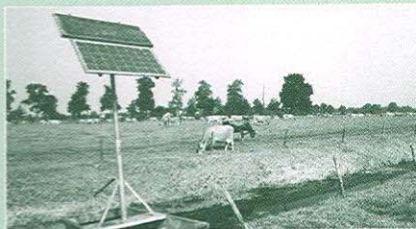


# Duurzaam presteren én duurzaam belonen



Het DOP-systeem:  
voorstel voor  
beoordeling van  
groene prestaties  
in de landbouw

natuur en landschap

milieu

energie

welzijn

water

recreatie

# **Duurzaam presteren én duurzaam belonen**

**Het DOP-systeem – voorstel voor beoordeling van groene prestaties in de landbouw**

**P. Terwan  
A. Stegeman  
B. Edel  
L. den Boer  
J. van Bergen  
G. Bakker**

**Stichting In Natura  
Centrum voor Landbouw en Milieu  
Stichtingen Landschapsbeheer Noord-Holland, Zuid-Holland en Zeeland  
Paul Terwan onderzoek & advies  
Vereniging Agrarisch Natuurbeheer Waterland  
Koninklijke Nederlandse Toeristenbond ANWB  
(namens de Groene Hart-Manifestpartijen)**

**Haarlem, juli 2000**

# Voorwoord

---

De samenleving vraagt steeds nadrukkelijker extra inspanningen van agrarische bedrijven op het gebied van verschillende thema's als dierenwelzijn, milieu, natuurbeheer en het gebruik van energie uit vernieuwbare bronnen. Een aantal zaken dwingt de overheid per wet af. Veel verlangde inspanningen zijn echter bovenwettelijk. Rekening houden met deze maatschappelijke wensen vraagt veel van de ondernemers: anders denken, nieuwe kennis, heroriëntatie van het management, een andere richting van de bedrijfsontwikkeling en investeringen.

Deze cultuuromslag naar vergroening en verbreding eist veel van de agrarische bedrijven: minstens zo veel als in de tweede helft van de vorige eeuw, toen de overheid de tuinders en boeren via de gouden driehoek onderwijs, voorlichting, onderzoek en niet te vergeten met forse investeringspremies bijstond in het verhogen van de productie per hectare, per man en per uur. Eigenlijk is de uitdaging waarvoor de agrariërs van deze tijd staan nog complexer: scoren op duurzaamheidsthema's is namelijk niet automatisch economisch voordelig, terwijl de druk om de kostprijs te verlagen uit het oogpunt van overleven enorm is. De markt belooft helaas 'groene prestaties' van landbouwbedrijven nauwelijks of niet. LTO denkt dan ook dat de overheid meer dan ooit een taak heeft om het integreren van duurzaamheidsinspanningen op agrarische bedrijven te begeleiden, te faciliteren en te stimuleren. Vergoedingen als fiscale prikkels passen in dat beeld.

Nu is 'vergroening' een van de hoofddoelstellingen van het nieuwe belastingstelsel. En als de overheid ook voor de land- en tuinbouw dit voornemen uitvoert, rijst de vraag wélke agrarische bedrijven 'duurzaam' genoemd kunnen worden en dus voor stimulering in aanmerking komen. Duurzaamheid is namelijk een begrip met vele facetten. Voor het antwoord op deze vraag heeft In Natura, de koepelorganisatie van natuurverenigingen in West-Nederland samen met de praktijk een eenvoudige, goedkope en simpele methode ontwikkeld, een puntensysteem. En LTO heeft besloten dit charmante systeem over te nemen en te promoten.

Voor u ligt de notitie *Duurzaam presteren én duurzaam belonen*, met een beoordelingssystematiek voor duurzame inspanningen in alle agrarische sectoren. Het is een flexibel systeem voor wat betreft de doelen, ook goedkoop voor de overheid, met lage kosten en administratieve lasten voor de ondernemers en met een duidelijke structuur van inspraak en overleg tussen overheid, maatschappelijke organisaties en bedrijfsleven. Tal van bestaande en nieuwe certificeringsinitiatieven kunnen op eenvoudige wijze met dit systeem werken. LTO denkt dat de overheid, de maatschappelijke organisaties en ook de markt goed uit de voeten kunnen met het DOP-systeem als het gaat om het definiëren van bovenwettelijke inspanningen op tal van door de samenleving gewenste thema's. Daarom onze oproep: Denk in Doppen.

Gerard Doornbos, voorzitter LTO Nederland.

# Dankwoord

---

Allereerst zijn wij het Stimuleringskader van het Ministerie van LNV zeer erkentelijk voor de substantiële bijdrage aan de financiering van het project.

Velen hebben in de loop van het project een bijdrage geleverd aan de ideevorming en/of gefungeerd als klankbord voor de door ons ontwikkelde ideeën. In bijlagen 1 en 2 zijn alle personen en organisaties vermeld waarmee de afgelopen twee jaar is gesproken of op andere wijze contact is geweest. Hen allen willen wij hier danken voor hun bijdrage aan het project.

Enkele personen en organisaties willen we hier echter met name noemen:

- de klankbordgroep die het project constructief heeft begeleid: de heren Balk (Nationaal Groenfonds), Van Bellegem (VROM), Cozijnsen (provincie NH), Helllinga (provincie ZH), Krouwel (Rabobank), Rietema (LNV), Ritsema (Milieudefensie), Straatsma (LTO) en Vogelzang (Natuur en Milieu) en mevrouw De Visser (Financiën);
- de vijftig agrariërs die met overtuiging hebben meegewerkt aan de regionale proefprojecten in/op Texel, Waterland, Driebruggen, Alblasserwaard/Vijfheerenlanden, Schouwen-Duiveland en Mergelland;
- de drie provinciale consulentes agrarisch natuurbeheer van de stichtingen Landschapsbeheer, die intensief hebben meegedacht over een werkbaar systeem voor natuur- en landschapsbeheer: F. Koornneef (Noord-Holland), A. van der Zijden (Zuid-Holland) en M. Lundahl (Zeeland);
- A. van den Brand, directeur van In Natura, die gedurende het gehele project strategisch heeft meegedacht en enkele workshops heeft voorgezeten.

G. Pak en G. van der Bijl van het CLM leverden waardevol commentaar op een eerdere versie van dit rapport.

Tot slot zijn wij LTO-Nederland (met name de afdeling Grondgebruik en Milieu en de secretarissen van de sectorale vakgroepen) dank verschuldigd voor hun bereidheid om mee te denken en zich het DOP-systeem 'toe te eigenen', met de bedoeling om na afloop van het project het gedachtengoed van het DOP-systeem verder te verbreiden.

Annet Stegeman,  
projectleider

Haarlem, juli 2000

# Inhoud

---

**Voorwoord**

**Dankwoord**

**Inhoud**

**Samenvatting**

**Summary**

<b>1. Inleiding</b>	1
<b>2. Overzicht van het speelveld</b>	3
2.1 Groei van de vraag naar een aantrekkelijk platteland	3
3.2 Groei van het aanbod aan ‘verbrede’ landbouw	3
3.3 Groei van het aantal waarborgsystemen	5
<b>3. Werkwijze bij de speurtocht</b>	7
3.1 Organisatie van het project	7
3.2 Twee verkenningsstochten	8
3.2.1 ‘Systeemontwikkeling’	8
3.2.2 Marktverkenning	9
3.3 Inhoudelijke keuzen	9
3.3.1 Van bedrijfscertificaat naar DOP-systeem	10
3.3.2 Van gewestelijk naar landelijk systeem	10
<b>4. Uitgangspunten voor een nieuw systeem</b>	12
<b>5. Hoe werkt het DOP-systeem?</b>	14
5.1 Het DOP-systeem in een notendop	14
5.2 Waarmee zijn DOP’s te verdienen?	15
5.2.1 DOP-waardige thema’s: het systeem van gekleurde boxen	16
5.2.2 Puntenverhouding tussen de boxen	19
5.3 De DOP-toekenning nader uitgewerkt	21
5.3.1 Milieu	21
5.3.2 Natuur en landschap	23
5.3.3 Dierenwelzijn	25
5.3.4 Recreatie en toerisme	26
5.4 Registratie en controle: het systeem via de accountant	27
5.4.1 Welke ‘groene prestaties’ kan de accountant registreren?	28
5.4.2 Organisatie van de controle	31
5.4.3 Voordelen en beperkingen van het systeem via de accountant	32
5.5 Zeggenschap en besluitvorming: de puntencommissie	33
<b>6. Verhouding tot bestaande certificaten</b>	37

<b>7. Toepassingen van het DOP-systeem</b>	41
<b>8. De balans: perspectieven van het DOP-systeem</b>	46
<b>9. Conclusies en aanbevelingen</b>	49
9.1 Conclusies	49
9.2 Aanbevelingen	51

## **Bijlagen**

1. Overzicht van betrokken personen en organisaties
2. Overzicht van gevoerd overleg
3. Korte beschrijving bestaande landelijke certificeringssystemen
4. Voorbeeldlijsten met DOP-waardige activiteiten
5. Voorbeeldberekeningen DOP-toekenning
6. Voorbeeld DOP-toekenning varkenshouderij
7. Toelichting op registratie en controle

# Samenvatting

---

## **Behoeftte aan omvattend beoordelingssysteem voor groene prestaties**

Steeds meer agrariërs zetten zich in voor natuur en landschap, voor bovenwettelijke milieuprestaties en voor een betere toegankelijkheid van het landelijk gebied. Daarmee komen zij tegemoet aan een maatschappelijke vraag naar een schone productie en een aantrekkelijk platteland. De markt belooft deze inspanningen nog nauwelijks. Daarom draagt ook de overheid bij aan ‘groen voorloperschap’ in de land- en tuinbouw, bijvoorbeeld met fiscale maatregelen en met ‘groenfinanciering’ (aantrekkelijke kredietrente). Het is zelfs de bedoeling om op den duur Europese inkomenssteun te koppelen aan groene prestaties. De vraag is: wat is nu duurzaam, steunwaardig ondernemerschap? In Nederland en ook op Europese schaal bestaan diverse product- en bedrijfskeurmerken die die duurzaamheid beogen af te bakenen, maar die richten zich doorgaans op kleine groepen voorlopers (bijv. biologische bedrijven) en honoreren lang niet alle groene prestaties. Met name voor natuur en landschap, duurzame energie en openstelling van het landelijk gebied zijn er duidelijke lacunes. Overheid, samenleving en agrarische sector hebben behoefte aan een omvattend beoordelingssysteem voor groene prestaties.

## **Hoe werkt het DOP-systeem?**

De stichting In Natura heeft, mede gefinancierd door het LNV-Stimuleringskader en terzijde gestaan door andere organisaties voor duurzame landbouw, natuurbescherming en toerisme, een omvattend beoordelingssysteem voor groene prestaties ontwikkeld: het systeem van duurzame ondernemerspunten (DOP). Een dergelijk puntensysteem is ook al in gebruik voor fiscale steun aan duurzaam bouwen en in de agrarische sector bijvoorbeeld voor Groen-Labelkassen. Het idee is dat een agrariër voor welomschreven bovenwettelijke groene prestaties, maatregelen of investeringen punten (DOP) krijgt toegekend. Bij een bepaalde DOP-score komt hij in aanmerking voor beloning. Zo zou hij bijvoorbeeld bij 60 DOP in aanmerking kunnen komen voor Duurzame ondernemersaftrek (Doa) en bij 100 punten voor groenfinanciering. Een bedrijf hoeft dus niet op alle duurzaamheidsthema's aan strenge bovenwettelijke eisen te voldoen om in aanmerking te komen voor beloning. Het DOP-systeem is geen nieuw certificaat en concurreert ook niet met bestaande certificaten.

## **Een democratische en dynamische puntencommissie**

Wie bepaalt welke zaken DOP-waardig zijn en hoeveel DOP worden toegekend? Daarvoor wordt in onze voorstellen een democratische, maar slagvaardige puntencommissie in het leven geroepen waarin de verschillende betrokken partijen (overheid, maatschappelijke organisaties en georganiseerde landbouw) zijn vertegenwoordigd. Deze commissie adviseert de verantwoordelijke overheden en laat zichzelf van ‘technisch’ advies dienen door een technisch-wetenschappelijke werkgroep. De commissie is gemêleerd samengesteld en streeft naar consensus – duurzaamheid is immers eerder een zoekrichting dan een wetenschappelijke blauwdruk – maar beschikt over een stemprocedure om bij verschil van mening toch knopen te kunnen doorhakken.

Het advies van de commissie en de besluitvorming door de rijksoverheid leiden uiteindelijk tot een jaarlijks te publiceren lijst van DOP-waardige zaken, te vergelijken met de huidige Vamil-lijst. Juist omdat duurzaamheid een relatief begrip is (de wet- en regelgeving worden immers regelmatig aangescherpt en wetenschappelijke inzichten veranderen), wordt de lijst periodiek herzien.

We stellen voor om op korte termijn een jaar te gaan proefdraaien met zo'n puntencommissie. Deze kan een vliegende start maken met de voorstellen voor DOP-toekenning zoals die in het project zijn ontwikkeld, kan deze uitbreiden naar andere bedrijfstakken en kan zich buigen over de rol en samenstelling van de definitieve commissie.

### **Het systeem van gekleurde boxen**

*Het is belangrijk dat het beoordelingssysteem flexibel is en ondernemers de mogelijkheid biedt om hun eigen mix van groene maatregelen te kiezen om de voor beloning vereiste DOP-score te halen. Tegelijkertijd is het gewenst om de samenleving te laten zien dat beloonde bedrijven op een breed vlak duurzame prestaties leveren. Anders gezegd: groene prestaties moeten maximaal uitwisselbaar zijn, maar prestaties op louter één terrein geven nog geen recht op beloning. Hiervoor is het systeem van de gekleurde boxen bedacht. Elk gewenst 'groen' thema (milieu, natuur, energie, dierenwelzijn, water, recreatie etc.) vormt een box met een eigen kleur. Elke box bevat een aantal (door de puntencommissie voorgestelde) DOP-waardige prestaties en maatregelen. De score per box is echter aan een maximum gebonden en de puntenverdeling tussen de boxen is zodanig dat een bedrijf pas bij scores in minimaal twee boxen in aanmerking kan komen voor beloning. Zo kan een agrariër zijn eigen 'groene profileringsrichting' kiezen, mits hij daarbij uit meer dan één box kiest.*

### **Registratie en controle**

Het systeem moet voor de samenleving volstrekt betrouwbaar zijn. Daarom moeten alle DOP-waardige activiteiten waterdicht 'bewijsbaar' zijn en ligt verantwoordelijkheid daarvoor bij de boer zelf. Er zijn drie manieren waarop de agrariër die verantwoordelijkheid gestalte kan geven. De eerste is deelname aan een erkend certificaat. Certificeringsorganisaties die aanspraak willen maken op automatische DOP-toekenning kunnen hun productiereglementen voorleggen aan de puntencommissie. Vervolgens kan de agrariër aanspraak maken op een vastgesteld aantal DOP, eventueel aangevuld met punten voor extra prestaties. De borging van de vereisten in het productiereglement vindt plaats met behulp van de controleprotocollen van de certificerende organisatie. Tweede mogelijkheid is dat de agrariër via zijn accountant harde bewijzen overlegt van zijn groene prestaties. Dat is eenvoudig te doen voor mineralenverliezen (de Minas-aangifte verloopt steeds vaker via de accountants), bestrijdingsmiddelengebruik en alle betaalde prestaties waarvan bewijzen in de boekhouding aanwezig zijn (bijv. betaald natuurbeheer, inkomsten uit toerisme). Voor prestaties waarvan geen bewijzen in de boekhouding aanwezig zijn, is het aan de boer om hiervoor schriftelijke verklaringen te verzamelen bij betrokken organisaties - zoals de stichtingen Landschapsbeheer of de Dierenbescherming - en deze aan de accountant te sturen. Dit is de derde manier. Het systeem via de accountant is zeer aantrekkelijk, omdat het simpel en goedkoop is; er hoeft geen aparte controle-organisatie te worden opgericht of ingeschakeld.

### **Welke beloningen zijn denkbaar?**

Op korte termijn mikken we met het DOP-systeem vooral op beloningen van overheidswege, op langere termijn kan het systeem ook een rol spelen bij beloning vanuit de (consumenten)markt. Actuele tegenprestaties vanuit de overheid zijn fiscale maatregelen zoals Duurzame ondernemersaftrek en Groenfinanciering. Daarnaast zijn er andere fiscale faciliteiten denkbaar (bijv. fiscale vrijstelling van 'groene' inkomsten). Daarnaast liggen er belangrijke beloningsmogelijkheden in selectieve bevoordeling van groene voorlopers bij:

- toekenning van stimuleringspremies en investeringssteun;
- verdeling van grond, melk- en mestrechten en emissierechten;
- regelgeving (nieuw of bestaand).



### **Verhouding tot bestaande certificaten**

Het DOP-systeem is een beoordelingssysteem en geen zelfstandig certificaat en concurreert dus ook niet met bestaande certificaten. Net als de meeste certificaten beoogt het DOP-systeem wel waarborgen te verstrekken voor 'maatschappelijk ondernemen' en hanteert het daarbij (net als sommige certificaten) een puntensysteem. Het DOP-systeem kan daarmee wel de basis vormen voor een certificaat. Anders dan de meeste bestaande certificaten is het DOP-systeem echter:

- flexibel: het biedt de samenleving de mogelijkheid om de definitie van duurzaamheid periodiek aan te scherpen en agrariërs veel keuzemogelijkheden om - door voortdurend te werken aan duurzaamheid - voor beloning in aanmerking te komen;
- progressief: waar de meeste certificaten een 'alles-of-niets'-systeem hanteren (vast eisenpakket), kunnen in het DOP-systeem punten worden gescoord voor velerlei bovenwettelijke prestaties. Dat is meer motiverend voor agrariërs en maakt het bovendien mogelijk om budgetten voor duurzaam ondernemen van meet af aan ten volle te benutten. Door geleidelijke aanscherping van de DOP-lijsten kan na verloop van tijd evenzogoed het hoge ambitieniveau van sommige certificaten worden bereikt;
- relatief eenvoudig en goedkoop, doordat er geen aparte controle-organisatie hoeft te worden opgezet.

Met het DOP-systeem kunnen (op basis van maatschappelijke consensus) verschillendsoortige prestaties ('appels en peren') bij elkaar worden opgeteld. Hiermee is het een universeel en dynamisch systeem voor het waarderen van groene prestaties.

# Summary

---

## **Need for a comprehensive system for assessment of ‘green services’**

In the Netherlands, a growing number of farmers is getting involved in nature and landscape conservation, in delivering environmental performances that exceed legal obligations and in cooperation for a better countryside accessibility. In this way, they meet the consumers’ wishes for a clean production and an attractive countryside. However, the consumers’ market does not yet fully reward these ‘green services’. For this reason, the Dutch government provides additional support to ‘green agricultural trendsetters’, for example by means of tax incentives and green credits. In the near future, also European (EC) support will be partly coupled to green services (cross-compliance).

Crucial question is: how can we define green entrepreneurship deserving support? On Dutch as well as European level there are several green labels and certificates for products and/or farms that include criteria for sustainability. However, these labels are usually restricted to relatively small groups of farms (e.g. organic farms) and do not include all green services. There are obvious gaps for nature and landscape conservation, for sustainable energy and for countryside accessibility. Government, society and agriculture have a clear need for a comprehensive system for assessment of green services.

## **The SAS system**

The foundation *In Natura*, together with a consortium of Dutch organisations for sustainable agriculture, nature conservation and tourism, has developed such a comprehensive system for assessment of green services: the system of Sustainable Agriculture Scorepoints (SAS). The project was co-financed by the Dutch Ministry of Agriculture. A SAS-like system is already being used in the Netherlands for tax support to sustainable building and housing projects and - in horticulture – for so-called Green Label greenhouses. In the SAS system, the farmer receives scorepoints for well-defined green services or investments that go beyond legal obligations or Good Agricultural Practice. When he has reached a certain score, he receives a reward, financial or otherwise. For example: at 60 scorepoints, the farmer can obtain tax relief, at 100 scorepoints he can obtain green credits. In this way, farmers do not have to score on all sustainability themes in order to be rewarded. The SAS system is not a new label or certificate and does not compete with existing ones. It is merely a comprehensive standard for the assessment of green services.

## **A democratic and dynamic Scorepoint Committee**

Who will decide for which services scorepoints are awarded and how many scorepoints can be obtained? The project team proposes the foundation of a democratic and effective Scorepoint Committee in which all relevant parties (government, ngo’s, agriculture) will be represented. This committee advises the ministries involved and obtains advice itself from a scientific working group. The committee is representative and well-balanced and seeks consensus – after all, sustainability is a social quest rather than a scientific blueprint – but may also rely on a voting procedure in order to decide in case of disagreement.

The committee’s advice together with the government decision lead to a yearly-published list of scorepoint-awarding services. The list should be revised periodically because sustainability is a relative concept: rules and regulations are regularly adapted and scientific notions are developing.

The project team proposes to carry out a ‘test series’ with this committee as soon as possible.

The committee can make a quick start with the proposals for the allocation of scorepoints for dairy and arable farming from this report. The committee can also expand the system to other agricultural branches and can develop ideas on the role and composition of the committee.

### **The system of coloured boxes**

It is crucial that the assessment system is flexible to farmers and enables them to choose their own mix of green services in order to gain the rewarding score(s). At the same time, it is important to show society that the rewarded farms deliver a broad range of green services. In other words: the green services giving right to scorepoints should be optimally exchangeable, but performance on one sustainability theme only does not yet give the right to be rewarded. This principle has been elaborated by the system of Coloured Boxes. Each green theme (nature, landscape, environment, energy, water, animal welfare, countryside accessibility) has its own 'box' with its own colour. Each box includes a number of measures, performances and investments for which scorepoints can be obtained. The maximum score for each box is limited and the division of maximums between the boxes is such that a farmer can only be rewarded as soon as he delivers green services in at least two or three boxes. This enables the farmer to choose his own 'green profile', as long as he chooses from more than one box.

### **Administration and control**

The SAS system must be completely reliable to society. For this reason, all services giving right to scorepoints must be fully guaranteed. The responsibility for this lies with the farmer. There are three ways in which the farmer can deliver guarantees. The first one is participation in an existing green label or certificate. Certifying organisations that wish to obtain scorepoints for their production criteria 'automatically', can have their production criteria assessed by the Scorepoint Committee. The farmer then can obtain a fixed number of points and – if necessary – some additional points for performances additional to the certification scheme. It is presumed that control of the certification scheme's efforts is being guaranteed by the certification organisation involved.

Second possibility is that the farmer submits clear evidence of his performance to the government, for instance through his accountant. This is a relatively simple procedure for nutrient losses (which are more and more registered by the accountants), pesticide use and all other paid measures and services (e.g. nature conservation, rural tourism) of which there exists written proof in the farmer's bookkeeping. If this is not the case (e.g. for all non-paid measures), the farmer has to collect written evidence from the organisations involved and send this to his accountant. This is the third way. The system through the accountants is attractive, because it is simple and cheap: no separate control organisation has to be established or involved.

### **Which kind of rewards are possible?**

On the short term, the SAS system aims at government rewards. In the longer run, it can also generate rewards on the (consumer) market. Present government rewards are tax incentives and green credits. Besides these, there seem to be important possibilities for selective rewards to green trendsetters in:

- allocation of government subsidies and investment support;
- allocation of land and of milk, manure and emission quota;
- government legislation and regulations (new or existing).

### **Relation to existing green labels**

The SAS system is an assessment procedure and not an independent new green label. It does not replace or compete to any of the existing green labels. Like most green labels, the SAS

system aims at guaranteeing forms of 'responsible entrepreneurship' and like some of them it uses a system of scorepoints to achieve this. In this way, the system can be the basis for a green label. But unlike most existing certification schemes, the SAS system is:

- flexible: it offers society the possibility to periodically redefine the concept of sustainable farming and it offers farmers various options to be rewarded by composing their own 'green farm profile';
- progressive: where many existing certification schemes offer an 'all or nothing' situation (the farmer does or does not meet the criteria), the SAS system provides the opportunity to score points on a large range of green services going beyond existing legislation. This is more motivating for farmers and provides the opportunity to make full use of the budgets available for sustainable entrepreneurship from the start. By gradual upgrading of the yearly list, the high ambitions of existing green labels can be reached as well, although only after some years;
- relatively uncomplicated and cheap: there is no need for a separate control organisation.

With the SAS system, different green performances ('apples and oranges') can be totalled on the basis of social consensus. By doing so, SAS offers an universal and dynamic system for assessment of green services.

# Résumé

---

## **Nécessité d'un système global d'évaluation des «services verts»**

Aux Pays-Bas, de plus en plus d'agriculteurs contribuent à la conservation de la nature et du paysage, atteignent des performances environnementales supérieures à celles requises par la loi, et collaborent pour une meilleure accessibilité des régions rurales. Ils tiennent ainsi compte de la demande de la société qui souhaite une production plus «propre» et des zones rurales plus attrayantes. Jusqu'à présent, le marché ne récompensait guère ces «services verts». C'est pour cela que le gouvernement néerlandais soutient également ces agriculteurs verts novateurs, entre autres au moyen de mesures fiscales et de «crédits verts» (taux d'intérêts attractifs). Il existe même des projets pour associer, à long terme, les subventions européennes aux performances environnementales.

La question reste de savoir ce qu'est une entreprise durable méritant d'être subventionnée? Aux Pays-Bas, mais également à l'échelle européenne, il existe divers labels verts, que ce soit pour les produits ou pour les entreprises, qui intègrent les critères de durabilité; ils se concentrent cependant le plus souvent sur de petits groupes novateurs (par exemple les entreprises biologiques), et n'honorent pas toutes les performances environnementales. C'est principalement dans le domaine de la nature et du paysage, de l'énergie durable et de l'ouverture des zones agricoles qu'on constate des lacunes. Les pouvoirs publics, la société et le secteur agricole ont donc besoin d'un système global d'évaluation pour les performances environnementales.

## **Le système PAD**

La fondation néerlandaise In Natura, assistée de quelques autres organisations dans le domaine de l'agriculture durable, de la protection de la nature et du tourisme, a élaboré un système global d'évaluation pour les performances environnementales: le système de Points pour l'Agriculture Durable (PAD). Ce projet a été cofinancé par le Ministère Néerlandais de l'Agriculture. Ce type de système à points existe déjà pour les avantages fiscaux à la construction durable, et, dans le secteur horticole, pour les serres «Label vert». L'idée est d'attribuer des points à l'agriculteur pour des performances précises, des mesures ou des investissements allant plus loin que ceux et celles préconisés par la loi. L'agriculteur ayant atteint un certain nombre de points a alors droit à une compensation. Celle-ci pourrait par exemple lui donner droit, pour un score de 60 points, à l'abattement fiscal pour les entreprises durables, et pour un score de 100 points, à des crédits verts. De cette façon, l'entreprise agricole n'est pas obligée d'obtenir des points sur tous les thèmes de durabilité pour avoir droit à une compensation. Ce système à points n'est pas un nouveau label et ne fait donc pas concurrence aux labels existants.

## **Un comité des points démocratique et dynamique**

Qui détermine les performances méritant des points, et combien de points leur accorder? L'équipe du projet propose la constitution d'un Comité des points démocratique mais résolu, dans lequel toutes les parties concernées seront représentées (gouvernement, ONG, secteur agricole). Ce comité conseillera les ministères concernés, et sera lui-même conseillé par un groupe de travail scientifique et technique. Le comité est un groupe hétérogène qui s'efforce d'atteindre un consensus - la durabilité étant après tout plus une quête sociale qu'une vérité scientifique; il dispose cependant d'une procédure de vote afin de pouvoir prendre des décisions en cas de désaccord.

L'avis du comité et la décision du gouvernement aboutissent à la publication annuelle d'une liste des performances permettant d'obtenir des points. Comme la durabilité est un concept relatif (la législation et la réglementation étant régulièrement perfectionnées, et les conceptions scientifiques étant en constante évolution), cette liste sera régulièrement révisée. L'équipe de projet propose que ce Comité des points commence à fonctionner prochainement pour une période test d'un an. Il pourra prendre un départ rapide en reprenant les propositions pour l'attribution de points définies par ce projet, il pourra les étendre à d'autres secteurs agricoles, et pourra réfléchir sur le rôle et la composition du comité.

### **Le système des cases de couleurs**

Il est important que le système d'évaluation soit flexible et qu'il offre à chaque entrepreneur la possibilité de constituer un ensemble de mesures vertes lui permettant d'obtenir le score PAD exigé pour la compensation. D'autre part, il est souhaitable de montrer à la société que les entreprises recevant une compensation font preuve de performances durables dans un large domaine. Autrement dit: les performances vertes doivent être interchangeables, mais les performances dans un seul domaine ne sont pas suffisantes pour donner droit à une compensation. C'est dans cette optique que le système des cases de couleurs a été mis en place. Chacun des thèmes verts (environnement, nature, énergie, bien-être des animaux, eau, loisirs, etc.) forme une case d'une certaine couleur. Chacune de ces cases comprend plusieurs performances et mesures (proposées par le comité des points) permettant d'obtenir des PAD. Chacune des cases est cependant soumise à un maximum de points, et les points doivent être répartis entre les différentes cases : une exploitation ne pourra revendiquer une compensation qu'en ayant des points dans deux ou trois cases minimum. Un agriculteur peut ainsi choisir son propre «profil vert», pourvu qu'il se compose d'au moins deux cases.

### **Enregistrement et contrôle**

Pour la société, le système doit être totalement fiable. Toutes les activités permettant d'obtenir des PAD doivent donc avoir des résultats irréfutables et c'est l'agriculteur lui-même qui en porte la responsabilité. L'agriculteur pourra donner forme à cette responsabilité de trois façons. La première est d'obtenir un certificat agréé. Les organisations de certification qui veulent pouvoir recevoir automatiquement les points PAD peuvent soumettre leur règlement de production au comité des points. L'agriculteur peut ensuite revendiquer un nombre fixe de points PAD, auxquels seront éventuellement additionnés des points supplémentaires pour des performances supplémentaires. La garantie des exigences du règlement de production se fait à l'aide des protocoles de contrôle de l'organisation de certification.

Une deuxième possibilité est que l'agriculteur, par l'intermédiaire de son comptable, soumette des preuves irréfutables de ses performances vertes. Ceci est facilement réalisable pour les pertes en minéraux (qui sont de plus en plus souvent enregistrés par les comptables), pour les produits phytosanitaires et toutes les performances rémunérées dont les preuves se trouvent dans la comptabilité (par exemple gestion de la nature, tourisme rural). Pour les performances dont on ne trouve pas de preuves dans la comptabilité (c'est-à-dire non rémunérées), c'est à l'agriculteur de rassembler des déclarations écrites auprès des organisations concernées et de les envoyer au comptable. Ceci est la troisième alternative. Le système qui passe par le comptable est très attrayant du fait qu'il est simple et bon marché; il ne nécessite pas de créer ou de faire appel à un organisme de contrôle supplémentaire.

### **Quelles sont les compensations envisageables?**

A court terme, le système à points vise principalement des compensations venant des pouvoirs publics. A long terme, le système pourra aussi jouer un rôle pour les compensations venant du marché (de consommateurs). Les compensations actuelles du gouvernement sont

des mesures fiscales telles que l'abattement fiscal pour les entreprises durables et les financements verts. D'autres aides fiscales sont d'ailleurs imaginables (par exemple une exonération fiscale des revenus «verts»). Il existe aussi d'autres possibilités importantes de compensation dans la sélection privilégiée des «pionniers verts», telles que :

- l'allocation de primes de stimulation et de primes à l'investissement;
- l'allocation de terres, de droits de production de lait, de production de lisier et d'émissions;
- la réglementation (nouvelle ou existante).

### **Relation avec les labels existants**

Le système PAD est un système d'évaluation et non un label indépendant, et il ne fait donc pas concurrence aux labels existants. Tout comme la plupart des labels, le système PAD vise à procurer des garanties pour «l'entreprise responsable», et se sert, comme quelques-uns des labels existants, d'un système à points. De ce fait, le système PAD pourrait être à la base d'un label. Contrairement à la plupart des labels existants, le système PAD est :

- flexible : il offre à la société la possibilité d'ajuster périodiquement la définition de la durabilité, et aux agriculteurs beaucoup d'options permettant d'obtenir, grâce à leur engagement continu pour la durabilité, des compensations.
- progressif : là où la plupart des labels se servent d'un système «tout ou rien» (ensemble fixe d'exigences), le système PAD permet d'obtenir des points pour un grand nombre de performances allant plus loin que les lois. Ceci est plus motivant pour les agriculteurs, et permet de plus d'utiliser au maximum les budgets pour l'entreprise durable dès le début. Grâce à un ajustement progressif des listes de PAD, on pourra, au bout d'un certain temps, atteindre le niveau élevé de certains labels;
- relativement simple et bon marché, du fait qu'il ne nécessite pas la création d'une organisation de contrôle indépendante.

Le système PAD permet d'additionner des performances de différents types («des choux et des carottes») sur la base d'un consensus social, ce qui en fait un système universel et dynamique pour la valorisation des performances vertes.

# 1 Inleiding

---

Steeds meer agrariërs ontwikkelen zich in rap tempo tot professionele beheerders van het landelijk gebied. Zij spelen daarmee in op de vraag vanuit de samenleving naar een aantrekkelijk platteland. Hoewel de samenleving steeds meer bereid blijkt om daarvoor ook te betalen, is de koopkrachtige vraag naar een aantrekkelijk platteland vanuit de (consumenten-)markt nog zeer beperkt. Omdat een deel van de groene prestaties in de land- en tuinbouw (nog) niet door de markt wordt beloond, ontwerpt ook de overheid stimuleringsbeleid voor 'groene voorlopers' (o.a. fiscale voordelen en groenfinanciering).

## **Wat zijn duurzame bedrijven?**

Rechtvaardige beloning van groene voorlopers (door overheid of markt) vergt een scherpe definitie van 'duurzame' of 'maatschappelijk gewenste' agrarische bedrijven. Tot op heden is dat predikaat eigenlijk alleen weggelegd voor biologische bedrijven (met EKO-keurmerk), die op dit moment financieel al volop worden gestimuleerd. Maar er zijn veel meer bedrijven die goede milieuprestaties leveren. En wat te denken van de sterk toenemende inspanningen op het gebied van agrarisch natuur- en landschapsbeheer en agro-toerisme? Hier ligt een duidelijke lacune, waarin de huidige en nu ontwikkelde certificaten vooralsnog niet voorzien. Het ministerie van LNV, LTO-Nederland en de natuur- en milieuorganisaties buigen zich momenteel - elk op zijn eigen manier - over de vraag wat nu precies steunwaardige 'groene' agrarische bedrijven zijn. Hiermee dreigt het scala aan (initiatieven tot) keurmerken en certificaten alleen maar uit te dijnen. Er lijkt dringend behoefte aan een omvattend en integrerend beoordelingssysteem voor 'groene' prestaties in de land- en tuinbouw.

## **Omvattend beoordelingssysteem**

In dit rapport doet de Stichting In Natura een voorstel voor zo'n omvattend *beoordelingssysteem* voor duurzaamheid, c.q. agrarisch voorloperschap: een systeem van duurzame ondernemerspunten (DOP). Met het DOP-systeem kan op twee belangrijke fronten winst worden geboekt. Kwaliteitsverbetering van de groene ruimte (aantrekkelijk voor bewoners en recreanten én overheidsdoel) kan samengaan met extra inkomen voor agrariërs en met vermindering van de uitvoeringslast voor de overheid (doordat de landbouw zelf verantwoordelijk is voor de bewijslast en controle van groene prestaties). Het systeem tricht zich in eerste instantie op beloning door de overheid, maar kan ook een belangrijke rol vervullen voor keurmerken die zich op de (consumenten)markt richten.

Bij de ontwikkeling van het systeem heeft het accent gelegen op de twee grote grondgebonden bedrijfstakken (akkerbouw en rundveehouderij). Nu het systeem eenmaal is uitgedacht, is het relatief gemakkelijk ook toe te passen in andere agrarische bedrijfstakken. Daarvan presenteren we in dit rapport al enkele voorbeelden.

## **Onderzoeksvragen**

Voor de projectgroep die het systeem heeft ontwikkeld, stonden de volgende vragen centraal:

1. Welke eisen stelt 'de markt' (overheid, bedrijfsleven, consumenten) aan duurzaam, c.q. maatschappelijk gewenst ondernemerschap? Meer specifiek:
  - welke thema's komen in aanmerking: milieu, natuur en landschap, cultuurhistorie, dierenwelzijn, recreatie en toerisme, waterbeheer etc.?
  - welke prestaties komen - binnen deze thema's - in aanmerking voor beloning?
  - hoe hoog moet de lat komen te liggen? Welk percentage van de agrarische bedrijven



- moet kunnen profiteren van extra beloning?
2. Hoe verhoudt een nieuw systeem zich tot bestaande vormen van (product- en bedrijfs-) certificering?
  3. Hoe kunnen registratie en controle van groene prestaties worden geregeld?
  4. Hoe kunnen zeggenschap en besluitvorming in het nieuwe systeem het best tot hun recht komen met het oog op maatschappelijk draagvlak?
  5. Welke tegenprestaties, c.q. typen beloningen voor groene inspanningen zijn denkbaar?
  6. Hoe kan de introductie van een nieuw systeem plaatsvinden?

### **Leeswijzer**

In dit rapport behandelen we achtereenvolgens:

- de werkwijze die we in het project hebben gevolgd (H. 2);
- de gehanteerde uitgangspunten voor een nieuw systeem (H. 3);
- de beschrijving en uitwerking van het nieuwe systeem (H. 4);
- de relatie met bestaande certificaten en certificeringsinitiatieven (H. 5);
- mogelijke tegenprestaties voor groene inspanningen (H. 6);
- de eindbalans: perspectieven voor het ontwikkelde systeem (H. 7);
- de conclusies en aanbevelingen (H. 8).

## 2 Overzicht van het speelveld

---

In dit hoofdstuk geven we een beknopte schets van het maatschappelijk speelveld waarin we met dit project opereren. We gaan achtereenvolgens in op:

- de groei van de ‘vraag’ naar een aantrekkelijk en toegankelijk platteland;
- de groei van het ‘aanbod’ in de land- en tuinbouw;
- de wegen waarlangs de land- en tuinbouw op dit moment werkt aan het verantwoorden van ‘groene prestaties’.

### 2.1 Groei van de vraag naar een aantrekkelijk platteland

Aan de ‘vraagkant’ zien we de laatste jaren een sterk toenemende belangstelling voor een kwalitatief hoogwaardige productie in een hoogwaardig landelijk gebied, dat bovendien goed is ‘ontsloten’ voor de burger. In vogelvlucht zijn de volgende ontwikkelingen vermeldenswaard.

1. De verschillende overheden geven in hun beleid steeds meer aandacht aan de kwaliteit van het landelijk gebied. Op Europees niveau zien we een verschuiving van landbouwbeleid naar plattelandsbeleid (Declaratie van Cork, Verordening Plattelandsontwikkeling). Ook op landelijk niveau wordt veel sterker dan voorheen ingezet op de ‘groene’ kwaliteit van landbouwgebieden (LNV-nota’s *Kracht en Kwaliteit*, aanzetten tot de nota’s *Vitaal Platteland* en *Natuur, Bos en Landschap 21<sup>e</sup> eeuw*). Daarnaast zetten de provincies (beleidsmatig en financieel) steeds sterker in op plattelandsvernieuwing. Tegelijk groeit het besef dat de koopkrachtige consumentenvraag naar een aantrekkelijk platteland nog is onderontwikkeld en dat aanvullende overheidsstimulansen nodig zijn voor ‘groene pioniers’.
2. Ook maatschappelijke organisaties tonen steeds meer belangstelling. Steeds meer natuur- en milieuorganisaties zetten zich in voor de natuur in landbouwgebieden en consumentenorganisaties zetten zich in voor het vermarkten van natuur- en milieuvriendelijk geproduceerde landbouwproducten.
3. En ook voor de sector zelf (zowel voor primaire producenten als ketenpartijen) wordt natuur- en milieuvriendelijk ondernemen steeds interessanter uit een oogpunt van imago, economische verbreding en nieuwe afzetkansen. De landbouworganisaties steunen inmiddels volop de ‘verbreding’ en vernieuwing van de landbouw (zie bijvoorbeeld het WLTO-document *Binnentuin en Buitenhof*).

### 2.2 Groei van het aanbod aan ‘verbrede’ landbouw

De afgelopen jaren heeft de verbreding in de land- en tuinbouw een hoge vlucht genomen. We schetsen hier kort de voornaamste verbredingstrends.

#### **Agrarisch natuur- en landschapsbeheer**

Het agrarisch natuur- en landschapsbeheer groeit snel. Landelijk waren er eind 1999 ruim 11.000 beheersovereenkomsten gesloten voor een totale oppervlakte van bijna 64.000 ha. Daarnaast is er in 1999 in West-Nederland (Groene Hart en het veenweidegebied van het

Noord-Hollands Midden) gebruik gemaakt van de *Tijdelijke regeling agrarisch natuurbeheer* (voorloper van de huidige Subsidieregeling agrarisch natuurbeheer, SAN), en wel voor ongeveer 23.500 ha. Omdat op deze regeling agrarische natuurverenigingen hebben ingetekend die de contracten naar de leden toe hebben doorgecontracteerd over een vaak grotere oppervlakte, is de werkelijke oppervlakte onder de TRAN nog groter. Landelijk was er in 1999 ongeveer 90.000 ha onder natuurcontract. Ter vergelijking: eind 1995 was dat 39.500 ha.

Daarnaast vindt er ‘boerenbeheer’ plaats van (naar schatting) enkele tienduizenden hectaren reservaatgrond. Niet in de vorm van een beheersovereenkomst (dat komt ook wel voor, maar die oppervlakte zien we dan terug in de eerder genoemde arealen met overeenkomst), maar met verschillende typen pachtcontracten (met name natuurpacht en éénjarige pacht).

Ten slotte vindt er weidevogelbescherming plaats in het kader van het landelijke Project weidevogels. Daarbij ging het in 1999 om 325.000 ha. Deze oppervlakte overlapt echter deels (voor enkele tienduizenden hectares) met de oppervlakte betaalde bescherming, met name die onder de eerder genoemde *Tijdelijke regeling*.

Grof geschat nemen we aan dat er enige vorm van ‘georganiseerd’ agrarisch natuurbeheer plaatsvindt op 425.000 ha. Dat is ruim 20% van het areaal cultuurgrond en ongeveer 40% van het areaal grasland (waarop het merendeel van het natuurbeheer plaatsvindt).

Opmerkelijke ontwikkeling is bovendien dat de organisatie van het agrarisch natuurbeheer zich zeer snel ontwikkelt: steeds meer boeren organiseren zich rond dit thema in agrarische natuurverenigingen of milieucoöperaties. Landelijk zijn er al ongeveer 80 van zulke initiatieven, waarvan ongeveer 30 in West-Nederland.

### **Plattelandstoerisme**

Volgens cijfers van het LEI, dat dit kengetal sinds kort aan de metelling-gegevens heeft toegevoegd, ontplooiën landelijk ongeveer 3.400 bedrijven activiteiten op het gebied van plattelandstoerisme. Daarnaast is er een toenemend aantal bedrijven dat meewerkt aan open dagen of op andere wijze is ‘opengesteld’.

### **Zorgboerderijen**

Er zijn ongeveer 300 ‘zorgboerderijen’ in Nederland. Hiervan zijn er 70 die een ‘echte’ agrarische functie hebben en een landbouwbedrijf combineren met een neventak zorgverlening.

### **Streek- en kwaliteitsproductie**

Ook het aantal initiatieven voor ‘streekeigen’ (ambachtelijke en kwaliteits-) producten groeit, al verdwijnen er soms ook weer vanwege gebrek aan succes. Precieze cijfers zijn niet bekend, maar landelijk gaat het om enkele tientallen initiatieven met in totaal enkele honderden deelnemende bedrijven. Nemen we ook de kaasmakerij en de kaasverkoop aan huis mee, dan stijgt het aantal betrokken bedrijven aanmerkelijk.

### **Biologische productie**

Eind 1999 waren er 1.216 biologische bedrijven in Nederland. Dat is 1,18% van het totale aantal bedrijven. Het biologische areaal komt daarmee op bijna 23.000 ha (1,15% van totale areaal cultuurgrond). Ruim 40% van de biologische bedrijven is veehouderijbedrijf, een kwart is akkerbouwbedrijf en ruim 30% is tuinbouw- of fruitteeltbedrijf. In de melkveehouderij groeit het aantal omschakelaars het hardst (in 1999 met 20%).

## 2.3 Groei van het aantal waarborgsystemen

Om vraag en aanbod van ‘maatschappelijk gewenste landbouw’ te koppelen, zien steeds meer initiatieven het licht die waarborgen geven op een aantal onderdelen van die maatschappelijk gewenste landbouw: duurzaamheid van de productie, voedselveiligheid, diervriendelijkheid etc. Meestal gaat het daarbij om een systeem van certificaten of keurmerken. Het aantal certificaten is de laatste jaren zo toegenomen, dat de overheid vreest voor ‘wildgroei’ en het ministerie van LNV het Nederlands Normalisatie Instituut (NNI) heeft laten onderzoeken of daarvan al sprake is. Hoewel het NNI constateert dat er wildgroei dreigt en pleit voor meer afstemming en stroomlijning, heeft de staatssecretaris aangegeven vooralsnog geen reden te hebben tot zorg. In de praktijk groeit het aantal initiatieven gestaag door.

We kunnen verschillende typen certificaten onderscheiden:

1. Bedrijfs- versus productcertificaten. De meeste bestaande certificaten zijn productcertificaten, die zich richten op het productieproces van één product en waarbij dat product al dan niet tegen een meerprijs op de markt wordt gebracht. Het enige landelijke bedrijfscertificaat dat op dit moment operationeel is, is het EKO-keurmerk (dat overigens tegelijk een productkeurmerk is). Er is nu een ontwikkeling gaande om een aantal productkeuren (zoals Milieukeur) door te ontwikkelen naar een bedrijfscertificaat.
2. Landelijke versus regionale certificaten. Naast een aantal landelijke certificaten zijn er velerlei streekcertificaten. Soms zijn die laatste bedrijfscertificaten (zoals dat van het WCL Midden-Limburg), soms zijn het productcertificaten, meestal van een streekproduct.

Overigens zijn er grote verschillen in ‘beloning’ van de certificeringsinspanning. Zo brengen EKO-producten in de markt een hogere prijs op en genieten EKO-bedrijven ook financiële voordelen van de overheid (groenfinanciering, stimuleringspremies en binnenkort Duurzame ondernemersaftrek). Ook veel streekproducten leveren een relatief hoge prijs op, zij het dat de markt niet altijd even ‘willig’ is. Daarnaast zijn er certificeringssystemen die functioneren als ‘handelsmerken’. Zij zijn vooral een *license to sell* en leveren (vooralsnog) geen hogere marktprijs op. Sommige daarvan (zoals Milieukeur) kunnen binnenkort waarschijnlijk wel aanspraak maken op Duurzame ondernemersaftrek en wellicht groenfinanciering.

In Tabel 1 hebben we een aantal landelijke certificeringsinitiatieven op een rij gezet en aangegeven op welke agrarische bedrijfstakken en welke certificeringsthema’s ze betrekking hebben. Uit de tabel blijkt het volgende:

- op de korte termijn, zolang Milieukeur zuivel niet operationeel is, is er een lacune voor waarborgsystemen voor de melkveehouderij (KKM is een ‘licht’ systeem);
- in de landelijke systemen zijn er duidelijke lacunes, zowel bij bestaande als nu ontwikkelde systemen, voor natuur- en landschapsbeheer en voor recreatie en toerisme (c.q. ‘toegankelijkheid’ van het landelijk gebied). Bij de genoemde regionale systemen is dat veel minder het geval;
- lang niet alle systemen omvatten ook de borging van bovenwettelijke prestaties. Sommige initiatieven bevinden zich (op onderdelen) sterk in de sfeer van ‘goede landbouwpraktijk’.

Om te bepalen welke bedrijven in aanmerking mogen komen voor beloning van overheidswege (bijv. fiscale prikkels) en om enige stroomlijning aan te brengen in de veelheid van certificaten, ontwikkelt het ministerie van LNV momenteel randvoorwaarden voor ‘steunwaardige groene voorlopers’. Dat gebeurt in het kader van het project *Bedrijf van de toekomst*. Op de relatie met dit project gaan we in hoofdstuk 6 nader in.

**Tabel 1. Landelijke en enkele regionale certificeringssystemen voor de land- en tuinbouw: betrokken sectoren en certificeringsthema's**

systeem	sector(en)	certificeringsthema's				
		milieu	natuur en landschap	recreatie toerisme*	dierenwelzijn diergezondh.	voedselveiligheid
<b>Landelijke systemen</b>						
EKO	alle sectoren	+	i.o.	-	+	-
Milieukeur	plant./vlees	+	±	-	+	-
VGL i.o.	veehouderij	+	±	-	+	-
MBT	voedingstuinbouw	+	i.o.	-	n.v.t.	i.o.
MPS	sierteelt	+	-	-	n.v.t.	n.v.t.
KPA i.o.	akkerbouw	+	-	-	n.v.t.	±
Groen-Labelkas	glastuinbouw	+	-	-	n.v.t.	n.v.t.
KKM	melkvee	+	-	-	+	+
IKB	vlees	-	-	-	+	+
Skovar	varkenskolom	+	-	-	+	+?
<b>Voorbeelden van regionale systemen</b>						
WCL M-Limburg	alle sectoren	+	+	-	+	-
Waterland-keur	veehouderij	±	+	±	+	+
Amelands product	div. sectoren	+	+	±	+	+
veenweidekaas	melkveehouderij	+	+	-	+	+
Groene Hart	veehouderij	+	+	-	+	±

\* ± betekent hier: alleen eis tot openstelling bedrijf  
i.o. = in ontwikkeling

## 3 Werkwijze bij de speurtocht

---

De speurtocht naar een nieuw, integrerend systeem voor het belonen van groene prestaties heeft ongeveer anderhalf jaar in beslag genomen. In die periode is veel werk verzet, veel overleg gevoerd en heeft veel inhoudelijke discussie plaatsgevonden. In dit hoofdstuk geven we in het kort een kijkje in de keuken van het projectteam dat verantwoordelijk was voor de uitvoering. We staan stil bij:

1. De organisatie van het project en de betrokken partijen.
2. De twee sporen die in het project zijn verkend: de ‘technische’ ontwikkeling van een nieuw systeem en een verkenning van de ‘markt’ voor groene prestaties.
3. De inhoudelijke dilemma’s waarmee we zijn geconfronteerd en de keuzen die daarin uiteindelijk zijn gemaakt.

### 3.1 Organisatie van het project

Onder de titel *Een betrouwbare partner in de markt - ‘Groene’ certificering van agrarische bedrijven in West-Nederland* heeft de Stichting In Natura (toen nog WLTO-Koepelorganisatie voor agrarisch natuur- en landschapsbeheer geheten) in juni 1997 een projectplan ingediend bij de het LNV-Stimuleringskader (onderdeel vernieuwing landelijk gebied). Uiteindelijk is hierover in juli 1998 positief beschikt, waarna het project (met 25% cofinanciering vanuit de agrarische sector zelf) in het najaar van 1998 van start is gegaan.

#### **Samenstelling projectteam**

Voor de uitvoering is een projectteam samengesteld, waarin naast In Natura de volgende partijen vertegenwoordigd waren:

- Centrum voor Landbouw en Milieu (CLM);
- Paul Terwan onderzoek & advies;
- drie provinciale stichtingen Landschapsbeheer (Noord-Holland, Zuid-Holland en Zeeland);
- Vereniging Agrarisch Natuurbeheer Waterland;
- ANWB (namens de Groene Hart Manifestpartijen);
- LTO-Nederland (later aangeschoven, soms als actief lid, soms als agendalid).

#### **Integratie Groene-Hartinitiatief *De Erkende Boerderij***

Vanaf de start van het project zijn gesprekken gevoerd met de Groene Hart Manifestpartijen (ANWB, Natuurmonumenten, Stichting Natuur en Milieu en Westelijke Land- en Tuinbouw Organisatie) over de afstemming met en de mogelijke integratie van het project *De Erkende Boerderij*. In dit project ontwikkelden de Manifestpartijen een bedrijfscertificaat voor ‘groene’ bedrijven in het Groene Hart, met een sterk accent op recreatie en toerisme. Vanaf december 1998 is er een afgevaardigde vanuit de ANWB, namens de Groene Hart Manifestpartijen, bij de projectgroep aangeschoven. Eind december 1998 hebben de Manifestpartijen de formele beslissing genomen om *De Erkende Boerderij* te integreren in het In Natura-project. Hiermee sloten drie belangrijke landelijke organisaties zich aan bij het project.

## 3.2 Twee verkenningstochten

Het project kent twee sporen:

1. De technische en organisatorische ontwikkeling van het systeem: welke prestaties komen in aanmerking voor beloning, hoe kunnen registratie en controle worden geregeld, hoe kan de organisatorische inbedding plaatsvinden? Voor het genereren en toetsen van ideeën hierover zijn in zes gebieden ‘studieclubs’ van boeren geformeerd.
2. Een verkenning van de ‘markt’ voor een nieuw initiatief en van de mogelijke tegenprestaties vanuit de samenleving. Bij dit laatste hebben we ons primair gericht op de ‘overheidsmarkt’ en pas in tweede instantie op de consumentenmarkt.

Uiteraard zijn deze sporen nauw verweven: juist ook de ‘markt’ bepaalt het ambitieniveau van de te belonen prestaties. Daarnaast is overleg gepleegd met een groot aantal maatschappelijke organisaties om een zo breed mogelijk draagvlak te krijgen.

Voor de verkenning van beide sporen hebben we een groot aantal gesprekken gevoerd en enkele workshops georganiseerd. Hierna beschrijven we deze werkzaamheden in meer detail.

### 3.2.1 ‘Systeemontwikkeling’

De projectgroep heeft zich primair gericht op het formuleren van beloningswaardige ‘groene’ prestaties op drie hoofdterreinen:

1. Milieu (m.n. mineralen, bestrijdingsmiddelen en energie).
2. Natuur en landschap.
3. Recreatie en toerisme.

Voor beloningswaardige milieuprestaties konden we deels gebruikmaken van bestaande productieprotocollen (EKO, Milieukeur, sommige streekproducten). Voor de twee andere thema’s was dat niet of veel minder het geval, omdat die maar zelden al onderdeel zijn van keurmerken of certificaten - dat was ook juist de reden om een nieuw, integraal systeem op te zetten. De ontwikkeling van de natuur- en landschapsmodules is gebeurd in nauwe samenspraak met de consulentes agrarisch natuurbeheer van de drie provinciale stichtingen Landschapsbeheer (Noord- en Zuid-Holland en Zeeland). De ontwikkeling van de recreatiemodule is gebeurd in samenspraak met de ANWB en gebruik makend van wat reeds was ontwikkeld in het project *De Erkende Boerderij*.

Over de invulling van beloningswaardige prestaties is ook in breder verband overleg gevoerd, onder meer met LTO-Nederland (commissie grondgebruik en LTO-sectoren), met overheden en met natuur- en milieu-organisaties.

### Rol van de pilotgebieden

Om te kunnen beoordelen of de geformuleerde prestaties en het beoogde systeem van registratie en controle realistisch zijn, is praktijkinformatie onmisbaar. Daarom zijn we actief te rade gegaan bij agrariërs in zes gebieden waar een agrarische natuurvereniging of milieucoöperatie actief is: vijf in West-Nederland (van noord naar zuid: Texel, Waterland, Driebruggen, Alblasterwaard/Vijfheerenlanden en Schouwen-Duiveland) en alras, toen bleek dat het systeem landelijk bruikbaar moest zijn, ook één buiten West-Nederland: in Limburg (Mergelland). In elk gebied zijn 5 tot 10 agrariërs bereid gevonden om mee te denken en hun bedrijfsgegevens ten aanzien van milieu, natuur en recreatie beschikbaar te stellen (zie bijlage 1). In de meeste gebieden hebben in 1999 zes bijeenkomsten plaatsgevonden. In deze ‘studieclubs’ stonden de volgende vragen centraal:

- welke maatregelen zijn haalbaar en beloningswaardig?
- welke ‘tegenprestatie’ (beloning) is minimaal vereist om extra prestaties te gaan leveren?
- hoe kunnen we registratie en controle (de organisatorische kant) het best aanpakken?  
Welke kengetallen registreert de agrariër nu al? Welke extra registratie zit er vast aan de prestaties die we graag beloofd zouden zien, maar die nu (nog) niet worden geregistreerd?

### 3.2.2 Marktverkenning

Gedurende de looptijd van het project is met een groot aantal partijen gecommuniceerd (zie bijlage 2). Deze zijn in te delen in grofweg drie doelgroepen:

1. Partijen waar we onze ideeën hebben uitgezet ter toetsing en om maatschappelijk draagvlak te verwerven. Hiertoe behoort een bont scala aan overheden en maatschappelijke organisaties. Voor deze partijen hebben we begin 1999 een workshop georganiseerd. Nadien is met de meeste van deze partijen ook bilateraal overleg gevoerd, met de ene intensiever dan met de andere. Naar aanleiding van de workshop is voorjaar 1999 een klankbordgroep voor het project geformeerd, waarin verschillende vertegenwoordigers van overheden, bedrijfsleven en maatschappelijke organisaties zitting hadden (zie bijlage 1). Deze klankbordgroep is driemaal bijeen geweest om de inhoudelijke en strategische vorderingen te bespreken.
2. Partijen die ‘tegenprestaties’ (beloningen) kunnen bieden aan ‘groene’ bedrijven en dus interessant zijn als marktpartij. Daarbij gaat het in eerste instantie vooral om overheden (maatregelen in het kader van de fiscale vergroening, maar ook andere selectieve tegenprestaties voor ‘groene’ bedrijven) en om financiële instellingen (groenfondsen). Deze partijen overlappen overigens deels met de onder 1 genoemde.
3. Partijen die zich bezig houden met certificering van agrarische bedrijven en/of producten en waarmee afstemming van groot belang is. Het gaat dan om organisaties zoals Stichting KKM (Keten Kwaliteit Melk), Skal en Platform Biologica (EKO), LTO-Nederland (Kwaliteitsproject Akkerbouw, project *Boerenwaluw* over agro-toerisme), Skovar (intensieve veehouderij), Stichting Milieukeur (agro-milieukeur, mogelijk initiatief milieukeur Zuivel, deelname in KPA), Stichting Groen Label, Stichting Streekproduct Nederland. Met al deze organisaties is één of meer keer bilateraal gesproken en eind 1999 ook nog eens in workshopverband.

### 3.3 Inhoudelijke keuzen

Gedurende de loop van het project is de koers op twee essentiële punten verlegd:

1. Het denken in termen van een nieuw, omvattend bedrijfscertificaat (het oorspronkelijke projectidee) heeft plaatsgemaakt voor het ontwikkelen van een omvattend beoordelingssysteem voor groene prestaties: het systeem van duurzame ondernemerspunten (DOP).
  2. Het ontwikkelen van een systeem voor West-Nederland heeft al in een vroegtijdig stadium plaatsgemaakt voor het ontwikkelen van een landelijk geldend systeem.
- Beide koerswijzigingen lichten we hierna toe.



### 3.3.1 Van bedrijfscertificaat naar DOP-systeem

Oorspronkelijke opzet van het project was het ontwikkelen van een nieuw, omvattend groen bedrijfscertificaat voor de land- en tuinbouw. Dit vanuit het idee dat de bestaande certificaten bijna allemaal productcertificaten zijn (EKO is het enige operationele landelijke bedrijfscertificaat) en dat daarin bovendien natuurbeheer en recreatie (immers nieuwe en maatschappelijk steeds meer gewaardeerde nevenfuncties van de landbouw) niet of slechts mondjesmaat een plaats hebben. In de eerste helft van het project heeft veel discussie plaatsgevonden over de vraag welke strategie de beste kansen biedt:

1. Een geheel nieuw en omvattend (milieu, natuur, recreatie) groen bedrijfscertificaat in de markt zetten. Al snel bleek echter dat vrijwel niemand (landbouw, overheid noch bestaande certificeringsorganisaties) zat te wachten op een zoveelste certificaat met een eigen uitvoeringsorganisatie, extra registratie etc. Ondanks het feit dat de staatssecretaris van LNV (op basis van een onderzoek van het Nederlands Normalisatie Instituut) in 1999 concludeerde dat er van 'wildgroei' op de certificatenmarkt nog geen sprake was, leek het niet verstandig om een zelfstandig nieuw certificaat te introduceren.
2. Aansluiten bij bestaande certificeringssystemen en -initiatieven en daaraan certificeringsmodules toeleveren voor ontbrekende terreinen (vooral natuur- en landschapsbeheer en recreatie). Daarop is aangedrongen door diverse overheden en certificeringsorganisaties. Aan deze benadering kleven echter twee belangrijke bezwaren:
  - in de praktijk blijkt het erg lang te duren voordat nieuwe certificeringsmodules worden opgenomen in productieprotocollen. Zo discussieert de biologische landbouw al jaren over introductie van natuur- en landschapscriteria. Bij sommige certificaten (zoals Verbreed Groen Label) is er aanvankelijk zelfs bewust voor gekozen om natuur- en landschapsbeheer voorlopig buiten beschouwing te laten;
  - de inschatting van het projectteam is dat de eerstkomende jaren slechts een (zeer) klein deel van de agrarische bedrijven zal deelnemen aan bestaande en nu ontwikkelde certificaten (EKO heeft nu een deelname van bijna 1%, Milieukeur zal op termijn wellicht enkele procenten halen).

Beide factoren staan op gespannen voet met de projectwens om met het nieuwe systeem voortvarend ook andere dan milieuprestaties te honoreren en hierbij een substantieel deel van de Nederlands bedrijven te betrekken.

3. Een nieuwe, integrerende beoordelingssystematiek ontwikkelen die breed werkt en waarmee in beginsel alle groene prestaties (ook degene die in bestaande productieprotocollen zijn opgenomen) kunnen worden 'gescoord'. Het recht op tegenprestaties kan vervolgens worden gekoppeld aan een minimaal te behalen (punten)score. Met zulke puntensystemen is al ervaring bij Duurzaam Bouwen en (in de agrarische sector) bij Groen-Labelkassen.

Na lang wikken en wegen heeft het projectteam gekozen voor het laatste spoor. Dit komt het best tegemoet aan de uitgangspunten voor het nieuwe systeem (zie hoofdstuk 4) die we deels al vóór en deels werkenderweg, op basis van voortschrijdend inzicht, hebben opgesteld.

### 3.3.2 Van gewestelijk naar landelijk systeem

De projectinitiator, de stichting In Natura, heeft West-Nederland (het voormalige WLTO-gebied, dus voornamelijk inclusief Zeeland) als werkgebied. Het idee was om een nieuw systeem in eerste instantie voor dit werkgebied uit te werken en vervolgens te bezien of het

ook landelijk toepasbaar is. Dit idee hebben we al snel laten varen. Al na enkele maanden hebben we gekozen voor een landelijke aanpak:

- waar het gaat om tegenprestaties, mikken we onder meer op fiscale faciliteiten en selectieve versoepeling van regelgeving. Daarbij is de keuze voor een landelijke werkingssfeer welhaast onontkoombaar: de wetgeving voor de inkomstenbelasting, die hier het meest van belang is, sluit regionale accenten uit. Ook een groot deel van de (overige) regelgeving voor de land- en tuinbouw is nationale (generieke) regelgeving
- de meeste certificeringssystemen waarmee we afstemming zoeken (EKO, agro-milieukeur, KKM, kwaliteitsproject akkerbouw etc.) zijn landelijke systemen.

De keuze voor een landelijk systeem heeft er mede toe geleid dat we ook buiten West-Nederland een 'proefgebied' hebben gezocht en gevonden (Mergelland) en dat we in een vroeg stadium het overleg met LTO-Nederland (in eerste instantie de LTO-commissie grondgebruik) hebben gezocht voor een landelijke toetsing van de ontwikkelde ideeën.

# 4 Uitgangspunten voor een nieuw systeem

---

Bij de ontwikkeling van het systeem hebben we de volgende uitgangspunten gehanteerd.

## **Democratische besluitvorming bij definiëren groene voorlopers**

De nieuwe belastingvoorstellen van het kabinet zijn er uitdrukkelijk op gericht om ‘groene voorlopers’ te belonen. Ook het ministerie van LNV wil zijn stimuleringsbeleid sterker gaan richten op voorlopers. Dat noodzaakt tot het definiëren van voorlopers, c.q. duurzame bedrijven in de land- en tuinbouw. Voorloperschap en duurzaamheid zijn echter niet sluitend wetenschappelijk te definiëren en daarmee eerder een zoekrichting dan een blauwdruk. Daarom is het belangrijk dat de overheid de definitie niet eenzijdig vaststelt, maar in overleg met de landbouw- en de milieuorganisaties. Ook is het essentieel dat een systeem dat voorloperschap belooft, een zeggenschapsstructuur kent en (om het systeem niet te smoren in verschillen van opvatting) een besluitvormingsstructuur.

## **Definities duurzaamheid en voorloperschap periodiek aanscherpen**

Voorlopen is een relatief begrip. Met het aanscherpen van de wetgeving (op het gebied van milieu, natuur, dierenwelzijn etc.) schuift de definitie van voorlopers op. Daarom is een systeem geboden dat hierop flexibel kan inspelen en waarmee in beginsel ieder jaar opnieuw kan worden vastgesteld welke bedrijven duurzaam zijn of voorlopen op het peloton.

## **Ruimte bieden voor verschillende ‘groene profileringsrichtingen’**

Voorlopers kunnen zich op veel manieren onderscheiden en duurzaamheid kent vele aspecten. Daarom moet het systeem ruimte bieden aan verschillende typen voorlopers (op milieugebied, op het gebied van natuur en landschap etc.) en moeten de prestaties op deze terreinen (eventueel deels) uitwisselbaar zijn. Dit biedt agrariërs de mogelijkheid om hun eigen ‘groene profileringsrichting’ te kiezen en om flexibel in te spelen op nieuwe ontwikkelingen (in praktijk en beleid). De bodem van het systeem wordt uiteraard steeds gevormd door de wettelijke vereisten.

## **Doelgerichte maatregelen, c.q. concrete prestaties belonen**

Het systeem moet bij voorkeur activiteiten belonen die doelgericht zijn, dus zoveel mogelijk aansluiten bij het (milieu- of plattelands)probleem en de oplossingen daartoe. We willen vooral zaken belonen die direct verband houden met ‘groene prestaties’ en zoeken dus naar prestatie-indicatoren of investeringen, maatregelen etc. waarvan het effect niet bij voorbaat omstreden is.

## **Beloning binnen bereik van substantieel deel agrarische bedrijven**

Het systeem moet de toegang tot beloning vormen voor een substantiële groep bedrijven. Om de gedachten te bepalen: we denken aan 20 à 25% van de agrarische bedrijven in Nederland. Dit percentage kan per bedrijfstak en per gebied aanmerkelijk hoger of lager liggen. Komt het percentage ‘beloningswaardige’ bedrijven (veel) hoger te liggen, dan kan er nauwelijks meer worden gesproken van voorloperschap. Het gaat om het vinden van een evenwicht tussen het belonen van de ‘echte’ voorlopers (de groene kopgroep die duidelijk vooruitloopt op het peloton, maar klein is) en het behalen van een groot natuur- en milieu-effect door het

betrekken van een groter deel van de bedrijven die goede groene prestaties leveren. Het DOP-systeem biedt uitstekende mogelijkheden om – door middel van het koppelen van een te behalen aantal DOP om voor een tegenprestatie in aanmerking te komen – te sturen in het aandeel te belonen bedrijven.

### **Maatschappelijk draagvlak cruciaal**

Het systeem moet kunnen rekenen op draagvlak, zowel in de landbouw zelf als in andere geledingen van de samenleving (maatschappelijke organisaties, overheden). Daartoe is het van belang dat het systeem:

- vormen van zeggenschap kent voor verschillende maatschappelijke organisaties (zie terug);
- bruikbaar is voor alle agrarische sectoren en alle bedrijfstypen. Het onderhavige project richt zich primair op de grote grondgebonden sectoren, maar we kijken met een schuin oog ook al naar de intensieve sectoren.

### **Goede waarborgen voor groene prestaties inbouwen**

Het systeem moet voor de samenleving volstrekt geloofwaardig zijn. Daarom tellen alleen goed geregistreerde en gecontroleerde groene prestaties mee.

### **Administratief simpel en goedkoop**

Het systeem moet goedkoop zijn en administratief simpel. Er blijkt veel weerstand tegen het in het leven roepen van een nieuwe organisatie met protocollen, controleurs, audits, formulieren, contributies en nota's. Verdere verhoging van de administratieve lastendruk in de land- en tuinbouw leidt onherroepelijk tot een geringer draagvlak in de sector zelf, ook al omdat hoge uitvoeringslasten de (mogelijke) financiële voordelen verkleinen.

### **Synergie met bestaande keurmerken**

Het systeem moet het groeiend aantal certificeringsinitiatieven in de agrarische sector niet in de weg staan of beconcurreren, maar hiermee juist optimale synergie teweegbrengen.

Deze uitgangspunten hebben de basis gevormd voor de voorstellen die we in het volgende hoofdstuk beschrijven.

# 5 Hoe werkt het DOP-systeem?

---

In dit hoofdstuk beschrijven we de afzonderlijke elementen van het DOP-systeem in meer detail:

- voor welke activiteiten kunnen DOP worden toegekend?
- wie kent de punten toe?
- hoe zijn registratie en controle geregeld?

Maar eerst beschrijven we kort het systeem als geheel.

Let wel: alle getallen die we in dit hoofdstuk noemen (m.n. in de sfeer van DOP-toekenningen) zijn louter *voorstellen* van het projectteam en alleen bedoeld om de gedachten te bepalen.

## 5.1 Het DOP-systeem in een notendop

Het DOP-systeem is een puntensysteem voor welomschreven prestaties op het gebied van milieu, natuur en landschap en recreatie. Dus niet een nieuw, zoveelste certificaat, maar een omvattend *beoordelingssysteem* voor groene prestaties. Daarmee kunnen niet alleen ‘groene’ prestaties, maar ook bestaande keurmerken zoals EKO en milieukeur worden ‘gescoord’. Idee is: hoe meer punten, hoe meer tegenprestaties. Zo zou een bedrijf bij bijvoorbeeld 60 DOP in aanmerking kunnen komen voor Duurzame ondernemersaftrek en bij 100 punten voor groenfinanciering. Zulke puntensystemen bestaan ook al voor Duurzaam Bouwen (waar een ondernemer bij 60 DuBo-punten in aanmerking komt voor groenfinanciering) en voor Groen-Labelkassen.

### Eenvoudig systeem

Het puntensysteem werkt in beginsel eenvoudig.

1. Er komt een democratische puntencommissie, een panel van deskundigen, die jaarlijks adviseert over DOP-waardige prestaties, maatregelen en investeringen. Zo kan het systeem in beweging blijven.
2. De rijksoverheid stelt periodiek een DOP-lijst vast (net zoals nu bij de Vamil-lijst).
3. De accountant kan in veel gevallen de DOP-score berekenen uit de fiscale boekhouding. Voor zaken die hierin niet terug zijn te vinden, moet de agrariër zelf de bewijslast verzamelen (bijv. een verklaring van Landschapsbeheer dat het bedrijf heeft deelgenomen aan het Project Weidevogels).
4. Waar het gaat om fiscale tegenprestaties bericht de agrariër (doorgaans via zijn accountant) de Belastingdienst aan de de hand van de DOP-score of hij in aanmerking komt voor voordelen.

Zo blijft de extra bedrijfsadministratie beperkt tot een minimum.

### Gekleurde boxen

We streven naar een optimale uitwisselbaarheid van groene prestaties. Bedrijven moet zoveel mogelijk hun eigen ‘groene profileringsrichting’ kunnen kiezen. Omdat de DOP-lijst ieder jaar opnieuw wordt vastgesteld, kan iedere deelnemer jaarlijks de accenten verschuiven (bijv. van milieu- naar natuurmaatregelen of vice versa). We stellen voor om - bovenop de wettelijke verplichtingen- geen verplichte basiseisen op te nemen in het systeem. Anderzijds

hebben de betrokken overheden en milieu-organisaties er sterk op aangedrongen dat een agrariër het benodigde aantal DOP niet moet kunnen halen met bijvoorbeeld alleen natuurprestaties. Dit om de samenleving te garanderen dat het bedrijf op een breed front moet presteren om als duurzaam te worden aangemerkt. Daarom stellen we een systeem voor met (gekleurde) boxen, waarbinnen de score aan een maximum is gebonden. Het benodigde aantal punten moet dus worden vergaard met maatregelen uit ten minste twee of drie boxen. Bijvoorbeeld een groene box voor natuurmaatregelen (maximaal 30 DOP), een grijze box voor milieumaatregelen (maximaal 30 DOP), een rode box voor recreatie-activiteiten (maximaal 10 DOP) en een roze box voor dierenwelzijn (maximaal 20 DOP). Maar er zijn ook allerlei andere boxen denkbaar (zie § 5.2.1). Het systeem van boxen of 'keuzelijsten' van maatregelen wordt ook al gebruikt bij sommige bestaande keurmerken, bijvoorbeeld in het Milieuproject Sierteelt (MPS).

#### ***Voordelen van het DOP-systeem:***

- *het is flexibel. Voor de boer omdat hij zijn punten bijeen kan sprokkelen op verschillende thema's en dus zijn eigen 'groene profileringsrichting' kan kiezen. Voor overheid en maatschappelijke organisaties omdat het jaarlijks wordt aangepast aan de ontwikkelingen in beleid en praktijk;*
- *het kan rekenen op draagvlak. Ten eerste omdat het initiatief voor het DOP-systeem uit de landbouw zelf komt en is getoetst in de praktijk. Ten tweede omdat het systeem een democratische besluitvormingsprocedure kent (de puntencommissie);*
- *het is administratief simpel en daarom goedkoop. Er wordt geen nieuwe organisatie in het leven geroepen, maar waar mogelijk gebruik gemaakt van gegevens die de accountant verzamelt;*
- *het concurreert niet met bestaande keurmerken en certificaten, maar biedt een omvattend beoordelingssysteem voor groene prestaties.*

## **5.2 Waarmee zijn DOP te verdienen?**

Met welke activiteiten kan een ondernemer duurzaamheidspunten verdienen? Die vraag ligt straks, als het DOP-systeem in praktijk zou worden gebracht, primair bij de puntencommissie. We doen hier echter al voorstellen waarmee de commissie zijn voordeel kan doen.

Om bovenstaande vraag te kunnen beantwoorden, moeten we eigenlijk drie vragen beantwoorden:

1. Wat zijn DOP-waardige thema's om punten mee te verdienen? Met andere woorden: welke 'groene' prestaties van de landbouw vindt de samenleving beloningswaardig? Deze vraag behandelen we in § 5.2.1.
2. Moeten alle geselecteerde thema's evenveel punten kunnen opleveren? Met andere woorden: wat is het relatieve belang van de verschillende thema's? Aan welke thema's hecht de samenleving veel waarde, aan welke minder? Deze vraag behandelen we in § 5.2.2.
3. Welke maatregelen of prestaties komen bij elk van de thema's in aanmerking voor DOP-toekenning? En om hoeveel punten gaat het dan? Deze meer specialistische uitwerking behandelen we in een aparte paragraaf (5.3).

Zoals gezegd is het DOP-systeem in dit project uitgewerkt voor de grote grondgebonden sectoren: rundveehouderij en akkerbouw. Daar ligt ook in deze paragraaf het accent. Het DOP-systeem is echter ook geschikt te maken voor andere sectoren, inclusief de glastuinbouw

en de intensieve veehouderij. Een uitwerking van de voorlopige uitwerking voor de varkenshouderij staat beschreven in bijlage 6.

### 5.2.1 DOP-waardige thema's: het systeem van gekleurde boxen

Op welke thema's kunnen 'groene' bedrijven zoal scoren? Daarbij gaat het in wezen om de vraag wat een 'maatschappelijk gewenste landbouw' inhoudt. Is dat een duurzame landbouw (die al op veel verschillende manieren is gedefinieerd) of bijvoorbeeld een verbrede landbouw (met groene nevenfuncties)? En welke aspecten van duurzaamheid of verbreding nemen we dan mee? Een definitie van 'maatschappelijk gewenste landbouw' is niet zozeer wetenschappelijk te onderbouwen, maar is veeleer het resultaat van overleg en eventueel consensus tussen maatschappelijke organisaties. Bovendien is de definitie aan evolutie onderhevig: wat vandaag wordt gezien als maatschappelijk gewenst, kan over tien jaar volstrekt achterhaald zijn. Daarom hebben we gekozen voor een 'modulaire' opzet van het DOP-systeem: de gekleurde boxen. In elke box zijn punten te verdienen, maar het aantal boxen dat wordt 'opengesteld' en het puntentotaal per box worden bepaald door de samenleving, c.q. de puntencommissie.

Te denken valt aan de volgende boxen (zie ook het voorbeeld met de 'ingevulde' boxen op de volgende pagina):

1. Milieu (grijze box). Dit thema splitsen we uit naar:

- a. mineralen;
- b. bestrijdingsmiddelen;
- c. energie (aparte box: oranje);
- d. afval.

Deze milieuthema's staan voor die onderdelen van de agrarische bedrijfsvoering waarop relatief de meeste milieuwinst valt te behalen. Het zijn dezelfde thema's die in bestaande certificaten worden gezien als het meest relevant voor de agrarische productie. Dit beeld is mede gebaseerd op de levenscyclusanalyse van enkele agrarische producten. Ook maatschappelijk staan deze milieuthema's het meest in de belangstelling. De milieuaspecten mineralen en bestrijdingsmiddelen kan het 'verbruik' goed worden geregistreerd en gecontroleerd. Dat is niet of veel minder het geval voor energie en afval. Voor deze milieuaspecten hebben we niet gekozen voor verbruik of productie als puntencriterium, maar naar positieve maatregelen en investeringen. Bij DOP-waardige investeringen moet overigens wel worden bepaald hoe lang de punten gelden: voor slechts één jaar (alleen dat waarin de investering is gedaan) of voor de hele afschrijvingsperiode van die investering.

2. Natuur en landschap (groene box). Steeds meer wordt erkend, ook blijktens internationale verdragen, dat biodiversiteit een integraal onderdeel uitmaakt van duurzaamheid. Daarnaast stelt de maatschappij steeds sterker prijs op een gevarieerde natuur en een aantrekkelijk landschap. Daarom hebben we natuur- en landschapsbeheer meegenomen als prioritair onderdeel van het DOP-systeem.

3. Recreatie en toerisme (rode box). Hier hebben we een scherp onderscheid gemaakt tussen:

- a. recreatief-toeristische activiteiten die uit de markt worden beloond (bijv. mini-camping, aanbieden logies). Deze kunnen belangrijk bijdragen aan de gewenste economische verbreding van de land- en tuinbouw, maar hebben verder een beperkte

maatschappelijke functie en hoeven niet ook nog eens door de overheid te worden beloond;

- b. recreatief-toeristische activiteiten die bijdragen aan een betere toegankelijkheid van het landelijk gebied (versterking van de functie als publiek domein) en aan een betere verstandhouding tussen agrarier en burger, c.q. landbouw en samenleving (bijv. openstelling van het bedrijf en/of het land, medewerking aan open dagen, excursies etc.). Deze activiteiten worden nog slechts mondjesmaat uit de markt beloond en hebben een grote(re) maatschappelijke functie. Dit type activiteiten nemen we mee in het DOP-systeem.
4. Dierenwelzijn (roze box). Dierenwelzijn wordt steeds vaker door de markt en breed in de samenleving ervaren als een wezenlijk onderdeel van de kwaliteit van een (dierlijk) product. Hoewel tot nu toe het imago van de sector melkveehouderij op dit vlak goed is, wordt ook in de sectorvisie melkveehouderij van LTO-Nederland aangegeven dat een pro-actieve opstelling nodig om dit ook naar de toekomst toe zo te houden.
5. Waterbeheer (blauwe box). Nieuwe taken voor de landbouw in het waterbeheer zijn de laatste jaren zeer actueel. Daarbij gaat het bijvoorbeeld om de ‘levering’ van kwalitatief goed drinkwater (grond- en oppervlaktewater) en om (tijdelijke) waterberging in landbouwgebieden.
6. Kwaliteits- of streekproductie (gele box). Diversificatie van de (steeds grootschaliger verwerkte) agrarische productie blijkt steeds meer aan te slaan. Daarbij gaat het zowel om kwaliteitsproducten (waaraan de keten zelf hard werkt) als om allerhande streekproducten, die vaak kleinschalig (soms zelfs op de boerderij) worden verwerkt. De productieprotocollen van deze kwaliteits- of streekproducten bevatten niet zelden maatregelen die ook in andere boxen voorkomen en waarmee dus al elders kan worden gescoord. De gele box bevat dus louter een extra score voor geleverde kwaliteit en/of ‘ambachtelijkheid’.

In dit rapport (§ 5.3) werken we het DOP-systeem in eerste instantie uit voor de eerste vier thema's.

Zoals gezegd kan de overheid – of welke initiatiefnemer dan ook - naar believen kiezen uit de mogelijke boxen en zo zelf zijn accenten leggen. Hij kan ook andere boxen toevoegen. Zo kunnen we denken aan aparte boxen voor:

- cultuurhistorie en archeologie;
- voedselveiligheid;
- diergezondheid;
- sociaal-economische aspecten (arbeidsomstandigheden, zorgfuncties).

Ten slotte: het lijkt zinvol om een zogenaamde *last minute box* te introduceren van snel te nemen maatregelen of investeringen. Zo kan een ondernemer nog laat in het jaar relatief gemakkelijk maatregelen nemen om aan de voor beloning vereiste score te komen (bijv. aankoop van groene stroom, aanschaf van welzijnsmatten).



# VOORBEELD VAN EEN DOP-LIJST

Een DOP-lijst voor de grondgebonden bedrijfstakken zou de onderstaande boxen en prestaties kunnen omvatten. Uiteindelijk kunnen er afzonderlijke DOP-lijsten per bedrijfstak worden opgesteld. In elke box is - louter bij wijze van voorbeeld - een maximum-score aangegeven en een kleine selectie van DOP-waardige activiteiten.

De **grijze** box: milieu. Maximum: 25 DOP. Punten voor onder meer:

- elk procent stikstofverlies/ha lager dan de landelijke norm
- gebruik van louter zogeheten 'groene-lijst' bestrijdingsmiddelen
- verwijdering van asbest-daken
- recycling van kuilfolie

De **groene** box: natuur. Maximum: 30 DOP. Punten voor onder meer:

- weidevogelzorg op het hele bedrijf
- een diploma agrarisch natuurbeheer
- elk procent van het bedrijfsoppervlak met natuurpacht of een natuurcontract

De **oranje** box: energie. Maximum: 15 DOP. Punten voor onder meer:

- toepassing van zonne-energie
- installatie voor warmte-terugwinning bij de koeling van melk
- aankoop van groene stroom

De **rode** box: recreatie. Maximum: 10 DOP. Punten voor onder meer:

- regelmatige openstelling voor bezoekers/ excursies
- openstelling van het land voor wandelaars

De **roze** box: dierenwelzijn. Maximum: 15 DOP. Punten voor onder meer:

- welzijnsmaten in de ligboxen
- potstallen of andere welzijnsstallen
- dag en nacht weidegang gedurende minimaal 120 dagen

Een **blauwe** box: water. Maximum: 20 DOP. Punten voor onder meer:

- waterberging
- een extra spuit- en bemestingsvrije zone langs wateren
- uitsluitend het gebruik van slootvriendelijke bestrijdingsmiddelen
- deelname aan projecten voor het biologisch beheer van boerensloten

Een **gele** box: kwaliteits- en streekproductie. Maximum: 10 DOP (bovenop in andere boxen te behalen punten). Punten voor onder meer:

- streekproducten onder keurmerk
- verwerking op de boerderij
- huisverkoop.

## 5.2.2 Puntenverhouding tussen de boxen

Voordat we iets zeggen over de score-verhouding tussen de boxen, moeten we eerst de twee volgende vragen beantwoorden:

1. Willen we in de puntentoekening een onderscheid maken naar regio of naar bedrijfstak?
2. In hoeverre zijn groene prestaties volledig? Met andere woorden: ‘breed’ moet een agrariër presteren om in aanmerking te komen voor beloning?

Hierop gaan we eerst in. Pas daarna schetsen we de door ons voorgestelde puntenverhouding tussen de boxen.

### **Onderscheid naar regio of bedrijfstak?**

Als een agrariër DOP wil scoren, maakt het heel wat uit in welke regio hij woont en welk type bedrijf hij heeft. In hoeverre moeten we hiermee bij de DOP-toekenning rekening houden?

We stellen voor om:

1. vooralsnog geen onderscheid te maken naar regio. Dat kan weliswaar ingaan tegen het rechtvaardigheidsgevoel van de betrokken agrariërs (in de pilotprojecten hebben verschillende gebieden al gepleit voor regionale differentiatie in de puntentoekening), maar maakt het systeem nogal ingewikkeld. Elk gebied heeft immers wel ‘eigenheden’ die zich in beginsel lenen voor een uitzonderingspositie. Als er vanuit de praktijk dringende signalen komen dat regionale differentiatie nodig is, kan deze altijd nog worden ingevoerd.
2. wèl onderscheid te maken naar bedrijfstak, gezien de sectorale verschillen in de omvang van milieuproblemen, in de benodigde inspanningen en in belang tussen de thema’s.

### **In hoeverre zijn groene prestaties uitwisselbaar?**

Kan een agrariër alle benodigde DOP om voor beloning in aanmerking te komen, bijeen sprokkelen met maatregelen op één thema? Zo ja, dan zou een Zeeuwse akkerbouwer al zijn punten kunnen verdienen met milieuprestaties en een melkveehouder in het Groene Hart met natuur- en landschapsprestaties. Dat zou maximale speelruimte bieden voor de betrokken agrariërs, maar zou het ook geloofwaardig genoeg zijn naar de samenleving toe? De maatschappelijke organisaties en de overheid hebben aangegeven het belangrijk te vinden dat een agrariër op meer dan één thema presteert, wil er sprake zijn van duurzaamheid, c.q. beloning. Aan die wens kunnen we tegemoetkomen door het aanleggen van ‘drempelwaarden’ op andere thema’s en bijvoorbeeld te vereisen dat een DOP-bedrijf minimaal aan broedvogelbescherming doet. Een andere manier van tegemoetkomen - en dat is ons voorstel - is het instellen van maximum DOP-scores per box (lager dan de som van de DOP-scores voor afzonderlijke maatregelen in één box), zodanig dat een deelnemer in minimaal twee of drie boxen moet scoren om in aanmerking te komen voor beloning. Dit beperkt voor de boer enigszins de speelruimte om DOP te scoren, maar is geloofwaardiger naar de samenleving toe. Niettemin blijft er, zeker ten opzichte van een ‘star’ stelsel van milieu- en natuurcriteria, veel ruimte om een eigen ‘groene profileringsrichting’ te kiezen.

### **Verhouding tussen de maximum scores per box**

Nogmaals: ook de puntenverhouding tussen de boxen is niet zuiver wetenschappelijk vast te stellen, maar zal de resultante moeten zijn van maatschappelijk overleg. Daarbij hangt de puntenverhouding met name af van:

- het belang van het milieuprobleem in de desbetreffende bedrijfstak, c.q. de maatschappelijke wens om hier winst te boeken;
- de inspanningen die de ondernemer zich moet getroosten om de gewenste prestatie(s) te leveren, c.q. het probleem te verminderen of op te lossen;

- de bedrijfsmatige mogelijkheden om te scoren in de verschillende boxen. Hierbij zijn ook de ervaringen en meningen uit de pilotgebieden van belang. Ook zijn hier uiteraard samenhangen tussen boxen: maatregelen in perceelsranden kunnen immers zowel een milieu- als een natuureffect hebben. Daarnaast zijn er thema's (bijv. dierenwelzijn) waarop de akkerbouw helemaal niet kan scoren.

Op basis van dergelijke factoren kunnen we een voorstel doen voor (relatieve, dus procentuele) verdeling. Vervolgens moet de absolute toekenning van maxima per box dusdanig zijn dat de vereiste scores om in aanmerking te komen voor een tegenprestatie kunnen worden gehaald met scores in minimaal twee boxen.

Hierna geven we enkele overwegingen voor puntenverdeling en doen we daarvoor (in tabel 2) een concreet voorstel. Hierbij hebben we zoals gezegd alleen de thema's milieu, natuur en landschap, dierenwelzijn en recreatie meegenomen.

1. De verhouding tussen de scores per box hangt uiteraard mede af van het aantal thema's dat een initiatiefnemer / financier wil belonen. Wil hij vijf thema's belonen, dan is de puntenverdeling natuurlijk anders dan wanneer hij er slechts drie belangrijk acht. Zo is het rijk in het kader van de Duurzame ondernemersaftrek (Doa) niet geïnteresseerd in recreatieve activiteiten, maar in het kader van de Fiscale groenregeling (groenfinanciering) mogelijk weer wel.
2. Mede op basis van de pilotprojecten stellen we voor om in de rundveehouderij de gecombineerde maximale score voor de thema's milieu en dierenwelzijn gelijk te stellen aan de maximale score op het thema natuur en landschap. Hierbij speelt mee dat de prioritaire milieuthema's in de rundveehouderij (stikstofemissies, energieverbruik en emissie van broeikasgassen) maatschappelijk ongeveer even belangrijk worden geacht als de (actuele en potentiële) betekenis van het rundveehouderij-areaal (ruim 1 mln. hectare) voor natuur en landschap. De bijdrage van het thema dierenwelzijn aan de totale score kan vrij beperkt blijven, omdat de welzijnsproblematiek in de rundveehouderij minder groot is dan in andere dierlijke sectoren. Wel staat de weidegang van rundvee momenteel sterk in de aandacht. Is deze belangstelling blijvend, dan zou de puntencommissie kunnen besluiten om dit aspect een grotere betekenis toe te kennen.
3. In de akkerbouw is de milieuproblematiek breder (naast mineralen ook bestrijdingsmiddelen) en zijn minder mogelijkheden voor (betaalde) natuur- en landschapsmaatregelen. Dat wil zeggen: er zijn goede mogelijkheden voor natuur- en landschapsbeheer in de akkerbouw, maar deze worden nog minder benut. Rundveebedrijven zullen dus in de huidige situatie gemiddeld een (veel) hogere natuurscore halen dan akkerbouwbedrijven. De betrokken akkerbouwers in de pilotprojecten gaven aan dat zij (veel) meer mogelijkheden zien om te scoren op milieu dan op natuur. Daarom stellen we voor om in de akkerbouw de maximumscore voor milieu hoger te leggen dan die voor natuur en landschap. Vanwege de *potenties* voor natuur en landschapsbeheer in de akkerbouw hebben we de maximum-score op dit thema echter ook weer niet te laag ingezet.
4. Waar het gaat om recreatie zijn de mogelijkheden in beide bedrijfstakken ongeveer gelijk. Omdat we slechts een deel van de recreatieve activiteiten DOP-waardig achten (zie § 5.2.1), stellen we voor om de maximumscore hier wat lager te leggen.

Voegen we al deze relatieve maximum-scores samen, dan ontstaat het beeld dat in tabel 2 is samengevat. Let wel: de tabel is gebaseerd op vier beloningswaardige thema's. Zoals gezegd (punt 1 hierboven) is de keuze van het aantal te belonen thema's aan de betrokken financier(s)

**Tabel 2. Voorstel voor procentuele verdeling van de maximale DOP-scores over de verschillende thema's**

	melkveehouderij	akkerbouw
milieu (w.o. energie en ammoniak)	30%	50%
natuur en landschap	40%	30%
dierenwelzijn	10%	--
recreatie	20%	20%
water	p.m.	p.m.
kwaliteits- en/of streekproductie	p.m.	p.m.
totaal	100%	100%

### 5.3 De DOP-toekenning nader uitgewerkt

In deze paragraaf werken we de toekenning van duurzame ondernemerspunten voor de verschillende thema's nader uit. Dat doen we opnieuw alleen voor de vier geselecteerde hoofdthema's milieu, natuur en landschap, dierenwelzijn en recreatie. Met het oog op de leesbaarheid schetsen we de systematiek in deze paragraaf alleen op hoofdlijnen. In bijlage 4 en 5 geven een gedetailleerder beeld van maatregelen en berekeningen. In deze paragraaf presenteren we (in twee kaders) al wel wat rekenvoorbeelden.

#### 5.3.1 Milieu

##### Mineralen en ammoniak

Voor mineralen nemen we stikstofverliezen als graadmeter voor de DOP-toekenning. We stellen voor om DOP toe te kennen voor het behalen van stikstofverliezen (berekend op basis van de Minas-methode) die lager zijn dan het wettelijk bepaalde omslagpunt waarop een heffing in werking treedt. Voor het jaar 2000 is dat omslagpunt vastgesteld op 275 kg stikstofverlies per ha voor grasland en op 175 kg/ha voor bouwland. Het aantal DOP is daarbij afhankelijk van:

- de mate waarin het bedrijf onder de verliesnorm zit: hoe verder onder de verliesnorm, hoe meer punten;
- de hoogte van de wettelijke verliesnormen: hoe scherper de norm, hoe meer punten per kg stikstofverlies onder de norm.

Ter illustratie: een bedrijf dat in het jaar 2000 25 kg onder de norm van dat jaar zit, krijgt daarvoor  $25 \times 0,5$  DOP = 12,5 DOP. Een bedrijf dat in het jaar 2003 25 kg onder de dan geldende verliesnorm zit, krijgt daarvoor  $25 \times 2 = 50$  DOP. Daarmee creëren we voor mineralen een 'progressief' systeem van DOP-toekenning, dat evolueert met de wetgeving en de echte voorlopers blijft belonen.

Wij stellen voor om de DOP-toekenning te starten meteen zodra een bedrijf onder de landelijke verliesnormen zit. Het is echter ook verdedigbaar om de toekenning, dus het voorloperschap, pas te laten ingaan als een bedrijf bijvoorbeeld 25 kg onder de verliesnorm

zit. Met een scherper wordende wetgeving en een progressief systeem van DOP-toekenning menen wij echter goede garanties in te bouwen dat waarlijk voorloperschap wordt beloond.

Daarnaast kunnen er punten worden toegekend voor relevante maatregelen en investeringen, zoals:

- tweejaarlijkse keuring kunstmeststrooier;
- P-bemonstering bodem op minimaal 25% van bedrijf;
- mest- en/of spuitvrije zone langs waterlopen (breder dan regelgeving voorschrijft);
- ureumgehalte melk onder 25 mg/l;
- emissie-arme stalsystemen.

### **Bestrijdingsmiddelen**

Bij bestrijdingsmiddelen kiezen we de milieubelasting als graadmeter voor de DOP-toekenning. Daarvoor hanteren we het systeem van milieubelastingspunten zoals dat is ontwikkeld door het CLM. De milieubelasting wordt daarbij afgemeten aan de schadelijkheid voor water- en bodemorganismen en het risico op uitspoeling naar het grondwater. We koppelen de DOP niet lineair (maar dan omgekeerd evenredig) aan de milieubelastingspunten, maar werken met een simpeler systeem: dat van lijsten met bestrijdingsmiddelen. We onderscheiden drie lijsten:

- de groene lijst: middelen met minder dan 100 milieubelastingspunten;
- de oranje lijst: middelen met 100 tot 1.000 punten;
- de rode lijst: middelen met meer dan 1.000 punten.

We werken niet met een lijst van verboden middelen, maar (in tegenstelling tot bij andere thema's en milieu-aspecten) met strafpunten voor het gebruik van oranje- en rode-lijstmiddelen. De DOP-toekenning verloopt dan als volgt (de genoemde punten zijn illustratieve aannamen ten behoeve van de rekenvoorbeelden):

- a. in de melkveehouderij zijn DOP te verdienen met:
  - het achterwege laten van alle middelengebruik: 12 DOP;
  - pleksgewijs gebruik van een middel van de groene lijst: 10 DOP;
  - volvelds gebruik van een middel van de groene lijst: 8 DOP;
- b. in de akkerbouw is de maximale DOP-score afhankelijk van het bouwplan. Op het maximum worden DOP in mindering gebracht voor het gebruik van middelen van de oranje lijst (min 2 DOP) en rode lijst (min 5 DOP). Voor het berekenen van straf-DOP wordt de oppervlakte waarop het middel is gebruikt gedeeld door de totale bedrijfsoppervlakte, maar vermenigvuldigd met het aantal malen dat het middel is gebruikt. Zo levert driemaal gebruiken van een rode-lijstmiddel op 20 van de 60 ha een aftrekpost op van  $3 \times 5 \times 20/60 = 5$  DOP. De negatieve DOP kunnen echter niet leiden tot een negatieve eindscore op bestrijdingsmiddelen; de minimale score is nul.

### **Energie**

Aangezien het bedrijfsmatige energieverbruik lastig meetbaar is, kunnen punten voor energiegebruik, c.q. -besparing vooralsnog het best worden toegekend aan energiemaatregelen en -investeringen zoals:

- investeringen in warmtepomp, voorcoeler of frequentieregelaar melkpomp;
- afname van 'groene stroom' (bijv. DOP naar rato van het aandeel van groene stroom in het totale verbruik).

### **Voorbeeldberekening DOP-toekenning melkveebedrijf (46 ha)**

### Milieu

1. Stikstofoverschot in 238 kg bij een norm van 250 kg: 250 – 238 = 12 kg x 0,5 DOP per kg	6 DOP
2. Maatregelen en investeringen: - keuring kunstmeststrooier	1 DOP
- monsternamen fostaattoestand bodem op minimaal 25% bedrijfsoppervlak	1 DOP
3. Bestrijdingsmiddelen: alleen pleksgewijze bestrijding, maar wel met een 'rood' middel: 8 DOP – 2 DOP =	6 DOP

### Dierenwelzijn

Beweiding minimaal 100 dagen gedurende 8 uur/dag	10 DOP
--	--------

### Natuur en landschap

1. Weidevogelbescherming op gehele bedrijfsoppervlak	10 DOP
2. Blijken van vakbekwaamheid: - cursus agrarisch natuurbeheer	5 DOP
- bedrijfsnatuurplan	5 DOP
3. Betaald natuur- en landschapsbeheer: - 10,7 km slootkant à f 450 = f 4.815,- - onderhoud geriefhoutbosje 100 m <sup>2</sup> x f 6,- per m <sup>2</sup> = f 600,- - onderhoud hoogstamboomgaard: 15 bomen x f 20,- = f 300,- - natuurvriendelijke oever: 0,5 km x f 2.500,- = f 1.250,- Totaal f 6.965,- over 46 ha = f 151,- per ha x 0,25 DOP =	38 DOP
4. Onbetaald beheer: onderhoud erfbeplanting: 3 DOP x 2 =	6 DOP

### Recreatie

1. Openstelling bedrijf voor bezoekers en excursies	7 DOP
2. Medewerking aan evenementen (Landschapsdag, Landelijke voetpadendagen)	7 DOP
3. Vaar- en wandelprogramma langs interessante delen bedrijf	7 DOP

<b>Totaal-generaal</b> (geen rekening houdend met eventuele maxima per box)	109 DOP
---	---------

## 5.3.2 Natuur en landschap

### Uitgangspunten

Voor het toekennen van DOP voor natuur en landschap hebben we de volgende uitgangspunten geformuleerd:

1. Alle natuur- en landschapsmaatregelen zijn facultatief. Eerder hebben we wel geopperd om een paar zaken verplicht te stellen (bijv. het volgen van een cursus agrarisch natuurbeheer of bescherming van alle broedvogels op het bedrijf). Dat lijkt echter minder noodzakelijk als we werken met maximum-scores per box. Boeren moeten dan immers punten verzamelen in meer boxen en zullen dan al snel de dingen kiezen die toch al min of meer gemeengoed zijn geworden.
2. Boeren kunnen scoren met maatregelen die de vakbekwaamheid aantonen (aanwezigheid van een bedrijfsnatuurplan, gevolgd hebben van een cursus agrarisch natuurbeheer) en met concrete beheersmaatregelen.
3. Boeren kunnen scoren met betaalde en onbetaalde maatregelen.

### Toekenning van DOP voor betaalde activiteiten

Betaalde maatregelen blijken rechtstreeks uit de fiscale boekhouding. Onbetaalde maatregelen moeten blijken uit verklaringen die de natuurvereniging of de stichtingen Landschapsbeheer

(op verzoek van de agrariër) aan de accountant sturen (bijv. ten aanzien van deelname aan Project Weidevogels of het bezit van een operationeel bedrijfsnatuurplan). Voor cursussen agrarisch natuurbeheer ontvangt de agrariër doorgaans een certificaat, waarvan de accountant een afschrift kan ontvangen. Voor bedrijfsnatuurplannen is een soort protocol in de maak (project Landschapsbeheer Nederland), dat onder meer moet garanderen dat het plan operationeel is en niet alleen in een la ligt. Overigens is nog niet het probleem opgelost dat het afgeven van grote aantallen verklaringen de stichtingen Landschapsbeheer (of andere organisaties) veel tijd en moeite kost, die niet wordt vergoed (tenzij de boer bereid is een deel van zijn financiële voordeel hieraan te besteden, maar die kans is niet zo groot). Het is dus nog de vraag hoe realistisch deze werkwijze is.

Voor betaald natuur- en landschapsbeheer kan het aantal DOP worden berekend aan de hand van de gemiddeld ontvangen vergoeding per hectare (dit wijkt af van wat we eerst voorstelden). Zo handhaven we de relatie met de bedrijfsoppervlakte, maar slaan we drie andere vliegen in één klap:

- het is veel makkelijker voor de accountant: de vergoedingen voor natuurbeheer kan hij in één keer aflezen uit de boekhouding. Hij hoeft niet op zoek in betalingsbewijzen naar oppervlakten of deze te berekenen (bij lijnvormige elementen) uit lengte maal breedte;
- de zwaarte van het beheer weegt automatisch mee in het aantal DOP (hoge vergoedingen, bijv. voor plas-dras, leveren veel DOP op);
- daar waar resultaatbeloning in het spel is (bijv. bij weidevogelbeheer en slootkantbeheer) is er automatisch een relatie tussen DOP en natuurresultaat. Een bedrijf dat met alle land meedoet met nestbescherming, maar geen enkel legsel heeft, ontvangt op deze manier geen DOP (i.t.t. 10 DOP in het oude voorstel).

Berekenen van DOP aan de hand van vergoedingen heeft twee (bescheiden) beperkingen:

- a. bedrijven die al veel geld krijgen voor natuur- en landschapsbeheer, ontvangen op basis daarvan nu veel DOP. Dit kan de kritiek op 'dubbelbetaling' versterken, temeer daar Brussel vrij strikte grenzen stelt aan vergoedingen waaraan de EU meebetaalt. Hierbij moet echter het volgende worden bedacht:
  - extra financiële prikkels voor bedrijven die veel en/of zware natuurmaatregelen nemen zijn al geaccepteerd (ook door Brussel) in het kader van de groenfinanciering, waarvan bedrijven met een beheersovereenkomst gebruik kunnen maken naar rato van de oppervlakte en zwaarte van het gecontracteerde beheer;
  - we kunnen het systeem desgewenst evenwichtiger maken door onbetaalde maatregelen hoog te waarderen. Zo zijn in de rekenvoorbeelden in dit hoofdstuk de punten voor onbetaalde maatregelen vermenigvuldigd met een factor twee;
- b. de vergoedingen voor natuur- en landschapsbeheer kennen regionale verschillen. Zo maakt het Programma Beheer onderscheid naar grondsoort (veen, klei, zand) en verschillen ook de provinciale regelingen voor landschapsbeheer op onderdelen. Zo wordt in de DOP-toekenning toch nog een onderscheid naar regio aangebracht. Het is echter de vraag of dat het systeem ondermijnt. Het onderscheid naar grondsoort stoelt namelijk op verschillen in inpasbaarheid van natuurmaatregelen en is geheel geaccepteerd. Mocht dit probleem toch groter zijn dan gedacht, dan is er een andere mogelijkheid: DOP toekennen voor elke procent van de bedrijfsoppervlakte met natuurbeheer. Daarmee wordt de relatie met de zwaarte van het beheer echter losgelaten.

### **Toekennen van DOP voor onbetaalde activiteiten**

Voor onbetaald natuur- en landschapsbeheer komt er een indeling in drieën:

1. Voor onbetaalde maatregelen die ook in vergoedingsregelingen voorkomen (en waarvan dus de potentiële vergoeding bekend is), berekenen we het aantal DOP aan de hand van de mogelijk te ontvangen vergoeding. Dit om de DOP-toekenning te stroomlijnen met die voor betaald natuurbeheer.
2. Om te voorkomen dat we bij vrijwillige nestbescherming ook het aantal gevonden legsels te weten moeten komen, handhaven we het oude voorstel: 1 DOP voor elke 10% procent van de bedrijfsoppervlakte met dit type beheer. Hierbij wordt het percentage van de bedrijfsoppervlakte afgerond op tientallen procenten.
3. Voor onbetaalde maatregelen die geen onderdeel zijn van vergoedingsregelingen, stellen we het aantal DOP ad hoc vast. Dat geldt bijvoorbeeld voor:
  - opvang van wintergasten. Hierbij kunnen we de plaatselijk uitgekeerde gedoogvergoedingen als basis nemen;
  - bepaalde landschapselementen die geen regulier onderdeel zijn van vergoedingsregelingen;
  - soortenbescherming (kerkuil, ringslang, zwaluwen etc.). Hier kunnen we bijvoorbeeld 1 DOP toekennen voor elk type voorziening dat is getroffen (nestmaatregelen voor zwaluwen leveren dus 1 DOP op, ook al zijn er 20 nesten).

### **Verhoudingsgewijs meer DOP voor onbetaalde maatregelen**

Er is een voorkeur om onbetaalde maatregelen verhoudingsgewijs (dus t.o.v. betaalde) hoger te laten scoren. Ten eerste lijkt dit rechtvaardig omdat deze bedrijven kennelijk niet op een andere manier dan door DOP kunnen worden beloond voor hun inspanningen. Ten tweede, en in het verlengde daarvan: ook bedrijven in gebieden waar weinig vergoedingsregelingen van kracht zijn, moeten een redelijk aantal DOP kunnen vergaren. In de rekenvoorbeelden (kaders) waarden we ze met een factor twee hoger.

### **Aanname voor berekeningen**

Om het systeem te kunnen toepassen, moeten we een aanname doen hoeveel DOP er wordt toegekend per bedrag aan vergoeding. Als we ervan uitgaan dat het gemiddelde bedrijf een bedrag van f 4.000,- per jaar ontvangt voor natuur- en landschapsbeheer en 40 ha groot is, dan ontvangt het (gemiddeld over de hele bedrijfsoppervlakte) f 100,- per hectare per jaar. Stel daarnaast dat het gemiddelde bedrijf daarmee 25 natuur-DOP moet kunnen halen, dan is dat 0,25 DOP per gemiddeld ontvangen gulden per ha. Deze aanname hanteren we voorlopig in de berekeningen.

In bijlage 4 is een overzicht opgenomen van alle natuur- en landschapsmaatregelen waarmee (althans in ons voorstel ) DOP zijn te verdienen.

### **5.3.3 Dierenwelzijn**

Ten aanzien van het dierenwelzijn in de rundveehouderij lijken er momenteel vooral maatschappelijke bezwaren tegen het permanent opstallen van het vee (zomerstalvoeding), een mogelijkheid die door een aantal bedrijven al langer wordt toegepast, maar die door de milieuwetgeving in een stroomversnelling dreigde te komen (beweiding brengt een substantiële en onbeheersbare stikstofemissie met zich mee). Daarom stellen we voor om voor dierenwelzijn punten toe te kennen voor:

- beweiding. Het rundvee moet dan op jaarbasis minimaal 120 dagen worden geweid;



- andere concrete en gemakkelijk bewijsbarer welzijnsmaatregelen en -investeringen, zoals aanschaf van speciale diervriendelijke stalmatten ('welzijnsmatten').

### Voorbeeldberekening DOP-toekenning akkerbouwbedrijf (100 ha)

#### Milieu

1. Stikstofverlies 135 kg/ha bij een norm van 175 kg/ha: 175 – 135 = 40 x 0,5 DOP	20 DOP
2. Periodieke keuring kunstmeststrooier	1 DOP
3. Bestrijdingsmiddelen: op basis van bouwplan maximaal 40 DOP haalbaar. - aftrek voor tweemaalig gebruik oranje-lijstmiddel op 50 ha: 50/100 x 2 x 2 DOP - aftrek voor driemaalig gebruik rode-lijstmiddel op 20 ha: 20/100 x 3 x 5 DOP Totaal aantal DOP: 40 – 2 – 3 DOP =	35 DOP
3. Energie: afname groene stroom (40% van totale verbruik)	2 DOP

#### Natuur en landschap

1. Weidevogelbeheer op gehele bedrijfsoppervlak	10 DOP
2. Blijken van vakbekwaamheid: bedrijfsnatuurplan	5 DOP
3. Betaald natuur- en landschapsbeheer: 2,5 ha akkerranden x f 1.250,- = f 3.125,- = f 31,25 per ha x 0,25 DOP =	8 DOP
4. Onbetaald beheer: - erfbeplanting - huiszwaluwkolonie tegen woonhuis - 15 stuks hoogstamfruit x f 20,- = f 300,- - 22 solitaire bomen x f 35,- = f 420,- - 1 drinkput x f 125,- = f 125,- - 0,4 ha rietland x f 2.000,- = f 800,- - 0,1 km elzenhaag x f 1.750,- = f 175,- - 200m <sup>2</sup> wilgenhakhout x f 6,- = f 1.200,- - 25 knotwilgen x f 20,- = f 500,- Totaal onbetaald f 3.520,- op 100 ha = f 35,20 per ha x 0,25 DOP x 2 =	18 DOP

#### Recreatie

1. Openstelling bedrijf voor bezoekers en excursies	7 DOP
2. Mensen laten meewerken op bedrijf	3 DOP
3. Fietsroute langs akkerrand	5 DOP

**Totaal-generaal** (geen rekening houdend met eventuele maxima per box) 118 DOP

### 5.3.4 Recreatie en toerisme

Voor activiteiten in de sfeer van recreatie en toerisme bestaan al verschillende systemen om de kwaliteit van de aangeboden diensten te waarborgen. Zo zijn veel bedrijven aangesloten bij (agro-) toeristische organisaties die kwaliteitscriteria aanleggen en daarop ook controleren. Daarnaast werkt LTO-Nederland aan het project *Boerenzwaluw*, waarin landelijk gestandaardiseerde kwaliteitscriteria zijn opgesteld waaraan (agro-)toeristische voorzieningen moeten voldoen.

Omdat de kwaliteit van de voorzieningen dus al gewaarborgd lijkt, kunnen we dit aspect in ons project buiten beschouwing laten. Wel kunnen we DOP-toekenning op onderdelen koppelen aan deelname aan een kwaliteitskeurmerk. We stellen voor om DOP toe te kennen

voor activiteiten die de toegankelijkheid van het landelijk gebied en het contact tussen boeren en burgers vergroten. Het gaat dan bijvoorbeeld om de volgende typen activiteiten:

1. Activiteiten m.b.t. openstelling van het bedrijf:
  - a. openstelling voor bezoekers / excursies;
  - b. medewerking aan evenementen;
  - c. huisverkoop eigen producten;
  - d. aanbieden 'poldersporten', gelegenheid voor kinderfeestjes etc.;
  - e. frequent mensen laten meewerken op het bedrijf.
2. Onderdeel uitmaken van recreatieve routes /arrangementen:
  - a. route die bewust langs interessante delen van het bedrijf voert;
  - b. openstelling land (recht van overpad) voor wandel-, fiets- of vaarroutes.

Omdat recreatieve activiteiten niet altijd zullen meetellen om in aanmerking te komen voor een tegenprestatie (zie § 5.2.1), zullen recreatie-DOP altijd 'optioneel' meetellen in het DOP-totaal en dus altijd apart zichtbaar moeten blijven in DOP-berekeningen. Gevolg is ook dat de DOP-toekenning niet per se hoeft te worden 'uitgebalanceerd' met de DOP-toekenning voor milieu en natuur (zoals we in § 5.2.2 overigens wel hebben gedaan).

#### **5.4 Registratie en controle: het systeem via de accountant**

Het welslagen van een omvattend beoordelingssysteem zoals het DOP-systeem staat of valt met een goede registratie en controle van groene prestaties. Daarbij stuiten we meteen op een dilemma:

- de gebruikelijke oplossing voor het registreren en controleren van groene prestaties is het oprichten van een onafhankelijke en 'geaccrediteerde' controle-organisatie met eigen registratie- en controleprotocollen. Daarvan maken de meeste certificaten en keurmerken gebruik. Deze oplossing wordt kennelijk door de samenleving het meest betrouwbaar geacht;
- de agrariër ziet dikwijls sterk op tegen een nieuwe organisatie met nieuwe protocollen en extra administratielasten, en tegen de kosten die daarmee zijn gemoeid (bij bestaande voorbeelden al snel f 1.000,- à f 2.000,- per jaar), zeker als de tegenprestaties voor 'goed gedrag' nog onzeker zijn.

Voor agrariërs die al deelnemen aan een certificaat of keurmerk zal de controle grotendeels langs bestaande kanalen kunnen plaatsvinden, maar voor agrariërs die dat niet doen stuiten we hier op een dilemma. De oplossing ligt hier naar ons idee in een systeem van registratie en controle waarin de accountant en de fiscale bedrijfsboekhouding centraal staan. Het systeem via de accountant stoelt op de volgende uitgangspunten:

1. Groene investeringen en maatregelen waarvoor de boer een beloning ontvangt, zijn rechtstreeks zichtbaar in de boekhouding. Datzelfde geldt in principe voor de mineralenverliezen (de Minas-aangifte wordt steeds vaker door de accountant gedaan) en het bestrijdingsmiddelengebruik. Soms zullen wel meer gespecificeerde rekeningen nodig zijn dan nu in de boekhouding terechtkomen (bijv. waar het gaat om bestrijdingsmiddelen).
2. Is er sprake van onbetaalde 'groene' activiteiten waarvoor de boer wel DOP wil ontvangen, dan is hij er zelf verantwoordelijk voor dat hiervan bewijzen (bijv. schriftelijke verklaringen) bij de boekhouding worden gevoegd.

De bewijslast voor het 'groene gehalte' van zijn bedrijf ligt dus in alle gevallen bij de boer.

Hoewel er steeds meer ‘groene’ thema’s zichtbaar zijn (of zijn te maken) in de bedrijfsboekhouding, stelt de keuze voor het systeem via de accountant eisen aan het type maatregelen dat op de DOP-lijst kan komen. Maatregelen die erg lastig zichtbaar zijn (te maken) in de boekhouding en waarvan ook bezwaarlijk een schriftelijke verklaring kan worden opgesteld, lenen zich niet voor selectie.

We werken het systeem van registratie en controle hierna verder uit. In bijlage 7 gaan we meer in detail in op een aantal aspecten van registratie en controle.

#### **5.4.1 Welke ‘groene prestaties’ kan de accountant registreren?**

De laatste jaren zijn onder invloed van het milieubeleid en in het kader van kwaliteitsprojecten op bedrijfsniveau al verschillende registratiesystemen opgezet. Dat geldt in ieder geval voor de thema’s mineralen, bestrijdingsmiddelen, energie en afval. Deze registratiesystemen hebben veel overeenkomsten en zien er over het algemeen als volgt uit:

- de betrokken ketenpartijen leveren facturen en jaaroverzichten aan de agrariër met eenheden, prijs en soort van een bepaalde toegeleverde of afgenomen hoeveelheid mineralen, bestrijdingsmiddelen, energie of afval;
- de agrariër structureert deze facturen in zijn administratiesysteem;
- de aan- en afvoerstromen worden overzichtelijk weergegeven in een aangifte- of registratiesysteem;
- soms worden jaarlijkse voorraadveranderingen van mineralen en bestrijdingsmiddelen ook meegenomen bij het berekenen van het daadwerkelijk gebruik.

Er is inmiddels (mede in het kader van het Minas) redelijk wat ervaring met registratie van milieugegevens in de bedrijfsboekhouding. Zo heeft in 1999 ook in Waterland een project “Oefenen met de accountants” gelopen in het kader van de plannen voor oprichting van een milieucoöperatie. De huidige stand van zaken met betrekking tot de ‘groene’ bedrijfsregistraties is als volgt (zie ook bijlage 5):

1. Met registratie van mineralen is inmiddels veel ervaring opgedaan. Boekhoudprogramma’s hebben tegenwoordig zelfs aparte mineralen-modules, die uit de boekhouding automatisch de mineralenverliezen berekenen en deze doorgeven aan het Bureau Heffingen. Vervolgens controleert de AID deze aangifte (steekproefsgewijs). In bedrijfstakken waar Minas nog niet verplicht is, vindt registratie van mineralenverliezen plaats in het kader van vrijwillige certificering. In dat geval controleert niet de AID, maar de onafhankelijke controle-organisatie. Een accountantscontrole in het kader van Minas kost de agrariër gemiddeld ongeveer f 400,- (f 700,- accountantskosten minus een korting van f 300,- op de bestemmingsheffing van Bureau Heffingen).
2. Ook registratie van het bestrijdingsmiddelengebruik (op gewas- en perceelsniveau) is de laatste jaren steeds meer gemeengoed geworden, vooral in de plantaardige sectoren. De accountants hebben hiermee echter nog niet zoveel ervaring, maar kunnen hier eenzelfde rol vervullen als bij mineralen. In beginsel beschikt de accountant immers over alle rekeningen van leveranciers en loonwerkers. Deze rekeningen zijn niet altijd even goed gespecificeerd. Bij bespuitingen in loonwerk moet de rekening precies vermelden om welk middel het ging en hoeveel hectare daarmee is bespoten. De accountant kan dan bepalen op welke lijst het middel staat en hieraan eenvoudig DOP (of straf-DOP) toekennen. Bij bespuitingen door de boer zelf zou de registratie die veel boeren zelf al bijhouden, moeten

worden toegevoegd aan de bedrijfsboekhouding. Ook voorraden kunnen op deze manier worden geregistreerd.

3. Voor energie blijkt het erg lastig om een sluitende registratie te regelen via de boekhouding. Voor meting van het directe energieverbruik is vaak maar één meter aanwezig, zodat plaatsing van extra meters nodig is om het bedrijfsmatige verbruik te kunnen afsplitsen. Ook de brandstofvoorraden en het energieverbruik door de loonwerker zijn lastig te schatten. Daarbij komt dat - zeker in de rundveehouderij - het indirecte energieverbruik een belangrijker post is dan het directe energieverbruik. Het indirecte verbruik hangt sterk samen met het gebruik van kunstmest en krachtvoer, die op hun beurt al tot uiting komen in de mineralenstromen. Een laag verbruik wordt dus - zij het indirect - al beloond. Daarom hebben we ervoor gekozen om voor energie in eerste instantie alleen DOP toe te kennen voor duidelijk zichtbare maatregelen, zoals aankoop van 'groene stroom' en energiebesparingsinvesteringen.
4. Voor natuur en landschap geldt dat alle maatregelen waarvoor wordt betaald, zichtbaar zijn in de boekhouding. Nemen we de beloning als uitgangspunt voor het aantal DOP, dan hoeft de totale beloning alleen maar te worden gedeeld op de bedrijfsoppervlakte. Nemen we het percentage met natuurbeheer als basis voor DOP-toekenning, dan moet in de betalingsbewijzen ook steeds de oppervlakte worden vermeld waarvoor de betaling is gedaan. Voor onbetaald natuur- en landschapsbeheer zal de boer moeten zorgen voor schriftelijke verklaringen, bijvoorbeeld van de provinciale stichting Landschapsbeheer.
5. Voor recreatie en toerisme geldt een soortgelijke redenering als voor natuur en landschap. Activiteiten waarvoor betaling wordt ontvangen, zijn rechtstreeks zichtbaar in de boekhouding. Voor de DOP-toekenning is dan wel essentieel dat op de betalingsbewijzen zichtbaar is om welke activiteiten het precies gaat. Voor onbetaalde activiteiten moet de boer zelf zorgen voor een schriftelijke verklaring van een erkende toeristische organisatie (bijv. ANWB, Recron, SVR etc.).
6. Voor dierenwelzijn is de registratie lastig. Dat wil zeggen: beweiding wordt in beginsel vastgelegd op de graslandgebruikskalender die vrijwel elk bedrijf bijhoudt, maar deze zou dan als apart document bij de boekhouding moeten worden gevoegd. Controle 'in het veld' is een simpeler, maar veel tijdrovender bewijs. Welzijnsinvesteringen, zoals aanschaf van speciale stalmatten, zijn uiteraard goed traceerbaar in de boekhouding.

Op basis van deze registraties kan de accountant in beginsel DOP toekennen op alle genoemde groene thema's. De DOP-toekenning is vergaand te automatiseren. Net zoals er nu een mineralen-module aan de fiscale boekhouding kan worden gekoppeld, kunnen er andere 'groene' modules worden ontwikkeld en gekoppeld. Het is dan vooral een kwestie van de juiste gegevens invoeren in het juiste 'veld' van het boekhoudprogramma. Het programma berekent hieruit vervolgens zelf het aantal DOP. Het boekhoudprogramma moet dan ook modules bevatten voor onbetaalde maatregelen, die niet relevant zijn voor de fiscale boekhouding, maar wel DOP opleveren. Op deze wijze kan de hoeveelheid werk voor de accountant fors worden beperkt.

## De tien meest gestelde vragen over het DOP-systeem en de antwoorden daarop van het projectteam

### 1. *Hoe verhoudt het DOP-systeem zich tot bestaande certificaten?*

Het DOP-systeem is geen certificaat, maar een omvattend beoordelingssysteem voor 'groene' prestaties. Het kan desgewenst wel de basis vormen voor een certificaat. Het DOP-systeem maakt het mogelijk om - op basis van maatschappelijke consensus - uiteenlopende typen prestaties te waarderen, te vergelijken en op te tellen. Het is minder 'star' dan bestaande certificaten; agrariërs kunnen in hoge mate hun eigen 'groene profileringsrichting' kiezen en de samenleving kan de waarderingscijfers periodiek aanpassen aan maatschappelijke ontwikkelingen en wetenschappelijke inzichten.

### 2. *Voor een aantal prestaties (natuur- en landschapsbeheer, recreatieve activiteiten) wordt al betaald. Krijgen we geen last met Brussel als deze zaken straks 'dubbel' worden beloond?*

Het DOP-systeem is ook juist bedoeld als extra prikkel voor voorlopende bedrijven. Daarbij moet worden bedacht dat de vergoedingen voor natuur- en landschapsbeheer in beginsel louter compenserend zijn en geen extra inkomen opleveren. En dat ook nu al dergelijke dubbelbetaling plaatsvindt: zo kunnen bedrijven met een beheersovereenkomst sinds kort ook aanspraak maken op groenfinanciering en ontvangen biologische bedrijven zowel stimuleringspremies als groenfinanciering als belastingvoordeel (Doa).

### 3. *Is registratie en controle via de accountant wel voldoende waterdicht? Het biedt bijvoorbeeld geen oplossing voor illegaal middelengebruik (bestrijdingsmiddelen, hormonen).*

Ten eerste: het voorgestelde systeem is - waar het gaat om 'uitwassen' - niet onbetrouwbaarder dan andere controlesystemen. Ten tweede: we zoeken niet naar een systeem dat negatief gedrag opspoort, maar naar een systeem dat positief gedrag bewijsbaar maakt. Negatieve uitwassen zullen, waar die met het DOP-systeem aan het licht komen, uiteraard worden aangepakt, maar zullen primair langs andere wegen moeten worden tegengegaan.

### 4. *Waarom is voor de controle geen aansluiting gezocht bij een bestaande organisatie (bijv. St. Milieukeur)?*

Voor agrariërs die nu al deelnemen in een certificeringsorganisatie, zullen registratie en controle verlopen via de geëigende instanties, waaronder de Stichting Milieukeur. Voor agrariërs die daaraan niet deelnemen, zijn de kosten van deelname aan zo'n organisatie hoog in vergelijking met de financiële voordelen die zij vooral nog met hun groene prestaties kunnen behalen. Bovendien lijkt systeem via de accountant een betrouwbaar alternatief (zie vraag 3).

### 5. *Is een stemprocedure in de puntencommissie wel een realistisch idee? Dit is immers vragen om moeilijkheden.*

Een gemêleerde commissie met een stemprocedure lijkt - in democratisch opzicht - het hoogst haalbare. Een stemprocedure gaat uit van de veronderstelling dat (het beoordelen en waarderen van) duurzaamheid eerder een maatschappelijke zoekrichting is dan een wetenschappelijke blauwdruk. De commissie zal dus, daar waar geen consensus mogelijk blijkt, toch beslissingen moeten nemen om het systeem actueel te laten blijven. De samenstelling en het oneven aantal leden zorgen er vervolgens voor dat de stemmen niet kunnen staken.

### 6. *Waarom is niet gekozen voor het toeleveren van ontbrekende 'groene' modules aan bestaande certificaten?*

Ten eerste is de ervaring dat het lang - soms enkele jaren - duurt voordat nieuwe elementen worden toegevoegd aan bestaande productieprotocollen. Dat staat op gespannen voet met de wens om snel groene prestaties te kunnen waarderen die (nog) niet in bestaande certificaten zijn opgenomen. Ten tweede is onze verwachting dat de eerstkomende jaren hooguit enkele procenten van de agrarische bedrijven zullen deelnemen aan erkende certificaten. En dat staat op gespannen voet met de wens om snel iets te doen voor de grotere en snel groeiende groep groene voorlopers.

### 7. *Kunnen ook agrarische nevenberoepers in aanmerking komen voor DOP-toekenning?*

Ja, in beginsel kan elke grondgebruiker aanspraak maken op DOP. Of hij daarvan ook financieel profiteert, hangt af van de selectiecriteria van de beloningsregelingen (zoals Duurzame ondernemersaftrek en groenfinanciering).

8. *Wat kan de rol van agrarische natuurverenigingen en milieucoöperaties zijn in dit systeem?*

Als de groene prestaties 'collectief' worden geleverd, kunnen er ook collectief DOP worden toegekend. Bij het verlenen van tegenprestaties/beloningen is het echter niet altijd duidelijk of deze ook aan een collectief ten goede kunnen komen. Daarnaast kunnen collectieven een belangrijke rol spelen bij de registratie en controle van groene prestaties, zeker nu steeds meer contracten voor natuur- en landschapsbeheer via natuurverenigingen lopen.

9. *Moet de drempel voor DOP-toekenning niet hoger worden gelegd, bijv. een stuk boven de wettelijke vereisten?*

Het hangt er maar net van af hoe duurzaamheid of voorloperschap wordt gedefinieerd. Daarover moet de puntencommissie zich dus uitspreken. Naarmate de wettelijke vereisten strenger worden, wordt voorlopen lastiger en zal voorloperschap dus 'dichter' bij de wettelijke 'bodem' liggen. Maar voorlopen is ook een relatief begrip. Zo kunnen bedrijven er in het mineralenbeleid voor kiezen om verliezen te hebben die hoger liggen dan de norm en een heffing te betalen. Het gemiddelde verlies kan dan boven de verliesnorm liggen, waardoor prestaties vlak beneden de norm al als 'voorlopen' kunnen worden beschouwd.

10. ...

## 5.4.2 Organisatie van de controle

Om te garanderen dat de duurzame ondernemerspunten goed zijn berekend en zijn gebaseerd op daadwerkelijke prestaties, moeten de boekhoudingen en/of aangiften worden gecontroleerd door een derde partij. De effectiviteit van die controle hangt af van:

- a. de beschikbaarheid van betrouwbare, bruikbare en goed gestructureerde bedrijfsinformatie;
- b. de beschikbaarheid van betrouwbare, bruikbare en goed gestructureerde keteninformatie (van toeleveranciers, afnemers en diensten);
- c. de inschatting van de kans op fouten. Deze is weer afhankelijk van:
  - de kennis (agrarisch en systeemtechnisch) van de controleur;
  - de mogelijkheid tot inventarisatie van de fysieke omgeving (bedrijfsbezoek);
  - inventarisatie van de administratieve omgeving ('virtuele' controle).

We kunnen drie typen organisaties betrekken bij de controlewerkzaamheden (zie ook bijlage 5):

- accountants;
- organisaties die de overheid daartoe heeft ingesteld (zoals AID, Belastingdienst, Laser);
- organisaties die daartoe zijn gemachtigd door de Raad voor de Accreditatie (zoals SGS-agrocontrol en Skal).

We stellen - zoals al eerder gezegd - voor om geen nieuwe controle-organisatie in het leven te roepen, maar waar mogelijk aan te sluiten bij bestaande controlesystemen. Dat is er in ons voorstel - om redenen die we straks nader zullen toelichten - niet één, maar kunnen er meer zijn. Er zijn grofweg twee sporen voor een doelmatige controle van de aangeleverde bewijzen:

1. Als het bedrijf deelneemt aan een erkend certificaat, zoals EKO of Agro-Milieukeur, kan hij gebruik maken van het controlesysteem van deze keurmerkorganisatie. Er bestaan in Nederland tientallen certificaten, elk met hun eigen eisen en protocollen. We gaan er van uit dat de bijbehorende controlesystemen deugdelijk zijn en maatschappelijk zijn erkend. Daarom stellen we voor dat een keurmerkorganisatie die aanspraak wil maken op DOP

voor aangesloten bedrijven, bij de commissie (zie § 5.5) naar punten solliciteert. De commissie neemt vervolgens de protocol-eisen en de controle en handhaving onder de loep en kent een puntentotaal toe. De boer hoeft vervolgens alleen maar een bewijs te tonen dat hij werkt onder dat keurmerk om DOP te kunnen scoren en te bewijzen dat de controle goed is geregeld. Om de gedachten te bepalen: EKO zou ‘vanzelf’ goed kunnen zijn voor 100 DOP.

2. Boeren die niet deelnemen aan een bestaand keurmerk, kunnen voor controle van hun ‘groene prestaties’ niet zo makkelijk terecht bij een keurmerkorganisatie. Bestaande keurmerken (zoals EKO en Agro-milieukeur) overwegen weliswaar om ook natuur en landschap op te nemen in hun protocollen, maar hebben een veel minder flexibel systeem: vaste criteria, waarbij de lat op een vast niveau ligt. Zo kunnen bedrijven die op milieugebied onder de normen van Milieukeur presteren, bij deze organisatie niet terecht. In zulke gevallen is accountantscontrole met steekproefsgewijze extra controle door de Belastinginspectie de aangewezen weg. Een centrale rol voor de Belastingdienst lijkt het meest voor de hand te liggen als we mikken op fiscale tegenprestaties. We gaan er echter van uit dat de combinatie van accountant en Belastingdienst, de dienst die namens de overheid het verst in de bedrijfsboekhoudingen kijkt, ook voor andersoortige tegenprestaties (in ieder geval ook voor die van andere overheden) een betrouwbare controleconstructie is.

In het geval van betaalde maatregelen, die rechtstreeks uit de boekhouding voortvloeien, gaat het vooral om controle op de juistheid van de getallen en (eventueel via bedrijfsbezoeken) op de daadwerkelijke prestaties (voor zover die met het oog zichtbaar zijn). In het geval van onbetaalde prestaties, die zichtbaar worden door schriftelijke verklaringen van betrokken organisaties, moet wellicht ook de betrouwbaarheid van de (administratie van de) desbetreffende organisaties in de controle worden betrokken. Hierbij is van belang dat accountantscontrole drie niveaus kent (zie ook bijlage 5):

- de samenstellingsverklaring. Dit is de meest eenvoudige vorm, waarbij de accountant geen oordeel velt over de betrouwbaarheid en controleerbaarheid van de toegeleverde gegevens;
- een verklaring van ‘specifiek overeen gekomen werkzaamheden’, waarbij de accountant uitspraken doet over de betrouwbaarheid van bepaalde (af te spreken) delen van de boekhouding. Dit is bijvoorbeeld bij de mineralenaangifte het geval;
- de accountantsverklaring. Deze is het meest vergaand en doet een uitspraak over de betrouwbaarheid van de volledige boekhouding.

Grote ondernemingen zijn verplicht om met de jaarrekening een accountantsverklaring af te geven, de meeste agrarische bedrijven niet. Voor ons doel zijn de kosten van een volledige accountantsverklaring waarschijnlijk te hoog (al snel f 1.500,- à 2.000,-) en voldoet de tweede optie: een ‘rapport van bevindingen’ over specifieke onderdelen van de boekhouding.

### **5.4.3 Voordelen en beperkingen van het systeem via de accountant**

Sommige partijen waarmee we tijdens het project hebben overlegd, hebben twijfels geuit over de betrouwbaarheid van het systeem via de accountant. Daarom zetten we hier de voordelen en de beperkingen van dat systeem op een rij. Uiteraard heeft het projectteam alle voor- en nadelen afgewogen. Onze conclusie is dat het systeem via de accountant redelijk betrouwbaar

kan zijn en dat er op dit moment bovendien weinig alternatieven voorhanden zijn als we een doelmatig, maar vooral ook wervend systeem willen introduceren.

Als voordelen van het systeem via de accountant zien we:

- a. het is goedkoop; er hoeft geen nieuwe organisatie te worden opgericht;
- b. agrariër en boekhouder komen al bij elkaar over de vloer en hebben vaak een persoonlijke relatie opgebouwd. De boekhouder kent het bedrijf, zij het vaak alleen van papier. Door de persoonlijke relatie en het regelmatige overleg kunnen registratie en controle relatief soepel verlopen;
- c. in het kader van Minas is de accountant al aangewezen om een ‘rapport van bevindingen’ op te stellen.

Mogelijke beperkingen van het systeem zijn:

- a. juist door de persoonlijke relatie of de status van de accountant als ‘bedrijfsadviseur’ zullen sommige boeren of accountants wellicht moeite hebben met de extra (controle)taken. Ook de samenleving zou de accountant kunnen ervaren als onvoldoende onafhankelijk. Hierbij moet worden bedacht dat de accountant ook nu al een onafhankelijke, zij het louter financiële, controletaak heeft;
- b. het systeem via de accountant heeft een hoog ‘papieren’ gehalte. Andere controlesystemen, die vaker gepaard gaan met bedrijfsbezoeken als controlemiddel, kunnen wellicht gemakkelijker zaken opsporen die in praktijk anders blijken dan op papier (bijv. controle van voorraden, controle op illegaal gebruik van hormonen of bestrijdingsmiddelen). Hierbij moet echter worden bedacht:
  - dat bedrijfsbezoek met controle op enkele onderdelen van de bedrijfsvoering niet per se meer controle-informatie hoeft op te leveren dan een volledig ‘papieren’ overzicht van het bedrijf, dat met behulp van administratieve kruiscontroles ook een aardige doorlichting van het bedrijf kan opleveren;
  - dat de controle van het DOP-systeem niet beoogt om complexe problemen zoals het illegaal middelengebruik uit de wereld te helpen. Als het DOP-systeem onoirbare praktijken aan het licht brengt, zal daar natuurlijk tegen worden opgetreden. Deze vormen immers ook een smet op het DOP-systeem en de daaraan deelnemende bedrijven. Maar in zijn algemeenheid lijken certificering en controle te falen bij het traceren van bewuste fraude en zal de overheid voor zulke complexe problemen (ook) andere middelen moeten inzetten;
- c. accountantscontrole en steekproefsgewijze controle door de Belastinginspectie is vooral gericht op de fiscus. Als we met het DOP-systeem ook mikken op andere dan fiscale tegenprestaties, moet de taak van de Belastinginspectie wellicht worden uitgebreid (we moeten dan dus nagaan welke mogelijkheden daarvoor zijn) of moet de controle worden uitgebreid door specifieke taken uit te besteden aan andere organisaties. Dat geldt met name als we ook mikken op voordelen op de (consumenten-)markt.

## **5.5 Zeggenschap en besluitvorming: de puntencommissie**

Voor het welslagen van het DOP-systeem zijn twee dingen van groot belang:

1. dat er een breed maatschappelijke draagvlak is voor de puntentoekenning. Hierbij spelen aspecten als duurzaamheid, haalbaarheid en rechtvaardigheid voor de agrariër, geloofwaardigheid, controleerbaarheid etc. De puntentoekenning moet niet bij voorbaat omstreden zijn;



2. dat de DOP-toekenning in beweging blijft. Van ‘maatschappelijk verantwoord ondernemen’ bestaat geen blauwdruk. Wetgeving, wetenschappelijke inzichten en publieke opinie zijn voortdurend aan verandering onderhevig. Wat het ene jaar nog als een enorme prestatie wordt gezien, kan een paar jaar later wettelijk verplicht zijn en dus niet meer in aanmerking komen voor DOP.

Daarom is ons voorstel dat de overheid zich jaarlijks laat adviseren door een zogenaamde *puntencommissie* en aan de hand van zijn advies de DOP-lijst bijstelt. In deze paragraaf lichten we de activiteiten van deze commissie nader toe.

### **Hoe is de puntencommissie samengesteld?**

In de commissie zijn de belangrijkste partijen (overheid, landbouwbedrijfsleven en maatschappelijke organisaties) vertegenwoordigd. De commissie zou uit zeven personen kunnen bestaan (een oneven aantal is gewenst om het ‘staken van stemmen’ te voorkomen; zie *Werkwijze van de commissie*), als volgt verdeeld over de genoemde geledingen:

- twee vertegenwoordigers van de overheid (bijvoorbeeld ministeries van LNV en VROM);
- twee vertegenwoordigers van maatschappelijke organisaties (bijv. Stichting Natuur en Milieu en ANWB);
- drie vertegenwoordigers uit diverse bedrijfstakken van het landbouwbedrijfsleven.

De commissie staat onder leiding van een onafhankelijke voorzitter.

De verhouding tussen vier vertegenwoordigers van het ‘algemeen belang’ en drie vanuit het landbouwbedrijfsleven is verdedigbaar vanuit de centrale opgave van de puntencommissie: het ontwerp van een beoordelingssysteem voor ‘groene’ prestaties van agrarische bedrijven.

### **Werkwijze van de commissie**

Elk lid van de puntencommissie heeft het recht om DOP-voorstellen te doen. Maar deze commissie moet vlot kunnen werken en vooral ook tot uitspraken komen. Daarom stellen we voor dat, hoewel de voorkeur uiteraard uitgaat naar het bereiken van consensus, de puntencommissie uiteindelijk beslist bij meerderheid van stemmen. De procedure daarbij zou als volgt kunnen zijn. De eerste vergadering komt er een beargumenteerd voorstel op tafel, waarover discussie plaatsvindt. Als er niet snel overeenstemming is, komt het voorstel (zo nodig in aangepaste vorm) de tweede vergadering terug. Het wordt dan opnieuw bediscussieerd. Komt de commissie niet tot overeenstemming, dan wordt er gestemd en beslist de commissie bij meerderheid van stemmen. Deze spelregels moeten tevoren uiteraard zorgvuldig worden afgesproken. Bij de besluitvormingsprocedure houdt de commissie uiteraard wel rekening met de financiële kaders (hoeveel stimuleringsbudget staat er op de begroting?). Zo wordt voorkomen dat de commissie de overheid geldverslindende en dus onrealistische adviezen geeft.

De puntencommissie kan zich op zijn beurt laten adviseren door technische werkgroepen die concrete en beargumenteerde voorstellen doen voor de puntentoekenning op de diverse terreinen. De DOP-lijsten in dit rapport (bijlage 3) kunnen wat dit betreft worden gezien als het eerste voorstel van zo’n technische werkgroep.

### **Wat doet de commissie precies?**

De twee hoofdtaken van de puntencommissie zijn:

1. jaarlijks advies uitbrengen over de toekenning van DOP: definitie en selectie van groene prestaties en toekenning van DOP-scores;
2. jaarlijks advies uitbrengen aan de verantwoordelijke organen over de vereiste normstelling in DOP voor de beoogde tegenprestaties: hoeveel DOP moet een bedrijf hebben om in aanmerking te komen voor Duurzame ondernemersaftrek, groenfinanciering etc.?

Over het eerste punt: de puntencommissie stelt jaarlijks een concept-lijst op met bovenwettelijke prestaties die de commissie kenmerkend acht voor het ‘groene voorloperschap’. In het advies staan per bedrijfstak de volgende elementen:

- in welke boxen bedrijven kunnen scoren;
- de maximum-score per box;
- per box een lijst van maatregelen met het te verdienen aantal punten;
- per maatregel een uitspraak over de bewijslast (voorwaarde voor puntentoekenning is immers dat er voldoende hard bewijs kan worden geleverd);
- het met deelname aan diverse keurmerken te verdienen puntentotaal;
- een schatting van de met de beloning gemoeide kosten voor de schatkist (waarbij Financiën een maximum of streefbedrag noemt).

### **Verhouding met andere ‘deskundigenfora’**

Het idee van de puntencommissie komt niet uit de lucht vallen. Er bestaan natuurlijk al verschillende van zulke fora die adviseren (nooit *besluiten*, dat doet de voor het budget verantwoordelijke minister) over de ‘beloningswaardigheid’ van aanvragen of plannen. We noemen hier twee voorbeelden:

- bij Duurzaam Bouwen heeft de Novem, die de aanvragen toetst, een college van onafhankelijke adviseurs ingesteld. Dit zijn veelal gerenommeerde wetenschappers, die de aanvragen op hun duurzaamheidsmerites beoordelen. Vervolgens beslissen de betrokken ministeries (LNV, VROM en Financiën) of het project in aanmerking komt voor groenfinanciering;
- de Groen-Labelkas valt onder de hoede van de Stichting Milieukeur. Voor de advisering over het toekennen van groenfinanciering heeft deze stichting een College van deskundigen Groene Labelkas in het leven geroepen. Hierin nemen wetenschappers en vertegenwoordigers van maatschappelijke organisaties deel.

Vergeleken met deze adviesorganen heeft de door ons voorgestelde puntencommissie een lager wetenschappelijk en een hoger maatschappelijk gehalte. Voor de wetenschappelijke onderbouwing van voorstellen voor de DOP-lijst kan de commissie terugvallen op een ‘technische werkgroep’.

De hier voorgestelde werkwijze en taken van de puntencommissie stemmen (met de hiervoor vermelde kanttekening) vrij goed overeen met de eisen die de Raad voor de Accreditatie stelt aan een College van Deskundigen. Deze eisen betreffen vooral het democratisch karakter van de commissie (alle relevante partijen vertegenwoordigd, gezamenlijk uitwerken van voorstellen, geen vetorecht) en aan de typen voorgestelde maatregelen (die moeten zinvol, meetbaar, valideerbaar en toetsbaar zijn).

### **Puntentoekenning geleidelijk aanpassen**

De DOP-lijst moet wel in beweging blijven, maar mag niet elk jaar een aardverschuiving laten zien. De agrariërs om wie het gaat, zullen immers mikken op een ‘duurzame’ bedrijfsontwikkelingsstrategie en daarop bedrijfsuitbreiding, management en investeringen aanpassen. Daarom is ook in de puntentoekenning enige continuïteit geboden. Wil een ondernemer kunnen reageren op financiële prikkels, dan moet duidelijk zijn hoeveel jaar men kan profiteren van de begunstiging. Daarom stellen we voor dat eenmaal toegekende DOP nooit met (bijvoorbeeld) meer dan twintig procent per jaar kunnen dalen. Zo bereiken we een goede mix van bedrijfszekerheid en groene vernieuwing.

### **Eerst proefdraaien**

We stellen voor om nog in het jaar 2000 te gaan oefenen met een puntencommissie in de beschreven samenstelling. Deze 'proefcommissie' kan - met de voorstellen voor akkerbouw en rundveehouderij zoals die zijn uitgewerkt door het projectteam - een vliegende start maken. Daarnaast kan de commissie volgens de beschreven procedures ook voor andere bedrijfstakken DOP-lijsten ontwikkelen.

De voorlopige commissie kan ook adviseren over andere aspecten van het DOP-systeem en over de rol van de (definitieve) puntencommissie (inclusief verkenning van de mogelijkheden voor aansluiting bij soortgelijke bestaande fora). Na een jaar wordt de proefcommissie opgeheven en wordt - als alles gunstig verloopt - de definitieve structuur ingesteld.

Vooralsnog is de status van de commissie dus experimenteel. De ministeries van LNV en/of VROM en LTO-Nederland zouden de commissie gezamenlijk in het leven kunnen roepen. LTO-Nederland bereidt inmiddels een aanvraag voor om de commissie te laten proefdraaien. Zodra de commissie een meer definitieve status heeft en opdrachtverlening, mandatering etc. duidelijk zijn, kan de commissie worden ingebed in formele en wellicht bestaande structuren.

### **De agenda voor de eerste vergadering van de puntencommissie**

Hoe zou de agenda voor de eerste bijeenkomst van de puntencommissie eruit kunnen zien? Welke keuzen liggen voor, welke besluiten moet zij nemen?

We geven hier een voorschotje:

1. Is de samenstelling van de commissie adequaat?
2. Wat worden de taken, de werkwijze en het credo van de commissie?
3. Welke ondersteuning van 'technische werkgroepen' is gewenst?
4. Voor welke thema's worden DOP toegekend? Zijn daar thema's bij die niet in de voorstellen van het projectteam zijn inbegrepen?
5. Voor welke andere bedrijfstakken dan rundveehouderij en akkerbouw moeten met voorrang DOP-lijsten worden ontwikkeld? Hoe kan dit het best worden georganiseerd?
6. Is het systeem van de boxen, met een maximum DOP-score per box, rechtvaardig en werkbaar? Moeten er naast maximum-scores ook minimum-scores per box komen (dus: verplichte bovenwettelijke prestaties)? En hoe ziet de verhouding tussen de maximale DOP-scores per box er uit?
7. Wat vindt de commissie van de DOP-lijsten zoals het projectteam die voorstelt voor de rundveehouderij en akkerbouw (en in aanzet voor de varkenshouderij)? Over welke onderdelen is de commissie het eens, welke moeten verder worden uitgewerkt of beargumenteerd? Hoe kan de 'weging' tussen de verschillende prestaties gestalte krijgen?
8. Welke 'tegenprestaties' (bijv. Doa, groenfinanciering) zijn in beeld? Hoe komen we voor deze tegenprestaties tot een reële inschatting van de kosten? Wat betekent dit op zijn beurt voor het aantal bedrijven dat kan deelnemen, c.q. de DOP-score waarbij bedrijven recht hebben op die tegenprestatie?

# 6 Verhouding tot bestaande certificaten

---

In de loop van het project hebben we gemerkt dat er veel verwarring bestaat over onze ambities met het DOP-systeem. Is het een alternatief voor bestaande certificaten, is het een nieuw certificaat of is het nog weer iets anders. Die verwarring hebben we deels zelf in de hand gewerkt, doordat we aanvankelijk zelf ook op het spoor zaten van een nieuw, omvattend bedrijfscertificaat (zie § 3.3.1). Daarom besteden we hier een apart hoofdstuk aan de relatie tussen het DOP-systeem en bestaande certificaten.

## Overeenkomsten en verschillen tussen DOP-systeem en certificaten

Er zijn drie overeenkomsten tussen het DOP-systeem en bestaande certificaten:

1. Alle systemen zijn bedoeld om de samenleving waarborgen te verstrekken voor een ‘maatschappelijk verantwoord ondernemerschap’.
2. Alle systemen omvatten daartoe prestaties op diverse duurzaamheids- of voorlopersthema’s. Het DOP-systeem is echter breder dan de meeste bestaande certificaten, met name omdat het ook natuur- en landschapsbeheer en agro-toerisme volwaardig meeneemt (zie het overzicht in hoofdstuk 2, tabel 1).
3. Ook enkele certificaten (Groen-Labelkas voor de tuinbouw, Verbreed Groen Label voor de dierlijke sectoren) werken met een puntensysteem waarbij er flexibiliteit is in de maatregelkeuze om voor beloning in aanmerking te komen.

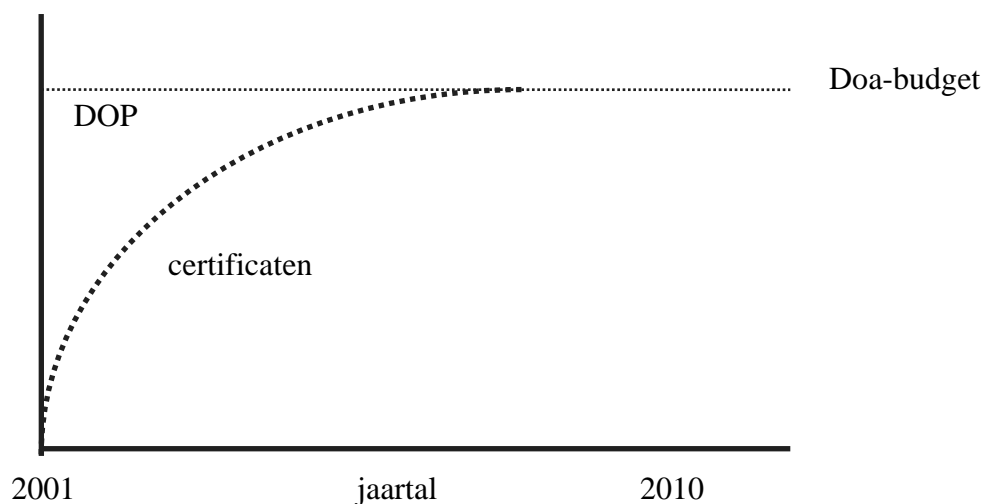
Er zijn echter ook belangrijke verschillen:

1. Het DOP-systeem is uitdrukkelijk geen certificaat, maar een omvattend *beoordelingssysteem* voor groene prestaties (inclusief de prestaties die certificaten vereisen).
2. Belangrijk verschil, ook met de meeste certificaten die met een puntensysteem werken, is dat het DOP-systeem een progressief systeem is: hoe beter de groene prestaties, hoe meer punten. Bijna alle andere systemen (aileen MPS lijkt een uitzondering) werken met certificeringscriteria met een ‘vaste lathoogte’: het certificaat of de punten worden pas toegekend als het bedrijf voldoet aan het gestelde (en vaak ambitieuze) criterium. Dat wil niet zeggen dat het DOP-systeem niet ambitieus is: de DOP-totalen die benodigd zijn om in aanmerking te komen voor beloning bepalen immers het ambitieniveau.
3. Bij de meeste certificaten moet de agrariër voldoen aan alle eisen op alle duurzaamheidsthema’s. Bij het DOP-systeem is de keuzevrijheid veel groter en kan de boer tot op grote hoogte zijn eigen ‘groene profileringsrichting’ kiezen. Wel wordt de speelruimte ook in het DOP-systeem enigszins beperkt door het instellen van maximum DOP-scores per box, waardoor de boer op minimaal twee thema’s moet scoren.
4. Het DOP-systeem werkt niet met een aparte controle-organisatie, maar met registratie en controle via de accountant (en de Belastingdienst). Daarmee is de (extra) administratie zeer bescheiden. Dit verschil is overigens niet zozeer een principieel, maar meer een uitvoeringstechnisch verschil met bestaande certificaten.

## Relatieve voordelen van het DOP-systeem

Uit de vergelijking van overeenkomsten en verschillen vloeien enkele voordelen van het DOP-systeem voort:

- doordat de puntenteller sneller begint te lopen, is het systeem meer motiverend voor de boer;
- zoals al gezegd: de agrariër heeft meer keuzevrijheid om zijn eigen ‘groene profileringsrichting’ te kiezen;
- het doet recht aan het feit dat ‘voorloperschap’ een relatief begrip is (wetgeving en inzichten schrijden voort) en bovendien de uitkomst van een maatschappelijk debat;
- met het DOP-systeem kunnen op basis van maatschappelijke consensus verschillendsoortige prestaties (‘appels en peren’) bij elkaar worden opgeteld. Hierdoor ontstaat een ‘universeel’ bruikbaar systeem voor het waarderen van groene prestaties;
- met het DOP-systeem kunnen beschikbare budgetten voor ‘maatschappelijk gewenste landbouw’ van meet af aan ten volle worden benut. Door geleidelijke aanscherping van de DOP-lijsten zal pas na verloop van tijd het (hoge) ambitieniveau van veel bestaande certificaten worden bereikt. Door de lat meteen al hoog te leggen, zal op korte termijn het aantal deelnemende bedrijven (en daarmee de benutting van beschikbare gelden) niet groot zijn. Zie bijgaande figuur, waar de besteding van de gelden voor de Duurzame ondernemersaftrek (Doa) als voorbeeld is genomen.



Figuur 1. Benutting van het budget voor Duurzame ondernemersaftrek (Doa) in het DOP-systeem en bij toepassing van een (ambitieuze) certificaat.

### **Kan het DOP-systeem zelf ook basis zijn voor certificering?**

Het DOP-systeem is niet bedoeld als certificaat, maar kan uiteraard desgewenst de basis vormen voor een (bedrijfs-)certificaat. Bijvoorbeeld door bij een bepaald aantal DOP het bedrijf een oorkonde of iets dergelijks te verstrekken. Het aardige van het DOP-systeem is echter dat er niet sprake is van één vast ambitieniveau, maar van verschillende prestatieniveaus om in aanmerking te komen voor beloning. Zo zou de overheid de lat voor groenfinanciering hoger kunnen leggen dan die voor Duurzame ondernemersaftrek. Bovendien wilden we de ‘wildgroei’ van certificaten nu juist niet aanwakkeren. Zeker zolang er vooral wordt gemikt over de ‘overheidsmarkt’, lijkt omzetting naar een certificaat niet aan de orde. Dat kan anders worden zodra we ook mikken op de consumentenmarkt. Voorlopig

kunnen we daar echter als uitgangspunt hanteren dat voor marktvoordelen aansluiting moet worden gezocht bij bestaande certificaten die een meerprijs in de markt garanderen. Bij de maatschappelijke organisaties, en zeker bij consumentenorganisaties, lijkt weinig draagvlak voor nog meer logo's in de supermarkt.

### **Is het DOP-systeem een bedreiging of juist een kans voor bestaande certificaten?**

Uit het overleg met certificeringsorganisaties blijkt dat het DOP-systeem door sommige bestaande organisaties als bedreiging wordt gezien. Hierbij spelen twee factoren een rol:

- de vrees dat we met het DOP-systeem bestaande certificaten willen overvleugelen of overbodig willen maken;
- de vrees dat het schaarse beschikbare budget voor voorlopers moet worden verdeeld onder nóg meer spelers op het veld.

Om bij het eerste te beginnen: het DOP-systeem komt nadrukkelijk niet *in de plaats van* certificeringssystemen. Het biedt wel een 'omvattend' beoordelingssysteem voor groene prestaties, inclusief die uit productieprotocollen van certificeringsorganisaties. Desgewenst kunnen ook deze organisaties hun productiereglementen laten 'scoren' in DOP. Daarbij hoeven zij niet benauwd te zijn dat zij naar DOP-normen 'onder de maat' scoren. Wat ons betreft zijn namelijk bestaande certificaten die door de overheid zijn 'erkend' voor bijvoorbeeld Doa en groenfinanciering (zoals EKO en waarschijnlijk ook agro-milieukeur) ijkpunt voor de DOP-toekenning of voor de lathoogte van de DOP-score benodigd voor tegenprestaties. Om een voorbeeld te geven: EKO zou 'automatisch' goed kunnen zijn voor 100 DOP en dus aanspraak kunnen maken op zowel Doa als groenfinanciering. Het DOP-systeem is dus zeker geen bedreiging voor bestaande initiatieven. Integendeel, er ontstaan zelfs nieuw kansen:

- certificeringsinitiatieven die niet in eerste instantie op 'duurzaamheid' zijn gericht., zoals die voor streek- of kwaliteitsproducten, kunnen hun productiereglement laten 'scoren' op duurzaamheidsgehalte;
- alle certificeringsinitiatieven kunnen - door hun protocollen te laten 'scoren' - desgewenst hun duurzaamheidsgehalte verhogen. Zo ontstaan kansen voor *benchmarking* en 'groene concurrentie' op de certificatenmarkt;
- voor bedrijven die al zijn gecertificeerd, maar extra goede prestaties leveren (bijvoorbeeld een EKO-bedrijf dat ook nog veel aan natuurbeheer en agro-toerisme doet en daarmee geen 100, maar wel 150 punten scoort) zouden extra prikkels kunnen worden geïntroduceerd (bijv. een derde 'duurzaamheids-staffel' in de Doa). Zo ontstaan ook voor hen nieuwe groene prikkels;
- de Europese Commissie blijkt geïnteresseerd in een uniformerend systeem voor beoordeling van groene prestaties, onder meer met het oog op *cross-compliance*. Dit kan ook van betekenis blijken voor bestaande certificaten.

De tweede vrees, verdere 'verduunning' van schaarse budgetten, kan reëel zijn waar het gaat om groenfinanciering. Hier is het nog onduidelijk wat de nieuwe budgetplafonds precies zullen zijn en of er meer of juist minder (financiële) ruimte ontstaat. Voor het budget voor de Duurzame ondernemersaftrek (Doa) geldt echter dat dit voorlopig nog niet lijkt uitgeput als hieruit de eerste jaren alleen biologische en Milieukeur-bedrijven zullen putten. Hier is dus ruimte voor verdere bestedingen (zie figuur 1).

## Relatie met LNV-project “Bedrijf van de toekomst”

In het project *Bedrijf van de toekomst* ontwikkelt het ministerie van LNV een toetsingskader voor zijn stimuleringsbeleid, dat het meer wil gaan richten op ‘groene voorlopers’. Het project kent twee sporen:

- a. voor de plantaardige sectoren worden de productiecriteriën zoals geformuleerd in *Bedrijf van de toekomst* het toetsingskader voor certificaten en randvoorwaarde voor stimuleringsbeleid (m.n. fiscale voordelen).
- b. voor de dierlijke sectoren wordt Verbreed Groen Label (thans Stimulering Duurzame Landbouw, SDL, geheten) toetsingskader. VGL wordt echter ook een zelfstandig certificaat, dat nu in rap tempo operationeel wordt gemaakt. De eisen van *Bedrijf van de toekomst* pretenderen echter niet een nieuw certificaat op te leveren. Hier ligt dus een belangrijk verschil met de plantaardige sectoren.

De criteria van *Bedrijf van de toekomst* (incl. die van Verbreed Groen Label) zijn opgezet als die van een ‘gangbaar’ certificaat: een serie criteria op het gebied van milieu, natuur en landschap, dierenwelzijn en diergezondheid (alleen veehouderij) waaraan deels of geheel moet zijn voldaan om in aanmerking te komen voor beloning.

Als we met het DOP-systeem mikken op ‘voorlopersbudgetten’ van de rijksoverheid, waaronder die van LNV, dan is het van belang dat het DOP-systeem op de een of andere manier inpasbaar te maken is in het systeem zoals *Bedrijf van de toekomst* dat op het oog heeft. Zonder in detail in te gaan op de inhoud van het LNV-project (de eindrapportage is nog niet verschenen), schetsen we hier kort hoe de systemen zich tot elkaar verhouden:

- bindend element is het doel van beide systemen: ontwikkelen van een toetsings- of beoordelingskader voor ‘groene’ prestaties, vooral met het oog op stimuleringsmaatregelen (m.n. fiscale voordelen en groenfinanciering);
- er is een belangrijk verschil in flexibiliteit tussen de systemen (zie ook de punten 2 en 3 van de eerder genoemde verschillen tussen DOP-systeem en certificaten). In *Bedrijf van de toekomst* moet een bedrijf voldoen aan alle criteria op alle duurzaamheidsthema’s. In het DOP-systeem kunnen de benodigde DOP weliswaar nooit op één milieuterrein worden verdiend, maar bijvoorbeeld wel op twee of drie terreinen, en begint de puntenteller al te lopen bij alle bovenwettelijke prestaties;
- fiscale beloning vereist bij *Bedrijf van de toekomst* uit controle-oogpunt deelname aan een bestaand certificaat (bijv. milieukeur). Daarmee wordt een extra drempel opgeworpen. Het DOP-systeem beoogt juist een grotere groep voorlopers in aanmerking te laten komen door deelname aan een bestaand certificaat niet verplicht te stellen;

Hoewel het DOP-systeem en het *Bedrijf van de toekomst* ‘technisch’ gezien tot op grote hoogte ‘compatibel’ zijn te maken (voor alle eisen van *Bedrijf van de toekomst* zijn rekenregels te bedenken om deze om te rekenen in DOP), lijken het verschil in flexibiliteit en de deelname aan een bestaand certificaat vooralsnog de grootste knelpunten voor een soepele integratie van het DOP-systeem in dat van *Bedrijf van de toekomst*. Het overleg met het ministerie van LNV hierover wordt echter ook na de eindrapportage vervolgd.

***N.B. Leentje en Bart: moeten we bovenstaande tekst nog actualiseren n.a.v. de ontwikkelingen rond SDL?***

# 7 Toepassingen van het DOP-systeem

---

De overheid heeft zich altijd intensief beziggehouden met de landbouw en het landelijk gebied. Na de Tweede Wereldoorlog was het beleid vooral gericht op schaalvergroting, intensivering en productieverhoging, sinds de jaren '80 staan duurzaamheid, verbreding en plattelandsvernieuwing steeds meer centraal. Deze paradigmaswitch vergt een andere rol van de overheid (en samenhangend daarmee ook van voorlichting en onderzoek). Verduurzaming en (economische) verbreding van de land- en tuinbouw worden echter nog maar ten dele uit de 'markt' betaald. Daarom is het gewenst en ook goed verdedigbaar dat vooralsnog ook de overheid fors investeert in de omslag die de agrarische sector nu maakt.

Het DOP-systeem biedt kapstokken voor overheidsinvesteringen in duurzame of maatschappelijk gewenste landbouw. Met het DOP-systeem is het immers mogelijk om een hele schakering aan groentinten te onderscheiden (hoe meer DOP, hoe groener). Dat maakt het mogelijk om elke beloning te koppelen aan de daartoe vereiste groentint, zulks ter beoordeling van degene die de beloning verstrekt. Zo zullen voor geringe beloningen weinig DOP nodig zijn en voor hoge beloningen veel. Daarnaast kan het uiteraard zo zijn dat de andere partij bij 'donkergroene' prestaties niet alleen zwaardere eisen stelt aan het aantal DOP, maar ook aan de feitelijke resultaten en/of aan registratie en controle.

Welke toepassingsmogelijkheden zien wij voor het DOP-systeem? Tot dusverre zijn vooral fiscale begunstiging (m.n. duurzame ondernemersaftrek) en groenfinanciering aan de orde geweest. Maar er zijn veel meer soorten tegenprestaties mogelijk. In dit hoofdstuk geven we een daarvan een beknopt overzicht. Het accent ligt daarbij op korte termijn op overheidsinvesteringen in duurzame bedrijven. Maar op langere termijn is een rol voor het DOP-systeem op de (consumenten-)markt zeker niet ondenkbaar.

Zoals zal blijken uit het volgende overzicht, zijn er grofweg twee typen tegenprestaties:

1. Introductie van nieuw stimuleringsbeleid (bijv. extra fiscale voordelen) voor bedrijven met DOP.
2. Bestaand stimuleringsbeleid (bijv. investeringssteun, maar ook prijs- en hectaretoeslagen) voortaan sterker of louter richten op bedrijven met DOP. Dit past in de nieuwe EU-voorstellen voor *cross-compliance* en in de recente beleidslijn van het ministerie van LNV om overheidssteun meer te richten op duurzaamheid.

Hoewel beide typen een tweedeling aanbrengen in duurzame en overige bedrijven, zullen de laatstgenoemde voordelen in de landbouw zelf lastiger liggen dan de eerstgenoemde. In de overzichtstabel aan de eind van dit hoofdstuk (tabel 3) is - met de natte vinger - aangegeven in welke categorie de verschillende mogelijkheden vallen.

Het realiteitsgehalte van de hierna genoemde mogelijkheden loopt sterk uiteen. Sommige mogelijkheden zijn wellicht op korte termijn te realiseren, andere zullen wellicht luchtfietserij blijken. In de genoemde tabel hebben we daarom ook het realiteitsgehalte ingeschat.

## **Consumentenmarkt: hogere prijs**

In beginsel zouden producten van 'groene' bedrijven, net als dat nu met EKO-producten en diverse streekkeuren het geval is, kunnen profiteren van prijsvoordelen op de markt. Op korte termijn verloopt dit prijsvoordeel voor DOP echter indirect, namelijk via de productkeuren



die mede onder de DOP-systematiek worden gebracht. Op langere termijn is het niet ondenkbaar dat de DOP-systematiek zelf onderscheidend gaat werken in de markt. Het marktvoordeel hoeft niet per se via de consumentenprijs te lopen, maar kan ook via de fabrieksprijs gaan. Zo loopt er al geruime tijd een discussie over de mogelijkheden van een hogere uitbetalingsprijs voor 'duurzame' of streekeigen melk (net als de prijs nu naar gehalten wordt gedifferentieerd).

Op de consumentenmarkt is vooral de binnenlandse markt van belang. Hier groeit de belangstelling voor 'vergroening', niet zozeer bij individuele consumenten, maar bijvoorbeeld wel bij supermarkten. Een nieuw initiatief waarin kwaliteit en duurzaamheid een rol spelen is het project *De Virtuele Supermarkt*. Ook hier kan het DOP-systeem van betekenis zijn.

### **Fiscale voordelen**

Op korte termijn mikken we vooral op fiscale voordelen voor 'groene' bedrijven. Dat is geheel conform de belastingplannen voor de 21<sup>e</sup> eeuw. Die fiscale voordelen kunnen grofweg drie vormen aannemen:

1. Een hogere zelfstandigenaftrek. Het kabinet werkt momenteel aan een Duurzame ondernemersaftrek (Doa). In 2000 vallen daaronder alleen biologische bedrijven, vanaf 2001 wellicht ook andere duurzame bedrijven.  
In Natura is in overleg met het ministerie van LNV over de invulling van de Doa voor de land- en tuinbouw. Idealiter wordt de Doa geheel gekoppeld aan DOP (bijv. recht op Doa bij minimaal 50 DOP). Het ministerie zit echter vooralsnog op een andere lijn: stringente milieu- en natuurcriteria (op grofweg Milieukeur-plusniveau). Voor de benutting van de Doa-gelden levert dat een belangrijk verschil op:
  - bij de LNV-lijn (conform het project Bedrijf van de toekomst) zal de landbouw de eerste jaren slechts beperkt kunnen profiteren van de Doa. Gezien de tijdelijkheid van de Doa (in eerste instantie drie jaar) zal de Doa daarmee voor veel bedrijven geen interessante tegenprestatie zijn;
  - bij toepassing van het DOP-systeem zal de landbouw van meet af aan het Doa-budget kunnen benutten, waarbij de groene prestaties om in aanmerking te komen voor de Doa regelmatig worden aangescherpt.
2. Fiscale vrijstelling van de inkomsten uit natuur- en landschapsbeheer. De inkomsten uit de Regeling natuur (Programma Beheer) zijn straks voor 90% vrijgesteld van inkomstenbelasting. Voor de Regeling agrarisch natuurbeheer is dat (nog) niet mogelijk, omdat die stoelt op compensatie van inkomensderving (waardoor de compensatie per definitie belastingplichtig is). Overigens geldt de belastingvrijstelling in de Regeling natuur voor iedereen die op basis van deze regeling een contract sluit en ligt het niet voor de hand om dit belastingvoordeel alleen ten goede te laten komen aan 'gecertificeerde' bedrijven. Wel een mogelijkheid is om in de inkomstenbelasting een optieregeling voor natuur op te nemen, zoals die er nu ook is voor bos. Zo'n optieregeling maakt het mogelijk om eventuele verliezen uit natuurbeheer in mindering te brengen op het ondernemersinkomen (om te voorkomen dat de Belastingdienst het standpunt inneemt dat bij natuurbeheer geen sprake is van een onderneming).
3. Fiscale faciliteiten voor startende ondernemers mede richten op bedrijven die omschakelen naar duurzaamheid (en dus een groene 'doorstart' maken). Het gaat om drie faciliteiten in de inkomstenbelasting:

- de starterskop op de zelfstandigenaftrek. In feite wordt deze bij toepassing van de Doa (zie punt 1) al selectief verhoogd voor duurzame bedrijven;
- vrije afschrijving. Deze zou ook kunnen worden toegepast voor investeringen die voortvloeien uit ‘groene omschakeling’;
- de zogeheten Tante-Agaathregeling: fiscale vrijstelling van rente en dividend op vermogen dat (bijv. door familie) is verstrekt aan startende ondernemers. Ook de werkingssfeer van deze regeling zou kunnen worden uitgebreid tot ‘doorstartende’ groene ondernemers. Het voordeel van de Tante-Agaathregeling is in het nieuwe belastingstelsel trouwens geringer dan in het oude.

Overigens zijn omschakelingspremies lastig te koppelen aan DOP, want op het moment van omschakelen heeft een bedrijf nog lang niet altijd DOP behaald (wel kan de premie worden gekoppeld aan een inspanningsverplichting tot het behalen van een bepaald aantal DOP).

### **Groenfinanciering**

Hoewel groenfinanciering (de fiscale groenregeling) in feite ook een belastingfaciliteit is, bespreken we deze tegenprestatie apart. Voor de agrariër gaat het namelijk niet om fiscaal voordeel (dat is voor de belegger in groenfondsen), maar om een lagere rente bij leningen. In beginsel kan het gehele geleende bedrijfsvermogen worden geherfinancierd tegen een lagere rente. Op dit moment hebben biologische bedrijven al recht op groenfinanciering. Dat zou ook kunnen gelden voor andere ‘groene’ bedrijven met voldoende DOP.

Groenfinanciering kan een belangrijke beloningswijze zijn voor groene bedrijven. In tegenstelling tot belastingvoordelen, die alleen interessant zijn voor bedrijven die (veel) belasting betalen, is een lagere kredietrente interessant voor alle bedrijven die met geleend geld hebben geïnvesteerd.

Overigens hebben de banken recent besloten om hun groenfondsen op slot te zetten zolang de aantrekkelijkheid van groenfinanciering (voor de belegger) onder het nieuwe belastingstelsel beperkt lijkt te zijn. Inmiddels zijn de betrokken ministeries bezig met ‘reparatie’, zodat deze situatie niet blijvend lijkt.

### **Kredietverstrekking**

In het verleden waren banken en andere geldschieters niet zelden extra kritisch op bedrijven die anders dan anders boerden doordat ze al stappen op weg naar duurzaamheid zetten.

Hoewel deze gewoonte nog niet helemaal is verdwenen, is de laatste jaren een kentering zichtbaar. Zo staat de Rabobank inmiddels open voor een meer offensieve aanpak: bevoordeling van (bijv. soepeler criteria voor) ‘groene’ bedrijven in de kredietverstrekking. Deze selectieve bevoordeling kan worden gekoppeld aan DOP.

### **Stimuleringspremies en investeringssteun**

Ook in de sfeer van premieverstrekking door de overheid kunnen DOP een rol spelen:

1. Zoals biologische bedrijven nu een omschakelings- en instandhoudingspremie ontvangen, zou de overheid - bij voldoende DOP - ook voor andere ‘groene’ bedrijven selectieve stimuleringspremies kunnen introduceren. Deze zouden dan wellicht (onder de nieuwe Verordening Plattelandsontwikkeling) zelfs mede door Brussel kunnen worden gefinancierd.
2. De genoemde EU-Verordening bepaalt dat alleen investeringssteun mag worden verleend aan bedrijven die voldoen aan minimum-voorwaarden t.a.v. milieu en dierenwelzijn en, in sommige gevallen, aan bedrijven die een ‘Goede Landbouwpraktijk’ (GLP) bezigen. De

overheid zou het DOP-systeem kunnen gebruiken om te bepalen welke bedrijven in deze context 'steunwaardig' zijn.

### **Cross-compliance**

Voorjaar '99 hebben de EU-ministers in Berlijn besloten om de prijzen van akkerbouwproducten en vlees geleidelijk te verlagen. Voor de melkveehouderij is de prijsverlaging uitgesteld tot 2005. Tegenover de prijsverlaging staan (tijdelijke) inkomenstoelagen. De EU heeft het de lidstaten mogelijk gemaakt om bij toekenning hiervan 'groene' tegenprestaties te vereisen. Dit principe heet in goed Nederlands *cross-compliance*. Op dit moment zijn de ministeries van LNV en VROM de groene tegenprestaties aan het invullen. Dat is al gebeurd voor fabrieksaardappelen en maïs en zal zeer binnenkort gebeuren voor de andere teelten waarvoor hectaretoelagen gelden. Het DOP-systeem biedt goede aanknopingspunten voor *cross-compliance*: de DOP kunnen dan dienen als gewaarborgde, maar flexibele groene tegenprestatie.

### **Grondbeleid**

Ook in het grondbeleid kan het DOP-systeem een rol spelen. Voorbeelden:

1. In het beleid van de terreinbeherende natuurbescherming: door de uitgifte van reservaatgrond te beperken tot bedrijven die kunnen gelden als professionele beheerders (dus met in dit geval voldoende natuur-DOP).
2. In het beleid van grondbanken, Fagoed etc.: door uitgifte van grond voor bedrijfsvergroting vooral te richten op duurzame bedrijven.

### **Quotumbeleid**

Vergeleken met andere landen heeft Nederland geen bijster actief beleid t.a.v. melkquota. Wel is er nu discussie over een quotumbeurs. Mocht die er komen, dan zou de beurs in zijn uitgiftebeleid duurzaamheidscriteria kunnen inbouwen, waardoor duurzame bedrijven voorrang hebben of anderszins soepeler worden behandeld. Ook de terreinbeherende natuurbescherming, die bij grondverwerving soms ook quotum in handen krijgt, zou het DOP-systeem kunnen inbouwen in zijn uitgiftebeleid.

### **Vestigings- en overnamebeleid**

Ook het vestigings- en overnamebeleid kan sterker dan nu 'groene' bedrijven bevoordelen. Zo kunnen fiscale faciliteiten voor startende bedrijven worden verruimd tot 'doorstartende' groene bedrijven (zie 'Fiscale voordelen', punt 3). Ook andere vormen van investeringssteun bij vestiging en overname kunnen selectief worden gericht op groene bedrijven (zie ook 'Stimuleringspremies en investeringssteun'). Daarnaast kunnen DOP wellicht worden gebruikt bij reconstructieprojecten (bijv. reconstructie varkenshouderij).

### **Selectieve ontheffing van regelgeving**

Voordelen voor groene bedrijven hoeven niet alleen financiële te zijn, maar kunnen ook bestaan uit 'beleidsruimte'. Daarbij kunnen we denken aan:

1. Selectieve ontheffing van generieke regelgeving. Zo hebben diverse milieucoöperaties ontheffing gevraagd van onderdelen van het milieubeleid (m.n. elementen van het uitrijverbod en de ammoniakregels) in ruil voor andere groene prestaties. Deze verzoeken hebben tot dusverre overigens weinig beleidsruimte opgeleverd.
2. Soepeler toekenning van (milieu- of aanleg-)vergunningen door gemeenten in ruil voor voldoende groene prestaties. In het convenant voor de Alblasserwaard/Vijfheerenlanden is bijvoorbeeld een scheurverbod voor grasland van tafel gehouden in ruil voor een pakket natuur- en landschapsmaatregelen.

### Groene contracten (incl. gebiedscontracten)

Steeds meer financiers willen in de toekomst alleen zaken doen met gecertificeerde beheerders van het landelijk gebied. In het kader van het Programma Beheer laat LNV nu de mogelijkheden van certificering van beheerders verkennen. Daaronder vallen ook agrarische natuurverenigingen en individuele bedrijven. Toepassing van het DOP-systeem is hier nog wat problematisch. Professionaliteit blijkt immers niet alleen uit ervaring met natuurbeheer (een aantal natuur-DOP), maar ook uit opleiding (bijv. het gevolgd hebben van een cursus). Alleen contracten sluiten met bedrijven met voldoende DOP discrimineert bedrijven die juist willen beginnen met natuurbeheer. Ook bij toepassing op natuurverenigingen speelt dit probleem. Het DOP-systeem lijkt hier niet zo geschikt als voorwaarde vooraf, maar vooral als meetlat voor een *prestatie-overeenkomst* tussen financier en natuurvereniging en/of tussen natuurvereniging en individuele grondgebruiker.

**Tabel 3. Mogelijke tegenprestaties voor DOP: onderscheid naar nieuw (A) of selectieve toepassing van bestaand (B) stimuleringsbeleid en naar realiteitsgehalte**

tegenprestatie	nieuw of bestaand beleid	realiteitsgehalte
markt:		
• consumentenprijs	A	o/+
• fabrieksprijs	A	o/+
fiscale voordelen:		
• hogere zelfstandigenaftrek (Doa)	A	+
• vrijstelling groene inkomsten	A	o/-
• startersregelingen ook voor groene doorstart	A	o/-
groenfinanciering	A	o/+
kredietverstrekking	A	o/+
stimuleringspremies en investeringssteun	B	o/+
cross-compliance	B	o/-
grondbeleid	B	o/+
quotumbeleid	B	o/-
vestigings- en overnamebeleid	B	o/-
selectieve ontheffing regelgeving	A	o/-
voorwaarde voor groene contracten	B	o

# 8 De balans: perspectieven van het DOP-systeem

---

Als we de balans opmaken van anderhalf jaar onderzoek, ontstaat het volgende beeld. Het projectteam denkt met het DOP-systeem een aantrekkelijk systeem te presenteren dat redelijk solide in elkaar zit en waarmee - aan de hand van de concrete voorstellen in dit rapport - een 'vliegende start' kan worden gemaakt voor de twee grote grondgebonden bedrijfstakken. Deze mening wordt echter nog niet door iedereen gedeeld - de acceptatie van het systeem door overheid en maatschappelijke organisaties is nog zeker geen gelopen race. Als we kijken naar de 'kritische succesfactoren', kunnen we daarbij onderscheiden:

1. de mate waarin het DOP-systeem in samenspraak met LNV kan worden ingepast in het project *Bedrijf van de toekomst*;
2. de mate waarin maatschappelijke organisaties zich ronduit achter het DOP-systeem scharen;
3. de mate waarin bestaande certificeringsinitiatieven het DOP-systeem zien als bedreiging of juist als kans;
4. de mate waarin het systeem van registratie en controle via de accountant (en de Belastingdienst) acceptabel blijkt voor de overheid (m.n. het ministerie van Financiën) en de rest van de samenleving;
5. en *last but not least*: de kans dat met het DOP-systeem tegenprestaties kunnen worden aangeboord, dusdanig dat een substantieel deel van de agrarische bedrijven wordt gemotiveerd om de beoogde extra prestaties te gaan leveren.

We gaan hierna kort in op de genoemde elementen van het toekomstperspectief van het DOP-systeem.

## **Aantrekkelijk systeem**

Het DOP-systeem heeft onmiskenbaar aantrekkelijke elementen. Dat is niet alleen de mening van het projectteam, maar ook van een deel van de personen die we in de loop van het project het idee hebben voorgelegd. We zetten ze nog maar eens kort op een rij:

- het systeem is aansprekend door zijn eenvoud;
- het systeem is niet het zoveelste certificaat, maar een omvattend beoordelingssysteem voor groene prestaties;
- het systeem is flexibel. Voor de boer, omdat hij tot op grote hoogte zijn eigen 'groene profileringsrichting' kan kiezen. Voor de overheid, omdat het de mogelijkheid schept om de puntentoekening jaarlijks aan te passen aan voortschrijden wet- en regelgeving en (maatschappelijke en wetenschappelijke) inzichten;
- het systeem is 'progressief'. In veel certificaten moet de boer voldoen aan een standaardset van eisen; heeft hij die bereikt, dan kan hij op zijn lauweren gaan rusten. In het DOP-systeem begint de puntenteller te tellen bij alle bovenwettelijke prestaties, maar moet de boer (door de jaarlijkse aanscherpingen) wel in beweging blijven om voor beloning in aanmerking te blijven komen;
- het systeem kent een democratische zeggenschaps- en besluitvormingsstructuur;
- het puntensysteem maakt het mogelijk om - op basis van maatschappelijke consensus - uiteenlopende typen prestaties bij elkaar op te tellen en maakt het systeem daarmee ook

geschikt voor gemengde bedrijven, die met de huidige certificeringssystemen vaak in problemen komen;

- het systeem brengt geen zware registratie- en controlelast met zich mee en is daardoor goedkoop;
- het systeem maakt het mogelijk om op verschillende DOP-niveaus tegenprestaties te introduceren, waardoor verschillende ‘duurzaamheidsklassen’ ontstaan (net als de Duurzame ondernemersaftrek nu twee klassen kent). Dit maakt het bovendien mogelijk om zelfs voor ‘erkende’ voorlopers (zoals EKO-bedrijven) nog extra prikkels in te bouwen.

### **Inpasbaarheid in “Bedrijf van de toekomst”**

Technisch gesproken zijn het DOP-systeem en de systematiek van *Bedrijf van de toekomst* vrij goed ‘compatibel’ te maken. Serieuze knelpunten lijken de verschillen in flexibiliteit en de voorwaarde van *Bedrijf van de toekomst* om (vanwege de controle) deel te nemen aan een bestaand certificaat. Nader overleg met het ministerie van LNV zal moeten leren of deze knelpunten overkomelijk zijn. Het spreekt voor zich dat het ministerie bezwaarlijk kan kiezen voor twee verschillende beoordelingssystemen. Als het ministerie niettemin kiest voor het ‘eigen’ systeem, vervalt daarmee de toegang tot een aantal belangrijke tegenprestaties (zie ook onder het kopje “Voldoende tegenprestaties”).

### **Steun van maatschappelijke organisaties**

In de loop van het project hebben we overleg gevoerd met de belangrijkste maatschappelijke organisaties die voor dit thema relevant zijn. Begin 2000 heeft LTO-Nederland zich volmondig achter het DOP-systeem geschaard en wil zij ook het vervolgtraject gaan ‘trekken’. Van andere organisaties is de mate van steun wat minder duidelijk. De Stichting Natuur en Milieu (SNM) ziet wel de voordelen van het systeem en steunt het streven om stimuleringsgelden bij meer soorten voorlopers terecht te laten komen dan bij alleen biologische bedrijven. Niettemin betwijfelt SNM de noodzaak van introductie. De ANWB steunt het systeem en heeft deelgenomen in het projectteam. Dat gebeurde weliswaar namens de vier Groene Hart Manifestpartijen, maar dat betekent nog niet dat al deze partijen (behalve ANWB en WLTO zijn dat SNM en Vereniging Natuurmonumenten) het initiatief steunen. Geen der partijen geeft echter expliciet een negatief signaal af. Dat suggereert - naast de actieve steun van LTO en ANWB - minimaal een soort ‘gedoogsteun’ van de overige organisaties. Verder overleg zal moeten uitwijzen in hoeverre de gedoogsteun is om te buigen in actieve steun.

### **Steun of weerstand van certificeringsinitiatieven**

Hierover is al veel gezegd in hoofdstuk 6. Het is de stellige bedoeling en overtuiging van het projectteam dat het DOP-systeem geen bedreiging vormt voor bestaande certificaten of keurmerken, maar daarop juist een zinvolle aanvulling vormt en hieraan een nieuwe dimensie kan verlenen. Een aantal certificeringsinitiatieven erkent dat ook wel, andere zijn nog niet overtuigd of tonen überhaupt weinig interesse in het systeem (zoals EKO). Als er een vervolg komt op dit ‘ontwikkelproject’, zal er dus ook veel energie moeten worden gestoken in de communicatie met bestaande initiatieven.

### **Acceptatie controlesysteem**

Belangrijk, maar omstreden element van het DOP-systeem vormt de registratie en controle via de accountants. Deze worden daarbij op hun beurt steekproefsgewijs gecontroleerd door de Belastinginspectie. Verschillende gesprekspartners hebben aangegeven dat dit systeem overheid en samenleving waarschijnlijk onvoldoende garanties biedt. Overleg met het

ministerie van Financiën hierover leverde geen onomwonden ja of nee op. Dit onderdeel behoeft dus meer aandacht. Daarbij gaat het niet alleen om een betere onderbouwing van de mogelijkheden en beperkingen van het systeem via de accountant (en mogelijk zelfs om extra programmeringsmogelijkheden in veelgebruikte boekhoudsystemen), maar ook om een vergelijking met de mogelijkheden en beperkingen van andere registratie- en controlesystemen. Zo kan beter zichtbaar worden of er een goed alternatief is voor het door ons voorgestelde systeem.

### **Voldoende tegenprestaties**

Cruciaal voor het welslagen van het systeem is het zicht op tegenprestaties. Zonder voldoende tegenprestatie zullen boeren immers niet staan te trappelen om deel te nemen. Zoals gezegd hebben we ons voor de korte termijn vooral gericht op fiscale voordelen (m.n. Duurzame ondernemersaftrek, Doa) en op groenfinanciering. Ten aanzien van de Doa is van belang dat de Tweede Kamer eind 1999 de motie-Geluk heeft aangenomen, die bepaalt dat de Doa ten goede moet komen aan een breder scala van bedrijven dan alleen biologische. Hier ligt een opening voor het DOP-systeem. Het ministerie van LNV is de implementatie nu verder aan het vormgeven, maar zit daarbij zoals gezegd vooralsnog sterk op het spoor van *Bedrijf van de toekomst*. Daarmee zouden naast EKO-bedrijven vooral Milieukeur-bedrijven in aanmerking kunnen komen voor de Doa.

Verder is van belang dat de Europese Commissie belangstelling heeft getoond voor het DOP-systeem. De Commissie is namelijk - net als LNV - op zoek naar aangrijpingspunten voor beloning van plattelandsvernieuwing en voor *cross-compliance*, en ziet daartoe wellicht mogelijkheden in een DOP-achtig 'universeel' puntensysteem.

Concrete resultaten heeft de speurtocht naar tegenprestaties dus nog niet opgeleverd. Wel is de ideevorming over het systeem bekend bij relevante ambtenaren van LNV, VROM en Financiën. Het lijkt aan LTO-Nederland - als toekomstige trekker van het vervolgtraject - om hiervan met voorrang werk te maken.

# 9 Conclusies en aanbevelingen

---

In dit hoofdstuk presenteren we kort de conclusies en aanbevelingen van het project. Omdat ook hoofdstuk 8 al in concluderende zin de balans opmaakt voor de perspectieven van het DOP-systeem, herhalen we hier niet alle conclusies die daar al zijn getrokken over de toekomstige bruikbaarheid.

## 9.1 Conclusies

Om de koopkrachtige vraag naar een aantrekkelijk en goed toegankelijk platteland secuurder te richten op en het aanbod in de landbouw (verbreding, verduurzaming), heeft de Stichting In Natura een systeem ontwikkeld van Duurzame ondernemerspunten: DOP. Het DOP-systeem is niet een nieuw certificaat of keurmerk, maar een omvattend *beoordelingssysteem* voor ‘groene prestaties’. Het is te vergelijken met puntensystemen zoals die worden gehanteerd bij Duurzaam Bouwen of de Groen-Labelkas om te bepalen of de initiatiefnemer in aanmerking komt voor beloning (bijv. fiscale voordelen of groenfinanciering).

Het DOP-systeem mikt voor de korte termijn vooral op overheidsgelden voor ‘groen voorloperschap’. Het werkt in het kort als volgt. De overheid roept in samenspraak met de maatschappelijke organisaties een ‘puntencommissie’ in het leven. Deze adviseert over de DOP-toekenning en over de lathoogte(n) om in aanmerking te komen voor tegenprestaties. De overheid publiceert vervolgens jaarlijks een DOP-lijst waarop alle prestaties, maatregelen en investeringen staan die in aanmerking komen voor DOP. Om uitgebreide registratie- en controlewerkzaamheden tegen te gaan, zijn dat vooral zaken die bewijsbaar zijn vanuit de fiscale bedrijfsboekhouding. De boer die in aanmerking wil komen voor DOP, laat zijn boekhouder het aantal DOP berekenen. Dat wordt vervolgens gecontroleerd door de accountant en steekproefsgewijs ook door de Belastinginspectie.

### **Geen nieuw certificaat, maar een universeel beoordelingssysteem**

Met opzet is niet gekozen voor een nieuw certificeringssysteem of voor aansluiting bij bestaande certificaten, bijvoorbeeld door daaraan specifieke modules toe te leveren. Het opzetten van een nieuw certificaat zou veel tijd kosten en de dreigende wildgroei van certificaten alleen maar vergroten, terwijl het juist onze bedoeling was om een ‘integrerend’ systeem te introduceren. Toeleveren van specifieke modules aan bestaande certificaten is een tijdrovend proces met wisselende kansen op succes, het risico van versnippering en een waarschijnlijk beperkte deelname. Dat terwijl we juist op korte termijn de nieuwe impulsen voor beloning van voorlopers wilden benutten voor een substantiële groep bedrijven.

In dit rapport is het DOP-systeem alleen uitgewerkt voor:

- de grote grondgebonden bedrijfstakken: rundveehouderij en akkerbouw. Met de hier gepresenteerde systematiek kunnen echter ook voor andere bedrijfstakken relatief eenvoudig DOP-lijsten worden opgesteld;
- de terreinen milieu (mineralen, bestrijdingsmiddelen, energie), natuur en landschap, dierenwelzijn en recreatie en toerisme. Het systeem kan naar believen worden uitgebreid



met andere thema's: water, afval, diergezondheid, cultuurhistorie en archeologie, streek- en kwaliteitsproductie, voedselveiligheid etc.

### **Aantrekkelijke kanten van het DOP-systeem**

Het voorgestelde systeem biedt - mede ten opzichte van bestaande certificaten - in beginsel een aantal aantrekkelijke mogelijkheden:

- het systeem is aansprekend door zijn eenvoud;
- het systeem is flexibel. Voor de boer, omdat hij tot op grote hoogte zijn eigen 'groene profileringsrichting' kan kiezen. Voor de overheid, omdat het de mogelijkheid schept om de puntentoekening jaarlijks aan te passen aan voortschrijdende wet- en regelgeving en (maatschappelijke en wetenschappelijke) inzichten;
- het systeem is 'progressief'. In veel certificaten moet de boer voldoen aan een standaardset van eisen; heeft hij die bereikt, dan kan hij op zijn lauweren gaan rusten. In het DOP-systeem begint de puntenteller te lopen bij alle bovenwettelijke prestaties, maar moet de boer (door de jaarlijkse aanscherpingen) wel in beweging blijven om voor beloning in aanmerking te blijven komen;
- het systeem kent een democratische zeggenschaps- en besluitvormingsstructuur;
- het puntensysteem maakt het mogelijk om - op basis van maatschappelijke consensus - uiteenlopende typen prestaties bij elkaar op te tellen en maakt het systeem daarmee ook geschikt voor gemengde bedrijven, die met de huidige certificeringssystemen vaak in problemen komen;
- het systeem brengt geen zware registratie- en controlelast met zich mee en is daardoor goedkoop;
- het systeem maakt het mogelijk om op verschillende DOP-niveaus tegenprestaties te introduceren, waardoor verschillende 'duurzaamheidsklassen' ontstaan (net als de Duurzame ondernemersaftrek nu twee klassen kent). Dit maakt het bovendien mogelijk om zelfs voor 'erkende' voorlopers (zoals EKO-bedrijven) extra prikkels in te bouwen.

### **Toepassingen van het DOP-systeem**

Cruciaal voor het welslagen van het systeem is de aanwezigheid van aantrekkelijke tegenprestaties of beloningen. Voor de korte termijn mikken we daarbij vooral op de overheid. Hoewel er overleg is met degenen die verantwoordelijk zijn voor toepassing van Doa en groenfinanciering, zijn er op het moment van schrijven geen concrete beloningen te melden. Daarnaast is er een breed scala aan andere (deels niet-financiële) beloningsvormen denkbaar. Zo zouden bedrijven met voldoende DOP selectief aanspraak kunnen maken op voordelen in bij stimulerings- en investeringspremies (het kan zelfs een rol spelen bij de invulling van *cross-compliance*), in het grond- en quotumbeleid, in het vestigings- en overnamebeleid en in de regelgeving.

### **Substantiële maatschappelijke steun**

Tijdens de ontwikkeling van het DOP-systeem is overleg gevoerd met veel verschillende partijen en personen. Kort samengevat is er actieve steun van de landbouworganisaties en van een deel van de maatschappelijke organisaties (o.a. van de ANWB mede namens de Groene Hart Manifestpartijen) en minimaal 'gedoogsteun' van de rest van de maatschappelijke organisaties en van een deel van de certificeringsinitiatieven. Een deel van de certificeringsinitiatieven blijkt het DOP-systeem te ervaren als een bedreiging voor het eigen systeem.

Gezien de vrij brede steun voor het DOP-systeem ligt de toekomst van het systeem goeddeels in handen van LTO-Nederland, die zich de komende tijd hard wil maken voor verdere

implementatie, en bij het ministerie van LNV, dat uiteindelijk sterk bepalend is voor de ‘toegang’ tot overheidsbeloningen zoals Doa en groenfinanciering, nodig om het systeem ook voor agrariërs aantrekkelijk te doen zijn.

## 9.2 Aanbevelingen

Dit rapport is het verslag van het ontwikkeltraject van het DOP-systeem. Hoewel de perspectieven van het systeem nog niet geheel duidelijk zijn, lijkt de kans op welslagen zeker aanwezig. Daarom stelt het projectteam het volgende voor:

1. De ontwikkeling van het DOP-systeem wordt voortgezet, maar nu sterker gericht op de (mogelijkheden voor) praktische implementatie. LTO-Nederland heeft inmiddels toegezegd hiertoe het initiatief te willen nemen. Omdat er nog flinke hobbels te nemen zijn, is het gewenst dat LTO hiermee voortvarend en vasthoudend aan de slag gaat.
2. Er wordt op korte termijn een voorlopige puntencommissie geïnstalleerd, die pakweg een jaar gaat proefdraaien, zowel met de DOP-toekenning als met de voorgestelde werkwijze van de commissie. Bovendien beziet de commissie de mogelijkheden om haar taken elders (bijv. bij bestaande deskundigenfora) onder te brengen. Na het proefjaar wordt de definitieve puntencommissie benoemd. We stellen voor dat LTO in samenspraak met LNV het initiatief neemt voor de voorlopige commissie.
3. Het overleg met het ministerie van LNV over de relatie tussen DOP-systeem en het project *Bedrijf van de toekomst* (waarin het ministerie ‘steunwaardige’ bedrijven definieert) wordt voortvarend en met creativiteit voortgezet. Ook met VROM en Financiën wordt het overleg geïntensiveerd, zowel met het oog op mogelijke beloningen (zie ook punt 7) als met het oog op de acceptatie van het registratie- en controlesysteem via de accountant.
4. De prille contacten met de Europese Commissie worden uitgebreid. Wellicht kan het ‘universele’ DOP-systeem om te beginnen een Europese dimensie krijgen.
5. In het vervolgtraject probeert LTO-Nederland ook om de ‘gedoogsteun’ van een aantal natuur- en milieuorganisaties en toeristisch-recreatieve organisaties om te buigen naar actieve steun.
6. De positie van het DOP-systeem ten opzichte van bestaande certificaten en de mogelijke meerwaarde voor die certificaten wordt duidelijker over het voetlicht gebracht. Zo kunnen wellicht ook met hen allianties worden gesloten voor het uitbreiden van voorlopersbudgetten. Ook kunnen zij voor DOP-bedrijven de sleutel zijn naar de (consumenten-)markt.
7. De mogelijkheden voor registratie en controle via de accountant worden nader uitgewerkt. Daarbij gaat het ten eerste om de ‘technische’ aspecten (welke extra boekhoudmodules zijn beschikbaar of kunnen worden ontwikkeld?) en ten tweede om een vergelijking met de mogelijkheden, beperkingen en kosten van andere controlesystemen. Hieruit moet blijken of er een adequaat alternatief is voor het systeem via de accountant.
8. Er wordt voortvarend werk gemaakt van het ‘binnenhalen’ van tegenprestaties, ook andere dan de veelgenoemde Doa en groenfinanciering. Ook hier stellen we voor dat LTO-Nederland het voortouw neemt, maar bij voorkeur in intensief samenwerking met de maatschappelijke organisaties.

