit het NSP- programma gericht is op het ondersteunen van boeren die actief bijdragen aan de gewenste transitie in de landbouw.

Uit de behoefteanalyse, de SWOT en diverse onderzoeken is de keuze voor gebiedsgerichte inzet goed onderbouwd. Dit blijkt ook uit het strategische MER, waar de gebiedsgerichte aanpak van veenweidegebieden en de overgangsgebieden rond Natura 2000 positieve effecten laten zien op meerdere doelen. De keuze voor juist deze twee gebiedstypen is minder onderbouwd en de vraag komt op of er ook nog andere gebiedstypes integraal kunnen worden aangepakt. Wel is er regionale differentiatie mogelijk in het instrument van de eco-regeling.

Vloeien de gekozen GLB-interventies logisch voort uit SWOT, AoN en interventielogica, mede in relatie tot relevante andere nationale, regionale of andere instrumenten?

Uiteindelijk is op basis van de 9 doelstellingen (SO1 – SO9) en de overkoepelende doelstelling (CCO) die de Europese Unie in de regelgeving voor het nieuwe Gemeenschappelijk landbouwbeleid heeft benoemd een tabel gemaakt om de benodigde interventies te koppelen aan de behoeften. Bij een aantal behoeften is aangegeven dat die of minder belangrijk is dan andere behoeften of dat de behoefte met een ander instrument dan het NSP kan worden aangepakt. Voor de meeste behoeften die in het NSP zijn opgenomen, is hiermee voor de ex ante evaluator duidelijk dat zij uit de SWOT en de behoefte analyse zijn afgeleid.

De uitwerking van wat er al in ander beleid (nationaal, regionaal of anderszins) wordt meegenomen, is geduid, maar kan wel beter worden uitgewerkt.

4 Overkoepelende beoordeling NSP

4.1 Evaluatievragen

In hoofdstuk 4 is het proces van de totstandkoming van het NSP beschreven. In dit hoofdstuk wordt het resultaat beoordeeld aan de hand van de evaluatievragen. Eerst wordt ingegaan op de interne consistentie en toepasbaarheid in de praktijk, dan op doelbereik en inzet middelen en vervolgens op procedures, systemen en governance.

4.2 Consistentie en toepasbaarheid in de praktijk

De Ex Ante evaluatie van het NSP beoordeelt de consistentie en toepasbaarheid in de praktijk aan de hand van een aantal vragen welke hieronder worden geciteerd en beantwoord:

Is er sprake van voldoende interne samenhang van het voorgestelde NSP en in relatie tot andere relevante nationale en regionale instrumenten, zoals onder meer andere nationale of regionale subsidieregels, belastingregels, programma's in het kader van andere EU-fondsen?

De strategie is goed uiteengezet in hoofdstuk 1 en is gerelateerd aan het nationaal beleid. Het is duidelijk dat er een geleidelijke verschuiving plaats zal vinden, waarbij er naast ondersteuning ook gebiedsgericht wordt gestuurd op toekomst bestendig boeren. De logica van de strategie is dat boeren die stappen zetten naar duurzame kringlooplandbouw hiervoor worden beloond. Er worden met het NSP economische prikkels ingebouwd om de transitie in gang te zetten en de keuzevrijheid bij de agrariër te laten op welke wijze daar invulling aan wordt gegeven. Door de lat voor het basisinkomen met de invulling van de conditionaliteiten niet te hoog te leggen, blijft het nieuwe systeem voor alle agrariërs toegankelijk. Te hoge conditionaliteiten zijn in de praktijkproef getoetst en gaf een te groot effect op de bereidheid tot deelname.

Er zit een duidelijke opbouw in de strategische verklaring. Het is helder dat er vanuit doelen strategische keuzes zijn gemaakt. Een belangrijke en nieuwe aanpak is gebiedsgericht werken. Met een gebiedsaanpak is er synergie te halen door integratie van bodem-, water- en biodiversiteitsmaatregelen. In het NSP wordt gebiedsgericht werken vooral gekoppeld aan de veenweidegebieden (waar bijna 25% van het budget heen zal gaan) en boerderijen in de overgangsgebieden nabij Natura 2000 gebieden met het oog op de reductie van stikstof. Goede betrokkenheid van partijen die direct de gevolgen van te maken keuzen ondervinden, is wenselijk. Dit pleit voor een gebiedsgerichte en bottom-up aanpak. Door deelname van de provincies en de waterschappen aan het NSP is het juiste overheidsniveau aan zet om hier vorm aan te geven. De vraag is of er ook nog andere gebieden zijn die van een gebiedsgerichte aanpak kunnen profiteren, zoals die in het rapport 'Regionale differentiatie in het nieuwe GLB' van de Wageningen Universiteit (2020) is uitgewerkt.

Op 15 december is het Coalitieakkoord 2021-2025 '*Omzien naar elkaar, vooruitkijken naar de toekomst*' gepresenteerd. Hierin staat dat de landbouw voor grote uitdagingen staat. Komende jaren wordt er fors geïnvesteerd in de verduurzaming van de agrarische sector. Er zijn veel overeenkomsten tussen de doelen van het NSP en die van het Coalitieakkoord. Zo worden klimaat en stikstof als grote opgaven genoemd. Daarnaast wordt ook in het coalitieakkoord ingezet op gebiedsgericht werken. Bij de uitwerking van het NSP en beleid uit het Coalitieakkoord moet

gecoördineerd worden gewerkt om zo complementair te zijn en de agrariër voelt dat er samenhang is in doelen en instrumenten.

In het concept NSP staat dat er een grondgebonden eco-regeling voor klimaat en leefomgeving komt. De eco-regeling wordt geprogrammeerd voor 26 eco-activiteiten met een puntensysteem voor alle landbouwgrond in Nederland met gebiedsgerichte accenten. Het is voor de uitvoering van groot belang dat dit puntensysteem snel concreet wordt uitgewerkt. De indicator en meetmethodiek moet per punt transparant zijn, zodat het systeem goed uitvoerbaar en handhaafbaar is.

Interne samenhang NSP

Link tussen behoeften en interventies

Hoofdstuk 2 bestaat uit een samenvatting van de SWOT-analyse en de uitwerking van doelen en interventies. De SWOT-analyse is, zeker na de aanvullingen, zorgvuldig uitgevoerd en compleet. In de bijgevoegde uitleg voor de prioritering staat een heldere tabel waarin de behoeftes ingedeeld worden in categorieën. Deze categorisering is opgesteld op basis van een behoefteanalyse vanuit de SWOT en de bevindingen van een WEnR-WUR rapport. Daarnaast is er een overzicht welke interventies direct en indirect bijdragen aan de geprioriteerde behoeften. Dit maakt dat er een duidelijke link is tussen behoeften en interventies.

De categorieën zijn: 1: **Prioritair**, 2: **Belangrijk**, 3: **Meekoppelen met andere behoeften**, 4: **Behoeft wordt niet geadresseerd in NSP**. De interne consistentie in de opbouw van de secties in hoofdstuk 2 is nu voor alle behoeften gelijk met uitzondering van doel B (concurrentievermogen), waar de logica van de interventiestrategie ontbreekt. Bij doel A wordt een korte toelichting van de financiën gegeven, bij de overige doelen niet. Dit zou de leesbaarheid wel ten goede komen. Voor het overzicht zou in tabel twee in 'H2.1 prioritering van behoeften' ook de bijbehoren budgetten moeten worden overgenomen.

Resultaatindicatoren en monitoring

De resultaatindicatoren zijn vanuit de Europese Commissie voorgeschreven. In onze optiek zijn ze op een aantal punten aan te vullen om zo de voortgang te monitoren en leerervaringen op te doen. De provincies en waterschappen vragen om een nieuw systeem voor integrale monitoring van het NSP en de Tweede Kamer heeft in het overleg van 8 december 2021 hiervoor verschillende verzoeken gedaan. In het bestuurlijk overleg zijn afspraken over de monitoring gemaakt.

Ter illustratie geven we een voorbeeld waarbij de resultaatindicatoren zelfstandig onvoldoende zeggingskracht hebben doordat ze niet goed aansluiten op de doelen en interventies. Bij SO3 is het doel betere horizontale samenwerking. De geprogrammeerde interventies zijn sectoraal (bijeenteelt en Groenten en Fruit). De twee resultaatindicatoren zijn:

- **Betere organisatie van de toeleveringsketen**: percentage landbouwbedrijven dat deelneemt aan producentengroepen, producentenorganisaties, lokale markten, korte ketens van toeleveringsketens en kwaliteitsregelingen ondersteund door het GLB;
- **Behoud van bijenkorven**: aandeel bijenkorven dat wordt ondersteund door het GLB.

De tweede resultaatindicator gaat over aandeel van bijenkorven en heeft geen relatie met samenwerking. De behoefte bij doel SO3 is om tot meer én betere horizontale samenwerking te komen. Wij bevelen aan om een (kwalitatieve) resultaatindicator toe te voegen die inzicht geeft in de verbetering van horizontale samenwerking.

Adaptief vermogen inbouwen rondom basisinkomenssteun

De belangrijkste ondersteunende interventie is de basisinkomenssteun (BISS). In principe is dit de interventie waar al het langst ervaring mee is opgedaan. De BISS krijgt een nieuwe uitwerking in het NSP. Inkomenssteun krijgt een ondernemer alleen als hij/zij voldoet aan voorwaarden (GLMC's). Deze GLMC's zijn veelal de minimumeisen vanuit Brussel en/of sluiten aan bij 7^{de} NAP. Voldoen aan de GLMC's is dan weer een voorwaarde om bij te dragen aan milieu- en klimaatdoelen via maatschappelijke diensten (eco-regeling of ANLb).

Bereidheid van individuele agrariërs om de basismaatregelen te kunnen en willen nemen is een belangrijke sleutel om NSP-gelden uit te kunnen keren en daarmee ondersteunend en sturend zijn. Het staat daarmee aan de basis van het (potentiële) vermogen om te kunnen ondersteunen. Er is een bescheiden praktijktoets uitgevoerd op basis een eerste concept van de GLMC's waaruit bleek dat een deel van de agrariërs niet mee kon of wilde doen. Deze praktijktoets is gedaan met strengere GLMC's en een lagere vergoeding per ha. Sindsdien is de keuze gemaakt om een aantal GLMC's aan te passen of te versoepelen tot de Europese baseline.

De verwachting is dat er waarschijnlijk een hogere bereidheid is dan in de praktijktoets, en dat achten wij reëel. 44.000 Agrariërs, met in totaal 1.75 miljoen ha (96% van totaal) komen in aanmerking voor de BISS. Het ontbreekt nog aan een bredere, statistisch verantwoorde toets en aan empirische bevindingen om gedegen te kunnen onderbouwen of agrariërs kunnen voldoen aan de uiteindelijke voorwaarden. Hiertoe is het voornemen om relevante ervaring op te doen in een nog uit te voeren vervolgprijktoets. Dit maakt de toepasbaarheid nu nog onzeker. De vervolgprijktoets zal antwoorden moeten geven op de volgende punten:

- **De meetbaar- en controleerbaarheid**, op dit moment zijn er nog geen instrumenten/methoden om landsdekkend op perceelsniveau te kunnen monitoren en desgewenst controleren.
- **Administratie**, het is nog onduidelijk hoeveel tijd het kost (aan ondernemer) en hoe ingewikkeld het is om te voldoen aan de gevraagde administratie, waarbij er wel instrumenten worden ontwikkeld om deze administratieve lasten beperkt te houden.
- **Uitvoerbaarheid**, voor een aantal GLMC's moet nog blijken of het mogelijk is om eraan te voldoen onder verschillende klimatologische omstandigheden.
- **Communicatie**, worden de nieuwe voorwaarden, in combinatie en relatie met bijvoorbeeld groenblauwe diensten, eco-regelingen en de GLMC's voldoende doorgrond door agrariërs.
- **Onderlinge interacties en uitzonderingen**, het is nog onduidelijk hoe de uitzonderingen en invulling zal verschillen tussen verschillende gebieden (waterschappen/provincies). Hiermee komen er wellicht ook regionale verschillen in uitvoerbaarheid, al dan niet in combinatie met groenblauwe diensten.

Het is belangrijk om de deelnamebereidheid en uitvoerbaarheid te toetsen en meer praktijkervaring op te doen met een (tweede) praktijktoets en de GLB-pilots. Mogelijke bevindingen moeten kunnen worden meegenomen. Het is van belang om een bepaalde mate van lerend vermogen in te bouwen. Het NSP moet kunnen meegroeien met praktijkervaring. Het is daarom van belang om te verkennen of het mogelijk is om na 1 jaar uitvoering, of op het moment van de mid-term review aanpassingen te doen in de GLMC's.

GLMC's Eco-regelingen en ANLb

Er komt een grondgebonden eco-regeling voor klimaat en leefomgeving. De eco-regeling wordt geprogrammeerd voor 26 eco-activiteiten met een puntensysteem voor alle landbouwgrond in Nederland met gebiedsgerichte accenten. Deze keuze voor nationale invulling zorgt voor samenhang en balans qua doelen, acties en waardering daarvan. Wegingsfactoren voor regionale accenten zijn landschapstype, bedrijfstak, grondsoort, specifieke urgenties in relatie tot Europese

klimaat- en milieuregelgeving, ruimtelijke situering en dekkingsgraad. Hier is via de pilots al ervaring mee opgedaan. Het is voor de uitvoering van groot belang dat dit puntensysteem snel concreet wordt uitgewerkt. De indicator en meetmethodiek moet per punt transparant zijn, zodat het systeem goed uitvoerbaar en handhaafbaar is. Wij uiten onze zorg over het zeer grote aantal weegfactoren dat kan leiden tot een lappendeken aan wegingsfactoren. Dat kan zorgen voor problemen in de communicatie naar de agrariërs, de beoordeling door RVO van de subsidieaanvraag en het vaststellen ervan.

Naast eco-regelingen heeft een agrariër ook nog de mogelijkheid om deel te nemen aan ANLb en gebiedsprocessen. Maatregelen mogen niet dubbel geteld worden. Een agrariër moet kiezen of hij/zij maatregelen laat meetellen als GLMC's, als eco-regelingen of voor ANLb. Dit is een persoonlijke afweging waar nu nog veel onduidelijkheid over is. Het risico bestaat dat ANLb bedrijven afscheid nemen van percelen onder ANLb omdat ze anders niet voldoende waarde hebben voor onderbouwing van de eco-regeling en daardoor op bedrijfsniveau de eco-premie mislopen. Dit zou betekenen dat er een gat ontstaat in het mozaïek van het collectief, wat het effect van ANLb niet ten goed komt. Een voorbeeld: een bedrijf met 100 ha levert 6 ha ANLb t.w.v. € 1000,- in om zo activiteiten te sprokkelen voor de eco-regeling en haalt daarmee 100 x € 120,- = € 12.000,- op aan eco-premie. Het is de vraag wat dit betekent voor het doelbereik. De te ontwikkelen tool om te ondersteunen bij deze afweging is een belangrijk hulpmiddel en dient in te gaan op bedrijfs- maar ook op gebiedsniveau. Daarnaast dient er ook te worden ingezet op voorlichting en advies.

De GLB-pilots moeten uitwijzen of de aannames bij de eco-regeling juist zijn, waar het gaat om de deelnamebereidheid en de gemiddelde score van eco-regelingen. Er wordt nu begroot op 80% van de boeren (is dus niet 80% van het areaal) meedoet aan de eco-regeling en zilver haalt. Wat als dit meer is dan 80%, of er wordt gemiddeld hoger gescoord dan zilver? Dan is er budget tekort om boeren te kunnen betalen (want je weet de scores pas na het teeltjaar). Wordt dit aangevuld met nationaal geld? Of wordt de vergoeding voor brons, zilver, goud naar beneden bijgesteld tot er voldoende budget is? Dat laatste zou voor het draagvlak negatief uitwerken. Overigens geldt hetzelfde als er minder dan 80% deelname of gemiddeld lager dan zilver wordt gescoord, maar dan is de vraag wat het effect is op doelrealisatie en hoe daar op gestuurd kan worden. Het is daarom van belang om te verkennen of het mogelijk is om na 1 jaar uitvoering, of op het moment van de mid-term review aanpassingen te doen.

Het is helder dat het niet voldoen aan de GLMC's consequenties voor het ontvangen van de basispremie heeft. Vervolgens is er in het veld meer duidelijkheid nodig wat de consequenties zijn van het niet of niet meteen voldoen aan de GLMC's voor de toegang tot de rest van het instrumentarium. Het verdient de overweging om, zeker voordat er meer praktijkervaring is opgedaan, agrariërs die niet volledig voldoen aan de GLMC's de mogelijkheid te geven om bij te dragen aan milieu- en klimaatdoelen via maatschappelijke diensten als ANLb of gebiedsprocessen (veenweide en overgangsgebieden) en eventueel de eco-regeling.

Op dit moment wordt lerend vermogen wel genoemd in de introducerende tekst maar nog niet verder uitgewerkt. Lerend vermogen is heel moeilijk achteraf te realiseren en dient dus echt worden opgezet en geconcretiseerd voordat het programma begint. Binnen de aanpasbaarheid/leer- vermogen kan er onderscheid gemaakt worden tussen: mogelijke jaarlijkse aanpassingen (bijvoorbeeld weging van maatregelen binnen eco-regelingen), aanpassingen in mid-term (bijvoorbeeld onderlinge verdeling binnen pijler 2, en cofinanciering vanuit Rijk) en onderdelen van het NSP die blijven vaststaan tot 2027 (bijvoorbeeld overheveling vanuit eerste pijler naar tweede pijler).

Koppeling met nationaal en Europees beleid

In het eerste hoofdstuk van het NSP wordt op een hoog abstractieniveau een relatie gelegd tussen de strategie op Europees niveau en nationaal niveau. In paragraaf 3.5 vindt een nadere concretisering plaats van het bestaande nationale beleid en het nieuwe NSP. Daar worden veel nationale instrumenten genoemd, maar de samenhang met het NSP is niet altijd even duidelijk.

Een tweede bron wordt gevormd door de Nederlandse reactie op de landenspecifieke aanbevelingen van de Europese Commissie. Hierin wordt voor alle Europese aanbevelingen aangegeven hoe Nederland dit in het NSP of in ander beleid oppakt. Zo wordt aanbevolen om de levensvatbaarheid van landbouwbedrijven te versterken via een meer gerichte, effectieve en efficiënte verdeling van rechtstreekse betalingen, bijvoorbeeld door toepassing van aanvullende herverdelende inkomenssteun voor duurzaamheid en vermindering van betalingen. Nederland kiest ervoor om de herverdeling toe te passen. De eerste 40 hectare grond van iedere boer komt in aanmerking voor een hogere basispremie, er is een overheveling van middelen van de eerste naar de tweede pijler en de inzet van substantiële middelen voor de eco-regelingen.

In de Nederlandse reactie wordt specifiek ingegaan op de inzet van Europa op biologische landbouw met de ambitie om in 2030 25 procent van de landbouwgrond te gebruiken voor biologische landbouw. Dat is relevant voor in het kader van de Green Deal en Farm to Fork strategie. Er staat dat Nederland breed inzet op de omslag naar duurzame landbouw inclusief biologische landbouw. Ook in het nieuwe Coalitieakkoord wordt aangegeven dat de transitie naar kringlooplandbouw wordt voortgezet. In deze transitie naar kringlooplandbouw wordt de biologische landbouw gezien als één van de mogelijke duurzame productiemethoden. Ook het nieuwe GLB biedt mogelijkheden om biologische landbouw te stimuleren, bijvoorbeeld via eco-regeling of in de conditionaliteiten. Hier wordt invulling aan gegeven door de biologische sector als 'green-by-definition' te beschouwen voor de eco-regeling. Zo is gestart met het opstellen van een nationale strategie voor biologische productie en consumptie. Deze wordt in de loop van 2022 verwacht.

Daarmee geeft het NSP nu geen streefcijfer van het areaal dat voor biologische landbouw wordt ingezet. Dat zal komend jaar duidelijk worden. Daarbij is het beeld op basis van de nu voorliggende teksten dat ook via andere duurzame productiewijzen vergelijkbare doelen als de biologische landbouw te behalen zijn, wat strookt met onze ervaring van koplopers in de landbouw.

In het concept NSP staat hierover:

“Ook is er een aanvullende SWOT-analyse uitgevoerd specifiek gericht op biologische landbouw. Biologische landbouw, wettelijk geborgd in een EU-keurmerk (SKAL), geldt als een van de vormen van duurzame landbouw. Gezien de ontwikkelingen rondom de Boer-tot-Bord strategie en de wens van de Tweede Kamer om hier specifiek aandacht aan te geven, is specifiek gekeken naar hoe de biologische sector het best door het NSP-GLB ondersteund kan worden. Deze analyse kent een andere opbouw en is daarom niet meegenomen in de start van elk hoofdstuk over de interventiestrategie. De aanbevelingen met betrekking tot de conditionaliteiten, eco-regeling en samenwerking zijn overgenomen.”

Een ander punt dat opvalt bij de reactie op de landenspecifieke aanbevelingen is dierenwelzijn. De Europese commissie beveelt aan het dierenwelzijn op landbouwbedrijven verbeteren door ambitieuzere maatregelen te treffen ter bevordering van de beste veehouderijpraktijken, in het bijzonder voor varkens en melkkoeien. In het GLB-NSP wordt dierenwelzijn integraal opgenomen, door te borgen dat GLB-interventies geen voorziene negatieve uitwerking op dierenwelzijn hebben en indien mogelijk bijdragen aan dierenwelzijn.

Wij stellen vast dat een de doelstelling voor dierenwelzijn niet ambitieus is, door uit te gaan van stand-still. In de beantwoording wordt ingegaan op het staartcouperen bij biggen en de huidige levensduur van melkkoeien. Die onderwerpen komen niet voor in het NSP. In de financiële tabel wordt dierenwelzijn niet apart genoemd. In de SWOT wordt dierenwelzijn als een zwakte benoemd: Aanhoudende marktdruk op lage kosten en de afwenteling op dierenwelzijn; aandeel integraal duurzame stallen groeit langzaam en dierenwelzijn in integraliteit is relatief onderbedeeld.

Consistentie

Er is door veel medewerkers meegeschreven aan onderdelen van het NSP. Mede door de lange duur van de kabinetsformatie is er tot laat in de totstandkoming van het NSP onduidelijkheid geweest over de precieze invulling. Een risico hierbij is dat er door verschillende auteurs andere keuzes worden gemaakt, waardoor er geen consistente lijn in het NSP zit. De ex ante evaluator constateert dat in het laatste concept van het NSP een aantal inconsistenties uit eerdere versies is verwijderd en geen nieuwe zijn gevonden.

4.3 Doelbereik en inzet middelen

In deze paragraaf worden de volgende evaluatievragen beantwoord:

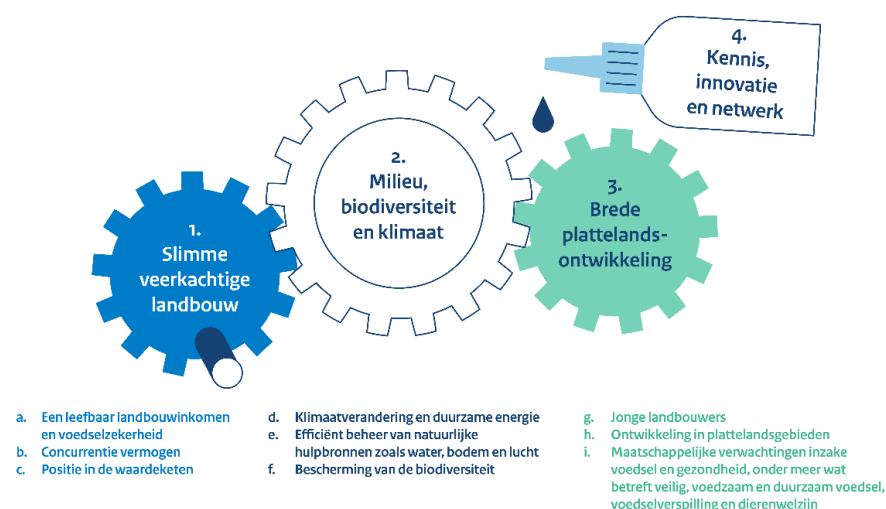
Zijn de in het NSP geformuleerde te behalen GLB-doelstellingen naar verwachting – gelet op de in te zetten interventies en de voor die interventies beschikbaar gestelde financiële middelen – haalbaar?

De contouren waarbinnen het Nederlandse NSP is vormgegeven bestaat uit een drietal doelen:

1. slimme, veerkrachtige landbouw;
2. milieu, biodiversiteit en klimaat;
3. brede plattelandsontwikkeling.

Daarnaast is kennis, innovatie en netwerkvorming het horizontale doel.

Figuur 4.1 Samenhang doelstellingen NSP



Bron: Concept NSP 20 december 2021

De interventies die worden ingezet, dragen bij aan de doelstellingen die zijn geformuleerd en met name richting het hogere doel: transitie van de Nederlandse landbouw. De samenhang is inzichtelijk gemaakt in een apart document dat onderdeel is van de formele indiening (H 2.1 Format NSP Algemene uitleg prioritering). Hierin is de 'assessment of needs' en de interventielogica systematisch uitgewerkt (zie ook hoofdstuk 4).

De transitie van de landbouw is een traject van de lange adem. Het NSP heeft een horizon tot en met 2027 en zal het einddoel van de beoogde transitie niet behalen. Tegelijkertijd is het niet een traject dat ingezet kan worden zonder belangrijke stakeholders mee te krijgen. De samenwerking tussen de drie overheden (rijk, provincies en waterschappen) binnen het NSP zorgt voor een consistente manier van werken. Het nieuwe GLB richt zich op het ondersteunen van boeren die actief bijdragen aan de gewenste transitie in de landbouw. Door met pilots de agrariërs zelf goed mee te nemen en door haalbare instapcondities te kiezen, mag brede deelname worden verwacht. Hiermee worden belangrijke eerste stappen gezet. Daarbij komt dat er aanpalend beleid is, waaronder wet- en regelgeving dat kaders stelt.

Een punt van zorg is dat in de agrarische wereld de afgelopen twee jaar veel weerstand is geweest tegen onder meer het stikstofbeleid. Recente enquêtes onder agrariërs laten weinig vertrouwen in de overheid zien. In het Tweede Kamerdebat over het NSP van 8 december 2021 kwam duidelijk naar voren dat een deel van de Kamerleden nog een snellere aanpak richting duurzame landbouw wil zien en een ander deel juist de nadruk legt op een meer geleidelijke aanpak met meer draagvlak. De minister constateert dat haar aanpak ertussenin zit en de ex ante evaluator beaamt die beoordeling. Daarmee is dit NSP goed gericht op de transitie, maar is de uitvoering afhankelijk van het tempo dat de agrarische ondernemers aankunnen en de samenleving bereid is te betalen.

De maatregelen die genomen worden in het nieuwe GLB dragen bij aan de beoogde doelstelling en zullen zorgen voor de eerste stappen richting de transitie van de landbouw. Op het strategische en tactische niveau is nu een beoordeling mogelijk. Het onderzoek 'Naar een doeltreffend en doelmatig Nationaal Strategisch Plan' geeft met een effectenanalyse inzicht in de beleidsvarianten. Hierbij zijn varianten van clusters van maatregelen met verschillende budgetverdeling onderzocht om zo gevoel te krijgen bij wat de effecten zijn voor het inkomen en op klimaat, milieu, biodiversiteit en landschap, de concurrentiekracht en duurzaamheid. De NSP-variant is niet onderzocht, maar bevindt zich tussen de onderzochte varianten in. Het oordeel over de effecten op het strategische en tactische niveau is positief.

Op het meer operationele niveau, waaronder de mate van doelbereik, is nu nog geen definitieve beoordeling mogelijk. In het strategische MER zijn twee alternatieven onderzocht, waarbij het concept NSP maatregelen uit beide alternatieven combineert. De belangrijkste effecten van het NSP zijn te verwachten voor maatschappelijke doelen op het gebied van klimaat, biodiversiteit, water (kwantiteit en kwaliteit) en bodemkwaliteit. Er zal in het voorjaar 2022 nog een addendum op het S-MER komen met een analyse van de effecten van het concept NSP dat op instrumentniveau is uitgewerkt en waarbij de inspraakreacties zijn verwerkt. Het voorlopige oordeel is dat het plausibel is dat de instrumenten uit het NSP aanzienlijke kunnen bijdragen aan het behalen van de maatschappelijke doelen. Belangrijk is de toets of maatregelen elkaar in de praktijk tegenwerken of dat er juist meerwaarde ontstaat. Maatwerk met een gebiedsgerichte uitwerking kan de kans op die meerwaarde vergroten.

Is het programma – gelet op de AoN en de in te zetten middelen - op de verschillende onderdelen voldoende ambitieus?

In de behoefteanalyse zijn geen middelen gekoppeld aan de geïdentificeerde behoeften. Wel is hier geprioriteerd. Samenvattend vanuit het document H 2.1 Format NSP Algemene uitleg prioritering zijn de belangrijkste prioriteiten:

1. **stimuleren kennis, kunde en innovatie**;
2. **transitie** van Nederlandse landbouw via rendabel ondernemerschap, die emissies en broeikasgassen vermindert door voldoende kennisverspreiding en innovaties;
3. **klimaatmitigatie**: lagere broeikasgasemissies en grotere koolstofvastlegging, betere water- en luchtkwaliteit, meer biodiversiteit en instandhouding en herstel van cultuurlandschappen.

De middelen die ingezet worden onder pijler 1 zijn bedoeld voor inkomensbehoud om zo de transitie voor landbouwers mogelijk te maken. De basisinkomenssteun wordt geleidelijk afgebouwd over de uitvoeringsperiode, terwijl de gelden beschikbaar voor ANLb en samenwerking binnen het veenweide gebied worden opgebouwd. De inzet van de middelen is gericht op het geven van prikkels om de overgang naar een meer duurzame vorm van landbouw te belonen. De agrariërs worden gestimuleerd om bij te dragen aan biodiversiteit, klimaatmitigatie, landschap, stikstof en andere milieudoelen.

De aandacht voor veenweide is overigens een specifiek punt van aandacht volgens de ex ante evaluatoren. Voor veenweide is een bijna een half miljard euro uitgetrokken, dat is ongeveer een kwart van de middelen voor pijler 2. Wij zien dat begunstigde samenwerkingsverbanden zijn van landbouwers, natuurorganisaties en andere organisaties. En dat het gaat om een gebiedsgericht plan, dat bijdraagt aan de reductie van de CO₂-emissie in veenweidegebieden en verbetering van de condities voor weidevogels. Wij constateren dat er inderdaad een grote opgave in dit gebied is en dat het waterpeil een belangrijke rol hierin speelt met het oog op de klimaatemissies. In het S-MER wordt deze interventie positief beoordeeld. Het leidt wel tot de vraag of er vooral met een financieel instrument moet worden geïntervenieerd of dat ander beleid wenselijk is om bijvoorbeeld bedrijven uit te plaatsen. Is een bepaalde vorm van landbouw in veenweidegebieden op de lange termijn structureel te handhaven en is een investering daarin 'no regret'? En de ervaring leert dat het verhogen van het waterpeil een zelfstandig besluit vraagt van het waterschap en dat dit in de praktijk moeizaam gaat en veel tijd vergt.

Een ander punt van aandacht is de afnemende middelen die voor kennis beschikbaar zijn. In het gehele NSP wordt duidelijk dat kennis, innovatie en netwerk als zeer belangrijk worden gezien. De evaluator deelt deze mening. De onderbouwing voor het afnemen van de middelen is dan ook nog onvoldoende onderbouwd volgens de evaluator. Ook voor de onderdelen samenwerking is niet altijd duidelijk waar de middelen exact aan besteed zullen worden en wat de redeneerlijn hierachter is.

Over het algemeen is de evaluator van mening dat het programma voldoende ambitieus is. De gedachtelijn achter het programma wordt weerspiegeld in de in te zetten middelen. Op een aantal onderdelen kan nog een betere onderbouwing van de financiële inzet worden toegevoegd.

Wordt het gebruik van financiële instrumenten gefinancierd uit het Elfpo voorzien en zo ja, zijn de aangevoerde argumenten daarvoor plausibel en consistent? Indien financiële instrumenten ingezet zullen worden: een beoordeling van de verschillende instrumenten die mogelijk zijn en de voor- en nadelen van ieder van die instrumenten (ex ante evaluatie van de individuele producten)?

Met financiële instrumenten bedoelt de Europese Commissie toegang tot kapitaal, bijvoorbeeld door leningen en garantstellingen. Nederland kent de regeling Borgstellingskrediet voor de Landbouw (BL). De middelen voor deze regeling komen uit de begroting van het ministerie van LNV. In het NSP worden geen nieuwe financiële instrumenten geïntroduceerd.

Hoe dragen de verwachte outputs bij tot beoogde resultaten?

Bij vrijwel alle interventies zijn outputindicatoren en resultaatindicatoren opgenomen. Deze sluiten aan bij de interventie die wordt genomen. Zeer recent zijn in de fiches streefwaarden en resultaatindicatoren opgenomen. Naast de verplichte resultaatindicatoren zouden voor bepaalde interventies ook aanvullende nationale resultaatindicatoren kunnen worden toegevoegd om de monitoring en daarmee de leerervaringen te versterken. Daarbij kan op andere monitors voor bepaalde thema's worden aangesloten, zoals bijvoorbeeld de Klimaat- en Energieverkenning.

In diverse onderzoeken van de WUR over de effectiviteit van de aanpak en het S-MER zijn inschattingen gemaakt van de bijdrage van de interventies van het NSP aan de maatschappelijke doelen. Er is geleerd van de uitvoering in POP3 en zo wordt bijvoorbeeld het aangepaste ANLb met de collectieven voortgezet.

Welke bijdrage levert het NSP aan de specifieke doelstellingen van het GLB, rekening houdend met de nationale en regionale behoeften, met het ontwikkelingspotentieel en met de ervaring met de uitvoering van het GLB in eerdere programmeringsperioden?

De doorwerking van het NSP van behoeften, naar de specifieke doelstellingen, de inzet van instrumenten en de samenhang hiertussen is inzichtelijk gemaakt in Tabel 1: Identificatie van de behoeften en indeling naar categorieën uit het document H. 2.1 Format NSP Algemene uitleg prioritering. Het bereiken van de transitie in de landbouw is structureel als uitgangspunt genomen. Dit is ook zichtbaar in de inzet van middelen. Met de verschuiving van de gelden tussen pijler 1 en pijler 2, de extra inzet op klimaatmaatregelen is het plausibel dat de gekozen instrumenten bijdragen aan het bereiken van deze doelen. Op kwalitatieve wijze kan worden geconcludeerd dat het plausibel is dat de middelen bijdragen aan de specifieke doelstellingen van het GLB. Op kwantitatieve wijze is dit door ontbreken van streefwaarden op output en resultaat indicatoren nog niet mogelijk.

Vanuit de eerdere programmaperiode is geleerd. Zowel inhoudelijk als in de uitvoering. Zo wordt in de komende periode gestreefd naar een uitvoeringsconcept dat faciliterend is voor de agrariër in plaats van controlerend. En wordt er nagedacht over het invoeren van een 'sturingshuis' om te kiezen tussen nationale en provinciale openstellingen. Ook kan met dit 'sturingshuis' worden bereikt dat er meer uniformiteit in openstellingen komt. Hiermee worden naar alle waarschijnlijkheid de lasten verlicht (zie ook hoofdstuk 5.4).

Vanuit de eerste uitvoeringstoets is meegenomen dat de bereidheid om mee te werken aan de GLMC's zoals die op dat moment stonden niet voldoende zou zijn om doelbereik te realiseren. Vanwege deze uitvoeringstoets zijn de GLMC's aangepast. Verwacht wordt nu dat de bereidheid om mee te willen werken aan de uitvoering van het GLB hoger ligt. Dit wordt later nog getoetst in een tweede uitvoeringstoets.

Beoordeling

Het onderdeel **Doelbereik en inzet middelen** wordt beoordeeld als **voldoende**. De interventielogica voor het hele programma is zichtbaar en wordt doorgevoerd in de uiteindelijk te nemen interventies. De verdeling van de financiële middelen past bij het relatieve belang van de behoeften en de interventie. De uitvoeringsstrategie is kansrijk om tot het beoogde doelbereik te komen.

4.4 Procedures, systemen en governance

In deze paragraaf worden de volgende evaluatievragen beantwoord:

- Zijn de voorziene procedures en systemen voor de uitvoering van het NSP naar verwachting toereikend, effectief en efficiënt?
- Zijn de voorziene personele middelen en de administratieve capaciteit voor het beheer van het NSP naar verwachting toereikend?
- Zijn de procedures voor het monitoren van het NSP en voor het verzamelen van de gegevens die vereist zijn voor het verrichten van de evaluaties geschikt voor de doelstellingen? Kan het resultaat van de ex ante evaluatie ingezet worden als basis voor een effectieve monitoring en evaluatie gedurende de looptijd van het programma?
- Zijn er maatregelen gepland om de administratieve lasten voor begunstigden te verlichten en zijn die maatregelen naar verwachting effectief en efficiënt?
- Zijn de gekozen mijlpalen voor het prestatiekader plausibel en geschikt?

Beschrijving NSP; onderdeel governance

In het NSP is een hoofdstuk governance opgenomen. Hierin gaat het vooral over de uitvoering en niet over de aansturing. Er zijn diverse instanties benoemd, die zorgen voor de aansturing en uitvoering van het NSP. Voor het Nederlandse NSP is de minister van LNV de beheersautoriteit en de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO) het betaalorgaan. Het betaalorgaan kan bepaalde taken, met uitzondering van het doen van betalingen, overdragen aan andere instanties, de zogenaamde intermediate bodies. Naast de intermediate bodies voor controles ter plaatste (NWWA) en satellietdata, zullen het Samenwerkingsverband Noord Nederland (SNN), en mogelijk ook Stimulus, voor de uitvoering van het NSP aangewezen worden als intermediate body. De 12 provincies worden elk een intermediaire instantie. Via een ministeriële regeling krijgen de 12 provincies bevoegdheden om voor bepaalde onderdelen van het NSP (subsidie)regelingen op te stellen en om concrete projecten te kunnen selecteren. De Audit Dienst Rijk is de certificerende instantie en controleert in die hoedanigheid het betaalorgaan. De directie Financieel-Economische Zaken (FEZ) van het Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit is aangewezen als de erkennende instantie voor het betaalorgaan en wijst de certificerende instantie aan.

In het NSP is geen structuur aangegeven hoe het NSP wordt aangestuurd. Dit is wel in een aparte notitie opgenomen. Er is een overlegstructuur voor het NSP opgesteld met twee pijlers. Een pijler voor 'beleid en uitvoering' en een pijler voor 'advies en onderzoek'. Er is een bestuurlijk overleg met de relevante partijen. Zij geven sturing aan twee pijlers voor het 'beleid en uitvoering', en 'advies en onderzoek'. Daarbij is interactie voorzien tussen beide pijlers om tussentijds informatie op te halen over hoe de uitvoering in de praktijk gaat op basis van monitoring en de belanghebbenden in het GLB netwerk.

Beoordeling onderdeel governance

Zijn de voorziene procedures en systemen voor de uitvoering van het NSP naar verwachting toereikend, effectief en efficiënt?

Wat een sterk punt in de aanpak is geweest, is dat de stuurgroep GLB-NSP al vroeg in het proces een opdracht aan een onderzoeksbureau heeft gegeven voor advies over governance, gericht op de aansturing en uitvoering.⁵ In het NSP is een paragraaf over de governance en de uitvoering opgenomen. Er zijn nog twee aanvullende documenten aan de ex ante evaluator verstrekt, die de nationale inkleuring geven en meer detail bevatten.

Door in de overlegstructuur voor het NSP twee pijlers op te nemen, kan vanuit de monitoring en praktijkervaringen leerervaringen worden opgedaan, die aan de pijler voor het 'beleid en uitvoering' ter beschikking worden gesteld voor bijstelling. Op deze wijze is lerend vermogen in de structuur opgenomen en wordt de plan-do-check-act cyclus goed gesloten. Beide pijlers worden overkoepeld door een bestuurlijk overleg met het ministerie, de provincies en de waterschappen, zodat integraal op het NSP kan worden gestuurd.

De beoordeling van de governance is dat de minister van LNV en RVO dezelfde rollen krijgen die ze hadden bij de uitvoering van het GLB en het POP. Deze partijen zijn competent gebleken. Ook eerder zijn de twaalf provincies als 'intermediate bodies' aangewezen voor het POP-beleid. In de huidige governance is het Regiebureau POP opgenomen; een gezamenlijke programmadirectie van LNV en de provincies. Het Regiebureau POP wordt omgevormd tot een regie-organisatie voor het hele GLB, wat vertrouwenwekkend stemt.

De verdeling van de verantwoordelijkheden tussen het ministerie van LNV, de provincies en de waterschappen blijft grotendeels gelijk. Er is nog besluitvorming in 2022 over:

- Interventies kennis en samenwerking.
- De experimenten Veenweiden en Overgangsgebieden N2000. Deze hangen samen met de regie-afspraken die met het nieuwe kabinet op deze urgente uitdagingen met de provincies worden gemaakt.

Rijk, provincies en waterschappen zetten in op meer coördinatie en gezamenlijke programmering over het gehele NSP.

Beschrijving NSP administratieve lasten

Uit de tussentijdse evaluatie van het cluster innovatie van POP3 kwam een punt van zorg naar voren over de doelmatigheid en administratieve lasten van de uitvoering. De maatregelen voor innovatie werden niet landelijk opengesteld, maar op provinciaal niveau op verschillende tijdstippen en met verschillende voorwaarden. Dat betekende dat zowel in het veld er onduidelijkheid was welke regeling op welk moment opening en onder welke condities aanvragen konden worden gedaan. Ook RVO moest veel energie steken in de individuele openstellingen. De provinciale openstellingen verschilden, toch is gebleken dat vergelijkbare projecten zijn gehonoreerd. De complexe procedures en de tijdelijke openstellingen leiden tot aanzienlijke uitvoeringskosten en onduidelijkheid bij de doelgroep. En ze vormen een risico juist bij innovatieve projecten. Het kan te lang duren voordat een project tot uitvoering komt en dan kan het innovatieve momentum al geweest zijn.

⁵ Opgavegericht samenwerken, Advies governance toekomstige GLB-NSP, AEF 2020.

In die tussentijdse evaluatie cluster innovatie werd aanbevolen: Voor een aantal brede innovatie-thema's zou een nationale regeling opengesteld kunnen worden, bijvoorbeeld voor thema's als precisie landbouw, stalsystemen en mestverwerking. Door het bundelen van krachten wordt de kans op baanbrekende innovaties groter. Dit kan landelijk opererende organisaties als de grote supermarktketens stimuleren mee te doen met projecten; dergelijke organisaties opereren namelijk vanuit een landelijk perspectief. Bovendien zou het de efficiëntie van projecten verbeteren aangezien er dan nog maar één projectvoorstel ingediend en beoordeeld hoeft te worden. Het is wenselijk dat voor innovaties regionale openstellingen blijven bestaan voor onderwerpen die in een provincie of landsdeel spelen. Een belangrijke vrucht van de afgelopen jaren is dat er regionale kennishubs zijn ontstaan, die het koesteren waard zijn.

In het AEF-advies over governance is aangegeven dat een belangrijke verandering in het GLB plaatsvindt, die de administratieve lastendruk voor de deelnemers sterk zal verminderen:

“Daarnaast introduceert de EC de ‘Single Audit’ aanpak voor het nieuwe GLB. Dit houdt in dat de EC zelf niet meer structureel rechtmatigheidscontroles uitvoert, maar zich primair baseert op de controlerende functie van de certificerende instantie. Wel kan de Europese Commissie systeemaudits uitvoeren op de certificerende instantie. Normaliter is voor structuurfondsen een contract of confidence tussen de EC en de certificerende instantie nodig. Voor het nieuwe GLB moet nog bezien worden of dit inderdaad het geval is.”

Nieuw in het GLB is de eco-regeling en de uitbreiding van de conditionaliteiten. Een vraag die dan bovenkomt, is of de agrariër extra administratieve lasten krijgt om aan te tonen dat aan de conditionaliteiten wordt voldaan. Er wordt zoveel mogelijk aangesloten op het Raamwerk voor Uitvoering van Subsidies (RUS), dat is de gestandaardiseerde manier waarop de rijksoverheid subsidieregelingen uitvoert. Het raamwerk geeft nadere invulling aan de Regeling vaststelling Aanwijzingen voor subsidieverstrekking, ook wel bekend als het Uniform Subsidiekader (USK). Een ‘claimless system’ voor basisbetaling en eco-regeling en het concept ‘verantwoord vertrouwen’ worden ingevoerd, waarbij het uitgangspunt is ‘het is goed, tenzij’, i.p.v. ‘het is fout, tenzij’.

In het concept-NSP wordt aangegeven dat er een Areaal Monitoring Systeem (AMS) komt om de landbouwactiviteiten te monitoren. Het AMS is er onder andere voor:

- Het verbeteren van de kwaliteit van het perceelregister, waarbij bevindingen worden teruggelegd voor verificatie door de boer.
- Om de controledruk (bedrijfsbezoeken bij de boer) te verminderen.

De controles van de conditionaliteiten worden voor zover mogelijk uitgevoerd met het Geïntegreerd beheers- en controlesysteem (GBCS). Waar dat niet mogelijk is, worden steekproefsgewijs bedrijfsbezoeken uitgevoerd op basis van risicoanalyses.

Er wordt op termijn gestreefd naar een volledig controleerbaar claimloos systeem, waarbij gebruik gemaakt zal worden van geospatiale aanvragen (jaarlijkse Gecombineerde Opgaven). Een geospatiale aanvraag bestaat uit een formulier waar voorgevulde gegevens uit de GBCS-registers staan opgenomen. Dat houdt in dat de boer voorafgaande aan het claimjaar in het aanvraagstelsel grafisch kan aangeven voor welke percelen hij subsidie wenst te ontvangen. Op basis van deze opgave zorgt het betaalorgaan er voor dat in het geospatiale aanvraagstelsel in oktober aan de landbouwer wordt voorgelegd op hoeveel subsidie de landbouwer recht heeft en RVO betaalt de landbouwer in principe op basis van deze gegevens uit. Dit data gedreven proces is vergaand geautomatiseerd, gebaseerd op feitelijkheden en de hoofdcontroles zijn vooraf. Hierdoor zijn fouten en terugvorderingen bijna niet aan de orde. Voor niet grondgebonden interventies is het controle systeem opgebouwd, zoveel als mogelijk binnen de Europese kaders, volgens de principes van RUS/USK en programmatisch handhaven.

Beoordeling NSP administratieve lasten

- **Zijn de voorziene personele middelen en de administratieve capaciteit voor het beheer van het NSP naar verwachting toereikend?**
- **Zijn er maatregelen gepland om de administratieve lasten voor begunstigden te verlichten en zijn die maatregelen naar verwachting effectief en efficiënt?**

We constateren dat er nu een voornemen is om conform het advies van AEF een coördinatie-instrument (sturingshuis) op te zetten dat moet voorzien in een coördinatie van het opdrachtgeverschap. Verwacht mag worden dat er meer uniformiteit in de aanpak komt en er tenminste overzicht is van de (provinciale) openstellingen. Ook in lijn met onze eerdere aanbeveling is dat de interventies voor innovatie zowel op landelijk- als op provinciaal niveau opengesteld kunnen worden. In het bestuurlijk overleg NSP en het sturingshuis zal worden afgesproken voor welke innovaties een landelijke openstelling of een provinciale openstelling passend is. De bestuurlijke afspraken worden begin 2022 vastgelegd in een convenant met onder meer rollen en verantwoordelijkheden, gemeenschappelijk programmeren en kosten en risico's. Een van de aanbevelingen is om voldoende budget voor de uitvoering vrij te maken omdat de nieuwe instrumenten qua voorlichting en beoordeling van de uitvoeringsorganisatie meer tijd zullen vergen dan voorheen.

Een positief oordeel hebben we over de 'Single Audit' aanpak, die tot beperking van de administratieve lasten moet leiden.

De ambitie die uit het concept-NSP spreekt om tot volledig controleerbaar claimloos systeem te komen, gebaseerd op GBCS-registers en een te ontwikkelen Areaal Monitoring Systeem (AMS) beoordelen wij positief. Het verdient aanbeveling om de ontwikkeling van deze monitoring snel in gang te zetten. Uit eerder onderzoek is bekend dat er haken en ogen aan zitten en dat bestaande systemen niet de benodigde informatie opleveren.

Een voorbeeld van een zorgpunt zijn de landschapselementen van GLMC 8 (niet productief areaal en landschapselementen). In de SWOT is als zwakte aangegeven:

- 'Geen consistente registratie van landschapselementen'.
- 'Alleen de landschapselementen waar subsidie voor ontvangen wordt zijn geregistreerd in het Perceelregister'.

Er is in opdracht van het ministerie van LNV onderzoek gedaan de mogelijkheden om landschapselementen (zowel groene als blauwe) te beschermen door het behoud, beheer en de uitbreiding ervan te stimuleren.⁶ Hieruit komt ook naar voren dat de registratie een probleem is mede omdat landschapselementen vaak op de rand van percelen staan.

"Alhoewel breed wordt erkend dat door de jaren heen ogenschijnlijk veel van deze landschapselementen zijn verdwenen, met name vanwege de schaalvergroting binnen de landbouw, is er weinig bronmateriaal beschikbaar om dit ook daadwerkelijk inzichtelijk te maken. Dit heeft onder andere te maken met het ontbreken van een goede inventarisatie van landschapselementen. Er zijn weliswaar verschillende initiatieven ondernomen voor een afdoende inventarisatie en registratie van landschapselementen, maar tot op heden ontbreekt een integraal overzicht. Het voeren van gericht beleid en de handhaving wordt hierdoor bemoeilijkt. Als de toekomstige beleidskeuze is dat landschapselementen op de een of andere manier behouden en/ of beheerd moeten worden, dan is registratie van landschapselementen noodzakelijk. Immers, enkel op deze wijze kan worden nagegaan of er aan de subsidieverplichtingen wordt voldaan."

⁶ Studie Landschapselementen, Ecorys 2019.

Hieruit komt naar voren dat er voor landschapselementen een nieuw registratiesysteem moet worden ontwikkeld om zicht op deze conditionaliteit te krijgen.

Samenvattend hebben wij een gemengd oordeel over de administratieve lasten. Er zijn uitgangspunten en instrumenten gekozen, waarmee lagere administratieve lasten mogelijk gemaakt kunnen worden. De praktijk zal moeten uitwijzen in welke mate deze nieuwe systemen nog eventuele kinderziektes kennen en verder geoptimaliseerd kunnen worden.

Monitoren en prestatiekader

Zijn de procedures voor het monitoren van het NSP en voor het verzamelen van de gegevens die vereist zijn voor het verrichten van de evaluaties geschikt voor de doelstellingen? Kan het resultaat van de ex ante evaluatie ingezet worden als basis voor een effectieve monitoring en evaluatie gedurende de looptijd van het programma?

In het concept NSP is een paragraaf opgenomen over monitoring. Het betaalorgaan is verantwoordelijk voor het verzamelen van alle informatie voor het jaarlijks prestatieverslag (APR) en voor de monitoring van de voortgang gedurende het financiële jaar.

De provincies en de waterschappen vragen om een nieuw systeem voor integrale monitoring van het NSP en de Tweede Kamer heeft in het overleg van 8 december 2021 ook hiervoor verschillende verzoeken gedaan. In het bestuurlijk overleg zijn afspraken over de monitoring gemaakt. Er is een aparte werkgroep monitoring en evaluatie bij het Regiebureau POP, samengesteld uit het ministerie van LNV, het betaalorgaan en de 12 provincies. Onze ervaring als evaluator van het POP is dat het betaalorgaan over de landelijke gegevens beschikt, die voor de evaluatie nodig zijn. De werkgroep monitoring en evaluatie heeft inzicht in de provinciale gegevens en kan deze ontsluiten voor onderzoek. Daarnaast is er een goed systeem van landbouwtellingen.

In het NSP-GLB zijn de meeste conditionaliteiten nieuw. Zoals eerder beschreven, zal de monitoring hiervan nog verder moeten worden ontwikkeld.

De ex ante evaluatie biedt een basis voor de tussentijdse evaluatie.

Zijn de gekozen mijlpalen voor het prestatiekader plausibel en geschikt?

In het concept-NSP zijn geen mijlpalen voor het prestatiekader opgenomen.

4.5 Samenhang met en beoordeling van het S-MER

De strategische milieueffectrapportage (S-MER) vormt een integraal onderdeel van NSP. Er is samenhang met de ex ante evaluatie. Het S-MER zou moeten aangeven wat de verwachte effecten van de interventies van het NSP zijn voor het milieu. Dat geeft een indicatie van het potentiële doelbereik. Er is door Witteveen + Bos een concept S-MER voor de inspraak opgesteld (versie 8 november 2021), dat aan de Tweede Kamer verzonden is voor bespreking op 8 december 2021.

Het S-MER onderzoekt de milieueffecten van de hoeken van het speelveld waarbinnen de beleidskeuzes voor het GLB-NSP gemaakt worden. Hiertoe zijn twee (onderzoeks-)alternatieven ontwikkeld die beide op een verschillende, eigen wijze invulling geven aan het GLB-NSP. Het S-MER levert milieu-informatie die gebruikt kan worden om de invulling van het NSP-GLB te bepalen. Daarbij kunnen elementen uit deze alternatieven gecombineerd worden.

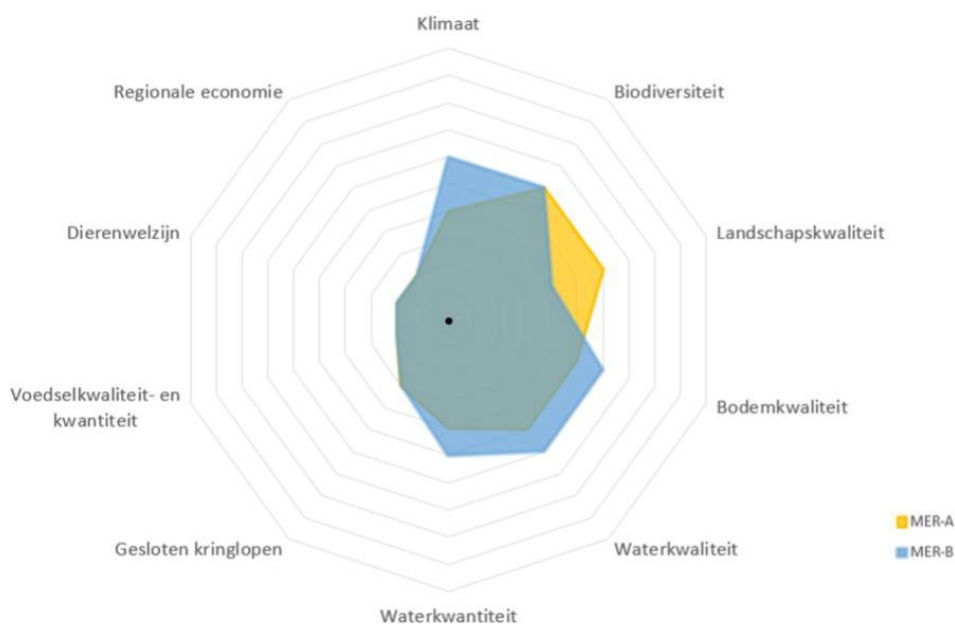
De onderzochte onderzoeksalternatieven, die de hoeken van het speelveld duiden, zijn:

- **Alternatief MER-A:** Dit alternatief kenmerkt zich door nadruk op relatief grote inkomenssteun in combinatie met algemene milieu- en biodiversiteitsverbetering door financiering van interventies, die boeren vrijwillig kunnen kiezen.
- **Alternatief MER-B:** Dit alternatief kenmerkt zich door een relatief hoge normstelling voor de basispremie en een bijdrage vanuit het GLB aan twee gebiedsgerichte nationale beleidsmaatregelen: peilverhoging in veenweidegebieden en bufferzones rondom Natura 2000-gebieden.

De interventies in het concept NSP vormen een combinatie van elementen uit beide alternatieven. Zo zijn van alternatief MER-A de voorwaarden overgenomen waar een boer aan moet voldoen (GLMC 2, 4, 7 en 8) om in aanmerking te komen voor de basispremie uit pijler 1. Die zijn minder streng dan in alternatief MER-B. En van alternatief MER-B is de gebiedsgericht inzet voor peilverhoging in veenweidegebieden en bufferzones rondom Natura 2000-gebieden overgenomen.

Door middel van een kwalitatieve effectbeoordeling op basis van 'expert oordeel' zijn de milieueffecten in beeld gebracht voor de milieuthema's klimaat, bodemkwaliteit, biodiversiteit, sluiting van kringlopen, waterkwaliteit, waterkwantiteit, landschapskwaliteit, maatschappelijke aspecten van voedsel, dierenwelzijn en regionale economie. De milieueffecten van het GLB-NSP zijn afgezet tegen de beleidsdoelen die in Nederland gelden rond diverse milieuthema's. Er is een integraal beoordelingskader op het gebied van milieu gebruikt, dat goed aansluit bij de aanbevelingen van de Europese Commissie, de kenmerken van het landelijk gebied en draagvlak heeft.

Figuur 4.2 Weergave effecten MER-A en MER-B



Bron: Strategisch Milieueffectrapport - Concept voor inspraak | 8 november 2021, Witteveen + Bos.

In de bovenstaande figuur zijn de milieueffecten inzichtelijk gemaakt ten opzichte van de bijdragen aan nationale milieudoelen. Wat opvalt is dat het NSP:

- Op alle thema's positieve effecten laat zien.
- Vooral zal bijdragen aan de doelen voor klimaat, biodiversiteit, water (kwantiteit en kwaliteit) en bodemkwaliteit.

- Er beperkte verschillen zijn tussen de twee onderzoeksalternatieven MER-A en MER-B. De belangrijkste verschillen zijn dat MER-A meer bijdraagt aan landschapskwaliteit en MER-B sterker bijdraagt aan klimaat en water door de inzet op veenweide en het peilbesluit.

In het MER-A zit een grotere bijdrage voor landschapskwaliteit. Er wordt in het S-MER gesteld dat landschapskwaliteit in het NSP geen doelstelling is. Er wordt aangegeven dat het ontbreken van nationaal landschapsbeleid een omissie in de aanpak is en een risico vormt in het licht van de Europese Landschapsconventie. De ex ante evaluator constateert dat het nieuwste concept van het NSP landschapskwaliteit wel als doel heeft opgenomen en dat er instrumenten voor worden ingezet. Onder het hoofddoel Klimaat en leefomgeving vallen behoefte N.18 Meer en herstel biodiversiteit (vogel- en andere diersoorten en habitatten en daarmee ook landschappen) en N.19 Instandhouding en herstel van (cultuur)landschappen. Deze behoeften zijn in categorie 1 prioriteit ondergebracht. Daarnaast is onder het hoofddoel Versterking platteland ook N.23 Stimuleren aantrekkelijk platteland voor wonen en recreëren opgenomen en is als belangrijk (categorie 2) gekwalificeerd. Via de eco-regeling kan iedere agrarische ondernemer extra inspanningen leveren ten bate van die drie doelen, waaronder het belonen van het beheren van het landschap. De tweede pijlerinterventies, zoals het (meerjarige) Agrarisch Natuur- en Landschapsbeheer (ANLb) en samenwerkingsprojecten zijn daaraan ondersteunend. In het NSP wordt de aanleg, behoud en beheer van landschapselementen (houtopstanden en sloten) ondersteund.

Het S-MER is nu uitgevoerd op strategisch niveau. Er zijn na het opstellen van het concept S-MER door het programmteam nadere uitwerkingen voor de interventies opgesteld. Er is recent besloten over de inzet van financiële middelen voor het NSP en er is nieuw beleid geformuleerd in het Coalitieakkoord. Er zal een definitieve versie van het S-MER in het voorjaar van 2022 worden gepubliceerd na afronding van de inspraak op het concept S-MER en het concept NSP. Dan wordt nog duidelijker wat de bijdrage van het concept NSP aan de maatschappelijke doelstellingen zal zijn.

De ex ante evaluator heeft afgestemd met opstellers van het S-MER. Het voorliggende concept S-MER geeft een goed overzicht van de bijdrage van het NSP aan de nationale doelen. Het onderbouwt de analyse van de ex ante analyse dat een langlopende transitie wordt ingezet met hoge ambities. Met het NSP wordt een eerste en robuuste stap gezet op weg naar de doelen van de transitie. Op geen enkel thema mag worden verwacht dat in de programmaperiode tot en met 2027 de doelen zelfstandig door het NSP worden gehaald. Er is aanvullend beleid nodig in en na de programmaperiode. Een deel daarvan komt mogelijk de komende jaren tot stand in lijn met het Coalitieakkoord en de middelen die daarvoor worden ingezet. De belangrijkste effecten van het NSP zijn te verwachten voor maatschappelijke doelen op het gebied van klimaat, biodiversiteit, water (kwantiteit en kwaliteit) en bodemkwaliteit.

4.6 Aanbevelingen

De ex ante evaluator heeft de afgelopen twee jaar regelmatig tussentijds advies gegeven met suggesties en aanbevelingen voor het NSP. In de bijlage is de verantwoordings tabel opgenomen met de belangrijkste adviezen en de opvolging ervan. Nu aan het einde van het traject hebben we op basis van het concept van 20 december nog enkele aanbevelingen voor het NSP om in 2022 verder uit te werken.

1. Het is wenselijk om een tekst te formuleren over wat de harde kaders van het NSP zijn en welke zaken gaandeweg aanpasbaar zijn. De minister van LNV heeft in de Tweede Kamer aangegeven dat de voorziene overheveling van het budget vastligt tot aan de midterm review. Dat is daarmee een duidelijk kader. Er zijn diverse pilots gestart en er vindt in 2022 nog een praktijkproef plaats. Daaruit komen leerervaringen naar voren die gebruikt kunnen worden om het NSP aan te passen en beter uit te voeren. Door nu te beschrijven welke zaken vastliggen en waar marge voor aanpassingen op basis van leerervaringen wordt duidelijk wat het adaptieve karakter van het NSP is.
2. Voor de uitwerking van het NSP is belangrijk om inzicht te krijgen in de persoonlijke afweging die agrariërs moeten maken tussen GLMC's, eco-regelingen, ANLb en gebiedsgericht werken. Hier dient het NSP-programma team een nauwe samenwerking met de sector te behouden om signalen en suggesties uit het veld mee te kunnen nemen. De uitontwikkeling en de implementatie in 2022 moet samen met de sector opgepakt worden, inclusief een gezamenlijke evaluatie. Er wordt een simulatietool ontwikkeld, die hierbij behulpzaam zal zijn.
3. Er zijn in het NSP enkele onderwerpen aangekondigd, waarover nadere besluitvorming plaatsvindt in 2022. Wij denken bijvoorbeeld aan de inzet voor biologische landbouw en de doelstelling voor het areaal. Een ander voorbeeld is het convenant met bestuurlijke afspraken over onder meer het gemeenschappelijk programmeren. Daarnaast zal het nieuwe Coalitieakkoord met een ambitieuze inzet en middelen komend jaar worden uitgewerkt. Wat is het effect van nieuw nationaal beleid op de eco-regelingen? Welk effect heeft opkopen van gronden op de beschikbare budgetten per ha? Het is belangrijk dat bij deze nieuwe keuzes wordt getoetst hoe zich dit verhoudt tot het NSP en of er aanpassingen nodig zijn voor een doeltreffende en doelmatige uitvoering.
4. Naast de verplichte resultaatindicatoren zouden voor bepaalde interventies ook aanvullende nationale resultaatindicatoren kunnen worden toegevoegd om de monitoring en daarmee de leerervaringen te versterken.
5. Om de uitvoering van het NSP succesvol te laten verlopen, zijn voldoende middelen nodig voor personele capaciteit. Er is voorlichting nodig, aanvragen moeten worden beoordeeld en betalingen tijdig worden verricht. Het NSP kent zijn nieuwe regelingen, zoals de eco-regeling waarvoor meer capaciteit voor de uitvoering nodig is dan in de afgelopen periode. Voor de voortzetting van bepaalde regelingen, zoals bijvoorbeeld voor innovatie, kan efficiënter met minder mensen worden gewerkt. Het geheel overziende zal er meer capaciteit voor de uitvoering nodig zijn. Hiervoor zal zowel aan Rijkszijde als bij de provincies voldoende budget vrijgemaakt moeten worden.

Bijlage tabel interactie

In de onderstaande tabellen zijn de belangrijkste adviezen vanuit de evaluator en de reacties vanuit het programmateam weergegeven. Tevens is aangegeven of deze reactie wat de evaluator betreft afdoende is. Streven is om in deze bijlage uiteindelijk overal overeenstemming te hebben over de aanpak.

Advies 1	Ecorys heeft een 2-pager aangeleverd met tips over het opstellen van een behoefteanalyse. Hierbij is onder andere gesproken over het gebruik van de SWOT, kruising met het huidige beleid, en de gap-analysis.
Uitgebracht	31 januari 2020 n.a.v. verzoek van het PT
Concept (re)actie	Opgevolgd. Het opstellen van de behoefteanalyse voor het GLB NSP heeft geresulteerd in een brondocument, waarin wordt aangegeven hoe de behoeften zijn afgeleid uit de SWOT-analyse en de verdiepende SWOT-analyses. Ook wordt bij elke behoefte aangegeven, hoe er invulling aan wordt gegeven in het nationaal en provinciaal beleid en welke instrumenten daarvoor worden ingezet.
Oordeel evaluator	De notitie is goed gebruikt bij het opstellen van de behoefteanalyse

Advies 2	In de contextanalyse is ingegaan op de verschillende thema's die relevant zijn voor de landbouwsector. Deze zijn gekoppeld aan de hoofddoelstellingen van het GLB: economie en innovatie, milieu en klimaat, en plattelandsontwikkeling.
Uitgebracht	14 februari 2020
Concept (re)actie	Deels opgevolgd. De thema's zijn toebedeeld aan de 4 thematische werkgroepen SLV, GBA, PV en KIND. Zij hebben de thema's vertaald in producten, die zijn terug te vinden in de hoofdstukken 2 en 5. De contextanalyse zelf is een globale beschrijving van het landbouwsysteem, ze komt niet altijd overeen met de houtskool SWOT, hierover is op een begeleidingscommissie ex ante doorgepraat met de hoofdauteur van de SWOT Petra Berkhout. De definitieve is SWOT die later gemaakt is, is leidend voor het NSP, zie reactie op advies 7, waar de contextanalyse gebruikt is voor het advies over de SWOT.
Oordeel evaluator	Akkoord

Advies 3	Verwijzend naar de notitie over de GBA blijft de vraag, wat nu precies de thematische focus is. Het valt op dat er gerefereerd wordt naar Bodem en Lucht, maar dat water niet benoemd wordt. Water is een kernthema (want gaat over blauw). Bij het thema groenblauwe architectuur zou een beschrijving van de huidige en toekomstige problematiek op basis van de SWOT een vertrekpunt kunnen zijn. En wat de doelen voor de lange termijn en korte termijn zijn. Met vervolgens een analyse van wie de spelers zijn om die vraagstukken aan te pakken.
Uitgebracht	22 juni 2020 n.a.v. stuurgroep 23 juni: bijlage 7 Groenblauwe architectuur
Concept (re)actie	Opgevolgd. Voor water is een nadere analyse gemaakt, waarbij de behoeften beter zijn uitgewerkt dan in de oorspronkelijke SWOT- en behoefteanalyse. Daarnaast is water expliciet verankerd in de interventielogica. Dit heeft ertoe geleid dat water sterker terugkomt, met name bijvoorbeeld bij het ANLb en bij samenwerking / experimenten. Vanwege de doorwerking van het 7 ^e NAP is de verbetering van met name oppervlaktewaterkwaliteit ook integraal opgenomen in de conditionaliteiten. Bij het invullen van de interventielogica voor water is dus ook gekeken naar de betrokkenen, en het schaalniveau waarop activiteiten effectief kunnen worden ingezet. (Het is een mix van landsdekkende activiteiten en een gebiedsgerichte aanpak)
Oordeel evaluator	Akkoord

Advies 4	Vanuit de Europese doelen redenerend zou het voor de kernthema's logisch zijn om de Europese middelen in te zetten voor die behoeften die het grootst zijn en het gat tussen de huidige situatie en de doelen het grootste is. De vraag is dan of de nationale co-financiering daarop ook kan worden ingezet. Het lijkt nu alsof al vaststaat waaraan die co-financiering wordt uitgegeven. Ons inziens is dat onjuist. De inzet van deze co-financierings instrumenten kan programmatisch worden bepaald en ook worden gericht op het behalen van de thema's met de grootste lacunes. Het is in dat licht dan de vraag of de geschetste tegenstelling zo scherp is als nu is uitgewerkt.
Uitgebracht	22 juni 2020 n.a.v. stuurgroep 23 juni: bijlagen 8 en 9 Behoeftanalyse
Concept (re)actie	De notitie 'Concept Behoeftanalyse, versie 1.9' met daarin een beschrijving van een zestal criteria en de toepassing op de behoeften resulterend in een wegingstabel is los gelaten, omdat deze onvoldoende houvast bood voor een verantwoorde prioritering van de behoeften. De notitie is nog wel verder uitgewerkt, maar vooral wordt vooral gebruikt om achteraf de bestuurlijke prioritering te onderbouwen. Elementen uit de notitie zijn en worden gebruikt om voorstellen voor financieringswensen voor de bestuurders te onderbouwen.
Oordeel evaluator	Akkoord

Advies 5	In diverse documenten wordt aangegeven, dat het nieuwe GLB meer ingezet moet worden op de behoefte aan vergroting van de waarde van milieu, natuur en klimaat. De nadruk wordt gelegd op een duurzame transitie in de landbouw via aandacht aan biodiversiteit, klimaatmitigatie- en adaptatie, bodem- en waterkwaliteit, en landschapselementen. Wat wordt gemist is een scherpe afkadering van het waarom en hoe van deze behoefte, en de consequenties voor de status quo. Het sentiment leeft, maar is nog niet expliciet benoemd. Wat de evaluatoren betreft heeft het meerwaarde om de toekomstige doelen van het NSP scherper te benoemen. En hierbij ook meer expliciet te maken welke dingen niet gedaan worden (bijv. op het gebied van het verbeteren van de inkomenspositie).
Uitgebracht	25 september 2020 n.a.v. stuurgroep 29 september: algemene revisie
Concept (re)actie	Het waarom en hoe van bepaalde behoeften is opgenomen in de uitwerking van H2 (interventiologica). Daarin worden ook de doelstellingen verwoord, zoals opgenomen in verschillende beleidsdocumenten, en de bijdrage die het GLB daarin kan leveren. Het definiëren van de inzet van het GLB voor specifieke behoeften is onderdeel van de keuze om in te zetten op urgente vraagstukken, dan wel op een cultuuromslag in de landbouw (of allebei, met extra nationale middelen). Dit is onderdeel van politieke besluitvorming. Daarbij is de primair uitgewerkte lijn voor het NSP dat er een duidelijke omslag plaats gaat vinden van inkomensondersteuning naar doelgerichte betalingen.
Oordeel evaluator	Akkoord

Advies 6	De extra inzet op natuur, milieu en klimaat heeft (in elk geval) op korte termijn negatieve consequenties voor de inkomenspositie van de boer. Dat is ook aangekaart in de motie Bisschop. Op dit moment komt nog niet in de stukken naar voren hoe dit wordt meegenomen in de besluitvorming, dan wel hoe de negatieve consequenties worden gerechtvaardigd.
Uitgebracht	25 september 2020 n.a.v. stuurgroep 29 september: algemene revisie
Concept (re)actie	Zowel de inkomenspositie van de boer als de extra inzet op natuur, milieu en klimaat zijn belangrijke ijkpunten voor het NSP. Op 17 december is een politiek besluit genomen over de verdeling van de GLB-middelen, zodat een inschatting op mogelijke effecten kon worden gemaakt. Die inschatting is opgenomen in het concept NSP.
Oordeel evaluator	In het NSP (20-12-2021) is de verdeling van het budget inzichtelijk gemaakt. De verdeling is passend bij de behoeften en de gekozen prioriteiten.

Advies 7	In vrijwel alle documenten zijn vragen te plaatsen bij de onderbouwing van stellingnames (hoe, waarom, welke keuzes liggen hierachter, etc). Het zou in de uiteindelijke versies op zijn plaats zijn om te verwijzen naar eerdere studies en onderzoeken.
Uitgebracht	25 september 2020 n.a.v. stuurgroep 29 september: algemene revisie
Concept (re)actie	Opgevolgd. Het onderdeel in dit advies wat over de houtskoolSWOT gaat is verwerkt in de definitieve SWOT. Detail opmerkingen ter plaatse van het onderwerp. Ook is op advies van de ex ante het beschouwende hoofdstuk vier uitgebreid.
Oordeel evaluator	Akkoord

Advies 8	Wij adviseren om de rapportages Governance (AEF) en regionale differentiatie (WUR) in samenhang te bezien. Overwegende dat AEF adviseert een splitsing te maken tussen programmering en uitvoering. En alleen als het dienend is aan de opgave, kan worden gekomen tot regionale differentiatie.
Uitgebracht	16 november 2020 n.a.v. stuurgroep 10 november: bijlage 5a Governance
Concept (re)actie	<p>Er ligt nu een advies van WUR over regionale differentiatie én een advies van AEF om alléén als het dienend is aan de opgave, te komen tot regionale differentiatie.</p> <p>Beide adviezen lijken niet volledig met elkaar in overeenstemming. Ze zijn daarom ook nog niet verwerkt. AEF geeft een randvoorwaarde aan regionale differentiatie: slechts indien het dienend is aan de opgave.</p> <p>Op dit moment (18-10) beraden provincies enerzijds, en LNV anderzijds, zich nog over hoe de verantwoordelijkheid verdeeld zou moeten worden per interventie, dwz, bij welke interventies is LNV eindverantwoordelijk, bij welke de provincies, en zijn er ook hybride vormen denkbaar? Na deze interne beraadslaging zouden LNV en provincies hierover met elkaar in gesprek moeten, en moet uiteindelijke verdeling worden opgenomen in een nog op te stellen Ministeriële Regeling.</p> <p>Grofweg gaat LNV over de interventies in pijler 1, de provincies over ANLb, Leader en onderdelen van de niet-grondgebonden maatregelen. Doordat nu LNV overweegt om in tegenstelling tot het huidige GLB ook zelf co-financiering beschikbaar te stellen, neemt het aantal maatregelen waar zowel de provincies als LNV wat mee wil (hybride) toe. Daarom is nadere afstemming inderdaad nodig.</p> <p>Deze vragen gaan verder dan de benodigde informatie in het template. Het team heeft aanvullende informatie aan de ex ante evaluator verstrekt.</p>
Oordeel evaluator	<p>In het NSP (20-12-2021) en de twee presentaties over de governance en het uitvoeringsconcept zijn keuzes gemaakt. De verdeling van verantwoordelijkheden is op hoofdlijnen uitgewerkt. De bestuurlijke afspraken worden begin 2022 vastgelegd in een convenant met onder meer rollen en verantwoordelijkheden, gemeenschappelijk programmeren en kosten en risico's. We constateren dat er nu een voornemen is om conform het advies van AEF een coördinatie-instrument (sturingshuis) op te zetten dat moet voorzien in een coördinatie van het opdrachtgeverschap. Verwacht mag worden dat er meer uniformiteit in de aanpak komt en er tenminste overzicht is van de (provinciale) openstellingen. Er zijn uitgangspunten en instrumenten gekozen, waarmee lagere administratieve lasten mogelijk zijn.</p>

Advies 9	<p>Voorgesteld wordt het scenario te kiezen dat landschapselementen vallen onder de conditionaliteit, meetellen als subsidiabele landbouwgrond en meedoen als elementen in de eco-regeling, waarin het jaarlijkse beheer (landsdekkend) kan worden meegenomen. In het huidige GLB tellen landschapselementen niet mee als subsidiabel areaal voor de basisbetaling, en zijn ook niet opgenomen in het perceelsregister.</p> <p>De aanpassing van het perceelsregister vergt veel tijd en inspanning. Ecorys heeft een studie uitgevoerd op dit onderwerp, waarbij er discussie is geweest met RVO.nl over de hoogte van de kosten. Ons advies is om met RVO.nl contact te leggen over hun inzichten over de uitvoerbaarheid van de verschillende opties en de uitvoeringskosten ervan.</p>
Uitgebracht	16 november 2020 n.a.v. stuurgroep 10 november: bijlage 7a en 7b Landschapselementen
Concept (re)actie	Opgevolgd. Is opgenomen in de definities en het fiche BISS en eco-regeling. LNV heeft RVO opdracht verstrekt om een 'landschapselementenkaart' op te stellen, waarmee het referentiebestand wordt uitgebreid, met als doel dat permanent niet-productief areaal onderdeel wordt van de definitie landbouwgrond (sloten, oevers, houtopstanden, poelen). Het bestand zal medio 2022 gereed zijn. Hierover is nauwe afstemming tussen LNV en RVO. Er is aanvullende informatie aan de ex ante evaluator verstrekt.
Oordeel evaluator	Akkoord

Advies 10	<p>De Europese Commissie heeft voor het Nederlandse NSP landenspecifieke aanbevelingen uitgebracht (Brussels, 18.12.2020 SWD(2020) 388 final). Wij adviseren om in de gesprekken met de EC te verkennen, hoe strikt de aanbevelingen moeten worden opgevolgd. Zijn het suggesties, waarvan mag worden afgeweken, of heeft het een meer verplichtend karakter en wordt het als een toetssteen gebruikt? Onze zorg zit vooral op het punt van de volledigheid. De EC noemt in deze notitie heel veel onderwerpen en als die allemaal zouden worden nagestreefd, dan is het risico dat er weinig focus in het programma komt om effectief te zijn.</p>
Uitgebracht	28 januari 2021 n.a.v. stuurgroep 20 januari: bijlage 5 Koersnotitie BO 11-2-'21
Concept (re)actie	<p>In het NSP van 31 december zal bij elk doel (SO) ingegaan worden op de landenspecifieke aanbevelingen, of en hoe het NSP hiermee wordt omgegaan in het verlengde van de appreciatie die de minister van LNV eerder naar de Tweede Kamer en de EC heeft gestuurd. In een notitie voor de stuurgroep d.d. 9 december is een analyse gemaakt van de punten waarop de EC wellicht NL zal aanspreken. De door Nederland gewenste focus op GBA en Innoveren & investeren is eerder gedeeld met de GeoHub.</p> <p>In het NSP template zal een overzicht per aanbeveling worden opgenomen. Deze is aan de ex ante evaluator verstrekt.</p>
Oordeel evaluator	Er is een reactie van het programmteam NSP op de landenspecifieke aanbevelingen van de EC opgesteld. Hierin wordt voor alle Europese aanbevelingen aangegeven hoe Nederland dit in het NSP of in ander beleid oppakt. Voor enkele onderwerpen geldt dat nader beleid in 2022 wordt opgesteld.

Advies 11	Wij adviseren een passage in het NSP op te nemen over hoe boeren kunnen bijdragen aan het klimaatprobleem door het vastleggen van koolstof. Dat hoeft niet alleen over bos te gaan, dat kunnen ook landschapselementen zijn, zoals houtwallen. Dit past ook in agrarisch natuurbeheer. Ook citeert het Klimaatakkoord de visie van LNV op de kringlooplandbouw. Het zou vice versa ook logisch zijn als in het NSP vanuit de kringlooplandbouw de bijdrage aan het klimaat wordt toegelicht, inclusief het vastleggen van koolstof in biomassa.
Uitgebracht	28 januari 2021 n.a.v. stuurgroep 20 januari: bijlage 5 Koersnotitie BO 11 februari
Concept (re)actie	Opgevolgd. Inmiddels is het klimaatvraagstuk sterker verweven in het NSP, wat ook terugkomt in de interventielogica. Bij de eco-regeling zijn explicieter activiteiten gekoppeld aan de resultaatindicator R.14 (Koolstofopslag in bodems en biomassa: Percentage oppervlakte cultuurgrond (OCG) vallend onder ondersteunde verbintenissen om emissies te verminderen, koolstofopslag te behouden en/of te verbeteren). Daarnaast is er in het ANLb een nieuwe categorie opgenomen, klimaat en water (primair adaptie, maar ook mitigatie) en bij samenwerking is een interventie ontwikkeld gericht op waterpeil. Tevens wordt bij de conditionaliteiten uitgewerkt of een ploegverbod uitgebreid zou kunnen worden, met name voor veenweidegebieden. Een ploegverbod leidt er ook toe dat koolstofvastlegging wordt bevorderd. Dit is echter nog onderdeel van besluitvorming, en nog niet verwerkt in het NSP. Omdat de benodigde kaarten, actuele grondsoortkaart en kaart van kustvlakveen, nog niet gereed zijn, wordt dit op zijn vroegst in 2024 ingevoerd. De koppeling klimaat en koolstof wordt in de definitieve versie van het NSP sterker inzichtelijk gemaakt, gekoppeld aan de 'boer naar bord' strategie, en daarnaast sterker verwoord in fiches bij de resultaatindicatoren.
Oordeel evaluator	Akkoord

Advies 12	Wij zien ons eerdere advies (advies 8) terug in de eerste paragraaf met een verwijzing naar de (nu ontbrekende) bijlage. Het is positief dat zowel de governance van het programmeren alsook de wijze van uitvoering goed worden onderzocht, waarbij wordt geleerd van de uitvoering van de afgelopen jaren. De aanpak ziet er grondig uit, de juiste organisaties worden betrokken en de doelen zijn correct geformuleerd.
Uitgebracht	28 januari 2021 n.a.v. stuurgroep 20 januari: bijlage 6b Governance
Concept (re)actie	Lijkt geen reactie of verwerking te vergen.
Oordeel evaluator	Akkoord

Advies 13	<p>De producten van programmateam en schrijfteam laten een grondige aanpak zien en de leesbaarheid is op een goed niveau. Ook zien we steeds meer samenhang tussen de onderdelen.</p> <p>Er zijn nog slagen te maken om de materie te overstijgen en te komen tot een consistente verhaallijn, wat nu de kern van de strategie is en hoe met een consistente aanpak geprioriteerde doelen worden behaald.</p>
Uitgebracht	27 mei 2021 n.a.v. stuurgroep 28 mei: Algemeen
Concept (re)actie	<p>Dank voor het compliment.</p> <p>In het strategisch statement van het concept NSP staat de kern van de strategie van het NSP. De interventiestrategie, de conditionaliteiten en de interventies kan pas in zijn gehele samenhang worden afgemaakt nadat de bestuurlijke besluitvorming over inhoud en middelen is afgerond en worden de bestuurlijk vastgestelde prioriteiten vanuit de interventiestrategie onderbouwd. De bestuurlijke besluitvorming over de prioritering heeft plaatsgevonden op 16 december 2021. Daarna is de interventiestrategie definitief gemaakt.</p>
Oordeel evaluator	Akkoord, in het NSP en in een apart document over de interventiestrategie is de interventielogica goed uitgewerkt.

Advies 14	<p>Wij herkennen de analyse dat er een aansluiting is tussen de koers van het Bestuurlijk Overleg en de behoefteanalyse van WEcR.</p> <p>Ook herkennen wij het verschil van inzicht tussen het PT en WEcR, waar het gaat om de rol voor normering ('meest doelmatig') en het PT meer inzet op financiële ondersteuning.</p> <p>De kruisverwijzing naar de landenspecifieke aanbevelingen van de Europese Commissie ontbreekt in de behoefteanalyse. Tenminste twee thema's van de EC vragen toelichting met een beoordeling of ze in het NSP een plaats krijgen: de sociale problematiek en duurzame bossen, resp. biologische landbouw.</p>
Uitgebracht	27 mei 2021 n.a.v. stuurgroep 28 mei: Behoeftanalyse
Concept (re)actie	<p>Daar waar relevant wordt in hoofdstuk 2 bij de behoefteanalyse en in de interventiestrategie verwezen naar de wijze waarop invulling wordt gegeven aan de landenspecifieke aanbevelingen van de EC.</p> <p>In de appreciatie van het kabinet over de landenspecifieke aanbevelingen wordt aangegeven dat het in de Nederlandse context niet in de rede ligt om GLB-middelen te investeren in de plattelandseconomie in brede zin. In dezelfde appreciatie wordt gemeld dat het bosbeleid in Nederland vooral nationaal beleid is, en dat binnen GLB een bijdrage wordt geleverd aan landschapselementen als onderdeel van de bossenstrategie.</p> <p>Biologische landbouw is onderdeel van het NSP. Er wordt in de reactie op de landenspecifieke aanbevelingen apart op ingegaan. Ook wordt verwezen naar de ontwikkeling van de Nationale Strategie Biologische landbouw, die de minister heeft aangekondigd en zomer 2022 aan de Tweede Kamer zal worden aangeboden.</p>
Oordeel evaluator	Akkoord

Advies 15	<p>WEnR/WEcR adviseert niet in te zetten op verruiming van financiering van agrarische bedrijven. De keuze die mede op basis hiervan is gemaakt om geen gebruik te maken van financiële instrumenten vanuit het GLB, is goed onderbouwd en past bij de Nederlandse context.</p> <p>Advies is ondersteuning van investeringen wel mogelijk te maken. Ook kan worden verwezen naar bestaande financierings- instrumenten buiten het GLB.</p>
Uitgebracht	27 mei 2021 n.a.v. stuurgroep 28 mei: Slimme Veerkrachtige Landbouw
Concept (re)actie	<p>Opgevolgd. Het advies om de ondersteuning van investeringen wel mogelijk te maken is verwerkt in het NSP. Het komt terug een aantal interventiefiches gericht op investeringen. Namelijk productieve investeringen op landbouwbedrijven, niet-productieve investeringen op landbouwbedrijven en niet-productieve investeringen op niet-landbouwbedrijven.</p> <p>Het advies om in het NSP te verwijzen naar bestaande financieringsinstrumenten is ook verwerkt in het NSP. Bij de interventielogica van zowel doel B als doel C wordt het omschakelprogramma genoemd en aangegeven dat het NSP hierop zal aansluiten.</p>
Oordeel evaluator	Akkoord

Advies 16	<p>We bevelen aan nog twee exercities te doen:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Toets op samenhang met overig beleid van LNV, zoals voor gewasbescherming. • Toets op de thema's die maatschappelijk en politiek leven, zoals omvang van de veestapel en een systeemanalyse van de veehouderij.
Uitgebracht	27 mei 2021 n.a.v. stuurgroep 28 mei: Behoeftanalyse
Concept (re)actie	<p>Opgevolgd. Toets op samenhang met overig beleid van LNV is al onderdeel van het brondocument Behoeftanalyse. Gewasbescherming wordt hierin als één van de thema's meegenomen. Ook wordt het meegenomen in de interventiestrategie en de fiches voor de Groenblauwe Architectuur.</p> <p>Toets op maatschappelijk en politieke actuele thema's, zoals omvang van de veestapel en een systeemanalyse van de veehouderij, zijn meegenomen in het advies van WEnR 'Naar een doeltreffend en doelmatig Nationaal Strategisch Plan'. Het beleid voor gewasbescherming is in het NSP geïntegreerd. Het beleid voor de veestapel hangt in het NSP samen met de kringlooplandbouw, de extensivering rond natuurgebieden en dierenwelzijn. In het Coalitieakkoord wordt beleid aangekondigd voor de kringlooplandbouw.</p>
Oordeel evaluator	Akkoord. Gewasbescherming en de kringlooplandbouw komen herkenbaar terug in het NSP. Specifieke inzet gericht op de omvang van de veestapel is niet in het NSP opgenomen.

Advies 17	<p>Naar aanleiding van de rapportages van AEF hebben we in november 2020 het volgende advies afgegeven:</p> <p>Kernwoord van dit advies over de governance is 'vereenvoudiging'. Wij delen de analyse van de verbeterpunten en denken dat dit voor de overheden (rijk en provincies), RVO en de agrariërs veel winst kan betekenen. De voorgestelde governancestructuur oogt beter werkbaar en maakt de sturingslijnen transparant. Zeker zo belangrijk is het advies over de uitvoering, waarbij de uitvoeringsvarianten beter werkbaar zijn dan voorheen. Wij hopen dat nu dit adviesrapport over governance (en uitvoering) zo vroeg al in de nieuwe programmering beschikbaar is gekomen, de betrokken partijen tot bindende afspraken komen. En dat dit anders dan in POP3 tijdig in het programma belandt.</p>
Uitgebracht	7 juni 2021 n.a.v. stuurgroep 8 juni: Koersnotitie BO 17 juni - Governance
Concept (re)actie	<p>Opgevolgd. De genoemde bindende afspraken moeten o.a. neerslaan in het NSP-convenant, in een Ministeriële Regeling (waarin taken gedelegeerd worden aan provincies door LNV) en in onderliggende overeenkomsten.</p> <p>Er is in ieder geval duidelijkheid over de rollen en taken van de NSP-organisaties (zie CAP-format 7.1). Besloten is dat er ruimte is voor (maximaal) 2 Delegated Bodies die een afgebakend deel van de betaalorgaantaken van RVO kan gaan uitvoeren voor provincies die dat willen.</p> <p>In een overleg 'petit comité' (op advies van de stuurgroep NSP) is op 4 november een akkoord bereikt over de overlegstructuur NSP, middels een zestal door de werkgroep Governance voorgelegde vragen. Dit akkoord is uitgewerkt in een voorstel voor de beoogde overlegstructuur van het NSP en de daaraan gekoppelde deelnemers, waarvoor de stuurgroep op 25 november een akkoord heeft gegeven.</p> <p>Andere elementen zijn in voorbereiding, maar nog niet gereed voor besluitvorming. Het gaat dan o.a. om</p> <ul style="list-style-type: none"> • de taakverdeling tussen LNV en provincies (welke regeling bij wie; zie advies 8); • de verdeling van de uitvoeringskosten (komt in het NSP-convenant); • de verdeling van de financiële risico's (komt in het NSP-convenant); • de precieze taken, omvang etc. van de regie-organisatie (opdracht van LNV/IPO aan kwartiermaker wordt op dit moment geschreven); • de wijze waarop de beoogde governance kan worden getoetst en/of proefgedraaid. <p>De deadline voor opstellen van het NSP-convenant van 31-12-2021 lijkt niet haalbaar. Voor het vullen van het NSP-format zijn paragraaf 7.1 en 7.2 geaccordeerd door de stuurgroep. Het akkoord van de stuurgroep voor 7.3 en 7.4 wordt op 17 december verwacht. De indiening van H7 van het NSP-format gaat dus volledig naar plan en op schema.</p> <p>Het NSP-convenant is een (onderling) document met afspraken tussen onder meer provincies en LNV, die daarover uiterlijk december 2022, maar liefst eerder, een akkoord moeten bereiken. Er geldt hier géén deadline van 31 december 2021 zoals met het NSP-format. In de planning wordt gestreefd naar een NSP-convenant voor de zomer 2022. In het convenant is ruimte ingepland voor onder andere uitvoeringskosten en financiële risico's.</p> <p>Hetzelfde geldt voor de verdeling van bevoegdheden/taken. Liefst zo snel mogelijk, maar dient uiterlijk december 2022 in de Staatscourant gepubliceerd te worden</p> <p>Er is aanvullende informatie verstrekt aan de ex ante evaluator.</p>
Oordeel evaluator	Akkoord

Advies 18	<p>De inzet van artikel 18 of artikel 66 voor het veenweidegebied sluit goed aan bij onze aanbevelingen om maatwerk te kunnen bieden waar nodig. Ook de afbakening van / aansluiting met het programma Veenweide onderschrijven wij.</p> <p>Het advies aan de stuurgroep is nu om te kiezen voor optie 2. <i>“Alleen grasland en een natte teelt toegestaan. Met inzet artikel 18”</i>. Voor optie 1 <i>‘Houden aan het Peilbesluit c.q. individuele onderbemaling’</i> willen wij aangeven dat illegale onderbemalingen ons niet of nauwelijks bekend zijn. Wij raden aan om NSP geld in te zetten, wanneer agrariërs ook echt last ondervinden van peilherziening/peilfixatie. Wij stellen voor om artikel 18 in te laten gaan bij een minimale ontwatering, waarbij er daadwerkelijk gebruiksbeperkingen/gewasopbrengstderving voor agrariërs wordt verwacht.”</p>
Uitgebracht	7 juni 2021 n.a.v. stuurgroep 8 juni: Koersnotitie BO 17 juni - GBA/conditionaliteiten
Concept (re)actie	<p>Nog niet verwerkt, wordt nog nader bezien of door invoeren van verplichting gras/natte teelt de impact voor akkerbouw niet onevenredig groot is. Daarvoor is analyse obv scherpe afbakening/begrenzing op kaart noodzakelijk en die kaart is momenteel onder handen.</p> <p>Overigens, er is niet een directe koppeling tussen een conditionaliteit en art 18 (nu 22). Een lidstaten kan op basis van art 18/22 besluiten om het bedrag van de basisinkomenssteun per hectare te differentiëren naar groepen gebieden met vergelijkbare sociaaleconomische of agronomische omstandigheden, waaronder traditionele vormen van landbouw. Dit heeft als gevolg dat alle gebieden met gelijksoortige voorwaarden voor deze vergoeding in aanmerking komen, wat het belang van een goede kaart groot maakt. De opmerking over peilbesluit is overigens meer gericht op het tegengaan van besluitvorming die leidt tot het verlagen van het peil dan een activiteit waar de boer invloed op heeft. Daar waar een peilbesluit de grondslag vormt voor de hoogte van het waterpeil (kustvlakveen) zijn de mogelijkheden van een landbouwer om hier individueel invloed op uit te oefenen, beperkt.</p> <p>Het inzetten op art 66 kent een beperkende factor omdat bij art 66 geen nieuwe gebieden mogen worden aangewezen.</p> <p>Omdat de benodigde kaarten, actuele grondsoortkaart en kaart van kustvlakveen, nog niet gereed zijn, wordt dit op zijn vroegst in 2024 ingevoerd, in de BISS.</p>
Oordeel evaluator	Akkoord.

<p>Advies 19</p>	<p>Het belang van de groei van de Nederlandse biologische sector, de noodzaak van de inzet van het instrumentarium van het GLB/NSP en de hieraan verbonden noodzaak van het verkennen van passende interventies worden in voorliggend stuk benadrukt. Het aansluiten op de specifieke aanbeveling van de Europese Commissie is daarbij een belangrijk argument.</p> <p>Wij hebben in onze contacten met LNV, ook bij andere projecten dan NSP, weerstand ervaren bij biologische landbouw. De achtergrond van die weerstand kennen we niet, maar zou mogelijk kunnen voortkomen uit het succes van de reguliere landbouwsector en de waardering hiervoor. Het beleid voor de kringlooplandbouw kan worden geïnterpreteerd als een transitie van de reguliere landbouw naar een duurzame aanpak, waar elementen van biologische landbouw in kunnen passen. Maar biologische landbouw als het enige toekomstmodel te zien, is een te smalle invulling van het punt op de horizon van de transitie. Het is wel een inspirerende manier van werken, die internationale erkenning geniet. Ons advies is om in de behoefteanalyse de problemen, waar biologische landbouw één van de antwoorden op kan zijn, te beschrijven en daar de koppeling met biologische landbouw te leggen.</p>
<p>Uitgebracht</p>	<p>7 juni 2021 n.a.v. stuurgroep 8 juni: Koersnotitie BO 17 juni – Beslisnotitie biologische landbouw</p>
<p>Concept (re)actie</p>	<p>Er is een aanvullende SWOT-analyse voor de biologische landbouw uitgevoerd met aanbevelingen voor het NSP. Deze zijn met een appreciatie van het PT aan de stuurgroep van 4 oktober voorgelegd en overgenomen. Dit leidt ertoe dat, in het kort, SKAL-gecertificeerde bedrijven automatisch voldoen aan de eco-regeling en aan GLMC 7.; en de inzet van AKIS voor het (landelijk) bevorderen van samenwerking van biologische bedrijven m.n. voor een sterkere positie keten, kennisuitwisseling en waardecreatie. In de interventiestrategie zal de biologische landbouw worden gehanteerd als een inspirerend voorbeeld van een duurzamer voedselsysteem dat bijdraagt meerdere specifieke GLB-doelen zoals die in de GBA. Er wordt een nationale strategie voor biologische landbouw opgesteld dat naar verwachting zal leiden aanvullende maatregelen buiten het NSP.</p> <p>Biologische landbouw is onderdeel van het NSP. Er wordt in de reactie op de landenspecifieke aanbevelingen apart op ingegaan. Ook wordt verwezen naar de ontwikkeling van de Nationale Strategie Biologische landbouw, die de minister heeft aangekondigd en zomer 2022 aan de Tweede Kamer zal worden aangeboden.</p>
<p>Oordeel evaluator</p>	<p>Akkoord. In het NSP worden maatregelen benoemd voor biologische landbouw. Er is geen doelstelling voor areaal opgenomen. In het NSP staat geen verwijzing naar een nota biologische landbouw die de minister voor 2022 heeft aangekondigd. Deze nota staat wel genoemd in de landenspecifieke aanbeveling.</p>

Advies 20	<p>Het is ons nog onvoldoende duidelijk, hoe de kosten van de conditionaliteiten zich verhouden tot de baten. Net als in eerdere stukken wordt aangegeven dat <i>“Als vuistregel kan men hanteren dat in relatie tot de pachtnorm, de kosten van GLMC 2, 4 en 9a ca €50,-/ha bedragen, waarbij GLMC 4 en 9a mogen cumuleren (bij overlap 1x tellen).”</i></p> <p>Dit is onvoldoende inzichtelijk. In eerdere versies werd aangekondigd dat dit verder (dan ambtelijk) zou worden onderzocht. Het is van groot belang om deze getallen te verifiëren. Wanneer komt er meer duidelijkheid over deze geschatte kosten? En zijn deze alleen berekend of ook onderbouwd vanuit de praktijk? Dit is een belangrijk punt, omdat de daadwerkelijke kosten in grote mate de bereidheid om deel te nemen zal beïnvloeden.</p>
Uitgebracht	7 september 2021 n.a.v. stuurgroep 2 september: Koersnotitie BO 9 september – Conditionaliteiten
Concept (re)actie	Nog niet verwerkt, omdat er nog te veel onduidelijkheden waren over de mogelijke invulling van de bewuste GLMC's, mede ook door de Europese discussie. Gesprekken met sector zijn wel aan de gang; dat levert goede inzichten op. Inmiddels heeft de WUR haar onderzoek naar de inkomenseffecten van de nu beoogde conditionaliteit afgerond. Dit onderzoek is bijgevoegd bij het politieke besluitvormingsproces, dat op 16 december is afgerond.
Oordeel evaluator	De GLMC's zijn bijgesteld naar het Europese minimumniveau met uitzondering van de relatie met het 7 ^e NAP. Daarmee zijn de kosten zo laag mogelijk. Daarmee neemt de relevantie van onze opmerking af.

Advies 21	<p>De activiteiten onder eco-regelingen zijn ondersteunend aan GLMC 4 en 9. Dit biedt kansen voor cofinanciering (zie ook hieronder bij het financiële deel). Is er niet ook nog de mogelijkheid dat provincies/LNV een akkerrandensubsidie uitgeeft, en dat deze akkerranden ook meetellen binnen GLMC 9 (en 4 wanneer naast een sloot)? Ditzelfde geldt voor tal van initiatieven vanuit het bedrijfsleven (denk aan 'On the way to planet proof' dat biodiversiteit (lees: akkerranden) stimuleert en welke bij goede aansluiting de deelnamebereidheid zullen vergroten.</p>
Uitgebracht	7 september 2021 n.a.v. stuurgroep 2 september: Koersnotitie BO 9 september – Conditionaliteiten
Concept (re)actie	<p>Opbouw gehele groen blauwe architectuur is zodanig, dat stapelen van beloningen mogelijk is. Daarbij behoort de stapeling, wanneer deze door de overheid wordt vormgegeven, wel verder te gaan dan de verplichting waarop deze gestapeld wordt. Indien dit niet het geval is, is er sprake van staatsteun. Dit geldt niet voor het stapelen met beloningen uit de markt.</p> <p>In de vormgeving van de KPI's voor realisatieplan van de LNV-visie wordt samengewerkt met GLB (GBA, waaronder ECO en conditionaliteiten), juist met als doel om verschillende initiatieven goed op elkaar aan te sluiten, met als doel dat het lonend is voor de landbouwer om er op in te zetten.</p> <p>Overigens, GLMC 4 en 9 volgen direct uit Europese regelgeving, wat de keuzevrijheid voor Nederland beperkt. Daarnaast is, in relatie tot met name GLMC 4, de gekozen invulling bij het 7^e NAP sterk van belang.</p>
Oordeel evaluator	Heldere uitleg. Akkoord

Advies 22	GLMC 2. Wij raden aan om bij de invulling rekening te houden met weersomstandigheden voor zaaien en maaien. Zo voorkom je dat agrariërs grond bewerken onder ongeschikte omstandigheden, enkel om de deadline te kunnen halen (met veel nadelige gevolgen voor de bodemstructuur etc.).
Uitgebracht	7 september 2021 n.a.v. stuurgroep 2 september: Koersnotitie BO 9 september – Conditionaliteiten
Concept (re)actie	Opgevolgd. In de GLMC-voorwaarde gaan we geen datum opnemen. In algemene zin wordt bij de ecoregeling en het ANLb tevens gestreefd naar definities en processen die 'kalenderboeren' tegengaan, en meer flexibiliteit kent tot het aanpassen aan weersomstandigheden.
Oordeel evaluator	Akkoord

Advies 23	<p>Allereerst geven wij complimenten voor het onderzoek dat is uitgevraagd en is uitgevoerd Naar een doeltreffend en doelmatig NSP, door de WUR. Dit onderzoek laat goed zien, hoe de relatie is tussen de SWOT (inclusief de aanvullingen), de afgeleide behoefteanalyse met doelen en welke beleidspakketten zoveel mogelijk bijdragen aan de doelstellingen. Ook wordt ingegaan op de aanbevelingen van de Europese Commissie. Op deze wijze is de analyse veelomvattend en gericht op waar met een euro het meeste effect te bereiken is.</p> <p>Uit het onderzoek van de WUR blijkt een overheveling van 15% van pijler 1 naar pijler 2 niet voldoende om de doelen te halen. Er worden twee opties gegeven:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Optie 1. Binnen het huidige GLB budget scherper prioriteren • Optie 2. Verhogen beschikbare budget pijler 2 met drie varianten <p>Aanbevelingen:</p> <p>Wij vinden het agenderen van beide opties als mogelijke keuzes correct. We merken daarbij wel op dat de benadering in dit document sterk financieel en instrumenteel is ingestoken.</p> <p>Om recht te doen aan de opgaven en de transitie van de landbouw wordt optie 2 met extra budget, in welke variant dan ook, aanbevolen.</p> <p>In de programmatekst moet het verhaal anders worden verteld dan in de Koersnotitie: accent op de relatie tussen de beleidsmatige uitgangspunten, de inzet van instrumenten en de financiële invulling.</p> <p>Als contramal voor gebiedsgericht werken, geldt dat voor innovatie er meer landelijk zou kunnen worden georganiseerd.</p>
Uitgebracht	7 september 2021 n.a.v. stuurgroep 2 september: bijlage 7a Financiële notitie pijler 2 NSP
Concept (re)actie	Dank voor de complimenten. Ad 1: Dit is onderwerp van politieke besluitvorming Ad 2: Eens, dit gaan we doen. Ad 3: is inmiddels verwerkt in het NSP met zowel landelijke als provinciale openstelling voor kennis & innovatie.
Oordeel evaluator	Akkoord

Advies 24	Wij waarderen het dat het programmateam in deze fase waarin de druk hoog is om tot een goede invulling van het nieuwe strategische plan en programma met maatregelen te komen, er tijd wordt besteed aan communicatie met de verschillende doelgroepen. We zien dat terug in bijlage 3b Strategisch advies communicatie implementatie GLB. Daarnaast vinden wij het van belang dat in de communicatie duidelijk moet zijn dat GLB één van de instrumenten is: het moet duidelijk zijn dat de opgaven te groot zijn voor het GLB alleen. Dit vraagt om samenhang in beleid en de communicatie daarover.
Uitgebracht	22 september 2021 n.a.v. stuurgroep 15 september: bijlage 5 Communicatie conditionaliteiten
Concept (re)actie	Dank voor het compliment en steun voor de voorgestelde communicatie aanpak. We nemen dit advies mee in het opzetten van een projectplan voor de uitwerking. Dat is nog werk in uitvoering (15 okt 2022)
Oordeel evaluator	Akkoord

Advies 25	Wij vinden dat de ondersteunende tekst onvoldoende is om een besluit te nemen over de twee punten: <ul style="list-style-type: none"> • Instemmen om voor berekeningen de algemene berekeningswijze voor het NSP leidend te laten zijn. • Akkoord gaan om voor Veenweide een vervolganalyse te maken en gevraagd wordt richting te geven voor de aanpak. <p>Zowel een vervolganalyse en een algemene berekeningswijze komen niet/onvoldoende terug. Wat wordt bedoeld met de algemene berekeningswijze?</p>
Uitgebracht	22 september 2021 n.a.v. stuurgroep 15 september: bijlage 6a Inzet experimenten voor Veenweide en Natura2000
Concept (re)actie	Beeld wordt herkend. Het vigerende document had niet als doel om een besluit te vragen, maar om een stap te zetten tot het nemen van een besluit. Er wordt gewerkt aan nadere uitwerking. Definitieve besluitvorming wordt later ingebracht in zowel de stuurgroep als BO. Met de berekeningswijze wordt de algemeen toegepaste berekeningswijze voor het NSP bedoeld. Deze is gelijk voor alle ecosysteemdiensten, en gevalideerd door de Technisch economische werkgroep (Experts van met name de WUR). De in deze notitie opgenomen berekeningswijze is opgesteld door het programma Veenweide, en wijkt op bepaalde punten af van de NSP-berekeningswijze.
Oordeel evaluator	Akkoord

Advies 26	De hoogte van de vergoeding wordt door RVO berekend conform de systematiek van de Waterwijzer, een gezamenlijk product van WUR en STOWA dat gebaseerd is op de HELP-systematiek en gekalibreerd met veldgegevens. Deze methodiek is nog niet volledig uitgewerkt en wordt voor diverse bodemtypes nog verbeterd.
Uitgebracht	22 september 2021 n.a.v. stuurgroep 15 september: bijlage 6b Fiche GBA Samenwerking
Concept (re)actie	De berekeningswijze voor het NSP is in 2021 door de Technisch economische werkgroep (WUR/CLM) geactualiseerd.
Oordeel evaluator	Akkoord

Advies 27	<p>De staat van de fiches is wat de evaluatoren betreft zorgwekkend. Veel fiches zijn onvoldoende uitgewerkt waardoor het moeilijk is om een oordeel te geven.</p> <p>De evaluatoren hebben een notitie opgesteld met een korte reactie per fiche. Deze is met het programmateam gedeeld.</p>
Uitgebracht	3 november 2021 – conceptfiches NSP
Concept (re)actie	<p>De reacties in de notitie van de evaluatoren worden actief gecommuniceerd naar de werkgroep trekkers om te worden betrokken bij het definitief maken van de fiches, met 20 december als deadline.</p> <p>In nauwe samenwerking met RVO zijn per fiche opnieuw de indicatoren vastgesteld die voldoende onderbouwd zijn en op basis daarvan zijn de eenheidsprijzen berekend. Ook die gegevens worden betrokken bij het definitief maken van de fiches.</p> <p>Dit is verwerkt in het concept van 20 december. In de versie die wordt ingediend bij de Europese Commissie is dit verder uitgewerkt.</p>
Oordeel evaluator	Akkoord

Over Ecorys

Ecorys is een toonaangevend internationaal onderzoeks- en adviesbureau dat zich richt op de belangrijkste maatschappelijke uitdagingen. Door middel van uitmuntend, op onderzoek gebaseerd advies, helpen wij publieke en private klanten bij het maken en uitvoeren van gefundeerde beslissingen die leiden tot een betere samenleving. Wij helpen opdrachtgevers met grondige analyses, inspirerende ideeën en praktische oplossingen voor complexe markt-, beleids- en managementvraagstukken.

Onze bedrijfsgeschiedenis begon in 1929, toen een aantal Nederlandse zakenlieden van wat nu beter bekend is als de Erasmus Universiteit, het Nederlands Economisch Instituut (NEI) oprichtten. Het doel van dit gerenommeerde instituut was om een brug te slaan tussen het bedrijfsleven en de wereld van economisch onderzoek. Het NEI is in 2000 uitgegroeid tot Ecorys.

Door de jaren heen heeft Ecorys zich verspreid over de wereld met kantoren in Europa, Afrika, het Midden-Oosten en Azië. Wij werven personeel met verschillende culturele achtergronden en expertises, omdat wij ervan overtuigd zijn dat mensen met uiteenlopende eigenschappen een meerwaarde kunnen bieden voor ons bedrijf en onze klanten.

Ecorys excelleert in zeven werkgebieden:

- Economic growth;
- Social policy;
- Natural resources;
- Regions & Cities;
- Transport & Infrastructure;
- Public sector reform;
- Security & Justice.

Ecorys biedt een duidelijk aanbod aan producten en diensten:

- voorbereiding en formulering van beleid;
- programmamanagement;
- communicatie;
- capaciteitsopbouw (overheden);
- monitoring en evaluatie.

Wij hechten waarde aan onze onafhankelijkheid, onze integriteit en onze partners. Ecorys geeft om het milieu en heeft een actief maatschappelijk verantwoord ondernemingsbeleid, gericht op meerwaarde voor de samenleving en de markt. Ecorys is in het bezit van een ISO14001-certificaat dat wordt ondersteund door al onze medewerkers.



Postbus 4175
3006 AD Rotterdam
Nederland

Watermanweg 44
3067 GG Rotterdam
Nederland

T 010 453 88 00
F 010 453 07 68
E netherlands@ecorys.com
K.v.K. nr. 24316726

W www.ecorys.nl

Sound analysis, inspiring ideas