



Planbureau voor de Leefomgeving

AGRARISCH NATUURBEHEER

Handvatten voor een succesvol agrarisch natuurbeheer

Policy Brief

Hiddo Huitzing, Wiebren Kuindersma, William van Dijk, Wim Nieuwenhuizen

26 maart 2025

PBL

Colofon

Agrarisch natuurbeheer. Handvatten voor een succesvol agrarisch natuurbeheer

© PBL Planbureau voor de Leefomgeving

Den Haag, 2025

PBL-publicatienummer: 5846

Contact

Hiddo.huitzing@pbl.nl

Auteurs

Hiddo Huitzing (PBL), Wiebren Kuindersma (WUR), William van Dijk (PBL) en Wim Nieuwenhuizen (WUR)

Met medewerking van

Robert Baayen (WUR), Finn Groten, Gerben de Vries en Daan van Wieringen (allen PBL)

Stuurgroep

Bram Bregman, Bjørn Volkerink, Jeannette Beck, André van Lammeren en Marko Hekkert

Wetenschappelijke review

prof. dr. Hens Runhaar

Met dank aan

Daan Boezeman, Lenny van Bussel, Frank van Dam, Arjen van Hinsberg, Rienk Kuiper, Johanna Schild, Henk Westhoek en Gea Wijers (allen PBL), Marlies Sanders (WUR) en de deelnemers aan de reflectiebijeenkomst: BoerenNatuur, IPO, LandschappenNL, LTO, LVVN, NAK, NVWA en Vogelbescherming Nederland

Redactie figuren

Beeldredactie PBL

Eindredactie en productie

Uitgeverij PBL

Toegankelijkheid

Het PBL hecht veel waarde aan de toegankelijkheid van zijn producten. Mocht u problemen ervaren bij het lezen ervan, dan kunt u contact opnemen via info@pbl.nl. Vermeld daarbij s.v.p. de naam van de publicatie en het probleem waar u tegenaan loopt.

Delen uit deze publicatie mogen worden overgenomen op voorwaarde van bronvermelding: Huitzing, H. et al. (2025), *Agrarisch natuurbeheer. Handvatten voor een succesvol agrarisch natuurbeheer*, Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.

Het PBL doet onderzoek naar de leefomgeving en het leefomgevingsbeleid in Nederland en daarbuiten. Denk aan milieu, natuur en ruimtelijke inrichting. Met onze verkenningen, analyses en evaluaties leveren we strategische kennis voor beleid, politiek, maatschappelijke organisaties en het bredere publiek. We geven daarbij niet alleen feiten en inzichten over het hier en nu, maar kijken ook vooruit naar de nabije en verdere toekomst. We doen ons onderzoek gevraagd en ongevraagd, onafhankelijk en wetenschappelijk onderbouwd.

Inhoud

Samenvatting	4
Wat te doen met 500 miljoen?	7
Extra budget voor het agrarisch natuurbeheer	7
500 miljoen waarvoor?	7
Effectiviteit van agrarisch natuurbeheer	8
Agrarisch natuurbeheer kan vele doelen dienen	10
Soorten	10
Gebieden	12
Landschappen	13
Belonen	14
Analyse	17
Handelingsperspectieven	20
Referenties	23
Bijlage: Onderzoeksvraag en -aanpak	24

Samenvatting

Wat te doen met 500 miljoen?

Het kabinet heeft vanaf 2026 structureel 500 miljoen euro extra beschikbaar gesteld voor agrarisch natuurbeheer. Ter vergelijking: het huidige budget voor agrarisch natuurbeheer bedraagt 120 miljoen euro per jaar. In deze studie staat de volgende vraag centraal: hoe kan het Rijk zorgen voor een effectieve besteding van de 500 miljoen euro per jaar aan extra middelen voor het agrarisch natuurbeheer? Effectieve besteding betekent dat agrarisch natuurbeheer een substantiële bijdrage levert aan realisatie van (inter)nationale natuur-, milieu- en klimaatdoelen. Echter voor volledig doelbereik is alleen agrarisch natuurbeheer niet voldoende. Er is ook generiek milieu- en waterbeleid en extra natuur nodig.

Vele doelen voor agrarisch natuurbeheer

Een analyse van de beleidsvoorstellen van het huidige kabinet laat een variatie aan doelen voor het agrarisch natuurbeheer zien. Waar dat extra geld precies naar toe moet gaan, is nog niet uitgekristalliseerd. In deze studie hebben we deze beleidsdoelen voor het agrarisch natuurbeheer samengevat in de volgende vier thema's:

1. *Soorten* – Bij dit thema gaat het om het behoud en herstel van de 68 soorten uit de Vogel- en Habitatrichtlijn die afhankelijk zijn van het landelijk gebied. Dit is ook de belangrijkste focus van het huidige agrarisch natuurbeheer. Binnen het thema soorten is speciale aandacht voor de grutto vanwege de lopende inbreukprocedure vanuit de Europese Commissie.
2. *Gebieden*. Hierbij gaat het om gebieden waarvoor internationale verplichtingen gelden, namelijk de Natura 2000 gebieden (stikstof en VHR), de beekdalen (KRW) en de veenweidegebieden. Agrarisch natuurbeheer kan bijdragen aan het extensiveren van de landbouw in overgangsgebieden rondom Natura 2000 gebieden en beekdalen. Ook kan het bijdragen aan hogere waterpeilen in de veenweide.
3. *Landschappen*. Het betreft hier de realisatie van 10 procent groen-blauwe dooradering in heel Nederland. Dit draagt bij aan het agrarisch ecosysteem en het cultuurlandschap. Zo wordt invulling gegeven aan herstel van bestuivers en graslandvlinders, waar de Europese Natuurherstelverordening om vraagt.
4. *Belonen*. Bij het thema belonen gaat het om voldoende en langjarig beloning van agrariërs die deelnemen aan agrarisch natuurbeheer. Dit is een voorwaarde voor het behalen van de doelen binnen de bovenstaande inhoudelijke thema's en geen wettelijk doel op zichzelf.

500 miljoen is onvoldoende voor alle doelen

500 miljoen euro per jaar extra voor agrarisch natuurbeheer betekent historisch een grote impuls. Toch is het onvoldoende om alle doelen binnen de thema's *soorten*, *gebieden* en *landschappen* te kunnen realiseren en tevens beter passend te gaan *belonen* voor agrarisch natuurbeheer.

Effectief agrarisch natuurbeheer vraagt om investeren, concentreren en extensiveren

Voor effectief agrarisch natuurbeheer is meer nodig dan alleen het afsluiten van beheerovereenkomsten met agrariërs. Eerst moet de agrarische grond goed zijn ingericht en moet die grond mogelijk worden hergewaardeerd. Soms is het nodig dat hele agrarische bedrijven omschakelen naar een extensievere bedrijfsvoering. Vervolgens is het belangrijk dat het agrarisch natuurbeheer voldoende geconcentreerd wordt. Daarvoor is gebiedsgerichte afstemming nodig met veelal een actief grondbeleid via het kopen en ruilen van grond. Ten slotte moeten de beheercontracten zwaar

genoeg zijn om de benodigde extensivering van het landgebruik te realiseren voor de ontwikkeling van leefgebied.

Agrariërs beter en langjarig belonen is nodig, maar niet eenvoudig

Agrarisch natuurbeheer heeft een grote impact op de agrarische bedrijfsvoering. Dit geldt zeker als het beheer geconcentreerd plaatsvindt met zware, extensieve beheerpakketten. De mogelijkheden voor de overheid om agrarische ondernemers voldoende te belonen voor agrarisch natuurbeheer zijn beperkt door EU-staatssteunregels. Zware beheerovereenkomsten die ruimtelijk geconcentreerd zijn, hebben echter wel een grote impact op de bedrijfsvoering. Dit maakt betere en langjarige beloningen wel een belangrijke voorwaarde voor deelname. Concrete knelpunten daarbij zijn (1) dat de huidige beheervergoedingen al jaren niet zijn verhoogd en (2) dat langjarige contracten weliswaar mogelijk zijn, maar op dit moment niet worden afgesloten door onduidelijkheid tussen Rijk en provincies over de financiering. Het is daarbij wel belangrijk dat binnen deze langjarige contracten ook enige flexibiliteit zit, zodat tussentijdse lessen kunnen worden meegenomen en de doelen en afspraken kunnen worden bijgesteld indien nodig.

Meer regie vanuit het Rijk is geen vanzelfsprekendheid in het huidige stelsel

Het Rijk wil voor de besteding van de extra 500 miljoen euro meer regie over agrarisch natuurbeheer. De mogelijkheden hiervoor zijn binnen het bestaande stelsel beperkt. In het bestaande stelsel is relatief veel beleidsvrijheid voor provincie en agrarische collectieven om de besteding van het budget zelf in te vullen. Dit past ook bij de gebiedsgerichte aanpak die nodig is voor een effectieve inzet van deze middelen.

Vrijwillig beheer staat op gespannen voet met internationale verplichtingen

Vrijwillig agrarisch natuurbeheer staat op gespannen voet met internationale verplichtingen die Nederland heeft voor de Natura 2000-gebieden, beekdalen (KRW) en veenweidegebieden (Klimaatmaataakkoord). Dit geldt in versterkte mate voor overgangsgebieden rondom stikstofgevoelige Natura 2000 gebieden. Juridische borging van agrarisch natuurbeheer is hier nodig om de verwachte bijdrage aan de natuurdoelen mee te kunnen nemen in het oplossen van de vastgelopen vergunningverlening rond deze gebieden.

Handelingsperspectieven voor het Rijk

Deze conclusies leiden tot de volgende handelingsperspectieven voor het Rijk:

1. Maak keuzes tussen of binnen de doelen van de thema's *soorten, gebieden en landschappen*.
2. Stuur bij de besteding van de extra 500 miljoen euro voor agrarisch natuurbeheer vooral aan op kwaliteit en niet op kwantiteit. Dit kan door eerst te focussen op eenmalige investeringen in de gebieden. Vervolgens kan gezorgd worden voor voldoende ruimtelijke concentratie van agrarisch natuurbeheer en ten slotte voor een focus op zware beheerpakketten, die gericht zijn op extensivering en leefgebied ontwikkeling.
3. Zorg voor een aantrekkelijke vergoeding voor zware beheerpakketten. Het Rijk kan hier aan bijdragen door de beheervergoedingen regelmatig te actualiseren. Tevens kan dit door in de onderhandelingen over een nieuw Gemeenschappelijk landbouwbeleid (GLB) aanvullende gebiedsgerichte vergoedingen mogelijk te maken en/of een toeslag op bestaande beheervergoedingen.
4. Maak langjarige beheercontracten mogelijk, met tegelijkertijd voldoende flexibiliteit in de praktijk.
5. Zorg voor een investeringspakket met voldoende budget voor eenmalige investeringen, zoals de inrichting van gebieden, de herwaardering van grond en de omschakeling naar

extensievere agrarische bedrijven. Deze investeringen zijn nodig voor effectief agrarisch natuurbeheer.

6. Kies voor de overgangsgebieden, beekdalen en veenweidegebieden voor een andere aanpak gebaseerd op een ruimtelijke zonering, normering van het landgebruik en vergoeding van agrarische bedrijven via schadeloosstelling van het verlies op vermogen en inkomen.
7. Zorg voor meer regie binnen het bestaande stelsel voor agrarisch natuurbeheer. Hierbij is het nodig dat provincies en agrarische collectieven maatwerk centraal blijven stellen in gebiedsprocessen. Het Rijk kan hierbinnen wel meer regie voeren door (1) strategische afspraken te maken met provincies; (2) een ecologische toets te laten uitvoeren op specifiek gebiedsplannen door de ecologische autoriteit en (3) voldoende te monitoren en handhaven op bereikte resultaten.

Wat te doen met 500 miljoen?

Extra budget voor het agrarisch natuurbeheer

Agrarisch natuurbeheer is al vijftig jaar onderdeel van het Nederlandse natuurbeleid. De biodiversiteit in het Nederlandse landbouwgebied is namelijk nationaal en internationaal van groot belang. Bij agrarisch natuurbeheer nemen agrariërs maatregelen op hun bedrijf en grondgebied die ten goede komen aan de natuur en het milieu. Op vrijwillige basis leveren zij zo een bijdrage aan het halen van de internationale natuur-, klimaat- en waterdoelen. Voor hun opbrengstverlies en inspanningen is een subsidie beschikbaar uit het stelsel Agrarisch Natuur en Landschapsbeheer (ANLb).¹

In het hoofdlijnenakkoord tussen PVV, VVD, NSC en BBB is afgesproken om vanaf 2026 structureel 500 miljoen per jaar extra te investeren in ‘agrarisch natuurbeheer door boeren’. Ter vergelijking: het huidige budget bedraagt 120 miljoen per jaar. Waar dat extra geld precies naartoe moet gaan, is nog niet uitgekristalliseerd.

In deze policy brief kijken we daarom naar de mogelijke inzet van de middelen voor het agrarisch natuurbeheer; hoe kan het Rijk zorgen voor een effectieve besteding van de extra 500 miljoen euro per jaar?

500 miljoen waarvoor?

Het onderwerp ‘agrarisch natuurbeheer’ is sinds de start van het kabinet-Schoof in verschillende stukken genoemd. In het *hoofdlijnenakkoord* is agrarisch natuurbeheer onderdeel van de ‘maatregelen voor een goede boterham’. Daar wordt specifiek voorgesteld dat: ‘agrarisch natuurbeheer en ecosysteemdiensten’ worden beloofd ‘met langjarige marktconforme financiële zekerheid’. In het *regeerprogramma* voegt het kabinet twee bestedingsdoelen toe. Het extra budget voor agrarisch natuurbeheer kan: (1) bijdragen aan de internationale doelen op het gebied van natuur, milieu en water door een ‘gebiedsspecifieke’ inzet in de gebieden waar de uitdagingen voor de agrarische sector het grootst zijn. Het kabinet presenteert dit als een alternatief voor het gestopte Nationaal Programma Landelijk Gebied (NPLG). En (2) worden ingezet als een ‘substantiële bijdrage voor het doelbereik’ voor de Vogelrichtlijn, als reactie op de inbreukprocedure die de Europese Commissie is gestart over onder andere de grutto.²

¹ Sinds 2016 is het subsidiestelsel voor agrarisch natuurbeheer het ANLb-stelsel. Het ANLb heeft primair als doel een bijdrage te leveren aan het handhaven of verbeteren van de landelijke staat van instandhouding van de 68 soorten van de Vogel- en Habitatrichtlijn (VHR) die (ook) in het agrarisch gebied leven. In het ANLb werken 40 agrarische collectieven aan agrarisch natuurbeheer in drie leefgebieden: open grasland, open akker en dooradering (droog & nat). Daarnaast zijn er nog twee categorieën: water en klimaat. Alleen binnen de, door de provincies begrensde leefgebieden en categorieën, is subsidie voor agrarisch natuurbeheer beschikbaar. Voor meer informatie, zie: [Agrarisch Natuurbeheer \(ANLb\) - BIJ12](#).

² De Europese Commissie is een inbreukprocedure tegen Nederland gestart over de bescherming van de grutto. Een inbreukprocedure wordt gebruikt wanneer een lidstaat Europese wetgeving niet uitvoert.

In de enkele maanden later gepubliceerde *contourenbrief agrarisch natuurbeheer* (LVVN 2024a) stelt de minister van Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur (LVVN): ‘Met de in het regeerakkoord gereserveerde structurele middelen voor Agrarisch Natuurbeheer wil het kabinet agrarische ondernemers stimuleren en faciliteren om een bijdrage te leveren aan het behalen van wettelijke doelstellingen voor natuur, water en klimaat’. In een voetnoot wordt uitgelegd dat het hierbij ook gaat om de doelen van de Natuurherstelverordening (NHV), naast de reeds van het NPLG bekende Europese doelen van de Vogel- en Habitatrichtlijn (VHR), de Kaderrichtlijn Water (KRW) en de (Europese) klimaatverplichtingen voor de landbouw. Aan de Europese Natuurherstelverordening is een inspanningsverplichting gekoppeld dat Nederland moet werken aan het herstel van agrarische ecosystemen en populaties van bestuivers; voor dit herstel wil het kabinet het extra budget ook gebruiken. Tot besluit worden in de contourenbrief ook bijdragen aan het behoud van cultuurlandschap en iconische dieren en planten genoemd als beleidsdoel.

Effectiviteit van agrarisch natuurbeheer

Effectiviteit agrarisch natuurbeheer vooralsnog minder dan verwacht

Het substantiële extra budget voor agrarisch natuurbeheer moet, zo stelt het kabinet, bijdragen aan het halen van de natuur-, klimaat- en waterdoelen in het landelijk gebied. In de bijna vijftig jaar van het agrarisch natuurbeheer is echter gebleken dat de ecologische effectiviteit ervan minder is dan verwacht (CLO 2025). De recente ecologische evaluatie van het ANLb, over de periode 2016-2022 door de WUR, bevestigt dit beeld (Visser & Kleyheeg 2025); in gebieden met agrarisch natuurbeheer gaan de meeste 68 agrarische VHR-doelsoorten weliswaar minder hard in aantal achteruit dan in gebieden zonder agrarisch natuurbeheer, maar achteruit gaan ze. Opvallende conclusie uit het WUR-onderzoek is dat agrarisch natuurbeheer effectiever kan en op gebiedsniveau de achteruitgang van weide- en akkervogels kan keren. Daarvoor is het nodig om in een groter deel van een leefgebied ‘zwaar (agrarisch natuur)beheer’³ uit te voeren, dat is gericht op de structurele verbetering van de kwaliteit van een leefgebied (Visser & Kleyheeg 2025).

Effectiviteit vergroten voor welke doelen?

Zoals al bleek heeft het kabinet met het budget voor agrarisch natuurbeheer meerdere bestedingsdoelen voor ogen. Het is dus niet alleen een uitdaging om de effectiviteit van het agrarisch natuurbeheer te vergroten, maar ook om te kiezen voor welke doelen dat budget ingezet wordt of om het budget over die doelen te verdelen. |

Een eerste doel voor de mogelijke besteding is het substantieel bijdragen aan het handhaven of verbeteren van de landelijke staat van instandhouding voor de 68 agrarische VHR-doelsoorten, met een nadruk op de grutto vanwege de inbreukprocedure.

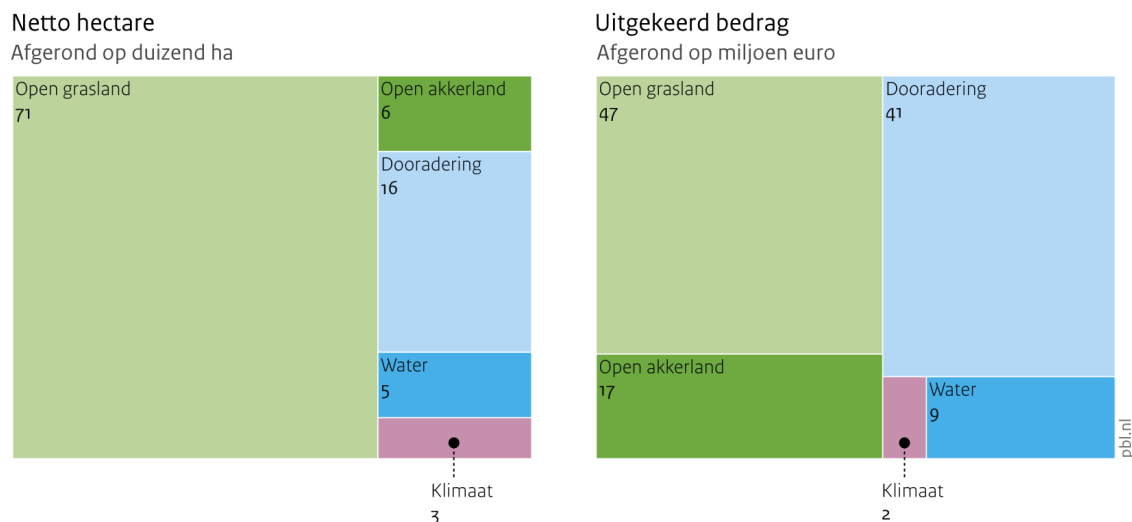
Een nieuwe mogelijke besteding van het budget is een bijdrage van agrarisch natuurbeheer aan de VHR-, de KRW- en de klimaatdoelen in specifieke gebieden. Daarbij gaat het concreet om de

³ Het onderscheid tussen licht en zwaar beheer gaat over de mate waarin de agrarisch natuurbeheerpakketten ingrijpend zijn in de agrarische bedrijfsvoering. Zwaar beheer grijpt meer in op de bedrijfsvoering dan licht beheer. Binnen het zwaar beheer op grasland is onderscheid te maken tussen grasland met rustperioden en beheer gericht op meer extensief landgebruik.

stikstofgevoelige Natura 2000-gebieden, de brede beekdalen en de veenweidegebieden. Met het huidige ANLb wordt sinds 2016 weliswaar bijgedragen aan waterkwaliteit en, sinds 2023, aan klimaatdoelen, maar dit zijn niet de belangrijkste doelstellingen van het ANLb met slechts beperkt budget (zie figuur 1).

Figuur 1

Verdeling van oppervlakte en uitgekeerd bedrag per leefgebied, 2023



Bron: RVO 2025

Ook is het agrarisch natuurbeheer-budget bedoeld voor de realisatie van groen-blauwe dooradering, als drager van het agrarisch ecosysteem en het cultuurlandschap in heel Nederland. Relevant hierbij is dat in augustus 2024 de Europese Natuurherstelverordening (NHV) in werking is getreden. Daarin wordt benadrukt dat er moet worden gewerkt aan het herstel van agrarische ecosystemen, bestuivers en graslandvlinders (EU 2024). Dit is een breder doel dan het leefgebied dooradering in het ANLb, omdat daar alleen de focus ligt op agrarische VHR-soorten.

Tot slot wil het kabinet het budget ook ten goede laten komen aan de agrariërs, door het uitgevoerde agrarisch natuurbeheer marktconform te gaan belonen. Het marktconform belonen is hierbij een randvoorwaarde voor voldoende deelname.

Internationale verplichtingen vragen om meer beleidsinzet dan alleen agrarisch natuurbeheer. In deze studie kijken we naar het inzetten van agrarisch natuurbeheer om bij te dragen aan de verschillende doelen. Met het extra budget kan het Rijk substantieel meer doen om de verschillende internationale verplichtingen na te komen. Voor de bijdrage aan de agrarische natuurdoelen moet zoals gezegd wel de effectiviteit van het agrarisch natuurbeheer worden vergroot. Maar bovendien zijn voor het aanpakken van de met elkaar samenhangende grote opgaven voor natuur (stikstof), water en klimaat ook andere maatregelen nodig. Denk aan een forse uitbreiding van het areaal voor natuur, en generiek klimaat- en milieubeleid om bijvoorbeeld drukfactoren zoals stikstofdepositie, verdroging en versnippering te verminderen. Met agrarisch natuurbeheer alleen zijn de doelen niet haalbaar (Van Hinsberg et al. 2020).

Agrarisch natuurbeheer kan vele doelen dienen

Het extra budget voor agrarisch natuurbeheer kan worden besteed aan verschillende natuur-, water- en klimaatdoelen en -ambities die het kabinet wil halen. Om inzichtelijk te maken welke keuzes er gemaakt kunnen worden, hebben we de doelen verdeeld in vier thema's: *soorten*, *gebieden*, *landschappen* en *belonen*. Die indeling bouwt voort op de doelen van het agrarisch natuurbeheer die zijn genoemd in de kamerbrieven 'Contouren agrarisch natuurbeheer' en 'Ruimte voor Landbouw en Natuur' (LVVN 2024a; LVVN 2024b).

Bij *soorten* gaat het om de VHR-doelen voor 68 vogels en andere dieren in het landelijk gebied – de huidige focus in het ANLb. Bij *gebieden* gaat het om het extensiveren van overgangsgebieden rond stikstofgevoelige Natura 2000 gebieden (VHR/stikstof) en beekdalen (KRW) en vernatting van de veenweidegebieden (Klimaat). En onder *landschappen* valt het herstellen van agrarische ecosystemen en het creëren en herstellen van de zogenoemde groen-blauwe dooradering van het cultuurlandschap. Het thema *belonen* betreft geen natuur-, water- of klimaatdoelen, maar is een randvoorwaarde voor het kunnen uitvoeren van het agrarisch natuurbeheer voor de andere thema's: het voldoende en langjarig belonen van de agrariërs.

Per thema gaan we kort in op de volgende vragen: (1) welke doelen staan centraal en wat is de mogelijk omvang van deze ambitie (in hectares en budget?); (2) wat zijn de belangrijkste condities voor het kunnen halen van de doelen?; (3) wat zijn mogelijk alternatieve strategieën om met de inzet van agrariërs deze doelen te bereiken? en (4) wat is de mogelijke synergie met andere thema's? Een uitgebreidere beschrijving staat in het achtergrondrapport.

Soorten

In het thema *soorten* gaat het er vooral om dat Nederland de 'gunstige staat van instandhouding' nastreeft van 68 soorten die volgens de Vogel- en Habitatrichtlijn moeten worden beschermd. Deze soorten, zoals de grutto, de patrijs en de boomkikker, zijn geheel of gedeeltelijk afhankelijk van het landelijk gebied. Voor de meeste soorten geldt dat er tot nu toe nauwelijks positieve trends zijn. Tegen deze achtergrond moet ook de inbreukprocedure door de Europese Commissie over de grutto gezien worden, waarbij de Nederlandse regering wordt gesommeerd om met doeltreffendere maatregelen te komen om de achteruitgang te stoppen. Het 'aanvalsplan grutto' (Winsemius & Crone 2020) speelt een belangrijke rol in het herstellen van de populaties grutto's en andere weidevogels. Hoewel dit plan wel kan bijdragen aan het bereiken van een duurzame populatie is het onvoldoende voor het bereiken van een gunstige staat van instandhouding voor de grutto⁴.

⁴ De gunstige staat van instandhouding komt voort uit de Vogel- en Habitatrichtlijn en is gericht op het stoppen van de achteruitgang van soorten. Het bepalen van de gunstige staat van instandhouding is gebaseerd op protocollen die gekoppeld zijn aan de situatie toen de Vogelrichtlijn in werking trad. Duurzame populatie is gebaseerd op ecologische criteria voor genetische diversiteit en het opvangen van slechte jaren. Omdat dit verschillende uitgangspunten zijn, zijn de uitkomsten verschillend.

Hoe kan het extra budget voor agrarisch natuurbeheer bijdragen aan de gunstige staat van instandhouding van agrarische VHR-soorten? Om te komen tot duurzame populaties voor 80-90 procent van de 68 VHR-soorten is, op basis van de Referentiescenario's Natuur (Van Hinsberg et al. 2020), 120.000 hectare extra extensief beheer nodig met kruidenrijk en botanisch grasland. Het beheer daarvan kost met de huidige beheerkosten tussen de 200 en 460 miljoen euro extra per jaar. Om te zorgen voor een gunstige staat van instandhouding voor alle 68 soorten is een oppervlak van 700.000 hectare nodig dat onder agrarisch natuurbeheer valt (WENR & SOVON 2022). De beheerkosten hiervan gaan richting de 1,2 tot 3 miljard euro per jaar.

Voor een effectieve bijdrage aan het halen van de VHR-doelen is het nodig om een (veel) groter aandeel van het agrarisch natuurbeheer te richten op de ontwikkeling van leefgebied door zwaar agrarisch natuurbeheer. Ook zal het zware beheer veel meer in de ruimte geconcentreerd moeten worden in bepaalde gebieden dan nu het geval is, blijkt uit de recente ecologische evaluatie van het ANLb (Visser & Kleyheeg 2025). Het zal veel meer dan nu moeten gaan om de extensivering van hele agrarische bedrijven, dat wil bijvoorbeeld zeggen: minder bemesten, meer ruimte voor landschapselementen, meer kruidenrijk en botanisch grasland en een hoger waterpeil. Ten slotte is voor de inrichting van het land (onder andere voor verhogen waterpeil, aanleg landschapselementen, inzaaien kruidenrijk grasland) investeringsbudget nodig.

Het effect van agrarisch natuurbeheer wordt belemmerd en deels tenietgedaan door roofdieren. Kuikens en eieren van weidevogels als de grutto worden opgegeten door bijvoorbeeld vossen, steenmarters en kraaien. Deze predatie van nesten en kuikens leidt tot frustratie en motivatieverlies bij de deelnemers aan agrarisch natuurbeheer. In de ecologische evaluatie wordt geconstateerd dat zelfs bij de huidige verliezen door predatie behoud of zelfs groei van populaties weidevogels mogelijk is, zolang er maar voldoende zwaar beheer wordt uitgevoerd. Zwaarder beheer, zoals een leefgebied van betere kwaliteit met meer kruidenrijk gras en een hoger waterpeil, kan zelfs leiden tot minder verliezen door predatie. Maatschappelijk is er momenteel een roep om meer bestrijding van meer predatoren (Winsemius & Crone 2020). Maar het is nog niet duidelijk of het intensiever bestrijden van een breder scala aan predatoren van weidevogels altijd juridisch mogelijk, ecologisch effectief en maatschappelijk wenselijk is.

Een alternatief voor agrarisch natuurbeheer is het inzetten op het vergroten van het Natuur Netwerk Nederland, waarbij agrariërs een deel van hun grond beschikbaar stellen voor natuur, bijvoorbeeld ten behoeve van weidevogelbeheer. Hierbij ontvangt de grondeigenaar geen subsidie voor agrarisch natuurbeheer, maar een subsidie voor natuurbeheer via het Subsidiestelsel Natuur & Landschap (SNL) en krijgt de grond een natuurbestemming.

Agrarisch natuurbeheer dat is gericht op soorten kan ook een positieve bijdrage leveren aan het halen van andere doelen. Vernatting van de veenweide is bijvoorbeeld zowel gunstig voor weidevogels als voor de klimaatdoelen. Extensieve, kruidenrijke weilanden zijn een geschikt leefgebied voor zowel weidevogels als graslandvlinders en gezichtsbepalend voor het landschap.

Gebieden

Bij *gebieden* gaat het om bijdragen aan internationale verplichtingen in drie typen gebieden:

1. stikstofreductie rondom stikstofgevoelige Natura 2000-gebieden door het extensiveren van het agrarisch grondgebruik in de zogenoemde overgangsgebieden.
2. om agrarisch grondgebruik in beekdalen in zones van 100-250 meter te extensiveren in verband met de KRW-doelen en
3. om veenweidegebieden te vernatten om hiermee de uitstoot van broeikasgassen te voorkomen (Klimaatakkoord)⁵.

Het extra budget van het agrarisch natuurbeheer kan worden ingezet voor de benodigde extensivering en/of vernatting van het landgebruik in deze gebieden. Het kost naar schatting tussen de 300 en 600 miljoen euro per jaar aan agrarisch natuurbeheervergoedingen⁶ om veenweidegebieden te vernatten (90.000 hectare) en om overgangsgebieden en beekdalen te extensiveren (160.000-210.000 hectare).

Agrarisch natuurbeheer kan een bijdrage leveren aan het halen van de stikstofdoelen rondom Natura 2000-gebieden. Voorwaarde is wel dat het beheer wordt geconcentreerd in specifieke gebieden dichtbij stikstofgevoelige natuur, en dat het een zekere omvang betreft. Bij de brede beekdalen gaat het om extensiveren van beekdalen om zodoende de KRW-doelen voor oppervlaktewater te realiseren. In de veenweide gaat het om het verhogen van het waterpeil. Dit moet om praktische redenen afgestemd worden voor deelgebieden met een gemeenschappelijk waterpeil.

Een andere voorwaarde is dat er wordt geïnvesteerd in de inrichting van het land en in een actief grondbeleid. Inrichting is nodig om het beheer effectief te kunnen toepassen. Daarbij gaat het over directe inrichtingskosten zoals voor het dempen van sloten of graven van greppels om het gebied te vernatten, maar ook om de herwaardering van landbouwgrond⁷. Ook een actief grondbeleid via kavelruil en aankoop van grond is nodig om het juiste beheer op de juiste plek te concentreren of agrariërs te compenseren met extra grond. Provincies hebben eerder in hun provinciale programma's landelijk gebied (PPLG's) aangegeven dat het hier potentieel om vele miljarden euro's aan eenmalige kosten kan gaan (Boezeman et al. 2024). Ten slotte moet het gaan om beheerpakketten die voldoende bijdragen aan doelbereik, bijvoorbeeld door eisen te stellen aan bemesting met dierlijke mest en geen kunstmestgebruik (overgangsgebieden en beekdalen) en verhoging waterpeilen tot 20-40 cm onder maaiveld (veenweide).

Bij het thema *gebieden* gaat het om bijdragen aan internationale verplichtingen. Het huidige stelsel van agrarisch natuurbeheer is hiervoor eigenlijk ongeschikt, omdat het is gebaseerd op vrijwillige

⁵ Naast deze doelen heeft de minister het ook over drinkwaterbeschermingsgebieden en gebieden met een stapeling van ruimtelijke opgaven in de contourenbrief agrarisch natuurbeheer en in de brief Ruimte voor Landbouw en Natuur, deze hebben wij wegens gebrek aan beschikbare informatie buiten beschouwing gelaten.

⁶ Inschatting op basis van volledig agrarisch natuurbeheer op deze oppervlaktes en vergoedingen op basis van de subsidieregeling 'Samenwerking in veenweidegebieden en Natura 2000-overgangsgebieden.'

⁷ Bij de herwaardering van grond gaat het om het vastleggen van beperkingen op het agrarisch gebruik van grond in een kwalitatieve verplichting en het uitbetalen van de waardedaling van de grond.

en bovenwettelijke beheermaatregelen. Ook de uitvoering met een belangrijke rol voor de agrarische collectieven gaat uit van deze vrijwilligheid. De vrijwillige en bovenwettelijke maatregelen tellen bovendien ook niet mee voor het voldoen aan het verslechtingsverbod van de Habitatrichtlijn. Een aanpak die is gebaseerd op de Omgevingswet, met verdergaande en juridisch gewaarborgde maatregelen, past beter bij deze opgaven. Die aanpak kan bijvoorbeeld bestaan uit een ruimtelijke zonering en normering van het landgebruik via provinciale of lokale regelgeving, in combinatie met een schadeloosstelling voor -maximaal tien jaar- inkomensverlies en eenmalig vermogensverlies voor agrarische bedrijven. Zo'n schadeloosstelling zou ook passender zijn; structureel belonen voor het verbeteren van milieuoedities past immers niet goed bij het principe 'de vervuiler betaalt'.

Het voordeel van 'zoneren en normeren' is dat het wettelijke geborgde maatregelen zijn waarmee de bijdrage van het aangepaste agrarisch natuurbeheer rondom stikstofgevoelige Natura 2000 gebieden 'meetelt' in de stikstofaanpak en het lostrekken van de vastgelopen vergunningverlening. Een dergelijke aanpak vraagt wel om een integrale gebiedsgerichte aanpak, waarbij ook rekening wordt gehouden met andere opgaven zoals die voor natuur en waterkwaliteit, en waar ook ander beleid onderdeel van is, zoals natuurbeleid en het stikstofbronbeleid.

Een gebiedsgerichte aanpak van het agrarisch natuurbeheer kan ook de andere natuurdoelen ten goede komen. Zo overlappen de maatregelen voor de overgangsgebieden, veenweiden en beekdalen met deels de ambities voor groen-blauwe dooradering. Daarmee kunnen ze niet alleen bij aan de gewenste extensivering, maar kunnen ze ook extra natuur- en landschapswaarden toevoegen aan de gebieden.

Landschappen

Bij *landschappen* staat het doel voor de realisatie van groen-blauwe dooradering centraal als drager van het agrarisch ecosysteem en het cultuurlandschap. Ook gaat het hier om de doelen van de Natuurherstelverordening (NHV), waaronder het keren van de negatieve trend van de populaties van bestuivers en graslandvlinders. Naast een stijgende trend voor de graslandvlinders vraagt de Natuurherstelverordening ook een stijgende trend voor het aandeel landbouwgrond met landschapselementen met een hoge diversiteit. Hoewel er in de NHV geen percentageverplichting staat, heeft Nederland zelf wel een doel vastgelegd voor landschapselementen. In de Bossenstrategie die voortkomt uit het Klimaatakkoord staat een doelstelling om 10 procent van het landelijk gebied te laten bestaan uit groen-blauwe dooradering in 2050. In het Aanvalsplan Landschap wordt het huidige areaal ingeschat op zo'n twee tot drie procent. Het gaat zowel om houtige landschapselementen met bomen en struiken, als om bijvoorbeeld natuurvriendelijke oevers en kruiden- en bloemrijke randen (Stichting Deltaplan Biodiversiteitsherstel 2022). Een percentage van 10 procent is tevens een minimale vereiste voor een substantiële bijdrage aan de ecologische doelen, in combinatie met een grote variatie en een fijnmazig netwerk van dooradering (Opdam & Vos 2024).

Bij een doel van 10 procent groen-blauwe dooradering gaat het (na aanleg en herstel) naar schatting om zo'n 180.000 hectare⁸ aan landschapselementen op agrarisch grond, in heel Nederland. Dit

⁸ Uitgaande van de berekening van het Aanvalsplan Landschap dat stelt dat 80% van de beoogde 223.700 hectare dooradering op landbouwgrond ligt (Stichting Deltaplan Biodiversiteitsherstel (2022).

is zowel ruimtelijk als in doelsoorten een duidelijke verbreding ten opzichte van het bestaande agrarisch natuurbeheer, dat nu is gericht op beheer van een groen-blauwe dooradering voor VHR-soorten in specifieke gebieden. Een flink deel van deze landschapselementen zal nog moeten worden aangelegd of hersteld. Hiermee zijn (hoge) inrichtingskosten gemoeid. Het Aanvalsplan Landschap schat deze voor de aanleg van houtige elementen in op 1,63 miljard euro. Voor natte dooradering, zoals natuurvriendelijke oevers op 2,25 miljard en voor kruidenrijke randen op 0,6 miljard euro. Een groot deel van deze kosten komt voor rekening voor een vergoeding van 85% aan de grondeigenaar voor de waardedaling van de grond (Stichting Deltaplan Biodiversiteitsherstel 2022). Dit omdat er geen agrarische productie meer mogelijk is op de plek die de groen-blauwe dooradering inneemt. Om het verlies aan productieve landbouwgrond te compenseren, kunnen grondinstrumenten worden ingezet, zoals kavelruil. Uitgaande van de huidige uitgekeerde bedragen voor dooradering in het ANLb kunnen de beheerkosten oplopen tot zo'n 400 miljoen euro per jaar, uitgaande van de huidige bedragen per hectare die in het ANLb worden uitgekeerd voor dooradering⁹.

Het agrarisch natuurbeheer is niet de enige manier om de realisatie van de groen-blauwe dooradering te stimuleren. De zogenoemde conditionaliteiten van het GLB¹⁰ kunnen ook worden gebruikt om agrariërs te verplichten 10 procent van hun grond te wijden aan landschapselementen. En subsidies uit de Ecoregeling¹¹ kunnen agrariërs stimuleren landschapselementen aan te leggen en beheren. Hiervoor zou het budget voor de ecoregeling in de volgende GLB-periode verhoogd moeten worden, ten koste van de rechtstreekse inkomenssteun omdat het niet is toegestaan om hier nationaal geld voor in te zetten.

Het landschapsdoel overlapt met de doelen voor soorten en gebieden. Een toename van de groen-blauwe dooradering betekent bijvoorbeeld een groter leefgebied voor een aantal agrarische VHR-soorten. En in overgangsgebieden, beekdalen en veenweidegebieden kan groen-blauwe dooradering helpen om het landgebruik te extensiveren en zo bijvoorbeeld uit- en afspoeling van meststoffen en gewasbeschermingsmiddelen naar het oppervlaktewater te verminderen.

Belonen

Het kabinet wil het extra budget voor agrarisch natuurbeheer ook gebruiken om agrariërs marktconform te belonen voor de inspanningen die zij leveren voor de natuur. Deze voldoende en langjarige beloningen voor agrarisch natuurbeheer zijn ook nodig om de belangstelling van agrariërs te wekken voor met name de zware beheerpakketten. Belonen is dan ook een belangrijke conditie voor de effectiviteit van het agrarisch natuurbeheer van de eerder besproken thema's. Tegelijkertijd verkleint beter belonen ook de budgettaire ruimte voor meer agrarisch natuurbeheer omdat de gemiddelde beheersubsidie per hectare toeneemt en beperken langjarige contracten de flexibiliteit om afspraken, indien nodig, tussentijds bij te stellen.

⁹ Het gaat gemiddeld om € 2.587,- per hectare, inclusief overhead in 2023 (bron RVO).

¹⁰ Het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid (GLB) kent voorwaarden voor het kunnen ontvangen van subsidies: de conditionaliteiten. In de basis gaat het erom dat de agrarisch ondernemer voldoet aan wettelijke kaders en aan voorwaarden voor goede landbouw- en milieucondities.

¹¹ De Ecoregeling is een vrijwillige regeling uit het GLB, gericht op eco-activiteiten ten behoeve van klimaat- en milieudoelen. Voor de eco-activiteiten ontvangen deelnemende agrariërs een subsidie.

Het is de vraag of en hoe beter belonen kan worden ingevoerd. De mogelijkheden om agrarisch natuurbeheer te belonen worden beperkt door Europese GLB- en staatssteunregels (Wolberink en Baayen 2024). De vergoeding is beperkt tot gemaakte kosten en inkomensderving voor bovenwettelijke beheerprestaties. Hierdoor zijn de mogelijkheden om echt te belonen voor maatschappelijke diensten, met een bijdrage aan het boereninkomen, beperkt. De huidige beheervergoedingen voor agrarisch natuurbeheer zijn weliswaar gebaseerd op maximale kosten en opbrengstderving, maar zijn ook al jaren niet geïndexeerd. Hierdoor zijn de bestaande vergoedingen niet meer concurrerend voor met name de zwaardere beheerpakketten, waarbij ook nog eens het bedrijfsrisico groter is dan bij lichtgroene pakketten.

Nederland heeft wel twee concrete mogelijkheden om beter belonen mogelijk te maken door een aanpassing in het toekomstige GLB. Daarvoor is wel eerst overleg met en instemming van de Europese Commissie nodig en deels ook aanpassing van de GLB-regels bij de komende herziening van het GLB. De eerste mogelijkheid zit in het (opnieuw) toepassen van gebiedsgerichte vergoedingen voor bestaande natuurlijke beperkingen, zoals hoge waterstanden of veel landschapselementen, in specifiek op kaart begrensde gebieden. Een tweede mogelijkheid zit in het mogelijk maken van een vaste marge boven op de vergoeding van gemaakte kosten en inkomensderving van bijvoorbeeld 20 procent, zoals al wordt toegepast voor de bosbouwsector. Zo'n marge is ook nodig om de risico's van zwaar natuurbeheer beter te dekken (Wolderink en Baayen 2024).

Naast de vergoedingen is het voor sommige zware beheerpakketten ook belangrijk om langjarige contracten aan te kunnen bieden. De huidige beheercontracten zijn maximaal 6 jaar, maar contracten van 12-18 jaar zijn wel mogelijk. Ze worden alleen niet toegepast. Langjarige contracten bieden meer zekerheid voor agrarische bedrijven die willen omschakelen naar een extensievere bedrijfsvoering, en langjarig beheer vergroot de kans dat de doelen worden gehaald. Deze langjarige contracten worden momenteel nog niet of nauwelijks afgesloten vanwege onduidelijkheid over de financiering tussen Rijk en provincies. Bij langjarige contracten zou het ook mogelijk moeten worden ze tussentijds aan te passen, omdat bijvoorbeeld de beleidsdoelen kunnen veranderen door nieuwe inzichten.

Samenvattende tabel

In onderstaande tabel hebben we de antwoorden op de belangrijkste onderzoeksvragen voor de inhoudelijke ambities in beeld gebracht.

Ambitie	Soorten	Gebieden	Landschappen
Doelen	68 VHR-soorten in landelijk gebied	VHR/stikstof KRW-doelen Klimaatakkoord	Groen-blauwe dooradering (GBDA) Herstel agrarische ecosystemen (NHV)
Mogelijke omvang (in ha en kosten)	120.000-700.000 ha 200 miljoen - 3 miljard/jaar	250.000 – 300.000 ha 300-600 miljoen/jaar	180.000 ha 400 miljoen/jaar
Conditie voor effectiviteit	Investeren in inrichting en extensivering van agrarische bedrijven Ruimtelijke concentratie in geschikte leefgebieden Substantiële extensivering: zware pakketten gericht op verbetering van de kwaliteit van leefgebied	Investeren in inrichting en de extensivering van agrarische bedrijven Ruimtelijke concentratie in specifieke zones Substantiële extensivering: minder mest/hogere waterpeilen	Investeren in aanleg/herstel landschapselementen Ruimtelijke samenhang en inpasbaarheid in landschap Extensivering door aanleg 10% groen-blauwe dooradering op landbouwgrond
Passend in huidige stelsel?	Zeer hoog (focus van huidige stelsel)	Beperkt (onderdeel van een bredere gebiedsgerichte aanpak)	Hoog (doel zit al deels in bestaande stelsel)
Mag het?	Alleen belonen o.b.v. gemaakte kosten en gederfde inkomsten	Alleen belonen o.b.v. gemaakte kosten en gederfde inkomsten	Alleen belonen o.b.v. gemaakte kosten en gederfde inkomsten
Alternatieve strategie	Opnemen in Natuurnetwerk met agrarische zelfrealisatie	Zoneren en normeren met schadeloosstelling agrarische bedrijven	10% dooradering in conditionaliteiten GLB en/of belonen via ecoregeling
Mogelijke synergie	Weidevogelbeheer en vernatting veenweide Weidevogelbeheer en graslandvlinders Dooradering (VHR-soorten) en GBDA	Overlap overgangsgebieden, veenweide en beekdalen	Groen-blauwe dooradering ambities in overgangsgebieden, veenweide en beekdalen

Analyse

Deze paragraaf bevat een overkoepelende analyse van de analyse per thema, zoals is samengevat in de tabel op de vorige pagina.

De 500 miljoen voor agrarisch natuurbeheer kan worden ingezet voor drie inhoudelijke thema's (soorten, gebieden en landschappen) en voor beter belonen

Op basis van de brief contouren agrarisch natuurbeheer en de brief Ruimte voor Landbouw en Natuur (LNVN 2024a; LNVN 2024b) zijn er veel verschillende doelen bij agrarisch natuurbeheer. Deze delen we in in vier thema's. Er zijn drie inhoudelijke thema's waaraan met agrarisch natuurbeheer kan worden bijgedragen: soorten, gebieden en landschappen. Het vierde thema bevat geen wettelijke doelen maar is een voorwaarde voor de andere thema's, namelijk om agrarische ondernemers beter te belonen voor hun inspanningen. De vier thema's beschrijven we als volgt:

1. *Soorten.* Dit thema is gericht op behoud en herstel van de 68 VHR-soorten die afhankelijk zijn van het landelijk gebied. Daarbij is er specifieke aandacht voor de grutto, in het kader van de inbreukprocedure Vogelrichtlijn. Het huidige agrarisch natuurbeheer focust grotendeels op dit thema.
2. *Gebieden.* Dit thema is gericht op het verbeteren van milieucondities voor internationale verplichtingen. Dit gebeurt door het extensiveren van de landbouw in overgangsgebieden rondom Natura 2000 (VHR/stikstof) en brede beekdalen (KRW) en door vernatting van veenweidegebieden (Klimaatakkoord).
3. *Landschappen.* Dit thema is gericht op de aanleg en het beheer van groen-blauwe dooradering in het agrarische landschap. Zo wordt invulling gegeven aan herstel van bestuivers en graslandvlinders, waar de Europese Natuurherstelverordening om vraagt.
4. *Belonen.* Dit thema is een voorwaarde voor de overige thema's. Het gaat over 'realistische verdienmodellen voor agrarische ondernemers' en langjarige beloningen.

500 miljoen per jaar is onvoldoende voor realisatie van alle ambities

Met structureel 500 miljoen euro extra per jaar kan een flinke bijdrage geleverd worden aan de (inter-)nationale natuur-, klimaat- en waterdoelen. Bij elk van de onderscheiden thema's kan een grote stap gemaakt worden. Maar de 500 miljoen per jaar is onvoldoende om alle doelen te realiseren binnen de thema's soorten, gebieden en landschappen, samen met de ambitie om beter te belonen. Er zijn keuzes nodig tussen of binnen de thema's, of er zijn meer financiële middelen nodig.

Investeren, concentreren en extensiveren is nodig voor effectief agrarisch natuurbeheer

Het agrarisch natuurbeheer is op dit moment nog onvoldoende effectief omdat de huidige inzet nog te versnipperd is en nog teveel bestaat uit relatief lichte beheerpakketten. Een effectief agrarisch natuurbeheer vraagt om *investeren, concentreren en extensiveren*.

Investeren gaat over het eenmalig besteden van geld aan de inrichting van gebieden, zoals de aanleg van landschapselementen of natuurvriendelijke oevers. Ook gaat het om de herwaardering, ofwel een vergoeding voor de waardevermindering, van agrarische grond en de omschakeling van agrarische bedrijven. Bij de investeringen in de omschakeling van agrarische bedrijven gaat het bijvoorbeeld om keuzes voor andere veerassen of stalsystemen als onderdeel van de omschakeling naar een extensievere bedrijfsvoering. Deze eenmalige investeringen zijn nodig om agrarisch natuurbeheer effectief uit te kunnen voeren.

Concentreren gaat over de ruimtelijke concentratie van het agrarisch natuurbeheer op plekken en in een bepaalde omvang. Daardoor is de effectiviteit van agrarisch natuurbeheer zo groot mogelijk. Zo is voor VHR-soorten een (veel) hogere dichtheid aan beheer in een leefgebied nodig dan momenteel wordt gerealiseerd.¹⁵ Voor concentratie van agrarisch natuurbeheer in specifieke gebieden kan actief grondbeleid nodig zijn, zoals het opkopen van ruilgrond en kavelruil/ landinrichting om de gewenste functie op de juiste plek te krijgen.

Extensiveren betekent ten slotte dat veel meer moet worden ingezet op extensivering van het landgebruik om bijvoorbeeld het leefgebied van soorten voor de lange termijn structureel te verbeteren. Dat betekent inzetten op zware (en dus dure) beheerpakketten, met relatief veel beperkingen voor het agrarisch gebruik van de grond. Daarbij kan het gaan om vernatting (waterstanden tot 20-30 centimeter onder maaiveld), kruidenrijk grasland en maatregelen zoals minder dierlijke mest en geen kunstmest gebruiken.

Voor een groot aandeel zwaar agrarisch natuurbeheer is omschakeling nodig naar extensievere bedrijfsvoering

Een gangbare agrarische bedrijfsvoering combineren met agrarisch natuurbeheer is mogelijk. Desalniettemin blijft veel zwaar beheer vooral op meer dan 20% van het oppervlak van een bedrijf moeilijk in te passen. Extensiveren door minder te bemesten, later te maaien en een hogere grondwaterstand te hanteren, leidt tot lagere gewasopbrengsten en hogere kosten. Dit betekent dat een agrarisch ondernemer het bedrijfssysteem hierop moet aanpassen. De kosten van deze aanpassingen worden niet allemaal gedekt via de huidige beheervergoedingen. Er zijn dus voldoende vergoedingen nodig voor de gemaakte kosten en de gederfde inkomsten. Ook financiële ondersteuning is nodig bij de omschakeling naar een extensievere bedrijfsvoering, zoals extra grond en investeringen in bijvoorbeeld een ander stalsysteem.

Voldoende en langjarig belonen is een belangrijke voorwaarde voor de effectiviteit van agrarisch natuurbeheer

De ambitie om agrariërs te belonen voor agrarisch natuurbeheer is een belangrijke voorwaarde voor de deelname aan het vrijwillig agrarisch natuurbeheer. Daarmee is het ook belangrijk voor de effectiviteit van agrarisch natuurbeheer. Gegeven de ambities om het bestaande agrarisch natuurbeheer fors uit te breiden is het, los van de specifieke inhoudelijke doelen, dus ook belangrijk dat de beloning voldoende aantrekkelijk is voor boeren om te kiezen voor agrarisch natuurbeheer. Dat geldt in versterkte mate voor de zware pakketten gericht op extensivering, die nodig zijn om natuur-, water- en klimaatdoelen te behalen.

Ondanks de brede behoefte om de beloning voor agrarisch natuurbeheer te verbeteren, is de beloning in de praktijk beperkt door EU-staatssteunregels. De overheid mag hierdoor slechts vergoeden voor de gemaakte kosten en inkomstenderving. De huidige vergoedingen blijven hier op achter omdat deze jarenlang niet zijn geactualiseerd. Zelfs na oplossing van dit praktische probleem zijn de vergoedingen onvoldoende aantrekkelijk, met name voor bedrijven met relatief veel en zware pakketten. Nederland heeft binnen het GLB wel mogelijkheden om in specifieke gebieden via het opnieuw activeren van de gebiedsgerichte vergoeding een extra vergoeding te geven voor 'natuurlijke handicaps', zoals hoge waterpeilen of relatief veel landschapselementen. Ook zijn er wellicht mogelijkheden om in Europa te pleiten voor een extra toeslag van bijvoorbeeld 20 procent op de bestaande tarieven.

Ook hebben sommige boeren behoefte aan meer zekerheid over de looptijd van zware agrarisch beheercontracten. De huidige maximale looptijd van deze contracten is meestal zes jaar vanwege de koppeling aan de financiering vanuit het GLB. In het GLB zijn wel mogelijkheden voor langere contracten (12-18 jaar), maar deze contracten worden momenteel nog nauwelijks afgesloten. Dit komt vooral door de onduidelijkheid over de langjarige financiering van deze contracten tussen Rijk en provincies.

Het Rijk wil meer regie, maar binnen het huidige stelsel zijn de mogelijkheden hiervoor beperkt

Voor de aanvullende 500 miljoen per jaar voor agrarisch natuurbeheer bestaat de wens (o.a. vanuit de Tweede Kamer) om dit grotendeels via het huidige subsidiestelsel in te zetten.¹² Daarnaast is er de wens voor meer Rijksregie op de inzet van deze middelen. Deze wensen zijn moeilijk met elkaar te verenigen, omdat het huidige subsidiestelsel ANLb is gedecentraliseerd naar de provincies via het Provinciefonds. Provincies hebben hiermee een grote mate van beleidsvrijheid om de middelen te besteden. Ook begrenzen zij de leefgebieden waarbinnen de agrarische collectieven vervolgens beheerovereenkomsten kunnen afsluiten. Voor meer Rijksregie zijn daarom nadere afspraken nodig binnen het huidige stelsel agrarisch natuurbeheer (zie verder onder Handelingsperspectieven).

Grenzen aan vrijwilligheid: zoneren en normeren zijn meer passend voor overgangsgebieden, beekdalen en veenweidegebieden

Voor het thema *gebieden* (overgangsgebieden rond stikstofgevoelige Natura 2000, beekdalen en veenweidegebieden) is het bestaande vrijwillige en bovenwettelijke agrarisch natuurbeheer minder passend. Ten eerste gaat het hier om de uitvoering van juridisch bindende internationale verplichtingen (VHR, KRW en Klimaatakkoord van Parijs). Voor het verbeteren van milieuocondities vanuit het principe ‘vervuiler betaalt’ ligt het meer voor de hand om te werken met wettelijke normering in plaats van vrijwillig agrarisch natuurbeheer. Ten tweede kan agrarisch natuurbeheer pas echt een bijdrage leveren aan de oplossing van vastgelopen vergunningverlening vanuit stikstof (en mogelijk in de toekomst ook KRW) als het veranderde landgebruik ook juridisch is geborgd. De verwachte bijdrage vanuit agrarisch natuurbeheer aan natuur- en klimaatdoelen kan dan worden meegenomen in het vergunningsproces. Dit geldt met name voor de overgangsgebieden rond stikstofgevoelige Natura 2000-gebieden. Ten slotte maakt de extensivering van het landgebruik in deze gebieden meestal deel uit van een bredere integrale gebiedsopgave, waarbij provincies al vaak de regierol hebben en niet de agrarische collectieven.

De conclusie is dus dat voor het thema *gebieden* een aanpak gebaseerd op een ruimtelijke zonering en normering van het agrarisch landgebruik beter past dan vrijwillig agrarisch natuurbeheer. Hierbij hoort een schadeloosstelling van agrarische bedrijven van de waardevermindering op onroerend goed, zoals grond en stallen, als inkomensverlies. Over het algemeen wordt bij dit soort regelingen voor het inkomensverlies een termijn van tien jaar genomen. In deze tijd heeft de ondernemer de tijd voor omschakeling naar een ander verdienmodel.

¹² In lijn met de motie van lid-Van Campen (36600 XIV, nr 42).

Handelingsperspectieven

Uit deze studie volgt een aantal handelingsperspectieven, die vooral gericht zijn op het Rijk. Ze gaan dus over de besluitvorming op landelijk niveau over de besteding van de 500 miljoen aan extra financiële middelen voor agrarisch natuurbeheer. Daarbij kan het Rijk natuurlijk ook altijd de beslissing nemen om extra geld toe te voegen.

1. Maak keuzes tussen of binnen de thema's

Keuzes maken tussen of binnen de doelen onder de verschillende thema's is nodig. Dat volgt uit de conclusie dat 500 miljoen euro onvoldoende is om alle ambities na te kunnen streven. Er zijn ofwel duidelijke keuzes nodig over de inzet van de middelen, of meer geld. Uitgaande van de beschikbare middelen is de eerste vraag: bij welke doelen ligt de prioriteit om te kunnen voldoen aan internationale verplichtingen en nationale wensen?

Hierbij zijn twee keuzerichtingen denkbaar.

1. Kies voor focus op één thema;
2. Kies voor een combinatie van doelen, met scherpe keuzes binnen de drie inhoudelijke thema's.

De eerste is een keuze tussen de ambities voor de drie inhoudelijke thema's (soorten, landschappen en gebieden). De tweede keuzerichting is om binnen de thema's scherpe keuzes te maken zodat een weloverwogen mix ontstaat). Hierbij kan ook de focus liggen op synergie tussen de verschillende thema's.

De keuze welke doelen prioriteit hebben, zal vervolgens ook leidend moeten zijn bij de verdeling van het budget over provincies en agrarische collectieven. Bij de verdeling van de 500 miljoen euro kan ook gekeken worden of de gebieden waar deze doelen bereikt worden, logischerwijs bij elkaar in de buurt liggen om het effect te versterken.

2. Stuur op kwaliteit in plaats van op kwantiteit, door een focus op investeren, ruimtelijk concentreren en extensiveren

Bij het uitgeven van de 500 miljoen euro is het belangrijk dat kwaliteit voorop staat. 'Welk doel ook prioriteit heeft: eerst zijn investeringen nodig in de inrichting van gebieden. Geld is bijvoorbeeld nodig voor directe inrichtingsmaatregelen, de herwaardering van agrarische grond en de kosten van de omschakeling van agrarische bedrijven naar een extensievere bedrijfsvoering. Vervolgens is ruimtelijke concentratie nodig van het agrarische natuurbeheer. Hiervoor kan de inzet van actief grondbeleid nodig zijn, bijvoorbeeld door het aanbieden van ruilgrond en kavelruil/landinrichting om de juiste beheerpakketten op de juiste plek te krijgen. Ten slotte is het belangrijk dat de focus meer komt te liggen op extensivering van landgebruik door het afsluiten van zware beheerpakketten. Deze zijn nodig om de beoogde doelen te kunnen bereiken.

Het is belangrijk om eerst te investeren in de inrichting, vervolgens de beheerpakketten ruimtelijk te concentreren en ten slotte het landgebruik te extensiveren door het afsluiten van zware beheerpakketten. Dit kost tijd. Dat betekent dat het wenselijk is te voorkomen dat provincies en collectieven te veel nadruk leggen op het snel uitbreiden van de hectares agrarisch natuurbeheer. Het risico bestaat dat dan vooral veel lichte beheerovereenkomsten met een beperkte ruimtelijke concentratie worden afgesloten. Het is dus beter om te sturen op kwaliteit dan kwantiteit.

3. Het Rijk zorgt met een aantrekkelijke vergoeding voor zware pakketten agrarisch natuurbeheer voor voldoende belangstelling

De noodzaak om meer zware beheerpakketten af te sluiten, vraagt om een beloning die aantrekkelijk genoeg is om voldoende deelname te garanderen.

Het Rijk kan de bestaande beloningen verbeteren door: (a) de jaarlijkse vergoedingen regelmatig te actualiseren op basis van actuele kosten en inkomensderving; (b) binnen het GLB de toepassing mogelijk te maken van een gebiedsgerichte vergoeding als aanvulling op de bestaande beheervergoedingen en/of (c) in de onderhandelingen over het nieuwe GLB te zorgen voor een plus op de beheervergoedingen voor zware pakketten in het ANLb (bijvoorbeeld 20 procent bovenop gemaakte kosten en inkomensderving).

4. Het stimuleren van agrarisch natuurbeheer vraagt langjarige beheercontracten én ruimte voor flexibiliteit in de praktijk

Bij de uitbreiding van het agrarisch natuurbeheer bestaat onder boeren met name voor de zwaardere pakketten een behoefte aan langjarige agrarisch natuurbeheercontracten (12-18 jaar). Tevens is het voor de effectiviteit van het beheer belangrijk dat het beheer over langere periodes wordt uitgevoerd. De huidige contracten voor agrarisch natuurbeheer zijn meestal beperkt tot maximaal zes jaar, omdat er alleen voor deze periode financiering is vanuit het GLB. Langere contracten zijn wel mogelijk, maar ze worden in de praktijk nog nauwelijks afgesloten. Om dit mogelijk te maken, zijn concrete afspraken nodig over langdurige financiering tussen het Rijk en de provincies. Het is daarbij wel belangrijk dat binnen deze langjarige contracten ook enige flexibiliteit zit, zodat tussentijdse lessen kunnen worden meegenomen en de doelen en afspraken kunnen worden bijgesteld indien nodig.

5. Effectief investeren in agrarisch natuurbeheer vraagt een investeringspakket voor eenmalige inrichtingskosten

De jaarlijkse 500 miljoen euro extra middelen voor agrarisch natuurbeheer moeten samengaan met een investeringspakket voor de financiering van eenmalige investeringen in gebieden. Het gaat hierbij om directe inrichtingskosten, herwaardering van grond en de omvorming naar extensievere agrarische bedrijven. Uit deze studie blijkt dat deze investeringen noodzakelijk zijn om de beoogde doelen van het agrarische natuurbeheer daadwerkelijk te realiseren. De inschatting is dat het om vele miljarden aan eenmalige investeringskosten gaat, vooral voor de herwaardering van agrarische grond of de aanleg van landschapselementen.

Hiervoor zijn al middelen beschikbaar via de koploper- en versnellingsprojecten uit het Transitiefonds en (in de eerste jaren) uit de 500 miljoen voor agrarisch natuurbeheer. Naar verwachting is dit echter onvoldoende om deze inrichtingskosten volledig te dekken. We constateren dat dit omgekeerd is aan een aanbeveling uit het NPLG. In het NPLG was wel sprake van een Transitiefonds van 25 miljard voor eenmalige inrichtingskosten, maar er was geen budget geregeld voor structurele beheerkosten (Boezeman et al 2024: 71). Met de 500 miljoen per jaar voor agrarisch natuurbeheer is er nu wel budget voor beheer, maar er is geen structureel budget voor de noodzakelijke eenmalige investeringen.

6. ‘Zoneren en normeren’ werkt beter bij het bereiken van doelen voor gebieden waarvoor internationale verplichtingen gelden

Bij het thema *gebieden* ligt de focus van de doelen op verbetering van de milieucondities in gebieden waarvoor internationale verplichtingen gelden. Het gaat dan bijvoorbeeld om

overgangsgebieden rondom stikstofgevoelige Natura 2000-gebieden, veenweidegebieden waarvoor specifieke klimaatdoelen gelden, en (brede) beekdalen waarin kan worden bijgedragen aan de KRW-doelen. Het stelsel van vrijwillig agrarisch natuurbeheer is voor het behalen van deze doelen niet het meest logisch. Om milieucondities te verbeteren, past de aanpak gericht op 'zoneren en normeren' via de Omgevingswet veel beter. Deze aanpak is minder vrijblijvend en geeft meer garanties op realisatie dan het huidige agrarisch natuurbeheer. Door dit te doen, zijn de resultaten van het agrarisch natuurbeheer beter juridisch geborgd. Er is dan een verwachte bijdrage vast te stellen van een agrarisch ondernemer aan specifieke natuur- en klimaatdoelen. Deze verwachte bijdrage kan worden meegenomen bij het oplossen van vastgelopen vergunningsverlening. Nu gaat dit vooral om stikstof, maar in de toekomst kan dit wellicht ook gelden voor waterkwaliteit (KRW).

De logische implicatie van 'zoneren en normeren' is het bieden van een schadeloosstelling van maximaal 10 jaar inkomensverlies en (eenmalig) verlies op vermogen (zoals grond en gebouwen) aan agrarische bedrijven. De schadeloosstelling geeft deze bedrijven de mogelijkheid om te schakelen naar een extensiever verdienmodel.

7. Voor agrarisch natuurbeheer is een combinatie nodig van maatwerk in gebiedsprocessen en meer regie vanuit het Rijk

Zoals eerder gesteld, is voor effectief agrarisch natuurbeheer ruimtelijke concentratie nodig. Dit betekent dat het agrarisch natuurbeheer vaker gerealiseerd zal moeten worden in gebiedsprocessen die gezamenlijk tussen de partijen moeten worden afgestemd. In het landelijk gebied kunnen provincies samen met agrarisch collectieven de regie nemen in deze processen. Hiervoor is een zekere beleidsvrijheid vanuit het Rijk voor provincies nodig, zodat per regio maatwerk geboden kan worden. Het huidige stelsel biedt hiervoor voldoende mogelijkheden.

Daarnaast is het verstandig dat het Rijk meer regie gaat voeren op de manier waarop het agrarisch natuurbeheer in gebieden wordt ingezet. Dit vanwege de hoeveelheid extra geld voor agrarisch natuurbeheer waarvoor een effectieve besteding gezocht wordt. En vanwege de rol van de rijksoverheid bij de uitvoering van internationale verplichtingen, zoals de Vogel- en Habitatrichtlijn en de Kaderrichtlijn water. Het Rijk zou de regie op het behalen van de doelen kunnen verbeteren door: (a) strategische afspraken te maken met provincies over de inzet van het extra geld voor agrarisch natuurbeheer. Deze zullen in lijn met het huidige stelsel via het Provinciefonds beschikbaar worden gesteld (agrarisch natuurpact); (b) een ecologische toets te laten uitvoeren door de ecologische autoriteit op de gebiedsplannen van agrarische collectieven voor de inzet van agrarisch natuurbeheer en (c) voldoende te monitoren en handhaven op de bereikte resultaten van agrarisch natuurbeheer.

Referenties

- Boezeman, D., Silvius, B., Vink, M., Kuindersma, W., Breman, B., Hoogvliet, M., J. van den Roovaart (2024). Ex ante analyse nationaal programma landelijk gebied: Provinciale programma's en rijksmaatregelen. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.
- CLO (2025). [Agrarisch natuurbeheer, 1981-2024](#) (indicator 1317, versie 13, 6 maart 2025), www.clo.nl. Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS), Den Haag; PBL Planbureau voor de Leefomgeving, Den Haag; RIVM Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu, Bilthoven; en Wageningen University and Research, Wageningen.
- EU (2024). Verordening (EU) 2024/1991 van het Europees parlement en de Raad van 24 juni 2024 inzake natuurherstel en tot wijziging van Verordening (EU) 2022/869. Brussel: Europees parlement en de Raad.
- Hinsberg, A. van, Egmond, P. van, Pouwels, R., Dirkx, G. H. P., & Breman, B. C. (2020). *Referentiescenario's Natuur: Tussenrapportage Natuurverkenning 2050 (No. 3574)*. Planbureau voor de Leefomgeving (PBL)
- LVVN (2024a). Contourenbrief agrarisch natuurbeheer, Tweede Kamer Kamerstukken 2024/25, 33576, nr. 402.
- LVVN (2024b). Aanpak Ruimte voor Landbouw en Natuur, Tweede Kamer Kamerstukken 2024/25, 36 600 XIV, nr. 66.
- Opdam, P. F. M., & Vos, C. C. (2023). Hoeveel groenblauwe dooradering is nodig?. *Landschap: tijdschrift voor landschapsecologie en milieukunde*, 40(2), 57-65.
- Stichting Deltaplan Biodiversiteitsherstel (2022). Aanvalsplan landschap Realisatie van 10% groenblauwe dooradering. Wageningen: Stichting Deltaplan Biodiversiteitsherstel
- Visser, T. & E. Kleyheeg (2025). *Ecologische evaluatie Agrarisch Natuur- en Landschapsbeheer*. Wageningen: Wageningen Environmental Research.
- WEnR & SOVON (2022). *Benodigde oppervlakte extra natuur voor de Natura 2000-doelen: Quick scan in het kader van het NPLG*, Wageningen / Nijmegen: WEnR / Sovon Vogelonderzoek Nederland
- Winsemius, P. & Crone, F. (2020). Aanvalsplan Grutto <https://gruttoaanvalsplan.nl/wp-content/uploads/2022/03/aanvalsplan-Grutto.pdf>.
- Wolberink, C.W., R.P. Baayen (2024). De regelgeving van de Europese Unie voor de duurzaamheids transitie in de landbouw: welke ruimte biedt de regelgeving en hoe bruikbaar is die? *Beleidsruimte, knelpunten en kansen. Tijdschrift voor Levensmiddelenrecht* 1, februari 2024.

Bijlage: Onderzoeksvraag en -aanpak

De hoofdvraag van het onderzoek is: hoe kan het Rijk zorgen voor een effectieve besteding van de 500 miljoen per jaar aan extra middelen voor het agrarisch natuurbeheer? Deze hoofdvraag werken we via een aantal meer specifieke onderzoeksvragen uit in het achtergrondrapport bij de voorliggende studie. Dit achtergrondrapport wordt door het PBL gepubliceerd in april 2025.

Het onderzoek is gestart met een analyse van de beleidsdoelen van agrarisch natuurbeheer. De doelen zijn afkomstig uit het regeerprogramma en twee Kamerbrieven: 'Contouren agrarisch natuurbeheer' en 'aanpak Ruimte voor Landbouw en Natuur' (LVVN 2024a; LVVN 2024b). De genoemde beleidsdoelen hebben we vervolgens ingedeeld in de vier thema's. Elk thema vormt een samenhangende verzameling van doelen. Voor elk van die vier thema's hebben we met behulp van bestaande studies en evaluaties geanalyseerd welke condities nodig zijn zodat agrarisch natuurbeheer substantieel kan bijdragen aan het behalen van wettelijke klimaat-, water- en natuurdoelen.

Gedurende het onderzoeksproces zijn concepten en onderdelen besproken met en gereviewd door domeinspecialisten van het PBL, de WUR en de Universiteit Utrecht. Eind februari 2025 is gereflecteerd op voorlopige resultaten in een reflectiebijeenkomst met BoerenNatuur, IPO, Landschap-penNL, LTO, LVVN, NAIK, NVWA en Vogelbescherming Nederland.