

# Zelfsturing en zelfregulering in de Noordelijke Friese Wouden - condities en ontwerpprincipes

*Alwin Gerritsen (Alterra - WUR) en Katrien Termeer (Wageningen Universiteit - WUR), 7 april 2008*

## **Leeswijzer**

In deze notitie wordt ingegaan op hoe zelfsturing en zelfregulering te bezien zijn als vormen van sturing, hoe in de bestuurskundige en juridische literatuur over voor- en nadelen gedacht wordt en wordt behandeld onder welke condities zelfsturing wel of niet kan functioneren en welke algemene principes er zijn om tot zelfsturing te komen. Deze informatie wordt gekoppeld aan wat er anno 2008 aan zelfsturingsarrangementen bestaat in het gebied Noordelijke Friese Wouden. Doel hiervan is om vanuit de bestuurskundige en juridische literatuur het denken over nieuwe sturingsarrangementen in de Noordelijke Friese Wouden te ondersteunen. Deze notitie is één van de bouwstenen om tot een zelfsturingsarrangementen te komen in de Noordelijke Friese Wouden. De voorbeelduitwerkingen van Swagemakers en Wiskerke en de interviews in de actoren- en netwerkanalyse zijn andere bouwstenen.

## **1. Transitie in de Noordelijke Friese Wouden**

In de Noordelijke Friese Wouden vindt een transitieproces plaats vanuit de agrarische sector. Dit proces houdt in dat de agrarische sector een belangrijke rol speelt in het verbeteren van de milieukwaliteit en de natuur- en landschapswaarden in de Noordelijke Friese Wouden. Belangrijke aanjager van dit proces is de Vereniging Noardlyke Fryske Wâlden, de koepelorganisatie van zes verenigingen voor natuur- en landschapsbeheer: Beheerscoöperatie "Wâld en Finnen", Vereniging Agrarisch Landschapsbeheer (VAL) Dantumadeel, It Kollumer Griem, Vereniging Agrarisch Natuur- en Landschapsbeheer in Achtkarspelen (VANLA), Vereniging Eastermar's Lânsdouwe (VEL), en Vereniging Agrarisch Natuur- en Landschapsbeheer "Smelne's Singellân". De Vereniging NFW vertegenwoordigt ongeveer 850 leden met 40.000 ha grond. Het betreft voornamelijk agrarische leden, maar er zijn ook burgers (met grond) lid van de vereniging.

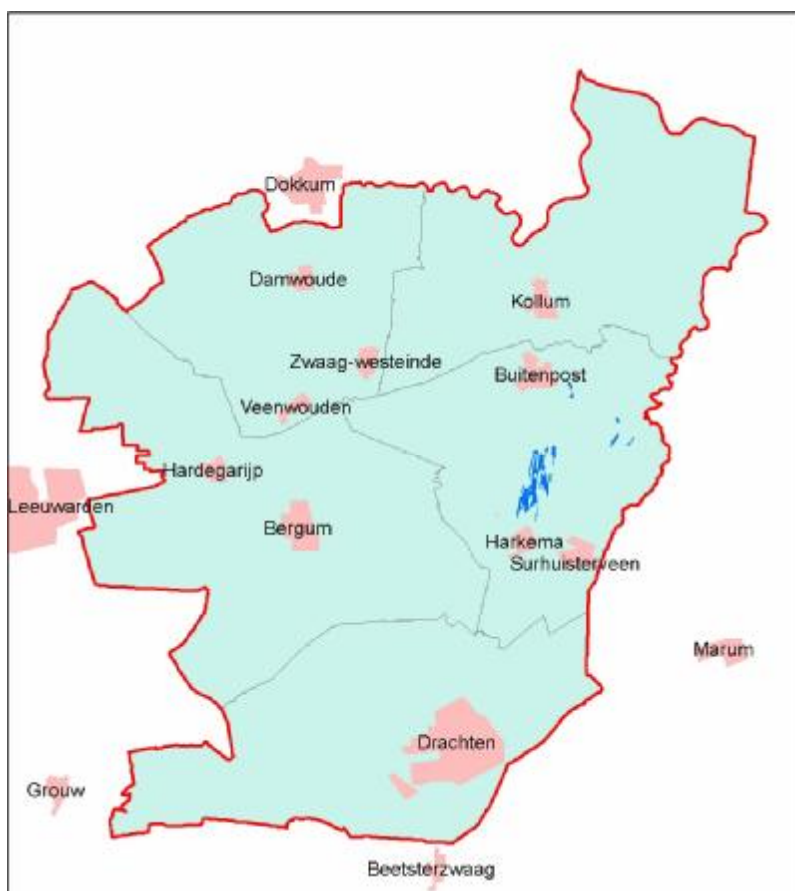
De Vereniging NFW streeft (volgens haar website) naar:

- § Een daadwerkelijke versterking van de regionale economie
- § Bescherming en verdere ontwikkeling van het cultuurhistorische landschap en de daarin besloten natuurwaarden
- § Een daadwerkelijke verbetering van de milieukwaliteiten van het gebied
- § De ontwikkeling van een robuuste landbouw die zoveel mogelijk vervlochten is met de regionale economie en die herkenbare bijdragen levert aan landschap, natuur en milieu.

In de afgelopen 10 tot 15 jaar zijn uitgebreide ervaringen opgedaan met het realiseren van deze doelstellingen. Dit komt (volgens de website van de Vereniging NFW) onder meer tot uitdrukking in een eigen, onderbouwd milieuspoor met forse emissiereducties, 10.500 ha weidevogelbeheer, 4.000 ha foerageergebied voor ganzen, beheer van 150 km houtwal en 1.500 km elzensingels, honderden pingo's en dobben en 800 ha botanisch natuurbeheer. De aanwijzing van het gebied tot Nationaal Landschap wordt gezien als een bevestiging van de rol van de agrarische sector als beschermer en ontwikkelaar van het landschap.

Er tekent zich bij de betrokken overheden en de Vereniging NFW de behoefte af om de tot nu toe overheersende agrarische invalshoek te verbreden. Het transitieproces richt zich naast het versterken van de agrarische sector als drager van het Nationaal Landschap De Noordelijke Wouden steeds meer op het versterken van een vitaal en duurzaam platteland dat leefbaar is en blijft voor haar bewoners.

Tot op heden hebben onderzoeks- en ontwikkelingsactiviteiten in het gebied vooral betrekking gehad op de agrarische sector en de relatie met natuur, landschap en milieu. Voorbeelden hiervan zijn het 3MG-onderzoek en het onderzoeksproject 'Alternatief Spoor', waarin bouwstenen zijn ontwikkeld voor een gebiedsgerichte aanpak van milieukwaliteit, en de ontwikkeling van een gebiedseigen pakket voor beheer en onderhoud van elzensingels en houtwallen, het zogenaamde 'Woudenpakket'. Om iets voor het hele gebied te kunnen betekenen en om draagvlak voor de agrarische sector te behouden en te versterken wordt het binnen de vereniging NFW belangrijk gevonden om de banden met de niet-agrarische sectoren aan te halen, verbindingen te leggen met andere sociaal-economische actoren om meerwaarde voor de regio te bewerkstelligen en daarbij een passende vorm van zelfsturing te verkennen, waar naast de Vereniging NFW ook andere actoren (zoals overheden) bij betrokken zijn. Samen met andere actoren in het gebied wil de Vereniging NFW een passend sturingsarrangement ontwikkelen om het gebied mede in samenhang met het Nationaal Landschap de Noordelijke Wouden op gebiedseigen wijze te 'verwaarden'. De aanname is dat vormen van zelfsturing nodig zijn om te kunnen komen tot een duurzame regionale ontwikkeling van het gebied de Noordelijke Friese Wouden.



Figuur 1 Het gebied de Noordelijke Friese Wouden (bron: nfw.wisl.nl)

## 2. Typen sturing

Er zijn meerdere typen sturing te onderscheiden. De VROM Raad (1998) gebruikt<sup>1</sup> in haar advies “De sturing van een duurzame samenleving” de volgende veel gebruikte typologie:

- *Hiërarchische sturing*: hierin is de aanname dat de overheid tot op zekere hoogte boven de samenleving staat, veel macht heeft waarmee de samenleving gestuurd zou kunnen worden en een sterke initiatiefrol zou moeten vervullen. In de meest extreme vorm bepaalt de overheid hier zowel de inhoud als de procedure van planningsprocessen. De overheid stuurt direct.
- *Netwerksturing*: hierin wordt verondersteld dat er een relatief machtsevenwicht bestaat tussen wederzijds afhankelijke overheden en organisaties. De overheid is slechts één van de partijen en probeert samen met andere overheden en organisaties tot een gezamenlijke aanpak te komen. De overheid ‘stuurt’ interactief. Een vorm van netwerkmanagement is wat de WRR (2006) verstaat onder een lerende overheid en horizontale sturing. Een netwerk van actoren probeert gezamenlijk te verkennen en te ontdekken wat het probleem is en welke oplossingen daarvoor denkbaar en acceptabel zijn en wie wat zal doen om hiertoe te komen.
- *Zelfsturing*: hierin staat het probleemoplossend vermogen van maatschappelijke organisaties en marktpartijen in de samenleving centraal. De overheid creëert voor hen voorwaarden. De concrete invulling en uitvoering gebeuren door particuliere organisaties. De overheid ‘stuurt’ zeer indirect.

Alle drie de vormen van sturing komen in de praktijk voor, waarbij gesteld kan worden dat sinds de jaren '80 hiërarchische sturing over het algemeen minder de voorkeur is gaan genieten. Netwerksturing is de dagelijkse praktijk voor de meeste bestuurders en ambtenaren. In het terugtrekken van de rijksoverheid uit veel taken en rollen en de verzelfstandiging en privatisering van voormalige onderdelen van de staat is ook een trend naar meer zelfsturing is te herkennen. Ook is te denken aan het streven van de kabinetten Balkenende dat burgers meer verantwoordelijkheid krijgen en nemen voor allerlei voormalige overheidstaken.

Het denken over zelfsturing past binnen de opkomst van het gebiedsgericht beleid van EU, Rijk en Provincie. Generieke regelgeving en hiërarchische sturing door overheden hebben een beperkte reikwijdte. Er is veel gebiedskennis nodig om dit goed te doen. Agrariërs hebben (een deel van) deze gebiedskennis en veel grond is in eigendom en in beheer van hen, waardoor zij een sterke machtspositie hebben. Dit heeft in eerste instantie vooral geleid tot een beweging naar meer netwerksturing, maar er zijn ook tendensen die verder gaan en bewegen richting zelfsturing. Zo is in 2005 door het Rijk besloten dat een aanzienlijk deel van de EHS door agrariërs ontwikkeld en beheerd zou moeten worden. Dit sluit aan op een al bestaande ontwikkeling dat agrariërs gingen samenwerken om een rol te spelen in het natuur- en landschapsbeheer van hun gronden. Hierbij heeft het gebied de Noordelijke Friese Wouden een voortrekkersrol gespeeld. Agrarische milieucoöperaties in het gebied hebben zich vanaf het begin van de jaren '90 hierin voorlopers getoond (Wiskerke et al., 2003). De oudste agrarische milieucoöperaties van Nederland, VEL en VANLA, zijn ontstaan in de Noordelijke Friese Wouden en maken onderdeel uit van de Vereniging Noardlyke Fryske Wâlden. Het gebied en de vereniging

---

<sup>1</sup> Daarmee Koppenjan, De Bruijn en Kickert (1993) en Rosenthal et al. (1996) volgend

Noordelijke Friese Wouden worden beschouwd als een broedplaats voor zelfregulering en zelfsturing.

### 3. Perspectieven op zelfsturing

Zelfsturing en zelfregulering zijn ook thema's die als onderwerp van onderzoek op de wetenschappelijke agenda staan. In 2006 heeft het tijdschrift van de Vereniging voor Bestuurskunde, Bestuurskunde, bijvoorbeeld een themanummer gewijd aan het onderwerp. In het inleidende artikel van dit themanummer wordt een definitie van zelfsturing en zelfregulering gegeven:

*“Van zelfsturing is sprake als een groep in de samenleving zelf verantwoordelijkheid neemt of krijgt voor het oplossen van een maatschappelijk probleem. Bij zelfregulering gaat dit gepaard met het opstellen, uitvoeren en handhaven van regels en afspraken.”* (In: Van Montfort en Oude Vrielink-van Heffen, 2006: 2).

Van Montfort en Oude Vrielink-van Heffen (2006: 3) onderscheiden twee invalshoeken om naar zelfsturing en zelfregulering te kijken:

De *governance*-invalshoek. Deze heeft betrekking op:

- Zelfsturing en zelfregulering als instrument voor het sturen of coördineren van activiteiten die in het belang zijn van de eigen groep;
- Zelfsturing en zelfregulering ter vervanging van overheidsregulering om ongewenste overheidsregels te voorkomen of in reactie op het afschaffen van bestaande gewenste overheidsregels.

De *government*-invalshoek heeft betrekking op:

- Zelfsturing en zelfregulering als alternatief voor overheidsregulering gericht op het nemen van eigen verantwoordelijkheid door burgers en maatschappelijke organisaties (een selectiever optredende overheid die streeft naar een grotere rol voor de samenleving);
- Zelfsturing en zelfregulering als onderdeel van het reguleringsarsenaal van de overheid (een anders optredende overheid). Van Amstel-van Sanen (2007) heeft bovendien laten zien dat zelfsturing ook opgelegd en dus onvrijwillig kan zijn.

Deze indeling is van belang om aan te geven dat er twee manieren zijn om naar zelfsturing te kijken: zelfsturing als fenomeen dat vanuit een maatschappelijke context (agrariërs en anderen in het gebied de Noordelijke Friese Wouden) gevormd wordt en ambities vanuit de samenleving dient, en zelfsturing als middel om door overheden gewenste doelen gerealiseerd te krijgen. Beide invalshoeken zijn van belang in dit gebied.

### 4. Zelfsturing en zelfregulering in de Noordelijke Friese Wouden

Zelfregulering is niet nieuw in de Noordelijke Friese Wouden. Van Wiskerke et al. (2003) beschrijven bijvoorbeeld hoe de opkomst van de agrarische milieucoöperaties VEL en VANLA als een goed voorbeeld van Governance en van zelforganisatie gezien kunnen worden. Boeren namen en nemen zelf het initiatief om het waardevolle landschap met haar waardevolle natuur te behouden en te ontwikkelen, in combinatie met het handhaven van een relatief kleinschalige en extensieve vorm van landbouw, die daardoor geschikt is als drager van dit bijzonder landschap. Men

is dit mede gaan doen omdat generieke regelgeving volgens de agrariërs ten koste van de landbouw en van het landschap zouden gaan. Het inspuiten van mest vraagt specialistische machines die duur zijn voor de relatief extensieve bedrijven. Mede hierdoor zou er een noodzaak ontstaan om tot schaalvergroting over te gaan wat weer schadelijk zou kunnen zijn voor het landschap. Bovendien wordt gedacht dat minstens dezelfde vermindering van emissies ook te realiseren is door aanpassingen aan het voer van de koeien (in relatie tot de gehanteerde kringloopgedachte). Het bovengronds uitrijden van mest is echter tegen de wet. Voor een beperkt aantal boeren (29) is een uitzonderingspositie van kracht die het mogelijk maakt om in de praktijk te onderzoeken of deze overtuiging van de Vereniging NFW en van individuele agrariërs stand houdt.

Centraal in de bestaande zelfsturingsarrangementen staat dat de agrariërs van de Noordelijke Friese Wouden afgerekend willen worden op resultaat en niet op de manier waarop zij deze resultaten behalen (van middelenbeleid naar doelenbeleid). Ten behoeve hiervan is het concept van de Woudencertificaten ontwikkeld en wordt aan een eigen monitoringsysteem gewerkt. Idealiter zou men ook niet per agrariër gecontroleerd worden, maar als gebied en als ware de Noordelijke Friese Wouden één bedrijf.

### **Bestaande vormen van zelfsturing**

#### *1. Het woudencertificaat*

Het Woudencertificaat is ontwikkeld door de Vereniging Noardlyke Fryske Wâlden (NFW) en de WUR. Het Woudencertificaat is een milieucertificaat, dat uitgaat van de kringloopgedachte. Dit houdt in dat er meer structuur in het gras is, dat er minder kunstmest gebruikt worden en dat er bovengronds mest uitgereden wordt. Dit omdat er gedacht wordt dat ook op deze gebiedseigen manier de beleidsdoelen gehaald kunnen worden. Bedrijven komen alleen in aanmerking voor het certificaat als ze ook aan landschaps- en natuurbeheer doen. Een woudencertificaat heeft nu nog geen voordelen voor individuele agrariërs. Die zouden er in de toekomst wel moeten komen. Dit ook als manier om een deel van de verwaarding van het gebied die boeren veroorzaken in geld terug te laten komen bij individuele bedrijven. Het Woudencertificaat zou er ook toe moeten leiden dat *het gebied als één bedrijf* behandeld kan worden. Er zou afgerekend moeten worden tussen overheden en het gebied. Als de milieubelasting voor het totale gebied binnen de voor het gebied geldende normen ligt, dan zou het volgens betrokkenen bij de Vereniging NFW niet uit moeten maken dat individuele bedrijven boven de normen komen. Er bestaan ideeën dat andere vormen van bedrijvigheid ook een eigen certificaat moeten hebben. Voorwaarden voor verkrijging van het certificaat door agrariërs zijn o.a.:

- Het kunstmestgebruik mag niet meer dan 125 kg N per ha bedragen.
- Het N-overschot moet kleiner zijn dan 140 kg N per hectare.
- Een gemiddeld ureumgehalte in de melk van 25 of minder.
- De bedrijven moeten bij het uitrijden van dierlijke mest rekening houden met de weersomstandigheden.
- De bedrijven moeten actief deelnemen aan studiegroepbijeenkomsten
- De bedrijven moeten actief deelnemen aan natuur – en landschapsbeheer

#### *2. Controle Programma Beheer door eigen schouwcommissie*

De Noordelijke Friese Wouden zijn een pilot voor heel Nederland. Dit op basis van een motie van de Tweede Kamer. Deze pilot staat in het teken van de omvorming van het Programma Beheer voor de periode 2009 - 2010. Dit gebeurt juist in de Noordelijke Friese Wouden omdat hier het de volle breedte aan beheerpakketten voorkomt. In het kader van deze pilot wordt ook nagedacht over een Wâldenpakket, waarin de doelen beter worden afgestemd op het gebied. Er is een veldgids ontwikkeld die als basis zou kunnen dienen voor aangepaste natuur- en landschapsdoelen in de Noordelijke Friese Wouden. Met de pilot hangt samen dat de vereniging NFW controle op afstand nastreeft. Er bestaat al een schouwcommissie vanuit de Vereniging NFW. Deze schouwcommissie controleert nu echter niet als enige; de AID,

DLG en Dienst Regelingen controleren ook. Daar wil de Vereniging NFW vanaf. Men wil niet dat bedrijven nog individueel gecontroleerd worden, maar dat er door het gebied afgerekend wordt als één bedrijf. Controles zouden steekproefsgewijs kunnen plaatsvinden en op basis van het voorkomen van Rode Lijst soorten als indicator voor goed natuurbeheer. Overheden zouden zich vooral moeten concentreren op de controle van het gebiedseigen controlesysteem. In de pilot zou besloten kunnen worden dat het Programma Beheer op deze basis aangepast kunnen worden, maar dat is op voorhand niet aan te geven.

Eén van de uitgangspunten van het project Zelfsturing en Profit Noordelijke Friese Wouden is dat het bereik van zelfsturing verbreed zou kunnen worden. Overwogen wordt om de economische blik te verbreden, waardoor ook activiteiten buiten het agrarische bereik in beeld komen. Eén van de gedachten is om het gebied als totaliteit te vermarkten naar buiten. Door een verbreding van thema's kom je met andere partijen in aanraking dan voorheen en ook op andere manieren. Dit vraagt om nieuwe allianties en om een nieuwe vormen van organiseren. Hierbij is het maar de vraag of zelfsturing hier de meest geëigende vorm van sturing voor is. Netwerksturing is ook een mogelijkheid. Bovendien is het een mogelijkheid dat de vereniging zich verder ontwikkeld als een spreekbuis voor de gehele bevolking en niet alleen voor de agrariërs. Extreem gesteld zou dit kunnen betekenen dat agrarische zelfsturing zich ontwikkeld tot een gebiedsdekkend zelfbestuur. Is dit mogelijk en gewenst? Dit zou kunnen raken aan bestaande bevoegdheden en taken van gemeenten, de provincie en het waterschap.

## 5. Voor- en nadelen zelfsturing en zelfregulering

### 5.1 Veronderstelde voordelen zelfsturing en zelfregulering:

Uit presentatie Katrien Termeer (2008):

- *Minder regeldruk*: als bewoners of boeren zelf verantwoordelijkheid nemen of krijgen dan is er een minder grote noodzaak voor regels van buitenaf.
- *Meer eigen verantwoordelijkheid*: bewoners en boeren krijgen een grotere verantwoordelijkheid.
- *Meer sociale cohesie*: doordat er samengewerkt wordt krijgen mensen meer met elkaars te maken en kan er zich een gezamenlijke identiteit ontwikkelen.
- *Effectievere realisatie maatschappelijke doelen*: door zelfsturing komt het realiseren van de maatschappelijke doelen dichterbij.
- *Meer continuïteit*: als mensen zelf verantwoordelijk zijn en zich er bij betrokken voelen dan is de kans groter dan de resultaten behouden blijven
- *Meer maatwerk*: door zelfsturing ontstaat er ruimte voor het zoeken naar oplossingen door zelfgestuurden.
- *Minder bestuurlijke drukte*: door zelfsturing hoeven overheden en hun bestuurders zich minder direct bezig te houden met het zelfbestuurde beleidsveld.
- *Verbetering relatie overheid-samenleving*: indien er een balans gevonden wordt voor de wensen uit de samenleving en overheidsbeleid en er ontstaat wederzijds vertrouwen dan leidt dit tot een verbeterde relatie tussen overheden en samenleving.

Van Amstel-van Saane (2007) gaat in haar proefschrift "Twilight on self-regulation" op andere in op de in de wetenschap gangbare aannames over voor- en nadelen van zelfregulering. In onderstaande tekst wordt dit als uitgangspunt gebruikt; aangevuld met een artikel van Havinga (2006).

- Zelfregulering biedt de mogelijkheid om de tekortkomingen van hiërarchische ("command and control") sturing te repareren (Iannuzzi, 2002; Witteveen and Van der Klink, 2002; Sinclair 1997).
- Zelfregulering wordt gezien als effectiever, efficiënter en minder tijdrovend dan regulering met centrale voorschriften en controles.
- Voordelig voor overheden is dat private partijen het opstellen en afdwingen van zelfregulering zelf betalen en uitvoeren.
- Voordelig voor private partijen is dat zelfregulering beter kan aansluiten bij de doelen en belangen van de eigen organisatie of sector. Het kan leiden tot een verbeterd imago van de organisatie of sector (Dorbeck-Jung et al., 2005).
- Zelfsturing is een bruikbare strategie om regeldruk te verminderen (Iannuzzi, 2002; Eijlander et al., 1993).
- Zelfregulering door private partijen wordt geacht beter nageleefd te worden en te leiden tot gedeelde normen en sociale cohesie in economische sectoren (Gunningham and Rees, 1997; Priest, 1997; Van Montfort and Oude Vrielink-Van Heffen, 2006).

## **5.2 Veronderstelde nadelen zelfsturing en zelfregulering:**

- Tegenstanders betogen dat zelfregulering zwak en ineffectief is en vooral private en geen maatschappelijke interesses dient (o.a. Gunningham and Rees, 1997; Braithwaite, 1993). Veel gedocumenteerde voorbeelden van zelfregulering zijn vooral symbolisch van aard en vooral bedoeld om het publiek tevreden te stellen en interventies van de overheid op afstand te houden (Gunningham in Havinga (2006: 519-520);
- Zelfregulering zou leiden tot bevoorrechtiging van bepaalde personen en sectoren, het heeft een beperkt belang, hogere kosten en het is niet afrekenbaar naar de samenleving als geheel (Priest, 1997);
- Zelfregulering leidt tot nalevingskosten, die tot een toename van regeldruk kan leiden (Dorbeck-Jung et al., 2005);
- Koepelorganisaties van bedrijven blijken moeite te hebben met het opleggen van geloofwaardige sancties om navolging af te dwingen (Braithwaite en Fisse in: Havinga, 2006).
- De Bakker et al. (2007) hebben voor zelfregulering met betrekking tot voedselkwaliteit beschreven dat het voor overheden in de praktijk onaantrekkelijk blijkt te zijn om de bevoegdheid om zelf beleidskeuzes te maken uit handen te geven. Men maakt graag gebruik van ondernemers om publieke doelen efficiënt en effectief te realiseren, maar niet om hen toe te laten in het publieke domein. Hiermee wordt door overheden zelfsturing en zelfregulering vooral instrumenteel voor een Government opvatting van sturing. Verdergaande vormen van zelfregulering kunnen indruisen tegen de ambities van overheden.

## **6. Conditie zelfsturing en zelfregulering**

Uit wetenschappelijk onderzoek zijn condities bekend die nodig zijn om zelfsturing een succes te laten worden of te doen falen. Deze kunnen als inspiratie dienen voor het verkennen van wat zelfsturing zou kunnen betekenen voor een duurzame economische ontwikkeling van de Noordelijke Friese Wouden.

### **6.1 Conditie vanuit Governance perspectief**

Bij de condities vanuit Governance perspectief wordt gedacht aan condities waaronder groepen uit de samenleving die zelfsturing en zelfregulering willen dit met elkaar tot stand kunnen brengen. In de presentatie van Termeer (2008) worden de volgende condities genoemd:

1. *Helderheid over wie 'zelf' is*: wil zelfsturing kunnen werken, dan moet duidelijk zijn wie er geacht worden bij dat zelf te horen en moet iedereen zich daar ook in herkennen.
2. *Gelaagdheid expliciteren*: zelfsturing betekent niet dat er niet meer gestuurd wordt. Bevoegdheden en taken komen bij andere personen te liggen. Maak duidelijk wie welke bevoegdheid heeft en wie wat doet.
3. *Normen/doelen aansluiten op waarden betrokkenen*: wat gezegd wordt wat de zelfgestuurden willen bereiken, moet kloppen wat men echt wil. Als aangegeven wordt dat de agrariërs in het gebied het landschap in stand willen houden, dan moet dat ook echt een breed gedragen opvatting zijn.
4. *Maatschappelijke inbedding*: het is belangrijk dat zelfsturing niet betekent dat er sprake is van een gesloten gemeenschap. Contacten met de bredere samenleving en overheden is nodig. Dit in ieder geval omdat er altijd afhankelijkheidsrelaties met mensen en organisaties buiten "het zelf" zullen bestaan.
5. *Legitimiteit van het buitensluiten*: Niet iedereen zal kunnen participeren in zelfsturing. Het is belangrijk om een overtuigend verhaal te hebben over wie wel en wie niet mee mogen doen.
6. *Bestuurlijke inbedding*: is zelfsturing afhankelijk van de steun en de rol van specifieke personen of is het duurzaam geborgd?
7. *Voldoende ruimte*: zelfsturing leidt alleen tot een afname van de regeldruk alleen als er ook daadwerkelijk ruimte voor bestaat. Als de wetgeving dit niet toestaat of er veel tegenwerking is bij belangrijke personen en organisaties, dan zal het slechts met veel moeite te regelen zijn en wordt het sturingsarrangement te ingewikkeld en slecht werkbaar in de praktijk.
8. *Vertrouwen*: zelfsturing werkt alleen bij voldoende vertrouwen tussen mensen in het zelfsturingsarrangement, maar ook daar buiten.
9. *Sterke overheid/publiek leiderschap*: Zelfsturing vraagt moed bij overheden en bestuurders. Daarvoor zijn zelfverzekerde bestuurders en overheidsorganisaties van groot belang.
10. *Ambities die passen bij structuren/competenties*: ambities die niet passen bij de competenties van de zelfgestuurden of ingewikkelde structuren bij een eenvoudige opgave leiden tot onbevredigende resultaten. Hierbij is een overweging om zelfsturingsarrangementen niet te ingewikkeld te maken. Als alles aan alles gekoppeld wordt in één arrangement bestaat het risico dat het te complex wordt en dat ook aan andere hier genoemde condities niet voldaan kan worden.
11. *Zelfsturing moet emotioneel, zakelijk en juridisch kloppen*. Vaak ligt de nadruk op één van drie principes. Juist de combinatie is belangrijk.

## 6.2 Condities vanuit Government Perspectief

Bij condities vanuit Government perspectief worden succes en falen geredeneerd vanuit de samenleving als geheel; gerepresenteerd door overheden. Is zelfsturing voor agrariërs voordelig voor heel Nederland of heel Fryslân?

Specifiek toegespitst op agrarische coöperaties zijn de volgende principes van goede en effectieve governance voor agrarische coöperaties relevant (in: Wiskerke et al., 2003: 15; gebaseerd op: Evans, 1995; Anon, 1997; Reddy & Pereira, 1998; De Senarclens, 1998):



1. Agrarische coöperaties moeten bij hun activiteiten en beslissingen *laten zien* dat zij de verantwoordelijkheid nemen voor maatschappelijke wensen met betrekking tot duurzame bedrijfsvoering en plattelandsontwikkeling;
2. Agrarische coöperaties moeten *verantwoording afleggen* voor hun activiteiten en beslissingen door hun belangen, resultaten en vooruitgang, met betrekking tot duurzame plattelandsontwikkeling te communiceren naar de samenleving.
3. Agrarische coöperaties moeten *transparant* zijn naar de samenleving over welke activiteiten zij ondernemen en welke beslissingen zij nemen en uitleggen hoe en waarom.
4. Agrarische coöperaties die betrokken zijn bij publieke besluitvorming moeten *alle belanghebbenden vertegenwoordigen* en moeten daarvoor bereikbaar zijn voor alle participanten met hun verschillende opvattingen en belangen.

Van Amstel-Van Saane (2007) beschrijft de volgende condities voor het slagen van zelfregulering op basis van de auteurs Gunningham and Grabosky (a998), Havinga (2006), Parker (2002), Kolk and Van Tulder (2002), and King and Lenox (2002):

5. De bedrijfstak die gezien wordt als meest geschikt voor zelfregulering is *een sterk georganiseerde sector met een beperkt aantal actoren*. Als een aanzienlijk deel van de bedrijfstak weigert om zich te conformeren aan zelfregulering, dan zal dit de effectiviteit van de zelfregulering bedreigen.
6. Het hogere management moet betrokken zijn en *zelfregulering moet geïntegreerd worden in de routines van alledag*. Medewerkers dienen gemotiveerd te zijn om mee te werken aan zelfregulering.
7. Er dient in voldoende mate *overlap* te bestaan tussen de publieke en private interesses.
8. Overheden en andere externe partijen dienen een bepaalde mate van *druk* uit te oefenen op de bedrijfstak die zelfregulering bedrijft of hierbij actief *betrokken* zijn als er een rol is weggelegd (bijvoorbeeld vogels laten tellen door vrijwilligersorganisatie).
9. *“Free rider gedrag” van individuele bedrijven dient vermeden te worden*.
10. Zelfregulering moet *betrouwbaar* zijn. Om dit te bereiken is het nodig om zich te houden aan regels, normen te stellen, zich hier aan te conformeren en te monitoren wat het effect is van de activiteiten van de zelfgestuurden.
11. Havinga (2006) voegt toe aan de condities die Van Amstel-Van Saane noemt, dat er in een ondernemersgemeenschap een *gemeenschappelijk besef* zou moeten ontstaan dat activiteiten van individuele leden van een gemeenschap consequenties heeft voor alle andere leden. Havinga (2006) citeert De Vroom die een *homogene groep van bedrijven* met een *collectief belang* in zelfregulering als conditie noemt voor succesvolle zelfregulering.

## 8. Naar nieuwe zelfsturingsarrangementen

De te realiseren zelfsturingsarrangementen zullen een samenstel zijn van formele en informele afspraken, procedures en inspanningen om essentiële doelen gebied te realiseren. Hierbij spelen de volgende aspecten (Termeer, presentatie 2008):

- essentiële doelen en waarden;
- rollen en verantwoordelijkheden;
- contractuele/financiële aspecten;
- kaders en ruimte;
- monitoren en controle, toezicht daarop;
- interne en externe communicatie;
- geschilbeslechting.

Om tot zelfsturing te komen is een zorgvuldig voorbereidingsproces nodig. Immers vertrouwen komt te voet en vertrekt te paard. De eerste stap van dit proces bestaat uit een actoren- en netwerkanalyse. Daarbij gaat het om een inventarisatie van waarden, belangen en middelen. Speciale aandacht gaat hierbij uit naar de vraag van wie wat (doelen) met zelfsturing wil bereiken. Met andere woorden welke probleem kunnen met zelfsturing worden aangepakt of welk wenkend perspectief komt door middel van zelfsturing dichterbij.

Op basis daarvan kan worden nagegaan welke actoren beschikken over (Van Twist en Klijn):

- *bronafhankelijkheid*: welke actoren beschikken over middelen die onmisbaar zijn voor de realisatie van de doelen?
- *hindermacht*: welke actoren kunnen het proces vertragen of zelfs blokkeren?
- *realisatiemacht*: welke actoren moeten politieke steun verlenen en kunnen beslissen een bepaald doel te realiseren?
- *belanghebbenden*: welke actoren worden in hun belang geraakt?
- *inzichtverrijking*: welke actoren kunnen bijdragen aan de verrijking van ideeën over problemen en oplossingen?

Om tot een zelfsturingarrangement te komen is het belangrijk dat van tevoren procesafspraken expliciet worden gemaakt. Wie participeren in het proces, wie vertegenwoordigt wie en met welk mandaat, welke beslisregels gelden er, wat zijn de randvoorwaarden (financieel, tijd, inhoudelijk). Vuistregels voor een goed procesontwerp zijn (De Bruin en Ten Heuvelhof, handboek Beleidswetenschap):

1. *Sense of urgency*. Voldoende mensen moeten van mening zijn dat er sprake is van een probleem waarvoor zelfsturing een oplossing kan zijn of een wenkend perspectief voor ogen hebben dat alleen met zelfsturing dichterbij kan komen.
2. *Integriteit en openheid*. Betrokken partijen moeten er zeker van zijn dat aan hun belangen in voldoende mate wordt tegemoet gekomen en dat zij het eindresultaat in voldoende mate kunnen beïnvloeden.
3. *Bescherming kernwaarden partijen*. Iedere partij heeft kernwaarden of kernbelangen die voor hem niet ter discussie staan en waarover ook niet onderhandeld kan worden. Deze kernwaarden moeten worden beschermd.
4. *Prikkels voor voldoende voortgang*. Processen kunnen stranden in stroperigheid. Daarom is het belangrijk voldoende prikkels voor voortgang in te bouwen. Dit kan bijvoorbeeld door financiële middelen, een stok achter de deur of voldoende onderwerpen zodat uitruil mogelijk is.
5. *Voldoende inhoudelijke inbreng*. Het uiteindelijke resultaat moet ook nog enige kwaliteit kennen en niet een slap compromis zijn. Het inbrengen van experts in het proces kan bevorderen dat nieuwe professionele inzichten worden ingebracht en dat er een kritische discussie plaatsvindt over de zin of onzin van een resultaat.

## 9. Gebruikte Bronnen

Amstel-van Saane, M. van (2007). *Twilight on self-regulation. A socio-legal evaluation of conservation and sustainable use of agrobiodiversity by industry self-regulation*. Netherlands Geographical Studies, nr. 362.

De Bakker, Brandsen en Oude Vrielink-van Heffen (2007). Grenzen aan Governance: een analyse van toezicht op controle. In: *Bestuurskunde*, 2007-4: 63-74.

Dorbeck-Jung, B.R., M.J. Oude-Vrielink-van Heffen & G.H. Reusing (2005). *Open normen en regeldruk – Een onderzoek naar de kosten en oorzaken van irritaties bij open normen in de kwaliteitszorg*. Enschede, 2005, Universiteit Twente.

Havinga, T. (2006). Private Regulation of Food Safety by Supermarkets. In: *Law & Policy*, Vol. 28, No. 4, 2006: 515-533.

Montfort, C. van en M. Oude Vrielink-Van Heffen (2006). Bestuurskunde over zelfregulering. In: *Bestuurskunde*, 2006 – 4, pp. 2-6.

Stobbelaar, D.J. & F. Kuijper (2007). Nationaal Landschap de Noordelijke Friese Wouden. In: *Landschap*, 2007, Vol. 2: 57-66.

Termeer, C.J.A.M. (2008). Presentatie zelfsturing Noordelijke Friese Wouden. Gehouden op Startbijeenkomst Zelfsturing & Profit Noardlike Fryske Wâlden, 7 februari 2008 te It Heechsân.

Wiskerke, J.S.C., B.B. Bock, M. Stuver en H. Renting (2003). Environmental co-operatives as a new mode of rural governance. In: *NJAS*, 51-1/, 2003, pp. 9-25

WRR (2006). *Lerende Overheid*.

Website Vereniging Noardlyke Fryske Wâlden – <http://nfw.wisl.nl>