



Toekomstige governance agrarisch natuurbeheer

Keimpe Wieringa, Ad Tabak en Irene van Dorp



Achtergrond

Het (inmiddels demissionaire) kabinet heeft het voornemen om het huidige agrarische natuurbeheer te verdrievoudigen en met langere contractperioden te gaan werken. De belangrijkste doelstellingen zijn daarbij:

- Toegroeien naar 280.000 ha agrarisch natuur- en landschapsbeheer.
- Bijdragen aan natuur, water en klimaatdoelen in gebieden waar dat het meest effectief is.
- Afsluiten van langjarige contracten passend bij toekomstperspectief en verdienvermogen agrariërs.

De huidige subsidieregeling Agrarisch Natuur- en Landschapsbeheer (ANLb), als onderdeel van het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid (GLB) en het Nationaal Strategisch Plan (NSP), vormt hier de basis voor. Het ministerie van Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur (LVVN) en het Interprovinciaal Overleg (IPO) vragen zich af of het huidige stelsel, en meer specifiek de rollen en verantwoordelijkheden van de betrokken partijen in deze regeling, volhoudbaar is om deze ontwikkelopgave te realiseren. In andere woorden:

Is het huidige stelsel van agrarisch natuurbeheer effectief en doelgericht ingericht om een forse uitbreiding van het areaal te realiseren?

De huidige subsidieregeling ANLb is één van de instrumenten van het GLB-NSP. De regeling wordt gefinancierd met Europese en nationale/provinciale middelen. Er zijn vier partijen betrokken bij het ANLb, ieder met een eigen rol en verantwoordelijkheid: ministerie, provincies, Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO) en BoerenNatuur/agrarische collectieven. Momenteel doen 12.000 boeren mee met de regeling op een areaal van 122.000 ha. Het huidige budget dat hiermee gemoeid is, bedraagt ongeveer 120 miljoen euro.

Het ministerie en IPO hebben Wing gevraagd om een workshop te organiseren voor direct betrokkenen om deze vraag te onderzoeken. Deze workshop heeft plaatsgevonden op 26 augustus 2025 in Bunnik. Om deze workshop voor te bereiden heeft Wing zeven verdiepende interviews afgenomen om de vraagstelling te verdiepen (zie bijlage voor overzicht van geïnterviewden). In dit document presenteren we de conclusies uit de interviews en de belangrijkste resultaten van de workshop. We sluiten deze notitie af met een aantal aanbevelingen.



Samenvattende conclusies interviews

Op basis van de opbrengst uit de interviews trekken we de volgende conclusies:

- De huidige governance loopt in grote lijnen naar behoren. Het stelsel zit redelijk goed in elkaar, ook in relatie tot het NSP-GLB. De hobbels die er waren bij de start van het huidige NSP, met de introductie van een nieuw perceelsregistratiesysteem en de komst van de ecoregelingen, zijn goeddeels overwonnen. De onderlinge samenwerking verbetert: tussen rijk en provincies, tussen provincies en collectieven en tussen BoerenNatuur en RVO. Er is veel waardering voor rol van BoerenNatuur en de agrarische collectieven. Zij zijn cruciaal voor de uitvoering van het ANLb en onmisbaar voor het betrekken van boeren bij natuurbeheer. Het Nederlandse stelsel wordt gewaardeerd, maar het algehele gevoel overheerst dat het stelsel nog in opbouw is. Het is nog niet 'af'.
- De huidige governance en organisatie vertonen ook enkele gebreken. Aspecten die hierbij worden genoemd zijn: stroperigheid in oppakken van acties, onduidelijke rolverdeling en besluitvorming, geen structurele financiering, veel personele wisselingen, onvoldoende expertise bij sommige provincies en bij onderdelen van het ministerie en onvoldoende oog voor risico's, met name bij de provincies (kennis van EU-conformiteit). Diverse partijen vragen om meer aandacht voor het spanningsveld tussen de EU-conformiteit en de uitvoeringspraktijk.
- In alle interviews kwam de positie van BoerenNatuur en collectieven in de governance ter sprake. Deze behoeft aandacht want is nog niet goed doordacht. De positie is nu zwak en onduidelijk. BoerenNatuur en de collectieven hebben enkel een plek aan tafel in het (informele) MO-ANLb en het Monitoringscomité (adviesorgaan van GLB). Dit is onvoldoende om het stelsel ook in de toekomst goed te kunnen laten functioneren. Verbinding tussen praktijk en uitvoering is essentieel. De positie van RVO als uitvoeringsorganisatie in de governance is beter geregeld. De doorontwikkeling van de collectieven wordt door iedereen toegejuicht.
- Voor de zeer nabije toekomst is de huidige governance nog wel adequaat. Verbeteringen kunnen stapsgewijs worden doorgevoerd, zoals de positie van BoerenNatuur/collectieven en het verminderen van risico's van gebrekkige EU-conformiteit. Kijken we verder – en dat was de aanleiding van onze verkenning – dan is de huidige governance niet meer passend. Dit heeft óók te maken met het feit dat het nieuwe agrarische natuurbeheer (ANB) meer is dan het ANLb. Het voorgestelde ANB is niet alleen een toename van ANLb en langere contractperiodes, maar zal ook andere regelingen en instrumenten bevatten zoals investeringen en gebiedsspecifieke vergoedingen. Ook de geldstromen (forse toename van rijksmiddelen) en verhoudingen gaan veranderen en daarmee ook de sturing en verantwoordelijkheden. Hoe de governance eruit moet komen te zien, is vooral afhankelijk van welke beleidskeuzes over het ANB worden gemaakt: beleidskaders, instrumentenmix, verdeling van middelen over de provincies, regierol van LVVN. Een pregnante vraag is ook of het huidige NSP-stelsel de kapstok is waar het toekomstige ANB volledig aan opgehangen gaat worden. Of dat er een aparte structuur zou moeten worden ingericht. Die vraag is nog niet beantwoord, te meer omdat ook het NSP-GLB in de volgende periode (vanaf 2028) anders vormgegeven zal worden.

Algemene observaties van Wing

Als we van een afstand kijken naar bovenstaande conclusies, dan hebben wij drie algemene observaties:

1. Met de huidige inrichting van het ANLb hebben de partijen 'goud in handen'. Private partijen (collectieven) voeren publieke taken uit en ze staan dicht bij de boeren. Partijen mogen best trotser zijn op het stelsel en de waardering over ieders rol en bijdrage uitspreken. Dat 'het huis nog niet op orde is' herkent iedereen. Bij BoerenNatuuren de collectieven is een professionaliseringslag gaande. Zij zien de urgentie hiervan in. De urgentie om 'het eigen huis op orde te brengen' missen we bij de overheden.
2. De uitvoering van het huidige ANLb-stelsel is kwetsbaar. Nog los van de uitdagingen van 'morgen' als de beleidsambities werkelijkheid worden. Die kwetsbaarheid zit met name in veel personele wisselingen op het



ANLb dossier binnen provincies en beleidsafdelingen van LVVN en daarmee samenhangende expertise, alsook het gebrek aan samenhang van ANLb met dossiers bij andere afdelingen (GLB, landbouw, mest, natuur) binnen die organisaties. Deze kwetsbaarheid wordt 'opgevangen' doordat een handvol mensen de 'gaten dichtlopen'. Deze personen hebben een goed overzicht van het stelsel. Zij kennen de historie, de ins en outs, de mogelijkheden en de zwakheden. Iedereen spreekt zijn waardering en bewondering hiervoor uit, maar het ontbreekt aan voldoende actie om dit te verbeteren. Het gaat daarbij vooral om de inhoudelijke kennis, hoe het stelsel onderdeel is van het NSP-GLB en wat de bijbehorende regels, risico's en randvoorwaarden zijn.

- Daarnaast zien we ook dat het proces van besluitvorming voor het ANLb niet goed is uitgelijnd. Er is weliswaar een vierhoek (rijk-provincie-RVO-BoerenNatuur/collectieven) en dus een structuur. We krijgen echter sterk de indruk dat de hoeken wel benoemd zijn, maar dat de lijnen tussen de hoeken 'dun' zijn. Het ManagementOverleg (MO-ANLb) met alle betrokken partijen is als informeel overleg belangrijk voor afstemming, maar functioneert onvoldoende om de hoeken bij elkaar te brengen en te houden, zeker met het oog op de toekomstige uitbreiding. De mandaten zijn onduidelijk en het overleg is daardoor te vrijblijvend. Bovendien is dit MO-ANLb onvoldoende verankerd in de governance van het GLB-NSP, waarin de coördinerende rol van de Regieorganisatie GLB is vormgegeven. Bij uitbreiding van het stelsel is het noodzakelijk om opnieuw naar positionering MO-ANLb te kijken in de bredere GLB governance structuur en daarbij de rol van de Regieorganisatie GLB te verhelderen, maar het is aan te raden om daar nu al keuzes in te maken.

Resultaten van de workshop

Rollen/taken

In de workshop hebben we eerst de rollen en taken van de vierhoek (rijk, provincies, RVO en BoerenNatuur-collectieven) genoteerd. Dit zijn in hoofdlijnen de volgende:

- Ministerie LVVN** is stelselverantwoordelijke voor ANLb als onderdeel van het GLB-NSP (Beheerautoriteit) en heeft verantwoordelijkheid in de verschillende onderdelen van de planningscyclus, zoals vaststellen natuurdoelen, financiering, instrumenten/regelingen, uitvoering, evaluatie en verantwoorden (EU en parlement).
- Provincies** zijn verantwoordelijk voor realiseren wettelijke doelen (water, klimaat en natuur), zorgen voor perspectief landbouw, zijn gebiedsregisseur en voeren het natuurbeleid uit. De provincies zijn regelingseigenaar van het ANLb. Zij leggen in hun natuurbeheerplannen vast op welke landbouwgronden boeren in aanmerking kunnen komen voor subsidie in het kader van de regeling.
- RVO** voert de regeling uit en volgt hierbij de EU-regels (conformiteit). RVO is als betaalorgaan verantwoordelijk voor de feitelijk betalingen aan de aanvragers inclusief de verantwoording.
- BoerenNatuur** en agrarisch collectieven zijn verantwoordelijk voor de uitvoering en beheer ANLb. Collectieven zijn de aanvragers van de subsidie en dragen samen met de individuele boeren in een gebied verantwoordelijkheid voor het leveren van de afgesproken prestaties. BoerenNatuur doen ook aan beleidsbeïnvloeding door praktijk te vertalen naar gewenste beleidsaanpassingen.

Vervolgens is gezamenlijk geïnventariseerd wat partijen van elkaar nodig hebben om hun eigen taak goed in te vullen. We hebben dat hieronder samengevat in een paar grote lijnen.

LVVN (lees: wat hebben andere partijen van LVVN nodig om zelf beter te kunnen functioneren?)

- Duidelijkheid en consistentie in beleid, inclusief tijdspad. Ook is meer regie op het geheel nodig.
- Meer sturing op integraliteit beleid. Dit geldt zowel voor de verschillende beleidsdomeinen (mest en GLB worden vaak genoemd als voorbeeld, maar ook de samenhang met andere programma's, zoals natuur) als inzet middelen en instrumenten.
- Versterking kennisbasis bij ministerie.
- Investering in de uitvoering bij collectieven.



- Helderheid over rolverdeling tussen rijk en provincie, over middelen en instrumenten ANB, doelenkader (wat betekent dat rijk meer regie wil hebben?).

Provincies (wat hebben de andere partijen van hen nodig?)

- Betere afstemming tussen GLB (bijvoorbeeld investeringsregelingen) en ANB.
- Versterking kennisbasis bij provincies.
- Meer samenhang tussen provincies (één geluid vanuit twaalf provincies en meer uniformiteit in de uitvoering tussen provincies) en consistentie/continuïteit in beleid. De rollen van verschillende partijen (IPO, BIJ12) is niet altijd duidelijk.
- Duidelijkheid over eigen rol en taak. Het is soms onduidelijk of provincies zich wel verantwoordelijk voelen (rol als interventie-eigenaar werd als voorbeeld genoemd; zie ook discussie over EU-conformiteit). Ook gezamenlijke verantwoordelijkheid voor doelbereik wordt soms gemist.
- Het meer tonen van ambities (onbekendheid over ANLb bij sommige provincies).
- Snellere besluitvorming. Het is nu vaak stroperig.

RVO (wat hebben de andere partijen van hen nodig?)

- Meer aandacht voor communicatie en het delen van kennis.
- Grotere rol in beleidscyclus: meedenken over uitvoerbaarheid van beleid (wat zijn mogelijkheden) en strategische advisering, met name op de integraliteit en samenhang van de verschillende dossiers als mest en GLB waar RVO ook veel deskundigheid op heeft.
- Meer begrip voor positie van de ander. RVO richt zich soms te veel op de naleving regels (EU-conformiteit) en zou ook oog moeten hebben voor de uitvoeringspraktijk en doelrealisatie. Voor alle partijen geldt: meer begrip voor elkaars perspectieven.

BoerenNatuur-collectieven (wat hebben de andere partijen van hen nodig?)

- Grotere rol in beleidscyclus: meedenken over uitvoerbaarheid van beleid (praktijkkennis), eerder in de beleidscyclus betrokken zijn.
- Meer begrip tonen voor complexiteit van beleid en systeem, de andere perspectieven.
- Duidelijkheid over rollen: uitvoeringspartner en belangenrol/ beleidsbeïnvloeding gaan niet altijd samen. Dit loopt soms door elkaar heen en schept verwarring en irritatie. Zeker als bestuurders worden 'verrast'. Afspraken maken over deze rollen.

Algemene conclusies

Op basis van de interviews, de workshop en onze eigen observaties hebben we de volgende algemene conclusies geformuleerd:

1. De roep om **koersvastheid, continuïteit en duidelijkheid** wordt door iedereen onderschreven. In het bijzonder is er behoefte bij alle partijen aan een steviger **regierol van LVVN**. Het gaat hierbij om zowel het huidige beleid (ANLb) als het nieuw vorm te geven beleid (ANB). De beleidsdynamiek is wezenlijk verschillend tussen beide sporen en de behoeftes van de partijen zijn ook verschillend, maar de spelers in de vierhoek zijn dezelfde. Hierin ligt een gemeenschappelijke opgave én verantwoordelijkheid. Voor het nieuwe ANB heeft de minister LVVN aangegeven meer de regie te willen nemen. Tot dusver ontbreekt een helder en concreet beeld bij partijen wat die wens precies behelst. In dit onderzoek klinkt nadrukkelijk de behoefte aan meer initiatief van LVVN voor de invulling hiervan, maar wel in goed overleg en samenwerking met provincies. Door de ambities én de grote hoeveelheid extra in te zetten rijksmiddelen is het onvermijdelijk dat LVVN veel sterker dan in de huidige constellatie de regie neemt over het geheel. Het beeld is dat LVVN - door het interne proces - daar



onvoldoende in slaagt. Hierdoor nemen de andere partijen een afwachtende houding aan. Terwijl er bij hen grote bereidheid is om 'aan boord' te komen.

2. De huidige governance is min of meer organisch gegroeid en komt uit een pioniersfase. Het ANLb is als stelsel redelijk apart van het NSP-stelsel georganiseerd met provincies als regelingseigenaar. Het is een **stelsel met eigen werkwijzen en organisaties**. En zijn eigen merites. Het nieuwe ANB zal hierop voortbouwen, in welke vorm dan ook. Meer begrip en kennis van elkaars werkwijzen en perspectieven is essentieel. Dan ontstaat vertrouwen in elkaar om de huidige uitvoeringsproblemen aan te pakken en om het nieuwe ANB in te richten. Eenieder in de vierhoek heeft een rol/taak in de planningscyclus. Als de cyclus goed werkt, ontstaat er ook 'goed' beleid. En partijen kunnen dan ook 'verrassingsvrij' opereren, omdat de vierhoek een gemeenschappelijk doel heeft.
3. **Gezamenlijke verantwoordelijkheid over formuleren van de doelen** (het zogeheten doelenkader) en de onlosmakelijke componenten zoals financiering, verdeling tussen provincies en inzet instrumenten. Dit ligt primair bij het rijk, maar gezien de medeverantwoordelijkheid van provincies bij de realisatie van natuurdoelen is het noodzakelijk om dit gezamenlijk op te pakken, met inachtneming van ieders rollen en verantwoordelijkheden. Beide partijen hebben deze wens ook uitgesproken.
4. Bij het formuleren van doelen is het ook verstandig om naar de uitvoering te kijken: wat werkt wel en wat niet. Het gaat om het **sluiten van de hele planningscyclus** (plan-do-check-act). Betrokkenheid van de uitvoerders (RVO en collectieven) is noodzakelijk. Alle partijen vragen hierom.
5. **Integraliteit van beleid** (en het voorkomen van verkokering) is nastrevenswaardig, maar ook lastig. Waar het past binnen de verantwoordelijkheden van de partijen, kunnen hier afspraken over worden gemaakt. Bijvoorbeeld de samenhang tussen ANLb en andere GLB-instrumenten binnen rijk en provincies. Waar het buiten de invloedssfeer ligt (mestbeleid is een voorbeeld hiervan, het ontbreken van uniformiteit tussen de provincies rondom investeringsregelingen is een ander voorbeeld) is het goed om elkaar hierover te informeren, een gemeenschappelijke strategie te ontwikkelen (wat is nodig) en het uit te leggen. Politieke onduidelijkheid en gebrek aan sturing is een gegeven, maar een goede voorbereiding en elkaar informeren is 'no regret'.
6. **Kennis en capaciteit is niet op orde bij de overheid (rijk en provincie)**. Dit heeft verschillende aspecten. Hierboven zijn een aantal genoemd (te weinig fte's, personele wisselingen, kennis bij enkelen, etc.). Maar ook weinig politieke aandacht voor dit 'uitvoeringsdossier', dat maakt extra capaciteit lastig te realiseren is binnen de ambtelijke organisaties. Een specifiek punt is de geconstateerde discrepantie tussen de juridische werkelijkheid en uitvoeringspraktijk. Deels komt dit doordat beleid geen keuzes maakt. Een onderliggende oorzaak zou kunnen zijn dat er te weinig expertise is bij met name de provincies over de risico's op non-conformiteit op de EU-kaders. Daardoor blijft dit aspect doorzeuren en zet de verhoudingen onnodig onder druk. Communicatie, kennisdelen en handreikingen opstellen zijn zinvolle interventies.
7. Het is onduidelijk welke **positie BoerenNatuur en collectieven in de governance** hebben. Het zijn private partijen met een publieke taak. En ze doen aan beleidsbeïnvloeding. Dat maakt hun positie bijzonder. Ze zijn uitvoerder en zouden een stevigere positie aan de overlegtafels moeten hebben en vroegtijdiger betrokken moeten worden bij de beleidsontwikkeling. Waar het gaat wringen met belangenbehartiging en beleidsbeïnvloeding, zou dit opgehelderd moeten worden en moeten nadere afspraken worden gemaakt. In de workshop kwam naar voren dat de behoefte van BoerenNatuur en collectieven om over uitvoeringsproblematiek bij bestuurders aan te kloppen mogelijk afneemt als BoerenNatuur/collectieven eerder betrokken zijn in de planningscyclus. Dat vraagt om herinrichting van de huidige overlegstructuren rondom ANLb. Een ander aspect is dat de positie BoerenNatuur en collectieven verder verzakelijkt zou moeten worden. Het stelsel heeft nu nog een te pionierend karakter, met oa tijdelijke contracten en afspraken. Naast professionalisering is institutionalisering nodig met als doel om de publieke belangen beter te verankeren.
8. De algemene noodzaak om beleid en uitvoering meer kort te sluiten wordt door alle partijen gevoeld (zie punt 4). Naast BoerenNatuur en collectieven kan dan ook **de positie en rol van RVO** versterkt worden. Het geldt voor de hele planningscyclus, dus zowel uitvoeringsproblemen aanpakken, discrepanties oplossen tussen EU-regels en doelrealisatie, als strategisch adviseren over regelingen en instrumentenmix.



Aanbevelingen

Het rapport dat we opleveren heeft als doel om een weergave te geven van de interviews en de uitkomsten van de workshop. Op basis van deze bevindingen willen wij vanuit Wing een aantal aanbevelingen onder de aandacht brengen. Deze zijn bedoeld om het stelsel volhoudbaar in te richten. De lijst van aanbevelingen is niet uitputtend. Er zijn ook andere acties en maatregelen nodig, maar die liggen buiten de scope van onze opdracht.

1. Geef een vervolg aan de ANB-workshop en formuleer een gezamenlijk actieprogramma. In dit actieprogramma staan acties die elke partij afzonderlijk kan uitvoeren en is een inventarisatie wat er nodig is van andere partijen in de vierhoek, en van mogelijk partijen buiten de vierhoek. Hierbij kan gedacht worden aan de rol van waterschappen. Het doel van het actieprogramma is om het stelsel een stap verder te brengen, o.a. het verduidelijken van rollen en verantwoordelijkheden.
2. Het is raadzaam dat LVVN versneld de voorgenomen ideeën over de inrichting van een programma ANB vormgeeft en daar de andere partijen in de vierhoek in betreft. Daarin zou dan fasegewijs de huidige structuren rondom ANLb in kunnen samengaan. Een belangrijk aspect om bij de vormgeving van een dergelijk programma mee rekening te houden is zowel de huidige als de toekomstige governance rondom GLB. Ook daar gaat veel veranderen en dat zal deels een paralleltraject zijn, dat vraagt om goede verbindingen niet alleen binnen LVVN, maar ook bij provincies en RVO.
3. Richt een adequate besluitvormingsstructuur in, bijvoorbeeld door het instellen van Managementoverleg ANB. Hierin kunnen besluiten worden genomen. Het is het meest logisch als het ministerie van LVVN hiervan voorzitter is. De status van de bestaande MO-ANLb zou nader doordacht kunnen worden. Dit overleg heeft zeker zijn meerwaarde en zou gekoppeld moeten worden aan het nieuwe MO-ANB. Er moet geen verwarring ontstaan.
4. Versterk expertise en capaciteit bij het rijk en provincies. Tijdens de interviews en de workshop is gebleken dat hierover breed zorgen leven. BoerenNatuur en collectieven zijn met een professionaliseringsslag bezig. Andere partijen zouden dit ook moeten doen.
5. Zorg ervoor dat de planningscyclus beter gesloten wordt. We denken hierbij met name aan kennis delen tussen alle partijen, monitoring en evaluatie. Hierdoor ontstaat een lerend systeem en kan het beleid effectiever en doelmatiger worden. Deze aanbeveling geldt voor elk beleidsterrein, maar voor agrarisch natuurbeheer in het bijzonder. Uit verschillende evaluaties (o.a. AR, PBL, WUR) blijkt dat hier belangrijke winst is te behalen.
6. De positie van BoerenNatuur en collectieven vereist aandacht. Het is een private partij dat in een publieke arena opereert. Dit vraagt vertrouwen en transparantie van alle partijen. Onze aanbeveling is om hierover afspraken te maken en eventueel vast te leggen in bijvoorbeeld een handshake of convenant.



Bijlage

Lijst met geïnterviewden

- Franc van der Steen (LVVN- Natuur)
- Nicole Olland (provincie Overijssel) en Petra van der Werf (IPO)
- Evelien Verbij, Henk Smith en Arjen Werkman (BoerenNatuur), Jitske de Hoop en Liesbeth de Haan (Collectieven)
- Anco Hoogerwerf (provincie Groningen) en Jetze Genee (provincie Friesland)
- Aard Mulders (LVVN-Natuur)
- Eefke Peeters en Jos Kok (RVO)
- Klara Scheepers en Leander Cingöz (LVVN-EIA)

Lijst met deelnemers workshop 26 augustus 2025

- Franc van der Steen, Annette Pancras en Aard Mulders (LVVN-Natuur)
- Klara Scheepers en Leander Cingöz (LVVN-EIA)
- Nicole Olland (provincie Overijssel) en Petra van der Werf (IPO)
- Evelien Verbij en Henk Smith (BoerenNatuur),
- Liesbeth de Haan (Collectieven)
- Eefke Peeters en Jos Kok (RVO)

Afwezig (met kennisgeving)

- Anco Hoogerwerf (provincie Groningen) en Jetze Genee (provincie Friesland)
- Arjen Werkman (BoerenNatuur) en Liesbeth de Haan (Collectieven)