

ANLb na 2027: versterking gebiedsgerichte aanpak in praktijk én beleid

Bijlage 3 van de Eindrapportage Doelgericht ANLb

December 2024

Aandachtspunten
voor beleidsmakers
vanuit de GLB-pilot
Doelgericht ANLb



Wat hebben we in de pilot gedaan?

In 2016 startte de collectieve aanpak in het agrarisch natuur- en landschapsbeheer (ANLb), waarbij collectieven als aanvrager en eindbegunstigde optreden. Met succes: in 2024 vond – met een budget van € 122 mln. – agrarisch natuur- en landschapsbeheer plaats op zo'n 105.000 ha. Het succes kent ook een keerzijde: hoewel de aanvraag en beschikking plaatsvinden op gebiedsniveau, vinden controle en verantwoording door de overheid plaats op het niveau van afzonderlijke percelen of activiteiten. Daartoe genoodzaakt door Brussel begeeft de overheid zich hier in het domein van afspraken tussen collectief en grondgebruikers die ook al door het collectief worden gecontroleerd. Een collectief stelsel in een individueel keurslijf, zou je kunnen zeggen. Dat kost zowel de overheid als de collectieven veel tijd en inspanning. Als de oppervlakte met ANLb toeneemt tot 280.000 ha in 2032 (wat op basis van de [Contourenbrief Agrarisch Natuurbeheer](#) de beleidsambitie van de overheid is), loopt het huidige uitvoeringsmodel vast. **Hoog tijd dus voor een aanpak waarbij het gehele stelsel op gebiedsniveau wordt ingestoken.**

Daartoe startte eind 2021 de pilot *Doelgericht ANLb*.

De pilot heeft twee hoofddoelen:

- Het ANLb (nog) doelgericht en effectiever maken, en wel door verbreding van het blikveld: van perceels- naar landschapsniveau en van soorten naar habitats. Daartoe zijn onder meer 'habitatscorekaarten' ontwikkeld die op gebiedsniveau een beeld geven van de landschappelijke en ecologische kwaliteit van een gebied.
- Verschuiven van de controle en verantwoording naar gebiedsniveau (hectares gerealiseerd leefgebied) en daarbij beter gebruik maken van de gegevens die de collectieven toeleveren. Dat levert zowel overheid als collectieven een lagere lastendruk op, en de collectieven bovendien meer flexibiliteit in beheer.

We staan hierna vooral stil bij dit laatste punt. Het werk aan de habitatscorekaarten is samengevat in bijgaand kader.

HABITATSCOREKAARTEN: MEER AANDACHT VOOR GEBIEDSKWALITEIT

Habitatkwaliteit is in het huidige stelsel nog enigszins een blinde vlek. De provincies monitoren de populatieontwikkeling van de doelsoorten in hun Natuurbeheerplan, de collectieven monitoren de kwaliteit van het beheer en met een 'kwaliteitsschouw' (op basis van ecologische parameters) ook die van een aantal afzonderlijke elementen. Habitatscorekaarten voorzien in die lacune en meten de kwaliteit van een gebied als geheel. Daarbij gaat het dus niet alleen om ANLb-percelen of ANLb-leefgebieden, maar ook om percelen die onder de eco-regeling vallen en om niet-agrarisch groen: bermen, dijken, waterlopen, natuurgebieden, landschapselementen op niet-agrarische grond. De indicatoren zijn zo gekozen dat ze de geschiktheid meten voor meerdere soorten en soortgroepen in het landelijk gebied, al kunnen natuurlijk niet alle soorten worden bediend – daarvoor moet de set worden uitgebreid. De

scorekaarten kunnen een handig hulpmiddel zijn voor de collectieven bij het optimaliseren van het beheer en het beoordelen van de geschiktheid van gebieden. Ze zijn ook een handig dashboard voor het volgen van de gebiedskwaliteit door de jaren heen. En ze maken het makkelijker om het overleg aan te gaan met andere beheerders (TBO's, gemeenten, waterschappen) om gezamenlijk de gebiedskwaliteit te verhogen.

Habitatkwaliteit kan ook – als de scorekaarten voldoende operationeel zijn gemaakt – een rol spelen in het beleid. Bijvoorbeeld als onderdeel van de ANLb-doelformulering, van de controle en verantwoording, van de beloningssystematiek en/of van de beleidsmonitoring. Op die mogelijkheden gaan we hier niet verder in; hiervoor verwijzen we naar het beleidshoofdstuk in de eindrapportage van de pilot.

Waarin liggen de belemmeringen voor een gebiedsmatige aanpak nu precies?

In de pilot hebben we verkend in welke onderdelen van de regelgeving nu precies de belemmeringen zijn gelegen. [EU-Verordening 2116](#) over de financiering, het beheer en de monitoring van het GLB werpt qua rapportage over het halen van de NSP-doelen namelijk geen belemmeringen op: er mag worden verantwoord op het niveau van de eindbegunstigde, en in Nederland is dat het collectief. En de controle of een perceel kwalificeert als subsidiabele landbouwgrond, hoeft niet apart voor het ANLb te worden uitgevoerd: die vindt al plaats om in aanmerking te komen voor de basispremie. Ook de gegevens die RVO aan Brussel stuurt voor de monitoring en evaluatie hoeven niet op perceelsniveau te worden toegeleverd: geen van de indicatoren voor output, resultaat en impact is op dat niveau geformuleerd. Wel wordt de output berekend op basis van het aantal hectares met een bepaalde doelstelling, waarvoor de activiteiten op perceelsniveau de basis vormen.

De genoemde EU-Verordening 2116 formuleert echter ook de spelregels voor een rechtmatige besteding van EU-middelen. Brussel ziet er daarbij op toe of het principe van een 'gelijk speldveld' wordt nageleefd. Nederland, met zijn collectieve aanpak, is in dit opzicht een buitenbeentje in de EU, waardoor die aanpak onder een vergrootglas ligt. De combinatie van beide toetsen (rechtmatigheid en gelijk speelveld) leidt ertoe dat RVO per collectief alsnog behoorlijk gedetailleerde gegevens moet toeleveren.

Nederland heeft van Brussel – vanwege zijn collectieve stelsel – al wel een uitzonderingspositie gekregen om te controleren en verantwoorden op het niveau van koppeltabel-activiteiten in plaats van op pakketniveau. De Europese Commissie bepaalt daarbij echter de steekproefomvang op basis van het werkdocument *Overview of the IACS quality assessment in 2024 - Union level methodology*. Dit document maakt al wel gebiedsgewijze controle mogelijk, maar dat zou voor Nederland betekenen dat er gehele ANLb-leefgebieden of gehele collectieven moeten worden gecontroleerd.

Hier doet zich de paradoxale situatie voor dat het verantwoorden op gebiedsniveau zelfs kan leiden tot een grotere controledruk om aan te tonen dat de beoogde resultaten zijn behaald. Op dit moment geldt dat er een dusdanig aantal percelen moet worden gecontroleerd dat er minimaal 180 controleresultaten per activiteit zijn. Er zijn 25 activiteiten, dus er moeten er theoretisch minimaal 4.500 percelen per jaar worden gecontroleerd. Doordat er in het ANLb momenteel 22 activiteiten worden gebruikt en op sommige percelen meerdere activiteiten plaatsvinden, worden er in de praktijk zo'n 3.000 percelen gecontroleerd. Bovendien moet elk nalevingsprobleem apart worden onderzocht en is het aantal 'foutmeldingen' – mede door de vormgeving van het systeem – relatief hoog. Dit kost zowel overheid als collectieven veel werk. **Bij een substantieel grotere oppervlakte met ANLb is deze wijze van controleren en verantwoorden in onze ogen niet langer houdbaar.**

Informeel belemmeringen

Naast formele zijn er ook informele belemmeringen. Nederland is tot dusverre het enige land met een collectief stelsel. Dat verklaart niet alleen waarom een collectieve aanpak op gebiedsniveau nog niet volledig is 'vertaald' in de Europese regelgeving, het zorgt er zoals gezegd ook voor dat de Commissie kritisch kijkt 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 bij een stelselwijziging die tegen de grenzen van de EU-conformiteit aan schuurt. Daarom is het zeer gewenst om in Brussel aandacht te blijven vragen voor de positie van collectieven, het belang en de meerwaarde 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 aanpak voorbereiden of overwegen.



Acties voor de korte en langere termijn

Voor de **langere termijn** is de oplossing vooral gelegen in het inbouwen van een **werkbare gebiedsgerichte aanpak bij controle en verantwoording**, op zowel EU- als nationaal niveau. Dat betekent:

- het expliciet opnemen van een gebiedsmatige aanpak in de GLB-uitvoeringsverordeningen als extra keuzemogelijkheid voor lidstaten;
- het ontwikkelen en vastleggen van een bijbehorende steekproefsystematiek (in het genoemde werkdocument van de Commissie) die bij een gebiedsgerichte aanpak voorziet in een lagere in plaats van een hogere controlelast.

Voor de **korte termijn**, als stap op weg daarnaartoe: het vormgeven van wat in het *Begrippenkader rijksinspecties 'systeemtoezicht'* heet. Daarbij maken RVO en NVWA als toezichthouders bij hun inspecties tot op grote hoogte gebruik van het kwaliteitsborgingssysteem van de collectieven. RVO en NVWA kunnen dan gebruik maken van de periodieke audits die de Stichting Certificering SNL toch al uitvoert en voeren alleen nog incidenteel (aan de hand van risicoprofielen op basis van eerdere ervaringen) eigen veldcontroles uit. Het collectief zorgt er dan dus voor dat RVO als betaalorgaan gemakkelijk de benodigde 'vinkjes' kan zetten, maar zet niet zelf de vinkjes.

Invulling van ‘systeemtoezicht’ in het ANLb

Het toezicht verschuift naar het correct naleven van het kwaliteitshandboek, inclusief alle ‘producten’ die daarin aan bod komen. Voor de incidentele veldcontroles ontvangt RVO, net als nu, door het jaar heen informatie over de situering van het beheer. Dit alles betekent een verdere opwaardering van de certificering en van de ‘producten’ uit het kwaliteitshandboek: beheerstrategie, beheerplan, controle- en sanctieprotocol, overzicht van geconstateerde fouten en opgelegde sancties, protocollen voor en resultaten van de beheermonitoring, een digitaal overzicht van deelnemende percelen (in SCAN-GIS) etc.

Om te komen tot een systeem van uitvoering door collectieven waarop provincie, RVO en NVWA (en uiteindelijk de Commissie) voor de controles en verantwoording kunnen vertrouwen, moet het Programma van Eisen voor de certificering van de collectieven hierop enigszins worden uitgebreid en aangescherpt, bijvoorbeeld door:

- nadere eisen te stellen om de onafhankelijke uitvoering van de schouw te borgen;
- 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 door te ontwikkelen en hieraan ook nieuwe controletechnieken (zoals geotagged foto’s) toe te voegen.

Dat lijkt op onderdelen een lastenverzwaring te betekenen voor de collectieven, maar:

- veel collectieven beschikken op basis van hun Kwaliteitshandboek al over de genoemde documenten;
- de intensieve controles op perceelsniveau (en het werk dat collectieven hiervan hebben) verdwijnen;
- 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. Bij de aanstaande uitbreiding van het ANLb is ook hiervoor budget uitgetrokken.

Om deze manier van werken verder te onderzoeken en mogelijk te maken, is het dringend gewenst dat de stelselverantwoordelijken (LVVN en provincies), het EU betaal- en controleorgaan (RVO en NVWA in mandaat) en de Stichting Certificering SNL hier gezamenlijk – in overleg met BoerenNatuur – de schouders onder zetten.

Meer informatie?

De tekst van deze brochure is een samenvatting van het beleidshoofdstuk van de eindrapportage van de pilot *Doelgericht ANLb* van december 2024 (zie <https://anog.nl/rapportages>).





Colofon

Deze brochure is opgesteld als één van de resultaten van de GLB pilot Doelgericht ANLb.

De pilot werd uitgevoerd door:

Marjon Schultinga (ANOG)
Lieneke Bakker (BoerenNatuur)
Harm Kossen (Natuurrijk Limburg)
Paul Terwan (zelfstandig adviseur)

Bestuurlijk werd de pilot geleid door:

Gert Sterenberg (ANOG)
Rinus van 't Westeinde (BoerenNatuur)
John Verhoijzen (Natuurrijk Limburg)

Foto's: Harm Kossen (p1, p5), en Paul Terwan (p4, p6)

Vormgeving: Ocelot Ontwerp