

Controle op afstand



'Brussel' op afstand?

Een verkenning naar mogelijkheden voor maatschappelijke diensten en ruimte voor zelfsturing bij agrarisch natuurbeheer in de Europese context.

Het behoud van de biodiversiteit en een aantrekkelijk cultuurlandschap in de Noordelijke Friese Wouden steunt onder andere op een aantal subsidieregelingen vanuit de overheid. Voor het aanbrengen en beheren van landschapselementen kunnen agrariërs een vergoeding van de overheid krijgen. Dit deelproject (pmc 3) verkent de mogelijkheden voor de vereniging Noordelijke Friese Wouden (NFW) om binnen de Europese (juridische) kaders meer invloed te krijgen op, en verantwoordelijkheid te nemen voor het verdelen, beheren en het controleren van de besteding van de overheids gelden voor agrarisch natuur- en landschapsbeheer.

Deze kaders zelf zijn op het moment - binnen de hervorming van het Europese Gemeenschappelijk Landbouwbeleid (GLB) na 2013 - aan discussie onderhevig.

Tegen deze achtergrond is het doel van deze studie is om:

- te verkennen welke mogelijkheden er binnen de huidige Europese kaders zijn voor het realiseren van hogere vergoedingen voor agrarisch natuurbeheer;
- te verkennen welke mogelijkheden er zijn voor zelfsturing bij de verdeling van gelden voor en controles op agrarisch natuur beheer, en aan te geven welke mogelijke consequenties dit heeft voor zelfsturingarrangementen; en tenslotte;
- in kaart te brengen welke trends en ontwikkelingen er binnen Europa zijn, en de kansen en bedreigingen die dit biedt voor de ambities van de vereniging NFW te benoemen.



Ambities

De vereniging NFW heeft grote ambities op het terrein van agrarisch natuurbeheer.

1) In de eerste plaats heeft de vereniging NFW de ambitie om meer inkomsten te genereren voor agrariërs voor agrarisch natuur- en landschapsbeheer. Deze ambitie houdt verband met een verwachte verschuiving in de verdeling van steun uit het GLB na 2013. De vereniging NFW pleit ervoor dat binnen het herziene GLB een zogenaamde basisvergoeding komt voor agrariërs – de zogenaamde blijfpremie - en dat er daarbovenop extra inkomsten te verdienen zijn door het leveren van aanvullende maatschappelijke prestaties.

2) Daarnaast is er een ambitie om het beheer en de controles op het beheer in eigen hand te nemen en te komen tot een zogenaamd systeem van 'controle op controle'. De vereniging NFW wil toe naar een situatie waarbij agrariërs gecontroleerd zullen worden door de eigen schouwcommissie. Die schouwcommissie zou dan vervolgens gecontroleerd moeten worden door een andere controlerende overheidsinstantie waardoor een systeem ontstaat van 'controle op controle'.

3) Dit systeem van 'controle op controle' zal op de lange termijn moeten aansluiten bij het werken met zogenaamde collectieve prestatiecontracten, welke gebaseerd zijn op de gezamenlijke inspanning rond en resultaten van agrarisch natuurbeheer in een bepaald gebied. In plaats dat contracten worden afgesloten tussen individuele agrariërs en overheden zal de vereniging NFW een overkomst sluiten over te bereiken landschappelijke- en natuurdoelen in het gebied.

Mogelijkheden

De subsidies voor agrarisch natuurbeheer in Nederland worden veelal (mede) betaald uit het Gemeenschappelijk Landbouw Beleid. Onder voorwaarde van cofinanciering door de lidstaten zelf, kunnen zij betalingen geven aan agrariërs die op vrijwillige basis agromilieuvverbintenissen aan gaan. Om een juiste besteding hiervan te waarborgen zijn er verschillende Europese regels (verordeningen) opgesteld door die lidstaten in acht moeten nemen.



Op basis van een analyse van de huidige Europese juridische kaders kan geconcludeerd worden dat er op het moment weinig mogelijkheden zijn voor het realiseren van de ambities van de vereniging NFW.

Uit de analyse blijkt in de eerste plaats dat er geen ruimte is om een hogere vergoeding te realiseren voor agrarisch natuurbeheer. Binnen de Europese regelgeving kunnen agrariërs alleen een vergoeding krijgen die gebaseerd is op extra gemaakte kosten en gederfde inkomsten.

De huidige kaders beperken ook de mogelijkheid om te werken met collectieve prestatiecontracten voor agrarisch natuurbeheer. Binnen de huidige regelgeving kan alleen sprake zijn van contracten met individuele agrariërs.

De individuele basis van de verbintenissen heeft ook gevolgen voor het plaatsen op afstand van de controles. Binnen de huidige kaders moet er sprake zijn van 100% administratieve controles en 5% controles - gebaseerd op een steekproef - ter plekke. De ambitie van de vereniging NFW waarbij de schouwcommissie de agrariërs controleert, en voor het gebied als totaal rapporteert richting de overheid lijkt niet mogelijk binnen de huidige kaders.

Vooralsnog lijkt er alleen een mogelijkheid om de controles ter plekke (5% controles) te verminderen. Wanneer de schouwcommissie als certificerende instantie opereert en agrariërs controleert, hebben zij minder kans om uit de steekproef te worden geselecteerd en gecontroleerd te worden. Het is hierbij overigens de vraag of de controledruk voor agrariërs vermindert. De status en de rol van de schouwcommissie moet dan sterk aangepast worden. Waarschijnlijk betekent dit dat:

- de schouwcommissie alle agrariërs moet controleren om hen te kunnen certificeren;
- deze controles gebaseerd zullen zijn op dezelfde controle criteria als welke de overheid hanteert; en
- de schouwcommissie zelf aan strikte eisen van onafhankelijkheid en onpartijdigheid moet voldoen.

Trends en ontwikkelingen

Hoewel de huidige kaders weinig mogelijkheden bieden voor het realiseren van de ambities van de vereniging NFW, zijn er verschillende ontwikkelingen gaande die kansen kunnen bieden voor het bereiken van de ambities van de vereniging NFW. Van meest belang hierbij is de discussie over de vereenvoudiging van de EU regelgeving en de discussie over de verdeling van EU gelden na de herziening van het GLB voor de periode 2013-2020.

Maatschappelijke diensten

In Nederland is er de afgelopen jaren veel gesproken over het vermaatschappelijken van betalingen uit het GLB. GLB gelden zouden vooral moeten worden ingezet voor het belonen voor concrete maatschappelijke activiteiten die uitgaan boven wat er verplicht is en niet automatisch naar agrariërs gaan. Gelijke opvattingen vindt men ook in Denemarken, het Verenigd Koninkrijk en Zweden. Ook de Europese Commissie ziet in maatschappelijk diensten een manier om steun uit het Europees GLB aan agrariërs te kunnen (blijven) legitimeren.

Op welke wijze dit zal gebeuren wordt in het najaar van 2010 duidelijk. Dan komt de Commissie met een mededeling over de richting van het GLB die weer zal leiden tot nieuwe discussie over het GLB. Het is dan onder andere de vraag hoe het begrip maatschappelijke diensten ingevuld zal worden.



Naast de meer ‘enge’ benadering van onder andere Nederland - waarbij maatschappelijk diensten staan voor concrete actie op het gebied van milieu en natuur - kiezen verschillende lidstaten en het Europees Parlement voor een brede benadering: maatschappelijke diensten staan dan ook voor voldoende en veilig voedsel, en een hoge kwaliteit van voedsel. Als deze invulling wordt gegeven aan het begrip zal er uiteindelijk sprake zijn van een lichte regeling voor maatschappelijke diensten, waarbij agrariërs ‘automatisch’ steun zullen blijven ontvangen.

Vereenvoudiging

In de Europese context staat de vereenvoudiging (versimpeling) van het GLB prominent op de agenda. Hierbij gaat om het duidelijker maken van regels en het verminderen van lasten en controledruk bij de Commissie, de controlerende instanties op het lidstaatsniveau en de agrariërs zelf. De Europese Commissie heeft aangegeven dat het thema ‘vereenvoudiging’ in de discussie over de toekomst van het GLB zal worden mee genomen. Deze discussie vindt overigens niet alleen plaats in het kader van de herziening van het GLB. Sinds 2005 is er binnen DG Landbouw aandacht voor het vereenvoudigen van het GLB en er zijn verschillende acties hierop ondernomen.

Uit een reactie van het Europees Parlement (EP) op de positie van de Commissie over de vereenvoudiging van het GLB blijkt dat zij de voorgenomen vereenvoudiging van de regelgeving in hoge mate steunt. Ook vanuit de lidstaten is er steun voor een verder vereenvoudiging van het GLB.

In de afgelopen jaren is de vereenvoudiging van het GLB ook door Nederland bepleit in de Europese context. Daarbij zou er onder meer aandacht moeten zijn voor de te bereiken beleidsdoelstellingen en resultaten i.p.v. van aandacht voor de maatregelen. Daarnaast wordt er vanuit Nederland ingezet op het werken met risicoanalyse’s in het controlesysteem.

Tegelijkertijd zijn er vooral binnen de Europese Commissie ook zorgen over de ‘waarborging van de financiële belangen van de EU’ en de risico’s die vereenvoudiging mogelijk mee brengt. Deze belangen moeten ook met nieuwe en alternatieve vormen van controle gewaarborgd kunnen blijven.

Conclusie en vooruitblik

Hoewel er verschillende belemmeringen zijn voor de ambities van de NFW, kunnen we vaststellen dat er momenteel wel degelijk een klimaat voor verandering is. Uit de gesprekken met verschillende betrokkenen op zowel het nationale als op het Europese niveau blijkt dat met veel openheid gesproken wordt over het vereenvoudigen van de regelgeving.

In de huidige context is het vooral van belang dat de vereenvoudiging en vermindering van de administratieve lasten bij de hervorming van het GLB op de agenda blijft staan. Voor het creëren van meer mogelijkheden voor zelfsturing, is het van belang dat de discussie over het GLB zich niet verengt naar een discussie over de besteding en verdeling van Europese gelden.



Uit de gesprekken blijkt dat er vooral behoefte is aan nieuwe ideeën en voorstellen die richting kunnen geven aan het verminderen van de administratieve lasten. Deze voorstellen moeten een antwoord kunnen bieden op de spanning tussen enerzijds meer ruimte en anderzijds het waarborgen van de financiële belangen van de EU. Dit betekent dat het moeilijk zal zijn om te werken met systemen die gebaseerd zijn op vertrouwen in de Europese context.

Bij het verder ontwikkelen van ideeën rond zelfsturing is het vooral van belang om in acht te houden dat vormen van zelfsturing toepasbaar moeten zijn in alle EU landen. Men moet zich afvragen waartoe een voorstel leidt in andere lidstaten. Kan het praktisch wel worden ingevoerd in de andere lidstaten? Leidt het in andere lidstaten niet tot situaties met te veel risico's? Het is daarnaast van belang dat er 'bewijzen' zijn dat een systeem voldoende garanties biedt in de praktijk. Op basis van 'beloften' alleen kan de Europese Commissie geen toestemming verlenen.

Op basis van deze overwegingen lijkt het in eerste instantie zinvol om een pilot of experiment op te zetten om ervaring op te doen met het functioneren van een alternatief controlesysteem. Gezien de interesse van de Commissie verdient het de aanbeveling om de Commissie, naast de Nederlandse overheid (welke uiteindelijk verantwoordelijk is voor het functioneren van het controlesysteem) te betrekken bij het opzetten van een dergelijk pilot en mee te nemen in de ontwikkeling hiervan.



colofon

Tekst

Pieter Zwaan, Ingrid Coninx, Katrien Termeer en Alwin Gerritsen, Vakgroep Bestuurskunde en onderzoeksinstituut Alterra – Wageningen UR

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:



