



Collectief verantwoord?

Verkenning van de accountability van collectieve realisatie van doelen binnen het nieuwe GLB

Alterra-rapport 2283
ISSN 1566-7197

Wies Vullings, Marie-Jose Smits, Trond Selnes, Irini Salverda, Rosalie van Dam, Anne van Doorn en Froukje Boonstra

Collectief verantwoord?

Dit onderzoek is uitgevoerd binnen het kader van het EL&I programma Beleidsondersteunend Onderzoek; Thema
Gemeenschappelijk Landbouw Beleid; Cluster Vitaal Landelijk Gebied.
Projectcode BO-11-016-010

Collectief verantwoord?

Verkenning van de accountability van collectieve realisatie van doelen binnen het nieuwe GLB

L.A.E. Vullings¹, M.J.W. Smits², T. Selnes², I.E. Salverda¹, R.I. van Dam¹, A.M. van Doorn¹ en F.G. Boonstra¹

¹ Alterra

² LEI

Alterra-rapport 2283

Alterra, onderdeel van Wageningen UR
Wageningen, 2012

Referaat

L.A.E. Vullings¹, M.J.W. Smits², T. Selnes², I.E. Salverda¹, R.I. van Dam¹, A.M. van Doorn¹ & F.G. Boonstra¹, 2012. *Collectief verantwoord? Verkenning van de accountability van collectieve realisatie van doelen binnen het nieuwe GLB*. Wageningen, Alterra, Alterra-rapport 2283. 54 blz.; 7 fig.; 1 tab.; 54 ref.

Het ministerie van EL&I wil weten of een collectieve aanpak door boeren een meerwaarde kan leveren aan de realisatie van de gewenste maatschappelijke prestaties in het nieuwe GLB die niet door de markt worden beloond. Het ministerie zoekt naar ideeën en methoden om goed om te kunnen gaan met de 'accountability' van collectieven als eindbegunstigden. In deze rapportage staat het resultaat van onderzoek naar drie onderzoeksvragen:

- Kan certificering een kans bieden voor agrarisch natuurbeheer, en kan het leiden tot vermindering van de controledruk?
- Hoe kan intrinsieke gedrevenheid bijdragen aan het proces van (zelf)sturing van collectieven?
- Wat zijn innovatieve voorbeelden van hoe collectieven op doel kunnen monitoren?

Voor deze drie vragen is een quickscan uitgevoerd.

Trefwoorden: accountability, certificering, Gemeenschappelijk Landbouw Beleid (GLB), intrinsieke motivatie, monitoring, zelfsturing.

ISSN 1566-7197

Dit rapport is gratis te downloaden van www.alterra.wur.nl (ga naar 'Alterra-rapporten'). Alterra Wageningen UR verstrekt geen gedrukte exemplaren van rapporten. Gedrukte exemplaren zijn verkrijgbaar via een externe leverancier. Kijk hiervoor op www.rapportbestellen.nl.

© 2012 Alterra (instituut binnen de rechtspersoon Stichting Dienst Landbouwkundig Onderzoek)
Postbus 47; 6700 AA Wageningen; info.alterra@wur.nl

- Overname, verveelvoudiging of openbaarmaking van deze uitgave is toegestaan mits met duidelijke bronvermelding.
- Overname, verveelvoudiging of openbaarmaking is niet toegestaan voor commerciële doeleinden en/of geldelijk gewin.
- Overname, verveelvoudiging of openbaarmaking is niet toegestaan voor die gedeelten van deze uitgave waarvan duidelijk is dat de auteursrechten liggen bij derden en/of zijn voorbehouden.

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

Alterra-rapport 2283
Wageningen, mei 2012

Inhoud

Samenvatting	7
1 Inleiding	9
1.1 Aanleiding	9
1.2 Doelgroep en kennisbehoefte	9
2 Certificering van agrarisch natuurbeheer	11
2.1 Inleiding	11
2.2 Trends in de tijd	12
2.3 Certificering van natuurbeheer: de stand van zaken	12
2.4 Op weg naar een nieuw kader: voorstellen van de EU	14
2.5 Certificering in andere sectoren	15
2.6 Analyse	18
3 Intrinsieke gedrevenheid en zelfsturing bij boerencollectieven	21
3.1 Inleiding	21
3.2 Aanpak	21
3.3 Theorie over motivaties, argumenten en drijfveren	22
3.3.1 Argumenten	23
3.3.2 Drijfveren	23
3.4 Motivaties en aanpak van verschillende soorten collectieven	25
3.4.1 Motivaties en aanpak van burger-initiatieven	25
3.4.2 Motivaties en aanpak van agrarische natuurverenigingen	26
3.4.3 Motivaties en aanpak van andere boerensamenwerkingen	27
3.4.4 Motivaties en aanpak van de GLB-collectieven	28
3.5 Theorie over intrinsieke gedrevenheid en (zelf)sturing	28
3.5.1 Intrinsieke gedrevenheid en zelfsturing	29
3.5.2 Hoe kunnen overheden omgaan met intrinsieke gedrevenheid en zelfsturing?	31
3.6 Mogelijkheden voor vervolg	32
4 Innovatieve mogelijkheden voor monitoring	33
4.1 Collectieven	33
4.2 Wat is monitoring?	34
4.3 Schaalverschillen van doelstelling	35
4.4 Methoden van monitoren	37
4.5 Bruikbaarheid van voorgestelde methoden	42
5 Slotwoord	45
Referenties	49
Bijlage 1 Extra vragen voor de interviews met vertegenwoordigers van de vier collectieven in het project van Raymond Schrijver (Alterra)	53

Samenvatting

Het idee om naar de kracht van boerencollectieven te kijken komt niet uit de lucht vallen. De afgelopen vijftien jaar spelen agrarische natuurverenigingen en andere collectieven een steeds belangrijker rol bij de ontwikkeling van natuurbeheer door agrariërs. Daarom lijken zij voor de realisatie van maatschappelijke doelen van het Gemeenschappelijk Landbouw Beleid (GLB) aangewezen partners te zijn. Zij kunnen op basis van een regionale visie, zelfsturing en een eigen plan van aanpak een pakket aan maatregelen samenstellen. Dit pakket berust dan op een op het gebied toegesneden plan dat samenhang heeft en past bij de regionale bedrijfsvoering. Er is nog geen ervaring met het werken met collectieven als **eind**begunstigde binnen het GLB en daarom zijn vier proefprojecten gestart. Bekeken wordt of en hoe de collectieve aanpak een mogelijk onderdeel van een toekomstig GLB kan worden.

Het ministerie van EL&I wil weten of een collectieve aanpak door boeren een meerwaarde kan leveren aan de realisatie van de gewenste maatschappelijke prestaties in het nieuwe GLB die niet door de markt worden beloond. De verwachting is dat met een collectieve aanpak een groot aantal maatschappelijke doelen effectiever worden gerealiseerd, en dat het de agrariërs de mogelijkheid biedt om op de juiste schaal hun ondernemerschap effectief aan te wenden voor die maatschappelijke doelen. Tenslotte wordt verwacht dat een collectieve aanpak de druk op de uitvoering en controle vermindert.

Het ministerie van EL&I zoekt naar ideeën en methoden om goed om te kunnen gaan met de ‘accountability’ van collectieven als eindbegunstigden. Met accountability wordt het hele scala van betalingen, controles en verantwoording naar EU en Nederlandse overheid bedoeld. Het hoofddoel van de accountability discussie is de meerwaarde van collectieven zoals hierboven beschreven waar te maken en manieren te bedenken om zo min mogelijk beperkt te worden door controles, regels en verantwoording.

In deze rapportage staat het resultaat van onderzoek naar de volgende drie onderzoeksvragen die samen met de werkgroep accountability van het ministerie van EL&I zijn opgesteld:

1. Kan certificering een kans bieden voor agrarisch natuurbeheer, en kan het leiden tot vermindering van de controledruk?
2. Hoe kan intrinsieke gedrevenheid bijdragen aan het proces van (zelf)sturing van collectieven?
3. Wat zijn innovatieve voorbeelden van hoe collectieven op doel kunnen monitoren?

Voor alle drie de vragen is een quick scan uitgevoerd, waardoor de volgende inzichten zijn opgedaan.

Certificering kan verschillende dingen betekenen. Certificering, in de zin van een keurmerk, zoals dat in andere sectoren wordt toegepast, is een ingewikkeld proces waarvoor verschillende onafhankelijke instituties moeten worden opgericht. Als Brussel certificering toestaat, is het nog de vraag wat zij daar onder verstaan. Het is van belang dat in de discussie duidelijk is wie, wat en waarom je wil certificeren. Bijvoorbeeld wie: de boeren, de schouwcommissie van de ANV of de ANV zelf? Deze vragen kunnen pas beantwoord worden als het doel van de certificering duidelijk is. Het belangrijkste doel van certificering zou kwaliteitsborging moeten zijn en vermindering van controledruk een bijproduct. Als het hoofddoel controledruk verminderen is, dan is certificering niet het juiste middel. Binnen het POP zijn de controleregels vooralsnog gedetailleerd omschreven, en onder het huidige regime leidt certificering niet tot een vermindering maar tot een verschuiving van de controledruk. Certificering kan ertoe leiden dat er meer intern wordt gecontroleerd, dat wil zeggen dat er door het boerencollectief een controle commissie wordt ingesteld die wel extern geaccrediteerd moet zijn om de

onafhankelijkheid te waarborgen. Daardoor kan wellicht volstaan worden met minder externe controle. Dit heeft gevolgen voor de overheid (vermindering controlelast) en voor de collectieven (meer verantwoordelijkheid).

In de verkenning naar intrinsieke gedrevenheid wordt gekeken naar de interne motivatie van (boeren)collectieven. Het gaat hier om de argumenten en drijfveren van binnenuit. Deze spelen op individueel niveau en op groepsniveau en gaan om wat leden van een collectief zelf drijft (ongeacht de buitenwereld). Er is een belangrijke relatie tussen de soort motivatie van een groep en de keuzes die gemaakt worden voor de manier waarop wordt georganiseerd en gecoördineerd. In groepen burgers of boeren die zeer gemotiveerd zijn en waar sprake is van een sterk gevoelde missie, 'esprit de corps' of ideologie, wordt meestal gekozen voor een losse en meer informele organisatiewijze gebaseerd op onderling vertrouwen. Voor samenwerking op basis van instrumentele motieven, dat wil zeggen samenwerking gedreven door het rationele eigenbelang van individuen, wordt meestal gekozen voor een formele en controlerende wijze van coördinatie gebaseerd op wantrouwen. Uit de literatuur en de praktijk blijkt dat beleid vaak uitgaat van wantrouwen. Uitgangspunt is meestal het controleren van zelfsturing, maar de uitdaging is wellicht het stimuleren van zelfsturing. De kunst is de juiste balans te vinden tussen loslaten en sturing. De coördinatie-mechanismen 'Handshake' en 'Handbook' die in de praktijk als mengvormen voorkomen, werken als verhelderende begrippen. Hierin is het coördinatiemechanisme Handshake gebaseerd op informele gedragsregels, die worden gedragen door gedeelde normen en waarden, vertrouwen en reciprociteit. Het Handbook mechanisme is gebaseerd op formele regels en procedures. Dit is een coördinatiemechanisme voor samenwerking op basis van een instrumenteel motief (gedreven door rationeel eigenbelang van individuen). Regels, overeenkomsten en (gedetailleerde) contracten zijn mechanismen die gezien kunnen worden als uitdrukkingen van wantrouwen. Het zou goed zijn om de blik op intrinsieke gedrevenheid te verbreden naar hoe de boerencollectieven zich intern en extern (willen) organiseren en hoe zij (willen) samenwerken of afstemmen met andere partijen. Het gaat hier om het vinden van de balans tussen het Handshake coördinatie-mechanisme en het Handbook coördinatie.

Het onderzoek naar innovatieve monitoringsmogelijkheden laat een aantal voorbeelden zien die gebruikt kunnen worden bij de interne monitoring van de collectieven zelf of bij de externe controle. Voorbeelden van monitoringsmethodieken die een collectief zelf kan toepassen zijn het systeem Beheer op Maat, dat voor het voortplanten en overleven van grutto's mozaïekbeheer inzet. Stenoeciteit van de Nederlandse flora en het inzetten van panoramafoto's door met regelmaat op dezelfde plek panoramafoto's te nemen om fysieke veranderingen in het veld te monitoring. Het automatisch herkennen van landschapselementen met het nieuwe actuele hoogte bestand (AHN2), en met tijdsreeksen van satellietbeelden controleren of blijvend grasland ook echt blijvend is, zijn methoden die meer geschikt zijn voor externe monitoring/controle. De genoemde methoden bevinden zich allemaal nog in het onderzoek/pilot stadium. Het voorbeeld van Beheer op Maat voor weidevogels is het verst ontwikkeld en wordt al concreet genoemd als voorbeeld in de werkgroep Accountability. De overige voorbeelden hebben nog vervolg onderzoek nodig voordat het tot concrete toepassing kan komen. Wel zouden alle methoden in potentie een bijdrage kunnen leveren aan het monitorings, certificerings- of controle proces.

De drie quick scans beantwoorden niet geheel de drie onderzoeksvragen die ten grondslag lagen aan de quick scans, maar leveren wel inzichten die een bijdragen leveren aan de beantwoording van die vragen. Daarnaast zijn een aantal overkoepelende vervolgvragen geformuleerd die de drie onderzoeksterreinen met elkaar verbinden. De vraag is nu wat bovenstaande resultaten bijdragen aan de discussie rond accountability van de collectieven en vooral of ze kunnen helpen de versimpeling waar de EU naar op zoek is te bewerkstellingen. De quick scans geven aan dat er voldoende mogelijkheden zijn, maar dat er gezocht moet worden naar slimme combinaties waardoor er een win-win situatie ontstaat, want alleen als alle betrokkenen het gevoel hebben er beter van te worden gaat het werken met collectieven kans van slagen hebben.

1 Inleiding

1.1 Aanleiding

Het idee om naar de kracht van boerencollectieven te kijken, komt niet uit de lucht vallen. De afgelopen vijftien jaar spelen agrarische natuurverenigingen en andere collectieven een steeds belangrijker rol bij de ontwikkeling van natuurbeheer door agrariërs. Daarom lijken zij voor de realisatie van maatschappelijke doelen van het Gemeenschappelijk Landbouw Beleid (GLB) aangewezen partners te zijn. Zij kunnen op basis van een regionale visie, zelfsturing en een eigen plan van aanpak een pakket aan maatregelen samenstellen. Dit pakket berust dan op een op het gebied toegesneden plan dat samenhang heeft en past bij de regionale bedrijfsvoering.

Er is nog geen ervaring met het werken met collectieven als eindbegunstigde binnen het GLB en daarom zijn vier proefprojecten gestart. Vier boerencollectieven oefenen met een collectieve aanpak als mogelijk onderdeel van een toekomstig GLB. De plannen die deze collectieven hebben ingediend zijn gestoeld op een totaal visie van de ontwikkeling in het betreffende gebied. In de plannen van aanpak zijn afrekenbare prestaties opgenomen. Het collectief ontvangt de subsidie, verdeelt deze en verantwoordt de uitgaven. De vier plannen hebben elk een eigen aanpak en een eigen manier van organiseren:

- Laag Holland: Agrarische Natuurvereniging Water, Land & Dijken (NH) zet vooral in op een landschapspremie met behoud van oud grasland en gezonde sloten en oevers. Dit doen zij door met vier prestaties ruimtelijk te sturen en te betalen op basis van overeenkomsten met 260 boeren voor biodiversiteit, landschap en klimaat.
- Fryske Wâlden: De Vereniging Noardlike Fryske Wâlden (Fr) streeft naar certificering en externe accreditatie van hun systeem. In de pilot zijn vijf certificaten opgenomen waarmee zij bij 100 boeren met één of meerdere certificaten sturen en betalen voor biodiversiteit, landschap en milieu.
- Oost Groningen: De Agrarische Natuurvereniging Oost Groningen (ANOG) ziet vooral mogelijkheden voor goedkoper en effectiever behoud van akkervogels. Daartoe formuleerde de vereniging vijf maatregelen waarmee zij ruimtelijk sturen op randen en percelen van 34 akkerbouwers.
- Winterswijk: De Stichting WCL Winterswijk heeft een puntensysteem gemaakt voor groenblauwe diensten. Daarbij wordt betaald aan de hand van vooraf toegekende punten voor de te leveren diensten bij ca. 100 boeren in hun werkgebied.

1.2 Doelgroep en kennisbehoefte

Het ministerie van EL&I wil weten of een collectieve aanpak door boeren een meerwaarde kan leveren aan de realisatie van de gewenste maatschappelijke prestaties in het nieuwe GLB die niet door de markt worden beloond. De verwachting is dat met een collectieve aanpak een groot aantal maatschappelijke doelen effectiever worden gerealiseerd, en dat het de agrariërs de mogelijkheid biedt om op de juiste schaal hun ondernemerschap effectief aan te wenden voor die maatschappelijke doelen. Met die ondernemersinzet en de lagere uitvoeringskosten door minder individuele beschikkingen, is het wellicht mogelijk om op termijn een kleiner aandeel van het beschikbare geld aan uitvoeringskosten te besteden en/of meer doelen met hetzelfde geld te bereiken.

- In uitgelekte concept verordeningen voor de ondersteuning van plattelandsontwikkeling door ELFPO (Europees landbouw fonds voor plattelands ontwikkeling) wordt aangegeven dat de EU het werken met collectieven gaat opnemen in haar beleid. Hierin staat o.a.: De mogelijkheid voor groepen van boeren (evt. samen met andere land managers) om betaald te krijgen voor Agro milieubetalingen (art. 34);
- De mogelijkheid voor collectieven om opstart- en proceskosten vergoed te krijgen (art. 41);
- De mogelijkheid tot het doen van gebiedsgerichte betalingen (art. 61).

Het succes van deze beleidsvoornemens hangt af van de verdere uitwerking. Een belangrijk aandachtspunt daarbij is dat de nu geboden ruimte niet achteraf dichtgetimmerd wordt in controleverordeningen. Door gezamenlijk (collectieven, pilots GLB, ministerie, kennisinstellingen en andere betrokkenen) het probleem te definiëren en te zoeken naar oplossingsrichtingen kan voor Nederland een wenselijke situatie geschetst worden. Vervolgens wordt die mogelijke toekomstige aanpak tijdig gedeeld met degenen die in Brussel de verordeningen opstellen om zo te proberen dat Brussel ideeën van de voor ons gewenste aanpak overneemt in de verordeningen. Het is in eerste instantie niet de bedoeling een kant en klaar plan te leveren, maar meer om suggesties, voorbeelden en ideeën voor een concept verantwoordingsmodel voor collectieven aan te reiken aan de juiste personen bij vooral DG AGRI. Dit vanuit een gezamenlijk gedragen gevoel voor een optimale inzet van collectieven bij de realisatie van maatschappelijke doelen in het GLB. Hiervoor is een verkenning nodig in de breedte van het onderwerp waarmee gezamenlijk (niet alleen binnen EL&I, DLG, DR, maar ook met de deelnemers van de pilots, algemene rekenkamer, Europese rekenkamer en andere partijen als het Nationaal Groenfonds) de gewenste weg wordt verkend.

Het ministerie van EL&I zoekt naar ideeën en methoden om goed om te kunnen gaan met de 'accountability' van collectieven als eindbegunstigden. Met accountability wordt het hele scala van betalingen, controles en verantwoording van en naar EU en Nederlandse overheid bedoeld.

In deze rapportage staat het resultaat van drie quick scans naar de onderstaande drie onderzoeksvragen:

1. Kan certificering een kans bieden voor agrarisch natuurbeheer, en kan het leiden tot vermindering van de controledruk?
2. Hoe kan intrinsieke gedrevenheid bijdragen aan het proces van (zelf)sturing van collectieven?
3. Wat zijn innovatieve voorbeelden van hoe collectieven op doel kunnen monitoren?

Deze onderzoeksvragen zijn samen met de werkgroep accountability van het ministerie van EL&I opgesteld. In de volgende drie hoofdstukken worden de drie quick scans en hun resultaten beschreven. In het laatste hoofdstuk wordt ingegaan op de bruikbaarheid van de uitkomsten en mogelijkheden voor vervolgonderzoek.

2 Certificering van agrarisch natuurbeheer

Auteurs: Marie-Jose Smits en Trond Selnes

2.1 Inleiding

De vraag die hier aan de orde komt is of certificering een kans kan bieden voor agrarisch natuurbeheer, en of het ook tot vermindering van de controledruk kan leiden. Onmiddellijk duikt dan de vraag op hoe en wie we dan willen certificeren? Willen we een Agrarisch Natuur Vereniging (ANV) certificeren? Of gaat het om de boeren die lid zijn van de ANV? Of misschien de schouwcommissie van de ANV, zoals voorgesteld door de ANF Noordelijke Friese Wouden? Wie kan hier als rechtspersoon optreden? Sommigen herinneren zich nog de strijd die de milieucoöperaties eind jaren negentig voerde om als groep geaccepteerd te worden als rechtspersoon. Daar zijn ze niet zo ver mee gekomen. Het idee van certificering van agrarisch natuurbeheer is dus niet nieuw. In 2004 is in opdracht van het ministerie van LNV een onderzoek uitgevoerd naar de mogelijkheden van certificering van natuurbeheer (Smits en Van Bavel, 2004). De belangrijkste conclusies uit het rapport van 2004 worden achtereenvolgens genoemd:

- Vroeger werd natuurbeheer vooral uitgevoerd door terreinbeherende organisaties als Staatsbosbeheer, Natuurmonumenten en de Provinciale Landschappen.
- Met de omslag naar meer natuurbeheer door particulieren (agrariërs en andere private grondbezitters) wordt de groep groter en meer divers.
- De toenemende diversiteit heeft geleid tot een behoefte aan kwaliteitsborging.
- Certificering is een manier om aan die behoefte te voldoen.
- De stakeholders zijn meestal enthousiast over het idee van een certificaat voor natuurbeheer.
- Maar de meningen over hoe een certificaat eruit moet zien verschillen. Zo worden de termen certificaat en certificering verschillend gebruikt (men kan er zowel een diploma als een keurmerk onder verstaan).
- Certificering wordt daarom een containerbegrip, en het wordt belangrijk om duidelijk te maken wat men precies bedoelt.
- Doel van certificering is veelal kwaliteitsborging, maar er zijn ook andere mogelijkheden. Marktwerving kan ook een doel zijn, bijvoorbeeld certificering om de verkoop van streekproducten te stimuleren. Daarnaast kan deregulering belangrijk zijn.
- Zelfregulerende mechanismen kunnen worden ingezet om minder maar betere controle te realiseren.
- Certificering leidt echter niet automatisch tot minder regeldruk; het kan ook leiden tot meer bureaucratisering. Certificering in de betekenis van keurmerk kan een ingewikkeld proces zijn, met veel papierwerk.
- De meeste respondenten benadrukken dat vertrouwen een essentieel onderwerp is in verband met certificering.
- Typologie: we kunnen een onderscheid maken tussen certificering van een individu, product, proces, organisatie, keten, systeem.

Deze notitie is bedoeld om dit rapport tegen het licht van huidige ontwikkelingen te houden. Echter, een belangrijk verschil tussen de vraagstelling van het rapport uit 2004 en de huidige update is dat de focus nu duidelijker is. Het rapport uit 2004 gaat over de mogelijkheden van certificering van (particulier) natuurbeheer. Het beleid was toen nog niet zo ver in het afbakenen van het onderwerp. Het was nog onduidelijk wie, wat en waarom gecertificeerd moest worden. Als er een focus was, dan was het voornamelijk kwaliteitsborging. De vraagstelling nu is voor het beleid meer toegespitst: doel van certificering is minder controledruk. En het gaat nu in eerste instantie om het certificeren van een boerencollectief, zoals een ANV.

2.2 Trends in de tijd

De tijdgeest van minder hiërarchische sturing en meer 'zelfbestuur', in welke vorm dan ook, is niet van de laatste jaren. Nieuw is echter dat er steeds concreter wordt gepraat over mogelijkheden om bijvoorbeeld het natuurbeheer te verruimen en welke rol zaken als controle en certificering kunnen spelen. Van den Burg stelt in zijn proefschrift dat

'milieumonitoring gaat niet alleen over top-down controle en verticale machtsstructuren; nieuwe vormen van milieumonitoring en nieuwe stromen van milieu-informatie stellen burgers-consumenten in staat om op een nieuwe manier invloed uit te oefenen op bedrijven en overheden.' (Van den Burg, 2006:209).

Van de Burg stelt ook dat van oudsher veel aandacht is uitgegaan naar de beschikbaarheid van technologie en de 'digitale kloof'. Wat echter van groter belang is, is hoe deze informatiestromen vorm zijn gegeven en hoe ze zich verhouden tot concrete mogelijkheden om actie te ondernemen. En dit wordt weer bepaald door de rol die de actoren spelen (ibid). Hoe certificering vorm krijgt hangt dus af van hoe de actoren in het proces staan. En het interessante daarbij is juist dat deze rollen nu aan het verschuiven zijn. Er is nu een klimaat voor verandering, stelt Zwaan e.a. (2010:17), en refereert vooral naar een wens om tot een vereenvoudiging van beleid te komen.

2.3 Certificering van natuurbeheer: de stand van zaken

In het rapport uit 2004 wordt een pilot-project besproken genaamd Controle op Afstand. In dit project werd samengewerkt tussen DLG, de ANV 'Waterland' en regiodirectie Noord-West. Het idee achter het project was dat een deel van de controle op het agrarisch natuurbeheer werd overgelaten aan de ANV. DLG stelde daarbij de procedures vast. Het ging in de eerste plaats om gedelegeerde kwaliteitsbeoordeling. Destijds werd geoordeeld dat het project succesvol was verlopen - de afspraken waren goed nagekomen door de ANV en de ANV had laten zien dat ze het organisatorisch aankon - maar het probleem was 'Brussel'. Brussel eist dat minimaal 5% van de subsidieaanvragen wordt gecontroleerd. Een project als 'Controle op Afstand' leidde er niet toe dat deze controle naar beneden kon worden bijgesteld.

Anno 2011 zijn we weer een stap verder. In 2010 is het subsidiestelsel Natuur en Landschap (SNL) door de provincies geïntroduceerd. In dit stelsel is het gebruik van certificaten opgenomen. De Stichting Certificering SNL, opgericht door de provincies, is een onafhankelijk instituut dat de certificaten uitreikt. Het secretariaat van de stichting wordt beheerd door Dienst Landelijk Gebied (DLG). Beheerders van natuur kunnen een certificaat krijgen wanneer zij voldoen aan de eisen die beschreven staan in een kwaliteitshandboek. Gecertificeerde natuurbeheerders hoeven bij subsidieaanvragen minder gegevens te overleggen. Bovendien krijgen ze een vergoeding voor het interne monitoren. Er zijn drie typen certificaten:

- Het certificaat natuurbeheer, bedoeld voor individuele eigenaren en organisaties. Elke subsidiegerechtigde kan een aanvraag doen om zich te laten certificeren.
- Het certificaat samenwerkingsverband natuurbeheer is een groepscertificaat voor samenwerkingsverbanden van eigenaren en organisaties.
- Het certificaat coördinatie agrarisch natuurbeheer is specifiek gericht op agrarisch natuurbeheer.

Voor de gebiedscoördinatoren voor collectief weidevogelbeheer is certificering verplicht. Maar verder is er geen certificering mogelijk voor agrarisch natuur- en landschapsbeheer buiten natuurterreinen. Dit beheer wordt mede gefinancierd door het Plattelandsontwikkelingsprogramma (POP). Daarom bepaalt de Europese Commissie op welke manier dit beheer gecontroleerd moet worden. Deze bepalingen kunnen niet vervangen

worden door een certificeringssysteem. Dit punt was eigenlijk al in het project 'Controle op Afstand' naar voren gekomen.

Certificering door ANV Noordelijke Friese Wouden

De vereniging Noordelijke Friese Wouden (NFW) is uitgekozen als één van de vier die in het kader van de hervormingen van het GLB meedoen aan een pilotstudie. De GLB-pilots zijn bedoeld om te kijken wat de mogelijkheden zijn als voor een boerencollectief om zelf sturing te geven aan het leveren van bovenwettelijke, maatschappelijke diensten op gebiedsniveau. NFW experimenteert met certificering. Zo zijn er vijf certificaten gedefinieerd gericht op te behalen doelen met bijpassende maatregelen. Er is o.a. een certificaat gericht op behoud van cultuurlandschap, een certificaat milieuverbetering en een certificaat biodiversiteit weidevogels. Dit zijn geen certificaten in de zin van een keurmerk, maar veel meer een certificaat in de zin van een pakket te leveren diensten. De certificaathouders, dat wil zeggen de deelnemende boeren, worden gecontroleerd door een schouwcommissie op de naleving van de regels. Deze schouw is georganiseerd door de ANV (dus intern). Over de manier van functioneren van de schouwcommissie wordt overleg gevoerd met de Raad van Accreditatie.

In opdracht van Transforum / Noordelijke Friese Wouden is een onderzoek uitgevoerd naar de mogelijkheden van zelfsturing bij agrarisch natuurbeheer. (P. Zwaan et.al., 2010, Brussel op afstand? - Een verkenning naar mogelijkheden voor maatschappelijke diensten en ruimte voor zelfsturing bij agrarisch natuurbeheer in de Europese context). In deze studie wordt ook onderzocht wat de mogelijkheden zijn om via certificering externe monitoring en controle te verminderen. Omdat agrarisch natuurbeheer mede wordt betaald door het Europees Landbouw Fonds voor Plattelands Ontwikkeling (ELFPO), is gekeken naar de eisen die gesteld worden aan monitoring vanuit Brussel. Om een juiste besteding van het EU-budget te waarborgen zijn er regels opgesteld, waaronder voorwaarden aan 1) de besteding van gelden uit het ELFPO; 2) de inrichting van het controlesysteem in de lidstaat; en 3) concrete controles. Er zijn gedetailleerde uitvoeringsbepalingen voor de controles op agrarisch natuurbeheer, waaronder 100% administratieve controle en 5% controle ter plekke. In het kader van vereenvoudigingsvoorstellen voor het GLB is door dertien lidstaten een lijst opgesteld met vereenvoudigingsvoorstellen. Daarbij is onder andere de vraag gesteld of het mogelijk is om gebruik te maken van certificering om de controlelast voor boeren te verminderen. De reactie van de Commissie is echter dat 'zij het niet mogelijk/wenselijk acht om certificering te gebruiken als een volledige vervanging van publieke controles. De Commissie geeft echter aan dat er wel een mogelijkheid is om deze certificaten mee te nemen in de steekproef voor controles ter plekke zodat gecertificeerde bedrijven minder kans hebben om geïnspecteerd te worden.' (Zwaan et.al., blz. 9)

Er lijken vooral mogelijkheden te zijn voor wat genoemd wordt 'certificering als ondersteuning'. De schouwcommissie van de ANV functioneert dan als een gecertificeerde interne controle-organisatie. Deze schouwcommissie is bevoegd agrariërs te certificeren. De gecertificeerde agrariërs hebben een verlaagde kans om door de AID gecontroleerd te worden, middels de steekproef. Maar de totale controledruk zal dan hoogstwaarschijnlijk niet afnemen. Het aantal controles door de AID neemt af, maar daar voor in de plaats komen de controles door de schouw. En deze schouw moet zo geformaliseerd worden dat hun controle minimaal overeenkomt met die van de AID. (Zwaan et.al., 2010: 10 en 11).

Certificering door ANV het Groene Woud

Het Groene Woud is gelegen in de driehoek tussen Eindhoven, Den Bosch en Tilburg. Voor dit gebied zijn veel beleidsopgaven geformuleerd. Zo is een groot deel van het gebied een Nationaal Landschap. Het is ook aangewezen als proeftuin met experimenteerruimte voor landschapsbeleid. Daarnaast heeft het de status van regionale Natuur- en Landschapseenheid (RNLE) en Robuuste Ecologische Verbindingszone (REVZ). (Deze paragraaf is gebaseerd op Prins en Smit, 2011).

De ANV heeft besloten tot gebiedscertificering, waarbij een belangrijk doel is vermarkten van streekproducten. Niet het product wordt gecertificeerd, maar de bedrijven. Het zijn hier niet alleen landbouwbedrijven, maar ook

recreatiebedrijven en regionale ambachtsbedrijven. Deze bedrijven kunnen via de certificering uitdragen dat zij een bijdrage leveren aan bijv. instandhouden van cultuurhistorische gebouwen en andere cultuurhistorische elementen, natuur en landschap, versterking van de regionale economie, gastvrijheid en maatschappelijke organisaties. De certificering is niet gericht op vermindering van de controledruk, maar op vermarkten van streekproducten.

2.4 Op weg naar een nieuw kader: voorstellen van de EU

Hoe het EU-kader er straks gaat uitzien valt nog niet te zeggen. Voor dit project is vooral van belang hoe men agrarisch natuurbeheer wil gaan controleren vanuit het Plattelandsontwikkelingsprogramma (POP). Er zijn al wat voorstellen uitgelekt. Drie bronnen worden hier toegelicht. Deze bieden inzicht in het huidige krachtenveld en de stand van zaken. Bij alle drie staat vereenvoudiging centraal. De eerste bron is een uitgelekt concept EU-verordening voor plattelandsontwikkeling (COM, 2011 627/3). Daarin gaat de Commissie niet in op het omschrijven van de ruimte voor collectieve contracten of certificering, en er staat niets over het vasthouden van het oude regime van '100% administratieve controle en 5%-ter-plekke-controle'. De tweede bron bevat wel suggesties hiervoor. Dit zijn voorstellen uitgewerkt in en rond een conferentie geïnitieert door Commissaris Ciolos en gehouden in maart 2011. Naast het voorstel van de Commissie en de conferentie, ligt er ook een derde bron in de vorm van een uitwerking van een nieuw reguleringsvoorstel. Dit stuk bevat wel een opening voor collectieve contracten. We kijken hier naar alle drie.

Het concept verordening van de Commissie lijkt vooral veel ruimte en flexibiliteit te willen bieden, als het maar gepaard gaat met een gezonde financiële management. De essentie van het concrete deel van het Commissie voorstel is dat de lidstaten straks drie organen moeten instellen of benoemen voor de organisatie en het management van EU-steun:

- • A Managing Authority;
- • Een geaccrediteerd betaalorgaan;
- • Een certificeringorgaan.

Een Managing Authority moet het leidend orgaan worden voor het POP. Er is veel vrijheid voor de lidstaten in de keuze van het type organisatie: deze autoriteit mag publiek of privaat zijn, en het mag een nationaal of een regionale organisatie zijn. De Commissie eist alleen van de lidstaten dat ze een goed management- en controlesysteem invoeren. Dit systeem moet voor een heldere verdeling van functies tussen deze organen zorgen. De lidstaten zijn zelf tijdens de programma-periode verantwoordelijk voor de effectiviteit van dit systeem. De management autoriteit is verantwoordelijk voor de aansturing en effectiviteit van het programma (efficiency, effectiviteit en een correcte uitvoering), maar dit mag ook gedelegeerd worden naar lokale overheden, regionale ontwikkelingsmaatschappijen of NGO's. De management autoriteit blijft wel verantwoordelijk. De Commissie zal voor een veilig elektronisch systeem zorgen, als basis voor het opnemen, verwerken, managen en rapporteren van statistisch informatie voor monitoring en evaluatie. De autoriteit rapporteert elk kwartaal aan de Commissie, met relevante data over de actoren die geld ontvangen. Deze Managing Authority moet ervoor zorgen dat deze ontvangers van subsidie op de hoogte zijn van hun verplichtingen en zorgt ook voor een eigen accounting systeem voor alle transacties. Verder mogen de lidstaten een nationaal Monitoring Comité installeren voor de coördinatie van de uitvoering. Dit is dus niet verplicht. Evaluatie rapporten moeten in dit voorstel beschikbaar worden gesteld op internet.

De genoemde conferentie bracht een brede steun voor een vereenvoudiging van de EU-stelsel. Er werd vastgesteld dat de huidige situatie een zware last met zich meebrengt. Er zijn 82 betaalorganen in de 27 lidstaten, en een zware administratieve en audit-last voor zowel de Commissie als de lidstaten. Met een betaalorgaan per land in combinatie met andere maatregelen wordt het systeem meer transparant, met minder lasten door minder accreditaties en audits. De conferentie stelt ook voor om de rol van het

certificeringsorgaan te verruimen tot het checken en vaststellen van de legaliteit en regelmaat van de transacties. Het aantal Commissie audits kan dan naar beneden voor landen met een bewezen lage foutmarge. Uit de lage foutmarge volgt ook een grotere betrouwbaarheid van de statistiek die voor de controle gebruikt wordt. Een betere statistiek maakt de controle eenvoudiger. Aan de omgang met agrariërs en mogelijk andere ontvangers van steun komt ook verandering. De eisen die gesteld worden zullen als gevolg van alle maatregelen helderder worden. Tegelijk stelt men voor dat de agrariërs betere adviezen krijgen over de eisen die aan hen gesteld worden. Beter advies leidt tot een grotere mate van nakoming van afspraken en dat leidt tot minder controle en administratieve lasten.

Het oude regime van '100% administratieve controle en 5%-ter-plekke-controle' ligt onder vuur en nu ligt er dan ook een voorstel om de 5% ter-plekke-controle en de daarmee verbonden administratieve lasten te verminderen. Hieraan zijn wel mitsen en maren verbonden. Een voorwaarde voor minder controle is dat een land de zaken op orde heeft, en een lage foutmarge kan bewijzen. Het voorstel vraagt om een goed functionerende certificeringsorgaan die een ruimer mandaat heeft dan nu (dus ook de al genoemde legaliteitstoets en de regulariteitstoets op de transacties). In eerste instantie stijgen dan echter de administratieve lasten voor zowel de agrariërs als de nationale administratoren. De Commissie verwacht echter dat het zal leiden tot minder ter-plekke-controles, en daar zitten de meeste kosten. In het voorstel is geen aandacht voor de kans dat het streven naar een goede 'huishouding' kan leiden tot een wildgroei van lokale en regionale administratieve systemen en routines.

De derde bron is een draft regulation, een voorstel voor een vereenvoudiging van de regulering van plattelandsontwikkeling. En hierin worden collectieve contracten mogelijk gemaakt. Groepen van agrariërs of anderen kunnen 'joint contracts' tekenen. Door contracten te maken voor 5 tot 7 jaar volgt een jaarlijkse verlenging. Dat groepen collectieve contracten mogen maken komt onder meer vanuit de gedachte dat er dan grotere aaneengesloten gebieden worden gedekt. Er wordt ook benadrukt dat collectieve contracten voor sommigen de drempel voor deelname kan verlagen; participatie wordt aantrekkelijker. Bovendien kan dit de totale lasten verlagen, door een deling van de lasten, gezamenlijke dataverzameling, controles en rapportages. Een ander centraal punt is dat het aantal beleidsmaatregelen ('predefined policy measures') van 39 naar 17 gaat. Daarmee wordt het makkelijker voor de betrokkenen om te kiezen welke ze moeten inzetten. Het probleem met de praktijk tot nu toe was dat het gebruik hiervan verwarrend en tijdrovend was, deels met overlap tussen de maatregelen. Veel tijd ging op in de afbakening en programmering werd lastig. Dat wordt nu veel eenvoudiger, is de gedachte. Op dit moment eist de EU een jaarlijkse implementatie-rapportage. In het huidige voorstel stelt men voor om de jaarlijkse implementatie-rapportage pas in te zetten in 2016. De mid-term evaluatie die nu geldt wordt in het voorstel afgeschaft. Ex-ante en ex-post evaluaties zijn voldoende. Al met al wordt dan de totale monitoring en evaluatie-last verminderd. Maar of dit alles er ook toe zal leiden dat zelfmonitoring mogelijk wordt, is nog de vraag.

2.5 Certificering in andere sectoren

De vraag hoe certificering toegepast kan worden binnen het natuurbeheer vraagt reflectie op welke typen er zijn in de veelzijdige praktijk van certificering. In deze sectie kijken we naar een aantal voorbeelden met de bedoeling inspiratie op te doen voor het certificeren van particulier natuurbeheer. Een voorbeeld gaat over persoonscertificering in combinatie met een ombudsman, en de anderen gaan over vraagstukken rond duurzaamheid.

Arbeidsdeskundigen: persooncertificering in combinatie met een ombudsman

Dit is een voorbeeld dat niets met natuur te maken heeft maar wel een interessante combinatie bevat van meerdere typen 'inzet'. Bij deze certificering van arbeidsdeskundigen (AD) van de Nederlandse vereniging voor arbeidsdeskundigen (NVvA) ligt in de basis een persoonsgebonden certificering voor de beroepsgroep. De

beroepsgroep kent een gecertificeerde beroepsopleiding. Een voorwaarde om deze beroepsopleiding te kunnen volgen is een 4-jarige afgeronde hbo- of wo-opleiding. Doel van de certificering is om het vakgebied verder te professionaliseren. Dit wordt uitgevoerd door het certificeringinstituut HOBÉON SKO. De competenties die voor het beroep nodig zijn zijn vastgelegd in het Beroeps Competentie Document. Hierin staat de maatlat voor de kerntaken en competenties die nodig zijn voor het vakmanschap en vakbekwaamheid. Hobéon SKO verzorgen de toetsingscriteria voor de persoonscertificatie, maar de criteria zijn ook belangrijk voor het vormgeven van de opleidingen. In de code staat het door de Stichting Register Arbeidsdeskundigen (SRA) verwachte gedrag van geregistreerde arbeidsdeskundigen. De code reguleert op hoofdlijnen maar bevat geen detail-voorschriften voor het gedrag. De kerncompetenties die centraal staan zijn: probleemanalyse, samenwerken, besluitvaardigheid, organiseren eigen werk, ondernemerschap, mondelinge en schriftelijke communicatie. Algemene competenties zijn ook meegenomen: klantgericht handelen, ethisch en integer handelen, competenties ontwikkelen. NVvA en SRA hebben besloten om op basis van dit dossier competentie-management in te voeren binnen het certificeringssysteem. Op 1 oktober 2011 is door de SRA een arbeidskundige ombudsman aangesteld om klachten op te lossen door mediation. Voorheen werden klachten over het gedrag of de houding van een arbeidsdeskundige ingediend bij de SRA en behandeld door de Raad van Toezicht. Het resultaat daarvan was altijd een veroordeling van één van de twee betrokkenen. Daar was geen beroep tegen mogelijk. Maar vanaf 1 oktober 2011 is de aanpak drastisch veranderd. Als de ombudsman de klacht via mediation niet kan oplossen laat de mediator de partijen via begeleide onderhandeling zoeken naar een oplossing die voor alle betrokkenen aanvaardbaar is, wat het doel ook is van elke mediation.

<http://www.arbeidsdeskundigen.nl/>

<http://www.register-arbeidsdeskundigen.nl/default.aspx?intObjectId=8616>

Keurhout: toezicht op toezicht door beoordeling van systemen

Keurhout toetst lokale, regionale of internationale certificaten voor duurzaam bosbeheer of legale herkomst, afgegeven voor specifieke bosgebieden (forest management unit, FMU) en hun verwerkingsketen (CoC) in productielanden. Er zijn twee toetsen: een duurzaamheidstoets (KH-SFM) en een legaliteitstoets (KH-LET). Keurhout accrediteert geen certificeerders en is zelf ook geen certificerende instelling. Het is een onafhankelijke beoordelaar van certificaten en systemen die op vrijwillige basis aan haar worden voorgelegd en is niet op voorhand voor of tegen een specifiek certificaat of certificeringssysteem. Het is een 'poortwachter' die systemen of certificaten binnen een systeem kan toelaten, maar alle gevalideerde certificaten zijn certificaten afgegeven door geautoriseerde onafhankelijke certificeerders. Keurhout toetst geen certificaten die rechtstreeks zijn gebaseerd op het Keurhout-protocol, maar uitsluitend certificaten die gebaseerd zijn op een landen-, regionale of internationale standaard of op een checklist van de certificeerder (bijvoorbeeld FSW-hout en PEFC-hout).

Keurhout is in 1996 opgericht door het bedrijfsleven (handel, verwerkende industrie) en vakbonden, met financiële steun van en samenwerking met de Nederlandse overheid. Het was tot 2004 een stichting, en vanaf 1 januari 2004 is het Keurhout-systeem gefaciliteerd door de Koninklijke Vereniging Van Nederlandse Houtondernemingen (VNNH). VNNH staat voor de algemene bestuurstaken, strategie, besluiten, protocollen, ledenadministratie en financiering van de diverse onderdelen. De VNNH treedt op als Keurhout Management Autoriteit (KH-MA). Een onafhankelijke College van Deskundigen (CvD) is verantwoordelijk voor de toetsing van certificaten en besluiten over aanvragen voor toelating tot het Keurhout-systeem. Sinds januari 2010 functioneert het CvD onder de onafhankelijke certificerende instantie SKH. SKH adviseert het CvD waar wenselijk over haar functioneren, zodat aan alle relevante accreditatie normen voldaan wordt. Het onafhankelijke College van Beroep (CvB) heeft tot taak eventuele beroepen over toelatingen of afwijzingen te behandelen. Onafhankelijke certificeerders (CB's) voeren de feitelijke controle uit en er wordt onder andere gekeken naar de organisatie en het functioneren van het systeem, procedures voor het vaststellen van de standaard, de eisen die het systeem stelt aan certificerende instellingen en de controle daarop. Voldoet een systeem aan de eisen van het protocol, dan worden in principe alle certificaten die onder dat systeem zijn

afgegeven, toegelaten, en bestaat het recht om hout(producten) afkomstig uit gecertificeerde bosgebieden van dat systeem te verhandelen met het Keurhout Keurmerk voor duurzaam dan wel legaal hout. Als een systeem nog niet geheel aan de criteria voor toelating voldoet, kan het CvD dat systeem toelaten onder voorwaarde dat er binnen een bepaalde termijn wel aan de eisen voldaan moet zijn. De controle op de uitvoering van deze condities wordt uitgevoerd en gerapporteerd door onafhankelijke geaccrediteerde CB's. Keurhout treedt hierbij dus niet op als certificerende instelling. Bij ernstige tekortkomingen wordt het systeem afgewezen.

Het College van Deskundigen wordt gevormd door een team van onafhankelijke experts op het gebied van bosbouw, natuurbescherming, handel en certificering. Keurhout wordt echter niet gesteund door de milieu-organisaties, omdat het minder streng en vergaand is dan bijvoorbeeld FSC, en ook omdat de houtbranch zelf het keurmerk beheert.

<http://www.keurhout.nl/content/organisatie>

Verhandelbare Garanties van Oorsprong: duurzame bronnen voor energieopwekking

CertiQ certificeert energie opgewekt uit duurzame bronnen (zon, water, wind en biomassa). CertiQ is onderdeel van elektriciteitstranseur TenneT, die door de overheid (de minister van EL&I) is aangewezen om Garanties van Oorsprong te verstrekken. Deze zijn in Nederland het enige geldige bewijs dat energie duurzaam is opgewekt. Certificaten uitgegeven door CertiQ zijn verhandelbaar binnen Europa. CertiQ is onderdeel van Association of Issuing Bodies (AIB), een internationaal samenwerkingsverband van Europese garantie-beheerinstanties. De AIB streeft naar standaardisering van certificatensystemen om de internationale handel in (duurzame) energie te faciliteren.

De Deelnemersraad van CertiQ behartigt de belangen van de deelnemers aan het certificatensysteem. Zo is CertiQ in staat zijn beleid en jaarplannen op hun behoefte af te stemmen. In de Deelnemersraad zitten producenten, handelaren en vertegenwoordigers van een aantal grote energieleveranciers.

Duurzame biomassa

Met het certificaat 'NTA 8080 approved' kunnen bedrijven de duurzaamheid aantonen van de biomassa die zij produceren, verhandelen, verwerken of inzetten. Met het 'NTA RED certificaat' voorziet het systeem ook in een doorgroeimodel. De eisen zijn ontwikkeld door een breed samengestelde werkgroep van marktpartijen, overheid en maatschappelijke organisaties, onder begeleiding van NEN, het Nederlands Normalisatie-instituut. Het gaat om een vrijwillige afspraak, die aansluit op de wettelijke eisen zoals vastgelegd in de Europese Renewable Energy Directive (RED) en de Nederlandse wetgeving. Om gecertificeerd materiaal te kunnen leveren aan de eindgebruiker, is het van belang dat alle partijen in de keten gecertificeerd zijn. Certificatie is dus relevant voor alle bedrijven die zich bezig houden met het produceren, verwerken, verhandelen of inzetten van biomassa voor energieopwekking of als transportbrandstof. Het 'groen gas'-certificaat wordt uitgegeven door certificeringsinstantie Vertogas, een dochteronderneming van Gasunie. Het geeft de garantie dat het biogas is gewonnen uit biomassa, maar geeft geen zekerheid over de herkomst van de gebruikte biomassa. Met een NTA 8080-certificatie toont een producent aan dat de gebruikte biomassa duurzaam is. Door koppeling van dit certificaat aan het 'groen gas'-certificaat van Vertogas kunnen afnemers nu aantoonbaar duurzaam groen gas afnemen.

Zweden: transparante gezamenlijkheid rond reststromen uit afval

In Zweden is er een samenwerkingsverband rond reststromen uit afval. Het systeem vraagt inzicht in de samenstelling van afvalwater en hoe het geproduceerd is. Juist daarom is de noodzaak van een samenwerking ontstaan, tussen uitvoerende overheidsinstellingen voor natuurbescherming, water en landbouw. Zij committeren zich aan het doel om de reststromen schoner en meer duurzaam te krijgen. Ze hebben samen de kwaliteitseisen uitgewerkt en een actie programma opgesteld. REVAQ is een onafhankelijk certificeringssysteem hiervoor. Een Zweedse technische onderzoeksinstituut ('Sveriges Tekniska Forskningsinstitut') is het certificeringsorgaan. Het certificeringssysteem is ontwikkeld door betrokkenen binnen en buiten de overheid,

vanuit de hele voedselketen en de milieubeweging. Het certificeringssysteem REVAQ is volledig transparant voor alle partijen en wanneer ze maar willen. Het wordt uitgevoerd en verder ontwikkeld in hechte samenwerking.

2.6 Analyse

Deze studie is gericht op certificering van agrarisch natuurbeheer. Uitgangspunt bij deze studie was:

- 1) Certificering moet leiden tot vermindering van de controledruk.
- 2) Certificering is in eerste instantie gericht op een boerencollectief, zoals een ANV.

Algemene conclusie is dat certificering vele doelen kan dienen: bijvoorbeeld kwaliteitsbewaking, vermarkten van streekproducten, vermarkten van verduurzaming van het product, etc. Maar wanneer certificering van agrarisch natuurbeheer tot doel heeft vermindering van de regeldruk, en agrarisch natuurbeheer cofinanciering ontvangt uit Brussel, moet allereerst gekeken worden naar de regelgeving vanuit Brussel voor monitoring. Welke regels gaan vanaf 2013 gelden, is nog onduidelijk, maar er wordt aan gewerkt. En vereenvoudiging en minder controledruk staan centraal.

Wanneer certificering van agrarisch natuurbeheer tot doel heeft de controledruk te verminderen, dan is het van belang te kijken naar de regels en de kaders voor het agrarische natuurbeheer. Binnen het POP zijn de controleregels voornamelijk gedetailleerd omschreven, en onder het huidige regime leidt certificering niet tot een vermindering maar tot een verschuiving van de controledruk. Certificering kan ertoe leiden dat er meer intern wordt gecontroleerd, dat wil zeggen dat er door het boerencollectief een controle commissie wordt ingesteld die wel extern geaccrediteerd moet zijn om de onafhankelijkheid te waarborgen. Daardoor kan wellicht volstaan worden met minder externe controle. Dit heeft gevolgen voor de overheid (vermindering controlelast) en voor de collectieven (meer verantwoordelijkheid). De vraag blijft wel of zo'n commissie ook echt onafhankelijk gaat opereren, en of het erkent wordt door de EU. Bovendien is er de vraag wie de controleurs gaan controleren (toezicht op de controle). Er wordt overigens gewerkt aan vereenvoudiging van de controleregels voor POP, maar de vraag is hoe het daadwerkelijk uitpakt.

Een andere vraag is wie gecertificeerd moeten worden. Dit is nu niet duidelijk en allerm minst vanzelfsprekend. Is het de bedoeling dat de boeren die lid zijn van de ANV gecertificeerd worden, de ANV zelf, de schouwcommissie van de ANV, of juist een combinatie? De certificering binnen de ANV Noordelijke Friese Wouden is het certificeren van de boeren en het certificeren van de schouwcommissie, maar niet van de ANV zelf. Er is dus meer dan denkbaar dat er een bepaalde differentiatie komt. De voorstellen van de EU sluiten dat niet uit, als het maar helder en efficiënt is.

Hoe de certificering verder georganiseerd moet worden is ook nog een redelijk open vraag. Het EU-voorstel eist wel een algemene autoriteit als overkoepelende leider, met een geaccrediteerd betaalorgaan en een certificeringorgaan. Dat is voor het POP. Maar het ligt niet voor de hand om dit alleen voor POP te laten gelden. De provincies hebben echter meer en meer verantwoordelijkheden voor het natuurbeleid gekregen. Als de provincies dan zelf andere organen invoeren of al bestaande benutten voor andere (niet-POP) doelen, dan ligt versnippering en toenemende bureaucratie op de loer. Dit is niet ondenkbaar, gezien de diversiteit en drukte op het regionale niveau, met talloze gebiedsprocessen die al jaren lopen. Het EU-voorstel laat toe dat er gedelegeerd wordt, maar hoe is versnippering tegen te gaan?

Het EU-voorstel laat ook delegatie naar private partijen toe. Dat is binnen vele sectoren heel gewoon. Keurhout is bijvoorbeeld een privaat initiatief en ook privaat georganiseerd. De overheid heeft slechts geholpen om het systeem op gang te komen, met een financiële bijdrage. Maar de overheid zal in het geval van natuur vaak aangesproken worden op de kwaliteit van de controle en certificatiesysteem. De certificering van Arbeidsdeskundigen bijvoorbeeld, is gebaseerd op een persoonsgebonden certificering waar de competenties centraal staan. Maar de voorbeelden van andere sectoren laten ook zien dat de hele keten van organisaties uit private

partijen kan bestaan. De nadruk ligt eerder op onafhankelijkheid dan op de publieke karakter. En dat is weer mogelijk doordat de organen onderling in een balans van 'checks-and-balances' staan. Dat kennen we vooral uit de publieke sector, waar publieke organen elkaar controleren. In de wereld van certificering ontstaat dit onder private partijen; als een soort private soevereiniteit. Maar juist dat vraagt veel van de betrokken organen: het vraagt betrouwbaarheid, kwaliteit, continuïteit. Zelfs de schijn van belangenverstrengeling kan funest zijn. In dat verband is Keurhout interessant: Keurhout toetst certificaten en systemen, het is zelf geen certificeerder. Ook binnen het natuurbeleid moet men zich realiseren dat men er met een certificerende boerencollectief niet is. Er moeten meer organen komen. Naast een Management Autoriteit, geaccrediteerd betaalorgaan en certificering- orgaan, valt ook te denken aan een onafhankelijke College van Beroep, College van Deskundigen en een Deelnemersraad. Zo ontstaat een onafhankelijkheid in de controle waaronder een divers palet van zelfsturing mag bloeien en groeien. Een lastige zaak wordt hoe deze organen om zullen gaan met de hele typologie, certificering van individuen, product, proces, organisatie, keten, systeem. De overheid zou in dit gehele proces waarden als transparantie, verantwoordelijkheden en democratie kunnen behartigen, en hoe belangen-afwegingen moeten worden geregeld (Van den Burg, 2006:209). Zo kan er twijfel ontstaan over de relatie tussen verantwoordelijkheden (beslissingsbevoegdheden) en democratische spelregels (samen uitkomen). Maar het is ook denkbaar dat dit door private partijen opgepakt wordt. Er kan een College van Beroep ontstaan waar de overheid geen zitting in heeft. Of een private ombudsman voor natuur en landschap. Maar wat zou het resultaat zijn van een private certificering? Mits het een volledig transparant systeem wordt waar alles via internet te volgen is, dan kan dit grote meerwaarde hebben: de meest gekwalificeerde mensen uit de sector zelf worden aan het werk gezet; het levert betrokkenheid op en minder vervreemding juist omdat men betrokken is. Dus meer kwaliteit en minder frictie, zeker als er organen zijn voor conflictbemiddeling. Het voorbeeld uit Zweden laat zien dat de overheid ook een onderdeel kan zijn van zo'n systeem, maar dat het niet 'opleggend' kan opereren. Hiermee kan de overheid ook genoeg nemen met minder regels en minder specifiek (detail)regelgeving. Een bijkomend voordeel is dat vanuit een systeem van 'checks-and-balances' norm-stellende interpretaties kunnen ontstaan, waar een onafhankelijk oordeel over geveld wordt door deskundigen. De onafhankelijkheid is een kwetsbaar punt. Een orgaan als Keurhout bijvoorbeeld, wordt niet door de milieuorganisaties gesteund omdat het niet ver genoeg gaat (minder ver dan FSC bijvoorbeeld), en ook omdat de houtbranch zelf het keurmerk beheert. De onafhankelijkheid is dan meteen in het geding. Dit kan het begin van het einde zijn voor een keurmerk (vertrouwen weg; twijfels nemen toe; en controle door de overheid ligt op de loer).

Dit type overwegingen en afwegingen zijn essentiële onderdelen van elk ontwerp voor vernieuwing. Niet in het minst omdat de discussie rond certificering en controle doordrenkt is van het vraagstuk van vertrouwen versus controle. Zelfsturing vereist iets van een onafhankelijk controle systeem. Maar er is ook meer te zeggen over zelfregulering.

Nederland komt van een situatie met veel wettelijke regulering en coördinatie van gedrag door interventie van overheidswege. Zelfregulering, zo stelt de Bakker et.al. (2007), is te beschouwen als een gedragsordening die tot stand komt via regels van groepen die niet tot de overheid behoren, denk aan huishoudelijke reglementen van verenigingen, gedragscodes of certificatieregelingen (De Bakker e.a. met verwijzing naar Eijlander 1993, 129). Formeel omschrijft De Bakker e.a. zelfregulering als 'een vorm van bindende normstelling door een representatief kader uit de groep van belanghebbenden.' (De Bakker et.al. verwijzen hier naar Geelhoed 1993, 49). Lastig hier is te komen tot bindende normen waarvan de naleving in principe door andere belanghebbenden afdwingbaar is. In zuivere vorm, argumenteert de Bakker et.al., impliceert zelfregulering dat maatschappelijke organisaties geheel zelf verantwoordelijk zijn voor de totstandkoming, uitvoering, controle en handhaving van de normen en daarmee verbonden regelgeving. Bij pure overheidsregulering ligt de verantwoordelijkheden bij organen van de overheid, maar in de praktijk zijn er allerlei mengvormen:

- 'Vervangende' zelfregulering waarbij de overheid het initiatief aan (semi-) publieke of private partijen laat om bepaalde publieke belangen te behartigen, maar waarbij ze ook laat doorschemeren dat ze zelf met wetgeving zal komen als deze belangen niet of onvoldoende worden behartigd of bevorderd.

- ‘Wettelijk geconditioneerde’ zelfregulering waarbij de wetgever zich beperkt tot het stellen van materiële of procedurele randvoorwaarden maar een voorname plaats krijgt bij de controle en het toezicht op het eindresultaat, en waarbij (semi-)publieke of private partijen een grote vrijheid krijgen bij de invulling van het wettelijk kader.
- ‘Convenanten’ waarbij de overheid samen met (semi-)publieke of private partijen bindende overeenkomsten afsluit waarin gedragsregels worden vastgelegd.

De overwegingen die hier aan de orde komen vragen de komende tijd aandacht. Doel daarbij moet dan zijn het bewaken van de eenvoud en inzichtelijkheid, te midden van een effectief stelsel. Het grote voordeel moet gehaald worden uit de deskundigheid en onafhankelijkheid, maar daarvoor is een volledig transparant systeem noodzakelijk.

3 **Intrinsieke gedrevenheid en zelfsturing bij boerencollectieven**

Auteurs: Irini Salverda en Rosalie van Dam

3.1 Inleiding

Het kabinet heeft ingezet op de vermaatschappelijking van het Europese Gemeenschappelijke Landbouwbeleid (GLB). Centraal daarin staat de versterking van de concurrentiekracht en het innovatievermogen van de agrarische sector. Daarnaast dient het systeem van generieke inkomenssteun omgevormd te worden naar een systeem dat agrarische ondernemers beloont voor maatschappelijke prestaties voor milieu, natuur, landschap, dierenwelzijn en diergezondheid. In dit kader zijn pilots gestart waarin de rol en de mogelijkheden van collectieven van agrarische ondernemers in de vermaatschappelijking van het GLB nader worden verkend. De pilots betreffen vier boerencollectieven: Water, Land en Dijken (Noord-Holland), Stichting waardevol cultuurlandschap Winterswijk (Gelderland), Noordelijke Friese Wouden (Friesland) en Agrarische natuurvereniging Oost Groningen (Groningen). De resultaten van deze vier pilots met gebiedsovereenkomsten worden benut bij de besprekingen in Brussel over de wetgevingsvoorstellen voor het GLB in de nieuwe Europese begrotingsperiode 2014 - 2020 en de Nederlandse uitwerking daarvan.

In het kader van de pilots is onder andere onderzoek gedaan naar mogelijkheden van certificering om de controledruk te verminderen (Smits en Selnes, hoofdstuk 2; Smits en Van Bavel, 2004). Een vraag die hieraan is gekoppeld, is: Hoe kan de intrinsieke gedrevenheid van de boerencollectieven gebruikt worden om controledruk te reduceren, bijvoorbeeld door certificering of statement, en hoe draagt dit bij aan het borgen van de sturing van het proces?

Relevante vragen voor onze verkenning die hier aanhaken zijn: Wat drijft mensen om deel te nemen aan de boerencollectieven. Welke basis biedt dit voor zelforganisatie? Welke mogelijkheden biedt dit voor zelfsturing en dus voor minder controledruk vanuit overheden?

In deze notitie kijken wij naar de intrinsieke gedrevenheid van (boeren)collectieven. Waar bestaat deze intrinsieke gedrevenheid uit? Vervolgens maken we de stap naar hoe intrinsieke gedrevenheid kan bijdragen aan het proces van (zelf)sturing van collectieven. Aan het eind van deze notitie doen we een aantal voorstellen voor vervolgonderzoek binnen de vier pilots, waarmee voortgebouwd kan worden op de theoretische aanknopingspunten uit deze notitie.

3.2 Aanpak

Deze korte verkenning is vooral theoretisch gestoeld. Redenen hiervoor zijn dat er te weinig tijd was om een empirische analyse te doen ten aanzien van de vier GLB-collectieven en dat we geen gebruik konden maken van secundaire analyse, omdat er momenteel weinig empirische informatie voorhanden is over drijfveren van de boerencollectieven. De theorie is voornamelijk ontleend uit de psychologie, bestuurskunde en sociologie. Ook is er geleund op eerder onderzoek naar burgerinitiatieven (serie Burgers en landschap van Van Dam, Salverda en During) en op onderzoek naar drijfveren van protestgroepen van burgers (De Groot et al., in voorbereiding). Voor zover het mogelijk was binnen de beschikbare tijd hebben we empirische informatie uit deze en andere relevante bestaande onderzoeken meegenomen, bijvoorbeeld over agrarische

natuurverenigingen en andere boerensamenwerkingen. Verder hebben we een aantal extra vragen laten stellen in interviews die vanuit een ander project door projectleider Raymond Schrijver (Alterra) met de trekkers van de vier boerencollectieven zijn gehouden. Deze vragen gingen over motivatie, betrokkenheid, zelfsturing e.d. (zie de bijlage 1). Deze informatie over praktijkervaringen van de GLB-pilots is momenteel echter minimaal beschikbaar en is op basis van een kort mondeling verslag van de projectleider (Raymond Schrijver), nadat hij drie interviews met vertegenwoordigers van drie GLB-pilots had gehouden.

3.3 Theorie over motivaties, argumenten en drijfveren

Intrinsieke gedrevenheid van collectieven, waar gaat het dan eigenlijk over? Uit de sociologische theorie blijkt dat mensen, in dit geval boeren, kunnen beslissen om individueel te opereren of om met anderen actie te ondernemen in de vorm van een collectief. Om tot een collectieve actie te komen zijn individuen (persoonlijk) gedreven om zich in te zetten, gaan ze commitment aan met medestanders en communiceren ze als groep met de buitenwereld. Daarbij kunnen allerlei drijfveren en argumenten een rol spelen. Motivaties van collectieve acties kun je dus bezien vanuit de volgende **drie niveaus** (Stoll-Kleeman, 2001; De Groot et al., in voorbereiding):

1. **Individueel:** de drijfveren en argumenten van iedere betrokkene;
2. **Binnen de groep:** het gedeelde verhaal (de collectieve identiteit) van de betrokkenen
3. **Naar buiten toe:** de argumenten die de groep gebruikt in relatie tot de buitenwereld (ook veelal inspelend op de buitenwereld).

Intrinsieke gedrevenheid is complex en ingewikkeld om te achterhalen. Niet in de eerste plaats omdat mensen hun intrinsieke gedrevenheid veelal niet verwoorden (het ook moeilijk is om te verwoorden) en als zij dit doen, dat vaak gebeurt in termen van motivaties, argumenten of soms zelfs doelstellingen. In het verwoorden naar de buitenwereld, komt namelijk ook een 'strategisch'- of 'interactie'-element om de hoek kijken. Hoe motivaties benoemd worden, is vaak ook onder invloed van inschattingen die iemand maakt over de buitenwereld waar hij op dat moment mee te maken heeft. Deze inschatting verschilt 'per buitenwereld', met als gevolg dat motivaties verschillend zullen worden verwoord per 'buitenwereld'.

Voordat het bovenstaande verzandt in een woordenspel, geven we enige toelichting op hoe we de verschillende begrippen en hun onderlinge verhouding in deze notitie zien:

	MOTIVATIE	
	Drijfveren	Argumenten
Individueel niveau (intern)	X	X
Groepsniveau (intern)	X	X
Groepsniveau (extern)		X

Rood = intrinsieke gedrevenheid van de boerencollectieven (= interne motivatie)

- **Intrinsieke gedrevenheid:** Argumenten en drijfveren van binnenuit (intern). Deze spelen op individueel niveau en op groepsniveau en gaan om wat boeren zelf drijft (ongeacht de buitenwereld). Dit is dus de interne motivatie.
- **Motivatie:** De combinatie van drijfveren en argumenten. Dit kan intern en extern zijn.
- **Argumenten:** Dat wat mensen stellen om hun actie te verklaren of te onderbouwen. Ze spelen op alle drie de niveaus, en kunnen dus intern en extern zijn.
- **Drijfveren:** De beweegredenen in de laag onder de argumenten. Ze spelen op individueel en groepsniveau, en zijn dus altijd intern.

3.3.1 Argumenten

Volgens het Van Dale woordenboek is een argument *wat men stelt om op grond daarvan een conclusie te trekken, iets te betogen of te bewijzen*. Aangezien boeren een duidelijk standpunt innemen door deel te nemen aan een boerencollectief, is het aannemelijk dat de onderbouwing met argumenten van hun handelen een grote rol speelt in het ontstaan en de verdere ontwikkeling van het boerencollectief.

Van Bommel en Turnhout (2006) onderscheiden op basis van onderzoek naar communicatie over natuur drie verschillende type argumenten:

1. **Objectiverende argumenten** worden gezien als feitelijke beschrijvingen van de werkelijkheid en worden ook op deze manier gebracht.
2. **Ervaringsgerichte argumenten** benadrukken juist de persoonlijke en unieke ervaringen van de persoon zelf of anderen.
3. **Morele argumenten** verwijzen naar morele overwegingen, ethische principes en waarden. Ze verwijzen naar hetgeen juist is, aanvaardbaar of rechtvaardig.

De argumenten kunnen gekoppeld worden aan de bovenstaande drie niveaus van motivatie voor collectieve actie. Bij het individuele niveau horen de argumenten van de individuele boer om deel te nemen aan een boerencollectief. Bij het collectieve niveau horen de argumenten die de boeren gezamenlijk hebben c.q. ontwikkelen voor het bestaan van het boerencollectief. Ten derde zijn er argumenten die de boeren als groep 'naar buiten toe' uitdragen over het bestaan van het boerencollectief.

3.3.2 Drijfveren

In tegenstelling tot argumenten liggen drijfveren minder aan de oppervlakte. Hoewel ze goed voelbaar zijn en een sterke drijvende kracht kunnen vormen, zijn ze moeilijk grijpbaar. Niet iedereen is zich bewust van de eigen beweegredenen en ook het onder woorden brengen kan een moeilijke opgave zijn. Dit maakt het onderzoeken van drijfveren moeilijker dan dat van argumenten. Daarnaast is er over drijfveren van boerencollectieven niet veel bekend. Om enig houvast te hebben wordt in deze notitie daarom aangesloten bij literatuur over drijfveren voor deelname aan belangenverenigingen, burgerinitiatieven en actiegroepen. Drijfveren voor collectieve actie kunnen uit de volgende 'aspecten' of onderdelen bestaan (gebaseerd op Van Stekelenburg, 2006):

- **Onvrede** of woede over bestaande gang van zaken (bijv. over bestaande regelgeving).
- **Ideologische overwegingen** (bijv. over de waarde en het belang van natuur en landschap).
- Overwegingen ten aanzien van **identiteit** (bijv. verbondenheid met de streek, het landschap en de lokale gemeenschap).
- Inschatting van de **effectiviteit** of **doelbereiking** van de actie (bijv. beter landschapsonderhoud, mooier landschap, inkomsten uit natuurbeheer en betere bedrijfsvoering).

Onvrede over bestaande gang van zaken

De sociologen Van Zomeren en collega's (2004) merken op dat mensen vaak actie ondernemen vanuit frustratie of boosheid over de gang van zaken. Ze worden vooral boos door de procedures die tot oneerlijke situaties leiden en niet perse door de situatie zelf. Eén van de ergernissen die het onrechtvaardigheidsgevoel aanspreekt is als men niet serieus wordt genomen of als de persoonlijke bijdrage en intentie niet worden vertrouwd. Bijvoorbeeld als burgers en boeren worden weggezet als non-experts die emotioneel reageren en die alleen maar opkomen voor hun eigen belang. Daarbij is het nog maar de vraag of het veronderstelde verschil tussen burgers en experts wel correct wordt voorgesteld. Fischer (2000) en Scott (1998) hebben overtuigend beargumenteerd dat lokale, alledaagse, niet-wetenschappelijke kennis soms veel meer recht doet aan de lokale context dan de geabstraheerde wetenschappelijke kennis en dat daaruit betere, meer op de lokale context toegespitste handelingsmogelijkheden zijn af te leiden.

Ideologische overwegingen

Als ideologie een drijfveer is om deel te nemen aan het boerencollectief, dan gaat het in deze gevallen voornamelijk om ideologische overwegingen bij de relatie tussen mens en leefomgeving. Dit brengt ons bij de waarde van landschap en natuur, maar ook bij de manier waarop we ermee om behoren te gaan. Het gaat hier om een ethische kwestie, om een moraal. Deze persoonlijke ethiek over de relatie tussen mens en natuur wordt ook wel aangeduid met de grondhouding ten opzichte van natuur. Grondhoudingen hangen samen met de cultuur waarin men leeft, jeugdervaringen, visie op techniek, religieuze achtergrond en visies op natuur en landschap (De Groot et al., in voorbereiding). In de literatuur wordt grofweg onderscheid gemaakt in de grondhoudingen Heerser, Rentmeester, Partner en Participant (Kockelkoren, 1993):

- Volgens het idee van de heerser staan de mensen boven de natuur. De mensen mogen met de natuur doen wat zij willen. Volgens de heerser kunnen eventuele problemen zoals milieuproblemen opgelost worden door economische groei en technologie.
- De rentmeester staat net als de heerser boven de natuur, maar is wel verantwoordelijk voor de natuur. Omdat de mens niet de eigenaar van de natuur is, maar de natuur moet beheren namens een ander, bijvoorbeeld God, kan de mens niet alles met de natuur doen wat hij wil. Je kunt het ook zo zien dat de mens de natuur moet beheren zodat die bewaard blijft voor de komende generaties.
- De partner en de natuur staan zij aan zij. De mens staat niet boven de natuur, maar mens en natuur zijn gelijkwaardig. Partners zijn betekent dat zowel de belangen van de mens als van de natuur tellen. Beide 'partners' moeten zich 'binnen deze relatie' kunnen ontwikkelen en hun eigen identiteit behouden.
- De participant ziet de natuur als iets dat de mens omvat. Ook als de mens er niet meer is, de natuur gaat door. De mens is een (klein) onderdeel van de natuur, maar wel een actieve deelnemer. De verbondenheid tussen mens en de natuur is hierbij erg belangrijk omdat het zin geeft aan het leven van de mens. Veel participanten ervaren ook een spirituele verbondenheid met de natuur.

Overwegingen ten aanzien van identiteit

Mensen kunnen hun identiteit ontleen aan een plek of een gebied, zoals een polder of een bos in de buurt waar zij wonen. Mensen voelen zich dan polder- of bos(rand)bewoner. Ruimtelijke binding gaat over de relatie tussen mensen en plekken. Williams en Stewart (1998, p. 19) omschrijven 'space attachment' als de verzameling van betekenissen, opvattingen, symbolen, waarden en gevoelens die individuen en groepen associëren met een bepaalde plek. Hierbij gaat het soms over de emotionele relatie van mensen met een plek - bijvoorbeeld als een plek een rol speelt in iemands identiteit (emotional place attachment of ook wel place identity genoemd). Of over de mogelijkheden die een plek biedt om aan de behoeften van individuen tegemoet te komen (functional place attachment). Het gaat bij de binding met een plek niet alleen om de individuele beleving, maar ook om de groepsbeleving. Een voorbeeld hiervan is regionale identiteit. Hierbij voelen bewoners zich verbonden met hun streek en met medebewoners doordat hun regio bepaalde karakteristieke kenmerken heeft die het onderscheid van andere gebieden. De inwoners identificeren zich met hun regio door betekenis te geven aan deze karakteristieke kenmerken (Kruit et al., 2004). Als mensen zich betrokken voelen bij een plek zijn zij ook eerder bereid om zich ervoor in te zetten, maar dit werkt ook anders om. Mensen kunnen zich steeds meer verbonden voelen met een plek, juist omdat zij zich ervoor inzetten. Zij kunnen daarbij ook een gevoel van trots gaan ervaren.

Het kan bij deze drijfveer ook gaan over de identificatie en (sociale) binding met een groep mensen, zoals met andere boeren in het gebied, streekgenoten of de lokale gemeenschap. Als een groep naar buiten toe een positief beeld van zichzelf weet neer te zetten, zijn anderen volgens de sociale identiteitstheorie van Tajfel en Turner (1986) geneigd om zichzelf in verband te brengen met deze groep of om zelf ook actief te worden. De groep heeft dan veel aanzien en een hoge sociale status. Als de groep niet zo goed overkomt, dan is men geneigd om deze te negeren en zich niet aan te sluiten omdat dit het zelfbeeld niet ten goede zou komen.

De identificatie met natuur, landschap, een plek, een regio of een gemeenschap kan onbewust plaatsvinden en maar een kleine rol in iemands leven spelen. Ieder mens heeft tenslotte verschillende identiteiten die

onmogelijk allemaal even prominent aanwezig kunnen zijn. Veranderingen in het landschap of de (lokale) situatie kunnen echter zo'n slapende identiteit wakker schudden, waardoor deze op de voorgrond wordt geplaatst en een motiverende rol kan gaan spelen. Ook kan een grote verandering ervoor zorgen dat deze identiteiten een sociaal en politiek karakter krijgen (Clayton en Opatow, 2003).

Inschatting effectiviteit of doelbereiking

Ook een puur rationele afweging van kosten en baten kan een drijfveer zijn. Deze afweging is gebaseerd op persoonlijke afweging van enerzijds de tijd, het geld en de energie die het zal gaan kosten en anderzijds hetgeen wat het oplevert. Hierbij speelt niet alleen de overweging mee wat men zelf denkt te kunnen bereiken in de groep, maar ook de verwachtingen over het aantal mensen dat mee gaat doen en het succes dat de groep als geheel zal hebben (Klandermans, 1993). Denkt men inderdaad dat de eigen deelname aan de groep het gewenste resultaat dichterbij brengt, dan zal men gemotiveerd zijn om mee te doen, tenzij er barrières worden opgeworpen. Dit kunnen sociale barrières zijn, maar ook praktische barrières.

3.4 Motivaties en aanpak van verschillende soorten collectieven

In deze paragraaf gaan we kort in op enkele onderzoeken over de motivaties en aanpak van verschillende soorten collectieven, namelijk burgerinitiatieven, agrarische natuurverenigingen en andere boeren-samenwerkingen. Deze aanverwante onderzoeken en bevindingen koppelen we aan het slot van deze paragraaf aan de intrinsieke gedrevenheid en aanpak van de vier GLB-collectieven.

3.4.1 Motivaties en aanpak van burger-initiatieven

In het onderzoek naar burger-initiatieven dat hieronder wordt aangehaald, worden burger-initiatieven omschreven als groepen burgers die zich uit eigen beweging en zo veel mogelijk autonoom inzetten voor natuur en landschap (Van Dam, Salverda, During, 2010).

Burgers nemen initiatieven vaak vanuit de wens vorm te geven aan hun persoonlijke idealen en uit een wens tot zingeving. Initiatieven steunen daarbij zwaar op passie en doorzettingsvermogen van mensen. Zij kiezen meestal voor onderwerpen die 'dichtbij het dagelijks leven staan'.

In onderzoek van Van Dam, Salverda en During (2010) naar de strategieën van vier burgerinitiatieven blijkt onder meer dat initiatiefnemers verschillende - in abstractieniveau variërende - strategieën naast elkaar gebruiken om hun doelen te realiseren. Tevens kiezen initiatiefnemers voor een combinatie van strategieën. Maar dat is lang niet altijd heel bewust of (ver) van te voren gepland. Uit het onderzoek blijkt dat de strategieën van de onderzochte initiatieven op hoofdlijnen niet heel erg afwijken per initiatief, wel in de mate en vorm waarin de strategieën worden toegepast. Een strategie die in elke beginfase van een initiatief een belangrijke rol speelt, is het *organiseren van draagvlak of medestanders*. Verder vormt *lobbyen* bij strategische personen bij organisaties (vooral bij overheden) een belangrijk onderdeel van de aanpak. Bijvoorbeeld om sympathie of medestand voor hun doelen en acties op te wekken. Het lobbyen van de initiatiefnemers is er uiteindelijk op gericht om medewerking, dat wil zeggen goedkeuring, ondersteuning, financiering, etc., te krijgen of zelfs om over te gaan tot een samenwerking. Ook het *vormen van coalities* met andere partijen en organisaties is een belangrijke strategie. Allianties worden soms gevormd omdat de nieuwe partijen voor een aspect van of voorwaarde voor de realisatie van het plan kunnen zorgen, of omdat de betrokkenheid van deze partijen meer gewicht in de schaal kunnen leggen. Bij alle onderzochte initiatieven hebben de initiatiefnemers er voor gekozen niet alleen te *professionaliseren* maar ook te *institutionaliseren* door bijvoorbeeld een stichting op te richten. De reden hiervoor is dat de burgerinitiatieven dan serieuzer worden genomen door de omgeving, maar het worden van een rechtspersoon is ook een noodzakelijke voorwaarde om in aanmerking te komen voor subsidie. Ondanks de institutionalisering blijven initiatieven intern vaak informeel van karakter. Omdat hun omgeving vooral institutioneel van aard is, proberen de initiatiefnemers een *brug te slaan tussen die informele*

en formele wereld. Dit gebeurt door goed ingevoerd te zijn in de formele procedures en regels en door goede (informele) contacten en relaties te hebben met mensen die opereren in die formele wereld. De meeste van de geanalyseerde initiatieven hanteren een *constructieve houding richting overheden* en presenteren zich bewust niet als een actie- of verzetsgroep. In het geval ze wel direct reageren op plannen of ingrepen van overheden, gaan ze veelal over tot het uitwerken van alternatieven. De onderzochte burgerinitiatieven blinken tot slot uit in *uithoudingsvermogen* en *volharding*. De aanpak van de initiatieven is er één van een lange adem. In alle gevallen zijn de initiatiefnemers steeds degenen die blijven vasthouden en steeds weer opnieuw actie ondernemen. Dit lijkt - mits in gepaste mate - een noodzakelijke voorwaarde voor de voortgang van het initiatief. Maar wanneer de vasthoudendheid te extreem wordt, kan deze handelingswijze ook contraproductief werken doordat deze door de omgeving als te lastig wordt ervaren.

Burgerinitiatieven hebben meestal met overheden te maken. Een belangrijk element daarin is dat veel burgerinitiatieven op zoek zijn naar erkenning. Veel initiatiefnemers ervaren dat zij door de overheid niet serieus worden genomen als betrouwbare partij bij het oplossen van maatschappelijke problemen. De motivatie en intentie van de initiatiefnemer (bijvoorbeeld duurzaamheid) wordt dan niet erkend. Initiatiefnemers ervaren dit als gebrek aan vertrouwen. De burger voelt zich miskent en niet vertrouwd in zijn/haar intentie.

Ook uit het onderzoek Zelforganisatie in het landelijk gebied (Floor en Salverda, 2006), waarin tien burgerinitiatieven zijn onderzocht, blijkt dat ondanks dat burgers zelf het initiatief nemen vaak samenwerking met andere partijen wordt opgezocht, waaronder de overheid. Veel initiatieven zijn van dien aard dat het doel niet alleen te bereiken is. Bovendien biedt samenwerking meer mogelijkheden waar het tijd, geld, feedback op ideeën en kennisuitwisseling betreft. Deze samenwerking vindt vooral plaats als ideeën over de doelen van burgerinitiatieven en andere instituties grotendeels overeenkomen. In de onderzochte voorbeelden komen de doelen ook grotendeels overeen en zijn die vaak gelieerd aan de kwaliteit van de leefomgeving in het algemeen. Toch blijkt samenwerking soms lastig door de verschillende 'werelden' waarin overheden en burgers zich begeven.

Alhoewel burgerinitiatieven niet hetzelfde zijn als boerencollectieven, is het aannemelijk dat de motivaties van burgerinitiatieven, kenmerken in hun aanpak en samenwerking met andere partijen, zoals overheden, parallellen vertonen met die van boerencollectieven.

3.4.2 Motivaties en aanpak van agrarische natuurverenigingen

Uit onderzoek van CLM (2006) naar redenen voor het oprichten van agrarische natuurverenigingen (ANV) blijkt dat de meeste ANV's zijn opgericht door een combinatie of wisselwerking van:

- Tegenwicht willen bieden aan bedreiging van buitenaf (*horzelorganisatie*). Bijvoorbeeld beleid dat kan leiden tot beperking van de ontwikkelingsmogelijkheden van de landbouw door:
 - Het milieu: mestwetgeving, ammoniakwet
 - De natuur (EHS) en het landschap
 - RO: strikte scheiding landbouw en natuurVoorbeelden van ANV's die om deze reden zijn opgericht zijn MC de Peel, VEL en VANLA.
- Wens tot meer zelfregulering, zelfsturing, eigen invulling en gebiedspecifieke ruimte voornatuurbeheer en milieu (*beleidscoöperatie*). Bijvoorbeeld: STALESCH, Waterland, VEL en Den Hâneker.
- Betere samenwerkings- en overlegpartner zijn met andere partijen in het gebied (burgers, natuurbeschermers, overheden). Bijvoorbeeld: MC de Peel en Den Hâneker.
- Offensief in plaats van defensief aanpakken van problemen (*boerenvereniging*). Bijvoorbeeld: voorbeeldplan van VEL, Landschapsplan van Den Hâneker en Plan Peelland van MC de Peel.
- Bijdragen aan kennisontwikkeling (*onderzoekscoöperatie*). Bijvoorbeeld: proefproject Agrarisch Natuurbeheer Den Hâneker, mineralenproject VEL/VANLA en weidevogelonderzoeken Samenwerkingsverband Waterland/ VAN Waterland.

- Inspelen op de mogelijkheden die het Programma Beheer en andere vergoedingen/subsidies bieden voor (agrarisch) natuurbeheer. Bijvoorbeeld: ANV Kromme Rijn en 't Onderholt.
- LTO-inspanningen om in bepaalde gebieden verenigingen op te richten. Daarbij vaak een sterke connectie, hoofdelijke overlap met plaatselijke LTO-afdelingen. Bijvoorbeeld Mergellandcorporatie en MC de Peel.

3.4.3 Motivaties en aanpak van andere boerensamenwerkingen

Hierover kunnen we bijvoorbeeld leren van onderzoek van Dwyer (2006-2011) naar praktijkvoorbeelden in Groot-Brittannië zoals de New Forest Verderers en de Pontbren Group in Wales, die in meerdere opzichten van elkaar verschillen. De New Forest Verderers hebben een traditie van samenwerken om het grazen te reguleren over verspreide 'commons' op 17.000 ha land. Deelname aan de Agri-Environment Measure (AEM) in 2003 vereiste een speciaal maatregelenpakketten, een op maat gemaakt managementplan, waarover is onderhandeld met de Verderers' Group. Subsidie wordt betaald aan de groep als geheel, en intern verdeeld volgens afgesproken regels. Ook sancties worden intern geregeld.

De Pontbren Group is een groep van tien boeren die samen duurzame landbouw bedrijven op een aaneengesloten stuk grond. Ze organiseren en financieren zelf hun gezamenlijke activiteiten. Dit doen ze uit onvrede met de bestaande rigide regels. 'De groepsleider was verantwoordelijk voor de oprichting van de groep. Met uitzondering van hem, zijn alle leden geboren op hun boerderijen en kennen ze elkaar al van jongs af aan doordat ze naar dezelfde school en kapel gingen. De leden hadden eerder nog niet samengewerkt. Hoewel de motivaties voor deelname aan de groep verschillen, is de kern de onvrede over het feit dat de boeren vast zaten aan de 'productietredmolen' en dat de hagen en bossen op hun bedrijf verdwenen door de hoge veestapel. De leden waren van mening dat door het verbeteren van hun omgeving, de productie ook wel zou verbeteren, door het bieden van onderdak voor de schapen. Ook was er onvrede over de beschikbare AEM die wordt beschouwd als te technocratisch en inflexibel en vaak niet relevant zijn voor hun bedrijfssystemen. Daarom regelt de groep zelfstandig de financiering waardoor ze zelf controle over de uitvoering van het omgevingsbeheer hebben' (Mills et al., 2010). Uit het onderzoek van Dwyer e.a. (2011) blijkt dat de Pontbrenboeren voor een groot deel meedoen aan het collectief door de sociale interactie, informatie-uitwisseling en onderling vertrouwen. De volgende citaten van de Pontbren-boeren illustreren dat:

It's nice because you belong all of a sudden to something. It didn't happen before, although we've obviously been neighbours all our life, but not as close.

I do feel that Pontbren has really brought us much, much closer together. It is much easier to ask people for help if you need it. We haven't fallen out.

One benefit is the advice you can get. If you're not sure of something you can ask someone else.

I think the social comfort of being in the group, you can't value it. I think it gives you more confidence to try things.

The members wouldn't even think about doing something underhand or shoddy or not up to standard, because they are not only letting themselves but they are letting the group down, and this is a big thing.

Ook hebben Mills et al. (2010) gekeken naar de Dolautcothigroup, acht familie boerenbedrijven in Carmarthenshire (Wales) en de Ireland Moor Group. De eerste is net als de Pontbren Group een voorbeeld van een bottom up, 'farmer-led cooperation'. De tweede kwalificeert Dwyer als een 'government-agency-led collective action'.

Succesfactoren van boerencollectieven zijn volgens Dwyer (2011):

- Sterk sociaal kapitaal (in de gehele groep of in de kerngroep).
- Competent en initiatiefrijk c.q. creatief leiderschap.
- Diverse mix van leeftijden.

- Goede communicatie.
- Ondersteuning door strategische personen en instellingen.

Lessen voor collectieven die uit haar onderzoek zijn te halen, zijn volgens Dwyer (2011):

- Het duurt veel langer om collectieven op te bouwen en te behouden, als er geen traditie is.
- Werk samen met bestaande (informele en formele) groepen of netwerken waar mogelijk.
- Zorg voor deskundige begeleiding en financiering voor bijeenkomsten en gezamenlijke acties om de groep sterk te houden.
- Begin klein, bouw onderling vertrouwen op.
- Niet beginnen met dicteren, maar informeer en prikkel bewustwording bij deelnemers en werk aan een gedeelde agenda.

3.4.4 Motivaties en aanpak van de GLB-collectieven

Op basis van een korte mondelinge terugkoppeling van Raymond Schrijver over onze extra vragen over motivatie en zelfsturing (bijlage 1) die hij heeft meegenomen in drie interviews gehouden met vertegenwoordigers van de GLB pilots (Stichting waardevol cultuurlandschap Winterswijk, Noordelijke Friese Wouden en de Agrarische natuurvereniging Oost Groningen), blijkt dat:

- volgens het boerencollectief in Groningen 1/3 van de boeren het doet voor het geld, 1/3 vanuit hart voor de natuur en de groene leefomgeving en 1/3 een sociale motivering heeft.
- de motivatie ontstaat uit onvrede met de bestaande regelgeving en gang van zaken vanuit het beleid/de overheid.
- de boeren vinden dat ze het zelf (veel) beter kunnen dan de overheid.
- de motivatie om mee te doen ook te maken heeft met de behoefte aan zelfsturing, van zelf dingen regelen en oppakken. De collectieven hebben behoefte om daarmee te experimenteren.
- mensen erg naar elkaar kijken. Als ze zien dat het meevalt bij één van hun burens en er zelfs positieve kanten aanzitten, ze er zelf ook makkelijker toe over gaan.
- vertrouwen, of eigenlijk beter gezegd 'wantrouwen', een grote rol speelt in de relatie boer-overheid. Ze vertrouwen elkaar wederzijds niet. Boeren(collectieven) hebben veel ervaringen met rigide, controlerende en wantrouwende overheid (afrekencultuur).
- er wel een groot vertrouwen is in het eigen kunnen en in elkaar, in hun eigen organisatie.
- ze bij zelfsturing vooral denken aan informele mechanismen. De voorkeur is om voor de interne organisatie zaken niet te formeel te regelen en vast te leggen.
- ze de formele organisatie-component vooral relateren aan de verantwoording die de boeren moeten afleggen aan overheden en samenleving omdat ze een maatschappelijke dienst leveren waarvoor ze een vergoeding krijgen.
- het onderlinge vertrouwen en de sociale controle binnen de groep goed werken.
- men er trots op is om het zelf te doen. Ze hebben wel bezwaren tegen de bestaande procedures, maar dat hebben ze er voor over.

3.5 Theorie over intrinsieke gedrevenheid en (zelf)sturing

In deze paragraaf gaan we vanuit bestaande bestuurskundige theorie in op de veronderstelling dat de intrinsieke gedrevenheid van boerencollectieven beter benut kan worden in het sturingsproces. Deze veronderstelling houdt in dat de intrinsieke motivatie (en het vertrouwen daarin!) de basis kan zijn voor meer zelforganisatie en zelfregulatie waardoor de overheid gedeeltelijk minder sturing en controle hoeft toe te passen. Smits en Selnes halen in hun verkenning (paragraaf 2.1) eerder onderzoek aan over de mogelijkheden van certificering bij natuurbeheer (Smits en Van Bavel, 2004). Daarin staat dat zelfregulerende mechanismen

kunnen worden ingezet om minder maar betere controle door de overheid te realiseren (bijvoorbeeld door certificering) en wordt benadrukt dat vertrouwen een essentieel onderwerp is in verband met certificering.

3.5.1 Intrinsieke gedrevenheid en zelfsturing

In de theorie en ook de praktijk van zelfsturing blijkt dat het hier vaak om informele groepen en organisatievormen gaat (Salverda en Van der Jagt, in voorbereiding; Van Dam, Salverda en During, 2010 en 2011; Van der Heijden et al., 2011). Hierbij is sturing vaak gebaseerd op informaliteit en informele coördinatie-mechanismen. Daarnaast zijn er ook formele organisatieaspecten. Het gaat bij zelfsturing van boeren-collectieven om de juiste mix van informele en formele organisatie en coördinatie. De kunst is om daarin een goed evenwicht te vinden.

Organisatiewijzen en coördinatie mechanismen

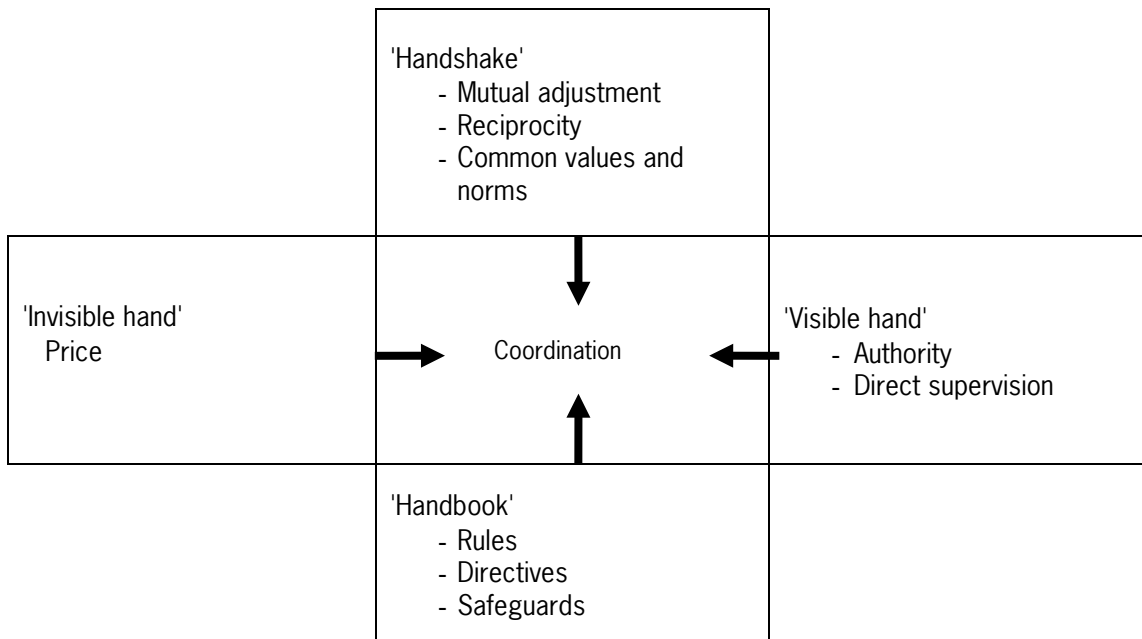
Welke organisatie en coördinatie vindt er plaats bij zelfsturing? Welke informele en formele aspecten zitten daaraan vast, en hoe is dat gelieerd aan de normen en waarden, motivaties en het vertrouwen binnen de groep? En hoe zijn deze aspecten gerelateerd aan de verhoudingen van de groep met hun 'omgeving', zoals omwonenden, overheden en andere organisaties?

Volgens Morand (1995) verwijst de term *informeel*, en het bijbehorende zelfstandig naamwoord *informaliteit*, naar sociale situaties of relaties die in het algemeen worden gekenmerkt door spontaan gedrag, terloopsheid en onderlinge vertrouwdheid. Morand onderscheidt hier ook kenmerken als openheid van informatie, affectieve betrokkenheid, creativiteit en relatieve chaos. De termen *formeel* en *formaliteit* hebben betrekking op situaties en sociale relaties die meer gedisciplineerd, weloverwogen en onpersoonlijk van aard zijn. Goffman (1963) karakteriseert dit onderscheid met de termen **looseness** and **tightness** (Morand, 1995).

De formele en informele organisatiewijze van een groep kan worden gekoppeld aan de coördinatie mechanismen die Borgen en Hegrenes (2005) onderscheiden binnen organisaties. Vooral het *Handbook* mechanisme en *Handshake* mechanisme zijn hier bruikbaar.

Het **Handbook mechanisme** bestaat uit formele regels en procedures. Dit is het coördinatie-mechanisme voor samenwerking op basis van **instrumentele motieven**. Dat wil zeggen, samenwerking gedreven door het rationele eigenbelang van individuen. Regels, afspraken en (gedetailleerde) contracten die worden vastgelegd op papier zijn de kenmerken van dit mechanisme en kunnen gezien worden als uitingen van wantrouwen (Salverda et al., 2009). Putnam spreekt hier over evenwichtige wederkerigheid, die verwijst naar een gelijktijdige uitwisseling van bijdragen van gelijke waarde volgens van tevoren vastgelegde regels.

Het **Handshakemechanisme** is gebaseerd op informele gedragsregels die voortkomen uit gedeelde normen en waarden en onderling vertrouwen. Dit mechanisme wordt vaak toegepast in niet-hiërarchische organisaties met zeer gemotiveerde mensen waar sprake is van **een sterk gevoelde missie, esprit de corps of ideologie** (cf. Douma en Schreuder, 2002: 42). Hier is sprake van diffuse wederkerigheid (Putnam, 1993), die verwijst naar een voortdurende relatie van uitwisseling die op een bepaald moment onbeantwoord of onevenwichtig kan zijn, maar die de wederzijdse verwachting in zich heeft dat een bijdrage op de één of andere manier wordt 'terugbetaald' in de toekomst.



Bron: Salverda, Slangen e.a. (2009), gedeeltelijk gebaseerd op Borgen en Hegrenes (2005: 12).

Figuur 1

Four groups of coordination mechanisms

Een belangrijk kenmerk van informele organisatie is dat het ontstaat van binnenuit. Het ontstaat dus vanuit het sociale proces en de onderlinge interacties binnen de groep zelf. Zoals gezegd kan de organisatiewijze bij zelfsturing ook formele Handbook-aspecten hebben. Deze ontstaan doordat een organisatiemodel van buitenaf wordt 'ingevlogen', bijvoorbeeld doordat een stichting wordt opgericht of doordat procedures en regels vanuit overheden worden gevraagd of 'opgelegd'.

Formele Organisatie	Informele Organisatie
• 'Tightness': gedisciplineerd, weloverwogen, onpersoonlijke relaties, geroutineerd, procedurele rechtvaardigheid • Handbook mechanisme: regels, afspraken en contracten die van te voren zijn vastgelegd op papier • Evenwichtige wederkerigheid (gebaseerd op wantrouwen) • Wordt van buiten af 'ingevlogen'	• 'Looseness': spontaan, terloops, affectieve betrokkenheid, onderlinge vertrouwdeheid, openheid van informatie en relatieve chaos • Handshake mechanisme: impliciete gedragsregels die voortkomen uit gedeelde normen en waarden • Diffuse wederkerigheid (vertrouwen en herhaalde sociale uitwisseling zijn cruciaal) • Ontstaat van binnenuit

Figuur 2

Kenmerken van formele en informele wijze van organiseren

3.5.2 Hoe kunnen overheden omgaan met intrinsieke gedrevenheid en zelfsturing?

Uit het eerder genoemde onderzoek naar strategieën van burgerinitiatieven (Van Dam, Salverda en During, 2010) blijkt dat de samenwerking of afstemming tussen burgerinitiatieven en overheden niet altijd makkelijk is. Daar zijn verschillende redenen voor die te maken hebben met verschil in werkwijze, houding, cultuur en belevingswereld. Een organisatie als een gemeente heeft te maken met aspecten als verantwoording afleggen, afrekenbaarheid, controle, democratische legitimiteit, etc. De werkwijze en cultuur van een burgerinitiatief is veel informeler. Initiatiefnemers blijken vaak pragmatisch om te gaan met de mogelijkheden die zich voordoen en kunnen daardoor veranderlijk zijn in hun aanpak. Dat is voor overheden vaak moeilijk om mee om te gaan aangezien zij vanuit controle redeneren. Daarnaast zijn de activiteiten en handelingen van initiatiefnemers veelal persoonlijker en liggen ze dicht bij emoties, dan dat het geval is voor betrokkenen vanuit overheden. Ook dit is voor overheden vaak moeilijk om mee om te gaan omdat zij (willen) uitgaan van ratio. Deze persoonlijke en emotionele betrokkenheid van initiatiefnemers uit zich echter meestal wel in veel energie, bevologenheid, overtuigingskracht en doorzettingsvermogen.

Emotie wordt vaak onbenut, maar is juist de motor

Emotie wordt bij overheidssturing vaak niet erkend en veelal onbenut gelaten, terwijl daar nu juist zoveel 'power' in zit. Emoties spelen ook een rol bij het deelnemen aan een (boeren)collectief. Ze spelen immers in al het menselijk handelen een rol. In beleidsprocessen ligt vaak de nadruk op ratio en wordt emotie 'gebagatelliseerd'. Een belangrijk aandachtspunt is dat ratio en emotie twee zijden zijn van dezelfde medaille zijn. In de psychologie wordt gesproken over 'hot cognition' (motivated reasoning; gaat om emoties) en 'cold cognition' (rational reasoning; gaat om feiten). Ook in de bestuurskunde wordt in toenemende mate opgemerkt dat ratio en rede in de praktijk vaak overgewaardeerd worden c.q. te veel benadrukt worden. Marcus (2002; 2003) maakt de claim dat de traditie in democratische theorie om emotie en ratio als 'hostile opposites' te benaderen, misleidend is. De 'rationality of emotions' refereert aan het idee dat emoties zijn gerelateerd aan de betekenis die men geeft aan hun omgeving (Duyndam, 1997; Cornelius, 1996). Daarnaast geven emotiepsychologen aan dat rationaliteit ook van toepassing is op emoties, omdat mensen vaak redenen geven voor hun emoties, om ze te verklaren en rechtvaardigen naar henzelf en anderen. Emoties kunnen ook bevorderlijk zijn voor allerlei sociale en politieke processen, en belangrijk in dit verband, ze vormen een voorwaarde voor actie. Bestuurskundigen (Van Gunsteren, Verhoeven, Duyvendak) geven aan dat emoties een belangrijk aspect zijn van menselijk handelen en van het betekenis verlenen aan een bepaalde context, en houden daarmee een pleidooi voor het beter adresseren van emoties in beleidsprocessen en bij de relatie burger-overheid.

Vertrouwen en (zelf)sturing

Beleid (het maken van regels, procedures etc.) gaat veelal uit van wantrouwen en controle. Bij zelfsturing is het uitgangspunt van overheden meestal het controleren ervan. Maar de uitdaging is wellicht het stimuleren en het geven van ruimte aan zelfsturing. De kunst hier is om de juiste balans te vinden tussen loslaten en richting geven.

Vertrouwen is een gevoelskwestie en veelal gebaseerd op de inschatting dat iets zich positief ontwikkelt. Kenmerken van vertrouwen zijn: voorspelbaarheid, interdependentie en reciprociteit (Bachmann, 2001; Lewicki et al., 1998, Luhmann, 1979). Deze drie kenmerken dragen bij aan onderling vertrouwen. Mensen vertrouwen elkaar eerder als ze de ander begrijpen of dingen herkennen of goed kunnen inschatten. Vertrouwen kan opgebouwd worden door zich naar elkaar te openen, bijvoorbeeld door met elkaar te praten, dingen samen te doen en informatie te delen (Giddens, 1984; McAllister, 1985). Andere zaken die - afhankelijk van de situatie - vertrouwen kunnen wekken zijn: kennis, ervaring, helderheid over positie, intenties en belangen, richting geven op hoofdlijnen, ruimte geven aan de visie van anderen en eerlijk zijn over onzekerheden en kwetsbaarheden (cf. Bachmann, 2001; Lewicki et al., 1998, Luhmann, 1979).

Vertrouwen is zeer belangrijk bij de relatie tussen overheden, burgers en boeren, zeker bij zelfsturing. Te weinig herkenning en te veel verschil tussen mensen of organisaties kan er toe leiden dat er weinig onderling

vertrouwen is. Wanneer er weinig onderling vertrouwen is, is samenwerking of afstemming bij zelfsturing meestal niet succesvol. Door een brug te slaan tussen de verschillende werelden kan meer vertrouwen worden gegenereerd. Dit kan op formele wijze, bijvoorbeeld door afspraken op papier te maken. Maar ook op informele wijze, door bijvoorbeeld met elkaar te praten en gezamenlijk dingen te doen zodat mensen elkaar beter leren kennen (Van Dam, Salverda en During, 2011). Wanneer er wel wederzijds vertrouwen is, leidt dat tot betere samenwerking, afstemming en communicatie. Er is dan bovendien meer openheid voor ideeën, ervaring en kennis van anderen en meer ruimte in de aanpak en werkwijze.

3.6 Mogelijkheden voor vervolg

In deze notitie over intrinsieke gedrevenheid en zelfsturing van (boeren)collectieven, zijn vooral theoretische aanknopingspunten geboden. Het zou interessant zijn om een empirische analyse van de vier GLB- collectieven te doen waarbij de geboden theorie het analysekader zou kunnen zijn.

Wat betreft de *intrinsieke gedrevenheid* van de vier boerencollectieven is het duidelijk dat de laag onder de argumenten - de drijfveren - de drijvende kracht achter de collectieven zijn. Maar deze zijn niet makkelijk te achterhalen. Drijfveren haal je uit gesprekken met mensen zelf, uit hoe mensen zelf hun motivatie verwoorden. Maar ook uit hoe zij hun waarden, normen, idealen, emoties e.d. verwoorden als 'motor' voor hun keuzes en handelen. Dit zou nader onderzocht kunnen worden door interviews met boeren die deelnemen aan de collectieven.

Interessant is om dit te koppelen aan ideeën en wensen van de boeren voor *zelforganisatie* en *zelfsturing*. Het zou goed zijn om de blik op intrinsieke gedrevenheid te verbreden naar hoe de boerencollectieven zich intern en extern (willen) organiseren en hoe zij (willen) samenwerken of afstemmen met andere partijen. Welke organisatie- en samenwerkingsvormen hebben de collectieven nu, en in welke richting zouden ze zich qua organisatie en samenwerking (intern en extern) willen ontwikkelen? Welke sturingsrol heeft het ministerie van EL&I bij de collectieven en de EU? Van welke sturingsmechanismen kan hierbij gebruik worden gemaakt? Welke mogelijkheden liggen er bijvoorbeeld voor afstemming via dialoog? Het gaat hier om het vinden van de balans tussen het Handshake coördinatie mechanisme en het Handbook coördinatie mechanisme bij elke pilot.

Hierbij zou *analyserend onderzoek* ondersteunend kunnen zijn. Waarbij vragen centraal staan zoals: In hoeverre zouden de collectieven zelfregulerend willen en kunnen zijn? Op welke manier zouden de collectieven zelfsturing vorm willen en kunnen geven? Waarom? Wat heeft het collectief daarbij nodig vanuit de verschillende overheden? En welke rol blijft noodzakelijk voor overheidssturing? Bij dergelijk onderzoek zouden interviews met de boerencollectieven en overheden kunnen worden gehouden en deskstudie van (internationale) literatuur en bestaande onderzoeken over andere boerencollectieven en boerensamenwerkingen.

Maar wellicht kan het ook om een *actieve vorm van onderzoek* gaan. Bijvoorbeeld in de vorm van het organiseren van bijeenkomsten met de boerencollectieven over hoe het momenteel wordt aangepakt, hoe beter aangehaakt kan worden bij de intrinsieke motivaties als drijvende kracht, welke organisatie- en samenwerkingsvormen (intern en extern) ze idealiter zouden willen, enzovoort. De achterliggende vraag hierbij is hoe de kwaliteit van de interne en externe samenwerking versterkt kan worden, waarbij aanknopingspunten worden gezocht bij de intrinsieke gedrevenheid van boerencollectieven, binnen de Europese voorwaarden. Het gesprek hierover aangaan met de collectieven, de ervaringen, wensen en mogelijkheden met elkaar uitwisselen en hierover leren van elkaar, zou constructief kunnen werken. Want hiermee wordt gebouwd aan het onderlinge vertrouwen en aan een krachtiger vorm van zelfsturing.

4 Innovatieve mogelijkheden voor monitoring

Auteur: Wies Vullings en Anne van Doorn

4.1 Collectieven

Het ministerie van EL&I onderzoekt aan de hand van vier pilots de mogelijkheden voor de collectieve realisatie van maatschappelijke doelen (biodiversiteit, landschap, water, energie, klimaat, etc.) in het toekomstige GLB. Uitgangspunt daarbij is dat deze doelen effectiever en efficiënter door collectieven van boeren (en andere terreinbeheerders) kunnen worden gerealiseerd dan met de individuele contracten zoals die in het huidige GLB verplicht zijn.

Inmiddels is in de voorstellen van de Europese Commissie in 2e Pijler van het GLB de mogelijkheid opgenomen om bij Agro-milieubetalingen collectieven van boeren (evt. met andere terreinbeheerders) als begunstigde aan te merken. Om dat daadwerkelijk de beoogde effectiviteit en efficiëntie op te laten leveren, moet worden bewerkstelligd dat de collectieven de meerwaarde van het realiseren van een optimale ruimtelijke configuratie voor doelbereik en grotere eenvoud in controlelasten kunnen bereiken zonder dat zij de functie van het betaalorgaan overnemen.

Deze goede positionering van de collectieven zal vooral tot uitdrukking komen in de eigen verantwoording over de beleidsrealisatie door collectieven. Er zijn daarom aan de hand van een aantal denkmodellen verkend hoe de financiële rechtmatigheid van subsidiabele activiteiten binnen het GLB geborgd kan worden. Het systeem moet zo worden opgezet dat onnodige controles voorkomen worden en de lastendruk in relatie tot de verkregen verantwoordelijkheden zo laag mogelijk is.

Europa vraagt terecht om een goed inzicht in de inzet van de beschikbaar gestelde middelen. Controles moeten daarbij echter de ecologische effectiviteit en economische efficiëntie van de uitvoering niet beperken, maar juist een stimulerend effect bewerkstelligen. De verkenning geeft een opmaat aan de eisen die dit stelt aan de overheid en de collectieven om dat uit te werken.

Er zijn drie modellen uitgewerkt die aangeven hoe de uitvoering van een collectieve aanpak in het toekomstig GLB vorm zou kunnen krijgen. In de modellen is er van uitgegaan dat Nederland op doelniveau afspraken maakt met de EU Cie. Gaan collectieven dan een deel van die doelrealisatie 1:1 overnemen of werkt de overheid deze eerst uit in maatregelen die de collectieven uitvoeren. Een tussenmodel, waarbij de collectieven zelf maatregelen bedenken die vooraf worden goedgekeurd is natuurlijk ook denkbaar.

Model 1	Model 2	Model 3
Doelrealisatie	Inspanningsverplichting combinatie tussen doelen maatregelen	Collectieve realisatie maatregelen
Collectief neemt deel van de Europese afspraak over doelrealisatie in het GLB 1:1 over, en verantwoorden ook op dat niveau.	Collectief neemt deel van de Europese afspraak over doelrealisatie in het GLB over, vertaald die in maatregelen en verantwoord op die maatregelen.	Overheid vertaalt de Europese afspraak over doelrealisatie in het GLB in maatregelen. Collectief verantwoord op realisatie van maatregelen.
WAT	WAT/HOE	HOE

Aangezien model 1 een groot risico inhoudt voor de collectieven en model 3 is zoals het nu gaat, gaan we erin dit document vanuit dat de kans groot is dat model 2 de voorkeur heeft. Bij dit model is er sprake van twee verschillende controle-momenten. Allereerst is er het moment dat het ministerie de plannen van de collectieven waarin de vertaling van doelrealisatie naar maatregelen staat moet goedkeuren. Daarnaast moet gecontroleerd worden of de maatregelen goed worden/zijn uitgevoerd. In dit hoofdstuk worden voorbeelden gegeven van mogelijke monitoringsmethoden die voor één of beide typen controlemomenten bruikbaar kunnen zijn. Het zijn recentelijk ontwikkelde methoden die vaak nog in de onderzoek-/pilotfase verkeren. Wel zijn dit methoden die mogelijk in positieve zin invloed zouden kunnen hebben op het aantal veldcontroles.

Naar wie moet een collectief zich eigenlijk verantwoorden voor de overeengekomen prestaties? Formeel behoort de verantwoording in eerste instantie afgelegd te worden naar de instantie waarmee de prestatie-overeenkomst is gesloten en naar het geld-verstrekende orgaan. Op deze manier kan bewezen worden dat het geld efficiënt en effectief besteed is om bepaalde beleidsdoelen te halen.

Financiering van de collectieven zal mogelijk komen van de provincies, het Rijk en Europese fondsen zoals het Europese Fonds voor Plattelands Ontwikkeling (ELFPO). De verantwoording naar de Europese fondsen is in dit kader de meest dwingende. De Europese Commissie (EC) verplicht namelijk elke lidstaat om de voortgang en effectiviteit van de uitgaven vanuit het ELFPO via de plattelandsontwikkelingsprogramma (POP) periodiek te rapporteren aan de EC. Halverwege de zesjaarlijkse termijn van het POP gebeurt dat meteen midterm evaluatie en aan het einde meteen ex-post evaluatie.

Volgens een door de EC opgesteld evaluatie-kader, het zogenaamde Common Monitoring and Evaluation Framework (CMEF), worden deze evaluaties per as van het POP, uitgevoerd. Het CMEF bestaat uit een gestandaardiseerde set van indicatoren. Er worden verschillende typen indicatoren onderscheiden.

Voor accountability van collectieven zijn vooralde zogenaamde output-, result- en impactindicatoren van as 2 (agro-milieu-maatregelen) van belang. In de midterm review van het POP II (Oltmer et al., 2010) zijndeze indicatoren beschreven:

- Outputindicatoren zijn beschreven op het niveau van de afzonderlijke maatregelen en betreffen het aantal bedrijven/hectaren die een beheersmaatregel toepassen.
- Resultaatindicatoren zijn indien mogelijk op maatregelniveau beschreven, hierbij wordt het aantal hectaren onder succesvol beheer (voor agro-biodiversiteit) gerapporteerd.
- Impactindicatoren die de gemeenschappelijke impact van POP2 nastreven en inzicht geven in de mogelijke veranderingen in de context van POP2 (zie NPS, 2007), hier worden de directe effecten op milieu, klimaat en biodiversiteit gemeten. Het CMEF gebruikt voor biodiversiteit twee indicatoren: populatie weidevogels en areaal landbouwgrond met hoge natuurwaarden (HNV).

Deze indicatoren, als internationale verplichtingen, kunnen worden gezien als de bottom-line waarop, gemonitord en gerapporteerd moet worden op nationaal niveau. Vervolgens komen hierboven op dan nog de monitoringsvoorwaarden voor nationale en provinciale prestatieovereenkomsten.

4.2 Wat is monitoring?

In de studie 'Even afrekenen alstublieft' (Vullings, 2008) wordt uitgelegd wat monitoring is, hoe de relatie ligt met evaluatie en wat de voordelen zijn van monitoring en evaluatie. Deze studie is geschreven over de monitor Agenda Vitaal Platteland, maar de uitleg van monitoring en evaluatie van beleid is ook toepasbaar op het monitoren van collectieven voor het GLB. Hieronder wordt de uitleg herhaald.

Monitoren is het met een vooropgezet doel, regelmatig en op een systematische manier verzamelen, analyseren, bewerken en verstrekken van feitelijke gegevens over de toestand van een relevant geacht object of proces. Er hoeft niet altijd daadwerkelijk te worden gemeten. Monitoren kan ook plaatsvinden met berekeningen of inschattingen door deskundigen, of door gebruik te maken van door anderen verzamelde gegevens in gegevensbestanden (ministerie van LNV, 2006).

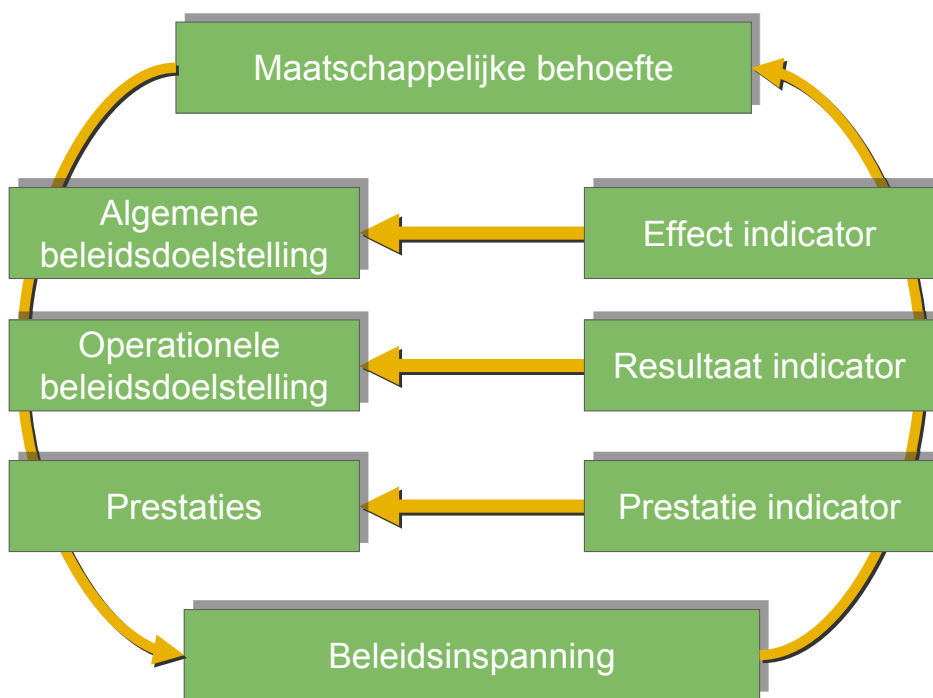
Vaak worden monitoren en evalueren in de beleidsomgeving in één adem genoemd, maar het is niet hetzelfde. Onder evalueren van het beleid kan worden verstaan het beoordelen van prestaties, resultaten en effecten in het licht van de te realiseren beleidsdoelen en de bijbehorende streefwaarden (Dessing et al., 2006). Dit is vaak geen eenvoudige opdracht want de relaties tussen de beleidsinspanningen (prestaties en resultaten) en effecten kan heel complex zijn. Zowel de autonome ontwikkelingen op het platteland, de manier waarop het beleid wordt uitgevoerd als de invloed van ander beleid e.d. kunnen immers een rol spelen in de geconstateerde effecten. Bovenstaande definities geven aan wat het verschil is met: het monitoren gaat om de feiten en evaluatie de interpretatie of beoordeling van de feiten. Het komt er dus op neer dat monitoring nooit een uitspraak kan doen over doeltreffendheid of doelmatigheid, omdat dat een beoordeling met zich mee brengt. Bovendien geeft monitoring geen zicht op de externe ontwikkelingen/ slaag- en faalfactoren.

Monitoren in combinatie met evalueren verwijst naar het geheel van waarnemingsactiviteiten, reflectie-momenten en feedbackmechanismen die ervoor zorgen dat betrokkenen meer inzicht krijgen in de voortgang. Volgens (Arkesteijn et al., 2007) kunnen bij monitoring en evalueren twee invalshoeken centraal staan: wat zijn de resultaten (verantwoording), en hoe is bijgedragen aan deze resultaten (het proces). De Peuter et. al. (2007) stelt dat monitoring van beleid nuttig en noodzakelijk is. Nuttig omdat het een belangrijke informatie-bron vormt voor beleidsevaluaties en samen met beleidsevaluaties een meerwaarde heeft vanuit verschillende motieven in verschillende fasen van de beleids- en beheerscyclus. Noodzakelijk omdat monitoring en evaluatie de noodzakelijke beleidsinformatie kunnen generen die als kompas dienen voor de beleidsverantwoordelijke bij belangrijke mechanismen die de drijfveer vormen voor verschillende moderniseringstrends en hervormingen binnen de overheid. In het beleidsproces dienen monitoring en evaluatie verschillende doelen op verschillende momenten in het planningsproces.

- Verhogen transparantie: Tijdens de beleidsontwikkeling dwingen monitor- en evaluatieverplichtingen beleidsmakers goed na te denken over wat ze willen bereiken. Om aan de verplichtingen tegemoet te komen moet al in een vroeg stadium rekening gehouden worden met de verplichtingen en dat leidt tot een verhoging van de transparantie van het beleid.
- Signaleren en bijsturen van beleid: Tijdens de uitvoering van het beleid kan uit monitoring en evaluatie van het beleid blijken dat de beoogde effecten niet worden gehaald. Dat kan aanleiding zijn om het beleid bij te sturen.
- Verantwoorden: Tijdens de uitvoering en achteraf kunnen monitoring en evaluatie helpen te toetsen of goede voortgang in de uitvoering wordt geboekt. Daarmee kan verantwoording aan de Tweede Kamer (of anderen!) worden afgelegd, over in hoeverre gestelde doelen worden gehaald en of de middelen doeltreffend (effectief) en doelmatig (efficiënt) zijn besteed.
- Leren: Achteraf kan monitoring en evaluatie (ex post evaluatie) bijdragen aan verbetering van toekomstig beleid

4.3 Schaalverschillen van doelstelling

Uit voorgaande blijkt dat monitoren een middel is om gegevens te vergaren ter ondersteuning van de evaluatie van een beleid of plan. Het is van belang van te voren goed na te denken wat er gemonitord moet worden en voor wie: voor de EU, nationale of regionale overheid. In de monitor Agenda Vitaal Platteland is gewerkt in navolging van POP en andere monitorsystemen volgens onderstaande figuur. Eerst werden er doelstellingen vastgesteld, zo SMART mogelijk op verschillende niveaus, vervolgens werden er relevante indicatoren geselecteerd voor alle doelstellingen en tenslotte zijn streefwaarden vastgesteld voor alle indicatoren. De streefwaarden zijn een kwantificering van de doelstelling (figuur 3).



Figuur 3

Relatie tussen doelstellingen en indicatoren (Dessing et al., 2006)

Voorbeeld:

De figuur laat zien dat er op verschillende schaalniveaus doelstellingen vastgesteld kunnen worden en dat er dan ook op verschillende schaalniveaus gemonitord moet worden.

Het figuur vertaald naar de situatie voor de collectieven geeft een volgend beeld:

Algemene doelstelling is versterken biodiversiteit/leefgebieden

Operationele doelstelling	Prestatieniveau
Collectief neemt x% van de nationale verplichting tot instandhouding van weidevogels (bijv. aantal grutto's moet in de afgesproken periode gelijk blijven of toenemen).	Collectief zorgt dat er op x ha niet gemaaid wordt voordat jonge vogels zijn uitgevlogen (bijvoorbeeld door instellen datum of een monitor die dynamisch vaststelt wanneer de jonge vogel is gevlogen).
Collectief zorgt voor een goede waterkwaliteit in haar werkgebied van x ha (bijv. te meten aan gehalte pesticiden in hoofdwatgang).	Collectief zorgt voor x ha spuitvrije zone langs watergangen.
Collectief houdt x ha kenmerkend Nederlands landschap in stand (bijv. te meten aan het aandeel houtwallen).	Collectief houdt x m. houtwal in stand.

Het uitgangspunt van EL&I en EU is dat er meer op doelniveau afspraken te maken en dat heeft tot gevolg dat ook op dat niveau wordt gemonitordg.

4.4 Methoden van monitoren

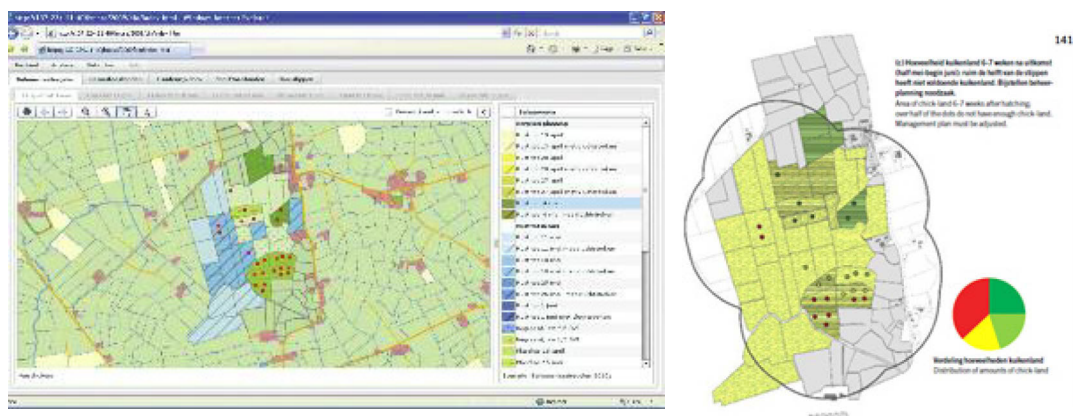
Tot nu toe is in het GLB altijd gemonitord op perceelsniveau en op het niveau van de individuele boer. Voor het ILG is er gemonitord op provinciaal niveau (prestaties) en op nationaal niveau (effecten). In beide gevallen was het monitoren vooral bedoeld als externe controle. Het werken met collectieven houdt in dat in het monitoren een wijziging in de schaal zal plaatsvinden. Niet meer op perceels- of boerderij-niveau maar op het niveau van een gebied. Daarnaast is het de bedoeling dat de collectieven ook zelf meer gegevens gaan bijhouden en dat er meer nadruk komt op interne controle in plaats van externe controle. Niet alle methoden zijn daarvoor even geschikt.

In deze paragraaf worden een aantal methoden beschreven. De methoden bevinden zich nog in het stadium van onderzoek of in de pilotfase. Sommige methoden zijn meer geschikt voor interne monitoring (binnen collectief) dan anderen. Eerst worden de methoden besproken die eenvoudig door de collectieven zelf toegepast zouden kunnen worden, daarna volgen de methoden die meer geschikt zijn voor externe controle.

Weidevogelsbeheer

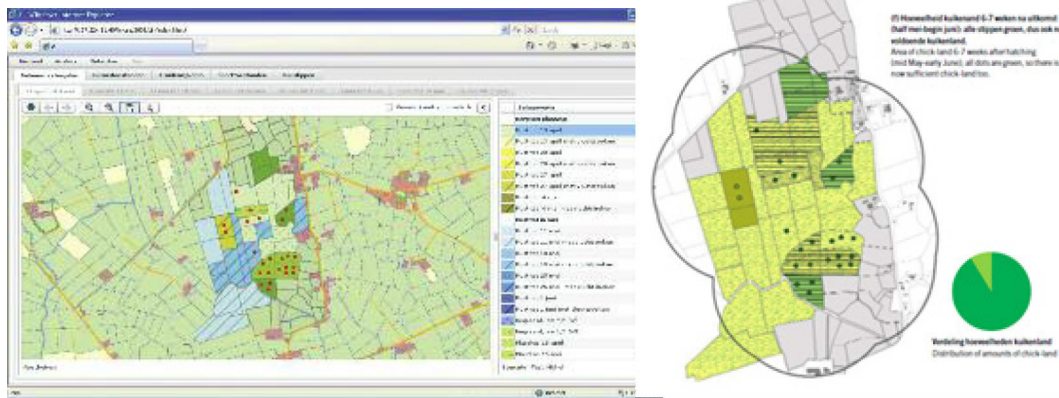
Het systeem Beheer op Maat (BOM) focust op de grutto (Melman et al., 2012). De grutto heeft het moeilijk in Nederland. De grutto is een vogel die houdt van gras van een bepaalde hoogte om te foerageren en te broeden en is gebaat bij mozaïekbeheer. Ze stellen flink wat eisen: een gebied van 1.4 hectare met gras dat hoog genoeg is om bescherming te bieden tegen roofvogels, maar wel doordringbaar genoeg voor de kuikens en er moeten genoeg insecten leven. Dit soort gebieden zijn er wel in natuurgebieden, maar grutto's broeden ook op intensieve landbouwgronden. Voor deze gronden zijn maatregelen als het afzetten van nesten en het maaien na een bepaalde datum niet voldoende om de grutto en de kuikens te laten overleven. Het programma 'beheer op maat' helpt boeren om het mozaïekbeheer toe te passen waardoor grutto's altijd voldoende kuikenland tot hun beschikking hebben. In het systeem moeten de gruttowaarnemingen worden aangegeven en het moment waarop welk perceel gemaaid wordt. Vervolgens geeft het systeem overzichtskaartjes waarin beheer en bijbehorende graslengte van een perceel zijn gekoppeld aan behoefte en bereik van een gruttopaar (figuur 4 en 5).

Het belang van goed mozaïekbeheer om de achteruitgang van de weidevogels te keren, wordt breed onderkend. Bij de ontwikkeling van het gebiedsdekkend beheer en de groeiende rol van collectieven is de beschikbaarheid van een eenduidige methodiek (zoals BoM) om mozaïeken op hun kwaliteit te beoordelen, belangrijk. Dit ontlast de overheid van controlewerkzaamheden en geeft ANV's in samenspraak met terreinbeherende organisaties de ruimte om samen gebiedsbeheerplannen op te stellen.



Figuur 4

Gepland graslandgebruik in een voorbeeldgebied. In het gebied is het voorgenomen beheer per perceel aangegeven. Groene tinten zijn late maa/weide data, blauw zijn vroegere maa/weidedata. De stippen geven de ligging van de territoria aan (doorgaans zijn dat die van vorig jaar). (Bron Melman et al., 2012).



Figuur 5

Bijgestelde planning graslandgebruik. Om tot een betere kuikenlandvoorziening te komen is het beheer op enkele percelen aangepast (vergelijk met voorgaande figuur). (Bron Melman et al., 2012).

Meer informatie over het BOM-systeem is te vinden in Melman et al. (2012).

Stenoeciteit

Stenoeciteit is een eenvoudige graadmeter, bestaande uit een cijfer, die wat zegt over de ecologische kieskeurigheid van Nederlandse planten (Schrijver et al. (2010) en Corporaal et al. (2011)). Het is een cijfer per soort gebaseerd op zeven milieuv variabelen: voedselrijkdom (trofie), zuurgraad, zoutgehalte, vochttoestand, bodemtextuur (korrelgrootte), bodemdynamiek en daglicht. Deze graadmeter is ontstaan tijdens een zoektocht naar een eenvoudige manier van communiceren over ecologie met een kwantitatieve graadmeter met een kwalitatieve lading zoals bijvoorbeeld ook vaak in de economie wordt gebruikt.

Natuurbeheerders baseren hun mening over bijvoorbeeld de aard van de ontwikkeling van een bepaald gebied op het voorkomen, verdwijnen of verschijnen van plantensoorten. Hierbij speelt de lokale flora dus een belangrijke rol, waarbij soorten ons een goed beeld geven over de milieutoestand die ter plekke tot ontwikkeling komt. En zo levert het lijstje met plantennamen een goede indicatie over de mate waarin het (milieu)doel van het betreffende gebied gerealiseerd wordt. In de loop der tijd is de kennis van het specifieke milieu door talloze veldmetingen tot stand gekomen en we beschikken inmiddels over allerlei kengetallen voor alle Nederlandse soorten inzake voedselrijkdom, zuurgraad, lichtbehoefte, enzovoorts. Op grond hiervan is deze graadmeter ontwikkeld in de vorm van één cijfer per soort. Hiervoor geldt dat hoe kleiner het getal hoe kieskeurig de soort is, met bijvoorbeeld waarden als 72 voor een paardenbloem en 21 voor een zeldzame orchidee. Met deze graadmeter kun men vervolgens wat zeggen over de kwaliteit van typen landschap door bijvoorbeeld een opname te doen en van alle voorkomende vegetatietypen het gemiddelde te nemen. Met de beschikbare data zijn classificaties van allerlei typen begroeiingen zoals graslanden te maken.

Iedere opname kan zo geïnclassificeerd worden en er kan aangegeven worden welke maatregelen er nodig zijn om naar een hogere klasse te komen. De opnamen (welke vegetatiesoorten komen voor) kunnen door inventarisatie- of vegetatiedeskundigen worden gedaan. Om het systeem operationeel te maken moeten er nog hulpmiddelen en procedures ontwikkeld en getest worden.

In het Europa van na 2013 krijgen subsidies voor de productie van voedsel veel meer de vorm van betalingen voor geleverde diensten, voor voedselkwaliteit en ecosysteemdiensten door de landbouw. De overheid zoekt met de regio's naar goede manieren om te communiceren over het leveren van kwaliteit en spelregels voor het vaststellen en controleren ervan. Europa-breed kan stenoeciteit daarbij goed functioneren. Hiervoor is een uitgebreid en actueel kennisbestand van de Europese flora van belang. In ons systeem SynBioSys zijn al vele 100.000-den relevante data opgeslagen die we mede voor dit doel kunnen aanwenden. De EU kan op basis van 52 Europese plantenlijsten met regionale stenoeciteit een prima werkende maat en meetlat opstellen. Die

kan, zoals geïllustreerd, de spil vormen voor het ondernemersniveau (welke maatregelenresultaat resulteert in welke inkomstencapaciteit) en voor de betalingsinstantie (welke kwaliteit is afgesproken en wordt die ook geleverd). Binnen de EU kan dan elke regio in zijn eigen context zoeken naar het optimum van ondernemerschap-klimaat omstandigheden en teelt- of productiestrategie.

Meer informatie over stenoeciteit is te vinden in Schrijver et al. (2010) en Corporaal et al. (2011).

Panoramafoto's

Op strategische plekken in de gebieden zou het monitoren met panorama-foto's toegepast kunnen worden. Deze manier van monitoren is vooral geschikt op plekken waar van te voren bekend is dat er iets gaat veranderen en waar het interessant is de verandering in het veld te kunnen volgen. Op gezette tijden kan op precies dezelfde plek (camera met GPS) een foto gemaakt worden en de foto's kunnen dan in een tijdreeks gezet worden om ze met elkaar te kunnen vergelijken. Deze foto's laten zien wat er in het veld gebeurt en vormen vaak een mooie tegenhanger van beschrijvingen van wat er in een gebied gaande is (figuur 6).



Figuur 6

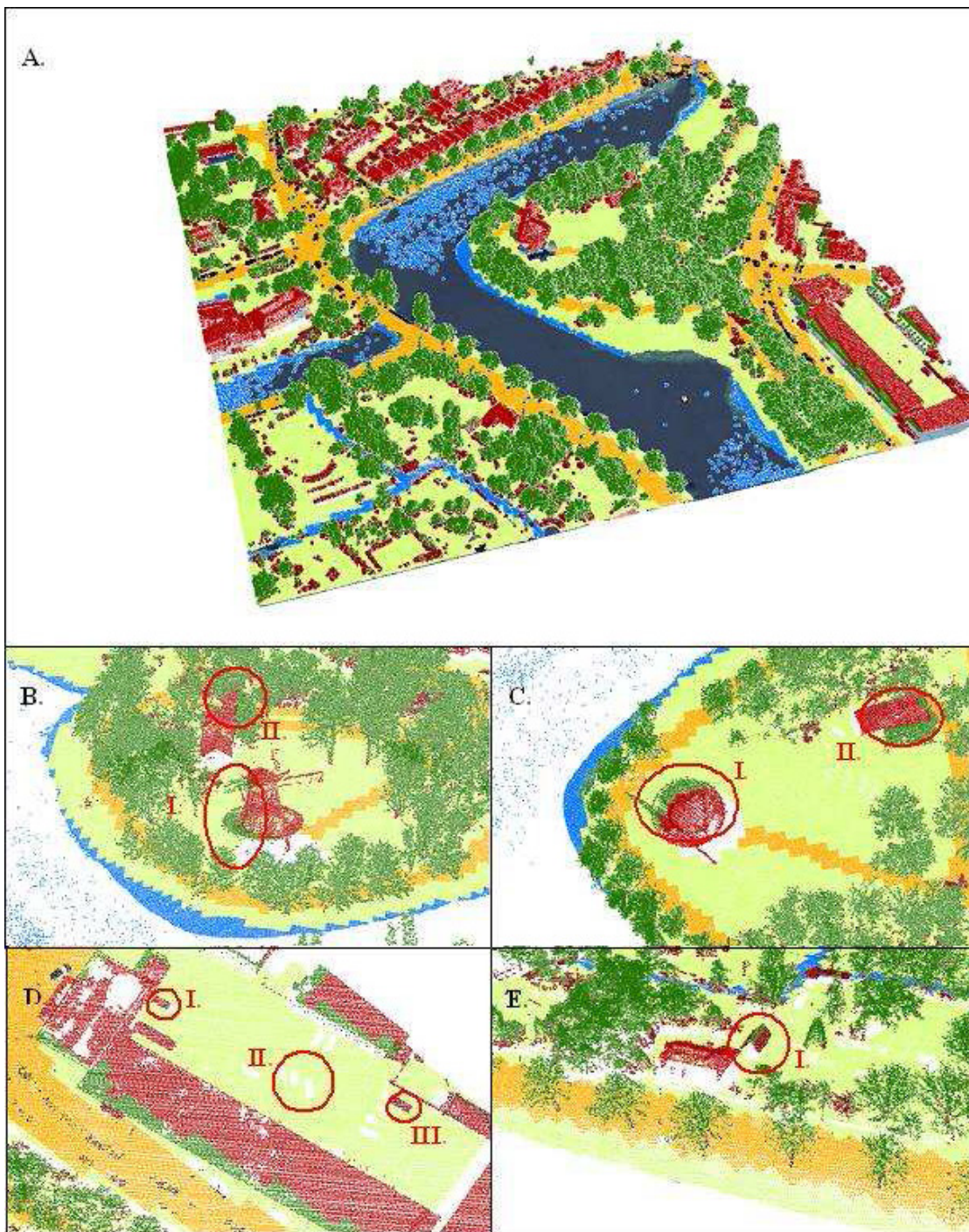
Vergelijking van twee panoramafoto's uit 2008 en 2009 (Veenhuizen, Derde wijk in Drenthe) (bron: M-AVP).

Deze methode is als pilot uitgeprobeerd ter illustratie van de 'droge cijfers' van de monitor Agenda Vitaal Platteland.

Landschapselementen

In haar voorstellen voor het Europese landbouwbeleid van na 2013 erkent de EC het belang van het behoud van waardevolle landschappen en landschapselementen (SEC(2011) 1153 final/2). De bescherming ervan wordt expliciet als doel genoemd in de regeling voor agro-milieubetalingen in de 2^e pijler. Maar ook in de voorstellen voor de directe betalingen van de 1^e pijler worden landschapselementen genoemd. De commissie stelt voor om de basispremie te koppelen aan het verplicht uitvoeren van een aantal vergroeningsmaatregelen. In ruil hiervoor ontvangt een boer dan een vergroeningspremie. Eén van deze maatregelen is het bestemmen van 7% van het bedrijfsareaal voor ecologisch beheer, dat gunstig is voor klimaat, natuur en milieu. Deze regeling betekent mogelijk in de toekomst een extra drijfveer om landschapselementen zoals akkerranden, bufferstroken, houtwallen en slootkanten te behouden.

In 2009 is in opdracht van Dienst Regelingen van het ministerie van EL&I gekeken naar de mogelijkheden om automatisch landschapselementen te detecteren op basis van remote sensing en GIS technieken (Krause et al., 2010). In dit onderzoek is gefocust op data die ook in bezit waren van het ministerie van EL&I zoals orthophotos en LiDAR (light detection and ranging). De achtergrond van de vraag was dat het bestaande Perceelregistratiesysteem aangepast en uitgebreid moest worden om te voldoen aan de nieuwe eisen van het GLB. In de toekomst moeten namelijk ook landschapselementen opgenomen kunnen worden in het systeem.



Figuur 7

Casestudie 1:

A: geclassificeerde testgebied.

B/C I/II: foutief geclassificeerde vegetatie.

D I/III: foutief geclassificeerde autos, D II: auto's eruit gefiltered.

E I: foutief geclassificeerde objecten die niet op de topografische kaart staan.

(bron: Krause et al., 2010)

Voor vier landschapselementen is gekeken naar de mogelijkheden van automatische detectie. Dit waren houtwallen, houtsingel, bebouwing en verharde paden/wegen en sloten. Eerst is geprobeerd deze

elementen zo goed mogelijk te beschrijven op basis van bestaande informatie bij het ministerie. Daarna zijn ideeën over mogelijke technische procedures om automatisch landschapselementen te detecteren gegenereerd en vervolgens zijn die getest in drie casestudies.

In de eerste casestudie is gekeken hoe met LIDAR-gegevens individuele objecten herkend en geïdentificeerd kunnen worden. Een raster dataset (Top10 Smart) is gebruikt om de objecten te identificeren, maar de gridgrootte (2,5 bij 2,5 m) was te grof om altijd de objecten goed te identificeren (Figuur 7). In de tweede casestudie zijn luchtfoto's (digital orthophotos, 2008, 25 cm resolutie, infrarood band) gecombineerd met hoogtegegevens gebaseerd op de LIDAR-gegevens. In plaats van de verrasterde topografische kaart te gebruiken als referentiekaart is nu de referentiekaart met de hand gedigitaliseerd vanuit verschillende bronnen. In deze casestudie geeft de procedure gemiddeld een beter resultaat dan de referentiegegevens. In de derde casestudie is gekeken naar de mogelijkheden van detectie van sloten in de nieuwe versie van ArcGIS waarin beter omgegaan kan worden met 3D-gegevens. De resultaten laten zien dat het met LIDAR-gegevens goed mogelijk is om de ligging van sloten met voldoende geometrische nauwkeurigheid te detecteren.

De conclusies van het onderzoek waren dat het mogelijk is om automatisch landschapselementen te herkennen, maar dat vooral een betere definitie van de landschapselementen nodig is.

Permanent grasland

Sinds de introductie van de bedrijfstoelageregeling is in de cross compliance opgenomen dat het aandeel blijvend grasland niet minder mag worden op nationaal niveau. De voorstellen voor het GLB voor de periode 2013 -2020 bevatten verdergaande maatregelen voor het behoud van permanent grasland. Eén van de vergroeningsmaatregelen stelt de boer verplicht de oppervlakte blijvend grasland op zijn bedrijf te handhaven om in aanmerking te komen voor een extra vergroeningspremie bovenop de basispremie voor directe inkomenssteun. In de praktijk blijkt dat het lastig is om vast te stellen of er sprake is van blijvend grasland. Er spelen hier een aantal vragen:

1. Waarin onderscheidt blijvend grasland zich van natuurlijk grasland?
2. Hoe detecteer je blijvend grasland?
3. Hoe monitor je blijvend grasland op perceelsniveau?
4. Hoe zijn onze relaties hier in de praktijk mee omgegaan in het verleden? Hoe betrouwbaar is bijvoorbeeld de huidige opgave van de relatie voor blijvend grasland? Deze vraag is onder anderen van belang voor het vaststellen van het referentieaandeel.

Deze vragen worden in 2012 worden onderzocht in het kader van een BO-project. Voor nu kijken we naar de derde vraag: hoe monitor je blijvend grasland op perceelsniveau?

Er zijn bij Wageningen UR recentelijk twee onderzoeken gedaan op dit gebied. Eén door Roerink en Danes (2010) en één door Lips (2011). In beide onderzoeken is een methode getest die ingezet kan worden voor de monitoring van grasland. Beide onderzoeken zijn uitgevoerd met satellietbeelden/luchtfoto's met een resolutie van 250 m. Dit is te grof om op perceelsniveau iets te kunnen zeggen over blijvend grasland. Maar in 2012 komt er een satellietdatabank beschikbaar (<http://www.rijksoverheid.nl/nieuws/2011/10/04/satellietbank-schatkamer-voor-app-bouwers-in-topsectoren.html>). Dan komen er na verwachting wekelijks wolkenvrije, landsdekkende beelden met een resolutie van 25 m beschikbaar. De combinatie van die beelden en één van onderstaande methoden schept de mogelijkheid om wel op perceelsniveau conclusies te kunnen trekken.

De doelstelling van het onderzoek van Roerink en Danes (2010) was gedefinieerd als 'Het ontwikkelen van een methode die GIS en Remote Sensing-technieken, onvoorziene effecten op vegetatie kan monitoren die gerelateerd zouden kunnen worden aan genetische gemodificeerde gewassen in Nederland'. Tijdens dit onderzoek is een methode ontwikkeld en getest voor het monitoren van onvoorziene effecten op de vegetatiedynamiek in natuurgebieden. Landbouwgebieden zijn gemaskeerd in het onderzoek, omdat deze per definitie al een veranderend jaarlijks landgebruik hebben door de gewaskalender. De methode omvat een

aantal stappen waarvan de eerste de kwantificering van de plant-fenologie was met een tijdsreeksenanalyse op de satellietbeelden. Hierna werden de landbouwgebieden gemaskeerd en tenslotte werden de meest extreme verschillen tussen de jaren geïdentificeerd als hot-spots. De hot-spots zijn verder in detail geanalyseerd met luchtfoto's, landgebruik-kaarten en ervaringsexpertise om tot een plausibele verklaring voor de gevonden verschillen te komen.

Als voor deze methode hoge resolutie beelden gebruikt worden kan op perceelniveau gekeken worden of het gewas (in dit geval dus grasland) is veranderd. In het geval van blijvend grasland zouden er geen verschillen zichtbaar moeten zijn, zijn die er wel, dan is dat een aanleiding om in het veld na te gaan wat er aan de hand is.

In het onderzoek van Lips (Student van Wageningen UR, 2011) worden twee methoden uitgeprobeerd om verschillen tussen intensief en extensief grasland met satellietbeelden te registreren. Er wordt gekeken of het mogelijk is om de eerste maaidatum vast te stellen. Het blijkt mogelijk te zijn om met tijdseries van satellietbeelden de eerste maaidatum vast te stellen. Hierbij wordt er vanuit gegaan dat intensieve graslanden eerder gemaaid worden dan extensieve graslanden. In dit onderzoek is gebruik gemaakt van Modis-beelden met een resolutie van 250 m. Dit is te grof om op perceelsniveau verschillen te zien. Als er hoge resolutiebeelden gebruikt worden is de verwachting dat daarmee op perceelniveau gemonitord kan worden wat het beheer is van het grasland.

4.5 Bruikbaarheid van voorgestelde methoden

De genoemde methoden zijn nog in het onderzoek-/pilot-stadium. Het voorbeeld van Beheer op Maat (BoM) voor weidevogels is het meest ver ontwikkeld en wordt al concreet genoemd in de werkgroep accountability als voorbeeld. De overige voorbeelden hebben nog vervolgonderzoek nodig voordat het tot concrete toepassing kan komen. Wel kunnen alle methoden in potentie een bijdrage leveren aan het monitorings-, certificerings- of controle-proces. Verder geven ze een idee van de mogelijkheden en laten zien dat op verschillende niveau's, zowel op gebied van doelstelling als op het gebied van ruimtelijke schaal monitoren mogelijk is. Met stenoeciteit is het mogelijk om op het niveau van doelbereik iets te zeggen over veranderingen van kwaliteit op landschapsniveau. Het principe van stenoeciteit kan gebruikt worden door de collectieven om afspraken te maken met EL&I/EU en kan relatief eenvoudig door de collectieven zelf (eventueel door inhuren van vegetatiedeskundigen) gemonitord worden. Het kan onderdeel van het certificeringsproces zijn door af te spreken dat afspraken over beheer gedaan worden volgens het stenoeciteit-principe.

Met het BOM-systeem, de methode voor herkenning van landschapselementen en blijvend grasland, is het maatregelen-niveau het uitgangspunt. Werken met het beheer op maat-systeem kan een voorwaarde zijn voor certificering. Dus een collectief krijgt pas het certificaat als elke boer met dit systeem het mozaïeklandschap beheert. Met het systeem kan op individueel boerderij-niveau en op het niveau van collectief gemonitord worden of er genoeg kuikenland beschikbaar is. De methoden voor het herkennen van blijvend grasland en landschapselementen zijn minder bruikbaar voor de collectieven zelf. De collectieven hebben deze overzichten zelf al en hoeven daar deze methoden niet voor te gebruiken. Deze methoden zijn alleen interessant voor externe controle voor bijvoorbeeld het ministerie van EL&I. De panorama-foto's kunnen gebruikt worden door de collectieven om te laten zien hoe goed het gaat met hun gebied. Voor alle methoden geldt dat het monitoren op gebiedsniveau goed mogelijk is en vaak zelfs eenvoudiger dan op individueel perceelsniveau. Uitdaging ligt in het passend maken van de monitoringsmethoden of het zoeken naar passende methodieken die de gewenste sturing binnen collectieven en verantwoording naar het ministerie en de EU toe ondersteunen. Tabel 1 geeft inzicht in hoe de beschreven monitoringsmethoden zich verhouden tot de monitoringsverplichting voor Brussel. Er staat beschreven wat lidstaten verplicht zijn te rapporteren naar Brussel. Daaronder staan de methoden voor monitoring.

Tabel 1*Relatie EU-indicatoren en methoden voor monitoring*

	Prestatie (output)	Resultaat	Effect (impact) doelbereik
EU (indicatoren)	Aantal bedrijven die bepaalde maatregel toepassen	Aantal hectaren onder succesvol agrarisch natuurbeheer	Populatie van weidevogels (indexcijfer) & areaal landbouwgrond met hoge natuurwaarden
Methoden voor monitoring		BoM landschapselementen Panorama foto's Blijvend grasland	Stenoeciteit

5 Slotwoord

Dit rapport behandelt drie onderzoeksvragen rond het thema accountability van collectieve realisatie van doelen binnen het nieuwe GLB. De drie onderzoeken vormen stukjes van de puzzel over accountability van de collectieven waar het ministerie EL&I met haar partners druk mee bezig zijn. Uitgangspunt daarbij is dat de doelen effectiever en efficiënter door collectieven van boeren (en andere terreinbeheerders) kunnen worden gerealiseerd dan met de individuele contracten zoals die in het huidige GLB verplicht zijn. Daarbij vraagt Europa terecht om een goed inzicht in de inzet van de beschikbaar gestelde middelen. Het systeem moet zo worden opgezet dat onnodige controles voorkomen worden en de lastendruk in relatie tot de verkregen verantwoordelijkheden zo laag mogelijk is. Controles moeten daarbij echter de ecologische effectiviteit en economische efficiëntie van de uitvoering niet beperken, maar juist een stimulerend effect geven. In principe wil Europa twee aandachtspunten realiseren met het nieuwe GLB: vergroening en versimpeling. Als Nederland collectieve realisatie van doelen geaccepteerd wil hebben in het nieuwe GLB, is het zaak aan te tonen dat dit concept bijdraagt aan zowel vergroening als versimpeling. De aandacht voor het werken met collectieven past in een bredere trend waarbij de overheid een stap terug doet in de sturing en waarbij er meer ruimte is voor vrije invulling van het bereiken van beleidsdoelen. De rol van de overheid zit dan meer in de randvoorwaardelijke sfeer. De aanleiding om te gaan werken met collectieven was dat agrarisch natuurbeheer en dan vooral het landschapsdeel en weidevogels veel effectiever door een collectief dan door individuele boeren gerealiseerd kan worden. Het is niet moeilijk aan te tonen dat dit concept bijdraagt aan vergroening. Het is de vraag of het concept ook een versimpeling betekent.

Uit het onderzoek naar certificering komt naar voren dat certificering verschillende dingen kan betekenen. Certificering, in de zin van een keurmerk, zoals dat in andere sectoren wordt toegepast, is een ingewikkeld proces waarvoor verschillende onafhankelijke instituties moeten worden opgericht. Als Brussel certificering toestaat, is het nog de vraag wat zij daar onder verstaat. Het is van belang dat in discussie duidelijk is wie, wat en waarom men wil certificeren. Bijvoorbeeld wie: de boeren, de schouwcommissie van de ANV, of de ANV zelf? Deze vragen kunnen pas beantwoord worden als het doel van de certificering duidelijk is. Het belangrijkste doel van certificering zou kwaliteitsborging moeten zijn en controledruk een bijproduct. Als het hoofddoel is het verminderen van controledruk, dan is certificering niet het juiste middel. Binnen het POP zijn de controleregels voorsnog gedetailleerd omschreven, en onder het huidige regime leidt certificering niet tot een vermindering maar tot een verschuiving van de controledruk. Certificering kan ertoe leiden dat er meer intern wordt gecontroleerd, dat wil zeggen dat er door het boerencollectief een controle-commissie wordt ingesteld die wel extern geaccrediteerd moet zijn om de onafhankelijkheid te waarborgen. Daardoor kan wellicht volstaan worden met minder externe controle. Dit heeft gevolgen voor de overheid (vermindering controlelast) en voor de collectieven (meer verantwoordelijkheid).

In de verkenning naar intrinsieke gedrevenheid wordt gekeken naar de interne motivatie van (boeren)collectieven. Het gaat hier om de argumenten en drijfveren van binnenuit. Deze spelen op individueel niveau en op groepsniveau en gaan om wat leden van het collectief zelf drijft (ongeacht de buitenwereld). Er is een belangrijke relatie tussen de soort motivatie van een groep en de keuzes die gemaakt worden voor de manier waarop wordt georganiseerd en gecoördineerd. In groepen burgers of boeren die zeer gemotiveerde zijn en waar sprake is van een sterk gevoelde missie, esprit de corps of ideologie, wordt meestal gekozen voor een losse en meer informele organisatiewijze, gebaseerd op onderling vertrouwen. Voor samenwerking op basis van instrumentele motieven, dat wil zeggen samenwerking gedreven door het rationele eigenbelang van individuen, wordt meestal gekozen voor een formele en controlerende manier van coördinatie wijze gebaseerd op wantrouwen. Uit de literatuur en de praktijk blijkt dat beleid vaak uitgaat van

wantrouwen. Uitgangspunt is meestal het controleren van zelfsturing, maar de uitdaging is wellicht het stimuleren van zelfsturing. De kunst is de juiste balans te vinden tussen loslaten en sturing. De coördinatiemechanismen 'Handshake' en 'Handbook' die in de praktijk als mengvormen voorkomen, werken als verhelderende begrippen. Hierin is het coördinatiemechanisme Handshake gebaseerd op informele gedragsregels, die worden gedragen door gedeelde normen en waarden, vertrouwen en reciprociteit. Het Handbook-mechanisme is gebaseerd op formele regels en procedures. Dit is een coördinatiemechanisme voor samenwerking op basis van een instrumenteel motief (gedreven door rationeel eigenbelang van individuen). Regels, overeenkomsten en (gedetailleerde) contracten zijn mechanismen die gezien kunnen worden als uitdrukkingen van wantrouwen. Het zou goed zijn om de blik op intrinsieke gedrevenheid te verbreden naar hoe de boerencollectieven zich intern en extern (willen) organiseren en hoe zij (willen) samenwerken of afstemmen met andere partijen. Het gaat hier om het vinden van de balans tussen het Handshake-coördinatiemechanisme en het Handbook-coördinatiemechanisme. Ook binnen certificering: certificering kun je vanuit een Handbook perspectief invullen maar ook vanuit een Handshake perspectief. De keuze van mengvorm hangt sterk af van de relatie en het onderlinge vertrouwen tussen een boerencollectief en de overheid.

Het onderzoek naar innovatieve monitoringsmogelijkheden laat een aantal voorbeelden zien die gebruikt zouden kunnen worden bij de interne monitoring van de collectieven zelf of bij de externe controle. Voorbeelden van monitoringsmethodieken die een collectief zelf kunnen toepassen zijn het systeem 'Beheer op Maat' dat 'voor het voortplanten en overleven van grutto's mozaïekbeheer inzet, stenoeciteit van de Nederlandse flora is en het inzetten van panoramafoto's door met regelmaat op dezelfde plek panoramafoto's te nemen om fysieke veranderingen in het veld te monitor. Het automatisch herkennen van landschapselementen met het nieuwe actuele hoogte bestand (AHN2), en met tijdsreeksen van satellietbeelden checken of blijvend grasland ook echt blijvend is zijn er methoden die meer geschikt zijn voor externe monitoring/controle. De genoemde methoden zijn allemaal nog in het onderzoek/pilot-stadium. Het voorbeeld van Beheer op Maat voor weidevogels is het meest ver ontwikkeld en wordt al concreet als voorbeeld genoemd in de werkgroep accountability. De overige voorbeelden hebben nog vervolgonderzoek nodig voordat het tot concrete toepassing kan komen. Wel kunnen alle methoden in potentie een bijdrage leveren aan het monitorings-, certificerings- of controle-proces.

De vraag is nu wat bovenstaande resultaten bijdragen aan de discussie rond accountability van de collectieven en vooral of ze kunnen helpen de versimpeling te realiseren waar de EU naar op zoek is. Er moet gezocht worden naar slimme combinaties waardoor er een win-win situatie ontstaat: een versimpeling voor de EU en het ministerie een meer eigen verantwoordelijkheid en sturing voor de collectieven. Alleen als de drie partijen het gevoel hebben er beter van te worden heeft dit concept kans van slagen. Als certificering van het collectief er toe leidt dat er sprake is van een lastenverlichting bij het ministerie en de EU wellicht ten koste van het collectief, maar dat het collectief meer eigen verantwoordelijkheid en de sturingsmogelijkheden binnen het collectief verkrijgt, die het graag zou willen, dan kan dit zo'n win-win situatie zijn.

De drie quick scans beantwoorden niet geheel de drie onderzoeksvragen die ten grondslag lagen aan de quick scans, maar leveren wel inzichten die een bijdragen kunnen leveren aan de beantwoording van die vragen. Daarnaast roepen ze nog meer vragen op. Per deelonderzoek staan de vervolg of verdiepende vragen beschreven in de betreffende hoofdstukken, maar er zijn ook nog overkoepelende vragen die aandacht vereisen. Deze vragen leggen de verbinding tussen de drie onderwerpen (certificering, intrinsieke motivatie en monitoring):

- Welke sturingsfilosofie hebben EL&I, EU en provincies voor de collectieven? Welke rol speelt zelfsturing in deze sturingsfilosofie?
- Welke wensen voor coördinatie en afstemming hebben de collectieven zelf? In hoeverre, op welke manier en onder welke condities zouden zij zelfsturend willen zijn?

- Wat betekenen deze wensen en uitgangspunten van EL&I, EU, provincies en collectieven voor keuzes van coördinatiemechanismen (Handshake - Handbook), rollen en verantwoordingsrelaties?
- Kan certificering een rol spelen in de (ontwikkeling van) gewenste sturings- en verantwoordingsrelaties en zo ja, onder welke condities en in welke vorm?
- Hoe kan, met hulp van collectieven, de effectiviteit van agrarisch natuurbeheer worden vergroot? Welk type afspraken zijn nodig? Welke borging is nodig?
- Hoe kan monitoring de gewenste sturing en verantwoording (en certificering) ondersteunen? Welke vormen en nieuwe technieken zijn passend?

Een volgende stap is om na te gaan welke vragen vooral bijdragen aan het bewerkstelligen van versimpeling van de accountability-discussie van de collectieven in het nieuwe GLB en vervolgens antwoorden zoeken op die vragen.

Referenties

Arkensteijn, M., B. van Mierlo en J. Potters, 2007. Methoden voor monitoring en evaluatie van innovatieprojecten, Wageningen UR, Wageningen

Bachmann, R., 2001. Trust, Power, and Control in Trans-Organizational Relations. In: Organization Studies 22: 337-365.

Bakker, H.C.M. de, G.B.C. Backus, T. Selnes, M.J.G. Meeusen-van Onna, P.T.M. Ingenbleek en C.P.A. van Wagenberg, 2007. Nieuwe rollen, nieuwe kansen?: een programmeringsstudie voor toezicht op controle in het agro-foodcomplex. LEI-rapport 6.07.08, LEI, Den Haag.

Bommel, S. van, M.N.C. Aarts en E. Turnhout, 2006. Over betrokkenheid van burgers en hun perspectieven op natuur. Wageningen Universiteit.

Borgen, S.O. en A. Hegrenes, 2005. How can transaction costs economics add to the understanding of new contractual formats in the Norwegian Agri-food System. Working Paper 2005-7, Centre for Food Policy, Norwegian Economics Agricultural Economic Research Institute.

Burg, S. van den, 2006. Governance through information. Environmental monitoring from a citizen-consumer perspective. Proefschrift, Wageningen UR.

Clayton, S. en S. Opatow, 2003. Introduction: Identity and the Natural Environment. In: Clayton, S. en S. Opatow. Identity and the natural environment; the psychological significance of nature. Cambridge MIT Press: 124.

Cornelius, R., 1996. The Science of emotion. Prentice-Hall, New Jersey.

Corporaal, A., T. Denters, H.F. van Dobben, S.M. Hennekens, A. Klimkovska, W.A. Ozinga, J.H.J. Schaminee en R.A.M. Schrijver, 2011. Stenoeciteit van de Nederlandse flora. Een nieuwe parameter op grond van amplitudo's van de Nederlandse plantensoorten en toepassingsmogelijkheden. Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu, WOt-werkdocument 240, Wageningen.

Dam, R.I. van, I.E. Salverda en R. During, 2011. Effecten van burgerinitiatieven en de rol van de rijksoverheid. Alterra, Wageningen UR, (Burgers en Landschap deel 5), Wageningen.

Dam, R.I. van, I.E. Salverda en R. During, 2010. Strategieën van burgerinitiatieven. Alterra, Wageningen UR. (Burgers en Landschap deel 3).

Dessing, E.G.M, H. Agricola en L. Treep, 2006. Effectindicatoren MJP2 van AVP. Monitoren van de algemene beleidsdoelstellingen tegen aanvaardbare kosten. Directie Kennis, ministerie LNV. Rapport DK nr. 2006/055. Ede.

Douma, S.W. en H. Schreuder, 2002. Economic Approaches to Organization. Third Edition, Prentice Hall International, London. Brakenhoff, M., F. Fleminger et al. 2008. Kookboek sociale innovatie - Visies en verhalen, Stichting Greenfield Groep.

- Duyndam, J., 1997. Denken, passie en compassie: tijdreizen naar gemeenschap. Kampen: Kok Agora.
- Dwyer, J., 2011. Evaluation of good practices in the UK and reflection on transferability across the EU. Presentatietijdensde conferentie Delivery Mechanism of the EU Rural Development policy, 7th Meeting, 14 en 15 april in Brussel.
- European Commission, EAFRD, 2011. Proposal for regulation for rural development, COM (2011/0282), Brussel.
- Europese Commissie, ELFPO, 2011. Voorstel voor een verordening van het Europees parlement en raad tot wijziging van Verordening EG nr. 1698/2005 van de Raad inzake steun voor plattelandsontwikkeling uit het Europees Landbouwfonds voor Plattelandsontwikkeling, COM (2010) 537 definitief, Brussel.
- European Commission, 2011. initiative Commissioner Ciolos, proposals on the Common Agricultural Policy Reform, 10th November 2011, DC/YM/vt (2011), 1308990, Brussel.
- Fischer, F., 2000. Citizens, Experts and the Environment. The politics of local knowledge. Durham, Duke University Press.
- Floor, L. en I.E. Salverda, 2006. Zelforganisatie in het landelijke gebied: signalen uit de praktijk Wageningen: Wageningen UR.
- Giddens, A., 1984. The constitution of Society: Outline of the theory of structuration. Cambridge:Polity Press.
- Groot, M. de, I.E. Salverda, J.L.M. Donders en R.I. van Dam (in voorbereiding). Argumenten, drijfveren en collectieve identiteit van burgeracties tegen grote landschappelijke ingrepen. Wageningen, Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu, WOt-werkdocument.
- Gunsteren, H. van, 2006. Vertrouwen in de democratie. Over de principes van zelforganisatie. Amsterdam: Van Gennep.
- Heijden, J. van der, R.I. van Dam, R. van Noortwijk, I.E. Salverda en I. van Zanten, 2011. Experimenteren met burgerinitiatief. Van Doe-het-zelf naar Doe-het-samen Maatschappij. Den Haag : Cluster Democratie en Burgerschap, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijkrelaties.
- Kockelkoren, P.J.H., 1993. De vernieuwing van Nederland.Locus seminar(4): 11-16.
- Kruit, J., I. E. Salverda en K. Hendriks (2004). Regionale identiteit van natuur en landschap, Een verkenning van een containerbegrip en de bruikbaarheid als sturingsinstrument. Wageningen, Alterra: 100.
- Krause, A., M.H.G.I. Danes, H. Kramer en H. Janssen, 2010. Possibilities and limitations of automated procedures for object recognition supporting the recording of landscape features in the frame of the GeoCAP. Report for the Dutch Ministry of Agriculture, Nature and Food Quality (LNV).
- Lips, M., 2011. Detection of grassland management intensity using MODIS satellite imagery. Thesis Report GIRS-2011-21. Centrum voor geo-informatie, Wageningen UR.
- Lewicki, R., D. McAllister en R. Bies, 1998. Trust and distrust: New relationships and realities. Academy of Management. In: Review 23 (3): 438-458.
- Luhmann, N., 1979. Trust and power. Chichester: Wiley.

Marcus, G.E., 2003. The psychology of emotion and politics. Oxford handbook of political psychology. Oxford University Press New York.

Marcus, G.E., 2002. The sentimental citizen emotion in democratic politics . University Park: Penn State Press.

McAllister, D., 1985. Affect - and cognition based trust as foundations for interpersonal cooperation in organizations. In: Academy of Management Journal 38 (1): 24-59.

Melman, D, A. Schotman, M. Kiers, B. Vanmeulenbrouk, 2012. Online hulp bij Mozaïekbeheer. Vakblad Natuur, Bos en Landschap. Februari 2012.

Mills, J., D. Gibbon, J. Ingram, M. Reed, C. Short en J. Dwyer, 2010. Collective action for effective environment and social learning in Wales. Proceedings WS1.1 – Innovation and change facilitation for rural development

Ministerie van LNV, 2006, Agenda voor een Vitaal Platteland Meerjarenprogramma 2007-2013, Ando BV, Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit. Den Haag.

Oerlemans, N., E. Hees en A. Guldemond, 2006. Agrarische natuurverenigingen als gebiedspartij voor versterking natuur, landschap en plattelandontwikkeling, CLM.

Peuter, B. de, J. de Smedt, W. van Doorn en G. Bouckaert, 2007. Spoor Beleid en monitoring. Handleiding beleidsevaluatie. Deel 2 Monitoring van beleid. Bestuurlijke organisatie Vlaanderen. Rapport D/2006/10106/014

Prins en Smit, 2011. Vermaatschappelijking van het GLB – Kunnen Agrarische Natuurverenigingen inspiratie opleveren?, LEI rapport 2011- 023

Putnam, R., R. Leonardi en R. Nanetti, 1993. Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy.

Roerink, G.J. en M.H.G.I. Danes, 2010. Possibilities of GIS and Remote Sensing for General Surveillance of Genetically Modified Crops. Wageningen, Alterra, Alterra-GGO_report_fase1&2_final2. 58 p.; 18 figs.; 4 tables.; 17 refs.

Salverda, I.E., L.H.G. Slangen, J. Kruit, T. Weijschedé en J.R. Mulder, 2009. History is alluring. Self-organisation and the significance of history in the search for a new local sense of collectivity. In: Poppe, K.J.,

Schrijver, R.A.M., A. Corporaal, W.A. Ozinga en D. Rudrum, 2010. Kosteneffectieve natuur in landbouwgebieden. Methode om effecten van maatregelen voor de verhoging van biodiversiteit in landbouwgebieden te bepalen, een test in Noordoost-Twente en West-Zeeuws-Vlaanderen. Werkdocument 213. Wot Natuur en Milieu. Wageningen UR. Wageningen

Scott, J.C., 1998. Seeing Like a State: How Certain Schemes to Improve the Human Condition Have Failed, Yale University Press.

Smits, M.J. en T. Selnes, 2011. Certificering van agrarisch natuurbeheer. Mogelijkheden voor verminderen van controledruk? LEI, Wageningen UR.

Smits, M.J. en M. van Bavel, 2004. Mogelijkheden en beperkingen van certificering van natuurbeheer. Een inventarisatie van ideeën en meningen, LEI rapport 6.04.02.

Stekelenburg, J. van, 2006. Promoting or Preventing Social Change. Instrumentality, identity, ideology and group-based anger as motives of protest participation. Amsterdam, Vrije Universiteit van Amsterdam 2006. PhD: 192.

Stoll-Kleemann, S., 2001. Barriers to nature conservation in Germany: A model explaining opposition to protected areas. *Journal of Environmental Psychology*, 21(4): 369-385.

Tajfel, H. en J.C. Turner, 1986. An integrative theory of intergroup conflict. *Psychology of intergroup relations* In: S. Worchel en W. Austin. Chicago, Nelson-Hall, 2-24.

Verhoeven, I., 2009. Burgers tegen beleid. Een analyse van dynamiek in politieke betrokkenheid. Aksant: Amsterdam.

Verhoeven I. en J.W. Duyvendak, (2011). Enter emotions. Fear, anger and political engagement in a process of municipal amalgamation. Paper ECPR Conference Reykjavik.

Vullings, L.A.E., 2008. Even afrekenen, alstublieft! Een studie naar het opzetten van afrekenbaar beleid met Agenda Vitaal Platteland als voorbeeld. WOt-studie 7. Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu. Wageningen-UR. Wageningen

Williams, D.R. en S.I. Stewart, 1998. Sense of place: an elusive concept that is finding a home in ecosystem management. *Journal of Forestry*, 96(5): 18-23.

Zomeren, M. van, R. Spears, A. H. Fischer en C. W. Leach, 2004. Put Your Money Where Your Mouth Is! Explaining Collective Action Tendencies Through Group-Based Anger and Group Efficacy. *Journal of Personal Identity and Social Psychology* 2004 87(5): 649-664.

Zwaan, P. et.al., 2010, Brussel op afstand? – Een verkenning naar mogelijkheden voor maatschappelijke diensten en ruimte voor zelfsturing bij agrarisch natuurbeheer in de Europese context.

Websites

www.portaalnatuurenlandschap.nl/snl/algemene-onderdelen/nieuwsberichten-snl/@327/feestelijke/

www.natuurbeheer.nu/Subsidies/Provincie/Subsidiestelsel_Natuur_en_Landschapsbeheer/Certificering/

www.portaalnatuurenlandschap.nl/snl/onderdelen-stelsel/

www.rijksoverheid.nl/nieuws/2011/10/04/satellietbank-schatkamer-voor-app-bouwers-in-topsectoren.html

Bijlage 1 Extra vragen voor de interviews met vertegenwoordigers van de vier collectieven in het project van Raymond Schrijver (Alterra)

Motivatie

Wat is uw persoonlijke motivatie om deel te nemen aan het collectief? Waarom is dat belangrijk voor u?

Hoe schat u de motivatie in van de andere deelnemers?

Hoe zou u omschrijven wat deelnemers 'aan het collectief bijdragen' en wat ze 'eruit halen'?

Betrokkenheid

Op welke manier voelt u zich betrokken bij het collectief (de groep) en bij het gezamenlijke doel?

Hoe zou u de betrokkenheid van de deelnemers (in het algemeen) omschrijven?

Drijfkracht

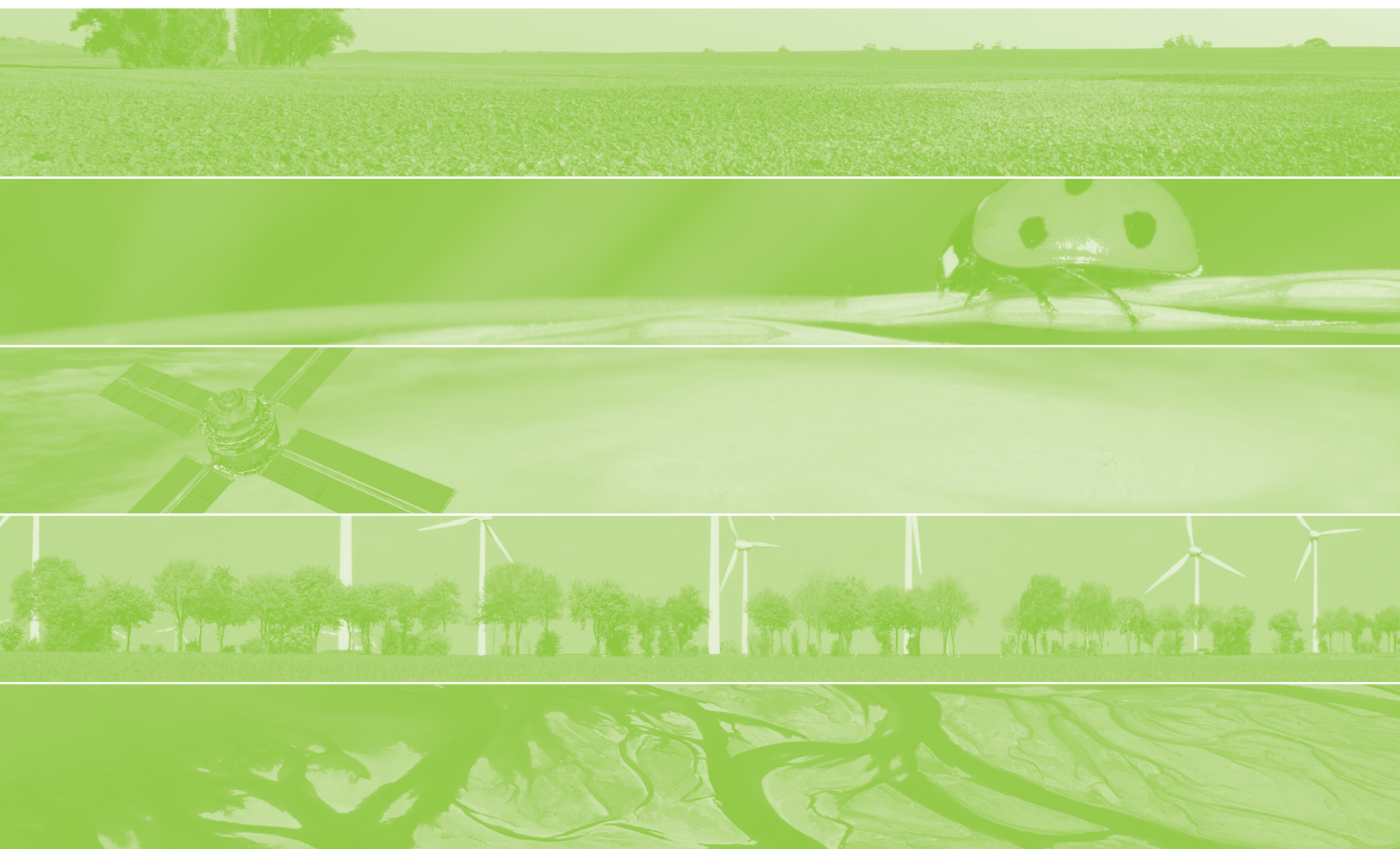
Hoe zou u de drijfkracht van het collectief omschrijven? Waar drijft het collectief op? Wat is de gemeenschappelijke deler?

Zelfregulatie / zelfsturing

In hoeverre zou het collectief zelfregulerend willen en kunnen zijn?

Op welke manier zou het collectief zelfregulatie / zelfsturing vorm willen en kunnen geven?

Waarom? Wat heeft het collectief daarbij nodig vanuit de verschillende overheden? Waarom



Alterra is onderdeel van de internationale kennisorganisatie Wageningen UR (University & Research centre). De missie is 'To explore the potential of nature to improve the quality of life'. Binnen Wageningen UR bundelen negen gespecialiseerde en meer toegepaste onderzoeksinstituten, Wageningen University en hogeschool Van Hall Larenstein hun krachten om bij te dragen aan de oplossing van belangrijke vragen in het domein van gezonde voeding en leefomgeving. Met ongeveer 40 vestigingen (in Nederland, Brazilië en China), 6.500 medewerkers en 10.000 studenten behoort Wageningen UR wereldwijd tot de vooraanstaande kennisinstellingen binnen haar domein. De integrale benadering van de vraagstukken en de samenwerking tussen natuurwetenschappelijke, technologische en maatschappijwetenschappelijke disciplines vormen het hart van de Wageningen Aanpak.

Alterra Wageningen UR is het kennisinstituut voor de groene leefomgeving en bundelt een grote hoeveelheid expertise op het gebied van de groene ruimte en het duurzaam maatschappelijk gebruik ervan: kennis van water, natuur, bos, milieu, bodem, landschap, klimaat, landgebruik, recreatie etc.

Meer informatie: www.alterra.wur.nl