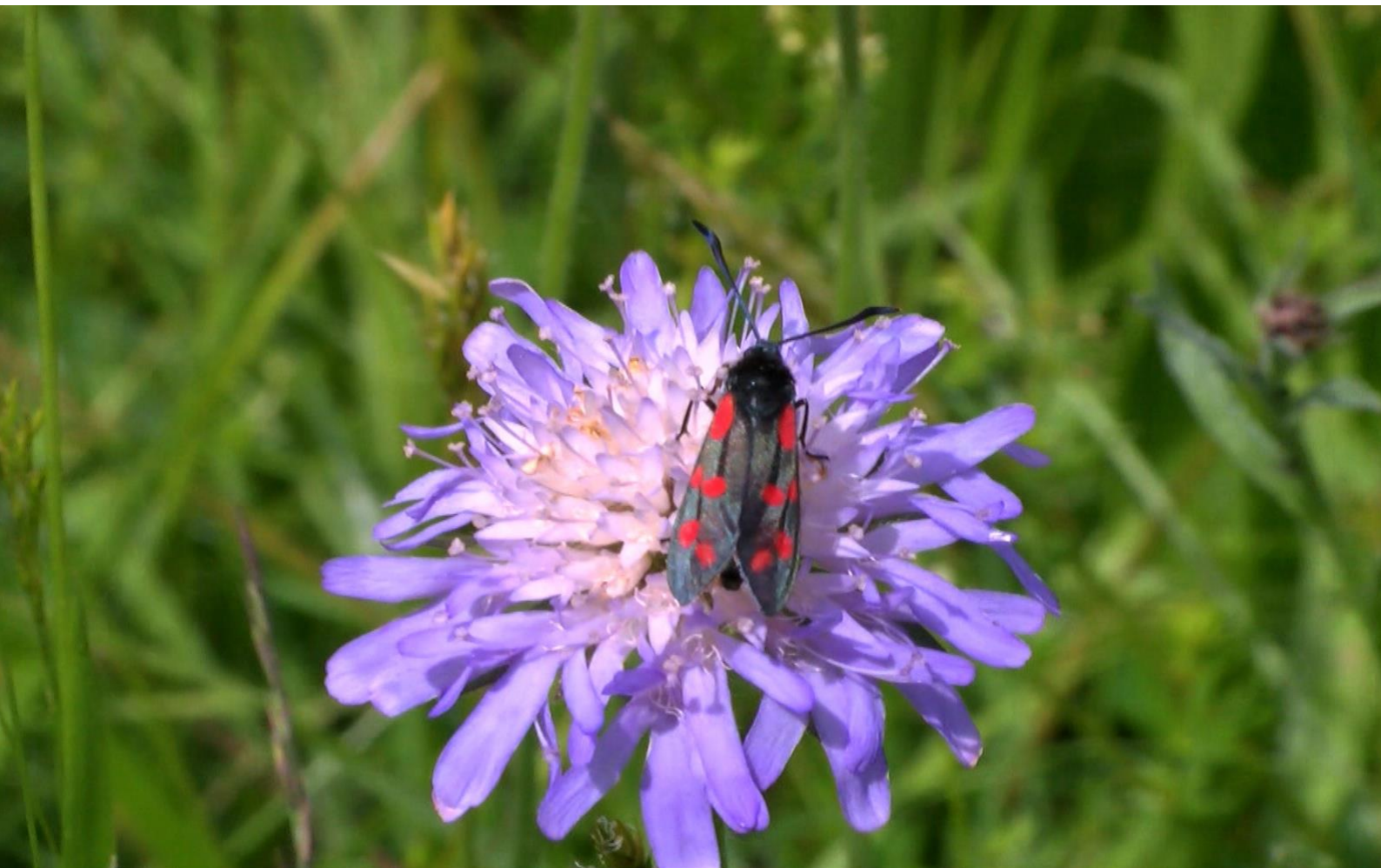




# **SAMENVATTING**

## **van het handboek resultaatgerichte betalingsregelingen voor biodiversiteit**

Ontwerp en implementatie van  
resultaatgerichte milieuprogramma's in de  
landbouw 2014-2020



Geleid door:



Met steun van:



Jaroslav Pražan  
Natacha Yellachich  
Tim Hudson

Gefinancierd door:



Disclaimer: De in dit rapport gepresenteerde argumenten komen uitsluitend voor rekening van de auteurs en weerspiegelen op geen enkele wijze de mening van enig andere partij.

**Het rapport moet als volgt geciteerd worden:** Keenleyside C, Radley G, Tucker G, Underwood E, Hart K, Allen B en Menadue H (2014) Samenvatting van handboek resultaatgerichte betalingsregelingen voor biodiversiteit 2014-20, (Summary of Results-based Payments for Biodiversity Guidance Handbook: designing and implementing results-based agri-environment schemes 2014-20). Opgesteld voor de Europese Commissie, DG Milieu, Contractnr. ENV.B.2/ETU/2013/0046, Instituut voor Europees Milieubeleid, Londen.

**Corresponderende auteur:** Clunie Keenleyside (ckeenleyside@ieep.eu)

**Dankwoord:** We bedanken de volgende mensen voor hun advies, ideeën en praktische bijdragen aan het handboek: Peter Carey, Stephen Chaplin, Irina Herzon, Tim Hudson, Rainer Oppermann, Xavier Poux, Jaroslav Pražan, Wolfgang Suske and Francesco Vanni.

Het **Instituut voor Europees Milieubeleid (IEEP)** is een onafhankelijk instituut zonder winstoogmerk. IEPP voert voor externe sponsors werkzaamheden uit in verschillende beleidsgebieden en is tevens betrokken bij eigen onderzoeksprogramma's. Kijk voor meer informatie over IEPP op onze website [www.ieep.eu](http://www.ieep.eu) of neem contact op met een van onze medewerkers.

**Kantoor Londen**

11 Belgrave Road  
IEEP Offices, Floor 3  
London, SW1V 1RB  
Tel: +44 (0) 20 7799 2244  
Fax: +44 (0) 20 7799 2600

**Kantoor Brussel**

Quai au Foin, 55  
Hooikaai 55  
B- 1000 Brussel  
Tel: +32 (0) 2738 7482  
Fax: +32 (0) 2732 4004

Foto omslag: *Sint-jansvlinder (Zygaena filipendulae) op Scabiosa* Frans programma voor bloeiende weiden, Tim Hudson ©

## **1 Inleiding op het handboek**

Het handboek en bijbehorende supplementen zijn onderdeel van een pakket materiaal dat is ontwikkeld ter ondersteuning van de ontwikkeling van op resultaten gebaseerde milieubetalingsregelingen in de landbouw in de EU. Dit document is een samenvatting van de belangrijkste elementen van het handboek.

### ***Wat zijn op resultaten gebaseerde betalingsregelingen voor biodiversiteit?***

Er bestaat een duidelijk onderscheid tussen milieubetalingsregelingen in de landbouw voor landbouwgronden waarbij:

- de betaling gerelateerd is aan het bereiken van een *gedefinieerd milieuresultaat* en waarin de boer of de beheerder van het land flexibel het meest geschikte beheer kan kiezen om dat resultaat te bereiken - **dit zijn resultaatgerichte betalingsregelingen;**
- de betaling gerelateerd is aan *gedefinieerde landbouwkundige beheerseisen* die door de boer of de beheerder van het land uitgevoerd moeten worden - **dit zijn beheersgerichte betalingsregelingen.**

In Europa zijn een groot aantal verschillende types resultaatgerichte betalingsregelingen voor landbouwgrond geïmplementeerd. De meeste hiervan werden ondersteund door het Europese landbouwfonds voor plattelandsontwikkeling (ELFPO) of door andere publieke fondsen.

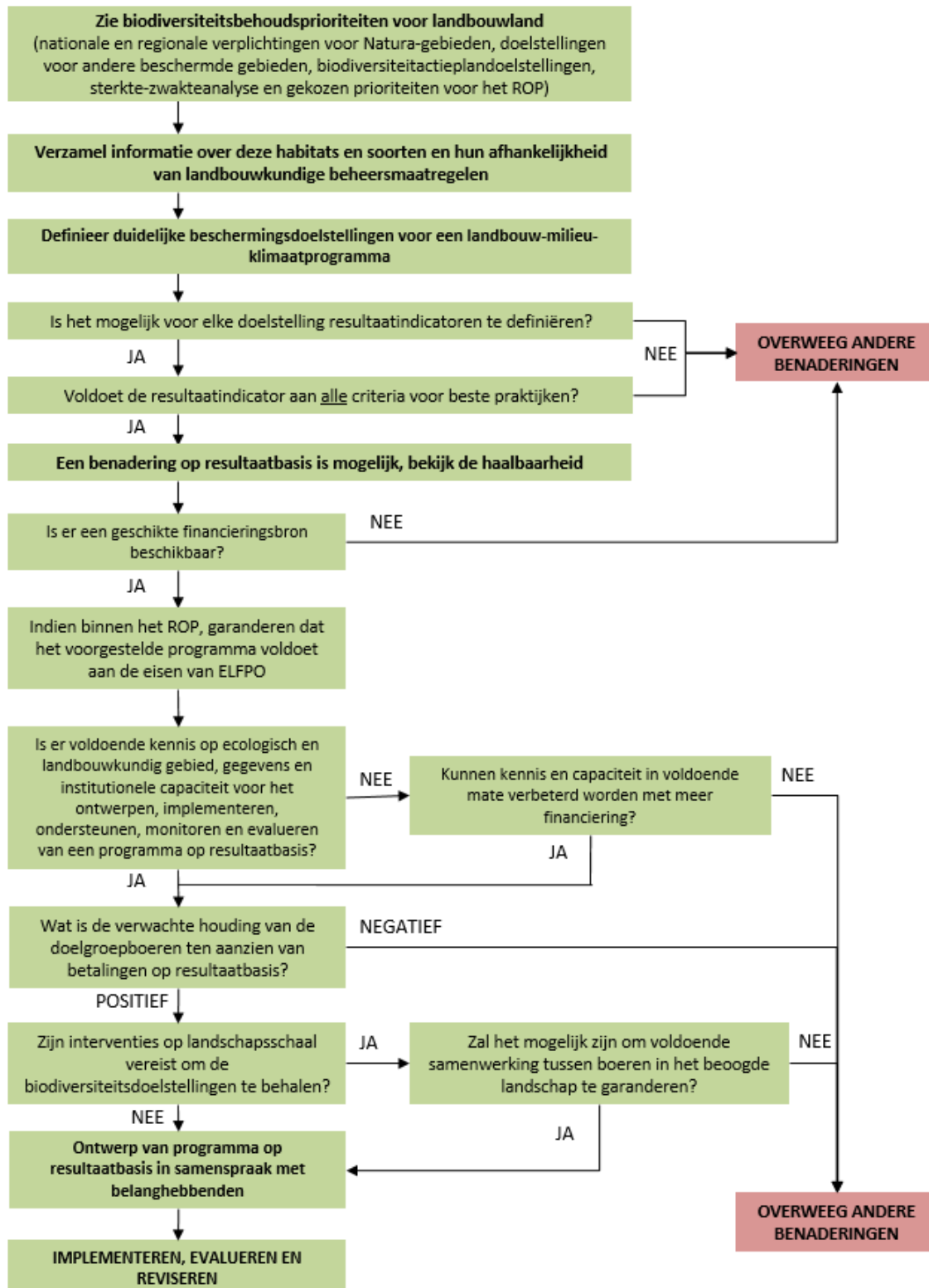
### ***Voor wie is dit handboek bedoeld?***

Het handboek is nuttig voor iedereen die geïnteresseerd is in het ontwikkelen en implementeren van een resultaatgerichte betalingsregeling voor biodiversiteit van landbouwgronden en met name voor overheden die regionale ontwikkelingsplannen implementeren.

In het handboek vindt u:

- voorbeelden van goede praktijkervaringen;
- gedetailleerde verwijzingen naar het Gemeenschappelijk landbouwbeleid (GLB), wetgeving en leidraaddocumenten.
- belangrijke adviezen en
- links naar meer gedetailleerde informatie over resultaatgerichte betalingsregelingen op de [website van de Europese Commissie](#) .

## Vereiste besluiten om een resultaatgerichte betalingsregeling voor biodiversiteit op te zetten



## **2 Het verkennen van de opties : waarom een resultaatgerichte benadering overwegen?**

Een goed ontworpen resultaatgerichte regeling kan voordelig zijn voor zowel de boer als de bestuursinstantie , in vergelijking met beheersgerichte regelingen met vergelijkbare doelstellingen. Bijvoorbeeld:

- het verband tussen de betalingen en de behaalde resultaten op het gebied van biodiversiteit is veel duidelijker;
- de contracten met boeren vermelden eenvoudigweg de vereiste resultaten, in plaats van het detail definiëren van de landbouwpraktijken die uitgevoerd moeten worden;
- de 'productie' van biodiversiteit wordt een integraal onderdeel van het landbouwsysteem;
- boeren kunnen hun boerenkennis, professioneel beoordelingsvermogen en lokale kennis toepassen in plaats van instructies te volgen;
- boeren worden 'eigenaar' van de resultaten op het gebied van biodiversiteit en dit kan leiden tot verbeterde algemene erkenning van de rol van boeren bij het ondersteunen van biodiversiteit;
- resultaatgerichte regelingen kunnen eenvoudiger voldoen aan de verzwaarde EU-eisen voor verificatie van milieu- en klimaatbetalingen in de landbouw in 2014-2020 en
- ze zijn eenvoudiger te sturen omdat boeren alleen land selecteren waar resultaten op het gebied van biodiversiteit te behalen vallen.

Een resultaatgerichte betalingregeling is niet geschikt als:

- het niet mogelijk is om betrouwbare indicatoren van biodiversiteitsresultaten en meetmethodes op boerderijen te ontwikkelen;
- het bestuursorgaan geen toegang heeft tot de milieukundige informatie en vakkennis die nodig is voor een resultaatgerichte regeling;
- de boerengemeenschap niet van zins is om een resultaatgerichte benadering te accepteren.

### **3 Biodiversiteitsdoelstellingen**

Resultaatgerichte betalingen moeten duidelijk gedefinieerde doelstellingen op het gebied van biodiversiteit hebben, omdat de boer betaald wordt voor resultaten die direct gerelateerd zijn aan de doelstelling .

#### ***Benodigde informatie***

Resultaatgerichte programma's voor biodiversiteit vereisen goede gegevens over habitat, soortenrijkdom en specialistische vakkennis om deze gegevens te interpreteren.

Het is belangrijk om de volgende informatie te begrijpen:

- het effect van vroegere en actuele landbouwkundige praktijken op biodiversiteitswaarden;
- waar intensivering of verwaarlozing landbouwgronden met een hoge natuurbehoudswaarde kan bedreigen;
- welke habitats en soorten het grootste risico lopen, en de economische achtergrond van landbouwsystemen die deze habitats en soorten ondersteunen en
- externe factoren die resultaten zouden kunnen beïnvloeden (bv. verlies van trekvogels elders).

#### ***Het definiëren van duidelijke biodiversiteitsdoelstellingen***

Biodiversiteitsdoelstellingen van resultaatgerichte programma's kunnen de nadruk leggen worden op habitats, landschappen of soorten met een grote beschermingswaarde, met name van soorten die een groot risico lopen. De eerste prioriteit zal normaliter liggen bij de voorwaarden voor Natura 2000-habitats en soorten die afhankelijk zijn van landbouwgronden, zowel binnen Natura 2000-locaties als daarbuiten. In het document [Farming for Natura 2000 guidance](#) van de Europese Commissie worden deze belangrijke habitats en soorten beschreven.

Waar belangrijke habitats en landschappen risico lopen en waar *bestaande landbouwpraktijken behouden moeten blijven*, is het belangrijk om duidelijk te zijn over de milieuvordelen van deze praktijken en het risico dat deze, bij afwezigheid van ondersteuning door milieuprogramma's voor de landbouw, niet voortgezet zullen worden.

Resultaatgerichte programma's zijn waarschijnlijk niet geschikt als het vele jaren zal duren om het gewenste resultaat te bereiken, omdat slechts enkele boeren bereid zullen zijn zo lang op betaling te wachten.

## **4 Het kiezen en meten van resultaatindicatoren**

Voor resultaatgerichte betalingen is een betrouwbare manier van het definiëren en meten van succes op bedrijfs- of landschapsniveau nodig. Zelfs de meest specifieke doelstellingen voor diversiteitsbehoud zijn vaak te complex voor dit doel en daarom worden in plaats daarvan resultaatindicatoren gebruikt.

### ***Waarom zijn resultaatindicatoren zo belangrijk?***

Betalingen aan de boer zijn gebaseerd op de resultaatindicatoren, een proxy voor de biodiversiteitsdoelstelling.

### **Het kiezen van effectieve indicatoren**

Het succes van resultaatgerichte programma's hangt af van goed gekozen indicatoren die:

- representatief zijn voor de doelhabitat of -soorten;
- consistent aanwezig zijn in beoogde landbouwhabitats in de omgeving;
- eenvoudig geïdentificeerd worden door boeren en door vertegenwoordigers van de betalende instantie;
- meetbaar zijn door middel van een eenvoudige methodiek;
- gevoelig zijn voor veranderingen in het landbouwkundig beheer maar anderszins stabiel in de loop van de tijd;
- waarschijnlijk niet beïnvloed worden door externe factoren buiten de macht van de landbeheerder en
- niet eenvoudig behaald kunnen worden door andere dan landbouwkundige beheersmaatregelen.

De meeste programma's in Europa gebruiken als indicator planten- of diersoorten, maar in enkele worden ook andere habitatattributen gebruikt.

### **Metten van indicatoren op bedrijfsniveau**

Het op eenvoudige, betrouwbare en ondubbelzinnige wijze meten van indicatoren is bijzonder belangrijk als stevige basis voor de financiële controle van het programma door de betalende instantie en voor het opbouwen van vertrouwen onder boeren.

Boeren stimuleren om zelf resultaatindicatoren te meten helpt hen alledaagse beslissingen te nemen die de biodiversiteitsresultaten zullen beïnvloeden.

Een supplement bij het handboek [\*Result indicators used in Europe\*](#) levert meer gedetailleerde informatie over reeds in gebruik zijnde biodiversiteitsdoelstellingen en -indicatoren.

## **5 Is een resultaatgerichte benadering haalbaar?**

Als een resultaatgerichte benadering in principe waardevol is om verkend te worden, is de volgende stap het besluit of dit in de praktijk haalbaar is.

### **Financieringsbronnen**

Het ELFPO blijft veruit de grootste financieringsbron voor landbeheersprogramma's met milieudoelstellingen in de EU en regionale ontwikkelingsplannen van 2014-2020 kunnen landbouw-milieu-klimaatsprogramma's op landbouwgronden ondersteunen die waardevol zijn voor het milieu, waaronder land dat niet gedefinieerd is als 'landbouwgebied' voor directe betalingen vanuit het GLP.

Waar aanzienlijk habitatherstel vereist is, kunnen landbouw-milieu-klimaatsbetalingsregelen op beheersbasis en de niet-productieve investeringsmaatregel van het ELFPO beter geschikt zijn dan betalingen op basis van resultaten.

### ***Het zoeken van expertise***

Geslaagd ontwerp en implementatie van een resultaatgericht programma valt of staat met het samenstellen van een team met de juiste vaardigheden. Dit kan betekenen dat er gebruik gemaakt moet worden van vakkennis en ervaring buiten de bestuursinstantie, met name voor vaardigheden op het gebied van milieu, sociologie en communicatie.

Een aantal bestuursinstantie hebben experts van buiten aangetrokken voor het ontwerp van het programma en trainingen, en tevens voor het controleren van resultaatindicatoren op boerderijen.

### **Training en ontwikkeling van werknemers**

Personeel dat gewend is te werken in programma's op beheersbasis kunnen onbekend zijn met een benadering op basis van resultaten. Om resultaatgerichte programma's te laten slagen zullen bedrijfsadviseurs, programma-administrateurs en vertegenwoordigers van de betalende instantie:

- een aantal nieuwe vaardigheden moeten aanleren (zoals het uitleggen aan boeren wat biodiversiteitsdoelen zijn en hoe deze binnen het landbouwsysteem behaald kunnen worden) en
- nieuwe processen aan moeten leren, zoals het meten van resultaatindicatoren in het veld.

Het is van het grootste belang dat investeringen gedaan worden voor de ontwikkeling en training in vaardigheden van bedrijfsadviseurs die in het doelgebied werken, om te garanderen dat zij voldoende ecologische en agronomische vakkennis hebben.

### **Hoe zullen de boeren reageren?**

Het is belangrijk om vanaf het begin vertrouwen en actieve steun van de boeren te verkrijgen en om deze tijdens de levensduur van het programma in stand te houden en te ontwikkelen. Effectieve wederzijdse communicatie en het opleiden van boeren is de sleutel hiertoe.



Veel boeren hebben een resultaatgerichte benadering verwelkomd omdat ze hun vakkennis kunnen gebruiken en vrijer zijn in de manier waarop ze hun boerenbedrijf beheren. Boeren zijn mogelijk eerst bezorgd dat de resultaten niet haalbaar zijn, maar als de indicatoren goed gekozen worden, zal dit risico bijzonder laag zijn.

Het bestaande vertrouwenspeil tussen boeren en beheersinstanties in Europa kan variëren en het kan even duren tot zowel de boeren als de instanties zich gemakkelijk voelen bij een benadering op resultaatbasis.

**Bedrijfsniveau of landschapsschaal?**

Voor sommige biodiversiteitsdoelstellingen kan het nodig zijn op landschapsschaal te werken, waar habitats bijzonder versnipperd zijn of waar de biodiversiteitsdoelstelling bestaat uit het behoud van populaties verplaatsende of treksoorten. Hiervoor moeten mogelijk individuele boeren samenwerken of is eenvoudigweg een hoog deelnameniveau binnen een bepaald gebied nodig.

## **6 Het ontwerpen van een resultaatgericht programma**

### ***Het veiligstellen van de steun van belanghebbenden***

Het effectieve gebruik van een groep belanghebbenden, met een grote verscheidenheid aan leden, kan zowel het ontwerp van een resultaatgerichte betalingsregeling verbeteren als de bestuursinstantie de steun verzekeren van belangrijke belanghebbenden als boeren en milieugroepen, als het programma gestart wordt.

### ***Het bepalen van kostenefficiënte milieudoelstellingen***

In de milieuprogramma's voor de landbouw in 2014-2020 worden de lidstaten gestimuleerd om een meer gestuurde benadering te gebruiken.

Met een goed ontworpen, resultaatgericht betalingsprogramma kan op zeer kostenefficiënte wijze een doellocatie gekozen worden, met weinig risico dat er geld besteed wordt op plaatsen waar toch geen voordelen te behalen zijn, omdat boeren alleen contracten zullen aangaan als ze er vertrouwen in hebben dat ze op hun land resultaten kunnen behalen.

### ***Relatie met beheersgerichte programma's***

Resultaatgerichte programma's en beheersgerichte programma's op hetzelfde stuk land kunnen elkaar uitsluiten of complementair zijn.

Beide benaderingen hebben voordelen. Elkaar uitsluitende programma's zijn eenvoudiger. Met complementaire programma's kunnen boeren echter een pakket betalingen opbouwen waarmee veeleisender biodiversiteitsresultaten beloond worden en tevens een zekere zekerheid van inkomsten geleverd wordt voor fundamenteel milieubeheer.

Waar beide types programma's worden toegepast op hetzelfde land, zouden afzonderlijke contracten opgesteld moeten worden voor de resultaatgerichte programma's en op beheersbasis, om te voldoen aan de verificatie-eisen van het ELFPO.

### ***Een proefproject of volledige implementatie?***

Een proefproject biedt een mogelijkheid om de details van het programmaontwerp en de implementatie uit te testen, voordat het volledige programma gestart wordt. Ook kan een proef nuttig zijn om boeren en belanghebbenden bij het project te betrekken, aan te tonen wat haalbaar is en bezorgdheden weg te nemen. De ervaring toont aan dat een proefproject van één jaar voldoende is om de werking van het programma en de reacties van boeren te testen.

### ***Monitoren en evalueren van het behalen van programmadoelstellingen***

Als een resultaatgerichte benadering breder toegepast wordt, zullen de bestuursinstanties op zoek gaan naar robuust bewijs uit evaluaties van de geslaagde implementatie en kostenefficiëntie van resultaatgerichte programma's voor biodiversiteit. Het monitoren en evalueren moet in een bijzonder vroege fase gepland worden en moet zodanig ontworpen zijn dat beoordeeld kan worden of de *biodiversiteitsdoelen* behaald zijn, niet alleen de resultaatindicatoren.

## **7 Hoe te betalen voor biodiversiteitsresultaten**

Verifiëren van de resultaten

Resultaatgerichte betalingen voor biodiversiteit in 2014-2020 opereren waarschijnlijk onder de regels van ELFPO, waarin staat dat de verificatie en controle van resultaatgerichte betalingsregelingen de levering van resultaten moet behelzen en **niet** voor de activiteiten die zijn ondernomen door deelnemers om de resultaten te behalen.

Verschillende regels zijn mogelijk als resultaatgerichte betalingen gefinancierd worden door private partijen.

### ***Het opzetten van grenswaarden voor indicatoren***

Een belangrijke vraag voor een efficiënt programmaontwerp is de bepaling van **de grenswaarde voor resultaatindicatoren** die de boer moet behalen om te kwalificeren voor betaling.

Als **planten de indicator zijn voor de kwaliteit van een habitat** kan, als de grenswaarde te laag wordt ingesteld, het gevaar bestaan dat de boeren habitats met een hoge kwaliteit verwaarlozen zonder hun betaling te verliezen. Dit probleem kan overwonnen worden door het opstellen van getrapte indicatorwaarden, waarbij de achtereenvolgende stappen habitats met een hogere kwaliteit weerspiegelen, met hogere betalingen per hectare.

Waar **de indicator bestaat uit dieren** wordt de betaling meestal direct gekoppeld aan het aantal aanwezige dieren, zonder dat een grenswaarde nodig is. De totale betaling stijgt daarbij evenredig met de totale indicatorscore.

### ***Het berekenen van de betaling***

De berekening van betalingen voor landbouw-milieu-klimaatprogramma's gefinancierd door het ELFPO zijn gebaseerd op de kosten voor het implementeren van **de typisch benodigde landbouwkundige praktijken om de resultaatindicatoren te behalen**. Er worden drie soorten kosten in overweging genomen:

- **alternatieve kosten** (*opportunity costs*) van het behoud van huidige landbouwpraktijken waar deze al biodiversiteitsresultaten leveren - de alternatieve kosten van alternatief gebruik van land of arbeid zijn met name belangrijk als er risico bestaat van leegloop van het platteland of intensivering van landbouwpraktijken.
- **gederfde inkomsten** als gevolg van het uitvoeren van landbouwpraktijken die de landbouwproductie beperken en
- **extra kosten** voor het specifieke beheer van biodiversiteit.

Waar nodig kunnen **transactiekosten** opgeteld worden bij de betaling (tot 20 procent extra voor programma's die open staan voor individuele boeren, 30 procent voor groepsregelingen) om andere kosten voor de boeren te dekken die essentieel zijn om resultaten veilig te stellen.

### ***Administratieve systemen en gegevens***

In de administratieve en gegevenssystemen **moet** onderscheid gemaakt kunnen worden tussen resultaatgerichte betalingen en beheersgerichte betalingen, om ervoor te zorgen dat

tijdens inspecties passende verificatiemethodes gebruikt worden voor de twee verschillende soorten betalingen.

## **8 Implementatie**

### ***Benodigde middelen***

Hoewel voor een resultaatgerichte betalingsregeling mogelijk een groter deel van de begroting gereserveerd zal moeten worden voor personele middelen, is de totale begroting van een resultaatgericht programma waarschijnlijk lager dan voor een vergelijkbaar programma op beheersbasis, omdat de betaling aan de boeren voor resultaten beter gestuurd is en efficiënter werkt om biodiversiteitsresultaten te behalen.

### ***Financieel beheer***

Het profileren van de uitgaven vereist gegevens over het percentage boeren dat de resultaten mogelijk gaat halen, zowel in het begin als tijdens de hele levensduur van de regeling. De uitvoer van een proefproject is een goede manier om deze gegevens te verkrijgen.

### ***Publiciteit***

Het is belangrijk om de belangrijkste boodschap vanuit de eerste hand bij de boeren en de boerenorganisaties aan te leveren, omdat boeren beïnvloed zullen worden door wat burens zeggen en doen.

### ***Training van en ondersteuning aan boeren***

In sommige resultaatgerichte regelingen is de boer contractueel verplicht tot deelname aan een trainingscursus. In andere programma's worden trainingen beschikbaar gesteld en kan de boer kiezen om al dan niet deel te nemen. In beide gevallen wordt de training mogelijk gefinancierd door het ELFPO.

Training van en advies aan boeren moet specifiek voortbouwen op bestaande boerenkennis, met de nadruk op:

- uitleg over de gedachte achter het programma;
- uitleg over de biodiversiteitsdoelstellingen en de redenen om resultaatindicatoren te gebruiken;
- identificatie van de resultaatindicatorsoorten op het bedrijf;
- advies over het soort beheer dat zal helpen om de beoogde resultaten te behalen;
- het belang van het timen van bepaalde activiteiten voor optimaal effect op het gebied van biodiversiteit;
- uitleg over goede praktijkervaringen voor bepaalde soorten activiteiten en
- uitleg over de methodiek van het meten van indicatoren op de boerderij.

Boeren regelmatig terugkoppeling geven over de jaarlijkse resultaten van het programma is een eenvoudige maar bijzonder nuttige manier om hen te helpen bij verbetering van kennis en vaardigheden over biodiversiteit.

## **9 Sleutels tot geslaagde resultaatgerichte betalingsregelingen**

Het handboek geeft advies over de belangrijkste factoren die bijgedragen hebben aan het succes van bestaande resultaatgerichte regelingen, identificeert de belangrijkste risico's voor mislukking en de manier waarop deze zo klein mogelijk gehouden kunnen worden.

## **10 Waar kan ik het handboek en meer gedetailleerde informatie vinden**

Het handboek en meer gedetailleerde informatie over betalingsregelingen op basis van biodiversiteitsresultaten staat op de [website van de Europese Commissie](#) :

- [Guidance on designing and implementing results-based schemes 2014-2020:](#)
  - Deze samenvatting van het handboek (in 24 officiële talen van de EU)
  - Het handboek
  - Voorbeelden van veldgidsen voor boeren (supplement bij het handboek)
  - In Europa gebruikte resultaatindicatoren (supplement bij het handboek)
- [Video's uit het veld met voorbeelden van resultaatgerichte betalingsregelingen die voor 2014 geïmplementeerd zijn.](#)
- [Een doorzoekbaar inventaris van resultaatgerichte programma's die voor 2014 in Europa geïmplementeerd zijn.](#)
- [Artikelen van experts over het beleid dat resultaatgerichte programma's heeft ondersteund en praktijkvoorbeelden die gewerkt hebben.](#)
- [Congres over resultaatgerichte milieubetalingsregelingen in de landbouw \(Conference on results-based agri-environment schemes, Brussel 23-24 september 2014: documenten en presentaties van dit congres waarin deelnemers uit 25 landen kennis gedeeld hebben over resultaten van milieuprogramma's in de landbouw voor biodiversiteit.](#)

