

# Naar een doelgerichter agrarisch natuur- en landschapsbeheer (ANLb)

December 2024



# Inhoud

<b>Voorwoord</b>	<b>3</b>
<b>Executive summary</b>	<b>4</b>
<b>Samenvatting</b>	<b>6</b>
<b>1 Inleiding</b>	<b>9</b>
1.1 Probleemschets	9
1.2 Doelen van de pilot	10
1.3 Wat hebben we gedaan?	10
<b>2 Achtergrond</b>	<b>12</b>
2.1 ANLb en het doelenkader	12
2.2 De urgentie van doorontwikkeling	12
2.3 Het ANLb-stelsel	13
<b>3 Habitatscorekaarten: ontwikkeling en toepassing</b>	<b>15</b>
3.1 Habitatscorekaarten: idee niet nieuw, gebruik op gebiedsniveau wel	15
3.2 Ontwikkeling indicatoren, kaartbeelden en scores	16
3.3 Testen van habitatscorekaarten in praktijkgebieden	21
3.4 Andere mogelijkheden voor toepassing habitatscorekaarten	23
3.5 Adviezen voor vervolg en nadere uitwerking	26
3.6 Handelingsperspectief	26
<b>4 Aanpak op gebiedsniveau: beleidsmatige aspecten</b>	<b>28</b>
4.1 Beleidsmatige toepassingsmogelijkheden van habitatscorekaarten	28
4.1.1 Habitatkwaliteit inbouwen in de ANLb-doelformulering	29
4.1.2 Habitatkwaliteit als 'instapeis'	30
4.1.3 Habitatkwaliteit toevoegen aan de beleidsmonitoring	31
4.1.4 Scorekaarten als onderdeel van de controle- en verantwoordingssystematiek	31
4.1.5 Betaling op basis van habitatkwaliteit	32
4.2 Controle en verantwoording: van perceels- naar gebiedsniveau?	33
4.2.1 Aanpak op element- en perceelsniveau niet langer houdbaar	34
4.2.2 Belemmeringen voor een gebiedsmatige aanpak	37
4.3 De weg voorwaarts: mogelijkheden voor de korte en langere termijn	39
4.3.1 Kan het ANLb worden losgemaakt uit de grondgebonden subsidies?	39
4.3.2 Op langere termijn: gebiedsaanpak inbouwen in EU-beleid	41
4.3.3 Op korte termijn: naar 'systeemtoezicht' op het ANLb	42
<b>5 Conclusies en aanbevelingen</b>	<b>45</b>
<b>Nawoord</b>	<b>48</b>
Separate bijlagen bij dit hoofdrapport	49
Colofon	50



## Voorwoord



Boerenland dat weer kwettert en ritselt van het leven. Opgaande trends van soorten als veldleeuwerik, grutto en hamster en een versterkte biodiversiteit in de breedste zin van het woord: wie wil dat nu niet? Met de GLB-pilot *Doelgericht ANLb* hebben Agrarische Natuurvereniging Oost-Groningen (ANOG), Natuurrijk Limburg en BoerenNatuur geprobeerd hieraan richting te geven. En wel door een aanpak op gebiedsniveau te ontwikkelen, waarbij het ANLb effectiever kan worden ingezet én een lagere uitvoeringslast kan worden behaald. Deze missie bleek geen glad geplaveide weg te zijn; eerder een landweg met de nodige hobbels. De start van het nieuwe GLB in 2023 en een nieuw kabinet met de bijbehorende koerswijzigingen zorgden voor de nodige onrust in de landbouw én bij beleidsmakers. Dit veroorzaakte met name in 2023 enige stagnatie en noodzaakte tot het bijstellen van een aantal ambities van de pilot. Met name de animo voor veldmaatregelen bleek een stuk minder dan beoogd en de samenwerking met het Ministerie van Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur (LVVN) en de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO) was minder intensief dan gehoopt en nodig.

Toch zijn we tevreden met de uitkomsten en resultaten van de pilot. We hebben geen volledig uitgewerkte set van gereedschappen opgeleverd, maar er zijn wel belangrijke stappen gezet in de ontwikkelrichting van het ANLb en er is een goede start gemaakt met ondersteunende instrumenten (de zogenaamde 'habitatscorekaarten'). Verderop in dit rapport wordt uitgebreid stilgestaan bij zowel het proces als de ontwikkelde habitatscorekaarten. Ook worden er adviezen gegeven voor doorontwikkeling hiervan en van het ANLb-stelsel als geheel.

Graag wil het projectteam hier van de gelegenheid gebruik maken om iedereen te bedanken die heeft meegewerkt aan en meegedacht over de pilot. Specifiek zijn dat Willemien Geertsema (destijds BoerenNatuur, thans Louis Bolk Instituut), medewerkers van LVVN, RVO, Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (NVWA), provincie Fryslân, Wageningen Environmental Research (WEnR), NEO, Sovon, het 'dagelijks bestuur' van de pilot, de collectieven die deelnamen in de klankbordgroep van de pilot en de boeren die veldmaatregelen uitvoerden. Jullie input was zeer waardevol voor de ontwikkeling van het gedachtengoed en de gereedschappen die deze pilot heeft opgeleverd.

Tot slot nodigt deze eindrapportage de lezer uit: heb je ideeën om de doorontwikkeling een stap verder te helpen, dan horen we het graag. Veel inspiratie toegewenst!

### Het projectteam:

Marjon Schultinga (*ANOG; projectleider*)

Lieneke Bakker (*BoerenNatuur*)

Harm Kossen (*Natuurrijk Limburg*)

Paul Terwan (*adviseur*)

## Executive summary



In 2016, the Dutch government launched a collective approach in its agri-environment scheme (abbreviated as ANLb in Dutch), in which 40 farmers' collectives act as applicants and final beneficiaries. The certified collectives are independent (cooperative) associations responsible for implementing the scheme in their regions. By 2024, agri-environment measures were implemented on approximately 105,000 hectares (6% of Dutch farmland). However, this success also has a downside: although the application and allocation take place at the landscape level, control and accountability by the government are carried out at the level of individual plots or activities. In this way, the government operates within the domain of agreements between collectives and farmers, who are also subject to inspection by the collectives. This is rather costly for both the government and the collectives. Moreover, it limits the opportunities to carefully tailor management practices to the actual situation in the field (such as weather conditions and presence of target species). If the contracted area substantially increases (which is the government's ambition), the current implementation model will likely collapse.

To accomplish a scheme that is entirely implemented at the landscape level, a pilot project (2021-2024) was launched to:

- increase ecological effectiveness by broadening the scheme's scope from species to habitats. To this end, 'habitat scorecards' were developed to provide an overview of the ecological quality of an entire region;
- shift government control and accountability to the regional level (hectares of realised habitat) and making better use of the data supplied by the collectives. This results in a lower workload for both the government and collectives and gives collectives and land users more flexibility in land management. This is even more urgent now that other countries (like Germany) are implementing or considering a collective approach in their agri-environment schemes.

In this way, the Dutch agri-environment scheme can better serve the comprehensive objectives (species and habitats) of the Bird and Habitats Directives as well as the EU's ambition to enhance the performance-based character of the CAP.

## Habitat scorecards: more attention for landscape quality

Monitoring habitat quality remains a blind spot in the current agri-environment scheme. Habitat scorecards fill this gap by measuring the ecological quality of an entire area. This does not only concern the farmland under contract but also plots under the eco-scheme and non-farmland elements such as verges, dikes, waterways, nature reserves, and landscape features managed by other parties. The indicators have been chosen to measure the suitability for multiple species and species groups in rural areas.

Testing the scorecards in seven regions showed that they can be a useful tool for collectives in optimising the measures taken and assessing the suitability of newly added areas. They also serve as a dashboard for monitoring habitat quality over the years. Furthermore, they facilitate consultations with other regional partners (such as conservation organizations, municipalities, and water boards) to jointly improve quality. To enhance their usability, it is strongly recommended that the scorecards be further developed. Once they are sufficiently operational, habitat quality can also play a role in agri-environment policy, e.g. as part of the scheme's objectives, controls and accountability mechanisms, payment system, and/or policy monitoring. It is desirable to further explore these types of applications.

## Towards a regional approach in control and accountability

The Netherlands has already been granted an exemption by Brussels—due to its collective system—to check and account for (groups of) activities rather than individual measures at the field level. However, the European Commission determines the sample size according to the working document *Overview of the IACS Quality Assessment in 2024 - Union Level Methodology*. This document enables inspections at the regional level, but in a way that requires more, rather than less, effort. Compliance with the rules governing the lawful use of EU funds and ensuring a 'level playing field' results in a relatively high number of plots being inspected each year, sometimes requiring multiple visits per year. Thus, the combination of EU regulations and the Netherlands' commitment to conscientiously enforcing these rules creates a significant implementation burden for both the government and collectives. In this way, the collective model becomes more of a challenge than an appealing prospect.

**In the longer term**, the solution lies primarily in incorporating a truly regional approach into control and accountability policy, at both EU and national levels; an approach that reduces rather than increases the workload for government and collectives. This means incorporation of this (additional) option into the EU's implementing directives and developing a feasible control sample composition on landscape level.

**In the short term**, as a step toward the long-term solution, the answer lies in designing what is called 'system supervision' in the Dutch Conceptual Framework for National Inspections. In this model, the national inspection agencies make extensive use of the quality assurance system of the (certified) collectives. Based on risk profiles and prior experience, on-the-spot checks are limited to a small number of plots. The collective ensures that the Dutch Paying Agency can easily tick the necessary 'checkboxes' but would not be responsible for ticking them itself. It is urgent that the parties responsible for the scheme collaborate to establish a system that all involved governments can depend on.

## Samenvatting



De GLB-pilot *Doelgericht ANLb* heeft onderzocht hoe de gebiedsgerichte aanpak van het agrarisch natuur- en landschapsbeheer (ANLb) met behulp van habitatscorekaarten effectiever kan worden, met lagere uitvoeringslasten. De kern van de aanpak is het centraal stellen van de gebiedskwaliteit, waarbij planning, uitvoering, monitoring, evaluatie, controle en verantwoording op gebiedsniveau worden georganiseerd in plaats van op het niveau van individuele percelen en elementen. Voor zowel de doelen van het ANLb als de uitvoeringslast van het stelsel is doorontwikkeling noodzakelijk.

### Geïdentificeerde knelpunten

Vanuit de pilot is geconstateerd dat een efficiënte uitvoering van het ANLb wordt belemmerd door de volgende knelpunten:

- de (GLB-)focus op perceelsniveau leidt tot een onwenselijke en onnodige verzwaring van de administratieve en controlelasten voor zowel overheid als collectieven. In combinatie met de Nederlandse focus op doelsoorten in plaats van (leef)gebieden blijft er bovendien ecologisch potentieel onbenut;
- innovatieve technieken, zoals *remote sensing* en geotagged foto's, worden onvoldoende benut;
- er is te weinig ruimte voor adaptief maatwerkbeheer, waardoor collectieven en deelnemers onvoldoende kunnen inspelen op actuele lokale omstandigheden.

Als gevolg hiervan komt de gebiedsgerichte aanpak van het ANLb niet optimaal uit de verf. Bovenstaande knelpunten moeten adequaat geadresseerd worden om te voorkomen dat de uitvoering hierin vastloopt, des te meer gelet op de beoogde uitbreiding van het ANLb.

### Onderzochte innovaties/verbeteringen

De pilot heeft de volgende innovaties/mogelijke verbeteringen onderzocht:

- de sturing op de samenhang tussen beheermaatregelen, bouwplannen en landschap in de drie leefgebieden van het ANLb (open grasland, open akker en dooradering) te versterken door de

kwaliteit van de gebieden in kaart te brengen via habitatscorekaarten, aan de hand van een brede set van indicatoren;

- het gebruik van digitale kaartbeelden (deels op basis van nieuwe technieken zoals remote sensing) die inzicht bieden in bepaalde aspecten van gebiedskwaliteit, zoals bodemvochtigheid, diversiteit in structuur, gewasdiversiteit, extensieve graslanden en het aandeel gunstige broedgewassen, en die het gebruik van habitatscorekaarten ondersteunen;
- wat er beleidsmatig moet veranderen om controle en verantwoording op gebiedsniveau te laten plaatsvinden, zowel op Europees niveau als binnen het ANLb-stelsel.

Concreet zijn de opgestelde habitatscorekaarten getest in zeven gebieden, behorend tot het werkgebied van vier verschillende collectieven.

## Bevindingen

Uit de pilot komen de volgende bevindingen naar voren (zie [hoofdstuk 3](#) en [hoofdstuk 4](#)):

- het gebruik van de indicatoren met bijbehorende kaartbeelden om de kwaliteit van een gebied te beoordelen, bleek in de praktijk goed toepasbaar. De kaartbeelden werden gezien als een waardevol hulpmiddel bij het maken een beheerplan, het in kaart brengen van de sterke en zwakke plekken in het gebied, en het bepalen van de geschiktheid van nieuwe gebieden om beheer uit te voeren;
- de 'scores' die in de testgebieden voor de afzonderlijke indicatoren waren vastgesteld, kwamen in hoofdlijnen overeen met het beeld dat de gebiedscoördinatoren van het gebied hadden. Dat is winst: op deze manier wordt hun veldkennis 'geobjectiveerd'. Wel waren er soms vraagtekens bij de relevantie van sommige indicatoren;
- een focus op gebieds-/habitatkwaliteit heeft de potentie om de ecologische resultaten te verbeteren, doordat er meer ruimte ontstaat voor flexibel beheer;
- een focus op gebieds-/habitatkwaliteit heeft de potentie om de motivatie voor deelname en daardoor ook het doelbereik te vergroten (op voorwaarde van voldoende budget);
- het gebruik van scorekaarten helpt om naar buiten toe te communiceren over gemaakte keuzes en behaalde resultaten;
- het gebruik van scorekaarten maakt op termijn een verschuiving naar een (meer) resultaatgerichte aanpak mogelijk, wat in lijn is met de ambitie om de resultaatgerichtheid van het GLB-NSP te vergroten;
- controle en verantwoording op gebiedsniveau leiden nu eerder tot een lastenverzwaring dan tot een lastenverlichting. Om daarin verandering te brengen, zijn beleidsaanpassingen nodig;
- op de langere termijn ligt de oplossing in het mogelijk maken van werkbare gebiedsmatige controle en verantwoording in de Europese verordeningen en controlerichtlijnen. Op de kortere termijn kan al veel worden gewonnen door het invoeren van 'systeemtoezicht' in het ANLb, waarbij de overheid veel sterker dan nu gebruik maakt van gegevens die de collectieven toeleveren en slechtst zeer selectief (op basis van risicoprofielen) zelf veldcontroles uitvoert.



## Aanbevelingen

De pilot komt tot de volgende aanbevelingen:

- zet in op verdere doorontwikkeling van de scorekaarten zodat ze optimaal ingezet kunnen worden:
  - » verfijn de scorekaarten door ermee te experimenteren;
  - » ontwikkel instructies voor het interpreteren en toepassen van kaartbeelden;
  - » ontwikkel tools, zoals dashboards en GIS-software, om de praktische toepasbaarheid van de habitatscorekaarten te vergroten;
  - » stimuleer kennisdeling en samenwerking tussen collectieven en andere gebiedspartijen;
- zodra de kaarten verder zijn ontwikkeld: experimenteer met een resultaatgerichte vergoeding op basis van de scorekaarten;
- lobby voor aanpassingen van de Europese regelgeving om controle en verantwoording op gebiedsniveau zodanig vorm te geven dat de bijbehorende lasten afnemen in plaats van toenemen.
- als tussenstap daarnaartoe: zet op korte termijn in op 'systeemtoezicht' in het ANLb;
- versterk daartoe de onafhankelijke certificering van collectieven.





# 1 Inleiding



De GLB-pilot *Doelgericht ANLb* heeft onderzocht hoe het Agrarisch Natuur- en Landschapsbeheer (ANLb) effectiever kan worden ingezet en hoe de uitvoeringslast kan worden verlaagd. De kern van de aanpak is het centraal stellen van de gebiedskwaliteit, waarbij planning, uitvoering, monitoring, evaluatie, controle en verantwoording op gebiedsniveau worden georganiseerd in plaats van op het niveau van individuele percelen en elementen. Voor zowel de doelen van het ANLb als de uitvoeringslast van het stelsel is doorontwikkeling noodzakelijk.

## 1.1 Probleemschets

Het huidige ANLb-stelsel kampt met diverse knelpunten die de effectiviteit beperken en de uitvoeringslast verhogen:

- Beperkte effectiviteit van het ANLb: de huidige focus op maatregel- en perceelsniveau verhindert een gebiedsgerichte en effectieve aanpak. Dit wordt veroorzaakt door de huidige insteek van het GLB: terwijl het ANLb een leefgebiedsbenadering nastreeft, vinden controle en verantwoording plaats op maatregel- en perceelsniveau. Dit belemmert een integrale aanpak op gebiedsniveau.
- Hoge administratieve en controlelasten: het huidige systeem met dubbele controles (door collectieven en de NVWA) en het werken met strikte beheerpakketten leidt tot inefficiëntie en hoge kosten, wat de deelnamebereidheid onder boeren vermindert.
- Gebrek aan flexibiliteit: het huidige systeem frustrereert 'lerend beheren' en laat weinig ruimte voor experimenten of aanpassingen aan de omstandigheden in het veld, zoals de weersomstandigheden of de aanwezigheid van broedvogels.
- Onvoldoende gebruik van moderne technologie: *remote sensing*, luchtfoto's en geotagged foto's worden nog onvoldoende ingezet om beheer en monitoring effectiever in te zetten.

## 1.2 Doelen van de pilot

Vanuit bovengenoemde aanleiding richt de pilot zich op het ontwikkelen van een effectiever en doelgerichter ANLb, met de nadruk op de volgende doelen:

- Gebiedsgerichte aanpak: het versterken van de sturing op de samenhang tussen beheermaatregelen, bouwplannen en landschap door middel van het in kaart brengen van gebiedskwaliteit met behulp van habitatscorekaarten. Dit maakt het mogelijk om een geïntegreerde benadering van natuur- en landschapsbeheer te realiseren.
- Versterken van de effectiviteit van beheer door adaptief beheer en door verantwoording op gebiedsniveau. Adaptief beheer speelt in op de situatie in het veld en wordt niet belemmerd door vooraf vastgelegde kalenderdagen. Door te verantwoorden op gebiedsniveau in plaats van per perceel, kan het beheer beter inspelen op de specifieke veldomstandigheden en de ecologische dynamiek. Deze benadering maakt het mogelijk om sneller en effectiever te reageren op veranderingen in het veld.
- Lagere uitvoeringslasten: door het inzetten van moderne controle- en monitoringstechnieken (zoals *remote sensing* en het vereenvoudigen van veldcontroles), wordt het ANLb-stelsel efficiënter. Dit draagt bij aan het verlagen van de administratieve en controlelasten, wat op zijn beurt de deelname van boeren vergroot.
- Lerend beheren: het creëren van ruimte voor experimenten en het mogelijk maken van aanpassingen op basis van actuele omstandigheden in het veld.

De verwachting is dat een gebiedsgerichte aanpak niet alleen de biodiversiteitsdoelen dichterbij brengt, maar ook het draagvlak en de motivatie onder boeren vergroot – wat vervolgens weer een positief effect kan hebben op de deelnamebereidheid en daarmee op het doelbereik. Natuur en landbouw houden zich nu eenmaal niet aan een kalender!

## 1.3 Wat hebben we gedaan?

Voor het uitwerken en onderzoeken van bovengenoemde doelen is een aantal sporen bewandeld. Op hoofdlijnen zijn dit de twee volgende:

- Het ontwikkelen van 'habitatscorekaarten': per ANLb-leefgebied is een set indicatoren vastgesteld om de habitatkwaliteit<sup>1</sup> van een gebied te kunnen beoordelen. Dit instrument is ontwikkeld voor het ondersteunen van de beheerplanning en van lerend beheren met het gebiedsniveau als uitgangspunt.
- Het verkennen van mogelijkheden van controle en verantwoording op gebiedsniveau. Door dit op een hoger schaalniveau te brengen ontstaat er meer ruimte en flexibiliteit voor effectiever beheer en neemt de uitvoeringslast af.

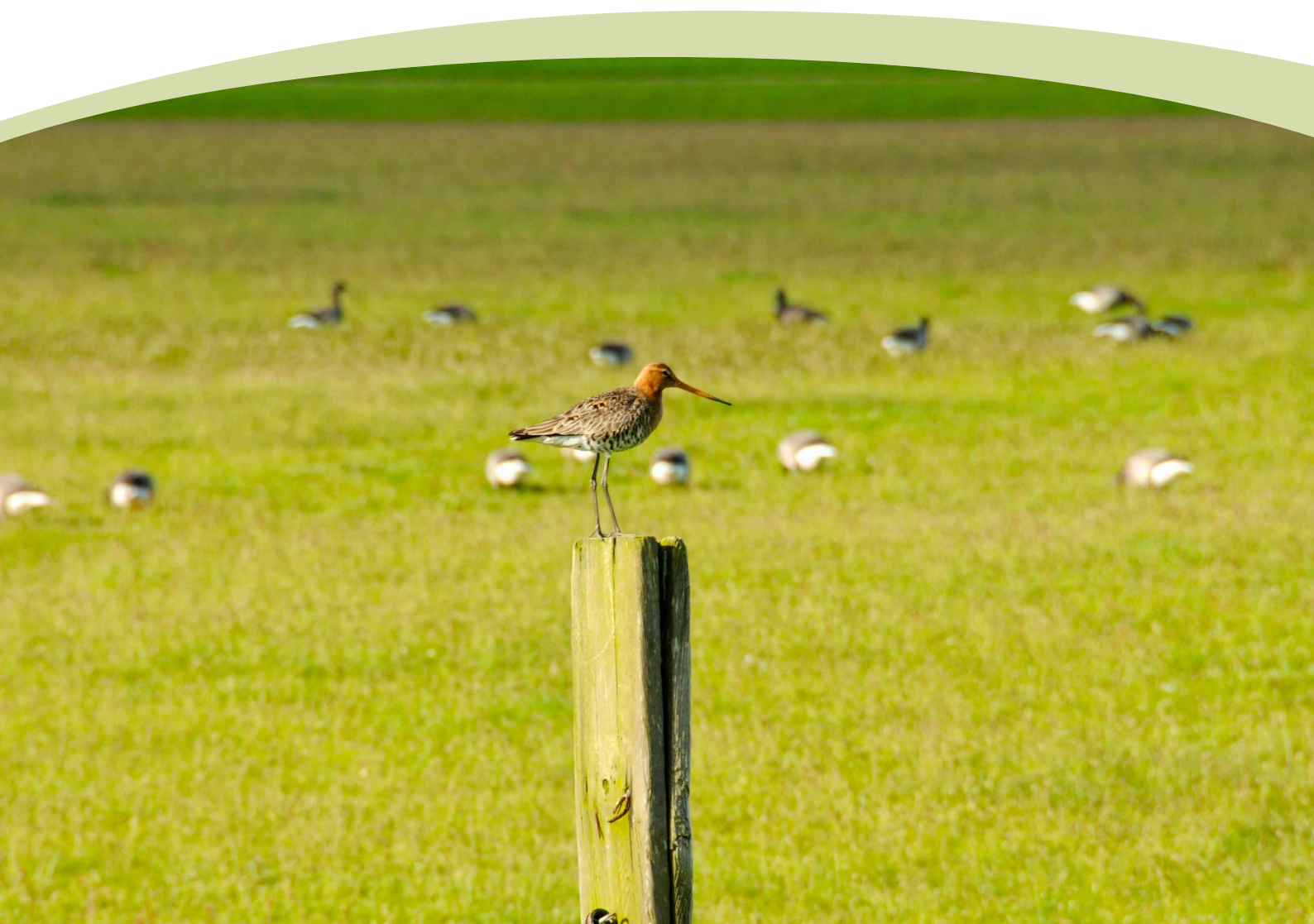
<sup>1</sup> Van de term 'habitat' zijn verschillende definities mogelijk. In de pilot zijn we niet uitgegaan van een habitat als leefgebied voor één soort, maar van logische landschappelijk en/of ecologische eenheden, hetzij vanuit beheeroogpunt (bijv. een beheercluster of -mozaïek), hetzij als leefgebied van een bepaalde soortgroep (bijv. akkervogels van open landschap). De omvang kan variëren van honderden tot enkele duizenden hectares.

Om hieraan concreet gestalte te geven zijn gebieds- en bedrijfsplannen opgesteld, zijn bijeenkomsten met boeren, collectieven en overheden georganiseerd, zijn digitale kaartbeelden ontwikkeld en veldmaatregelen uitgevoerd.

In separate bijlagen bij dit eindrapport is een aantal pilotbevindingen separaat uitgewerkt en/of kort en bondig samengevat:

- Bijlage 1: *Gebruik van habitatscorekaarten in het ANLb - Toepassingsmogelijkheden en voorbeelden uit binnen- en buitenland* (februari 2024)
- Bijlage 2: *Handreiking Habitatkwaliteit als basis – Hoe kunnen indicatoren meer inzicht geven in de kwaliteit van een gebied?* (december 2024)
- Bijlage 3: *Brochure ANLb na 2027: versterking gebiedsgerichte aanpak in praktijk én beleid - Aandachtspunten voor beleidsmakers vanuit de GLB-pilot Doelgericht ANLb* (januari 2025). Ook in het Engels beschikbaar.

De pilot is een samenwerking tussen twee collectieven (ANOG en Natuurrijk Limburg) en BoerenNatuur, gefinancierd door de EU (Europees Landbouwfonds voor Plattelandsontwikkeling) en het ministerie van LNV.





# 2 Achtergrond



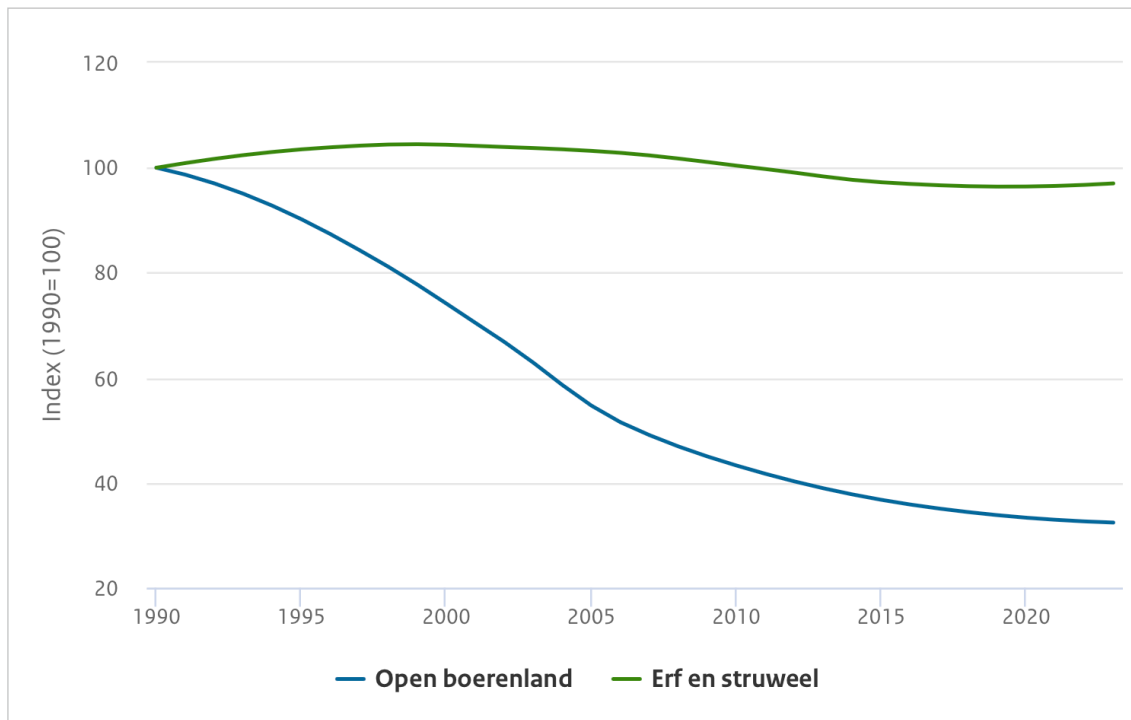
In dit hoofdstuk worden de ontwikkeling van habitatscorekaarten en de voorgestelde beleidswijzigingen geplaatst in context van de opbouw van het ANLb-stelsel anno 2024. Er wordt kort weergegeven waarop het ANLb zich richt en hoe het in de praktijk werkt. Vervolgens lichten we toe waar het knelt en aan welke oplossingen de pilot heeft gewerkt.

## 2.1 ANLb en het doelenkader

De doelsoorten van de huidige leefgebieden van het ANLb zijn gebaseerd op de Vogel- en Habitatrichtlijn (VHR). Het gaat om soorten waarvoor Nederland op grond van de VHR de internationale verplichting heeft om de “Staat van Instandhouding” van deze soorten – en hun leefgebieden – te verbeteren of te behouden. Het gaat om amfibieën, insecten, vlinders, vogels, vleermuizen en andere zoogdieren. Voor het ANLb zijn 68 soorten geselecteerd waarvoor het Nederlandse boerenland betekenis heeft, zoals gele kwikstaart, kievit, grutto, veldleeuwerik, houtduif, torenvalk, boomkikker, kamsalamander, tureluur, hazelmuis, bunzing en steenuil (Bron: [Website BII12](#)). De provincies hebben nog tientallen ‘eigen’ doelsoorten aan de lijst van 68 toegevoegd. Alle soorten stellen specifieke eisen aan hun (agrarisch gebruikt) leefgebied.

## 2.2 De urgentie van doorontwikkeling

De urgentie van een effectief ANLb van voldoende omvang is duidelijk: zo blijft bijvoorbeeld de trend van vogels van open boerenland neerwaarts gaan (zie figuur 1). De neerwaartse trend van vogels van erf en struweel lijkt te stabiliseren, maar voor herstel is meer nodig. Effectiever ANLb kan hier een bijdrage aan leveren. Daarnaast kan de substantiële uitbreiding van het ANLb-budget zoals die is opgenomen in de plannen van het huidige kabinet (2024) een flinke impuls geven. Ook is het belangrijk te benoemen dat er meerdere externe factoren, waarop het ANLb geen invloed heeft, een rol spelen in de neerwaartse trends van boerenlandvogels. Denk bijvoorbeeld aan areaalverlies, aan predatie en aan verliezen tijdens de trek en op overwinterplekken elders in de wereld.



Figuur 1. Ontwikkeling vogels van open boerenland en van erf en struweel tussen 1990 en 2023

Bron: [Ministerie van LNV](#)

Maar óók in de uitvoering is de urgentie voor doorontwikkeling groot. De huidige werkwijze – gericht op perceelsniveau – brengt hoge administratieve lasten met zich mee. Dit heeft nadelige gevolgen voor motivatie onder boeren en collectieven. Daarnaast is het huidige stelsel met zijn hoge uitvoeringslast niet schaalbaar in de toekomst. De verwachting is dat de uitdagingen die op het ANLb afkomen, voor wat betreft de te realiseren doelen, de komende jaren zullen toenemen. Bijvoorbeeld de forse uitbreiding die de collectieven vanaf 2026 te wachten staat, afgaande op het Regeerprogramma en de [‘Contourenbrief’](#) over agrarisch natuurbeheer van november 2024. Als de oppervlakte met ANLb conform de Contourenbrief toeneemt tot 280.000 ha, loopt het huidige uitvoeringsmodel vast. Hoog tijd dus voor een aanpak waarbij alle aspecten van het stelsel op gebiedsniveau worden uitgevoerd.

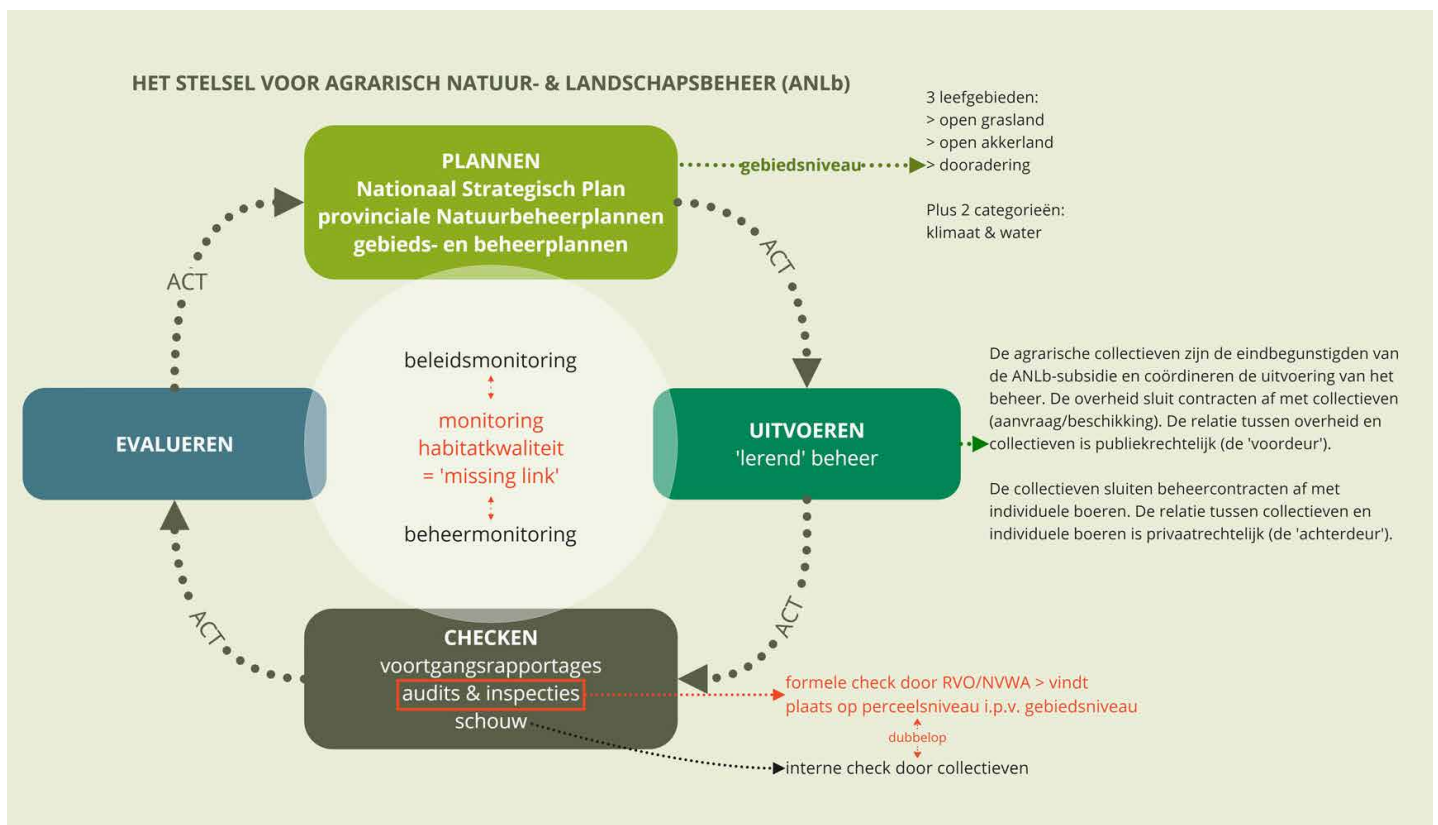
## 2.3 Het ANLb-stelsel

In 2016 startte de collectieve aanpak van het ANLb, waarbij collectieven als aanvrager en eindbegunstigde optreden. De werking van het collectieve stelsel (zie figuur 2) is opgenomen in het Nationaal Strategisch Plan (NSP) met de Nederlandse invulling van het GLB, dat is goedgekeurd door Brussel. In 2024 vond – met een budget van € 122 mln. – agrarisch natuurbeheer plaats op zo'n 105.000 ha. In het Natuurbeheerplan (NBP) van de provincies wordt de begrenzing van de leefgebieden en de specificatie van doelsoorten vastgelegd. In het NBP wordt zo aangegeven waar welk type beheer kan worden afgesloten.

Op basis van het NBP, het budget, de kennis van/over het gebied en de mogelijkheden van de individuele deelnemers stellen collectieven een gebiedsaanvraag op waarin wordt aangegeven hoe ze de doelen voor de leefgebieden willen gaan halen. Het collectief bepaalt in zijn beheerstrategie en beheerplan hoe het beheer precies wordt ingevuld: welke beheerpakketten kunnen op welke locatie worden gecontracteerd?

De collectieven houden de administratie van het beheer bij in het SCAN-ICT systeem. Dat systeem wordt ook gebruikt om het beheer aan te vragen, in te dienen en te verantwoorden bij RVO. De actuele situatie van het ANLb wordt dagelijks met RVO gedeeld. Wijzigingen moeten vooraf worden doorgegeven. Uitgevoerd landschapsbeheer moet per perceel of landschapselement worden doorgegeven. De gebiedsaanvraag vindt dus plaats op gebiedsniveau, maar verantwoording en controle vinden plaats op het niveau van percelen en beheerelementen. Dit detailniveau van werken ondermijnt de doelgerichtheid van het stelsel en kost zowel de overheid als de collectieven veel tijd. Tijd die beter kan worden besteed aan een kwaliteitsslag in het beheer en verdere professionalisering van de collectieven.

In de volgende hoofdstukken wordt uitgebreid stilgestaan bij de ontwikkeling van de habitatscorekaarten (H3) en de implicaties voor het beleid (H4). In het laatste hoofdstuk (H5) presenteren we de conclusies en aanbevelingen.



Figuur 2. Huidige uitvoeringsstructuur van het ANLb en knelpunten waarop de pilot zich richt.



# 3 Habitatscorekaarten: ontwikkeling en toepassing



## 3.1 Habitatscorekaarten: idee niet nieuw, gebruik op gebiedsniveau wel

In de pilot zijn habitatscorekaarten (HSK) ontwikkeld om aan de hand van een set habitatindicatoren (voorzien van puntenscores) iets te kunnen zeggen over de kwaliteit op gebiedsniveau. Het idee van scorekaarten is niet nieuw, de toepassing op gebiedsniveau wel. Een deel van de protocollen voor de beheermonitoring van het ANLb bevat al een puntensysteem voor een 'kwaliteitsschouw' op elementniveau. Het WUR-rapport 'Vaststellen habitatkwaliteit in het kader van het agrarisch natuurbeheer' ([Visser & Melman 2021](#)) bevat een aantal criteria op element- en landschapsniveau waarop kan worden 'gescoord'. Ook Beheer op Maat bevat kwaliteitscriteria voor goed weidevogelland ([Visser, 2018](#)). Daarnaast werkt het Partridge-project aan een soort habitatscorekaarten specifiek voor de patrijs ([Vogelbescherming, 2023](#)). Ook in het buitenland zijn vergelijkbare scorekaarten ontwikkeld. Een deel daarvan scoort weliswaar primair op elementniveau, maar ze bevatten wel bouwstenen voor ons doel – zie kader op de volgende pagina.

Om de indicatoren en scores operationeel te maken, zijn in de pilot ook digitale kaartbeelden ontwikkeld die inzicht geven in de betreffende habitatindicatoren. Daarnaast is gebruik gemaakt van al beschikbare gegevens uit bijvoorbeeld SCAN-GIS. Het themaplan *Gebruik van habitatscorekaarten in het ANLb* (separate bijlage 1) beschrijft de ontwikkeling en totstandkoming van HSK.

De doelen en voordelen van het werken met habitatscorekaarten:

- Ze verleggen de aandacht van afzonderlijke beheereenheden (bijv. een akkerrand) naar het bedrijfs- en landschapsniveau. De scorekaarten maken een beoordeling mogelijk van de landschappelijke samenhang voor bepaalde soorten of soortgroepen.
- Scorekaarten kunnen helpen bij de beoordeling van de effectiviteit van het ANLb door habitatkwaliteit inzichtelijk te maken, en kunnen zo het eenzijdige accent op 'output' (bijv. aantallen vogels) doorbreken.

## VOORBEELDEN VAN SCOREKAARTEN IN BINNEN- EN BUITENLAND

We hebben ons bij het uitwerken van het idee van habitatscorekaarten mede laten inspireren door bestaande voorbeelden van scorekaarten. Daarvan zetten we er hier enkele op en rij (met bronvermelding). Zie voor een iets uitgebreider overzicht de separate bijlage 1 bij dit eindrapport.

1. In het EU-project Result-based agri-environment payment schemes (RBAPS) is een set van scorekaarten ontwikkeld voor diverse typen soortenrijke graslanden en andere typen (agrarisch gebruikte) percelen. Dat is onder meer gebeurd voor de Ierse regio The Burren en de Spaanse regio Navarra. Er worden volgens een standaardformulier scores uitgedeeld per beoordelingscriterium. Het gaat steeds om criteria op elementniveau; zie het voorbeeld van The Burren.
2. Ook in Frankrijk zijn scorekaarten ontwikkeld voor graslandpercelen (*Evaluation des services écosystémiques rendus par les Prairies de marais*). Ze bevatten een beoordelingssysteem voor ecosystemendiensten: supportfuncties, regulerende functies, voedsel- en culturele functies. Zie ook dit voorbeeld.
3. De Biodiversity Performance Tool is rond 2018 ontwikkeld in het kader van een EU LIFE-project met pilots in vier landen (Frankrijk, Spanje, Portugal en Duitsland). De tool kent 78 indicatoren op bedrijfsniveau, verspreid over drie beoordelingscategorieën (zoals het aantal halfnatuurlijke habitats en de aard van het grondgebruik) die elk een wegingsfactor hebben meegekregen.
4. In Denemarken is met het oog op het GLB na 2027 een omvattende Field Eco-space Index voorgesteld (. De indicatoren van de index moeten nog verder worden ontwikkeld, maar hebben betrekking op gewasdiversiteit, aandeel blijvend grasland en aandeel natuur- en landschapselementen, met extra punten voor de mate van vruchtwisseling, de toepassing van grondbewerking en het gebruik van grondstoffen/inputs.
5. In het Partridge-project (2017-2023), een samenwerking tussen Nederland, Engeland, Schotland, België, Duitsland en Denemarken, zijn ook scorekaarten ontwikkeld om de kwaliteit van gebieden voor de patrijs te beoordelen. De indicatoren zijn gedefinieerd op landschapsniveau en hebben betrekking op de samenstelling, de heterogeniteit en de ruimtelijke configuratie van het landschap.

- De controle van RVO/NVWA kan worden vereenvoudigd: van controle op de vierkante meter naar een controle op het correct uitvoeren van de gebiedsaanvraag en het gebieds- of beheerplan.
- ANLb-deelnemers kunnen meer ruimte krijgen: als het verbeteren van de habitatkwaliteit centraal staat, kan dat boeren meer speelruimte geven in het kiezen van maatregelen om dat doel te bereiken en in de optimale data om die maatregelen uit te voeren.

In dit hoofdstuk bespreken we de HSK aan de hand van het eindresultaat van de habitatscorekaarten zoals getest in de pilot.

### 3.2 Ontwikkeling indicatoren, kaartbeelden en scores

#### *Indicatoren*

Binnen de pilot zijn voor elk van de drie ANLb-leefgebieden (open grasland, open akker, dooradering) habitatscorekaarten ontwikkeld. Op basis van een eerste verkenning van beschikbare documenten is per leefgebied een lijst met mogelijke indicatoren opgesteld. Deze zijn

vervolgens in klankbordgroepen en expertsessies besproken om uiteindelijk uit te komen op de habitatscorekaarten met bijbehorende sets indicatoren die zijn weergegeven in de tabellen 1 t/m 3. Elk leefgebied heeft een andere set aan indicatoren die bepalend zijn voor de kwaliteit van een leefgebied.

Voor elke scorekaart geldt dat er ook veel indicatoren zijn afgevallen (zie eveneens bijlage 1). Redenen daarvoor kunnen zijn:

- De indicator geldt alleen op het niveau van individuele beheerelementen.
- De indicator is niet goed meetbaar en ook niet op redelijke termijn meetbaar te maken.
- De indicator is (inmiddels) onderdeel van een betere of bredere (paraplu)indicator.
- De indicator meet vooral de beheerkwaliteit en niet of onvoldoende de habitatkwaliteit.

### *Kaartbeelden*

Na het vaststellen van de habitatscorekaarten voor de drie leefgebieden is er gewerkt aan de operationalisering van de indicatoren. Hierbij is per indicator gekeken welke onderliggende gegevens beschikbaar zijn in bijvoorbeeld SCAN-GIS, het Landschapselementenregister ([LASREG](#)) en overige bronnen, of dat er nog aanvullende kaartbeelden moesten worden ontwikkeld. Wageningen Environmental Research (WEnR) heeft 3 nieuwe kaartlagen ontwikkeld die relevant zijn voor de habitatkwaliteit van het agrarisch gebied: *gewasdiversiteit en aandeel gunstige broedgewassen veldleeuwerik en aandeel gunstige broedgewassen gele kwikstaart*. Daarnaast is er in de HSK gebruik gemaakt van al bestaande kaartbeelden waarvoor een update voor het jaar 2024 is gemaakt: *productiviteit grasland en openheid landschap*. NEO is gevraagd om nieuwe kaartbeelden te ontwikkelen voor *stoppelland, diversiteit in structuur/hogteverschillen binnen elementen, aandeel kleine percelen en randlengte-index*. Voor de bepaling van het *aandeel groenblauwe dooradering* is door NEO gebruik gemaakt van het LASREG. Voor *bodemvochtigheid* hebben we gebruik gemaakt van beschikbare kaarten over de gemiddelde laagste grondwaterstand (GLG) in de [Klimaatatlas](#). Voor ANLb-gerelateerde indicatoren zoals *aandeel akkerranden, type beheer* en *aandeel beheer* zijn gegevens uit SCAN-GIS gebruikt.

De indicatoren die vergezeld gaan van een kaartbeeld geven informatie over het gehele gebied, dus inclusief percelen zonder ANLb en inclusief niet-agrarische elementen zoals bermen, dijken en natuurgebieden. Ze zijn niet bedoeld om alleen de kwaliteit van het gecontracteerde beheer te meten, maar juist de kwaliteit van het gehele gebied inzichtelijk te maken. Daarnaast zijn er enkele indicatoren die wel aan het beheer zijn gekoppeld, namelijk: *dekkingsgraad ANLb-maatregelen, aandeel akkerranden van 6 m en meer, en aantal beheertypen ANLb*.

### *Scores*

Nadat de belangrijkste indicatoren en factoren per leefgebied-habitatscorekaart waren bepaald, was het vervolgens zaak om over de gewogen bijdrage van verschillende factoren na te denken. Immers, de indicatoren verschillen in de mate waarin ze bijdragen aan de gebiedskwaliteit. In de pilot is er gewerkt met het toepassen van wegingsfactoren, maar dit is niet gevalideerd met expertkennis. De scores kennen daarom nu een provisorische weging naar het belang van de indicator voor de habitatkwaliteit. In de tabellen 1 t/m 3 is te zien welke waardering (in punten) aan de indicatoren is gegeven in de ontwikkelfase (zoals beschreven in bijlage 1) en de scores waarmee gewerkt is in de testfase.



TABEL 1: HABITATSCOREKAART OPEN AKKER

		ONTWIKKELFASE		TESTFASE		
Indicator	Subindicator	Categorieën	Waardering	Categorieën	Waardering	Datasource/kaartlaag
Openheid van het landschap - soorten van het open landschap: (vier klassen van aaneengesloten openheid)		50-150 m	2	< 250 m	1	WUR - OpenheidLandschap
		150-300 m	4	250 - 500 m	2	
		300-600 m	6	500 - 750 m	3	
		> 600m	8	> 750 m	4	
Openheid van het landschap - soorten van het gesloten landschap: (vier klassen van aaneengesloten openheid)		>300 m	1	> 300 m	1	
		150-300 m	2	150 – 300 m	2	
		50-150 m	3	50 – 150 m	3	
		<50 m	4	<50 m	4	
Groenblauwe dooradering: aandeel 'linten in het landschap'				0-5%	0	NEO - green_blue_veining_500
		5 – 10%	2	5 – 10%	2	
		10 – 15%	4	10 – 15%	4	
		> 15%	6	> 15%	6	
Randlengte-index aantal km randlengte per ha				<60 m per ha	0	NEO - edge index 500m
		60 – 80 m per ha	1	60 – 80 m per ha	1	
		80 – 100 m per ha	2	80 – 100 m per ha	2	
		> 100 m per ha	3	> 100 m per ha	3	
Gewasdiversiteit* (index: aantal gewassen)				<4 gewassen	0	WUR - gewasdivV2
		0,05 - 0,08	3	4-7 gewassen	2	
		> 0,08	6	7-10 gewassen	4	
				>10 gewassen	6	
Aandeel gunstige broedgewassen: Gele kwik				< 0	0	WUR - geschiktbroedgewas Gelekwikstaart
		15 - 25%	2	0-20	2	
		25-40%	4	20-40	4	
		>40%	6	>40	6	
Aandeel gunstige broedgewassen: Veldleeuwerik				< 0	0	WUR - geschiktbroedgewas Veldleeuwerik
		15 - 25%	2	0-20	2	
		25-40%	4	20-40	4	
		>40%	6	>40	6	
Aandeel extensief gebruikte graslanden (productiviteit graslanden)				klasse 6-10	1	WUR - S2REP
		25-50%	2	klasse 5	2	
		>50%	4	klasse 3&4	4	
				klasse 1&2	6	
Dekkingsgraad aan ANLb- maatregelen (excl. legselbeheer)	A. Dekkingsgraad natuur- en landschaps- maatregelen			0-5%	0	SCAN-ICT
		5 – 7,5%	2	5 – 10%	2	
		7,5-10%	4	10 – 20%	4	
		6	> 20%	6		
	B. Aandeel water-, bodem- en klimaat- maatregelen			0-35%	0	SCAN-ICT
		35-50%	2	35-50%	2	
> 50%		4	> 50%	4		
Aandeel akkerranden van 6 m en meer (km van totale ANLb-randlengte)		< 50%	3	< 50%	3	SCAN-ICT
		> 50%	4	> 50%	4	
Aandeel land met stoppel (graan of koolzaad) of gewasresten		10 – 20%	2			
		> 20%	4			

\* Ontwikkel fase: aantal gewassen gedeeld door de oppervlakte bouwland; Testfase: het feitelijke aantal gewassen in een straal van 1 km (moving window).

TABEL 2: HABITATSCOREKAART OPEN GRASLAND

OPEN GRASLAND

		ONTWIKKELFASE		TESTFASE			
Indicator	Subindicator	Categorieën	Waardering	Categorieën	Waardering	Datasource/kaartlaag	
Openheid van het landschap (vier klassen van aaneengesloten openheid)		50-150	2	< 100 m	2	WUR - OpenheidLandschap	
		150-300	4	100 - 200 m	4		
		300-600	8	200 - 1000 m	8		
		>600	8	> 1000 m	8		
Bodemvochtigheid		Vochtig	3	Vochtig	3	Gemiddelde Laagste Grondwaterstand (GLG) - 'Klimaat-effectatlas, 2024	
		Zeer vochtig	6	Zeer vochtig	6		
Dekkingsgraad aan ANLb-maatregelen (excl. legselbeheer)	A. Dekkingsgraad natuur- en landschapsmaatregelen			0-5%	0	SCAN-ICT	
		5 - 10%	2	5 - 10%	2		
		10 - 20%	4	10 - 20%	4		
		> 20%	6	> 20%	6		
	B. Aandeel water-, bodem- en klimaatmaatregelen				0-35%	0	SCAN-ICT
		35-50%	2	35-50%	2		
				> 50%	4		
Aantal beheertypen ANLb (excl. legselbeheer)				0 tot 2	0	SCAN-ICT	
		3 tot 4	2	3 tot 4	2		
		5 en meer	4	5 en meer	4		
Aandeel extensief gebruikte graslanden (productiviteit graslanden)				klasse 6-10	1	WUR - S2REP	
		5-15%	3	klasse 5	2		
		15-30%	6	klasse 3&4	4		
		>30%	9	klasse 1&2	6		

\* Aandeel extensieve gebruikte graslanden: Advies voor klasseindeling (voor weidevogels): 1 = 1&2; 2 = 3&4; 3= 5; 4 = 6-10. 1 staat voor laag productief; 10 voor hoog productieve graslanden

TABEL 3: HABITATSCOREKAART DOORADERING

DOORADERING

Indicator	Subindicator	ONTWIKKELFASE		TESTFASE		Datasource/kaartlaag
		Categorieën	Waardering	Categorieën	Waardering	
Dekkingsgraad aan ANLb-maatregelen (excl. legselbeheer; het gaat om het aantal pakketten en de verschillende sub-maatregelen per pakket met bijv. verschillende maaidata)				0-5%	0	SCAN-ICT
		5 – 7,5%	2	5 – 7,5%	2	
		7,5 – 10%	4	7,5 – 10%	4	
		> 10%	6	> 10%	6	
Aantal beheertypen ANLb (excl. legselbeheer)				0 tot 2	0	SCAN-ICT
		3 tot 4	1	3 tot 4	1	
		5 en meer	2	5 en meer	2	
Diversiteit in structuur/ hoogteverschillen binnen elementen		matig	2	matig	2	NEO - undergrowth_avg_500m
		groot	4	groot	4	
Groenblauwe dooradering: aandeel 'linten in het landschap'		5 – 10%	2	5 – 10%	2	NEO - green_blue_veining_500
		10 – 15%	4	10 – 15%	4	
		> 15%	6	> 15%	6	
Gewasdiversiteit (index: aantal gewassen)				<4 gewassen	0	WUR - gewasdivV2
		0,05 - 0,08	3	4-7 gewassen	2	
		> 0,08	6	7-10 gewassen	4	
				>10 gewassen	6	
Aandeel kleine percelen (oppervlakteaandeel percelen < 2 ha op totale oppervlakte)		10 – 25%	1	10 – 25%	1	NEO - small_plots_1000m
		25 – 40%	2	25 – 40%	2	
		> 40%	3	> 40%	3	
Randlengte-index (aantal km randlengte per ha)		60 – 80 m per ha	1	60 – 80 m per ha	1	NEO - edge index 500m
		80 – 100 m per ha	2	80 – 100 m per ha	2	
		> 100 m per ha	3	> 100 m per ha	3	



### 3.3 Testen van habitatscorekaarten in praktijkgebieden

De opgestelde habitatscorekaarten zijn getest in zeven gebieden behorend bij vier collectieven. Hierbij is gekeken naar bruikbaarheid van de kaartbeelden, zeggingskracht van indicatoren, handelingsperspectief en meest doelmatige inzet. De testronde leverde waardevolle verbeterpunten op om de kaarten nog beter toe te spitsen op de praktijk. Voorbeelden hiervan zijn o.a. informatie over welke indicatoren nog ontbreken, de aanpassing van de categorieën en over de mogelijkheden tot bundeling van alle informatie in één overzichtskaart.

#### *Bruikbaarheid van de kaartbeelden*

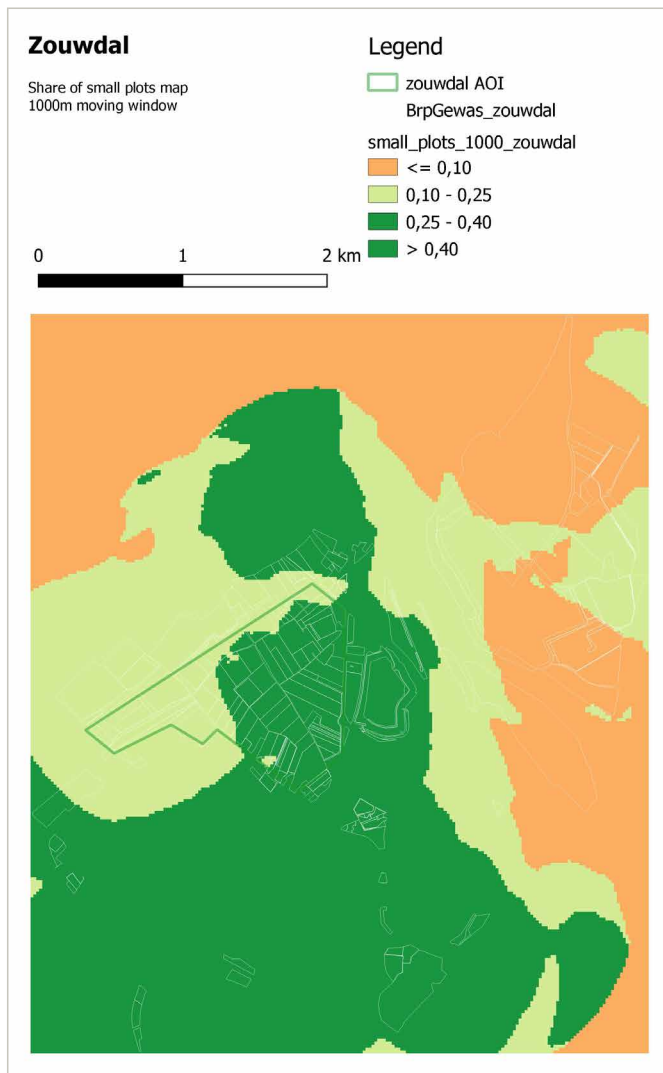
Het gebruik van indicatoren met bijbehorende kaartbeelden in de beoordeling van een gebied bleek goed toepasbaar in de praktijk. De kaartbeelden werden gezien als een waardevol hulpmiddel bij het maken een beheerplan, inzichtelijk krijgen wat sterke en zwakke plekken zijn in het gebied, en het bepalen van de geschiktheid van nieuwe gebieden om beheer uit te voeren.

#### *Zeggingskracht en relevantie van indicatoren*

De 'score' die de testgebieden voor de afzonderlijke indicatoren waren vastgesteld kwamen in hoofdlijnen overeen met het beeld dat de gebiedscoördinatoren voor het gebied hadden. Wel waren er soms vraagtekens bij de relevantie van sommige indicatoren. Zo werd de indicator 'openheid' gezien als een gegeven, maar niet een factor waar je als collectief direct invloed op kan uitoefenen. Bodemvochtigheid zou je juist op perceelniveau willen weten, terwijl de kaarten een beeld op gebiedsniveau presenteerden. Het ontwikkelde kaartbeeld voor de indicator 'diversiteit in structuur' bleek minder bruikbaar door zijn grofmazigheid. Bij *connectiviteit* zou je willen werken met een andere categorisering om de potentie van een deel van het gebied beter inzichtelijk te krijgen. *Extensieve graslanden (productiviteit)* werd als erg nuttig ervaren, en het kaartbeeld bevestigde het beeld van de plekken waar al beheer lag en voorzag in inzichten in welk delen van het werkgebied verbetering mogelijk is. Interessant genoeg werden de kaarten waarop alle losse blauwe en groene elementen zichtbaar waren – de ruwe kaartbeelden van de indicatoren in de pilot - als relevanter ervaren dan de ontwikkelde *heatmaps* van de indicatoren. Dit omdat ze heel gericht inzichtelijk maken waar houtige elementen aanwezig zijn. De *heatmaps* waren wel weer geschikt om een algemeen beeld te krijgen van de *connectiviteit* van elementen in het gebied.

#### *Handelingsperspectief en doelmatige inzet*

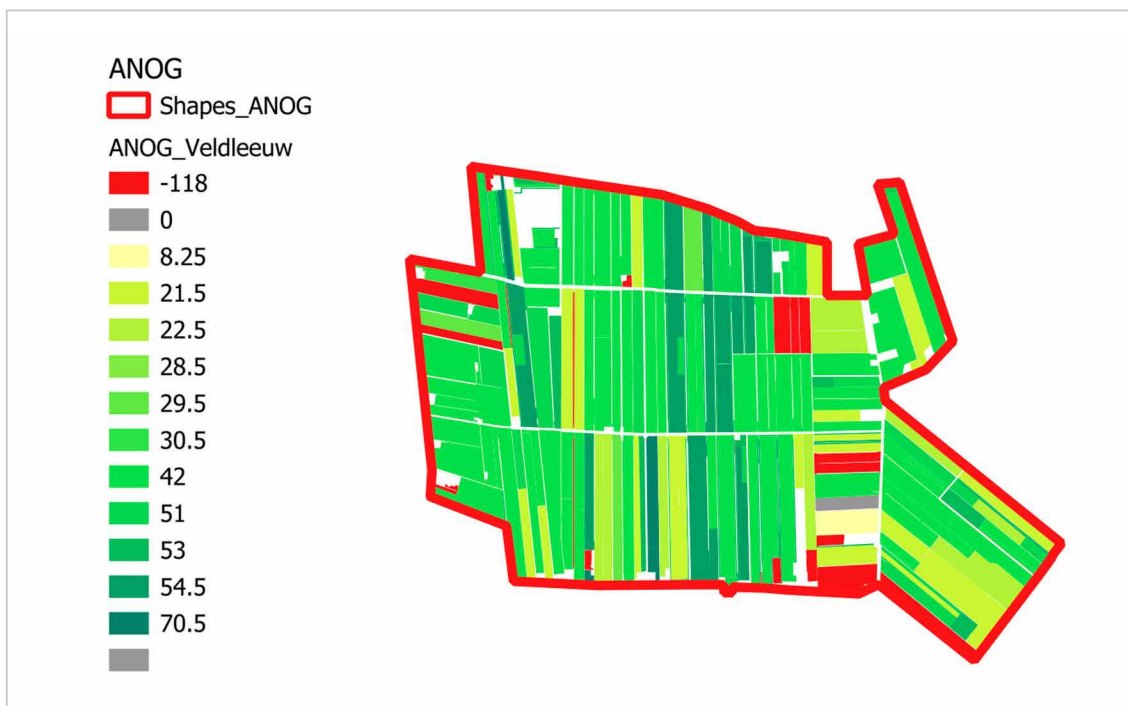
Over het algemeen zag men wel perspectief in het gebruik van de kaartbeelden. De kaartbeelden kunnen dienen als visualisatie waarom en waar er bepaalde keuzes worden gemaakt, onder andere richting deelnemers. Verder kunnen de kaartbeelden van pas komen in het 'goede gesprek' met de provincie (jaarlijks evaluatiegesprek) om de gemaakte keuzes beter te kunnen onderbouwen en zichtbaar te maken. De bruikbaarheid in de jaarlijkse beheerplanning was wisselend. Binnen Open grasland kan het inzicht bieden in de mogelijkheid van bijsturing van beheer door de jaren heen. Bij Open akker werd deze potentie van de HSK minder benadrukt, omdat bouwplannen van jaar op jaar veranderen. Bij het maken van de beheerstrategie voor de gehele beheerperiode kunnen ze wel een rol spelen. Voor Dooradering kan met de juiste schaal en de juiste afstelling van de kaartbeelden de situatie goed worden weergegeven en waardevolle inzichten bieden.



Figuur 3. Kaartbeeld aandeel kleine percelen in het Zouwdal (L).

Daarnaast bepaalt het type kaart en de onderliggende informatie in sterke mate de bruikbaarheid van de kaartbeelden. Zo zijn de kaarten ‘*Geschikte broedgewassen*’ en ‘*gewasdiversiteit*’ bouwplan- en jaarafhankelijk en kunnen ze pas tijdens of na het beheerjaar worden gemaakt. Dat maakt het moeilijker om er met je jaarlijkse beheerplanning vroegtijdig op in te kunnen spelen. Wel geven de kaarten over de jaren een goed inzicht voor de meerjarige beheerplanning. *Gewasdiversiteit* kan wel weer als een ‘kanskaart’ worden gezien waarop duidelijk wordt welke deelnemers je zou willen benaderen in een gebied.

Concluderend heeft elk kaartbeeld zijn voors en tegens, maar kan er in het algemeen gezegd worden dat ze inzicht geven in het gebied. Waarbij soms in eerste instantie geen herkenbaar beeld werd gezien op een kaarten en deze als onbruikbaar werd ingeschat, werd na tekst en uitleg vaak wel de potentie van de kaart gezien om het beheer uit te stippelen. Een goede instructie is dus essentieel bij het gebruik van deze gegevens. Daarnaast is het nodig om de juiste kennis en vaardigheden te hebben om met GIS-software overweg te kunnen. Het nu ontwikkelde kaartmateriaal bestaat uit twee



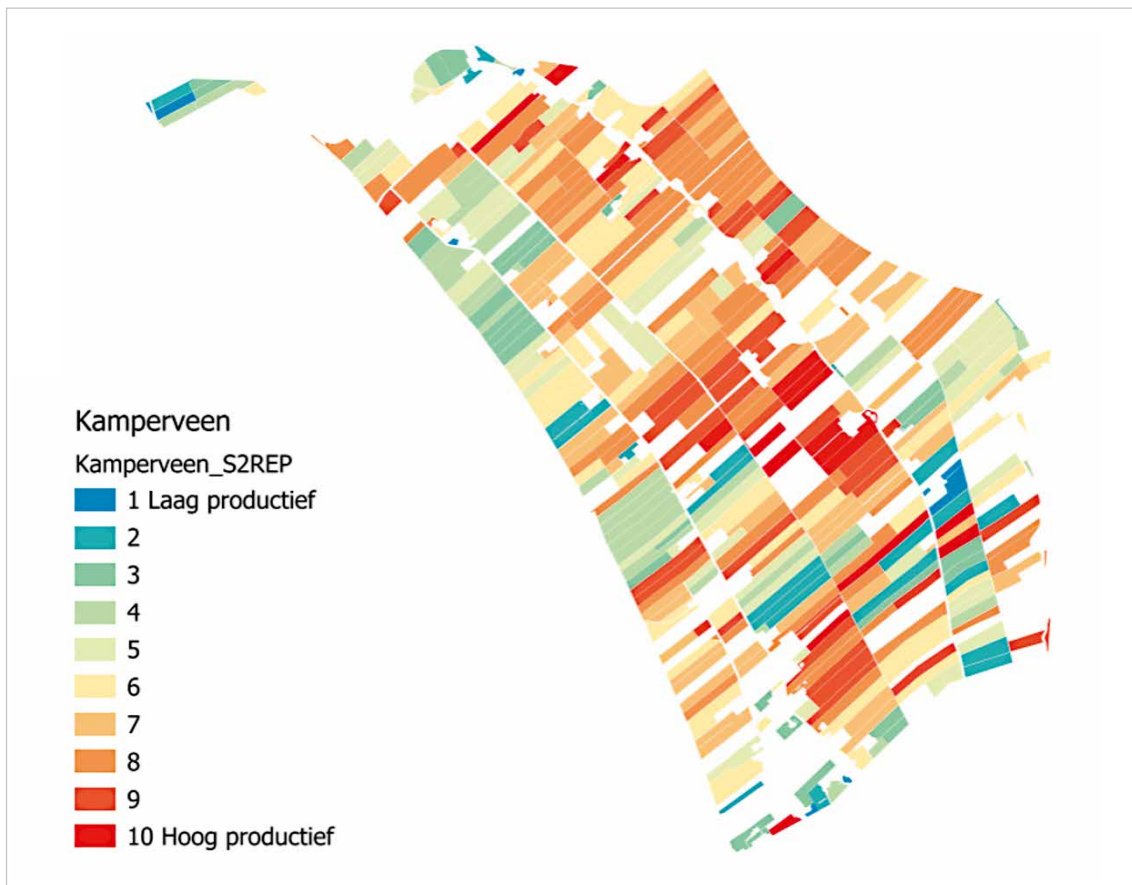
Figuur 4. Kaartbeeld geschikt broedgewas veldleeuwerik, gebaseerd op aantrekkingskracht (vegetatiestructuur, hoogte en dichtheid) en veiligheid (maaien/oogsten) tijdens het broedseizoen.

typen kaarten: kaarten op perceelsniveau en zogenaamde *heatmaps* of vlekkenkaarten. Met name voor het laatste type geldt: hier is een instructie nodig hoe deze moeten worden gelezen en gebruikt. Ook zullen voor leesbaarheid en bruikbaarheid de kaartindeling en de categorisering op de HSK overeen moeten komen. Verder werd benadrukt dat de gebieds(veld)kennis van belang blijft voor het juist beoordelen en interpreteren van de kaartbeelden.

### 3.4 Andere mogelijkheden voor toepassing habitatscorekaarten

Met deze pilot wilden we uitzoeken of het mogelijk is om de gebiedsgerichte aanpak van collectieven inzichtelijk te maken en hoe er vanuit gebiedsniveau kwantitatief en kwalitatief kan worden beoordeeld en gewerkt. Deze aanpak moet bijdragen aan de doelen van het ANLb, met een focus op eenvoudiger procedures met minder administratieve lasten en uiteindelijk effectiever beheer met een hoger doelbereik. De kern van de aanpak is dat de focus ligt op het gebiedsniveau en op het resultaat van het beheer, in plaats van een focus op het perceel en op de maatregelen die daar worden genomen.

In het stelsel kunnen de habitatscorekaarten op verschillende manieren worden ingezet. De opzet van de scorekaarten hangt mede af van het doel waarvoor je ze wilt gebruiken. Hieronder beschrijven we kort enkele toepassingsmogelijkheden. Deze zijn in deze pilot niet verder onderzocht, maar zouden toekomstige gebruiksmogelijkheden *kunnen* zijn van de HSK. We beperken ons hier tot de praktische gebruiksmogelijkheden voor collectieven en grondgebruikers. De beleidsmatige toepassingsmogelijkheden bespreken we in § 4.1.



Figuur 5. Kaartbeeld graslandproductiviteit in polder Kamperveen (Ov).

#### *Habitatscorekaarten als hulpmiddel voor optimalisering van het beheer*

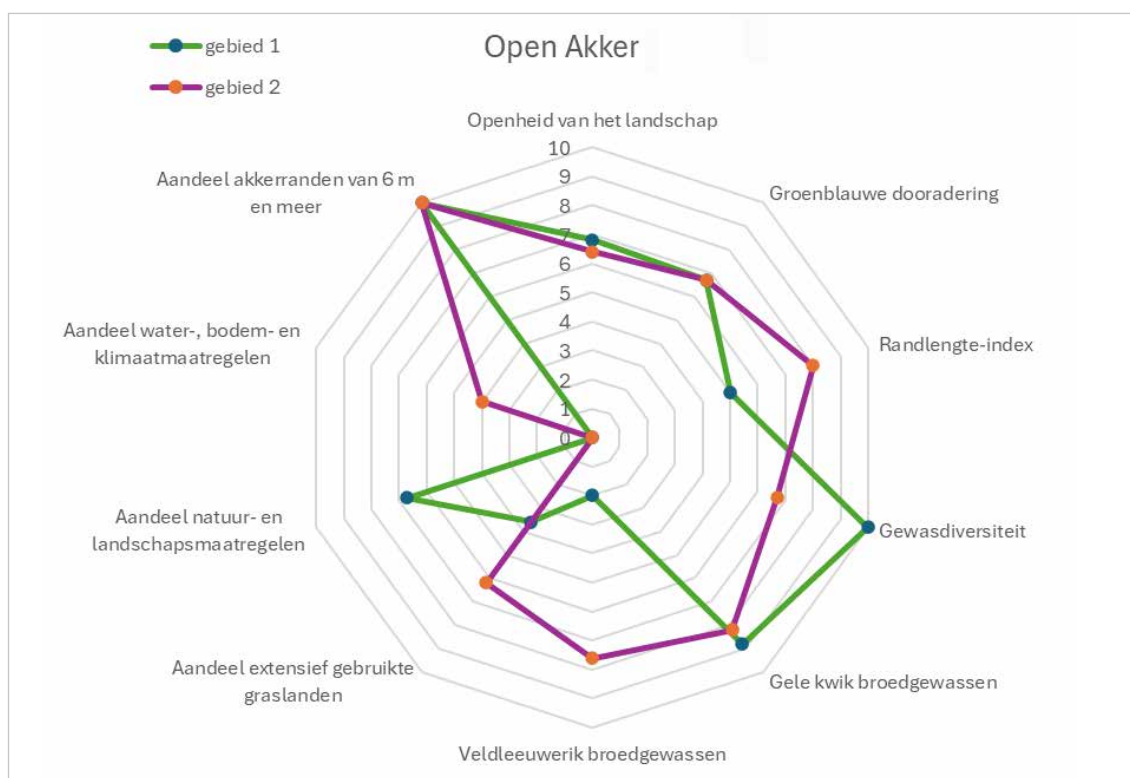
Het meest voor de hand liggende gebruik is dat als hulpmiddel voor het verbeteren van (de ligging van) het beheer. De scorekaart maakt duidelijk hoe geschikt een gebied is en naar welk doel je als collectief kan werken. Het collectief kan dit vertalen naar een beheerstrategie: welke extra maatregelen kunnen op welke locaties worden ingezet om de zwakke schakels te versterken? Hierbij kan het collectief zich mede laten leiden door de beheerfuncties die de provincies in hun Natuurbeheerplannen hebben vastgelegd (bijv. x% voortplantingshabitat, y% winterhabitat).

#### *Habitatscores als instapeis*

Collectieven kunnen de scorekaarten in beginsel op twee manieren gebruiken als 'instapeis'. Ten eerste naar grondgebruikers toe om te beoordelen of hun deelname zinvol is en zo ja, waar en met welke maatregelen. Ten tweede als toets bij het starten van beheer in nieuwe gebieden, c.q. bij het introduceren van nieuwe beheerclusters of -mozaïeken. Op basis van de scorekaarten kunnen de potentie van gebieden en de kansrijkheid van bepaalde beheermaatregelen worden bepaald.

### Dashboard van habitatindicatoren

De collectieven kunnen de resultaten van de scorekaart vertalen naar een 'dashboard' voor de grondgebruiker. Zo kan er door de jaren heen een score worden berekend en kan worden beoordeeld hoe de habitatkwaliteit zich door de jaren heen ontwikkelt. Het effect van het handelen van deelnemer en collectief op de kwaliteit van de habitat wordt zichtbaarder. Dit kan bijdragen aan een toenemende betrokkenheid van deelnemers en kan worden gebruikt voor communicatie en verantwoording naar buiten toe. In de pilot is een eerste aanzet gemaakt door de scores van twee testgebieden visueel te presenteren in een spinnenwebdiagram (figuur 6). Hiervoor zijn de scores per indicator wel eerst omgerekend naar een score op een schaal van 0-10.



Figuur 6. Mogelijke presentatie van scores op basis van ingevulde habitatscorekaarten.

### Habitatkwaliteit als onderdeel van de beheermonitoring

Habitatscorekaarten kunnen onderdeel worden van de beheermonitoring die de collectieven uitvoeren. Daarmee kan de huidige focus van de monitoring (nu vooral gericht op soorten en beheerelementen) worden verbreed naar resultaten op gebiedsniveau en de gerealiseerde habitatkwaliteit. Collectieven kunnen aan de hand van de gebiedsscores beoordelen of de habitatkwaliteit zich in de gewenste richting ontwikkelt. Die informatie kunnen ze ook goed gebruiken in het jaarlijkse voortgangsgesprek met de provincie over de vorderingen en resultaten. Na de pilot kan deze rol verder worden verkend.



### 3.5 Adviezen voor vervolg en nadere uitwerking

We zien de ontwikkeling van de scorekaarten als een groeimodel, waarbij de huidige versies nog zeker niet de finale versie zijn. Wel biedt de manier van werken met kaartbeelden en inzichten op gebiedsniveau perspectief voor het verder optimaliseren van het ANLb – dit wordt door verschillende partijen onderstreept. Verbetermogelijkheden van de gebruikte scorekaarten liggen in eerste instantie bij de doorontwikkeling van de al geselecteerde indicatoren:

- Structuur en gelaagdheid landschapselementen (leefgebied dooradering)
- Connectiviteit landschapselementen (leefgebied dooradering)
- Aandeel stoppeland en gewasresten (leefgebied open akker)
- Bodemvochtigheid (leefgebied open grasland)

Hierbij zal er ook aandacht moeten zijn voor de veldvalidatie van de ontwikkelde kaartbeelden.

Andere punten waarin de scorekaarten kunnen 'groeien' is een verdere uitsplitsing naar soorten of soortgroepen, en eventueel in de toekomst integratie van kwaliteitsaspecten op elementniveau zoals die op onderdelen (akkerranden, landschapselementen) al onderdeel zijn van protocollen voor de beheermonitoring. De andere ontwikkeling gaat over het handelingsperspectief en het gebruik van de kaartbeelden, waarbij de juiste instrumenten moeten worden ontwikkeld om deze werkwijze te integreren in het lerend beheren bij collectieven. Dit gaat bijvoorbeeld ook over de (betaalbare) beschikbaarheid van kaartmateriaal en onderlinge uitwisseling van gegevens. Binnen de pilot is ook gewerkt aan een handreiking hoe collectieven met deze aanpak kunnen starten (separate bijlage 2).

Verder verschillen de indicatoren in hun bijdrage aan de habitatkwaliteit. In de pilot is er gewerkt met het toepassen van wegingsfactoren en tijdens de testronde is er ook gesproken over de redelijkheid van de bedachte prestatieniveaus en puntenscores. De gebruikte scores en categorieën zijn gebaseerd op expertkennis 'uit het veld' en op de kennis van gebiedskenners. Het verder uitdenken van kwaliteitsklassen (categorieën), de waardering van individuele indicatoren en het bepalen van een score vergen nog het nodige denk- en zoekwerk.

Door verschillende instrumenten te ontwikkelen kunnen collectieven goed worden meegenomen in deze werkwijze. Zo zou je naast de losse habitatindicatoren óók een overzichtskaart willen zien om de habitatgeschiktheid te kunnen bepalen. De ontwikkeling van een GIS-tool of dashboard waarmee je deze overzichten kan krijgen, zou een goed beginpunt zijn. Verder is het nodig om een praktijkhandleiding te schrijven voor het gebruik van de kaartbeelden voor vaststelling van de habitatkwaliteit voor soorten. Een eerste, nog beperkte opzet hiervoor is zoals gezegd in de pilot gemaakt (bijlage 2). Om dit verder goed in te kunnen zetten bij lerend beheren, is koppeling met goed gedocumenteerde beheeractiviteiten belangrijk en zal er aandacht moeten zijn voor kennisuitwisseling en -ontwikkeling.

### 3.6 Handelingsperspectief

In de pilot is de nadruk gelegd op het gebruik van HSK (incl. kaartbeelden) als hulpmiddel voor collectieven bij het uitstippelen van het beheer. De insteek hierbij is dat het collectief aan de hand van de scorekaart kan beoordelen wat er nog ontbreekt op gebiedsniveau om het gebied geschikt

te laten zijn voor de beoogde soorten en op basis daarvan te bepalen welke (extra) maatregelen nodig zijn. De volgende gebruiksmogelijkheden kwamen als veelbelovend naar voren:

- Ondersteuning in het maken van je (meerjarige) beheerplanning. Het vergroot je inzicht in de kwaliteit van gebieden en mogelijke toekomstige kansen voor verbetering/optimalisering. Denk hierbij aan uitbreiding van het ANLb.
- Je begint bij het begin: wat zijn de sterke en minder sterke punten van een gebied. Vervolgens pel je verder af en maak je de juiste keuze hoe je het gebied met het ANLb kunt versterken. En wat je los van het ANLb kunt doen om bijvoorbeeld de openheid te vergroten.
- Het geeft aanknopingspunten om met andere beheerders en gebiedspartijen het overleg aan te gaan over verbetering van de gebiedskwaliteit als geheel.
- Vaak is de kennis wel aanwezig bij de coördinator/veldmedewerker, maar niet altijd bij anderen die ook moeten kunnen onderbouwen wat er in een gebied gebeurt. Het werken met scorekaarten brengt de gemaakte keuzes in beeld.
- HSK objectiveren kennis die intern al aanwezig is: dit maakt je verhaal naar de provincie en andere gebieds- en kennispartijen veel sterker.
- Je kunt gebieden 'volgen' in de tijd en beoordelen of/hoe de kwaliteit verbetert.
- Het helpt om naar buiten toe zichtbaar te maken welke resultaten er met het ANLb worden behaald.



## 4 Aanpak op gebiedsniveau: beleidsmatige aspecten



In het vorige hoofdstuk kwam naar voren wat habitatscorekaarten (HSK) kunnen betekenen voor de praktijk van het agrarisch natuur- en landschapsbeheer. Ook zagen we dat de kaarten op onderdelen nog moeten worden doorontwikkeld om ook echt praktijkrijp te zijn. Zodra ze dat zijn, is een interessante vraag of ze ook in het beleid rond agrarisch natuurbeheer kunnen worden gebruikt. Daarover gaat § 4.1 van dit hoofdstuk.

Los van het gebruik van habitatscorekaarten hebben we in de pilot gezocht naar manieren om de controle en verantwoording van het ANLb sterker op gebiedsniveau gestalte te geven. Zoals in hoofdstuk 2 naar voren kwam, is hier sprake van een onhandige scheefheid: terwijl aanvraag en subsidieverlening sinds 2016 collectief, op gebiedsniveau, zijn georganiseerd, zijn controle en verantwoording nog gebonden aan het niveau van percelen/elementen en afzonderlijke beheeractiviteiten. De uitvoeringslast van het ANLb is daardoor zeer hoog, zowel voor de collectieven als voor de overheid. Bij de voorziene forse uitbreiding van het ANLb-areaal zal het uitvoeringsmodel niet langer houdbaar zijn. Maar wat zijn nu precies de knelpunten voor een gebiedsmatige aanpak en wat moet er veranderen (in EU-Verordeningen, in het NSP en/of in Natuurbeheerplannen) om zo'n aanpak mogelijk te maken? Daarover gaan § 4.2. en 4.3.

### 4.1 Beleidsmatige toepassingsmogelijkheden van habitatscorekaarten

Behalve als praktijkinstrument (hulpmiddel voor de collectieven bij het uitstippelen van het beheer) kunnen habitatscorekaarten in beginsel ook als beleidsinstrument worden ingezet. Of, breder geformuleerd: habitatkwaliteit – in welke vorm deze dan ook operationeel wordt gemaakt – kan onderdeel uitmaken van het beleid voor het agrarisch natuurbeheer. We onderscheiden vijf gebruiksmogelijkheden, die we hierna in subparagrafen behandelen:

- als onderdeel van de doelformulering;
- als instapeis voor deelname aan het ANLb;
- als aanvulling op de huidige beleidsmonitoring;
- als onderdeel van de controle en verantwoording;
- als mechanisme voor een resultaatgerichte uitbetaling.

Omdat we ons in de pilot gaandeweg zijn gaan beperken tot de praktische rol van scorekaarten, zijn de beleidsmatige mogelijkheden niet allemaal tot in detail onderzocht. We schetsen de resultaten van de ideevorming tot dusverre.

Bij alle beleidsmatige toepassingen van habitatscorekaarten als beleidsinstrument is een **belangrijk aandachtspunt** dat de scorekaarten zoals we die nu hebben ontwikkeld, een beeld geven van de integrale gebiedskwaliteit. Dus niet alleen van de percelen met ANLb of de gebieden die begrensd zijn voor het ANLb, maar van het complete landschap, inclusief “niet-agrarisch groen” zoals natuurgebieden en groene elementen die door andere partijen (gemeenten, waterschappen) worden beheerd. Dat is een bewuste keuze geweest en wordt door de partijen die bij de pilot waren betrokken ook toegejuicht, maar het is wel een aspect waarvan overheden zich terdege bewust moeten zijn bij elke beleidsmatige toepassing.

#### 4.1.1 Habitatkwaliteit inbouwen in de ANLb-doelformulering

Habitatkwaliteit als onderdeel van de doelformulering is uiterst actueel. Op het moment van schrijven buigt een *Werkgroep Actualisatie Doelenkader ANLb* zich over de vraag of en zo ja, hoe de ANLb-doelen moeten worden bijgesteld. Een groter accent op een habitatbenadering is daarbij één van de mogelijkheden. In dat geval kunnen habitatscorekaarten mogelijk een rol spelen in de monitoring en verantwoording van het ANLb (beleidsmonitoring; zie § 4.1.3). Uiteindelijk moet het kabinet een besluit nemen over een verschuiving van soorten naar habitats in de ANLb-doelformulering.

Hoe is de situatie nu? Voor landbouwgebieden zijn op Europees niveau vooral de Vogel- en de Habitatrichtlijn (VHR) van belang, die niet alleen belangrijke soorten noemt, maar ook bepaalt dat elk land die soorten op een bepaald niveau moet houden, en wel door leefgebieden met voldoende variatie en omvang te beschermen, in stand te houden of te herstellen (artikel 2). Een soort- én habitatgerichte benadering dus. Zoals we in hoofdstuk 2 schreven, is voor het ANLb een selectie gemaakt van 68 doelsoorten (vooral vogels) die in VHR-verband van belang zijn en waaraan het landelijk gebied een bijdrage kan leveren. De provincies hebben selecties van die soorten in hun Natuurbeheerplannen opgenomen en daaraan vaak nog soorten van provinciaal belang toegevoegd. Naast de lijsten met doelsoorten bevatten de Natuurbeheerplannen ook habitateisen (verhouding tussen beheerfuncties, samenstelling beheeremozaïeken), waarmee zijn ze eigenlijk een hybride karakter hebben.

Naast de VHR is er sinds 2024 de Natuurherstelverordening, die qua doelen ook een hybride karakter heeft: hij bevat doelen met betrekking tot soorten/soortgroepen (dagvlinders en boerenlandvogels), maar ook habitatdoelen (aandeel groenblauwe dooradering, hoeveelheid bodem-koolstof, vernatten ontwaterde veengebieden). Verschil met de VHR is wel dat de natuurherstelverordening ten aanzien



van landbouwecosystemen slechts een inspanningsverplichting bevat en dus minder ‘hard’ is dan de VHR.

Habitatkwaliteit als onderdeel van de doelformulering past dus goed bij de Europese verplichtingen op basis van de Habitat- en Vogelrichtlijn en de Natuurherstelverordening, en bovendien bij het streven om het GLB doel- en resultaatgerichter te maken. De habitatkwaliteit kan met scorekaarten operationeel worden gemaakt. De doelen moeten dan in de provinciale Natuurbeheerplannen nader worden omschreven; wellicht moeten ook de leefgebiedsgrenzen hierop worden aangepast. Dit past goed in de operatie die vanaf 2025 toch in gang wordt gezet om een beleidsmatige invulling te geven aan het sterk groeiende ANLb-areaal (koppelen van de sterk toenemende middelen aan een herzien doelenkader). Voor de provincies kunnen de kaartbeelden een hulpmiddel zijn bij het beoordelen van de inzet op de gestelde doelen en in het jaarlijkse ‘goede gesprek’ met de collectieven (zie ook § 4.1.3).

**Aandachtspunten** bij het verbreden van de doelformulering met habitatkwaliteit:

- a. Zoals we zagen heeft de EU in de VHR de doelen mede in termen van leefgebieden omschreven, maar de verantwoording naar de EU van het GLB/ANLb sluit niet goed aan op de VHR-doelen. Voor de verantwoording zijn op dit vlak twee impactindicatoren beschikbaar: de op soorten gerichte Farmland Bird Index en het aandeel landbouwgrond met *High Nature Value (HNV) Farming*. Nederland gebruikt alleen de eerste indicator en heeft geen HNV-gebieden geïdentificeerd. Om een verschuiving naar of verbreding met habitatkwaliteit te realiseren voor de verantwoording, zou naast het landelijke doelenkader worden ook het EU-monitorings- en evaluatiekader moeten worden aangepast.
- b. Soorten en hun habitats zijn onlosmakelijk verbonden, het is niet of-of. Nederland heeft voor een aantal soorten een belangrijke (soms internationale) verantwoordelijkheid, waardoor aandacht voor specifieke soorten onvermijdelijk is. Maar ook daarvoor geldt dat de route naar herstel loopt via verbetering van de habitatkwaliteit.
- c. Voor de provincies betekent dit een nieuwe balans vinden tussen vertrouwen in het vakmanschap van de collectieven, het voorschrijven van maatregelen en het stellen van soort- of habitatgerichte doelen in het Natuurbeheerplan. De ecologische evaluatie van het ANLb (voorjaar 2025) biedt wellicht een goed aanknopingspunt voor een zorgvuldige reflectie hierop.
- d. Voor de monitoring van habitatkwaliteit gaat de Natuurherstelverordening een belangrijke rol spelen. Naast een plan voor de landelijke invulling wordt hiervoor ook een monitoringsplan opgesteld.

#### 4.1.2 Habitatkwaliteit als ‘instapeis’

Habitatkwaliteit (c.q. habitatscorekaarten) zou in beginsel door de provincies en/of de [Stichting Certificering SNL](#) op verschillende manieren kunnen worden gebruikt als instapeis (waarbij ervoor moet worden gewaakt dat ze niet teveel op de stoel van de collectieven gaan zitten):

1. Een minimumscore als extra instapeis voor het goedkeuren van de gebiedsaanvraag, boven op de eisen die het Natuurbeheerplan al stelt (in termen van de verhouding tussen de verschillende beheerfuncties (voortplanting, voedsel etc.).



2. Als kanskaart voor het toevoegen van nieuwe beheerclusters en/of nieuw te begrenzen leefgebieden. De scorekaart maakt duidelijk wat de potentie van een gebied is en aan welke doelen je als collectief kunt bijdragen.
3. In het verlengde daarvan: als verplicht onderdeel van de ecologische toets bij de gebiedsaanvraag (onderdeel van het Kwaliteitshandboek).
4. Als middel voor het *benchmarken* van collectieven, bijvoorbeeld om een begreemd budget zo effectief mogelijk te besteden. Dit type gebruik stelt echter hoge eisen aan de kwaliteit van de scorekaarten, aan de begrenzing van het gebied waarvoor de scorekaarten worden ingevuld en aan de uniformiteit van de wijze van invullen. Daarom ligt dit type gebruik (voorlopig) op kortere termijn want minder binnen gebruik.

#### 4.1.3 Habitatkwaliteit toevoegen aan de beleidsmonitoring

Zeker als habitatkwaliteit onderdeel wordt van het nieuwe doelenkader (zie § 4.1.1) ligt het voor de hand om habitatkwaliteit ook onderdeel te maken van de beleidsmonitoring. Het gaat daarbij om twee beleidsniveaus:

1. Het EU-niveau. Op dit moment levert Nederland aan Brussel gegevens over het ANLb in termen van:
  - » output- en resultaatindicatoren: hectares en hun respectievelijke bijdrage aan verschillende GLB-doelen;
  - » impactindicatoren: de populatieontwikkeling van boerenlandvogels.

Zoals gezegd gebruikt Nederland het aandeel HNV-gebieden niet als indicator. Verbreding van de Europese doelformulering vereist ook een verbreding van de set impactindicatoren voor habitatkwaliteit. De Natuurherstelverordening en de monitoring die daarin wordt vereist, levert al een voorzet voor zulke typen indicatoren. Habitatscorekaarten kunnen daaraan – eventueel in aangepaste vorm – een bijdrage leveren.

2. Het provinciale niveau. De provincies gebruiken voor de beleidsmonitoring van het ANLb vooral informatie over de ontwikkeling van doelsoorten: tellingen uitgevoerd via het Netwerk Ecologische Monitoring (NEM), soms aangevuld met gebiedsdekkende inventarisaties. Scorekaarten kunnen hierbij waardevolle aanvullende informatie leveren en bijvoorbeeld verklaringen bieden voor de gemeten soortontwikkelingen.

#### 4.1.4 Scorekaarten als onderdeel van de controle- en verantwoordingssystematiek

Op dit moment staat het gebruik van habitatscores bij de controle en verantwoording op gespannen voet met de bepaling dat *activiteiten op perceelsniveau* moeten worden gecontroleerd en verantwoord. Maar als dit niveau wordt losgelaten en er op gebiedsniveau wordt verantwoord, passen scorekaarten daar juist wel weer bij: het collectief kan dan bewijzen dat de habitatkwaliteit in stand is gehouden of is verbeterd. De gebruikskansen van habitatscores hangen dus nauw samen met de vraag of controle op gebiedsniveau haalbaar is. Daarop gaan we later (§ 4.2 en 4.3) in.



#### 4.1.5 Betaling op basis van habitatkwaliteit

Betaling op basis van habitatkwaliteit is een vorm van resultaatbetaling. We hebben daarbij niet de 'volledige' resultaatbetaling voor ogen zoals die vanaf de jaren '90 wel werd toegepast, want de habitatscores bevatten immers ook elementen die door de individuele grondgebruiker niet of zeer lastig te beïnvloeden zijn, zoals openheid van het landschap. Daarom denken we eerder aan een resultaat*component* in de vergoeding. Verder gelden de scores voor een gebied en niet voor een bedrijf of voor één specifieke hectare. Ze zijn natuurlijk wel terug te rekenen naar andere eenheden, maar daardoor zou – mede afhankelijk van de grootte van het gebied waarvoor de score is berekend – ruis kunnen ontstaan.

In het traject tussen collectief en grondgebruiker, aan de 'achterdeur', is de vergoeding vormvrij: de overeenkomst tussen collectief en boer is een privaatrechtelijke. Dit betekent dat het collectief – net als nu – naar believen resultaatcomponenten in de vergoeding kan opnemen. Echter, in de subsidierelatie tussen RVO en collectief, aan de 'voordeur', is de vergoeding – mede door het hoge percentage EU-financiering van het ANLb – aan strikte regels gebonden. Deze regels gelden overigens voor alle grondgebonden betalingen in het kader van het GLB.

In dit geval gaat het vooral om de mogelijkheden die de EU biedt voor resultaat-, c.q. prestatiegericht betalen. Dit als alternatief voor de traditionele wijze van betalen: op basis van productiederving



en/of extra gemaakte kosten. In de vorige GLB-periode (2014-2020) kwam hierin voor het ANLb verandering: toen werd bepaald dat er ook prestatiegericht mocht worden betaald. Dit heeft in de EU geleid tot verschillende initiatieven voor resultaatgericht betalen. Het gaat om resultaatgerichte betalingen voor bijvoorbeeld dichtheden aan vogels, aanwezigheid van indicatorsoorten in bloemrijk grasland, en zelfs tot betaling op basis van habitatscorekaarten voor afzonderlijke natuur- en landschapselementen (zie bijlage 1).

In 2017 legde de Europese Commissie de ambitie vast om het GLB sterker doelgestuurd en resultaatgericht te maken en ten aanzien van de landbouw “een minder prescriptief kader” te willen hanteren. Inmiddels bieden alle relevante EU-verordeningen (Richtsnoeren voor staatssteun aan de landbouw, Landbouwwijstellersverordening) enige ruimte voor prestatiegericht betalen. Anders dan in 2014 heeft de Commissie daarbij echter (nog) niet vastgelegd op welke wijze zulke betalingen moeten worden onderbouwd en verantwoord. Afgaande op de huidige voorbeelden (*Assessment of result-based interventions*, 2024) accepteert de EU die benadering nog steeds.

Meer helderheid over de mogelijkheden van een prestatiegerichte betalingssystematiek is ook relevant voor de Nederlandse overheid, die immers op een aantal thema's naar een beleid van *bedrijfsgerichte doelsturing* wil. Daarbij speelt dezelfde discussie.

**Aandachtspunten** bij prestatiegericht betalen:

- Doordat de scorekaart de kwaliteit van een geheel gebied (dus inclusief niet-agrarische elementen) in beeld brengt, moet bij een bepaalde habitatscore eerst worden geanalyseerd welke bijdrage de landbouwgronden binnen het gebied leveren aan de gebiedsscore.
- Risico bij resultaatgericht betalen is dat er – ondanks de gedane inspanningen – omstandigheden buiten de macht van de begunstigde kunnen zijn waardoor het doel niet wordt gehaald wordt. Daardoor kan de hele subsidie in gevaar komen. Dit risico kan worden beperkt door slechts een deel van de vergoeding aan het resultaat te verbinden (resultaatbonus).
- Het moet duidelijk zijn welke activiteiten nodig zijn om een bepaald habitattype te realiseren en welke kosten en gederfde inkomsten daarmee zijn gemoeid, omdat de huidige systematiek alleen vergoeden van die twee componenten toestaat. Daarbij moet vooral veel aandacht worden besteed aan de vraag hoe het risico van overcompensatie kan worden verkleind of voorkomen. Alternatief is dat er beleidsruimte komt om groenblauwe diensten daadwerkelijk tot een verdienmodel te maken (een discussie die al jaren speelt).
- Om dit op EU-niveau ‘klaar te stomen’ voor het GLB na 2027 en dit op een goede manier in de Verordeningsteksten te krijgen, zou een gedegen stappenplan moeten worden opgesteld. Daarbij is van belang om medestanders te verzamelen die dit ook willen, zoals Ierland, Denemarken en Duitsland.

## 4.2 Controle en verantwoording: van perceels- naar gebiedsniveau?

Zoals in hoofdstuk 2 al is benoemd, is er op dit moment een belangrijke disbalans in het ANLb-stelsel: waar het gaat om aanvraag en beschikking is het ingericht op gebiedsniveau, waar het gaat om controle en verantwoording is het ingestoken op het niveau van percelen, c.q. afzonderlijke beheerelementen en activiteiten. Hier begeeft de overheid zich in het domein van afspraken tussen collectief en grondgebruiker, waarop ook het collectief deels al toezicht uitoefent. Het zou

logischer zijn, en de uitvoeringslast aanzienlijk beperken, als de controle en verantwoording ook op gebiedsniveau plaatsvinden. Al in een vroeg stadium van de pilot hebben we daarom RVO en NVWA actief bij de pilot betrokken. Daarnaast is hierover overleg gevoerd met LVVN, de provincies en de Europese Commissie. Doel was om exact te achterhalen waar de regelgeving knelt en om tekstvoorstellen te formuleren die zo'n aanpak wel mogelijk zouden maken. Dat leek aanvankelijk eenvoudig, maar de materie bleek weerbarstig. We hebben een gedachte-experiment gedaan (met als insteek een aanpak op het niveau van de beheerfuncties van het ANLb) en we hebben een concrete casus voorgelegd (met als invalshoek een vorm van toezicht waarbij RVO/NVWA alleen de werkwijze van de collectieven controleert). Het bleef echter lastig om de juiste antwoorden te vinden. Niettemin hebben we inmiddels naar ons idee een redelijk beeld van de knelpunten en mogelijke oplossingen. Dat schetsen we in de volgende subparagrafen.

#### 4.2.1 Aanpak op element- en perceelsniveau niet langer houdbaar

Hierna maken we een onderscheid tussen:

- controle/toezicht;
- verantwoording aan de provincie (als regelingseigenaar)
- verantwoording aan de Europese Commissie.

##### **Controle/toezicht**

Het toezicht bestaat nu uit controles op:

- a. de aanwezigheid van subsidiabele landbouwgrond via het Areaalmonitoringssysteem (AMS). Deze controle vindt sowieso plaats (via de Gecombineerde Data Inwinnig- GDI- die boeren jaarlijks moeten indienen) voor deelname aan het GLB, c.q. het voldoen aan de conditionaliteiten en hoeft niet apart voor het ANLb te worden uitgevoerd;
- b. de beoordeling van gebiedsaanvragen (provincie/RVO);
- c. de werkwijze van het collectief (audits Stichting Certificering SNL);
- d. de uitvoering van de activiteiten, veelal op perceels- of elementniveau, samen met een controle op de correcte geometrie van beheereenheden waarop vergoedingen worden uitgekeerd (door RVO en NVWA);
- e. bovenwettelijkheid: er mag alleen betaald worden voor inspanningen die verder gaan dan de wet- en regelgeving en de GLB-conditionaliteiten;
- f. dubbelbetaling (ongeoorloofde cumulatie): dezelfde kosten mogen niet tweemaal worden vergoed (denk aan cumulatie van het ANLb met conditionaliteiten en eco-regeling of met decentrale regelingen voor groenblauwe diensten).

Dit alles leidt tot een hoge administratieve lastendruk. Bovendien zit in het huidige stelsel enige overlap: de controle op het correct uitvoeren van activiteiten wordt door zowel de overheid als het collectief (schouw) uitgevoerd. Het collectief voldoet daarmee aan het kwaliteitshandboek, maar de resultaten tellen officieel niet mee omdat het collectief – als eindbegunstigde van de beheersubsidie – zelf de 'onder toezicht gestelde' is. Ook dit leidt tot onnodig hoge uitvoeringskosten. De vraag is of deze controle kan verschuiven naar gebiedsniveau, bijvoorbeeld door versterking/uitbreiding van

de certificering van de collectieven. In de vorige GLB-periode gold een verplichting van minimaal 5% on-the-spotcontroles, nu is die eis vervallen en hebben lidstaten meer speelruimte om de controle zelf vorm te geven. Daarbij geldt voor de steekproefsamenstelling echter wel het EU-werkdocument *Overview of the IACS quality assessment in 2024 - Union level methodology*. Dit maakt weliswaar controles mogelijk op perceels-, bedrijfs- en gebiedsniveau, maar daarbij zijn de controle-eisen op gebiedsniveau juist erg tijdrovend: voor Nederland zouden deze betekenen dat gehele ANLb-leefgebieden en/of hele werkgebieden van collectieven moeten worden gecontroleerd. Dat ontmoedigt dus juist een gebiedsgewijze aanpak.

Nederland heeft van Brussel al wel een uitzonderingspositie gekregen om te controleren en verantwoorden op het niveau van koppeltabel-activiteiten en niet op pakketniveau. In afwijking van het genoemde werkdocument heeft Nederland met de Europese Commissie afgesproken dat er – bij de huidige omvang van het ANLb – per activiteit 180 percelen moeten worden gecontroleerd. Er zijn 25 koppeltabel-activiteiten waarvan sommige nog weer varianten per activiteit kennen. Hierdoor moeten er jaarlijks 4.500 percelen worden gecontroleerd. Doordat momenteel 22 van de 25 activiteiten worden benut en er soms meerdere activiteiten op een perceel plaatsvinden, bestaat de controlesteekproef nu uit zo'n 3.000 percelen. Sommige activiteiten moeten bovendien op verschillende momenten in het jaar worden gecontroleerd, waardoor bedrijven soms meerdere malen per jaar worden bezocht. Bovendien heeft RVO de plicht om elke geconstateerde onregelmatigheid (foutmelding) te onderzoeken – ook dat is zeer tijdrovend. Bij een substantieel grotere oppervlakte met ANLb is deze wijze van controleren en verantwoorden in onze ogen niet langer houdbaar:

- het is zeer de vraag of Brussel bij een drastische toename van het ANLb-areaal genoeg blijft nemen met 180 controlepercelen per koppeltabel-activiteit. Zo nee, dan zal zonder systeemwijziging het aantal te onderzoeken foutmeldingen navenant toenemen. De vele foutmeldingen zijn ook juist het gevolg van het feit dat het stelsel op EU-niveau nog niet geheel op gebiedsniveau is ingestoken en leveren niet alleen RVO, maar ook de collectieven veel werk op;
- de introductie van nieuwe controletechnieken zoals geotagged foto's en *remote sensing* zal leiden tot een grote hoeveelheid te beoordelen beelden.

Daarom is het in het belang van de overheid én collectieven om te komen tot een nieuw systeem op gebiedsniveau.

### **Verantwoording aan de provincie**

Collectieven verantwoorden zich in de eerste plaats naar de provincies, die regelingseigenaar zijn. Elk collectief heeft eenmaal per jaar 'het goede gesprek' (een voortgangsoverleg) met de provincie. Daarvoor bestaat geen vast format. Het perceelsniveau speelt in deze verantwoording geen rol; provincies kijken op het niveau van beheermozaïeken of -clusters hoe het gaat en leggen de resultaten van de beheermonitoring naast die van de beleidsmonitoring.

Dit type verantwoording lijkt dus geen drempels op te werpen voor de sterker gebiedsgerichte aanpak zoals de pilot die voor ogen heeft: voor 'het goede gesprek' is de verantwoording naar Brussel niet relevant en de uitkomst van dat gesprek heeft geen effect op de subsidie.



## Verantwoording aan de Europese Commissie

Verantwoording aan de Commissie vindt plaats op twee niveaus:

- de bijdrage aan de NSP-doelen (op nationaal niveau): hiertoe dient Nederland jaarlijks een prestatierapport in (Annual Performance Report, APR). Dit hoeft geen gegevens op het niveau van individuele begunstigden te bevatten;
- de financiële rechtmatigheid van inzet van middelen uit het Europese Landbouwfonds voor Plattelandsontwikkeling (ELFPO): dit type verantwoording moet wel plaatsvinden op het niveau van de begunstigden. In Nederland zijn dit de collectieven, maar de uitvoering van deze toets in niettemin ingevuld op het niveau van individuele grondgebruikers – we komen hier in § 4.2.2 op terug.

De sleutel voor een aanpak op gebiedsniveau ligt hier in een grofmaziger aanpak aan de voordeur gecombineerd met goede garanties voor een correcte uitvoering aan de achterdeur. Die grofmaziger aanpak zou op de volgende niveaus gestalte kunnen krijgen:

1. Op het niveau van **koppeltabel-activiteiten**, maar dan met een drastische beperking van het aantal activiteiten. Zo zouden alle volvelds-activiteiten kunnen worden geschaard onder de twee zeer algemeen geformuleerde activiteiten (voor bouwland is dat bijvoorbeeld activiteit 9: “minimaal f% van de oppervlakte bestaat van datum x tot datum y uit gewas a of meerdere gewassen b of gewasresten c”. Zo kan maximale speelruimte aan de achterdeur worden gecreëerd.
2. Op het niveau van een **gebiedsplan of beheerplan**. Hierbij controleert RVO/NVWA of het beheerplan correct is uitgevoerd. Er worden geen aparte veldcontroles uitgevoerd: het collectief coördineert en controleert de uitvoering in het veld. Het vakmanschap van het collectief op dit punt moet dan worden toegevoegd aan het kwaliteitshandboek op basis waarvan het collectief is gecertificeerd en dat de basis is voor de periodieke audits van het collectief. Deze werkwijze lijkt op die van het natuurbeheer, waarbij de TBO's zelf verantwoordelijk zijn voor de kwaliteit van het beheer.
3. Op het niveau van de **ANLb-leefgebieden**. Dit past bij de gebiedsaanvraag die collectieven bij de provincie doen. Je zou bijvoorbeeld per leefgebied enkele activiteiten kunnen bundelen met daaraan gekoppeld een leefgebiedsspecifieke (gemiddelde) vergoeding. De huidige uitbetaling op leefgebiedsniveau zit hier in feite al dicht tegenaan. Voor de collectieven en voor de EU zijn leefgebieden niet per se een logische eenheid (er zit veel overlap tussen leefgebieden qua ANLb-pakketten en koppeltabel-activiteiten). Bij geografische uitbreiding van het ANLb zal deze overlap nog groter worden. Het is dan effectiever om op basis van de beleidsopgaven een gebiedsindeling te maken (zie punt 2) en hierbij een gemiddelde vergoeding te berekenen.
4. Op het niveau van **prestaties in plaats van activiteiten** (zie ook § 4.1.5 over prestatiegericht belonen). Dat past in het streven naar doelsturing, bijvoorbeeld aan de hand van kritische prestatie-indicatoren (KPI's). Habitatscores kunnen (als onderdeel van een verder uitgewerkte set 'groene' KPI's) daarin wellicht een rol spelen. Een belangrijk aandachtspunt daarbij is: wat te doen als de afgesproken prestatie niet wordt gehaald door factoren die buiten de macht van de begunstigde liggen? Bovendien moet een 'nulmeting' worden gedaan (c.q. een betalingsdrempel worden vastgesteld) om de ontwikkeling te kunnen monitoren.



De vicieuze cirkel bij alle genoemde niveaus: hoe hoger het abstractieniveau waarop verantwoording plaatsvindt, hoe minder transparant het voor de overheid is wat er in het veld precies gebeurt. Daarom zullen zowel de Commissie als de Nederlandse overheid (Auditdienst Rijk, ADR) hierover in eerste instantie niet enthousiast zijn, althans totdat hierop betrouwbaar zicht komt door versterkte certificering en het toeleveren van data door collectieven (zie ook § 4.3.3 over systeemtoezicht).

#### 4.2.2 Belemmeringen voor een gebiedsmatige aanpak

Over de beperkingen van gebiedsmatige toepassingen van de scorekaarten schreven we in § 4.1 al. Daarnaast zijn er – ook los van het gebruik van scorekaarten – nog hobbels te nemen om controle en verantwoording in zijn geheel naar gebiedsniveau te tillen. Bij het beschrijven van die hobbels maken we een onderscheid tussen **formele en informele belemmeringen**. De formele zijn gelegen in de regelgeving, de informele hebben te maken met gebiedsmatige en politieke afwegingen, maar zijn daarom niet minder serieus.

Er zijn ook enkele onderdelen van de regelgeving waarvan we op voorhand dachten dat ze een belemmering zouden kunnen vormen, maar die bij nader inzien toch *niet belemmerend blijken*. Dat geldt bijvoorbeeld voor de volgende elementen:

- a. EU-Verordening 2116 over de financiering, het beheer en de monitoring van het GLB werpt geen belemmeringen op. Artikel 37 lid 1, onderdeel b stelt dat Nederland in zijn jaarlijkse prestatierapport niet hoeft te rapporteren op het niveau van individuele begunstigden.
- b. Het ANLb is een grondgebonden subsidie waarop het Areaalmonitoringssysteem (AMS) van kracht is. Het AMS vindt zijn oorsprong in EU-Uitvoeringsverordening 2022/1173. Het AMS wordt

gebruikt voor het observeren, traceren en beoordelen van landbouwactiviteiten en -praktijken op de hectaren waarop die grondgebonden interventies betrekking hebben, en op zijn minst voor de jaarlijkse prestatieverlaglegging (artikel 10, lid 1). Daartoe zorgt het AMS, *op het niveau van het landbouwperceel*, voor de opsporing van: (a) de aanwezigheid van niet-subsidiabel areaal; (b) de aanwezigheid van niet-subsidiabel landgebruik; (c) een wijziging van de categorie landbouwareaal” (artikel 10, lid 7). Het AMS moet dus *inzetbaar* zijn op het niveau van een landbouwperceel, maar de Verordening vereist *niet* dat het AMS op perceelsniveau wordt ingezet voor de controle en verantwoording van het ANLb. Voor het jaarlijkse prestatierapport is het gebruik van gegevens op perceels- of bedrijfsniveau niet nodig (zie punt a). En de controle of het perceel kwalificeert als subsidiabele landbouwgrond hoeft voor het ANLb niet apart te worden uitgevoerd: die vindt plaats op basis van de gegevens uit de gecombineerde opgave, en het AMS is een hulpmiddel bij die controle. Het AMS zou in de toekomst overigens wél een belemmering kunnen gaan vormen voor het werken op gebiedsniveau: Nederland wil op termijn naar een ‘automatisch claimsysteem’ waarin het AMS een rol gaat spelen.

- c. Bij de verantwoording levert RVO ook gegevens voor de monitoring en evaluatie, en wel aan de hand van indicatoren voor output, resultaat en impact. Geen van deze indicatoren is geformuleerd op perceelsniveau, maar in aantallen hectares. De getallen die daarbij horen, kunnen rechtstreeks uit SCAN-GIS worden betrokken. Ook de impactindicatoren (zoals de trend van boerenlandvogels) zijn niet op perceelsniveau gedefinieerd.

### Formele belemmeringen

Wat een aanpak op gebiedsniveau wél in de weg staat, is de combinatie van de door de Europese Commissie vereiste toets op rechtmatige besteding van middelen in combinatie met het toezicht op een ‘gelijk speelveld’.

Vanuit het toezicht op een rechtmatige besteding van EU-middelen bepaalt de al genoemde EU-Verordening 2116 (artikel 59, lid 1, onder a) dat Nederland “*de wettigheid en regelmatigheid van de uit het ELGF en het ELFPO gefinancierde verrichtingen moet controleren, ook op het niveau van de begunstigen en zoals beschreven in de strategische GLB-plannen*”. In Nederland zijn de collectieven de eindbegunstigen van ANLb-subsidie en niet de individuele grondgebruikers. Echter: vanuit het principe van een *level playing field* beoordeelt Brussel ook of bedrijven niet worden bevoordeeld door differentiatie in aanpak (zoals Nederland met zijn collectieve aanpak). De combinatie van beide toetsen leidt ertoe dat RVO per collectief alsnog behoorlijk gedetailleerde gegevens moet toeleveren. Zoals gezegd bepaalt de Commissie daarbij de samenstelling van de steekproef op basis van het werkdocument *Overview of the IACS quality assessment in 2024 - Union level methodology*. Zoals we in § 4.2.1 schreven, maakt dit een regionale insteek niet onmogelijk, maar is de bijbehorende controlelast aanmerkelijk hoger dan bij perceelsgewijze controle – het omgekeerde van wat we voorstaan. Nederland heeft nu weliswaar een afspraak met Brussel over de steekproefomvang per koppeltabel-activiteit, maar het is goed denkbaar dat die bij de beoogde uitbreiding van het ANLb al snel niet meer voldoet (zie § 4.2.1). Daarnaast is het natuurlijk veel handiger als het werkdocument *werkbaar* regels voor gebiedsgewijze controle bevat die gebiedsmatig werken niet ontmoedigen, maar stimuleren. Dan hoeven geen ad hoc-afspraken met individuele lidstaten meer te worden gemaakt.

Kortom, de combinatie van EU-voorschriften en de Nederlandse inzet om die voorschriften

gewetensvol invulling te geven, zorgen voor een hoge uitvoeringslast voor zowel overheid als collectieven.

### **Informele belemmeringen**

De Europese Commissie is voorstander van een grotere rol voor resultaatgerichte en/of collectieve regelingen, en voor “agromilieuklimaatverbintenissen” zoals het agrarisch natuur- en landschapsbeheer. Daarom is de positie van het ANLb binnen het GLB versterkt, met name door een minimum budgetaandeel te vereisen en door het percentage EU-cofinanciering te verhogen. Tegelijkertijd is Nederland tot dusverre echter het enige land met een collectief stelsel en heeft de EU tot taak om te zorgen voor een gelijk speelveld tussen boeren en tussen lidstaten. Daarom kijkt de Commissie kritisch naar de vormgeving van het Nederlandse systeem. Daarnaast is de Commissie ook op andere terreinen kritisch richting Nederland (Kaderrichtlijn Water, Vogel- en Habitatrichtlijn, mestproblematiek). Dit kan ertoe leiden dat zowel de Europese Commissie als het ministerie van LNV terughoudend zijn ten aanzien van een stelselwijziging die tegen de huidige werkwijze voor het borgen van EU-conformiteit aan schuurt. Daarom is het zeer gewenst om in Brussel aandacht te vragen voor de positie van collectieven, het belang van een gebiedsmatige aanpak en de grenzen waar Nederland aan de uitvoeringskant nu al tegenaan loopt. Wat daarbij kan helpen, is dat er inmiddels meer landen (zoals Duitsland) zijn die een collectieve en/of resultaatgerichte aanpak voorbereiden of overwegen, en dat ook andere landen kampen met een hoge uitvoeringslast, zeker bij beoogde areaaluitbreiding.

## **4.3 De weg voorwaarts: mogelijkheden voor de korte en langere termijn**

### **4.3.1 Kan het ANLb worden losgemaakt uit de grondgebonden subsidies?**

In de discussie komt ook af en toe de vraag naar voren of we – om problemen met de regels voor grondgebonden subsidies te vermijden – het ANLb niet op een andere plek of op een andere manier kunnen vormgeven (binnen of buiten het GLB).

**Binnen het GLB** kan het ANLb wellicht onderdeel worden van een investerings- en beheerprogramma voor natuur en landschap waarin activiteiten met een verschillend (financieel) karakter en een verschillende looptijd samenkomen. Overwegingen daarbij:

- dit zou passen in een ontwikkeling waarin de scheiding tussen wel en niet-grondgebonden subsidies al geleidelijk minder duidelijk wordt door kruisbestuivingen in regelingen. In de recente ‘Contourenbrief’ over het agrarisch natuurbeheer (november 2024) wordt gesproken over een nieuw overkoepelend stelsel (Agrarisch Natuurbeheer ofwel ANB) dat naast het subsidiestelsel ANLb ook andere instrumenten bevat zoals de eco-regeling, investeringssteun en afwaardering van landbouwgrond. Daarmee wordt dit punt extra actueel;
- het beheer kan in dit geval ook eenmalig (tot in lengte van jaren) worden afgekocht. De Richtsnoeren voor landbouwsteun maken dit mogelijk (EU-Mededeling 2022/C 485/01, paragraaf 1.1.4, randnummers 213 en 214). Nederland heeft deze mogelijkheid nooit benut, Denemarken wel. Hieraan kleven echter ook nadelen: het beheer ligt eeuwigdurend vast op hetzelfde perceel met dezelfde beheervoorwaarden. Dat verhoudt zich slecht tot de wens van flexibiliteit en sturing





op gebiedskwaliteit;

- ook al zou je het 'product' heel anders definiëren (bijv. in termen van prestaties zoals habitatscores), dan nog blijven de maatregelen om die te realiseren in de grondgebonden sfeer zitten. Je komt dus niet zo makkelijk van dit 'stempel' af;
- op grond van Verordening 2116 (artikel 65 lid 2) vallen alle agromilieuklimaat-verbintenissen onder de grondgebonden regelingen en ook onder het Europese beheer- en controlesysteem daarvoor (GBCS). Daarnaast vormen deze verbintenissen op grond van Verordening 2115 een afzonderlijke interventie (artikel 70) ten opzichte van de andere interventies in dat hoofdstuk (artikelen 71 t/m 78 voor onder meer investeringen, gebiedsspecifieke betalingen en vestigingssteun).

Het ANLb kan desgewenst ook **buiten het GLB** om gestalte krijgen. Beperkingen daarvan zijn:

- de Richtsnoeren voor landbouwsteun binden regelingseigenaren aan vrijwel dezelfde regels als die voor het ANLb gelden. Dit om te voorkomen dat lidstaten nationale regelingen introduceren die financieel aantrekkelijker zijn dan die onder het GLB;
- de EU-medefinanciering (van maximaal 80%) vervalt. Daarmee wordt de aanspraak op nationale middelen aanmerkelijk groter;
- het ELFPO verplicht lidstaten om een minimumpercentage van het GLB-budget in te zetten voor het ANLb. Als je niet voldoet aan die eis, komt de (mede)financiering van alle ELFPO-regelingen (kortweg: de hele tweede pijler van het GLB) in gevaar.

Kortom, de voor- en nadelen van een andere positie van het ANLb (binnen of buiten het GLB) moeten zeer zorgvuldig worden afgewogen. Anticiperend op de toekomst kunnen integrale en gebiedsspecifieke maatregelcombinaties een oplossing bieden, voortbordurend op de Nederlandse inzet op gebiedsbeleid met daarbinnen bedrijfsspecifieke doelsturing. Dat vereist echter nogal wat aanpassingen in bijvoorbeeld de 'groenblauwe architectuur' van het GLB en in het Nederlandse NSP die niet op korte termijn kunnen worden gerealiseerd.

### 4.3.2 Op langere termijn: gebiedsaanpak inbouwen in EU-beleid

Voor de langere termijn is de oplossing vooral gelegen in het inbouwen van een daadwerkelijk gebiedsmatige aanpak in het beleid ten aanzien van controle en verantwoording, op zowel EU- als nationaal niveau (zie ook figuur 7), een aanpak die lagere in plaats van hogere lasten oplevert. Dat vereist drie aanpassingen:

1. Nationaal: komen tot een ANLb-systematiek die de lasten significant terugdringt. Dat betekent een structurele herziening van het ANLb: waarvoor gaan we betalen? Het subsidiëren van activiteiten loopt bij de beoogde schaalvergroting vast op hoge uitvoeringslasten bij zowel overheid als collectieven.
2. Toevoegen van de mogelijkheid van verantwoording op gebiedsniveau, c.q. door groepen van grondgebruikers aan Verordening 2116, art 59, lid 1. De huidige formulering is strikt genomen geen belemmering, maar is niettemin geënt op afspraken met individuele grondgebruikers.
3. Aanpassen van het EU-werkdocument over de steekproefsamenstelling in het *Integral Administration and Control System (IACS)*. Hiervoor zou een statistisch model moeten worden ontwikkeld voor betrouwbare en – anders dan nu – werkbare steekproeven op gebiedsniveau (met zeer selectieve controles op bedrijfs- of perceelsniveau). Deze werkwijze kan worden toegevoegd als extra optie naast individuele controle en verantwoording. Maar wellicht is het sowieso tijd om de aanpak te herijken. Zoals we eerder aangaven, is de Europese Commissie voorstander van uitbreiding van het agrarisch natuurbeheer, kampen meer lidstaten met een hoge uitvoeringslast en zijn er meer landen die een collectieve aanpak willen gaan invoeren.

	BOEREN	COLLECTIEVEN	PROVINCIES	RVO/NVWA	LVVN
ROLLEN	voeren beheer uit	vragen aan controlleren monitoren verantwoorden	beschikken monitoren	controlleren handhaven	monitort verantwoordt
HUIDIGE SITUATIE	perceelsniveau	gebiedsniveau perceelsniveau	gebiedsniveau	perceelsniveau	nationaal niveau gerealiseerde hectares
GEWENSTE SITUATIE	perceelsniveau	gebiedsniveau perceelsniveau	gebiedsniveau	stelselniveau check administratieve vereisten (staat los van het ANLb)	nationaal niveau behaalde resultaten
	gecombineerde opgave	controleert uitvoering beheer o.b.v. versterkte certificering		controleert de controleur: zijn de controles goed uitgevoerd?	

Figuur 7. Huidige en gewenste uitvoeringsstructuur van het ANLb

Bij een herziening van de controle en verantwoording van het ANLb is het zinvol om deze te plaatsen in de context van de doorontwikkeling van de 'groenblauwe architectuur' van het GLB als geheel. Daarbij gaat het vooral over de relatie met nauw samenhangende regelingen zoals de eco-regeling en de huidige Samenwerkingsregeling veenweiden en overgangsgebieden Natura2000. Er zijn ideeën om deze regelingen sterker met elkaar te verknopen en wellicht ook om alle 'groene GLB-budgetten' samen te voegen. Een gebiedsgericht 'meerlagenmodel' past in principe goed bij alle genoemde regelingen; alleen de eco-regeling (nu individueel en eenjarig) zou daarop aangepast moeten worden (waar het gaat om de looptijd kan dat overigens nu al).

### 4.3.3 Op korte termijn: naar 'systeemtoezicht' op het ANLb

Omdat met de beoogde uitbreiding van het ANLb de uitvoeringslast al vanaf 2026 gaat toenemen, moet ook worden gezien hoe die last nu al – voor zowel overheid als collectieven – kan worden beperkt. Zolang de EU-Verordeningen nog geen controle en verantwoording op gebiedsniveau mogelijk maken, kan al winst worden geboekt door het invoeren van 'systeemtoezicht' op het ANLb – zie bijgaand kader.

Voor het ANLb kan dat er als volgt uitzien:

- de controle vindt veel sterker dan nu plaats op basis van risicoprofielen: bij veel van collectieven zullen RVO en NVWA alleen administratieve controles 'op kantoor' uitvoeren, bij enkele zullen steekproefsgewijs (op basis van ervaringen in voorgaande jaren) ook veldcontroles plaatsvinden;
- er wordt veel meer dan nu gebruik gemaakt van gegevens die door het collectief worden aangeleverd. Het collectief zorgt er dan dus voor dat RVO als betaalorgaan gemakkelijk de benodigde 'vinkjes' kan zetten om aan te tonen dat aan de EU-subsidievoorwaarden is voldaan, maar zet niet zelf de vinkjes. Dit betekent een 'opwaardering' van de documentatie die bij de collectieven aanwezig is: een beheerstrategie, een beheerplan, een controle- en sanctieprotocol, een overzicht van geconstateerde fouten en opgelegde sancties, protocollen voor en resultaten

## SYSTEEMTOEZICHT VERSUS TWEDELIJNSTOEZICHT

Systeemtoezicht is een variant op het bekendere begrip tweedelijnstoezicht. Bij tweedelijnstoezicht zou de overheid (c.q. RVO of NVWA) de collectieven moeten aanwijzen als eerstelijnstoezichthouder. Dat ligt in dit geval niet voor de hand en is bovendien een rol die veel collectieven niet ambiëren. Bij systeemtoezicht baseert de overheid (als toezichthouder) zich in hoge mate op de kwaliteitsborgingssystemen van de collectieven en voert daarop audits uit, al dan niet vergezeld van *reality checks* (in dit geval veldcontroles). In het milieutoezicht is al veel ervaring opgedaan met deze vorm van toezicht. Systeemtoezicht kan, zeker in combinatie met een goede risicoanalyse, een belangrijke bijdrage leveren aan het verminderen van de controlelast (*Begrippenkader rijksinspecties*, 2013).

van de beheermonitoring, een digitaal overzicht van deelnemende percelen (in SCAN-GIS) etc. Het overgrote deel hiervan is onderdeel van het kwaliteitshandboek en de werkprocessen van het collectief. Daarnaast kunnen nieuwe controlemiddelen, zoals het gebruik van geotagged foto's, aan het instrumentarium van de collectieven worden toegevoegd. Het certificaat zou moeten borgen dat de gegevens van het collectief en de uitvoering aantoonbaar op orde zijn.

De controle verschuift dan dus naar het correct naleven van het kwaliteitshandboek, incl. alle 'producten' die daarin aan bod komen. Om incidenteel, op basis van risicoanalyses, veldcontroles te kunnen doen, ontvangt RVO gedurende het beheerjaar desgevraagd informatie over de situering van het beheer. Aan het eind van het beheerjaar volgt de opgave van alle percelen waarop daadwerkelijk (goed-gekeurd) beheer heeft plaatsgevonden, dit ook met het oog op de verantwoording naar Brussel.

Ook voor de omslag naar systeemtoezicht moet wel het een en ander gebeuren:

1. Met Brussel moet worden overlegd over de koerswijziging in de controle van het ANLb, waarbij aannemelijk moet worden gemaakt dat dit de belangen van het ELFPO (rechtmatige besteding, gelijk speelveld) niet schaadt. Vervolgens moet dit in het NSP worden vastgelegd. Aangezien de koerswijziging geen trendbreuk is, maar vooral een nieuwe stap in een koers die al eerder was ingezet (waarbij de EU het verplichte percentage veldcontroles heeft afgeschaft) hoeft dit – hopelijk – geen grote hobbel te zijn.
2. Om te komen tot een certificaat waarop provincie, RVO en NVWA (en uiteindelijk de Commissie) kunnen vertrouwen, moet het Programma van Eisen voor de certificering van de collectieven hierop enigszins worden aangepast, bijvoorbeeld door:
  - » nadere eisen te stellen om de onafhankelijke uitvoering van de schouw te borgen en deze vanuit inzet op doelbereik anders in te vullen (om van element naar gebiedsniveau te gaan met oog op eerder genoemde benodigde flexibiliteit);
  - » nieuwe controletechnieken (zoals geotagged foto's) op te nemen;
  - » het vereisen van een aantoonbaar ecologisch getoetst beheerplan;
  - » meer inzicht te vragen in de wijze waarop sancties worden doorvertaald naar bedrijven en percelen;
  - » de beheermonitoring verder te ontwikkelen en te stroomlijnen (hieraan wordt momenteel al gewerkt).
3. Er moet worden gezien of de wijziging de rolverdeling tussen RVO/NVWA en de Stichting Certificering SNL verandert, en zo ja, wat hierover de nieuwe afspraak wordt.

### **Gevolgen voor collectieven, RVO en NVWA**

Bovenstaande werkwijze kan op onderdelen een lastenverzwaring betekenen voor de **collectieven**, maar:

- veel collectieven beschikken (op basis van hun Kwaliteitshandboek) al over de genoemde documenten en voeren het handboek nu al met de beoogde scherpheid uit;
- de intensieve controles op perceelsniveau en het werk dat collectieven hiervan hebben (bijvoorbeeld door de vele foutmeldingen) zullen verminderen;
- de uitvoerbaarheid van een aantal pakketten zal verbeteren.



Tijdens de pilot is gebleken dat veel collectieven dit beschouwen als een logische volgende stap in de voortschrijdende doorontwikkeling van het ANLb en van het werk van de collectieven. Het is gewenst om de benodigde extra inspanningen te agenderen voor het komende traject van doorontwikkeling.

Ook voor uitvoeringsorganisaties **RVO en NVWA** betekent de geschetste werkwijze enerzijds een verlichting van werkzaamheden (veldcontroles) en anderzijds een (tijdelijke) extra inspanning om de interne processen, protocollen en computersystemen geschikt te maken voor een gebiedsmatige aanpak. De 'Contourenbrief' over het agrarisch natuurbeheer van november 2024 kondigt een investering aan in verdere professionalisering en in kennis- en ICT-ontwikkeling, maar daarbij gaat het vooral over het 'meegroeien met de verzwaring en uitbreiding van het ANLb', niet om de omslag van een individuele naar een gebiedsaanpak. Het is gewenst dat alle uitvoerders (collectieven, RVO en NVWA) om tafel gaan om te kijken of de beoogde kortermijnoplossing haalbaar is en zo ja, wat daarvoor de komende jaren moet en kan gebeuren (opstellen werkprogramma).





## 5 Conclusies en aanbevelingen



Onderstaande conclusies gaan niet over de vraag waarom de uitvoering altijd anders loopt dan het plan dat vooraf bedacht is. Dat gold voor deze pilot, maar is ook wel illustratief voor de uitvoering van het ANLb. En precies daarom gaan deze conclusies vooral over de bijdrage van de pilot aan de onderbouwing waarom er (nog) meer flexibiliteit in het ANLb nodig is om doelgerichter te werk te kunnen gaan. En doet deze pilot suggesties hoe we die flexibiliteit mogelijk kunnen maken.

► *Voor vergroot doelbereik van het agrarisch natuur- en landschapsbeheer is het beoordelen van habitatkwaliteit cruciaal!*

Het is noodzakelijk om de uitvoering van het agrarisch natuur- en landschapsbeheer zodanig aan te passen dat er meer ruimte komt om vanuit de (systeem- en landschaps)ecologische inhoud beheermaatregelen te kunnen plannen, uitvoeren en wijzigen. Daarvoor zijn aanpassingen nodig op de niveaus van deelnemer tot en met overheid:

- Voor goede resultaten in het veld is flexibiliteit in de uitvoering nodig – dat blijkt in de uitvoering van het ANLb en dat hebben we ook gezien bij het nemen van maatregelen in het kader van deze pilot. Beheer kan dan met maatwerk uitgevoerd worden. Maatwerk is nodig per locatie en per seizoen, en wordt bepaald aan de hand van ecologisch goed onderbouwde argumenten voor een complete habitat (de vier V's: voedsel, veiligheid, voortplanting en verplaatsing).
- Aanpassingen op beleidsniveau zijn noodzakelijk om te komen tot versoepeling van een immer complexer en uitvoeriger wordende administratieve regeldruk. Dat bleek uit de gesprekken die we met onze deelnemers (boeren) aan de pilot hadden en uit gesprekken met betrokken collectieven. Dat bleek ook in de verschillende werkgroepen en klankbordgroepen met overheidspartijen en met andere collectieven.

Het concept habitatscorekaarten is daarbij bruikbaar gebleken om vanuit inhoudelijke focus op de doelen het gesprek met elkaar aan te kunnen gaan. Al lijken habitatscorekaarten in eerste instantie een abstract begrip dat door verschillende brillen bekeken en begrepen kan worden, toch hebben we in deze pilot ervaren dat ze de discussie over de noodzaak tot wijzigingen in het ANLb-stelsel scherper krijgen.

► *Habitatscorekaarten behoeven nadere uitleg én uitwerking*

De theorie van natuurbeheer geeft voeding aan de praktijk, maar andersom ook. Dat geldt ook voor de in deze pilot gehanteerde begrippen en de invulling die iedere partij hieraan geeft. We hebben dit met het projectteam ervaren bij het uitdenken van het concept habitatscorekaarten. We hebben dat ook gezien in de discussie met andere partijen op het moment dat we met hen van gedachten wisselden over de bruikbaarheid van dit concept.

Dat is niet verkeerd, want hoewel het denken vanuit een leefgebied en vanuit de landschaps-ecologie inhoudelijk niets nieuws is, vraagt het toepassen ervan toch een zekere mate van “omdenken”. Een belangrijk onderdeel van deze pilot is dat de aanvliegroute naar beter beheer – door gebruik te maken van habitatscorekaarten – een andere is dan die nu veelal door collectieven wordt toegepast. De pilot stelt een werkwijze in het ANLb voor die vanuit landschapsschaal inventariseert welke elementen van een habitat (en voor één of meer soortgroepen) aanwezig zijn en vervolgens afpelt naar het niveau van beheereenheden (zoals de ‘akkervogellandschappen’ of het initiatief Boshommellandschap). Om in die werkwijze vervolgens het ANLb optimaal te kunnen inzetten om meerwaarde in een landschap te creëren, is er – nu nog ontbrekende – flexibiliteit nodig. Die werkwijze behelst een aanpak waarvan wij geloven dat die tot veel betere resultaten op gebiedsniveau gaat leiden, maar ook tot meer begrip waarom de uitvoering van agrarisch natuurbeheer van toegevoegde waarde is in de bredere context van agro-ecosystemen.

Voor ons is de eerste stap genomen als er breed besef is dat deze andere aanvliegroute van het ANLb nodig én mogelijk is. Op het moment dat er met habitatscorekaarten gewerkt wordt (als onderdeel van de trits beheerstrategie-beheermonitoring-verantwoording-evaluatie) zal gaandeweg duidelijker worden wat wel en niet nodig en realiseerbaar is. Want zoals gezegd: de praktijk ontwikkelt zich dikwijls sneller dan het beleid. Met name de “te scoren” indicatoren en de ecologische weging van indicatoren onderling behoeven nog de nodige aanscherping. Daarnaast blijkt er behoefte aan een samenvattende kaartlaag die alle indicatoren combineert. We hopen dat er een ‘doorontwikkelproject’ kan komen om de landschapsecologische zeggingskracht te versterken én de bruikbaarheid voor de collectieven te vergroten.

► *Er is een systeemwijziging nodig!*

We beschrijven in dit rapport een heel scala aan gebruiksmogelijkheden voor habitatscorekaarten, in praktijk en in beleid. In het huidige ANLb-stelsel zijn veel van de beleidsmatige toepassingen nog niet mogelijk. Een habitatgerichte benadering vereist allereerst dat habitats onderdeel worden van het ANLb-doelenkader, zodat daar ook op wordt gemonitord en geëvalueerd.

Maar ook zonder de inzet van habitatscorekaarten wordt het een steeds groter knelpunt dat het ANLb-stelsel deels weliswaar op gebiedsniveau functioneert (aanvraag, beschikking en betaling),

maar dat controle en verantwoording nog steeds plaatsvinden op het niveau van afzonderlijke percelen en beheeractiviteiten – ‘een collectief stelsel in een individueel keurslijf’ noemden we het eerder. Dat zorgt nu al voor een (te) hoge uitvoeringslast bij overheid en collectieven. Die last wordt onwerkbaar bij de substantiële areaaluitbreiding van het ANLb vanaf 2026. Het is dus urgent om controle en verantwoording te vereenvoudigen.

Dat is echter gemakkelijker gezegd dan gedaan. Voor de gewenste veranderingen is een systeemwijziging nodig, daarvan zijn alle partijen die wij in de pilot spraken inmiddels overtuigd. Zo'n wijziging stuit echter op vele hobbels, te beginnen in Brussel. Omdat Nederland tot dusverre de enige lidstaat is met een collectief stelsel, zijn de regels voor controle en verantwoording hierop nog onvoldoende aangepast. Cruciaal daarin zijn de regels die voortvloeien uit de noodzaak van een ‘rechtmatige besteding’ in combinatie met die voor een ‘gelijk speelveld’, die tezamen leiden tot een controlesteekproef die duizenden percelen omvat (en straks waarschijnlijk nog veel meer). Daarom moet eerst Brussel worden bewogen om het toezicht op een werkbare manier op gebiedsniveau gestalte te geven. Wellicht helpt daarbij dat ook andere landen (zoals Duitsland) een collectieve aanpak ontwikkelen of overwegen.

Het wijzigen van de Brusselse regels is een zaak van langere adem. Maar ook op kortere termijn, vanaf de nieuwe ANLb-periode, is al winst mogelijk. Met name door bij het ANLb over te gaan op ‘systeemtoezicht’. Daarbij vertrouwen RVO en NVWA in hoge mate op gegevens die de (gecertificeerde) collectieven toeleveren en worden alleen incidenteel (op basis van risicoprofielen) nog veldcontroles uitgevoerd. We stellen voor dat de systeemverantwoordelijken dit op korte termijn samen oppakken.

In de pilot hebben we bij alle partijen het begrip voor de noodzaak en de wil gezien om het ANLb te optimaliseren, zodat de regeling (nog beter) oplevert waarvoor hij is bedoeld. Het is dus belangrijk dat de wil onder nauw betrokkenen om iets te veranderen ook overslaat op de mensen en partijen die de gesignaleerde hobbels kunnen wegnemen.

► *Concreet geven we het volgende mee:*

- Zet in op verdere doorontwikkeling van de scorekaarten zodat ze optimaal ingezet kunnen worden:
  - » verfijn de scorekaarten door er meer mee te experimenteren;
  - » ontwikkel instructies voor het interpreteren en toepassen van kaartbeelden;
  - » ontwikkel tools, zoals dashboards en GIS-software, om de praktische toepasbaarheid van de habitatscorekaarten te vergroten;
  - » stimuleer kennisdeling en samenwerking tussen collectieven en andere gebiedspartijen.
- Lobby voor aanpassingen van de Europese regelgeving om controles en verantwoording op gebiedsniveau zodanig vorm te geven dat de administratielast afneemt in plaats van toeneemt. Zo lang die aanpassingen niet in zicht zijn: introduceer ‘systeemtoezicht’ in het ANLb en versterk daartoe de onafhankelijke certificering van collectieven.
- Zorg voor een efficiëntere monitoring door innovatieve technologieën in te zetten, zoals *remote sensing*, luchtfoto's en geotagged foto's.

Wie pakt de handschoen op?

## Nawoord



De pilot benadrukt dat een gebiedsgerichte, flexibele aanpak essentieel is om alle doelen te bereiken en de uitvoeringslast te beperken. Innovaties zoals habitatscorekaarten bieden een sterke basis voor verbetering, maar vereisen verdere verfijning én adequate beleidsmatige ondersteuning, vooral ook op Europees niveau. De huidige EU-regelgeving voor het GLB, gericht op controle en verantwoording op perceels- en activiteitsniveau, vormt een belemmering voor de gewenste en benodigde verschuiving naar een volledig gebiedsgerichte aanpak binnen het ANLb. De huidige systematiek voor controle en verantwoording leidt tot hoge administratieve lasten en beperkt de flexibiliteit die nodig is om ecologische doelen effectief te behalen.

In het licht van de toenemende nadruk op doelgestuurd en resultaatgericht beleid en met het oog op de geplande uitbreiding van het ANLb is – zowel op Europees als nationaal niveau – een herziening van de huidige beleidskaders noodzakelijk. Deze herziening moet het mogelijk maken om verantwoording af te leggen op gebiedsniveau, zonder in te boeten op transparantie, rechtmatigheid en doelmatigheid. Zonder dergelijke aanpassingen dreigt het huidige model vast te lopen, wat niet alleen de ecologische resultaten in gevaar brengt, maar ook het draagvlak onder boeren en collectieven kan verminderen. Beide vormen een risico voor het doelbereik. Samenwerking met andere partijen en lidstaten en actieve lobby bij de EU zijn cruciaal om de benodigde herziening te realiseren en een effectieve uitvoering van het ANLb te waarborgen.



## Separate bijlagen bij dit hoofdrapport

- Bijlage 1:** *Gebruik van habitatscorekaarten in het ANLb - Toepassingsmogelijkheden en voorbeelden uit binnen- en buitenland* (februari 2024)
- Bijlage 2:** Handreiking *Habitatkwaliteit als basis – Hoe kunnen indicatoren meer inzicht geven in de kwaliteit van een gebied?* (december 2024)
- Bijlage 3:** Brochure *ANLb na 2027: versterking gebiedsgerichte aanpak in praktijk én beleid - Aandachtspunten voor beleidsmakers vanuit de GLB-pilot Doelgericht ANLb* (december 2024). Ook in het Engels beschikbaar.







## Colofon

Dit rapport en de separate bijlagen daarbij zijn een uitgave van Agrarische Natuurvereniging Oost-Groningen (ANOG), Natuurrijk Limburg en BoerenNatuur

**Auteurs:** Marjon Schultinga (ANOG), Lieneke Bakker en Sarah Westenburg (BoerenNatuur), Harm Kossen (Natuurrijk Limburg) en Paul Terwan (zelfstandig adviseur)

**Bestuurlijke begeleiding:** Peter Roelfsema resp. Gert Sterenberg (ANOG), Rinus van 't Westeinde (BoerenNatuur) en John Verhoijzen (Natuurrijk Limburg)

**Foto's:** Harm Kossen (p1, p4, p6, p9, p44); Paul Terwan (p8, p11, p12, p27, p28, p32, p37, p40, p45, p49, p50); Marjon Schultinga (p15, p48); Sarah Westenburg (Figuren 3 en 7)

**Vormgeving:** Ocelot Ontwerp

De pilot *Doelgericht ANLb* is gefinancierd door het Europees Landbouwfonds voor Plattelandsontwikkeling en het Ministerie van Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur

December 2024