



**WAGENINGEN**  
UNIVERSITY & RESEARCH

## Inspecteurs met voeten in de klei: Een nieuw model voor controle bij agrarisch natuurbeheer

Recht der Werkelijkheid

Alblas, E.C.

<https://doi.org/10.5553/RdW/138064242022043001003>

This publication is made publicly available in the institutional repository of Wageningen University and Research, under the terms of article 25fa of the Dutch Copyright Act, also known as the Amendment Taverne. This has been done with explicit consent by the author.

Article 25fa states that the author of a short scientific work funded either wholly or partially by Dutch public funds is entitled to make that work publicly available for no consideration following a reasonable period of time after the work was first published, provided that clear reference is made to the source of the first publication of the work.

This publication is distributed under The Association of Universities in the Netherlands (VSNU) 'Article 25fa implementation' project. In this project research outputs of researchers employed by Dutch Universities that comply with the legal requirements of Article 25fa of the Dutch Copyright Act are distributed online and free of cost or other barriers in institutional repositories. Research outputs are distributed six months after their first online publication in the original published version and with proper attribution to the source of the original publication.

You are permitted to download and use the publication for personal purposes. All rights remain with the author(s) and / or copyright owner(s) of this work. Any use of the publication or parts of it other than authorised under article 25fa of the Dutch Copyright act is prohibited. Wageningen University & Research and the author(s) of this publication shall not be held responsible or liable for any damages resulting from your (re)use of this publication.

For questions regarding the public availability of this publication please contact [openscience.library@wur.nl](mailto:openscience.library@wur.nl)

# Inspecteurs met voeten in de klei

## Een nieuw model voor controle bij agrarisch natuurbeheer

*Edwin Alblas*

### 1 Inleiding

Agrariërs zijn in Nederland gebonden aan een scala van milieuregels, te vinden in onder andere de Wet ammoniak, de Wet geurhinder en de Wet natuurbescherming.<sup>1</sup> Het grote contrast tussen deze regels op papier en de praktijk is een terugkerend thema in de actualiteit en academische literatuur.<sup>2</sup> Een belangrijke factor hierbij lijkt ook de relatieve *laisser-faire* houding van de overheid ten opzichte van handhaving van milieuregels,<sup>3</sup> waardoor toezien op naleving in toenemende mate afhankelijk is van de inzet van burgers en milieuorganisaties.<sup>4</sup>

Naast wettelijke basisvereisten is het voor agrariërs ook mogelijk om zich vrijwillig te committeren aan additionele regelingen op het gebied van onder andere biodiversiteit en landschap. Hiervoor is in Nederland het ‘Agrarisch natuur- en landschapsbeheer’ (ANLb) in het leven geroepen, een beleidsinstrument waarbij agrariërs subsidies kunnen ontvangen voor het uitvoeren van maatregelen zoals het aanleggen van bloemrijke akkerranden voor akkervogels en het uitstellen van werkzaamheden op percelen waar weidevogels broeden. Deze ANLb-subsidies zijn onderdeel van het Europees Gemeenschappelijk Landbouwbeleid en worden gefinancierd door de Nederlandse overheid en de Europese Unie. Een goede naleving van de regels die gelden voor agrarisch natuurbeheer staat aan de basis van rechtmatige en doelmatige besteding van deze subsidiegelden.<sup>5</sup>

Een bijzonder element van het Nederlandse ANLb is dat sinds 2016 veel verantwoordelijkheid voor de organisatie van het agrarisch natuurbeheer op lokaal niveau is neergelegd bij zogenaamde ‘agrarische collectieven’.<sup>6</sup> Agrarische collectieven zijn private, gecertificeerde organisaties met als leden agrariërs en andere beheerders van landbouwgrond.<sup>7</sup> De veertig agrarische collectieven die momenteel in Nederland actief zijn, fungeren als ‘de spil tussen de individuele agrariërs die het werk uitvoeren en de overheid die subsidie verleent’.<sup>8</sup> De overheid sluit sinds 2016 namelijk alleen nog maar subsidiecontracten af met de collectieven, niet met individuele agrariërs.<sup>9</sup> De collectieven hebben naast het afsluiten van subsidiecontracten

1 Zie: Verschuuren 2019.

2 Ibid.; Trouwborst & Dotinga 2017.

3 Van der Boon 2019.

4 Sys 2022; Alblas & Kingston 2021.

5 Van Lindt 2019.

6 Terwan e.a. 2016.

7 Zie: ‘Certificering SNL’ (BIJ12).

8 ‘Collectieven | BoerenNatuur’.

9 Ibid.

Edwin Alblas

ten met lokale agrariërs ook verantwoordelijkheden op onder andere het gebied van beheerplannen opstellen, beheerregels formuleren en toezien op naleving door de deelnemers.<sup>10</sup>

Bij de overgang naar dit nieuwe model was in de eerste instantie de insteek dat de collectieven zelf volledig verantwoordelijk zouden worden voor het toezien op naleving van beheerregels door de deelnemende agrariërs. Toen duidelijk werd dat dit niet in lijn zou zijn met de geldende Europese subsidieregels, werd besloten dat naast de collectieven ook de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (NVWA) een belangrijke controletaak op zich zou nemen.<sup>11</sup> Momenteel worden controles dus uitgevoerd door zowel de NVWA als de collectieven zelf.<sup>12</sup>

In een recente evaluatie van het collectieve model wordt gesproken over ‘wederzijdse frustratie bij agrarische collectieven en NVWA over controles’.<sup>13</sup> Agrarische collectieven vinden de controles vanuit de NVWA belastend, waar de NVWA betwijfelt of hun bevindingen in de praktijk wel een ‘leereffect’ hebben.<sup>14</sup> Ondertussen zijn de uitvoeringskosten van NVWA-controles momenteel hoger dan voor de inwerkingtreding van het nieuwe model, namelijk 3,1 miljoen euro in 2019 ten opzichte van 2 miljoen euro in 2015.<sup>15</sup>

Hoewel de bovenstaande evaluatie een eerste inzicht biedt in de houdingen van verschillende betrokken actoren tegenover de bestaande rolverdeling, is nog weinig zicht op deze publiek-private controledynamiek *in de praktijk*.<sup>16</sup> Dit terwijl er veel belang is bij meer kennis over hoe naleving in het agrarische domein verbeterd kan worden en wat hierbij de meest optimale verdeling is tussen overheidsregulering en zelfregulering.<sup>17</sup> Het doel van dit artikel is om, op basis van nieuwe empirische inzichten, een antwoord te formuleren op de vraag:

*Wat is de dynamiek van controle binnen het nieuwe collectieve model voor agrarisch natuurbeheer, en hoe kunnen hierbij de interacties tussen de NVWA en de private collectieven getypeerd worden?*

10 Zie o.a. Dik e.a. 2021.

11 Betaalorgaan Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO) voert daarnaast administratieve controles uit bij de collectieven en controles via satelliet (bijvoorbeeld om de afmetingen van gecontracteerde percelen te controleren). De NVWA controleert de uitvoering van het ANLb ‘in het veld’. Beslissingen over sancties worden genomen door de RVO, op basis van de bevindingen van de NVWA. Administratieve controles en uiteindelijke sancties door de RVO vallen buiten de reikwijdte van dit onderzoek.

12 Belangrijk te benoemen is dat binnen het ANLb geen formele relatie meer bestaat meer tussen overheid en individuele agrariërs. Hoewel controles door de NVWA worden uitgevoerd op percelen van deelnemende agrariërs, is het officieel het collectief dat aan inspectie – en eventueel sancties – onderworpen wordt.

13 Boonstra e.a. 2021, p. 41.

14 Ibid., p. 40.

15 Ibid., p. 38. Dit heeft onder andere te maken met een verschuiving van controle van *deelnemers* naar *beheereenheden* (dus meer controlewerk), verhoogde flexibiliteit voor last minute beheer (en hiermee complexiteit) in het nieuwe model en hoge afwijkingpercentages van bepaalde beheerpakketten in combinatie met steekproeven gebaseerd op risicoprofielen.

16 Voor bredere literatuur over het thema agrarische collectieven, zie o.a. Barghusen e.a. 2021; Van Dijk e.a. 2016; Van Dijk e.a. 2015; Herzfeld & Jongeneel 2012; Jongeneel e.a. 2007.

17 Zie ook: Cashore e.a. 2021.

De structuur van dit artikel is als volgt. Allereerst zal hieronder de beleidscontext verder geschetst worden. Vervolgens worden het theoretisch kader en de methodologie van deze studie beschreven. Hierna volgen de resultaten van het empirisch onderzoek, gevolgd door een discussie waarin tevens enkele beleidsaanbevelingen worden gedaan. Het stuk wordt afgesloten met een korte conclusie.

## 2 Beleidscontext

Een agrariër die deelneemt aan het agrarisch natuurbeheer committeert zich aan zogenaamde ‘beheerregels’, die hij moet naleven om recht te hebben op het contractueel vastgelegde subsidiebedrag. Dit soort regels kan bijvoorbeeld betrekking hebben op de periode waarbinnen agrarisch natuurbeheer uitgevoerd moet worden of de grootte van het gecontracteerde perceel. Binnen het ANLb wordt onderscheid gemaakt tussen zogenaamde *beheereisen* en *beheervoorschriften*. De beheereisen worden op overheidsniveau geformuleerd en zijn, zoals hieronder in meer detail zal worden uitgelegd, over het geheel genomen redelijk abstract en beknopt.<sup>18</sup> Bij het uitvoeren van controles kijkt de NVA puur naar naleving van de beheereisen.<sup>19</sup>

De collectieven zijn zelf verantwoordelijk voor de verdere uitwerking van de beheereisen door middel van het vaststellen van beheervoorschriften. Deze voorschriften zijn over het algemeen een stuk gedetailleerder dan de beheereisen, maar de collectieven zijn vrij in de vaststelling hiervan.<sup>20</sup> Toezien op naleving van de beheervoorschriften is volledig de verantwoordelijkheid van de collectieven. Deze interne controle wordt binnen het collectieve model ook wel *schouw* genoemd. De personen die deze controles uitvoeren voor een agrarisch collectief – veelal individuen met een agrarische achtergrond – zijn *schouwmedewerkers*. In de praktijk kijken schouwmedewerkers naar het *gehele* plaatje: beheereisen én beheervoorschriften, gebundeld in zogenaamde ‘beheerpakketten’.

Het onderstaande voorbeeld dient om deze verdeling tussen beheereisen en -voorschriften te illustreren. Het gaat in het voorbeeld om een beheerpakket genaamd ‘grasland met rustperiode’. Binnen dit beheerpakket verplichten agrariërs zich ertoe om, voor een bepaald subsidiebedrag, tijdens de broedperiode van weidevogels *geen* werkzaamheden uit te voeren op bepaalde delen van hun grasland. Hierbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan een verbod op maaien en bemesten, om hiermee dus een ‘rustperiode’ te bewaren.

18 Zoals een van de respondenten concludeerde: ‘formeel moet er heel weinig’. Uit: interview met projectcoördinator PnZ, 4 juni 2021.

19 Ter illustratie: als een deelnemer een contract tekent voor het aanhouden van een rustperiode op grasland (zie hieronder voor meer detail), is puur van belang of de deelnemer zich aan de eisen van deze activiteit heeft gehouden, niet of er bijvoorbeeld weidevogels hebben gebroed op dat stuk land.

20 Het kan wel gesteld worden dat het ecologische zwaartepunt van agrarisch natuurbeheer ligt bij de beheervoorschriften. Deze zijn, in de woorden van Boeren natuur – de koepelorganisatie voor agrarische collectieven – van belang om ‘daadwerkelijk natuurkwaliteit c.q. behoud van doelsoorten te realiseren’. Boeren natuur 2021, p. 12.

Edwin Alblas

### *Grasland met rustperiode*<sup>21</sup>

#### A *Beheereisen:*

- Er wordt een rustperiode in acht genomen van 1 april tot 1 juni.

#### B *Beheervoorschriften:*

- De rustperiode wordt jaarlijks in acht genomen.
- Ook buiten de rustperiode wordt ingezet op maximale bescherming van aanwezige weidevogelnesten en kuikens.
- Indien buiten de rustperiode nesten van weidevogels aanwezig zijn, worden deze bij werkzaamheden ontzien.
- Op percelen met nesten of kuikens worden buiten de rustperiode uitsluitend bij daglicht werkzaamheden verricht.
- Indien buiten de rustperiode weidevogelkuikens op het perceel aanwezig zijn, wordt uitsluitend van binnen naar buiten gemaaid en/of worden 12 tot 24 uur voorafgaand aan het maaien stokken met plastic zakken geplaatst om aanwezige kuikens te verjagen naar een ander perceel. In overleg met een hiertoe door het collectief aangewezen persoon kan een alternatieve kuikenvriendelijke werkwijze worden gekozen.

Zoals het voorbeeld laat zien, gaan de voorschriften in veel meer detail in op het gecontracteerde beheer dan de beheereisen, zoals de voorschriften om van binnen naar buiten te maaien, of om geen werkzaamheden uit te voeren na zonsondergang. Beide dienen om te zorgen dat vogels ook buiten de rustperiode op tijd weg kunnen vliegen bij werkzaamheden. Voor een organisatie als de NVWA is het om logistieke en praktische redenen vrijwel onmogelijk om naleving van zulke gedetailleerde regelingen te controleren. Mogelijk kan de lokale betrokkenheid van agrarische collectieven hierbij een uitkomst bieden. Voordat hierover verder in detail wordt getreden, zal hieronder eerst een theoretisch kader worden ontwikkeld voor de empirische studie.

## 3 Theoretische lens

### 3.1 *Handhaving ingekaderd*

Het thema handhaving – dat wil zeggen ‘alle activiteiten van uitvoeringsmedewerkers ter bevordering van de naleving’<sup>22</sup> – is al vaak aan bod gekomen in dit tijdschrift.<sup>23</sup> Zo hebben De Winter en Hertogh aangetoond hoe, in het sociale domein, de relatie tussen handhavers en individuen een belangrijke rol speelt bij nalevingsbeslissingen.<sup>24</sup> In het agrarische domein hebben Westerink, Termeer en Manhoudt op een vergelijkbare wijze laten zien dat agrariërs eerder inspecties en sancties zullen accepteren van een agrarisch collectief dan van een publieke instantie.<sup>25</sup> De reden hiervoor is dat deelnemers over het algemeen meer vertrouwen hebben in ‘col-

21 Dit voorbeeld is gebaseerd op beheerpakket A01 1a van agrarisch collectief Rivierenland.

22 De Winter & Hertogh 2021, p. 39.

23 Zie: Hertogh 2020.

24 Ibid. Zie ook: Bartel & Barclay 2011.

25 Westerink, Termeer & Manhoudt 2020, p. 394.

legaboeren' dan in een publieke instantie die verder van de praktijk af staat. Tegelijk waren er echter onder agrariërs ook zorgen of de objectiviteit van controle en sancties niet zou lijden onder hechte onderlinge banden, zeker bij kleinere collectieven.<sup>26</sup>

Verder blijkt uit de bestaande academische literatuur dat wanneer de kosten van controle hoog zijn, traditionele top-down handhaving in het agrarische domein vaak niet effectief is.<sup>27</sup> Naleving van milieuregels kan in plaats daarvan vaak effectiever worden bevorderd door het verhogen van participatie en samenwerking met deelnemers.<sup>28</sup> Uit onderzoek naar agrarische collectieven is daarnaast gebleken dat schouwmedewerkers toegang hebben tot verschillende instrumenten waar overheidsinstanties niet of nauwelijks toegang toe hebben, zoals het inspelen op de loyaliteit van de deelnemers en het toepassen van *peer pressure*.<sup>29</sup> Dit is specifiek ook relevant, omdat traditionele handhavingsinstrumenten zoals sancties door agrariërs kunnen worden ervaren als een verlies aan autonomie. Dit kan er vervolgens toe leiden dat zij zich niet meer willen committeren aan vrijwillige programma's zoals het ANLb.<sup>30</sup>

### 3.2 *Publiek-private interacties bij handhaving*

Het collectieve model brengt een bijzondere dynamiek met zich mee: agrariërs die deelnemen aan het ANLb hebben nu niet alleen een handhavingrelatie met publieke instanties (specifiek de NVWA), maar ook met 'collega-agrariërs' die de schouw uitvoeren voor het collectief waar zij deel van uitmaken. Het doel van dit onderzoek is zoals gezegd in de eerste plaats om deze dynamiek empirisch in kaart te brengen. Recente academische literatuur over de interacties tussen *public policy* en *private authority* zal hierbij worden gebruikt als theoretisch kader.<sup>31</sup>

Private autoriteit kan worden gedefinieerd als 'het uitoefenen van functies die traditioneel worden geassocieerd met nationale overheden en intergouvernementele organisaties – regels stellen, geschillenbeslechting en de distributie van publieke goederen – door private (niet-gouvernementele) actoren'.<sup>32</sup> Private autoriteit is op zich geen nieuw fenomeen binnen het brede milieudomein,<sup>33</sup> hetgeen ook te zien is aan de bestaande literatuur op dit gebied.<sup>34</sup>

26 Ibid.

27 Prager 2015.

28 Hagedorn 2002, p. 17.

29 Ibid.; Prager 2015.

30 Kingston e.a. 2021; Feldman & Perez 2012.

31 Cashore e.a. 2021, p. 4. Cashore bouwt hierbij voort op Eberlein e.a. 2014.

32 Ibid. Zie ook: Ponte, Noe & Mwamfupe 2021.

33 In Nederland is bijvoorbeeld al sinds 1987 de stichting SKAL actief bij de controle op naleving van (private) standaarden op het gebied van biologische producten. Toen in 1992 de Europese Verordening inzake biologische productie in werking trad, heeft de Nederlandse overheid SKAL 'ingelijfd' als zelfstandig bestuursorgaan, en verantwoordelijk gemaakt voor de controle op naleving van de Europese regelgeving. Deze Europese regelgeving verving hiermee ook de bestaande private biologische standaarden op het gebied.

34 Zie voor een overzicht: Kingston en Alblas 2020; Glasbergen 1998.

In toenemende mate wordt in de literatuur echter erkend dat private autoriteit niet in isolatie gezien kan worden van de bredere, publieke beleidscontext.<sup>35</sup> Om de impact van private autoriteit beter te begrijpen is het daarom nodig om eerst meer inzicht te verkrijgen in de *interacties* tussen private autoriteit en publiek beleid.<sup>36</sup>

Voor dit doeleinde zal in deze studie de recente typologie van Cashore en anderen worden gebruikt, waarbij drie typen interacties tussen publieke en private autoriteit worden onderscheiden: ‘complementair’, ‘competitief’ en ‘co-existentie’.<sup>37</sup> Bij complementaire interacties werken publieke en private actoren actief samen, door middel van *samenwerking* (bewuste samenwerking voor een gedeeld doel), *coördinatie* (overlappende maar autonome inspanningen voor een gedeeld doel) of *isomorfisme* (onbewuste of autonome emulatie van inspanningen). Voor competitieve beleidsinteracties geldt dat private en publieke actoren met elkaar concurreren om autoriteit, waarbij sprake kan zijn van *vervanging* (private actoren proberen publieke actoren te vervangen) of *coöptatie* (publieke actoren proberen private actoren te vervangen). Ten slotte geldt voor co-existentie dat publieke en private actoren actief zijn binnen hetzelfde beleidsveld, zonder actief samen te werken of met elkaar te concurreren. Bij deze categorie wordt onderscheid gemaakt tussen *institutionele stapeling* (bewuste of onbewuste verdeling van taken tussen publieke en private actoren binnen een beleidsveld) en *chaos* (er is sprake van tegenstrijdige doelen, beleidsfragmentatie en verwarring bij de gereguleerde partijen).

In de literatuur is nog veel onduidelijk over de impact van publiek-private interacties in de praktijk. Waar sommige auteurs stellen dat private autoriteit een belangrijke aanvulling kan zijn op publiek beleid,<sup>38</sup> wijzen anderen er juist op dat private autoriteit overheidsoptreden kan ondermijnen of zelfs de totstandkoming van publiek beleid kan verhinderen.<sup>39</sup>

Recent empirisch onderzoek leidt hierbij tot nieuwe inzichten. Zo laat Tzankova in een studie naar publiek-private interacties binnen de visserij- en energiesector zien hoe private actoren rollen aannemen als uitvoerder en ambassadeur van publiek beleid.<sup>40</sup> Ze spreekt hierbij van ‘*positive public policy spillovers*’ waarbij publiek beleid een drijvende kracht is voor private actoren om zich in te zetten voor overheidsdoelen.<sup>41</sup> Renckens laat daarnaast op basis van een studie naar biologische landbouw en biobrandstoffen zien hoe private standaarden regelmatig worden overgenomen in publiek beleid, terwijl een gebrek aan coördinatie tussen verschillende private standaarden ook kan leiden tot interventies door publieke actoren.<sup>42</sup> Een voorbeeld hiervan is het Europese biologische landbouwkeurmerk, waarbij een gebrek aan harmonisatie tussen private standaarden aanleiding gaf voor de totstandkoming van een overkoepelende Europese verordening. Ponte, Noe en Mwamfupe, ten slotte, wijzen in hun studie naar duurzaamheidsinitiatieven in Tanzania op het

35 Cashore e.a. 2021; Grabs, Auld & Cashore 2020.

36 Cashore e.a. 2021.

37 Ibid., p. 7-10.

38 Börzel & Risse 2010.

39 Bartley 2005.

40 Tzankova 2021.

41 Ibid., p. 1249.

42 Renckens 2021.



belang van complementariteit tussen publiek beleid en private autoriteit om tot oplossingen te komen voor complexe vraagstukken, zoals het balanceren tussen natuurbehoud en economische ontwikkeling.<sup>43</sup> Competitieve dynamieken daarentegen kunnen het succes van duurzaamheidsinitiatieven in gevaar brengen, bijvoorbeeld wanneer een van de twee actoren de ander domineert.<sup>44</sup>

Hieronder zal op basis van deze theoretische inzichten verder worden onderzocht welke controledynamieken tot uiting komen binnen het Nederlandse model voor agrarisch natuurbeheer. Eerst zal echter nog een korte toelichting worden gegeven op de gehanteerde methodologie.

## 4 Onderzoeksofzet

### 4.1 Methoden van onderzoek

Dit artikel rapporteert bevindingen uit een breder, rechtssociologisch doctoraal onderzoek met betrekking tot het collectieve beleidsmodel in Nederland.<sup>45</sup> Centraal staan 35 semigestructureerde diepte-interviews die in de periode juli 2019 tot en met juli 2021 zijn afgenomen onder beleidsmedewerkers op nationaal en provinciaal niveau, bestuursleden van drie agrarische collectieven, deelnemende agrariërs en lokale gebiedspartijen.<sup>46</sup> De interviews zijn aangevuld met verschillende veldbezoeken en e-mailcorrespondenties met de deelnemers.<sup>47</sup> De interviews duurden gemiddeld een uur en zijn in de meeste gevallen in persoon uitgevoerd. In verband met de Covid-19-pandemie zijn daarnaast ook enkele interviews uitgevoerd via Zoom en Skype.

De deelnemers aan de interviews zijn geselecteerd door middel van een steekproef op basis van selecte criteria, zoals expertise en ervaring binnen het agrarisch natuurbeheer.<sup>48</sup> Hierbij is beoogd een verscheidenheid aan perspectieven mee te nemen in het onderzoek. Zo zijn bijvoorbeeld niet alleen bestuursleden van de collectieven ondervraagd, maar ook deelnemende agrariërs en andere actoren met een actieve rol in het landschap, zoals lokale natuurorganisaties. Drie collectieven zijn als casestudy's in detail onderzocht, namelijk *Poldernatuur Zeeland* (Zeeland), *Collectief Coöperatie Hoeksche Waard* (Zuid-Holland) en *Collectief Midden Overijssel* (Overijssel).<sup>49</sup> Deze drie collectieven zijn bewust geselecteerd om enerzijds vergelijking mogelijk te maken en aan de andere kant een mate van empirische heterogeniteit te bewerkstelligen.<sup>50</sup> De data zijn manueel getranscribeerd en vervolgens gecodeerd door middel van de *Applied Thematic Analysis*-methode.<sup>51</sup> Voor het on-

43 Ponte, Noe & Mwamfupe 2021.

44 Ibid.

45 Zie: Creutzfeldt, Kubal & Pirie 2016, p. 377.

46 Voor meer detail, zie: Alblas 2021, appendix 1.

47 Yin 2017, p. 46.

48 Etikan, Musa & Alkassim 2016, p. 2.

49 Zie ook: Franks & McGloin 2007, p. 473.

50 Hierbij kan gedacht worden aan onder andere de grootte van het collectief, agrarische context (bijvoorbeeld akkerbouw versus veeteelt) en locatie. Voor meer detail over de selectieprocedure, zie: Alblas 2021, appendix 1.

51 Zie, voor meer detail: Guest, MacQueen & Namey 2011.



Edwin Alblas

derzoek is ethische toestemming verkregen van het *University College Dublin's Office of Research Ethics*.<sup>52</sup>

#### 4.2 Casestudy's

Zoals gezegd zijn er veertig agrarische collectieven in Nederland, verdeeld over de verschillende provincies. De omvang van deze collectieven verschilt: waar provincies als Limburg, Drenthe en Zeeland elk maar één collectief hebben, zijn in de provincie Zuid-Holland maar liefst acht collectieven actief.<sup>53</sup> De provincies zijn binnen het agrarische natuurbeleid het bevoegde gezag en zijn verantwoordelijk voor onder andere het vaststellen van provinciale natuurbeheerplannen en subsidiebedragen. Collectieven zijn om deze reden dan ook niet provincieoverstijgend. Een agrariër kan zich verder alleen aansluiten bij een collectief in zijn of haar regio: als het bedrijf gevestigd is in de Hoeksche Waard, komt een agrariër automatisch uit bij Coöperatie Collectief Hoeksche Waard.

De drie collectieven die in dit onderzoek onderzocht zijn, laten zich in het kort als volgt beschrijven. Poldernatuur Zeeland (PnZ) beslaat de gehele provincie Zeeland. Het collectief bestaat uit ongeveer 350 deelnemers, voornamelijk akkerbouwers. Het jaarlijks budget is na 2016 geleidelijk verhoogd door de provincie, van 1,5 naar 2,2 miljoen euro. Agrarisch natuurbeheer omvat in totaal ongeveer 1272 hectare, hetgeen overeenkomt met 1% van het totale agrarische gebied in de provincie.<sup>54</sup> De focus van het collectief ligt op maatregelen in akkerbouwgebieden, zoals het creëren van biotopen voor akkervogels.

Het tweede collectief, *Coöperatie Collectief Hoeksche Waard* (CCHW), is een van de acht collectieven die de provincie Zuid-Holland rijk is. Het is een relatief klein collectief en omvat het 'eiland' Hoeksche Waard, een regio met veel akkerbouw en cultuurlandschap.<sup>55</sup> Met negentig deelnemers uit een totale populatie van driehonderd landbouwbedrijven in het gebied heeft dit collectief de hoogste participatiegraad van heel Nederland. Het jaarlijkse ANLb-budget van het collectief is 0,6 miljoen euro. De focus van het collectief ligt op maatregelen in akkerbouwgebieden, zoals bloemenranden rondom percelen (165 hectare).<sup>56</sup> Daarnaast wordt ook agrarisch natuurbeheer uitgevoerd ten behoeve van weidevogels in graslandgebieden (81 hectare).<sup>57</sup>

Het derde collectief, *Collectief Midden Overijssel* (CMO), is actief in het gebied tussen de IJssel en de Duitse grens. Er zijn drie collectieven actief in de provincie Overijssel, waarvan CMO de grootste is in omvang. Het collectief heeft ongeveer vierhonderd deelnemende agrariërs, waarvan de meerderheid zich richt op (inten-

52 Research Ethics referentie nummer: HS-E-19-143\_Alblas\_Kingston.

53 De belangrijkste eisen die bij de totstandkoming van het nieuwe model door de provincies aan de collectieven zijn gesteld, zijn dat de omvang groot genoeg moet zijn om een robuuste organisatie te kunnen realiseren en dat er geen overlap is tussen het werkveld van de verschillende collectieven.

54 Boddeke e.a. 2019, p. 101.

55 Paulin e.a. 2020, p. 3.

56 Akkerranden zijn lineaire landschapselementen van tussen de 1,5 en 9 meter breed. 165 hectares komt neer op 550 km aan akkerranden, wat ongeveer 1% is van het totale akkerbouwgebied in de regio. Zie: Lerink 2021.

57 Terwan 2019, p. 48.

sieve) veeteelt. Het jaarlijkse budget is 1,3 miljoen euro.<sup>58</sup> De focus van het collectief ligt op maatregelen voor weidevogels in open graslandgebieden (ca. 2700 hectare) en landschapselementen zoals houtwallen (ca. 1000 hectare).<sup>59</sup>

**Figuur 1** De drie onderzochte collectieven, aangepaste versie van *Boerenatuur* (2020)



58 'Natuurbeheerplan Provincie Overijssel 2021', p. 38.

59 Kaashoek 2020.

Edwin Alblas

## 5 Resultaten

In deze paragraaf worden de empirische bevindingen van deze studie gepresenteerd. Hierbij worden eerst de uitvoerende organisaties besproken, respectievelijk de NVWA en de drie agrarische collectieven, waarna zal worden ingezoomd op de ervaringen van deelnemende agrariërs met betrekking tot de nieuwe controledynamiek.

### 5.1 *Inspecties door de NVWA*

- *Controle in theorie en praktijk*

De controles die de NVWA uitvoert, zijn onderdeel van het systeem waarmee Nederland zich naar de Europese Commissie toe verantwoordt voor het rechtmatig en doelmatig besteden van de beschikbare gelden uit onder andere het Europees Landbouwfonds.<sup>60</sup> Hierbij staan vier beoogde effecten centraal:

- 1 Subsidies worden rechtmatig en doelmatig besteed.
- 2 Landbouwers krijgen een rechtvaardig inkomen en het Nederlandse platteland ontwikkelt zich.
- 3 Landbouwers krijgen tijdig de steun waar ze recht op hebben.
- 4 Financiële ondersteuning van Nederlandse boeren op basis van gelden uit Gemeenschappelijk Landbouwbeleid is gegarandeerd.<sup>61</sup>

Vanuit de Europese Commissie is de eis gesteld dat in de beginfase van het collectieve model jaarlijks minimaal 7% van het gecontracteerde beheer gecontroleerd wordt door een overheidsinstantie.<sup>62</sup> Door het clusteren van controles op basis van onder andere locatie, beheeractiviteit en moment van controle, beoogt de NVWA te zorgen dat agrariërs niet onnodig vaak geïnspecteerd worden.<sup>63</sup> In totaal komt het aantal inspecties neer op ongeveer 2500 per jaar, waarin verschillende beheereenheden worden bezocht. Een collectief heeft gemiddeld te maken met zestig inspectiemomenten per jaar, waarop hun deelnemers door de NVWA worden bezocht.<sup>64</sup> Hoewel dit geen expliciet doel is van de controles, zouden geïnterviewde NVWA-inspecteurs graag zien dat 'goede naleving ook inhoudt dat er goede ecologische resultaten zijn, en dat er ook minder controle hoeft te zijn voor collectieven en deelnemers'.<sup>65</sup>

In de praktijk ligt hier nog wel een uitdaging, zeker ook door de wijze waarop beheereisen zijn geformuleerd. Deze zijn namelijk redelijk abstract, terwijl: 'Hoe sluitender een activiteit geformuleerd is, hoe beter controleerbaar'.<sup>66</sup> Een voorbeeld

60 Van Lindt 2019, p. 43.

61 Ibid.

62 Volgens regelgeving vanuit het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid moet in beginsel op basis van steekproeven minimaal 5% van de gesubsidieerde percelen ter plekke gecontroleerd worden. Uit: Uitvoeringsverordening (EU) Nr. 809/2014, art 24; interview met senior inspecteur en inspectiecoördinator NVWA, 10 november 2020.

63 Interview met senior inspecteur en inspectiecoördinator NVWA, 10 november 2020.

64 Boonstra e.a. 2021, p. 39.

65 Interview met senior inspecteur en inspectiecoördinator NVWA, 10 november 2020.

66 Ibid.

dat genoemd werd door de geïnterviewde NVWA-medewerkers is de beheeractiviteit ‘knip- of scheerheg’:

‘Activiteit 22 is snoeien. Dat is een van die voorbeelden die voor ons best ingewikkeld is. Want er moet gesnoeid zijn, en dat moet op een houtachtig deel zijn ... Dat is de verdere interpretatie ervan. Maar wat er precies gesnoeid is en hoe het eruit moet zien, staat feitelijk niet in de activiteit vermeld. Dus je kan je voorstellen dat je het veld in gaat, zonder dat je weet waar je naar moet kijken, behalve dat het iets houtachtigs is wat gesnoeid is.’<sup>67</sup>

Deze moeilijkheid werd verder uitgelegd aan de hand van een tweede voorbeeld, het beheerpakket nestbescherming (legselbeheer). Hier geldt als beheereis dat (aantoonbaar) wordt gezocht naar nesten van boerenlandvogels. Dit kan bijvoorbeeld door het registreren van geografische informatie via een IT-systeem. Gevonden nesten en/of kuikens moeten vervolgens worden beschermd en gevrijwaard van landbouwkundige bewerkingen.<sup>68</sup> De respondenten merkten op dat het ecologische nut van deze beheereis niet altijd duidelijk is en dat daarnaast naleving moeilijk te controleren is:

‘Heel lastig te controleren inderdaad, want de aanwezigheid van nesten is geen eis. De nesten kunnen ook al uitgekomen zijn, of geprederd. Maar wat er gebeurt, maakt niet uit voor het pakket, het kan al gemaaid zijn, er kan al geweid zijn ... Je moet hem op heterdaad hebben om te kunnen zeggen, hier is dwars door een nest gemaaid, er ligt een kuiken waar de pootjes afliggen, dan pas kan je zeggen dat er echt iets fout is gegaan. Maar die kans is nihil.’<sup>69</sup>

De respondenten stelden dat naleving van dit type beheerregels voor inspecteurs van agrarische collectieven beter te controleren is, omdat zij lokaal in het gebied aanwezig zijn.<sup>70</sup> Hieronder zal verder op de interacties tussen de NVWA en collectieven worden ingegaan.

- *Interacties tussen NVWA en collectieven*

Met betrekking tot de interacties tussen de NVWA en de collectieven werd in de interviews allereerst gesteld dat momenteel vanuit de NVWA weinig zicht is op de controleactiviteiten van de collectieven. Dit is ook de insteek van het huidige model, waarbij veel verantwoordelijkheid bij de collectieven zelf ligt. Vóór 2016 werden de beheereisen en -voorschriften echter wél als gezamenlijk pakket gecontroleerd door alleen de NVWA. Zoals een van de respondenten stelde: ‘Dingen die vroeger fout gingen ... Zoveel anders is de wereld niet geworden, die gaan nog steeds niet goed. Maar nu zijn het aanvullende voorwaarden geworden en blijven

67 Boeren natuur 2021, p. 19.

68 Interview met senior inspecteur en inspectiecoördinator NVWA, 10 november 2020.

69 Ibid.

70 Ibid.

Edwin Alblas

ze dus eigenlijk onder de radar.<sup>71</sup> In de praktijk kan de NVWA wel het gesprek aangaan met een collectief over de naleving van de beheervorschriften, maar zoals werd gezegd: ‘Dat wordt ook niet altijd gewaardeerd maar goed ... want het is hun verantwoordelijkheid in principe.’<sup>72</sup> Collectieven worden wel altijd gebeld wanneer controles plaats gaan vinden en krijgen ook de gelegenheid om mee te gaan:

‘In het eerste jaar was dat wel zo. Wilden ze graag mee op controle. Daarna werd dat zo’n grote belasting voor gebiedscoördinatoren, dat ze daar toch snel van afgestapt zijn. [...] [NVWA-inspecteurs] bellen de ochtend zelf van die en die gaan we bekijken. De contactpersoon zegt dan, prima, ik hoor het wel eind van de dag. Dat is hoe het wel gaat.’<sup>73</sup>

Wanneer tekortkomingen worden geconstateerd, wordt het collectief gecontacteerd en krijgt het de mogelijkheid om een reactie te geven. Volgens de geïnterviewde NVWA-medewerkers kiest een ‘stuk of vijf’ van de in totaal veertig agrarische collectieven er standaard voor om *geen* gebruik te maken van deze mogelijkheid en, in plaats daarvan, mogelijke sanctiebesluiten af te wachten.<sup>74</sup> Er is een aantal beheerpakketten waar nog een mogelijkheid is om het beheer te herstellen, waarna de NVWA een hercontrole uitvoert. Ook bij zulke mogelijkheden tot herstel was de ervaring van de geïnterviewden dat collectieven hier niet altijd constructief mee omgaan:

‘Wat we zien is dat als er herstel op zit, en als een inspecteur dat vertelt, van ik kom over een maand terug. Dat het collectief gelijk zegt, prima, maar we gaan het toch niet doen. Maak er maar een tekortkoming van, dat valt toch wel weg.’<sup>75</sup>

In het bovenstaande citaat wordt verwezen naar de ‘financiële buffer’ van een collectief.<sup>76</sup> Bij de inwerkingtreding van het collectieve model is besloten om collectieven standaard meer subsidie te geven dan wat aan beheer gecontracteerd is. Dit omdat verschillende regels vanuit het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid nog niet optimaal afgestemd zijn op het nieuwe collectieve beleidsmodel. Hierdoor zijn (administratieve) afwijkingen niet altijd te wijten aan de collectieven of hun deelnemers. In de ervaring van de respondenten betekent die buffer echter ook dat de bevindingen van de NVWA niet altijd leiden tot aanpassingen in de wijze waarop beheer wordt uitgevoerd, omdat mogelijke sancties vaak ‘wegvallen’ in de financiële buffer. Hiermee is er voor de collectieven niet altijd een stimulans om de bevindingen van de NVWA door te voeren, zeker wanneer deze door het collectief niet als zinvol worden gezien.

71 Ibid.

72 Ibid.

73 Ibid.

74 Ibid.

75 Ibid.

76 Boonstra e.a. 2021, p. 40.

## 5.2 Schouw door de agrarische collectieven

### • *Controle in theorie en praktijk*

Bij alle drie de onderzochte collectieven staan ruwweg twee doelen centraal bij inspecties: toezien op een rechtmatig gebruik van subsidies en het bijsturen van beheer voor optimaal ecologisch resultaat. Bij dit laatste doel staat ook sterk het onderwijzen van deelnemers centraal, vanuit de gedachte dat niet-naleving vaak niet intentioneel is, maar meer gestoeld op onwetendheid van de agrariërs over wat precies van hen verwacht wordt.<sup>77</sup>

Bij Poldernatuur Zeeland zijn drie schouwmedewerkers actief, verspreid over drie deelgebieden in Zeeland, waarbij ze geen inspecties mogen verrichten in het gebied waar ze zelf woonachtig zijn. Dit om mogelijke connecties met de deelnemers te vermijden. In totaal wordt ieder jaar ongeveer 10% van de gecontracteerde beheereenheden *willekeurig* geselecteerd om aan een inspectie onderworpen te worden.<sup>78</sup> Bij Collectief Midden Overijssel, qua oppervlakte het grootste onderzochte collectief, was slechts één schouwmedewerker actief. Binnen dit collectief wordt iedere deelnemer minimaal een keer in de drie jaar geïnspecteerd op basis van willekeurige selectie, maar agrariërs waar tekortkomingen zijn geconstateerd, worden ieder jaar bezocht.<sup>79</sup> Verder geldt dat, wanneer de inspecteur nauwe persoonlijke contacten heeft met een deelnemer, de controle wordt uitgevoerd door de projectcoördinator van het collectief.<sup>80</sup> Bij Collectief Hoeksche Waard, het kleinste onderzochte collectief, wordt ieder jaar 10% van de deelnemers willekeurig gecontroleerd.<sup>81</sup> De schouw wordt uitgevoerd door twee medewerkers die ook verantwoordelijk zijn voor het begeleiden van deelnemers. Het komt in de praktijk dan ook bijna niet voor dat de schouwmedewerkers deelnemers *niet* kennen. Hierin ligt volgens een geïnterviewde schouwmedewerker ook juist de kracht van het collectief:

‘Als een ambtenaar bij een boer op het terrein komt, dan wordt er met andere ogen naar gekeken dan als een collega-boer daar komt. Als ik iemand de huid op een positieve manier volscheld van waarom heb je dat zo gedaan, je had een prachtig iets, en nu ga je daar de boel plat maaien. “Ja ja sorry [X].” Spreek ik een dag later een andere boer, die zegt van “Je had nogal lelijk gedaan tegen Leen, want hij had gemaaid en op z’n klote gekregen”. Dan denk ik van ja dan heb ik mijn doel bereikt, en dan hoop je dat hij het volgend jaar wél inziet, en dat hij er lol in krijgt, en de motivatie.’<sup>82</sup>

Om ook hier te zorgen dat de schouw onafhankelijk wordt uitgevoerd, worden binnen dit collectief gemaakte schouwrapporten intern ge-audit door een derde schouwmedewerker die geen connecties heeft met de deelnemers.

77 Interview met schouwmedewerker CMO, 10 mei 2021.

78 Dit komt neer op ongeveer 45 uur werk per schouwmedewerker, inclusief administratie.

79 Interview met schouwmedewerker CMO, 10 mei 2021.

80 Deze functie is vergelijkbaar met de functie van manager.

81 Interview met voorzitter CCHW, 6 januari 2020.

82 Interview met schouwmedewerker CCHW, 16 januari 2020.

Edwin Alblas

Alle geïnterviewde schouwmedewerkers hebben een agrarische achtergrond. Dit is een bewuste keuze van de collectieven, om te zorgen dat controleurs niet alleen de ecologie begrijpen, maar ook de ‘taal’ van de agrariërs spreken en hun leefwereld begrijpen. Bij Poldernatuur Zeeland en Collectief Midden Overijssel worden deelnemers verder ook kort van tevoren gebeld om inspecties aan te kondigen.<sup>83</sup> Dit geeft deelnemers de gelegenheid om mee te gaan tijdens de controle, wat voor de schouwmedewerkers een belangrijk moment is om deelnemers meer te leren over kwalitatief goed agrarisch natuurbeheer. Zoals een van de schouwmedewerkers stelde: ‘Het is dan ook maar net hoe je de boodschap overbrengt. Als ik hem later opbel, of hem ter plekke overtuig, dat maakt een verschil.’<sup>84</sup> Bij Collectief Hoeksche Waard worden deelnemers niet van tevoren gebeld, maar worden bevindingen wel altijd – net als bij de andere collectieven – teruggekoppeld naar de deelnemers. Bij geconstateerde tekortkomingen kunnen deelnemers van alle drie de collectieven een toelichting geven omtrent hun werkwijze, hetgeen bij het schouwrapport gevoegd wordt. Bij geen van de collectieven zijn de schouwmedewerkers ook verantwoordelijk voor het nemen van beslissingen met betrekking tot sancties. Dat doen de besturen van de collectieven, zoals een van de schouwmedewerkers stelde: ‘Beoordelen is ook gewoon je bevindingen opschrijven en neerleggen bij de verantwoordelijken.’<sup>85</sup>

• *Interacties tussen de collectieven en de NVWA*

Met betrekking tot de interacties tussen de controleactiviteiten door de NVWA en de collectieven werd allereerst genoemd dat de geïnterviewde schouwmedewerkers zelf geen contact hebben met de controleurs van de NVWA. Zulk contact verloopt via het bestuur van de collectieven. Een van de schouwmedewerkers gaf wel aan graag een keer mee te willen lopen met de NVWA ‘om te zien hoe zij hun controles uitvoeren [...] We zijn allemaal een beetje autodidact wat dat betreft’.<sup>86</sup> Een dergelijke gezamenlijke inspectie is tot nu toe niet van de grond gekomen, met als praktisch knelpunt dat de NVWA kort van tevoren de inspecties aankondigt, zodat schouwmedewerkers doorgaans niet op tijd ter plekke kunnen zijn.<sup>87</sup>

Verder werd ook benadrukt dat het kan voorkomen dat zowel de NVWA als de schouwmedewerkers op verschillende momenten dezelfde agrariërs controleren: ‘Dat is voor de deelnemer ook niet helemaal handig, maar dat gebeurt gewoon.’<sup>88</sup> In de praktijk bleek dit echter voor verwarring te kunnen zorgen onder de deelnemende agrariërs:

83 Bij bijvoorbeeld beheerpakketten met rustperiodes zou een agrariër die bijvoorbeeld een paar dagen voor de inspectie al geïnformeerd wordt, nog snel het vee van het land af kunnen halen om niet meer in overtreding te zijn. Bij pakketten zoals akkerranden is de kans op zulke last minute veranderingen minder relevant.

84 Interview met schouwmedewerker PnZ, 20 november 2020.

85 Interview met schouwmedewerker CMO, 10 mei 2021.

86 Interview met schouwmedewerker PnZ, 20 november 2020.

87 Ibid.

88 Interview met schouwmedewerker CMO, 10 mei 2021.



‘... die [controleurs van de NVWA] hebben dus alleen maar te kijken of het groen is ja of nee ... Toen had ik later van een boer: “Wat zit je nou te zeuren, ze vonden het hartstikke goed, ze was blij dat ze daar nog een bloemetje zag. Je doet veel te moeilijk.” Dus ja ik leg dan uit: “Je krijgt een hoop geld... [...] Wij hebben extra eisen, de NVWA eist iets, maar je moet dáár leveren, dat hebben we afgesproken.” Dus eigenlijk denk ik, door zo’n NVWA-controle moet ik zo’n man weer opnieuw in het gareel krijgen.’<sup>89</sup>

Dit beeld werd ook bevestigd in interviews met deelnemende agrariërs, waar in paragraaf 5.3 verder op in zal worden gegaan. Duidelijk werd dat niet alleen het gecontroleerd worden door verschillende (publieke en private) instanties bij deelnemers voor verwarring zorgt, maar ook het feit dat de gecontroleerde beheerregels in de praktijk heel anders zijn, namelijk veel strenger en gedetailleerder bij de controles van de collectieven (beheereisen + beheervoorschriften) dan bij de NVWA (alleen beheereisen).

De hoeveelheid inspecties die door de NVWA wordt uitgevoerd, is in de perceptie van de geïnterviewde schouwmedewerkers ‘vrij veel’,<sup>90</sup> of zelfs ‘extreem’ en ‘buiten proporties’.<sup>91</sup> Daarnaast bleek er vanuit de collectieven niet altijd evenveel vertrouwen te zijn in de expertise van NVWA-inspecteurs. Een van de schouwmedewerkers van CCHW stelde bijvoorbeeld dat de regels te veel zijn afgestemd op wat voor de NVWA te controleren is en niet op wat vanuit ecologisch perspectief effectief is. Nu geldt voor het beheerpakket kruidenrijke akkerranden bijvoorbeeld de beheeris dat minimaal 90% van de oppervlakte van het gecontracteerde perceel tussen 1 juni en 15 augustus moet bestaan uit grassen, granen en kruiden. Ecologisch gezien kan het nuttig zijn om een akkerrand pas laat in het seizoen in te zaaien, bijvoorbeeld wanneer het voorjaar erg droog is. Zonder voldoende regen komt namelijk maar een klein deel van het ingezaaide mengsel goed tot bloei, wat resulteert in een minder biodiverse akkerrand. Zoals de respondent uitlegde: ‘Ik kan zien aan een boer of hij gezaaid heeft ja of nee, omdat ik zelf boer ben. Maar als zo’n [NVWA] man komt ... Die kan alleen controleren als er een groen rijtje boven staat. En daar wordt de wetgeving op afgesteld.’<sup>92</sup> Nu wordt deelnemers aangeraden om dan toch maar vroeger in te zaaien, zodat er in ieder geval sprake is van 90% bedekking wanneer de NVWA langskomt. Zoals werd geconcludeerd: ‘Voor het doel is het niet goed, maar voor de controle wel. Dan heb je de keuze, of je laat het lopen, of je laat je in dat keurslijf van de regelgeving drukken.’<sup>93</sup> Een vergelijkbaar beeld kwam naar voren in een interview bij collectief Poldernatuur Zeeland:

‘Ze komen van ver, en je ziet nogal eens, ons beeld, de ene keer doen ze drank controleren, dan de visserij ... Ik heb een kennis die heeft tien jaar op een schip gecontroleerd voor de NVWA en die komt dan met een lijstje met beheereisen

89 Interview met schouwmedewerker CCHW, 16 januari 2020.

90 Interview met schouwmedewerker CMO, 10 mei 2021.

91 Interview met schouwmedewerker CCHW, 16 januari 2020.

92 Ibid.

93 Ibid.

Edwin Alblas

aan, die zegt dan: dit schijnt een akkerrand te zijn. Die kijken volgens mij heel formeel. Het komt voor dat we het niet eens zijn met hun bevindingen, dan maken we bezwaar.<sup>94</sup>

Deze dynamiek van bezwaar maken laat zich in het kort als volgt beschrijven. De NVWA neemt bij het constateren van tekortkomingen telefonisch contact op met het collectief en deelt de bevindingen. Het collectief gaat vervolgens langs bij de agrariër in kwestie om een hercontrole uit te voeren. Bij de uitbetaling van de subsidies, gemiddeld ongeveer een halfjaar na de NVWA-inspecties, hoort het collectief of een tekortkoming ook daadwerkelijk heeft geleid tot het korten van subsidies. Als dit het geval is, kan bezwaar worden gemaakt, waarbij de eigen bevindingen en fotografisch materiaal worden overgelegd.

### 5.3 *Het perspectief van de deelnemende agrariërs*

- *Houding ten opzichte van de nieuwe controledynamiek*

Sinds 2016 hebben agrariërs die deelnemen aan het ANLb te maken met controle-activiteiten door zowel de NVWA als de schouwmedewerkers vanuit het agrarische collectief waar ze deel van uitmaken. Waar in de bovenstaande paragrafen is ingegaan op de uitvoerende kant van controle door de NVWA en de collectieven, zullen in deze paragraaf juist de ervaringen van de deelnemers verder worden onderzocht. In de basis heerste de opvatting dat een vorm van controle nodig is om te zorgen dat de regels inderdaad nageleefd worden. Zoals een van de respondenten ook verwoordde: ‘Ik denk gewoon dat als je regels hebt, dat je die ook moet handhaven [...]. Zolang je nog mensen hebt die heel graag de grenzen opzoeken zul je toch wel moeten handhaven.’<sup>95</sup>

Wel werd door verschillende deelnemers benadrukt dat de controledruk nu wel érg hoog ligt, waarbij ook niet of nauwelijks sprake lijkt te zijn van communicatie en coördinatie tussen de verschillende controleorganen:

‘En soms kan het zijn, en dat is dan wel weer onwenselijk, dat een boer soms vier tot vijf controle-instanties heeft. Eerst voor de voedselveiligheid, dan komt de NVWA, het collectief, de schouwcommissie, dat die boer daar helemaal flauw van wordt, die zijn er dan wel even klaar mee met al die controlerende instanties. [...] Je kweekt er wantrouwen mee ... Al die controles, dat moet beter op elkaar afgestemd worden.’<sup>96</sup>

De bestaande controledruk werd door verschillende deelnemers ook geassocieerd met gevoelens van wantrouwen in de intenties van de agrariërs: ‘Mensen die op basis van wantrouwen je behandelen zo van, je zult wel frauderen.’<sup>97</sup> Hierbij werden

94 Interview met projectcoördinator PnZ, 4 juni 2021.

95 Interview met deelnemende agrariër 1 CMO, 11 november 2019.

96 Interview met deelnemende agrariër 2 CMO, 6 april 2021.

97 Ibid.

wel verscheidene keren de controle-inspanningen door de NVWA onderscheiden van die van de collectieven, zoals hieronder verder zal worden toegelicht.

• *Inspecties door de NVWA versus schouw door de collectieven*

De verschillende ondervraagde deelnemers hadden een sterk idee over hoe de NVWA het thema controle benadert, vergeleken met schouwmedewerkers van de collectieven. Zo focust de NVWA volgens verschillende respondenten erg op de regels zoals ze op papier staan, waarbij een ‘zeer bureaucratische benadering’ gehanteerd wordt.<sup>98</sup> Deze benadering leek ook te leiden tot een bepaalde mate van onzekerheid onder de deelnemers:

‘Ik ben er van mezelf van overtuigd dat ik het goed doe, [maar] als de NVWA zo’n dik boek heeft met alle regels, dan kan je op bladzijde 283 lid b wel iets vinden waar ik niet aan voldoe. Zo simpel is het.’<sup>99</sup>

De benadering van de NVWA werd ook regelmatig gecontrasteerd met de benadering van de collectieven. Zo noemde een respondent het voorbeeld van een akkerrand die minimaal negen meter breed moest zijn. Op sommige plaatsen was de akkerrand wel twaalf meter breed, maar in een bocht was de rand maar 8,5 meter. Een NVWA-inspecteur controleerde precies in de bocht en kwam tot de bevinding dat de akkerrand niet voldeed aan de regels. De deelnemer stelde: ‘Dan denk ik ... kom op zeg! Wat is dit voor een pietluttigheid? Zoiets zou het collectief niet overvallen, daar ben ik van overtuigd.’<sup>100</sup> Deze benadering leek ook negatieve implicaties te hebben voor de motivatie van de deelnemers, zoals deze respondent uitlegde:

‘Als je nou als overheid iets wil bereiken met het agrarische natuurbeheer, en je gaat de mensen die het op eigen initiatief, dus dat zijn de meest enthousiaste en meest gemotiveerde, als je die zo gaat tegenwerken, hoe wil je dan ooit de rest meekrijgen?’<sup>101</sup>

Van de deelnemers moet een controleorgaan vooral ook oog hebben voor specifieke, lokale omstandigheden en maatwerk willen leveren. Zoals een van de deelnemers van collectief Hoeksche Waard stelde:

‘Het moet niet bureaucratisch worden, en er moet mogelijkheid zijn om, wanneer het niet loopt zoals het moet lopen, zoals van het voorjaar toen het zo droog was ... Toen zag [de akkerrand] niet op tijd groen. 15 juni moest het groen zien, maar door de droogte was dat niet voldoende opgekomen. Dan moet je iemand hebben die daar voldoende begrip voor heeft en zegt: “Het kan niet anders.” [...] Dat is het voordeel van het collectief, die staan dicht bij de

98 Interview deelnemende agrariër 2 CCHW, 24 augustus 2020.

99 Interview deelnemende agrariër 1 CCHW, 10 januari 2020.

100 Interview deelnemende agrariër 1 PnZ, 11 februari 2021.

101 Ibid.

Edwin Alblas

praktijk. Maar als er iemand bij de overheid is die ook met zijn voeten in de klei staat, dan hoeft dat helemaal geen probleem te zijn.<sup>102</sup>

Voor deze ondervraagde deelnemer bleek dus niet per se de instantie, maar vooral de manier *waarop* controle plaatsvindt belangrijk, waarbij de nadruk ligt op de mogelijkheid tot het leveren van maatwerk.

Het feit dat de NVWA in het huidige model alleen mag kijken naar naleving van de beheereisen werd in de interviews ook met de gehanteerde controlebenadering in verband gebracht. Door de beheereisen te controleren in isolatie van het bredere plaatje, worden situaties gecreëerd die lijken te zijn ‘bedacht achter het bureau’.<sup>103</sup> Een van de deelnemers van Poldernatuur Zeeland gaf het volgende voorbeeld:

‘Wij hebben bijvoorbeeld een patrijzenrand, minimaal 3 meter braak, minimaal 3 meter gras, minimaal 3 meter bloemen kruiden. De NVWA moet controleren of die niet beweid wordt. Moet je dan een draadje rond je akkerrand zetten en er een schaap op gooien? Ze controleren erop, maar ik heb nog nooit meegemaakt dat iemand er überhaupt over na zou denken om dat te doen. Maar dat is een van de eisen waar zij op controleren. Dat is ook niet altijd heel logisch.’<sup>104</sup>

Hiermee werden de inspecties door de NVWA door verschillende deelnemers in de huidige vorm niet als geheel nuttig ervaren. Toch benadrukte een van de deelnemers ook dat controle niet volledig bij het collectief zou moeten liggen: ‘Het is een collectief van allemaal boeren, en dan moet je eigenlijk bij je collega gaan zeggen ... jij hebt het niet goed gedaan, we gaan jou korten. Dat is lastig. En als de NVWA dan niks zegt.’<sup>105</sup> Het combineren van overheidscontrole en schouw door het collectief werd hier dus gezien als een manier om te voorkomen dat bepaalde tekortkomingen niet worden gesignaleerd door al te nauwe relaties tussen handhaver en deelnemer.

## 6 Discussie

### 6.1 *Interacties in beeld*

Uit de resultaten blijkt dat er sprake is van verschillende typen interacties tussen de NVWA en de collectieven op het gebied van controle:

**Complementair**, publieke en private actoren werken samen:

- *Samenwerking*: er is momenteel niet tot nauwelijks sprake van bewuste samenwerking tussen de collectieven en de NVWA.

102 Interview deelnemende agrariër 2 CCHW, 24 augustus 2020.

103 Ibid.

104 Interview deelnemende agrariër 2 PnZ, 20 november 2020. Ook genoemd in interview deelnemende agrariër 2 CCHW, 24 augustus 2020.

105 Interview deelnemende agrariër 2 CCHW, 24 augustus 2020.

- *Coördinatie*: de NVWA en de agrarische collectieven hebben deels overlappende doelen (toezien op naleving van beheerregels), maar zetten zich hier onafhankelijk van elkaar voor in.
- *Isomorfisme*: er lijkt weinig sprake van onbewuste emulatie van inspanningen, ook zeker door het verschil in wat precies gecontroleerd wordt (beheereisen versus beheervorschriften).

**Competitief**, publieke en private actoren zijn in competitie met elkaar om autoriteit uit te kunnen oefenen:

- *Vervanging*: de collectieven zouden graag zelf volledig verantwoordelijk zijn voor controles, wat niet mogelijk is onder de huidige regels.
- *Coöptatie*: er zijn vanuit de data geen signalen dat de NVWA zelf volledig verantwoordelijk zou willen zijn voor controles. Wel zouden de NVWA-respondenten graag zien dat de controleactiviteiten van de collectieven ge-audit zouden worden.

**Co-existentie**, publieke en private actoren zijn actief binnen hetzelfde beleidsveld zonder actief in competitie of samenwerking te zijn:

- *Institutionele opstapeling*: er is inderdaad een verdeling van verantwoordelijkheden; de NVWA controleert puur de beheereisen, collectieven controleren naleving van beheereisen *en* beheervorschriften.
- *Chaos*: de NVWA en collectieven hanteren verschillende methoden en strategieën bij hun controles, terwijl ze actief zijn binnen hetzelfde domein. Voor de deelnemende agrariërs kan de controledruk leiden tot gevoelens van wantrouwen en daarnaast ook tot verwarring, zeker wanneer de bevindingen van de verschillende actoren niet in overeenstemming zijn.

Aan de hand van dit overzicht wordt duidelijk dat de dynamiek van interacties tussen de NVWA en de collectieven momenteel vooral kan worden getypeerd als een van co-existentie: er is een gebrek aan onderliggende communicatie en coördinatie, echter zonder een hoge mate van competitie. Tegelijk bleek dat de relatie tussen NVWA-inspecteurs en schouwmedewerkers, en dus tussen overheidsregulering en zelfregulering, niet simpelweg te karakteriseren is als óf samenwerkend, óf competitief, óf naast elkaar bestaand. Van alle drie de relatievormen zijn namelijk elementen in de data aanwezig.

Hoewel eerder onderzoek door Renckens al heeft uitgewezen dat publieke-private interacties in de loop der tijd kunnen veranderen,<sup>106</sup> laat deze studie vooral ook zien hoe op hetzelfde moment verschillende typen interacties naast elkaar kunnen bestaan. Hiermee kan worden afgevraagd of de typologie wellicht te statisch is om dit soort meer ‘fluïde’ relaties tussen overheids- en zelfregulering volledig te kunnen omvatten. Verder bleek ook dat, waar Renckens en Tzankova verschillende voorbeelden vonden van hoe private autoriteit publiek beleid positief kan beïnvloeden, en vice versa, hier in deze studie niet of nauwelijks sprake van lijkt te zijn.<sup>107</sup> Hier lijkt ook een zeker onbenut potentieel te bestaan, zoals hieronder in

<sup>106</sup> Renckens 2021.

<sup>107</sup> Ibid.; Tzankova 2021.

Edwin Alblas

meer detail zal worden toegelicht. Ten slotte, waar tot nu toe in de literatuur vooral is benadrukt dat *competitieve* dynamieken het succes van duurzaamheidsinitiatieven in gevaar kunnen brengen,<sup>108</sup> bleek in deze studie ook gevaar te liggen binnen de categorie *co-existentie*. Het naast elkaar bestaan van de twee controle instanties bleek namelijk te leiden tot verwarring en gevoelens van wantrouwen onder de deelnemende agrariërs, wat de motivatie om mee te doen aan het agrarisch natuurbeheer in gevaar brengt. Meer onderzoek is echter wel nodig om een preciezer beeld te verkrijgen van welke factoren deze motivatie precies beïnvloeden en welke rol inspectie hierbij speelt.<sup>109</sup> Hier zouden in de toekomst onder andere kwantitatieve onderzoeksmethoden voor kunnen worden ingezet.

### 6.2 *Beleidsaanbevelingen: gebruikmaken van onbenut potentieel*

In het bovenstaande komt zoals gezegd een zekere mate van onbenut potentieel tot uiting. Voor de NVWA kunnen de collectieven bijvoorbeeld een belangrijke aanvulling zijn op hun eigen instrumentarium. Zo hebben collectieven een sterke lokale connectie en kunnen ze door een persoonlijke benadering inspelen op de loyaliteit van deelnemers. Voor de collectieven kunnen de controles door de NVWA dan weer een manier zijn om risico's van een té nauwe relatie met deelnemers te verminderen.

Een eerste aanbeveling om te komen tot een meer constructieve relatie tussen de NVWA en de collectieven is de beheereisen herzien, en wel op een manier dat ecologische kwaliteit centraal komt te staan en (meer) ruimte ontstaat voor maatwerk. Een beheereis dat bij een akkerrand van 1 juni tot 15 augustus sprake moet zijn van 90% begroeiing, kan bijvoorbeeld worden veranderd in de eis dat er gedurende de voorjaar-zomerperiode minimaal 2,5 maanden sprake moet zijn van 90% bedekking. Op basis van de weercondities in een specifiek jaar kan de exacte periode worden bepaald waarbinnen de verplichting wordt aangegaan, en wanneer de NVWA dan ook controles uitvoert.

De tweede aanbeveling is om de NVWA en collectieven controles op hetzelfde perceel tegelijk, maar onafhankelijk van elkaar, uit te laten voeren. Na de controle kunnen de bevindingen naast elkaar worden gelegd en onderling worden besproken. Door deze uitwisselingen kunnen de NVWA en collectieven allereerst van elkaar leren en kennis delen. Als er daarnaast structureel sprake is van overeenstemming tussen de bevindingen, dan kan wellicht besloten worden de frequentie van controles door de NVWA omlaag te brengen. Worden tekortkomingen structureel niet opgemerkt door de schouwmedewerkers van de collectieven, dan kan juist weer worden besloten de inbreng van de NVWA te verhogen.

Ten derde zou het de moeite waard kunnen zijn om inderdaad de mogelijkheden voor audits van de schouwactiviteiten door de collectieven verder te onderzoeken. Momenteel is er weinig zicht op hoe deze interne controles worden uitgevoerd. Het beeld dat in deze studie naar voren komt, is dat de controles door de collectieven over het geheel genomen professioneel worden georganiseerd en uitgevoerd. Als dit ook door bredere audits bevestigd wordt, kan dit vervolgens naar de Europese

108 Ponte, Noe & Mwamfupe 2021.

109 Zie ook: Barghusen e.a. 2021.

Commissie gecommuniceerd worden. Mogelijk kan de overheidscontroleplicht van 7% dan bijvoorbeeld verlaagd worden, of deels worden overgenomen door de collectieven. Zo kunnen zowel de controledruk als de geassocieerde kosten hiervan omlaag gebracht worden.

## 7 Conclusie: inspecteurs met voeten in de klei?

In dit artikel is ingegaan op een van de beleidsinnovaties binnen het Nederlandse agrarisch natuurbeheer, namelijk dat zowel de overheidsinstantie NVWA als private agrarische collectieven verantwoordelijk zijn voor het toezien op naleving van de geldende beheerregels. Op basis van kwalitatief empirisch onderzoek is deze nieuwe controledynamiek geanalyseerd en is onderzocht hoe de interacties tussen de NVWA en de collectieven hierbij getypeerd kunnen worden.

Hierbij kwam naar voren dat de NVWA en de collectieven ieder hun eigen controlebenaderingen hanteren, met corresponderende methoden en doelen. Ook de visie op hoe regels het beste geformuleerd zouden kunnen worden om controle mogelijk te maken verschilt sterk: waar de NVWA een voorkeur heeft voor sluitende, 'zwart-wit' regels, hebben collectieven juist behoefte aan ruimte voor maatwerk. Deelnemende agrariërs gaven over het algemeen de voorkeur aan controles door de schouwmedewerkers van collectieven, omdat zulke inspecteurs meer affiniteit hebben met de agrarische praktijk en maatwerk willen leveren. Een andere deelnemer voegde hier wel aan toe: 'Als er iemand bij de overheid is die ook met zijn voeten in de klei staat, dan hoeft dat helemaal geen probleem te zijn.'<sup>110</sup>

De interacties tussen de NVWA en de collectieven kunnen vooral worden getypeerd als 'co-existentie': er is weinig tot geen communicatie of coördinatie, maar ook geen hoge mate van competitie. Het naast elkaar bestaan van de twee controleinstanties bleek wel te kunnen leiden tot verwarring en gevoelens van wantrouwen onder de deelnemende agrariërs, wat de motivatie om mee te doen aan het agrarisch natuurbeheer in gevaar brengt. Op basis van de empirische bevindingen werden vervolgens drie beleidsaanbevelingen gedaan om tot een constructievere relatie tussen de collectieven en NVWA te komen.

Tot slot werd in dit artikel ook beschreven hoe strikte naleving van de regels soms disfunctioneel kan zijn voor het daadwerkelijk behalen van de natuurdoelen.<sup>111</sup> Bij onderzoek naar handhaving blijft het daarom belangrijk goed zicht te houden op de effectiviteit van het regelgevende kader. Het devies voor beleidsmakers, inspecteurs en onderzoekers is dan ook om regelmatig (figuurlijk dan wel letterlijk) met de voeten in de klei te stappen, om hiermee te komen tot een zo effectief mogelijk beleid op papier én in de praktijk.

110 Interview deelnemende agrariër 2 CCHW, 24 augustus 2020.

111 Interview met schouwmedewerker CCHW, 16 januari 2020.



Edwin Alblas

## Referenties

- Alblas, E., *Environmental Cooperatives in the Netherlands: A bridge between farmers and nature? An empirical investigation of an innovative governance model* (diss. University College Dublin), 2021.
- Alblas, E. & S. Kingston., 'Milieuorganisaties in beroep: Toegang tot de rechter vanuit empirisch perspectief', *Nederlands Juristenblad NJB* 2021- 27, p. 2194-2201.
- Alter, K.J. & S. Meunier, 'The Politics of International Regime Complexity', *Perspectives on Politics* 2009-7(1), p. 13-24.
- Barghusen R., C. Sattler, L. Deijl, C. Weebers, & B. Matzdorf, Motivations of Farmers to Participate in Collective Agri-Environmental Schemes: The Case of Dutch Agricultural Collectives', *Ecosystems and People* 2021-17(1), p. 539-555.
- Bartel, R. & E. Barclay, 'Motivational postures and compliance with environmental law in Australian agriculture', *Journal of Rural Studies* 2011-27(2), p. 153-171.
- Bartley, T., 'Corporate accountability and the privatization of labor standards: Struggles over codes of conduct in the apparel industry', *Research in political sociology* 2005-14, p. 211-244.
- Beleidsregel verlagen subsidie POP 2016.
- Boddeke, P., T. Boudewijn, A. van Helsdingen, R. Lensink, I. Röell, H. Roelofsen & H. Soomers, 'Natuurrapportage Zeeland 2019' (Provincie Zeeland 2019).
- Boon, V. van der, 'Milieuofficier: wil om de wet te handhaven ontbreekt bij Landbouw', [www.fd.nl/economie-politiek/1318228/milieuofficier-wil-om-de-wet-te-handhaven-ontbreekt-bij-landbouw](http://www.fd.nl/economie-politiek/1318228/milieuofficier-wil-om-de-wet-te-handhaven-ontbreekt-bij-landbouw).
- Boonstra, F.G., W. Nieuwenhuizen, T. Visser, T. Mattijssen, F.F. van der Zee, R.A. Smidt & J.C. Voogd, 'Stelselvernieuwing in Uitvoering: Tussenevaluatie van het Agrarisch Natuur-en Landschapseheer', Wageningen Environmental Research 2021, 3066.
- Börzel, T.A. & T. Risse, 'Governance without a state: Can it work?', *Regulation & Governance* 2010-4(2), p. 113-134.
- Braithwaite, V., 'Motivations, Attitudes, Perceptions and Skills: Pathways to Safe Work', *Safe Work Australia* 2011.
- Cashore, B., J.S. Knudsen, J. Moon & H. van der Ven, 'Private Authority and Public Policy Interactions in Global Context: Governance Spheres for Problem Solving', *Regulation & Governance* 2021-15(4), p. 1166-1182.
- 'Certificering SNL' (BIJ12), [www.bij12.nl/onderwerpen/natuur-en-landschap/subsidiestelsel-natuur-en-landschap/certificering-subsidiestelsel-natuur-en-landschap](http://www.bij12.nl/onderwerpen/natuur-en-landschap/subsidiestelsel-natuur-en-landschap/certificering-subsidiestelsel-natuur-en-landschap).
- 'Collectieven | BoerenNatuur', [www.boerennatuur.nl/collectieven](http://www.boerennatuur.nl/collectieven).
- Collectief Rivierenland, 'Overzicht Beheerpakketten Agrarisch Natuur-En Landschapsbeheer, 2018', [www.collectiefrivierenland.nl/wp-content/uploads/2016/04/Overzicht-beheerpakketten-2018-2.pdf](http://www.collectiefrivierenland.nl/wp-content/uploads/2016/04/Overzicht-beheerpakketten-2018-2.pdf).
- Creutzfeldt, N., A. Kubal & F. Pirie, 'Introduction: Exploring the Comparative in Socio-Legal Studies', *International Journal of Law in Context* 2016-12, p. 377-389.
- Dijk, W.F.A. van., A.M. Lokhorst, F. Berendse & G.R. de Snoo, 'Collective Agri-Environment Schemes: How Can Regional Environmental Cooperatives Enhance Farmers' Intentions for Agri-Environment Schemes?', *Land Use Policy* 2015-42, p. 759-766.
- Dijk, W.F.A. van., A.M. Lokhorst, F. Berendse & G.R. de Snoo, 'Factors Underlying Farmers' Intentions to Perform Unsubsidised Agri-Environmental Measures', *Land Use Policy* 2016-59, p. 207-216.

- Dik, L., H.A.C. Runhaar & C.J.A.M. Termeer, 'Farmer Collectives for More Effective Agri-Environmental Schemes? An Assessment Framework Based on the Concept of "Professionalization"', *International Journal of Agricultural Sustainability* 2021, p. 1-15.
- Eberlein, B., K.W. Abbott, J. Black, E. Meidinger, S. Wood, 'Transnational Business Governance Interactions: Conceptualization and Framework for Analysis', *Regulation & Governance* 2014-8(1), p. 1-21.
- Etikan, I., S.A. Musa & R.S. Alkassim, 'Comparison of Convenience Sampling and Purposive Sampling', *American journal of theoretical and applied statistics* 2016-5(1), p. 1-4.
- Europese Rekenkamer, Speciaal verslag 26/2016.
- Europese Rekenkamer, Speciaal verslag 04/2020.
- Europese Rekenkamer, Speciaal verslag 16/2021.
- Feldman, Y. & O. Perez, 'Motivating Environmental Action in a Pluralistic Regulatory Environment: An Experimental Study of Framing, Crowding Out, and Institutional Effects in the Context of Recycling Policies', *Law & Society Review* 2012-46(2), p. 405-442.
- Franks, J.R., 'The Collective Provision of Environmental Goods: A Discussion of Contractual Issues', *Journal of Environmental Planning and Management* 2011-54, p. 637-655.
- Franks, J.R. & A. Mc Gloin, 'Environmental Co-Operatives as Instruments for Delivering across-Farm Environmental and Rural Policy Objectives: Lessons for the UK', *Journal of Rural Studies* 2007-23(4), p. 472-489.
- Glasbergen, P., 'The Question of Environmental Governance', in: P. Glasbergen, *Co-Operative Environmental Governance: Public-Private Agreements as a Policy Strategy*, Springer Science & Business Media 1998.
- Grabs, J., G. Auld & B. Cashore, 'Private regulation, public policy, and the perils of adverse ontological selection', *Regulation & Governance* 2021-15(4), p. 1183-1208.
- Guest, G., K.M. MacQueen & E.E. Namey, *Applied Thematic Analysis*, SAGE 2011.
- Hagedorn, K., *Environmental Co-Operation and Institutional Change: Theories and Policies for European Agriculture*, Edward Elgar Publishing 2002.
- Helfer, L.R., 'Regime Shifting: The TRIPs Agreement and New Dynamics of International Intellectual Property Lawmaking', *Yale Journal of International Law* 2004-29(1).
- Hertogh, M., "'Let op! Hier wordt gehandhaafd'", *Recht der Werkelijkheid* 2020-41(2), p. 95-105.
- Herzfeld, T. & R. Jongeneel, 'Why Do Farmers Behave as They Do? Understanding Compliance with Rural, Agricultural, and Food Attribute Standards', *Land Use Policy* 2012-29(1), p. 250-260.
- Jongeneel, R., F.M. Brouwer, M. Farmer, R. Müssner, K. de Roest, X Poux & C. Ortéga, 'Compliance with Mandatory Standards in Agriculture: A Comparative Approach of the EU Vis-à-Vis the United States, Canada and New Zealand', LEI 2007.
- Kaashoek, A., 'Agrarisch natuurbeheer: Waarom nemen boeren deel? Redenen voor boeren in de provincie Overijssel om deel te nemen aan agrarisch natuurbeheer' (master scriptie, University of Twente), 2020.
- Kingston, S., E. Alblas, M. Callaghan & J. Foulon, 'Magnetic Law: Designing Environmental Enforcement Laws to Encourage Us to Go Further', *Regulation & Governance* 2021-15, p. 143-162.
- Kingston, S. & E. Alblas, 'Of the People, by the People, for the People? The EU's Experience with Private Environmental Regulation and Enforcement', in: M. de Cock Buning & L. Senden (eds.), *Private Regulation and Enforcement in the EU*, Hart Publishing / Bloomsbury Publishing Plc 2020.
- Leirink, P., 'Agrobiodiversiteit in de Hoeksche Waard: Samenvatting en conclusies', 2021.

Edwin Alblas

- Lindt, R. van, 'Jaarplan 2019 Nederlandse Voedsel- En Warenautoriteit (NVWA)', Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit 2019.
- Meulen, H. van der., J. Jager, D. de Jong, R. Stokkers, G. Venema, M. Vijn, 'Kijk Op Multifunctionele Landbouw: Omzet 2007-2018', Wageningen Economic Research 2019.
- Natuurbeheerplan Provincie Overijssel 2021, Gedeputeerde Staten Overijssel 2020.
- Nieuwenhuizen, W., J. Westerink, A.L. Gerritsen, R.A.M. Schrijver & I.E. Salverda, 'Wat je aan elkaar hebt - Sociaal kapitaal in het agrarisch natuur- en landschapsbeheer', Wageningen University and Research Centre 2014.
- OECD, *Co-Operative Approaches to Sustainable Agriculture*, OECD Publishing 1998.
- 'Overzicht Beheerpakketten Agrarisch Natuur- & Landschapsbeheer: Beheerjaar 2021', Boeren natuur 2021.
- Paulin, M.J., M. Rutgers, T. de Nijs, A.J. Hendriks, K.R. Koopman, T. van Buul & A.M. Breure, 'Integration of Local Knowledge and Data for Spatially Quantifying Ecosystem Services in the Hoeksche Waard, the Netherlands', *Ecological Modelling* 2020-438, 109331.
- Ponte, S., C. Noe & A. Mwamfupe A, 'Private and Public Authority Interactions and the Functional Quality of Sustainability Governance: Lessons from Conservation and Development Initiatives in Tanzania', *Regulation & Governance* 2021-15(4), p. 1270-1285.
- Prager, K., 'Agri-Environmental Collaboratives for Landscape Management in Europe', *Current Opinion in Environmental Sustainability* 2015-12, p. 59-66.
- Renckens, S., 'Disaggregating Public-Private Governance Interactions: European Union Interventions in Transnational Private Sustainability Governance', *Regulation & Governance* 2021-15, p. 1230-1247.
- Runhaar, H.A.C., T.C. Melman, F.G. Boonstra, J.W. Erisman, L.G. Horlings, G.R. de Snoo & B.J.M. Arts, 'Promoting Nature Conservation by Dutch Farmers: A Governance Perspective', *International Journal of Agricultural Sustainability* 2017-15, p. 264-281.
- Sys, M., 'Burgers moeten overheid dwingen haar eigen milieuregels te handhaven', *Follow the Money - Platform voor onderzoeksjournalistiek*, 17 januari 2022, [www.ftm.nl/artikelen/omgevingsdiensten-knijpen-oogje-dicht](http://www.ftm.nl/artikelen/omgevingsdiensten-knijpen-oogje-dicht).
- Terwan, P., J.G. Deelen, A. Mulders & E. Peeters, 'The Cooperative Approach under the New Dutch Agri-Environment- Climate Scheme Background, Procedures and Legal and Institutional Implications', Ministerie van Economische Zaken 2016.
- Terwan, P., 'Actieplan Boerenlandvogels: Zuid-Holland 2019-2027', Provincie Zuid-Holland 2019.
- Trouwborst, A. & H.M. Dotinga, 'De Gebrekkige Bescherming van Weidevogels in Agrarische Gebieden in Nederland (2)', *Tijdschrift Natuurbeschermingsrecht* 2017(3), p. 96-112.
- Tzankova, Z., 'Can private governance boost public policy? Insights from public-private governance interactions in the fisheries and electricity sectors', *Regulation & Governance* 2021-15(4), p. 1248-1269.
- Verschuuren, J., 'Landbouw En Milieu: Hoe Effectief Is de Regelgeving?', *Milieuproblemen in de landbouw: Falend omgevingsrecht en mogelijke oplossingen*, Boom juridisch 2019.
- Westerink, J., R. Jongeneel, N. Polman, K. Prager, J. Franks, P. Dupraz & E. Mettepenning, 'Collaborative Governance Arrangements to Deliver Spatially Coordinated Agri-Environmental Management', *Land Use Policy* 2017-69, p. 176-192.
- Westerink, J., C. Termeer & A. Manhoudt, 'Identity Conflict? Agri-Environmental Collectives as Self-Governing Groups of Farmers or as Boundary Organisations', *International Journal of the Commons* 2020-14(1).

- Winter, P. de & M. Hertogh, 'Persoonsgerichte handhaving van de socialezekerheidswetgeving', *Recht der Werkelijkheid* 2021-42(1), p. 37-54.
- Yin, R.K., *Case Study Research and Applications: Design and Methods*, SAGE Publications 2017.