

Ministerie van Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur
Drs. M. Roscam Abbing
Postbus 20401
2500 EK DEN HAAG
Per e-mail naar: m.a.roscamabbing@minlnv.nl



Datum 26 juni 2025
Onderwerp Uitvoeringstoets maatregelpakket MCEN
Behandeld door Marc de Wit
Ons kenmerk Z25-4989 / D25-21273
Uw kenmerk -
Bijlagen

Geachte heer Roscam Abbing,

Het ministerie van LNV heeft Staatsbosbeheer gevraagd om te reflecteren op de maatregelen die zijn voorgesteld door de Ministeriële Commissie Economie en Natuurherstel (MCEN). Allereerst wil ik benadrukken dat ik het zeer op prijs stel dat het ministerie deze vraag aan Staatsbosbeheer stelt. Als grootste natuurbeheerder met ruim 268.000 hectare onder onze hoede, eigenaar van 110 van de 133 stikstofgevoelige N2000 gebieden én als uitvoeringsdienst van LNV. Onze N2000 gebieden hebben groot belang bij structurele bronmaatregelen om de stikstofuitstoot te verlagen om een goede staat van instandhouding te bereiken.

Samenvatting van onze aandachtspunten

1) Structurele financiering van beheer is effectiever dan tijdelijke financiering

Uit de uitgevoerde NDA's is duidelijk dat langjarig extra beheer in veel N2000-gebieden noodzakelijk blijft om verdere achteruitgang te voorkomen en de instandhoudingsdoelen te behalen. Voor het behalen van de instandhoudingsdoelen is het tevens onmisbaar om in te zetten op:

1. verminderen van drukfactoren (verminderen stikstofdepositie en tegengaan verdroging) – 2. investeren in natuur- en systeemherstel – 3. intensivering van natuurbeheer.

Advies: het maatregelpakket van de MCEN voorziet in tijdelijke beheermiddelen. Voor de intensivering van beheer zijn structurele financiële middelen effectiever en ook essentieel. Onze aanbeveling is om het door de MCEN voorgestelde extra Natura 2000-beheer te koppelen aan de vigerende SNL-subsidieregeling voor beheer van de Nederlandse natuur.

2) Landschappelijk systeemherstel werkt, regie én ruimte is nodig

Ook raden wij aan om breder te kijken dan het natuurgebied zelf. Staatsbosbeheer kan een rol spelen bij het verbeteren van de waterhuishouding in zijn terreinen, maar daar is ook (bijna) altijd de omgeving van het natuurgebied voor nodig. Een trekkende rol van Rijk en/of regionale overheden is hierbij essentieel. Vanuit onze ervaring met Natuurinclusieve Landbouw is bekend dat in overgangsgebieden, na het treffen van hydrologische maatregelen, het vaak nog steeds mogelijk is op een extensieve wijze een volwaardige agrarische bedrijfsvoering uit te oefenen. Een maatregel die hier aan kan bijdragen is het opnemen van een

hydrologisch pakket in het ANB-stelsel, zodat een agrarisch ondernemer financieel wordt gecompenseerd voor het verlies aan verdienvermogen door het wijzigen van de hydrologische situatie.

Advies: verleng het programma Natuurinclusieve Landbouw. Op tientallen boerenbedrijven waarmee we al samenwerken verbetert de natuurkwaliteit. Natuurinclusieve landbouw levert bovendien een belangrijke bijdrage aan de landbouwtransitie. En zorg voor compensatie voor agrarisch ondernemers voor hydrologische maatregelen.

3) *Directe verstrekking van budgetten voor uitvoering beperkt de overhead*

Bij voorgaande maatregelpakketten werden de financiële middelen door het Rijk aan de provincies uitgekeerd via specifieke uitkeringen (SPUK-regelingen) die vervolgens vanuit de provincie aan terreinbeheerders ter beschikking werden gesteld via verschillende subsidieregelingen. Deze getrapte verstrekking van middelen zorgt voor meer overhead en een lange doorlooptijd, voordat met de daadwerkelijke uitvoering kan worden gestart.

Advies: werk met een directe opdracht vanuit LVVN aan terreinbeheerders voor het uitvoeren van maatregelen in stikstofgevoelige N2000 gebieden, dat is effectief en snel.

Wij onderschrijven het belang van de doelen van de MCEN en de voorgestelde maatregelen, maar zien wel aanleiding om in onze reflectie enkele aandachtspunten mee te geven. Vanwege de korte termijn die hiervoor beschikbaar was, zullen de aandachtspunten vooral op hoofdlijnen zijn. In deze brief zijn deze als volgt gerubriceerd.

1. Algemene aandachtspunten
2. Aandachtspunten ten aanzien van de uitwerking van het pakket
3. Aandachtspunten ten aanzien van de realisatie

1. **Algemene aandachtspunten**

Structurele financiering noodzakelijk in plaats van tijdelijke financiering

Zoals gezegd is Staatsbosbeheer eigenaar van 110 van de 133 stikstofgevoelige N2000 gebieden. Daarom is Staatsbosbeheer bekend met de problematiek en de maatregelen waar de commissie MCEN voor staat. Staatsbosbeheer heeft ook door middel van directe opdrachten van LVVN actief meegewerkt aan het verbeteren van de staat van onze natuur. In veel gevallen ging het om tijdelijke financiële middelen om extra beheermaatregelen te kunnen uitvoeren. Met als doel om verdere achteruitgang van natuurgebieden te voorkomen en waar mogelijk te werken aan een verbetering van de instandhoudingsdoelen.

Ook de door de MCEN voorgestelde maatregelpakketten bevatten financiële middelen voor tijdelijk extra beheermaatregelen binnen de N2000 gebieden. Uit de uitgevoerde NDA's blijkt dat extra beheer in veel N2000 gebieden noodzakelijk zal blijven, die minder zal worden wanneer resultaten zijn geboekt bij het verbeteren van omgevingsfactoren zoals stikstof en hydrologie. Het werken met tijdelijke opdrachten en daarmee samengaan onzekere tijdelijke middelen, past naar mening van Staatsbosbeheer niet bij deze langjarige opgave om structureel extra beheermaatregelen te kunnen blijven uitvoeren. Passend zou zijn dat voor de noodzakelijke extra beheermaatregelen structurele financiële middelen ter beschikking worden gesteld, zodat uitvoering niet afhankelijk is van opeenvolgende tijdelijke opdrachten.

SNL financiering van het beheer

Zoals ook in het maatregelenpakket is verwoord, voorziet de SNL-subsidie op dit moment in het financieren van 84% van de voor de instandhouding van een natuurdoeltype. Uit de recente kostprijsevaluatie SNL van BIJ12 blijkt dat zowel door de inflatie van de afgelopen jaren als aanpassingen van de noodzakelijke

beheermaatregelen, de middelen die nu door LVVN op basis van het Natuurpact zijn vrijgemaakt, niet voldoende zijn. Mocht dit betekenen dat door de provincies een nog lager percentage van de normkosten als uitgangspunt voor SNL gaat worden gehanteerd, dan heeft dit een nog groter direct negatief effect op de staat van instandhouding van zowel de N2000-gebieden als de rest van de natuur in Nederland. En daarmee ook op het doelbereik van de nu voorgestelde maatregelen.

Daarnaast blijft dat, ook met een 84% financiering van de normkosten, er structureel te weinig geld beschikbaar is voor de instandhouding van de Nederlandse natuur. Verder wordt het reguliere SNL-beheer in de huidige SNL-systematiek los gezien van nodige herstelmaatregelen of ontwikkelopgaven vanuit de VHR-doelen in een gebied. Dit maakt het lastig om verschillende processen op elkaar aan te laten sluiten, terwijl die in de praktijk logisch in elkaar overlopen. Op dit moment is het zo dat voor het beheer van Natura2000 doelen vaak aanvullend beheer nodig is en blijft bovenop het SNL-beheer (denk bijvoorbeeld aan het beheer van kustbroedvogellocaties). Het verdient dan ook aanbeveling om Natura 2000-beheer beter te verweven met de SNL-subsidieregeling voor beheer van de Nederlandse natuur.

Directe verstrekking van budgetten voor uitvoering beperkt de overhead

Bij voorgaande maatregelpakketten, werden naast enkele directe opdrachten van LVVN aan Staatsbosbeheer, zoals bijvoorbeeld de opdracht Versneld Natuurherstel, de financiële middelen door het Rijk aan de provincies uitgekeerd via specifieke uitkeringen (SPUK-regelingen). De provincies stelden de middelen vervolgens aan terreinbeheerders, zoals Staatsbosbeheer, ter beschikking via allerlei verschillende subsidieregelingen. Deze getrapte verstrekking van geld zorgt voor meer overhead en een lange doorlooptijd, voordat met de daadwerkelijke uitvoering kan worden gestart.

Landschappelijk systeemherstel werkt, regie én ruimte is nodig

Voor veel stikstofgevoelige natuur blijkt uit de natuurdoelanalyses (NDA's) dat er, ondanks aanzienlijke beheerinspanningen, sprake is van een verslechtering of dreigende verslechtering. Deze NDA's, en het advies daarop van de Ecologische Autoriteit, bieden in veel gevallen goede handvatten om maatregelen te formuleren om te komen tot herstel van stikstofgevoelige natuur. Met name voor de korte termijn. Verbrede en versterkte NDA's zijn nodig voor een langjarige en consistente aanpak. De aanbeveling is om breder te kijken dan het natuurgebied zelf. Begrip van de positie van het natuurgebied in de landschappelijke context is essentieel om te komen tot effectieve maatregelen voor systeemherstel. De Ecologische Autoriteit beoordeelde dat de belangrijkste oplossingen voor herstel het verlagen van de stikstofuitstoot en het verbeteren van de waterhuishouding zijn. Wij zijn blij om te lezen dat het ministerie dit ook onderkent.

Staatsbosbeheer kan een rol spelen bij het verbeteren van de waterhuishouding met zijn terreinen, alhoewel onze ervaring is dat daar (bijna) altijd de omgeving van het natuurgebied ook voor nodig is. Kortom: een brede gebiedsgerichte aanpak waarbij naast generieke maatregelen aanvullende gebiedspecifieke maatregelen nodig zijn. Een trekkende rol van Rijk en/of regionale overheden is hierbij essentieel.

Vele NDA's, maar ook de Programmatische Aanpak Grote Wateren, laten zien dat ruimte geven aan natuurlijke dynamiek samen met het toevoegen van meer leefgebieden essentieel is voor het behalen van de VHR-doelen. Grootschalig systeemherstel door het terugbrengen van meer natuurlijke dynamiek in bijvoorbeeld de Grevelingen en het rivierensysteem zou wat ons betreft ruimer kunnen worden toegepast om de ecosystemen duurzaam te herstellen.

2. Aandachtspunten ten aanzien van de uitwerking van het pakket

Grip op de grond, zowel voor landbouw als natuur

Voor het behalen van de doelen in de landbouwsector, wordt in de voorgestelde maatregelen ingezet op een vrijwillige beëindigingsregeling, extensiveringsregeling en het creëren van stroken rondom kwetsbare N2000

gebieden. Uit de eerdere beëindigingsregelingen is bekend dat het stoppen van een intensieve veehouderij, ook negatieve effecten kan hebben door een gewijzigd grondgebruik van de percelen, die voorheen in gebruik waren bij de stoppende agrariër. Bijvoorbeeld lelie- of graszodenteelt op voorheen blijvend agrarisch grasland. De negatieve effecten van dergelijke gebruikswijzigingen voor de aanliggende natuurgebieden, hebben een groot effect op het doelbereik van de in te zetten maatregelen.

Ons advies is om tegelijk met het inzetten van de voorgestelde maatregelen, ook beleid te ontwikkelen om te voorkomen dat ongewenste teeltwijzigingen plaatsvinden. Dit kan door het inzetten van instrumentarium uit de Omgevingswet of het combineren van maatregelen, zoals het inzetten van extensiveringsregelingen op voor het behalen van de N2000 doelen essentiële percelen van aan beëindigingsregelingen deelnemende bedrijven en het actiever inzetten van de Nationale Grondbank om gronden van stoppende agrariërs aan te kopen.

Hydrologische maatregelen in/rondom N2000

In de nog nader uit te werken maatregel 'stroken en sleutelgebieden' wordt onder andere gesproken over de te nemen hydrologische maatregelen in de overgangszones rond N2000 gebieden. De noodzaak voor het wijzigen van de hydrologie rond onze N2000 gebieden wordt door Staatsbosbeheer onderschreven. Wel is hier maatwerk noodzakelijk. Uit de door Staatsbosbeheer uitgevoerde analyses van het hydrologisch systeem rondom onze N2000 gebieden is gebleken dat hier geen generieke oplossing voor voorhanden is, maar dit afhankelijk is van de lokale hydrologische en geologische omstandigheden. De kennis die Staatsbosbeheer heeft van de hydrologische situatie rond onze gebieden stellen wij graag ter beschikking voor de verdere uitwerking van de voorgestelde maatregelen. Aandachtspunt dat wij mee willen geven is dat in sommige gevallen het verwerven van essentiële percelen randvoorwaardelijk is voor bijvoorbeeld herstel van de hydrologische situatie. Dit kan lastig blijken bij een vrijwillige uitkoop en het op voorhand uitsluiten van gedwongen uitkoop of onteigening.

Ook is vanuit ons project Natuurinclusieve Landbouw bekend dat het in overgangsgebieden in veel gevallen mogelijk is om ook, na het treffen van hydrologische maatregelen, op een extensieve wijze een volwaardige agrarische bedrijfsvoering te blijven uitoefenen. Een maatregel die zou kunnen bijdragen aan het handhaven van het verdienvermogen van agrarisch ondernemers in de overgangsgebieden en daarmee een versnelling van het doelbereik van het nu voorgestelde maatregelenpakket, is het opnemen van een hydrologisch pakket in het ANB-stelsel, zodat een agrarisch ondernemer financieel wordt gecompenseerd voor het verlies aan verdienvermogen dat ontstaat door het wijzigen van de hydrologische situatie. Overigens blijkt uit recent onderzoek dat er een positieve relatie bestaat tussen het aandeel van een gebied dat uit zware ANLb-beheerpakketten bestaat en de trends van daar voorkomende weide- en akkervogels ([WUR, 2025](#)). Juist inzetten op voldoende van deze zware pakketten is dan ook aan te bevelen.

Verbetering van de waterkwaliteit

De kwaliteit van bestaande natuurgebieden is zeer belangrijk. Waterkwaliteit speelt daarbij in veel terreinen een essentiële rol. Aanvoer van nutriënten, bestrijdingsmiddelen en allerlei andere chemische stoffen die via oppervlaktewater of kwelwater worden aangevoerd zorgen ervoor dat de kwaliteit sterk onder druk staat. De tussenevaluatie van de Kader Richtlijn Water stelt dan ook dat maatregelen voor het verder in lijn brengen van normeringen voor nutriënten, gewasbeschermingsmiddelen en andere chemische stoffen cruciaal zijn, naast actualisering en aanscherping van vergunningen voor lozingen ([Slagter et al. 2024](#)). Voor de aan ons toevertrouwde natuurterreinen is een verbetering van de waterkwaliteit essentieel, alleen kunnen wij daar zelf weinig aan bijdragen. Maatregelen die hieraan werken juichen wij dan ook van harte toe.

Intensivering van beheer moet tijdelijk zijn, repressieve maatregelen worden steeds lastiger

Met aanvullend beheer kan geprobeerd worden om tijdelijk de negatieve effecten van een te hoge stikstofdepositie te nivelleren door bijvoorbeeld extra te maaien of te chopperen. Kanttekening hierbij is dat dit maar tijdelijk kan, omdat dit intensievere beheer uiteindelijk negatief uitpakt voor de biodiversiteit als

geheel. Denk hierbij bijvoorbeeld aan insectenpopulaties die meer moeite zullen hebben om voort te bestaan bij intensiever maaien en afvoeren van graslanden. Ook voor aanvullende inrichtingsmaatregelen om de effecten van stikstof te nivelleren (repressieve maatregelen) zoals plaggen geldt dat dit vaak maar eenmalig kan zonder op langere termijn het systeem negatief te beïnvloeden (uitputting zadenbank, uitputting basenvoorraad bodem, negatieve invloed op hydrologie, etc.). Omdat in veel terreinen dergelijke maatregelen al uitgevoerd zijn, kan dit nog maar in een beperkte mate. Overigens is na een inrichtingsingreep vaak nog enkele jaren aanvullend beheer nodig, welke vaak niet via SNL wordt gedekt. Wij pleiten er dan ook voor dit vervolgbeheer financieel goed mee te nemen bij inrichtingsmaatregelen.

Een ander aandachtspunt bij herstelbeheer zoals grootschalig plaggen, schonen van wateren of struweel verwijderen is dat het de kwetsbaarheid van systemen vergroot voor invasies van exoten (bijvoorbeeld [OBN onderzoek](#)). De exotenproblematiek is urgent, maar ook zeer complex. Onze ervaring met de bestrijding hiervan is dat de effectiviteit zeer wisselend is. Belangrijkste adviezen daarin zijn: snel ingrijpen voordat er problemen optreden, ook buiten natuurgebieden ingrijpen om zaadbronnen weg te nemen én een verbod op import van de potentieel meest schadelijke soorten. Ook hierbij blijkt een systeemgerichte aanpak essentieel. Ook hier is een aandachtspunt weer dat er voldoende financiële aandacht moet zijn voor nabehoor van locaties waar is ingegrepen.

Extra inzet op handhaving en monitoring

Staatsbosbeheer heeft al eerder aangegeven dat we structureel te weinig budget hebben voor toezicht en handhaving. Een structureel grotere inzet hierop juichen we dan ook van harte toe. Ook de vrijgemaakte ruimte voor extra monitoring om de effectiviteit van uitgevoerde maatregelen bij te houden – en om ook eventueel bij te sturen – zou een zeer positieve ontwikkeling zijn.

3. Aandachtspunten ten aanzien van de realisatie

Benut bestaand instrumentarium om deelnemende agrariërs te ondersteunen

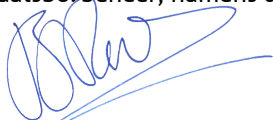
Met het door de MCEN voorgestelde maatregelpakket kan een bijdrage worden geleverd aan het behalen van de instandhoudingsdoelen. Het is van belang dat dit pakket echter niet separaat wordt gezien, maar in samenhang met bestaand instrumentarium zoals onder andere het concept Natuurinclusieve Landbouw (NIL). Dit concept kan een grote bijdrage leveren aan het versnellen van het behalen van de extensiveringsdoelen in de overgangsgebieden. Bijvoorbeeld door voorbeelden te creëren voor ondernemers die willen extensiveren, maar ook door de samenwerking tussen natuurbeheerders en agrariërs te verbeteren en zo het maatschappelijk draagvlak voor de opgave waar zowel de agrarische sector als de TBO's voor staan te vergroten. Ons advies is, zodat we ook vanuit Staatsbosbeheer hier een bijdrage kunnen blijven leveren, om de opdracht voor Natuurinclusieve Landbouw te verlengen.

Tot slot

Nederland is een klein land met een hoge druk op de beschikbare ruimte. Om natuur in stand te houden, ruimte te geven zich aan te passen aan klimaatverandering en om de Nederlandse economie van het slot te halen én te houden, is extensivering van het ruimtegebruik rondom natuurgebieden gewenst. Met een robuustere natuur worden N2000-gebieden minder kwetsbaar ([Doen wat moet én kan, Ecologische Autoriteit, 2024](#), [Bouwstenen tbv de VHR opgave](#), [Natuurverkenning 2050, 2022](#) en [Niet alles kan overal, Adviescollege Stikstofproblematiek, 2020](#)). Dan maken we ons land klaar en veerkrachtig voor een gezonde toekomstige leefomgeving voor alle Nederlanders.

De commissie staat voor een grote uitdaging want de urgentie is hoog en de beschikbare tijd beperkt. Met deze reflectie hoop ik vanuit Staatsbosbeheer een constructieve bijdrage te hebben geleverd aan het traject. Met het doel om als Rijksdienst samen met u te werken aan structureel herstel van de natuur in Nederland.

Met vriendelijke groet,
Staatsbosbeheer, namens deze,



drs. B.A. Revis
algemeen directeur