Actieplan “Kracht van de kudde”



5 juni 2026 (vaststellingsversie)

Dit actieplan voor de Nederlandse schapensector is een uitvloeisel van de ronde tafelgesprekken die gevoerd zijn op 19 november, 12 december 2025, 14 januari 2025 en 4 maart 2026 onder leiding van aanjager Bart Krol. Deze ronde tafel gesprekken zijn geïnitieerd naar aanleiding van het rapport Economische Draagkracht Schapensector en de daaropvolgende Kamerbrief van 29 april 2025.

Inhoud

Namenpagina deelnemende partijen 3
Samenvatting 4
Oplossingsrichting I: Versterken slagkracht sector 5
Oplossingsrichting II: Pacht, Didam en schapen 8
Oplossingsrichting III: Stabielere basis voor begrazingskuddes 10
Oplossingsrichting IV: Wol als bio-based bouwmateriaal 11
Oplossingsrichting V: Passende mest- en stikstofregels voor de schapensector 13
Oplossingsrichting VI: Gronden met opgaven, kansen voor onze schapen! 14
Verantwoordelijkhedenmatrix & financiën 16

Deel II Context bij het actieplan Kracht van de kudde 20
Schaap tussen landbouw en natuur 21
Waarom onze schapensector niet mag verdwijnen uit Nederland 22
De verwevenheid van onze schapensector 23
Schaapwaardige houderij als leidraad: het buitenschaap blijft de norm 24
Een duurzaam verdienmodel voor een duurzame sector 27
Een sterke keten vormt de kracht van de kudde 28
Oplossingsrichtingen om de kracht van de kudde te versterken 29

Vaststellingsversie

Namenpagina deelnemende partijen

Onze Nederlandse schapensector staat onder druk. In opdracht van het ministerie van LVVN is een onderzoek uitgevoerd naar de economische draagkracht van de sector.[1] Naar aanleiding van de conclusies uit dat onderzoek heeft de toenmalige minister van LVVN een aanjager aangewezen om met betrokken partijen te verkennen welke afspraken gemaakt kunnen worden om de draagkracht van de schapensector structureel te verbeteren. Deze verkenning heeft geresulteerd in het actieplan dat voor u ligt. Het actieplan wordt onderschreven door de volgende partijen:

Ketenorganisatie Schapenhouderij Nederland

LTO Vakgroep Schapenhouderij

Vee&Logistiek Nederland

Nederlandse Schapen- en geitenfokkers Organisatie (NSFO)

Platform Kleinschalige Schapen- en Geitenhouders (PKSG)

Vereniging Schapeneiland Texel

Vereniging Gescheperde Schaapskudden Nederland (VGSN)

De terreinbeherende organisaties vertegenwoordigd door Staatsbosbeheer

Unie van Waterschappen

Provincie ...

Provincie ...

Provincie ...

Drs. R.W. Krol (aanjager)

Vaststellingsversie

[1] Backus, G., De Voogd, D., Straver-van der Schans, J., & Van Balkom, P. (2025). Economische draagkracht schapensector. Connecting Agri & Food; Ministerie van Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur. https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2025/04/29/rapport-economische-draagkracht-schapensector

Samenvatting

De Nederlandse schapenhouderij heeft een unieke positie op het snijvlak van landbouw en natuur. Schapen zijn een vertrouwd beeld in het cultuurlandschap – ze bevolken al eeuwen heidevelden, schraallanden, dijken en weides. De sector is kleinschalig en divers en levert een veelzijdige bijdrage aan voedselvoorziening, landschapsbeheer en de leefbaarheid van het platteland.

Juist die diversiteit vormt de kracht van de schapensector, maar zorgt er ook voor dat generiek beleid de sector extra kwetsbaar maakt. Daarnaast kampen schapenhouders met sectorspecifieke uitdagingen zoals de recente blauwtonguitbraak, de opkomst van de wolf en gewijzigde aanbestedingen voor natuurbeheer en grondgebruik. Deze ontwikkelingen zetten de sector economisch onder druk. Zonder gerichte acties dreigt niet alleen het wegvallen van de schapensector, maar ook een aantasting van de biodiversiteit en het karakteristieke landschap, doordat schapen een sleutelrol spelen in het beheer van natuurgebieden, open landschappen en het behoud van diverse planten- en diersoorten.

De sector vraagt de maatschappij niet om alle problemen op te lossen. Zij gelooft in haar eigen kracht. Tegelijk zijn de uitdagingen zo groot dat zij die niet alleen kan dragen. De titel *De kracht van de kudde* is daarom ook symbolisch: alleen sámen kunnen de uitdagingen het hoofd worden geboden.

Naar een mooie toekomst!

Gelukkig zien we diverse oplossingsrichtingen om onze Nederlandse schapensector structureel te versterken. Deze zijn samengevat in de hieronder genoemde zes oplossingsrichtingen.

I. Versterken slagkracht sector

Een versterkte Ketenorganisatie Schapenhouderij Nederland levert de organisatiekracht van de sector en treedt op als aanjager, coördinator en ondersteuner van de acties, ambities en oplossingsrichtingen uit dit actieplan.

II. Pacht, Didam en schapen

Schapenhouders moeten bij pachtuitgifte eerlijk kunnen concurreren op kwaliteit en maatschappelijke meerwaarde. Dit vraagt om erkenning van praktijkervaring, branchecertificaten en inzet van het kringlooplabel binnen de beoordelingssystematiek.

III. Stabielere basis voor begrazingskuddes

Begrazingskuddes vragen om structurele, langjarige financiering via volledige openstelling van SNL-middelen, zodat natuurbeheer, biodiversiteit, erfgoed en het herderschap duurzaam geborgd blijven.

IV. Wol als bio-based bouwmateriaal

Nederlandse wol wordt gepositioneerd als circulaire bouwgrondstof met een lage additionele CO_2-footprint en langdurige koolstofopslag.

V. Passende mest- en stikstofregels

Mest- en stikstofregels moeten beter aansluiten bij de feitelijke impact van schapenhouderij.

VI. Gronden met opgaven, kansen voor onze schapen!

Ontwikkeling van grondinstrumenten binnen onder meer ANLb en GLB moet beter aansluiten bij de positie van schapenhouderij tussen landbouw en natuur.



Vaststellingsversie

Oplossingsrichting I: Versterken slagkracht sector

De schapensector beschikt op dit moment onvoldoende over de slagkracht die nodig is om op beleidsniveau een stevige positie in te nemen én om schapenhouders en ketenpartners proactief te ondersteunen bij de ontwikkeling naar een economisch én ecologisch duurzame sector. Een versterkte Ketenorganisatie Schapenhouderij is bovendien nodig om de schapensector daadkrachtig te ondersteunen in zijn bijdrage aan het herstel van de biodiversiteit van onze leefomgeving.

De Ketenorganisatie Schapenhouderij zal maatschappelijke taken uit gaan voeren die primair het algemeen belang dienen en die door hun collectieve karakter niet (voldoende) door individuele bedrijven of via de markt tot stand komen. Het gaat om publieke kennis- en uitvoeringsinfrastructuur op het snijvlak van landbouw, natuur, diergezondheid en regelgeving. Deze infrastructuur versterkt de uitvoerbaarheid van beleid in de praktijk (doenvermogen[2]) en sluit aan bij het coalitieakkoord waarin het kabinet de uitvoeringskracht in de landbouw sectoren wil versterken.

De maatschappelijke taken omvatten:

- het via projecten genereren en bundelen van sectorspecifieke, openbare kennis die gebruikt kan worden als input voor wet- en beleidsontwikkeling en voor uitvoering door overheden en ketenpartners;
- het vertalen van projectkennis en resultaten naar toepasbare, begrijpelijke en bruikbare informatie voor de praktijk (open handreikingen, Q&A's, webinars/demonstraties en voorbeeldprotocollen);
- het functioneren als neutraal uitvoerings- en coördinatieknooppunt (sectorloket) waar signalen uit de praktijk worden gebundeld en terugvertaald naar generieke uitvoeringsnotities en afstemming met overheden/terreinbeherende organisaties.

Organiseren van doenvermogen

In het eerste jaar wordt een kwartiermaker aangesteld die er voor verantwoordelijk is om een compact bureauteam op te bouwen. De totale jaarlijkse kosten bedragen naar schatting € 200.000. Het bureauteam voorziet in de personele slagkracht die nodig is om samenwerkingsverbanden te initiëren en projectaanvragen te schrijven zodat de in dit actieplan opgeschreven ambities ook daadwerkelijk uitvoering kunnen krijgen.

Voor de periode 2027 tot en met 2030 (vier jaren) gaat de Ketenorganisatie aan de slag met de onderwerpen zoals genoemd in het hoofdstuk 'Verantwoordelijkhedenmatrix & financiën' om als spilorganisatie, aanjager en ondersteuner er voor te zorgen dat de genoemde acties en oplossingsrichtingen de juiste opvolging krijgen. Daarnaast start de Ketenorganisatie met het uitvoeren van een verdiepend RIO-traject[3], voortbordurend op het actieplan *Kracht van de kudde*, waarmee de grootste uitdagingen voor de Nederlandse schapensector verder worden geanalyseerd en geprioriteerd in samenwerking met alle relevante stakeholders. De uitkomst vormt dan weer de basis voor de invulling van de werkpakketten voor de Ketenorganisatie in jaar 2, 3, en 4.

Daarnaast gaat de Ketenorganisatie aan de slag om - in nauw overleg met relevante stakeholders – het mogelijk te maken via de Ketenorganisatie branche-opleidingen te volgen die leiden tot bijbehorende certificaten. Schapenhouders kunnen daarmee bijvoorbeeld

[2] Doenvermogen is het vermogen om in actie te komen en vol te houden, zelfs bij tegenslagen

[3] RIO staat voor Reflexief Interactief Ontwerpen, en is door Wageningen UR Livestock Research ontwikkeld met het oog op het bevorderen van systeeminnovaties. Zie Reflexief Interactief Ontwerpen (RIO)

Vaststellingsversie

voldoen aan de voorwaarden voor pachtcontracten. De doelstelling is om aan het eind van jaar 1 via de *KOS Academy* de eerste branche-opleidingen aan te bieden.

Waarom publieke (co)financiering noodzakelijk en proportioneel is

De maatschappelijke taken leveren publieke baten op die breder zijn dan het directe voordeel voor individuele bedrijven (o.a. betere uitvoerbaarheid, snellere implementatie, betere afstemming met natuur- en landschapsbeheer, en sneller handelingsperspectief bij actuele/ad-hoc vraagstukken). Zonder basisfinanciering ontstaat structurele onderinvestering door mogelijke free-rider problemen en beperkte financiële armslag in een kleine sector, vergelijkbaar met bevindingen uit evaluaties van organisaties met publieke kennis- en informatievoorziening.[4]

De voorgestelde basisorganisatie is bewust slank (compact bureau) en ondersteunt daarmee uitvoeringskracht zonder bureaucratie. Dit is proportioneel en doelmatig en is een belangrijk uitgangspunt om voor te sorteren op een toekomst waarin via een betaalbaar en acceptabel financieringsmodel schapenhouders en andere ketenpartijen zelf volledig verantwoordelijk worden voor de financiering.

Commitment vanuit de sector

De schapensector financiert 25% van de jaarbegroting (€ 50.000 per jaar) voor een periode van vier jaren. Voor jaar 1 is op dit moment volledige dekking, voor de jaren 2, 3 en 4 is de toegezegde dekking reeds 80% en de verwachting is dat dekking voor het geheel gevonden wordt. Voor het eerste jaar komt de dekking voor 80% vanuit de ketenpartijen vertegenwoordigd in de Ketenorganisatie Schapenhouderij en voor 20% via het Dinamo Fonds[5]. Het werkplan voor de jaren 2, 3 en 4 vormt, net als voor de publieke financiering, steeds de basis voor de private financiering.

Publieke (co)financiering

Voor de ondersteuning bij de maatschappelijke taken wordt LVVN gevraagd voor 75% bij te dragen aan de jaarbegroting (€ 150.000 per jaar) voor een periode van vier jaren. Het percentage na het eerste jaar kan dalen indien de Ketenorganisatie erin slaagt om via andere projecten financiering voor het bureauteam te generen. Op deze manier wordt geborgd dat de steunintensiteit maximaal 75% van de reële subsidiabele kosten bedraagt. Het werkplan voor de jaren 2, 3 en 4 vormt steeds de basis voor de publieke (co)financiering.

Waarborgen staatssteunproof

De LVVN-financiering wordt voor de jaren 1 tot en met 4 gevraagd via de volgende twee routes:

- Niet-economische werkzaamheden: de subsidie wordt uitsluitend ingezet voor niet-economische activiteiten met publiek karakter. De subsidie wordt niet gebruikt voor economische activiteiten; bij eventuele nevenactiviteiten wordt een gescheiden boekhouding gevoerd.
- Kennisoverdracht/informatieacties: voor activiteiten die onder kennisoverdracht en informatieacties vallen, wordt de steun vormgegeven onder de Landbouwgroepsvrijstellingsverordening (Verordening (EU) 2022/2472, artikel 21). De activiteiten bestaan uit kennisuitwisseling en informatieacties (o.a.

[4] Zie bijvoorbeeld Evaluatie regeling Zeldzame Huisdierrassen, Amersfoort, 3 juli 2015
[5] Dinamo Fonds

Vaststellingsversie

workshops/webinars/demonstraties) en zijn toegankelijk voor alle in aanmerking komende ondernemingen op basis van objectieve voorwaarden; deelname is niet afhankelijk van lidmaatschap van partijen die vertegenwoordigd zijn in de Ketenorganisatie Schapenhouderij. Er vinden geen directe betalingen aan begunstigden plaats; steun wordt uitbetaald aan de Ketenorganisatie Schapenhouderij. De steunintensiteit bedraagt maximaal 75% van de reële subsidiabele kosten.

Daarnaast wordt voldaan aan transparantie- en publicatieverplichtingen waar van toepassing (o.a. publicatieplicht-drempel primaire landbouw) en aan rapportageverplichtingen bij vrijgestelde steun.

Waarborgen subsidie versus opdracht

De relatie met LVVN is een subsidierelatie: LVVN verstrekt financiële middelen met het oog op de uitvoering van maatschappelijke activiteiten door de Ketenorganisatie Schapenhouderij, anders dan als betaling voor aan LVVN geleverde diensten. LVVN stelt het normenkader (jaarplan, publieke deliverables, KPI's) en ontvangt transparante rapportages, terwijl de Ketenorganisatie binnen dat kader de inhoudelijke invulling uitvoert. Deze vormgeving voorkomt dat de financiering als overheidsopdracht kwalificeert.

Vaststellingsversie

Oplossingsrichting II: Pacht, Didam en schapen

Het Didamarrest verplicht overheidslichamen om bij de uitgifte van gronden, waaronder verkoop en pacht, mededingingsruimte te bieden en te selecteren op basis van objectieve, toetsbare en redelijke criteria, met inachtneming van het gelijkheidsbeginsel en de beleidsruimte van het betreffende overheidslichaam. Dit betekent dat overheden transparant moeten zijn over de beschikbaarheid van gronden, de selectieprocedure, het tijdschema en de gehanteerde selectiecriteria, en deze informatie tijdig openbaar moeten maken. Alleen wanneer op voorhand vaststaat, of redelijkerwijs kan worden aangenomen, dat op basis van deze criteria slechts één serieuze gegadigde in aanmerking komt, kan van open mededinging worden afgezien. In dat geval moet deze keuze vooraf openbaar worden gemotiveerd, zodat dit voor eenieder inzichtelijk is.

Tegen deze achtergrond is gezamenlijk een recente pachtuitgifte door Staatsbosbeheer geanalyseerd om te beoordelen op welke punten de gehanteerde systematiek beter kan aansluiten bij de praktijk van de schapenhouderij en kan bijdragen aan een gelijk speelveld. Hieruit blijkt dat schapenhouders doorgaans moeilijk kunnen concurreren op pachtprijs, maar juist een aantoonbare meerwaarde kunnen bieden op het gebied van kwaliteit, met name waar begrazing wordt ingezet als instrument voor natuurbeheer. De centrale vraag is daarom in hoeverre de gehanteerde kwaliteitscriteria aansluiten bij de specifieke kenmerken van de schapenhouderij en of schapenhouders in staat worden gesteld om hierop objectief en toetsbaar te worden beoordeeld. Aan de hand van een voorbeeldcontract is daarom specifiek gekeken naar de invulling van kennis-, opleidings- en ervaringsvereisten. Op basis van deze analyse is een eerste verkenning gedaan of deze aanpak verder kan worden ontwikkeld tot een breed toepasbaar kader voor pachtuitgifte door terreinbeherende organisaties en andere overheidslichamen, zoals waterschappen.

Concrete punten die nadere uitwerking vereisen:

- *Erkenning van branchecertificaten naast formele diploma's*
  Het mogelijk maken om branchecertificaten te laten meetellen naast diploma's of certificaten van OCW-erkende opleidingen. Dit verlaagt de drempel voor kwaliteitsborging en doet beter recht aan sectorspecifieke kennis.

- *Erkenning van aantoonbare praktijkervaring als volwaardige kwalificatie*
  Aantoonbare ervaring[6], zoals het langdurig uitvoeren van natuurbeheer onder pachtcontracten, dient als objectief en toetsbaar criterium te worden meegewogen bij de beoordeling van kandidaten. Dit sluit beter aan bij de praktijk en waardeert relevante beheerservaring.

- *Alternatief voor eco-regelingen GLB in de kwaliteitswaardering*
  De huidige eco-regeling binnen het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid (GLB) sluit onvoldoende aan bij de praktijk van de schapenhouderij en leidt daardoor niet altijd tot een eerlijke waardering van duurzame prestaties. Een alternatieve beoordelingssystematiek (denk aan het kringlooplabel) die dezelfde duurzaamheidsdoelen aantoonbaar kan borgen is voor de schapensector zeer gewenst.

- *Ontwikkeling van sectorspecifieke KPI's voor natuurinclusieve schapenhouderij*
  De huidige definities en KPI's voor natuurinclusieve landbouw zijn nog onvoldoende toegespitst op de schapenhouderij, terwijl zij wel worden toegepast als selectiecriterium bij langdurige pachtuitgifte. Er is behoefte aan sectorspecifieke indicatoren die de

[6] In andere sectoren kennen we dit als "erkenning verworven competenties"

Vaststellingsversie

bijdrage van schapenhouderij aan natuurbeheer en biodiversiteit op een passende en toetsbare wijze zichtbaar maken. De schapensector en de terreinbeherende organisaties spannen zich er voor in om dit in gezamenlijkheid uit te werken.

- *Ruimte voor langdurige pachtconstructies*
  Ruimte voor langdurige pachtconstructies[7], al dan niet onder nader te bepalen voorwaarden, is ook nodig buiten het format voor natuurinclusieve landbouw. Zo behouden ook schapenhouders zonder eigen grond, of in gebieden waar deze eisen minder passend zijn, perspectief op een duurzame bedrijfsvoering.

Vaststellingsversie

[7] Vanuit de schapensector wordt benadrukt dat het voor de sector van belang is dat langdurige pachtcontracten (minimaal 18 jaar, en liever nog 25 jaar) de norm worden. Zekerheden zijn namelijk cruciaal als stabiele investeringsbasis voor de bedrijfsvoering. Het voorstel voor de herziening van het pachtstelsel gericht op natuurpacht, inclusief duidelijke definities van tegenprestatie en bodemgebruik, kan gebruikt worden om hier verdere inkleuring aan te geven.

Oplossingsrichting III: Stabielere basis voor begrazingskuddes

Heidelandschappen in Nederland zijn historisch ontstaan en in stand gehouden door begrazing met schaapskuddes. Schaapskuddes vormen daarmee een wezenlijk onderdeel van ons cultureel erfgoed, en het vak van schaapsherder is een echt ambacht. Breed wordt onderschreven dat begrazing met schapen een essentiële rol vervult in het beheer van natuurterreinen, en in het bijzonder van heideterreinen, waar het bijdraagt aan het behoud van biodiversiteit en landschappelijke kwaliteit.

Het beheer van heideterreinen staat echter onder toenemende druk en vraagt om structurele oplossingen. Zo leidt stikstofdepositie tot vergrassing en verlies aan biodiversiteit. Daarnaast zorgen klimaatveranderingen voor grotere extremen, met natte jaren die leiden tot snelle vegetatiegroei en droge periodes die het risico op natuurbranden vergroten. De terugkeer van de wolf vraagt bovendien om aanpassingen in de wijze waarop begrazing wordt georganiseerd en uitgevoerd. Schaapsherders beschikken met hun kuddes over de flexibiliteit en expertise om effectief op deze veranderende omstandigheden in te spelen, maar dit stelt tegelijkertijd hogere eisen aan de organisatie en continuïteit van hun werk.

Om deze cruciale bijdrage aan natuurbeheer en biodiversiteitsbehoud te kunnen blijven leveren, en om het ambacht van schaapsherder voor de toekomst te behouden, is een adequate en structurele financiering noodzakelijk. Langjarige financiële zekerheid maakt het mogelijk om en te investeren in de continuïteit en kwaliteit van natuurbeheer. Dit is niet alleen van belang voor schaapsherders, maar ook voor terreinbeheerders, die gebaat zijn bij betrouwbare en deskundige uitvoering van begrazingsbeheer.

Wat vragen we en spreken we af:

- **Wij vragen:** volledige openstelling door provincies van de beschikbare SNL-middelen en relevante natuurgebieden voor begrazing door schaapskuddes, conform de op 26 juni 2025 door de BAC-LG vastgestelde standaardkostprijzen. Dit is een randvoorwaarde om de inzet van schaapskuddes structureel mogelijk te maken.
- **Wij spreken af:** dat volledige openstelling van deze middelen leidt tot grotere financiële zekerheid voor terreinbeheerders, waardoor zij in staat zijn om langjarige contracten met schapenhouders aan te gaan. Het uitgangspunt daarbij is dat structurele financiering wordt vertaald in meer continuïteit en zekerheid.
- **Wij spreken af:** de samenwerking en kennisuitwisseling tussen schapenhouders en terreinbeheerders verder te versterken. Dit omvat onder meer gezamenlijke kennisontwikkeling en -verspreiding via structurele overleggen en periodieke velddagen. Dit kan bijvoorbeeld gaan over de rol van schapenbegrazing bij natuurherstel na brand (zoals de ‘green flush’) en de preventieve werking van begrazing bij het beperken van brandrisico’s, aanbestedingscriteria en relevante opleidingsvereisten.
- **Wij vragen:** om een uitwerking van de wens tot structurelere terugkoppeling van monitoringresultaten van natuurdoelen binnen het met schapen beheerde terrein, al dan niet via bestaande digitale platformen, om zo de samenwerking te versterken, gezamenlijk behaalde doelen zichtbaar te maken en gezamenlijk te leren van de effecten van schapenbeheer op de natuurdoelen.
- **Wij vragen:** een verkenning door een onafhankelijke onderzoeks- of kennisorganisatie naar de mogelijkheden om de bijdrage van schaapskuddes aan ecosysteemdiensten — zoals biodiversiteitsbehoud, landschapsbeheer, cultureel erfgoed en brandpreventie — te kwantificeren en economisch te waarderen. Dit draagt bij aan een beter onderbouwde en toekomstbestendige financiering van deze essentiële vorm van natuurbeheer.

Vaststellingsversie

Oplossingsrichting IV: Wol als bio-based bouwmateriaal

Om Nederlandse wol daadwerkelijk te positioneren als serieuze bouwgrondstof – en niet te laten steken in het stadium van "leuk en interessant, maar…" – is een inhoudelijk onderbouwde benadering noodzakelijk. Onderstaand wordt dit uitgewerkt, met aandacht voor de volgende vijf punten:

1. Transparante milieudata (water, koolstof, stikstof)
2. Heldere allocatiekeuzes passend bij de Nederlandse productiestructuur
3. Vergelijking met gangbare isolatiematerialen op functionele basis
4. Positionering van wol als reststroom én koolstofdrager
5. Voortbouwen op reeds bestaande logistieke infrastructuur

1. Waterfootprint: vrijwel volledig regenwater

Voor schapenvlees wordt wereldwijd een gemiddelde waterfootprint gerapporteerd van circa 10.400 m^3 per ton product. Voor de Nederlandse situatie ligt dit ongeveer 16% lager. [8] Cruciaal is echter de samenstelling van deze footprint: 94,8% *green* water (regenwater dat in het gras zit en via begrazing wordt benut), 4,8% *blue* water (oppervlakte- en grondwater) en slechts 0,4% *grey* water (water nodig om vervuiling (bijv. uit krachtvoerproductie) te verdunnen). De dominante component is dus regenwater dat onderdeel is van de natuurlijke grasgroei. Het betreft géén directe onttrekking van schaars irrigatiewater. Wanneer binnen de Nederlandse context economische allocatie wordt toegepast – passend bij een sector waarin wol niet het primaire product is – resulteert dit in werkelijkheid in een zeer lage waterfootprint per kilogram wol.

2. LCA en broeikasgasemissies: systemische correctie nodig

Veel internationale levenscyclusanalyses (LCA's) koppelen wol aan een relatief hoge broeikasgasintensiteit. Dit is een belangrijke reden waarom wol in Nederland tot nu toe beperkt wordt gezien als kansrijke bio-based bouwgrondstof. Die conclusie is echter methodologisch discutabel om drie redenen:

a. Buitenlandse productiesystemen

Veel LCA's (bijvoorbeeld uit Australië) zijn gebaseerd op systemen waar schapen primair voor wol worden gehouden en de allocatie van de uitstoot gericht is op wol. Dat is fundamenteel anders dan de Nederlandse situatie.

b. Geen correctie voor biogene koolstof

De huidige LCA-systematiek houdt vaak onvoldoende rekening met het feit dat wolproductie onderdeel is van een biogeen koolstofsysteem [9], waarin gras – gevormd uit CO_2, zonlicht en regen – om wordt gezet in eiwitstructuren waarin koolstof wordt vastgelegd en er bovendien koolstofopslag in de bodem plaatsvindt.

c. Nederlandse realiteit: wol als restproduct

In Nederland worden schapen niet primair gehouden voor de wol.[10] Wol is hier een restproduct. De productie ervan legt geen extra beslag op land of aanvullende

[8] Mekonnen, M., & Hoekstra, A. Y. (2010). *The green, blue and grey water footprint of animals and animal products*. (Value of water research report 48; No. 48). Unesco-IHE Institute for Water Education. http://www.unesco-ihe.org/Value-of-Water-Research-Report-Series/Research-Papers. De genoemde waarden gaan om schapenvlees zonder bot. Voor 1 ton product zijn dan ongeveer 52 lammeren van 40 kg (slachtgewicht) nodig. Een gemiddeld schapenbedrijf in Nederland levert op jaarbasis zo'n 15 lammeren per hectare; er is dus 3,5 hectare nodig om deze 15 lammeren groot te laten worden. Zetten we dit in het perspectief van de jaarlijkse verdamping van regenwater op grasland (zie KNMI - Verdamping in Nederland) dan ligt de verdamping al een factor 2,5 hoger dan de genoemde waterfootprint voor in Nederland geproduceerd schapenvlees.

[9] Blignaut, J., Swan, P., Blignaut, L. (2026). A biogenic life cycle approach towards estimating the carbon intensity of wool production: Evidence from six Australian case studies. Agricultural Systems. https://doi.org/10.1016/j.agsy.2025.104631

[10] Op enkele kleine populaties van specifieke wolrassen na.

Vaststellingsversie

inputs. Op basis van de eerste Nederlandse LCA-doorrekeningen[11] voor de schapensector (economische allocatiemethode) komt de emissie-intensiteit uit op minder dan 0,5 kg CO_2-equivalent per kg wol.

3. Koolstof- en stikstofvastlegging in wol

Wol is meer dan een vezel; het is een biochemische opslagstructuur. Ongeveer tweederde van wol bestaat uit eiwitketens. De wol bevat circa 11% stikstof[12] en tot 50% van de massa[13] bestaat uit koolstof. Daarmee fungeert wol als tijdelijke *sink* voor zowel stikstof als koolstof. Wanneer wol wordt toegepast in bouwmaterialen (bijvoorbeeld als isolatie) wordt deze koolstof voor decennia vastgelegd in gebouwen. Dit past volledig binnen de transitie naar langcyclische koolstofopslag in de gebouwde omgeving.

4. CO_2-vergelijking met alternatieve isolatiematerialen

Schapenwol kent uitstekende isolerende en brandwerende kwaliteiten.[14]
Nederlandse wol presteert op basis van CO_2-equivalanten per functionele unit gunstiger dan gepubliceerde footprints van glaswol (0,6 – 1,2 kg CO_2-eq) en steenwol 1,4 – 4,2 kg CO_2-eq, en vergelijkbaar met bio-based alternatieven zoals vlas of hennep. [15]

5. Infrastructuur voor wolinzameling

Nederland kent van oudsher een fijnmazige inzamelstructuur voor ruwe wol.[16] Deze structuur is nog steeds intact en kan benut worden om Nederlandse wol beschikbaar te maken als grondstof voor biobased bouwmaterialen in Nederland.

Strategische betekenis voor onze Nederlandse schapensector

Voor de Nederlandse schapensector – die sterk inzet op circulariteit, kringloopdenken en lage externe input – biedt wol als bouwmateriaal drie strategische voordelen:

- Waardecreatie uit een reststroom
- Langdurige koolstofopslag in gebouwen
- Positionering van de schapensector binnen de bio-based bouwtransitie

De kernboodschap is helder: In de Nederlandse context is wol geen milieubelastende bijzaak, maar een circulaire, biogene grondstof met een lage additionele footprint en duidelijke potentie als bouwmateriaal. Dit biedt kansen voor wol om zich te ontwikkelen van onderschat bijproduct tot structurele pijler onder een toekomstbestendige, bio-based waardeketen. Verdere ontwikkeling van kennis en ontwikkeling van bij het proces betrokken partijen is daarvoor noodzaak. Vanuit de overheid kan een stimulerende rol ontstaan door bijvoorbeeld eisen te stellen ten aanzien van toepassingen bij eigen opdrachten, zoals nu bijvoorbeeld in Nieuw-Zeeland al gebeurt.[17]

---

[11] Deze analyse wordt op dit moment opgesteld door Wageningen Livestock Research met input van de Ketenorganisatie Schapenhouderij Nederland en de Nederlandse Schapen- en geitenfokkers Organisatie.
[12] Op basis van de analyse van Nederlandse wolpellets.
[13] Szczecina, J., Szczepanik, E., Barwinek, J., Szatkowski, P., Niemiec, M., Zhakypbekovich, A. I., & Molik, E. (2025). Sheep Wool as Biomass: Identifying the Material and Its Reclassification from Waste to Resource. Energies, 18(19), 5185. https://doi.org/10.3390/en18195185
[14] Voor dezelfde isolatiewaarde is er bij sommige producten op basis van 100% schapenwol zelfs bijna 4 keer minder product per m2 ten opzichte van glas- of steenwol. Zie tabel 1 in Pennacchio, R., Savio, L., Bosi, D., Thiebat, F., Piccablotto, G., Patrucco, A.& Fantucci, S. (2017). Fitness: Sheep-wool and hemp sustainable insulation panels. *Energy Procedia, 111*, 424-433. DOI: 10.1016/j.egypro.2017.03.204
[15] Grazieschi, G., Asdrubali, F., & Thomas, G. (2021). Embodied energy and carbon of building insulating materials: A critical review. *Cleaner Environmental Systems*, *2*, 100032. https://doi.org/10.1016/j.cesys.2021.100032
[16] Denk aan de Nederlandse Wolfederatie, maar ook andere particuliere handelaren als J.P. Hermes Wolhandel, Rijtsema en Zn Wolhandel. Recent kwam hier het Hollands Wol Collectief bij.
[17] Zie bijvoorbeeld New procurement rules urge wool use in government buildings | RNZ News, bekeken op 28 februari 2026.

Vaststellingsversie

Oplossingsrichting V: Passende mest- en stikstofregels voor de schapensector

Schapen produceren net zoals andere graasdieren dierlijke mest en het is van belang dat bijgehouden wordt wat die productie is en hoe die past binnen de gebruiksnormen. Omdat schapen zoveel weiden is de bijdrage van schapen aan ammoniakemissies beperkt. Feces en urine mengen nauwelijks, waardoor ammoniakvorming gering is. Ook het risico op nitraatuitspoeling lijkt onder extensieve beweiding beperkt, mede doordat stikstof in schapenmest relatief langzaam vrijkomt.[18]

Voor onze schapensector geldt dat de huidige mestwetgeving steeds minder goed lijkt aan te sluiten op de feitelijke omstandigheden van de veelal extensieve schapenhouderij. Daarbij spelen twee knelpunten een belangrijke rol. Ten eerste lijken de gehanteerde excretienormen niet meer te passen bij de actuele situatie in de Nederlandse schapensector.[19] Ten tweede biedt het zogenoemde 'Herenakkoord'[20] in de praktijk onvoldoende ruimte voor moderne vormen van winterbeweiding, mede door schaalvergroting in andere landbouwsectoren en veranderde klimatologische omstandigheden.

Daar komt bij dat schapen stikstof vastleggen in wol en lichaamsgroei.[21] In situaties zonder bijvoedering wordt geen externe stikstof aangevoerd en kan de feitelijke netto stikstofbelasting aanzienlijk lager zijn dan waar de huidige regelgeving van uitgaat. De bestaande excretieforfaits en mesttoerekening doen daardoor mogelijk onvoldoende recht aan de werkelijke stikstofdynamiek van begrazing door schapen. We zien in dat er op dit moment nog onvoldoende robuuste velddata is om aan te tonen dat en in hoeverre schapen die uitsluitend grazen en niet worden bijgevoerd in bepaalde perioden van het jaar in plaats van uitscheiders juist netto stikstof onttrekkers kunnen zijn.

Ook de huidige regels rond inscharen vormen een knelpunt. De administratieve toerekening van mest aan grondeigenaren werkt belemmerend voor begrazing op percelen van derden. Dit soort begrazing heeft in de periode van september tot april niet alleen een duidelijke landbouwkundig nut. Waterschappen hanteren bijvoorbeeld een 'gesloten dijkperiode' in de herfst en wintermaanden waarin er in de regel géén dieren (zoals schapen) op dijken mogen grazen.[22] Voor natuurbegrazingskuddes geldt dat zij in deze periodes veelal niet in natuurgebieden mogen grazen.

Wij vragen: aan het ministerie van LVVN om, na verzameling van robuuste praktijkdata en stikstofbalansen die onderbouwing geven aan een herijking van de mest- en stikstofregels voor de schapensector, een herbeoordeling van de huidige mest- en stikstofregels uit te voeren. Daarbij vragen wij om specifieke aandacht voor passende excretienormen, de rol van extensieve beweiding en een werkbare modernisering van het Herenakkoord.

Vaststellingsversie

[18] Zie bijvoorbeeld Maheswaran, S., Cranston, L. M., Millner, J. P., Horne, D. J., Hanly, J. A., Kenyon, P. R., & Kemp, P. D. (2022). Effects of sheep grazing systems on water quality with a focus on nitrate leaching. Agriculture, 12(6), 758. https://doi.org/10.3390/agriculture12060758 of Williams, P. H., & Haynes, R. J. (1994). Comparison of initial wetting pattern, nutrient concentrations in soil solution and the fate of 15N-labelled urine in sheep and cattle urine patch areas of pasture soil. Plant and Soil, 162(1), 49–59. https://doi.org/10.1007/BF01416089

[19] Zie voor een nadere toelichting de reacties van onder andere de Nederlandse Schapen- en geitenfokkers Organisatie (30 november 2025) en de Ketenorganisatie Schapenhouderij Nederland (30 november 2025) op de internetconsultatie over de wijziging van de excretieforfaits op Overheid.nl | Consultatie Wijziging Urm vanwege actualisatie van de excretieforfaits van alle diercategorieën uitgezonderd de melkveecategorieën

[20] Meer informatie is te vinden op 'Welke administratie landbouwer | RVO.nl'

[21] Zo neemt tussen dag 90 en dag 130 van de dracht een ooi die drachtig is van een 2-ling zo'n 6 kg (bijna 10% van haar lichaamsgewicht) in gewicht toe. Zie tabel 2 van De Boer, J. en Everts, H., Het Schaapmodel, PR Rapport 122 (1989), IVVO, Lelystad.

[22] De gedachte hierachter is dat de grasmat op deze manier in de winter in topconditie blijft voor de waterveiligheid in het stormseizoen.

Oplossingsrichting VI: Gronden met opgaven, kansen voor onze schapen!

Zoals beschreven in de inleidende woorden van dit actieplan heeft de Nederlandse schapenhouderij een unieke positie op het snijvlak van landbouw en natuurbeheer. Schapen behoren tot het Nederlandse cultuurlandschap, ze zijn al eeuwenlang te zien op de heidevelden, de schraalgraslanden, de dijken en de weides.

Op dit snijvlak van landbouw en natuur is het ook 'dringen' op de grondmarkt. Aan landbouwzijde geldt dat akkerbouw een sterke economische sector is met veel expansie op de grondmarkt. Door het verlies van derogatie zijn melkveehouders ook op zoek naar grond voor mestafzet. Het verlies van derogatie met de daarbij behorende graslandnorm, maakt ook dat er weer meer grasland naar akkerland wordt omgezet. De schapenhouder heeft geen concurrerende positie in deze vrije koop- of pachtmarkt. Dit gegeven maakt het lastig zo niet onmogelijk om het schapenbedrijf te vergroten.

Ook overdragen aan de volgende generatie wordt vanwege de grondprijsontwikkeling lastig. Aan natuurzijde is het schaap een graag geziene beheerder, maar vaak niet het hele jaar. Zo zijn bijvoorbeeld in het tweede kwartaal van het jaar schapen vaak niet welkom in veel natuurterreinen. Er is rust nodig voor de broedvogels en weidegang is in relatie tot botanisch beheer dan vaak niet toegestaan. Er zijn voor de schapenhouders gronden nodig die figuurlijk een positie innemen tussen natuur en landbouw en zo mogelijk letterlijk ook tussen de gebieden als bufferzone.

Zonering tussen landbouw en natuur gewenst? Schapenhouderij is dan een kans!

Stikstofgevoelige Natura 2000-gebieden hebben de hoogste prioriteit in de provinciale plannen voor het landelijke gebied. Stikstofreductie creëert ruimte voor woningbouw en het vergunnen van de pasmelders. Vaak kennen deze gebieden (stikstofgevoelig of niet) ook een verdrogingsproblematiek, waardoor vernatting in en rond de gebieden vanuit dat oogpunt gewenst is. Zonering rond Natura 2000-gebieden lijkt een belangrijk onderdeel van de nationale en provinciale stikstofaanpak, waardoor ook de geschiktheid voor meer intensieve vormen van landbouw afneemt.
Provinciaal beleid richt zich op het opkopen of uitplaatsen van veehouderijen nabij stikstofgevoelige N-2000 gebieden. Transitie naar schapenhouderij kan een kans zijn omdat schapen die het hele jaar buiten lopen nauwelijks enige stikstofbelasting opleveren. Een goed uitgekiende bedrijfsstrategie en het hebben van voldoende jong gras voor energie en eiwit én een schone weide om besmetting van maag-darm infecties tegen te gaan, kan tot een hoge mate van stikstof efficiënte kringloop leiden met een lage milieubelasting.

Gewenst grondgebruik faciliteren? Meerdere instrumenten kunnen helpen!

Gewenst grondgebruik sturen met behulp van instrumentaria wordt al langer toegepast. Denk aan het opleggen van wettelijke beperkingen. Een veel gekozen eenvoudige route is een kwalitatieve verplichting met kettingbeding: de economische waarde van de beperking komt tot uiting via een dubbele taxatie (voor en na beperking) en wordt vergoed aan de eigenaar. De kwalitatieve verplichting met kettingbeding wordt door de notaris vastgelegd in de kadastrale registratie. Denk hierbij bijvoorbeeld aan een ploegverbod of het behoud van greppelland.

Vaststellingsversie

Andere routes van beperkingen opleggen of het stellen van voorwaarden voor grondgebruik door de overheid, leidt afhankelijk van de gekozen route, veelal tot nadeelcompensatie of planschade. Het is een uitdaging om deze processen in een gebiedsontwikkeling zo aan te wenden dat dit voor de landbouw kan bijdragen aan transitie en toekomstperspectief. Een voorbeeld hiervan vinden we bij de Compensaties Systematiek Veenweide (CSV), waarbij vernatting van veengronden leidt tot de juridische noodzaak voor het uitkeren van nadeelcompensatie. Grond als betaalmiddel maakt dat er ook een herinrichting van gebieden nodig is, waarbij andere ruimtelijke opgaven kunnen meeliften in een gebiedsproces met ruilverkaveling. Het verdient de aanbeveling om bij dergelijke keuzes van de overheid ook te verkennen hoe de schapenhouderij een positieve bijdrage kan leveren aan de gewenste lager stikstofbelasting en behoud van landbouwkundig gebruik.

Afwaarderen alléén leidt niet tot toekomstperspectief! Voor landbouwers betekent afwaarderen van grond dat het onderpand van hun lening bij de bank minder waard wordt. Vaak leidt dit tot verplichte aflossing. Per saldo neemt de balanswaarde en leencapaciteit af en daarmee ook het ontwikkelpotentieel en toekomstperspectief van het bedrijf.

Gewenst grondgebruik is soms niet alleen een kwestie van geld en regelgeving, maar ook een certificeringsvraagstuk. Bijvoorbeeld bij uitgifte van pachtgronden door terreinbeherende organisaties is de mate van natuurinclusiviteit van de bedrijfsvoering een onderdeel in de selectieprocedure. Certificering is daarvoor wenselijk. Deze kan gekoppeld worden aan het bestaande kringlooplabel (een variant op de kringloopwijzer uit de melkveehouderij) waarmee de mate van duurzaamheid van de bedrijfsvoering op een schapenbedrijf wordt beoordeeld.

GLB en ANLb meer toegesneden op de schapenhouders

Coulisselandschappen worden vaak als waardevol getypeerd. De schapenhouderij is bij uitstek geschikt voor dit soort -vaak kleinschalige- landschappen en draagt bij aan de instandhouding van deze landschappen. Deze landschappen met natuurlijke handicaps zouden ook onder gebiedsaanpak van het GLB kunnen vallen of zou binnen het ANLb kunnen leiden tot een mogelijkheid om het schaap als hoeder van het landschap te belonen, zodat de schapenhouderij ook via die route positie kan behouden of weer verkrijgen op deze gronden.
De mainstream in het GLB is gericht op akkerbouw en melkveehouderij; ook de eco-regeling is daar bijvoorbeeld sterk op afgestemd. Het verdient een verdere analyse hoe de schapenhouderij een betere positie en waardering kan krijgen binnen de nieuwe GLB-periode die ingaat op 1 januari 2029. Onderzoek en analyse daaromtrent in de huidige GLB-periode dragen hier aan bij. Ook de regeling 'gebied specifieke vergoeding' vraagt om een afweging voor inzetbaarheid in de volgende GLB-periode.

Vaststellingsversie

Verantwoordelijkhedenmatrix & financiën

In de matrix hieronder wordt per tijdens de ronde tafelgesprekken besproken thema's (innovatie, natuur&landbouw, GLB en organisatiestructuur) en per doel binnen dat thema (al dan niet verder uitgewerkt in een oplossingsrichting) aangegeven welke partij(en) om de sector heen een kerntaak hebben en wat de sector zelf gaat doen op dat gebied. In deel II van dit document is aanvullende context te vinden over de genoemde thema's. Ook is een inschatting gemaakt van de benodigde financiering om de gestelde doelen te kunnen bereiken. Zo wordt, zonder dat de benodigde financiering voor elk onderdeel al helemaal is uitgewerkt, een indruk gegeven welke financiële inspanning verwacht wordt om de genoemde ambitie te verwezenlijken.

In de kolom 'dekking voor de financiering?' is aangegeven of er reeds dekking is voor de benodigde financiering, of hiervoor al aanvragen zijn gedaan of dat dit in een later stadium nog dient te gebeuren. Aan LVVN is het verzoek gedaan om financiering te geven voor het vergroten van de slagkracht van de sector, zodat de Ketenorganisatie Schapenhouderij Nederland aan de slag kan gaan met de onderwerpen zoals genoemd in onderstaande tabel. Deze ketenorganisatie dient dan als spilorganisatie, aanjager en ondersteuner er voor te zorgen dat de genoemde acties en oplossingsrichtingen de juiste opvolging krijgen. In deze matrix zijn nadrukkelijk geen bedragen getoond voor publieke beloningen daar waar maatschappelijke prestaties geleverd worden.

Voor de aanvullende benodigde financiering van de in de tabel genoemde ambities wordt uitgegaan van ondersteuning door alle relevante partijen, waaronder LVVN provincies, andere overheden en/of private bijdragen (steeds al dan niet via projectsubsidies). Waar uitgegaan wordt van aanvullende projectsubsidies is dit in de tabel aangegeven met de tekst 'Financiering via separate projectaanvr(a)ag(en)'. De partijen betrokken bij dit actieplan zullen zich inspannen om via die wegen dekking te vinden.
In de tabel is in de laatste kolom aangegeven wat de streefdatum is voor het van start van de uitvoeringsfase van het genoemde doel.

tellingsversie

Thema	Doel	Wat doet de sector zelf?	Welke partij(en) om de sector heen? En welke kerntaak hebben zij hierbij??	Benodigde financiering (x1000 €) in 4 jaar	Dekking voor de financiering?	Streefdatum voor start
Innovatie	Kringlooplabel voor de schapenhouderij – *be good and tell it*	De tool uitrollen op 100 schapenbedrijven als startpunt om de marktpositie van onze schapenhouders te versterken	LVVN middels honorering subsidieaanvraag voor gelden om markt te vergroten voor duurzame producten uit de schapensector. Zie Kamerbrief 29 april 2025. TBO's, provincies en afnemers schapenproducten om aansluiting te houden bij verschillende stakeholders	**230** (eenmalig)[23]	Ja, door LVVN	1 april **2026**
Innovatie	Verbetering van de schapenpopulatie om opgaven en	Private bijdrage (50%) via PPS constructie en	LVVN (financiering), Wageningen	**450** uitgespreid	Ja, door LVVN en private partijen	1 april **2026**

[23] De subsidieaanvraag hiervoor is in 2025 ingediend bij LVVN. Er is sprake van 100% financiering door LVVN.

	uitdagingen op het gebied van CH4 en N en specifieke gezondheidsproblemen aan te pakken	actieve rol binnen PPS	Universiteit (deel uitvoering), Universiteit Utrecht (deel uitvoering)	over 4 jaar: 50% LVVN 50% privaat		
Organisatiestructuur Oplossingsrichting I	Erkende brancheorganisatie en sectorfinanciering	Sectormobilisatie voor 2/3 meerderheid; financiële scenario's uitwerken; meerjarenprogramma's ontwikkelen; governance & legitimering	LVVN in de financiële ondersteuning	**800** (200 per jaar): 75% LVVN 25% privaat	Verzoek aan LVVN om hiervoor dekking te verlenen	1 juli **2026**
Natuur&landbouw Oplossingsrichting II	Relevante KPI's identificeren door middel van pilots in provincies	Pilotproeven in provincies om de juiste KPI's te identificeren en de waarde per KPI vast te stellen	Provincies middels honorering subsidieaanvragen voor dit doel	**450** (3 pilots van 150 in 3 provincies)[24]	Verzoek aan Fryslân voor 1e pilot, volgende via separate projectaanvragen	1 september **2026**
Oplossingsrichting V	Mestwetgeving op maat: stikstof en schaap in balans	Bijdragen aan voorstellen voor wijziging van (onderdelen van) de mestwetgeving zodat deze beter aansluit bij de praktijk van de Nederlandse schapenhouderij. [25]	LVVN is verantwoordelijk voor mestregelgeving, waarbij en voor ruimte bieden voor aanpassingen / experimenteren, LVVN laat zich voor de actualisatie van de excretieforfaits adviseren door de Commissie Deskundigen Meststoffenwet (CDM)	-		1 januari **2027**
Oplossingsrichting VI	Innovatie ANLb: Schaap als hoeder van het landschap	Levert pilotgebieden en cases aan	Gebiedscoöperaties, partijen als BoerenNatuur en LVVN om invulling te geven aan beheerspakketten die beter kunnen aansluiten bij de rol van schapen	Uit extra budget ANLb		1 januari **2027**
Innovatie Natuur&landbouw Oplossingsrichting III	Schapen als hoeders van natuur en biodiversiteit	Identificeren van kennislacunes en uitvoeren van kleinschalige praktijkproeven op bestaande bedrijven	Terreinbeherende organisaties, kennisinstellingen in identificatie kennislacunes en faciliteren van/meewerken aan praktijkproeven in bijvoorbeeld aangewezen gebieden	**200** (50 per jaar)	Nog niet gestart, financiering via separate projectaanvr(a)ag(en)	1 januari **2027**
GLB Oplossingsrichting I	Kennisdeling	Uitvoering van praktijkgerichte kennisdeling met focus op thema's als:	Kennisinstellingen, KOS *academy* en LVVN in kennisdeling en (faciliteren van) uitgifte branche certificaten	**200** (50 per jaar)	Nog niet gestart, financiering via separate projectaanvr(a)ag(en)	1 januari **2027**

[24] De eerste subsidieaanvraag is hiervoor op 14 mei 2026 ingediend bij de Provincie Fryslân.

[25] LVVN laat zich voor de actualisatie van de excretieforfaits adviseren door de Commissie Deskundigen Meststoffenwet (CDM), de schapensector is graag bereid om hiervoor praktijkgegevens aan te leveren die kunnen ondersteunen bij de actualisatie.

		• efficiënt grondgebruik • arbeid en kosten • combinatie van natuurbeheer en productie • economische effecten van beheerafspraken • fokkerij				
Organisatiestructuur	Tarieven NVWA & slachtcapaciteit	Sectoranalyse uitvoeren naar knelpunten; voorstellen doen voor sectorspecifieke tarieven	LVVN, om waar relevant en mogelijk samen met de sector uitvoering te geven aan de sectoranalyse	-		1 januari **2027**
Oplossingsrichting VI	Voorstellen uitwerking voor Beloning voor milieu en ecobewuste schapenhouderij via GLB, door bijv. voorstellen voor buitenschaappremie en schaapverbeterings premie uit te werken.	Uitwerking voorstel en randvoorwaarden buitenschaappremie Levert voorbeelden en ondersteunende (praktijk)data aan	LVVN om in overleg met de schapensector en andere sectoren dit voorstel te betrekken bij vormgeving GLB	Ombuiging budget GLB middelen		1 januari **2027**
Oplossingsrichting VI	Innovatie en extensivering ook mogelijk maken voor de schapenhouderij	Maakt samenwerkings-verbanden en levert daarin een actieve bijdrage	LVVN, om te kijken of bestaande instrumenten ook kunnen passen voor schapen	Benutten bestaande budgetten		1 januari **2027**
Oplossingsrichting VI	Betaalbare grond voor de schapenhouders	Levert pilotgebieden aan	IPO en LVVN	**18** (eenmalig)	Nog niet gestart, financiering via separate projectaanvr(a)ag(en)	1 juli **2027**
Innovatie Natuur&landbouw	Ondersteuning voor wolfwerende maatregelen, inclusief onderhoud en beheer	De sector breidt zijn GeoTag Photo app (Weidemonitor app) uit zodat schapenhouders eenvoudig kunnen borgen dat wolfwerende hekwerken zijn geplaats en onderhoud hieraan is uitgevoerd.	Provincies via subsidies en KPI's	**60** (eenmalig) voor aanpassing GeoTag app; financiering richting individuele schapenhouder is separaat traject	Nog niet gestart, financiering via separate projectaanvr(a)ag(en)	1 juli **2027**
Oplossingsrichting IV	Wol als bio-based bouwmateriaal	Kennis en ontwikkeling van partijen	Nader in te vullen	Nader in te vullen	Nog niet gestart, financiering via separate projectaanvr(a)ag(en)	1 juli **2027**
Natuur&landbouw Oplossingsrichting II Oplossingsrichting VI	Schapenland voor schapen	Samen met de TBO's, particuliere grondbezitters en andere landbouwsectoren	Terreinbeherende organisaties (TBO's) (inclusief gemeentelijke en provinciale	-		1 juli **2027**

		een convenant sluiten waarin praktijkgerichte spelregels staan om meerjarige beheerafspraken mogelijk te kunnen maken met, transparante vergoedingen	overheden), particuliere grondbezitters en andere landbouwsectoren om bij te dragen aan invulling convenant			
Innovatie Natuur&landbouw Oplossingsrichting III	Waardering en beloning van ecosysteemdiensten	Via een bestaand netwerk als Biodiversity Boosters werken we aan een systematiek om – meerjarig – op meetbare wijze ecosysteemdiensten in een gebied uit te voeren zodat partijen om de sector heen aantoonbaar hun duurzaamheidsambities kunnen realiseren en voldoen aan bijbehorende rapportages en verplichtingen. Convenant met provincies over inzet SNL.	Gemeenten, Provincies, LVVN, TBO's, financiële instellingen, om zo tot gezamenlijk gedragen uitgangspunten voor borging te komen en – indien van toepassing – sluiten convenant.	**50** (eenmalig)	Nog niet gestart, financiering via separate projectaanvr(a)ag(en)	1 juli **2027**
Innovatie	Kringlooplabel voor de schapenhouderij	De tool door ontwikkelen op het gebied van pragmatische borging zodat deze voldoende beleidsondersteuning biedt aan de partijen om de sector heen	Provincies, TBO's, LVVN om te beoordelen of de tool voldoende invulling geeft voor de gezamenlijk gedefinieerde uitgangspunten voor borging en mogelijk bijdrage in de financiering	**120** (eenmalig)	Nog niet gestart, financiering via separate projectaanvr(a)ag(en)	1 juli **2028**
Organisatiestructuur	I&R, dataverzameling & aangewezen portaal	Sectorbeheerd I&R-portaal ontwikkelen om de administratieve lastendruk laag te kunnen houden: éénmalige invoer–meervoudig gebruik (o.a. input voor het Kringlooplabel)	LVVN, RVO om hier ruimte voor te bieden.	**250** (eenmalig)	Nog niet gestart, financiering via separate projectaanvr(a)ag(en)	1 januari **2029**
Totaal 2026-2030				**2.828K**		
Per jaar				**707K**		

Vastgestelde versie



Deel II Context bij het actieplan Kracht van de kudde

Onze Nederlandse schapensector is een kleine, maar betekenisvolle en volwaardige sector. Met zijn unieke positie op het snijvlak van landbouw en natuur vervult hij een rol die binnen de agrarische sector nauwelijks door andere sectoren wordt ingevuld. De schapenhouderij is bovendien één van de weinige agrarische sectoren die nog steeds fungeert als instapsector voor nieuwe, gemotiveerde ondernemers van buiten de landbouw. Door zijn zichtbaarheid in het landschap gedurende alle seizoenen en de nabijheid tot de samenleving is onze schapensector er trots op dat hij daarmee een belangrijk fundament onder het maatschappelijk draagvlak voor de Nederlandse landbouw als geheel vormt. Juist door zijn kleinschaligheid draagt het bij aan de samenhang, veerkracht en maatschappelijke verankering van het grotere systeem.

Onze schapensector doet dit door voorop te lopen in duurzame landbouwpraktijken. Positief dierwelzijn is een vanzelfsprekend onderdeel van het dagelijks handelen. Beheer met schapen is een belangrijke beheervorm voor natuur en landschap. De sector levert een breed scala aan maatschappelijke diensten, van biodiversiteit en landschapsbeheer tot recreatieve en ecologische waarde. Juist omdat de schapensector relatief klein is, is hij echter ook kwetsbaar. Beleidswijzigingen die generiek worden toegepast binnen de landbouw raken de schapenhouderij vaak onevenredig hard.[26]

Een beleidsmatige *one-size-fits-all* benadering doet onvoldoende recht aan de grote diversiteit binnen de schapensector: verschillen in bedrijfsgrootte, productiedoel, bedrijfsvoering en locatie zijn geen uitzondering, maar juist kenmerkend voor de sector. Die diversiteit vormt zijn kracht, maar vergroot tegelijk de gevoeligheid voor generiek beleid. Daarbovenop komen sectorspecifieke uitdagingen, zoals dierziekten – recent nog zichtbaar bij de blauwtonguitbraak – en ontwikkelingen in natuur en ruimte, waaronder de aanwezigheid van de wolf en veranderingen in aanbestedingen voor natuurbeheer en grondgebruik. Deze ontwikkelingen zetten de sector onder toenemende en vaak disproportionele druk.

In dit actieplan en de daarbij behorende oplossingsrichtingen is de grote maatschappelijke waarde van onze Nederlandse schapensector beschreven, worden de belangrijkste uitdagingen waarvoor de sector staat geschetst en doen wij concrete voorstellen om ervoor te zorgen dat

[26] Prof.dr.ir. Bettina Bock (Wageningen University) benoemt als oorzaak hiervoor dat overheden “vast zitten” in regels en wetten die zijn bedacht voor grootschalige boerenbedrijven, terwijl de overheid eigenlijk meer duurzame en kleinschalige landbouw wil. NRC, 28 februari 2026, p. 16.

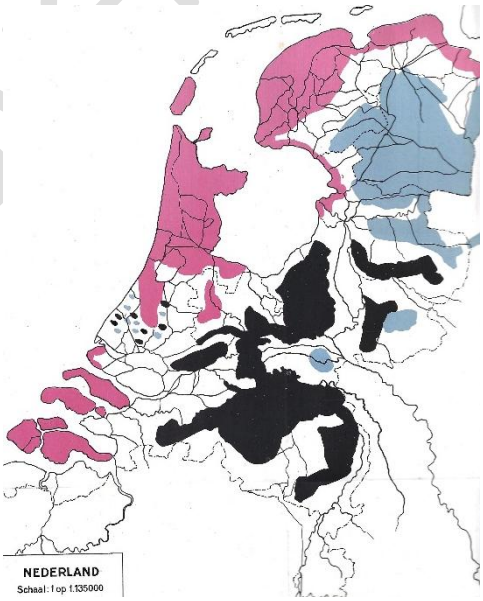
Vaststellingsversie

onze schapensector ook in de toekomst zijn belangrijke rol kan blijven vervullen als een maatschappelijk relevante en duurzame sector. Een rol die de sector al decennialang kenmerkt, maar die door ontwikkelingen buiten de directe invloedsfeer van schapenhouders steeds nadrukkelijker onder druk komt te staan. Daarbij zijn we uitgegaan van de volgende kernuitgangspunten:

- De schapenhouderij wordt benaderd als functionele sector[27], niet als grondprijsconcurrerende landbouwtak;
- Publieke beloning waar maatschappelijke prestaties worden geleverd; markt waar dat kan;
- Toegang tot grond via beheer en partnerschap, markt waar dat kan;
- Eenvoud, vertrouwen en stabiliteit nemen we als uitgangspunt.

Schaap tussen landbouw en natuur

De Nederlandse schapenhouderij heeft een unieke positie op het snijvlak van landbouw en natuur. Schapen behoren tot het Nederlandse cultuurlandschap – ze zijn al eeuwenlang te zien op heidevelden, schraallanden, dijken en weides. De sector is kleinschalig, maar levert een veelzijdige bijdrage aan voedselvoorziening, landschapsontwikkeling en -beheer en de leefbaarheid van het platteland. De sector levert een duidelijke meerwaarde voor het toerisme, doordat zij een belangrijke rol speelt in en bij het behouden van cultuurhistorische elementen.



Figuur 1. Overzicht van de hoofdrassen van schapen in Nederland omstreeks 1830. Er liepen in die periode niet alleen maar heideschapen in Nederland. Het merendeel (~55% van de populatie) bestond uit kortstaartige of kustschapen zoals het Texelse of Wieringerschaap of het Friese schaap (roze op de kaart). In de zwarte gebieden waren de dominante rassen van het type grote langstaartige schapen (zoals Veluweschaap en Kempisch schaap, een kleine 30% van de populatie). In de blauwe gebieden bestond het hoofdtype uit kleine langstaartige schapen (heideschaap). Figuur overgenomen uit H.A. Zwijnenberg, 1925.

Groei en afname van de kudde

Aan het begin van de 19e eeuw kende Nederland al een verscheidenheid aan rassen (Figuur 1). Tellingen lieten zien dat het aantal schapen jaarlijks zo rond de 650 duizend schommelde.[28] Aan het einde van die eeuw kende Nederland zo'n 1 miljoen schapen. Na een dip rondom de tweede wereldoorlog, waarin de schapenstapel afnam tot 500 duizend dieren[29], stabiliseerde het aantal begin jaren tachtig weer tot zo'n 850 duizend schapen. Halverwege de jaren '80 van de vorige eeuw werden met name op melkveebedrijven meer schapen gehouden, omdat als gevolg van de invoering van melkquota in 1984 bedrijfsuitbreiding met melkkoeien veelal geen optie meer was. In 1992 werd het hoogste aantal van 2,0 miljoen schapen bereikt. In dat jaar kwamen de schapen onder de mestwetgeving te vallen en was er een lagere ooipremie waardoor het aantal schapen is gaan dalen. Met ingang van 2006 is de ooipremie, die bedoeld was om houders van vlees- en melkschapen een inkomensondersteuning te geven bij ongunstige

[27] Een functionele sector ontleent haar bestaansrecht niet uitsluitend aan marktoutput (kg vlees, kg wol, kg zuivel etc.), maar ook aan de diensten die zij levert binnen bredere maatschappelijke systemen.

[28] H.A. Zwijnenberg, Alexander Numan; in het bijzonder zijn invloed op de Nederlandsche schapenfokkerij. Eene kritisch-historische studie. Utrecht, 1925. Waar rond 1820 nog 45% van de schapenstapel uit langstaartige schapen bestond (van het grote of kleine type), in 1899 was dit teruggelopen tot 30% en in 1921 nog ongeveer 10% (zie daarvoor: E.J. Bats, Schapenfokkerij en -houderij in Nederland, Zwolle, 1961). Naar schatting (gebaseerd op de Q-koorts vlagmeldingen in de centrale I&R database van RVO en onder de aanname dat 85% daarvan voor heideschapen was) bestaat op dit moment nog zo'n 7% van de Nederlandse populatie uit heideschapen (tabel 6.18 Rapportage I&R 2024).

[29] Aantal Schapen in Nederland. Historische gegevens en aantallen anno 2021. En een feitje: Schapen voeren stikstof af!

Vaststellingsversie

marktomstandigheden, geïntegreerd in de bedrijfstoeslagregeling. Als gevolg hiervan liep het aantal schapen na 2007 nog verder terug. In 2023 was het aantal schapen 839 duizend. In 2024 daalde het aantal schapen tot 738 duizend ten gevolge van blauwtong.[30] Deze daling zet ook in 2025 door: 669 duizend.[31]

Crisis in de kudde

Het is te kort door de bocht om de afname van de populatie enkel en alleen toe te schrijven aan de blauwtongepidemie. Predatie door de wolf, een onder druk staand verdienmodel en generieke wet- en regelgeving die soms knellend is voor kleinschalige sectoren zoals onze schapensector kunnen gezien worden als belangrijke drukfactoren op de vitaliteit van de sector. Voor een leefbaar inkomen op het primaire schapenbedrijf, met een schaapwaardige productiewijze op het grensvlak tussen landbouw en natuur, is het van groot belang dat er stabiele en sterke ketenpartners zijn. Dit is alleen mogelijk bij een voldoende omvang van de Nederlandse schapensector. De ondergrens daarvoor lijkt nu duidelijk in zicht te komen. Dit actieplan beschrijft welke actie volgens de bij het proces betrokken partijen nodig is om een vitale Nederlandse schapensector in de toekomst te kunnen behouden. Alleen zo kan de samenleving blijven genieten van de “kracht van de kudde”: schapen brengen leven in het landschap en verbinden de doelen van landbouw en natuur op harmonieuze wijze. Steeds is in het achterhoofd gehouden dat de voorgestelde acties uitvoerbaar moeten zijn en slechts een beperkte regeldruk opleveren.

Waarom onze schapensector niet mag verdwijnen uit Nederland

Schapen zijn bij uitstek[32] in staat om voor mensen onbenutbare eiwitten uit gras, kruiden en andere vezelrijke vegetatie om te zetten in hoogwaardige, door mensen benutbare eiwitten – in de vorm van vlees, zuivel en wol. Daarnaast vervullen schapen een essentiële rol in het ‘stofferen’ van het landschap: zij houden het open, herkenbaar en aantrekkelijk, en leveren daarmee een aanzienlijke bijdrage aan de recreatieve en toeristische waarde van het Nederlandse platteland. Door hun rol in de ontwikkeling en -behoud van natuurgebieden leveren schapen een eigen unieke bijdrage aan onze biodiversiteit. De rol van schapen in brandpreventie wordt de laatste jaren steeds duidelijker. Door het gericht weg grazen van brandbaar materiaal, onder meer in brandcorridors, beperken zij de kans op snelle branduitbreiding. Daarnaast is begrazing na een brand essentieel om ongewenste opslag van bijvoorbeeld het pijpenstrootje op de heide te voorkomen en daarmee het gewenste vegetatieherstel te ondersteunen.

De Nederlandse schapensector is een uitzonderlijk diverse sector. Dat geldt zowel voor de uiteenlopende productiedoelen – vleesproductie, (natuur)begrazing, zuivel en sporadisch wol – als voor de rijkdom aan schapenrassen (meer dan 80) en de grote variatie in bedrijfsomvang. De 669.000 schapen in Nederland zijn verspreid over circa 28.000 bedrijven. Juist deze brede spreiding en bedrijfsmatige diversiteit zorgt ervoor dat door het hele land talloze – vaak blijvende – graslandpercelen liggen die functioneren als stapstenen voor de boerennatuur.

Vaststellingsversie

[30] Ontwikkeling veestapel op landbouwbedrijven, 1980-2024 | Compendium voor de Leefomgeving
[31] Aantal schapen in Nederland daalt - Nieuwe Oogst
[32] Andere herkauwers zoals runderen kunnen dit ook, maar schapen hebben een zo’n twee keer gunstigere *feed conversion ratio* (de hoeveelheid voer die nodig is om bijvoorbeeld één kg vlees te produceren) ten opzichte van runderen. Zie Mottet, A., de Haan, C., Falcucci, A., Tempio, G., Opio, C., & Gerber, P. (2017). Livestock: On our plates or eating at our table? A new analysis of the feed/food debate. *Global Food Security*, *14*, 1–8. http://dx.doi.org/10.1016/j.gfs.2017.01.001 of zie Alexander, P., Brown, C., Arneth, A., Finnigan, J., & Rounsevell, M. D. (2016). Human appropriation of land for food: The role of diet. *Global Environmental Change*, *41*, 88-98. https://doi.org/10.1016/j.gloenvcha.2016.09.005

Nederland telt 1,8 miljoen hectare landbouwgrond, waarvan ruim de helft uit grasland bestaat. Bij een gemiddelde veebezetting van 15 schapen per hectare (zie kader)[33] betekent dit dat circa 5% van het totale graslandareaal door onze schapensector wordt benut. Door schapen begraasd grasland is doorgaans soortenrijk, met een hoog aandeel kruiden en klavers, en kent – mede doordat vrijwel jaarrond wordt geweid – een divers maairegime. Deze variatie[34] creëert jaarrond beschutting, voedsel en structuur voor wild, insecten en vogels. Daarnaast leveren schapen in de winter een waardevolle bijdrage aan het opknappen van graslanden in de melkveehouderij door nabeweiding[35] en aan het chemieloos beheer en/of verwijderen van vanggewassen en groenbemesters in de akkerbouw.

De sector produceert voor een nichemarkt: 28% van de Nederlanders eet lamsvlees, ongeveer 20% eet schapenvlees, en de totale consumptie bedraagt rond de 0,9 kilogram per persoon per jaar. Met de huidige omvang van de schapenpopulatie is Nederland niet zelfvoorzienend. Een deel van de productie wordt geëxporteerd, vooral naar België en Frankrijk, binnen een straal van 500 kilometer.[36] Deze export wordt gecompenseerd door importstromen. Een verder krimpende sector maakt ons steeds verder afhankelijk van het buitenland.

De verwevenheid van onze schapensector

De Nederlandse schapenhouderij is diep verweven met het beheer van natuur en landschap. Schapen worden ingezet in kwetsbare gebieden zoals heidevelden, duinen en schrale graslanden, waar zij door gerichte begrazing vergrassing tegengaan en de biodiversiteit bevorderen. Ook vervullen zij een belangrijke rol in het dijkbeheer: door hun lichte gewicht en specifieke graasgedrag houden zij de grasmat kort en gesloten, wat bijdraagt aan de stabiliteit en waterveiligheid van primaire waterkeringen.

In de melkveehouderij wordt gesproken over een grootvee eenheid (GVE) norm van 0,35 hectare per GVE in 2034. Eén volwassen schaap telt voor 0,15 GVE. Deze norm komt neer op 20 schapen per hectare. Het gemiddelde Nederlandse schapenbedrijf zit nu al ruim onder deze norm.

Tegelijkertijd is de schapensector economisch en agrarisch nauw verweven met de bredere landbouwstructuur. Het primaire productiedoel is in de meeste gevallen de productie van lamsvlees. De bedrijven met schapen zijn divers, zowel qua type als omvang van het bedrijf. De meeste schapen - 60% - bevonden zich in 2024 op 2.000 bedrijven met schapen als hoofdactiviteit. Op de bijna 2.400 melkveebedrijven met schapen was ruim 12% van het totaal aantal schapen aanwezig en op de ruim 3.400 overige agrarische bedrijven 27%. Onderdeel van de 2.000 bedrijven waar schapen als hoofdactiviteit

Vaststellingsversie

[33] Dit is mogelijk nog een overschatting van de gemiddelde veebezetting op schapenbedrijven. Een analyse op basis van 45 kringlooplabels over het jaar 2024 geeft een gemiddelde GVE bezetting (op basis van productieve grond) van 1,46 per ha. Dit komt neer op 9,7 schapen per hectare. Worden de rekenregels aangehouden zoals genoemd in bijlage 6 van de Rekenregels van de KringloopWijzer 2025 (Van Dijk, W., de Boer, J. A., Schils, R. L. M., de Haan, M. H. A., Mostert, P., Oenema, J., & Verloop, J. (2025). Rekenregels van de KringloopWijzer 2025: achtergronden van BEX, BEA, BEN, BEP en BEC: actualisatie van de 2024-versie (Rapport No. WPR-1480). Wageningen Research. https://doi.org/10.18174/699060), waar voor schapen inclusief lammeren met 0,08 GVE wordt gerekend in plaats van 0,15, dan halveert de hier berekende GVE bezetting nog eens.

[34] Door begrazing ontstaan er zogenaamde 'groeitrappen', waardoor er op percelen die niet beweid worden weer langer gras (en daarmee beschutting) ontstaat.

[35] Omdat de percelen in de herfst en winter vaak te nat en drassig worden voor tractoren (om te maaien), voorkomt begrazing met schapen insporing en bodemverdichting. Dit voorkomt dat het gras lang de winter ingaat, gaat liggen, verstikt of gaat rotten waardoor de groei in het voorjaar vertraagd wordt.

[36] Dit is zeker geen 'recent' verschijnsel. Veel Gelderse hamels (gecastreerde rammen) werden begin 19e eeuw opgekocht voor de Parijse markt. In Noord-Brabant stond de schapenhouderij in die tijd grotendeels in het teken van de doorvoerhandel van vette schapen naar Frankrijk. Zie H.A. Zwijnenberg, 1925. Halverwege de 19e eeuw gingen veel schapen van Texel rechtstreeks naar de Londense markt: in 1865 maar liefst 52.517 tegen '*hooge vleeschprijzen*'. De Eerste Wereldoorlog maakte een eind aan die afzetmarkt. Zie P.A. Bakker, De Texelaar. De geschiedenis van een schaap met toekomst. Norg, 2009.

worden gehouden zijn 30 melkschapenbedrijven en 42 bedrijven met kudden voor natuurbegrazing.[37] In de winterperiode grazen de schapen van alle subsectoren vaak een deel van de tijd op land van derden. Dit kan land zijn van melkveehouders, maar het kan ook gaan om graspercelen die gebruik worden voor de graszaad productie, groenbemesters of vanggewassen op percelen die gebruikt worden voor de akkerbouw.

Voor alle subonderdelen van de sector geldt dat de dieren die niet (meer) voor vervanging of fokkerij worden aangehouden veelal via de handel en in mindere mate rechtstreeks aangeboden worden aan het slachthuis. Daarmee draagt alle onderdelen van de sector bij aan de nationale vleesvoorziening.

Schaapwaardige houderij als leidraad: het buitenschaap blijft de norm

Een toekomstbestendige schapenhouderij begint met het voor onze sector logische principe van het centraal stellen van het welzijn en de aard van het schaap. In deze schaapwaardige veehouderij kunnen schapen hun soorteigen gedrag vertonen en grotendeels buiten leven. Veel ruimte, frisse buitenlucht en kuddeverband vormen het fundament – dit zorgt niet alleen voor dierenwelzijn maar ook voor robuuste, stressvrije dieren.

Ondersteuning voor wolfwerende maatregelen

"Schaapwaardig" houden betekent dat schapen niet onnodig opgesloten worden; zelfs met de komst van de wolf blijft het uitgangspunt dat onze schapen veilig buiten moeten kunnen lopen. Dat is zeker niet alleen een verantwoordelijkheid van de schapenhouder: ook de maatschappij – zolang zij er voor kiest om de wolf als beschermde diersoort te zien - dient een (financiële) bijdrage te leveren aan het kunnen plaatsen en onderhouden van wolfwerende rasters en andere wolfwerende maatregelen, inclusief de arbeidskosten die daarmee gemoeid zijn.
Ook is er volledige helderheid nodig over het beheer van probleemwolven conform een escalatieladder met duidelijke criteria, zodat kan worden opgetreden tegen individuele wolven die herhaaldelijk ernstige schade veroorzaken ondanks afdoende beschermingsmaatregelen. Ook zonder beschermde status van de wolf kunnen schapen risico lopen door aanwezige wolven. We voeren in dit stuk niet de discussie over de wenselijkheid van de wolf, maar benadrukken dat onze schapensector niet onevenredig zwaar getroffen mag worden door de aanwezigheid van deze dieren. Alleen op die manier creëren we draagvlak voor co-existentie met verantwoordelijkheid aan beide kanten. Een goede balans tussen bescherming van wolf en bescherming van schaap laat zien dat landbouw en natuur samen kunnen komen.

Buitenschaappremie in het GLB

Schapen die buiten lopen zijn dragers van het landschap. Door vergoedingen vanuit het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid (GLB) te koppelen aan de dieren en de maatschappelijke doelstellingen die deze schapen daarmee bereiken (en niet meer aan de grond), kunnen schapenhouders daadwerkelijk profiteren van de maatschappelijke ondersteuning en krijgen ze de financiële ruimte om de maatschappij een optimaal rendement te geven van deze investering. Daarom is het belangrijk om serieus te onderzoeken welke mogelijkheden er zijn op dit gebied. Door de premie te koppelen aan

[37] Backus, G., De Voogd, D., Straver-van der Schans, J., & Van Balkom, P. (2025). Economische draagkracht schapensector. Connecting Agri & Food; Ministerie van Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur. https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2025/04/29/rapport-economische-draagkracht-schapensector

Vaststellingsversie

het buiten lopen wordt geborgd dat er een balans blijft tussen grondgebondenheid en dieraantallen.

Schapen als fundament onder landschap en biodiversiteit

Schapen beheren landschappen waar andere sectoren moeilijk of niet inzetbaar zijn en leveren daarmee een directe bijdrage aan biodiversiteit, klimaatdoelen en cultuurhistorische waarden. Om deze functie duurzaam te kunnen blijven vervullen, zijn passende randvoorwaarden nodig op het gebied van grondtoegang, regelgeving en waardering van ecosysteemdiensten. In dit hoofdstuk worden de noodzakelijke structurele aanpassingen geschetst om schapen als fundament onder landschap en biodiversiteit te versterken.

Schapenland voor schapen

Tegenwoordig staat de schapenhouderij vaak onderaan de ladder bij grondtoegang, omdat kapitaalkrachtigere landbouwsectoren hun behoefte aan grond soms stillen op percelen die voorheen aan schapen beschikbaar werden gesteld. Het is belangrijk terreinen die qua gewenst beheer bij uitstek geschikt zijn voor schapen tegen redelijke pachtvoorwaarden uit te geven aan schapenhouders.[38] Om daartoe te kunnen komen moeten er gemeenschappelijke inspanningen worden gedaan door terreinbeherende organisaties, overheden en sectorpartijen om dit op zo'n manier te doen dat tevens voldaan wordt aan de vereisten uit het Didam-arrest.[39]

Be good and tell it: via het Kringlooplabel kan de duurzaamheidsscore van de schapenhouderij geobjectiveerd worden. Deze door en met onze schapensector ontwikkelde tool is een krachtig instrument om met beperkte regeldruk onderbouwing te leveren voor publieke beloningen daar waar maatschappelijke prestaties geleverd worden.

Mestwetgeving op maat: stikstof en schaap in balans

Schapen dragen vrijwel nooit bij aan het Nederlandse stikstofprobleem. De gasvormige verliezen van stikstof (in de vorm van ammoniak) uit schapenmest zijn vrijwel nihil.[40] De belangrijkste oorzaak hiervoor is dat het schaap een buitendier is. Bij weidegang komen mest en urine niet met elkaar in aanraking waardoor er nauwelijks ammoniak kan ontstaan. De bijdrage aan de nitraatuitspoeling lijkt bij grazende schapen ook zeer beperkt.[41] De in Nederland gehanteerde generieke mestwetgeving houdt onvoldoende rekening met deze specifieke kenmerken van schapen en het houderijsysteem. Erkend zou moeten worden dat schapen die zonder bijvoedering grazen op percelen van derden (denk aan winterweides of groenbemesters) niet mee zouden moeten tellen in de mestboekhouding. De excretie van stikstof kan immers nooit hoger kan zijn dan de opname daarvan. Bovendien moet er rekening gehouden worden met de vastlegging van stikstof in wol (grotendeels bestaande uit eiwit) en vlees. Deze uitgangspunten dienen meegenomen te worden bij de actualisatie van de huidige stikstofexcretienormen van

[38] De uitkomst van een zorgvuldige werkwijze is dan dat er voldoende weidegrond blijft om schapen jaarrond buiten te kunnen houden.

[39] Het Didam-arrest (Hoge Raad 26 november 2021, ECLI:NL:HR:2021:1778) bepaalt dat een overheidsorgaan bij de verkoop of uitgifte van onroerend goed niet één-op-één aan één partij mogen gunnen, maar alle potentiële gegadigden een gelijke kans moeten geven via een transparante en objectieve selectieprocedure. Uitzonderingen zijn alleen toegestaan wanneer objectief vaststaat dat slechts één serieuze gegadigde in aanmerking kan komen.

[40] Bikker, P., L.B. Šebek, M.H. Bruinenberg, J. van Harn, C. van Bruggen & M.A. van der Most (2025). *Stikstof- en fosfaatexcretie van gangbaar en biologisch gehouden landbouwhuisdieren. Herziening excretieforfaits Meststoffenwet 2025.* Wageningen, Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu, WOT-technical report 282.

[41] Maheswaran, S., Cranston, L. M., Millner, J. P., Horne, D. J., Hanly, J. A., Kenyon, P. R., & Kemp, P. D. (2022). Effects of sheep grazing systems on water quality with a focus on nitrate leaching. Agriculture, 12(6), 758. https://doi.org/10.3390/agriculture12060758

Vastgestelde versie

schapen.[42] Dit pleidooi voor passende regelgeving sluit aan bij de sectorvisie: gezonde schapen op gezonde grond, zonder onnodige bureaucratie of onrealistische drempels.

Schapen als hoeders van natuur en biodiversiteit

Schapenbegrazing is een integraal onderdeel van natuurbeheer in Nederland. De ecologische rol van schapen wordt volledig erkend en benut, zowel in beschermde natuurgebieden als in het agrarisch landschap daarbuiten, inclusief waterwerken en bermen. Beweiding in plaats van mechanisch maaien is duurzamer, stiller en stimuleert natuurlijke processen. Begrazing is namelijk (in tegenstelling tot maaien, waarbij alle vegetatie opeens op dezelfde hoogte kort wordt gemaaid) een selectief proces waardoor andere kruiden en andere vegetatie dan grassen een kans krijgen en reliëfverschillen behouden blijven. Dankzij hun graasgedrag en lichte gewicht onderhouden schapen landschappen op een manier waarvoor machines of andere diersoorten minder geschikt zijn. Deze dooradering van het platteland met behulp van schapen creëert verbindingszones waar fauna zich kan verplaatsen en flora zich kan verspreiden. Het behoud van heidegebieden en schraallanden is ondenkbaar zonder schapenbegrazing. Om deze rol optimaal te vervullen is het van groot belang dat de kennis bij schapenhouders over begrazingseffecten versterkt wordt en dat er eerlijke beloningen gekoppeld worden aan correct uitgevoerd beheer. Op die manier blijft de schapenhouderij bijdragen aan het bereiken van instandhoudingsdoelstellingen en zelfs het verbeteren van de Nederlandse natuur.

Waardering en beloning van ecosysteemdiensten

De schapensector moet volwaardig beloond worden voor werk met bijzondere maatschappelijke waarde, zoals begrazing in natuurgebieden en op zeedijken. De Nederlandse schapenhouderij draait namelijk niet alleen om vlees, melk of wol, maar ook om de ecosysteemdiensten die de sector levert aan de samenleving. We hebben het dan niet alleen over diensten die de biodiversiteit versterken. Schapenweides fungeren als koolstofopslag dankzij blijvend grasland met diepe wortels en jaarlijkse opbouw van organische stof; hiermee draagt de sector bij aan klimaatdoelen. Verder hebben schapen een educatieve en recreatieve waarde: een kudde met herder trekt wandelaars en toeristen en verbindt mensen met het agrarische landschap. In streken als Texel maar ook op de Veluwe, Drenthe en in natuurgebieden in heel Nederland is de aanwezigheid van schapen zelfs een toeristische attractie en onderdeel van de identiteit van het gebied. Dit soort culturele ecosysteemdiensten – schoonheid van het landschap, beleving, toerisme – moet niet langer voor lief genomen worden maar expliciet meegenomen in beleidsafwegingen. Een probleem bij de levering van veel ecosysteemdiensten is nu namelijk dat degene die er baat bij heeft, vaak niet (direct) de kosten draagt om de dienst tot stand te brengen, en er toch van kan genieten. Er is, anders gezegd, geen functionerende markt. Veel ecosysteemdiensten hebben kenmerken van een ‘collectief goed’, of ‘publiek goed’. Om dit op te lossen kan er gedacht worden aan de introductie van een ‘schapeneuro’ bij toeristische boekingen[43] die ten goede komt aan de regionale sector. Ook moet er binnen agrarisch natuurbeheer-contracten meer aandacht komen voor specifieke vergoedingen die schapenhouders kunnen krijgen voor het in stand houden van soortenrijk grasland in het boerenland op een wijze die past bij onze schapensector.
Via het Subsidiestelsel Natuur en Landschap (SNL) kunnen provincies subsidie verlenen voor het behoud en de ontwikkeling van (agrarische) natuurgebieden en landschappen. Doordat provincies veel beleidsvrijheid hebben bij het gebruik van deze regeling

[42] Waarbij overigens ook gekeken dient te worden naar de fosfaat excretienormen.
[43] Op het eiland Texel is dit reeds geïntroduceerd.

Vaststellingsversie

(moment van openstelling, keuze van openstelling, keuze van beheerpakketten) kunnen zij er zorg voor dragen dat het deel van onze schapensector dat bijdraagt aan de doelen van de SNL adequaat en waar mogelijk wordt ingezet . Feit is dat op dit moment er weinig tot geen subsidies te verkrijgen zijn binnen de SNL systematiek die een positieve bijdrage leveren aan de ontwikkeling van onze schapensector.

Een duurzaam verdienmodel voor een duurzame sector

Om al het bovenstaande mogelijk te maken, is een gezond economisch fundament nodig. Naast een minimaal kritische massa aan bedrijven en dieren is er actie nodig om het bedrijfseconomische verlies van ca. € 15.000 per bedrijf per jaar op bedrijven met de hoofdtak schapen[44] om te buigen in een situatie waarin een leefbaar inkomen behaald kan worden.

Een combinatie van factoren draagt daartoe bij: hogere opbrengstprijzen voor producten, lagere kosten door efficiënte innovatie, en betaling voor genoemde ecosysteemdiensten.

KPI-stimuleringsregelingen in provincies

Net zoals voor andere landbouwsectoren komen er ook voor de schapenhouderij KPI-stimuleringsregelingen voor relevante kritische prestatie indicatoren die bijdragen aan de opgaven die provincies hebben op het gebied van natuur, klimaat, waterkwaliteit, bodem, diergezondheid, dierenwelzijn en biodiversiteit. Deze KPI's worden berekend vanuit de data die verzameld wordt binnen het Kringlooplabel voor de schapenhouderij. Voor de borgingssystematiek worden pragmatische oplossingen gezocht om onnodige bureaucratie of onrealistische drempels te voorkomen. Zo zien we bijvoorbeeld voor de vergoeding van arbeid voor het onderhoud van wolfwerende rasters mogelijkheden om dit op te nemen in het vergoedingensysteem voor Agrarisch Natuurbeheer en de borging van de genomen maatregelen te koppelen aan de jaarlijkse schouw door agrarisch natuurbeheer coöperaties.

Schaap Verbeteringspremie in het GLB

In een diergebonden sector is aandacht voor de kwaliteit van de schapenpopulatie een must. Een gerichte selectie op gezonde dieren die met lage emissies gras in vlees om kunnen zetten versterkt niet alleen de structuur van de sector als geheel, maar levert ook een belangrijke bijdrage aan het verdienvermogen van een schapenbedrijf. De sector heeft de afgelopen jaren al veel werk verricht om inzichtelijk te krijgen welke dieren optimaal kunnen presteren in low-input systemen en heeft innovatieve technieken zoals genomics voor de Nederlandse situatie praktijkrijp gemaakt. In 2026 is onze schapensector een Publiek-Private samenwerking gestart[45] waarin gewerkt wordt aan gerichte fokprogramma's om de uitstoot van methaan en stikstof verder te kunnen beperken. Naar analogie van het 'Sheep Improvement Scheme' in Ierland[46] wordt er verkend of een Nederlandse Schaap Verbeteringspremie een bijdrage kan leveren aan een gezonde en efficiënte schapenpopulatie die voor Nederlandse schapenhouders werkt.

Kennisdeling

Het toekomstperspectief van de schapenhouderij is naast beleidsmatige

[44] Backus, G. De Voogd, D, Straver - van der Schans, J. en Van Balkom, P. Economische draagkracht schapensector, 2025.
[45] Het gaat hier om het project 'ToekomstsCH4peN' waarin de Ketenorganisatie Schapenhouderij Nederland samen met onder andere de Nederlandse Schapen- en geitenfokkersorganisatie, de Wageningen Universiteit en de Universiteit Utrecht werkt aan het verlagen van de emissies op het gebied van methaan (CH4) en stikstof (N).
[46] Sheep Improvement Scheme

Vaststellingsversie

randvoorwaarden mede afhankelijk van het ondernemerschap van individuele schapenhouders. Veel bedrijven werken met beperkte marges, beperkte schaal en beperkte tijd voor ontwikkeling. Versterking van ondernemerschap vraagt daarom om praktische ondersteuning en kennisdeling, niet om extra regels of verplichtingen.

Een sterke keten vormt de kracht van de kudde

Onze schapensector beschikt op dit moment onvoldoende over de slagkracht die nodig is om op beleidsniveau een stevige positie in te nemen én om schapenhouders en ketenpartners proactief te ondersteunen bij de ontwikkeling naar een economisch én ecologisch duurzame sector.[47] Een route daartoe kan zijn om te werken met een brancheorganisatie, die als, aan alle vereisten is voldaan, door de overheid erkend kan worden. Onze schapensector heeft via de oprichting van de Ketenorganisatie Schapenhouderij Nederland al een belangrijke eerste stap gezet om de keten opnieuw te verenigen, omdat de hierbij betrokken partijen inzagen dat alleen door samenwerking stappen vooruit gezet kunnen worden in het algemene belang van de sector.[48]

Een sterke brancheorganisatie speelt een belangrijke rol spelen in het onderhouden van structurele contacten met relevante stakeholders, terreinbeherende organisaties (TBO's), overheden en schapenhouders om als spilorganisatie ervoor te zorgen dat de actiepunten die genoemd zijn in het hoofdstuk 'Verantwoordelijkhedenmatrix & financiën' op de juiste manier opvolging krijgen.

De keten wordt verder versterkt door de ontwikkeling van een kosteneffectief Identificatie- en Registratieportaal (I&R). Dit portaal draagt bij aan het beperken van administratieve lasten voor schapenhouders en maakt het mogelijk om op een gestandaardiseerde en laagdrempelige wijze gegevens te verzamelen. Deze data vormen een essentiële basis voor onder meer de onderbouwing en doorontwikkeling van het Kringlooplabel.

Geanonimiseerde sectorgegevens kunnen daarnaast worden ingezet voor onderzoek, voorlichting en onderwijs, in lijn met het klassieke OVO-drieluik (Onderzoek–Voorlichting–Onderwijs), en dragen zo bij aan kennisontwikkeling en innovatie binnen onze schapensector.

Een goed georganiseerde en slagvaardige keten creëert bovendien de randvoorwaarden om gezamenlijk middelen te genereren voor de promotie van producten van Nederlandse schapen, waaronder vlees, zuivel en wol, evenals de door de sector geleverde ecosysteemdiensten. Daarmee wordt de positie van de korte keten versterkt en wordt de afzet en waardering van in Nederland geproduceerde schapenproducten vergroot.

Voor een sterke en toekomstbestendige schapenketen is het van groot belang dat ook uitvoerende overheidsorganisaties, zoals de NVWA, in hun werkwijze en tariefstelling rekening houden met de specifieke kenmerken en schaal van de schapensector. Generieke tarieven en uitvoeringskeuzes hebben in een relatief kleine sector al snel een onevenredig groot effect.

Om lokaal geproduceerd schapenvlees via korte ketens te kunnen afzetten is het van belang dat er op regionaal niveau slachthuizen beschikbaar zijn die schapen en lammeren kunnen slachten. Kleine, zelfslachtende slagers vervullen hierin een sleutelrol. Betaalbare toezichttarieven in slachthuizen zijn daarbij van belang. De voor 2026 voorgestelde verlaging van

[47] Een interessante analyse over dit thema is online te vinden: Regie in een dynamisch ecosysteem – naar Productschappen 2.0? | WUR

[48] De Ketenorganisatie Schapenhouderij Nederland is initieel opgericht door LTO Nederland (Vakgroep schapenhouderij), Vee&Logistiek Nederland, de Vereniging van Slachterijen en Vleesverwerkende bedrijven (VSV) en de Nederlandse Schapen- en Geitenfokkers Organisatie (NSFO)

Vaststellingsversie

de NVWA-tarieven voor deze groep[49] biedt onvoldoende compensatie voor de forse tariefstijgingen in de jaren daarvoor[50]. Mede hierdoor neemt het aantal kleine, regionale slagers in rap tempo af.

Deze ontwikkeling ondermijnt de korte keten en raakt direct het verdienvermogen van de primaire schapensector. Om de binnenlandse markt te kunnen blijven bedienen, is het noodzakelijk dat er voldoende, toegankelijke slachtcapaciteit voor schapen in Nederland behouden blijft.

Daarnaast is de beschikbaarheid van toezicht van groot belang. In de praktijk blijkt de inzetbaarheid van de NVWA regelmatig beperkt, waarbij kleinschalige ondernemers in de schapensector te vaak onderaan de prioriteitenlijst terechtkomen. Voor een goed functionerende keten is daarom voldoende ruimte en flexibiliteit binnen de NVWA nodig, zodat passend en tijdig toezicht ook voor kleinere, regionale schakels in de keten kan worden geborgd.

Oplossingsrichtingen om de kracht van de kudde te versterken

Tijdens de rondetafelgesprekken is duidelijk geworden dat de Nederlandse schapenhouderij wordt geconfronteerd met een aantal structurele belemmeringen die een duurzaam en toekomstbestendig verdienmodel onder druk zetten. Om deze belemmeringen gericht aan te pakken, zijn binnen het actieplan *Kracht van de kudde* zes oplossingsrichtingen geformuleerd (terug te vinden aan het begin van dit document).

Deze oplossingsrichtingen bieden een concreet handelingsperspectief voor sector, overheden en ketenpartners. De volgorde waarin zij zijn opgenomen zegt niets over de onderlinge prioriteit; alle thema's vragen om aandacht en inzet. De lijst is niet uitputtend, maar vormt wel een solide basis voor een gezamenlijke agenda die moet leiden tot een economisch gezonde, maatschappelijk gewaardeerde en toekomstbestendige schapensector.

Vaststellingsversie

[49] NVWA tarieven was-wordt lijst 2025-2026, de gemiddelde daling is 6,1%
[50] VZS uit zorgen bij staatssecretaris over gestegen tarieven NVWA voor zelfslachtende slagers



Actieplan “Kracht van de kudde”