‘Brussel’ op afstand?

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

Pieter Zwaan[1], Ingrid Coninx[2], Katrien Termeer[1] en Alwin Gerritsen[2]

Vakgroep Bestuurskunde[1] en onderzoeksinstituut Alterra[2] – Wageningen UR

In opdracht van Transforum / Noordelijke Friese Wouden

1. Inleiding

De landbouw speelt een belangrijke rol bij het in stand houden en ontwikkelen van een aantrekkelijk cultuurlandschap en de biodiversiteit in de Noordelijke Friese Wouden (NFW). Het behoud van deze waarden steunt op de inzet en de vele activiteiten van de vereniging NFW, op de status van Nationaal Landschap en op een aantal subsidieregelingen vanuit de overheid. Voor het aanbrengen en beheren van landschapselementen kunnen agrariërs een vergoeding van de overheid krijgen.

Dit project richt zich specifiek op zelfsturingarrangementen die gericht zijn op agrarisch natuur- en landschapsbeheer. Het verkent de mogelijkheden voor de Vereniging Noordelijke Friese Wouden (NFW) om meer invloed te krijgen op en verantwoordelijkheid te nemen voor het verdelen, beheren en het controleren van de besteding van de overheidsgelden voor agrarisch natuur- en landschapsbeheer.

Op het huidige moment zijn deze kaders onderhevig aan discussie binnen de Europese Unie. De hervorming van het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid (GLB) - van waaruit een deel van deze vergoedingen betaald worden (zie sectie 3) - en de vereenvoudiging van het GLB staan op de politieke agenda en discussies hierover zijn in volle gang.
Tegen deze achtergrond is het doel van deze studie om:

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

Voor deze studie is gebruik gemaakt van verschillende informatiebronnen. Naast een analyse van directe bronnen zoals wetgevingstukken en beleidsdocumenten van verschillende EU lidstaten is er ook gebruik gemaakt van andere bronnen, zoals media (kranten, internet) en verschillende onderzoeksrapporten. Daarnaast zijn er verscheidene open gesprekken gevoerd over de toekomst van het GLB, met een focus op de verschillende opvattingen over maatschappelijke diensten en de vergoeding hiervoor en de mogelijkheden rondom zelfsturing dan wel het op afstand plaatsen van controles. In het kader van deze verkenning is gesproken met verschillende personen die betrokken zijn bij het GLB op zowel het Nederlands als Europese niveau (zie bijlage). Wij danken hen voor hun medewerking aan deze verkenning.

In dit rapport wordt op bondige wijze verslag gedaan van de resultaten van deze verkenning. Dit verslag is vooral bedoeld om een rol te spelen in het verder bepalen van de ambities van de Vereniging NFW. In de voetnoten zal veelal op meer gedetailleerde wijze verwezen

worden naar concrete regelgeving. In de volgende sectie zal eerst kort worden ingegaan op de ambities van de Vereniging NFW met betrekking tot agrarisch natuurbeheer en zelfsturing. Vervolgens worden de mogelijkheden onderzocht voor het realiseren van deze ambities binnen de bestaande (juridische) kaders. Deze sectie zal zich daarbij vooral richten op de mogelijkheid om zelf meer verantwoordelijkheid te nemen voor controles voor agrarisch natuurbeheer. In sectie 4 zal een tussentijdse conclusie geven over de mogelijkheden voor de ambities van de Vereniging NFW. In sectie 5 wordt gekeken naar bestaande trends en ontwikkelingen binnen de Europese context. In sectie 6 zal op basis hiervan vooruit worden gekeken naar toekomstige ontwikkelingen en de kansen die dit biedt voor de Vereniging NFW

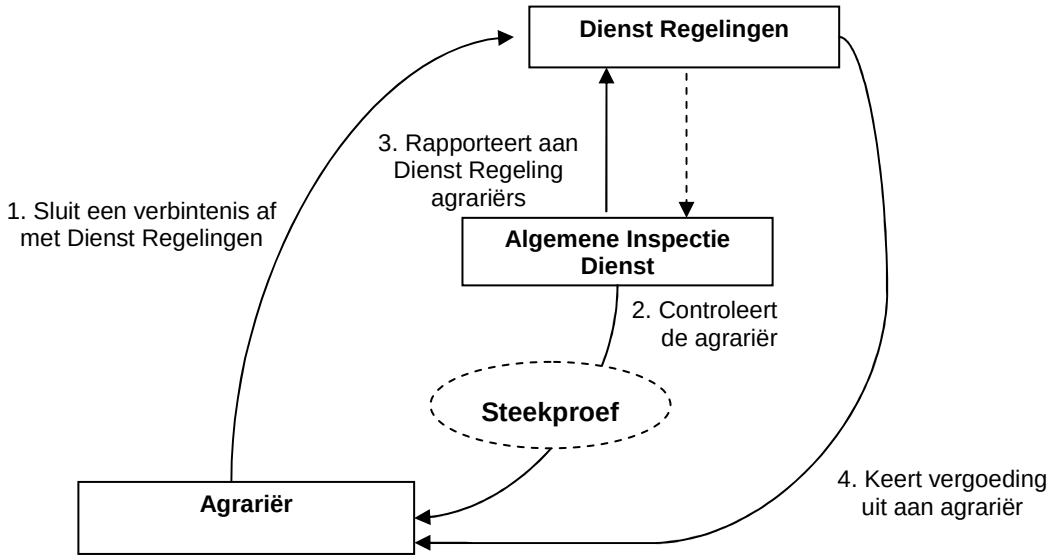
2. Ambities van de Vereniging NFW

De Vereniging NFW heeft grote ambities op het terrein van agrarisch natuurbeheer. In de eerste plaats heeft de Vereniging NFW de ambitie om meer inkomsten te genereren voor agrarisch natuur- en landschapsbeheer om zo het cultuurlandschap te behouden en te ontwikkelen. Daarnaast is er een ambitie om het beheer en de controles op het beheer in eigen hand te nemen en te komen tot een zogenaamd systeem van 'controle op controle'. Daarmee samen hangt de ambitie om te werken met zogenaamde collectieve prestatiecontracten. Deze ambities worden hieronder kort toegelicht.

Vergoeding voor maatschappelijke diensten van agrarisch natuur-en landschapsbeheer
De ambitie van de Verenging NFW, voor wat betreft de betalingen, houdt verband met een verwachte verschuiving in de verdeling van inkomenssteun uit het Europese GLB na 2013. Het is de verwachting dat er binnen het herziene GLB minder *directe steun* zal gaan naar agrariërs en dat er meer geld beschikbaar zal komen voor zogenaamde maatschappelijke diensten. Hier valt ook agrarisch natuur- en landschapsbeheer onder. Het gaat hier om concrete bovenwettelijke maatregelen waarvoor de agrariër een vergoeding kan krijgen (zie ook sectie 4). De Vereniging NFW pleit er voor dat binnen het herziene GLB een zogenaamde basisvergoeding komt voor agrariërs – de zogenaamde *blijfpremie* - en dat er daarbovenop extra inkomsten te verdienen zijn door het leveren van aanvullende maatschappelijke prestaties. Afhankelijk van de extra inspanning die een boer levert voor het realiseren van een maatschappelijke waarde pleit de NFW daarnaast voor een hogere betaling aan agrariërs.

Zelfsturing
De Vereniging NFW kent een lange traditie en ambitie rondom zelfsturing. Bij voorkeur zouden de agrariërs het gebied zelf beheren, inclusief natuur en landschapsbeheer en vergoeding, het mestbeleid en eventueel het waterbeheer. In deze studie verkennen we het spoor van zelfsturing op het terrein van natuur en landschap.
De ambities rondom zelfsturing voor agrarisch natuurbeheer komen voor een deel voort uit de bestaande controlesystematiek rondom agrarisch natuurbeheer en de negatieve ervaringen van agrariërs met deze systematiek. In het verleden controleerde bijvoorbeeld naast de AID (die dat nu nog steeds doet) ook de Dienst Landelijk Gebied op het erf van de boer. Het kwam voor dat men tot verschillende oordelen kwam en bovendien hadden agrariërs en hun organisaties kritiek op de wijze waarop de controles plaatsvonden en de subsidiekortingen die hier op volgden. Daarnaast vinden agrariërs in het gebied dat er te veel sprake is van het controleren van maatregelen en te weinig van het in ogenschouw nemen wat de achterliggende doelen zijn. De maatregelen zijn (te) specifiek omschreven en werden in voorkomende gevallen als onredelijk ervaren. Tenslotte was er de kritiek dat de controleurs te weinig gebiedskennis hadden. De bestaande controle systematiek werd als storend ervaren, waarbij agrariërs naar hun gevoel onterecht gekort werden op subsidies en waarmee de

beoogde natuur- en landschapsdoelen niet dichterbij werden gebracht. De huidige controle systematiek is weergegeven in de onderstaande figuur 1.



Figuur 1: huidige controle systematiek (de nummers geven de volgorde van activiteiten aan)

De Vereniging NFW zet zich in om een betere relatie te bewerkstelligen tussen de controle en betaalorganen en agrariërs. In de afgelopen jaren is hierop door de NFW actie ondernomen en zijn een aantal belemmeringen weggenomen. In de huidige situatie ondersteunt de NFW haar leden bijvoorbeeld bij het aanvragen van subsidieregelingen.

In het kader van het nieuwe Subsidiestelsel Natuur en Landschapsbeheer (SNL) heeft de Vereniging NFW de status van ‘gebiedscoördinator voor weidevogelbeheer’ gekregen. In deze rol vraagt de Vereniging NFW aan agrariërs of zij willen deelnemen aan het collectief weidevogelbeheer. Als gebiedscoördinator stemt zij dit collectief beheer af op de natuurdoelstellingen van het gebied en maakt op basis hiervan een collectief beheerplan en aanvraag. Dienst Regelingen neemt deze aanvraag dan direct over en sluit op basis hiervan contracten met de individuele agrariër. De rol van gebiedscoördinator kan gezien worden als een eerste stap in de richting van zelfsturing, in de zin dat de Vereniging NFW bepalen welk soort beheer waar terecht komt.

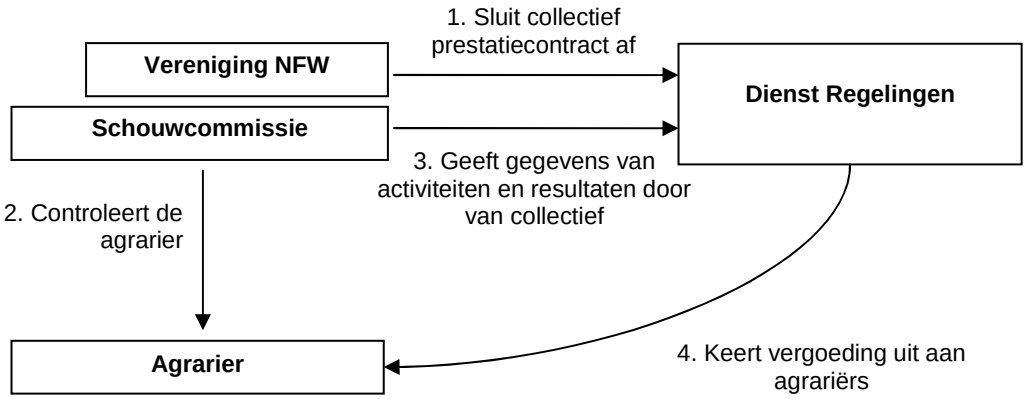
De NFW kent daarnaast een eigen Schouwcommissie die bij de leden van de Vereniging langsgaat voor het inspecteren van het landschap en hen voorziet van adviezen. Op termijn wil de Vereniging NFW toe naar een situatie waarbij agrariërs volledig gecontroleerd worden door de eigen Schouwcommissie. De Vereniging NFW is van mening dat agrariërs in het gebied in staat zijn om zelf te bepalen welke maatregelen nodig zijn om landschappelijke en natuurwaarden te realiseren en dat de schouwcommissie hen daarin kan ondersteunen en zo nodig, kan sanctioneren. Die Schouwcommissie zou dan vervolgens gecontroleerd moeten

worden door de AID of door een andere controlerende instantie waardoor een systeem ontstaat van ‘controle op controle’.

Collectieve prestatiecontracten

Dit systeem van ‘controle op controle’ zal op de lange termijn moeten aansluiten bij het werken met zogenaamde collectieve prestatiecontracten, welke gebaseerd zijn op de gezamenlijke *inspanning* rond en *resultaten* van agrarisch natuurbeheer in een bepaald gebied. In plaats dat contracten worden afgesloten tussen individuele agrariërs en overheden (namens hen is dat waarschijnlijk Dienst Regelingen) zal de Vereniging NFW een overkomst sluiten over te bereiken landschappelijke en natuurdoelen in het gebied.

De verantwoording van de Schouwcommissie richting de overheid dient in dit licht bezien te worden en zal dan ook een verantwoording van de inspanningen en resultaten op *gebiedniveau* zijn. Dit betekent dus dat er voor het gebied als geheel in de richting van de overheid zal gerapporteerd worden. Deze controlesystematiek is weergegeven in de onderstaande figuur 2.



Figuur 2: Gewenste ‘controle op controle’ systematiek (de nummers geven de volgorde van activiteiten aan)

3. Mogelijkheden en belemmeringen

In deze sectie worden de mogelijkheden onderzocht voor het realiseren van de ambities van de Vereniging NFW. Deze sectie zal zich daarbij vooral richten op de mogelijkheden voor deze ambities binnen de Europese kaders. Het is van belang om hier rekening mee te houden, omdat de subsidies voor agrarisch natuurbeheer in Nederland veelal (mede) worden betaald uit het Europees Landbouw Fonds voor Plattelands Ontwikkeling (ELFPO). Dit fonds is een onderdeel van het Gemeenschappelijk Landbouw Beleid (GLB).[1]
Onder voorwaarde van cofinanciering kunnen lidstaten het ELFPO gebruiken om betalingen te geven aan agrariërs die op vrijwillige basis agromilieuverbintenissen aangaan. De vergoedingen voor agrarisch natuurbeheer vallen hieronder. Om een juiste besteding van het ELFPO te waarborgen[2] zijn er verschillende Europese regels (verordeningen) opgesteld die de lidstaten in acht moeten nemen. Deze voorwaarden stellen eisen aan de

1) besteding van gelden uit het ELFPO;
2) de inrichting van het controlesysteem in de lidstaat; en de
3) concrete controles

In deze sectie worden deze eisen verder toegelicht. Daarna zal concreet worden ingegaan op de mogelijkheid van certificering bij de controles op agrarisch natuurbeheer. In de conclusie worden de bevindingen kort samengevat

Voorwaarden voor besteding
Voor wat betreft agromilieumaatregelen, stelt de Europese regelgeving dat de gelden uit het ELFPO alleen besteed kunnen worden voor verbintenissen tussen de overheid en een *individuele* agrariërs, welke aangegaan wordt voor een periode van vijf tot zeven jaar.
De regelgeving stelt daarnaast dat de voor een bijdrage uit het ELFPO alleen die betalingen in aanmerking komen, die worden gedaan voor concrete acties.[3] De vergoeding voor deze concrete acties is gebaseerd op de extra gemaakte kosten van het beheer en gederfde inkomsten (bijvoorbeeld door schaduwwerking van een landschapselement) en eventuele transactiekosten.[4] Opgemerkt wordt dat deze eisen aan de vergoedinggrondslag voortkomen uit afspraken die gemaakt zijn door de EU met derde partijen binnen de wereldhandelorganisatie (WTO)[5]. Een hogere vergoeding aan agrariërs zou marktverstorend kunnen werken en is daarom niet toegestaan.

[1] Het andere fonds is het Europees Landbouwgarantiefonds (ELGF). Vaak wordt gesproken over verschillende pijlers binnen het GLB. Binnen het ELFPO wordt verder een onderscheid gemaakt tussen vier verschillende assen. Binnen As 2 kunnen lidstaten geld geven agromilieumaatregelen.
[2] De verordening spreekt over ‘de financiële belangen van de EU’
[3] Raadsverordening 1698/2005, artikel 71, lid 2
[4] Ibid., artikel 39, lid 4
[5] Deze betalingen zijn toegestaan binnen de zogenaamde ‘green box’ van de Uruguay ronde.

Voorwaarden voor controlesystemen en organen

Middels verschillende verordeningen wordt het beheer en de controle op besteding van het ELFPO geregeld. Dit is grotendeels gedelegeerd naar het niveau van de lidstaat, al worden daarbij wel eisen gesteld aan de kwaliteit van de uitvoering, de resultaten, een goed financieel beheer en de controle. In de raadsverordeningen EC 1290/2005[6] en EC 1689/2006 en de uitvoeringsverordening 1975/2006 zijn zulke voorwaarden en bepalingen vastgesteld zodat deze beheer- controlesystemen *doeltreffend* functioneren.

Om dit te garanderen dient in de eerste plaats een e*rkend betaalorgaan* te worden opgericht welke verantwoordelijk is voor de betalingen en voor de verstrekking en de bewaring van de nodige gegevens. Het betaalorgaan dient onder andere, voldoende garanties te bieden dat de door de Europese regelgeving voorgeschreven controles worden verricht. In Nederland is dit Dienst Regelingen. Met uitzondering van de betalingen zelf aan de begunstigden, kan de uitvoering van deze taken worden gedelegeerd. In Nederland zijn de subsidiabiliteitscontroles voor agrarisch natuurbeheer bijvoorbeeld gedelegeerd naar de AID.[7] Opgemerkt kan worden dat in de Europese regelgeving geen eisen gesteld worden aan of dit publieke of private zijn. In overweging 11 bij de verordening 1975/2006 wordt gesteld dat 'om na te gaan of aan de subsidiabiliteitscriteria is voldaan mogen lidstaten gebruikmaken van andere diensten en organisaties. Zij [de lidstaten] moeten echter de zekerheid hebben dat die diensten of organisaties werken volgens normen die voldoende zijn om te kunnen controleren of de subsidiabiliteitscriteria in acht zijn genomen.'

Voorwaarden voor controles

In verordening 1975/2006 zijn gedetailleerde *uitvoeringsbepalingen* opgenomen die betrekking hebben op de controles van agrarisch natuurbeheer. In deze verordening is onder andere de eis opgenomen dat er sprake moet zijn van een 100% administratieve controle en dat ter plekke, 5% van alle begunstigden die een agromilieuverbintenis hebben moeten worden gecontroleerd.[8] Daarnaast wordt de voorwaarde gesteld dat om te kunnen controleren of aan de eisen is voldaan de lidstaat vooraf subsidiabiliteitscriteria opstelt en dat deze criteria aan de hand van verifieerbare indicatoren moeten kunnen worden getoetst.[9]

De controles ter plekke zijn gebaseerd op een steekproef, welke volgens de EU regelgeving moet garanderen dat het betrouwbare en representatieve resultaten oplevert. Hierbij moet onder andere rekening wordt gehouden met de steunbedragen, het aantal percelen landbouwgrond en de controleresultaten van voorgaande jaren. De verordening geeft echter ook de mogelijkheid dat ander, door de lidstaat te bepalen factoren mee genomen kunnen worden in de steekproef en biedt lidstaten de mogelijkheid om dit gedeeltelijk te doen aan de hand van een risicoanalyse.[10]

---

[6] Deze verordening geldt voor de besteding van beide fondsen binnen het GLB, de andere verordening zijn van toepassing op het ELFPO.

[7] De AID bepaalt overigens niet of eventuele afwijkingen resulteren in een korting op het subsidiebedrag. Deze beslissing wordt gemaakt door DR.

[8] Verordening 1975/2006, artikel 12, lid 1

[9] Ibid., artikel 5, lid 1

[10] Ibid., artikel 27

Certificering

Deze steekproef biedt mogelijk ruimte voor het verminderen van subsidiabiliteitscontroles (voor agrarisch natuurbeheer) vanuit de AID, zo blijkt uit een recente mededeling van de Europese Commissie.[11] In het kader van het vereenvoudigen van het GLB (zie onderstaand) is er door 13 lidstaten recent een lijst met vereenvoudigingvoorstellen voor het GLB aan de Commissie aangeboden en is haar om een reactie gevraagd (EC 2009).[12] Daarbij is onder andere de vraag gesteld of het voor lidstaten mogelijk is om gebruik te maken van certificering om de controlelast voor agrariërs te verminderen.

In de reactie op het voorstel benadrukt de Commissie 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. Opgemerkt moet worden dat bij de beantwoording van deze vraag de Commissie vooral refereert aan de controlelasten voor randvoorwaarden / goede landbouwpraktijken.[13] Er lijkt echter geen reden te zijn om deze mogelijkheid ook niet te verkennen op het gebied van subsidiabiliteitcontroles voor agrarisch natuurbeheer.[14]

De mogelijkheid van certificering is ook binnen LNV bediscussieerd in relatie tot controles van GLB. In principe wordt de gedachte dat wanneer een bedrijf vrijwillig aan een certificeringprogramma deelneemt, deze een lager risico heeft dan een niet deelnemer onderschreven door het ministerie. Tot dusver stelt LNV dat de risico´s voor het werken met certificering echter te hoog zijn.

---

[11] Bij de recente vormgeving van de nieuwe subsidieregeling Natuur en Landschapsbeheer is de mogelijkheid om te werken met de certificering rond het natuurbeheer onderzocht. Er zijn toen systemen van certificering ontwikkeld voor agrarische natuur verenigingen en (niet agrarische) natuurbeheerders. Op basis van een analyse van de Europese regelgeving is toen geconcludeerd dat het in principe niet mogelijk is om agrarisch natuurbeheerders te certificering en de controledruk vanuit de overheid voor hen omlaag te brengen. De bovengenoemde verplichte 100% administratieve controles en 5% controle ter plekke maakt dit *niet* mogelijk (toelichting bij subsidiestelsel SNL). Deze conclusie wordt hier niet geheel onderschreven, al wordt er wel gewezen op de mogelijke negatieve effecten van een dergelijke constructie.

[12] http://ec.europa.eu/agriculture/simplification/sec2009_1601_en.pdf

[13] Het is van belang om aan te geven dat er bij de controles op randvoorwaarden vaak al private certificeringsystemen zijn die vanuit de markt worden ingevoerd. Deze agrariërs hebben dus te maken met private en publiek controles. Dit dient voor ogen gehouden te worden bij de discussie over certificering. In het geval van publieke en private controles kan certificering leiden to een vermindering van de publieke controle en daarmee tot een vermindering van de totale controlelast. In dit geval is er echter geen sprake van een private controle.

[14] Dit bleek uit een gesprek met een medewerker van de Commissie die betrokken is bij het vereenvoudigingprogramma. Opgemerkt wordt dat de medewerker in deze sprak op persoonlijke titel en niet namens de Commissie. Hier kunnen dus geen rechten aan worden ontleend.

Een aantal overwegingen speelt daarin een rol (zie ook het beleidskader Toezicht op Controle): [15]

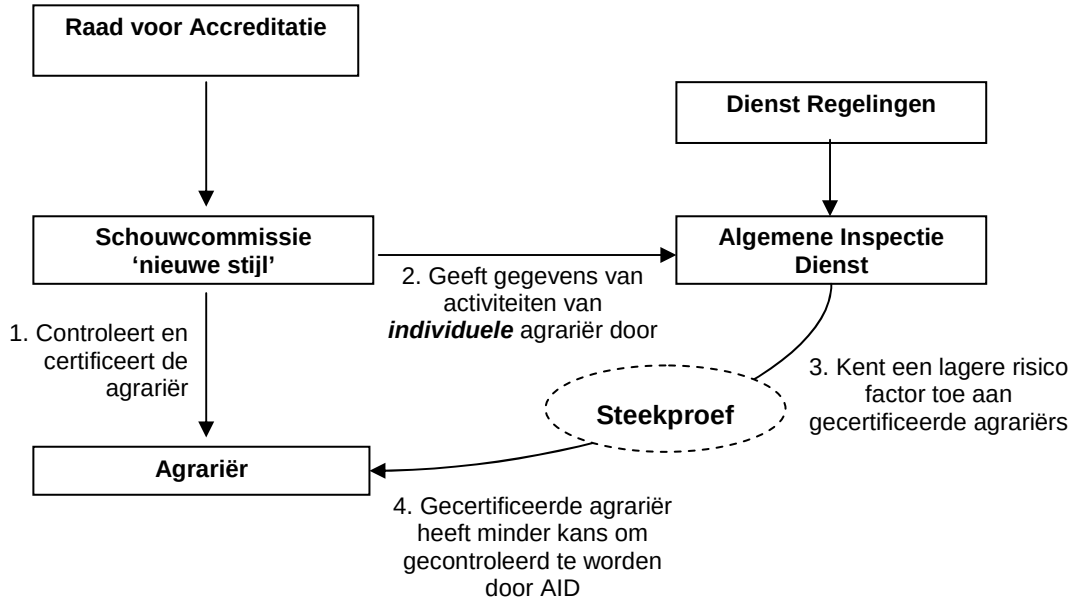
1) bestaande nationale certificerende controleprogramma's komen veelal niet (geheel) overeen met de eisen van de Europese verordeningen en richtlijnen. Als men een lager risico wil toekennen aan gecertificeerde agrariërs dan dienen de certificeringnormen minimaal de Europese normen te omvatten;
2) agrariërs moeten daarnaast voldoen aan een veelheid van richtlijnen en verordeningen waardoor de controlelasten niet direct af zullen nemen; en
3) het moet mogelijk zijn om de historische controleresultaten van de certificeringbezoeken aan de individuele agrariërs te kunnen verkrijgen en te gebruiken voor de risico analyse; vanuit de privacy regelgeving is dit vaak moeilijk.

Vooralsnog is door het ministerie van LNV geconcludeerd dat het niet mogelijk is om op een transparante wijze deze risicobeoordeling te maken op basis van *bestaande* certificeringprogramma's. Volgens het Ministerie is er een (te groot) risico dat wanneer de risicoanalyse door de Commissie bekeken zou worden, er twijfels kunnen zijn, hetgeen wat kan leiden tot een terugvorderingprocedure van de uitbetaalde subsidies.

Certificering als ondersteuning

Op basis van de Europese kaders en de overwegingen van het Ministerie van LNV lijkt er, voor wat betreft zelfsturing bij agrarisch natuurbeheer, vooral een mogelijk te zijn voor wat door de overheid 'certificering als ondersteuning' wordt genoemd. Bij deze controle constructie functioneert de Schouwcommissie als certificerende instantie die de agrariërs in het gebied controleert en certificeert. Gecertificeerde agrariërs hebben vervolgens minder kans om uit de steekproef te komen. Dit is weergegeven in de onderstaande figuur 3.

[15] In het kader Toezicht op Controle (2005, http://www.minlnv.nl/txmpub/files/?p_file_id=13984) staat onder andere dat 'voor ogen moet blijven worden gehouden dat uiteindelijk de overheid, zowel institutioneel als politiek ter verantwoording kan worden geroepen voor de handhaving van de Europese of nationale regelgeving. De overheid is dus ook gehouden een passende infrastructuur voor nalevingstoezicht te onderhouden, met alle waarborgen van dien en garanties voor functioneren en sanctionering.' Een van de voorwaarden voor toezicht op controle is dat 'het arrangement (…) uitdrukking [geeft] aan de blijvende verantwoordelijkheid van de overheid voor een aantal aspecten (eindverantwoordelijkheid toezicht, optreden richting Europa).'



Figuur 3: Certificering als ondersteuning (de nummers geven de volgorde van activiteiten aan)

Het is zeer de vraag of de controlelasten voor agrariërs in het gebied hierdoor afnemen. Hoewel door deze constructie er uiteindelijk minder controles door de AID uitgevoerd worden, zal de controledruk voor agrariërs niet afnemen en waarschijnlijk zelfs toenemen door de controles door de Schouwcommissie. Om een ondersteunende rol bij de controle van de AID te kunnen spelen moeten de activiteiten van de Schouwcommissie namelijk verder worden geformaliseerd en minimaal overeenkomen met de huidige controle van de AID. Uit de overwegingen van het Ministerie van LNV blijkt dat alleen dan de AID deze gegevens kan meenemen in de risicoanalyse. Concreet zal dit betekenen dat *alle* agrariërs op dat moment ter plekke gecontroleerd worden aan de hand van dezelfde criteria als deze die de AID hanteert.

Naast deze vereisten dient men rekening te houden met mogelijke vereisten vanuit de nationale overheid met betrekking tot het functioneren van de Schouwcommissie als certificerende instantie. In het beleidskader 'Toezicht op Controle' geeft de overheid aan dat zij een voorkeur heeft voor een systeem van accreditatie, waarbij de Raad voor Accreditatie eisen stelt aan de onpartijdigheid en onafhankelijkheid van de controles door de certificerende instantie en deze instantie controleert. Het is de vraag of de ondersteunende en informele functie van de Schouwcommissie hierdoor kan blijven bestaan.
Tenslotte moet de investering die men doet in het ontwikkelen van een certificeringsysteem worden afgewogen tegen het mogelijk beperkte of tijdelijke voordeel van certificering.
In eerste instantie kan men door te werken met certificering als ondersteuning de controledruk verplaatsen naar andere agrariërs die niet gecertificeerd zijn: zij hebben dan immers een grotere kans om uit de steekproef te komen. Wanneer echter ook andere (collectieven van) agrariërs een systeem van certificering opzetten zullen de risico's weer verdeeld worden en zal de controledruk weer toenemen.

4. Een eerste conclusie

Op basis van een analyse van de huidig Europese juridische kaders kan geconcludeerd worden dat er op het moment weinig mogelijkheden zijn voor de ambitie van de NFW.

- Uit de analyse blijkt de eerste plaats dat er *geen ruimte* is om een *hogere vergoeding* te realiseren voor agrarisch natuurbeheer. Conform WTO afspraken, kunnen agrariërs binnen de Europese regelgeving alleen een vergoeding krijgen die gebaseerd is op extra gemaakte kosten en gederfde inkomsten.[16]
- De huidig kaders beperken ook de mogelijkheid om te werken met *collectieve* prestatiecontracten voor agrarisch natuurbeheer. Binnen de huidige regelgeving kan alleen sprake zijn van contracten met *individuele* agrariërs. *Er lijken nog geen mogelijkheden te zijn om te werken met collectieve contracten.*
- De individuele basis van de verbintenissen heeft ook gevolgen voor het plaatsen op afstand van de controles. Vanwege de 5% controles *ter plekke* bij *individuele agrariërs* is het *niet mogelijkheid* om op *gebiedsniveau* te rapporteren. De ambitie van de Vereniging NFW waarbij de Schouwcommissie de agrariërs controleert en voor het gebied als totaal rapporteert richting de overheid lijkt niet mogelijk binnen de huidige kaders.

Vooralsnog lijkt binnen de huidige kaders alleen de constructie van 'certificering als ondersteuning' een mogelijkheid te zijn. In dat geval functioneert de Schouwcommissie als certificerende instantie die de agrariërs in het gebied certificeert, waardoor deze vervolgens minder kans hebben om uit de steekproef te worden geselecteerd en gecontroleerd te worden door de AID.
Het is de vraag of hierbij de controledruk voor agrariërs vermindert. Hiervoor moet de status en de rol van de Schouwcommissie naar alle waarschijnlijkheid sterk aangepast worden en verliest het haar huidige ondersteunende functie. Waarschijnlijk betekent dit dat:

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

[16] In het gebied Ooijpolder-Groesbeek nabij Nijmegen is door lokale bestuurders tevergeefs geprobeerd om binnen de huidige kaders een hogere vergoeding te realiseren voor Groene Diensten. Hier is geprobeerd agrarisch natuurbeheer aan te merken als een dienst van algemeen belang. Uit direct overleg met de Commissie bleek uiteindelijk dat het binnen de huidige kaders onmogelijk is om een andere grondslag voor agrarisch natuurbeheer te hanteren (zie Goverde en Zwaan 2009, Landschapsbeheer: governance tussen sensemaking en staatssteun. In: Governance in de groen-blauwe ruimte. Handelingsperspectieven voor landbouw, landschap en water / Breeman, G., Goverde, H.J.M., Termeer, K. Assen : Van Gorcum).

5. Ontwikkelingen en trends

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

Maatschappelijke diensten

In Nederland is er de afgelopen jaren veel gesproken over het vermaatschappelijken van betalingen uit het GLB. In de 'Houtskoolschets voor het GLB in 2020' uit 2008 wordt gesteld dat de directe inkomenssteun moet worden afgebouwd en dat GLB gelden zouden moeten worden ingezet voor het belonen voor concrete maatschappelijke activiteiten die uitgaan boven wat er verplicht is. De Nederlandse regering gaat er niet vanuit dat agrariërs automatisch inkomenssteun zullen krijgen en denkt vooral in de richting van doelgerichte betalingen. Gelijke opvattingen vindt men ook in Denemarken, het Verenigd Koninkrijk en Zweden.

Ook de Europese Commissie ziet in maatschappelijk diensten een manier om steun uit het Europees GLB aan agrariërs te kunnen (blijven) legitimeren. Op welke wijze dit zal gebeuren zal echter pas blijken in het najaar 2010. Dan komt de Commissie met een mededeling over de richting van het GLB die weer zal leiden tot nieuwe discussie over het GLB en een beslissing over de richting en besteding van het GLB. In het kader van deze mededeling is er de afgelopen periode een grootschalige consultatie gehouden door de Commissie.[17] Op basis van de presentatie van de resultaten van de consultatie trok de Commissie al enkele conclusies. Deze geven een indicatie van de richting van het GLB. Uit deze conclusies blijkt onder andere dat het waarschijnlijk is dat inkomenssteun aan agrariërs blijft bestaan en dat deze aangevuld zal worden met steun voor concrete maatregelen.[18]

De Houtskoolvisie vormt vooralsnog het uitgangspunt van de Nederlands regering, al lijkt de regering iets meer terug te komen op haar eerdere standpunt. De directe steun voor agrariërs lijkt de regering toch te willen behouden. Tijdens een hoorzitting van de Tweede Kamer heeft Minister Verburg aangegeven toch voorstander voor een 'zorgvuldige basispremie' te zijn. Alle agrariërs die nu steun krijgen, aldus de Minister, krijgen deze ook na 2013.[19] In die zin schuift de positie van Nederland in de richting van de Europese Commissie.

Uit het concept regeerakkoord valt op te maken dat de visie van de Nederlandse regering niet wezenlijk is veranderd. In het regeerakkoord wordt gesteld dat het GLB belangrijk is voor voedselzekerheid en voedselveiligheid, voor natuur- en landschap en de economie en dat het

[17] http://ec.europa.eu/agriculture/cap-post-2013/index_en.htm

[18] http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=SPEECH/10/400&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=en

[19] Stef Severt, 26 maart 2010 *'Pennenstreekje bij de houtskoolschets'* in het Agrarisch Dagblad

Europees budget van belang blijft. Daarnaast wordt gesteld dat 'Nederlandse ondernemers worden gestimuleerd om de marktoriëntatie, concurrentiekracht, innovatievermogen en duurzaamheid van de agrarische sector en het platteland te versterken. Voor het leveren van diensten aan de gemeenschap (landschap en natuur) en voor bovenwettelijke maatschappelijke prestaties (o.a. diergezondheid, dierenwelzijn, milieu- en waterbeheer) worden agrarische ondernemers beloond'.[20] Wat precies het kabinetsstandpunt zal worden, zal bekend worden na mededelingen van de Commissie over de toekomst van het GLB.

Ook andere lidstaten zien in maatschappelijke diensten een legitimering van het GLB. Interessant is overigens dat dit begrip op een verschillende manier ingevuld wordt. Naast de meer ´enge´ benadering van onder andere Nederland, waarbij maatschappelijk diensten staan voor concrete actie op het gebied van milieu en natuur, kiezen verschillende partijen voor een brede benadering waarbij er sprake zal zijn van een lichte regeling voor maatschappelijke diensten. Maatschappelijke diensten staan dan ook voor voldoende en veilig voedsel, en een hoge kwaliteit van voedsel. Wanneer agrariërs hieraan voldoen, kunnen zij rekenen op EU steun. Een dergelijke opvatting vindt men bijvoorbeeld in Frankrijk en het EP. Een brede groep van agrariërs zal hierdoor steun kunnen krijgen onder het label van maatschappelijke diensten.
Het is moeilijk om op dit moment concreet aan te geven wat de voorstellen worden voor wat betreft de verdeling van het GLB en of er daadwerkelijk een verschuiving gaat plaatsvinden van betalingen direct aan agrariërs naar betaling voor concrete acties. Grotendeels zal dit ook afhangen van het budget dat beschikbaar zal zijn voor het GLB. De Commissie zal begin volgend jaar komen met een begrotingsvoorstel. Ook veel lidstaten willen eerst weten hoeveel geld er komt om een standpunt te vormen over de besteding van het GLB en houden vooralsnog de kaarten wat tegen de borst.

Op het moment lijkt het veranderen van de vergoedingstoeslag voor agrarisch natuurbeheer een te specifiek onderwerp binnen de discussie over de herziening van het GLB. Veel partijen lijken dit idee in principe te ondersteunen, maar geven ook aan dat dit moeilijk concreet in te vullen is. De publieke waarde van natuurbeheer is moeilijk, mogelijk zelfs niet te bepalen. Zeker in de Europese context is het erg moeilijk om een beeld te krijgen van hoe hoog de publieke waarde is in een bepaald gebied in Europa. In principe is het gemakkelijker om te rekenen vanuit de kosten van het beheer. Daarnaast geeft men aan dat dit in eerste instantie op het niveau van de wereldhandelorganisatie besproken zal moeten worden.

Vereenvoudiging

In de Europese context staat de vereenvoudiging (versimpeling) van het GLB prominent op de agenda. Hierbij gaat om het duidelijker maken van regels, alsook om het verminderen van lasten en controledruk bij de Commissie, de uitvoerende en controlerende instanties op het lidstaatniveau en de agrariërs zelf. De Europese Commissie heeft aangegeven dat binnen

[20] Concept Regeerakkoord VVD-CDA 2010, 11-2
http://www.kabinetsformatie2010.nl/dsc?c=getobject&s=obj&objectid=127446

discussie over de toekomst van het GLB het onderwerp van vereenvoudiging zal worden mee opgenomen (interview/concluderende speech van Commissaris van consultatieronde).
Deze discussie vindt overigens niet alleen plaats in het kader van de herziening van het GLB. Sinds 2005 is er binnen DG Landbouw aandacht voor het versimpelen van het GLB en er zijn verschillende acties hierop ondernomen.[21] In de mededeling 'Een vereenvoudigd GLB voor Europa − in het voordeel van iedereen' (2009) geeft de Commissie aan dat vereenvoudiging en vermindering van onnodige administratieve rompslomp permanente punten van zorg zijn. Tegelijkertijd zijn er binnen de Commissie (met name bij het directoraat Budget) ook zorgen over de 'waarborging van de financiële belangen van de EU' en de risico's die vereenvoudiging mogelijk mee brengt. Deze belangen moeten ook met nieuwe en alternatieve vormen van controle gewaarborgd kunnen blijven. Binnen de Commissie zijn er dus verschillende opvattingen over de mogelijkheid en wenselijkheid van vereenvoudiging.

De bezorgdheid van de Commissie dient bezien te worden in het licht van kritiek van de Europese Rekenkamer over de onregelmatige besteding van het ELFPO. Het door de Rekenkamer acceptabel geachte foutenrisico van 2% is in de afgelopen jaren overschreden bij besteding van het ELFPO. De Commissie wil graag goedkeuring van de Rekenkamer krijgen. De Commissie heeft aangegeven dat het moeilijk is om hieronder te blijven en heeft deze 2% foutenrisico ter discussie gesteld. Het opschrijven van de controles is wellicht te kostbaar voor de lidstaten. Uit een berekening van de Commissie blijkt dat als men onder de 2% wil komen er een bedrag gelijk aan 30% van de vergoedingen aan agrariërs zou moeten worden besteed aan controles.[22] Eind mei 2010 is door de Commissie een voorstel gedaan voor een nieuw financieel reglement voor het EU budget waarin voorgesteld wordt om te werken met verschillende niveaus voor foutenrisico's, waarbij het foutenrisico voor het ELFPO rond de 5% kan liggen. Bij acceptatie van dit voorstel ontstaat er mogelijk meer ruimte bij de Commissie om te zoeken naar mogelijkheden voor zelfsturing.

Uit een reactie van het Europees Parlement (EP) op de mededeling van de Commissie over de vereenvoudiging van het GLB blijkt dat zij de voorgenomen vereenvoudiging van de regelgeving in hoge mate steunt. Uit de reactie blijkt dat het Parlement van mening is dat de lidstaten, indien wenselijk en mogelijk, zelfcertificering moeten toestaan en bepleit de mogelijkheid voor de betalingsontvanger om zelf fouten te corrigeren zonder een boete te hoeven betalen. Op het gebied van plattelandsontwikkeling verlangt het EP verder dat bij de controle van deze regelingen een bredere, op de lange termijn gerichte aanpak wordt gehanteerd waarbij meer nadruk wordt gelegd op de uiteindelijke effecten en resultaten in plaats van op specifieke foutenpercentages; het vraagt de Commissie het gebruik van

[21] De afgelopen jaren heeft discussie over vereenvoudiging van de regelgeving zich vooral afgespeeld in het kader van 'betere regelgeving' die onderdeel is van de Lissabon strategie om de EU de meest concurrerende regio ter wereld te maken. Wanneer agrariërs minder belast worden met administratieve en nalevingkosten kan Europese landbouwgemeenschap beter concurreren wat op haar beurt ten goede aan alle burgers van de EU.
[22] Zie mededeling van de EC over toelaatbaar risico aan EP, de Raad en de Rekenkamer: http://ec.europa.eu/budget/library/documents/sound_fin_management/management_systems/com_2008_866_tolerable_risk.pdf.

resultaatgerichte overeenkomsten te onderzoeken als eenvoudige en efficiëntere methode voor het leveren van 'openbare goederen in de toekomst'.[23] Ook in het recente *rapport* van het Landbouw en Platteland Comité van het EP (Lyon rapport) over het GLB wordt opgemerkt dat in de ontwikkeling en implementatie van het nieuwe GLB eenvoudigheid, proportionaliteit en de reductie van bureaucratie prioriteit moet zijn.

Verdergaande vereenvoudiging van de regelgeving en vermindering van de administratieve lasten is ook een van de uitgangspunten van Nederland bij de herziening van het GLB. In de afgelopen jaren is de vereenvoudiging ook in de Europese context bepleit door Nederland. Op een recente conferentie over het GLB in Kopenhagen bijvoorbeeld gaf Minister Verburg aan dat we naar een simpel en flexibel kader moeten. Daarbij zou er onder meer aandacht moeten zijn voor de te bereiken beleidsdoelstellingen en resultaten i.p.v. van aandacht voor de maatregelen. Daarnaast wordt er vanuit Nederland ingezet op het werken met risicoanalyses in het controle systeem (speech Verburg, interviews).Uit analyse van lidstaten profielen over GLB blijkt dat veel lidstaten pleiten voor een vereenvoudigen van de regelgeving, al heeft dit met name betrekking op de randvoorwaarden.[24]

[23] http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-2010-0172+0+DOC+XML+V0//NL
[24] IEEP website, http://cap2020.ieep.eu/2008/12/2/ieep-cap-health-check-review-dairy

6. Conclusie en vooruitblik

In sectie 4 is aangegeven dat er weinig mogelijkheden zijn voor het realiseren van de ambities van de Vereniging NFW binnen de Europese kaders – althans, voor zover maatregelen vergoed worden met EU gelden. Binnen de huidige Europese juridische kaders is het moeilijk om controles op afstand te plaatsen en een hogere vergoeding te realiseren voor agrarisch natuurbeheer. Voor zover hier mogelijkheden voor zijn, kan de Schouwcommissie een ondersteunende rol spelen naast de bestaande controlerende rol van de AID. Voor agrariërs zal de controlelast hierdoor niet af nemen en waarschijnlijk zelfs toenemen, daar de Schouwcommissie alle agrariërs in het gebied moet certificeren. Daarnaast zal dit de rol van de Schouwcommissie als adviseur veranderen in een van controleur.

Op basis van de verschillende ontwikkelingen en trends binnen Europa lijken er zich wel kansen voor te doen voor de ontwikkeling van de ambities van de Vereniging NFW. In deze sectie worden deze kansen uiteengezet en wordt vooruitgeblikt op de wijze waarop de Vereniging NFW hier op in kan spelen.

Vereenvoudiging van GLB staat op de politieke agenda.
Hoewel er duidelijke belemmeringen zijn voor de ambities van de VNFW, kunnen we vaststellen dat er momenteel weldegelijk een klimaat voor verandering is. Verschillende actoren in het Europese speelveld zijn zoekende naar hoe het GLB er in de toekomst uit zou moeten zien en erkennen de probleem van dubbelzinnige regelgeving en de hoge administratieve en controle lasten. Uit de gesprekken met verschillende betrokken op zowel het nationale als op het Europese niveau blijkt dat met veel openheid gesproken wordt over het vereenvoudigen van de regelgeving. Niet alleen voor agrariërs maar ook voor lidstaten zelf zijn er hoge kosten verbonden aan de subsidiecontrole.
In de huidige context is het vooral van belang dat de vereenvoudiging en vermindering van de administratieve lasten bij de hervorming van het GLB op de agenda blijft staan. Voor het creëren van meer mogelijkheden voor zelfsturing, is het van belang dat de discussie zich niet verengt naar een discussie over enkel de besteding van de gelden.

Er is vooral behoefte aan oplossingen die in alle EU lidstaten ingezet kunnen worden en de financiële belangen van de EU kunnen waarborgen.
Uit de gesprekken met betrokkenen blijkt dat er vooral behoefte is aan nieuwe ideeën en voorstellen die hieraan richting zouden kunnen geven. Deze voorstellen moeten een antwoord kunnen bieden op de spanning tussen meer ruimte en waarborgen van de financiële belangen van de EU. Nieuwe voorstellen zouden niet moeten leiden tot een verhoging van het risico dat de financiële belangen van de EU niet meer gewaarborgd zijn. Deze onderliggende principes zullen vermoedelijk niet veranderen al kan er meer ruimte komen door te werken met hogere foutenrisico’s binnen het Plattelandontwikkelingsbeleid.

In die zin is het vooral van belang om in acht te houden dat vormen van zelfsturing toepasbaar moeten zijn in alle EU landen. Men moet zich afvragen waartoe een voorstel leidt in andere lidstaten. Kan het praktisch wel worden ingevoerd in de andere lidstaten? Leidt het in andere lidstaten niet tot situaties met te veel risico's? Voor de Commissie moeten er voldoende garanties zijn omdat zij geen onderscheid kan maken tussen verschillende lidstaten. Het is hierdoor moeilijk om te werken met systemen die gebaseerd zijn vertrouwen in de Europese context.

Deze oplossing moeten zichzelf bewezen hebben

Het is daarom van belang dat er 'bewijzen' zijn van een functionerend systeem dat voldoende garanties biedt. In die zin lijkt het zinvol om te experimenteren of opzetten van een pilot om ervaring op te doen met het functioneren van het systeem.

Gezien de interesse van de Commissie verdient het de aanbeveling om de Commissie, naast de Nederlandse overheid (welke uiteindelijk verantwoordelijk is voor het functioneren van het controle systeem) te betrekken bij het opzetten van een dergelijke pilot. Het programma 'vereenvoudiging van het GLB' kan hiervoor een platform bieden. Binnen het platform zou onderzocht kunnen worden of soortgelijke pilots ook in andere EU lidstaten opgezet kunnen worden. Hiermee kan getest worden of bepaalde controle systemen ook werken in andere EU lidstaten.

BIJLAGE 1: Geïnterviewden

Naam	**Organisatie**
Johan Van Gruijthuijsen	Europese Commissie, DG Landbouw
Geert Kits Nieuwenkamp	Permanente vertegenwoordiger LNV in Brussel
Shelby Matthews	Copa Cogeca
Hans Brand	Programmadirectie GLB
Floor Bouwer	Landbouw Economisch Instituut
Rob Janmaat	Lid van netwerk platteland
Frank van Oorschot	ZLTO
Joris Baecke	European Council of Young Farmers
Bas Eickhout	Europees Parlement
Marc Rosiers Pieter Verhelst	Boerenbond Vlaanderen
Hans van Ek Joost Teigeler Dhr. Boon	Dienst Regelingen
Gerrit Jan Feijt	AID / De nieuwe Voedsel en Waren Authoriteit