

# Van Omschakelplannen naar Kringlooplandbouw

Tussenrapportage Investeringsfonds  
Duurzame Landbouw





## Colofon

<b>Opdrachtgever:</b>	<b>Nationaal Groenfonds</b> Pieter Baars, Christiaan Couperus
<b>In samenwerking met:</b>	<b>Beoordelingscommissie Investeringsfonds Duurzame Landbouw</b> Geert Jansen (voorzitter) Louise Vet Jan Willem Erisman Martin Scholten Alex Datema Anne van Doorn Daniëlle de Nie Natasja Oerlemans Han Swinkels Pieter de Wolf Roelof Balk (secretaris)
<b>Auteur:</b>	Roelof Balk m.m.v. Melvin Könings
<b>Datum:</b>	24 december 2021
<b>Opmaak:</b>	Lysias Advies   Signatures
<b>Fotografie:</b>	Nationaal Groenfonds   Imagro



## Inhoud

<b>Samenvatting</b>	<b>3</b>
<b>1. Inleiding en leeswijzer</b>	<b>8</b>
Evaluatie van een nieuwe aanpak	8
Leeswijzer	9
<b>2. Aanpak en kernvragen</b>	<b>10</b>
<b>3. Wat het IDL beoogt en hoe het werkt</b>	<b>11</b>
Beleidsmatig kader	11
Maatschappelijke, strategische en operationele doelstelling	11
<b>4. Het IDL van start</b>	<b>13</b>
Activiteiten en mijlpalen	13
Resultaten	14
De pijplijn nader belicht	15
<b>5. Actuele context rond verduurzaming van de landbouw</b>	<b>18</b>
Onzekerheid remt investeringen	18
Ondersteuning vanuit Omschakelprogramma nog niet van kracht	19
<b>6. Duurzaamheidsdoelen en indicatoren</b>	<b>21</b>
Sturen op doelen	21
De duurzaamheidsdoelen	22
Indicatoren	24
<b>7. De Bedrijfsomschakelplannen</b>	<b>26</b>
<b>8. Het beoordelingsproces</b>	<b>28</b>
<b>9. De Omschakelingen</b>	<b>30</b>
Modaliteiten gebaseerd op praktijk	30
Stimulans voor bancaire financiering	30
Maximale hoofdsom	31
Grondfinanciering en staatssteun	31
Compartimentering aanpassen	31
<b>10. Conclusies en aanbevelingen</b>	<b>33</b>
<b>Bijlage 1: vragen van LNV en de antwoorden</b>	<b>37</b>
<b>Bijlage 2: Beoordelingskader voor aanvragen IDL</b>	<b>42</b>





## Samenvatting

### Het IDL van start

In juli 2021 is het Investeringsfonds Duurzame Landbouw (IDL) als pilot van start gegaan: een nieuw financieel instrument ter bevordering van duurzame landbouw, opgericht in het kader van de structurele aanpak van de stikstofproblematiek. Het IDL maakt onderdeel uit van het Omschakelprogramma Duurzame Landbouw en stuurt op duurzaamheidsdoelen, niet op specifieke maatregelen. Het IDL, ondergebracht bij het Nationaal Groenfonds, biedt langjarige (co)financiering tegen soepele condities aan agrariërs die met gerichte investeringen willen omschakelen naar een duurzame bedrijfsvoering.

Voor de pilot IDL is een looptijd van 12 maanden uitgetrokken tot zomer 2022. De operationele doelstelling voor deze periode is om circa 36 omschakelingen van gemiddeld € 250.000 te verstrekken aan omschakelende agrariërs, in cofinanciering met private financiers. Deze Tussenrapportage bevat een evaluatie over de eerste vijf maanden, met aanbevelingen voor het vervolg. Deze zijn opgetekend op basis van een analyse van de beschikbare documenten (waaronder de kwartaalrapportages, de aanvraagformulieren, en de vergaderstukken van de onafhankelijke beoordelingscommissie IDL), de bevindingen van medewerkers van het Nationaal Groenfonds en de inbreng van de leden van de beoordelingscommissie.

De kernvragen voor deze evaluatie zijn:

- In hoeverre slaagt het IDL er in om bij te dragen aan de doelstellingen uit de Kamerbrieven 'Voortgang stikstofproblematiek' en 'Contouren Omschakelprogramma Duurzame Landbouw'?
- Welke aanpassingen zijn mogelijk om het IDL beter in staat te stellen aan de beleidsmatige doelstellingen te kunnen voldoen?

### Grote belangstelling voor de omschakelfinanciering

Het Nationaal Groenfonds heeft vanaf medio juli het 'loket IDL' opengesteld, een onafhankelijke en deskundige beoordelingscommissie benoemd en geïnstalleerd, een team en fondsmanager IDL ingericht, de financieringsfaciliteit staatssteunproof vormgegeven, een voorlichtingscampagne gevoerd en de eerste aanvragen in behandeling genomen in nauwe samenspraak met de betrokken private financiers, met name banken.

De belangstelling voor het IDL blijkt groot. Ruim 4500 unieke bezoekers hebben de webpagina IDL bezocht en 1182 daarvan hebben de informatie over het aanvraagformulier aangeklikt. Het IDL-Webinar "Omschakelen ja, en de financiering dan?" is door 340 personen gevolgd. Het aanvraagformulier is door 128 personen gedownload en 24 daarvan hebben tot op heden een complete aanvraag ingediend. Van de beoordeelde aanvragen is 60% inhoudelijk goedgekeurd door de beoordelingscommissie, waarna het financieringstraject met de private financier(s) wordt doorlopen. Dat betreft vooral melkveehouders en intensieve veehouders. De doorlooptijd van de aanvragen, met daarin het overleg met de private financiers over de financieringsopzet, omvat al gauw 5 á 6 maanden. Er zijn nu voor vier goedgekeurde aanvragen financieringsoffertes uitgewerkt en voorgelegd aan de omschakelende agrariërs. Een daarvan is inmiddels ondertekend.

## Perspectief in onzekere periode

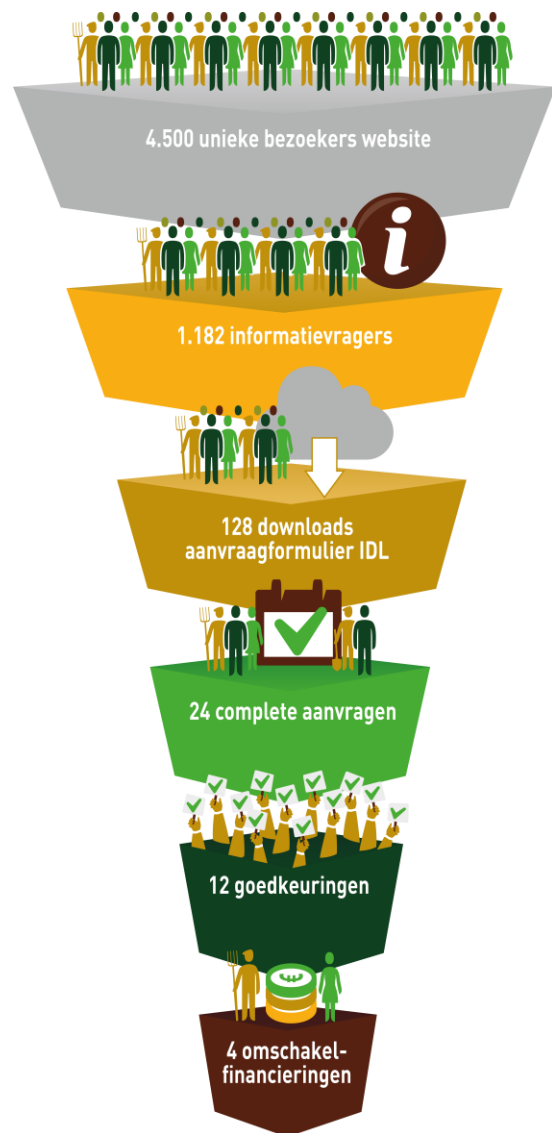
Het IDL is van start gegaan in periode van onzekerheid voor de agrarische sector. Het Omschakelprogramma zelf functioneert nog niet volledig en er is nog nauwelijks sprake van de beoogde ondersteuning vanuit (onder meer) de Subsidieregeling Bedrijfsplannen voor omschakeling, die agrariërs moet helpen om hun omschakelplannen naar duurzaamheid op te stellen. De onzekerheid in de agrarische sector wordt mede gevoed door de lange formatieperiode met onduidelijkheid over mogelijke opkoopregelingen of andere ingrijpende maatregelen voor de landbouw. Dat is een vertragende factor voor de ontwikkeling van een financieringsinstrument als het IDL, dat het vooral moet hebben van het initiatief van agrariërs die met overtuiging kiezen voor duurzaamheid. Wij zien verschillende mogelijkheden om de slagkracht van het IDL te vergroten, belemmeringen weg te nemen en het proces van transitie naar duurzaamheid te versnellen.

## IDL vult lacune in de financieringsmix

*In hoeverre slaagt het IDL er in om bij te dragen aan de doelstellingen uit de Kamerbrieven 'Voortgang stikstofproblematiek' en 'Contouren Omschakelprogramma'?*

Het IDL vult een lacune in de financieringsmogelijkheden voor investeringen in duurzaamheid. Het IDL verschaft cofinanciering aan omschakelende agrariërs die private financiers (met name banken) over de streep trekt. De omschakelingen van het IDL, die achtergesteld worden verstrekt, maken met hun lange looptijd, een lange aflossingsvrije periode en een vaste lage rente van 1%, het verschil in de risico-rendementsafwegingen van de private financiers. Omdat voor het realiseren van de beleidsdoelstellingen transitie-investeringen nodig zijn, die op dit moment vaak nog niet (volledig) door de markt kunnen worden gefinancierd, heeft het IDL onmiskenbaar de potentie tot het leveren van een betekenisvolle bijdrage aan de beleidsmatige doelstellingen in het kader van de stikstofproblematiek.

De eerste bevindingen laten zien dat het IDL nu vooral toegankelijk is voor melkveehouders en intensieve veehouderij, maar minder voor akkerbouw en tuinbouw. Dat komt omdat het toelatingsvereiste dat aan ten minste vijf van acht duurzaamheidscriteria voldaan moet zijn, relatief zwaar is voor akkerbouw en tuinbouw. Ook agrariërs die al stappen naar duurzaamheid gezet hebben en nu een volgende stap overwegen, of juist agrariërs die nog maar aan het begin van hun verduurzaming staan, kunnen niet altijd voldoen aan het huidige toelatingsvereiste, terwijl ze wel bijdragen aan de beoogde transitie.





De beoordelingscommissie verwacht dat de bereidheid tot verduurzaming onder agrariërs zal toenemen bij een eenduidig overheidsbeleid voor de transitie naar een duurzame kringlooplandbouw. Dat vereist een heldere langetermijnvisie en doelgerichte nationale kaders met een regionale uitwerking. Het IDL kan een belangrijke rol spelen om die investeringsbereidheid in duurzaamheid te faciliteren. Vooral als het IDL zijn bekendheid verder weet te vergroten en zich, gesteund door een breed operationeel Omschakelprogramma, stevig weet te verankeren in de sector, met verbindingen naar andere, vergelijkbare programma's en initiatieven. Voor de aankomende periode is duidelijkheid en continuïteit belangrijk, om de grote groep belangstellenden te ondersteunen bij het opstellen en uitwerken van hun omschakelplannen en om de aanvragers in de pijplijn het proces van aanvraag naar financiering succesvol te laten doorlopen.

## Slagkracht vergroten

### ***Welke aanpassingen zijn mogelijk om het IDL beter in staat te stellen aan de doelstellingen te kunnen voldoen?***

De ervaringen in de pilot leveren een groot aantal concrete aanbevelingen op. Die stellen het IDL in staat om haar slagkracht te vergroten en daarmee ook haar bijdrage aan de transitie van de landbouw. Wij onderscheiden daarin zes hoofdthema's. De eerste drie daarvan zijn vooral beleidsmatig van aard, de andere drie meer operationeel.

1. Duidelijke beleidskaders voor de transitie;
2. Het IDL in het integrale transitieproces;
3. Verbreding en continuïteit van het financieringsinstrumentarium;
4. Betere begeleiding van de geïnteresseerde agrariërs;
5. Aanscherping van de pilotfase;
6. Verbreding van de staatssteunmogelijkheden.

### ***Thema 1: bied duidelijke beleidskaders voor de transitie***

Speel actief in op de grote belangstelling vanuit de sector voor verduurzaming met een concreter richtinggevend overheidsbeleid voor de transitie naar een duurzame landbouw.

- Zorg voor langetermijn duidelijkheid over de doelen voor duurzame kringlooplandbouw en de kaders waarbinnen boeren kunnen omschakelen, met mijlpalen op korte termijn.
- Maak de duurzaamheidsdoelen voor de landbouwtransitie specifiek en gebiedsgericht.
- Ondersteun de duurzaamheidsdoelen met duidelijke KPI's waar agrariërs zich op kunnen richten in hun omschakelplannen. Sluit aan op de KPI-initiatieven in de praktijk.

### ***Thema 2: neem het IDL op in het integrale transitieproces***

De slagkracht van het IDL kan verder toenemen als het explicieter geïntegreerd wordt in het transitieproces.

- Koppel het IDL explicieter aan andere programma's en gremia die zich bezig houden met duurzame landbouw en die zich inzetten voor agrariërs die daar aan werken. Versterk de verbinding naar provincies, landbouworganisaties, gebiedscommissies en private initiatieven.

- Vergroot de ondersteuning aan het IDL vanuit het Omschakelprogramma Duurzame Landbouw met de Werkkapitaalregeling, de Subsidieregeling Demonstratiebedrijven en vooral met een effectieve Subsidieregeling Bedrijfsplannen voor omschakeling.
- Maak de resultaten van de verduurzaming zichtbaar en bundel deze. Geef duidelijkheid over wie verantwoordelijk wordt voor de monitoring op regionaal en nationaal niveau, hoe die monitoring gaat plaatsvinden en welk proces daartoe wordt ingericht.

### *Thema 3: verbreding en continuïteit van het financieringsinstrumentarium*

Gebruik de ervaringen van deze pilotperiode niet alleen voor het specifieke doel van integrale omschakeling, maar benut de kennis, de structuren en de financiële netwerken rond het IDL breder.

- Bied tijdig continuïteit aan de omschakelende agrariërs als het gaat om het financieringsinstrumentarium. Besluit op korte termijn over het vervolg van de pilot, op basis van de gebleken omvangrijke belangstelling en het feitelijk aantal aanvragen. Voorkom dat het 'loket IDL' na de afronding van de pilot (juni 2022) gesloten moet worden.
- Verbreed de toepassing van het IDL, zodat dit financieringsinstrument breder ingezet kan worden voor de doelstellingen die onderdeel uitmaken van de beoogde transitie van de landbouw.

### *Thema 4: verbeter de begeleiding van agrariërs*

Zorg op zeer korte termijn voor betere ondersteuning van de agrariërs die willen verduurzamen. Begeleid hen bij het formuleren van realistische en haalbare bedrijfsomschakelplannen.

- Kom met een vervolgitgifte van vouchers uit de Subsidieregeling Bedrijfsplannen voor omschakeling. Stimuleer coachingsprogramma's en sluit aan op vergelijkbare initiatieven van provincies, maatschappelijke organisaties en samenwerkingsverbanden.
- Koppel een tweede tranche van de Subsidieregeling Bedrijfsplannen voor omschakeling expliciet aan de aanvragen bij het IDL, door ten minste een deel van de vouchers te bestemmen voor boeren die daadwerkelijk een aanvraag bij het IDL willen indienen.
- Zie erop toe dat de vouchers in elk geval terechtkomen bij de agrariërs zelf die daadwerkelijk overwegen over te stappen naar duurzaamheid.

### *Thema 5: scherp de pilotfase IDL aan*

Zolang het doelenbeleid nog niet concreet en gebiedsgericht is vormgegeven, en zolang de KPI's nog in ontwikkeling zijn (zeker gedurende de pilotfase):

Flexibiliseer de toelatingsvereisten tot het IDL als volgt:

- Laat het aantal duurzaamheidsdoelen waaraan tenminste voldaan moet zijn om tot de financieringsfaciliteiten van het IDL toegelaten te worden beter aansluiten op de praktijk van de akkerbouw en de tuinbouw.
- Bied ruimte aan agrariërs om gefaseerd gebruik te maken van het IDL, zowel agrariërs die al onderweg zijn en aanvullende stappen willen zetten, als agrariërs die juist aan het begin staan van hun verduurzaming. Laat ook nieuwkomers toe tot de faciliteiten van het IDL.

- Pas de compartimentering van het fondsvermogen van de pilot IDL aan, in lijn met het aantal feitelijke aanvragen.

#### *Thema 6: verbreed de staatssteunkaders*

- Start bij de voorgenomen aanpassing van de EU-Landbouw Vrijstellingsverordening in 2022 een lobbytraject in Brussel om de financiering van grond in ruimere omvang mogelijk te maken dan thans. Dat is essentieel voor de landbouwtransitie naar duurzaamheid, waar de financiering van grond vaak een bottleneck is.
- Schep duidelijkheid over de manier waarop het rentevoordeel van een bancaire groenleningen uit hoofde van de fiscale groenregeling moet worden berekend.

Bovenstaande aanbevelingen zullen de potentiële bijdrage van het IDL aan de transitie van de landbouw naar duurzaamheid aanzienlijk kunnen vergroten.





## 1. Inleiding en leeswijzer

### Evaluatie van een nieuwe aanpak

In juli 2021 is het Investeringsfonds Duurzame Landbouw (IDL) als pilot van start gegaan: een nieuw financieel instrument ter bevordering van duurzame landbouw, opgericht in het kader van de structurele aanpak van de stikstofproblematiek<sup>1</sup>. Het IDL is ondergebracht bij het Nationaal Groenfonds dat daartoe op 12 maart 2021 een subsidieverzoek heeft ingediend bij de minister LNV, dat gehonoreerd is op 7 juli 2021.



Het IDL maakt onderdeel uit van het Omschakelprogramma Duurzame Landbouw<sup>2</sup> en streeft naar duurzaamheidsdoelen, niet op specifieke maatregelen. Het IDL biedt langjarige (co)financiering tegen soepele condities aan agrariërs die met gerichte investeringen willen omschakelen naar een duurzame bedrijfsvoering.

Het sturen op doelen met langjarige leningen uit publieke middelen vergt een andere aanpak dan bij de gebruikelijke subsidies voor specifieke maatregelen. Voor de pilot IDL is een looptijd van 12 maanden uitgetrokken, die naar verwachting informatie oplevert die van nut kan zijn voor het vervolg van de invulling van het Omschakelprogramma en het IDL, zoals voorzien in de brieven van de minister aan de Tweede Kamer. Met oog daarop heeft het Nationaal Groenfonds in de subsidieaanvraag voor de pilot IDL op zich genomen om een evaluatie te laten opstellen die een onderbouwd voorstel bevat, inclusief aanbevelingen aan LNV voor het vervolg van de pilot IDL<sup>3</sup>. In de Uitvoeringsovereenkomst<sup>4</sup> tussen LNV en het Nationaal Groenfonds is mede in dat licht afgesproken dat het Nationaal Groenfonds uiterlijk in het vierde kwartaal van 2021 een *tussenrapportage* over de voortgang uitbrengt aan het ministerie van LNV. Dit in samenwerking met de onafhankelijke beoordelingscommissie die is ingesteld om aanvragen voor het IDL inhoudelijk te beoordelen en daartoe diverse expertise en praktijkkennis bundelt.<sup>5</sup>

<sup>1</sup> Kamerbrief Voortgang stikstofproblematiek: structurele aanpak, 24 april 2020.

<sup>2</sup> Kamerbrief Contouren Omschakelprogramma, 28 november 2020.

<sup>3</sup> Zie Nationaal Groenfonds, Subsidieaanvraag Pilotfase Investeringsfonds Omschakeling Landbouw dd 12-03-2021, pag 17.

<sup>4</sup> Overeenkomst van geldlening, tevens Uitvoeringsovereenkomst tussen LNV en Nationaal Groenfonds bij de Subsidiebeschikking Pilot-Investeringsfonds Duurzame Landbouw, d.d. 7 juli 2021

<sup>5</sup> De Beoordelingscommissie IDL bestaat uit Geert Jansen (voorzitter), Louise Vet, Jan Willem Erisman en Martin Scholten (gezamenlijk de kerncommissie), Alex Datema, Anne van Doorn, Danielle de Nie, Natasja Oerlemans, Han Swinkels en Pieter de Wolf. Secretaris van de commissie is Roelof Balk.

De tussenrapportage zal in elk geval ingaan op:

- het werken met duurzaamheidsdoelen en indicatoren;
- de mate waarin de bedrijfsomschakelplannen bijdragen aan de duurzaamheidsdoelstellingen, waaronder de stikstofemissiereductie;
- het beoordelingsproces met een beoordelingscommissie;
- de effectiviteit van de modaliteiten van de omschakelling.

In aanvulling op deze afspraken heeft LNV een vragenlijst<sup>6</sup> aan het Nationaal Groenfonds ter beschikking gesteld met enkele specifieke aandachtspunten voor de tussenrapportage.

Naast deze tussenrapportage versterkt het Nationaal Groenfonds ook financiële Kwartaalrapportages aan LNV, waarin feitelijk en kwantitatief verslag gedaan wordt over de voortgang van het IDL.

## Leeswijzer

In hoofdstuk 2 schetsen wij eerst de gekozen aanpak aan de hand van de kernvragen die aan deze tussenrapportage ten grondslag liggen. Daarna brengen we in hoofdstuk 3 kort in herinnering wat het IDL beoogt en hoe het werkt. In Hoofdstuk 4 beschrijven we de belangrijkste activiteiten sinds de start in juli 2021 en schetsen we waar het IDL eind december staat. Hoofdstuk 5 geeft een beeld van de actuele maatschappelijke en politieke context waarin het IDL opereert.

In de paragrafen 6 t/m 9 adresseren wij achtereenvolgens de aandachtspunten die expliciet benoemd zijn in de Uitvoeringsovereenkomst tussen LNV en het Nationaal Groenfonds. De specifieke vragen die LNV in dat verband heeft gesteld, beantwoorden we integraal in bijlage 1. Onze conclusies en voorlopige aanbevelingen voor het vervolg zijn opgenomen in hoofdstuk 10. Bijlage 2 tenslotte bevat het Beoordelingskader dat de beoordelingscommissie voor de pilotfase heeft vastgesteld.



<sup>6</sup> De vragenlijst is opgenomen en beantwoord in bijlage 1.

## 2. Aanpak en kernvragen

Het Nationaal Groenfonds heeft deze tussenrapportage laten opstellen door Lysias Advies, om te waarborgen dat de tussentijdse evaluatie geschreven is met accurate kennis over de achtergrond en doelstellingen van het IDL, waarbij tegelijkertijd voldoende afstand bestaat tot de dagelijkse werkzaamheden om tot een onafhankelijke evaluatie te kunnen komen.

Lysias Advies heeft de tussenrapportage opgebouwd met als kernvragen:

- In hoeverre slaagt het IDL er in om bij te dragen aan de doelstellingen, die zijn opgenomen in de Kamerbrieven 'Voortgang stikstofproblematiek, structurele aanpak' en 'Contouren Omschakelprogramma' van resp. 24 april en 18 november 2020?
- Welke aanpassingen zijn mogelijk om het IDL beter in staat te stellen aan de beleidsmatige doelstellingen te kunnen voldoen?

Omdat het IDL nog vrij pril is in zijn ontwikkeling, is de feitelijke kwantitatieve informatie nog onvoldoende om in dit stadium al kwantitatief onderzoek van betekenis te kunnen doen onder de gebruikers van het IDL. Deze tussenrapportage, die betrekking heeft op de vijfmaandsperiode van 7 juli (de datum van de subsidiebeschikking) tot 23 december, beperkt zich daarom tot de analyse van de beschikbare documenten (waaronder de Kwartaalrapportages, de aanvraagformulieren en de vergaderstukken van de beoordelingscommissie), de bevindingen van medewerkers van het Nationaal Groenfonds en de inbreng van de leden van de beoordelingscommissie. De beoordelingscommissie heeft twee keer over de tussenrapportage gesproken: in de novembervergadering aan de hand van de specifieke vragen van LNV, en in de decembervergadering op basis van een concept van deze rapportage.

De tussenrapportage is vastgesteld na de bespreking ervan in het Management Team van het Nationaal Groenfonds.





### 3. Wat het IDL beoogt en hoe het werkt

#### Beleidsmatig kader

Ten grondslag aan de oprichting van het IDL ligt het zogeheten Omschakelprogramma Duurzame Landbouw van LNV. Het Omschakelprogramma beoogt agrarische ondernemers te stimuleren en te ondersteunen om versneld om te schakelen naar stikstofarmere en duurzamere agrarische bedrijfsvoering. Hiermee wordt integraal een bijdrage geleverd aan én het stikstofprobleem én de overige transitie waarvoor de land- en tuinbouwsector zich gesteld ziet, zoals beschreven in de beleidsvisie 'Landbouw, natuur en voedsel: Waardevol en Verbonden' uit 2018.

Het Omschakelprogramma bestaat uit vier onderdelen<sup>7</sup>, waarvan de kern gevormd wordt door het Investeringsfonds Duurzame Landbouw. Dat richt zich op de financiering van de investeringen die agrarische bedrijven verrichten ten behoeve van de omschakeling naar duurzaamheid. Het Investeringsfonds vertrekt op basis van goedgekeurde bedrijfsplannen achtergestelde leningen (risicodragend kapitaal) aan agrarische ondernemers of samenwerkingsverbanden, die willen investeren in de omschakeling naar een meer extensieve en/of meer circulaire bedrijfsvoering. Dit betreft bijvoorbeeld (maar niet uitsluitend) systeemveranderingen naar kringlooplandbouw, biologische landbouw, natuur- en landschapsinclusieve landbouw en agroforestry.

Het Omschakelprogramma zelf maakt ook weer deel uit van een breder beleid, gericht op het structureel aanpakken van de stikstofproblematiek. Dat betreft onder meer natuurmaatregelen (versterking en herstel), maatregelen ter bevordering van de duurzaamheidstransitie naar een andere manier van landbouw bedrijven (met subsidie of andere financiering), en maatregelen om bepaalde activiteiten te beëindigen. Voor het 'Omschakelfonds' is meerjarig een bedrag van € 175 mln uitgetrokken.<sup>8</sup>

#### Maatschappelijke, strategische en operationele doelstelling

Daarmee definiëren wij het *maatschappelijke doel* van het IDL als 'het leveren van een bijdrage aan de transitie naar een duurzame kringlooplandbouw, waaronder de reductie van de stikstofemissie van de landbouw'. Het daarvan afgeleide *beleidsmatig-strategische doel* is om 'boeren die willen omschakelen naar duurzaamheid toegang te bieden tot een duurzame en betaalbare financiering, in samenwerking met de banken en eventuele andere private financiers'. Voor de pilot IDL is dat vertaald naar het *operationele doel* om in 12 maanden 'circa 36 omschakelingen van gemiddeld € 250.000 te verstrekken aan omschakelende agrariërs, in cofinanciering met private financiers en in verschillende agrarische deelsectoren'.

Een verbijzondering van het beleidsmatig-strategische doel is dat de pilot IDL private financiers, name de banken, meekrijgt in de financiering van de omschakeling naar duurzaamheid, door transitierisico's af te dekken en in de praktijk laten zien dat investeringen in verduurzaming een sluitend verdienmodel kunnen opleveren.

<sup>7</sup> Zie hoofdstuk 5 voor de beschrijving van de andere onderdelen van het Omschakelprogramma Duurzame Landbouw.

<sup>8</sup> De Kamerbrief Voortgang stikstofproblematiek van 24 april 2020 toont op pagina 11 het gehele pakket van maatregelen en de daarvoor uitgetrokken bedragen.



De primaire doelgroep van het IDL bestaat dus uit agrariërs die concreet willen omschakelen naar duurzaamheid en daartoe ook daadwerkelijk op zoek zijn naar financiering. Dat zijn agrariërs uit alle deelsectoren, van melkveehouders tot akkerbouwers en van intensieve veeteelt tot tuinbouw. De secundaire doelgroep van het IDL bestaat uit banken en andere private financiers van de agrarische sector. Om de primaire doelgroep te kunnen bereiken vormen ook intermediairs zoals agrarische adviseurs en accountants een belangrijke doelgroep voor de communicatie, vooral tijdens de pilotfase waarin het IDL zijn bekendheid nog moet verwerven.<sup>9</sup>



---

<sup>9</sup> Zie Subsidieaanvraag Nationaal Groenfonds, 'Communicatie, voorlichting en afstemming' pagina 8.

## 4. Het IDL van start

### Activiteiten en mijlpalen

Wat heeft het Nationaal Groenfonds tot stand gebracht in het eerste half jaar, sinds de subsidietoekenning van 7 juli tot peildatum 23 december van dit jaar? Dat betreft de uitvoering van de activiteiten zoals geschetst in de subsidieaanvraag die aan de subsidietoekenning ten grondslag lag.

Dit valt als volgt samen te vatten in de belangrijkste activiteiten en mijlpalen:

- Het openstellen van het 'loket IDL' bij het Nationaal Groenfonds voor geïnteresseerden en aanvragers van omschakelfinancieringen, per 13 juli 2021.
- De benoeming en installatie van een onafhankelijke deskundige beoordelingscommissie per 14 juli<sup>10</sup>, het operationeel maken van de beoordelingscommissie en het faciliteren ervan in tot nu toe 6 vergaderingen, waaronder een werkbezoek op locatie.
- Het inrichten van een dedicated IDL-team met een full time Fondsmanager IDL en een full time Intern Accountmanager.
- Het uitwerken en nader vormgeven van de aanvraagprocedure en het aanvraagformulier, in overleg met de beoordelingscommissie, aan de hand van de eerste praktijkervaringen. Dit op basis van een eerder concept dat na consultatie van adviseurs, banken en agrarische organisaties is opgesteld.
- Het inhoudelijk uitwerken en aanscherpen van een beoordelingskader en een beoordelingsprocedure, aan de hand van de praktijkervaringen, vastgesteld in het Beoordelingskader IDL per 15 september.
- De externe communicatie van en over het IDL in een brede campagne '*Boer of tuinder op weg naar duurzaamheid, samen financieel sterk*'. Deze is gericht op verwerven van naamsbekendheid voor IDL en op het genereren van aanvragen:
  - rechtstreeks naar boeren
  - naar en via cofinanciers (met name de banken)
  - naar en via agrarische intermediairs (adviseurs, accountants)
  - via eigen de site, social media en persberichten van Nationaal Groenfonds
  - via sites en media van brancheorganisaties (met name LTO)
  - via het webinar *Omschakelen? Ja! En de financiering dan?* van 19 november.
- Het verstrekken van individuele informatie op maat aan de primaire doelgroep en aan intermediairs, het voeren van overleg met kandidaat-aanvragers, adviseurs en banken.
- Het in behandeling nemen, inhoudelijk (laten) beoordelen door de beoordelingscommissie, het toetsen aan staatssteunvereisten en het tot financiering brengen van goedgekeurde aanvragen in overleg met de private financiers.

---

<sup>10</sup> Bij de samenstelling van de beoordelingscommissie heeft het Nationaal Groenfonds gestreefd naar een evenwichtige samenstelling waarin diverse expertise én praktijkkennis gebundeld wordt. Het Nationaal Groenfonds is de voorzitter en de leden zeer erkentelijk voor hun toetreding tot de commissie en hun inzet en betrokkenheid.



## Resultaten

Wat hebben de bovenstaande activiteiten opgeleverd, in het licht van de doelstellingen?

Wij vatten dat als volgt samen.

- Het IDL blijkt te kunnen bogen op een brede belangstelling:
  - Ruim 4500 unieke bezoekers hebben de webpagina IDL bezocht, ruim 3.845 personen hebben gezocht op de zoekterm 'Investeringsfonds Duurzame Landbouw'.<sup>11</sup>
  - Van de bezoekers aan de website hebben er 1.182 de informatie over het aanvraagformulier aangeklikt; 324 bezoekers hebben de pagina over de beoordelingscommissie bezocht.
  - Het aantal live-aanmeldingen voor het IDL-Webinar "Omschakelen ja, en de financiering dan?" was 267, de opname daarvan is 72 keer teruggekeken.
- Ook de concrete belangstelling voor financieringen blijkt serieus, zoals we opmaken uit 128 gedownloadde aanvraagformulieren.
- De influx van financieringsaanvragen kan met 24 complete aanvragen in 5 maanden positief worden ingeschat. Het merendeel van deze aanvragen heeft het Nationaal Groenfonds rechtstreeks van de boer ontvangen, 3 zijn binnengekomen via een adviseur of accountant, en 2 via een bank.
- De beoordelingscommissie heeft 12 aanvragen inhoudelijk goedgekeurd (dat is 60% van de tot nu toe afgehandelde aanvragen), waarvan 4 na het opvragen van nadere informatie.
- In totaal zijn 8 aanvragen gemotiveerd afgewezen, waarvan 2 na het opvragen van nadere informatie. Van deze afgewezen aanvragers hebben 3 op eigen initiatief hun plannen aangepast en aanvullende informatie over hun maatregelen ingediend; deze worden opnieuw in bespreking gebracht bij de beoordelingscommissie.
- De doorlooptijd van de aanvragen, met centraal daarin het overleg met de private financiers over de precieze financieringsopzet, blijkt al gauw zo'n 5 á 6 maanden te omvatten. Dat correspondeert met de doorlooptijd van gangbare financieringstrajecten.
- Voor vier goedgekeurde aanvragen inmiddels financieringsoffertes uitgewerkt, in nauwe samenwerking met een bank. Deze zijn als omschakelfinanciering voorgelegd aan de agrariërs, en één daarvan is inmiddels ondertekend. Dit betreft een aanvraag die zich al vóór de officiële startdatum bij het Nationaal Groenfonds gemeld had, en al in de eerste vergadering van de beoordelingscommissie ter beoordeling voorlag.

---

<sup>11</sup> De cijfers over de website IDL (ondergebracht bij het Nationaal Groenfonds) hebben betrekking op de periode van juli tot en met november.

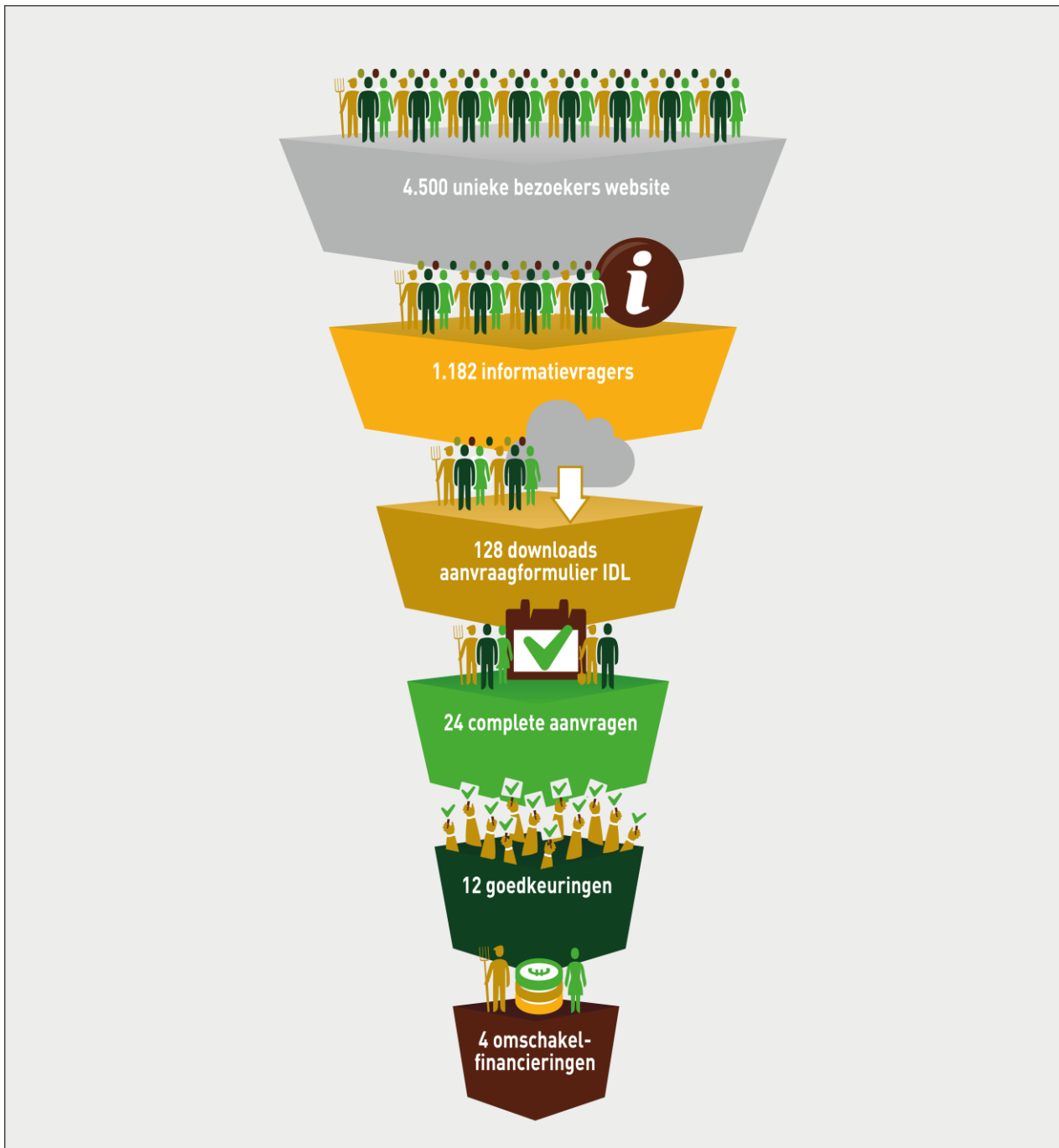


Afgezet tegen de operationele doelstelling van 36 financieringen, komt het IDL na vijf maanden qua aantal complete aanvragen goed op gang (66% potentials voor de doelstelling van 36, in circa 40% van de pilotperiode). De herkomst van de aanvragen is ook redelijk gevarieerd, al hebben de akkerbouw en vooral de tuinbouw zich tot op heden nog nauwelijks gemeld. Dat is te verklaren vanuit het zware accent op stikstofreductie waar akkerbouw en tuinbouw lastiger aan kunnen voldoen (zie hoofdstuk 6). Alle aanvragen zijn ingediend door individuele bedrijven, samenwerkingsverbanden hebben tot nu toe nog geen gezamenlijke aanvraag ingediend.

### De pijplijn nader belicht

Onderstaande figuur vat de genoemde gegevens samen. De figuur vormt daarmee een eerste proeve van een pijplijn of 'funnel' van het IDL voor de 5-maands periode van medio juli tot eind december.





De bovenste regels van de funnel geeft een kwantificering van de belangstellenden, hier in beeld gebracht aan de hand van het aantal unieke bezoekers van de website IDL en hun surfgedrag. De derde regel geeft het aantal 'prospects' weer aan de hand van het aantal gedownloade aanvraagformulieren. Van die prospects zijn de bedrijfsgegevens bij het Nationaal Groenfonds bekend. Het aantal daadwerkelijke aanvragen, en vervolgens de goedkeuringen (c.q. afwijzingen) door de beoordelingscommissie tonen de volgende fases van de pijplijn. Dat resulteert in nader financieringsoverleg met de private financiers (met name de banken) en uiteindelijk in afgesloten omschakelfinancieringen, of beëindiging van het traject. Dat laatste is tot nu toe nog niet gebeurd.

De funnel loopt van indicatief naar exact. Bovenin komen niet alle belangstellenden of prospects in de cijfers naar voren, omdat sommige belangstellenden het contact bijvoorbeeld via de bank laten

lopen of mondeling voeren. Ook hoeft het downloaden van het aanvraagformulier nog niet direct te betekenen dat er een daadwerkelijke aanvraag uit voortkomt. Het downloaden kan ook gedaan zijn door een agrariër die zich nog aan het oriënteren is, of door een adviseur of geïnteresseerde die zelf geen omschakelplannen heeft. Toch geeft de funnel een goed aanknopingspunt voor de voortgang en de verwachtingen voor de nabije toekomst.



## 5. Actuele context rond verduurzaming van de landbouw

Voordat wij in detail ingaan gaan op de aandachtspunten die het ministerie van LNV heeft benadrukt, schetsen wij in dit hoofdstuk eerst de actuele maatschappelijke context rond verduurzaming van de landbouw waarin het IDL van start is gegaan. Die context is belangrijk om de geregistreerde belangstelling en het aantal aanvragen nader te kunnen duiden, in het licht van de strategische en beleidsmatige doelstellingen van het IDL.

### Onzekerheid remt investeringen

De maatschappelijke context van verduurzaming in de landbouw in de afgelopen maanden is voor de primaire doelgroep op zijn minst onzeker te noemen.<sup>12</sup>

Een aantal ontwikkelingen illustreert dat:

- Het langdurige formatieproces sinds de verkiezingen van maart 2021, met een demissionaire minister van Landbouw, heeft niet bijgedragen aan een duidelijkheid politieke richting. De kaderstellende doelen voor landbouw op het gebied van stikstof, biodiversiteit en klimaat vragen om actualisatie of aanscherping.<sup>13</sup>
- De onzekerheid wordt verder gevoed door frequente ophef en onduidelijkheid over mogelijke opkoopregelingen of andere ingrijpende maatregelen voor de landbouw, die in diverse rapporten en publicaties om de aandacht vragen. Ook hangt al langere tijd de mogelijke oprichting van een Herallocatiefonds boven de markt, dat zou kunnen voorzien in de financiering van grond, een belangrijke (ruimtelijke en financiële) factor voor omschakelende boeren.
- Binnen de landbouwsector is een duidelijke verharding en polarisatie opgetreden tussen gangbare en duurzame boeren met een soms agressieve ondertoon die boeren afschrikt en niet bevorderlijk lijkt voor een transitie naar duurzaamheid.
- Daarnaast is een groot aantal verschillende maatregelen en subsidieregelingen van kracht of in voorbereiding (nationaal en regionaal) die zich geheel of gedeeltelijk op hetzelfde doel richten. Zo zijn er subsidieregelingen (zoals subsidies voor duurzame stallen) die kunnen concurreren met de omschakelingen van het IDL voor dezelfde maatregelen. Daarbij ligt vanuit het boerenperspectief een voorkeur voor een subsidie boven een lening voor de hand.

Deze periode van onzekerheid en controversen creëert in beginsel geen gunstig klimaat om te investeren in de toekomst. Agrariërs wachten af op wat komen gaat. Dat is een vertragende factor voor de ontwikkeling van een financieringsinstrument als het IDL, dat het immers vooral moet hebben van het initiatief van agrariërs die met overtuiging kiezen voor duurzaamheid, en wél durven te investeren in vernieuwing.

<sup>12</sup> Het hier geschetste beeld van onzekerheid in de landbouw komt ook naar voren in bijvoorbeeld het recente advies 'Vertrouwen in samenwerking door en met de landbouw' van Ferd Crone, Kwartiermaker samenwerkingsambassadeur, bijvoorbeeld pagina 5 (november 2021).

<sup>13</sup> Zo verwachten leden uit de Beoordelingscommissie dat de doelstellingen uit hoofde van de Kader Richtlijn Water mogelijk niet gehaald gaan worden, wat onzekerheid oproept voor de landbouw.

## Ondersteuning vanuit Omschakelprogramma nog niet van kracht

Naast deze brede maatschappelijke en politieke ontwikkelingen is ook meer specifiek de voortgang van het Omschakelprogramma van betekenis voor het IDL. Dat vormt immers het beleidsmatig kader voor het IDL. Het Omschakelprogramma bestaat uit vier onderdelen<sup>14</sup>, te weten:

1. Het Investeringsfonds Duurzame Landbouw bij het Nationaal Groenfonds
2. De Subsidieregeling Bedrijfsplannen voor omschakeling
3. De Regeling Demonstratiebedrijven
4. De Werkkapitaalregeling

De bedoeling van deze vier onderdelen is dat zij elkaar versterken: het IDL staat centraal, de andere onderdelen dienen het IDL ‘te ondersteunen’, zo is opgetekend in de Kamerbrief van november 2020. Van die ondersteuning kon in de eerste maanden van het bestaan van het IDL in de praktijk echter nog geen sprake van zijn, aangezien de andere drie regelingen nog niet (of pas zeer recent dan wel zeer kort) van kracht waren.

- De Subsidieregeling Bedrijfsplannen voor omschakeling is pas op 1 november opengesteld bij de RVO, en is direct overtekend met (meer dan) 300 aanvragen en daarom ook zeer snel weer gesloten<sup>15</sup>. Het grote aantal aanvragen binnen zeer korte tijd bevestigt de grote belangstelling voor omschakeling naar duurzaamheid, die ook het Nationaal Groenfonds heeft ervaren.
- De Subsidieregeling Demonstratiebedrijven is opengesteld van 1 november tot 15 december, en de inmiddels ingediende aanvragen moeten nog beoordeeld worden
- De Werkkapitaalregeling was nog in ontwikkeling en treedt naar verwachting op 1 januari 2022 in werking.

Met name het ontbreken van een goed werkende ondersteuning aan agrariërs voor het maken van Bedrijfsomschakelplannen is een groot gemis. Dat komt hierna in hoofdstuk 7 pregnant naar voren als we de kwaliteit van de ingediende aanvragen nader bespreken.

Naast het Omschakelprogramma zijn er nog een groot aantal andere programma’s en initiatieven die gericht zijn op een transitie naar duurzame landbouw, zowel particulier geïnitieerd als neergezet of ondersteund door (regionale) overheden, waaronder ook provincies. Zo experimenteert Staatsbosbeheer in opdracht van de minister van LNV op daartoe aangewezen gronden met de landbouwtransitie, heeft LTO in korte tijd een omvangrijk netwerk van omschakelende boeren opgezet, en zijn relatief nieuwe organisaties als Caring Farmers, WIJ-land, Herenboeren en het Deltaplan Biodiversiteitsherstel bezig met interessante bottom-up duurzaamheidsinitiatieven die veel weerklank vinden in de praktijk.<sup>16</sup> In de korte tijd van zijn bestaan heeft het IDL bij dergelijke initiatieven nog maar beperkt voet aan de grond gekregen. Meer samenhang tussen verschillende regelingen en projecten en intensievere samenwerking kan de transitie zonder twijfel versnellen.

<sup>14</sup> Zie de Kamerbrief Contouren Omschakelprogramma van 28 november 2020.

<sup>15</sup> Zie hoofdstuk 7 voor de betekenis van deze vroegtijdige sluiting voor het IDL.

<sup>16</sup> Zie bijvoorbeeld, <https://caringfarmers.nl>, [www.herenboeren.nl](http://www.herenboeren.nl), <https://wij.land> of [Samenvoerbiodiversiteit.nl](http://Samenvoerbiodiversiteit.nl). Dit zijn slechts enkele van vele initiatieven.





## Veel potentie in het verschiep

De tour d'horizon laat zien dat het IDL gestart is in een onzekere fase voor de agrarische sector, waarin tegelijkertijd de behoefte aan een financieel haalbare transitie groot is. Het IDL hangt nog een beetje 'los in de lucht', het Omschakelprogramma zelf functioneert nog niet integraal: van ondersteuning vanuit de Subsidieregeling Omschakelplannen, de Subsidieregeling Demonstratiebedrijven en de Werkkapitaalregeling is nog geen sprake. Ook de koppeling naar andere duurzaamheidsprogramma's en -gremia ontbreekt vaak nog.

In die context is de belangstelling voor het IDL bij de agrariërs toch al groot gebleken, zowel generiek, als specifiek met concrete projecten en aanvragen. Dat is een positief en hoopgevende constatering voor de komende periode, die nu vooral vraagt om continuïteit.

De beoordelingscommissie verwacht dat de bereidheid onder agrariërs om te investeren in duurzaamheid zal toenemen bij een grotere eenduidigheid in het overheidsbeleid voor de transitie naar een duurzame kringlooplandbouw, met een langetermijnvisie en doelgerichte nationale kaders met regionale uitwerking. Het IDL kan een belangrijke rol spelen om die investeringsbereidheid te faciliteren, vooral als het IDL, gesteund door een breed operationeel Omschakelprogramma, zijn bekendheid verder weet te vergroten en zich steviger weet te verankeren in de sector, met verbindingen naar andere, vergelijkbare programma's en initiatieven. Zo zal de getoonde grote belangstelling zich kunnen vertalen in een omvangrijk aantal kansrijke aanvragen bij het IDL.

Daarbij teken we aan dat de doorlooptijd van de ingediende plannen, via inhoudelijke goedkeuring naar daadwerkelijke financiering, al gauw enkele maanden zal omvatten. Dat betekent dat de operationele doelstelling van 36 omschakelfinancieringen de pilotperiode van 12 maanden zeer waarschijnlijk zal gaan overstijgen. De Uitvoeringsovereenkomst voorziet daarin met de afspraak dat het IDL na sluiting van het loket nog 6 maanden de tijd heeft om de financieringen rond te maken, in overleg met de private financier. Omwille van de continuïteit van de regeling en gezien de grote belangstelling onder agrariërs is het wel belangrijk dat gedurende die verlengde uitvoeringstermijn het loket IDL open kan blijven.

In de volgende paragrafen gaan wij nader in op de specifieke aandachtspunten die LNV naar voren heeft gebracht. Die bezien wij vooral vanuit de achterliggende vraag welke aanpassingen mogelijk zijn om het IDL beter in staat te stellen om boeren die willen omschakelen naar duurzaamheid te voorzien in een duurzame financiering.

Aan de orde komen achtereenvolgens de duurzaamheidsdoelen en indicatoren (par 6), de bedrijfsomschakelplannen (par 7), het beoordelingsproces (par 8) en de modaliteiten van de omschakelingen (par 9).

## 6. Duurzaamheidsdoelen en indicatoren

In artikel 10.7 van de Uitvoeringsovereenkomst is het eerste specifieke aandachtspunt voor de tussenrapportage omschreven als “*de ervaring met het werken met de door de Staat aangereikte doelen en door het Nationaal Groenfonds uitgewerkte en aangevulde indicatoren voor de duurzaamheidsdoelstellingen*”. Wij bespreken daartoe het sturen op doelen eerst in algemene zin, en gaan daarna in op achtereenvolgens de specifieke duurzaamheidsdoelen en de indicatoren.

### Sturen op doelen

Het sturen op doelen in plaats van sturen op maatregelen is een uitgangspunt dat kan bogen op groot draagvlak in de sector. De beoordelingscommissie juicht dat principe toe, want het legt het initiatief bij de boeren zelf en doet een beroep op de ondernemersvaardigheden van de boer. Het laat onverlet dat ook andere instrumenten nodig zijn om de verduurzaming tot stand te brengen (beloning, geboden, verboden, handhaving e.d.), maar die vallen buiten de werksfeer van het IDL. Het sturen op doelen wordt niet alleen in de sector zelf gewaardeerd,<sup>17</sup> maar ook door een adviescollege als het Raad voor de Leefomgeving en Infrastructuur in zijn recente rapport Boeren met Toekomst.<sup>18</sup>

Het sturen op doelen betekent dat gestuurd wordt op basis van indicatoren die de gewenste prestaties en resultaten in beeld brengen, en niet met gedetailleerde maatregelvoorschriften. Het betekent ook dat elk boer zelf kan aangeven welke maatregelen hij neemt om zijn agrarische bedrijfsvoering te verduurzamen, als het maar bijdraagt aan de te bereiken doelstellingen. Het IDL richt zich op de omschakeling op bedrijfsniveau (of bij samenwerkende bedrijven), vanuit de veronderstelling dat elke verduurzaming op dat niveau óók een (positief) effect heeft op de verduurzaming van de landbouw als geheel. Maar is dat altijd wel waar?

- Soms wil een bedrijf niet alleen omschakelen maar ook uitbreiden, waarbij vaak ook nieuwe grond in gebruik wordt genomen. De uitbreiding kan zelfs een voorwaarde zijn om te komen tot een sluitende business case. Mogelijk leidt zo'n uitbreiding per saldo tot 'meer dieren' in plaats van 'minder dieren', waardoor de stikstofuitstoot per saldo niet noodzakelijkerwijs vermindert. Sluit zo'n uitbreiding dan nog wel aan op het achterliggende doel? En moet de commissie dan meewegen wat voorheen gebeurde op de grond die in dat geval bij het bedrijf van de aanvrager wordt betrokken?
- Andere factoren, zoals de locatie van de aanvragende onderneming en diens directe omgeving, zijn van grote invloed op het effect van zijn maatregelen op de nationale doelstellingen. Dat kan gaan om de nabijheid van natuurgebieden, de bodemgesteldheid, de waterhuishouding, enzovoorts. Ook kunnen omgevingsfactoren van invloed zijn op het voorbeeldstellende effect dat de maatregelen kunnen hebben op andere boeren. Moet de commissie daar rekening mee houden bij het beoordelen of de aanvraag leidt tot een verduurzaming van de landbouw?

<sup>17</sup> Bijvoorbeeld door LTO-Nederland, zoals voorzitter Jac van der Tak in een videoboodschap expliciet kenbaar heeft gemaakt bij de oprichting van het IDL op 13 juli 2021. Ook in de door LNV georganiseerde werkconferentie KPI's in de landbouw (december 2021) kwam dit duidelijk naar voren.

<sup>18</sup> In het rapport 'Boeren met Toekomst' van 2 december 2021 benadrukt de Raad voor de Leefomgeving en Infrastructuur het belang van ondernemerschap, waarbij agrariërs zelf keuzes kunnen maken met welke maatregelen zij doelen voor duurzaamheid kunnen realiseren.

Over dit verschil tussen het individueel perspectief en het nationale perspectief, en daarin het belang van het meewegen van locatiefactoren, is in de beoordelingscommissie uitvoerig en principiële gesproken. De werkbare **conclusie** van de commissie is dat voor de werking en de herkenbaarheid van het IDL *het individuele bedrijfsperspectief bepalend is*<sup>19</sup> voor een positieve of negatieve beoordeling. Dat vereist wel dat de doelen voldoende scherp geformuleerd moeten zijn en voldoende richtinggevend voor de agrariërs om hun plannen en maatregelen te formuleren.<sup>20</sup> In dat perspectief kan ook een uitbreiding van een bedrijf goedgekeurd worden voor toelating tot het IDL, mits dat wel gebeurt op een manier die bijdraagt aan de doelstellingen die zijn vastgesteld voor de integrale duurzame bedrijfsvoering van het desbetreffende bedrijf op de desbetreffende locatie. Een overweging daarbij is dat het stellen van grenzen op nationaal niveau aan bijvoorbeeld de omvang van de nationale veestapel op andere wijze geregeld wordt (of moet worden), en niet via het IDL. Een uitbreiding op duurzame wijze kan dan uiteindelijk alleen tot stand komen als ergens anders een beperking plaatsvindt van de niet-duurzame landbouwpraktijk. Op elke aanvraag is voorts ook de normale vergunningverlening van toepassing waarbij omgevingsfactoren ook al in de overweging worden betrokken.

Dat gezegd hebbend, benadrukt de beoordelingscommissie het belang van een effectiviteitsmeting van de goedgekeurde projecten op de landelijke en regionale doelstellingen met betrekking tot verduurzaming en reductie van stikstofemissie. Dit zowel ex ante, op basis van de plannen en een gedegen analyse binnen de kaders afgeleid van de leefomgevingskwaliteit, als ex post, op basis van monitoring. Die behoefte aan analyse vooraf en monitoring achteraf leeft niet alleen bij de beoordelingscommissie. Ook de agrariërs, de private financiers en de intermediairs die bij de aanvragen van het IDL betrokken zijn vragen daar naar. Het IDL zelf, noch het Nationaal Groenfonds, is geëquipeerd om dergelijk onderzoek uit te (laten) voeren. Het verdient de aandacht van LNV om dat concreet in te vullen, als logisch onderdeel van het Omschakelprogramma en van de structurele aanpak van de stikstofproblematiek.

## De duurzaamheidsdoelen

De beoordelingscommissie staat positief tegenover de acht duurzaamheidsdoelen die het IDL van het ministerie heeft meegekregen voor de pilot. De doelen zijn compact omschreven, herkenbaar en compleet, in die zin dat alle relevante duurzaamheidsaspecten voor de landbouw erin aan de orde komen. Zij sluiten ook aan bij andere ontwikkelingen in theorie en praktijk (met name de KPI-K ontwikkelingen). Wel is voor het IDL relevant dat drie van de acht duurzaamheidsdoelen grondgebonden zijn, en een van de acht (namelijk dierenwelzijn/ diergezondheid) alleen van toepassing is op landbouw waar dieren worden gehouden. Wij komen daar later op terug.

### Duurzaamheidsdoelen IDL

Een IDL-aanvraag moet bijdragen aan tenminste vijf van de volgende acht duurzaamheidsdoelen, waaronder in elk geval de reductie van stikstofemissie.

1. *reductie van stikstofemissie*
2. *minder gebruik van gewasbeschermingsmiddelen*
3. *lagere uitstoot van broeikasgassen*
4. *vermindering uitspoeling van nitraat*
5. *vergroting van de biodiversiteit*
6. *versterking van duurzaam bodembeheer*
7. *vergroting van circulair veevoergebruik*
8. *verbetering van dierenwelzijn of diergezondheid*

<sup>19</sup> Zie ook het Beoordelingskader (bijlage 2) voor de nadere beschrijving van de conclusie.

<sup>20</sup> Hier ligt ook de relatie naar de indicatoren en KPI's, die wij later in dit hoofdstuk bespreken.

Voor de vervolgfase echter zijn de duurzaamheidsdoelen naar de mening van de beoordelingscommissie te generiek geformuleerd om voor verschillende soorten duurzaamheidsmaatregelen richtinggevend te zijn, en niet specifiek genoeg om houvast te bieden aan agrariërs om hun plannen en maatregelen concreet in beeld te brengen en te koppelen aan duurzaamheid binnen een integraal doelenbeleid. De praktijk van het IDL bevestigt dat veel aanvragers daarmee worstelen, zoals we in hoofdstuk 7 zullen vaststellen bij het bespreken van de omschakelplannen.

De grootste uitdaging bij de beoordeling ligt voor de beoordelingscommissie dan ook in de samenhang van de maatregelen en het totale effect dat daar vanuit gaat op de bedrijfsvoering en op de omgeving. Wanneer is sprake van een 'echte' omschakeling, en niet slechts van enkele maatregelen? En hoe 'erg' is het eigenlijk als een agrariër wel duidelijk naar duurzaamheid toewerkt en bijdraagt aan de transitie, maar nog niet volledig omschakelt of kan omschakelen?

Voor het IDL heeft het ministerie dit op voorhand al ingekaderd in het vereiste dat een aanvrager op ten minste vijf van de acht duurzaamheidsdoelen "verbetering" moet laten zien, waaronder in elk geval een reductie van de stikstofemissie. Alleen als dat het geval is kan de beoordelingscommissie een aanvraag goedkeuren. In de IDL-praktijk is de meest voorkomende reden tot afwijzing juist het ontbreken een integrale aanpak, of een onvoldoende onderbouwing daarvan.

Bij dit concrete toelatingsvereiste zijn twee kanttekeningen te plaatsen:

- Het minimumvereiste om te voldoen aan vijf op de acht duurzaamheidsdoelen (en in elk geval aan die van stikstofemissiereductie) schept een onevenwichtigheid tussen de deelsectoren, terwijl het IDL nadrukkelijk sectorbreed bedoeld is
- Duurzaamheidsinvesteringen die op zichzelf goed bijdragen aan de transitie naar een duurzame landbouw, en aan een verduurzaming van de integrale agrarische bedrijfsvoering, kunnen toch buiten de boot vallen.

Allereerst pakt het stikstofcriterium als 'knock out-criterium' soms onevenwichtig uit. Voor de grondgebonden en intensieve veehouderij het stikstof vrijwel altijd een factor in de verduurzamingsplannen. Maar voor akkerbouw en tuinbouw is dat lastiger omdat de stikstofbalans minder prominent aan de orde is, en minder bepalend is voor de duurzaamheid van de bedrijfsvoering in generieke zin. Zo kan een voor het overige duurzame integrale omschakeling in de akkerbouw of tuinbouw tóch buiten de boot vallen, als het stikstofcriterium niet of onvoldoende naar voren komt.

In de tweede plaats is het moeten voldoen aan ten minste vijf van de acht criteria vaak een belemmering:

- Voor de grondgebonden veehouderij is dat goed te doen, maar voor intensieve veehouderij is het al lastiger omdat bijvoorbeeld 'bodem' veel minder een rol speelt. Voor de akkerbouw is het lastiger omdat bijvoorbeeld 'dierenwelzijn' geen rol speelt
- Voor de tuinbouw is het lastiger omdat 'dierenwelzijn' geen en 'biodiversiteit' nauwelijks een rol speelt.
- Agrariërs die eerder al duurzame maatregelen hebben genomen en nu op onderdelen vervolgstappen willen zetten, kunnen buiten de boot vallen als zij op andere duurzaamheidsdoelen al het maximale presteren.



- Net als agrariërs die aan het begin staan van het verduurzamingstraject en op bepaalde onderdelen wel al de belangrijke eerste stappen willen zetten, maar nog niet precies voor ogen hebben hoe ze later ook op de andere onderdelen van de bedrijfsvoering willen verduurzamen.

Het ongelijke speelveld roept vragen op bij de doelgroep waarop moeilijk een bevredigend antwoord gegeven kan worden. Voor sommigen is dit zelfs aanleiding gebleken om het IDL in de huidige vorm gekscherend “een melkveefonds” te noemen.

Een andere vraag heeft betrekking op de ‘nieuwkomers’ in de agrarische markt, die nieuwe duurzame methodes willen introduceren. Dat zijn per definitie geen omschakelaars, want ze moeten nog beginnen. Maar ze kunnen wel bijdragen aan de transitie. Zou het IDL ook voor hen soelaas moeten bieden? Is de primaire doelgroep van het IDL in die zin niet te smal gedefinieerd?

Voorts merkt de beoordelingscommissie op dat de relatie tussen het IDL en andere LNV-regelingen die meer instrumenteel zijn nog niet altijd even duidelijk is. Denk bijvoorbeeld aan de bronmaatregelen stikstof waar bijvoorbeeld stalmaatregelen onderdeel van zijn. Dergelijke maatregelen worden meegefinancierd als ze onderdeel zijn van het groter geheel, maar kwalificeren zich niet afzonderlijk voor het IDL, ook als die wel zouden bijdragen aan de oplossing van het stikstofprobleem. In de praktijk is een aantal van dat soort investeringen voorgelegd aan de beoordelingscommissie, die daar in sommige gevallen ook welwillend tegenover staat, vanwege het positieve resultaat dat daarvan uit kan gaan op de landbouw. Toch konden deze aanvragen niet worden goedgekeurd.

Bovenstaande ervaringen leren dat het nog weinig ontwikkelde doelenbeleid en het tamelijk grove toelatingsvereiste onevenwichtig uitpakken voor de verschillende deelsectoren in de landbouw. Voor met name de akkerbouw en de tuinbouw is het toelatingsvereiste van vijf van de acht duurzaamheidsdoelen zwaar. Dat staat een succesvolle sectorbrede toepassing van het IDL in de weg. Het IDL kan de verschillende deelsectoren in feite niet gelijkwaardig bedienen, en het financieringsinstrumentarium wordt niet in zijn volle potentie gebruikt.

## Indicatoren

Voor elk duurzaamheidsdoel heeft het ministerie als handreiking indicatoren aan de beoordelingscommissie meegegeven die zij kan gebruiken om tot een oordeel te komen. Vanuit theoretisch perspectief zijn die indicatoren goed te volgen, maar in de praktijk schiet de handreiking zijn doel voorbij. De daarin genoemde indicatoren zijn namelijk veel specifiekere dan de informatie die de aanvragers in de omschakelplannen naar voren brengen, en bieden de beoordelingscommissie dus nauwelijks houvast voor de beoordeling. De aanvragers blijken grote moeite te hebben om het effect van hun maatregelen op de doelen goed te onderbouwen, zowel kwalitatief als kwantitatief.

Om dat te ondervangen hebben de commissie en het Nationaal Groenfonds de indicatoren opgenomen in het aanvraagformulier om zo de aanvragers op het goede spoor te zetten. Maar in de kern gaat het om het geven van een goede handreiking bij de bedrijfsomschakelplannen die de agrariërs zelf opstellen, en om het bieden van voldoende begeleiding op maat bij het maken van die plannen. In plaats van een eigen set indicatoren is het beter om daarbij nog nauwer aan te sluiten bij de KPI systematiek die nu in ontwikkeling is voor kringlooplandbouw, en die ook wordt gebruikt bij



private initiatieven zoals de Biodiversiteitsmonitor melkveehouderij en akkerbouw. De beoordelingscommissie realiseert zich terdege dat er zich in de sector (hoewel er consensus begint af te tekenen over de KPI's zelf), nog breed verschil van inzicht bestaat over de *kwantificering* daarvan. Maar daar ligt wel de toekomst. Een slimme manier binnen het Omschakelprogramma om de KPI's mee te geven aan de agrariërs en hen daar mee om te leren gaan, is door dat concreet op te nemen in de Subsidieregeling Bedrijfsplannen voor omschakeling. Op die subsidieregeling komen wij in het volgende hoofdstuk uitvoerig terug.

Tot op heden ontvangen de aanvragers onvoldoende begeleiding bij het opstellen van omschakelplannen die aan de juiste duurzaamheidsdoelen voldoen. Ook is nog onvoldoende scherp in beeld welke KPI's daar bij horen. Daardoor is voor vrijwel elk duurzaamheidsdoel waar de aanvrager maatregelen voor aandraagt dan ook een specifieke analyse, interpretatie en bespreking binnen de beoordelingscommissie nodig gebleken. De handreiking met indicatoren speelt daarbij geen rol van betekenis. Een handreiking met indicatoren en KPI's voor aan de aanvragers en hun adviseurs zou beter op zijn plaats zijn, zodat zij beter in staat zijn om omschakelplannen te maken die voldoen aan de duurzaamheidsdoelen.



## 7. De Bedrijfsomschakelplannen

Het tweede specifieke aandachtspunt dat in de Uitvoeringsovereenkomst is opgenomen voor de tussenrapportage, betreft “de mate waarin de Bedrijfsomschakelplannen naar het oordeel van de beoordelingscommissie zullen bijdragen aan de realisatie van de gestelde duurzaamheidsdoelstellingen, in het bijzonder ten aanzien van de reductie van de stikstofemissie”. Voor een deel is deze vraag in het voorgaande hoofdstuk al aan de orde gekomen, in de bespreking van de doelstellingen in het perspectief het bedrijfsniveau dan wel op regionaal of landelijk niveau. Hieronder gaan wij puntsgewijs in op de inhoud en de kwaliteit van de plannen die de aanvragers hebben gepresenteerd.

De eerste ronde aanvragen waren van dien aard dat de beoordelingscommissie niet tot een oordeel kon komen. Alle aanvragen in de eerste ronde werden aangehouden. Een aangepast aanvraagformulier, met meer sturende vragen, bood uitkomst. Desalniettemin is de kwaliteit van de aanvragen nog altijd matig, in die zin dat de meeste aanvragers tot nu toe onvoldoende in staat zijn om overtuigend te laten zien dat hun voorgenomen maatregelen integraal tot duurzaamheid leiden op ten minste vijf van de acht doelen. Ook is er vaak onduidelijk hoe ‘hard’ de voorgenomen maatregelen zijn. De beoordelingscommissie heeft zich dus moeten baseren op beperkt uitgewerkte aanvragen waarin het verschil tussen een intentie en een toezegging soms moeilijk is te onderscheiden. Dat een meerderheid van de aanvragen desondanks positief beoordeeld is, laat zien dat de potentie van de ingediende aanvragen groot is.

Aanvragers hebben duidelijk behoefte aan begeleiding. Zij kunnen hun maatregelen vaak nog onvoldoende vertalen naar de duurzaamheidsdoelen, en lijken soms ook concrete kansen te missen om maatregelen te treffen die de duurzaamheid (verder) vergroten. Het kwantificeren van het effect van hun maatregelen is meestal ook een brug te ver, en ook het geven van indicatie van het kwantitatieve effect blijkt moeilijk te zijn. Soms bestaat bij de aanvrager onduidelijkheid over het verschil tussen ‘maximaal vergunde emissieruimte’ en ‘feitelijke emissie, óf over het verschil tussen een ‘gemiddelde prognose’ en een ‘specifieke verwachting’. Zowel de beoordelingscommissie als het Nationaal Groenfonds benadrukt dat aanvragers hulp zouden moeten krijgen bij het maken van hun plan en bij het invullen van aanvraagformulier. Die hulp kan het Nationaal Groenfonds zelf niet bieden omdat het specifieke inhoudelijke kennis vereist over duurzame bedrijfsvoering. Het zou ook een onwenselijke rolvermenging zijn als het Nationaal Groenfonds die hulp zelf zou verlenen, want dan wordt het al gauw een slager die zijn eigen vlees moet keuren.

Hier ligt een kans en opgave voor de Subsidieregeling Bedrijfsplannen voor omschakeling, die daar immers voor bedoeld is.<sup>21</sup> Deze regeling is opengesteld per 1 november, maar meteen ook weer gesloten vanwege het grote aantal aanvragen. Dat is aan de ene kant een positief signaal want het bevestigt de belangstelling. Tot op heden heeft het Nationaal Groenfonds (ruim een maand na de sluiting) echter nog geen bedrijfsomschakelplan uit deze hoek ontvangen. Zorgelijk is ook dat het budget al is uitgegeven zodat nieuwe aanvragers geen ondersteuning kunnen krijgen.

De uitvoering van de Subsidieregeling Bedrijfsplannen voor omschakeling ligt niet bij het Nationaal

---

<sup>21</sup> Zie Kamerbrief ‘Contouren Omschakelprogramma van 18-11-2020, pagina 4 en 5. Het IDL staat centraal, de andere onderdelen worden ingericht als “ondersteuning” ervan.

Groenfonds, maar bij RVO. Dat hoeft geen probleem te zijn, omdat beide organisaties goed kunnen samenwerken. Wij bepleiten om in de praktijk een directe connectie te leggen tussen enerzijds de uitvoering van de Subsidieregeling Bedrijfsplannen voor omschakeling en anderzijds het beheer van IDL, waarbij het IDL (c.q. het Nationaal Groenfonds) mede richting kan geven aan het beschikbaar stellen en toekennen van de vouchers.

Naast het verstrekken van vouchers verdienen nog andere mogelijkheden van begeleiding en ondersteuning aan de potentiële aanvragers de aandacht. Eerder gaven wij al aan dat de handreiking die LNV aan de beoordelingscommissie heeft meegegeven beter op zijn plaats zou zijn als een handreiking voor aanvragers die een bedrijfsomschakelplan willen aanleveren, en voor de adviseurs die hen daarin begeleiden. Ook kan overwogen worden om coaches beschikbaar te stellen, naar het voorbeeld van de provincie Noord-Brabant, die een breed programma heeft lopen om veehouders te ondersteunen en te faciliteren bij omschakeling<sup>22</sup>. Een duidelijke connectie naar dergelijke coachings- en begeleidingsnetwerken zou ook kunnen helpen. Een actievere en meer richtinggevende ondersteuning van aanvragers is hoe dan ook echt nodig.



<sup>22</sup> Zie <https://www.brabant.nl/onderwerpen/landbouw-en-voedsel/boeren-met-natuur/natuurinclusieve-landbouw>.



## 8. Het beoordelingsproces

Het derde specifieke aandachtspunt betreft “de ervaring met het beoordelingsproces met en van de beoordelingscommissie”.

Een van de eerste zaken die de beoordelingscommissie heeft opgepakt, is het opstellen van een beoordelingskader voor aanvragen bij het IDL. Dit Beoordelingskader gaat in op de ambities en de doelen, de criteria die de commissie hanteert voor de inhoudelijke beoordeling, de informatie die een aanvrager moet aanleveren en de besluitvormingsprocedure die de commissie toepast.<sup>23</sup>

Het Beoordelingskader werkt tot tevredenheid in deze pilotperiode, waarin het doelenbeleid en de KPI's nog niet ver genoeg ontwikkeld zijn. Het Beoordelingskader bevat concrete richtlijnen en afspraken, en laat bijvoorbeeld ook ruimte voor verschillende inzichten, die zo nodig door besluitvorming op basis van meerderheid van stemmen beslecht kunnen worden. In de praktijk is de beoordeling tot nu toe overigens altijd in consensus tot stand gekomen.

De ervaringen tot nu toe binnen de beoordelingscommissie laten zien dat een individuele beoordeling en interpretatie van elke aanvraag belangrijk is en zinvol, om niet te zeggen: noodzakelijk. Het vergt maatwerk en interpretatie om bij elke aanvraag vast te stellen of sprake is van een integrale omschakeling naar duurzaamheid. We zien dat het in bijna alle gevallen nodig is om elke aanvraag vanuit verschillende expertises te bezien en te bespreken, om deze op hun eigen merites te kunnen beoordelen. De commissie is er tot nu toe goed uitgekomen, maar wijst wel op het probleem dat goede informatie vaak maar beperkt voorhanden is, de plannen bevatten vaak een minimum aan deskundige onderbouwing, laat staan een kwantificering van de beoogde resultaten. Daarbij moeten we ons realiseren eens te meer dat het doelenbeleid en de KPI's nog in ontwikkeling zijn. Het is dus niet verwonderlijk dat ook de individuele agrariërs en hun eventuele adviseurs daar mee worstelen.

Zolang die discussie over het kwantificeren van KPI's voor kringlooplandbouw nog niet beslecht is, zal het IDL zich ook flexibel moeten (en willen) opstellen, en open staan voor verschillende benaderingen vanuit de praktijk. De consequentie daarvan is dat de inhoudelijke beoordeling de komende tijd vormgegeven wordt op basis van expertise, interpretatie en dialoog. Daarvoor biedt de beoordelingscommissie van deskundigen en praktijkmensen bij uitstek de mogelijkheid.

Een niet te vermijden gevolg daarvan is wel dat elke aanvraag relatief veel tijd vergt om te komen tot de inhoudelijke beoordeling. Als we het IDL willen opschalen kan dat in de toekomst een bottleneck opleveren. Dat bevestigt eens te meer het belang van goed onderbouwde omschakelplannen van de aanvragers, en van een goede ondersteuning en begeleiding van de agrariërs. Hoe beter onderbouwd de plannen zijn, des te sneller kan de beoordelingscommissie tot conclusies komen.

Een punt van bespreking in de beoordelingscommissie was ook de scheiding van de toetsing op inhoud (duurzaamheid) en die op de financierbaarheid. Voor het IDL is ondubbelzinnig gekozen voor een strikte scheiding tussen beide: de inhoudelijke beoordeling ligt uitsluitend bij de beoordelingscommissie, de financiële beoordeling ligt uitsluitend bij de financiers – in meervoud overigens: het Nationaal Groenfonds beslist immers over de verstrekking van het IDL-deel, en de private financier

---

<sup>23</sup> Het Beoordelingskader, dat op 15 september is vastgesteld, is ter kennisname opgenomen in bijlage 2.

(meestal een bank) beslist over het private aandeel in de omschakelfinanciering. Beiden beslissen dus elk afzonderlijk, maar wel in nauwe samenhang en altijd met inachtneming van elkaars inbreng en elkaars grenzen. Zij komen gezamenlijk tot een 'financial close' voor de investeringen, in een wederzijdse afhankelijkheid. Voor het IDL is de private cofinanciering zelfs een vereiste (mede op basis van staatssteunregels, maar ook en vanuit beleidsmatige overwegingen), voor de bank is de (achtergestelde) IDL-financiering een essentiële overweging in de financiële afweging.

Naast het beoordelingsproces is ook het aanvraagproces van belang voor een voorspoedige afwikkeling. Dat loopt nu soepel. De vaste en frequente vergaderdata van de beoordelingscommissie geven veel houvast en bieden het juiste perspectief om de klantverwachtingen te kunnen managen. Ook het contact met de cofinanciers en boeren verloopt goed. Informatie wordt op correcte en zaakgerichte wijze gedeeld en het Nationaal Groenfonds wordt vroegtijdig als gesprekspartner bij de financieringsopzet betrokken. Feit is wel dat het verstrekken van de financiering even duurt nadat een aanvraag inhoudelijk is goedgekeurd. De feitelijke doorlooptijd is afhankelijk van het stadium waarin de plannen zich bevinden, formele stappen (denk aan vergunningen), de snelheid waarmee de aanvrager financiële gegevens aanlevert voor de financiële analyse bij het Nationaal Groenfonds en bij de cofinancier, etcetera.<sup>24</sup>



---

<sup>24</sup> Op technisch vlak wordt het aanvraagproces verder doorontwikkeld en in gereedheid gebracht voor grotere aantallen. Zo wordt gewerkt aan een module die het digitaal indienen en uploaden van alle documenten faciliteert, die in 2022 voor het vervolg van de pilot gereed kan zijn.



## 9. De Omschakelingen

Het vierde en laatste specifieke aandachtspunt voor deze Tussenrapportage betreft “de effectiviteit van de gehanteerde modaliteiten van de Omschakeling.” Deze vraag beantwoorden wij hieronder vanuit de overweging dat het IDL in deze pilotfase uitsluitend is ingericht voor de investeringen die nodig zijn voor de integrale omschakeling, op basis van de huidige duurzaamheidsdoelen. Bij een verbreding van de inzet van het IDL naar meer doelstellingen voor de landbouwtransitie, waartoe wij zeker mogelijkheden zien, zullen de modaliteiten van het financieringsinstrumentarium nader gespecificeerd moeten worden.

### Modaliteiten gebaseerd op praktijk

De modaliteiten van de omschakelingen zijn specifiek en op detailniveau omschreven, en in nauwe afstemming met de banken tot stand gebracht met oog op de vereiste cofinanciering. Daarmee zijn zij op voorhand toegesneden op de praktijk. Ook zijn de modaliteiten toegesneden op de mogelijkheden en beperkingen die gelden vanuit staatsteunperspectief.

De specifieke omschrijving van de modaliteiten biedt voldoende ruimte voor maatwerk, om in samenspraak met de private financier tot een financiering te komen. Zo moet het ook zijn, want elke investering is weer anders. Inmiddels zijn vier financieringen geheel uitgewerkt waarvan er een ook is ondertekend. De andere goedgekeurde aanvragen zijn nog in behandeling en bespreking. Het is dus lastig om in dit prille stadium, op basis van de feitelijke ervaringen, een generieke uitspraak te doen over de effectiviteit van de modaliteiten. Wel ligt er een publiekelijke uitspraak van de agrariër die een omschakelfinanciering heeft ontvangen, namelijk dat de geslaagde financiering te danken is aan de modaliteiten van IDL, die zowel de cashflow als het risico en het rendement voor de bank aanvaardbaar maakte voor een langjarige financiering. “Zonder het IDL kwamen we er niet uit.” De accountmanager van de desbetreffende bank heeft dat aan ons bevestigd.

### Stimulans voor bancaire financiering

Ook uit de lopende contacten met de aanvragers en de banken bij de financieringen die nog in voorbereiding zijn, blijkt dat het IDL met de huidige modaliteiten de toegang tot bancaire financiering vergroot. Het feit dat het IDL maximaal € 400.000 achtergestelde financiering in kan brengen heeft bij 5 van de 7 aanvragen die nu worden uitgewerkt al geleid tot (bereidheid tot) cofinanciering van

#### Casus: Heerlijkheid Linde

**Heerlijkheid Linde nabij Deventer ontving de eerste omschakelfinanciering van IDL, verstrekt samen met huisbankier ABN AMRO. Boerin Sanne Klein Koerkamp: “Het IDL beperkt het risico voor de bank. Zonder die cofinanciering zouden wij nu niet kunnen starten met onze stadsboerderij.”**

De grond voor de boerderij is in 2020 aangekocht door Stichting IJssellandschap, om een landschap te kunnen creëren waar landbouw en natuur samengaan en waar consument en producent elkaar ontmoeten.

Heerlijkheid Linde is een grondgebonden biologisch melkveebedrijf met een duurzame en diervriendelijke bedrijfsvoering. De ondernemers verkopen hun producten rechtstreeks aan de inwoners van Deventer en omgeving, weiden het vee op de weiden, beheren de akkers en zorgen voor een duurzaam vruchtbare bodem. De melk wordt ter plekke verwerkt voor de lokale afzetmarkt.

Op en rond het bedrijf groeit een rijk leven aan flora en fauna. Het oude landschap met bosjes en landschapselementen wordt optimaal beheerd. Het landschap en de gesloten kringloop staan centraal bij dit bedrijf, waar bezoekers vanuit stad en land zeer welkom zijn.



een bank. In één geval was er (nog) geen bancaire cofinancier en in één geval was de financiering van de verduurzaming vermoedelijk ook wel in beeld gekomen zonder het IDL. In dat specifieke geval echter houdt de agrariër dankzij het IDL financieringsruimte bij de beschikbaar om ook een bedrijfsovername te financieren als onderdeel van het verdienmodel, wat anders niet gelukt was.

## Maximale hoofdsom

Tot op heden zijn geen 'showstoppers' naar voren gekomen en ook geen duidelijke omissies gesignaleerd in de modaliteiten van de omschakelingen, noch bij de aanvragers, noch bij de cofinanciers waarmee het Nationaal Groenfonds in gesprek is. In één geval kan de maximale omvang van de financiering van € 400.000 een belemmering opleveren, maar het is nog te vroeg om dat te concluderen.

## Grondfinanciering en staatssteun

Wat wel een terugkerend (en van tevoren bekend) aandachtspunt is, is dat de financiering vanuit het IDL slechts in beperkte mate kan worden aangewend voor de financiering van grond. Bij veel verduurzamingstrajecten is juist de financiering van grond een belangrijk onderdeel en vaak ook van grote financiële omvang, zeker als sprake is van een voorgenomen extensivering. Eén (voor het overige complete) aanvraag is juist om die redenen niet aan de beoordelingscommissie voorgelegd, omdat de financiering uitsluitend betrekking had op grond, wat binnen de modaliteiten van het IDL niet mogelijk is. Daarom heeft het Nationaal Groenfonds moeten besluiten om de aanvraag niet-ontvankelijk te verklaren. Binnen de huidige staatssteunregels en het traject waarvoor gekozen is (geoorloofde staatssteun op basis van de Landbouw Vrijstellingsverordening) zien wij vooralsnog geen mogelijkheden om deze modaliteit aan te passen. De op handen zijnde aanpassing van de Landbouw Vrijstellingsverordening, naar verwachting in 2022, zou vanuit het Nederlandse belang aangegrepen kunnen worden om een ruimhartiger benadering van grondfinanciering in de staatssteunregels toe te staan.

Een praktisch punt waar het Nationaal Groenfonds qua staatssteunberekening wel tegen aanloopt, is het berekenen van het rentevoordeel van een groene bancaire lening die is afgesloten op basis van de fiscale groenregeling. De rekentool van RVO biedt onvoldoende detail om dit vast te kunnen stellen. Navraag bij RVO leert dat dat ook voor de behandelend ambtenaren onduidelijk is, waardoor de maximale omvang van de IDL-financiering (die mede afhankelijk is van andere staatsteun) niet altijd exact is vast te stellen. De impact van deze tekortkoming valt tot nu toe nog mee, omdat slechts in twee concrete gevallen van een groenlening sprake was. Mocht de fiscale groenregeling in de toekomst aangepast worden, bijvoorbeeld om juist de omschakelfinancieringen als groenfinanciering te kwalificeren, dan is dit wel een punt om snel duidelijkheid over te verschaffen.

Voor het overige vormen de beperkingen in de modaliteiten die op basis van de staatssteunregels zijn opgenomen tot op heden geen belemmeringen in (de voorbereiding van) het verstrekken van omschakelingen uit het IDL.

## Compartimentering aanpassen

Het pilotbudget van € 9 mln biedt ruimte voor circa 36 omschakelfinancieringen bij een gemiddelde van € 250.000 per bedrijf. De goedgekeurde aanvragen betreffen een totale financieringsbehoefte

van € 3,7 miljoen, gemiddeld zo'n € 300.000 per bedrijf. Dat is iets hoger dan verwacht. Bij de start van de pilot is het budget verdeeld over de verschillende agrarische deelsectoren. Deze compartimentering vormt inmiddels een bottleneck. Met de nog voorliggende aanvragen komt de limiet voor melkveehouderijen al op korte termijn in zicht. Afhankelijk van de financiële beoordeling en het overleg met de desbetreffende private financiers, kan het Nationaal Groenfonds bij de huidige compartimentering gedwongen worden om de aanvragen afkomstig uit de veehouderij aan te houden, in afwachting van meer budget voor deze deelsector. Het moge duidelijk zijn dat dat voor de voortgang van de pilot geen goed vooruitzicht is. Het totale fondsvermogen voor omschakelingen biedt nog voldoende ruimte voor beschikbaarheid. Gelet op het feit dat de verduurzaming van veehouderij in principe ook de grootste bijdrage kan leveren aan de reductie van de stikstofemissie, is dat ook beleidsmatig een te rechtvaardigen aanpassing. De compartimentering van het fondsvermogen kan in lijn gebracht worden met het aantal feitelijke aanvragen door het beschikbare deelbudget voor veehouderij van € 2,5 mln te verhogen naar € 4 mln. De ruimte daarvoor kan gevonden worden in het verlagen van het budget voor akkerbouw (van € 1,5 naar € 750.000 mln) en voor tuinbouw (van € 1,5 mln naar € 750.000 mln). Het budget voor intensieve veeteelt en voor overig blijft dan ongewijzigd.



## 10. Conclusies en aanbevelingen

In dit hoofdstuk vatten wij de conclusies samen en voorzien we die van aanbevelingen, aan de hand van de twee kernvragen die aan deze evaluatie ten grondslag lagen.

***In hoeverre slaagt het IDL er in om bij te dragen aan de doelstellingen die zijn opgenomen in de Kamerbrieven ‘Voortgang stikstofproblematiek, structurele aanpak ‘ en ‘Contouren Omschakelprogramma’ van resp. 24 april en 18 november 2020?***

De analyse van de verrichte activiteiten in de eerste vijf maanden en de bereikte resultaten laat zien dat het IDL goed op stoom is gebracht. Er is grote belangstelling in de sector (blijkend uit o.a. surfgedrag en aantal gedownloade formulieren), en een mooi aantal aanvragen (24) is binnengekomen. Meer dan de helft van de aanvragen wordt inhoudelijk goedgekeurd, waarna het financieringstraject met de private financier(s) wordt doorlopen. De doorlooptijd bedraagt 5 á 6 maanden. Dat heeft tot nu toe geleid tot vier afgeronde offertes voor omschakelfinancieringen (inclusief private financiering) waarvan er een daadwerkelijk is ondertekend.

Het IDL blijkt goed in staat om de lacune in de financieringsmogelijkheden voor investeringen in duurzaamheid in te vullen. Dat gaat om het bieden van een substantiële cofinanciering die private financiers (met name banken) over de streep trekt. De omschakelingen van het IDL, die achtergesteld worden verstrekt, maken met hun lange looptijd, een lange aflossingsvrije periode en een vaste lage rente van 1%, het verschil in de risico-rendementsafwegingen van de financiers. Omdat voor het realiseren van de beleidsdoelstellingen transitie-investeringen nodig zijn, die op dit moment vaak nog niet (volledig) door de markt kunnen worden gefinancierd, heeft het IDL onmiskenbaar de potentie tot het leveren van een betekenisvolle bijdrage aan de beleidsmatige doelstellingen in het kader van de stikstofproblematiek. Dit is aanvulling op andere instrumenten en regelingen die het verdienmodel voor de duurzame landbouw moeten verbeteren.

De bereidheid onder agrariërs om te investeren in duurzaamheid zal toenemen bij een eenduidig overheidsbeleid voor de transitie naar een duurzame kringlooplandbouw, met een langetermijnvisie en doelgerichte nationale kaders met regionale uitwerking. Het IDL kan een belangrijke rol spelen om die investeringsbereidheid in duurzaamheid te faciliteren. Vooral als het IDL zijn bekendheid verder weet te vergroten en zich, gesteund door een breed operationeel Omschakelprogramma, steviger weet te verankeren in de sector, met verbindingen naar andere, vergelijkbare programma's en initiatieven. Voor de aankomende periode is duidelijkheid en continuïteit belangrijk, om de vele belangstellenden te ondersteunen bij het verder uitwerken van hun omschakelplannen en om de veelbelovende aanvragers in de pijplijn het proces van aanvraag naar financiering succesvol te laten doorlopen.

***Welke aanpassingen zijn mogelijk om het IDL beter in staat te stellen aan de doelstellingen te kunnen voldoen?***

De ervaringen tot nu toe leveren al een aantal concrete aanbevelingen op die het IDL in staat stellen om haar bijdrage aan de transitie van de landbouw aanmerkelijk te vergroten. Wij onderscheiden daarin zes hoofdthema's. De eerste drie daarvan zijn vooral beleidsmatig van aard, de andere drie meer operationeel.

7. Duidelijke beleidskaders voor de transitie;
8. Het IDL in het integrale transitieproces;
9. Verbreding en continuïteit van het financieringsinstrumentarium;
10. Betere begeleiding van de geïnteresseerde agrariërs;
11. Aanscherping van de pilotfase;
12. Verbreding van de staatssteunmogelijkheden.

### *Thema 1: bied duidelijke beleidskaders voor de transitie*

Speel actief in op de grote belangstelling vanuit de sector voor verduurzaming met een concreter richtinggevend overheidsbeleid voor de transitie naar een duurzame landbouw.

- Zorg voor langetermijn duidelijkheid over de doelen voor duurzame kringlooplandbouw en de kaders waarbinnen boeren kunnen omschakelen, met mijlpalen op korte termijn.
- Maak de duurzaamheidsdoelen voor de landbouwtransitie specifiek en gebiedsgericht.
- Ondersteun de duurzaamheidsdoelen met duidelijke KPI's waar agrariërs zich op kunnen richten in hun omschakelplannen. Sluit aan op de KPI-initiatieven in de praktijk.

### *Thema 2: neem het IDL op in het integrale transitieproces*

De slagkracht van het IDL kan verder toenemen als het explicieter geïntegreerd wordt in het transitieproces.

- Leg een duidelijker relatie tussen het Omschakelspoor (IDL) en andere transitie-instrumenten zoals de bronmaatregelen stikstof waar bijvoorbeeld stalmaatregelen onderdeel van zijn.
- Koppel het IDL explicieter aan andere programma's en gremia die zich bezig houden met duurzame landbouw en die zich inzetten voor agrariërs die daar aan werken. Dat zal ook een positieve impuls kunnen geven aan samenwerkingsverbanden om gezamenlijk tot integrale plannen en aanvragen te komen.
- Versterk de verbinding naar provincies, landbouworganisaties, gebiedscommissies en private initiatieven.
- Vergroot de ondersteuning aan het IDL vanuit het Omschakelprogramma duurzame landbouw met de Werkkapitaalregeling, de Subsidieregeling Demonstratiebedrijven en vooral met de Subsidieregeling Bedrijfsplannen voor omschakeling.
- Maak de resultaten van de inspanningen zichtbaar en bundel deze. Geef duidelijkheid over wie verantwoordelijk wordt voor de monitoring op regionaal en nationaal niveau, hoe die monitoring gaat plaatsvinden en welk proces daartoe wordt ingericht.

### *Thema 3: verbreding en continuïteit van het financieringsinstrumentarium*

Gebruik de ervaringen van deze pilotperiode niet alleen voor het specifieke doel van integrale omschakeling, maar benut de kennis, de structuren en de financiële netwerken rond het IDL breder.

- Bied tijdig continuïteit aan de omschakelende agrariërs als het gaat om het financieringsinstrumentarium. Besluit op korte termijn over het vervolg van de pilot, op basis van de gebleken omvangrijke belangstelling en het feitelijk aantal aanvragen. Voorkom in elk geval dat het 'loket IDL' na de afronding van de pilot (juni 2022) gesloten moet worden gedurende het besluitvormingstraject.



- Verbreed de toepassing van het IDL, zodat dit financieringsinstrument (achtergestelde, langlopende en laagrentende leningen als cofinanciering die bancaire financiering mogelijk maakt) breder ingezet kan worden voor de doelstellingen die onderdeel uitmaken van de beoogde transitie van de landbouw.
- Als een besluit over het vervolg van de pilot IDL niet op korte termijn genomen kan worden, verleng dan van de looptijd van de pilot met ten minste 6 maanden, om het 'loket IDL' open te houden. Stel bij een verlenging van de looptijd van de pilot additioneel uitvoeringsbudget beschikbaar op basis van een geactualiseerde begroting.

#### *Thema 4: verbeter de begeleiding van agrariërs*

Zorg op zeer korte termijn voor betere ondersteuning van de agrariërs die willen verduurzamen. Begeleid hen bij het formuleren van realistische en haalbare bedrijfsomschakelplannen.

- Kom met een vervolgitgifte (tweede tranche) van vouchers uit de Subsidieregeling Bedrijfsplannen voor omschakeling. Stimuleer coachingsprogramma's en sluit aan op vergelijkbare initiatieven van provincies, maatschappelijke organisaties en samenwerkingsverbanden.
- Koppel een tweede tranche van de Subsidieregeling Bedrijfsplannen voor omschakeling expliciet aan de aanvragen bij het IDL, door ten minste een deel van de vouchers te bestemmen voor boeren die daadwerkelijk een aanvraag bij het IDL willen indienen. Dat komt de integraliteit van het Omschakelprogramma ten goede. Het helpt het Nationaal Groenfonds om het potentiële gebruikers van IDL gemakkelijker te maken en klantvriendelijker te kunnen helpen (of doorverwijzen) in de beginfase.
- Zie erop toe dat de vouchers in elk geval terechtkomen bij de agrariërs zelf die daadwerkelijk overwegen over te stappen naar duurzaamheid.

#### *Thema 5: scherp de pilotfase IDL aan*

Zolang het doelenbeleid nog niet concreet en gebiedsgericht is vormgegeven, en zolang de KPI's nog in ontwikkeling zijn (wat het geval zal zijn gedurende de pilotfase):

- Flexibiliseer de toelatingsvereisten tot het IDL als volgt:
  - Laat het aantal duurzaamheidsdoelen waaraan tenminste voldaan moet zijn om tot de financieringsfaciliteiten van het IDL toegelaten te worden beter aansluiten op de praktijk van de akkerbouw en de tuinbouw.
  - Laat akkerbouwers en tuinders die op andere duurzaamheidsdoelen goed scoren dan stikstof ook toe tot de faciliteiten van het IDL
  - Overweeg tot één generiek stikstofdoelstelling te komen waar alle deelsectoren mee uit de voeten kunnen
  - Bied ruimte aan agrariërs om gefaseerd gebruik te maken van het IDL, zowel agrariërs die al onderweg zijn en aanvullende stappen willen zetten, als agrariërs die juist aan het begin staan van hun verduurzaming.
  - Laat ook nieuwkomers toe tot de faciliteiten van het IDL.

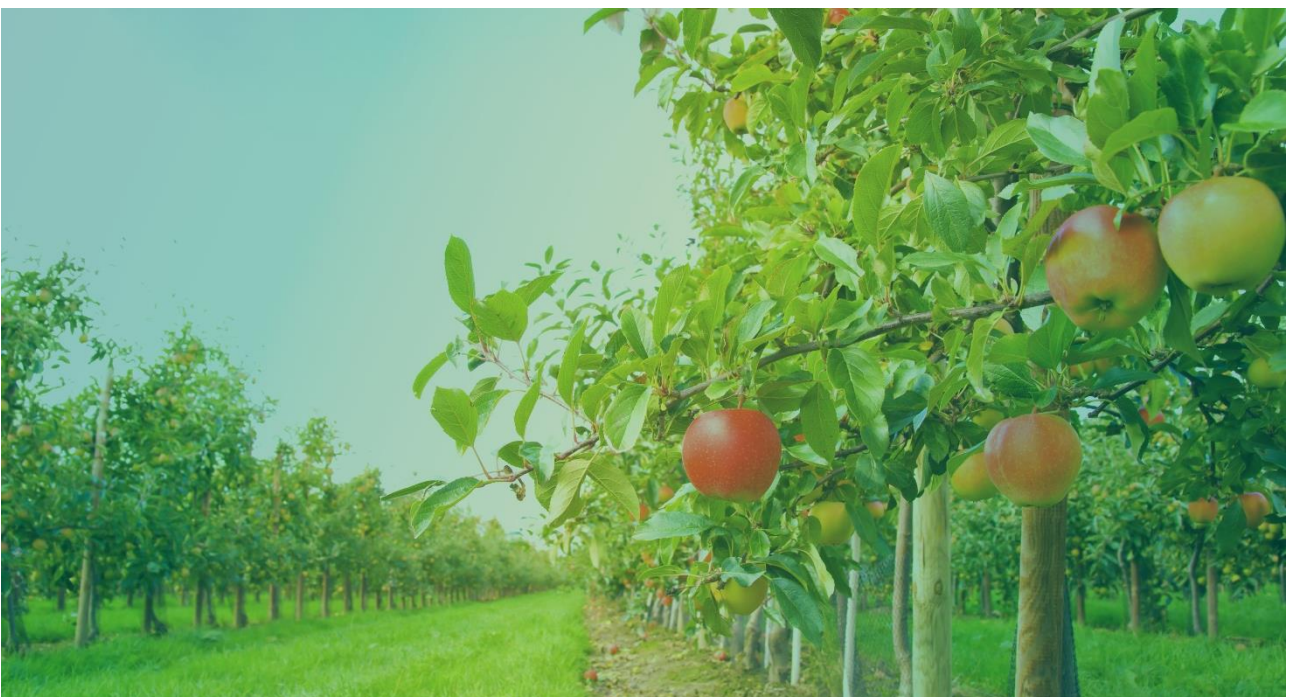
- Stel een handreiking met indicatoren beschikbaar aan de aanvragers en hun adviseurs, zodat zij omschakelplannen kunnen maken die voldoen aan de duurzaamheidsdoelen. Laat die indicatoren goed aansluiten op de KPI's die in de sector ontwikkeld worden. Koppel de handreiking aan de Subsidieregeling Bedrijfsplannen voor omschakeling.
- Pas de compartimentering van het fondsvermogen van de pilot IDL aan, in lijn met het aantal feitelijke aanvragen. Verhoog het beschikbare deelbudget voor veehouderij van € 2,5 mln naar € 4 mln. De ruimte daarvoor is te vinden in het verlagen van het budget voor akkerbouw (van € 1,5 naar € 750.000 mln) en voor tuinbouw (van € 1,5 mln naar € 750.000 mln). Het budget voor intensieve veeteelt en voor overig blijft dan ongewijzigd.

### *Thema 6: verbreed de staatssteunkaders*

- Benut de voorgenomen aanpassing van de EU-Landbouw Vrijstellingsverordening om de financiering van grond in ruimere omvang mogelijk te maken dan thans. Dat is essentieel voor de landbouwtransitie naar duurzaamheid, waar de financiering van grond vaak een bottleneck is.
- Schep duidelijkheid over de manier waarop het rentevoordeel van een bancaire groenleningen uit hoofde van de fiscale groenregeling moet worden berekend.

### **Van omschakelplannen naar transitie**

De pilot IDL is gestart om een nieuw financieringsinstrument zeer concreet en gericht in te zetten voor een integrale omschakeling van agrarische bedrijven naar kringlooplandbouw, met een stevig accent op reductie van de stikstofemissie. De eerste ervaringen in de praktijk laten zien dat het IDL bezig is de verwachtingen waar te maken. En er zit meer in het vat, ook als we kijken naar de bredere doelstellingen voor het landelijk gebied. De aanbevelingen die uit deze evaluatie naar voren komen zullen de potentiële bijdrage van het IDL aan de transitie van de landbouw naar duurzaamheid nog aanzienlijk kunnen vergroten.



## Bijlage 1: vragen van LNV en de antwoorden

Voor de Tussenrapportage heeft LNV een aantal aanvullende en richtinggevende vragen gesteld, gerubriceerd naar de verschillende onderdelen die in de Uitvoeringsovereenkomst in artikel 10 genoemd zijn. Hieronder worden de vragen weergegeven en van een antwoord voorzien.

### **i) Ervaring met de aangereikte duurzaamheidsdoelen en indicatoren**

*de ervaring met het werken met de door de Staat aangereikte doelen en door het Nationaal Groenfonds uitgewerkte en aangevulde indicatoren voor de duurzaamheidsdoelstellingen*

#### **Aanvullende/richtinggevende vragen:**

- Bieden de acht aangereikte duurzaamheidsdoelen voldoende houvast voor de beoordeling van de bedrijfsomschakelplannen?
  - De commissie heeft behoefte aan meer houvast aan de hand van meer richtinggevende doelen die zijn vastgesteld binnen de kaders van de leefomgevingskwaliteit.
- Geeft de discussie in de beoordelingscommissie bij individuele aanvragen aanleiding om duurzaamheidsdoelen (bijvoorbeeld per sector) aan te passen?
  - Ja, bij voorkeur meer gebiedsgericht. Zo lang het doelenbeleid nog niet is doorontwikkeld, bepleit de commissie om het toelatingsvereiste dat aan ten minste 5 doelen moet worden voldoen, te versoepelen voor akkerbouw en tuinbouw. Men kan immers niet verwachten dat een tuinbouwbedrijf wezenlijk bijdraagt aan de verbetering van dierenwelzijn of diergezondheid, en doorgaans ook niet aan een betere bodem en meer biodiversiteit.
- Wordt de informatie goed begrepen door de aanvrager, qua duurzaamheidsdoelen en aanvraagformulier?
  - Die vraag moet eigenlijk aan de aanvragers gesteld worden. De commissie constateert evenwel dat de aanvragers moeite hebben om in hun aanvraagformulier duidelijk aan te geven op welke wijze en met welk resultaat zij concreet aan het duurzaamheidsdoel bijdragen. Dit vergt aandacht.
- Slaagt de aanvrager er in voldoende mate in te concretiseren hoe het bedrijfsplan zal bijdragen aan de doelen?
  - Vaak zit daar het probleem. Dit vereist in elk geval begeleiding of ondersteuning van de aanvrager.
- In hoeverre gebruiken de commissieleden de 'handreiking doelen en indicatoren voor de pilot van het Investeringsfonds' van LNV voor het beoordelen van de plannen? Of worden er nog andere beoordelingskader gebruikt?
  - De commissieleden hebben de handreiking niet kunnen gebruiken, omdat deze veel specifieker is dan de informatie uit de aanvragen naar voren komt. De handreiking schiet daardoor zijn doel voorbij, en zou wellicht beter gebruikt kunnen worden als een handreiking voor de aanvragers bij het opstellen van hun Bedrijfsomschakelplannen. Daarbij adviseert de commissie om nauw aan te sluiten bij de KPI-K's.
- Heeft de commissie al aanvullende indicatoren geconstateerd die gebruikt kunnen worden bij het toetsen van de plannen?
  - Niet in generieke zin, het is maatwerk en interpretatie.
- Zijn er situaties voorgekomen waarbij de doelen met elkaar in conflict zijn? Zo ja, hoe is hiermee omgegaan door de commissie?

- Dat is tot op heden niet voorgekomen.

## **ii) Doelbereik – bijdrage van projecten aan verduurzaming**

*de mate waarin de Bedrijfsomschakelplannen naar het oordeel van de Beoordelingscommissie zullen bijdragen aan de realisatie van de gestelde duurzaamheidsdoelstellingen, in het bijzonder ten aanzien van de reductie van de stikstofemissie;*

### **Aanvullende/richtinggevende vragen:**

- Zijn de geformuleerde duurzaamheidsdoelen haalbaar voor de ondernemer en niet te hoog/ of te laag?
  - Dat verschilt per deelsector en per aanvraag. Wat voor de één haalbaar is, kan voor de ander te hoog gegrepen zijn. De doelen zijn nog te generiek geformuleerd om voor verschillende soorten duurzaamheidsmaatregelen richtinggevend te zijn, en niet specifiek genoeg om houvast te bieden aan agrariërs om hun plannen en maatregelen concreet in beeld te brengen en te koppelen aan duurzaamheid binnen een integraal doelenbeleid. De eis van tenminste vijf doelen is vaak te hoog, zeker voor akker- en tuinbouwbedrijven.
- Is het minimumvereiste om te voldoen aan ten minste vijf duurzaamheidsdoelen (waaronder stikstofreductie) voldoende garantie voor een integrale omschakeling (of is het te laag/hoog of zijn er verschillen per sector)?
  - Te hoog, vooral bij akkerbouw, tuinbouw en niet-grondgebonden bedrijven.
- Geven de goedgekeurde bedrijfsplannen voldoende inzicht in de maatregelen en investeringen die een ondernemer voornemens is te verrichten om op vijf van de acht doelen daadwerkelijk te verduurzamen?
  - Alleen plannen die voldoende inzicht geven zijn goedgekeurd, maar ook daar is de ontvangen informatie vaak 'net aan'. De commissie ontvangt graag beter onderbouwde plannen ter beoordeling, om met grotere zekerheid tot conclusies te kunnen komen.
- Zijn de indicatoren voldoende concreet om het bereiken van de doelen te borgen?
  - De indicatoren zijn in de praktijk niet gebruikt omdat de ingediende plannen dat niet mogelijk maakten.
- Welke aanbevelingen doet de Beoordelingscommissie ter verbetering van de gehanteerde criteria en beoogd doelbereik richting omschakeling?
  - Zie hoofdtekst in hoofdstuk 6 voor een uitvoerig antwoord op deze vraag. Naast beoordeling voor het individuele traject is breder inhoudelijk onderzoek ex ante en ex post nodig (monitoring) om het doelbereik te kunnen vaststellen.
- Bereiken we de ondernemers die echt omschakelen naar een ander bedrijfsmodel, of zijn er veel marginale/incrementele verduurzamingsplannen?
  - De tijd is te kort geweest om hierover al een uitspraak te kunnen doen vanuit de bevindingen van het IDL zelf. Een uitspraak over het bereik onder de doelgroep vergt nader onderzoek onder de doelgroep zelf (bijvoorbeeld naar naamsbekendheid IDL, bekendheid met de inhoud van de faciliteiten, begrip, etcetera).

- Welke soorten omschakeling werden er met het fonds bereikt (biologisch, kringloop, natuurinclusief etc)? In welke mate vindt extensivering plaats?
  - Van de 12 goedgekeurde aanvragen waren reeds 5 bedrijven biologisch. Van de andere 7 goedgekeurde aanvragen schakelen er 4 om naar biologisch en één naar Agro-ecologisch. Daarnaast is bij alle aanvragen die zijn goedgekeurd sprake van enige mate van extensivering door i) minder dieren te houden of ii) het areaal grond onder het bedrijf te vergroten.
- Zijn de maatregelen die de ondernemer treft in het bedrijfsplan om te verduurzamen altijd te koppelen aan een investering en daarmee aan de financiering vanuit het IDL?
  - Nee, de maatregelen van de ondernemer zijn doorgaans breder, want ook gericht op het integrale verdienmodel en de integrale bedrijfsvoering. Daaronder vallen ook activiteiten of investeringen die zich niet kwalificeren voor het IDL. De financiering van het IDL is wel (per definitie) gelinkt aan concrete investeringen in duurzaamheid, dat is immers een vereiste.
- In hoeverre is er een concrete koppeling te maken tussen de investering die de ondernemer treft, en de beoogde bijdrage aan een duurzaamheidsdoel?
  - Dat verschilt van onderneming tot onderneming en van investering / maatregel tot maatregel. Het vereist nader onderzoek om dat scherp te krijgen voor de ingediende aanvragen (zowel goedgekeurd als afgewezen).

### **iii) Evaluatie Beoordelingsproces**

*de ervaring met het beoordelingsproces met en van de Beoordelingscommissie;*

#### **Aanvullende/richtinggevende vragen:**

- Is het werken met een beoordelingscommissie van deskundigen een uitvoerbare en effectieve manier om ex ante plausibel vast te stellen of een ondernemer omschakelt naar een integraal duurzame bedrijfsvoering?
  - Ja. Gelet op het principe van 'sturen op doelen' is het waarschijnlijk de enig mogelijke weg. Wel is voor het vervolg een aandachtspunt dat een commissie met 10 leden niet oneindig veel aanvragen aan kan en dat bij het opschalen naar een structureel IDL wellicht een andere vorm van beoordelen nodig is.
- In hoeverre zorgt het beoordelingsproces met de Beoordelingscommissie, waarin individuele inschattingen een rol spelen, over all voor consistente besluiten?
  - Deze vraag is methodologisch lastig te beantwoorden. Wat is de definitie van een consistent besluit? Ook een vervolgvraag of vergelijkbare gevallen ook vergelijkbaar worde beoordeeld is nog lastig te beantwoorden, omdat er met de huidige aantallen nog weinig vergelijkbare aanvragen te analyseren zijn.
- Hoe verloopt de samenwerking tussen de beoordelingscommissie en (de werkorganisatie van) het Nationaal Groenfonds?
  - Er is sprake van een goede interactie, vooral sinds het moment waarop de fondsmanager uitgenodigd werd bij (en deelnam aan) de vergaderingen van de beoordelingscommissie voor het beantwoorden van vragen en het geven van inhoudelijke toelichting en informatie, en voor het doen van terugkoppeling naar de aanvragers.





- Hoe ervaren aanvragers het beoordelingsproces met een beoordelingscommissie?
  - Dat hebben we niet onderzocht gelet op het nog korte termijn en het aantal aanvragen. Bij een vervolgevaluatie later in de pilot kan daar zinvol onderzoek naar gedaan worden.
- Wat waren de voornaamste redenen van afwijzing?
  - De belangrijkste redenen voor afwijzing was onvoldoende informatie over of onderbouwing van een integrale duurzame bedrijfsvoering op ten minste 5 van de 8 doelstellingen.

#### **iv) Ervaringen met de modaliteiten van het financieringsinstrument**

##### *de effectiviteit van de gehanteerde modaliteiten van de Omschakelling*

Dit onderdeel is vooral te toetsen bij de financiers van de aanvragers, op basis van financieel; technische overwegingen.

##### Aanvullende/richtinggevende vragen:

- In de ontwikkelfase van de pilot is veel aandacht geweest voor de modaliteiten van de Omschakelling. In de tussenevaluatie zien we graag een reflectie per modaliteit (dus hoofdsom, looptijd, prijs/rente, grace/aflossingsschema, cofinanciering, ...) waarbij onderscheid gemaakt wordt of het 1. passend is bij de bedrijfsplannen en 2. wat het belang is voor realiseren van de gehele financiering. Wellicht kan dat in een tabelvorm zoals ook tijdens de ontwikkelfase gebruikt.
  - Noch de aanvragers, noch de (potentiële) cofinanciers, noch het Nationaal Groenfonds zien aanleiding om de modaliteiten aan te passen. Deze sluiten goed aan op de praktijk en op de doelstellingen van het IDL. De gemiddelde hoofdsom blijkt op ongeveer € 300.000 te liggen, wat iets hoger is dan verwacht.
- Is de geboden financieringsvorm (achtergestelde lening met bepaalde condities/modaliteiten) een effectieve manier om een ondernemer te ondersteunen bij het omschakelen naar een integraal duurzame bedrijfsvoering?
  - De modaliteiten zijn voor de private financiering van belang om tot een positieve afweging van zekerheid en rendement te komen voor het verstrekken van een financiering.
- Sluiten de modaliteiten aan bij de financieringsbehoefte van ondernemers?
  - Ja, ze zijn daar op toegesneden
- Helpt dit instrument (achtergestelde lening) de cofinanciers (met name banken) 'over de drempel'?
  - Ja. Tot nu toe zijn nog geen inhoudelijk goedgekeurde plannen stukgelopen op de financiering.
- Hoe schat het Nationaal Groenfonds de kans in dat de plannen die nu zijn goedgekeurd, ook gerealiseerd zouden zijn zonder het fonds?
  - Naar eigen zeggen hadden de desbetreffende bank én de ondernemer het zonder het IDL niet rond gekregen. Eerdere pogingen waren mislukt.
- Wat zijn typische investeringen die (veel) terugkomen in de plannen van ondernemers?
  - Bij het overgrote deel van de aanvragen gaat het om investeringen in nieuwe stallen/stalsystemen met o.a. mestscheiding bij de bron, ander type mest (van drijfmest naar ruwe mest) en vergroting van het dierenwelzijn. Een uitzondering waren de akkerbouwer en hopkweker, daar lagen de investeringen met name op het gebied van machines.



- Is er een duidelijk onderscheid te maken in de investeringen die vanuit het Nationaal Groenfonds gefinancierd worden en die vanuit de bank gefinancierd worden?
  - Ja en nee. Het IDL financiert uitsluitend investeringen die de staatsteunregels toestaan, en dan alleen het toegestane percentage. Het overgebleven percentage betreft per definitie (een aandeel in) dezelfde investeringen, die immers door de private financiering moet worden afgedekt. Daarnaast omvat de integrale financiering vaak activiteiten die wel het verdienmodel betreffen, bijvoorbeeld voor verbrede landbouw, maar niet direct betrekking hebben op de (door de EU erkende) verduurzaming.
- In het geval dat een ingediend bedrijfsplan uiteindelijk niet is gefinancierd (maar wel goedgekeurd door de beoordelingscommissie), wat zijn daarvoor de redenen geweest (ook i.r.t. de modaliteiten)?
  - niet van toepassing
- In relatie tot de financiering, hoe verloopt het proces met de banken? Welke rol vervult het Nationaal Groenfonds daarbij tussen de aanvrager en de bank, en wat zijn daarbij de ervaringen?
  - Het proces met de banken verloopt volgens verwachting. In vrijwel alle dossiers die door de beoordelingscommissie zijn goedgekeurd gaat de informatie-uitwisseling soepel en open. De rol van het NGRF in het aanvraagproces is vooral gericht op hoe IDL ingepast kan worden. Contact met de bank begint meestal op het moment dat de aanvraag is ingediend ter beoordeling. Vanaf dat punt houden we de boer (en op verzoek van de boer ook de bank) op de hoogte van de voortgang. Daarnaast sparren we met de boer en de bank over hoe het IDL het beste ingepast kan worden en stemmen we met de bank af aan welke informatie behoefte en/of voorwaarden de klant nog moet voldoen. In de praktijk blijkt dat het IDL het sluitstuk is in de financiering wat inhoudt dat de bank al een eerste analyse heeft uitgevoerd en heeft geconcludeerd dat aanvullende achtergesteld vermogen wenselijk is voor de haalbaarheid.



## Bijlage 2: Beoordelingskader voor aanvragen IDL

Notitie d.d. 8 september 2021

Status: Vastgesteld in de Commissievergadering van 15/9/2021

Aan: Beoordelingscommissie IDL

Van: Roelof Balk, secretaris

### 1. Aanleiding

In de Commissievergaderingen van 13 juli en 18 augustus is besproken *hoe* de commissie de aanvragen gaat beoordelen. Wat is de ambitie, aan welke doelen moet een aanvraag voldoen, en wat zijn de criteria die de commissie hanteert om vast te stellen of dat het geval is? En in lijn daarmee: welke informatie moet de aanvrager aanleveren, welke besluitvormingsprocedure hanteert de commissie, en hoe wordt de besluitvorming vastgelegd?

Deze notitie geeft antwoord op die vragen. De basis daarvoor is gevonden in:

- De brief van de Minister d.d. 13 juli 2021 met de Beschikking en Uitvoeringsovereenkomst IDL gericht aan het Nationaal Groenfonds (NGRF)
- De Startnotitie Beoordelingscommissie IDL, vastgesteld in de Kick Off-vergadering van 19 mei 2021
- De Handreiking Doelen en indicatoren Pilot IDL van LNV d.d. mei 2021
- De opmerkingen en (deels schriftelijke) commentaren van de commissieleden bij het concept van het aanvraagformulier d.d. 7 juli 2021.

Naar aanleiding van de bevindingen hebben wij het aanvraagformulier aangepast en uitgebreid (met name met vragen over de omgevingsfactoren), en is een format voor een beoordelingsformulier opgesteld. De definitieve versies daarvan zijn op de website te vinden, cq als separate bijlagen bijgevoegd.

### 2. Ambitie en opdracht

De minister heeft haar ambitie en de opdracht aan het NGRF duidelijk verwoord in haar brief van 7 juli 2021, en de kamerbrieven die daar aan ten grondslag liggen. Het IDL “vormt de kern” van het Omschakelprogramma “dat zich richt op de financiering van de investeringen die agrarische bedrijven doen ten behoeve van de omschakeling.” Het IDL zal “achtergestelde leningen (risicodragend kapitaal) verstrekken aan agrarische ondernemers of samenwerkingsverbanden, die willen investeren in de omschakeling naar een meer extensieve en/of meer circulaire bedrijfsvoering.” En: “de kern van dit beleid is om agrarische ondernemers te stimuleren om te schakelen naar stikstofarmere en duurzamere agrarische bedrijfsvoering. Hiermee wordt integraal een bijdrage geleverd aan én het stikstofprobleem én de overige transitie waarvoor de land- en tuinbouwsector zich gesteld ziet.” Deze omschrijving kadert de werkzaamheden van de commissie in.

Het gaat dus om het *op gang brengen van een sectorbrede transitie* naar duurzame landbouw, door *individuele boeren te helpen bij de financiering* van hun omschakeling naar een *duurzame bedrijfsvoering*. De minister heeft het begrip *duurzaam* breed ingevuld: het betreft “specifiek - maar niet uitsluitend - systeemveranderingen richting kringlooplandbouw, biologische landbouw, natuur-/landschapsinclusieve landbouw en agroforestry.”<sup>25</sup>

Voorts heeft de minister bepaald “dat het Investeringsfonds eerst in de vorm van een pilot zal worden gestart om zo ervaring op te doen met toetsingscriteria, het sturen op doelen en om te toetsen of het fonds aan de verwachtingen voldoet en de gewenste omschakeling op gang brengt, alvorens een definitief investeringsfonds in te richten.”

De opdracht waar het NGRF zich voor gesteld ziet is dus:

- het starten van en uitvoering geven aan een pilot voor een investeringsfonds dat boeren financiert (onder nader omschreven condities);
- het daartoe (laten) beoordelen van aanvragen op hun individuele merites, op basis van de gestelde doelen;
- het verstrekken van daadwerkelijk omschakelfinancieringen (met de nader omschreven modaliteiten), aan de agrariërs die aldus omschakelen naar een duurzame bedrijfsvoering;
- en het binnen 12 maanden rapporteren over de voortgang en de resultaten aan de minister, aan de hand van een evaluatie die voorzien is van aanbevelingen.

Er zijn dus twee invalshoeken en ambities aan de orde in deze pilotfase voor het IDL, die in elkaars verlengde liggen.

- A. Vanuit individueel bedrijfsperspectief: het bevorderen van de overgang (omschakeling) naar een ‘integraal duurzame bedrijfsvoering’ bij zoveel mogelijk agrariërs.
- B. Vanuit sectorbreed transitieperspectief: het bewerkstelligen van een sectorbrede transitie naar duurzame landbouw met een verminderde stikstofuitstoot.

In de opdracht, de ambitie en de tweetal invalshoeken ligt ook de kiem voor de taak en opdracht van de Beoordelingscommissie, die door het NGRF benoemd is. Net als bij het IDL is ook de opdracht voor de commissie in de kern tweeledig:

- A. *Individuele aanvragen* beoordelen op de eigen merites, bezien vanuit het bedrijfsperspectief: is er bij een individuele aanvraag sprake van een overgang (omschakeling) naar een ‘integrale duurzame bedrijfsvoering’, gerelateerd aan de te realiseren acht duurzaamheidsdoelen? Deze beoordeling resulteert in een goedkeuring of afwijzing (eventueel aanhouden), die bepaalt of de aanvrager al dan niet wordt toelaten tot de faciliteiten van het IDL. Het daadwerkelijke uitbrengen van een offerte voor een financiering volgt overigens pas na een financiële afweging door GRF op basis van de haalbaarheid, in nauw overleg met de aanvrager en met de andere financiers.
- B. De bredere blik: draagt het IDL met dit instrumentarium en volgens deze werkwijze inderdaad bij aan een *sectorbrede transitie*? Ook daar zit een element van beoordeling in, en zeker van analyse, die zal neerslaan in een Evaluatierapport met een advies aan de minister voor het vervolg. De

---

<sup>25</sup> Kamerbrief Contouren Omschakelprogramma d.d. 18 november 2018.

commissie is bij deze evaluatie geheel vrij in het formuleren van aanbevelingen en advies. Die kunnen bijvoorbeeld betrekking hebben op de wijze van beoordelen (de doelen, de criteria, de wegingsfactoren), maar ook op het functioneren van een beoordelingscommissie als zodanig, of op het instrument IDL zelf, of breder nog, op het Omschakelprogramma waar het IDL deel van uitmaakt, of op om het even welke andere factoren de commissie van belang acht voor het op gang brengen en realiseren van de transitie naar een duurzame landbouw.

### 3. Doelen en criteria

#### A. Beoordeling van individuele aanvragen

##### *Doelen*

Met het Omschakelprogramma, waar het IDL onderdeel van uitmaakt, wil de minister nadrukkelijk sturen op doelen, niet op maatregelen. Om in aanmerking te komen voor de faciliteiten van het IDL moet de aanvrager laten zien dat hij maatregelen neemt waardoor zijn bedrijfsvoering bijdraagt aan het realiseren van tenminste vijf van de volgende duurzaamheidsdoelen, waaronder in elk geval de reductie van stikstofemissie.

1. reductie van stikstofemissie
2. minder gebruik van gewasbeschermingsmiddelen
3. lagere uitstoot van broeikasgassen
4. vermindering uitspoeling van nitraat
5. vergroting van de biodiversiteit
6. versterking duurzaam bodembeheer
7. vergroting circulair veevoergebruik
8. verbetering dierenwelzijn en/of diergezondheid.

##### *Criteria*

De minister geeft geen maatregelen of kwantitatieve criteria mee aan de commissie om te kunnen beoordelen in welk geval daadwerkelijk sprake is van het bijdragen aan een meer duurzame bedrijfsvoering op de genoemde doelen. Wel is een 'handreiking' beschikbaar gesteld als een hulpmiddel voor de commissieleden, maar commissieleden zijn niet gehouden zich daar naar te voegen. De handreiking is indicatief en zeker niet bindend. Dit heeft het ministerie bij de presentatie ervan nog eens expliciet aan de commissie laten weten.

Omdat het de bedoeling is een sectorale beweging "op gang te brengen", ligt voor de hand dat elke (structurele) verbetering op bedrijfsniveau ten opzichte van de huidige situatie gezien kan worden als een stap naar een integraal duurzame bedrijfsvoering. Het criterium voor elk duurzaamheidsdoel is daarmee: een *structurele* verbetering realiseren ten opzichte van de huidige situatie. Dit niet te verwarren met een '*substantiële*' verbetering per doelstelling. Substantieel wil zeggen: van grote omvang. Structureel wil zeggen: voor langere duur. Dat laatste is bij een transitie eigenlijk belangrijker, in combinatie met *integraliteit*: de omslag moet een blijvende verandering naar duurzaamheid teweeg brengen, over de volle breedte van de bedrijfsvoering. De minister zoekt de omschakeling nadrukkelijk in die integraliteit van de aanpak, door een verbetering op vijf van de acht duurzaamheidsdoelstellingen te vereisen. Zij kiest dus niet voor een substantiële verbetering op (slechts) enkele doelen, maar voor een structurele verbetering die integraal is. Dat is een belangrijk



uitgangspunt dat de commissie bij de beoordeling op individueel niveau respecteert. Zou de commissie het begrip 'substantieel' toepassen bij de individuele beoordeling, dan is dat een majeure wijziging ten opzichte van de kamerbrieven en zou een deel van de doelgroep de toegang tot de faciliteiten van het fonds worden ontzegt.

### *Vergelijking van aanvragen*

Bij het beoordelen van de aanvragen is geen sprake van onderlinge competitie. Aanvragen worden behandeld in volgorde van binnenkomst, en niet afgewogen ten opzichte van andere aanvragen. Het gaat puur om de beoordeling op de eigen verbeteringsbijdrage. Als de middelen voor de pilot vergeven zijn, is de pilotfase in dat opzicht afgerond en beziet de minister (mede op basis van het evaluatierapport) of en op welke wijze de pilot een vervolg krijgt.

### *Relatie met KPI-K's*

Het bovenstaande betekent ook dat de criteria die de commissie hanteert niet noodzakelijkerwijs een op een aansluiten bij de zogeheten "KPI-K's", oftewel de Kritische Prestatie Indicatoren voor de Kringlooplandbouw. Deze vormen wel een handzaam en herkenbaar kader voor de sector, en zijn in die zin een richtinggevend concept, maar zijn niet leidend, doorslaggevend of bepalend in de afweging voor toelating tot het IDL. Een verschil is bijvoorbeeld dat in de KPI-K's ook de sociaal-economische aspecten worden meegewogen, die in de afweging van de Beoordelingscommissie voor het IDL geen criterium vormen. Ondanks deze verschillen ligt wel voor de hand om een verband te leggen tussen de KPI-K's en de criteria voor de beoordeling van omschakeling, ook als het gaat om het monitoren van de resultaten, wat in het volgende hoofdstuk aan de orde komt.

### *Projectie, realisatie en afrekenbaarheid*

Voorts is van belang dat de individuele aanvrager wel getoetst wordt op zijn plannen, maar niet wordt 'afgerekend' op de resultaten. Met andere woorden: als de duurzaamheidsresultaten lopende de rit tegenvallen, wat door monitoring zichtbaar moet worden, dan blijft de verstrekte financiering (met de bijbehorende modaliteiten) gewoon in stand. Dit heeft als achtergrond dat het Omschakelprogramma in het algemeen en het IDL in het bijzonder het risico voor de omschakelende boer zo veel mogelijk wil beperken. Juist de onzekerheid is immers een belangrijke drempel voor boeren om over te stappen op duurzaamheid. Tegenvallende resultaten mogen niet leiden tot een verzwaring van de financiële lasten.

Uiteraard laat dit onverlet dat de boer de middelen die hij via de omschakellening toegekend krijgt wél moet inzetten voor de investeringen en maatregelen die hij heeft opgenomen in het aanvraagformulier. Dit laatste geldt overigens altijd bij het verstrekken van een financiering en is dus *business as usual*, waar zowel het NGRF als de bank op let.

Omdat de daadwerkelijk gerealiseerde duurzaamheidsresultaten natuurlijk wel van belang zijn voor het 'hogere doel' (namelijk het bewerkstelligen van een betekenisvolle en landsbrede transitie naar een stikstofarme landbouwproductie), zullen de bedrijven die gebruik maken van de faciliteiten van het IDL wel gevolgd en gemonitord worden. Deze monitoring vindt echter plaats buiten de verantwoordelijkheid van het IDL (c.q. het Nationaal Groenfonds), onder regie van het Ministerie van LNV. Wel is in elke financieringsovereenkomst een bepaling opgenomen dat de leningnemer medewerking dient te verlenen aan het monitoringsonderzoek.

## B. Beoordeling van het effect voor de sectorbrede transitie

Voor het evaluatierapport is belangrijk dat de commissie input levert met betrekking tot het effect dat het IDL heeft (en dat de financieringen die het IDL verstrekt, hebben) op het realiseren van een sectorbrede transitie.

Daarin zijn onder meer locatiefactoren essentieel. De vestigingsplaats en de nabije omgeving van het agrarische bedrijf bepaalt in hoge mate in hoeverre de bedrijfsvoering een breder effect heeft op de natuur- en milieucondities. Zo heeft een boer die actief is nabij een Natura 2000-gebied doorgaans een veel grotere invloed op bijvoorbeeld biodiversiteit dan een boer die zich omringt weet door andere boeren, ver weg van Natura 2000-gebieden. Sociaal gezien echter kan het precies andersom zijn. Een omschakelende boer in een omgeving van uitsluitend gangbaar opererende collega's kan een sterke voorbeeldwerking hebben. Ook kan een boer meer of minder aandacht vestigen op zijn duurzaamheid, hetzij richting vakgenoten en collegaboeren, hetzij richting de burgers in zijn nabijheid of 'het grote publiek'. Ook dat zijn factoren die meewegen bij het inschatten van het effect op de generieke beweging naar een sectorbrede transitie.

Andere omgevingsfactoren die van belang zijn, zijn bijvoorbeeld: is het belangrijk weidevogelgebied, een waardevol cultuurlandschap, een veenweidegebied met hoge grondwater stand, een droogtegevoelig gebied?

Daarnaast zijn ook indirecte effecten van belang, bijvoorbeeld: wat gebeurt er met vrijvallende stikstofrechten? Worden die elders ingezet binnen of buiten de agrarische sector, en wat is dan daarvan het effect op de stikstofdispositie?

De afweging van deze factoren is (nog) veel complexer dan het beoordelen van individuele aanvragen. Hiervoor zal een extra beroep gedaan worden op de creativiteit en inzichten van de Beoordelingscommissie.

## 4. Informatieverstrekking

Ook bij het opvragen van adequate informatie zien we de twee invalshoeken terug. Voor de individuele beoordeling is andere informatie nodig dan voor het beoordelen van het landelijke effect in het licht van de transitieopgave, al zal dat voor een groot deel ook wel overlappen.

### A. *Individueel bedrijfsperspectief*

Om tot een individuele beoordeling te komen is in elk geval de volgende informatie nodig:

- Basisinformatie over het bedrijf (deelsector, ligging, geschiedenis)
- Zicht op *huidige* situatie met betrekking tot de bedrijfsvoering, en op de *huidige* prestaties met betrekking tot duurzaamheid (het *iBt*)
- Zicht op beoogde situatie met betrekking tot de duurzaamheid van de bedrijfsvoering (het *soll*).
- Specifieke informatie over elk van de duurzaamheidsdoelen, namelijk:
  - wat gaat de aanvrager anders doen dan voorheen?
  - hoe helpt dat bij het bereiken van het duurzaamheidsdoel?
  - is het resultaat te kwantificeren, en zo ja, wat is dan het gekwantificeerde verwachte resultaat?



- wat zijn de risico's en onzekerheidsmarges?
- welke samenwerkingspartners zijn in beeld?
- Indien beschikbaar de onderbouwing daarvan in bestaande of nieuwe rapporten of onderzoeken

Al deze informatie dient vooraf beschikbaar te zijn voor de commissie, om tot een afgewogen oordeel te komen of de aanvrager behoort tot de doelgroep die volgens de beleidsdoelstellingen minister aanspraak kan maken op de faciliteiten van het IDL. Om dit te borgen is een integraal aanvraagformulier opgesteld dat het omschakelplan van de aanvrager systematisch in kaart brengt.

### *B. Sectorbreed transitieperspectief*

Voor het sectorbrede perspectief is bovenstaande informatie ook nodig, maar dan aangevuld met:

- Locatiefactoren (selectie)
  - Is er een N2000-gebied in de nabije omgeving?
  - Zo ja, welk gebied is dat, met welk karakter en welke stikstofgevoeligheid, en op welke afstand ligt dat?
  - Wat is de *huidige* invloed van het bedrijf op de natuur- en milieukwaliteit van de omgeving?
  - Wat is de *toekomstige* invloed, wat voor effect hebben de maatregelen die de aanvrager gaat nemen op de omgeving van het bedrijf?
- Sociale factoren
  - Hoe denken omliggende agrariërs over duurzaamheid?
  - Wil en kan de aanvrager een voorbeeldfunctie spelen voor agrariërs in zijn omgeving?
- Realisatie
  - wat komt er van de plannen terecht, hoe realistisch zijn zij?
  - wat doet de aanvrager met eventueel vrijkomende stikstofrechten?
  - welke onvoorziene exogene factoren spelen verder een rol?

De informatie die nodig is om tot een oordeel te komen over het daadwerkelijke sectorbrede perspectief is doorgaans veel specifiek, minder stabiel, en bovendien ook (meestal) niet ex ante beschikbaar. Deels is de informatiebehoefte te vangen in concrete vragen die in het aanvraagformulier kunnen worden opgenomen. Bijvoorbeeld als het gaat om locatiefactoren zoals de nabijheid van N2000-gebieden. Deels echter zal die informatie door specifiek onderzoek en/of monitoring in de loop van de uitvoering van het 'project' moeten worden vergaard. Deels wordt daarin voorzien (zij het niet onder verantwoordelijkheid van NGRF), deels zal pas lopende de rit blijken of dat cruciaal is voor het opstellen van het evaluatierapport, waarbij op dat moment bezien moet worden of in die informatiebehoefte kan worden voorzien, zowel praktisch als budgettair.

## **5. Procedure**

Volgens welke procedure komt de commissie tot zijn oordeel? Ook hier onderscheiden we de twee niveau's.

### *A. Individueel bedrijfsperspectief*

In de Startnotitie is de kernprocedure voor de beoordelingen vanuit individueel bedrijfsperspectief als volgt vastgesteld:

*“De beoordelingscommissie zal bestaan uit een kerncommissie van vier leden, waaronder de onafhankelijk voorzitter. Daarnaast zullen maximaal zeven leden worden benoemd [...].*

*Elke aanvraag zal door ten minste vijf commissieleden [...] worden beoordeeld, waarvan ten minste twee leden van de kerncommissie. Elk commissielid heeft één stem [...]. Als de stemmen van de commissieleden staken, is de stem van de voorzitter doorslaggevend.”*

De commissie vergadert maandelijks, hetzij digitaal via Teams, hetzij ‘live’ in gezelschap. Tijdens de vergaderingen neemt de commissie zijn besluiten over de individuele aanvragen die voor die vergadering geagendeerd zijn. Dat gaat volgens de volgende procedure.

- De basis van de oordeelsvorming ligt in de informatie die de aanvrager levert in het Aanvraagformulier<sup>26</sup>. Ter vergadering ligt in elk geval voor elke aanvraag een compleet ingevuld aanvraagformulier voor.
- Alle commissieleden krijgen toegang tot alle tot achterliggende documenten voor alle aanvragen.
- Voor elke aanvraag worden twee commissieleden van tevoren gevraagd om ‘de diepte in te gaan’ en op elk duurzaamheidsdoel een beoordeling af te geven vanuit het individueel bedrijfsperspectief, door er een cijfer aan te geven van 0 tot 10, te noteren op een Beoordelingsformulier. Bij cijfer 0 is geen sprake van een bijdrage aan het duurzaamheidsdoel, bij cijfer 1 een zeer geringe bijdrage, enzovoorts tot een maximaal denkbare bijdrage bij cijfer 10. Het commissielid kan een (schriftelijke) toelichting geven op elk onderdeel, maar is daar niet toe verplicht. De totaalscore geeft het relatieve belang aan voor duurzaamheid. Indien bij minstens 5 doelen, waaronder het doel stikstof, een positief cijfer is ingevuld (dat wil zeggen 6 of hoger), is het oordeel van het desbetreffende commissielid ‘goedkeuren’. Is dat niet het geval, dan is het ‘afwijzen’ of ‘aanhouden’, bijvoorbeeld omdat additionele informatie nodig is. Tijdens de vergadering licht het desbetreffende commissielid zijn oordeel over de specifieke aanvraag toe.
- Onder leiding van de voorzitter wordt elke aanvraag plenair besproken en komt de commissie tot een oordeel. De commissie beslist op basis van meerderheid van stemmen; als de stemmen staken geeft de stem van de voorzitter de doorslag. De secretaris heeft geen stemrecht.
- Bij een afwijzing wordt de belangrijkste motivatie, zoals naar de aanvrager zal worden teruggekoppeld, ter vergadering expliciet geformuleerd.
- Bij een aanhouding van de aanvraag, worden de vervolgvragen ter vergadering expliciet geformuleerd, zodat in de volgende vergadering een finaal oordeel kan worden uitgesproken.
- De secretaris legt het eindoordeel vast aan de hand van het concept-beoordelingsformulier van het eerst behandelend commissielid (mutatis mutandis, naar aanleiding van de bespreking in de vergadering), ondertekent het formulier namens de commissie en draagt zorg voor de archivering bij het NGRF.

<sup>26</sup> Het huidige aanvraagformulier zal in elk geval tot en met oktober worden gebruikt (behoudens duidelijke omissies die tussentijds aanpassing behoeven). In november is de inwerkingtreding van de Regeling Omschakelbedrijfsplannen voorzien, ook een onderdeel van het Omschakelprogramma, die uitgevoerd gaat worden door de RVO onder verantwoordelijkheid van LNV. Het inwerkingtreden van deze regeling zal aanleiding zijn om de aanvraagprocedure voor het IDL te heroverwegen zodat beide onderdelen naadloos op elkaar aansluiten. Dat zal zijn weerslag (kunnen) vinden in het Aanvraagformulier voor het IDL.



## *B. Sectorbreed transitieperspectief*

De beoordeling op het sectorbrede transitieperspectief is niet van invloed op de beoordeling vanuit individueel bedrijfsperspectief. Wel bevat het Beoordelingsformulier in onderdeel B ruimte voor het vastleggen van relevante informatie en een visie op het belang van het project voor de sectorbrede transitie.

Na elke bespreking van een individuele aanvraag en nadat de beslissing is genomen (goedkeuring, afwijzing of aanhouden) geeft de voorzitter ruimte voor het uitwisselen van gedachten over het sectorbrede perspectief. Deze aanvullende informatie wordt door de secretaris verwerkt in het definitieve formulier ten behoeve van het evaluatierapport, dat separaat in overleg met de commissie wordt opgesteld. Dit tezamen met eventuele andere informatie die later wordt opgevraagd en/of verkregen over het desbetreffende bedrijf.