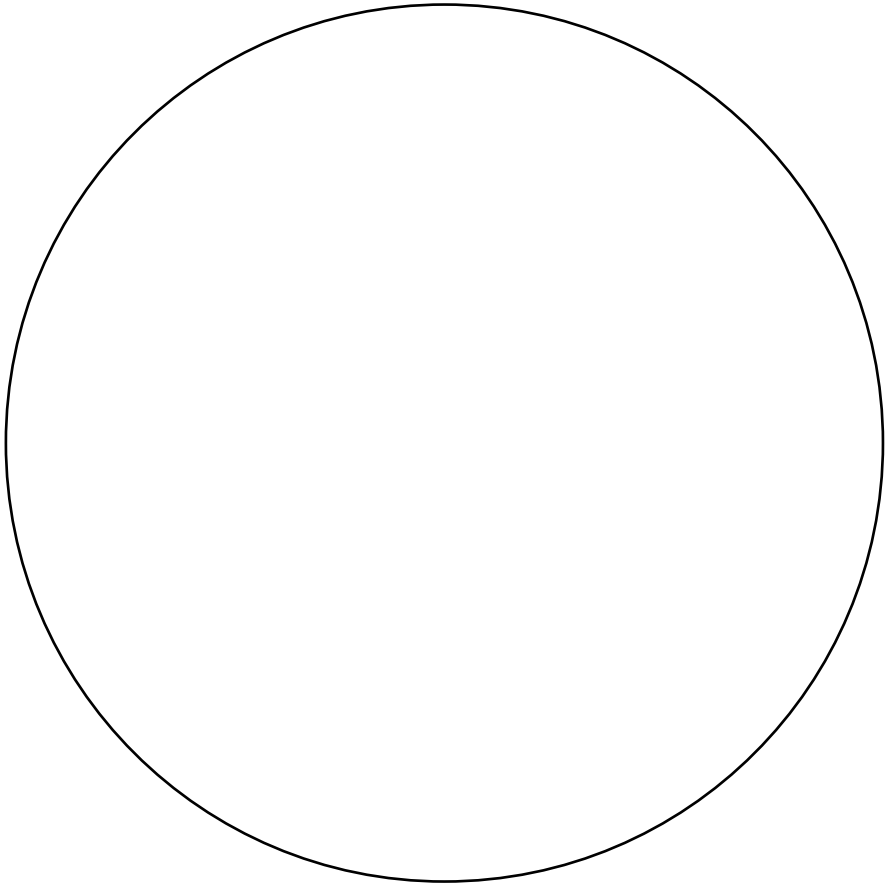


Een nieuw Gemeenschappelijk Landbouwbeleid: het samenbrengen van ecologische, economische en sociale opgaven

Aanbevelingen voor een doeltreffende inrichting van het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid voor de periode 2028-2034

Allard Jellema, Chloë de Vries, Karlijn Verbraeken, Ralph Pessers, Lian Grabijn

WAGENINGEN
UNIVERSITY & RESEARCH



Een nieuw Gemeenschappelijk Landbouwbeleid: het samenbrengen van ecologische, economische en sociale opgaven

Aanbevelingen voor een doeltreffende inrichting van het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid voor de periode 2028-2034

Allard Jellema, Chloë de Vries, Karlijn Verbraeken, Ralph Pessers, Lian Grabijn

WAGENINGEN
UNIVERSITY & RESEARCH

Jellema, A., de Vries, C., Verbraeken, K., Pessers, R., Grabijn, L., 2026. *Een nieuw Gemeenschappelijk Landbouwbeleid: het samenbrengen van ecologische, economische en sociale opgaven; Aanbevelingen voor een doeltreffende inrichting van het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid voor de periode 2028-2034.* Wageningen, Wageningen Social & Economic Research, Rapport 2026-049-1. 86 blz.; 3 fig.; 7 tab.; 62 ref.

Dit rapport onderzoekt hoe het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid (GLB) vanaf 2028 zo doeltreffend mogelijk kan bijdragen aan de belangrijkste opgaven voor de Nederlandse landbouw en het landelijk gebied. Op basis van vier expertsessies wordt de doeltreffendheid van het toekomstige GLB-instrumentarium beoordeeld. De resultaten laten zien dat een meer gerichte en gebiedsgerichte inzet van de instrumenten, gekoppeld aan de maatschappelijke opgaven, het GLB doeltreffender kan maken. Daarbij zijn consistent langetermijnbeleid en stabiele en voorspelbare GLB-regelingen belangrijke randvoorwaarden.

This report examines how the Common Agricultural Policy (CAP) from 2028 onwards can contribute as effectively as possible to addressing the main challenges facing Dutch agriculture and rural areas. Based on four expert sessions, the effectiveness of the future CAP instruments is assessed. The results show that a more targeted and place-based use of instruments, linked to societal challenges, can improve the effectiveness of the CAP. Consistent long-term policies and stable and predictable CAP schemes are important preconditions.

Trefwoorden: Gemeenschappelijk Landbouwbeleid (GLB), landbouw, landelijk gebied, Nederland

Dit rapport is gratis te downloaden op https://doi.org/10.18174/725240 of op https://research.wur.nl/en/organisations/wageningen-social-economic-research

© 2026 Stichting Wageningen Research, Wageningen Social & Economic Research
Postbus 88, 6700 AB Wageningen, T 0317 48 48 88, E info.wser@wur.nl, wur.nl/social-and-economic-research



Dit werk is gelicentieerd onder de Creative Commons CC BY-NC-ND 4.0 licentie. Deze licentie stelt hergebruikers in staat om het materiaal te verveelvoudigen en te delen in elk medium of bestandsformaat, mits in onaangepaste vorm, alleen voor niet-commerciële doeleinden en alleen zolang de maker en de bron worden vermeld. Verveelvoudiging of openbaarmaking is niet toegestaan voor die gedeelten van deze uitgave waarvan duidelijk is dat de auteursrechten liggen bij derden of zijn voorbehouden.

Wageningen Social & Economic Research aanvaardt geen aansprakelijkheid voor eventuele schade voortvloeiend uit het gebruik van de resultaten van dit onderzoek of de toepassing van de adviezen.

Wageningen Social & Economic Research heeft sinds 1998 een kwaliteitssysteem gebaseerd op de NEN-EN-ISO 9001 standaard gehad en is ISO 9001:2015 gecertificeerd.

Wageningen Social & Economic Research Rapport 2026-049-1 | Projectcode 2332300038

Foto omslag: Shutterstock

Inhoud

Woord vooraf 7

Samenvatting 8
- S.1 Richting geven aan het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid 8
- S.2 Randvoorwaarden voor een doeltreffend GLB 8
- S.3 De doeltreffendheid van het GLB in een bredere beleidscontext 9
- S.4 Doeltreffendheid van het instrumentarium van het GLB 10
- S.5 Reflectie op integraliteit 11

Summary 13
- S.1 Providing direction for the Common Agricultural Policy 13
- S.2 Preconditions for an effective Common Agricultural Policy 13
- S.3 The effectiveness of the CAP in a broader policy context 14
- S.4 Effectiveness of Common Agricultural Policy instruments 15
- S.5 Reflection on policy integration 16

Afkortingen 17

1 Inleiding 19
- 1.1 Richting geven aan het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid 19
- 1.2 Naar een doeltreffend Gemeenschappelijk Landbouwbeleid 19
- 1.3 Afbakening 20
- 1.4 Leeswijzer 21

2 Het nieuwe Gemeenschappelijk Landbouwbeleid 23
- 2.1 Een nieuwe financiële structuur 23
- 2.2 Nieuwe namen voor bekende instrumenten 24

3 Methodiek van de expertsessies 28
- 3.1 Vertrekpunt: opgaven voor de landbouw en het landelijk gebied in beeld 28
- 3.2 Waarom expertsessies? 28
- 3.3 Organisatie van de expertsessies 29
- 3.4 Opbouw van de expertsessies 30
- 3.5 Verwerking van de resultaten 30

4 Randvoorwaarden voor een doeltreffend Gemeenschappelijk Landbouwbeleid 32
- 4.1 Het GLB-instrumentarium is compleet maar moet gericht worden ingezet 32
- 4.2 Een doeltreffend GLB vereist langjarig en consistent overheidsbeleid 36

5 De doeltreffendheid van het GLB in een bredere beleidscontext 39
- 5.1 De ontwikkelingen op de grondmarkt vallen grotendeels buiten de reikwijdte van het GLB 40
- 5.2 Gebiedsgerichte inzet van het GLB vraagt om ruimtelijke keuzes buiten het GLB 40
- 5.3 De doeltreffendheid van het GLB is afhankelijk van ontwikkelingen in de hele keten 42
- 5.4 De internationale context begrenst én bepaalt de werking van het GLB 44

6 Doeltreffendheid van het instrumentarium van het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid 47
- 6.1 Aansluiting bij de opgaven 47
- 6.2 Betalingen ondersteuning inkomen 49
- 6.3 Bedrijfsontwikkeling: investeringssteun, vestigingssteun en compensatiesteun 53
- 6.4 Vergoedingen voor publieke diensten en risicobeheer 56
- 6.5 Ondersteuning van gebiedsontwikkeling 60
- 6.6 Ondersteuning in de vorm van kennis en innovatie 62
- 6.7 Overige steun 65
- 6.8 Integraliteit van het instrumentarium 65

7 Reflectie van de auteurs 68
- 7.1 Integrale ambities, traditionele beleidsinstrumenten 68
- 7.2 Het toekomstige GLB: balanceren tussen verduurzaming, agrarisch inkomen en voedselzekerheid 69

Bronnen en literatuur 72

Bijlage 1 Voorgesteld instrumentarium GLB 2028-2034 76

Bijlage 2 Instrumentarium GLB 2023-2027 78

Bijlage 3 Opgaven Nederlandse landbouw en landelijk gebied 80

Opgaven rond inkomen en verdienvermogen in de landbouw 80

Opgaven rond voedselzekerheid 81

Opgaven rond de sociaaleconomische vitaliteit van de landbouw en het landelijk gebied 82

Opgaven rond klimaat, biodiversiteit, natuurlijke hulpbronnen en dierenwelzijn 83

Bijlage 4 Input vanuit de expertsessies 86

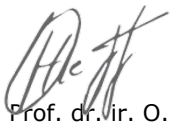
Woord vooraf

Dit rapport beschrijft fase 2 van het project Gemeenschappelijk Landbouwbeleid (GLB) 2028-2034, uitgevoerd door Wageningen Social & Economic Research in opdracht van het Ministerie van Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur (LVVN). Waar het rapport over fase 1 (Jellema *et al.*, 2026) een analyse biedt van de belangrijkste opgaven voor de Nederlandse landbouw en het landelijk gebied, staat in dit rapport de vraag centraal hoe het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid hier zo doeltreffend mogelijk aan kan bijdragen.

De landbouwsector wordt geconfronteerd met een breed scala aan uitdagingen, waaronder de gevolgen van klimaatverandering, de achteruitgang van biodiversiteit, druk op de waterkwaliteit, vraagstukken rond voedselzekerheid en de inkomenspositie van boeren, evenals een toenemend grillige en complexe mondiale context.

Deze ontwikkelingen versterken de noodzaak om prioriteiten te stellen en de beleidskeuzes binnen het GLB scherper te formuleren. De komende programmaperiode vraagt om gerichte en samenhangende keuzes over de inzet van Europese middelen, waarbij economische vitaliteit, ecologische grenzen en maatschappelijke legitimiteit met elkaar in balans moeten worden gebracht.

Op basis van de in het eerste rapport vastgestelde opgaven geeft dit rapport aanbevelingen over de inzet van de instrumenten van het nieuwe GLB. Daarbij wordt de doeltreffendheid van deze instrumenten beoordeeld in termen van hun potentiële bijdrage aan de verschillende opgaven, zowel afzonderlijk als in samenhang. Het rapport biedt daarmee handvatten voor de Nederlandse invulling van het GLB in de beleidsperiode 2028-2034 en voor een doeltreffende inzet van de beschikbare Europese middelen.



Prof. dr.ir. O. (Olaf) Hietbrink
Instituutsmanager Wageningen Social & Economic Research
Wageningen University & Research

Samenvatting

S.1 Richting geven aan het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid

Het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid (GLB) staat aan de vooravond van een grote hervorming. Om de samenhang van het EU-beleid te versterken, stelt de Europese Commissie voor om beide GLB-fondsen, het Europees Landbouwgarantiefonds (ELGF) (pijler 1) en het Europees Landbouwfonds voor Plattelandsontwikkeling (ELFPO) (pijler 2), vanaf 2028 samen met andere fondsen onder te brengen in een nieuw Nationaal en Regionaal Partnerschapsfonds (NRP). In de nieuwe opzet brengen de lidstaten de betreffende beleidsterreinen, waaronder landbouw, klimaat en regionale ontwikkeling, samen in één nationaal plan. De GLB-steun zal worden verleend uit hoofde van het NRP in overeenstemming met een afzonderlijke verordening voor de werking van dat fonds ten aanzien van de landbouw.

Dit rapport is het tweede en afsluitende deel van een breder onderzoek naar het toekomstige GLB in Nederland. Waar in het eerste rapport (Jellema *et al.*, 2026) de belangrijkste opgaven van de landbouw en het landelijk gebied in kaart zijn bracht (zie ook bijlage 3), staat in het voorliggende rapport centraal hoe het GLB hier zo doeltreffend mogelijk aan kan bijdragen.

De doeltreffendheid van het GLB wordt beoordeeld aan de hand van bijdragen aan vier doelstellingen uit artikel 3, lid 1, onderdeel d van de voorgestelde NRP-verordening[1]: versterking van het landbouwinkomen en concurrentievermogen (NRP-artikel 3, lid 1, onderdeel d, subonderdeel I), voedselzekerheid (subonderdeel II), een vitaal en weerbaar landelijk gebied (subonderdeel III), duurzame landbouw, klimaat, biodiversiteit en natuurlijke hulpbronnen (subonderdeel V). Met doeltreffendheid wordt bedoeld in hoeverre het GLB naar verwachting bijdraagt aan het realiseren van deze doelen.

De in het eerste rapport vastgestelde opgaven zijn per NRP-doel geordend en vormen het vertrekpunt voor de beoordeling. Hiervoor zijn vier expertsessies georganiseerd, één per NRP-doel, waarin experts beoordeelden hoe het toekomstige GLB het meest doeltreffend kan worden ingezet. De experts zijn geselecteerd op basis van hun onafhankelijkheid en uiteenlopende kennis en ervaring op het gebied van landbouw, natuur, klimaat, economie, bestuur en beleid.

S.2 Randvoorwaarden voor een doeltreffend GLB

Voordat de doeltreffendheid van de afzonderlijke GLB-instrumenten wordt beoordeeld, is het essentieel om eerst te bepalen onder welke voorwaarden het GLB als geheel doeltreffend kan functioneren. Voor dit onderzoek zijn daartoe tijdens expertsessies vijf randvoorwaarden geformuleerd waaronder het GLB-instrumentarium doeltreffend kan worden ingezet:

1. **Stuur sterker op doelen**
   De middelen uit het GLB kunnen doeltreffender worden ingezet wanneer steun (bijvoorbeeld inkomenssteun) sterker wordt gekoppeld aan de maatschappelijke opgaven rond klimaat, milieu en biodiversiteit. Landbouwers die aantoonbaar bijdragen aan deze opgaven kunnen gerichter worden beloond.

[1] Artikel 3, lid 1, onderdeel d geeft 5 doelstellingen. Doelstelling IV richt zich specifiek op visserij en aquacultuur. Deze sector valt buiten de scope van het GLB en is daarom niet meegenomen in dit onderzoek.

2. **Zet het GLB-instrumentarium gebiedsgericht in**
   De opgaven en omstandigheden verschillen sterk tussen gebieden. Door de instrumenten uit het GLB per gebied anders in te zetten, kunnen de middelen beter aansluiten bij wat lokaal nodig is. Deze gebiedsgerichte aanpak vraagt om duidelijke nationale kaders, met ruimte voor provincies en andere gebiedspartijen om de inzet af te stemmen op de specifieke gebiedsopgaven.
3. **Zorg voor minder versnippering van doelen**
   In het huidige GLB (2023-2027) worden de middelen verdeeld over veel verschillen doelen en maatregelen, waardoor financiële prikkels te beperkt zijn om ingrijpende veranderingen in de bedrijfsvoering te kunnen stimuleren. Een gerichtere inzet op een beperkt aantal prioriteiten kan het GLB doeltreffender maken. Daarbij moet er een goede balans zijn tussen voldoende focus en samenhang tussen de verschillende opgaven die er liggen.
4. **Zorg als overheid voor een consistent langetermijnbeleid**
   Het GLB kan alleen doeltreffend zijn als het onderdeel is van een breder en samenhangend langetermijnbeleid voor de landbouw. Ondernemers moeten tijdig weten welke koers de overheid kiest, zodat zij hun investeringen en bedrijfsontwikkeling daarop kunnen afstemmen. Bij aanhoudende onzekerheid worden investeringen in bijvoorbeeld verduurzaming en innovatie eerder uitgesteld, waardoor ook de werking van de GLB-instrumenten wordt beperkt.
5. **Zorg voor stabiele en voorspelbare GLB-regelingen**
   Naast een consistent langetermijnbeleid is ook binnen het GLB meer continuïteit nodig. Regelmatig veranderende voorwaarden en onduidelijkheid over de openstelling van regelingen vergroten de onzekerheid onder landbouwers. Langjarige en stabiele regelingen, gecombineerd met heldere communicatie vanuit de overheid over de openstelling van deze regelingen, kunnen ondernemers meer zekerheid bieden.

S.3 De doeltreffendheid van het GLB in een bredere beleidscontext

Het GLB opereert binnen een bredere strategische context van ontwikkelingen en beleid die de doeltreffendheid van het GLB mede bepalen, maar waar het zelf maar beperkt invloed op heeft. Tijdens de expertsessies werd herhaaldelijk benadrukt dat met deze strategische context rekening moet worden gehouden bij de inzet van GLB-instrumenten. Naast factoren als wet- en regelgeving (Kaderrichtlijn Water, Vogel- en Habitatrichtlijnen, etc.) en het maatschappelijk debat, zijn in dit onderzoek vier factoren in kaart gebracht die in het bijzonder van invloed zijn op de doeltreffendheid van het GLB: de grondmarkt, ruimtelijke ordening, de werking van de voedselketen en de internationale handel.

Hoge grondprijzen kunnen de doeltreffendheid van het GLB beperken
Nederland kent de hoogste landbouwgrondprijzen van de Europese Unie (EU). Dit wordt veroorzaakt door toenemende ruimteclaims vanuit de woningbouw, natuurontwikkeling, de energiesector, infrastructuur en recreatie. De hoge grondprijs hindert bedrijfsontwikkeling, verduurzaming en generatiewisseling. Het GLB kan deze gevolgen deels verzachten, bijvoorbeeld met vestigings- en investeringssteun, maar kan de onderliggende problemen rond grond niet oplossen. Hiervoor zijn onder meer grond-, pacht-, fiscaal en ruimtelijk beleid nodig.

Een gebiedsgerichte inzet van het GLB vraagt om ruimtelijke keuzes
Zoals eerder genoemd kan de doeltreffendheid van het GLB worden vergroot wanneer de steun wordt afgestemd op de gebiedsopgaven. Dit is alleen niet voldoende. Om tot een doeltreffende inzet te komen, zijn bredere keuzes nodig over welke vormen van landbouw op welke locaties passend zijn en onder welke voorwaarden landbouw op deze locaties kan plaatsvinden. Wanneer deze kaders duidelijk zijn, kan het GLB landbouwers gerichter ondersteunen bij het aanpassen van hun bedrijfsvoering.

Verduurzaming vraagt om beweging in de hele keten
Het GLB kan landbouwers financieel stimuleren om producten duurzamer te produceren, maar dit leidt niet automatisch tot voldoende afzet of een hogere vergoeding. Wanneer verwerkers en retailers duurzamere producten onvoldoende afnemen of consumenten niet bereid zijn hiervoor te betalen, blijven de mogelijkheden om aanpassingen en veranderingen in de primaire productie op te schalen beperkt en komen de extra kosten vooral bij de primaire bedrijven en ondernemers terecht. Een doeltreffend GLB vraagt daarom om aanvullende beleid dat gericht is op het stimuleren van de afzet van duurzamere producten.

Internationale ontwikkelingen kunnen GLB-prikkels versterken of tegenwerken
Internationale concurrentie, handel en verschillen in productiestandaarden beïnvloeden zowel het verdienvermogen en de mogelijkheden voor verduurzaming van de land- en tuinbouw als de voedselzekerheid. Het GLB heeft hier slechts beperkt invloed op. Tegelijkertijd moet worden voorkomen dat problemen als gevolg van de ingezette GLB-instrumenten zich naar het buitenland verplaatsen. Wanneer verduurzaming die binnen het GLB wordt gestimuleerd resulteert in een afname van de productie in Nederland terwijl de vraag gelijk blijft, kan de productie zich naar andere landen verplaatsen zonder dat de milieudruk op Europees of mondiaal niveau afneemt. Het is echter ook denkbaar dat verduurzaming van de Nederlandse landbouw de voetafdruk daarvan elders in de wereld verkleint.

S.4 Doeltreffendheid van het instrumentarium van het GLB

Gerichte instrumenten bieden meer perspectief dan generieke steun
De voorstellen van de Europese Commissie (EC) voor het toekomstige GLB bevatten een breed instrumentarium, maar de bijdrage aan de NRP-doelen hangt sterk af van de manier waarop deze instrumenten worden ingezet. Tijdens de expertsessies werd geconcludeerd dat instrumenten zoals degressieve areaalgebonden en gekoppelde inkomenssteun vooral de inkomensstabiliteit en continuïteit van bedrijven ondersteunen, maar slechts beperkt bijdragen aan het verbeteren van het verdienvermogen (NRP-artikel 3, lid 1, onderdeel d, subonderdeel I) van land- en tuinbouwers. Bij areaalgebonden steun speelt bovendien mee dat de hoogte van de steun vooral wordt bepaald door het aantal subsidiabele hectares, waardoor het geld niet altijd terechtkomt bij bedrijven met de grootste inkomensbehoefte of geleverde maatschappelijke prestaties.

Ook de bijdrage van inkomenssteun aan andere NRP-doelen, zoals voedselzekerheid (subonderdeel II) en duurzame landbouw, klimaat, biodiversiteit en natuurlijke hulpbronnen (subonderdeel V), is beperkt.

Een sterkere koppeling met maatschappelijke opgaven rond bijvoorbeeld klimaat, milieu en biodiversiteit, inkomensbehoeften en gebiedsopgaven kan de doeltreffendheid van verschillende vormen van inkomenssteun vanuit het GLB vergroten.

Investeren in verandering biedt kansen om meerdere doelen met elkaar te verbinden
De doeltreffendheid van instrumenten zoals investeringssteun, vestigingssteun en gebiedsgerichte compensatie werd tijdens de expertsessies als groot beoordeeld. Deze instrumenten grijper directer in op concrete veranderingen op bedrijven dan de verschillende vormen van inkomenssteun. Investeringssteun kan landbouwers bijvoorbeeld helpen bij het versterken van zowel het verdienvermogen (NRP-artikel 3, lid 1, onderdeel d, subonderdeel I) als de weerbaarheid (subonderdeel II) van hun bedrijf, via investeringen in bijvoorbeeld precisielandbouw, mechanisatie, emissiereducerende technieken of maatregelen voor klimaatadaptatie.
Dit vraagt wel om duidelijke voorwaarden, omdat investeringssteun zonder gerichte sturing ook kan leiden tot onwenselijke of onnodige schaalvergroting en intensivering, bijvoorbeeld door uitbreiding van de productiecapaciteit. Dit kan het verdienvermogen versterken, maar tegelijkertijd de druk op klimaat, milieu en biodiversiteit doen toenemen.

Ook vestigingssteun kent grenzen. Dit instrument kan jonge en nieuwe landbouwers een steuntje in de rug geven bij de overname of start van een bedrijf en daarmee de generatiewissel ondersteunen. Deze steun is doorgaans echter onvoldoende om structurele drempels, zoals hoge grondprijzen en de grote kapitaalbehoefte voor bedrijfsopvolging, weg te nemen.

Maatschappelijke prestaties vragen om een aantrekkelijk verdienmodel
Agromilieu- en klimaatacties vormen een nieuw instrument in het toekomstige GLB, waarin de huidige ecoregeling en het Agrarisch Natuur en Landschapsbeheer (ANLb) worden samengevoegd. Volgens de experts kan dit nieuwe instrument land- en tuinbouwers financieel belonen voor maatregelen die bijdragen aan maatschappelijke opgaven, zoals het verbeteren van de biodiversiteit en de bodem- en waterkwaliteit en het verminderen van de klimaat- en milieudruk. Daarbij is de hoogte van de vergoeding, zo benadrukken de experts, medebepalend voor de doeltreffendheid. Wanneer alleen de kosten en gederfde inkomsten worden gecompenseerd, ontstaat er weinig financiële ruimte om dergelijke prestaties structureel te integreren in het verdienmodel.

De doeltreffendheid kan worden verbeterd door maatschappelijke prestaties niet alleen te compenseren, maar ook te belonen, bijvoorbeeld met behulp van een opslag boven op de gemaakte kosten en gederfde inkomsten. Het nieuwe GLB maakt dat mogelijk, niet langer alleen voor de ecoregeling maar ook voor het agrarisch natuurbeheer. Ook is benoemd dat de doeltreffendheid kan worden vergroot door betalingen sterker te koppelen aan concrete prestaties en gebiedsopgaven. In het huidige GLB zijn de middelen verdeeld over verschillende regelingen (de ecoregeling en het ANLb) die elk eigen voorwaarden, controles en vergoedingen kennen. Als gevolg daarvan sluiten regelingen niet altijd goed op elkaar aan en kunnen ze elkaar ook tegenwerken in de uitvoering. De voorgenomen samenvoeging van de ecoregeling en het ANLb binnen de agromilieu- en klimaatacties biedt kansen om deze versnippering te verminderen en de regelingen beter op elkaar af te stemmen. Tijdens de expertsessies is wel benadrukt dat het GLB het belonen van maatschappelijke prestaties niet alleen kan dragen. Wanneer landbouwers bijvoorbeeld extensiveren of ervoor kiezen om biologisch te gaan produceren, zijn er ook voldoende afzetmogelijkheden en waardering vanuit verwerkers, retailers en consumenten nodig. Zonder voldoende afzet blijft de opschaling beperkt, ook wanneer het GLB een deel van de extra kosten vergoedt.

Lokale samenwerking kan de uitvoering van het GLB versterken
Ook het toekomstige GLB bevat instrumenten die de samenwerking tussen landbouwers en andere partijen in het landelijk gebied ondersteunen, en daarmee een bijdrage leveren aan de vitaliteit en de weerbaarheid van het landelijk gebied (NRRP-artikel 3, lid 1, onderdeel d, subonderdeel III). Het Europees subsidieprogramma voor plattelandsontwikkeling (LEADER) richt zich op lokale projecten die een bijdrage leveren aan de ontwikkeling en leefbaarheid van het landelijk gebied. Territoriale en lokale samenwerkingsinitiatieven brengen partijen samen om aan lokale opgaven te werken.

Deze instrumenten worden echter onvoldoende benut. Vooral administratieve en verantwoordingslasten en lasten tijdens de uitvoering belemmeren land- en tuinbouwbedrijven en andere betrokkenen om van deze instrumenten gebruik te maken. Dit geldt met name voor gezinsbedrijven en kleinere lokale organisaties, die minder capaciteit hebben om aan de administratieve eisen te voldoen. Vereenvoudiging van deze lasten kan deze instrumenten toegankelijker maken. Ook is een betere afstemming tussen projecten belangrijk, zodat initiatieven elkaar versterken in plaats van overlappen en de middelen vervolgens gerichter kunnen worden ingezet.

S.5 Reflectie op integraliteit

Integraliteit speelt een steeds belangrijkere rol binnen het GLB, omdat landbouw niet alleen raakt aan voedselproductie en het inkomen van boeren, maar ook aan maatschappelijke opgaven, zoals klimaatverandering, biodiversiteit, waterkwaliteit en plattelandsontwikkeling. De EC wil deze samenhang in de periode 2028-2034 versterken door het GLB onder te brengen in een breder fonds en de lidstaten te laten werken met geïntegreerde nationale en regionale partnerschapsplannen. Hiermee moet de afstemming tussen het landbouwbeleid en andere beleidsterreinen, zoals natuur-, regionaal en sociaal beleid, worden verbeterd. Tegelijkertijd blijkt uit verschillende evaluaties dat de integraliteit binnen het huidige GLB nog beperkt is. Hoewel klimaat-, milieu- en biodiversiteitsdoelen formeel onderdeel zijn van het beleid, blijven de verschillende vormen van inkomensondersteuning de dominante instrumenten binnen het GLB. Een groot deel van het budget wordt hieraan besteed, terwijl de beoogde ecologische effecten van deze uitgaven relatief beperkt zijn. Onderzoeken laten zien dat de verduurzamingsprikkels van het huidige GLB onvoldoende zijn om de ambities op het gebied van biodiversiteit, klimaat en waterkwaliteit volledig te realiseren. Hierdoor blijft er spanning bestaan tussen de huidige vorm van economische ondersteuning van de landbouw en het behalen van bredere duurzaamheidsdoelen.

Voor het toekomstige GLB ontstaat daardoor een dubbele uitdaging. Enerzijds moet de samenhang tussen economische, sociale en ecologische doelstellingen binnen het landbouwbeleid zelf worden versterkt. Anderzijds vraagt de integratie van het GLB met andere Europese beleidsdomeinen om betere beleidscoördinatie en afstemming van doelen en middelen. Deze opgave is extra complex omdat het GLB wordt vormgegeven in een veranderende geopolitieke context, waarin voedselzekerheid, strategische autonomie en concurrentievermogen opnieuw meer nadruk krijgen. Tegelijkertijd blijven klimaatverandering, biodiversiteitsverlies en andere duurzaamheidsvraagstukken onverminderd relevant. Bovendien zal Nederland door een afnemend Europees landbouwbudget in het Meerjarig Financieel Kader (MFK) naar verwachting over minder GLB-middelen kunnen beschikken, waardoor een effectievere en meer geïntegreerde inzet van de beschikbare middelen steeds belangrijker wordt.

Summary

S.1 Providing direction for the Common Agricultural Policy

The Common Agricultural Policy (CAP) is on the verge of a major reform. To strengthen the coherence of EU policy, the European Commission proposes bringing the two CAP funds—the European Agricultural Guarantee Fund (EAGF, Pillar I) and the European Agricultural Fund for Rural Development (EAFRD, Pillar II)—together with other funds under a new National and Regional Partnership (NRP) Fund from 2028 onwards. Under the new framework, Member States will bring the relevant policy areas, including agriculture, climate and regional development, together in a single national plan. CAP support will be provided through the NRP in accordance with a separate regulation governing the operation of the fund in relation to agriculture.

This report is the second and concluding part of a broader study on the future of the CAP in the Netherlands. While the first report (Jellema *et al.*, 2026) identified the main challenges facing agriculture and rural areas, the present report examines how the CAP can contribute to addressing these challenges as effectively as possible.

The effectiveness of the CAP is assessed in relation to four objectives set out in Article 3(1)(d) of the proposed NRP Regulation: agricultural income and competitiveness (Article 3(1)(d)(i)); food security (Article 3(1)(d)(ii)); vibrant and resilient rural areas (Article 3(1)(d)(iii)); and sustainable agriculture, climate, biodiversity and natural resources (Article 3(1)(d)(v)). Effectiveness refers to the extent to which the CAP is expected to contribute to achieving these objectives.

The challenges identified in the first report were organised according to the four NRP objectives and form the starting point for the assessment. Four expert sessions were organised, one for each NRP objective, in which experts assessed how the future CAP could be deployed most effectively. The experts were selected based on their independence and their diverse knowledge and experience in the fields of agriculture, nature, climate, economics, governance and policy.

S.2 Preconditions for an effective Common Agricultural Policy

Before assessing the effectiveness of individual CAP instruments, it is essential to first determine the conditions under which the CAP as a whole can function effectively. This study identified five preconditions for the effective deployment of CAP instruments:

1. **Strengthen the focus on objectives**
   CAP funding can be used more effectively when support, such as income support, is more closely linked to societal challenges related to climate, the environment and biodiversity. Farmers who demonstrably contribute to addressing these challenges can then be rewarded more directly.
2. **Implement the CAP instruments on a regional basis**
   Challenges and circumstances vary considerably between areas. Tailoring the use of CAP instruments to specific areas can help ensure that funding better addresses local needs. Such a place-based approach requires clear national frameworks, while allowing provinces and other local and regional stakeholders sufficient scope to tailor implementation to area-specific challenges.

3. **Reduce the fragmentation of objectives**
   Under the current CAP (2023–2027), funding is spread across a wide range of objectives and measures, which may result in financial incentives that are too limited to encourage substantial changes in farm management. A more targeted approach focusing on a limited number of priorities could increase the effectiveness of the CAP. This requires striking a balance between sufficient focus and maintaining coherence across the different challenges to be addressed.
4. **Ensure consistent long-term government policy** The CAP can only be effective if it forms part of a broader and coherent long-term policy framework for agriculture. Farmers need timely clarity on the direction of government policy so that they can align their investments and business development accordingly. Persistent uncertainty may lead them to postpone investments in areas such as sustainability and innovation, thereby also limiting the effectiveness of CAP instruments.
5. **Ensure stable and predictable CAP schemes**
   In addition to consistent long-term policy, greater continuity is needed within the CAP itself. Frequently changing conditions and uncertainty about when schemes will be opened for applications increase uncertainty among farmers. Long-term and stable schemes, combined with clear government communication about their design and implementation, can provide farmers with greater certainty.

S.3 The effectiveness of the CAP in a broader policy context

The CAP operates within a broader strategic context of developments and policies that influence its effectiveness, but over which the CAP itself has only limited influence. During the expert sessions, it was repeatedly emphasised that this strategic context needs to be taken into account when deploying CAP instruments. In addition to factors such as legislation and regulation (the Water Framework Directive, the Birds and Habitats Directives, etc.) and the broader societal debate, this study identified four factors that are particularly important for the effectiveness of the CAP: the land market, spatial planning, the functioning of the food supply chain and international trade.

High agricultural land prices can limit the effectiveness of the CAP
The Netherlands has the highest agricultural land prices in the European Union. This is driven by increasing competition for land from housing, nature development, energy, infrastructure and recreation. High land prices constrain farm development, sustainability improvements and generational renewal. The CAP can partly mitigate these effects, for example through start-up and investment support, but it cannot address the underlying problems in the land market. This requires complementary policies, including policies on land, agricultural leases, taxation and spatial planning.

A region-specific approach to the CAP requires spatial decisions
As discussed above, the effectiveness of the CAP can be increased by tailoring support to area-specific challenges. However, this alone is not sufficient. Effective implementation also requires broader choices about which types of agriculture are appropriate in which locations and under what conditions agricultural activities can take place there. Once these frameworks are clear, the CAP can provide more targeted support to farmers in adapting their farm management accordingly.

Sustainability requires action throughout the entire food supply chain
The CAP can provide financial incentives for farmers to produce more sustainably, but this does not automatically generate sufficient demand or higher remuneration for these products. If processors and retailers do not purchase sufficient quantities of sustainably produced products, or if consumers are unwilling to pay a premium for them, opportunities to scale up sustainable practices in primary agricultural production remain limited. As a result, the additional costs are largely borne by farmers. An effective CAP therefore needs to be complemented by policies that stimulate market demand for more sustainably produced agricultural products.

International developments can reinforce or counteract CAP incentives
International competition, trade and differences in production standards affect the earning capacity of the agricultural and horticultural sectors, their scope for improving sustainability, and food security. The CAP has only limited influence over these factors. At the same time, CAP instruments should avoid shifting environmental pressures abroad. If sustainability measures supported through the CAP result in lower production in the Netherlands while demand remains

unchanged, production may shift to other countries without reducing environmental pressures at the European or global level. Conversely, making Dutch agriculture more sustainable could also reduce its environmental footprint elsewhere in the world.

S.4 Effectiveness of Common Agricultural Policy instruments

Targeted instruments offer greater potential than generic support
The European Commission's proposals for the future CAP include a broad range of instruments, but their contribution to the NRP objectives depends strongly on how these instruments are implemented. The expert sessions concluded that instruments such as degressive area-based and coupled income support primarily contribute to income stability and farm continuity, but make only a limited contribution to improving the earning capacity of farmers and horticultural producers (Article 3(1)(d)(i) of the NRP Regulation). Moreover, with area-based support, the amount of support is largely determined by the number of eligible hectares. As a result, support does not necessarily reach farms with the greatest income needs or those delivering the greatest societal benefits.

The contribution of income support to other NRP objectives, such as food security (Article 3(1)(d)(ii)) and sustainable agriculture, climate, biodiversity and natural resources (Article 3(1)(d)(v)), is also limited.

Linking income support more closely to societal challenges related to climate, the environment and biodiversity, as well as to income needs and region-specific challenges, could increase the effectiveness of the various forms of income support under the CAP.

Investing in change offers opportunities to address multiple objectives
The effectiveness of instruments such as investment support, start-up support and area-specific compensation was rated highly during the expert sessions. Compared with the various forms of income support, these instruments more directly support concrete changes at farm level. Investment support, for example, can help farmers strengthen both the earning capacity (Article 3(1)(d)(i) of the NRP Regulation) and resilience (Article 3(1)(d)(ii)) of their businesses through investments in precision agriculture, mechanisation, emission-reducing technologies or climate adaptation measures.

However, this requires clear conditions, as investment support without targeted safeguards may also lead to undesirable or unnecessary increases in scale and intensification, for example through expansion of production capacity. While this may strengthen earning capacity, it can simultaneously increase pressures on the climate, environment and biodiversity.

Start-up support also has its limitations. It can provide young and new farmers with financial assistance when taking over or establishing a farm and thereby support generational renewal. However, such support is generally insufficient to overcome structural barriers, such as high land prices and the substantial capital requirements associated with farm succession.

Delivering societal benefits requires an attractive business model
Agri-environment-climate actions are a new instrument under the future CAP, bringing together the current eco-scheme and agri-environment-climate management measures. According to the experts, this new instrument can financially reward farmers and horticultural producers for measures that contribute to societal challenges, such as improving biodiversity, soil and water quality, and reducing climate and environmental pressures. The experts emphasised that the level of payment is an important determinant of effectiveness. If payments merely compensate for costs incurred and income foregone, there is little financial scope for structurally integrating the delivery of such benefits into the farm business model.

Effectiveness could be improved by not only compensating farmers for delivering societal benefits, but also rewarding them, for example through an additional payment on top of costs incurred and income foregone. The future CAP allows for this approach, not only for the eco-scheme, as is currently the case, but also for agri-environmental management. It was also noted that effectiveness could be increased by linking payments more closely to concrete outcomes and region-specific challenges. Under the current CAP, funding is distributed across different schemes, including the eco-scheme and agri-environment-climate management measures, each with its own conditions, controls and payment

arrangements. As a result, schemes are not always well aligned and may even work against each other in practice. The proposed integration of the eco-scheme and agri-environment-climate management measures into agri-environment-climate actions provides an opportunity to reduce this fragmentation and improve coordination between schemes.

The expert sessions also emphasised that the CAP cannot bear sole responsibility for rewarding societal benefits. When farmers, for example, adopt more extensive production systems or switch to organic farming, sufficient market opportunities and recognition from processors, retailers and consumers are also required. Without sufficient demand, the potential for scaling up remains limited, even when the CAP compensates for part of the additional costs.

Local cooperation can strengthen CAP implementation
The future CAP also includes instruments that support cooperation between farmers and other stakeholders in rural areas, thereby contributing to the vitality and resilience of rural areas (Article 3(1)(d)(iii) of the NRP Regulation). LEADER focuses on local projects that contribute to rural development and quality of life. Territorial and local cooperation initiatives bring stakeholders together to address local challenges.

However, the uptake of these instruments remains limited. Administrative and reporting requirements, as well as administrative burdens during implementation, discourage farmers, horticultural producers and other stakeholders from making use of these instruments. Family farms and smaller local organisations in particular, which have less capacity to meet administrative requirements, are disproportionately affected. Simplifying these requirements could improve access to these instruments. Better coordination between projects is also important, so that initiatives reinforce rather than duplicate one another and available resources can be deployed more effectively.

S.5 Reflection on policy integration

Policy integration is playing an increasingly important role within the CAP, as agriculture is linked not only to food production and farmers' incomes, but also to societal challenges such as climate change, biodiversity loss, water quality and rural development. For the 2028–2034 period, the European Commission aims to strengthen this integration by incorporating the CAP into a broader fund and requiring Member States to work with integrated National and Regional Partnership Plans. This is intended to improve coordination between agricultural policy and other policy areas, including environmental, regional and social policy.

At the same time, various evaluations show that integration within the current CAP remains limited. Although climate, environmental and biodiversity objectives are formally embedded in the policy, different forms of income support remain the dominant instruments within the CAP. A substantial share of the budget is allocated to these instruments, while their intended environmental effects are relatively limited. Research shows that the incentives for improving sustainability under the current CAP are insufficient to fully achieve ambitions related to biodiversity, climate and water quality. As a result, tensions remain between providing economic support to agriculture and achieving broader sustainability objectives.

The future CAP therefore faces a twofold challenge. On the one hand, greater coherence is needed between economic, social and environmental objectives within agricultural policy itself. On the other hand, integrating the CAP with other European policy areas requires better policy coordination and closer alignment of objectives and funding. This challenge is further complicated by a changing geopolitical context, in which food security, strategic autonomy and competitiveness are receiving renewed attention. At the same time, climate change, biodiversity loss and other sustainability challenges remain as pressing as ever. Moreover, the Netherlands is expected to have fewer CAP resources available as a result of a declining European agricultural budget under the Multiannual Financial Framework (MFF), making the effective and more integrated use of available resources increasingly important.

Afkortingen

AKIS	Agrarisch Kennis en Innovatiesysteem
ANLb	Agrarisch Natuur- en Landschapsbeheer
BISS	Basisinkomenssteun voor duurzaamheid
BWV	Brede weersverzekering
CRISS	Aanvullende herverdelende inkomenssteun voor duurzaamheid
ECA	Europese Rekenkamer
EC	Europese Commissie
EIP	European Innovation Partnership
EIP-AGRI	European Innovation Partnership for Agricultural Productivity and Sustainability
ELGF	Europees Landbouwgarantiefonds
ELFPO	Europees Landbouwfonds voor Plattelandsontwikkeling
EU	Europese Unie
GLB	Gemeenschappelijk Landbouwbeleid
GLMC	Goede Landbouw- en Milieucondities
IEEP	Institute for European Environmental Policy
LEADER	Europees subsidieprogramma voor plattelandsontwikkeling
LTO	Land- en Tuinbouw Organisatie Nederland
LVVN	Ministerie van Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur
MFK	Meerjarig Financieel Kader
NRP	National and Regional Partnership Fund
NRPP	National and Regional Partnership Plans
OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development
RVO	Rijksdienst voor Ondernemend Nederland
SABE	Subsidiemodule Agrarische Bedrijfsadvisering en Educatie
WWF	World Wide Fund for Nature
WUR	Wageningen University & Research


1

1 Inleiding

1.1 Richting geven aan het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid

Het GLB is het gezamenlijke landbouwbeleid van de EU en heeft onder meer als doel om te zorgen voor betaalbaar en veilig voedsel, boeren te ondersteunen in hun inkomen en de landbouwsector te verduurzamen. In 2028 gaat een nieuwe beleidsperiode van start, die loopt tot en met 2034. In de aanloop naar deze periode moet Nederland bepalen hoe de beschikbare Europese middelen het best kunnen worden ingezet binnen de Nederlandse landbouw en het landelijk gebied.

De landbouw staat daarbij voor een reeks uitdagingen. Denk aan het omgaan met de gevolgen van klimaatverandering, het verlies van biodiversiteit, de waterkwaliteit, voedselzekerheid en de inkomenspositie van boeren, maar ook aan een steeds grilliger en complexer wordende mondiale context, met bijvoorbeeld de Russische invasie van Oekraïne en de spanningen in het Midden-Oosten die hebben geresulteerd in verstoringen van de internationale handels- en energiemarkten. Deze ontwikkelingen maken duidelijk dat er scherpe keuzes nodig zijn: waar liggen de belangrijkste opgaven en waar kan het beleid het grootste verschil maken?

Dit rapport is de uitkomst van fase 2 van het project Het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid (GLB) 2028-2034. Waar fase 1 (Jellema *et al.*, 2026) een analyse bood van de belangrijkste opgaven voor de Nederlandse landbouw en het landelijk gebied, staat in fase 2 de vraag centraal hoe het toekomstige GLB zo doeltreffend mogelijk aan deze opgaven kan bijdragen. De inventarisatie van de opgaven uit fase 1 is gebaseerd op vier doelstellingen uit artikel 3 van de voorgestelde Nationaal en Regionaal Partnerschapsplan-verordening (NRP-verordening), die het kader vormt voor het GLB 2028-2034. Het onderzoek dat in fase 1 is uitgevoerd, beoogt een breder, integraal beeld te geven van de sectorale en maatschappelijke uitdagingen en kijkt verder dan alleen de opgaven die voortvloeien uit het GLB.

Op basis van de vastgestelde opgaven in fase 1 is in fase 2 een inschatting gemaakt van het potentieel van de beschikbare instrumenten van het nieuwe GLB om deze opgaven aan te pakken. Daarbij wordt niet alleen gekeken naar de bijdrage die het GLB kan leveren aan de afzonderlijke opgaven, maar ook naar de samenhang tussen de verschillende opgaven en de afwegingen die daarbij gemaakt moeten worden. Dit rapport biedt daarmee handvatten voor de Nederlandse invulling van het GLB in de programmaperiode 2028-2034 en beoogt bij te dragen aan een doeltreffende inzet van de beschikbare Europese middelen.

1.2 Naar een doeltreffend Gemeenschappelijk Landbouwbeleid

Dit rapport richt zich op de vraag hoe het GLB doeltreffend kan bijdragen aan de ecologische, economische en sociale opgaven waarmee de Nederlandse landbouw en het landelijk gebied worden geconfronteerd, zoals geïnventariseerd in fase 1. Een toelichting op de 33 vastgestelde opgaven uit fase 1 van dit project is te vinden in bijlage 3. Naast deze opgaven worden de vier NRP-doelstellingen als overkoepelende doelen meegenomen (artikel 3, lid 1, onderdeel d, subonderdelen I, II, III en V van de NRP-verordening). Zie box 2.1 voor een nadere toelichting op de vier doelstellingen. In bijlage 3 wordt per opgave aangegeven op welk NRP-doel deze betrekking heeft.

Samengevat zijn dit de vier NRP-doelen:
- inkomen en verdienvermogen in de landbouw
- voedselzekerheid
- sociaaleconomische vitaliteit van de landbouw en het landelijk gebied
- klimaat, biodiversiteit, natuurlijke hulpbronnen en dierenwelzijn

Doeltreffendheid, ook wel effectiviteit genoemd, heeft betrekking op de mate waarin een beleidsinstrument bijdraagt aan het realiseren van de beoogde beleidsdoelen (Beleidskompas, 2023a). Daarbij gaat het niet alleen om de vraag *of* een instrument werkt, maar ook *hoeveel* het bijdraagt aan het bereiken van het gewenste resultaat.

Omdat deze analyse betrekking heeft op de toekomstige inzet van het GLB, staat de verwachte doeltreffendheid centraal. Met andere woorden: in welke mate mag worden verwacht dat het toekomstige GLB bijdraagt aan de opgaven die in fase 1 zijn vastgesteld en aan de overkoepelende NRP-doelen? Binnen het GLB kan het bijvoorbeeld gaan om de vraag in hoeverre de verschillende vormen van inkomenssteun agrarische ondernemers voldoende financiële ruimte bieden om te investeren in verduurzaming of in hoeverre investeringssteun daadwerkelijk leidt tot de toepassing van innovatieve technieken die bijdragen aan het realiseren van klimaat-, water- en biodiversiteitsdoelen.

In deze analyse wordt expliciet beoordeeld of het GLB voor de betreffende opgaven het meest geschikte beleidsinstrumentarium biedt. Niet alle opgaven waarmee de Nederlandse landbouw en het landelijk gebied worden geconfronteerd kunnen immers uitsluitend via het GLB worden aangepakt. Daarom wordt ook onderzocht voor welke opgaven aanvullende of alternatieve instrumenten, bijvoorbeeld op het gebied van ruimtelijke ordening, innovatie en natuurbeleid, wenselijk of noodzakelijk zijn om de gewenste effecten te bereiken.

1.3 Afbakening

Dit rapport heeft als doel een eerste inhoudelijke richting te bepalen voor de wijze waarop het GLB na 2027 doeltreffend kan worden ingezet om bij te dragen aan de belangrijkste opgaven voor de Nederlandse landbouw en het landelijk gebied en aan de NRP-doelen. Het rapport is nadrukkelijk bedoeld als een verkennende analyse die beleidsmakers ondersteunt bij het maken van toekomstige keuzes over de inzet van het GLB.

De analyses en aanbevelingen in dit rapport zijn gebaseerd op de voorstellen van de EC zoals die beschikbaar waren tijdens de uitvoering van het onderzoek. Het GLB omvat een omvangrijk en divers instrumentarium met uiteenlopende doelen, voorwaarden en uitvoeringsmogelijkheden. Bovendien zijn de onderhandelingen over het toekomstige GLB op het moment van schrijven nog gaande. De uiteindelijke inhoud van het GLB en de beschikbare budgetten kunnen daarom nog wijzigen.

Het rapport beoogt geen uitputtend overzicht te geven van de wijze waarop ieder afzonderlijk GLB-instrument moet worden vormgegeven of ingezet. Evenmin wordt een gedetailleerd voorstel gedaan voor de verdeling van het beschikbare GLB-budget. De nadruk ligt op het in kaart brengen van kansrijke beleidsrichtingen en de GLB-instrumenten die naar verwachting het meest doeltreffend kunnen bijdragen aan de verschillende opgaven. Daarbij krijgen instrumenten die aan meerdere opgaven een belangrijke bijdrage kunnen leveren meer aandacht dan instrumenten met een beperktere of meer specifieke rol.

Tot slot richt dit rapport zich uitsluitend op de mogelijkheden van het GLB. Wanneer uit de analyse blijkt dat een opgave slechts beperkt of niet met het GLB kan worden aangepakt, wordt dit expliciet benoemd. In dergelijke gevallen wordt aangegeven dat aanvullende beleidsinstrumenten buiten het GLB noodzakelijk kunnen zijn. In veel gevallen is bijvoorbeeld staatssteun mogelijk voor dezelfde interventies als onder het GLB. Voor een overzicht van de overeenkomsten en verschillen tussen het GLB en staatssteun zie bijlage 1 in Huitzing *et al.* (2025). Het behoort echter niet tot de reikwijdte van dit onderzoek om deze alternatieve instrumenten of beleidsdomeinen nader te analyseren of te beoordelen.

1.4 Leeswijzer

Hoofdstuk 2 gaat in op de wijze waarop het toekomstige GLB wordt vormgegeven. Waar in het rapport van fase 1 vooral aandacht is besteed aan de voorgestelde hervorming van de governance en organisatie van het toekomstige GLB, gaat dit hoofdstuk in op de inhoudelijke invulling van het beleid met een beschrijving van de beschikbare GLB-instrumenten.

Hoofdstuk 3 beschrijft de methodiek die in dit onderzoek is toegepast. Daarbij wordt ingegaan op de keuze voor expertsessies als onderzoeksmethode, de selectie van de deelnemende experts en hoe de sessies zijn georganiseerd.

Hoofdstuk 4 beschrijft de belangrijkste randvoorwaarden die tijdens de expertsessies naar voren zijn gekomen voor een doeltreffende inzet van het toekomstige GLB. Deze randvoorwaarden gaan zowel over de vormgeving en inzet van de afzonderlijke GLB-instrumenten als over de manier waarop deze instrumenten binnen het GLB als geheel worden ingezet en hoe ze met elkaar samenhangen. Het hoofdstuk laat zien welke overkoepelende randvoorwaarden noodzakelijk zijn om het GLB effectief te laten bijdragen aan de verschillende NRP-doelstellingen.

Hoofdstuk 5 richt zich op de strategische context waarbinnen het GLB wordt ingezet. De mogelijkheden en doeltreffendheid van het GLB worden namelijk mede beïnvloed door beleid en ontwikkelingen buiten het GLB. Tijdens de expertsessies kwamen vier factoren naar voren die hierbij in het bijzonder van belang zijn: de grondmarkt, ruimtelijke ordening, de werking en inrichting van de voedselketen en de internationale handel. Per factor wordt beschreven hoe deze de mogelijkheden en de doeltreffendheid van het GLB beïnvloedt.

Hoofdstuk 6 beoordeelt de doeltreffendheid van de verschillende GLB-instrumenten in relatie tot de NRP-doelen. Ten eerste wordt in kaart gebracht welke categorieën instrumenten het meest relevant zijn voor de verschillende opgaven binnen de NRP-doelen. Ten tweede wordt per categorie ingegaan op de bijdrage van de afzonderlijke instrumenten aan deze doelen en op de mogelijkheden om die doeltreffender te maken. Ten derde wordt inzichtelijk gemaakt welke opgaven slechts beperkt met het beschikbare GLB-instrumentarium kunnen worden aangepakt en mede afhankelijk zijn van de randvoorwaarden en de strategische context die in de voorgaande hoofdstukken zijn beschreven.

Hoofdstuk 7 behandelt het thema integraliteit binnen het GLB en het bredere Europese beleidskader. Daarbij wordt geanalyseerd in hoeverre het GLB erin slaagt economische, sociale en ecologische doelstellingen met elkaar te verbinden, zowel in het huidige beleid als in het voorgestelde kader voor 2028-2034. Daarnaast komen de belangrijkste uitdagingen en spanningen aan bod die ontstaan bij de beoogde integratie van beleidsterreinen en de veranderende prioriteiten binnen het Europese landbouw- en voedselsysteem.


2

2 Het nieuwe Gemeenschappelijk Landbouwbeleid

Dit hoofdstuk beschrijft hoe het toekomstige GLB wordt vormgegeven. Waar in het rapport van fase 1 vooral aandacht is besteed aan de voorgestelde hervorming van de governance en organisatie van het toekomstige GLB, gaat dit hoofdstuk in op de inhoudelijke invulling van het beleid door onder meer de beschikbare GLB-instrumenten te beschrijven.

2.1 Een nieuwe financiële structuur

De EC stelt voor om het GLB-budget voor de periode 2028-2034 onder te brengen in een bredere financieringsstructuur binnen het nieuwe Meerjarig Financieel Kader (MFK). In plaats van een beleidsinstrument met twee zelfstandige fondsen binnen het MFK wordt het GLB onderdeel van het NRP, waarin veertien Europese fondsen worden samengevoegd. Hiermee beoogt de EC meer samenhang te creëren tussen beleidsterreinen als landbouw, plattelandsontwikkeling, klimaat, innovatie en regionale ontwikkeling.

Daartoe heeft de EC een pakket wetgevingsvoorstellen uitgebracht. Dit betreft voor het MFK 2028-2034 een voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad tot instelling van het NRP voor de periode 2028-2034 (EC, 2025a). Daarin wordt een reeks fondsen, onder meer het ELGF en het ELFPO, samengebracht. De laatstgenoemde fondsen zijn ingesteld op grond van respectievelijk de Strategische Plannen Verordening (Verordening (EU) 2021/2115) en de Horizontale Verordening (Verordening (EU) 2021/2116). Het NRP moet worden uitgevoerd via plannen voor nationaal en regionaal partnerschap (de 'NRPP-plannen') en de EU-faciliteit. De steun voor het GLB zal worden verleend vanuit het NRP, in overeenstemming met een separate verordening voor de werking van dat fonds ten aanzien van de landbouw (het GLB-uitvoeringsvoorstel) (EC, 2025c). De Gemeenschappelijke marktordeningsverordening (GMO-verordening) (Verordening (EU) 1308/2013) blijft hiernaast bestaan.

Het GLB blijft als inhoudelijk beleidskader bestaan, maar wordt voortaan uitgevoerd via NRPP-plannen. Die vervangen de huidige Nationale Strategische Plannen en moeten zorgen voor een meer geïntegreerde en gebiedsgerichte inzet van de Europese middelen. Binnen deze nieuwe structuur blijft een deel van het GLB-budget geoormerkt voor inkomenssteun aan boeren, terwijl andere maatregelen onderdeel worden van het bredere NRP en veelal nationale cofinanciering vereisen (zie de volgende paragraaf voor een uitgebreide toelichting).

De inhoudelijke doelstellingen voor de landbouw, voedselvoorziening en het landelijk gebied zijn vastgelegd in artikel 3, lid 1, onderdeel d van het NRP-voorstel. Deze doelstellingen vormen de inhoudelijke basis voor het toekomstige GLB en worden nader toegelicht in box 2.1.

Meer informatie over hoe het toekomstige GLB wordt georganiseerd is te vinden in Jellema *et al.* (2026).

Box 2.1 Doelstellingen van artikel 3, lid 1, onderdeel d van de NRP-verordening

De National and Regional Partnership Plans Regulation (NRP-verordening) (EC, 2025a) vormt het juridische en uitvoerende kader voor de inzet van middelen uit het NRP-fonds. De verordening regelt welke Europese fondsen in het NRP-fonds worden samengebracht, hoe de middelen via nationale en regionale partnerschapsplannen worden ingezet en welke algemene doelstellingen daarmee worden nagestreefd.

Voor dit onderzoek is met name artikel 3, lid 1, onderdeel d van de verordening van belang, omdat hierin de doelstellingen voor de landbouw, voedselvoorziening en het landelijk gebied zijn vastgelegd. Dit artikel vormt daarmee de inhoudelijke basis voor het toekomstige GLB.

Artikel 3, lid 1, onderdeel d bestaat uit de volgende vijf doelstellingen:

- *Artikel 3, lid 1, onderdeel d, subonderdeel I*

Het ondersteunen van eerlijke en toereikende inkomens voor landbouwers en het versterken van hun concurrentievermogen op de lange termijn, inclusief hun positie in de voedselketen.

- *Artikel 3, lid 1, onderdeel d, subonderdeel II*

Het bijdragen aan voedselzekerheid op de lange termijn.

- *Artikel 3, lid 1, onderdeel d, subonderdeel III*

Het vergroten van de aantrekkelijkheid en leefbaarheid van plattelandsgebieden, inclusief de toegang tot gezondheidszorg en eerlijke arbeidsomstandigheden, het bevorderen van generatiewisseling en het versterken van de weerbaarheid van landbouwers tegen crises en risico's. Ook het verbeteren van de toegang tot kennis en innovatie valt hieronder, evenals het versnellen van de digitale en groene transitie ten behoeve van een toekomstbestendige agrovoedingssector.

- *Artikel 3, lid 1, onderdeel d, subonderdeel IV*

Het waarborgen van een duurzame, concurrerende en veerkrachtige visserij- en aquacultuursector in de EU, het stimuleren van een duurzame en concurrerende blauwe economie in kust-, eiland- en binnenlandse gebieden, het versterken van de sociaaleconomische kansen en weerbaarheid van lokale gemeenschappen en het bevorderen van goed oceaanbestuur in al zijn dimensies, met veilige, schone en duurzaam beheerde oceanen.[2]

- *Artikel 3, lid 1, onderdeel d, subonderdeel V*

Het bevorderen van duurzame landbouw- en bosbeheerpraktijken ter ondersteuning van klimaatactie en weerbaarheid, het leveren van meerdere ecosysteemdiensten, het stimuleren van efficiënt en duurzaam waterbeheer, de toepassing van nature-based oplossingen, het versterken van duurzame ontwikkeling en milieubescherming, het behoud en herstel van biodiversiteit, bodem en natuurlijke hulpbronnen en het verbeteren van dierenwelzijn.

2.2 Nieuwe namen voor bekende instrumenten

De meeste instrumenten binnen het huidige GLB blijven in het voorstel van de EC ook bestaan voor het toekomstige GLB (2028-2034). De EC maakt daarbij een duidelijk onderscheid tussen twee soorten budget.

Enerzijds is er een geoormerkt budget, dat specifiek is bedoeld voor rechtstreekse steun aan boeren. Hieronder vallen onder meer inkomenssteun, steun voor duurzame landbouwmaatregelen op het gebied van milieu en klimaat, steun voor jonge boeren en investeringen en risicobeheer. De lidstaten zijn verplicht om deze regelingen aan te bieden. In het MFK heeft de EU voor het GLB een minimaal gegarandeerd budget binnen de NRP vastgesteld van 293,7 miljard euro voor een periode van zeven jaar (2028-2037) (LVVN, 2025). Dit is 20% minder dan de 387 miljard euro die voor de huidige periode beschikbaar is gesteld.

Anderzijds zijn er de GLB-interventies die buiten de geoormerkte middelen vallen. Die moeten de lidstaten financieren uit het flexibele NRP-fonds. Daarbij maakt de EC opnieuw onderscheid tussen verplichte en niet-verplichte maatregelen. Verplicht zijn het Europees subsidieprogramma voor plattelandsontwikkeling (LEADER), het innovatieprogramma European

[2] Omdat doelstelling IV zich specifiek richt op visserij en aquacultuur, valt deze buiten de reikwijdte van het GLB. Om die reden is deze doelstelling niet meegenomen in dit onderzoek.

Innovation Partnership (EIP) en het Agrarisch Kennis- en Innovatiesysteem (AKIS). Ook de Regeling schoolfruit en -groenten en voor melk is verplicht. Andere interventies, zoals regionale of lokale samenwerking en crisissteun bij rampen of ziekten, zijn niet verplicht (LVVN, 2025).

Voor de financiering geldt dat de lidstaten bij onder meer de degressieve areaalgebonden inkomenssteun (in het huidige GLB bekend als Basisinkomenssteun voor duurzaamheid, BISS) en de gekoppelde steun geen nationale cofinanciering mogen inzetten. Deze vormen van steun worden volledig (100%) uit EU-middelen gefinancierd. Voor de meeste andere regelingen is nationale cofinanciering juist wel verplicht: landen moeten minimaal 30% meebetalen en in sommige gevallen kan dit oplopen tot 60% (LVVN, 2025).

Hoewel het nieuwe GLB in grote lijnen aansluit bij het huidige beleid, zijn er ook enkele belangrijke veranderingen. Zo wordt het begrip inkomenssteun breder opgevat dan voorheen. In het nieuwe voorstel valt daar niet alleen rechtstreekse inkomensondersteuning onder, maar ook alle betalingen die bijdragen aan het inkomen of de economische positie van een landbouwer. Dit kan bijvoorbeeld gaan om areaalgebonden steun en vergoedingen voor agromilieu- en klimaatmaatregelen, zoals de ecoregeling in het huidige GLB en het ANLb. Maar ook om investeringssteun op het landbouwbedrijf, zoals voor modernisering, verbreding van activiteiten of de invoering van nieuwe werkwijzen en technologieën.

Daarnaast verdwijnen in de nieuwe opzet de traditionele pijlers van het huidige GLB. Waar het beleid nu nog is opgebouwd uit afzonderlijke pijlers voor inkomenssteun (ELGF) en plattelandsontwikkeling (ELFPO), worden deze in het nieuwe voorstel volledig geïntegreerd.

Tabel 2.1 geeft een overzicht van de belangrijkste verschillen tussen het huidige GLB en het voorgestelde GLB. In bijlage 1 is een overzicht opgenomen van het voorgestelde instrumentarium voor het toekomstige GLB. Bijlage 2 bevat een overzicht van het huidige GLB-instrumentarium.

Tabel 2.1 *De belangrijkste verschillen tussen het huidige GLB en het voorgestelde GLB met een focus op het GLB-instrumentarium.*

Huidige GLB (2023-2027)	**Voorgestelde GLB (2028-2034)**
Het GLB kent een onderscheid tussen pijler 1 (ELGF), met inkomensondersteuning en het markt- en prijsbeleid, en pijler 2 (ELFPO), met plattelandsontwikkeling, investeringen en meerjarige beheermaatregelen.	De twee pijlers verdwijnen. De verschillende instrumenten van het GLB worden in één nationaal partnerschapsplan ondergebracht.
De BISS vormt een van de belangrijkste instrumenten voor inkomenssteun binnen het GLB en wordt verstrekt per subsidiabele hectare landbouwgrond.	De BISS wordt vervangen door degressieve areaalgebonden inkomenssteun. De steun per hectare neemt af naarmate een bedrijf groter is. Daarnaast worden lidstaten verplicht om gekoppelde inkomenssteun en steun voor landbouwers in gebieden met natuurlijke of andere gebiedsspecifieke beperkingen te verlenen.
Landbouwers moeten voldoen aan de conditionaliteiten, bestaande uit de Goede Landbouw- en Milieucondities (GLMC's) en wettelijke beheerseisen, als voorwaarde voor het ontvangen van inkomenssteun zoals de BISS.	De huidige conditionaliteiten worden vervangen door het systeem van Farm Stewardship. Dit systeem lijkt sterk op de GLMC's, al hebben de lidstaten meer vrijheid om de eisen zelf in te richten. Verder geldt het Do No Significant Harm-principe, wat betekent dat landbouwers moeten voldoen aan minimale milieu- en sociale voorwaarden, zoals bescherming van bodem, water en biodiversiteit. Als landbouwers voldoen aan het systeem van Farm Stewardship, dan voldoen ze volgens de verordening ook automatisch aan het DNSH-principe.
Jonge landbouwers kunnen gebruikmaken van aanvullende inkomenssteun en verschillende investerings- en vestigingsregelingen om bedrijfsopvolging te stimuleren.	Generatievernieuwing krijgt een prominentere plaats binnen het GLB. De lidstaten moeten hiervoor een afzonderlijke strategie opstellen en jonge landbouwers ondersteunen met een geïntegreerd starterspakket, bestaande uit onder meer vestigingssteun, investeringssteun en ondersteuning bij bedrijfsovername.
Het GLB zet in op verduurzaming van de land- en tuinbouw met instrumenten zoals de ecoregeling (pijler 1) en de agromilieu- en klimaatmaatregelen (pijler 2; in Nederland het ANLb).	In het voorstel van de EC vallen de huidige ecoregeling en het ANLb vanwege het verdwijnen van de pijlerstructuur onder hetzelfde juridische artikel 'agromilieu- en klimaatacties'. De samenvoeging tot één juridisch artikel (10) betekent overigens niet dat beide regelingen ook in de uitvoering moeten worden samengevoegd. De lidstaten houden de ruimte om binnen artikel 10 meerdere regelingen op te stellen, bijvoorbeeld een afzonderlijke ecoregeling en een apart agrarisch natuur- en landschapsbeheer. Het is ook mogelijk om te differentiëren naar gebieden en opgaven.
Investeringssteun ondersteunt zowel productieve als niet-productieve investeringen. Productieve investeringen zijn gericht op modernisering, innovatie en verbetering van de bedrijfsvoering, terwijl niet-productieve investeringen bijdragen aan publieke doelen zoals natuur, water, klimaat en biodiversiteit.	Investeringssteun wordt een verplichte interventie. De steun vanuit het GLB richt zich uitsluitend op investeringen op landbouwbedrijven. De lidstaten zijn daarbij niet verplicht om zowel productieve als niet-productieve investeringen te ondersteunen. Ze kunnen zelf bepalen welke investeringsregelingen ze aanbieden. Niet-productieve investeringen buiten landbouwbedrijven kunnen niet worden gefinancierd uit het voor het GLB gereserveerde budget, maar moeten worden bekostigd uit de vrij besteedbare middelen binnen het NRPP.
De lidstaten kunnen risicobeheersinstrumenten, zoals verzekeringen (brede weersverzekering, BWV) opnemen in hun GLB-strategisch plan, maar zijn hiertoe niet verplicht.	De lidstaten moeten een strategie voor risicobeheer opnemen en een GLB-risicobeheersinstrument aanbieden, tenzij er een gelijkwaardig nationaal instrument bestaat. De EC wil hiermee het risicobeheer versterken en landbouwbedrijven beter voorbereiden op klimaat-, markt- en gezondheidsrisico's door preventieve maatregelen en een samenhangende inzet van GLB- en nationale instrumenten te stimuleren.
Kennisontwikkeling en innovatie worden ondersteund via onder andere het AKIS, de EIP en de SABE-regeling, waarmee landbouwers gebruik kunnen maken van onafhankelijk bedrijfsadvies en scholing om de verduurzaming en innovatie op hun bedrijf te stimuleren.	Ondersteuning van kennisuitwisseling, innovatie en het AKIS wordt een verplichte interventie. Hiermee wil de EC de toegang tot kennis, bedrijfsadvies en innovatie verbeteren en de toepassing van nieuwe technieken versnellen, zodat de concurrentiekracht, toekomstbestendigheid en weerbaarheid van de landbouw en het landelijk gebied worden versterkt.
Het huidige GLB kent geen specifieke regeling voor tijdelijke vervanging van landbouwers bij ziekte, zwangerschap of scholing.	Er wordt een nieuwe interventie geïntroduceerd: Farm Relief Services. Hiermee kunnen landbouwers ondersteuning krijgen voor tijdelijke bedrijfsvervanging, bijvoorbeeld bij ziekte, zwangerschap of scholing. De maatregel is gericht op het verbeteren van de arbeidsomstandigheden, het welzijn van landbouwers en de continuïteit van het bedrijf.


3

3 Methodiek van de expertsessies

Dit hoofdstuk beschrijft de methodiek die in dit onderzoek is toegepast. Daarbij wordt ingegaan op de keuze voor expertsessies als onderzoeksmethode, de selectie van de deelnemende experts en de wijze waarop de sessies zijn georganiseerd.

3.1 Vertrekpunt: opgaven voor de landbouw en het landelijk gebied in beeld

De in fase 1 vastgestelde opgaven vormen het vertrekpunt voor het voorliggende rapport. Waar het eerste rapport zich richtte op het in kaart brengen en beschrijven van de opgaven, onderzoekt dit rapport in hoeverre het GLB doeltreffend kan worden ingezet om deze opgaven te realiseren. Daarbij wordt niet alleen gekeken naar de mogelijkheden van het GLB, maar ook naar de grenzen ervan.

De opgaven uit het eerste rapport zijn geordend aan de hand van vier van de vijf doelstellingen uit artikel 3, lid 1, onderdeel d, van de voorgestelde NRP-verordening, die het kader vormt voor de uitvoering van het GLB in de periode 2028-2034 (zie box 2.1 voor een nadere toelichting op deze doelstellingen). Ook in dit rapport vormen deze doelstellingen de leidraad voor de analyse. Per doelstelling wordt onderzocht waar het GLB een doeltreffende bijdrage kan leveren, waar de mogelijkheden beperkt zijn en waar aanvullende of alternatieve beleidsinstrumenten meer voor de hand liggen.

3.2 Waarom expertsessies?

Om te beoordelen in hoeverre het GLB doeltreffend kan bijdragen aan de opgaven die in fase 1 zijn vastgesteld en aan de NRP-doelstellingen, is gekozen voor expertsessies. Tijdens deze sessies beoordeelden onafhankelijke deskundigen uit verschillende disciplines de verwachte bijdrage van de GLB-instrumenten aan de verschillende opgaven en NRP-doelstellingen.

Deze expertsessies boden de mogelijkheid om complexe beleidsvraagstukken gestructureerd en vanuit verschillende perspectieven te analyseren. Door deskundigen met uiteenlopende kennis en ervaring gezamenlijk te laten reflecteren, ontstond een integrale beoordeling van de potentiële bijdrage van GLB-interventies aan de vastgestelde opgaven. Een mogelijk nadeel van een dergelijke aanpak is dat de analyse met name gevoed wordt met input vanuit de deelnemende experts; hun inzichten worden misschien niet door de gehele landbouwsector gedeeld. Door de inzichten voldoende te onderbouwen met literatuur is de analyse zo feitelijk mogelijk gehouden.

Een belangrijk uitgangspunt was dat de experts op persoonlijke titel deelnamen en werden geselecteerd op basis van hun relevante kennis, ervaring en onafhankelijkheid (zie box 3.1 voor meer informatie over de deelnemers aan de expertsessies), zodat hun beoordelingen gebaseerd waren op inhoudelijke expertise en beschikbare kennis, en niet op de belangen van de organisatie waarvoor zij werken of van een bepaalde sector.

Er is bewust gekozen voor expertsessies om relevante kennis te verzamelen en niet voor stakeholdersessies. Stakeholdersessies behartigen een ander doel. Die zijn vooral geschikt om inzicht te krijgen in de belangen, ervaringen, voorkeuren en uitvoeringspraktijk van de betrokken partijen, zoals landbouworganisaties, natuurorganisaties, provincies of ketenpartijen. Dergelijke bijeenkomsten zijn waardevol voor het creëren van draagvlak, het in kaart brengen van

uitvoeringsvraagstukken en het verzamelen van praktijkervaringen, maar minder geschikt om de verwachte doeltreffendheid van beleidsinstrumenten zo objectief mogelijk te beoordelen. De uitkomsten van stakeholdersessies worden immers mede beïnvloed door de belangen en beleidsvoorkeuren van de deelnemende partijen.
Gezien het analytische karakter van dit onderzoek is daarom gekozen voor expertsessies. Deze methode sluit het beste aan bij de onderzoeksvraag, omdat die een onafhankelijke, multidisciplinaire en op kennis gebaseerde verkenning mogelijk maakt van de rol die het GLB kan spelen bij het realiseren van de opgaven voor de Nederlandse landbouw en het landelijk gebied.

3.3 Organisatie van de expertsessies

Selectie van de deelnemers
Er zijn vier expertsessies georganiseerd, waarbij iedere sessie was gericht op een van de vier doelen uit de NRP-verordening (zie box 2.1). Aan elke sessie namen vijf tot zes experts deel.

Voor deze groepsgrootte is bewust gekozen. Een groep van vijf tot zes experts is groot genoeg om verschillende perspectieven en disciplines bijeen te brengen, terwijl er tegelijkertijd voldoende ruimte blijft voor een inhoudelijke discussie waarin alle deelnemers hun expertise kunnen inbrengen. Zo konden ze gezamenlijk de doeltreffendheid van de GLB-instrumenten bespreken, elkaars inzichten kritisch toetsen en tot een integrale beoordeling van de verschillende beleidsopgaven komen.

Voorafgaand aan de expertsessies heeft het projectteam beoordeeld of de vier expertgroepen gezamenlijk beschikten over voldoende inhoudelijke expertise en of ze een evenwichtige samenstelling hadden. Daarbij is getoetst of alle relevante kennisdomeinen voor de beoordeling van de GLB-instrumenten waren vertegenwoordigd en of de selectie van de experts voldeed aan de criteria zoals beschreven in box 3.1.

Box 3.1 Criteria voor deelnemers aan de expertsessies

Aan de expertsessies namen deskundigen deel met uiteenlopende kennis en ervaring op het gebied van landbouw, natuur, klimaat, economie, bestuur en beleid.

Bij de selectie van de experts zijn drie criteria gehanteerd. Ten eerste moesten de experts beschikken over aantoonbare en actuele inhoudelijke expertise op ten minste een van de (sub-)thema's die centraal staan in dit onderzoek. Ten tweede is gestreefd naar een multidisciplinaire samenstelling van de groep, zodat de ecologische, economische, sociale en bestuurlijke aspecten van het GLB integraal konden worden beoordeeld. Ten derde moesten de experts onafhankelijk kunnen opereren. Daarom namen zij deel op persoonlijke titel en niet als vertegenwoordiger van een organisatie of belangengroep. Daarom zijn er geen experts geselecteerd met een rechtstreeks persoonlijk of financieel belang bij de beoordeling van de GLB-instrumenten.

Om een open en onafhankelijke gedachtewisseling te bevorderen en de privacy van de deelnemers te waarborgen, is aan de experts toegezegd dat hun namen niet in dit rapport zouden worden vermeld. De inbreng van de experts is geanonimiseerd verwerkt.

Voorbereiding van de deelnemers voorafgaand aan de expertsessies
Ter voorbereiding op de expertsessies ontvingen de deelnemers een overzicht van het door de EC voorgestelde GLB-instrumentarium en het huidige GLB-instrumentarium (zie bijlage 1 en bijlage 2), een overzicht van de in fase 1 vastgestelde opgaven voor de Nederlandse landbouw en het landelijk gebied en een *theory of change* (ToC) voor het desbetreffende NRP-doel. Deze voorbereidende stukken werden door het projectteam als cruciaal beschouwd om te waarborgen dat de experts voldoende voorbereid waren om een inhoudelijke bijdrage te kunnen leveren.

Een ToC laat zien hoe de verschillende GLB-instrumenten naar verwachting kunnen bijdragen aan het behalen van de beleidsdoelen. Met andere woorden: welke stappen nodig zijn om met een instrument uiteindelijk een bepaald effect te bereiken. De ToC is vooraf met de deelnemers gedeeld, zodat alle experts vanuit hetzelfde uitgangspunt konden beoordelen in hoeverre de verschillende GLB-instrumenten bijdragen aan de opgaven voor de Nederlandse landbouw en het landelijk gebied.

3.4 Opbouw van de expertsessies

Iedere expertsessie was opgebouwd uit drie onderdelen:

1. *Toetsing van de opgaven*
   In het eerste deel van de expertsessie zijn de in fase 1 vastgestelde opgaven besproken. Per expertsessie kwamen alleen de opgaven aan de orde die betrekking hadden op het NRP-doel dat centraal stond. De experts is gevraagd te beoordelen of deze opgaven volledig, herkenbaar en juist waren en ze waar nodig aan te vullen of te nuanceren. Op deze manier zijn de opgaven gevalideerd vanuit verschillende wetenschappelijke disciplines, waardoor een evenwichtiger en kritischer beeld is ontstaan en eventuele lacunes of blinde vlekken aan het licht kwamen. Deze nuances zijn opgenomen in het fase 1-rapport. De gevalideerde opgaven vormden vervolgens het uitgangspunt voor de overige onderdelen van de expertsessie.
2. *Beoordeling van de bijdrage van het GLB aan de opgaven*
   In het tweede deel van de expertsessie is de deelnemers gevraagd te beoordelen in hoeverre het GLB kan bijdragen aan de vastgestelde opgaven en welke GLB-instrumenten daarvoor het meest geschikt zijn. Daarbij konden de experts ook aangeven wanneer andere beleidsinstrumenten beter zouden passen dan het GLB. Ze leverden input aan de hand van een drietal vragen:
   - Welke instrumenten uit het toekomstige GLB kunnen bijdragen aan het NRP-doel en de bijbehorende opgaven?
   - Welk aanvullend instrumentarium zou hiervoor passend zijn, maar is momenteel geen onderdeel van het toekomstige GLB?
   - Voor welke opgaven is het GLB onvoldoende toegerust en is aanvullend beleid of instrumentarium nodig?

   De experts werkten hun beoordeling eerst individueel uit (ongeveer 15 minuten), waarna de resultaten plenair werden besproken. Deze individuele inventarisatie voorkwam dat deelnemers direct door elkaars opvattingen werden beïnvloed en bood iedere expert de mogelijkheid om vanuit de eigen expertise een onafhankelijke beoordeling te formuleren.
3. *Synergieën en trade-offs*
   In het derde en laatste deel van de expertsessie is de deelnemers gevraagd mogelijke synergieën en trade-offs tussen de verschillende GLB-instrumenten en NRP-doelen te benoemen. Waar de eerste twee onderdelen zich richtten op het desbetreffende NRP-doel van de sessie, lag in het laatste onderdeel de nadruk op het verbinden van inzichten over de verschillende NRP-doelen heen. Daarbij is besproken welke instrumenten elkaar kunnen versterken en waar juist spanningen of ongewenste neveneffecten kunnen ontstaan.

Alle expertsessies zijn gemodereerd door een ervaren moderator van Wageningen Social & Economic Research. De moderator begeleidde de discussie, bewaakte de structuur en voortgang van de sessie en zorgde ervoor dat alle experts voldoende gelegenheid kregen om hun kennis, ervaringen en inzichten in te brengen. Daarnaast zag de moderator erop toe dat de discussie zich richtte op de onderzoeksvragen en dat alle relevante perspectieven aan bod kwamen.

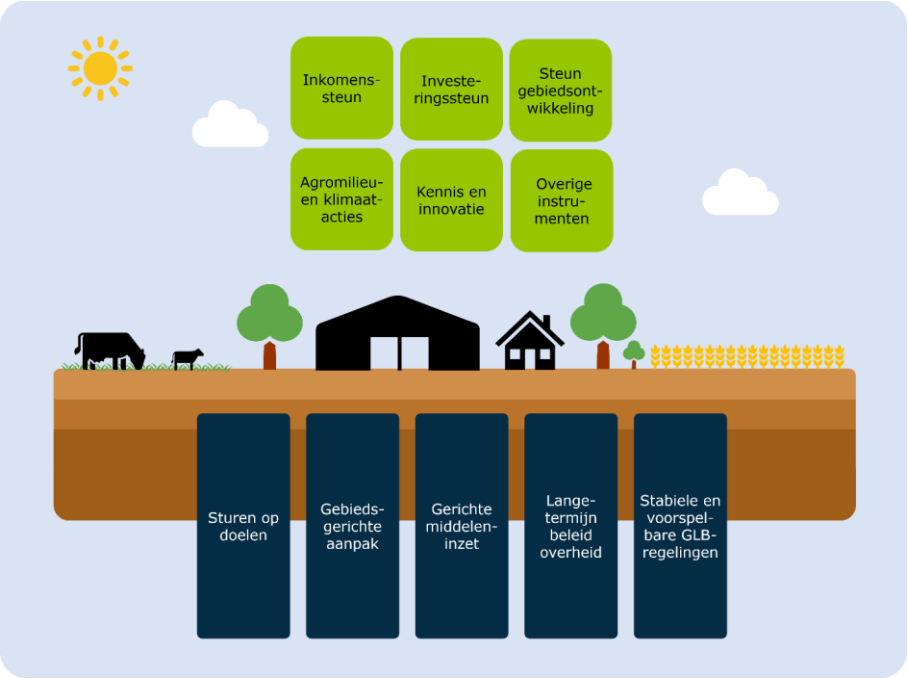
3.5 Verwerking van de resultaten

Na afloop van de expertsessies zijn de uitkomsten uitgewerkt in een verslag. Dit verslag is ter verificatie aan de deelnemende experts voorgelegd, zodat zij feitelijke onjuistheden konden corrigeren, aanvullingen konden doen en konden bevestigen dat hun inbreng juist was weergegeven. Daarbij is experts expliciet gevraagd om onduidelijkheden in hun opvattingen toe te lichten en om aanvullende literatuur aan te dragen ter onderbouwing van hun uitspraken. De geverifieerde verslagen vormen de basis voor de beoordeling van de mate waarin het GLB kan bijdragen aan de opgaven voor de Nederlandse landbouw en het landelijk gebied.


4

4 Randvoorwaarden voor een doeltreffend Gemeenschappelijk Landbouwbeleid

Tijdens de expertsessies zijn verschillende randvoorwaarden benoemd die bepalend zijn voor de doeltreffendheid van het toekomstige GLB (zie figuur 4.1). Deze randvoorwaarden gaan zowel over de vormgeving en inzet van de afzonderlijke GLB-instrumenten als over de manier waarop deze instrumenten binnen het GLB als geheel worden ingezet en met elkaar samenhangen. De belangrijkste randvoorwaarden worden in dit hoofdstuk toegelicht.



Figuur 4.1 *Randvoorwaarden voor een doeltreffend toekomstig GLB. Deze vormen de fundering voor een gerichte en samenhangende inzet van het GLB.*

4.1 Het GLB-instrumentarium is compleet maar moet gericht worden ingezet

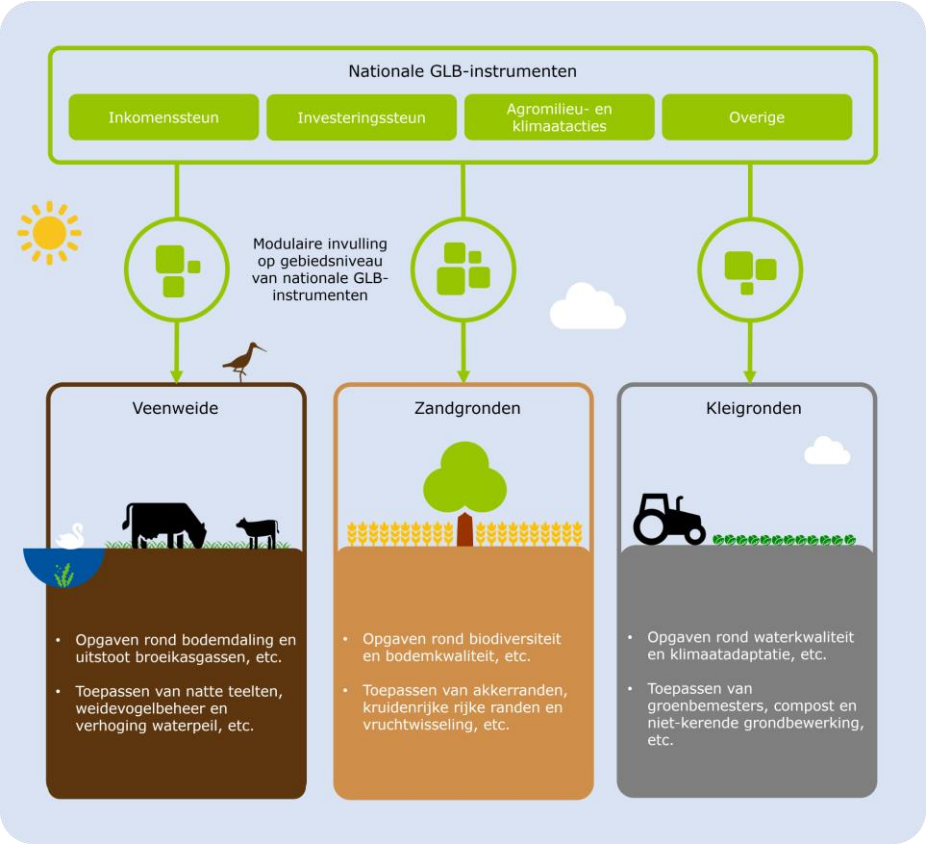
Tijdens de expertsessies kwam duidelijk naar voren dat het toekomstige GLB over een breed en grotendeels compleet instrumentarium beschikt om te kunnen bijdragen aan de NRP-doelstellingen. De verschillende vormen van inkomenssteun kunnen bijdragen aan de continuïteit van vooral kleinere bedrijven (artikel 3, lid 1, onderdeel d, subonderdeel I), terwijl investeringssteun, risicobeheer en kennis en innovatie relevant zijn voor voedselzekerheid en weerbaarheid (subonderdeel II). Vestigings- en investeringssteun ondersteunen generatiewisseling en sociaaleconomische vitaliteit (subonderdeel III), terwijl agromilieu- en klimaatacties vooral aangrijpen op biodiversiteit en natuurlijke hulpbronnen (subonderdeel V). De belangrijkste opgave ligt volgens de experts daarom niet in nieuwe instrumenten, maar in een gerichtere inzet van het instrumentarium.
De experts stellen dat de instrumenten binnen het huidige GLB in veel gevallen onvoldoende doeltreffend worden ingezet. Ze sluiten vaak onvoldoende aan bij gebiedsspecifieke opgaven, terwijl de beschikbare budgetten binnen het GLB versnipperd worden ingezet voor een groot aantal beleidsdoelen. Een genoemd voorbeeld is de ecoregeling uit het huidige GLB (2023-2027) die gericht is op vijf doelen: het verbeteren van (1) klimaat, (2) bodem en lucht, (3) water, (4) landschap en (5) biodiversiteit (RVO, 2026). Hierdoor blijven de financiële prikkels voor ingrijpende aanpassingen in de bedrijfsvoering, zoals extensivering of andere vormen van verduurzaming, beperkt en worden de middelen breed verdeeld in plaats van gericht ingezet waar de maatschappelijke opgaven het grootst zijn.

Om tot een doeltreffende inzet te komen van het toekomstige GLB werden tijdens de expertsessies de volgende randvoorwaarden vastgesteld:

1. *Stuur sterker op doelen*
   Een terugkerend punt tijdens de expertsessies was dat GLB-middelen minder generiek en meer doelgericht moeten worden ingezet. De experts pleitten voor een verschuiving van generieke steun naar steun die nadrukkelijk is gekoppeld aan doelen, zoals op het gebied van biodiversiteitsherstel, klimaatadaptatie, waterkwaliteit en extensivering. Landbouwers die aantoonbaar bijdragen aan deze doelen zouden volgens de experts gerichter moeten worden beloond (zie ook box 4.1 voor de discussie over de toepassing van Kritische Prestatie Indicatoren (KPI's) bij het realiseren van doelen).
   Daarbij werd benadrukt dat vergoedingen voor publieke diensten in het nieuwe GLB verder zouden moeten kunnen gaan dan alleen compensatie van gemaakte kosten en gederfde inkomsten. Om landbouwers daadwerkelijk in beweging te krijgen, zouden deze vergoedingen een aantrekkelijk verdienmodel moeten vormen. In de voorstellen van de EC is hiervoor overigens meer ruimte beschikbaar gesteld. Zo kunnen vergoedingen in kader van het GLB-instrument agromilieu- en klimaatacties (zie bijlage 1 voor een toelichting) voortaan hoger zijn dan alleen de gemaakte kosten en gederfde inkomsten. Dit is een belangrijke koerswijziging omdat vergoedingen daarmee niet alleen compenseren, maar een ook financiële prikkel en mogelijk verdienmodel kunnen vormen voor het leveren van publieke diensten.
2. *Zet het GLB-instrumentarium gebiedsgericht in*
   In navolging van de vorige randvoorwaarde benadrukten de experts dat sterker sturen op doelen het meest effectief is wanneer dit wordt gecombineerd met een gebiedsgerichte aanpak[3]. De opgaven en mogelijkheden voor verduurzaming verschillen sterk tussen regio's (zie figuur 4.2), waardoor de inzet van de GLB-instrumenten volgens de experts onvoldoende aansluit bij gebiedsspecifieke kenmerken, zoals bodemtype, milieudruk en natuur-, water- en klimaatopgaven (zie ook Smit *et al.* (2020) en Baayen *et al.* (2021) over de noodzaak van regionale differentiatie in het GLB).
   Dit betekent overigens niet dat maatregelen uitsluitend op gebiedsniveau moeten worden ingezet. De GLB-instrumenten zouden modulair kunnen worden opgezet, bijvoorbeeld met een specifieke invulling voor veenweidegebieden of differentiatie per provincie. Gedacht kan worden aan verschillende voorwaarden waar landbouwers aan moeten voldoen of een andere prioritering van doelen, afhankelijk van de opgaven in een gebied.
   Dit vraagt volgens de experts om duidelijke keuzes over welke vormen van landbouw in welke gebieden toekomstbestendig worden geacht. Daarbij benadrukken ze dat prikkels vanuit het GLB alleen onvoldoende zijn. Omdat het GLB primair een stimulerend instrument is dat via subsidies gewenst gedrag ondersteunt en niet is bedoeld om normerend te reguleren (afgezien van de GMO-verordening), moet een gebiedsgerichte inzet volgens de experts worden aangevuld met duidelijke randvoorwaarden en, waar nodig, sturing vanuit ander beleid.

   Deze randvoorwaarde vraagt om effectieve samenwerking en afstemming tussen de Rijksoverheid, provincies en andere gebiedspartijen. Provincies spelen hierbij een sleutelrol omdat zij nationale doelen kunnen vertalen naar regionale opgaven en de inzet van het GLB hierop kunnen afstemmen. Deze rol hebben de provincies nu al. In het huidige GLB cofinancieren de provincies een belangrijk deel van de plattelandsontwikkelingsmaatregelen en stellen zij eigen regelingen open (Jellema *et al.*, 2026). Ook de waterschappen dragen via cofinanciering van onder meer het Deltaplan Agrarisch Waterbeheer bij aan gebiedsopgaven rond water en klimaat. Deze bestaande samenwerking biedt een basis om het toekomstige GLB verder gebiedsgericht in te vullen. Ondanks de behoefte aan een gebiedsgerichte aanpak, blijven daarnaast heldere nationale kaders nodig om versnippering en tegenstrijdigheden in beleid te voorkomen.

[3] Er is geen eenduidige definitie beschikbaar van 'gebiedsgerichte aanpak'. In zeer algemene termen is dit een aanpak waarbij beleid en maatregelen worden afgestemd op de specifieke kenmerken, opgaven en omstandigheden van een gebied. Bij kenmerken kan worden gedacht aan de samenstelling en intensiteit van landbouwbedrijven en de grondsoort (veenweide, zand, klei, etc.). Opgaven kunnen onder meer betrekking hebben op bodemdaling, verzilting, waterkwaliteit of biodiversiteit. Bij omstandigheden valt te denken aan de beschikbaarheid en de prijs van grond, de nabijheid van natuurgebieden, de aanwezige infrastructuur en de sociaaleconomische situatie in een gebied.



Figuur 4.2 *Door het verschil in opgaven per gebied is een gebiedsgerichte aanpak nodig om te komen tot een doeltreffende invullingen van het GLB (ter illustratie).*

Breng meer focus aan in de inzet van middelen

Een derde randvoorwaarde is om binnen het GLB meer focus aan te brengen in de inzet van middelen. Volgens de experts beschikt het GLB in beginsel over een compleet instrumentarium waarmee veel verschillende opgaven rond inkomen, klimaat, milieu en biodiversiteit kunnen worden ondersteund. Omdat op bedrijfs- en gebiedsniveau vaak meerdere opgaven gelijktijdig spelen, is het van belang om deze integraal op te pakken.

Tegelijkertijd wijzen de experts erop dat het nastreven van veel verschillende opgaven ertoe kan leiden dat de beschikbare middelen te breed worden verdeeld, waardoor de financiële prikkels beperkt blijven. Als voorbeeld noemen zij de huidige ecoregeling, die een breed scala aan klimaat-, milieu- en biodiversiteitsdoelen probeert te bedienen, vanuit het streven deze opgaven integraal te benaderen. Volgens de experts heeft deze brede opzet ook een keerzijde. Middelen van relatief beperkte omvang worden over veel maatregelen verspreid. Dit maakt dat de vergoedingen voor ingrijpende aanpassingen, zoals extensivering, vaak onvoldoende van omvang zijn om daadwerkelijk verandering in de bedrijfsvoering te stimuleren.

Een gerichtere inzet van middelen voor een beperkter aantal prioriteiten vergroot volgens de experts de doeltreffendheid van het GLB. Want wanneer te veel doelen gelijktijdig worden nagestreefd, bestaat het risico dat de middelen en aandacht versnipperd raken en de effectiviteit van de afzonderlijke instrumenten afneemt.

Binnen een integrale benadering kan de doeltreffendheid worden vergroot door duidelijkere prioriteiten te stellen en de middelen gedeeltelijk te richten op de belangrijkste opgaven in een gebied. In gebieden die vaak kampen met droogte kan bijvoorbeeld meer nadruk worden gelegd op maatregelen gericht op waterbeschikbaarheid en klimaatadaptatie, terwijl in gebieden die kampen met bodemdaling (veenweidegebieden, zie ook figuur 4.1) weer andere maatregelen worden genomen.

Box 4.1 Doelmatigheid van het GLB: administratieve lasten als belemmering

Doelmatigheid gaat over de mate waarin beleidsdoelen met zo min mogelijk (financiële) middelen en ongewenste neveneffecten worden gerealiseerd, of met een bepaalde hoeveelheid middelen zo veel mogelijk effect wordt bereikt (Beleidskompas, 2023b).

Vanuit doelmatigheid zijn ook de administratieve lasten relevant, omdat een deel van de tijd en middelen opgaat aan het aanvragen, uitvoeren, controleren en verantwoorden van regelingen.

De experts ervaren veel regelingen in het huidige GLB als complex. Dit komt door een veelheid aan voorwaarden en een hoge administratieve druk. Daarbij wordt wel opgemerkt dat niet zozeer de aanvraagprocedure een belemmering vormt, maar vooral de verantwoordings- en administratieve lasten tijdens de uitvoering.

Als voorbeeld worden de ecoregeling en het ANLb genoemd. Deze regelingen hanteren verschillende voorwaarden, controles (de ecoregeling via luchtfoto's en satellietdata, het ANLb via collectieven) en vergoedingen. Meerdere experts vinden dat de voorwaarden en regelingen beter op elkaar moeten aansluiten om zo de administratieve druk te verminderen. Het voorstel van de EC om de ecoregeling en het ANLb samen te voegen tot één instrument (Agromilieu- en Klimaatacties) is potentieel een stap in deze richting (zie ook hoofdstuk 2 en bijlage 1).

In de discussie over administratieve druk kwamen ook Kritische Prestatie Indicatoren (KPI's) aan bod. Dit zijn meetbare indicatoren die inzicht geven in de mate waarin een landbouwbedrijf bijdraagt aan het realiseren van beleidsdoelen, zoals op het gebied van klimaat, waterkwaliteit en biodiversiteit. Door te sturen op de te behalen prestaties in plaats van op de voorgeschreven maatregelen, bieden KPI's landbouwers de ruimte om zelf te bepalen hoe zij deze resultaten bereiken (Reijs *et al.*, 2026).

Over de toepassing van KPI's verschillen de meningen. Een deel van de experts ziet KPI's als een bruikbaar instrument om meer op doelen te sturen en landbouwers te belonen voor hun duurzaamheidsprestaties. Anderen zijn terughoudender en wijzen op de mogelijke extra administratieve lasten en juridische complicaties. Wanneer KPI's mede bepalen of een landbouwer wel of niet in aanmerking komt voor GLB-steun, stelt dit hoge eisen aan de betrouwbaarheid en controleerbaarheid van de onderliggende data en metingen (dit raakt ook aan de doelmatigheid van het GLB, zie box 4.2). Ook bestaat het risico dat de indicatoren te veel centraal komen te staan. De aandacht verschuift dan van het uiteindelijke resultaat naar het voldoen aan vooraf vastgestelde indicatoren. Daardoor kunnen KPI's juist leiden tot meer sturing op de manier waarop doelen worden bereikt, in plaats van op de resultaten zelf.

Volgens de experts is het daarom van belang dat KPI's zorgvuldig worden geselecteerd en aantoonbaar aansluiten bij de maatschappelijke prestaties die het GLB wil stimuleren, zoals biodiversiteitsherstel.

Deze kritiek is niet nieuw. Om te voorkomen dat landbouwers worden afgerekend op een groot aantal afzonderlijke indicatoren, wordt binnen het KPI-K-project (zie Reijs *et al.*, 2026 voor een uitgebreide toelichting op dit project) uitgegaan van een integrale set KPI's. Daarbij is het uitgangspunt dat het aantal KPI's zo klein mogelijk is, maar groot genoeg om alle relevante beleidsdoelen af te dekken. Door één samenhangende set indicatoren te gebruiken, kan worden gestuurd op meerdere doelen tegelijk, wordt afwenteling tussen doelen voorkomen en ontstaat er meer overzicht voor landbouwers. Bovendien kan een uniforme toepassing van KPI's de afstemming van waardering en beloning tussen verschillende partijen verbeteren (Reijs en Van Doorn, 2023).

4.2 Een doeltreffend GLB vereist langjarig en consistent overheidsbeleid

In het fase 1-rapport werd geconstateerd dat zowel landbouwers als ketenpartijen behoefte hebben aan meer langetermijnzekerheid (Jellema *et al.*, 2026). Deze conclusie sluit aan bij eerdere onderzoeken naar de toekomst van de landbouw, waarin een consistente langetermijnvisie wordt gezien als een essentiële randvoorwaarde voor een stabiel investeringsklimaat (De Lauwere *et al.*, 2023; Bos *et al.*, 2023; Jellema *et al.*, 2025b). Wanneer boeren investeren, gebeurt dit doorgaans met een horizon van tien tot twintig jaar. Dit soort langetermijninvesteringen vraagt om beleidszekerheid en stabiliteit, omdat ze anders financieel risicovol worden (De Lauwere *et al.*, 2023; Bonnet en Tiktak, 2025).

Echter, aan consistent langetermijnsbeleid is al langere tijd een gebrek. Door wisselend beleid, zoals de snelle overgang van de afschaffing van het melkquotum naar de invoering van fosfaatrechten, en de aanhoudende onzekerheid rond het stikstofdossier, stellen ondernemers investeringen uit of kiezen ze voor minder ingrijpende investeringen (De Lauwere *et al.*, 2023). Dit belemmert de ontwikkeling van een toekomstbestendige landbouw en vergroot de verschillen tussen bedrijven, omdat grotere bedrijven de risico's die gepaard gaan met investeringen doorgaans beter kunnen opvangen dan kleinere bedrijven.

Opvallend is dat deze behoefte aan consistent langetermijnbeleid al jarenlang naar voren komt in zowel onderzoek als de praktijk. Juist het feit dat dit thema steeds opnieuw terugkeert, wijst erop dat deze behoefte nog onvoldoende is vertaald in stabiel en voorspelbaar beleid.

Ook tijdens de expertsessies werd benadrukt dat een doeltreffende inzet van het GLB niet los kan worden gezien van duidelijk langetermijnbeleid. Het sturen op doelen, een gebiedsgerichte aanpak (zoals hierboven benoemd) en de invulling van GLB-instrumenten in het algemeen, zoals investeringssteun, kunnen pas doeltreffend zijn wanneer ondernemers tijdig weten welke richting het beleid op gaat en erop kunnen vertrouwen dat deze koers over een langere periode wordt vastgehouden. Hoewel het GLB met verschillende instrumenten kan bijdragen aan een toekomstbestendige landbouw, is het slechts één onderdeel van het bredere landbouwbeleid. Het is daarom aan de overheid om een stabiele en consistente langetermijnvisie te bieden waarbinnen GLB-instrumenten doeltreffend kunnen worden ingezet.

Ook binnen het GLB is volgens de experts meer continuïteit nodig. Veel GLB-regelingen hebben een relatief korte looptijd, terwijl investeringen in bijvoorbeeld bedrijfsontwikkeling, klimaatmaatregelen en verduurzaming vaak pas op de langere termijn resultaat opleveren. Langjarige afspraken kunnen ondernemers meer zekerheid geven om dergelijke investeringen te doen en terug te verdienen. Ook is het belangrijk dat nieuw beleid tijdig wordt aangekondigd en geleidelijk wordt ingevoerd, zodat landbouwers voldoende tijd hebben om hun bedrijfsvoering daaraan aan te passen.

Om tot een doeltreffende inzet te komen van het toekomstige GLB worden samenvattend de volgende aanvullende randvoorwaarden voorgesteld:

3. *Zorg als overheid voor consistent langetermijnbeleid*
   Volgens de experts kan het GLB alleen doeltreffend zijn als het onderdeel is van een breder en samenhangend langetermijnbeleid voor de landbouw. Ondernemers moeten tijdig weten welke koers de overheid kiest, zodat zij hun investeringen en bedrijfsontwikkeling daarop kunnen afstemmen. Bij aanhoudende onzekerheid worden investeringen in bijvoorbeeld verduurzaming en innovatie eerder uitgesteld, waardoor ook de werking van GLB-instrumenten wordt beperkt.
4. *Zorg voor stabiele en voorspelbare GLB-regelingen*
   Naast een consistent langetermijnbeleid is ook binnen het GLB meer continuïteit nodig. Regelmatig veranderende voorwaarden en onduidelijkheid over de openstelling van regelingen vergroten de onzekerheid onder landbouwers. Langjarige en stabiele regelingen, gecombineerd met heldere communicatie vanuit de overheid over de openstelling van regelingen, kunnen ondernemers meer zekerheid bieden.

Box 4.2 De doelmatigheid van het GLB: een gerichtere inzet van middelen kan de doelmatigheid van het GLB vergroten

De hierboven beschreven randvoorwaarden voor een doeltreffende inzet van het GLB raken sterk aan de doelmatigheid van het GLB (zie box 4.1 voor een toelichting op de doelmatigheid). Neem bijvoorbeeld de degressieve areaalgebonden inkomenssteun. Tijdens de expertsessies is de *doeltreffendheid* van dit instrument in twijfel getrokken (zie ook hoofdstuk 6). Een belangrijk aandachtspunt is dat de steun slechts beperkt is gekoppeld aan de opgaven waar de landbouw en het landelijk gebied voor staan. De hoogte van de areaalgebonden steun wordt bovendien bepaald door het aantal subsidiabele hectares en niet door de inkomenspositie van een bedrijf. Dit maakt dat de inkomenssteun niet vanzelfsprekend terechtkomt bij de bedrijven waar de behoefte het grootst is (zie ook Berkhout en Jager, 2025).

Dit is ook vanuit *doelmatigheid* gezien relevant. Steun levert weinig op wanneer deze terechtkomt bij bedrijven die deze nauwelijks nodig hebben. Daardoor is het effect van de uitgave beperkt. Bij bedrijven met een kwetsbaar verdienmodel kan de steun juist noodzakelijk zijn om het inkomen op peil te houden, maar zonder aanpassingen in de bedrijfsvoering blijft de afhankelijkheid ervan mogelijk bestaan (zie ook Berkhout en Jager, 2025).

De experts pleiten er daarom ook voor dit soort instrumenten zo in te zetten dat ze gericht bijdragen aan bijvoorbeeld het verdienvermogen (NRP-artikel 3, lid 1, onderdeel d, subonderdeel I), de weerbaarheid (subonderdeel II) en de verduurzaming (subonderdeel V) van de landbouw. Dit kan bijvoorbeeld door strengere voorwaarden te koppelen aan de steun.

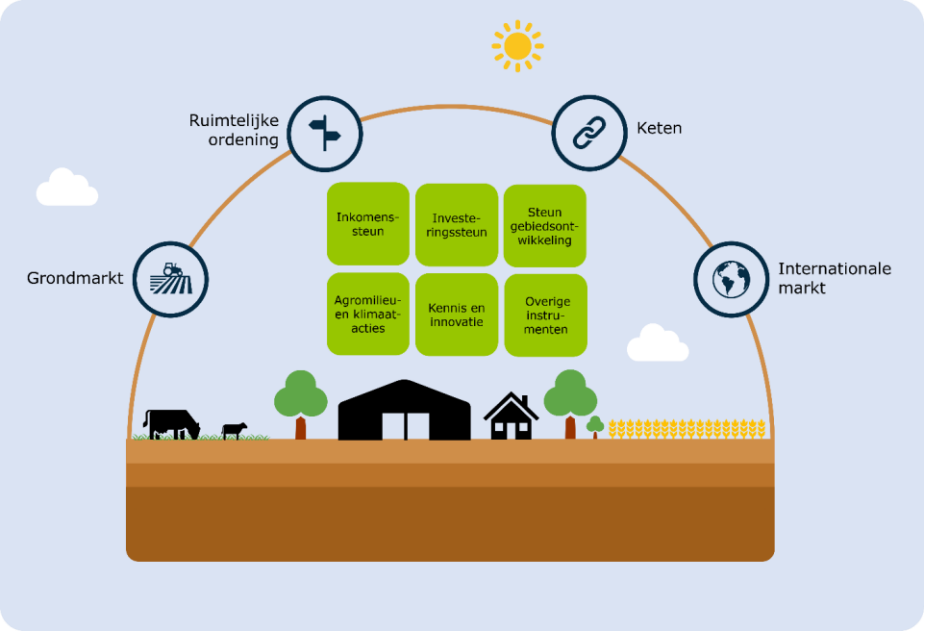
De experts benadrukken dat een dergelijke verandering niet te snel moet gaan. Een deel van de bedrijven is afhankelijk van GLB-betalingen om het inkomen op peil te houden (zie ook Berkhout en Jager, 2025). Een abrupte afbouw kan deze bedrijven financieel in de knel brengen. Ook dit raakt aan doelmatigheid. Een te snelle afbouw kan leiden tot ongewenste neveneffecten en extra kosten, zoals financiële problemen, versnelde bedrijfsbeëindiging of de noodzaak van aanvullende tijdelijke ondersteuning. Een geleidelijke verschuiving geeft bedrijven meer tijd om hun bedrijfsvoering aan te passen, terwijl het GLB-budget stapsgewijs gerichter kan worden ingezet. Het voorstel van de EC om de BISS te vervangen door degressieve areaalgebonden inkomenssteun, waarbij het steunbedrag per hectare afneemt naarmate een bedrijf groter is, kan een eerste stap zijn. Er moet wel worden opgemerkt dat degressiviteit op zichzelf niet garandeert dat steun terechtkomt bij de bedrijven die deze het hardst nodig hebben of het meest bijdragen aan de doelen van het GLB.


5

5 De doeltreffendheid van het GLB in een bredere beleidscontext

Het GLB biedt verschillende mogelijkheden om bij te dragen aan een toekomstbestendige landbouw. Tegelijkertijd is het primair een financieel stimuleringsinstrument (naast een marktordeningsinstrument).
De doeltreffendheid van het GLB is daarom mede afhankelijk van ontwikkelingen en beleid buiten het GLB, oftewel de strategische context waarbinnen het GLB opereert (zie ook figuur 6.1.) (Bos *et al.*, 2023). Tijdens de expertsessies is herhaaldelijk benadrukt dat met deze strategische context rekening moet worden gehouden bij de inzet van GLB-instrumenten.

Dit hoofdstuk gaat in op vier belangrijke factoren binnen deze strategische context die tijdens de expertsessies naar voren kwamen: (1) de ontwikkelingen op de grondmarkt, (2) ruimtelijke ordening, (3) de werking en inrichting van de voedselketen en (4) de internationale handel. Voor elk van deze factoren wordt beschreven hoe deze de doeltreffendheid van het GLB beïnvloedt.



Figuur 5.1 *De strategische context waarbinnen het GLB opereert, zoals in kaart gebracht tijdens de expertsessies. Naast deze elementen zijn er ook andere factoren die de context van het GLB bepalen, zoals wet- en regelgeving (de Kaderrichtlijn Water, Vogel- en Habitatrichtlijnen etc.) en het maatschappelijk debat.*

5.1 De ontwikkelingen op de grondmarkt vallen grotendeels buiten de reikwijdte van het GLB

In fase 1 van dit project is geconcludeerd dat grondschaarste een belangrijke belemmering vormt voor de ontwikkeling van een toekomstbestendige landbouw. De beschikbare landbouwgrond staat onder toenemende druk door concurrerende ruimteclaims, zoals woningbouw, natuurontwikkeling, energie, infrastructuur, defensie en recreatie, waardoor de grondprijzen sterk zijn gestegen. Dit maakt het voor landbouwers steeds moeilijker om hun bedrijf uit te breiden, te verduurzamen en opvolging te regelen (zie paragraaf 5.1.3 in Jellema *et al.*, 2026).

Tijdens de expertsessies werd geconcludeerd dat het GLB slechts beperkt kan bijdragen aan het oplossen van deze problematiek. Het GLB kan de gevolgen van de hoge grondprijzen deels verzachten door middel van bijvoorbeeld vestigingssteun voor jonge landbouwers en investeringssteun. Deze instrumenten kunnen deels de generatiewisseling ondersteunen, de weerbaarheid van bedrijven vergroten en de transitie naar een duurzamere bedrijfsvoering faciliteren. Echter, vraagstukken zoals grondmobiliteit, pacht, fiscaliteit, ruimtelijke ordening en grondbeleid vragen om aanvullend nationaal en regionaal beleid.

De experts wijzen er wel op dat GLB-subsidies de grondprijzen deels kunnen opdrijven. De steun vergroot de financiële ruimte van landbouwbedrijven, waardoor met name grotere bedrijven meer mogelijkheden kunnen krijgen om extra grond aan te kopen of te pachten, stelt ook de Raad voor de leefomgeving en infrastructuur (Rli) (2026). Hierdoor neemt de vraag naar grond toe en kan een deel van de inkomenssteun uiteindelijk resulteren in hogere grond- en pachtprijzen. Bij pacht betekent dit bijvoorbeeld dat een deel van de GLB-steun die landbouwers ontvangen via een hogere pachtprijs bij de grondeigenaar terechtkomt (LTO Noord, 2025). De inkomenssteun kapitaliseert dus gedeeltelijk in de waarde van de grond (Baayen *et al.*, 2021; Rli, 2026). Dit kan de toegang tot grond voor jonge boeren en nieuwe toetreders verder bemoeilijken.

Dit betekent overigens niet dat GLB-steun de belangrijkste oorzaak is van de hoge grondprijzen. De grondprijs wordt bepaald door meerdere factoren en het is onzeker welke delen van deze prijsontwikkeling aan de GLB-steun kunnen worden toegeschreven. Bovendien vormen GLB-subsidies voor de meeste Nederlandse landbouwbedrijven gemiddeld slechts een beperkt deel van hun totale bedrijfsinkomen, waardoor de invloed van inkomenssteun op de grondprijs waarschijnlijk niet moet worden overschat (zie Jellema *et al.*, 2026).

Het GLB kan dit effect beperken door bijvoorbeeld areaalgebonden steun op basis van het aantal hectares (zie hoofdstuk 6 voor een verdere toelichting) af te bouwen en de middelen meer in te zetten op maatschappelijke prestaties. Ook wezen de experts op de noodzaak van aanvullende beleidsinstrumenten buiten het GLB om de grondproblematiek aan te pakken. Daarbij noemden zij onder meer pachtconstructies, grondbanken, een gerichtere inzet van publieke grond en fiscale maatregelen, zoals ook bepleit door de Rli (2026).

5.2 Gebiedsgerichte inzet van het GLB vraagt om ruimtelijke keuzes buiten het GLB

In hoofdstuk 3 zijn een aantal randvoorwaarden benoemd die bepalend zijn voor de doeltreffendheid van het toekomstige GLB. Een van deze randvoorwaarden is de noodzaak om het GLB-instrumentarium gebiedsgericht in te zetten. Dit is nodig om het GLB beter te laten aansluiten op bijvoorbeeld regionale verschillen in bodemtype, milieudruk en natuur-, water- en klimaatopgaven.

Tijdens de expertsessies werd echter benadrukt dat gebiedsgericht werken binnen het GLB alleen niet voldoende is. Er zijn ook bredere keuzes nodig over welke vormen van landbouw op welke locatie passend zijn en onder welke voorwaarden landbouw daar kan plaatsvinden. Dergelijke keuzes liggen voor een belangrijk deel buiten het GLB en vragen om samenhang met onder meer ruimtelijke ordening, grond- en waterbeleid en de wettelijke kaders (met name normering en beprijzing).

Dit vraagstuk is voor is alle vier NRP-doelstellingen die in dit rapport worden behandeld relevant. Neem de doelstelling over voedselzekerheid (artikel 3, lid 1, onderdeel d, subonderdeel II). Hoe Nederland hier invulling aan geeft is mede afhankelijk van ruimtelijke keuzes: waar vindt landbouw plaats, hoeveel ruimte blijft beschikbaar voor voedselproductie en welke functies worden binnen gebieden gecombineerd?

Daarbij moeten ook keuzes worden gemaakt over de voorwaarden waaronder landbouw in verschillende gebieden kan plaatsvinden. Zo kunnen in gebieden met grote wateropgaven eisen worden gesteld aan het waterpeil of watergebruik (zie box 5.1 over waarom water steeds meer sturend wordt voor de vraag waar en in welke vorm landbouw mogelijk is en/of blijft), terwijl rond kwetsbare natuur strengere voorwaarden kunnen gelden voor stikstofemissies en het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen. Ook klimaatopgaven, zoals het beperken van broeikasgasemissies in veenweidegebieden (zie opgave 23 in bijlage 3), kunnen bepalend zijn voor welke landbouwactiviteiten in een gebied mogelijk zijn.

In dit verband wordt biologische landbouw als voorbeeld genoemd. Door een verbod op het gebruik van kunstmest en chemische gewasbeschermingsmiddelen kan biologische landbouw bijvoorbeeld passen rond kwetsbare natuurgebieden zoals Natura 2000-gebieden, waar vermindering van nutriënten- en middelengebruik een belangrijke opgave is. In minder kwetsbare gebieden kan juist meer ruimte bestaan voor landbouwvormen met hogere opbrengsten per hectare (zie ook Jellema *et al.*, 2026).

Dit soort keuzes ligt buiten de reikwijdte van het GLB. Het GLB kan financiële prikkels en vergoedingen afstemmen op gebiedsspecifieke opgaven, maar kan niet zelfstandig bepalen welke vormen van landbouw waar passend en toekomstbestendig zijn. Pas wanneer deze kaders duidelijk zijn, kan het GLB hier met gebiedsgerichte ondersteuning doeltreffend op aansluiten.

Box 5.1 Water wordt steeds meer sturend voor waar en hoe landbouw mogelijk is

In een van de expertsessies is benadrukt dat water een steeds belangrijkere rol speelt bij de ruimtelijke inrichting van de landbouw. Daarbij is expliciet benoemd dat water breder moet worden beschouwd dan alleen een milieuthema. De beschikbaarheid en het beheer van water zullen in de toekomst steeds meer sturend worden voor waar landbouw mogelijk is en welke vormen van landbouw daar kunnen plaatsvinden. Dit maakt dat water ook bepalend is voor de weerbaarheid en het verdienvermogen van de landbouw.

Dit komt doordat de druk op de waterhuishouding toeneemt (zie ook opgaven 15 en 16 in bijlage 3) door onder meer klimaatverandering (zie opgaven 22 in bijlage 3). De afgelopen jaren hebben boeren steeds vaker te maken met droogte (2018, 2019, 2020, 2022 en recent ook 2026), waardoor de beschikbaarheid van zoetwater afneemt en in sommige gebieden de verzilting toeneemt. Tegelijkertijd vragen bepaalde gebieden om hogere waterpeilen, bijvoorbeeld om bodemdaling en broeikasgasemissies in veenweidegebieden te beperken (zie opgave 23 in bijlage 3) maar ook om de ontwatering van natuurgebieden tegen te gaan ten behoeve van biodiversiteitsherstel (Ecologische Autoriteit, 2024). Dit betekent dat de landbouw zich in toenemende mate zal moeten aanpassen aan de mogelijkheden en beperkingen van het lokale bodem- en watersysteem, in plaats van dat het watersysteem overal wordt aangepast aan de behoeften van de landbouw.

Dit vraagt om keuzes over onder meer waterpeilen, beregening, drinkwaterwinning en de inrichting van het bodem- en watersysteem. Dergelijke keuzes liggen grotendeels buiten het GLB en vragen om inzet van het Rijk, provincies en waterschappen. Het GLB kan vervolgens aansluiten bij deze keuzes door landbouwers gebiedsgericht te ondersteunen bij aanpassingen in hun bedrijfsvoering, bijvoorbeeld via investeringssteun.

5.3 De doeltreffendheid van het GLB is afhankelijk van ontwikkelingen in de hele keten

Tijdens de expertsessies is benadrukt dat de opgaven op het gebied van klimaat, milieu en biodiversiteit, maar ook rond voedselzekerheid en een toekomstbestendig verdienvermogen voor de landbouw, een gedeelde verantwoordelijkheid van de gehele voedselketen is. De verduurzaming van de landbouw wordt immers niet alleen bepaald door keuzes en maatregelen die landbouwers nemen op hun bedrijf, maar ook door de wijze waarop ketenpartijen, zoals verwerkers en retailers, de productie en afzet organiseren en door de keuzes die consumenten maken.

De verduurzaming van de landbouw vraagt niet alleen om verdeling van kosten en baten over de gehele keten, maar ook om veranderingen in de ketenstructuur. Bestaande ketens zijn sterk ingericht rond gevestigde producten, terwijl voor alternatieve producten in veel gevallen goed functionerende afzetketens ontbreken. Dit belemmert de opschaling van deze producten en daarmee de verduurzaming van het landbouw- en voedselsysteem. Dit kan goed worden geïllustreerd aan de hand van de biologische landbouw.

Nederland streeft naar 15% biologisch landbouwareaal in 2030, tegen 25% in de EU. Ondanks dat het biologische areaal groeit, van 3,7% in 2020 naar 4,8% in 2025, is dit onvoldoende om het doel te bereiken (Jellema *et al.*, 2025a). Naast de lange omschakelfase voor boeren en banken die terughoudend zijn met het verstrekken van krediet, vormt vooral de beperkte afzet naar consumenten een belemmering. Zonder voldoende vraag naar biologische producten blijft uitbreiding van de productie achter (Schuttenhelm, 2024).

Dit heeft gevolgen voor de mogelijke bijdrage van het GLB. Het GLB kan landbouwers via bijvoorbeeld agromilieu- en klimaatacties, investeringssteun en andere betalingen stimuleren om duurzamere gewassen te telen. Dit gebeurt in het huidige GLB (2023-2027) onder meer via de ecoregeling, waarbij boeren een vergoeding ontvangen wanneer zij bepaalde milieu-, klimaat- en biodiversiteitsmaatregelen uitvoeren, zoals het telen van stikstofbindende gewassen (eiwitgewassen) (zie ook RVO, 2026). Wanneer verwerkers en andere afnemers deze producten vervolgens niet afnemen of wanneer consumenten onvoldoende bereid zijn hiervoor te betalen, blijft de daadwerkelijke opschaling beperkt.

De ontwikkeling van nieuwe afzetmarkten, veranderingen in consumptiepatronen en de inrichting van ketens liggen grotendeels buiten de reikwijdte van het GLB. Daarom zijn aanvullende instrumenten op het gebied van markt-, handels- en consumentenbeleid nodig. Om ketens daadwerkelijk te kunnen veranderen, is een actievere rol van de overheid nodig. Het huidige beleid richt zich vooral op vrijwillige, aanbodgerichte maatregelen, terwijl sturing op vraag, prijsprikkels en normstelling beperkt blijft (Jellema *et al.*, 2026).

Ondanks de noodzaak van deze instrumenten, hebben de ketenpartijen zelf ook een verantwoordelijkheid. Zij kunnen de verduurzaming ondersteunen door bijvoorbeeld duurzamer geproduceerde producten af te nemen en boeren te belonen voor bovenwettelijke duurzaamheidsprestaties. Wolberink en Baayen (2024) wijzen er in dit verband op dat landbouwers, afnemers en andere ketenpartijen afspraken moeten kunnen maken over bijvoorbeeld prijstoeslagen voor landbouwers die duurzamer produceren. Zulke afspraken kunnen ervoor zorgen dat de kosten van verduurzaming niet uitsluitend bij de primaire producent terechtkomen, maar breder over de keten worden verdeeld. Echter, de auteurs concluderen ook dat Europese regelgeving dergelijke samenwerking kan bemoeilijken. Desondanks biedt het Europese recht wel degelijk mogelijkheden, waaronder ruimte voor duurzaamheidsafspraken tussen landbouwers en partijen verderop in de keten (Ibid.). Zie box 5.2 voor een toelichting.

Wat is dan de rol van het GLB? Zoals benoemd door meerdere experts, ligt deze rol vooral in het creëren van gunstige voorwaarden voor verduurzaming binnen de primaire sector. Via instrumenten variërend van degressieve areaalgebonden inkomenssteun en investeringssteun tot agromilieu- en klimaatacties kan het GLB landbouwers financieel ondersteunen en stimuleren om hun bedrijfsvoering aan te passen. Daarnaast kan het GLB samenwerking tussen landbouwers en ketenpartijen faciliteren en bijdragen aan de ontwikkeling en waardering van duurzamere gewassen en productiewijzen.

Tegelijkertijd vormt het GLB slechts één onderdeel van een bredere beleidsmix. Het GLB is primair een financieel stimuleringsinstrument. Wolberink en Baayen (2024) benadrukken dan ook dat er meer vereist is dan alleen vergroening van GLB-subsidies. Deze subsidies kunnen landbouwers financieel stimuleren om duurzamer te produceren, maar nemen niet automatisch de prikkel weg om activiteiten voort te zetten die schade veroorzaken aan klimaat, milieu en biodiversiteit. Daarvoor zijn ook andere beleidsinstrumenten nodig. De auteurs wijzen onder meer op wettelijke normering en een sterkere toepassing van het principe 'de vervuiler betaalt', waarbij de kosten van milieuschade zoveel mogelijk terechtkomen bij degene die deze veroorzaakt.

Dit betekent dat de verschillende beleidsinstrumenten elk hun eigen rol hebben. Wet- en regelgeving bepalen in de basis aan welke normen landbouwbedrijven moeten voldoen en kunnen schadelijke activiteiten begrenzen. Het GLB kan vervolgens worden ingezet om landbouwers financieel te ondersteunen en te belonen voor duurzaamheidsprestaties die verder gaan dan de wettelijke normen. Daarmee is het GLB niet het enige instrument om verduurzaming te realiseren, maar onderdeel van een bredere beleidsmix waarin normering, beprijzing en financiële stimulering elkaar aanvullen.

Box 5.2 Europese regelgeving biedt ruimte voor duurzaamheidsafspraken in de keten

Samenwerking tussen landbouwers en partijen verderop in de keten kan op gespannen voet staan met Europese mededingingsregels, bijvoorbeeld wanneer afspraken leiden tot kartelvorming en daarmee de concurrentie of prijsvorming beïnvloeden. Wolberink en Baayen (2024) laten echter zien dat de Europese regelgeving specifieke mogelijkheden biedt voor samenwerking die gericht is op verduurzaming. Zo bevat de Gemeenschappelijke Marktordening (GMO) uitzonderingen op het Europese kartelverbod.

Een van deze uitzonderingen is artikel 210bis van de GMO-verordening. Dit artikel biedt landbouwers de ruimte om onderling én met andere ketenpartijen, zoals afnemers, verwerkers en de retail, afspraken te maken over duurzaamheidsnormen. Voorwaarde is wel dat deze normen verder gaan dan wat al wettelijk verplicht is en dat ze noodzakelijk zijn om de duurzaamheidsnormen te realiseren.

Daarnaast wijzen Wolberink en Baayen (2024) op andere mogelijkheden binnen de GMO. Zo kunnen landbouwers zich verenigen in producentenorganisaties, die namens hun leden bepaalde activiteiten kunnen organiseren en onder voorwaarden gezamenlijk kunnen onderhandelen. Ook kunnen brancheorganisaties samenwerking faciliteren tussen de verschillende schakels in ketens. Daarnaast biedt de GMO ruimte voor waardeverdelingsafspraken (172bis GMO) tussen landbouwers en hun afnemers over de wijze waarop een verandering in marktprijzen en de daaruit voortvloeiende winsten en verliezen tussen hen worden verdeeld.

Met behulp van de bovengenoemde mogelijkheden in Europese wetgeving kunnen landbouwers en ketenpartijen afspraken maken over een vergoeding voor bovenwettelijke duurzaamheidsprestaties van landbouwers. Zo kunnen de extra kosten en risico's van verduurzaming via bijvoorbeeld een hogere productprijs over de keten worden verdeeld, zodat ze niet volledig bij de landbouwer terechtkomen. Overigens heeft de EC de ruimte voor prijsafspraken voor duurzaamheid later deels weer ingeperkt in haar richtsnoeren voor artikel 210bis (EC, 2023).

Wolberink en Baayen (2024) benadrukken echter dat deze mogelijkheden in de praktijk nog weinig worden benut. Ook tijdens een van de expertsessies is dit herhaald. Dit beperkt de doeltreffendheid van het GLB. Wanneer verduurzaming wel vanuit het GLB wordt gestimuleerd, maar zonder dat de keten meebeweegt en aanvullende maatregelen worden genomen, blijven de kosten van verduurzaming grotendeels bij de landbouwers liggen.

5.4 De internationale context begrenst én bepaalt de werking van het GLB

De keten kan niet los worden gezien van de internationale context waarin deze opereert. Internationale concurrentie, handelsafspraken en verschillen in wet- en regelgeving en productiestandaarden tussen landen beïnvloeden alle vier de NRP-doelstellingen. Ze zijn direct van invloed op het inkomen en concurrentievermogen (artikel 3, lid 1, onderdeel d, subonderdeel I) en de sociaaleconomische vitaliteit (artikel 3, lid 1, onderdeel d, subonderdeel III) van landbouwbedrijven. Tegelijkertijd kan internationale concurrentie verduurzaming bemoeilijken wanneer de hogere kosten niet in de marktprijs kunnen worden doorberekend en zo prikkels geven tot intensivering, wat kan botsen met doelen op het gebied van klimaat, milieu en biodiversiteit (artikel 3, lid 1, onderdeel d, subonderdeel V).

De experts geven aan dat de invloed van het GLB op deze internationale context beperkt is, maar dat de doeltreffendheid van het GLB wel wordt beïnvloed door deze context. Wanneer internationale concurrentie bijvoorbeeld sterke prikkels geeft tot kostprijsverlaging en intensivering, kan dit de werking van GLB-prikkels voor verduurzaming tegenwerken.

De beperkte invloed van het GLB wordt vooral zichtbaar bij de NRP-doelstelling over voedselzekerheid (artikel 3, lid 1, onderdeel d, subonderdeel II). De Nederlandse landbouw produceert gedeeltelijk voor de wereldmarkt en de landbouw is ook afhankelijk van invoer uit het buitenland, zoals veevoer, meststoffen en energie. Veranderingen in internationale prijzen en de handel in of beschikbaarheid van deze grondstoffen kunnen daardoor direct gevolgen hebben voor de Nederlandse voedselproductie. Het GLB heeft op deze ontwikkelingen maar beperkt invloed. De oorlog in Iran in 2026 illustreert deze afhankelijkheid. De verstoring van handelsstromen door de Straat van Hormuz heeft de internationale handel in olie, gas en kunstmest geraakt en geleid tot hogere energie- en kunstmestprijzen. Daarmee werkt een geopolitiek conflict via hogere inputprijzen door in de voedselzekerheid, ook ver buiten het conflictgebied (Berkhout en Bergevoet, 2026).

Desondanks kan het GLB op bepaalde vlakken wel degelijk een bijdrage leveren aan voedselzekerheid, met name door de weerbaarheid van landbouwbedrijven te versterken, stellen de experts. Zo kan het GLB investeringen en innovaties ondersteunen die de afhankelijkheid van externe import verminderen (zie ook hoofdstuk 6).

Maar er wordt ook een waarschuwing gegeven. Ondanks de beperkte invloed van het GLB op de internationale context, kunnen keuzes over de inrichting ervan wel degelijk gevolgen hebben die verder reiken dan Nederland. Zo is tijdens de expertsessies gewezen op het risico van afwenteling, ook wel het waterbedeffect genoemd (zie ook De Vries *et al.*, 2025). Wanneer het GLB bijvoorbeeld extensivering stimuleert en de Nederlandse productie daardoor afneemt terwijl de vraag gelijk blijft, kan een deel van de productie zich naar andere landen verplaatsen. De milieudruk neemt dan in Nederland af, maar niet noodzakelijk op Europees of mondiaal niveau. Dit betekent overigens niet dat extensivering onwenselijk is. De wenselijkheid ervan hangt af van welke doelen prioriteit hebben en op welke schaalniveau (lokaal, nationaal of mondiaal) de effecten worden beoordeeld (zie ook box 5.3 voor een discussie). Daarnaast heeft de Nederlandse landbouw een aanzienlijke voetafdruk elders in de wereld, bijvoorbeeld door de invoer van diervoeder vanuit het Amazonegebied, waarvoor regenwoud is omgevormd tot landbouwgrond (Van Selm *et al.*, 2026). In het toekomstige GLB moet rekening worden gehouden met deze effecten.

Deze internationale verwevenheid maakt voedselzekerheid volgens de experts bij uitstek een Europees vraagstuk. De productie en voorziening van voedsel zijn immers over de lidstaten verdeeld en sterk met elkaar verbonden via de interne markt. In dit verband zijn ook zorgen geuit over de grotere nadruk op nationale en regionale plannen binnen het toekomstige NRP. Meer ruimte voor nationale invulling kan ertoe leiden dat lidstaten voedselzekerheid sterker vanuit het eigen belang benaderen, waardoor protectionistische keuzes kunnen ontstaan. Dit kan de samenwerking op EU-niveau juist onder druk zetten. De experts stellen dan ook dat een gezamenlijke Europese visie op voedselzekerheid nodig is, waarop de lidstaten hun individuele GLB-plannen kunnen afstemmen.

Box 5.3 Afweging tussen lokale en mondiale opgaven vraagt om politieke keuzes

Bij de beoordeling van de meest doeltreffende inzet van het GLB kunnen lokale, nationale en mondiale opgaven met elkaar botsen. Extensivering kan bijvoorbeeld een bijdrage leveren aan het herstel van biodiversiteit en de waterkwaliteit, maar bij een gelijkblijvende mondiale vraag kan een lagere Nederlandse productie en daarmee ook een deel van de milieudruk worden verplaats naar andere landen. Dit wordt ook wel het waterbedeffect genoemd (De Vries *et al.*, 2025). Omgekeerd kan het vanuit een mondiaal perspectief gezien juist interessant zijn om de primaire productie te concentreren op locaties waar deze relatief efficiënt kan plaatsvinden. Dit kan de mondiale druk op het klimaat en landgebruik verminderen, maar lokaal leiden tot een grotere druk op biodiversiteit, water, bodem en natuur (Bos *et al.*, 2023).

Deze dilemma's vragen om politieke keuzes over welke opgaven prioriteit krijgen en op welk schaalniveau. Bos *et al.* (2023) noemen het maken van dit soort keuzes essentieel voor de toekomstige invulling van landbouw en natuur in Nederland. Het GLB kan deze keuze niet maken, maar kan met haar instrumentarium wel uitvoering geven aan de gemaakte keuzes. Of bijvoorbeeld lokale biodiversiteit en waterkwaliteit zwaarder wegen dan mondiale klimaat- en landgebruiksdoelen, is uiteindelijk een politieke keuze. Pas als die prioriteiten duidelijk zijn, kan het GLB gericht worden ingezet.


6

6 Doeltreffendheid van het instrumentarium van het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid

In dit hoofdstuk worden de beoordelingen van de experts per GLB-instrument toegelicht. In tabel 6.1 (zie sectie 6.1) is te zien welke categorie instrumenten het meest relevant is voor de bijbehorende opgaven, ingedeeld per NRP-doel. In de rest van dit hoofdstuk wordt per categorie toegelicht hoe de experts de bijdrage van individuele instrumenten aan de NRP-doelen inschatten.

6.1 Aansluiting bij de opgaven

De nummers achter de opgaven in tabel 6.1 verwijzen naar de opgaven uit de lijst met belangrijkste opgaven voor de Nederlandse landbouw en het landelijk gebied. Voor een nadere toelichting op deze opgaven wordt verwezen naar bijlage 3 en Jellema *et al.* (2026).

Tabel 6.1 *Inschatting van de GLB-instrumenten die naar verwachting de grootste bijdrage leveren aan de desbetreffende opgaven per NRP-doel.*

GLB-instrumenten	**NRP-doelen**			
	Inkomen en verdienvermogen in de landbouw	**Voedselzekerheid**	**Sociaaleconomische vitaliteit van de landbouw en het landelijk gebied**	**Klimaat, biodiversiteit, natuurlijke hulpbronnen en dierenwelzijn**
Betalingen ondersteuning inkomen	Structurele druk op landbouwinkomen en concurrentiekracht (4)	Versterk de weerbaarheid van de exportpositie (9)		
Bedrijfsontwikkeling	Overbrug de spanning tussen inkomensvorming en verduurzaming (1)	Verduurzaming van de productiecapaciteit binnen de ecologische grenzen (6)	Hoge kapitaaldruk belemmert bedrijfsopvolging (14)	Overbrug de kloof tussen klimaatdoelen en feitelijke emissiereductie (22)[4] Reduceren van ammoniakemissies (24) Versnel de omschakeling naar weerbare teeltsystemen (30)
Publieke diensten en risicobeheer		Vergroot de weerbaarheid tegen geopolitieke[5] en klimaatgerelateerde schokken (8)	Nederland is onvoldoende voorbereid op klimaatextremen (15) Lage deelname aan de BWV blijft een zwakke schakel (17)	Vergroot de economische basis voor extensievere landbouwvormen (28) Ontwikkel een beter verdienmodel voor biodiversiteit (31) Versterk agrarisch natuurbeheer (33)
Gebiedsontwikkeling	Verdienvermogen vraagt om betere integratie van duurzaamheid en gebiedsopgaven (5)	Regionale differentiatie is noodzakelijk om ruimteclaims te combineren (7)	Klimaatadaptatie vraagt om een gebiedsgerichte aanpak (16)	Versnel emissiereductie in veenweidegebieden (23) Kies nadrukkelijker voor gebiedsgerichte verduurzaming (26) Verminder de structureel hoge nutriëntenbelasting (29)
Kennis en innovatie			Arbeidstekorten bedreigen continuïteit en concurrentiekracht (13) Innovatie moet sterker bijdragen aan publieke goederen (19)	Versterk monitoring en sturing op bodemkwaliteit (25)

[4] Deze categorie draagt bij aan opgave 22, mits er beleidszekerheid gegeven wordt, waarmee ondernemers kunnen investeren in langetermijnmaatregelen zoals technische innovaties en aanpassing van hun grondgebruik.
[5] Deze categorie draagt niet bij aan het verminderen van geopolitieke schokken.

Uit de analyse blijkt dat het beoogde GLB-instrumentarium voor 2028-2034 niet alle vastgestelde opgaven afdoende bedient. Voor deze opgaven ontbreken passende instrumenten of is de invloed van het GLB beperkt. Dit beeld sluit aan bij de randvoorwaarden voor een doeltreffend GLB uit hoofdstuk 4. Het gaat onder meer om het bieden van langetermijnzekerheid aan ondernemers (opgave 3), versterking en structurele financiering van het AKIS (opgaven 18 en 20), verbetering van de randvoorwaarden voor digitalisering (opgave 21), het wegnemen van institutionele barrières voor innovatie (opgave 27) en versterking van de samenhang tussen natuur-, klimaat- en landbouwbeleid (opgave 33).

Daarnaast zijn er opgaven die slechts gedeeltelijk via het GLB kunnen worden aangepakt, omdat zij sterk samenhangen met de bredere strategische context uit hoofdstuk 5. Dit geldt voor een eerlijkere verdeling van kosten en baten in de keten (opgave 2), vermindering van de afhankelijkheid van geïmporteerde producten (opgave 10), een herdefiniëring van zelfvoorziening vanuit duurzaamheid en weerbaarheid (opgave 11), grondschaarste (opgave 12) en institutionele barrières voor innovatie (opgave 27).

6.2 Betalingen ondersteuning inkomen

Een van de belangrijkste doelen van het GLB is ondersteuning van het inkomen van landbouwers door de concurrentiepositie en het verdienvermogen van de agrariër te versterken. Ook in de voorstellen van de EC voor het toekomstige GLB blijft inkomenssteun een belangrijk onderdeel van het beleid. Daarbij wordt onderscheid gemaakt tussen (1) *degressieve areaalgebonden inkomenssteun*, (2) *gekoppelde inkomenssteun voor specifieke sectoren* en (3) *betalingen aan kleine landbouwers* (zie tabel 6.2 voor een toelichting op de effecten van elk instrument per NRP-doel en zie bijlage 1 voor een uitgebreidere toelichting op elk instrument).

Inkomenssteun draagt vooral bij aan de bedrijfscontinuïteit en niet aan het verdienvermogen

De drie vormen van inkomenssteun zijn in de eerste plaats gericht op het ondersteunen van landbouwinkomens. De experts zien het nut hiervan in wanneer deze instrumenten ook daadwerkelijk de opgaven voor de landbouw en het landelijk gebied adresseren (zoals opgaven 2 en 4). Er bestaan echter twijfels of deze instrumenten hiervoor geschikt zijn.

Het belang van inkomenssteun verschilt sterk tussen bedrijven. Gemiddeld komt ongeveer 90% van de bedrijfsinkomsten uit landbouwactiviteiten. Daardoor zijn marktprijzen en productiekosten doorgaans bepalender voor de inkomensontwikkeling dan GLB-toeslagen. Bij kleinere bedrijven kunnen deze toeslagen echter alsnog oplopen tot 30% of zelfs 50% of meer van het inkomen uit bedrijf. Dit komt mede doordat kleinere bedrijven vaak minder inkomen uit hun landbouwactiviteiten halen. Dit betekent overigens niet dat deze huishoudens automatisch sterk afhankelijk zijn van GLB-steun. Veel kleinere bedrijven hebben relatief veel inkomsten van buiten het bedrijf, bijvoorbeeld uit arbeid buiten het bedrijf (zie Berkhout en Jager, 2025, voor een uitgebreide analyse).

De experts concluderen dat het GLB voor deze laatste groep zeer nuttig en noodzakelijk is. De steun vormt een financiële buffer die de inkomenspositie en continuïteit van deze bedrijven ondersteunt en daarmee gedeeltelijk bijdraagt aan het NRP-doel over inkomen (artikel 3, lid 1, onderdeel d, subonderdeel I).

Voor een goed inzicht in de financiële situatie van de boer is het echter van belang om naast het inkomen ook te kijken naar het vermogen, want een boer kan ondanks een laag inkomen toch zeer vermogend zijn (zie ook box 6.1). Zowel inkomen als vermogen zijn nodig voor het versterken van het verdienvermogen van de agrariër.

Box 6.1 Vermogen versus inkomen

Inkomensverschillen in de agrarische sector moeten worden gezien in het licht van de vermogenssituatie van de boer. Een boer met een laag inkomen kan desondanks vermogend zijn. Inkomen en vermogen zijn communicerende vaten waarbij de boer inkomen kan genereren dankzij een groot vermogen (denk aan machines en grond). Andersom geldt ook dat voor het behoud van het vermogen inkomen nodig is, bijvoorbeeld voor het afbetalen van schulden.

In vergelijking met Europese boeren hebben Nederlandse agrarische huishoudens een goede vermogenssituatie en een relatief hoog inkomen (Baayen, 2025). In 2022 behoorde volgens het CBS (2025) meer dan de helft tot de 20% huishoudens met het hoogste besteedbare inkomen in Nederland en ruim twee derde tot de hoogste vermogenscategorie. Witteman *et al.* (2024) schatten het gemiddelde eigen vermogen van agrariërs in 2021 op circa €2,5 miljoen.

Als laatste is het van belang om rekening te houden met het verschil in inkomen en vermogen tussen pachtende boeren en boeren die grond in eigendom hebben. Waar pachtende boeren doorgaans een laag vermogen hebben en grotendeels afhankelijk zijn van hun jaarlijkse inkomen, dragen grondbezitters vaak een grotere last voor het afbetalen van vermogen, maar kunnen die ook leunen op bijvoorbeeld de waardestijging van hun grond.

De bijdrage aan versterking van het verdienvermogen blijft grotendeels beperkt tot bovengenoemde inkomensondersteunende functie. Volgens de experts zijn het de onderliggende factoren die het verdienvermogen merendeels bepalen, zoals de grondmarkt, ketenverhoudingen, marges in de voedselketen en de internationale markt en handelsstructuren (zie hoofdstuk 5 voor een toelichting op de contextuele factoren). Het beperkte verdienvermogen van een deel van de Nederlandse landbouwbedrijven kan daardoor niet worden aangepakt met deze vorm van steun. Om dezelfde reden dragen ook de *betalingen aan kleine landbouwers* slechts beperkt bij aan bevordering van het verdienvermogen van dergelijke boeren.

De experts wijzen er bovendien op dat hectarebetalingen bestaande bedrijfsstructuren in stand kunnen houden, terwijl aanpassing van de bedrijfsvoering nodig kan zijn om bedrijven op de langere termijn economisch en ecologisch toekomstbestendig te maken. In deze context werd de grondmarkt genoemd als een belangrijk neveneffect. Areaalgebonden steun kan volgens de experts de grondprijzen deels opdrijven (bijvoorbeeld Ciaian *et al.*, 2021), waardoor het voordeel voor de landbouwers afneemt en bedrijfsovername en extensivering worden bemoeilijkt (zie hoofdstuk 5.1 voor een verdieping).

De huidige invulling van inkomenssteun is te generiek

De experts zijn daarnaast kritisch over het feit dat een instrument als *degressieve areaalgebonden inkomenssteun* potentieel onvoldoende onderscheid maakt tussen bedrijven die financieel afhankelijk zijn van deze betalingen en bedrijven die ook zonder deze ondersteuning een toereikend inkomen kunnen realiseren. De crux zit volgens de experts vooral in het feit dat de hoogte van de steun wordt bepaald door het aantal subsidiabele hectares en niet door de inkomenspositie van een boer. Ondanks dat er wordt ingezet op degressiviteit (het steunbedrag per hectare neemt af naarmate een bedrijf groter is) is dit nog steeds geen garantie dat de steun terechtkomt bij de bedrijven die deze het hardst nodig hebben of het meest bijdragen aan de doelen van het GLB. Zie box 6.2 voor enige nuance op deze opvatting vanuit de Europese context.

Box 6.2 Rationale achter degressieve areaalgebonden steun

De keuze om degressiviteit te introduceren hangt samen met het feit dat er grote verschillen zijn in de omvang van landbouwbedrijven binnen de EU. Om te voorkomen dat grote bedrijven een groot deel van het beschikbare budget ontvangen, is besloten om het steunbedrag te verlagen naarmate een bedrijf groter wordt. Zo wordt de steun gelijkmatiger verdeeld en blijven er relatief meer middelen beschikbaar voor kleinere bedrijven.

In Nederland is de meerwaarde van deze ingreep minder groot dan in andere EU-lidstaten. Dit komt doordat Nederlandse landbouwbedrijven minder sterk verschillen in omvang dan in veel andere EU-lidstaten het geval is (Terluin en Verhoog, 2018). Een degressieve benadering sluit daardoor minder goed aan bij de Nederlandse landbouwcontext, terwijl deze in andere EU-lidstaten van wezenlijk belang kan zijn.

Een bijdrage aan alle NRP-doelen is niet vanzelfsprekend
De verschillende vormen van inkomenssteun kunnen bijdragen aan voedselzekerheid (NRP-artikel 3, lid 1, onderdeel d, subonderdeel II) doordat ze de continuïteit van bedrijven ondersteunen. *Gekoppelde inkomenssteun* biedt mogelijkheden om gericht steun te bieden aan sectoren en productievormen die van belang zijn voor de voedselzekerheid. Om dit instrument echter doeltreffend in te kunnen zetten, is het volgens de experts wel noodzakelijk om te bepalen wat verstaan wordt onder voedselzekerheid. Wanneer bijvoorbeeld het verminderen van importafhankelijkheid centraal staat, vraagt dit om andere keuzes dan wanneer het behoud van productiecapaciteit of betaalbaar voedsel de prioriteit heeft. Dit geldt in sterkere mate voor *degressieve areaalgebonden inkomenssteun*, waarbij er niet gestuurd wordt op wat er geproduceerd wordt. Een betaling per hectare kan bijvoorbeeld terechtkomen bij zowel voedselproductie als bij de productie van 'luxeartikelen', zoals bijvoorbeeld de bollenteelt.

Ook voor de overige NRP-doelen geldt dat de doeltreffendheid van deze instrumenten niet eenduidig is. Door de continuïteit van bedrijven te ondersteunen kunnen ze bijdragen aan de sociaaleconomische vitaliteit van het landelijk gebied (NRP-artikel 3, lid 1, onderdeel d, subonderdeel III). Maar volgens de experts moet deze bijdrage niet worden overschat. Leefbaarheid hangt ook samen met andere factoren, zoals andere economische activiteiten en werkgelegenheid, voorzieningen en bereikbaarheid, terwijl knelpunten als hoge grondprijzen (zie opgave 12 in bijlage 3) en bedrijfsopvolging (zie opgave 14) maar beperkt worden aangepakt met inkomenssteun.

Ook de bijdrage aan de duurzaamheidsopgaven (NRP-artikel 3, lid 1, onderdeel d, subonderdeel V) (zie bijvoorbeeld opgaven 22, 24 en 29) is volgens de experts zwak te noemen, omdat de steun niet direct gekoppeld is aan maatschappelijke prestaties en daardoor ook bij relatief milieubelastende productievormen terecht kan komen of niet aanzet tot structurele duurzame praktijken, zoals beperking van het bedrijfsplan tot niet-schadelijke rustgewassen[6].

Zet inkomenssteun doelgerichter in
Om tot een meer doeltreffende inzet te komen wordt ervoor gepleit om inkomensondersteuning sterker te koppelen aan maatschappelijke prestaties. De inkomenssteun moet niet primair gericht zijn op instandhouding van de bestaande productie, zeker omdat het verdienvermogen grotendeels bepaald wordt door contextuele factoren, zoals eerder beschreven, maar ook vanwege de noodzaak om landbouwbedrijven en sectoren te ondersteunen die bijdragen aan de gewenste ontwikkeling van de landbouw. Daarom pleit men ervoor om voorwaarden te verbinden aan het ontvangen van steun die aansluiten bij de NRP-doelen en door de steun gebiedsgericht te differentiëren. Landbouwers ontvangen dan steun op basis van maatschappelijk opgaven, zoals klimaat, milieu en biodiversiteit (zie ook bijlage 3, opgaven 23, 24 en 29). De afbouw van de GLMC-bepalingen tijdens het tweede mandaat van EC-voorzitter Ursula von der Leyen benadrukt de noodzaak van aanscherping van dergelijke voorwaarden (WWF, 2025). In het voorstel voor de nieuwe GLB-uitvoeringsverordening komen de GLMC's terug als rentmeesterschapsbepalingen.

[6] Rustgewassen worden periodiek in een bouwplan opgenomen, met als doel de bodem te herstellen, bijvoorbeeld door het verminderen van bodemverdichting, en de waterkwaliteit te verbeteren, bijvoorbeeld door stikstofuitspoeling te verminderen. Doorgaans worden granen, gras, vlinderbloemigen en vezelgewassen ingezet als rustgewas. Zie voor de volledige lijst van rustgewassen de gewascodelijst (RVO, 2025). Niet-schadelijke rustgewassen zijn gewassen waarvoor geen schadelijke bestrijdingsmiddelen worden toegepast die de bodem, waterkwaliteit en/of biodiversiteit kunnen schaden. Sommige bloemsoorten kunnen in het eerste jaar van een meerjarige teelt als rustgewas worden gekozen, zoals lelies. Daarbij kunnen bestrijdingsmiddelen worden ingezet die de bloembollen beschermen tegen insecten en schimmels en dergelijke, maar die tegelijkertijd mogelijke schadelijk effecten hebben op mens, dier en milieu (zie bijvoorbeeld Raad van State, 2025).

Tabel 6.2 *Beoordeling van de doeltreffendheid van GLB-instrumenten: betalingen voor inkomensondersteuning*

Instrument	**Doeltreffendheid in relatie tot NRP-doelen**			
	Artikel 3, lid 1, onderdeel d, subonderdeel I Inkomen en verdienvermogen in de landbouw	**Artikel 3, lid 1, onderdeel d, subonderdeel II Voedselzekerheid**	**Artikel 3, lid 1, onderdeel d, subonderdeel III Sociaaleconomische vitaliteit van de landbouw en het landelijk gebied**	**Artikel 3, lid 1, onderdeel d, subonderdeel V Biodiversiteit, natuurlijke hulpbronnen en dierenwelzijn**
Degressieve areaalgebonden inkomenssteun	Het instrument kan bijdragen aan inkomensstabiliteit, met name wanneer de steun sterker is gericht op landbouwers met de grootste inkomensbehoefte. De verwachting is echter dat een generieke hectaresteun slechts beperkt bijdraagt aan een eerlijke inkomensverdeling en ook ongewenste effecten kan hebben op de grond- en pachtprijzen.	De relatie tussen areaalgebonden inkomenssteun en voedselzekerheid is beperkt. Inkomenssteun kan bedrijven weerbaarder maken voor exogene inkomensschokken, maar het instrument maakt geen onderscheid tussen productie die wel of niet bijdraagt aan voedselzekerheid. De doeltreffendheid kan worden vergroot wanneer de steun wordt gericht op sectoren die van belang zijn voor de strategische productiecapaciteit. Wanneer steun uitsluitend de productie stimuleert zonder duidelijke afbakening, achten de experts de bijdrage beperkt.	Het instrument kan de continuïteit van bedrijven ondersteunen, maar stuurt weinig op bredere vitaliteit. Voor generatiewisseling, leefbaarheid en gebiedsontwikkeling zijn andere instrumenten meer doeltreffend, zoals vestigingssteun, LEADER en investeringssteun.	Zonder gerichte voorwaarden draagt het instrument weinig bij aan klimaat-, milieu- en biodiversiteitsdoelen. De afbouw van strikte GLMC's onder EC-Von der Leyen-2 onderstreept deze noodzaak. Koppeling aan maatschappelijke prestaties en gebiedsspecifieke opgaven kan de doeltreffendheid vergroten.
Gekoppelde inkomenssteun	Dit instrument kan inkomens van specifieke groepen landbouwers ondersteunen wanneer hier maatschappelijke of economische redenen voor bestaan. De bijdrage aan het verdienvermogen blijft echter afhankelijk van de gekozen doelgroep en de vraag of het geld alleen de bestaande productie ondersteunt of ook bijdraagt aan een toekomstbestendig bedrijfsmodel.	Zie degressieve areaalgebonden inkomenssteun.	Dit instrument kan potentieel specifieke groepen landbouwers ondersteunen. De bijdrage blijft echter beperkt wanneer andere knelpunten, zoals de hoge grondprijzen en bedrijfsopvolging, niet worden aangepakt. De doeltreffendheid kan worden vergroot wanneer dit instrument gebiedsgericht wordt ingezet.	Zie degressieve areaalgebonden steun.
Betalingen aan kleine landbouwers	Dit instrument kan de continuïteit van kleinere bedrijven ondersteunen maar biedt beperkt ruimte om het verdienvermogen van bedrijven te versterken.	Dit instrument kan de continuïteit van kleinere bedrijven ondersteunen. Maar om aan voedselzekerheid bij te dragen worden economisch weerbaarheid, investeringen en risicobeheer belangrijker gevonden.	Het instrument kan de continuïteit van kleinere (gezins)bedrijven ondersteunen. De bijdrage blijft echter beperkt wanneer andere knelpunten, zoals de hoge grondprijzen en bedrijfsopvolging, niet worden aangepakt.	Zie degressieve areaalgebonden steun.
Inschatting van de doeltreffendheid van het instrumentarium voor investeringssteun, vestigingssteun en compensatiesteun	De verschillende instrumenten in deze categorie dragen vooral bij aan inkomensstabiliteit en bedrijfscontinuïteit. De onderliggende problemen in het verdienvermogen worden slechts beperkt aangepakt. Bijdrage aan de NRP-doelen is niet vanzelfsprekend wanneer koppeling van de productie aan voedselzekerheid, vitaliteit en/of maatschappelijke prestaties rond klimaat, milieu en biodiversiteit geen voorwaarde is voor de inkomenssteun. Een sterkere koppeling aan inkomensbehoefte, maatschappelijke opgaven en gebiedsspecifieke opgaven kan de doeltreffendheid van deze instrumenten vergroten.			

6.3 Bedrijfsontwikkeling: investeringssteun, vestigingssteun en compensatiesteun

De instrumenten in deze categorie zijn gericht op ondersteuning van bedrijfsontwikkeling, vestiging en aanpassing aan specifieke verplichtingen en omstandigheden. In de voorstellen van de EC gaat het om (1) investeringssteun voor landbouwers en bosbezitters, (2) steun voor vestiging van jonge landbouwers en nieuwe landbouwers, (3) steun bij ongewenste effecten als gevolg van bepaalde eisen en (4) betalingen voor natuurlijke en andere gebiedsspecifieke beperkingen (zie tabel 6.3 voor een toelichting op de effecten van elk instrument per NRP-doel en zie bijlage 1 voor een uitgebreidere toelichting op elke instrument).

Gerichte steun biedt mogelijkheden om de verschillende NRP-doelen met elkaar te verbinden

Anders dan de eerder beschreven instrumenten in de categorie 'betalingen ondersteuning inkomen', zien de experts de instrumenten in de categorie 'investeringssteun, vestigingssteun en compensatiesteun' als meer gericht. De instrumenten lenen zich beter voor concrete activiteiten, zoals investeringen, de vestiging of overname van een bedrijf, of houden rekening met specifieke beperkingen waarmee bedrijven worden geconfronteerd. Financiële ondersteuning voor dergelijke activiteiten is van belang om de nodige aanpassingen aan de bedrijfsvoering mogelijk te maken die gericht zijn op verduurzaming, zoals investeringen in stalverduurzaming of het voldoen aan maatschappelijke opgaven, zoals het verlagen van de productiecapaciteit om de natuurkwaliteit te waarborgen.

Daardoor kunnen deze instrumenten meerdere doelen tegelijk dienen. Neem bijvoorbeeld *investeringssteun voor landbouwers en bosbezitters*. Het instrument ondersteunt landbouwers bij investeringen in bijvoorbeeld mechanisatie, precisielandbouw en emissie-reducerende technieken. Dergelijke investeringen kunnen bedrijven helpen hun verdienvermogen te vergroten (NRP-artikel 3, lid 1, onderdeel d, subonderdeel I), zich weerbaarder te maken tegen klimaatverandering (NRP-artikel 3, lid 1, onderdeel d, subonderdeel II), de doorontwikkeling van innovaties mogelijk te maken (NRP-artikel 3, lid 1, onderdeel d, subonderdeel III) of de impact van de bedrijfsvoering op de biodiversiteit te verminderen (NRP-artikel 3, lid 1, onderdeel d, subonderdeel V).

De experts waarschuwen er wel voor dat investeringssteun die bestemd is voor productieve investeringen niet vanzelfsprekend doeltreffend is. Investeringen in bijvoorbeeld intensivering en specialisatie kunnen weliswaar het verdienvermogen en de productie versterken, maar de mate waarin ze bijdragen aan de opgaven rond klimaat, milieu, dierenwelzijn en biodiversiteit is afhankelijk van hoe de innovatie wordt toegepast. De experts benadrukken dan ook dat er gerichte voorwaarden moeten worden gekoppeld aan dergelijke investeringen om minimale eisen voor bijvoorbeeld het milieu te waarborgen.

Bij niet-productieve investeringen ligt dit anders. Deze vorm van investeringen is gericht op het realiseren van publieke doelen, zoals het versterken van de biodiversiteit door de aanleg van landschapselementen en het behoud en herstel van habitats en landschappen. Ook kunnen deze investeringen bijdragen aan het duurzaam beheer van natuurlijke hulpbronnen, waaronder water, bodem en lucht. Deze maatregelen leveren, in tegenstelling tot productieve investeringen, niet direct extra inkomsten op. Niet-productieve investeringen kunnen daarmee een meer directe bijdrage leveren aan doelstellingen op het gebied van klimaat, milieu en biodiversiteit. De doeltreffendheid blijft echter afhankelijk van de aard van de investeringen en de mate waarin deze aansluiten bij specifieke gebiedsopgaven.

Vestigingssteun verlaagt drempels maar pakt de achterliggende knelpunten slechts beperkt aan

Vestigingssteun voor jonge en nieuwe landbouwers kan een steuntje in de rug geven bij de overname en verdere ontwikkeling van het bedrijf. Maar de experts plaatsten wel een kanttekening bij wat kan worden bereikt met deze steun. Dit instrument neemt de structurele belemmeringen zoals hoge grondprijzen en een grote kapitaalbehoefte (zie opgave 14 in bijlage 3) niet weg. De doeltreffendheid van dit instrument blijft dus afhankelijk van beleid buiten het GLB (zie hoofdstuk 5.1 voor een verdieping).

Desondanks kan deze vorm van steun wel de ontwikkeling van een bedrijf stimuleren door de steun te verbinden aan een bedrijfsplan dat bijvoorbeeld inzet op verduurzaming of weerbaarheid. Daarnaast biedt dit instrument kansen om andere NRP-doelen te realiseren(NRP-artikel 3, lid 1, onderdeel d, subonderdeel III), want het stimuleren van generatievernieuwing kan de vitaliteit van het platteland bevorderen.

Gebiedsgerichte compensatie kan maatschappelijke prestaties onderdeel maken van het verdienmodel

Zowel *steun voor nadelen als gevolg van bepaalde verplichte vereisten* (art. 9) als *betalingen voor natuurlijke en andere gebiedsspecifieke beperkingen* (art. 8) worden door de experts gezien als kansrijke instrumenten in gebieden waar maatschappelijke opgaven directe gevolgen hebben voor de landbouw (zoals veenweidegebieden, beekdalen en Natura 2000-gebieden).

Volgens de experts ligt de kracht van deze instrumenten in de mogelijkheid om de ondersteuning te richten op aanpassingen in de bedrijfsvoering, al naar gelang de omstandigheden en opgaven waar een specifiek gebied mee te maken heeft. Let wel dat het hier verschillende instrumenten betreft die elk op hun eigen manier bepalen op welke gebieden het instrument van toepassing is. Zo omvat artikel 8 het grootste deel van de westelijke veenweide, naast enkele gebieden in Zuid-Limburg, en richt artikel 9 zich op extra kosten vanwege verplichtingen in de Vogel- en Habitatrichtlijnen of Kaderrichtlijn Water (zowel waterkwaliteit als waterkwantiteit). Daarmee sluiten deze instrumenten direct aan bij de eerdergenoemde randvoorwaarden om het GLB gebiedsgerichter in te zetten (zie hoofdstuk 4.1 voor verdieping) en de steun af te stemmen op gebiedsspecifieke verschillen in bijvoorbeeld natuur-, water- en klimaatopgaven.

Bedrijven die door deze opgaven beperkingen ondervinden kunnen met behulp van deze instrumenten worden gecompenseerd, waarmee wordt voorkomen dat de kosten van de maatschappelijke opgaven uitsluitend op het bord van de agrariër terechtkomen. Daarmee wordt bovendien de leefbaarheid van het landelijk gebied bevorderd (NRP-artikel 3, lid 1, onderdeel d, subonderdeel III).

Hier valt wel een kanttekening bij te plaatsen. Volgens de experts moet er verder worden gekeken dan alleen vergoeding van kosten en gederfde inkomsten, als je de doeltreffendheid van instrumenten die in grote mate bijdragen aan natuur-, water- en klimaatopgaven wilt vergroten. Voor de regelingen voor gebieden met natuurlijke/wettelijke beperkingen (art. 8 en 9) geldt om begrijpelijke redenen een beperking van de hoogte van de vergoeding tot de gemaakte kosten en gederfde inkomsten, plus eventuele transactiekosten, vanwege het risico van concurrentievervalsing of inbreuk op het principe dat de vervuiler betaalt en de kosten voor naleving van wetgeving niet mogen worden vergoed omdat dit geen verdienmodel mag zijn (zie Baayen *et al.*, 2022). Een aanvullend inkomen voor andere duurzaamheidsprestaties wordt verder besproken in hoofdstuk 6.4.

Het GLB kan dit verdienmodel uiteraard niet alleen dragen. Tijdens de expertsessies is meerdere keren benoemd dat hogere GLB-vergoedingen het leveren van duurzaamheidsprestaties aantrekkelijker kunnen maken, maar dat publieke steun alleen niet voldoende is om tot een verdienmodel te komen (zie ook hoofdstuk 6.1 voor een toelichting op het verdienvermogen en de invloed van contextuele factoren). Ook vanuit de keten is waardering nodig. Wanneer landbouwers overschakelen naar extensievere vormen van landbouw (zoals biologische landbouw) maar onvoldoende verwerkings- en afzetmogelijkheden hebben, kunnen deze productievormen ontoereikend zijn voor een houdbaar duurzaam verdienmodel of voor het opschalen van dergelijke vormen van productie (zie hoofdstuk 5.3 voor een uitgebreide discussie). De financiële weerbaarheid van dit soort bedrijven komt daarmee in het geding, wat de doeltreffendheid van dit instrument kan beperken.

Tabel 6.3 *Beoordeling van de doeltreffendheid van GLB-instrumenten: bedrijfsontwikkeling: investeringssteun, vestigingssteun en compensatiesteun*

Instrument	**Doeltreffendheid in relatie tot NRP-doelen**			
	Artikel 3, lid 1, onderdeel d, subonderdeel I Inkomen en verdienvermogen in de landbouw	**Artikel 3, lid 1, onderdeel d, subonderdeel II Voedselzekerheid**	**Artikel 3, lid 1, onderdeel d, subonderdeel III Sociaaleconomische vitaliteit van de landbouw en het landelijk gebied**	**Artikel 3, lid 1, onderdeel d, subonderdeel V Biodiversiteit, natuurlijke hulpbronnen en dierenwelzijn**
Investeringssteun voor landbouwers en bosbezitters	Dit instrument kan het verdienvermogen versterken door investeringen in verduurzaming en innovatie te faciliteren. Het instrument kan zowel de productiviteit en concurrentiekracht als de verduurzaming van de bedrijfsvoering ondersteunen.	Dit instrument stelt budget beschikbaar voor innovaties die de productiecapaciteit en de weerbaarheid van de productie kunnen vergroten. De bijdrage aan voedselzekerheid is vooral indirect.	Het instrument stelt budget beschikbaar voor de adoptie van nieuwe innovaties die kennisontwikkeling kunnen stimuleren en de weerbaarheid van de productie kunnen vergroten.	Kan verduurzaming mogelijk maken, bijvoorbeeld via emissiereductie of extensivering. De bijdrage hangt sterk af van de voorwaarden en de mate van toepassing van de investering.
Steun voor de vestiging van jonge landbouwers en nieuwe landbouwers	Dit instrument stelt nieuwe landbouwers in staat een deel van de vestigingskosten te dekken. De bijdrage blijft echter beperkt wanneer andere belemmeringen, met name toegang tot betaalbare landbouwgrond, niet worden aangepakt.	Dit instrument stelt jonge en nieuwe landbouwers in staat een deel van de vestigingskosten te dekken om de continuïteit van de Nederlandse productiecapaciteit te waarborgen. De bijdrage aan voedselzekerheid is vooral indirect.	Dit instrument draagt bij aan generatiewisseling. Belangrijke toetredingsdrempels (zoals hoge grondprijzen en kapitaalbehoefte) blijven echter bestaan.	De bijdrage is afhankelijk van de ontwikkeling van het nieuwe bedrijf. Koppeling aan opgaven rond klimaat, milieu, dierenwelzijn en biodiversiteit kan de doeltreffendheid vergroten.
Steun voor ongewenste effecten vanwege bepaalde verplichte vereisten in de Vogel- en Habitatrichtlijnen en de Kaderrichtlijn Water	Dit instrument kan inkomensverlies of kosten gerelateerd aan verplichte vereisten compenseren. Door naast compensatie een inkomensopslag (top-up) mogelijk te maken, kunnen maatschappelijke prestaties ook onderdeel worden van het verdienmodel.	Belangrijke compensatie die agrariërs in staat stelt te voldoen aan de vereisten voor een toekomstbestendig voedselsysteem. De bijdrage aan voedselzekerheid is vooral indirect.	Dit instrument kan bedrijven helpen zich aan wettelijke beperkingen aan te passen. De werking is vooral relevant in gebieden waar dergelijke vereisten de bedrijfsvoering substantieel raken.	Belangrijke compensatie die agrariërs in staat stelt te voldoen aan de vereisten voor een duurzaam voedselsysteem, met name voor de veenweidegebieden, beekdalen, Natura 2000-gebieden en landbouwgebieden elders in Nederland die invloed hebben op Natura 2000-gebieden.
Betaling voor natuurlijke en andere gebiedsspecifieke beperkingen	Dit instrument kan het inkomen ondersteunen van bedrijven die door natuurlijke of gebiedsspecifieke omstandigheden met beperkingen of hogere kosten te maken hebben. Door naast compensatie een inkomensopslag (top-up) mogelijk te maken, kunnen maatschappelijke prestaties ook onderdeel worden van het verdienmodel.	Kan de landbouwproductie in gebieden met natuurlijke beperkingen ondersteunen, maar leidt niet vanzelf tot een toename in de productie of versterkte weerbaarheid.	Dit instrument kan landbouwers ondersteunen bij het voldoen aan gebiedsspecifieke vereisten.	Belangrijke compensatie die agrariërs in staat stelt te voldoen aan de vereisten voor een duurzaam voedselsysteem, met name voor de veenweidegebieden en beekdalen.
Inschatting van de doeltreffendheid van het instrumentarium voor investeringssteun, vestigingssteun en compensatiesteun	Betalingen op bedrijfsniveau die de transitie naar een weerbaar en toekomstbestendig voedselsysteem ondersteunen, worden doorgaans als effectief beschouwd in hun bijdrage aan de diverse NRP-doelen. Het instrumentarium stelt agrariërs in staat te investeren in innovaties of aanpassingen in hun bedrijfsvoering door te voeren die nodig zijn om deze transitie in werking te laten treden. Zo draagt het instrumentarium bij aan zowel inkomensondersteuning (gederfde inkomsten en innovatiekosten) als aan de weerbaarheid van het voedselsysteem (productiecapaciteit en klimaatadaptatie) en verduurzaming van het voedselsysteem (gebiedsspecifieke klimaat-, natuur- en biodiversiteitsdoelen).			

6.4 Vergoedingen voor publieke diensten en risicobeheer

De instrumenten in deze categorie zijn gericht op de levering van publieke diensten (zoals het beheer van natuurlijke hulpbronnen als water, bodem en lucht en het behoud en herstel van de biodiversiteit) en verbetering van de klimaatbestendigheid van agrarische bedrijven. In de voorstellen van de EC gaat het om (1) agromilieu- en klimaatacties, (2) steun voor deelname aan risicobeheersinstrumenten en (3) crisisbetalingen aan landbouwers na natuurrampen, extreme weersomstandigheden en andere rampzalige gebeurtenissen (zie tabel 6.4 voor een toelichting op de effecten van elk instrument per NRP-doel en zie bijlage 1 voor een uitgebreidere toelichting op elk instrument).

Agromilieu- en klimaatacties bieden mogelijkheden voor een structurele verandering van de bedrijfsvoering en het nieuwe GLB biedt mogelijkheden voor een aantrekkelijk verdienmodel
Experts achten de instrumenten in de categorie 'vergoedingen publieke diensten en risicobeheer' als het meest geschikt om bij te dragen aan de versterking van ecosysteemdiensten en biodiversiteit op bedrijfsniveau. Met name het instrument *agromilieu- en klimaatacties* is gericht op het aantrekkelijker maken van concrete activiteiten, zoals biologische productie, koolstofvastlegging, nutriëntenbeheer en vermindering van het pesticidengebruik, door het versterken van een toekomstbestendig duurzaam verdienmodel (NRP-artikel 3, lid 1, onderdeel d, subonderdeel I). Alhoewel onbekend is hoe de agromilieu- en klimaatacties precies worden ingericht, zijn de experts het erover eens dat financiële ondersteuning voor dergelijke activiteiten van wezenlijk belang is om de nodige aanpassingen in de bedrijfsvoering voor verduurzaming en het verminderen van schadelijke praktijken mogelijk te maken (zie opgave 28, 31 en 33 in bijlage 3). Hoe meer agrariërs zulke gerichte maatregelen toepassen, des te groter het effect voor natuur en milieu.

Instrumenten die met name leunen op vrijwilligheid (bijv. de ecoregeling en ANLb) worden gezien als waardevol, maar de vergoedingen zijn voor een aantal agrariërs onvoldoende om de kosten (van met name de zware pakketten) te compenseren (Huitzing *et al.*, 2025). Jongeneel *et al.* (2024) illustreren dit. Betalingen vanuit de ecoregeling reduceren het gemiddelde inkomensverlies voor deelnemende akkerbouwbedrijven met respectievelijk 12% (lichte pakketten), 14% (gemiddelde pakketten) en 20% (zware pakketten). Bij melkveebedrijven dekken de betalingen uit de ecoregeling en het ANLb samen gemiddeld ongeveer een vijfde van het inkomensverlies (Jongeneel *et al.*, 2024).

De vergoedingen zouden niet alleen de kosten en gederfde inkomsten moeten compenseren of beperken, maar ook een beloning moeten bevatten voor de maatschappelijke waarde die agrariërs leveren. Een aanvullend inkomen kan ervoor zorgen dat duurzaamheidsprestaties onderdeel worden van het verdienmodel, waarmee een structurele verandering in de bedrijfsvoering gerealiseerd kan worden. Dat is exact wat het nieuwe GLB ten opzichte van het huidige GLB mogelijk maakt: voor agromilieu- en klimaatacties (art. 10) mag boven op een vergoeding voor de gemaakte kosten en gederfde inkomsten een (royale) opslag voor het boereninkomen worden gegeven. Voor het ANLb waren de gemaakte kosten en gederfde inkomsten het maximum dat onder het huidige GLB vergoed mocht worden, terwijl voor de ecoregeling boven op die gemaakte kosten en gederfde inkomsten een inkomensbijdrage mocht worden gegeven. Om die reden maakte de ecoregeling deel uit van de eerste GLB-pijler (inkomenssteun). In het nieuwe GLB is die logica ook op alle agromilieu- en klimaatacties van toepassing. Voor het eerst in de geschiedenis van het GLB kunnen duurzaamheidsdiensten onder het GLB dus een verdienmodel vormen. Een dergelijke systematiek kan bijdragen aan een structureel verdienmodel voor klimaat-, natuur- en biodiversiteitsmaatregelen en daarmee de bereidheid bij agrariërs vergroten om hun bedrijfsvoering aan te passen.

Vereenvoudig de instrumenten voor vergoedingen van publieke diensten

De effectiviteit van agromilieu- en klimaatacties is echter afhankelijk van hoe het instrument zal worden ingezet. De experts maken daarbij met name een vergelijking met de huidige vergoedingen voor publieke diensten als de ecoregeling. Zij zien de huidige ecoregeling als te versnipperd, omdat deze aan meerdere doelen bijdraagt, zoals klimaat, biodiversiteit, waterkwaliteit en bodembeheer, waardoor de regeling minder effectief is. De middelen zouden minder algemeen en sterker prestatiegericht moeten worden ingezet, met een duidelijke koppeling tussen de betalingen en de geleverde maatschappelijke prestaties. Dit vraagt om een herinrichting van instrumenten als de ecoregeling en de agromilieu- en klimaatacties, zodat de compensatie voor ingrijpende aanpassingen, zoals extensivering, toereikend is en de versnippering over te veel doelen wordt teruggedrongen (zie hoofdstuk 4.1 en Jongeneel en Daatselaar, 2024). Omdat dit instrument de versnippering aanpakt, biedt het kansen voor opgave 33 (het versterken van de samenhang tussen natuur-, klimaat- en landbouwbeleid), die momenteel te beperkt wordt ondersteund vanuit het GLB.

De huidige Nederlandse invulling van instrumenten als de ecoregeling en het ANLb wordt als te complex ervaren vanwege de uiteenlopende voorwaarden en verschillende controle- en uitvoeringssystemen en de hoge administratieve lasten voor deelnemers (Buunk *et al.*, 2025). Verder kunnen het ANLb en de ecoregeling elkaar in het huidige GLB beconcurreren, omdat deelname aan de ene regeling gevolgen kan hebben voor de keuze voor de andere (Jongeneel en Daatselaar, 2025). Dit belemmert de effectiviteit van dergelijke vergoedingen voor publieke diensten. Daarnaast moeten de voorwaarden worden aangescherpt om tegenstrijdigheden in de doelen te verminderen en de effectiviteit van de maatregelen te vergroten. Nu kan men subsidie ontvangen waarmee financiële ondersteuning geboden wordt (NRP-artikel 3, lid 1, onderdeel d, subonderdelen I en III), maar worden de punten voor deze subsidie verdiend met het telen van gewassen die in negatieve zin bijdragen aan de doelen voedselzekerheid (NRP-artikel 3, lid 1, onderdeel d, subonderdeel II) en klimaat (NRP-artikel 3, lid 1, onderdeel d, subonderdeel V). Het kan bijvoorbeeld gaan om het telen van niet-eetbare gewassen die zodoende niet bijdragen aan de voedselzekerheid of het telen van rustgewassen die schadelijk zijn voor de biodiversiteit.[7] Een betere afstemming tussen instrumenten en waar mogelijk het samenvoegen of harmoniseren van regelingen kunnen de uitvoerbaarheid vergroten en zo bijdragen aan opgave 33 (het versterken van de samenhang tussen natuur-, klimaat- en landbouwbeleid). Daarbij zou Nederland de ruimte die het Europese GLB-kader biedt voor een meer geïntegreerde inrichting van instrumenten en voorwaarden beter kunnen benutten.

Ook de vrijwillige basis van dit type instrumenten beperkt de effectiviteit, aangezien uiteindelijk een relatief klein aandeel van de agrariërs meedoet (Jellema *et al.*, 2026). Grootschalige intensieve landbouwbedrijven maken tot nog toe niet snel gebruik van dergelijke regelingen, omdat de gederfde inkomsten in het huidige GLB niet opwegen tegen de hoogte van de vergoeding, iets waar nu ruimte in komt. De experts geven dan ook aan dat een combinatie van wettelijke normen en financiële prikkels vanuit de overheid en de markt ertoe kan bijdragen dat het aantrekkelijker wordt om aan deze regelingen mee te doen. Heldere prestatie-indicatoren (waardering van maatschappelijke diensten) kunnen hierbij behulpzaam zijn, mits de administratieve lasten en het risico van middelsturing beperkt blijven. Daarbij is ketenontwikkeling belangrijk om extensievere vormen van landbouw op te schalen. Volgens meerdere experts vraagt de landbouwtransitie daarom niet alleen om publieke financiering, maar ook om investeringen vanuit ketenpartijen en een grotere bereidheid van consumenten om duurzame producten af te nemen.

Risicobeheersinstrumenten kunnen naast financiële weerbaarheid ook milieu- en klimaatwinst opleveren, mits ze worden ingezet als onderdeel van een integrale, gebiedsgerichte aanpak

Instrumenten voor risicobeheer zoals *steun voor deelname aan risicobeheersinstrumenten* zijn van belang voor de weerbaarheid van het voedselsysteem, zowel op het niveau van individuele landbouwbedrijven als op systeemniveau. Op bedrijfsniveau kan het versterken van de financiële weerbaarheid bijdragen aan de continuïteit van bedrijven (NRP-artikel 3, lid 1, onderdeel d, subonderdeel III), via bijvoorbeeld een verminderde financiële

[7] Bijvoorbeeld lelies, gewascode 1002: https://www.rvo.nl/onderwerpen/gewascodelijst?sortBy=title&sortOrder=ASC

impact van klimaatextremen bij deelname aan de brede weersverzekering (BWV) (zie opgave 17 in bijlage 3). Op systeemniveau kunnen maatregelen zoals de groen-blauwe dooradering, versterking van de biodiversiteit en goed waterbeheer landbouwsystemen weerbaarder maken tegen klimaat- en andere omgevingsrisico's (NRP-artikel 3, lid 1, onderdeel d, subonderdeel II, zie opgaven 8 en 15 in bijlage 3).

Bovendien stimuleren verzekeringen zoals de brede weersverzekering agrariërs om te investeren in klimaatmitigatie en adaptatie via de bonus-malussystematiek, actieve informatieverspreiding en een premiekorting, om schade zoveel mogelijk te voorkomen. Mocht er toch schade optreden door extreem weer, dan wordt de brede weersverzekering gezien als 'sluitstuk' van het risicomanagement (Witmond *et al.*, 2024).

Ondanks de subsidie van 60% is de nettopremie van de brede weersverzekering voor veel agrariërs hoog, waardoor de deelname achterblijft. Om binnen Europa een gelijk speelveld te behouden en ook andere lidstaten de subsidie uitkeren conform het GLB, is het van belang om de subsidie voor de verzekering te behouden (Witmond *et al.*, 2024).

De doeltreffendheid van dergelijke instrumenten kan volgens de experts vergroot worden wanneer bijvoorbeeld herstelwerkzaamheden niet alleen gericht zijn op herstel van de financiële impact maar ook ruimte bieden voor gebiedsgerichte doelen voor klimaat, milieu, dierenwelzijn en biodiversiteit en voor concrete acties voor het versterken van de groen-blauwe dooradering in dat gebied. Hiermee wordt niet alleen klimaatwinst behaald maar ook de weerbaarheid van het landbouwsysteem versterkt (zie opgave 33, bijlage 3).

Combineer regelingen door deze gebiedsgericht in te zetten om het effect op de opgaven te vergroten

Verschillende GLB-instrumenten kunnen elkaar versterken wanneer ze in samenhang worden ingezet. Zo kan investeringssteun in combinatie met langjarige agromilieu- en klimaatacties en gebiedsspecifieke betalingen ondernemers de mogelijkheid geven om te extensiveren of te verduurzamen zonder dat hun inkomenspositie onder grote druk komt te staan. Een combinatie van belonen, stimuleren en reguleren, waarbij financiële prikkels aanhaken op duidelijke randvoorwaarden zoals grondgebondenheid of ruimtelijke zonering, biedt de meeste kans op echte systeemverandering.

Tabel 6.4 *Beoordeling van de doeltreffendheid van GLB-instrumenten: vergoedingen voor publieke diensten en risicobeheer*

Instrument	Doeltreffendheid in relatie tot NRP-doelen			
	Artikel 3, lid 1, onderdeel d, subonderdeel I Inkomen en verdienvermogen in de landbouw	**Artikel 3, lid 1, onderdeel d, subonderdeel II Voedselzekerheid**	**Artikel 3, lid 1, onderdeel d, subonderdeel III Sociaaleconomische vitaliteit van de landbouw en het landelijk gebied**	**Artikel 3, lid 1, onderdeel d, subonderdeel V Biodiversiteit, natuurlijke hulpbronnen en dierenwelzijn**
Agromilieu- en klimaatacties	Vergoedingen voor publieke diensten zijn hard nodig om dergelijke activiteiten rendabel te maken. Voor het huidige GLB wordt de hoogte van dit instrument beoordeeld als niet toereikend voor een toekomstbestendig verdienmodel. Om de effectiviteit (toepassing agromilieu- en klimaatacties) te vergroten moet het subsidiebedrag hoger worden. Het nieuwe GLB laat dit toe.	Dit instrument kan het leveren van publieke diensten en ecosysteemdiensten door de landbouw stimuleren, die de weerbaarheid van productie kunnen vergroten. De bijdrage aan voedselzekerheid is vooral indirect. De doeltreffendheid kan worden vergroot wanneer de hoogte van de subsidie toeneemt. Dit stimuleert structurele aanpassingen in de bedrijfsvoering. Wanneer de ondersteuning niet toereikend is, achten de experts de bijdrage aan de weerbaarheid van de landbouw beperkt. Het nieuwe GLB biedt echter ruimte voor een hogere vergoeding met een toeslag voor het inkomen van de boer.	Dit instrument kan het leveren van publieke diensten en ecosysteemdiensten door de landbouw stimuleren, om de landbouwers weerbaarder te maken tegen klimaatimpacts.	Waardering van bijdragen aan gebiedsspecifieke klimaat-, natuur- en biodiversiteitsdoelen is nodig om meer boeren te stimuleren dergelijke maatregelen toe te passen. Hoe meer agrariërs gerichte maatregelen nemen, des te groter het effect voor natuur en milieu. De doeltreffendheid kan aanzienlijk worden vergroot door steun gericht in te zetten op minder versnippering van doelen (zie H4.1), scherpere randvoorwaarden te stellen aan wat bijdraagt aan de klimaat-, natuur- en biodiversiteitsdoelen en de diverse regelingen (onderling) minder complex te maken.
Steun voor deelname aan risicobeheersinstrumenten	Dit instrument biedt financiële ondersteuning voor het afsluiten van verzekeringen zoals de BWV. Dergelijke verzekeringen kunnen de directe negatieve effecten van bijvoorbeeld extreme weersomstandigheden dempen. Dit is nodig om stabiele inkomens te waarborgen.	Dit instrument draagt bij aan de robuustheid van het voedselsysteem door de landbouwproductie weerbaarder te maken. Financiële prikkels zijn nodig om op grote schaal risicobeheersinstrumenten toe te kunnen passen waarmee de groen-blauwe dooradering verbetert en/of klimaatadapatatiemaatregelen (verplicht voor deelname aan de BWV) waarmee de weerbaarheid van de productie toeneemt.	Dit instrument is van belang voor de robuustheid van het voedselsysteem door de landbouwproductie weerbaarder te maken. Financiële prikkels zijn nodig om agrariërs te stimuleren tot adoptie van maatregelen voor waterbeheer en/of klimaatadaptatie (verplicht voor deelname aan de BWV) waarmee de weerbaarheid van productie toeneemt.	Kan adoptie van klimaatadaptatie-maatregelen stimuleren, maar leidt niet vanzelf tot verbetering van klimaat, natuur, dierenwelzijn en biodiversiteit.
Crisisbetalingen aan landbouwers na natuurrampen, extreme weersomstandigheden en andere rampzalige gebeurtenissen	Dit instrument biedt ondersteuning bij crisissituaties. Om herstel na een crisis te waarborgen (voor stabiele inkomens), blijft publieke ondersteuning cruciaal.	Kan herstel na een crisis ondersteunen, maar leidt niet vanzelf tot een grotere weerbaarheid. De doeltreffendheid kan vergroot worden door bij herstelwerkzaamheden gebiedsspecifieke werkzaamheden uit te voeren die de groen-blauwe dooradering verbeteren.	Dit instrument biedt ondersteuning bij crisissituaties. Om herstel na een crisis te waarborgen (voor bedrijfscontinuïteit) blijft publieke ondersteuning cruciaal.	Kan herstel na een crisis ondersteunen, maar leidt niet vanzelf tot verbetering van klimaat, natuur, dierenwelzijn en biodiversiteit. De doeltreffendheid kan vergroot worden door bij herstelwerkzaamheden gebiedsspecifieke klimaat-, natuur- en biodiversiteitsdoelen mee te nemen.
Inschatting van de doeltreffendheid van het instrumentarium voor vergoedingen voor publieke diensten en risicobeheer	Financiële ondersteuning voor het leveren van publieke diensten en risicobeheer is nodig om dergelijke praktijken rendabel te maken. In het huidige GLB schiet de vergoeding voor het leveren van publieke diensten (denk aan waterbeheer en biodiversiteit) te kort, waardoor agrariërs agromilieu- en klimaatacties maar beperkt toepassen. In het nieuwe GLB zijn de regels hiervoor echter aangepast om een rendabel verdienmodel te ondersteunen. De effectiviteit van dit type instrumentarium kan vergroot worden door de doelen helder af te bakenen, strikte randvoorwaarden te stellen die gebiedsspecifieke klimaat-, natuur- en biodiversiteitsdoelen ondersteunen en de complexiteit van regelingen te verminderen. Risicobeheer en herstelwerkzaamheden bieden kansen om de weerbaarheid van de sector te vergroten. De effectiviteit van dit type instrumentarium kan vergroot worden door toekomstgerichte en gebiedsspecifieke maatregelen te stimuleren.			

6.5 Ondersteuning van gebiedsontwikkeling

De instrumenten in deze categorie zijn gericht op ondersteuning van gebiedsgerichte processen om invulling te geven aan gebiedsspecifieke opgaven. In de voorstellen van de EC gaat het om (1) LEADER en (2) territoriale en lokale samenwerkingsinitiatieven (zie tabel 6.5 voor een toelichting op de effecten van elk instrument per NRP-doel en bijlage 1 voor een uitgebreidere toelichting van elke instrument).

Een gebiedsgerichte en regionale aanpak is van wezenlijk belang voor effectief beleid
Een meer gebiedsgerichte aanpak is nodig om het GLB beter te laten aansluiten bij verschillen in bodem, landschap, milieudruk en maatschappelijke opgaven. Niet iedere vorm van landbouw en niet ieder instrument is in elk gebied even effectief. Regionale differentiatie en maatwerk zijn daarom met name relevant voor gebieden met specifieke opgaven, zoals veenweidegebieden, beekdalen en zones rond Natura 2000-gebieden. Niet iedere maatregel is overal even effectief en de inzet van GLB-instrumenten zou daarom beter moeten aansluiten bij regionale omstandigheden. Randvoorwaarden (zie opgave 33 in bijlage 3 en hoofdstuk 4 voor verdieping op de randvoorwaarden) zijn essentieel om de transitie verder te stimuleren. Door per gebied duidelijker te bepalen welke vormen van landbouw en welke maatschappelijke prestaties gewenst en perspectiefvol zijn, kunnen GLB-middelen gerichter worden ingezet (zie opgaven 7, 16 en 26, bijlage 3).

Financiële impulsen die een gebiedsgerichte samenwerking stimuleren kunnen hierbij de effectiviteit van de maatregelen voor biodiversiteit, waterbeheer en groen-blauwe dooradering vergroten (NRP-artikel 3, lid 1, onderdeel d, subonderdeel V) en bijdragen aan de weerbaarheid van landbouwsystemen (NRP-artikel 3, lid 1, onderdeel d, subonderdeel II) (zie ook opgave 5, bijlage 3). Om invulling te geven aan een gebiedsgerichte aanpak kan worden gewerkt met generieke minimumvoorwaarden voor alle bedrijven, aangevuld met nadeelcompensatie vanwege natuurlijke beperkingen in de veenweide (noodzaak peilverhoging) en voor de kosten van naleving van wettelijke eisen vanuit de Vogel- en Habitatrichtlijnen en de Kaderrichtlijn water (in heel Nederland), zoals wordt beoogd met artikel 8, 9 en 10.

De doeltreffendheid van LEADER en territoriale en lokale samenwerkingsinitiatieven kan vergroot worden door vermindering van de administratieve en verantwoordingslasten
De instrumenten *territoriale en lokale samenwerkingsinitiatieven* en *LEADER* kunnen worden benut om gebiedsgerichte ontwikkeling, kennisdeling en de gezamenlijke uitvoering te versterken. Door agrariërs en andere lokale partijen te verbinden, kunnen deze instrumenten bovendien bijdragen aan ondernemerschap, bedrijfsopvolging en economische ontwikkeling en daarmee aan de vitaliteit van het landelijk gebied (NRP-artikel 3, lid 1, onderdeel d, subonderdeel III).

De experts merkten op dat de deelname van boeren aan dergelijke samenwerkingsinitiatieven momenteel beperkt is. Daarbij werd opgemerkt dat niet zozeer de aanvraagprocedure een belemmering vormt, maar vooral de verantwoordings- en administratieve lasten tijdens de uitvoering. Vooral voor gezinsbedrijven en kleinere lokale organisaties en bij LEADER-projecten vormt dit een belemmering. De experts pleiten daarom voor vereenvoudiging van deze lasten om de toegankelijkheid en daarmee de benutting van het instrumentarium te vergroten.

Een gebiedsgerichte en regionale aanpak kan versterkt worden met een duidelijke beleidsvisie voor de lange termijn en sterke samenwerking met lokale partijen
Gebiedsgericht beleid en regionale differentiatie zijn van cruciaal belang om specifieke gebiedsdoelen te behalen en toekomstbestendige landbouw (vormgegeven door regionale verschillen) te stimuleren. Het is met name van belang om de effectiviteit van de groene-blauwe dooradering, agromilieu- en klimaatacties voor biodiversiteit en maatregelen voor waterbeheer te vergroten, wat de algehele weerbaarheid van landbouwsystemen ten goede komt.

Toekomstige regelingen zouden beter moeten aansluiten bij regionale verschillen in bodem, landschap, milieudruk en maatschappelijke opgaven. Een meer gebiedsgerichte inrichting van het GLB, met ruimte voor regionale bonus- of beloningssystemen gekoppeld aan gebiedsdoelen, kan helpen om per gebied de meest passende en toekomstbestendige vorm van landbouw te ondersteunen. De provincies en het IPO spelen hierin een sleutelrol.

Tegelijkertijd is een duidelijke afbakening van de rol van het GLB wenselijk. Brede plattelandsontwikkeling en leefbaarheid zijn niet uitsluitend landbouwvraagstukken en vragen om een bredere beleidsinzet dan het GLB. De opname van het GLB binnen het NRPP biedt kansen voor synergie, juist op het domein plattelandsontwikkeling. Het GLB kan zich vooral richten op gebiedsgerichte landbouw- en maatschappelijke opgaven waarin de landbouw een belangrijke rol speelt. Daarbij is het van belang dat het GLB niet uitsluitend via subsidies stimuleert, maar ook bijdraagt aan duidelijkere beleidskeuzes over wat waar passend en toekomstbestendig is. De mogelijkheden voor bijvoorbeeld extensivering verschillen immers sterk per gebied en bedrijfstype.

Tabel 6.5 *Beoordeling van de doeltreffendheid van GLB-instrumenten: ondersteuning gebiedsontwikkeling*

Instrument	**Doeltreffendheid instrument in relatie tot NRP-doelen**			
	Artikel 3, lid 1, onderdeel d, subonderdeel I Inkomen en verdienvermogen in de landbouw	**Artikel 3, lid 1, onderdeel d, subonderdeel II Voedselzekerheid**	**Artikel 3, lid 1, onderdeel d, subonderdeel III Sociaaleconomische vitaliteit van de landbouw en het landelijk gebied**	**Artikel 3, lid 1, onderdeel d, subonderdeel V Biodiversiteit, natuurlijke hulpbronnen en dierenwelzijn**
LEADER		Dit instrument draagt bij aan een weerbaar voedselsysteem door het stimuleren van lokale samenwerkingen die invulling geven aan gebiedsgerichte opgaven. Door dergelijke vraagstukken gebiedsgericht te benaderen kan de effectiviteit vergroot worden. Denk aan het versterken van de groen-blauwe dooradering door diverse regio's en gebiedsopgaven met elkaar te verbinden.	Dit instrument kan bijdragen aan de leefbaarheid in het landelijk gebied door ondernemerschap en lokale samenwerkingen te stimuleren. Daarnaast biedt dit instrument kansen voor kennisdeling en een gezamenlijke uitvoering. Ondanks de hoge uitvoeringsbereidheid is deelname door boeren beperkt vanwege de hoge administratieve lasten en beperkte opbrengsten. Daarnaast moeten regelingen beter op elkaar worden afgestemd.	LEADER biedt mogelijkheden voor lokale gebiedsgerichte interventies voor bijvoorbeeld bodem- en waterbeheer. Er is meer inzet nodig op donkergroene maatregelen. Hierbij is afstemming nodig om de doelen te bereiken.S
Territoriale en lokale samenwerkingsinitiatieven		Zie LEADER.	Zie LEADER.	Zie LEADER.
Inschatting van de doeltreffendheid van het instrumentarium voor gebiedsontwikkeling	Hoewel er onder landbouwers belangstelling is voor deelname aan instrumenten die gebiedsontwikkeling ondersteunen, blijft de daadwerkelijke deelname beperkt. De administratieve lasten zijn hoog en de deelnemers krijgen er weinig voor terug. Bij meer dan de helft van de projecten zijn geen boeren betrokken, maar alleen andere spelers van het platteland. Additionele (financiële) tegemoetkomingen zouden de deelname stimuleren. Daarnaast kan de effectiviteit van deze instrumenten worden vergroot als er meer afstemming is tussen projecten en er een centraal doel gesteld wordt om concurrentie tussen projecten te voorkomen.			

6.6 Ondersteuning in de vorm van kennis en innovatie

Kennis en innovatie zijn essentieel voor elke sector. Door kennis te ontwikkelen, te delen en toe te passen, blijven sectoren weerbaar, behouden ze hun voorsprong en versterken ze hun concurrentiekracht (Berkhout *et al.*, 2021).

Binnen het huidige GLB ligt de nadruk voor wat betreft kennis en innovatie op agrarische adviesdiensten en training, kennisuitwisseling en netwerken tussen verschillende actoren en innovatieprojecten, zoals de Operationele Groepen binnen EIP-AGRI (zie Jellema *et al.*, 2026 voor een verder toelichting). Daarnaast worden vanuit het GLB ook kennisplatforms, advies en opleiding en praktijkexperimenten mede gefinancierd.
Net als in de vorige programmaperiode bevatten de voorstellen van de EC voor het toekomstige GLB verschillende mogelijkheden om kennisoverdracht en innovatie te ondersteunen. Het gaat hierbij niet alleen om het ontwikkelen van nieuwe kennis en innovaties, maar ook om het delen, testen en toepassen daarvan in de praktijk.

De kracht zit niet alleen in nieuwe kennis, maar vooral in wat ermee gebeurt
Uit de expertsessies komt naar voren dat instrumenten die gericht zijn op kennis en innovatie een belangrijke schakel vormen tussen de ambities van het GLB en veranderingen op het boerenerf. Het ontwikkelen van kennis en innovatie is slecht één onderdeel hiervan. Een grote meerwaarde van de instrumenten is de focus op kennisoverdracht en het toepassen van kennis en innovaties in de praktijk. De focus op overdracht en toepassing is nodig bij thema's als klimaatadaptatie, emissiereductie, biodiversiteit en digitalisering, benadrukken een aantal experts. Rond deze thema's is niet alleen kennis nodig over welke technieken en maatregelen beschikbaar zijn, maar vooral over de vraag hoe deze binnen een bedrijf kunnen worden toegepast.

Daarmee hebben kennisinstrumenten binnen het GLB een brede functie. Ze kunnen ondernemers helpen hun verdienvermogen te verbeteren (NRP-artikel 3, lid 1, onderdeel d, subonderdeel I) en keuzes te maken over de verduurzaming van hun bedrijfsvoering (subonderdeel V). Kennis en innovatie zijn tijdens de expertsessies ook expliciet verbonden aan voedselzekerheid (subonderdeel II). Investeringen in kennis kunnen bijvoorbeeld belangrijk zijn voor de ontwikkeling van klimaatresistente gewassen en het vergroten van de weerbaarheid van bedrijven (door bijvoorbeeld klimaatadaptatie).

Er is veel kennis beschikbaar, maar deze vindt niet vanzelf zijn weg naar het boerenerf
Juist in deze doorwerking zien de experts een knelpunt. De ervaringen met het toepassen van bepaalde kennis en innovaties worden nog onvoldoende uitgewisseld tussen regio's en provincies. Dit maakt dat op verschillende locaties vergelijkbare oplossingen afzonderlijk van elkaar worden ontwikkeld, terwijl op andere locaties al ervaring is opgedaan. Deze observaties sluiten aan bij eerdere analyses van het Nederlandse agrarische kennis- en innovatiesysteem. In deze analyses worden de versnippering tussen verschillen actoren en initiatieven, de beperkte opschaling van innovaties en een moeizame doorwerking van kennis naar de agrarische praktijk als belangrijke knelpunten genoemd voor de verduurzaming van de landbouw (zie Jellema *et al.*, 2026).

Ook zijn niet alle ondernemers goed in staat om kennis en innovaties toe te passen in hun eigen bedrijfsvoering. Voornamelijk kleinere bedrijven hebben volgens de experts minder financiële ruimte om te investeren, terwijl de kosten van nieuwe technologie bij een kleinere bedrijfsomvang relatief zwaar wegen. Kennis alleen is daarom niet voldoende om innovaties ook daadwerkelijk toe te passen. Dit hangt duidelijk samen met bijvoorbeeld investeringssteun. Kennisinstrumenten uit het GLB kunnen ondernemers helpen om de juiste technieken te kiezen en te implementeren, terwijl investeringssteun de financiële ruimte kan geven om deze technieken daadwerkelijk aan te schaffen.

De experts zien winst in een gerichtere toepassing van kennisinstrumenten, door beter aan te sluiten bij het bedrijfstype en specifieke omstandigheden (denk aan grondsoort, de nabijheid van natuurgebieden, specifieke opgaven zoals bodemdaling, verzilting, etc.).

Voor de doeltreffendheid van het GLB is het dus van belang hoe kennisstromen worden georganiseerd en hoe kennis aansluit bij de specifieke omstandigheden van een bedrijf. Tegelijkertijd zijn er in Nederland positieve ervaringen opgedaan met het overbrengen van kennis naar het boerenerf. De Subsidiemodule Agrarische Bedrijfsadvisering en Educatie (SABE-regeling), sinds 2023 onderdeel van het GLB, biedt agrarisch ondernemers onafhankelijk en bedrijfsspecifiek advies over verduurzaming. In een evaluatie door Tissing en Schelfhout (2024) wordt de SABE-regeling als doeltreffend beschreven. Vooral de SABE-instrumenten voor individueel advies en groepsgerichte kennisdeling worden als succesvol ervaren. Uit de evaluatie blijkt tevens dat de instrumenten resulteren in een toename van kennis over verduurzaming en agrarisch ondernemers meer handelingsperspectief bieden. Veel ondernemers brengen de ontvangen adviezen in de praktijk, wat leidt tot concrete aanpassingen in hun bedrijfsvoering (Tissing en Schelfhout, 2024). Ook komt naar voren dat de SABE-regeling in combinatie met het BAS-register voor erkende agrarische bedrijfsadviseurs, de beschikbaarheid en toegankelijkheid van onafhankelijk bedrijfsadvies aanzienlijk heeft vergroot. De evaluatie wijst ook op mogelijkheden voor verbeteringen. Zo kunnen de resultaten van praktijknetwerken en demonstratiebedrijven beter worden verspreid, onder meer via Groen Kennisnet. Ook dient de ondersteuning van demonstratiebedrijven beter aan te sluiten bij hun specifieke behoeften (Tissing en Schelfhout, 2024).

Een ander voorbeeld is het Europees Innovatiepartnerschap voor landbouwproductiviteit en duurzaamheid (EIP-AGRI). Deze regeling speelt een belangrijke rol bij het stimuleren van innovatie. Dit instrument wordt gefinancierd vanuit het GLB en het onderzoeks- en innovatiebeleid van de EU (Horizon) (ECA, 2026). In kader van EIP-Agri werken landbouwers, onderzoekers, adviseurs en andere actoren in operationele groepen samen aan het ontwikkelen en testen van innovatieve oplossingen. Een Europese evaluatie concludeert dat de innovaties die worden ontwikkeld in de operationele groepen veel potentie hebben voor bredere toepassing en opschaling, waardoor ook andere agrarisch ondernemers hiervan kunnen profiteren. Vooral projecten waarin verschillende partijen nauw samenwerken en actief kennis uitwisselen, blijken succesvol. Praktijkdemonstraties, workshops, kennisuitwisseling tussen agrarisch ondernemers en goede begeleiding spelen daarbij een belangrijke rol (EU CAP Network, 2024). De verdere verspreiding en opschaling van innovaties blijven wel een aandachtspunt volgens onderzoek van de Europese Rekenkamer (2026). Dit speelt zowel in Nederland als op Europees niveau. De Europese Rekenkamer komt daarom met een aantal aanbevelingen (ECA, 2026):

- Zorg ervoor dat EIP-AGRI projecten beter aansluiten bij de behoeften van landbouwers, door hen actiever te betrekken bij de ontwikkeling en uitvoering van projecten. De Rekenkamer benadrukt dat hiervoor specifieke steunmaatregelen moeten worden opgenomen in het toekomstige GLB.

Selecteer EIP-AGRI projecten sterker op innovatiepotentieel, praktische toepasbaarheid en mogelijkheden tot opschaling.

- Verbeter de verspreiding van projectresultaten door duidelijke eisen te stellen aan het openbaar maken van kennis en ondersteun projecten bij het delen van innovaties.

Tabel 6.6 *Beoordeling van de doeltreffendheid van GLB-instrumenten: betalingen voor ondersteuning van kennis en innovatie*

Instrument	**Doeltreffendheid instrument in relatie tot NRP-doelen**			
	Artikel 3, lid 1, onderdeel d, subonderdeel I Inkomen en verdienvermogen in de landbouw	**Artikel 3, lid 1, onderdeel d, subonderdeel II Voedselzekerheid**	**Artikel 3, lid 1, onderdeel d, subonderdeel III Sociaaleconomische vitaliteit van de landbouw en het landelijk gebied**	**Artikel 3, lid 1, onderdeel d, subonderdeel V Biodiversiteit, natuurlijke hulpbronnen en dierenwelzijn**
Steun voor kennisoverdracht en innovatie in de landbouw, de bosbouw en plattelandsgebieden		Investeringen in kennis en innovatie zijn essentieel voor de ontwikkeling van nieuwe rassen, het vergroten van de weerbaarheid van de landbouw en het verminderen van de negatieve externe effecten van landbouwproductie. Naast GLB-ondersteuning vereist voedselzekerheid ook aanvullend beleid.	Het moet hier niet alleen gaan om technologische innovatie, maar ook om onder andere klimaatadaptatie, biodiversiteit en ecosysteemdiensten. Daarbij moet kennis tussen regio's en provincies gedeeld worden en moeten ketenpartijen actief betrokken worden bij innovatieprojecten.	Steun voor kennisoverdracht en innovatie is een randvoorwaarde voor het stimuleren van een transitie. Boeren hebben behoefte aan praktische informatie over de effecten van maatregelen en de uitvoerbaarheid, kosten en opbrengsten ervan. Dierenwelzijn wordt in beperkte mate meegenomen in innovatie.
Inschatting van de doeltreffendheid van het instrumentarium voor investeringssteun, vestigingssteun en compensatiesteun	Steun voor kennisoverdracht en innovatie is een randvoorwaarde voor het realiseren van een transitie binnen alle doelen. Kennis moet zowel binnen als tussen provincies en regio's gedeeld worden om dubbel werk te voorkomen. Primaire bedrijven hebben innovaties in techniek en klimaatadaptatie, biodiversiteit en ecosysteemdiensten nodig, en daarnaast moeten ook andere spelers in de keten betrokken worden bij innovatieprojecten.			

6.7 Overige steun

De instrumenten in deze categorie zijn overige instrumenten die niet in een van de andere categorieën vallen. Het gaat hierbij om instrumenten die specifieke sectoren ondersteunen zoals (1) Sectorale interventies groenten en fruit en (2) de Sectorale interventie voor honingbijen. Daarnaast zijn er nog de instrumenten (3) Steun voor bedrijfsverzorgingsdiensten en (4) de EU-schoolregeling (zie bijlage 1 voor een uitgebreidere toelichting op elke instrument).

Tijdens de expertsessies zijn de instrumenten *Sectorale interventies groente en fruit, Steun voor bedrijfsverzorgingsdiensten* en de *EU-schoolregeling* niet aan bod gekomen. De nadruk lag op instrumenten waarvan werd verwacht dat zijn een grotere en directere bijdrage leveren aan het behalen van de NRP-doelen. Overigens betekent dit niet dat deze instrumenten geen bijdrage kunnen leveren aan deze doelen. Zo richt de EU-schoolregeling zich vooral op het stimuleren van gezonde voedingsgewoonten bij kinderen en het vergroten van kun kennis over voedsel en landbouw. Daarmee kan de regeling indirect bijdragen aan de NRP-doelen, maar deze bijdrage is minder direct en moeilijker vast te stellen dan bij instrumenten die zich specifiek richten op landbouwbedrijven. Voor het nieuwe instrument Steun voor bedrijfsverzorgingsdiensten geldt dat nog onvoldoende kennis beschikbaar is om de doeltreffendheid te beoordelen. Dit rapport voorziet daarom niet in een afzonderlijke beoordeling van de doeltreffendheid van deze instrumenten ten aanzien van de vier NPR-doelen.

Kleinere regelingen kunnen een groot effect hebben en leiden tot trade-offs tussen doelen
Een specifiek instrument dat ter discussie staat met betrekking tot biodiversiteitsherstel, duurzaamheid en ecosysteemdiensten als bestuiving, is de *Sectorale interventie voor honingbijen*. Deze draagt namelijk niet direct bij aan het bevorderen van wilde bestuivers. De grootschalige inzet van beheerde honingbijen kan leiden tot concurrentie om voedselbronnen en tot de verspreiding van ziekteverwekkers naar sociale wilde bijen, zoals hommels (Iwasaki en Hogendoorn, 2022). Dit geeft aan dat relatief kleinere instrumenten (ten opzichte van bijvoorbeeld *degressieve areaalgebonden inkomenssteun* of de *ecoregeling*) wel degelijk een groot effect kunnen hebben op de NRP-doelen. Daarbij kunnen er duidelijke trade-offs naar voren komen tussen het ondersteunen van het inkomen en het concurrentievermogen in één bepaalde sector (NRP-artikel 3, lid 1, onderdeel d, subonderdelen I en II), in dit geval de bijenteelt, en effecten op het landbouwsysteem als geheel, zoals weerbaarheid en biodiversiteit (NRP-artikel 3, lid 1, onderdeel d, subonderdelen II en V), in dit geval ecosysteemdiensten als bestuiving en wilde bijenpopulaties.

6.8 Integraliteit van het instrumentarium

De effectiviteit van het GLB wordt in grote mate bepaald door de inzet en de samenhang tussen de instrumenten
De integraliteit van het GLB betreft zowel synergieën als afruiling tussen instrumenten en tussen NRP-doelen. Dezelfde instrumenten kunnen voor verschillende doelen een verschillende richting van effect hebben. Zo kan een instrument bijdragen aan inkomen en productie, maar tegelijkertijd minder gunstig uitwerken voor biodiversiteit of natuurlijke hulpbronnen. Omgekeerd kunnen instrumenten die bijdragen aan ecologische doelen op de korte termijn druk zetten op inkomen of productie, terwijl ze op de langere termijn kunnen bijdragen aan de weerbaarheid van het landbouwsysteem. De mate waarin het GLB integraal bijdraagt aan de NRP-doelen wordt daarmee niet alleen bepaald door de effectiviteit van de afzonderlijke instrumenten, maar juist door de onderlinge samenhang en de gezamenlijke uitwerking van het instrumentarium.

Er zijn verschillende situaties waarin instrumenten elkaar kunnen versterken. Investeringssteun kan bijvoorbeeld bijdragen aan verduurzaming of extensivering, terwijl langjarige betalingen voor natuur- en klimaatbeheer een deel van de inkomenseffecten daarvan kunnen opvangen. Gebiedsgerichte betalingen kunnen hierop aansluiten door de maatregelen af te stemmen op de lokale omstandigheden. Ook het kennis- en innovatiebeleid kan de toepassing van nieuwe technieken en bedrijfsmodellen ondersteunen. De combinatie van deze instrumenten kan daardoor tegelijkertijd effecten hebben op de ecologische prestaties van bedrijven, hun weerbaarheid en hun economische perspectief.

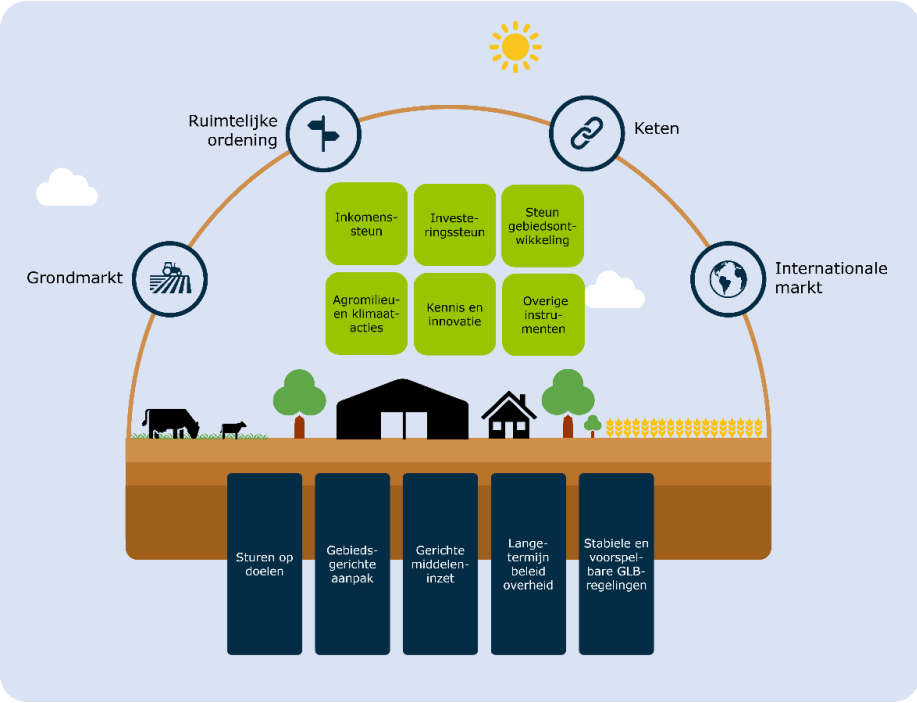
Daar staan ook tegenstrijdige effecten tegenover. Generieke areaalgebonden inkomenssteun draagt bij aan inkomensondersteuning en kan daarmee het economische perspectief van landbouwbedrijven versterken. Tegelijkertijd kan deze steun gepaard gaan met prikkels voor schaalvergroting en intensivering, waardoor de bijdrage aan doelen rond biodiversiteit, klimaat en natuurlijke hulpbronnen minder gunstig kan uitvallen. Ook maatregelen gericht op extensivering, natuurbeheer of klimaat kunnen op korte termijn leiden tot hogere kosten, lagere opbrengsten of minder productie en daarmee op gespannen voet staan met inkomens- en voedselzekerheidsdoelen. De richting en omvang van deze effecten kunnen daarbij verschillen per type bedrijf, gebied en tijdshorizon.

Tijdshorizon speelt een belangrijke rol in het vergelijken van effecten

De samenhang tussen de NRP-doelen is niet statisch. Maatregelen die op de korte termijn een negatieve invloed hebben op een bepaald doel, kunnen op de langere termijn juist bijdragen aan meerdere doelen. Zo kunnen investeringen in bodemkwaliteit, waterbeheer, gewasdiversificatie en klimaatadaptatie aanvankelijk extra kosten met zich meebrengen, maar tegelijkertijd de weerbaarheid en natuurlijke productiebasis van landbouwbedrijven versterken. Daarmee kunnen ecologische maatregelen op de langere termijn ook relevant zijn voor de productiecapaciteit, het verdienvermogen en de voedselzekerheid. De beoordeling van integraliteit hangt daarmee mede af van de gekozen tijdshorizon.

Randvoorwaarden en de strategische context zijn medebepalend voor de integraliteit van het GLB

De samenhang tussen effecten op bijvoorbeeld inkomen, biodiversiteit, klimaat, bodem en water speelt bovendien niet alleen binnen het GLB, maar wordt ook beïnvloed door beleid en ontwikkelingen buiten het GLB. De mate waarin de instrumenten bijdragen aan de NRP-doelen wordt mede bepaald door andere beleidsinstrumenten en randvoorwaarden, zoals natuur-, water-, stikstof- en klimaatbeleid (zie hoofdstuk 4 voor een verdieping op deze factoren). Ook de strategische context, met factoren als de grondmarkt, ketenverhoudingen, marges in de voedselketen en internationale markt- en handelsstructuren, beïnvloedt de mogelijkheden voor bedrijven om te verduurzamen en een inkomen te verwerven, maar wordt slechts beperkt door het GLB beïnvloed (zie hoofdstuk 5 voor een verdieping op deze factoren). Gezamenlijk bepalen de vormgeving van het GLB, de randvoorwaarden en de strategische context in hoeverre de verschillende NRP-doelen in samenhang kunnen worden gerealiseerd.



Figuur 6.1 *De inrichting van het GLB, de randvoorwaarden en de strategische context zijn gezamenlijk van invloed op de bijdrage van het GLB aan de verschillende NRP-doelen en de samenhang daartussen.*


7

7 Reflectie van de auteurs

Integraliteit is uitgegroeid tot een centraal begrip in de hedendaagse beleidsvorming. Het verwijst naar een benadering waarbij verschillende beleidsdomeinen, belangen en bestuurslagen in samenhang worden bekeken. Dit is van belang omdat complexe uitdagingen, zoals het agrarisch inkomen, klimaatverandering, biodiversiteitsverlies en voedselzekerheid, niet binnen één beleidsterrein kunnen worden opgelost. Integraal beleid probeert daarom de onderlinge samenhang expliciet mee te nemen, zodat beleidsdoelen elkaar versterken en negatieve neveneffecten worden beperkt.

Het belang van integraliteit is de afgelopen decennia sterk toegenomen door de groeiende aandacht voor duurzame ontwikkeling en steeds complexere maatschappelijke opgaven. Desondanks blijkt de uitvoering in de praktijk vaak ingewikkeld (De Vries *et al.*, 2025). Verschillende belangen, beleidsdoelen, institutionele structuren en verantwoordelijkheden maken het lastig om beleid echt op elkaar af te stemmen. Daardoor blijft het realiseren van volledige integraliteit een belangrijke uitdaging voor beleidsmakers.

Binnen het GLB is integraliteit bijzonder relevant. Landbouw raakt immers niet alleen aan voedselproductie en het inkomen van boeren, maar ook aan klimaat, biodiversiteit, waterkwaliteit en plattelandsontwikkeling. De mate waarin deze thema's met elkaar worden verbonden, bepaalt in belangrijke mate de effectiviteit van het beleid.

Tegen deze achtergrond gaat dit hoofdstuk in op hoe het gesteld is met de integraliteit binnen het huidige GLB en welke uitdagingen er liggen in het toekomstige GLB (2028-2034).

7.1 Integrale ambities, traditionele beleidsinstrumenten

Minder budget vraagt om een gerichtere inzet van het GLB
In dit rapport wordt aanbevolen om de middelen uit het GLB gerichter in te zetten, door bijvoorbeeld verschillende vormen van inkomenssteun sterker te koppelen aan duurzaamheidsprestaties en gebiedsspecifieke opgaven.

De noodzaak om het GLB gerichter in te zetten komt niet alleen voort uit de wens om de doeltreffendheid van het beleid te vergroten, maar komt ook doordat er voor de programmaperiode 2028-2034 minder budget beschikbaar is. Binnen het MFK (zie ook hoofdstuk 2) heeft de Europese Commissie 293,7 miljard euro gereserveerd voor het GLB. Dit is 20% minder ten opzichte van de huidige GLB-periode, waarvoor 387 miljard euro beschikbaar was gesteld.

Tegelijkertijd staat de land- en tuinbouw voor een groot aantal opgaven (zie ook bijlage 3). Denk aan klimaatverandering, biodiversiteitsverlies, spanningen rond het verdienvermogen van landbouwers en de toenemende concurrentie om landbouwgrond en biomassa. Doordat steeds meer opgaven concurreren om minder middelen, wordt het ook steeds belangrijker om gerichte keuzes te maken om tot een doeltreffende invullingen te komen van het GLB.

Naast een gerichtere inzet van instrumenten kan integraliteit binnen het GLB helpen om met beperkte middelen meerdere samenhangende opgaven tegelijkertijd te adresseren.

Een beperkte integratie van duurzaamheid vermindert de doeltreffendheid van het GLB

Al langere tijd is er kritiek op de beperkte integraliteit binnen het GLB, met name op de wijze waarop duurzaamheidsopgaven in het GLB worden geïntegreerd (Pe'er *et al.*, 2019; OECD, 2023; Nadeu *et al.*, 2024).

Hoewel het Verdrag van Lissabon uit 2009 voorschrijft dat milieubescherming moet worden geïntegreerd in alle EU-beleidsterreinen, waaronder het GLB (Pe'er *et al.*, 2019) en het GLB bovendien steeds vaker wordt gekoppeld aan bredere beleidskaders zoals de Europese Green Deal (Cuadros-Casanova *et al.*, 2023) zijn de kernprincipes van het GLB sinds de invoering in 1962 in grote lijnen grotendeels gelijk gebleven. Het beleid blijft zich primair richten op het verhogen van de productiviteit (OECD, 2023), het ondersteunen van landbouwinkomens, het stabiliseren van markten, het waarborgen van de voedselvoorziening en het garanderen van betaalbare voedselprijzen (Pe'er *et al.*, 2019).

De constatering dat een groot deel van het GLB-budget wordt besteed aan rechtstreekse inkomenssteun impliceert niet automatisch dat dit ten koste gaat van duurzaamheidsprestaties. Inkomenssteun kan juist worden ingezet als hefboom voor verduurzaming door betalingen te koppelen aan basisvoorwaarden, zoals de GLMC's.

De Europese Rekenkamer concludeert dat deze conditionaliteit in het huidige GLB (2023-2027) is versterkt ten opzichte van de vorige periode (ECA, 2024). Desondanks zijn de nationale GLB-plannen, hoewel die expliciete doelstellingen bevatten voor klimaat, milieu en biodiversiteit, niet substantieel groener dan in de vorige periode (Nadeu *et al.*, 2024; ECA, 2024). Bovendien zijn in de huidige GLB-periode verschillende GLMC-verplichtingen versoepeld (WWF, 2025). Ook de OECD (2023) constateert dat de ecologische prestaties achterblijven. In meerdere lidstaten houden het biodiversiteitsverlies, de uitstoot van broeikasgassen en de druk op water- en bodemsystemen aan (OECD, 2023).

Dit toont dat de inzet van GLB-middelen vaak niet doeltreffend is. Verschillende onderzoeken wijzen met name op een mismatch tussen de doelstellingen van het GLB en de verdeling van het budget, omdat een groot deel van de middelen wordt ingezet voor maatregelen die beperkt effectief zijn in het realiseren van de beleidsdoelen op het gebied van bijvoorbeeld klimaat, milieu en biodiversiteit (Pe'er en Lakner, 2020; ECA, 2024; IEEP, 2025).

Een recente evaluatie (Van Alphen *et al.*, 2026) van de impact van de Nederlandse invulling van de GLB-inkomenssteun op biodiversiteit bevestigt dit. De regeling biedt financiële steun aan agrariërs en draagt daarmee bij aan inkomenszekerheid en stabiliteit binnen de sector. Tegelijkertijd stimuleert zij slechts in beperkte mate een fundamentele omslag naar duurzamere landbouwsystemen. Via voorwaarden zoals de GLMC's worden wel basisnormen gesteld voor milieu- en bodembeheer, bijvoorbeeld via bodembedekking, bufferstroken en groenbemesters. Toch blijft de regeling in de praktijk vooral gericht op het ondersteunen van het bestaande landbouwsysteem. Daardoor blijven bestaande productiewijzen grotendeels in stand en blijven ook de negatieve effecten op biodiversiteit, klimaat en water- en bodemsystemen bestaan. Het onderzoek laat dan ook zien dat de verduurzamingsprikkels binnen het huidige GLB beperkt zijn en dat de ecologische prestaties achterblijven bij de ambities van het beleid.

7.2 Het toekomstige GLB: balanceren tussen verduurzaming, agrarisch inkomen en voedselzekerheid

Versterking van de integraliteit is een dubbele opgave voor het GLB

Het voorgaande laat zien dat integraliteit binnen het GLB op zichzelf al een belangrijke uitdaging vormt. De opgave om tot een integrale invulling binnen het GLB te komen, komt echter boven op de uitdaging om ook de samenhang tussen het GLB en andere beleidsterreinen te versterken.

In plaats van een beleidsinstrument met twee zelfstandige fondsen binnen het MFK wordt het GLB onderdeel van het NRP, waarin veertien Europese fondsen worden samengevoegd. Hiermee beoogt de EC meer samenhang te creëren tussen beleidsterreinen als landbouw, plattelandsontwikkeling, klimaat, innovatie en regionale ontwikkeling.

Binnen dit nieuwe kader stelt iedere lidstaat of regio een eigen nationaal plan op. Daarin worden niet alleen plannen voor het landbouwbeleid opgenomen, maar ook voor andere beleidsdomeinen, samengebracht in één geïntegreerd kader.

Volgens een beoordeling van de EC zorgt één gecombineerd plan per lidstaat voor meer samenhang in het beleid. Zo kunnen nationale en regionale behoeften beter worden afgestemd op de prioriteiten van de EU. Ook maakt één gezamenlijk budget het eenvoudiger om financiële middelen flexibel in te zetten en snel te verschuiven wanneer er nieuwe uitdagingen of prioriteiten ontstaan (EC, 2025c).

Als de huidige voorstellen grotendeels in stand blijven, lijkt de uitdaging voor het toekomstige GLB daarom tweeledig. Enerzijds zal het beleid zich sterker moeten richten op het verbeteren van de interne integraliteit van het GLB zelf. Dit betekent dat economische, sociale en ecologische doelstellingen beter met elkaar in balans moeten worden gebracht en dat de beleidsinstrumenten consistenter moeten bijdragen aan de bredere duurzaamheidsambities van de EU.

Anderzijds vraagt de voorgestelde integratie binnen het NRP-kader om een betere afstemming tussen het GLB en andere beleidsterreinen, zoals natuurbeleid, regionaal beleid en sociaaleconomische ontwikkeling. Dit vereist niet alleen meer beleidscoördinatie, maar ook duidelijkheid over de prioriteiten en verantwoordelijkheden en de manier waarop verschillende beleidsdoelen elkaar kunnen versterken in plaats van tegenwerken.

Geopolitieke ontwikkelingen veranderen de prioriteiten binnen het GLB

Het belang van deze tweeledige focus mag niet worden onderschat, omdat de context waarin het GLB wordt vormgegeven sterk is veranderd ten opzichte van het huidige, dat sterk werd beïnvloed door de Europese Green Deal en de daaraan gekoppelde Farm-to-Fork-strategie en de Biodiversiteitsstrategie. Binnen deze beleidskaders lag de nadruk op de verduurzaming van het Europese landbouw- en voedselsysteem, onder meer via doelstellingen die gericht waren op klimaatmitigatie, biodiversiteitsherstel, minder nutriëntenverliezen en pesticidengebruik en het stimuleren van bijvoorbeeld biologische landbouw.

Het toekomstige GLB wordt vormgegeven in een fundamenteel andere beleidscontext. Die wordt gekenmerkt door toenemende geopolitieke fragmentatie, groeiende onzekerheid op de wereldmarkten en een hernieuwde nadruk op strategische autonomie en voedselzekerheid binnen de EU. Recente crises, zoals de COVID-19-pandemie, de Russische inval in Oekraïne en spanningen in internationale handels- en energieketens, hebben de kwetsbaarheid van de mondiale voedsel-, energie- en grondstoffenvoorziening nadrukkelijk zichtbaar gemaakt. Deze gebeurtenissen hebben geleid tot verstoringen in logistieke ketens, prijsvolatiliteit en zorgen over de continuïteit van de voedselvoorziening.

Tegelijkertijd staat ook de internationale economische en politieke orde onder druk. Toenemende geopolitieke rivaliteit, handelsconflicten en een meer protectionistische houding van grote economische machten, waaronder China en de Verenigde Staten, zorgen voor onzekerheid over de internationale handel en de beschikbaarheid van essentiële grondstoffen.

Voedselzekerheid, duurzaamheid en de bio-economie vragen om samenhangend beleid

In discussies over de toekomstige invulling van het GLB is zichtbaar dat voedselzekerheid opnieuw een centralere plaats inneemt. De EU lijkt daarbij een narratief te hanteren waarin meer nadruk ligt op de productieve landbouw en de rol van boeren in het waarborgen van de voedselvoorziening en inkomenszekerheid (Zwaan *et al.*, 2026). Dit blijkt onder meer uit de visie die de EC in 2025 presenteerde over het Europese landbouw- en voedselsysteem (EC, 2025b). Dit markeert een verschuiving ten opzichte van de Farm-to-Fork-strategie, waarbij inkomenssteun vooral werd gelegitimeerd vanuit de levering van publieke goederen zoals biodiversiteit, klimaatmitigatie en landschapsbeheer, die niet via de markt worden beloond (Zwaan *et al.*, 2026).

Hoewel klimaat- en biodiversiteitsdoelen in de huidige visie van de EC nog steeds belangrijk zijn, ligt de nadruk steeds meer op voedselzekerheid, concurrentievermogen en het eenvoudiger en flexibeler maken van het beleid. Ook lijkt er een verschuiving te ontstaan van strenge milieueisen naar meer stimulerende maatregelen, in plaats van bindende voorwaarden (Zwaan *et al.*, 2026).

Naast de verschuiving naar voedselzekerheid en concurrentievermogen krijgt het toekomstige GLB bovendien te maken met een nieuwe beleidsopgave: de uitvoering van de vernieuwde EU Bioeconomy Strategy (EC, 2025d). Deze strategie beoogt de overgang naar een bio-economie, waarin fossiele grondstoffen worden vervangen door biomassa. De landbouw speelt hierin een sleutelrol, omdat zij niet alleen voedsel produceert, maar ook biomassa kan leveren voor onder meer materialen, chemicaliën en andere biobased producten. Tegelijkertijd roept dit nieuwe vragen op voor het GLB. Hoewel de Bioeconomy Strategy het GLB aanwijst als een belangrijk instrument om de duurzame productie van biomassa te ondersteunen, blijft onduidelijk hoe dit in de praktijk vorm moet krijgen. Ook wordt niet uitgewerkt hoe de groeiende vraag naar biomassa kan worden gecombineerd met andere maatschappelijke doelen, zoals voedselzekerheid, biodiversiteit, klimaat en een toekomstbestendig verdienvermogen voor boeren.

Deze context maakt duidelijk dat een integrale aanpak geen optie meer is, maar een randvoorwaarde om te komen tot een doeltreffende invulling van het GLB. De opgaven voor de Nederlandse landbouw en het landelijk gebied op economisch, sociaal en ecologisch vlak, in combinatie met een steeds grilliger en complexer wordende mondiale context, vragen om een samenhangend beleid. Daarnaast wordt verwacht dat Nederland te maken krijgt met een aanzienlijke daling van het geoormerkte budget voor het nieuwe GLB. In een situatie waarin de beschikbare middelen onder druk staan, neemt de behoefte toe om deze middelen effectiever, gerichter en in onderlinge samenhang in te zetten.

Bronnen en literatuur

Agrimatie (2025). *Schaalgrootte en verdienvermogen in de melkveehouderij*. Wageningen Social & Economic Research. https://agrimatie.nl/ThemaResultaat.aspx?subpubID=2232&themaID=7458&indicatorID=7452&sectorID=2245

Baayen, R.P. (2025). *Rondetafelgesprek Tweede Kamer over het GLB post-2027: Waar komen de GLB-gelden terecht? Position paper.* Wageningen, Wageningen University & Research. https://edepot.wur.nl/692435

Baayen, R.P., Berkhout, P., Candel, J.J.L, van Doorn, A.M., Eweg, A.Y., Jager, J.H., Jellema, A., Jongeneel, R.A. (2021). *Naar een doeltreffend en doelmatig Nationaal Strategisch Plan: Effectenanalyse van beleidsvarianten voor de Nederlandse invulling van Het nieuwe GLB.* Wageningen, Wageningen Environmental Research.

Baayen, R.P., van Doorn, A.M., Reijs, J., Kisters, T. & van Hal, O. (2022). *Sturing, waardering en beloning van duurzaamheid in de landbouw met kritische prestatie-indicatoren*. Wageningen, Wageningen Environmental Research, Rapport 3179.

Beleidskompas (2023a). *Doeltreffendheid.* Kenniscentrum voor beleid en regelgeving. https://www.kcbr.nl/ontwikkelen-beleid-en-regelgeving/beleidskompas/3-wat-zijn-opties-om-het-doel-te-realiseren/33-doeltreffendheid

Beleidskompas (2023b). *Doelmatigheid.* Kenniscentrum voor beleid en regelgeving. https://www.kcbr.nl/ontwikkelen-beleid-en-regelgeving/beleidskompas/3-wat-zijn-opties-om-het-doel-te-realiseren/34-doelmatigheid

Berkhout, P., Eweg, A., Jellema, E., van der Meulen, H., Venema, G. (2021). *Analyse van de landbouw en het landelijke gebied in Nederland: een SWOT-analyse*. Wageningen, Wageningen Economic Research, Rapport 2021-075.

Berkhout, P., Bergevoet, R. (2026). *Impactanalyse sluiting Straat van Hormuz*. Wageningen, Wageningen Social & Economic Research, Rapport 2026-048.

Berkhout, P., Jager, J. (2025). *Analyse inkomen uit agrarisch bedrijf in relatie tot GLB*. Wageningen, Wageningen Social & Economic Research.

Bonnet, J. en Tiktak, A. (2025). *Uitdagingen voor de akker- en tuinbouw*. Planbureau voor de Leefomgeving.

Bos, A.P., Breman, B.C., de Wolf, P.L., van Meijl, J.C.M., Geerling-Eiff, F.A., Jellema, A., de Jonge, E.L., Dekker, J., Fuchs, L.M., Puente-Rodríguez, D., van Ree, M., van Wassenaer, L., Wesselink, M. en Wigboldus, S.A. (2023). *WUR-perspectieven op landbouw, voedsel en natuur*. Wageningen University & Research.

Buunk, W., Luiten, L., Vendrik, S., Hakkennes, T. (2025). *Midterm-evaluatie Nationaal Strategisch Plan*. Berenschot.

CBS (2025). *Weinig armoede onder agrarische huishoudens*. Centraal Bureau voor de Statistiek. https://www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2025/11/weinig-armoede-onder-agrarische-huishoudens

Ciaian, P., Baldoni, E., Kancs, A., Drabik, D. (2021). The Capitalization of Agricultural Subsidies into Land Prices. *Annual Review of Resource Economics* 13:17-38. https://doi.org/10.1146/annurev-resource-102020-100625

Cuadros-Casanova, I., Cristiano, A., Baincolini, D., Cimatti, M., Antonio Sessa, A., Yeraldin Mendez Angarita, V., Dragonetti, C., Pacifici, M., Rondinini, C., Di Marco, M., (2023). Opportunities and challenges for Common Agricultural Policy reform to support the Eruopean Green Deal. *Conservation Biology* 37(3).

De Lauwere, C., Jellema, A. en Wattel, C. (2023). *Melkveehouders over verduurzaming in de melkveehouderij*. Wageningen Economic Research, Rapport 2023-036.

De Vries, C., Jellema, A., Chouchane, H., Polman, N., Roebeling, P., Walker, A.N., van Zeist, W.J. (2025). *Effectief beleid om de Nederlandse biodiversiteitsvoetafdruk te halveren; Doorrekening van zes beleidsopties met het Biodiversity Footprint Family Framework.* Wageningen, Wageningen Social & Economic Research, Rapport 2025-093.

ECA (2024). *Common Agricultural Policy Plans – Greener, but not matching the EU's ambitions for the climate and the environment.* Luxembourg, European Court of Auditors.

ECA (2026). *Europees innovatiepartnerschap in de het gemeenschappelijk landbouwbeleid. Een essentieel innovatie-instrument in de EU-landbouw waarvan het potentieel niet volledig wordt benut.* Luxemburg, Europese Rekenkamer.

EC (2023). *Press release: Commission adopts antitrust Guidelines for sustainability agreements in agriculture*. European Commission. 7 december. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/api/files/document/print/en/ip_23_6370/IP_23_6370_EN.pdf

EC (2025a). *Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council establishing the European Fund for economic, social and territorial cohesion, agriculture and rural, fisheries and maritime, prosperity and security for the period.* COM 565, Brussel, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52025PC0565.

EC (2025b). *A vision for agriculture and food shaping together an attractive farming and agri-food sector for future generations.* COM (2025) 75 final, Brussel.

EC (2025c). *Verordening van het Europees Parlement en de Raad tot vaststelling van de voorwaarden voor de uitvoering van de steun van de Unie aan het gemeenschappelijk landbouwbeleid voor de periode 2028-2034.* COM 560, Brussel.

EC (2025d). *Een strategisch kader voor een concurrerende en duurzame bio-economie in de EU*. Brussel, Europese Commissie. https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52025DC0960

Ecologische Autoriteit (2024). *Doen wat moet èn kan*. https://www.ecologischeautoriteit.nl/wp-content/uploads/sites/2/2025/07/Doen-wat-moet-en-kan.pdf

EU CAP Network (2024). Study on the outcomes achieved by EIP-AGRI Operational Group projects under the CAP. Final report. EU CAP Network.

Huitzing, H., Kuindersma, W., Nieuwenhuizen, W., van Dijk, W. (2025). *Investeren, concentreren, extensiveren. Achtergrondrapport bij policybrief agrarisch natuurbeheer: handvatten voor een succesvol agrarisch natuurbeheer.* Den Haag, Planbureau voor de Leefomgeving.

IEEP (2025). *Realigning selected CAP payments schemes towards sustainable agriculture. Exploring options, benefits and risks*. Institute for European Environmental Policy. https://ieep.eu/wp-content/uploads/2025/06/Realigning-selected-CAP-payment-schemes-IEEP-2025.pdf

Iwasaki, J.M., Hogendoorn, K. (2022). Mounting evidence that managed and introduced bees have negative impacts on wild bees: an updated review. *Current Research in Insect Science* 2: 100043.

Jellema, A., Gosselink, I., Ramaekers, P. (2025a). *Staat van Landbouw, Visserij, Voedsel en Natuur*. Wageningen, Wageningen Social & Economic Research, Rapport 2025-123.

Jellema, A., Meulman, F., in 't Veld, W., Wattel, C., de Lauwere, C. (2025b). *Kracht bijzetten! De rol van ketenpartijen rondom de melkveehouderij in de transitie naar duurzamere landbouwsystemen*. Wageningen Social & Economic Research, Rapport 2025-029.

Jellema, A., Pessers, R., Grabijn, L., Selten, M., de Vries., C. (2026). *Opgaven voor de landbouw en het landelijk gebied in beeld; Analyse van de Nederlandse landbouw en het landelijk gebied in aanloop naar het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid 2028-2034.* Wageningen, Wageningen Social & Economic Research, Rapport 2026-049.

Jongeneel, R., Daatselaar, C. (2024). *Eco-regeling tegen het licht; Een bijdrage aan een herijking*. Wageningen, Wageningen Economic Research, Rapport 2024-092.

Jongeneel, R., van Asseldonk, M., Daatselaar, C., Greijdanus, A., Helming, J., Visser, L. (2024). *Uitwerking bedrijfstypen voor duurzame landbouw: melkveehouderij en akkerbouw*. Wageningen, Wageningen Economic Research, Rapport 2024-001.

LTO Noord (2025). *Stappenplan geeft vijf tips voor een goed pachtgesprek*. 18 februari. https://www.ltonoord.nl/actueel/stappenplan-geeft-vijf-tips-voor-een-goed-pachtgesprek

LVVN (2025). *Fiche 5: [MFK] Voorstel nieuw gemeenschappelijk landbouwbeleid na 2027*. Ministerie van Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur.

Nadeu, E., Godfroy, A. (2024). *Supporting a transition to sustainable farming systems. Reflecting on the CAP implementation and the use of crisis responses.* Policy Report. Brussel, Institute for European Environmental Policy.

OECD (2023). *Policies for the Future of Farming and Food in the European Union*. OECD Agriculture and Food Policy Reviews, OECD Publishing, Paris.

Pe'er, G., Lakner, S. (2020). The EU's Common Agricultural Policy could be spent much more efficiently to address challenges for farmers, climate, and biodiversity. *One Earth* 3(1).

Pe'er, G., Zinngrebe, Y., Moreira, F., Sirami, C., Schindler, S., Müller, R., Bontzorlos, V., Clough, D., Bezák, P., Bonn, A., Hansjürgens, B., Lomba, A., Möckel, S., Passoni, G., Schleyer, C., Schmidt, J., Lakner, S. (2019). A greener path for the EU Common Agricultural Policy – It's time for sustainable, environmental performance. *Science* 365(6452).

Raad van State (2025). *Uitspraak 202104808/1/R2*. https://www.raadvanstate.nl/uitspraken/@149432/202104808-1-r2/

Reijs, J., van Doorn, A. (2023). *Sturen met Kritische Prestatie Indicatoren: Onmisbaar instrument om duurzaamheidsprestaties van landbouwbedrijven te meten en waarderen.* Wageningen, Wageningen Economic Research, Rapport 2023-164A.

Reijs, J., van Doorn, A., Janssen, S., de Vries, M., de Haan, J., Wagenaar, J.P., Verhoeven, F., de Jong, W., van Middelkoop, J., van Zinderen, A. (2026). *De integrale KPIkernset Duurzame Landbouw: uitwerking voor melkveehouderij en akkerbouw.* Wageningen, Wageningen University & Research, Rapport 2026-002.

Rli (2026). *Grond voor verbetering – Over de rol van grond in het landelijk gebied.* Den Haag, Raad voor de leefomgeving en infrastructuur.

RVO (2025). *Gewascodelijst*. Rijksdienst voor Ondernemend Nederland. https://www.rvo.nl/onderwerpen/gewascodelijst?sortBy=title&sortOrder=ASC&page=0&facet3=5293

RVO (2026). *Eco-activiteiten, punten en waarden 2026*. Rijksdienst voor Ondernemend Nederland. https://www.rvo.nl/subsidies-financiering/glb-2026/eco-regeling/eco-activiteiten-punten-en-waarde

Schuttenhelm, R. (2024). Biologische landbouw groeit in Europa, maar Nederland blijft achter. *NOS*. 19 juni. https://nos.nl/artikel/2525231-biologische-landbouw-groeit-in-europa-maar-nederland-blijft-achter

Smit, B., Jellema, A., Eweg, A.Y., Hennen, W.H.G.J. (2020). *Regionale differentiatie in het nieuwe GLB; Een aanvullende analyse op de houtskool-SWOT*. Wageningen, Wageningen Economic Research, Rapport 2020-069.

Terluin, I., Verhoog, D. (2018). *Verdeling van de toeslagen van de eerste pijler van het GLB over landbouwbedrijven in de EU*. Wageningen, Wageningen Economic Research, Rapport 2018-039.

Tissing, H., Schelfhout, A. (2024). *Evaluatie regeling Subsidiemodule Agrarische Bedrijfsadvisering en Educatie (SABE) (evaluatieperiode 2020-2023).* Amersfoort, Bureau Bartels.

Van Alphen, M., Polman, N., Woltjer, J., Bergsma, G., Biesmeijer, K., Bosch, D., Hendricksen, J., Imholz, N., Jellema, A., Michels, R., Odenhoven, N., Schep, E., Scholten, P., van den Assum, J., van der Hek, N., Vincken, F., de Vries, D. (2026). *Bijlage bij het hoofdrapport: Beoordeling van de effecten van financiële en fiscale rijksmiddelen op biodiversiteit; Fisches per subsidie te onderbouwing van de beoordeling*. Wageningen, Wageningen Social & Economic Research, Rapport 2026-011.

Van Selm, B. van Middelaar, C.E., van Hal, O., Oosting, S.J., Hijbeek, R., van Ittersum, M.K., de Boer, I.J.M. (2026). Limited net-export capacity undermines the Netherlands 'feeding the world' narrative. *Nature food* 7.

Verordening (EU) 1308/2013 van het Europees Parlement en de Raad van 17 december 2013 tot vaststelling van een gemeenschappelijke ordening van de markten voor landbouwproducten en tot intrekking van de Verordeningen (EEG) nr. 922/72, (EEG) nr. 234/79, (EG) nr. 1037/2001 en (EG) nr. 1234/2007 van de Raad, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52025PC0560

Verordening (EU) 2021/2115 van het Europees Parlement en de Raad van 2 december 2021 tot vaststelling van voorschriften inzake steun voor de strategische plannen die de lidstaten in het kader van het gemeenschappelijk landbouwbeleid opstellen (strategische GLB-plannen) en die uit het Europees Landbouwgarantiefonds (ELGF) en het Europees Landbouwfonds voor plattelandsontwikkeling (Elfpo) worden gefinancierd, en tot intrekking van Verordeningen (EU) nr. 1305/2013 en (EU) nr. 1307/2013 (PB L 435 van 6.12.2021, blz. 1, http://data.europa.eu/eli/reg/2021/2115/oj).

Verordening (EU) 2021/2116 van het Europees Parlement en de Raad van 2 december 2021 inzake de financiering, het beheer en de monitoring van het gemeenschappelijk landbouwbeleid en tot intrekking van Verordening (EU) nr. 1306/2013 (PB L 435 van 6.12.2021, blz. 187, http://data.europa.eu/eli/reg/2021/2116/oj).

Witmond, B., Schreurs, J., Schütte, H., Meurs, E., van Asseldonk, M.A.P.M., van der Meulen, H.A.B. & van der Meer, R.W. (2024). *Evaluatie van de Subsidieregeling Brede Weersverzekering: Eindrapport*. Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit.

Witteman, J., Lensink, A., Beernink, D., Content, J., Verheuvel, J., Ourak, W. (2024). *Evaluatie landbouwvrijstelling*. SEO economisch onderzoek.

WWF (2025). European Parliament pushes rollback of CAP 'green' measures even further. *World Wide* Fund *for Nature*. 8 oktober. https://www.wwf.eu/?19513941/European-Parliament-pushes-rollback-of-CAP-green-measures-even-further

Wolberink, C.L., Baayen, R.P. (2024). De regelgeving van de Europese Unie voor de duurzaamheidstransitie in de landbouw: Welke ruimte biedt de regelgeving en hoe bruikbaar is die? *Tijdschrift voor Levensmiddelenrecht* 1, 40-53.

https://www.ecologischeautoriteit.nl/wp-content/uploads/sites/2/2025/07/Doen-wat-moet-en-kan.pdf

Zwaan, P., Staal, M., van Schaik, L. (2026). *Old and new narratives on the Common Agricultural Policy (CAP) in times of political turmoil.* The Clingendael Institute, The Hague.

Bijlage 1 Voorgesteld instrumentarium GLB 2028-2034

Tabel B1.1 *Voorgesteld instrumentarium GLB 2028-2034.*

Instrument	Geoormerkt*	Type instrument	Uitleg instrument	Doelgroep en sectoren
Degressieve areaalgebonden inkomenssteun	**Ja**	Betalingen ondersteuning inkomen	Basisinkomenssteun per hectare, gericht op landbouwers met de grootste inkomensbehoefte.	Landbouwers
Gekoppelde inkomenssteun	**Ja**	Betalingen ondersteuning inkomen	Productiegebonden steun voor economisch of maatschappelijk belangrijke sectoren die onder druk staan.	Landbouwers
Betaling voor natuurlijke en andere gebiedsspecifieke beperkingen	**Nee**	Compensatiesteun	Vergoeding voor extra kosten en inkomensverlies als gevolg van natuurlijke of gebiedsspecifieke beperkingen.	Landbouwers
Steun voor nadelen als gevolg van bepaalde verplichte vereisten	**Nee**	Compensatiesteun	Vergoeding voor inkomensverlies en extra kosten door verplichtingen vanwege de Vogel- en Habitatrichtlijnen of Kaderrichtlijn Water (zowel waterkwaliteit als waterkwantiteit).	Landbouwers
Agromilieu- en klimaatacties	**Nee**	Vergoeding voor publieke diensten	Vrijwillige beheermaatregelen en transitieprogramma's voor klimaat, milieu, biodiversiteit, waterkwaliteit, dierenwelzijn en biologische landbouw.	Landbouwers
Betalingen aan kleine landbouwers	**Ja**	Betalingen ondersteuning inkomen	Jaarlijkse inkomenssteun voor kleine landbouwbedrijven ter vervanging van andere inkomenssteunmaatregelen uit het huidige GLB.	Landbouwers
Steun voor deelname risicobeheers-instrumenten	**Nee**	Risicobeheer	Ondersteuning voor verzekeringen en andere instrumenten die inkomens- en productieverliezen door risico's opvangen.	Landbouwers
Investeringssteun voor landbouwers en bosbezitters	**Nee**	Investeringssteun	Steun voor productieve en niet-productieve investeringen die bijdragen aan veerkracht, innovatie, duurzaamheid, klimaatadaptatie en waterbeheer.	Landbouwers
Steun voor vestiging van jonge landbouwers en nieuwe landbouwers	**Ja**	Vestigingssteun	Ondersteuning voor bedrijfsovername, bedrijfsstart of ontwikkeling van kleine landbouwbedrijven.	Jonge- en nieuwe landbouwers
Steun voor bedrijfsverzorgings-diensten	**Nee**	Ondersteuning	Ondersteuning voor vervanging van bedrijfsleiders bij ziekte, zorg, vakantie of opleiding.	Landbouwers
LEADER	**Nee**	Ondersteuning gebiedsontwikkeling	Lokale plattelandsontwikkeling via gebiedsgerichte strategieën en lokale actiegroepen.	Breed (van landbouwers tot dorpsverenigingen)
Steun voor kennisoverdracht en innovatie in de landbouw, de bosbouw en plattelandsgebieden	**Nee**	Ondersteuning kennis en innovatie	Opleiding, kennisdeling, demonstraties, advies en verspreiding van innovatieve oplossingen. Opleiding, kennisdeling, demonstraties, advies en verspreiding van innovatieve oplossingen (EIP-AGRI).	Landbouwers, adviseurs, onderwijs, onderzoek
Territoriale en lokale samenwerkings-initiatieven	**Nee**	Ondersteuning	Ondersteuning voor gebiedsgerichte en lokale samenwerkingsinitiatieven rond landbouw, natuur, klimaat, water, innovatie en plattelandsontwikkeling. Hieronder vallen onder meer samenwerking voor integrale gebiedsontwikkeling, innovatie, bedrijfsopvolging en landschapsbeheer.	Landbouwers, gemeente, waterschap, terreinbeherende organisaties, organisaties voor landschapsbeheer
EU-schoolregeling	**Nee**	Educatie	Ondersteuning voor de versterking van de consumptie van groente, fruit en zuivel op scholen, gecombineerd met educatieve activiteiten over gezonde voeding, landbouw en voedselproductie.	Scholen

Instrument	Geoormerkt*	Type instrument	Uitleg instrument	Doelgroep en sectoren
Sectorale interventies groenten en fruit	**Nee**	Sectorale ondersteuning	Ondersteuning van producentenorganisaties voor verduurzaming, innovatie, marktpositie en crisisbeheer in de groenten- en fruitsector.	Land- en tuinbouw
Sectorale interventie bijenteelt	**Nee**	Sectorale ondersteuning	Ondersteuning voor de gezondheid van bijenvolken, bestuivingsdiensten, kennisontwikkeling, innovatie en verduurzaming van de bijenteeltsector.	Imkers en organisaties in de bijenteeltsector
Crisisbetalingen aan landbouwers na natuurrampen, extreme weersomstandig-heden en andere rampzalige gebeurtenissen	**Nee**	Risicobeheer	Tijdelijke inkomensondersteuning voor landbouwers die zwaar getroffen zijn door natuurrampen, extreme weersomstandigheden of andere rampzalige gebeurtenissen.	Landbouwers

* Geoormerkt betekent dat deze middelen uitsluitend mogen worden ingezet voor GLB-interventies en niet kunnen worden aangewend voor andere beleidsterreinen binnen het Nationaal en Regionaal Partnerschapsplan (NRP).

Bijlage 2 Instrumentarium GLB 2023-2027

Tabel B2.1 *Instrumentarium GLB 2023-2027.*

Instrument	Type instrument	Uitleg instrument	Doelgroep en sectoren
Basisinkomenssteun (BISS)	Inkomenssteun	Een jaarlijkse grondgebonden inkomenssteun voor actieve landbouwers. Deze regeling vormt de basis van de rechtstreekse betalingen en heeft als doel het inkomen van landbouwers te ondersteunen en inkomensschommelingen op te vangen.	Actieve landbouwers
Herverdelende inkomenssteun (CRISS)	Inkomenssteun	Extra inkomenssteun voor de eerste hectares van een bedrijf, bedoeld om kleinere en middelgrote bedrijven relatief sterker te ondersteunen.	Vooral kleine en middelgrote landbouwbedrijven
Inkomenssteun jonge landbouwers	Inkomenssteun	Aanvullende grondgebonden inkomenssteun voor jonge landbouwers om hun inkomenspositie te versterken. Deze regeling is bedoeld om de verjonging van de agrarische sector te stimuleren en het opstarten of overnemen van een bedrijf financieel te ondersteunen.	Jonge landbouwers die recent een bedrijf hebben overgenomen of opgericht
Vestigingssteun jonge landbouwers	Vestigingssteun	Eenmalige subsidie voor jonge landbouwers die een landbouwbedrijf starten of overnemen.	Jonge landbouwers in de vestigingsfase
Productieve investeringen voor bedrijfsmodernisering op landbouwbedrijven	Investeringssteun	Subsidie voor investeringen die de productiviteit, duurzaamheid en concurrentiekracht van landbouwbedrijven verbeteren.	Landbouwbedrijven
Niet-productieve investeringen voor landbouwbedrijven	Investeringssteun	Ondersteuning voor investeringen die vooral maatschappelijke of ecologische voordelen opleveren, zoals natuur- en landschapselementen.	Landbouwbedrijven
Niet-productieve investeringen op niet landbouwbedrijven	Investeringssteun	Subsidie voor natuur-, water- en landschapsmaatregelen uitgevoerd door andere partijen dan landbouwbedrijven.	Terreinbeheerders, natuurorganisaties, waterschappen en andere grondeigenaren
Brede weersverzekering (BWV)	Risicobeheer	Premiesubsidie voor verzekeringen tegen schade door extreme weersomstandigheden zoals hagel, droogte of overvloedige neerslag.	Landbouwers en tuinbouwers
Sectorale interventies groenten en fruit	Sectorale ondersteuning	Ondersteuning van producentenorganisaties voor verduurzaming, innovatie, marktpositie en crisisbeheer in de groenten- en fruitsector.	Producentenorganisaties in de groenten- en fruitsector
Sectorale interventie bijenteelt	Sectorale ondersteuning	Steun voor verbetering van de gezondheid van bijenvolken, kennisontwikkeling en verduurzaming van de bijenteeltsector.	Imkers en organisaties in de bijenteeltsector
Ecoregeling	Vergoeding voor publieke diensten	Vrijwillige jaarlijkse vergoeding voor landbouwers die extra milieu-, klimaat- en biodiversiteitsmaatregelen doorvoeren.	Actieve landbouwers
Behoud van zeldzame landbouwhuisdierrassen	Vergoeding voor publieke diensten	Ondersteuning voor het in stand houden van bedreigde Nederlandse landbouwhuisdierrassen.	Houders van erkende zeldzame landbouwhuisdierrassen
Agrarisch Natuur- en Landschapsbeheer (ANLb)	Vergoeding voor publieke diensten	Vergoeding voor collectieve beheermaatregelen gericht op biodiversiteit, landschap, waterkwaliteit en klimaat.	Agrarische collectieven en aangesloten landbouwers
LEADER	Ondersteuning gebieds-ontwikkeling	Lokale plattelandsontwikkeling via samenwerkingsprojecten die door regionale actiegroepen worden geïnitieerd en uitgevoerd.	Lokale samenwerkingsverbanden, maatschappelijke organisaties, ondernemers en bewonersgroepen
Samenwerking EIP operationele groepen	Ondersteuning samenwerkings-verbanden	Subsidie voor innovatieve samenwerkingsprojecten tussen boeren, onderzoekers en andere partijen om praktijkgerichte oplossingen te ontwikkelen.	Landbouwers, onderzoekers, adviseurs, bedrijven en maatschappelijke organisaties

Instrument	Type instrument	Uitleg instrument	Doelgroep en sectoren
Samenwerking voor voorbereiding integrale gebiedsontwikkeling	Ondersteuning samenwerkings-verbanden	Ondersteuning voor het voorbereiden van gebiedsgerichte samenwerkingsprojecten rond landbouw, natuur, water en klimaat.	Samenwerkingsverbanden van overheden, landbouwers, terreinbeheerders en maatschappelijke organisaties
Samenwerking voor realisatie integrale gebiedsontwikkeling	Ondersteuning samenwerkings-verbanden	Subsidie voor de uitvoering van gebiedsgerichte projecten waarin meerdere maatschappelijke opgaven worden gecombineerd.	Samenwerkingsverbanden van publieke en private partijen
Samenwerking veenweide en N2000	Ondersteuning samenwerkings-verbanden	Ondersteuning van samenwerkingsprojecten gericht op verduurzaming van veenweidegebieden en Natura 2000-gebieden.	Landbouwers, terreinbeheerders, overheden en andere gebiedspartners in veenweide- en Natura 2000-gebieden
Gebiedsgerichte samenwerking groenblauwe dooradering	Ondersteuning samenwerkings-verbanden	Steun voor samenwerking gericht op de aanleg en versterking van natuur-, water- en landschapsverbindingen.	Samenwerkingsverbanden van landbouwers, collectieven, terreinbeheerders en overheden
Samenwerking generatiewisseling	Ondersteuning samenwerkings-verbanden	Ondersteuning van samenwerkingsinitiatieven die bedrijfsopvolging en kennisoverdracht tussen generaties bevorderen.	Bedrijfsoverdragers, bedrijfsopvolgers en ondersteunende organisaties
Samenwerking voor ketens, sectoren, duurzamer voedsel, GLB-pilots en innovatie EIP	Ondersteuning samenwerkings-verbanden	Ondersteuning voor samenwerkingsprojecten gericht op verduurzaming van voedselketens, innovatie, experimenten en kennisontwikkeling.	Samenwerkingsverbanden van landbouwers, bedrijven, kennisinstellingen, maatschappelijke organisaties en overheden
Kennisverspreiding en informatie	Ondersteuning kennis en innovatie	Financiering van trainingen, demonstraties, kennisuitwisseling en voorlichting voor landbouwers en andere betrokkenen.	Landbouwers, adviseurs en andere actoren in het landbouw- en voedselsysteem
SABE-regeling	Ondersteuning kennis en innovatie	Subsidieregeling voor bedrijfsadvies en educatie gericht op verduurzaming van landbouwbedrijven.	Landbouwers en landbouwadviseurs

Bijlage 3 Opgaven Nederlandse landbouw en landelijk gebied

In fase 1 van het project Het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid (GLB) 2028-2034 werden de belangrijkste opgaven voor de Nederlandse landbouw en het landelijk gebied geïnventariseerd. In deze bijlage zijn de vastgestelde opgaven samengevat. Zie Jellema *et al.* (2026) voor een uitgebreide toelichting van de opgaven.

Opgaven rond inkomen en verdienvermogen in de landbouw

Het agrarisch inkomen en verdienvermogen staan onder toenemende druk, ondanks hoge gemiddelde inkomens

De Nederlandse landbouw kent gemiddeld hoge inkomens, maar achter dit beeld gaan grote verschillen tussen jaren, bedrijven en sectoren schuil. Zo behaalt 20% van de bedrijven minder dan 3.000 euro per onbetaalde arbeidsjaareenheid (aje), terwijl 20% meer dan 177.000 euro verdient. De mediaan ligt bovendien aanzienlijk lager dan het gemiddelde, wat wijst op een scheve inkomensverdeling. Wel hebben grotere bedrijven over het algemeen een hoger inkomen. Inkomensondersteuning vanuit het GLB speelt in Nederland een relatief beperkte rol. In 2024 bestond gemiddeld slechts 2,4% van de bedrijfsopbrengsten uit toeslagen en subsidies. Voor grondgebonden bedrijven, zoals melkvee- en akkerbouwbedrijven, blijft deze ondersteuning echter belangrijk voor het opvangen van inkomensschommelingen.

1. *Opgave: Overbrug het spanningsveld tussen inkomensvorming en verduurzaming*
   Boeren worden geconfronteerd met steeds strengere eisen op het gebied van klimaat, natuur, waterkwaliteit en dierenwelzijn, terwijl zij de hogere kosten hiervan slechts beperkt kunnen doorberekenen aan de markt. Hierdoor kunnen kleinere bedrijven de benodigde investeringen in verduurzaming minder gemakkelijk opbrengen dan grotere bedrijven met meer schaal en kapitaal.
2. *Opgave: Zorg voor een eerlijkere verdeling van kosten en baten in de keten*
   De mogelijkheden voor boeren om te investeren in verduurzaming worden mede bepaald door de wijze waarop kosten en opbrengsten binnen de keten worden verdeeld. Een toekomstbestendig landbouwsysteem vraagt niet alleen om aanpassingen op bedrijfsniveau, maar ook om veranderingen in ketens, markten en consumptiepatronen.
3. *Opgave: Bied meer langetermijnzekerheid ten aanzien van beleid voor ondernemers*
   Landbouwinvesteringen hebben vaak een horizon van tien tot twintig jaar. Ondernemers hebben daarom behoefte aan stabiel en voorspelbaar beleid. Een consistente langetermijnoverheidsvisie is een belangrijke randvoorwaarde voor investeringen en inkomensontwikkeling.

Het verdienvermogen concentreert zich steeds sterker bij grotere bedrijven

De standaardverdiencapaciteit laat zien dat het verdienvermogen steeds sterker geconcentreerd raakt. In 2024 bestond 37% van de landbouwbedrijven uit zeer kleine bedrijven (standaardverdiencapaciteit < 25.000 euro), terwijl deze gezamenlijk slechts 2% van de totale verdiencapaciteit vertegenwoordigden. Zeer grote bedrijven (11% van de landbouwbedrijven) realiseerden samen 62% van de totale verdiencapaciteit. Deze ontwikkeling hangt samen met een langdurige trend van schaalvergroting.

4. *Opgave: Structurele druk op landbouwinkomen en concurrentiekracht*
   De landbouw bevindt zich in een voortdurende cyclus van schaalvergroting, investeringen en productiviteitsverhoging die nodig is om concurrerend te blijven. De uitdaging ligt in versterking van het verdienvermogen zonder een voortdurende noodzaak tot verdere schaalvergroting.

5. *Opgave: Verdienvermogen vraagt om betere integratie van duurzaamheid en gebiedsopgaven*
   Het toekomstige verdienvermogen van landbouwbedrijven hangt steeds sterker samen met de maatschappelijke opgaven op het gebied van klimaat, biodiversiteit, waterkwaliteit, dierenwelzijn en ruimtelijke ontwikkeling. Een toekomstbestendig verdienmodel vraagt om betere beloningsmechanismen voor duurzame prestaties en om een gebiedsgerichte aanpak waarbij het Rijk, de provincies, waterschappen en ondernemers gezamenlijk de opgaven aanpakken.

Opgaven rond voedselzekerheid

De Nederlandse voedselzekerheid steunt op een productieve, internationaal verweven landbouw

De Nederlandse landbouw levert een belangrijke bijdrage aan de voedselvoorziening in Nederland, Europa en internationale voedselketens. De productiecapaciteit staat echter steeds sterker onder druk door klimaat-, natuur- en wateropgaven en de toenemende schaarste aan ruimte. De toekomstige voedselproductie zal daarom minder afhankelijk zijn van volumegroei en meer van efficiënter produceren binnen ecologische grenzen, innovatie en een grotere weerbaarheid van het voedselsysteem.

6. *Opgave: Verduurzaming van de productiecapaciteit binnen de ecologische grenzen*
   Een belangrijke opgave is het combineren van voedselproductie met de doelstellingen voor klimaat, biodiversiteit, waterkwaliteit en natuurherstel. Dit vraagt om innovatie, emissiearme productiesystemen, verbeterd mest- en gewasbeheer, circulaire landbouw en gebiedsgerichte oplossingen. Tegelijkertijd is herstel van biodiversiteit essentieel voor ecosysteemdiensten.
7. *Opgave: Regionale differentiatie is noodzakelijk om ruimteclaims te combineren*
   De landbouw wordt geconfronteerd met een groeiende druk op de beschikbare ruimte. Natuurherstel, klimaatadaptatie en waterbeheer vragen om extra ruimte. Voor een toekomstbestendig landbouwsysteem is regionale differentiatie nodig, waarbij per gebied wordt bepaald welke productievormen mogelijk zijn en waar ruimte nodig is voor andere maatschappelijke functies.
8. *Opgave: Vergroot de weerbaarheid tegen geopolitieke en klimaatgerelateerde schokken*
   De Nederlandse landbouw is sterk afhankelijk van importstromen van veevoer, energie, kunstmest en gewasbeschermingsmiddelen en is tegelijkertijd sterk gericht op export. De opgave is om de afhankelijkheid van kritieke grondstoffen te verminderen, Europese ketens te versterken, regionale afzetmogelijkheden te vergroten en landbouwsystemen beter bestand te maken tegen klimaatverandering.

Nederland combineert een sterke exportpositie met een grote afhankelijkheid van internationale ketens

Nederland behoort wereldwijd tot de grootste exporteurs van landbouwproducten (inclusief wederuitvoer). Ongeveer 72% van de export is gericht op de EU, terwijl een groot deel van de import bestaat uit grondstoffen die in Nederland worden verwerkt en vervolgens opnieuw worden geëxporteerd. Deze sterke internationale positie gaat echter samen met een grote afhankelijkheid van buitenlandse grondstoffen, internationale handelsstromen en mondiale prijsvorming. Hierdoor zijn voedselzekerheid, concurrentiekracht en strategische autonomie steeds nauwer met elkaar verbonden.

9. *Opgave: Versterk de weerbaarheid van de exportpositie*
   De Nederlandse landbouwexport is geconcentreerd op een beperkt aantal afzetmarkten en productgroepen. Daarnaast leiden nieuwe Europese eisen op het gebied van duurzaamheid, ontbossing en due diligence tot extra kosten en aanpassingen in exportketens. Diversificatie van afzetmarkten, versterking van duurzame handelsketens en meer flexibiliteit zijn essentieel.
10. *Opgave: Verminder de afhankelijkheid van geïmporteerde producten*
    De Nederlandse landbouw is sterk afhankelijk van ingevoerde veevoergrondstoffen, kunstmest, energie en gewasbeschermingsmiddelen. Vermindering van deze afhankelijkheden is mogelijk door uitbreiding van de teelt van eiwitgewassen, beter gebruik van reststromen, precisielandbouw, vermindering van kunstmestgebruik en versnelling van de energietransitie, met name in de glastuinbouw.

11. *Opgave: Herdefinieer zelfvoorziening vanuit duurzaamheid en weerbaarheid*
    De traditionele zelfvoorzieningsgraad zegt steeds minder over de daadwerkelijke robuustheid van het voedselsysteem vanwege de hiervoor beschreven afhankelijkheden. Voedselzekerheid vraagt daarom om een bredere benadering, waarin naast productievolumes ook milieu-impact, de herkomst van productiemiddelen, gezondheid, de weerbaarheid van ketens en aansluiting tussen productie en consumptie worden meegenomen.

Opgaven rond de sociaaleconomische vitaliteit van de landbouw en het landelijk gebied

De landbouw blijft vitaal, maar de continuïteit staat onder druk door grond, arbeid, opvolging en klimaat

De sociaaleconomische vitaliteit van de landbouw en het landelijk gebied wordt bepaald door een combinatie van grondbeschikbaarheid, bedrijfsopvolging, de arbeidsmarkt, leefbaarheid, risicobeheer en kennisontwikkeling. Nederland kent een relatief robuust landelijk gebied, maar de landbouwsector staat onder toenemende structurele druk. De grondmarkt vormt daarbij een belangrijk knelpunt. Nederland heeft de hoogste landbouwgrondprijzen in de EU. Deze hoge prijzen beperken de bedrijfsontwikkeling, verduurzaming en toetreding van jonge boeren. Ook de generatiewisseling blijft kwetsbaar. In 2023 had 43% van de bedrijven met een bedrijfshoofd ouder dan 50 jaar een opvolger. Vooral grotere bedrijven en melkveebedrijven hebben relatief vaak opvolging; voor kleine bedrijven, glastuinbouwbedrijven en overige graasdierbedrijven is dat aanzienlijk minder vaak het geval. Daarnaast neemt de afhankelijkheid van externe arbeid toe, vooral in de glastuinbouw. Tegelijkertijd blijft het Nederlandse platteland relatief leefbaar, al neemt de toegang tot voorzieningen voor kwetsbare groepen af.

12. *Opgave: Grondschaarste remt toekomstbestendige landbouw*
    De beperkte beschikbaarheid van landbouwgrond en de hoge grondprijzen vormen een structurele rem op bedrijfsontwikkeling, bedrijfsopvolging en verduurzaming. De druk op grond komt niet alleen uit de landbouw, maar ook vanuit andere functies. Vooral starters en zij-instromers zonder familiebedrijf hebben moeite om de financiering rond te krijgen. Tegelijkertijd vragen zowel de verduurzaming van de landbouw als de verdere economische ontwikkeling van bedrijven om voldoende ruimte en toegang tot betaalbare landbouwgrond.
13. *Opgave: Arbeidstekorten bedreigen continuïteit en concurrentiekracht*
    De beschikbaarheid van arbeids(krachten) vormt een steeds groter risico voor de land- en tuinbouw. Dit vraagt om een versnelde, grote inzet op arbeidsbesparende technologie, robotisering, digitalisering, scholing, betere arbeidsomstandigheden en aantrekkelijker agrarisch werkgeverschap.
14. *Opgave: De hoge kapitaaldruk belemmert de bedrijfsopvolging*
    Bedrijfsopvolging wordt bemoeilijkt door hoge grondprijzen, grote overnamesommen en een grote kapitaalbehoefte. Voor zij-instromers zijn de drempels nog hoger door de beperkte toegang tot grond, kapitaal, productierechten en netwerken. Daarmee blijft de opvolging een centrale factor in de verdere afname van het aantal landbouwbedrijven.

Klimaatverandering vergroot de risico's voor landbouwbedrijven

Klimaatverandering leidt tot meer droogte, hitte, wateroverlast, verzilting en bodemproblemen. Droogtejaren zoals 2018, 2019, 2020 en 2022 laten zien dat landbouw, natuur en waterbeheer steeds sterker onder druk komen te staan. De brede weersverzekering (BWZ) is het belangrijkste instrument voor landbouwbedrijven om klimaatschade financieel op te vangen, maar de deelname blijft beperkt.

15. *Opgave: Nederland is onvoldoende voorbereid op klimaatextremen*
    De land- en tuinbouw is nog onvoldoende voorbereid op klimaatveranderingen. Zonder aanvullende adaptatie nemen economische schade, verlies van bodemkwaliteit en instabiliteit van landbouwsystemen toe. Klimaatadaptatie vraagt daarom om preventieve maatregelen en investeringen in bodem, waterbeheer, bedrijfsvoering, teeltsystemen en ruimtelijke inrichting.

16. *Opgave: Klimaatadaptatie vraagt om een gebiedsgerichte aanpak*
    Klimaatrisico's kunnen niet alleen op bedrijfs- of perceelniveau worden opgelost. Vooral de zoetwaterbeschikbaarheid wordt in droge perioden een steeds belangrijker verdelingsvraagstuk. Een effectieve aanpak vraagt om gebiedsgerichte keuzes, waarbij landbouw, waterschappen, provincies en het Rijk gezamenlijk sturen op water, bodem en ruimte.
17. *Opgave: Lage deelname aan de brede weersverzekering blijft een zwakke schakel*
    De BWZ blijft belangrijk, maar kent structurele beperkingen en weinig deelnemers. Tegelijkertijd is de verzekeringsmarkt kwetsbaar, met weinig aanbieders en stijgende risico's door klimaatverandering.

Kennis, innovatie en digitalisering zijn sterk, maar onvoldoende gericht op transitie

Nederland beschikt over een goed ontwikkeld Agrarisch Kennis- en Innovatiesysteem (AKIS), dat wordt gedragen door de overheid, kennisinstellingen, het bedrijfsleven en het onderwijs. Ook de digitalisering is relatief ver ontwikkeld, met een vrijwel landelijke digitale dekking en groeiende toepassing van precisielandbouw, sensoren, melkrobots en data-analyse. Toch blijft de innovatiebasis ongelijk verdeeld. In 2023 behoorde bijna 10% van de bedrijven tot de innovatoren of vroege volgers, maar echte innovatoren vormden slechts ongeveer 1%.

18. *Opgave: Fragmentatie beperkt de effectiviteit van het AKIS*
    Het Nederlandse AKIS is sterk, maar versnipperd. Sectorale en regionale kennisnetwerken functioneren vaak naast elkaar, waardoor kennisdoorstroming, samenwerking en opschaling van innovaties onvoldoende tot hun recht komen. Een overkoepelende strategie is nodig om kennis beter te richten op de transitieopgaven voor de landbouw en het landelijk gebied.
19. *Opgave: Innovatie moet sterker bijdragen aan publieke goederen*
    Het kennis- en innovatiesysteem is historisch sterk gericht op productiviteit en concurrentiekracht. Maatschappelijke opgaven zoals klimaat, biodiversiteit, milieu en dierenwelzijn vragen echter om innovaties waarvan de baten niet altijd in de markt worden beloond. Stabiele beleidskaders en langetermijnzekerheid zijn nodig om investeringen in maatschappelijke meerwaarde aantrekkelijker te maken.
20. *Opgave: Behoefte aan structurele en langdurige financiering*
    Veel kennis- en innovatieprojecten zijn kortdurend en projectmatig gefinancierd. Daardoor verdwijnen opgebouwde netwerken en kennis vaak zodra subsidies aflopen. Voor structurele verandering is langdurige financiering nodig, met risicodeling en 'geduldig kapitaal' voor ondernemers die investeren in vernieuwende en maatschappelijk gewenste bedrijfsmodellen.
21. *Opgave: De randvoorwaarden voor digitalisering moeten beter worden geregeld*
    Digitalisering kan verduurzaming versnellen, maar hoge investeringskosten, lange terugverdientijden, versnipperde datasystemen en onduidelijkheid over data-eigendom beperken een brede toepassing. Duidelijke afspraken over datadeling, interoperabiliteit, eigendom en digitale vaardigheden zijn noodzakelijk om de digitalisering breed inzetbaar te maken.

Opgaven rond klimaat, biodiversiteit, natuurlijke hulpbronnen en dierenwelzijn

De landbouw staat voor een dubbele klimaatopgave: emissiereductie én aanpassing aan een veranderend klimaat

De Nederlandse landbouw is zowel een belangrijke bron van broeikasgasemissies als een sector die sterk wordt geraakt door klimaatverandering. Tegelijkertijd biedt de landbouw kansen voor klimaatmitigatie via koolstofvastlegging in bodems. Vooral blijvend grasland speelt hierin een belangrijke rol. Klimaatverandering leidt bovendien steeds vaker tot droogte, wateroverlast, hittestress en opbrengstverliezen. Hierdoor verschuift de aandacht van het reageren op incidentele extremen naar het structureel vergroten van de weerbaarheid van landbouwsystemen.

22. *Opgave: Overbrug de kloof tussen klimaatdoelen en feitelijke emissiereductie*
    Richting 2030 resteert naar verwachting nog een aanzienlijke afstand tot het indicatieve restemissiedoel van 17,9 megaton CO_2-equivalenten. Deze opgave vraagt om een combinatie van technische innovaties, aanpassingen

in grondgebruik en langjarige beleidszekerheid, zodat ondernemers kunnen investeren in klimaatmaatregelen.

23. *Opgave: Versnel emissiereductie in veenweidegebieden*
    Veenbodems zijn verantwoordelijk voor een aanzienlijk deel van de landbouwgerelateerde broeikasgasemissies. Een verhoging van waterpeilen kan emissies reduceren, maar vereist extensivering van het grondgebruik. Naast technische oplossingen zijn draagvlak, passende verdienmodellen en een betere samenhang tussen landbouw-, klimaat-, natuur- en waterbeleid essentieel.

De milieudruk van de landbouw blijft hoog, ondanks verbeteringen

De Nederlandse landbouw heeft de afgelopen decennia belangrijke stappen gezet in het terugdringen van emissies en verliezen, maar staat nog steeds voor grote uitdagingen op het gebied van luchtkwaliteit, bodemgezondheid en waterkwaliteit. De landbouw is verantwoordelijk voor ongeveer 91% van de nationale ammoniakuitstoot, terwijl de doelen voor stikstofdepositie op natuurgebieden nog ver buiten bereik liggen. Tegelijkertijd verslechtert de kwaliteit van landbouwbodems door afnemende organische stofgehalten, bodemverdichting en verlies aan biodiversiteit in de bodem. Ook de waterkwaliteit en -kwantiteit blijven problematisch (eutrofiëring, vervuiling, verzilting, verdroging, invloed op de omringende natuur). In veel gebieden worden normen voor nitraat in het grondwater overschreden en lijken de doelen van de Kaderrichtlijn Water voor 2027 grotendeels buiten bereik. Daarnaast groeit het areaal biologische landbouw weliswaar gestaag, maar blijft Nederland nog ver verwijderd van de nationale ambitie van 15% biologisch areaal in 2030.

24. *Opgave: Reduceren van ammoniakemissies*
    Recente inzichten suggereren dat emissies op termijn mogelijk 70-80% lager moeten liggen om de stikstofdoelen te kunnen behalen. Dit vraagt om verdere emissiereductie, innovatie, extensivering en gerichte keuzes over de inrichting van landbouwsystemen.
25. *Opgave: Versterk monitoring en sturing op bodemkwaliteit*
    Er ontbreekt nog vaak een robuust monitoringssysteem om veranderingen in bodemkwaliteit goed te volgen. Verbeterde indicatoren en monitoring zijn noodzakelijk om het beleid effectiever te kunnen sturen en resultaten zichtbaar te maken.
26. *Opgave: Kies nadrukkelijker voor gebiedsgerichte verduurzaming*
    Milieuopgaven verschillen sterk per regio. Gebiedsgericht beleid blijkt effectiever dan generieke maatregelen voor verbetering van de waterkwaliteit, vermindering van stikstofdepositie en versterking van de bodemkwaliteit.
27. *Opgave: Verlaag institutionele barrières voor innovatie*
    Veel verduurzamingsinitiatieven lopen vast in complexe regelgeving, langdurige vergunningprocedures en onzekerheid over beleidskaders. Meer experimenteerruimte, eenvoudigere regelgeving en snellere procedures zijn noodzakelijk om innovatie daadwerkelijk op grotere schaal mogelijk te maken.
28. *Opgave: Vergroot de economische basis voor extensievere landbouwvormen*
    De ontwikkeling van biologische en andere extensieve landbouwsystemen wordt beperkt door een achterblijvende marktvraag en onvoldoende financiële prikkels. Verduurzaming vraagt inzet van boeren en ketenpartijen, consumenten en de overheid om een rendabel verdienmodel tot stand te brengen.

Biodiversiteit in landbouwgebieden blijft onder druk staan

Biodiversiteit vormt een essentiële randvoorwaarde voor een veerkrachtige landbouw, maar staat in Nederland al decennialang onder druk. De populaties van boerenlandvogels zijn sinds 1990 ongeveer gehalveerd en ook populaties insecten, bestuivers en bodemorganismen nemen af (voor insecten wordt de afname geschat op meer dan 70%). Belangrijke oorzaken zijn intensief landgebruik, hoge nutriëntenbelasting, het verdwijnen van landschapselementen en het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen. Hoewel agrarisch natuurbeheer en extensievere landbouw positieve effecten laten zien, is het huidige tempo van herstel onvoldoende om de nationale en Europese biodiversiteitsdoelen te realiseren.

29. *Opgave: Verminder de structureel hoge nutriëntenbelasting*
    Overmatige stikstof- en fosforbelasting blijft een belangrijke belemmering voor biodiversiteitsherstel. Verdere reductie van emissies, efficiënter gebruik van nutriënten en meer gesloten kringlopen zijn noodzakelijk om de natuur- en waterdoelen te behalen.

30. *Opgave: Versnel de omschakeling naar weerbare teeltsystemen*
    Ondanks een dalend gebruik van gewasbeschermingsmiddelen blijft de afhankelijkheid van chemische middelen groot. Een transitie naar robuustere teeltsystemen vraagt niet alleen technologische innovatie, maar ook aandacht voor gedrag, risicoperceptie en economische prikkels voor ondernemers.
31. *Opgave: Ontwikkel een beter verdienmodel voor biodiversiteit*
    De maatschappelijke baten van biodiversiteit worden nog onvoldoende financieel beloond. Een combinatie van publieke vergoedingen, marktinstrumenten en beloning van ecosysteemdiensten kan bijdragen aan een structureel sterker verdienmodel.
32. *Opgave: Zorg voor samenhang tussen natuur-, klimaat- en landbouwbeleid*
    Nieuwe Europese verplichtingen zoals de Natuurherstelverordening vergroten de noodzaak om beleidsterreinen beter op elkaar af te stemmen. Meer samenhang tussen biodiversiteitsbeleid, klimaatbeleid, waterbeheer en het GLB is essentieel om doelen efficiënt te realiseren.
33. *Opgave: Versterk het agrarisch natuurbeheer*
    Het stelsel van agrarisch natuurbeheer beslaat een beperkt deel van het landbouwareaal. Meer flexibiliteit, betere financiering, eenvoudigere regelgeving en een sterkere kennisbasis zijn nodig om biodiversiteitsmaatregelen breder te verankeren in de agrarische bedrijfsvoering.

Bijlage 4 Input vanuit de expertsessies

In fase 1 van het project Het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid (GLB) 2028-2034 zijn de belangrijkste opgaven van de Nederlandse landbouw en het landelijk gebied geïnventariseerd. Een samenvatting hiervan per desbetreffend NRP-doel is van tevoren gedeeld met de experts. Daarnaast ontvingen zij een opsomming van de relevante NRP-subdoelen.

NRP-doel	NRP-subdoelen	Context en opgaven per NRP-doel
Artikel 3d, lid I Inkomen en verdienvermogen in de landbouw	Eerlijke verdeling van agrarische inkomens Waardering van duurzame producten en alternatieve inkomsten Stabiele inkomens in de agrarische sector	Inkomensverschillen en hoge grondprijzen Spanning tussen inkomen en verduurzaming Onzeker investeringsklimaat voor verduurzaming De vraag naar verduurzaming loopt achter
Artikel 3d, lid II Voedselzekerheid	Langetermijnvoedselzekerheid Grotere weerbaarheid van landbouwers en plattelandsgebieden Duurzame landbouwpraktijken Sterke agrarische sector (inkomen, innovatie en concurrentievermogen)	Milieugebruiksruimte agrarische sector (te) groot Schokbestendigheid Nederlands voedselsysteem fragiel Inputafhankelijkheid agrarische sector Verkrijgen robuuste ketens
Artikel 3d, lid III Sociaaleconomische vitaliteit van de landbouw en het landelijk gebied	Generatiewissel bevorderen Weerbaarheid van de landbouw verbeteren Toegang tot kennis en innovatie Vitaal platteland	Hoge grondprijzen Continuïteit van landbouwbedrijven Land- en tuinbouw onvoldoende voorbereid op effecten klimaatverandering Beschikbaarheid arbeid in land- en tuinbouw Fragmentatie van het AKIS en te grote focus op productiviteit
Artikel 3d, lid V Biodiversiteit, natuurlijke hulpbronnen en dierenwelzijn	Bevorderen van klimaatbestendige landbouw Verbeteren en bescherming van omgeving, en herstel biodiversiteit Verminderen milieugebruiksruimte agrarische productie en behoud biodiversiteit Verbeteren van dierenwelzijn	Van incidenteel naar structureel risicomanagement Groei biologische landbouw vraagt om grotere afzet Biodiversiteit en omgeving onder druk door o.a. gewasbeschermingsmiddelen en hoge nutriëntenbelasting Transitie naar ‘dierwaardigheid’ in 2040

To explore the potential of nature to improve the quality of life



Wageningen Social & Economic Research
Postbus 88
6700 AB Wageningen
T +31 (0)317 484 888
E info.wser@wur.nl
wur.nl/social-and-economic-research

Rapport 2026-049-1

De missie van Wageningen University & Research (WUR) is 'To explore the potential of nature to improve the quality of life'. WUR brengt onderwijs, fundamenteel en toegepast onderzoek en innovatie samen op het snijvlak van natuur, mens en voedsel.

WUR werkt aan oplossingen voor mondiale vraagstukken rond biodiversiteit, klimaat, duurzame voedselsystemen en gezondheid. De kracht van WUR ligt in de integrale aanpak: het verbinden van disciplines, het combineren van wetenschappelijke diepgang met praktische relevantie en het samenbrengen van wetenschap, beleid, bedrijfsleven en samenleving. Door de samenwerking tussen Wageningen University en Wageningen Research draagt WUR bij aan kennis, innovatie en impact, en aan de transities die nodig zijn voor een wereld in balans met de natuur.