

Singel- en dykswallencommissie



Vijf gemeenten, Dantumadiel, Kollumerland, Achtkarspelen, Tytsjerksteradiel en Smallingerland, en de vereniging Noordelijke Friese Wouden willen in de Noordelijke Friese Wouden de samenhang tussen landschap, landbouw, wonen en natuur behouden en versterken. In de Landschapsvisie 'Boer en Landschap' (Bosch en Slabbers, 2009) wordt beschreven hoe zij dit willen doen. Belangrijk hierbij zijn de elzensingels en houtwallen omdat zij kenmerkend zijn voor het landschap van de Noordelijke Friese Wouden en van belang zijn in het zoeken van een balans tussen natuur & landschap en landbouw. De landbouw zoekt naar uitbreidingsmogelijkheden, dit vraagt flexibiliteit in het omgaan met elzensingels en houtwallen en met nieuwe bebouwing.

Kaarten en spelregels

Om tegemoet te komen aan de wens van schaalvergroting van de landbouw en het behouden of versterken van de kwaliteit van het landschap zijn en worden kaarten vervaardigd met een indeling in gebieden en begeleidende spelregels. Gericht op de vraag hoe elzensingels en houtwallen in stand kunnen worden gehouden, onder welke voorwaarden elzensingels en houtwallen verwijderd mogen worden en waar, wanneer en hoe compensatie daarvoor plaats moet vinden. De vijf gemeenten gaan hier bij herziening van hun bestemmingsplannen voor het buitengebied rekening mee houden.



Maatwerk

Er zijn plaatselijke verschillen tussen de elzensingels en houtwallen in de Noordelijke Friese Wouden. Daarom zijn de Noordelijke Friese Wouden eerst in deelgebieden ingedeeld op basis van hoeveelheden elzensingels en houtwallen en de dichtheid hiervan. Daarnaast zijn ontwikkelingen en beleid voor de deelgebieden te onderscheiden. Naast de indeling in deelgebieden en het vaststellen van opgaven zijn er ook algemene regels nodig voor het rooien, voor compensatie, voor herplant en voor doorgangen die kunnen variëren per deelgebied of opgave.

Opzetten Singel en Dykswallencommissie

Binnen de vereniging Noordelijke Friese Wouden leven er ideeën over het opzetten van een singel- en dykswallencommissie. Die commissie zou de controle over het kappen en aanplanten van groene landschapselementen als taak moeten hebben waardoor de commissie ook in staat is om ruimte te bieden voor het landschappelijk inpassen van schaalvergroting van agrarische bedrijven. Daarmee gaat het in feite om een soort welstandscommissie, maar dan toegespitst op landschapselementen. Er bestaan ideeën over de rol en functie van de singel- en dykswallencommissie. Deze zou bijvoorbeeld ingeschakeld kunnen worden om uitbreidingsplannen van melkveebedrijven te beoordelen en mogelijk te maken. De schouwcommissie die nu binnen de vereniging Noordelijke Friese Wouden al bestaat, speelt vooral een rol in de controle en stimulering van het beheer in het kader van de vergoedingen voor natuur- en landschapsbeheer. Die commissie wordt echter niet door externe partijen erkend

als zelfstandige controlerende instantie. In het kader van het project Zelfsturing & Profit Noordelijke Friese Wouden is Alterra Wageningen UR gevraagd te laten zien wat de opties zijn voor een dergelijke commissie.

Doel

Aangeven welke typen commissies relevant kunnen zijn voor de opgave van de Noordelijke Friese Wouden en wat de voor- en nadelen van de verschillende opties zijn en wat nodig is om de opties te realiseren. Daarbij is ook gereflecteerd op de commissies die nu al bij de vereniging Noordelijke Friese Wouden bestaan.

Achtergrond

De Noordelijke Friese Wouden wil het beleid rond bestemmingsplannen graag vernieuwen door compensatie eisen niet op bedrijfsniveau te stellen, maar op gebiedsniveau. Dit laatste biedt partijen de mogelijkheid om op gebiedsniveau te verevenen, te salderen. De vraag is of dit het best door een al bestaande commissie kan gebeuren, waarvan de status dan wel de reikwijdte wordt verbreed of dat het best een nieuwe commissie kan worden opgericht.

Enerzijds valt niet te pleiten voor een wildgroei aan commissies omdat de administratieve lastendruk dan hoger wordt. Anderzijds is alles in één commissie onderbrengen wanneer taken en activiteiten te veel verschillen vaak ook niet de oplossing. Deze brochure spreekt over meerdere commissies, maar in praktijk kan evengoed sprake zijn van één commissie met subcommissies hierbinnen dan wel werkgroepen. Het gaat er om dat de specifieke taken, activiteiten en verantwoordelijkheden worden gedeeld die specialisatie binnen de organisatiestructuur kunnen vergen.



Status van commissies

Er valt bij de status van commissies onderscheid te maken naar:

a) formele commissies met juridische status omdat zij bepaalde taken of bevoegdheden toegewezen hebben gekregen;

b) informele commissies die, weliswaar geen juridische status hebben, maar wel intern of extern taken en verantwoordelijkheden hebben waarmee zij invloed kunnen uitoefenen.

De vereniging Noordelijke Friese Wouden, gesteund door andere leden van de stuurgroep NL NFW, lijkt tot nu toe vooral in te zetten op de discussie om formeel-juridische status te krijgen voor het verrichten van taken. Eigenlijk wil de vereniging Noordelijke Friese Wouden daarbij bevoegdheden, die nu formeel toekomen aan het bevoegd gezag (overheden), overhevelen naar het gebied. In het formaliseren van taken en bevoegdheden in commissies schuilt een kans en een gevaar. Enerzijds lijkt het mogelijkheden te bieden om op detailniveau zelf te bepalen hoe de doelen worden gerealiseerd en daarop te toetsen. Anderzijds kan door het zelf beoordelen van agrariërs binnen de vereniging Noordelijke Friese Wouden ook spanning tussen de agrariërs ontstaan. Meer heil valt te verwachten van commissies met een informele status. Nog afgezien van de vraag of het bevoegde gezag uiteindelijk wel de mogelijkheid heeft om het besluitvormingsmandaat aan derden door te spelen. Taken delegeren betekent waarborgen inbouwen. Formaliseren betekent vaak vergroting van administratieve lasten. Formalisering is uiteindelijk wel nodig voor het krijgen van meer zelfsturing.

Juist in het voorbereidende traject liggen er goede aanknopingspunten voor een commissie die als het ware de grondslagen biedt voor het bevoegde gezag om de beslissing op te nemen. Daarmee is de commissie niet formeel in de strikt juridische betekenis, maar heeft in de praktijk wel een belangrijke stem en invloed op het beleid. Door deze werkwijze van de informele commissie te borgen in procedurele overeenkomsten, zal voldoende autoriteit aan de commissie kleven. Deze borging kan via bestemmingsplannen of een gebiedsconvenant (deze bestaat al sinds 2005. Maar misschien moet er wel weer een nieuwe komen waarin nadrukkelijker wordt vermeld wat de taken van commissies zijn) worden geregeld. Wel is van belang dan exact aan te geven welke werkzaamheden en resultaten van een commissie worden verwacht en het uitspreken van de bestuursintentie (vanuit het bevoegd gezag) de uitkomsten van de commissie direct over te nemen in de formele besluitvormingsprocedures. Pas dan zal de commissie ook draagvlak kunnen genereren en niet worden gezien als een vrijblijvende praatclub.

Samenstelling van commissies

Bij de samenstelling van commissies valt een onderscheid te maken in een samenstelling die geheel bestaat uit mensen van de vereniging Noordelijke Friese Wouden (interne commissie) of een commissie die bestaat uit alleen mensen van andere organisaties (externe commissie) of een commissie die hier een mengvorm van is (gemengde commissie).

Rollen en taken van commissies

De rollen en taken van commissies kunnen zich richten op schouwen (advies en controle), verevenen (lusten en lasten niet alleen op bedrijfsniveau verdelen, maar op gebiedsniveau waardoor salderingsmogelijkheden ontstaan) en op verbinden (richting beleidsvorming of regelvorming vanuit eigen belangen of richting andere partijen om bijvoorbeeld kennis te delen).

Wanneer we de status, de samenstelling en de rollen en taken van commissies combineren, ontstaat het volgende overzicht aan commissies (figuur 1):

Status/ Samenstelling	Verevenen	Verbinden	Schouwen
Formeel	Gemengde singel- en dykswallen commissie	Gemengde Stuurgroep NL NFW	Externe Schouw- commissie
Informeel	Interne Verevenings- commissie	Interne Verbindings- commissie	Interne voorschouw- commissie

Figuur 1: type commissies

Toelichting bij type commissies

De commissies kunnen als volgt toegelicht worden:

Een *Singel- en dykswallencommissie*: de vereniging Noordelijke Friese Wouden wil deze commissie graag formeel instellen en een gemengde samenstelling geven. De bedoeling is dat deze commissie tussen agrariërs inhoudelijk en financieel gaat verevenen: compensatie van singels en houtwallen mogelijk maken op andermans terreinen of met andermans geld. Ook zou deze commissie inzetbaar zijn bij compensatie van verstedelijking: woningbouw of bedrijfsterreinen waar met het verdwijnen van landbouwgrond ook singels en houtwallen verdwijnen. Een singel- en dykswallencommissie kan in principe een schouw- of welstandstoets uitvoeren, maar die schouw of toets kan ook door een externe organisatie gebeuren.

Er zou ook ingezet kunnen worden op een *Interne vereveningscommissie* binnen de vereniging Noordelijke Friese Wouden die tussen de agrariërs de compensatie regelt op gebiedsniveau.

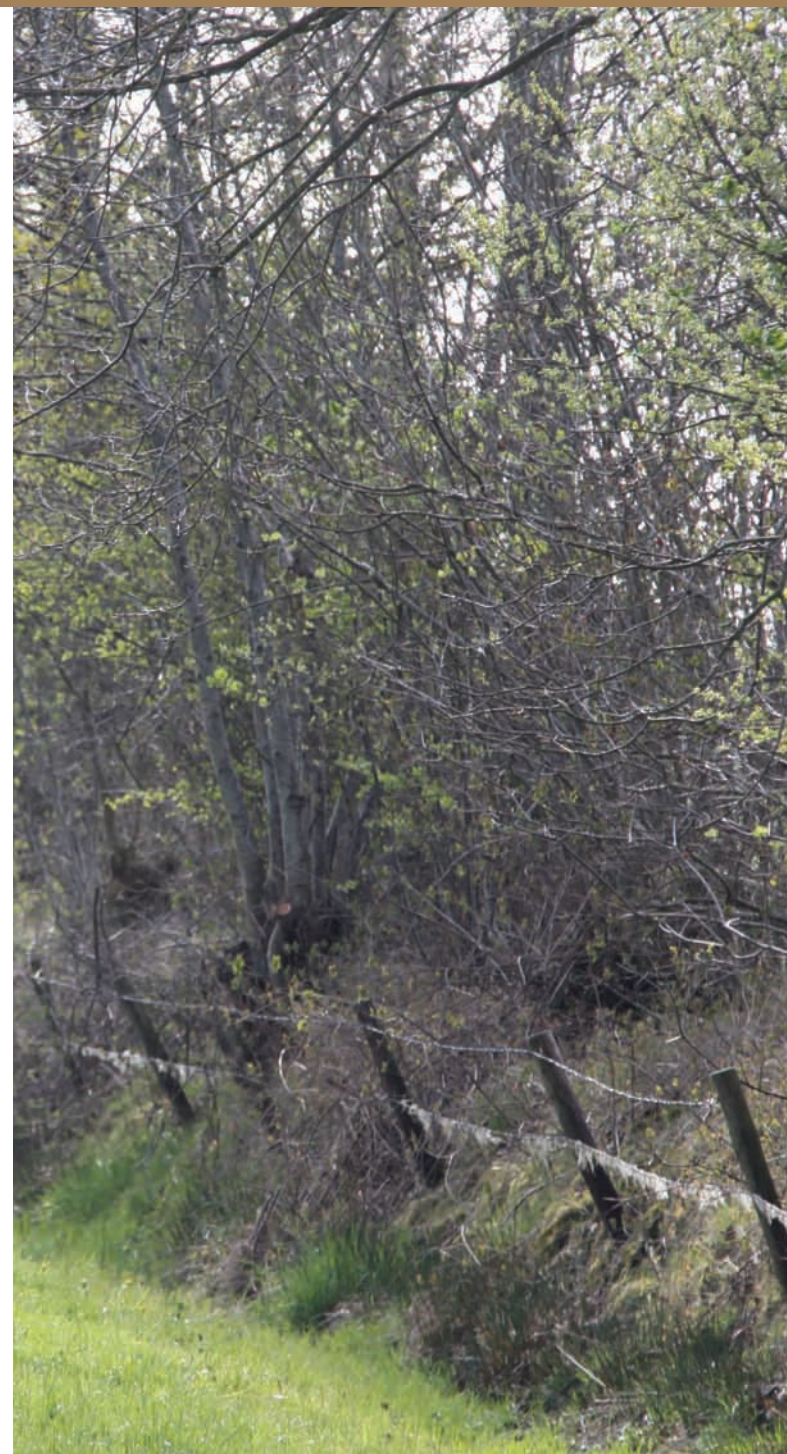
De *stuurgroep NL NFW* lijkt qua samenstelling op een gemengde commissie en probeert beleid en regelgeving te beïnvloeden. Deze commissie heeft beperkt invloed op beleid en regelgeving die op nationaal schaalniveau tussen overheden en maatschappelijke organisaties tot stand komt.

Een *verbindingscommissie* is een gemengde commissie die op een informele werkwijze probeert enerzijds beleid en regelgeving en anderzijds wensen vanuit de Noordelijke Friese Wouden met elkaar te verenigen. Vanuit themagroepen en zogenaamde productmarkt-combinaties probeert de vereniging NFW tot overeenstemming te komen over beleid en regels en probeert zij hiernaast ook ruimte te creëren voor vernieuwingen.

Een *externe schouwcommissie* is een commissie die bestaat uit overheden en deskundigen die de realisatie van natuur- en landschapselementen controleren alsook plannen voor bedrijfsvergroting of bedrijfswijziging. Een dergelijke commissie kan leiden tot een meer integrale controle en controle op 1 moment in plaats van op verschillende momenten door verschillende overheden.

Een *interne schouwcommissie* adviseert en controleert de eigen agrariërs om hen tips te geven voor de formele schouw. Deze interne schouwcommissie bestaat al, maar heeft geen formele status. Ook concentreert deze schouwcommissie zich nu nog op natuur en landschapselementen en heeft nog geen welstandzaken zoals uitbreiding van bebouwing onder haar hoede.

De onderzoekers van Alterra Wageningen UR raden aan om dit pallet aan commissieopties zoveel mogelijk te verwezenlijken.





Niet alle activiteiten onderbrengen in één commissie

De kenmerken en condities van de verschillende commissies tonen aan dat niet alle activiteiten waar commissies zich mee bezig kunnen houden, bij één commissie moeten worden gelegd. De kernactiviteiten van de commissies, de actoren waarop de commissies zich richten, de achterliggende sturingsmechanismen, de probleemsituaties, de mogelijke rollen en taken van de vereniging NFW, de kaders en de speelruimte richting zelfsturing verschillen voor de commissies hiervoor vaak te veel. Bovendien zal snel sprake zijn van tegengestelde belangen en de spanning tussen het handhaven van een gebiedsvisie en de noodzaak om in concrete gevallen compromissen aan te gaan. Wel is het mogelijk om met sub-commissies te werken.

Een discussie binnen de vereniging Noordelijke Friese Wouden zal gevoerd moeten worden of er gewerkt wordt met meerdere commissies dan wel subcommissies of werkgroepen die de deeltaken van schouwen, verevenen en beleids- en regelgevingsbeïnvloeding uitvoeren.

Relatie tussen commissies

Het werk van de verschillende commissies zal uiteraard met elkaar in verband gebracht moeten worden. Daarbij heeft het bestuur van de vereniging Noordelijke Friese Wouden een duidelijke rol. Het bestuur zal ook de partij moeten zijn, die de afspraken met de overheid zal moeten maken, waarbinnen de commissie kan functioneren (de procedurele overeenkomst of het gebiedsconvenant). Die onderhandelingen bepalen de mate van invloed op beleidsontwikkelingen en regelingen. Die onderhandelingen bepalen daarmee immers ook de ruimte die een commissie van de vereniging Noordelijke Friese Wouden krijgt voor zelfsturing op basis van zelfcontrole dan wel verevenen. Juist op het vlak van de regionale verevening kan een nieuwe commissie binnen het gebied een duidelijke meerwaarde hebben om de doelstellingen te ondersteunen. Niet met een noodzakelijke hard formele of juridisch gedelegeerd gezag, wel met een geborgde procedurele inbedding naar de feitelijke bestuurlijke besluitvorming. Ontbreekt deze laatste voorwaarden, dan zal de commissie wel erg vrijblijvend haar werk moeten verrichten.



colofon

Tekst

Marcel Pleijte en Paul Kersten, Alterra

Eindredactie

Bianca Domhof, Projecten LTO Noord

Vormgeving

Hielke Jan Ellens (custard.nl), Buitenpost

Druk

Van der Eems, Easterein

© NFW, oktober 2010. De teksten uit deze brochure mogen gebruikt worden met bronvermelding.

Zelfsturing & Profit is een project van de NFW, Transforum, Wageningen UR, Alterra, het Athena Instituut (VU Amsterdam) en de RUG en is financieel mogelijk gemaakt door:



