

Zelfsturing en de Noordelijke Friese Wouden

Katrien Termeer¹, Renate Werkman² en Alwin Gerritsen³, 26 november 2009

Er is een lange traditie van samenwerking tussen WUR en de NFW. Eind 2007 was er een bijeenkomst op het provinciehuis in Friesland waar besloten werd om door te pakken op zelfsturing. De ambitie was zelfs om te onderzoeken of het mogelijk zou zijn om de Vereniging NFW als een bedrijf te beschouwen door de overheid. Een uitdagende ambitie. Meteen werd eraan gekoppeld dat deze ambitie alleen te realiseren zou zijn wanneer het de betrokken ondernemers ook profit zou opleveren. Zo ontstond het Transforum project Zelfsturing en Profit.

Gedurende fase 1 van het Transforum project Zelfsturing en Profit in de Noordelijke Friese Wouden is in kaart gebracht onder welke condities zelfsturing mogelijk was, wat daarvoor geregeld moet worden en in hoeverre deze condities aanwezig zijn of gecreëerd kunnen worden. Hieruit kwam naar voren dat het zeker geen eenvoudige opgave is. Ter illustratie een voorbeeld.

Het voorbeeld van toezicht op controle

Een van de concrete ideeën voor verdere zelfsturing is dat de door de vereniging opgerichte schouwcommissie het systeem van toezicht en controle op zich neemt en dat het ministerie van LNV toezicht houdt op dit controle systeem van de NFW. Zo ontstaat een systeem van toezicht op controle. Dit voorbeeld houdt in dat LNV een aantal van haar taken delegeert aan de NFW.

Het is daarbij wijs aan te sluiten bij het Europees plattelandsbeleid en de actuele wijzigingen in het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid (GLB; Health Check: meer betaling naar rato van levering maatschappelijke diensten). De eisen die in de verordening Plattelandsontwikkeling worden gesteld aan een betaalorgaan zijn dat het garantie moet geven dat aanvragen en procedure worden gecontroleerd, betalingen juist en volledig worden geregistreerd, dat door de EU voorgeschreven controles worden verricht en garantie geven dat vereiste stukken tijdig en in het juiste format worden ingediend.

¹ Leerstoelgroep Bestuurskunde, Wageningen UR

² Leerstoelgroep Bestuurskunde, Wageningen UR

³ Alterra, Wageningen UR

Aldus artikel 6 kan de uitvoering van deze taken worden gedelegeerd, naar het lijkt naar elke instantie die kan voldoen aan bovenstaande eisen: "Behoudens de betaling van de communautaire steun kan de uitvoering van deze taken worden gedelegeerd". "Voor de doorzichtigheid van de nationale controles, vooral wat de procedures voor de betaalbaarstelling, het geven van de betalingsopdracht en de betaling betreft, is het voorts dienstig om in voorkomend geval het aantal diensten of instanties waaraan die taken worden gedelegeerd, met inachtneming van de grondwettelijke bepalingen van elke lidstaat te beperken".

Deze argumentatie kan reden zijn voor het Ministerie van LNV om taken niet aan schouwcommissies te (willen) delegeren.

Overwegingen

Een aantal overwegingen is bij deze discussie relevant:

1. Als NFW deze discussie aangaat met het Ministerie, kan dat een langdurig proces worden. Wil NFW dat?
2. Allerhande praktische vraagstukken komen erbij kijken: Welke redenering bouw je om hard te maken dat twee controlerende organen werkelijk nodig zijn? Wie moet er in de schouwcommissie? Hieraan zullen waarschijnlijk strenge eisen gesteld worden. Hoe zet je het beheers- en controlesysteem op? Hoe zorg je dat deze goed functioneert? Hoe kom je tot uitvoeringsbepalingen en hoe krijg je die geaccepteerd?
3. Het risico met deze constructie is dat de controles juist strenger worden, zowel bij de AID die de schouwcommissie controleert, alsook bij de schouwcommissie zelf die wil voldoen aan de eisen.
4. Het risico van het systeem is dat het duur wordt: wie betaalt controle op controle? Het systeem moet niet duurder worden dan de voordelen die het kan opleveren.
5. Wat te doen met de boeren die niet meedoen; er is een reëel risico dat daardoor het systeem minder interessant is voor het Ministerie.
6. Waar liggen precies de ambities van de NFW? Wat wenst ze in eigen beheer te houden en wat niet, en is delegatie van POP beheers- en controlesystemen naar een schouwcommissie dan de meest gewenste optie? Wil NFW kiezen voor doelsturing of middelsturing?

Vanuit deze overwegingen is volgens ons een vraag of andere arrangementen mogelijk en wenselijk zijn. Welke zijn realistisch en sluiten aan bij de ambities van de NFW?

Ook kan een arrangement voor landschap nooit los worden gezien van arrangementen rondom milieu op eigen wijze, branding of landschapsplannen en (elzen)singelbanken.

Vier varianten voor zelfsturingarrangementen

Het kan daarom interessant zijn om een vijftal mogelijke zelfsturingarrangementen inclusief belemmeringen / kansen uit te werken.

1. De situatie voortzetten zoals deze is. De vereniging faciliteert haar leden in het aanvragen van subsidies en collectieve belangenbehartiging. De leden betalen daarvoor om een bureau in stand te houden die dat op een professionele manier doet. De vereniging is ook een belangrijke gesprekspartner in het regionale overleg over de uitvoering van het gebiedscontract en het beheer van het Nationaal Landschap.
2. Een publiek-privaat arrangement waarbij het Ministerie van LNV taken vanuit het oude programma beheer delegeert aan de vereniging. Deze wordt dan betaalorgaan en toezichtorgaan. De delegatie beperkt zich tot Nederlandse subsidiemiddelen.
3. Idem zoals onder 2, maar dan inclusief Europese middelen.
4. Idem als onder 3 maar dan niet beperkt tot landschapsbeheer maar uitgebreid met milieubeleid. Dat houdt in dat de overheid het bepalen van de middelen om de formeel vastgestelde milieudoelen te halen overlaat aan de vereniging. Zij controleert de vereniging op het al dan niet halen van deze doelen. Dit komt in de buurt van de NFW als een bedrijf.
5. Idem als onder 4 maar dan ook uitgebreid met waterbeleid. Dat houdt in dat het Wetterskip veel prominenter in beeld komt.

Tabel

Onderstaande tabel maakt inzichtelijk welke zaken er voor elk van de vier varianten geregeld zou moeten worden.

	1. Huidige situatie voortzetten	2. Delegatie natuurbeheer NL	3. Delegatie natuur- en landschapbeheer NL + EU	4 en 5 Delegatie natuur-, landschap, milieu en water beleid
Essentiële doelen en waarden	- agrariërs als gesprekspartner en initiator bij ontwikkelingen - agrariërs moeten kunnen leven van natuur- en landschapsbeheer	- agrariërs als gesprekspartner en initiator bij ontwikkelingen - agrariërs moeten kunnen leven van natuur- en landschapsbeheer - agrariërs moeten zelf	- agrariërs als gesprekspartner en initiator bij ontwikkelingen - agrariërs moeten kunnen leven van natuur- en landschapsbeheer - agrariërs moeten zelf	- agrariërs als gesprekspartner en initiator bij ontwikkelingen - agrariërs moeten kunnen leven van natuur- en landschapsbeheer - agrariërs moeten zelf

		het natuurbeheer regelen	het natuur- en landschapsbeheer regelen	het natuur-, landschaps- en milieubeheer regelen
Rollen en verantwoordelijkheden	<ul style="list-style-type: none"> - Vereniging als belangenbehartiger en lobbyist - Vereniging als ondersteuner van haar leden in Programma Beheer - Rijk, provincie, gemeenten en waterschap als bevoegd gezag en eindverantwoordelijke 	<ul style="list-style-type: none"> - Vereniging als belangenbehartiger en lobbyist - Vereniging als ondersteuner van haar leden in Programma Beheer - Vereniging als controleur en eindverantwoordelijke - Rijk, provincie, gemeenten en waterschap als bevoegd gezag en eindverantwoordelijke 	<ul style="list-style-type: none"> - Vereniging als belangenbehartiger en lobbyist - Vereniging als ondersteuner van haar leden in Programma Beheer - Vereniging als controleur en eindverantwoordelijke - Rijk, provincie, gemeenten en waterschap als bevoegd gezag en eindverantwoordelijke 	<ul style="list-style-type: none"> - Vereniging als belangenbehartiger en lobbyist - Vereniging als ondersteuner van haar leden in Programma Beheer - Vereniging als controleur en eindverantwoordelijke - Rijk, provincie, gemeenten en waterschap als bevoegd gezag en eindverantwoordelijke
Contractuele en financiële aspecten	<ul style="list-style-type: none"> - Agrariërs en overheden hebben een directe relatie - Vereniging faciliteert dit alleen - Leden betalen vereniging 	<ul style="list-style-type: none"> - Vereniging en overheden hebben een directe relatie. Veel gaat via provincie, gemeenten en waterschap - Vereniging sluit contracten met agrariërs - Vereniging betaalt agrariërs voor beheer - Leden betalen vereniging 	<ul style="list-style-type: none"> - Vereniging en overheden hebben een directe relatie. Rol van EU en Rijk relatief groot - Vereniging sluit contracten met agrariërs - Vereniging betaalt agrariërs voor beheer - Leden betalen vereniging 	<ul style="list-style-type: none"> - Vereniging en overheden hebben een directe relatie. Rol van EU en Rijk groot - Vereniging sluit contracten met agrariërs - Vereniging betaalt agrariërs voor beheer - Leden betalen vereniging
Kaders en ruimte	<ul style="list-style-type: none"> - Gebiedscontract - Programma Beheer 	<ul style="list-style-type: none"> - Gebiedscontract - Programma Beheer 	<ul style="list-style-type: none"> - Gebiedscontract - Programma Beheer - EU (POP) 	<ul style="list-style-type: none"> - Gebiedscontract - Programma Beheer - EU (POP, Luchtkwaliteitsrichtlijn Nitraatrichtlijn, KRW, etc.) en Rijk
Monitoring en controle	<ul style="list-style-type: none"> - Door overheden - Monitoring vereniging dient vooral 	<ul style="list-style-type: none"> - Schouwcommissies monitoren de beheeractiviteiten 	<ul style="list-style-type: none"> - Schouwcommissies monitoren de beheeractiviteiten 	<ul style="list-style-type: none"> - Schouwcommissies monitoren de beheeractiviteiten

	ter onderbouwing lobby en om expertise te verhogen	- Externe monitoring effecten - Overheden controleren de monitoring - Monitoring blijft nuttig ter onderbouwing lobbyen om expertise te verhogen	- Externe monitoring effecten - Overheden controleren de monitoring - Monitoring blijft nuttig ter onderbouwing lobbyen om expertise te verhogen	- Externe monitoring van effecten - Overheden controleren de monitoring - Monitoring blijft nuttig ter onderbouwing lobbyen om expertise te verhogen
Interne en externe communicatie	<p>EXTERN</p> <ul style="list-style-type: none"> - Communicatie en lobby tbv belangen achterban <p>INTERN</p> <ul style="list-style-type: none"> - Luisteren naar leden - Informeren over activiteiten - Niet te hard voor de muziek uitlopen 	<p>EXTERN</p> <ul style="list-style-type: none"> - Communicatie en lobby tbv belangen achterban - Regelen vertrouwen en continuïteit - Overtuigen van noodzaak <p>INTERN</p> <ul style="list-style-type: none"> - Luisteren naar leden - Informeren over activiteiten - Niet te hard voor de muziek uitlopen - Overtuigen van noodzaak - Regelen vertrouwen en continuïteit 	<p>EXTERN</p> <ul style="list-style-type: none"> - Communicatie en lobby tbv belangen achterban - Regelen vertrouwen en continuïteit (complexer) - Overtuigen van noodzaak (complexer) <p>INTERN</p> <ul style="list-style-type: none"> - Luisteren naar leden - Informeren over activiteiten - Niet te hard voor de muziek uitlopen - Overtuigen van noodzaak - Regelen vertrouwen en continuïteit 	<p>EXTERN</p> <ul style="list-style-type: none"> - Communicatie en lobby tbv belangen achterban - Regelen vertrouwen en continuïteit (meest complex) - Overtuigen van noodzaak (meest complex) <p>INTERN</p> <ul style="list-style-type: none"> - Luisteren naar leden - Informeren over activiteiten - Niet te hard voor de muziek uitlopen - Overtuigen van noodzaak - Regelen vertrouwen en continuïteit
Geschilbeslechting	- Via bestuurlijke platforms en via de rechter	- Via bestuurlijke platforms en via de rechter - Via de Vereniging	- Via bestuurlijke platforms en via de rechter - Via de Vereniging	- Via bestuurlijke platforms en via de rechter - Via de Vereniging