



# Factsheet gescheperde schaapskuddes 2013-2022

Raymond Schrijver, Herman Agricola en Jaap van Os

## Aanleiding

Op 1 januari 2023 is een verandering in het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid (GLB) doorgevoerd waarbij alle bestaande betalingsrechten voor landbouw bedrijven zijn komen te vervallen. In de plaats daarvan is nu een basispremie per hectare landbouwgrond. Hiermee is ook de graasdierpremie (GDP) komen te vervallen. Deze premie kon tot 2023 worden aangevraagd voor schapen en vrouwelijke runderen waarmee gronden werden begraasd die geen landbouwgrond zijn en waarop geen GLB-subsidie werd verkregen. De afschaffing van de graasdierpremie heeft geleid tot het verzoek vanuit de sector naar een alternatieve subsidie. Het ministerie van Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur (LNV) heeft Wageningen Environmental Research gevraagd om de mogelijke financiële gevolgen voor bedrijven met gescheperde schaapskuddes die van deze regeling gebruik maakten in beeld te brengen. Dit is samengebracht in deze factsheet.

In deze factsheet wordt de situatie voor gescheperde schapen in 2022 toegelicht deels met een terugblik tot 2013. De hoogte van de premie in 2022 was voor schapen vastgesteld op €23 per schaap, maar omdat er meer subsidie werd aangevraagd dan het totale beschikbare budget voor schapen van €1.052.857, werd een korting toegepast van 17,89% en kwam het uitgekeerde bedrag in 2022 uit op €18,89 per ooi. De berekeningen in deze factsheet zijn uitgevoerd op basis van dit uitgekeerde bedrag.

## Achtergrond gescheperde schaapskuddes en subsidie

Met gescheperde schaapskuddes bedoelen we kuddes schapen, eventueel in combinatie met geiten, die voor een groot deel van de tijd onder toezicht van een herder worden gehouden. Om voor de graasdierpremie in aanmerking te komen moesten de schapen in 2022 in de gehele periode van 15 mei tot en met 15 oktober extensief grazen op niet-subsidiabele grond. Extensief grazen houdt volgens de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO) in dat de dieren op voldoende grond kunnen grazen en dat ze niet hoeven worden bijgevoerd<sup>1</sup>. Niet subsidiabele grond ligt buiten de grenzen van landbouwgrond, zoals heide, duinen en stadsparken. Voor de bedrijfsvoering mochten dieren wel tijdelijk ergens anders naartoe worden gebracht, bijvoorbeeld om ze te scheren of te laten inenten. Verder moest de aanvrager van de subsidie in 2022 een actieve landbouwer zijn, dat wil zeggen ingeschreven bij de KvK met een landbouwactiviteit als hoofdactiviteit (of in uitzonderlijke gevallen een accountantsverklaring kunnen tonen).

In de praktijk worden gescheperde schaapskuddes veelal ingezet voor natuurbeheer, waarbij de herder contractuele afspraken heeft met de terreineigenaren, in de meeste gevallen zijn dat terrein behorende organisaties (TBO's). Uiteenlopende contractvormen komen daarbij voor: van een herder in dienstverband van een stichting tot begrazingscontracten waarbij geen autonomie over het beheer

<sup>1</sup> <https://archieff43.sitearchief.nl/archives/sitearchief/20221122141823/https://rvo.nl/subsidies-financiering/graasdierpremie-2022>

---

van percelen wordt gegeven en pachtvormen, grondgebruiksverklaringen, of inscharingcontracten.

De meeste herders ontvangen naast de betalingen van dierpremie vanuit het GLB geen directe subsidies van de overheid, met uitzondering van een subsidiemogelijkheid voor zeldzame landbouwhuisdierrassen<sup>2</sup>. De subsidie voor het beheer van terreinen wordt verstrekt aan de TBO's en aan andere grotere beheerders -waaronder gemeenten en samenwerkingsverbanden als bedoeld in de Wet gemeenschappelijke regelingen - die daarover lump sum afspraken kunnen maken met provincies. Binnen het Subdiestelsel Natuur en Landschap (SNL) zijn voor geschepde schaapskuddes toeslagen opgenomen voor een aantal beheertypen<sup>3</sup>. Voor de beheertypen hoogveen, schor en kwelder, droog schraalgrasland en bloemdijk kan in de meeste provincies een hoge toeslag worden verkregen (tarief ruim €575/ha in 2023) en voor de beheertypen vochtige heide, droge heide, zandverstuiving, open duin en duinheide een lage toeslag (tarief ruim €356/ha in 2023). Alleen provincie Overijssel heeft de toeslag (of bijdrage zoals die in enkele provincies wordt genoemd) niet op deze wijze opengesteld en in de provincie Gelderland geldt één verlaagd tarief.

In totaal valt binnen die beheertypen in 2022 in Nederland 90.127 ha, waarop in potentie een totale toeslag voor geschepde begrazing kan worden verstrekt van €35,96 miljoen (bron: provinciale beheertypenkaarten, WEnR bewerking). De provincie Gelderland heeft echter een lager tarief voor toeslag aan geschepde kuddes in de provinciale regeling SNL opgenomen van ruim €222/ha en daarnaast ondersteunt de provincie Drenthe schaapskuddes ook op andere wijze, waardoor terreinbeheerders in de praktijk met verschillende regimes te maken hebben. Het is vervolgens ook niet zo dat herders deze toeslagen vanuit het SNL volledig voor zich kunnen claimen. In veel gevallen schrijven begrazingsbedrijven en herders in op aanbestedingen die door de TBO's worden uitgezet, waarbij de opdracht aan de economisch meest voordelige inschrijving (EMVI) wordt gegund. De aanbestedingsregels voor (semi-) publieke instellingen in Nederland zijn vastgelegd in de aanbestedingswet van 2012. Er zijn negen verschillende procedures, passend voor specifieke omstandigheden. Bij een onderhandelingsprocedure zonder voorafgaande voorankondiging zijn onder voorwaarden ook onderhandelingen met slechts één

ondernemer mogelijk. De website van PIANO<sup>4</sup> verschaft hierover meer informatie en ondersteunt overheden hierin.

## Ontwikkeling aantal geschepde schaapskuddes

In een onderzoek uit 2016 met als zichtjaar 2013 is de omvang van de geschepde begrazing op de heide in Nederland geschat op 47 bedrijven en 79 tot 91 herders met een gemiddeld aantal oaien per bedrijf van 470 (Schrijver, 2016 <https://edepot.wur.nl/377891>). Deze bedrijven begraasden daarmee ruwweg 10.000 ha heide en 9.500 ha natuurlijke graslanden en overige gronden. Naast deze groep van 47 bedrijven met begrazing op de heide was er een groep van 73 bedrijven zonder heidebeheer, maar met een substantiële oppervlakte (minstens de helft van het bedrijf) natuurlijke graslanden en overige natuurgronden (in totaal 6.324 ha) waar in principe ook begrazing met een geschepde kudde mogelijk is. Een deel van deze bedrijven zal dan ook met geschepde begrazing hebben gewerkt. Begrazing zonder herder binnen veekeringen, zoals rasters, hagen of sloten, of binnen flexibele rasters (zogenoemde drukkgrazing) is op deze bedrijven ook mogelijk. In potentie ging het bij deze 73 bedrijven in 2013 om maximaal 95 herders (bij een aangenomen minimale kuddegrootte van 250 oaien) en gemiddeld om 269 oaien per bedrijf (tabel 1).

In tabel 1 is te zien dat de omvang van geschepde begrazing na 2013 flink is toegenomen. Een groot deel van die groei heeft vermoedelijk plaatsgevonden vanaf 2017, het jaar dat de GDP van start ging. Het onderzoek uit 2016 maakt al melding van grote belangstelling voor een in 2015 door Helicon gestarte opleiding tot schaapherder. De maatschappelijke vraag naar duurzaam beheer door schapen is wellicht ook mede toegenomen door de aanpak van negatieve effecten van stikstofdepositie. Bedrijven zonder opgave van heide onder beheer, maar met meer dan 100 oaien en tenminste de helft van de bedrijfsoppervlakte bestaande uit niet subsidiabele categorieën grond, gaven in 2022 in totaal 4.371 ha op, waarvan 3.666 ha bestond uit natuurlijke graslanden. In deze categorie zijn echter ook enkele begrazingsbedrijven aangetroffen die zelf geen grond hebben, maar die wel

---

2 Houders van zeldzame runder-, geiten en/of schapenrassen kunnen vanaf 2023 in het GLB een subsidie per dier krijgen, waarbij het aantal dieren wordt omgerekend naar grootvee-eenheden (GVE). Per GVE kan in 2024 maximaal €200 subsidie worden verkregen tot een maximum van 100 GVE. Een schaap van 6 maanden of ouder telt voor 0,15 GVE, wat overeenkomt met een subsidie bedrag van 30 euro. Lidmaatschap van een erkende stamboekorganisatie is wel vereist, zie verder: <https://szh.nl/artikelen/nieuws/subsidie-voor-zeldzame-huisdierrassen-in-2024/>

3 <https://www.bij12.nl/onderwerpen/natuur-en-landschap/subdiestelsel-natuur-en-landschap/subdiestelsel-natuur-en-landschap/tarieven/>

4 <https://www.piano.nl/inkoopproces/aanbestedingsprocedures>

---

**Tabel 1** Ontwikkeling van het aantal bedrijven met opgave van meer dan 100 oaien in de Landbouwtelling en heidebeheer, of zonder heidebeheer maar met minimaal 50% natuurbeheer tussen 2013 en 2022.

Regio	Bedrijven >100 oaien		Aantal herders bij 250 oaien per herder		Aantal herders bij mediane kuddegrootte		Aantal oaien		Oppervlakte begraasbaar terrein (ha)	
	2013	2022	2013	2022	2013	2022	2013	2022	2013	2022
Drenthe met heide	11	18	18	36	16	27	4.629	9.482	5.027	5.889
Gelderland met heide	10	13	14	23	13	18	3.005	5.530	2.153	3.605
Noord-Brabant en Limburg met heide	12	19	36	61	29	41	9.196	14.862	4.278	5.353
Rest van Nederland met heide	14	32	23	67	21	51	5.024	15.971	8.035	13.793
<b>Totaal met heide</b>	<b>47</b>	<b>82</b>	<b>91</b>	<b>187</b>	<b>79</b>	<b>137</b>	<b>21.854</b>	<b>45.845</b>	<b>19.493</b>	<b>28.641*</b>
Bedrijven zonder heide	73	105	95	163	87	136	19.652	33.912	6.324	4.449
w.v. met gescheperde kudde (raming)		30		47		39		9.729		1.284

\* Van deze 28.641 ha is 22.371 ha daadwerkelijk als heide opgegeven. Het overige areaal bestond uit natuurlijke graslanden met hoofdfunctie landbouw en daarmee subsidiabel voor het GLB (1.731 ha) en overige (natuur) gronden (4.593 ha) die waarschijnlijk niet subsidiabel waren voor het GLB en waarop – evenals op heide – dan een graasdierpremie kon worden verkregen.

kuddebegrazing in (heide)terreinen in opdracht van derden uitvoeren. Hoewel in de Landbouwtelling ook wordt gevraagd naar natuurgrond en heide, wordt dat op zichzelf niet gerekend tot landbouwgrond en daardoor kunnen ook bedrijven die zelf geen dieren houden en alleen maar natuur- of heideterrein bezitten in principe buiten beeld blijven. Een particulier die bijvoorbeeld een aantal hectaren heide bezit en verder niets is niet landbouwtelling-plichtig, terwijl er dus wel begrazing kan plaatsvinden. Het kan ook te maken hebben met de contractvorm die deze bedrijven hebben met de TBO's. Het registreren van natuurgronden in de Gecombineerde opgave is mede hierdoor erg lastig.

De groei van de schapenbegrazing deed zich voor in het hele land, maar naar verhouding het meest in de provincies buiten Drenthe, Gelderland, Noord-Brabant en Limburg waar landelijk gezien meer dan 80% van alle heide ligt. De intensiteit van de begrazing is tussen 2013 en 2022 ook toegenomen. In 2013 ging het bij bedrijven met heidebeheer nog om gemiddeld 1,12 oaien per hectare begraasd terrein, wat is toegenomen tot 1,6 oaien per hectare begraasd terrein in 2022. In beide jaren gaat dit om het aantal bij de Landbouwtelling opgegeven dieren ten opzichte van de oppervlakte opgegeven begraasbare terreinen. In de Landbouwtelling is niet zichtbaar welke bedrijven een graasdierpremie hebben gekregen. Als we ervan uitgaan dat alle bedrijven met heidebeheer graasdierpremie hebben ontvangen, dan is ongeveer 82% van het beschikbare budget daaraan uitgegeven en kan het restant worden toegekend aan de groep met niet

GLB-subsidiabele natuurlijke graslanden en overige natuurgronden. Die groep is echter zo groot (104 bedrijven) dat deze bedrijven niet allemaal een graasdierpremie kunnen hebben gekregen uit het restant budget. Het restant budget is slechts toereikend voor 9.729 oaien, dat wil zeggen voor 29% van het totale aantal oaien in deze groep. Op basis daarvan kunnen we ook een schatting maken dat het in 2022 om maximaal ongeveer 30 bedrijven met een gescheperde kudde gaat. Voor het jaar 2013 kunnen we die schatting niet maken omdat het budget voor de graasdierpremie vanaf 2014 is ingesteld. Bij bedrijven zonder heidebeheer nam het aantal oaien per hectare begraasd terrein toe van 3,1 in 2013 tot 7,1 in 2022. Het aantal herders is niet precies bekend, maar berekend op basis van 250 oaien per herder enerzijds, en bij een mediane kudde anderzijds (tabel 1). Het aantal van 250 oaien was in het verleden een minimumvereiste voor het verkrijgen van subsidies en veel bedrijven met één herder zijn met zo'n kuddegrootte begonnen. Gemiddeld hebben bedrijven met heide- en/of natuurbeheer 496 oaien in 2022, terwijl de mediaan bij 325 ligt (tabel 2). Tekst box 1 geeft achtergrondinformatie over de registratie van schaapskudden in Nederland.

## Financiële effecten van de afschaffing van de graasdierpremie

Tabel 2 verstrekt een overzicht van financiële gevolgen van de afschaffing van de graasdierpremie voor bedrijven

met gescheperde kuddes. In het onderzoek door Schrijver uit 2016<sup>5</sup> is een kostprijs berekend van €400,- per ooi voor gescheperde kuddes in Noord-Brabant en Limburg en van €500,- per ooi in de rest van het land. Het verschil kan onder meer worden verklaard door de grotere kuddes en hogere begrazingsintensiteit in Noord-Brabant en Limburg in vergelijking met de rest van het land. Deze kostprijs werd in Noord-Brabant en Limburg voor ongeveer een kwart gedekt door opbrengsten uit verkoop van dieren en wol en in de rest van het land voor ongeveer een vijfde deel. De overige dekking zou moeten komen uit een vergoeding voor het begrazingsbeheer en uit de graasdierpremie die destijds werd ingesteld. De afzet van wol kost de herder overigens tegenwoordig meer dan dat het oplevert. Zulke eventuele veranderingen in de structuur van de kostprijs hebben we hier verder buiten beschouwing gelaten. In het kader van natuurbeheer kunnen TBO's bij de provincie subsidie aanvragen voor het beheer van de terreinen. Jaarlijks worden per beheercategorie maximale tarieven vastgesteld. Voor een aantal beheertypen is een toeslag mogelijk voor gescheperde schaapskudden. Voor hoogveen, schor en kwelder, droog schraalgrasland en bloemdijk is er in 2023 een hoog tarief vastgesteld van €575,11 per hectare en voor vochtige en droge heide, zandverstuiving, open duin en duinheide een laag tarief van €356,23 per hectare<sup>6</sup>. De tarieven zijn in

de afgelopen tien jaar met ongeveer 35% gestegen. Als we deze factor toepassen op de kostprijs per ooi dan komt die in 2023 uit op €540,- per ooi in Noord-Brabant en Limburg en op €675,- per ooi in de rest van Nederland. Deze bedragen zijn in tabel 2 gebruikt om de kosten per ha per groep uit te rekenen. Omgerekend naar een hectare heidebeheer in Nederland komt de kostprijs uit op ongeveer €1.010,- per hectare. In de SNL worden momenteel tarieven berekend op basis van 84% van de kostprijs.

Terreinbeheer met een gescheperde kudde is arbeidsintensief en daardoor duurder dan vormen van beheer zonder een kudde. De toeslagen voor gescheperde kuddes komen bovenop de reguliere pakketvergoedingen van het beheertype. Een deel van de activiteiten die in het reguliere beheerpakket zijn opgenomen is met inzet van een gescheperde kudde niet langer nodig. In de berekening van de toeslagen voor gescheperde kuddes zijn de voor het reguliere beheer niet langer benodigde activiteiten afgetrokken. Voor droge heide is de reguliere vergoeding in 2023 €206,59 en voor vochtige heide €312,86. Hieruit kunnen we afleiden (door optelling van de reguliere betaling en toeslag voor gescheperde kuddes en dat bedrag terug te rekenen naar 100%) dat in de Standaard Kostprijzen (SKP)-systematiek is uitgegaan van een

**Tabel 2** Overzicht van aantal bedrijven (met meer dan 100 ooiën in de landbouwtelling en heidebeheer of minimaal 50 % natuurbeheer, en in verleden graasdierpremie ontvangen), omvang van kudde per bedrijf, oppervlakte begraasd terrein per bedrijf, berekende uitbetaalde graasdierpremie en kostprijs per hectare naar regio in 2022/2023.

Regio	Aantal bedr.		Aantal ooiën per bedrijf			Oppervlakte begraasd terrein (ha)		Berekende uitbetaalde graasdierpremie 2022 (€) op basis van 18,89 €/ooi		Gemiddeld per ha begraasd terrein	
			Gem.	Mediaan	Gem.	Med.	Totaal	Per bedr.	Aantal ooiën	Kostprijs 2023 (€) *	Graasdierpremie 2022 (€)
Drenthe met heide	18	527	431	327	197	179.070	9.948	1,6	1.087	30,41	
Gelderland met heide	13	425	252	277	169	104.436	8.034	1,5	1.035	28,97	
Noord-Brabant en Limburg met heide	19	782	706	282	157	280.673	14.772	2,8	1.499	52,43	
Rest van Nederland met heide	32	499	353	431	121	301.617	9.426	1,2	782	21,87	
<b>Totaal met heide</b>	<b>82</b>	<b>559</b>	<b>377</b>	<b>349</b>	<b>173</b>	<b>865.797</b>	<b>10.558</b>	<b>1,6</b>	<b>1.010</b>	<b>30,23</b>	
Bedrijven zonder heide (raming)	30	324	181	42	29	187.060	6.235	7,6	4.166	145,71	
<b>Totaal</b>	<b>112</b>	<b>496</b>	<b>325</b>	<b>267</b>	<b>134</b>	<b>1.052.857</b>	<b>9.401</b>	<b>1,9</b>	<b>1.146</b>	<b>35,18</b>	

\* Op basis van een kostprijs van 540 €/ooi in Noord-Brabant en Limburg en 675 €/ooi in de rest van het land

5 <https://edepot.wur.nl/377891>

6 De oorspronkelijke berekeningen hiervoor zijn door RVO in 2011 gedaan.

---

kostprijs van circa €670,- voor droge heide en van €797,- voor vochtige heide. Dat ligt onder de hier berekende kostprijs van €1.010,- per hectare. Het verschil wordt voornamelijk veroorzaakt doordat bij de SKP-systematiek met standaard kostprijzen is uitgegaan van normale, niet vergraste heide, waarvoor met een aantal graasdagen is gerekend van 375 (d.w.z. het aantal dagen per jaar dat één ooi nodig zou hebben om een terrein te onderhouden). In Nederland zijn echter veel heideterreinen blootgesteld aan een matige tot sterke vergrassing. In het onderzoek dat in 2016 werd uitgevoerd is gerekend met een matige vergrassing van de heide waarvoor 600 graasdagen per jaar nodig zijn en met een kuddegrootte van 250 ooiën met een gewicht van 60 kg per ooi. Tekst box 2 geeft een uitgebreidere toelichting op de berekeningen in tabel 2.

De afschaffing van de graasdierpremie kost de bedrijven met heidebeheer gemiddeld €10.558,- per jaar per bedrijf met gemiddeld 559 ooiën (tabel 2) en uitgedrukt per hectare begraasd terrein gaat het om €30,23<sup>7</sup>. Er zijn wel regionale verschillen, in Noord-Brabant en Limburg zijn met €14.772,- per bedrijf en €52,43 per hectare de gevolgen groter dan in de rest van het land. In Noord-Brabant en Limburg zijn de kuddes gemiddeld groter en het betreft hier ook een hoger aantal ooiën per hectare (tabel 2). Op bedrijven zonder heidebeheer zijn de gevolgen per bedrijf lager (€6.235,-), maar per hectare hoger (€145,71), hier hebben we te maken met kleinere kuddes en een nog hoger aantal dieren per hectare.

## Alternatieven in discussie

Voorafgaand aan en in de maanden na de afschaffing van de graasdierpremie is veel overleg geweest tussen LTO en VGSN (Vereniging Gescheperde Schaapskudden Nederland) vanuit de sector en het ministerie LNVN<sup>8</sup>. In deze discussie is onder andere de optie voor een koppeling aan de premieregeling voor zeldzame landbouwhuisdierrassen als alternatief geopperd. Via deze GLB regeling kunnen voor in 2023 gehouden dieren de houders van 12 zeldzame schapenrassen voor maximaal €20.000,- (Maximaal €200 per GVE en maximaal 100 GVE) subsidie aanvragen als wordt voldaan aan de voorwaarden<sup>9</sup>. De regeling is bedoeld voor de instandhouding van zeldzame landbouwhuisdierrassen. Met de steun wordt een deel van de gederfde inkomsten gecompenseerd aangezien de

zeldzame landbouwhuisdierrassen een lagere opbrengst hebben dan gangbare productieve landbouwhuisdierrassen. Een hogere premie ter compensatie van de afschaffing van de graasdierpremie zou de EU in dit verband wel kunnen billijken. Voor LTO en de VGSN werkt deze oplossing echter niet omdat onder andere het Kempische heideschaap erbuiten valt. Het aantal geregistreerde vrouwelijke fokdieren van dit schapenras ligt inmiddels boven de drempel van 6000 dieren. De VGSN heeft in overleg met het Ministerie van LNVN ter sprake gebracht of het voor begrazingsbedrijven mogelijk is om met een beroep op artikel 753 van het Burgerlijk Wetboek (over kostenverhogende omstandigheden) een claim te kunnen leggen bij de TBO's. Het Ministerie van LNVN heeft toegezegd het gesprek met TBO's te voeren om te kijken of er ruimte in de contracten zou zitten. Gesprekken tussen de VGSN en de TBO's en het Ministerie van LNVN met de TBO's hebben vooralsnog niet tot een aanpassing geleid. Afgezien van de vraag of dit inderdaad een begaanbaar pad is, kan al wel worden berekend dat de toeslag voor de TBO's met €35,18 (gemiddelde GDP/ha uit tabel 2) / 0,84 = met een bruto tarief van €41,88/ha (via SNL ontvangen TBO 84 % van de kostprijs) omhoog zou moeten over hun lump sum afspraken met de provincies voor de betreffende pakketten om dit te compenseren.

Op de achtergrond speelt de scheidslijn tussen landbouwbeleid en natuurbeleid een rol. Hoewel het in EU-verband voor Nederland in ieder geval tot 2027 niet langer mogelijk lijkt om via de eerste pijler dierprijzen te verstrekken (EU-landbouwbeleid zoals uitgewerkt in nationale strategische plannen kan in principe jaarlijks worden aangepast, maar dat vergt wel tijd) is het de bevoegdheid van lidstaten om de precieze definitie te geven van wat onder landbouwgrond wordt verstaan. Er is in Nederland voor gekozen om heideterreinen niet tot landbouwgrond te rekenen. Natuurlijke graslanden en overige natuur kunnen soms wel landbouwgrond zijn. Het oordeel van de terreinbeheerder zelf speelt daarin ook mee. Voor de landbouwsector had dit het voordeel dat het oorspronkelijk voor Nederland beschikbare GLB-budget bij de invoering van hectarebetalingen in 2015 over minder hectares kon worden verdeeld. Het beheer van natuur- en heideterreinen werd overigens al langer buiten GLB-kaders door Nederland zelf bekostigd (via nationale, provinciale en lokale programma's). Voor het natuurbeleid is het voordeel dat het beheer – voor zover dit geen internationaal karakter heeft – niet is onderworpen aan de

---

7 Hierbij is de toegepaste korting op de GDP inbegrepen, zonder de korting schieten de bedrijven er gemiddeld €12.857,- bij in, ofwel €36,84 per hectare begraasd terrein.

8 [Graasdierpremie definitief van de baan • Het Schaap](#)

9 <https://www.rvo.nl/subsidies-financiering/behoud-zeldzame-landbouwhuisdierrassen-zlh>; <https://www.hetschaap.nl/premieregeling-zeldzame-rassen-bekendgemaakt/>

---

---

staatssteuntoets voor landbouwproducten. De herder bevond zich met gescheperde schaapskuddes traditioneel tussen deze twee krachtenvelden, waarbij de herder (als landbouwer ingeschreven) en de dieren het landbouwspoor volgden en het terrein het natuurspoor. Voor de

uitkering van de graasdierpremie was het scheperen van de kuddes overigens geen noodzaak. Ook begrazing binnen rasters op niet-subsidiabele grond kwam daarvoor in principe in aanmerking. Na afschaffing van de graasdierpremie zijn er zo gezien drie alternatieven:

1 De dieren krijgen voor een deel ondersteuning via een spoor gekoppeld aan het GLB, namelijk dat van agro-ecologische verbintenissen en meer specifiek het onderdeel cultuurhistorie waartoe ook steun aan zeldzame huisdierrassen wordt gerekend (naast steun aan bijvoorbeeld historische gebouwen). Het terreinbeheer is onderdeel van het natuurspoor, waarbij de inzet van gescheperde kuddes is inbegrepen. De oorspronkelijke koppeling van de graasdierpremie via het GLB die het ministerie heeft afgeschaft wordt in dit alternatief vervangen door een vorm van gekoppelde steun die op andere gronden is geoorloofd. Een probleem bij de nu afgeschafte constructie was de gevoeligheid voor foutieve opgaven. Nederland werd bij een conformiteitsaudit op de oorspronkelijke regeling voor de graasdierpremie in 2017 door de EC op de vingers getikt. De opzet van de graasdierpremie bleek niet in overeenstemming met het Unierecht (Staatscourant 2019 nr. 6264). De kern van de kritiek was: dat er onvoldoende zekerheid gegeven kon worden dat de dieren waar graasdierpremie voor is aangevraagd daadwerkelijk grazen op niet-subsidiabele gronden (zoals natuurgrond), terwijl de regeling daar wel voor bedoeld is. De regeling werd daarom zodanig aangepast (met afschaffing van de zogeheten graslandcorrectie in invoering van een aaneengesloten termijn dat de dieren op niet-subsidiabele grond aanwezig moesten zijn) dat dit geborgd werd. Bij een herintroductie van gekoppelde steun bestaat de kans dat problemen rond de controleerbaarheid van de regeling opnieuw opdoemen. Met de route via de zeldzame huisdieren wordt dat probleem vermeden, maar komen niet langer alle voor het natuurbeheer ingezette schapen in aanmerking. Mogelijk is dit te ondervangen door de regeling voor zeldzame huisdieren aan te vullen met een lijst van (kwetsbare) historische rassen.

2 Het volledige terreinbeheer, inclusief daarvoor ingezette dieren, valt onder het natuurspoor en wordt via het SNL geregeld. De toeslag voor gescheperde schaapskuddes kan simpelweg worden opgehoogd met de graasdierpremie. De EU wil overigens ook in dat geval garanties dat de internationaal marktbaar producten die uit het terrein komen de concurrentie niet (kunnen) verstoren. Voor de meeste herders met een gescheperde kudde verandert er op het eerste gezicht niet veel. Ook in de huidige opzet is er immers de afhankelijkheid van opdrachtverlening door TBO's in concurrentie met andere herders. Die afhankelijkheid neemt bij deze constructie echter wel toe. Het risico dat schaapskuddes plotseling 'omvallen' wordt groter. Het is ook de vraag of een markt ondersteunend instrument zoals subsidies wel het meest geschikte instrument is voor betalingen van publieke goederen en diensten. Alternatieve institutionele arrangementen, bijvoorbeeld met beweidingsrechten en betalingen via gebiedscoöperaties die meer zijn gebaseerd op principes van de 'commons' en met betere waarborgen voor ook de sociaaleconomische duurzaamheid zouden kunnen worden verkend.

3 Heideterreinen en eventueel overige natuurterreinen, die begraasd worden, worden aangemerkt als landbouwgrond en onder het GLB-stelsel gebracht. In deze constructie wordt het budget van de graasdierpremie toegevoegd aan het totale budget van de eerste pijler dat vervolgens wordt verdeeld over een groter aantal hectares (verdunning). Nederland zou daarbij ook meer in lijn komen met praktijken in andere EU lidstaten, waar begraasbaar terrein doorgaans tot landbouwgrond wordt gerekend. De vraag in hoeverre dit een realistische optie betreft is vooral een politieke kwestie.

---

## Tekst Box 1: Categorieën gescheperde kuddes

Het in tabel 1 gepresenteerde overzicht van gescheperde schaapskuddes is gebaseerd op de gecombineerde opgave die landbouwbedrijven jaarlijks moeten invullen en waarvan de landbouwtelling een verplicht onderdeel is. In de landbouwtelling is geen directe vraag opgenomen over de aanwezigheid of het bestaan van gescheperde schaapskuddes. Voor deze factsheet is een benadering van het aantal schaapskuddes gekozen op basis van expert kennis over de minimale kuddegrootte (historisch gezien van 250 oaien om in het verleden voor bepaalde regelingen in aanmerking te komen) enerzijds en het mediane aantal dieren (uit de integrale landbouwtelling) anderzijds. Dat geeft dan een bandbreedte waarbinnen het werkelijke aantal kuddes in Nederland vermoedelijk zal liggen. In tabel 1 ligt dat aantal in 2022 op bedrijven met heide tussen 82 (als alle bedrijven precies één kudde zouden hebben) en 187 (gebaseerd op een kuddegrootte van 250 dieren), met 137 als richt aantal, gebaseerd op de mediane kuddegrootte.

In 2022 zijn in Nederland in totaal 994 landbouwbedrijven geregistreerd met meer dan 100 oaien. Het grootste deel daarvan zal echter niet in aanmerking zijn gekomen voor de graasdierpremie omdat ze konden beschikken over subsidiabele landbouwgrond. Om de graasdierpremie te ontvangen moesten de bedrijven in de gecombineerde opgave verklaren dat "alle opgegeven schapen grazen op niet-subsidiabele grond. Zij

grazen daar de hele periode van 15 mei tot en met 15 oktober 2022. Of totdat ze weggaan van het bedrijf." Niet-subsidiabele grond betreft alle grond waarop wel begrazing (al dan niet gescheperd) kan plaatsvinden, maar die niet in aanmerking komt voor de uitkering van GLB betalingsrechten. Als voorbeeld geeft de RVO heide, duinen en stadsparken, maar ook natuurlijke graslanden (met hoofdfunctie natuur) zijn niet-subsidiabel. Als leidraad voor het vaststellen van niet-subsidiabele grond kan worden gekeken naar de combinatie van gewascode en de opgegeven gebruikstitel bij de percelen. De grens tussen landbouwgrond en natuurgrond is echter – ook volgens RVO – soms lastig te bepalen en ook de vraag wie de gebruiker is die de grond moet opgeven in de landbouwtelling is soms niet eenvoudig te beantwoorden. Uit jurisprudentie blijkt dat percelen bij een bedrijf horen als de gebruiker over voldoende autonomie beschikt bij de uitoefening van landbouwactiviteiten (zie uitspraken: ECLI\_NL\_CBB\_2024\_137; ECLI\_NL\_CBB\_2018\_199).

Daarmee kan de situatie zich voordoen dat bedrijven verklaren dat hun dieren van 15 mei tot en met 15 oktober op niet-subsidiabele grond grazen waarvoor ze geen gebruikstitel hebben. In de landbouwtelling van 2022 zijn er 14 bedrijven met meer dan 100 oaien die geen grond hebben opgegeven. In de helft van die gevallen ging dat met grote waarschijnlijkheid om bedrijven met dieren op niet-subsidiabele grond van

**Tabel T1.1** Overzicht van aantal bedrijven (met meer dan 100 oaien in de landbouwtelling en heidebeheer of minimaal 50 % natuurbeheer) en categorieën niet-subsidiabele grond naar regio in 2022/2023.

Regio	Aantal bedrijven	Heide terrein (ha)		Natuurlijk grasland (ha)	Overige niet-cultuurgrond (ha)	Totaal begraasbare niet-subsidiabele grond (ha)	
		Totaal	Gem.			Totaal	Gem.
Drenthe met heide	18	4.830	268	138	921	<b>5.889</b>	327
Gelderland met heide	13	3.207	247	26	373	<b>3.605</b>	277
Noord-Brabant en Limburg met heide	19	3.842	202	335	1.176	<b>5.353</b>	282
Rest van Nederland met heide	32	10.438	326	1.232	2.123	<b>13.793</b>	431
<b>Totaal met heide</b>	<b>82</b>	<b>22.317</b>	<b>272</b>	<b>1.731</b>	<b>4.593</b>	<b>28.641</b>	<b>327</b>
Bedrijven zonder heide	105	0	0	3.742	707	<b>4.449</b>	42
<b>Totaal</b>	<b>187</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>5.473</b>	<b>5.300</b>	<b>33.090</b>	<b>177</b>

### Vervolg Tekst Box 1: Categorieën gescheperde kuddes

TBO's en in de andere helft met een wat minder grote waarschijnlijkheid om bedrijven met schapenbegrazing op subsidiabele grond die door een ander bij de RVO is aangemeld. In het geval van de 7 bedrijven met begrazing op gronden van TBO's is deze grond in de landbouwtelling vermoedelijk door de TBO opgegeven. Zowel SBB als natuurmonumenten hebben hun hoofdkantoor in Amersfoort en dat betekent dat deze grond voor de landbouwtelling in de provincie Utrecht is geregistreerd. In tabel 1 zijn daarom zowel de dieren als de grond aan de rest van Nederland toegerekend (ook al ging het om enkele bedrijven zonder grond in Drenthe, Gelderland of Noord-Brabant).

Niet-subsidiabele landbouwgrond is in de landbouwtelling te herkennen aan de opgegeven gewascode en/of een vinkje dat de gebruiker bij een perceel kan plaatsen. De meeste niet-subsidiabele landbouwgrond heeft gewascode 335: Natuurterreinen (incl. heide).

Aangezien in Europees verband met heide eigenlijk al het begraasbare natuurterrein wordt aangeduid (en dus niet alleen onze paarse heide) is deze gewascode een synoniem voor heide. Daarnaast zijn er twee vormen van natuurlijk grasland, één met de hoofdfunctie landbouw (gewascode 331) en één met de hoofdfunctie natuur (gewascode 332). Het onderscheid moet door de gebruiker worden gemaakt op basis van de drogestof opbrengst. Bij meer dan 5 ton ds. per hectare per jaar betreft het grasland met hoofdfunctie landbouw en is het subsidiabele landbouwgrond, bij minder dan 5 ton ds. per hectare per jaar is de hoofdfunctie natuur en betreft het niet-subsidiabele landbouw grond. Als laatste onderscheiden we in ons bestand een categorie overige niet-cultuurgronden waarin onder andere gewascode 2638 (landschapselementen, overig) is opgenomen. Tabel T1.1 geeft een overzicht van de niet-subsidiabele grond van bedrijven met en zonder heide.

## Tekst Box 2: Toelichting op de berekeningen in tabel 2

De berekende uitbetaalde graasdierpremie over 2022 per regio is het totale aantal geregistreerde ooien in de regio vermenigvuldigd met het gekorte graasdierpremie van €18,89 per ooi. Door dit bedrag te delen door het totale areaal niet-subsidiabele landbouwgrond (wat is gelijkgesteld aan begraasd terrein) in de regio wordt de gemiddelde graasdierpremie per hectare begraasd terrein in de laatste kolom verkregen. Dit bedrag loopt uiteraard op bij een hoger aantal ooien per hectare in een regio.

De kostprijs per hectare in tabel 2 is verkregen door berekende kostprijs voor twee regio's uit eerder onderzoek van Schrijver (2016) op te hogen met een inflatiefactor van 1,35. Dat resulteert in een kostprijs in 2022/2023 per ooi van €540,- voor Noord-Brabant en Limburg en van €675,- voor de rest van het land. Vermenigvuldiging van de kostprijs per ooi met het aantal ooien per hectare geeft de kostprijs per hectare.

De berekeningswijze van de kostprijs voor de inzet van graasdieren in natuurterreinen is gebaseerd op de voederbehoefte van de dieren, het aanbod (hoeveelheid en kwaliteit) van de eetbare biomassa en de tijd nodig is

voor de vertering daarvan. Daarbij geldt dat hoe meer biomassa in een terrein aanwezig is, hoe langer het duurt voor een kudde dat heeft weggevreten en dus hoe hoger de kostprijs wordt. Dat vertaalt zich in een aantal graasdagen per type terrein. In 2011 heeft DLG een notitie opgesteld die de basis heeft gelegd voor de berekening van de toeslagen voor schaapskuddes in de SNL. Hierin zijn graasdagen opgenomen voor een tiental verschillende terreintypen (tabel t2.1).

Ook in het onderzoek van Schrijver (2016) is gerekend met een uiteenlopend aantal graasdagen per hectare terrein en rekening houdend met de mate van vergrassing: van 300 graasdagen op goede heide, oplopend naar 600 graasdagen op licht vergraste heide tot 1500 op sterk vergraste heide. Voor schraalland werd gerekend met 2000 (droog) en 2500 (nat) graasdagen en voor bloemdijken met 4200 graasdagen.

De toeslag in de kostprijsberekening van DLG is een aanvulling op de standaardpakketten voor de natuurdoeltypen en bij de inzet van schaapskuddes kan daarop ook een aantal besparingen worden gerealiseerd. De



## Vervolg Tekst Box 2: Toelichting op de berekeningen in tabel 2

besparingen betreffen activiteiten zoals plaggen, maaien, bestrijding van ongewenste opslag, onderhoud aan rasters en dierverzorging die in het standaardpakket zijn opgenomen en bij het gescheperd begrazen niet of in mindere mate nodig zijn. In de DLG notitie van 2011 zijn deze besparingen met de kosten verrekend en verwerkt in de tariefstructuur met een hoge vergoeding van €490,88 per hectare voor hoogveen, schorren en kwelders, droog schraalgrasland en bloemdijk en een lage vergoeding van €330,96 per hectare voor vochtige

heide, droge heide, zandverstuiving, open duin en duinheide. Het natuurdoeltype vochtige duinvallei is niet in de tariefstructuur opgenomen omdat daar de besparingen hoger bleken dan de kosten voor de kudde en een toeslag dus niet nodig was. Deze tariefstructuur die na 2011 is ingevoerd wordt in principe nog steeds toegepast. De bedragen worden echter jaarlijks bijgesteld onder meer i.v.m. de inflatie. Voor het jaar 2022 is het hoge tarief vastgesteld op €575,11 per hectare en het lage tarief op €356,23 per hectare.

**Tabel t2.1** Aantal graasdagen per natuurdoeltype

Natuurdoeltype	Schapen graasdagen per hectare	Begrazingsdruk (gem.) Schapen graasdagen per hectare	Kuddedagen per hectare
hoogveen	250 - 500	375	1,5
vochtige heide	250 - 500	375	1,5
droge heide	250 - 500	375	1,5
zandverstuiving	150 - 350	250	1
open duin	150 - 350	250	1,5
vochtige duinvallei	250 - 750	500	2
duinheide	250 - 500	375	1
schorren en kwelders	250 - 750	500	2
droog schraalgrasland	250 - 1500	875	3,5
bloemdijk	1000 - 2000	1500	6

Bron: DLG notitie toeslag gescheperde schaapskudde augustus 2011 (intern document) WEnR-bewerking

## Colofon

Dit onderzoek is uitgevoerd door Wageningen Environmental Research en gesubsidieerd door het ministerie van Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur, in het kader van de kennisdeskvraag 'Effecten nieuw GLB op gescheperde schaapskudden in Nederland' onder het MMIP thema 'Biodiversiteit in de kringlooplandbouw' (projectnummer BO-43-104-000).

Wageningen Environmental Research  
Wageningen, september 2024

### Vindplaats, copyright en disclaimer:

Deze factsheet is gratis te downloaden van <https://doi.org/10.18174/673500> of op [www.wur.nl/environmental-research](http://www.wur.nl/environmental-research) (ga naar 'Wageningen Environmental Research' in de grijze balk onderaan). Wageningen Environmental Research verstrekt geen gedrukte exemplaren van factsheets.  
2024 Wageningen Environmental Research (instituut binnen de

rechtspersoon Stichting Wageningen Research), Postbus 47, 6700 AA Wageningen, T 0317 48 07 00, [www.wur.nl/environmental-research](http://www.wur.nl/environmental-research). Wageningen Environmental Research is onderdeel van Wageningen University & Research.

Overname, verveelvoudiging of openbaarmaking van deze uitgave is toegestaan mits met duidelijke bronvermelding.

Overname, verveelvoudiging of openbaarmaking is niet toegestaan voor commerciële doeleinden en/of geldelijk gewin.

Overname, verveelvoudiging of openbaarmaking is niet toegestaan voor die gedeelten van deze uitgave waarvan duidelijk is dat de auteursrechten liggen bij derden en/of zijn voorbehouden. Wageningen Environmental Research aanvaardt geen aansprakelijkheid voor eventuele schade voortvloeiend uit het gebruik van de resultaten van dit onderzoek of de toepassing van de adviezen.