

Singel- en Dykswallencommissie Noordelijke Friese Wouden

M. Pleijte en P.H. Kersten

Alterra Wageningen UR
Wageningen, 2010



P.H. Kersten en M. Pleijte, 2010. *Singel- en Dykswallencommissie Noordelijke Friese Wouden*. Wageningen, Alterra. 29 blz.; 4 fig.

Referaat

In dit rapport wordt aangegeven welke typen commissies relevant kunnen zijn voor de opgaven van de Vereniging 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. Verschillende typen commissies zijn onderscheiden op basis van a) status, b) samenstelling en c) rollen en taken. De kenmerken en condities van de verschillende commissies tonen aan dat niet alle activiteiten waar commissies zich mee bezig houden, bij één commissie moeten worden gelegd. Gesproken wordt over meerdere commissies, maar in de praktijk kan evengoed sprake zijn van één commissie met subcommissies hierbinnen dan wel werkgroepen. Het gaat er om dat specifieke taken, activiteiten en verantwoordelijkheden worden gedeeld die specialisatie binnen de organisatie kunnen vergen.

Trefwoorden

Singel- en Dykswallencommissie Noordelijke Friese Wouden, Schouwcommissie, status van commissies, samenstelling van commissies, rollen en taken van commissies, Verbindingscommissie, Vereveningscommissie, Voorschouwcommissie, Welstandscommissie.

Dit onderzoek is uitgevoerd binnen het kader van het project Zelfsturing en Profit Noordelijke Friese Wouden en is gefinancierd door Transforum. De auteurs willen hun collega Alwin Gerritsen danken voor zijn commentaar op het concept-rapport. Projectcode [5238393-01]

© 2009 Alterra Wageningen UR, Postbus 47; 6700 AA Wageningen; Nederland
Telefoon 0317 48 07 00; fax 0317 41 90 00; e-mail info.alterra@wur.nl

Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd en/of openbaar gemaakt door middel van druk, fotokopie, microfilm of op welke andere wijze ook zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van Alterra Wageningen UR.

Alterra B.V. aanvaardt geen aansprakelijkheid voor eventuele schade voortvloeiend uit het gebruik van de resultaten van dit onderzoek of de toepassing van de adviezen.

Inhoud

Samenvatting	7
1. Aanleiding	13
1.1 Kaarten en spelregels	13
1.2 Maatwerk	13
1.3 Opzetten Singel- en Dykswallencommissie	13
2. Doelstelling	14
3. Kennisvragen	14
4. Typen commissies	15
4.1 Status van commissies	15
4.2 Samenstelling van commissies	16
4.3 Rollen en taken van commissies	17
5. Nadere karakterisering van typen commissies	22
5.1 Vereveningscommissie	22
5.2 Verbindingscommissie	23
5.3 Voorschouwcommissie	24
5.4 Benodigheden commissies	24
6. Conclusies	27
Referenties	29

Samenvatting

Aanleiding

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. Ondermeer de Landschapsvisie 'Boer en Landschap' (Bosch en Slabbers, 2009) beschrijft 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 wil graag uitbreidingsmogelijkheden hebben wat flexibiliteit vraagt 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 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 de 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 spelregels nodig voor rooien, compensatie, herplant en doorgangen die kunnen variëren per deelgebied of opgave.

Opzetten Singel- en Dykswallencommissie

Binnen de 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

Dykwallencommissie. Deze zou bijvoorbeeld ingeschakeld kunnen worden om uitbreidingsplannen van melkveebedrijven te beoordelen en mogelijk te maken. De Schouwcommissie die nu binnen de 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 Transforum Innovatief Praktijkproject Zelfsturing en 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 Vereniging 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. Gesproken wordt over meerdere commissies, maar in de praktijk kan evengoed sprake zijn van één commissie met subcommissies hierbinnen dan wel werkgroepen. Het gaat er om dat specifieke taken, activiteiten en verantwoordelijkheden worden gedeeld die specialisatie binnen de organisatie kunnen vergen.

Status van commissies

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

1. formele commissies met juridische status omdat zij bepaalde taken of bevoegdheden toegewezen hebben gekregen;
2. 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 Noordelijke Friese Wouden, 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 regelgeving 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):

Figuur 1: type commissies

Status/ Samenstelling	<i>Verevenen</i>	<i>Verbinden</i>	<i>Schouwen</i>
<i>Formeel</i>	Gemengde Singel- en Dykswallen commissie	Gemengde Stuurgroep Noordelijke en Friese Wouden	Externe Schouwcommissie
<i>Informeel</i>	Interne Vereveningscommissie	Interne Verbindingscommissie	Interne voorschouwcommissie

Toelichting bij type commissies

De commissies kunnen als volgt toegelicht worden:

Een Singel- en Dykswallencommissie: de Vereniging van de 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 (Nationaal Landschap) Noordelijke Friese Wouden 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 productmarktcombinaties probeert de Vereniging Noordelijke Friese Wouden 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 bestaat nu (nog) niet en wordt vanuit de Vereniging Noordelijke Friese Wouden niet beoogd, terwijl 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. Dit kan binnen één commissie met subcommissies en werkgroepen of door meerdere commissies binnen de Vereniging Noordelijke Friese Wouden te onderscheiden.

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 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 Noordelijke Friese Wouden, 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. Het is uiteraard wel mogelijk om met subcommissies of werkgroepen te werken.

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.

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 beïnvloeding van beleid en regelgeving uitvoeren.

1. Aanleiding

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. Ondermeer de Landschapsvisie 'Boer en Landschap' (Bosch en Slabbers, 2009) beschrijft 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 wil graag uitbreidingsmogelijkheden hebben wat flexibiliteit vraagt in het omgaan met elzensingels en houtwallen en met nieuwe bebouwing.

1.1 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 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 de herziening van hun bestemmingsplannen voor het buitengebied rekening mee houden.

1.2 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 spelregels nodig voor rooien, compensatie, herplant en doorgangen die kunnen variëren per deelgebied of opgave.

1.3 Opzetten Singel- en Dykswallencommissie

Binnen de 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. De Vereniging Noordelijke Friese Wouden heeft het vraagstuk als volgt beschreven: *“Wat betekent het voor een gebied met elzensingels (MP: en houtwallen en opstallen) als een boerenbedrijf de percelen aan wil passen aan de ‘moderne’ tijd? Er is in de gemeentelijke*

plannen en de boswet gesteld dat er geen singels in meters verloren mogen gaan. Daar waar nog weinig staat kun je uitwijken. Maar diegenen die altijd goed op hun singels hebben gepast, zouden wel eens in de knel kunnen komen. De vraag is dan: hoe los je dat op? Want het gaat te ver om mensen die hun best doen voor het landschap te straffen..."

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 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 controlerende instantie.

In het kader van het Transforum Innovatief Praktijkproject Zelfsturing en Profit Noordelijke Friese Wouden is Alterra gevraagd te laten zien wat de opties zijn. Zo'n commissie kan een dergelijke schouw of welstandstoets uitvoeren, maar die schouw of toets kan ook vanuit de vereniging Noordelijke Friese Wouden, de Agrarische natuurverenigingen / de boeren gebeuren. Wat moet er dan geregeld worden?

2. Doelstelling

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.

3. Kennisvragen

De centrale vraag luidt:

"Welke typen commissies kunnen relevant zijn voor de opgave van de Noordelijke Friese Wouden en wat zijn hun eigenschappen op: benodigde condities, organisatie en proces?"

Deze centrale vraag is op te delen in de volgende deelvragen:

- wat voor type commissies zijn te onderscheiden?
- wat zijn sterke en zwakke punten van verschillende type commissies (wat doen ze wel en wat niet)?

¹ NFW-Nieuwsflits/Jaargang 8, maart 2010

- wat zou er moeten gebeuren om de commissie te realiseren?
- welke reflectie is mogelijk op de commissies die nu al bestaan bij de Vereniging Noordelijke Friese Wouden?

De kennisvragen zullen in bovenstaande volgorde behandeld worden en als slot wordt de centrale vraag beantwoord.

Gesproken wordt over meerdere commissies, maar in de praktijk kan evengoed sprake zijn van één commissie met subcommissies hierbinnen dan wel werkgroepen. Het gaat er om dat specifieke taken, activiteiten en verantwoordelijkheden worden gedeeld die specialisatie binnen de organisatie kunnen vergen.

4. Typen commissies

Wat kan worden verstaan onder een commissie? Een commissie is een groep van mensen met een bepaalde taak die zij gezamenlijk uit proberen te voeren. Een commissie functioneert doorgaans binnen een grotere organisatie en wordt door die organisatie ingesteld om een bepaalde taak te verrichten ten behoeve van die organisatie, of te werken aan een deelgebied van het doel van die organisatie.

Een commissie kan permanent dan wel tijdelijk van aard zijn. Binnen de Noordelijke Friese Wouden bestaat al een schouwcommissie. Deze schouwcommissie is ingesteld ten tijde van het Programma Beheer in de Noordelijke Friese Wouden en zal onder de opvolger van het Programma Beheer, het Subsidiestelsel Natuur en Landschap (Ministerie van LNV, 2010) worden voortgezet. Naast deze schouwcommissie is de Noordelijke Friese Wouden van plan om een Singel- en Dykswalcommissie in te stellen, waar in de inleiding (paragraaf 1) aan is gerefereerd.

Allereerst wordt in deze paragraaf aangegeven welke typen commissies zijn te onderscheiden. Daarbij wordt gerefereerd aan a) de status van commissies, b) de samenstelling van commissie en c) de rollen en taken van commissies.

4.1 Status van commissies

Er is een onderscheid te maken naar de status van commissies:

- formele commissies met juridische status omdat zij bepaalde taken of bevoegdheden toegewezen hebben gekregen;
- 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 Noordelijke Friese Wouden, lijkt tot nu toe vooral in te zetten op de discussie om formeel-juridische

status te krijgen voor het verrichten van taken (Zie hiervoor de Nieuwsflitsen op de website van de Vereniging). Eigenlijk wil de Vereniging Noordelijke Friese Wouden daarbij bevoegdheden, die formeel eigenlijk toekomen aan het bevoegd gezag, overhevelen naar het gebied. De Vereniging Noordelijke Friese Wouden is hierbij niet uit op het geheel overdragen van bevoegdheden door het bevoegde gezag, maar zij wil vooral meer speelruimte. De controle op hoofdlijnen kan gebeuren door het bevoegd gezag door de controles die de Noordelijke Friese Wouden zou verrichten, aan een meta-toetsing (controle op controle) te onderwerpen.

Het eenzijdig inzetten op het steven naar meer formeel juridische status van commissies is een moeilijke weg met veel weerstanden (zie ook Zwaan, Termeer, Coninx en Gerritsen, 2010). De Vereniging Noordelijke Friese Wouden kan haar invloed ook via informele commissies vergroten: meedenken, meepraten en soms zelfs meebeslissen in het voortraject dan wel plannen maken op basis waarvan besluiten juridisch in het vat gegoten worden is ons inziens veel vruchtbaarder. Ook een informele controlefunctie uitoefenen dan wel informeel vereveningsmogelijkheden (salderingsmogelijkheden tussen bedrijven) aangeven via commissies is zowel voor agrariërs als voor bevoegd gezag zeker van waarde.

4.2 Samenstelling van commissies

Bij de samenstelling van commissies wordt een onderscheid gemaakt tussen externe commissies, gemengde commissies en interne commissies. Dit alles geredeneerd vanuit de optiek van de Vereniging Noordelijke Friese Wouden.

Ad 1) Externe commissie

Bij externe commissies, waarin geen vertegenwoordiging van de Vereniging Noordelijke Friese Wouden en haar achterban aanwezig is, kan gedacht worden aan deelnemers als bijvoorbeeld medewerkers van bevoegd gezag, respectievelijk overheden: ministeries, provincies, gemeenten en waterschappen. Een dergelijke externe commissie zal zich vooral voordoen in het kader van controle.

Een voordeel van het opereren van deze overheden in één commissie kan zijn dat er minder sprake zal zijn van het hanteren van een te sectorale invalshoek en minder van toetsing op verschillende momenten. Een meer integrale benadering en controle op één tijdstip ontlast daarmee agrariërs.

Er zijn overigens ook externe commissies denkbaar qua samenstelling die geen overheden bevatten, maar bijvoorbeeld maatschappelijke organisaties. Bij die maatschappelijke organisaties kan bijvoorbeeld worden gedacht aan andere agrarische natuurverenigingen of andere terreinbeherende organisaties. Dergelijk partijen kunnen bijdragen in expertiseontwikkeling en kunnen ook de onafhankelijkheid bij het beoordelen vergroten.

Ad 2) Interne commissie

De interne commissie kan volledig bestaan uit vertegenwoordigers van de Vereniging Noordelijke Friese Wouden, bijvoorbeeld agrariërs. Interne commissies kunnen voorbereidingen treffen voor 1) controle door bevoegde gezagen of 2) voor het overleggen en onderhandelen in netwerken. Zij kunnen ook een rol spelen bij 3) compensatie en mitigatievraagstukken omdat zij dan uitruil tussen individuele agrariërs kunnen bewerkstelligen.

Ad 3) Gemengde commissie

Hierbij kan worden gedacht aan een commissie waarin naast enkele deelnemers vanuit de Vereniging Noordelijke Friese Wouden vertegenwoordigers van overheden, marktpartijen en maatschappelijke organisaties gezamenlijk opereren. Een dergelijke gemengde commissie doet zich vooral voor als de nadruk ligt op overleg en onderhandelen. Maar er kunnen ook andere redenen ten grondslag liggen aan de samenwerking: zoals legitimatie naar buiten toe en het waarborgen van onafhankelijkheid en objectiviteit en ook het gebruik maken van elkaars hulpbronnen: kennis delen en samen kennis ontwikkelen, grond beschikbaar stellen door bijvoorbeeld natuurorganisaties voor het inscharen van vee, het gezamenlijk inschakelen van loonwerkers etc.

4.3 Rollen en taken van commissies

De rollen en taken van commissies binnen de Noordelijke Friese Wouden kan grofweg in drieën worden gedeeld:

* *schouwen*. de rol en taak van het schouwen bestaat vooral uit het adviseren en voortoetsen en heeft tot nu toe vooral betrekking op singels en houtwallen. Daarmee is de schouw vooral gericht op natuur en landschap en ook vooral ingegeven door beleid vanuit overheden. De Vereniging Noordelijke Friese Wouden wil het voorschouwen (de beoordeling vanuit het gebied in plaats vanuit een externe beoordelaar, als bijvoorbeeld de AID) ook meer benaderen vanuit een ontwikkelingsperspectief in plaats van alleen vanuit een behoudsperspectief. Het is een voorschouw, gezien de taak van het bevoegd gezag om deze schouw formeel uit te voeren. Ook wil de Vereniging Noordelijke Friese Wouden naast natuur- en landschap veel meer inspelen op planologische mogelijkheden. Agrariërs die hun bedrijf willen vergroten komen in de situatie terecht dat 1) zij een bouwvergunning nodig hebben om de bedrijfsvergroting te realiseren en 2) zij voor het vergroten van hun bedrijf houtwal dienen te verwijderen of singel dienen te dempen. In Friesland bestaat de regionale adviescommissie Hus en Hiem. Deze commissie is vooral een adviesorganisatie die zich richt op ruimtelijke kwaliteit, welstand en monumentenzorg van 30 gemeenten. De Vereniging Noordelijke Friese Wouden zou agrariërs kunnen bijstaan in het

anticiperen op de adviezen van de welstandscommissie en daarnaast een meer integrale visie kunnen neerzetten door ontwikkelingen zowel vanuit natuur en landschap en waterhuishouding te benaderen als vanuit bedrijfsvergroting.

* *verbinden*: de rol en taak van het verbinden bestaat vooral uit het agenderen in bestuurlijke en maatschappelijke netwerken, het kennisdelen en kennis ontwikkelen met andere organisaties. De nadruk ligt in deze fase vooral op a) het beïnvloeden van de beleidsvorming omtrent regels en beleid en b) op het elkaar versterken door samen te werken waarmee wederzijdse doelen gerealiseerd kunnen worden. Deze commissie is vooral gericht op beleidsvorming, regelvorming en op overleg en onderhandeling.

* *verevenen*: de rol van het verevenen is vooral van toepassing als het gaat om bedrijfsoverstijgende compensatie van elzensingels of houtwallen dan wel mitigatie van flora en fauna. Zo kunnen bijvoorbeeld regionale compensatie maatregelen, mitigatie in het kader van de Flora en Fauna Wet en de uitruil van waarden binnen de Noordelijke Friese Wouden mogelijk gemaakt worden. Het gaat dan om toetsingsgronden die zich uitstrekken buiten de beperkte grondgebiedsomvang van het veranderingsinitiatief van de eigenaar of de gebruiker, juist om de regionale component in de afwegingen te betrekken (Zie ook Kersten en Pleijte, 2010).

Wanneer we de status, de samenstelling en de rollen en taken van commissies combineren ontstaat het volgende overzicht aan commissies (figuur 2):

Figuur 2: typen commissies

Status/ Samenstelling	<i>Verevenen</i>	<i>Verbinden</i>	<i>Schouwen</i>
<i>Formeel</i>	Gemengde Singel- en Dykswallen commissie	Gemengde Stuurgroep Noordelijke en Friese Wouden	Externe Schouwcommissie
<i>Informeel</i>	Interne Vereveningscommissie	Interne Verbindingscommissie	Interne voorschouwcommissie

De commissies kunnen als volgt toegelicht worden:

Een Singel- en Dykswallen commissie: de Vereniging van de 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.

Bij de Houtsingelhoofdstructuur Zuidelijk Westerkwartier in de provincie Groningen was een Begeleidingscommissie Landschapselementen Zuidelijk Westerkwartier ingesteld, een gemengde commissie van overheden, landbouworganisaties en milieu, natuur- en landschapsorganisaties. De intentie was dat de gemeenten aan deze commissie de kapaanvragen zouden voorleggen en dat deze commissie hierover vervolgens zwaarwegend advies zou uitbrengen (Folder over Houtsingelhoofdstructuur Zuidelijk Westerkwartier, website provincie Groningen). Hierover zijn met name de colleges van B&W gevallen. Zij vinden adviezen op deze manier te bindend van aard en vinden de commissie daarmee te veel in de bevoegdheden van de gemeente treden.

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 commissie kan taken vervullen als:

- Het gezamenlijk opstellen van spelregels en kaarten;
- Het adviseren over de richtlijnen voor het vaststellen van richtlijnen voor de financiële compensatie;
- Het bijeen brengen van ‘aanbod van kap’ en ‘vraag naar herplant’;
- Handhaving kan eventueel neergelegd worden bij de al bestaande schouwcommissie, maar kan ook een taak van gemeenten blijven.

In bepaalde gevallen kan het mogelijk worden gemaakt om financieel te compenseren. Het geld zal dan gebruikt worden voor herstel van elzensingels en houtwallen. Binnen het gebied van de Noordelijke Friese Wouden wordt dan een plan of visie opgesteld waar prioriteiten liggen voor herstel van elzensingels en houtwallen. Dat hoeft dus niet perse te gebeuren op hetzelfde terrein van een agrariër of een gemeente waar gekapt is. Het is aan betrokken partijen om te bepalen welke vorm zij juridisch de juiste vinden voor het beheer van het geld en welke rol een vereveningscommissie hierin krijgt.

De Stuurgroep Noordelijke Friese Wouden lijkt qua samenstelling op een gemengde commissie en probeert beleid en regelgeving te beïnvloeden. Deze commissie heeft weinig invloed op beleid en regelgeving die op nationaal schaalniveau tussen overheden en maatschappelijke organisaties tot stand komt. In de Stuurgroep Noordelijke Friese Wouden nemen de volgende partijen deel op het niveau van bestuurders:

- Provincie Fryslân (vervult tevens het voorzitterschap en secretariaat)

- Gemeenten Datumadeel,
- Gemeente Tytsjerksteradeel
- Gemeente Achtkarspelen
- Gemeente Smallingerland
- Gemeente Kollumerland
- LTO Noord
- Vereniging Noordelijke Friese Wouden
- Wetterskip Fryslân
- Natuur- en milieuorganisaties
- Ministerie van LNV
- Ministerie van VROM
- Wageningen Universiteit Research (WUR)

Hetzelfde geldt voor de vertegenwoordiging namens de Noordelijke Friese Wouden. Indien gewenst wordt de stuurgroep uitgebreid met 1 vertegenwoordiger per agrarische natuurvereniging, e.e.a. ter beoordeling van de 2 vertegenwoordigers namens de Noordelijke Friese Wouden.

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 productmarktcombinaties (PMC's) probeert de Vereniging Noordelijke Friese Wouden tot overeenstemming te komen over beleid en regels en probeert zij hiernaast ook ruimte te creëren voor vernieuwingen. Een mooi voorbeeld hiervan is de themagroep Controle op afstand.

Voor zowel de Stuurgroep Noordelijke Friese Wouden als voor de verbindingscommissie geldt dat de Vereniging Noordelijke Friese Wouden minder op ad hoc basis en meer structureel betrokken wil zijn bij de totstandkoming van beleid en regelgeving dat op hen van toepassing is.

Een *externe schouwcommissie* is een commissie die bestaat uit externe overheden en deskundigen die de realisatie van natuur- en landschapselementen controleren alsook plannen voor bedrijfsvergroting of bedrijfswijziging. Een dergelijke commissie bestaat nu (nog) niet en wordt vanuit de Vereniging Noordelijke Friese Wouden niet beoogd, terwijl 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.

In de praktijk hebben alle typen commissies zowel voor- als nadelen.

Voordelen zijn bijvoorbeeld:

- *Gemengde externe vereveningscommissie*: beïnvloeding vanwege bindend advies (=belanghebbendheid en deskundigheid);
- *Interne vereveningscommissie*: verevening maakt meer mogelijk (=verdelen van lusten en lasten wat anders niet lukt);
- *Externe verbindingscommissie*: afspraken tussen organisaties die een organisatie alleen niet kan verwezenlijken;
- *Interne verbindingscommissie*: betrokkenheid bij interne belangen;
- *Externe schouwcommissie*: invloed toetsing/controle die vaak doorwerkt in overheidsbeslissingen;
- *Interne schouwcommissie*: mogelijkheid tot advies, sociale controle en minder afstand

In het verleden waren nadelen te onderscheiden bij de verschillende typen commissies (figuur 3).

Status/ Samenstelling	Verevenen	Verbinden	Schouwen
Formeel	Begeleidingscommissie Landschapselementen Zuidelijk Westerkwartier: Bindend advies van commissie is bedreiging voor Colleges van B&W	Stuurgroep Nationaal Landschap Groene Hart: afspraken in stuurgroep zijn onder andere vanwege vele betrokken organisaties (bestuurlijke drukte) moeilijk te realiseren	Welstandscommissies: hebben een vrij negatief imago vanwege hun starre, toetsende houding, die meer is gericht op behoud dan op ontwikkeling
Informeel	Gebiedsontwikkeling in de Oude Rijnzone en Hart van de Heuvelrug: Verevening tussen deelgebieden leidt tot legitimiteitsdiscussies: Waarom krijgt de ene gemeente de lasten en andere gemeenten de lusten?	Interne klachtencommissie: Als de klacht na bemiddeling niet tot de gewenste oplossing leidt, zijn er geen andere mogelijkheden om klachten te uiten. Onafhankelijkheid en deskundigheid worden dan vaak in twijfel getrokken	Publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie (PBO) Landbouwschap: vervreemdt van agrariërs ondermeer door controlefunctie namens overheden

Figuur 3: voorbeelden van type commissies waarbij nadelen zich in de praktijk toonden

De commissies kunnen beter niet met elkaar worden vermengd omdat hun kernactiviteiten te veel verschillen alsook de achterliggende mechanismen. In de volgende paragraaf zullen de type commissies nader worden beschreven en hierbij zullen ook verschillende sterke en zwakke kanten van de commissies worden belicht, alsook de condities waaronder commissies al dan niet kunnen functioneren.

In de bovenstaande figuur komt ook het verschil tussen de formele en informele organisatievorm duidelijk tot uiting. De Singel- en Dykswallencommissie zal in dit schema formeel ingestelde verantwoordelijkheden kennen, bijvoorbeeld via een borging in het bestemmingplan of via procedurele covenant-afspraken met lokaal en regionaal bestuur. De informele commissies zijn hier met hun inhoudelijke activiteiten benoemd. Wellicht zal in de toekomst een commissie, die wel de naam Singel en Dyswalcommissie voert, informele activiteiten uit het gedeelte van figuur 1 uitoefenen.

5. Nadere karakterisering van typen commissies

5.1 Vereveningscommissie

Een vereveningscommissie kan vooral een rol spelen bij bedrijfsoverstijgende compensatie en mitigatie. Dit behoeft nadere toelichting.

De vijf gemeenten die deel uitmaken van de Noordelijke Friese Wouden hebben ter voorbereiding van het opstellen van nieuwe bestemmingsplannen buitengebied eerst een landschapsvisie laten opstellen, getiteld "Boer én landschap" (Bosch en Slabbers, 2009). Hierin zijn ondermeer de kenmerken en waarden van verschillende aanwezige landschapstypen beschreven en is een eerste aanzet tot beleid gegeven dat zich richt op behoud en versterking van landschapswaarden zonder de agrarische ontwikkeling te veel te belemmeren. De gemeente Achtkarspelen heeft vervolgens Bügel Hajema Adviseurs (2010) gevraagd om een regeling te ontwerpen in de vorm van een proefplan dat voortborduurde op het gedachtegoed uit de landschapsvisie. Daarbij is gestreefd naar een vernieuwende aanpak waarbij nagenoeg geen procedure nodig zou zijn. Een werkgroep van gemeenteambtenaren en adviseurs buigt zich nog verder over het komen tot een 'uniforme' bestemmingsplanregeling voor de schaalvergroting van agrarische bedrijven. Het is de bedoeling om het planologisch zo te regelen, dat aanvragen voor schaalvergroting volgens de normen van de landschapsvisie Boer en Landschap (Bosch en Slabbers, 2009) na toetsing zonder aanlegvergunning worden toegestaan. Voor aanvragen, die afwijken van de normen, wordt wel een aanlegvergunning gevraagd (waarbij dan wel weer toetsingseisen bedacht moeten worden). Omdat het proefplan nog niet door B&W van de gemeente(n) is vastgesteld zal in deze rapportage niet verder op het proefplan worden ingegaan. Wel refereren wij aan de Boswet omdat die een

grondeigenaar verplicht om elzensingels en houtwallen te compenseren. De provincie Friesland beschrijft in haar door GS op 21 oktober vastgestelde notitie "Uitvoering Boswet" hoe compensatie moet plaatsvinden. Zij zien bij voorkeur dat eigenaren aansluiten bij de zogenaamde compensatievoorkeurszones, weergegeven op de houtsingelkaart. Een grondgebruiker of eigenaar dient in een inrichtingsplan aan te geven hoe de compensatieregeling wordt uitgevoerd. Voor de inrichting van de agrarische percelen zijn verhoudingseisen geformuleerd en voor elzensingels en houtwallen zijn inrichtingseisen geformuleerd die voornamelijk op landschapswaarden zijn gebaseerd.

Herstel of compensatie van houtwallen en elzensingels wordt vooral gezocht op het eigendom of het eigendom van de buren. Compensatie en mitigatie is daarmee in het gebied nagenoeg niet mogelijk: omdat de compensatie in een beperkt gebied, namelijk op het eigendom van de boer zelf gerealiseerd dient te worden (dat is dus zelfcompensatie door een agrariër op bedrijfsniveau in plaats van netwerkcompensatie tussen agrariërs op gebiedsniveau). Daarnaast is alleen gekeken naar het verdwijnen van elzensingels en houtwallen vanwege het uitbreiden van agrarische activiteiten. Maar hoe zit het met verstedelijkingsprocessen waardoor houtwallen en elzensingels verdwijnen? Ook die zouden gecompenseerd kunnen worden op agrarische grond waarbij de zogenaamde rood-voor-groen benadering toegepast kan worden. Hierbij kan bijvoorbeeld gedacht worden aan de Grondexploitatiewet (Grex) binnen de Wet ruimtelijke ordening (Wro). De projectontwikkelaar die de verstelijking realiseert betaalt dan voor de compensatie en mitigatie op de agrarische terreinen. Door verschillende ontwikkelingen met elkaar te verknopen ontstaan zodoende nieuwe kansen.

5.2 Verbindingscommissie

Een verbindingscommissie kan vooral een rol spelen bij regel- en beleidsvorming. Een dergelijke commissie kan worden opgericht om vraagstukken rond regel- en beleidsvorming in verschillende netwerken te agenderen dan wel hierover te overleggen en onderhandelen. Dit gebeurt in de Stuurgroep Noordelijke Friese Wouden en de themagroepen. De ervaring van het gebied is dat beleidsontwikkeling nog te vaak plaatsvindt op hogere schaalniveaus waarin overheden overleggen met belangrijkste maatschappelijke organisaties in het veld. De Vereniging Noordelijke Friese Wouden streeft naar een situatie waarin meer structurele betrokkenheid ontstaat bij het opstellen van regels en beleid. Door het toekennen van een pilotstatus is dit bijvoorbeeld mogelijk, zoals dit bij het Subsiestelsel Natuur- en Landschapsbeheer is gebeurd. In die zin is geleerd van het verleden van het Programma Beheer. Daar was de Noordelijke Friese Wouden niet bij betrokken waardoor zij achteraf moesten proberen om hun Woudenpakket geaccepteerd te krijgen (Eshuis, 2006). Het participeren in verschillende netwerken met een gemengde samenstelling van overheden, marktpartijen en maatschappelijke organisaties heeft als voordeel dat de Noordelijke Friese Wouden invloed kan uitoefenen op het ontwerp van regelingen en beleid. Ook kan zij de

mogelijkheden verkennen om samenwerking met andere terreinbeheerders aan te gaan, bijvoorbeeld om te verkennen of zich mogelijkheden voordoen voor compenseren en mitigeren en of die mogelijkheden verder vergroot kunnen worden (met een zekere ondergrens vanwege bijvoorbeeld waterhuishouding of landschapsbeeld).

5.3 Voorschouwcommissie

Een voorschouwcommissie kan vooral een rol spelen bij het voorschouwen vanuit regelingen omtrent natuur en landschap *en* omtrent bedrijfsuitbreiding. Wanneer sprake is van een voorschouwcommissie dan is het overdragen van bevoegdheden aan een dergelijke commissie ook niet aan de orde. Het leidt tot advies en een voorcontrole, die daarna (liefst integraal en zonder extra procedurele stappen) overgenomen wordt door het bevoegd gezag, dat de formele schouw dient uit te voeren. Door deze voorschouw integraal te benaderen heeft de Noordelijke Friese Wouden een voorsprong op de sectorale werkwijze die nu vanuit overheden nog wordt gevolgd. Het verdwijnen van elzensingels en houtwallen is immers vaak in verband te brengen met nieuwe bouwopstallen dan wel nieuw agrarisch gebruik. De landschappelijke inpassing van dergelijke bouwopstallen kan aangeven in hoeverre compensatie van elzensingels en houtwallen al dan niet gerealiseerd kan worden. Ook kan een dergelijke commissie naast het toetsen vanuit verschillende regelingen nagaan welke agrarische ontwikkelingen vanuit stimuleringsregelingen worden gestimuleerd. Daarbij kan het zijn dat de toetsingsinstrumenten en de stimulerende instrumenten op gespannen voet met elkaar staan.

5.4 Benodigheden commissies

Verbindingscommissie

Wij raden de Vereniging Noordelijke Friese Wouden aan om door te gaan met het participeren in externe netwerken. Dit is werk dat ondermeer volop gebeurt door de voorzitter van de Vereniging Noordelijke Friese Wouden en ook door mensen van LTO Noord Projecten. In de themagroepen gebeurt dit ook. Formeel en informeel lopen daarbij door elkaar. Enerzijds kost dit capaciteit (tijd en energie) en verhoogt het daarmee de transactiekosten, maar anderzijds wordt er invloed voor terug gekregen. Daarbij dient vanuit Noordelijke Friese Wouden steeds de afweging te worden gemaakt of participatie ertoe leidt dat zij met overreding invloed uit kunnen oefenen. Wel dient de Vereniging Noordelijke Friese Wouden ten alle tijden het recht te behouden dat wanneer zij hun belangen onvoldoende kunnen realiseren via het interactieve circuit van netwerken, zij via de politiek, pers dan wel via de rechter hun belangen kunnen realiseren. Met andere woorden: het consensusmodel dient dan ingeruild te kunnen worden voor het vechtmiddel (met procedures van zienswijzen en bezwaar maken tegen besluiten van de overheid). Hier is vaak sprake van een paradox situatie:

organisaties erkennen elkaar in een netwerk juist omdat zij elkaar niet langs andere wegen bevechten. Wanneer dus voor deze laatste optie wordt gekozen betekent dit vaak dat in het netwerk niet meer kan worden teruggekeerd.

Schouwcommissie

Wij raden de Vereniging Noordelijke Friese Wouden aan om niet eenzijdig te blijven inzetten op een schouwcommissie met formeel juridische status. De controlefunctie die de bevoegde gezagen uitvoeren heeft het karakter van afrekenen, terwijl de functie die de Vereniging Noordelijke Friese Wouden er aan wil meegeven ook het karakter van leren heeft. De Vereniging Noordelijke Friese Wouden wil dan in de huid kruipen van het bevoegde gezag (wat uiteindelijk weinig kans op realisatie kent) en met de bril op van externe controleurs proberen zij agrariërs alvast te waarschuwen hoe er afgerekend zal worden. Daarnaast geven zij ook advies hoe zij de prestaties kunnen verbeteren en hierin zit nu juist de leerfunctie. De voorschouw is hiermee van waarde. Wanneer de Vereniging Noordelijke Friese Wouden zelf de controlefunctie gaat uitoefenen, komt zij daarmee in een positie te verkeren die vroeger ook bij het Landbouwschap was waar te nemen. Naast een belangengroepfunctie, een informatiefunctie en een beleidsbeïnvloedingsfunctie krijg je dan ook een controlefunctie die op gespannen voet kan komen te staan met de eerder genoemde functies (Doorewaard, 1990). Het kan leden van de vereniging vervreemden.

Vereveningscommissie

Een vereveningscommissie dient om te gaan met de paradox wat op bedrijfsniveau geregeld moet worden en wat ook op gebiedsniveau geregeld kan worden. Een vereveningscommissie biedt meerwaarde omdat zij op zoek gaat naar win-win situaties: een agrariër die zijn bedrijf verder wil ontwikkelen maar compensatie en mitigatie niet op eigen terrein kan realiseren, maar wel bereid is te betalen voor die compensatie en mitigatie op het terrein van andere agrariërs. De kunst is daarbij dat de Vereniging Noordelijke Friese Wouden niet te veel door wettelijke bepalingen al ingekaderd wordt in de compensatie en mitigatiemogelijkheden. Het is immers al moeilijk genoeg om de bedrijfsvoeringen van verschillende agrariërs met elkaar te laten matchen of synchroniseren. Als dat dan al lukt ontstaat een mooie situatie, waarvan je niet graag wil dat die door voorschrijvende regelgeving op bedrijfs- dan wel gebiedsniveau onmogelijk wordt gemaakt.

In figuur 4 zijn de kenmerken en de condities van drie typen Noordelijke Friese Wouden-commissies weergegeven.

Motto	VENI: NFW KWAM	VIDI: NFW ZAG	VICI: NFW OVERWON (bedrijfsvraagstukken op gebiedsniveau!)
<i>Kernactiviteit NFW</i>	Participeren/deelnemen	Schouwen	Salderen
<i>Vanuit NFW</i>	Verbindingscommissie	Voorschouwcommissie	Vereveningscommissie
<i>Gericht op actoren</i>	<i>Gemengd:</i> gericht op overheden, marktpartijen en maatschappelijke organisaties	<i>Externen:</i> bevoegde gezagen	<i>Internen:</i> terreinbeheerders: agrariërs en grote terreinbeherende natuurorganisaties
<i>Te sturen mechanisme</i>	Omgaan met netwerk en netwerksturing	Omgaan met hiërarchie en hiërarchische sturing	Omgaan met terreinbeheerders en zelfsturing
<i>Rol en taak van externen</i>	Overleggen en onderhandelen (over regels en beleid)	Controleren door overheden (bevoegd gezag)	Toestaan/pleiten voor bedrijfsoverstijgende benadering
<i>Huidige en gewenste situatie</i>	<i>Nu:</i> Beleidsontwikkeling vindt plaats in corporatistisch model waarin overheden overleggen met belangrijkste maatschappelijke organisaties in het veld. <i>Gewenst:</i> meer structurele betrokkenheid bij het opstellen van regels en beleid	<i>Nu:</i> Sectorale controle door verschillende overheden op verschillende tijdstippen(zie ook notitie met J.D) <i>Gewenst:</i> Meer integrale controle op 1 moment (1 loket).	<i>Nu:</i> Vanuit POP en SNL wordt bedrijf het aanspreekpunt en ook voor bestemmingsplannen dienen individuele beheerplannen te worden gemaakt. <i>Gewenst:</i> meer bedrijfsoverstijgende benadering
<i>Rol en taak NFW</i>	Verbinden: Agenderen, kennisdelen en kennis ontwikkelen, eventueel meebeslissen	Voorschouwen: toetsen en adviseren over elzensingels en houtwallen en ook over opstallen (dus ook soort welstandscommissie)	Verevenen: compenseren en mitigeren op bedrijfsoverstijgend niveau door te bemiddelen tussen agrariërs
<i>Belangrijkste kaders</i>	Nationaal Landschap, Landschapsvisie etc.	Nu: POP, SNL, Boswet bestemmingsplan Wabo	Boswet en Flora- en Faunawet Individuele beheerplannen
<i>Speelruimte richting zelfsturing</i>	Meedelen in hulpbronnen (grond, geld, kennis, arbeid) en meebeslissen over regelingen en beleid	Meta-toetsing op hoofdlijnen door externen leidt tot speelruimte voor zelf controle	Ruimte voor opschalen boven het individueel bedrijfsniveau leidt tot speelruimte voor compenseren en mitigeren

<i>Focus</i>	Nadruk op beleidsvorming van contracten, formele procedures en ook op beleid	Nadruk op naleving contracten en formele procedures	Nadruk op contacten en vertrouwen tussen individuen
<i>Paradox</i>	Tussen harmoniemodel (overleggen/onderhandelen in interactief circuit) en vechtmodel (in politieke en juridisch circuit)	Tussen afrekenen en leren	Tussen individueel bedrijf en gebied
<i>Voordelen voor NFW en agrariërs</i>	<ul style="list-style-type: none"> - Invloed uitoefenen op het ontwerp van regelingen en beleid - samenwerking met andere terreinbeheerders aangaan, waarmee mogelijkheden voor compenseren en mitigeren verder vergroot kunnen worden (met een zekere ondergrens vanwege bijvoorbeeld waterhuishouding of landschapsbeeld) 	<ul style="list-style-type: none"> - Sociale controle bij subsidieaanvragen en vergunningaanvragen (niet overvragen) - Adviseren voordat externe controleurs langs komen - Expertiseontwikkeling en daarmee ook vraagbaak voor leden om prestaties te verbeteren - Voorkomen van straffen door externen (stopzetten subsidie, terugbetalen etc. of vergunning niet verlenen) - administratieve lasten overnemen van leden 	<ul style="list-style-type: none"> - inspelen op bedrijfsontwikkelingen (ook factor tijd hierin betrekken) - inspelen op gebiedsontwikkelingen
<i>Nadelen voor NFW en agrariërs</i>	<p><i>Agendavorming:</i> veel moeite om vraagstukken op de agenda te krijgen</p> <p><i>Afstemming</i> tussen organisaties vergt veel tijd en energie</p>	<i>Monitoring</i> en <i>advisering</i> kost tijd en energie	<i>Afstemming</i> tussen agrariërs vergt tijd en energie en uit de <i>administratie</i> dient zichtbaar gemaakt te worden hoe op gebiedsniveau verevening en mitigatie plaatsvindt

Figuur 4: Kenmerken en condities van drie typen Noordelijke Friese Wouden-commissies

6. Conclusies

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 met de agrariërs ontstaan. Wij zien dan ook meer heil in 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. Juist in het voorbereidende traject is in deze notitie aangetoond dat er goede aanknopingspunten liggen 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. Misschien moet er wel weer een nieuwe komen) worden geregeld. Wel is van belang dan exact aan te geven welke werkzaamheden en resultaten van de 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 in meer spannende gebiedsvraagstukken en niet worden gezien als een vrijblijvende praatclub.

De kenmerken en condities van de verschillende commissies tonen aan dat niet alle activiteiten waar commissies zich mee bezig 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 Noordelijke Friese Wouden, de kaders, de speelruimte richting zelfsturing, de focus en de paradoxale situaties verschillen voor de commissies hiervoor 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 zal het werk van de verschillende commissies 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. En bepaalt daarmee immers ook de ruimte die de Noordelijke Friese Wouden-commissie 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.

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 beïnvloeding van beleid en regelgeving uitvoeren.

Referenties

Bosch Slabbers, december 2009. *Boer en Landschap in de Noardlike Fryske Wâlden*

Bügel Hajema, oktober 2010. *Proefplan Buitengebied Achtkarspelen. 2^e concept regling landschappelijke kwaliteit.*

Doorewaard, M.E.M., 1990. *Milieuwetgeving en het bedrijfsleven; de paradoxale rol van belangenorganisaties.* Groningen: Wolters-Noordhoff.

Eshuis, J., 2006. *Kostbaar vertrouwen: een studie naar proceskosten en procesvertrouwen in beleid voor agrarisch natuurbeheer.* Wageningen.

Ministerie van LNV (Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, 2010), Dienst Regelingen. *Aanvraagperiode 2010. Subsidiestelsel natuur- en landschapsbeheer. Onderdeel agrarisch natuur- en landschapsbeheer.*

Provincie Friesland, 1997. *Uitvoering van de Boswet.*

Zwaan, P., Termeer, C.J.A.M., Coninx, A., Gerritsen, A.L. (2010). *Mogelijkheden voor zelfsturing bij agrarisch beheer binnen huidige juridische kaders.*

http://www.provinciegroningen.nl/fileadmin/user_upload/Documenten/Downloads/FolderHoutsinge/hoofdstructuur_ZWK.pdf