

Governance and participation in area-based nitrogen policies



An analysis of the value of stakeholder
participation in area-based nitrogen
policies in the Netherlands

Master Thesis

Kenneth Vaneker

28-07-2021

Title Governance and participation in area-based nitrogen policies

Subtitle An analysis of the value of stakeholder participation in area-based nitrogen policies in the Netherlands

Date 28-07-2021

Student Kenneth Vaneker
s2064413
k.vaneker@student.rug.nl

Master Socio-spatial planning
Rijksuniversiteit Groningen
Faculteit Ruimtelijke Wetenschappen

Supervisor prof. dr. G. de Roo
Hoogleraar Planologie
g.de.roo@rug.nl

Full title

Governance and participation in area-based nitrogen policies

An analysis of the value of stakeholder participation in area-based nitrogen policies in the Netherlands

Main research question

How can stakeholder participation in area-based nitrogen policy contribute towards a balanced handling of agricultural and conservational interests in the nitrogen crisis whilst leading towards resolution of the nitrogen crisis?

Key concepts

Nitrogen policies

Area-based planning

Governance

Collaborative planning

Environmental policies

Foreword

First, I would like to thank the participants for their valuable time. Without their contributions this research would not have been possible. I want to thank my supervisor Gert de Roo for his feedback, which was encouraging and helped me to be self-critical throughout the process. Lastly, I would like to thank Ferry Van Kann for fulfilling the role of second reviewer, but also for the encouraging words during a short conversation that helped me get through a deadlock.

Summary

Anthropogenic nitrogen deposition is one of the causes of air pollution, soil pollution, water pollution and decline in biodiversity. The Netherlands, densely populated and with a large agricultural sector, is one of the most affected countries in Europe. In 2019 the Dutch nitrogen policy was deemed to be in conflict with the European Habitat Directive and subsequently dismissed. The deadlock that followed resulted in governments at different levels of scale formulating and implementing nitrogen policies under high pressure. Some of these policies are to be decentralized and area-based, after an advisory board argued for the necessity of the consideration of local and regional contexts.

With a conceptual framework in which the governance of area-based approaches and policies is key, the area-based policies of the three Dutch provinces Noord-Brabant, Friesland and Overijssel are explored and analysed. This study aims to analyse governance arrangements in existing area-based policies and to explore characteristics of arrangements and circumstances which could lead to a successful implementation of area-based policies. Subsequently suggestions are formulated to help planners and officials with the formulation of effective area-based nitrogen policies.

Table of contents

List of figures and tables	10
List of abbreviations.....	11
Chapter 1 – Introduction.....	12
1.1 Problem definition	12
1.2 Reader’s guide.....	13
Chapter 2 – Context & Policy.....	14
2.1 Negative effects of nitrogen	14
2.2 Historical context of the Dutch nitrogen issue	15
2.3 Sources of nitrogen deposition in the Netherlands.....	16
2.4 A brief overview of Dutch and European nitrogen policies.....	18
2.5 PAS (Programmatic nitrogen approach)	19
2.6 Adviescollege Stikstofproblematiek.....	20
2.7 Wet stikstofreductie en natuurverbetering.....	22
2.8 Area-based environmental policies	23
2.9 Environmental and agricultural stakeholders in the Netherlands	24
2.10 Summary	24
Chapter 3 – Theoretical framework	25
3.1 Governance	25
3.2 An area-based approach	26
3.3 A collaborative approach	27
3.4 The value of participation	29
3.5 Models of participation.....	31
3.6 Conceptual model.....	32
3.8 Summary	33
Chapter 4 – Methodology	33
4.1 Research framework	33
4.2 Cases	34
4.3 Data collection & analysis	35
4.4 Units of analysis	37
4.5 Summary and framework of data-collection techniques	37
Chapter 5 - Results	38
5.1 Levels of scale	39
5.1.1 Levels of scale of the nitrogen issue and nitrogen policy.....	39

5.1.2 Relation between generic national policy and area-based policy.....	41
5.1.3 Area sub-divisions.....	41
5.1.4 Interpretation	42
5.2 Governance	42
5.2.1 The division of roles and responsibilities between government layers.....	42
5.2.2 Who defines policy objectives.....	44
5.2.3 Stakeholders' views on the role of the government.....	44
5.2.4 Interrelations of involved actors	46
5.2.5 Interpretation	48
5.3 Stakeholder participation	48
5.3.1 Participation technique and structures.....	48
5.3.2 Type of participation	51
5.3.3 Selection of stakeholders	51
5.3.4 The value of participation from a governmental perspective.....	52
5.3.5 The value of participation from stakeholder perspectives	53
5.3.6 Governmental awareness of participants' interests and expectations	54
5.3.7 Stakeholder concerns	54
5.3.8 Interpretation	56
5.4 Differences between cases	56
5.4.1 Differences between cases.....	56
Chapter 6 - Analysis.....	57
6.1 Governance arrangements	57
6.2 Typification of area-based policies	58
6.3 Legitimation of the area-based nitrogen approach.....	60
6.4 Valuation of participation	62
6.4.1 Valuation of participation by governmental actors	62
6.4.2 Valuation of participation by stakeholders	62
6.4.3 The value and risk of participation.....	62
6.5 Types of participation and stakeholder influence	63
6.5 Conclusion	64
Chapter 7 – Conclusion & reflection	65
7.1 Conclusion	65
7.2 Recommendations	67
7.3 Reflection	67
Chapter 8 – References	69

Appendix.....	74
Interview guide.....	74
Transcript interview 1.....	77
Transcript interview 2.....	82
Transcript interview 3.....	87
Transcript interview 4.....	93
Transcript interview 5.....	99
Transcript interview 6.....	108
Transcript interview 7.....	114
Transcript interview 8.....	121
Transcript interview 9.....	127
Transcript interview 10	134
Transcript interview 11	140

List of figures and tables

Figure 1: Research process

Figure 2: Nitrogen emission and deposition

Figure 3: Nitrogen emission per sector

Figure 4: Origins of Dutch nitrogen emissions

Figure 5: Characteristics of nitrogen deposition

Figure 6: Overview of the proposed long-term approach to nitrogen problems

Figure 7: Modes of governance

Figure 8: Two ideal-typical forms of area-based policy

Figure 9: Framework for legitimacy

Figure 10: Typology of participation

Figure 11: Normative and functional arguments for participation

Figure 12: Models of participation, based on Arnstein (1969) & IAP2 (2007)

Figure 13: Conceptual model

Figure 14: *How to do Better Case Studies*

Figure 15: Overview of participants

Figure 16: Overview of analyzed documents

Figure 17: Framework of data collection techniques

Figure 18: Two ideal-typical forms of area-based policy applied to provisional policy plans

List of abbreviations

Substances:

Nor- Reactive nitrogen

NO_x- Nitrogen oxides

NH₃- Ammonia

Institutions:

EU- European Union

RIVM- Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu

TNO- Nederlandse Organisatie voor Toegepast Natuurwetenschappelijk Onderzoek

PBL- Planbureau voor de Leefomgeving

CBS- Centraal Bureau voor de Statistiek

Policy concepts:

PAS- Programmatische Aanpak Stikstof

NNN- Natuur Netwerk Nederland

Natura 2000- A network of legally protected nature reserves

NECD- National Emission Ceilings Directive

KDW- Kritische Depositie Waarde: A critical deposition value assigned to habitat types. Exceedance could damage and deteriorate habitats and ecosystems.

Chapter 1 – Introduction

Although nitrogen emissions have declined in the Netherlands since 1990, the effects are still perceived as problematic. The decrease of nitrogen emissions has stagnated and nitrogen deposits in large parts of the Netherlands are exceeding critical thresholds (Centraal Bureau voor de Statistiek [CBS] et al., 2020). Nitrogen deposition exceeding a critical load can be the cause of a decline in biodiversity, as well as the pollution of air, soil and water (Dise, 2011). The level of nitrogen deposition in the Netherlands indicates that there is a large risk of reduction in the quality of natural environments (CBS et al., 2020). The reported stagnation of the reduction of nitrogen emissions raises the question: how can nitrogen policies be made more effective?

In May 2019 the Dutch government was forced to introduce new nitrogen policies because the previous one, the Programma Aanpak Stikstof (PAS), was deemed to be in conflict with the European Habitat Directive by the court. The lawsuit was filed by Mobilisation for the Environment, an organization concerned with the impact of nitrogen deposition on biodiversity. The granting of permits in several sectors, construction and agriculture in particular, came to a standstill (Adviescollege Stikstofproblematiek [Adviescollege], 2020). Following the court ruling an advisory board, Adviescollege Stikstofproblematiek, was set up to advise the government. In 2019 the advisory board provided a preliminary report. The resulting political discourse and intended policy measures coincided with several large scale protests by farmers.

In June 2020 the Adviescollege Stikstofproblematiek reflected on the intended policy changes following the dismissal of PAS. It was concluded that the package of measures as of June 2020 would not be sufficient to combat excess nitrogen deposition in protected natural areas. One of the recommendations of the advisory board was the implementation of a combination of generic, national measures and area-specific measures. The idea being that an area-based approach, combined with consultation of local stakeholders, is best suited to safeguard the formulation and implementation of nature policy (Adviescollege, 2020). The area-based policies should partly be the responsibility of provincial governments (Adviescollege, 2020). The national government has indicated that it will implement these recommendations and has begun formulating policies in collaboration with provincial governments (Schouten, 2019b).

1.1 Problem definition

Many studies have addressed the effectiveness of environmental policies. However, most of these studies have been conducted from a perspective of nature conversation. Fewer studies have been conducted from a governance perspective, in which the interactions between stakeholders and their behaviour and choices are key factors (Runhaar et al., 2017). The aim of this study is to analyse whether and under which circumstances a collaborative area-based policy approach can contribute to a reduction of nitrogen deposits whilst the interests and concerns of agricultural and environmental stakeholders are taken into account. The roles of- and interactions between stakeholders will play an integral part in the analysis of implemented, intended and possible area-based policies. The focus will be on the area-based policies, already implemented or otherwise, of the Dutch provinces Noord-Brabant, Friesland and Overijssel.

Research objective(s)

The aim of this study is to analyse whether and under which circumstances a collaborative area-based policy approach can contribute to a reduction of nitrogen deposits whilst the interests and concerns of agricultural and environmental stakeholders are taken into account.

Central research question(s)

How can stakeholder participation in area-based nitrogen policy contribute towards a balanced handling of agricultural and conservational interests in the nitrogen crisis whilst leading towards resolution of the nitrogen crisis?

Secondary research questions

1. At which levels of scale does the problem of nitrogen emission and subsequent deposition occur?
2. What is the potential value of participation within the nitrogen issue?
3. Which levels of scale are well suited for an area-based approach in which area-dependent characteristics can be taken into account?
4. What governance arrangements can be distinguished in the area-based nitrogen policies of Noord-Brabant, Friesland and Overijssel?
5. How and with what means can stakeholders participate in decision-making regarding area-based nitrogen policies and how can a participatory role be strengthened?

1.2 Reader's guide

The main and secondary research questions are answered in the following chapters (figure 1). The first sub-question will be answered in Chapter 2, in which the nature of the Dutch nitrogen issue and the context of the previous policies are described. The second sub-question is answered in Chapter 3. In this theoretical framework, the conceptual model and relevant theories about participation and area-based policy are explained. Chapter 4 explains the methodology used in this study. In chapter 5 the results of the data from the selected cases are described and features sub-questions 3, 4 and 5. In chapter 6, the collected data is analyzed using the theories and the conceptual model, as described in the theoretical framework. Sub-questions 4 and 5 are discussed there. The study draws to a close with the conclusion in chapter 7.

Research sub-questions	Chapters	Chapter titles
1. At which levels of scale does the problem of nitrogen emission and subsequent deposition occur?	Chapter 2	Context & policy
2. What is the potential value of (participation)-(collaborative approach) within the nitrogen issue?	Chapter 3	Theoretical framework
3. Which levels of scale are well suited for an area-based approach in which area-dependent characteristics can be taken into account?	Chapter 5	Results
4. What governance arrangements can be distinguished in the area-based nitrogen policies of Noord-Brabant, Friesland and Overijssel?	Chapter 5/6	Results & Analysis
5. How and with what means can stakeholders participate in decision-making regarding area-based nitrogen policies and how can a participatory role be strengthened?	Chapter 5/6	Results & Analysis

Figure 1 Research process

Chapter 2 – Context & Policy

This chapter takes a closer look at the context of the Dutch nitrogen issue. The first part will cover what nitrogen and its effects are, followed by an overview of the development of the nitrogen issue in the Netherlands in recent decades. Subsequently, the various sources of nitrogen emissions in the Netherlands will be discussed. The next part of the chapter will cover recent and current nitrogen policies, followed by an overview of proposed and intended policy measures. In the final part of this chapter a short overview of relevant actors and stakeholders will be included.

2.1 Negative effects of nitrogen

Nitrogen is an omnipresent element in the atmosphere. Most nitrogen occurs in its non-reactive and harmless form. Only a small portion of nitrogen exists in the form of reactive nitrogen, chemical compounds containing nitrogen. The nutritional value of reactive nitrogen is essential in natural ecosystems, however an excess amount of nitrogen can be harmful (TNO, 2019). Human activity can lead to an increase of reactive nitrogen in various ways, such as through the production of manure or the combustion of fossil fuels. Two central concepts in the nitrogen cycle are emission and deposition. Emission occurs when nitrogen is released into the atmosphere. Deposition represents the process in which atmospheric nitrogen ends up on or in a surface, such as soil or a water body (see figure 2).

Nitrogen deposition in the biosphere is one of the most pressing environmental problems in Europe and results in various environmental effects (Erisman et al., 2015). A surplus of nitrogen can affect ecosystems, public health and the economy. Reactive nitrogen deposition is one of the major drivers of biodiversity loss in Europe and causes pollution of air, soil and water (Dise, 2011). Two main ways in which nitrogen deposition causes a decline in biodiversity are (1) eutrophication and (2) acidification. Eutrophication is the progressive enrichment of soil with minerals and nutrients. Eutrophication can lead to a situation in which flora and dependent fauna adapted to low nutrient contents get outcompeted by species better adapted to nutrient rich environments. Similarly, acidification, the increasing acidity of soil, can result in situations in which species vulnerable to acid rich environments get outcompeted by acid-resistant species (Dise, 2011).

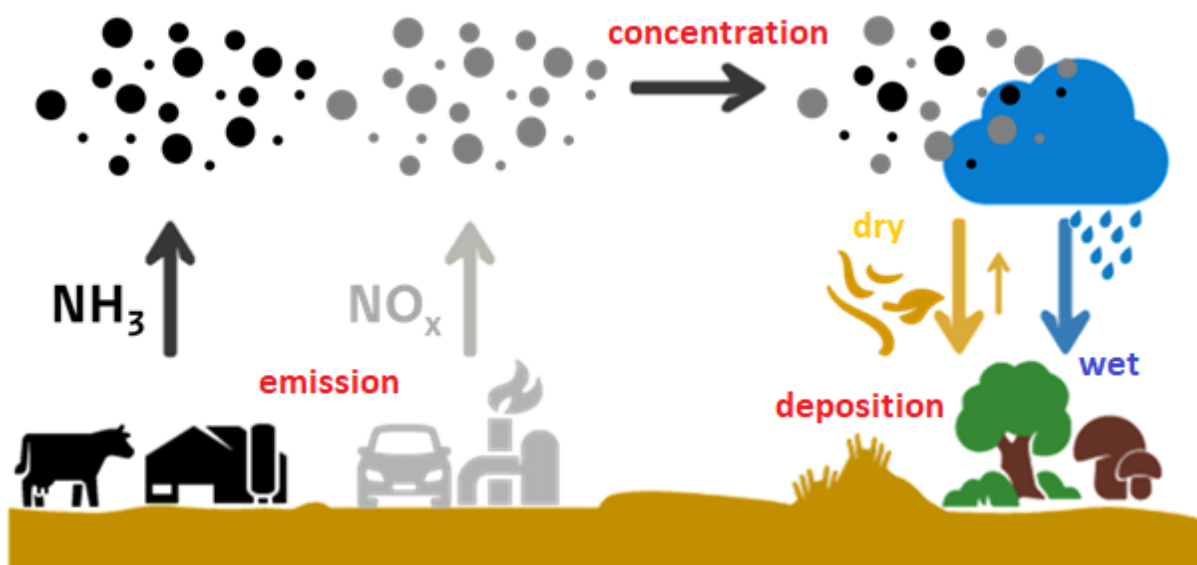


Figure 2 Nitrogen emission and deposition. Source: Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu [RIVM] (2019)

2.2 Historical context of the Dutch nitrogen issue

As early as the 1970s there were warnings that nitrogen-limiting measures would be necessary to protect biodiversity in the Netherlands and from the 1980s onwards attempts were made to protect natural environments from the harmful effects of excess nitrogen deposition (Adviescollege, 2020). Nitrogen policies, along with societal and technological changes, led to a reduction of nitrogen emissions and depositions in the Netherlands during the years 1990-2005. In 2004 the National Institute for Public Health and Environment (RIVM) concluded that further emission reductions would be necessary to be able to sustainably conserve sensitive ecosystems (Milieu- en Natuurplanbureau (RIVM), 2004). However, the reduction of nitrogen emissions and depositions has stagnated since 2005 (see figure 3) (Adviescollege, 2020). In 2019 the Netherlands Organisation for applied scientific research (TNO) announced that the Netherlands produces the most nitrogen per hectare in Europe (TNO, 2019). Nitrogen deposits in large parts of the Netherlands are still exceeding critical thresholds, which indicates that there is a large risk of reduction in the quality of natural environments (CBS et al., 2020).

A distinctive feature of the Dutch nitrogen problem is the high density of people, animals and economic activity (TNO, 2019). The combination of relatively little space, a large and intensive agricultural sector and a high population density, results in a situation in which protected natural areas and nitrogen-emitting activities are difficult to separate spatially.

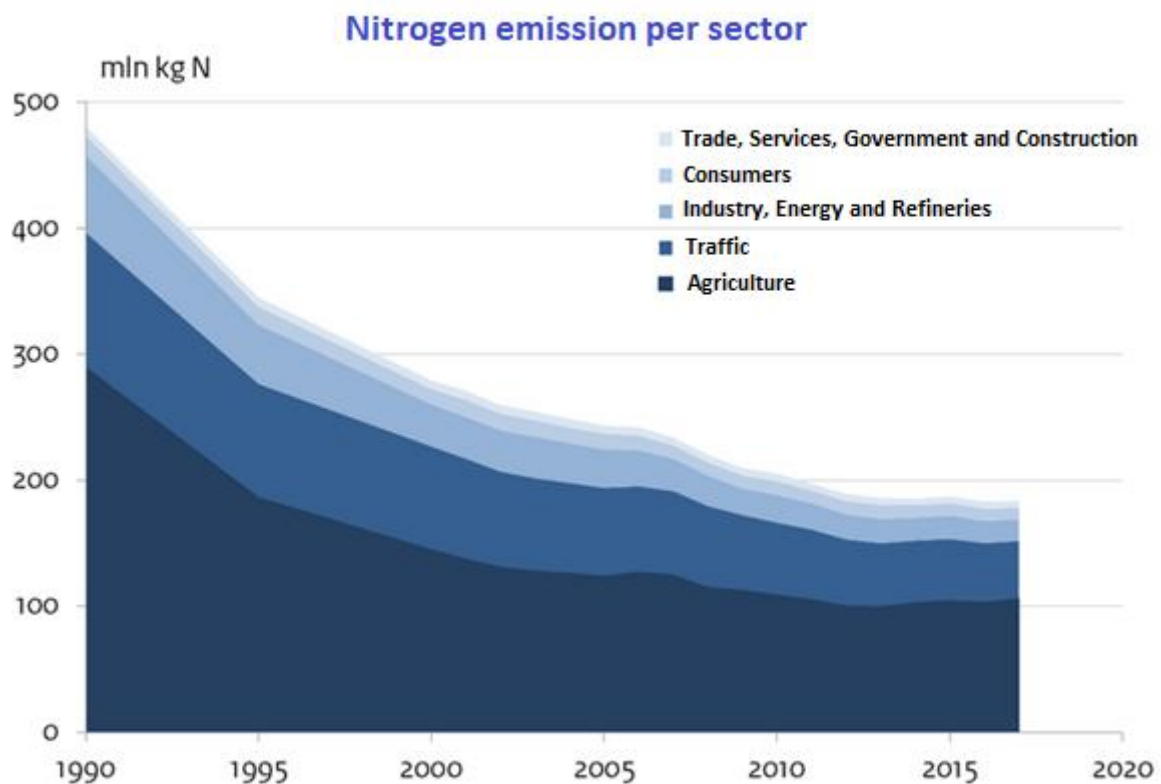


Figure 3 Nitrogen emission per sector. Source: (Compendium voor de Leefomgeving [CLO], 2018)

2.3 Sources of nitrogen deposition in the Netherlands

Sources of nitrogen:

The largest causes of nitrogen emissions in the EU are the use of fertilizers in agriculture and combustion processes (Erisman et al., 2015). In the Netherlands approximately 45% of the nitrogen deposition is caused by agricultural activity, approximately 35% originates from outside of the Netherlands and approximately 6% is caused by road traffic (TNO, 2019). A significant part of the Dutch nitrogen emissions originate from outside the country's borders. However, about twice as much nitrogen is emitted in the Netherlands than is deposited, meaning that the outflow of nitrogen is much higher than the inflow from neighboring countries (TNO, 2019)

In order to obtain an overview of the origin of nitrogen emissions, it is necessary to distinguish between the two different forms of potentially harmful nitrogen: ammonia (NH_3) and nitrogen oxides (NO_x). Nitrogen emission in the Netherlands consists of 60% ammonia and 40% nitrogen oxides. There are substantial differences in the origin, emission, distribution, deposition and effects of ammonia and nitrogen oxides (Adviescollege, 2020). Ammonia is largely emitted through agricultural manure production. Nitrogen oxide is mainly emitted during the combustion of fossil fuels. Road traffic (31%), industry (20%), agriculture (21%) and inland shipping (11%) contribute significantly to the emission of nitrogen oxide (see figure 4) (TNO, 2019).

Origin of Dutch emissions of ammonia (NH_3), nitrogen oxides (NO_x) and total reactive nitrogen (Nr) by sector in 2017

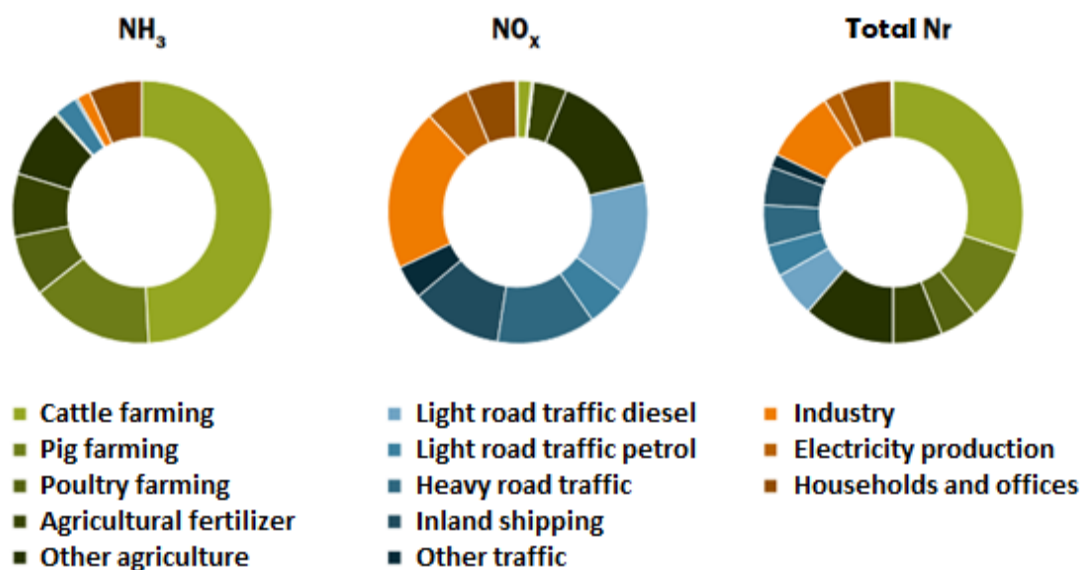


Figure 4 Origins of Dutch nitrogen emissions. Source: Emissieregistratie (2018) via TNO (2019)

Dispersion of nitrogen:

The sources of NH_3 and NO_x are not the only difference between the two forms of nitrogen. The pattern of dispersion differs as well (see figure 5). Typically, NO_x travels higher in the atmosphere than NH_3 , resulting in a stronger local deposition of NH_3 (Adviescollege, 2020). The deposition intensity of NH_3 is typically highest within one kilometer from the source (Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu [RIVM], 2021). Similarly, the peak of the NO_x deposition intensity is also within one kilometer from the source, but it is relatively lower. Even though the highest concentration of deposition occurs relatively close to the source, most nitrogen particles are deposited at a greater distance (Adviescollege, 2020). For NH_3 approximately 30% is deposited within twenty kilometers and approximately 80% is deposited

within 250 kilometers from the source, while 10% of the NO_x deposition occurs within twenty kilometers from the source and 40% within 250 kilometers (RIVM, 2021). Both NH_3 deposition and, to a greater degree, NO_x deposition extend to over a thousand kilometers from the source (Kros et al., 2008; RIVM, 2021).

Due to the characteristics of the dispersion of both NH_3 and NO_x , nitrogen is an issue that occurs at multiple levels of scale. The local and regional levels are relevant because of the significantly higher deposition closer to the source, especially regarding NH_3 and in areas with large nitrogen emitters. However, because a significant fraction of both NH_3 and NO_x disperses over larger distances, the nitrogen issue also occurs at higher levels of scale. The international scale is relevant as well, as 35% of the nitrogen deposited on Dutch soil originates from foreign sources (TNO, 2019)

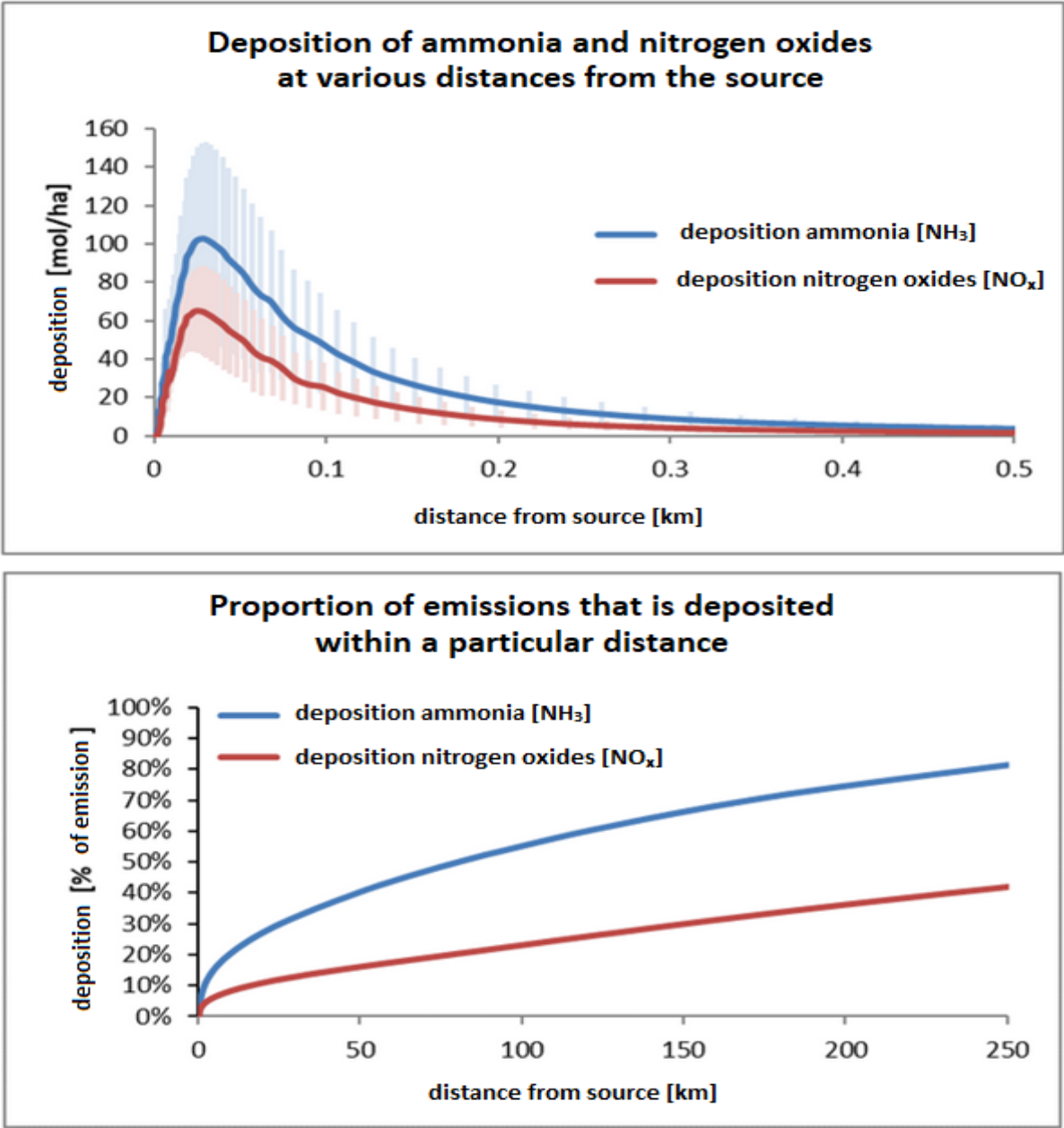


Figure 5 Characteristics of nitrogen deposition. Source: RIVM (2021)

2.4 A brief overview of Dutch and European nitrogen policies

Although nitrogen deposition is a very topical issue in the Netherlands, it has received attention in environmental policies for at least four decades. Through a combination of European and national policy measures continuous attempts have been made to reduce nitrogen emissions, with varying degrees of success and ambition. What follows is a brief and non-exhaustive overview of the development of environmental and nitrogen policies in the Netherlands.

European policy:

The European Unions' influence on Dutch nitrogen policy largely stems from EU-directives for environmental and nature policy. Several directives commit EU members to an obligation of result, which means that countries not only have to make an effort, but need to ensure their policies achieve the goals defined in the directives. The Birds Directive (1979) and the Habitats Directive (1992) both aim to preserve or restore biodiversity through the protection of species and habitats (European Commission, 2019). The Birds Directive is geared towards populations of wild bird species and the Habitat Directive towards natural habitats and species of communal interest. Both directives influence nitrogen policy of member states because nitrogen deposition can inhibit the preservation of species and habitats. A central instrument in both the Bird- and Habitat Directive is Natura 2000, a European network of breeding and resting sites for protected species and rare natural habitat types. Following the implementation of the Habitats Directive, all members states were obliged to assess habitats of communal ecological value and subsequently assign the relevant habitats a protected Natura 2000 status. This status is accompanied by an obligation to maintain or achieve a favorable conservation status, which in short entails a situation in which there is no threat to the continued existence of protected species or habitats and no decline in the ecological value.

The European Nitrates Directive (1991) is also influential in Dutch nitrogen policies. The Nitrates Directive, part of the Water Framework Directive, aims to reduce eutrophication through ground- and surface water pollution by limiting nitrogen emission and deposition (European Commission, 2019). Similarly, the National Emission Ceilings Directive (NECD) (2001) was implemented to diminish air pollution in EU countries (European Union, 2010). The NECD is a set of binding emission ceilings for several air pollutants, including ammonia (NH₃) and nitrogen oxides (NO_x).

Dutch nitrogen policy and the national implementation of European directives:

1980-1994:

In the decades leading up to the 1980s intensification of agriculture led to increasing nutrient surpluses (van den Broek, 2005). Growing societal awareness of the negative effects of increased nitrogen emission and deposition resulted in a shift in government policy. Heretofore policy was aimed at enabling an increase in the productivity of the agricultural sector. The 1980s are characterized by an increasing focus on environmental protection (Oenema, 2004). Several laws intended to curtail fertilizer production were implemented, but the effect was limited due to a combination of limited verification of compliance and the granting of exceptions (Adviescollege, 2020). According to the Adviescollege Stikstofproblematiek (2020), however, the goals of environmental policy were generally ambitious. Policies such as tightened emission ceilings and plans to establish a network of connected protected habitats (EHS) illustrate this ambition. The early 1990s can be seen as the period of greatest societal ambition to remedy environmental problems (Hoogervorst & Dietz, 2015).

1995-2008:

The period between 1995 and 2008 is characterized by the difficult implementation of European Directives in national policy. Much time and effort was needed to coordinate the criteria for designation of protected Natura 2000 areas with the European Commission, and to assess the conservation status and prospects of habitats and species in the Netherlands (Adviescollege, 2020). In May 2003, the Netherlands proposed a list of 141 areas to the EU for the designation of Natura 2000 status, a list that would eventually encompass 163 areas. In October 2003 and February 2005 the European Court of Justice ruled that Dutch policy failed to comply with European Nitrate- and Habitat Directives respectively. Furthermore, increasing political pressure to accommodate opportunities for economic activity in environmental policy led to a decreasing ambition to tackle environmental challenges (Adviescollege, 2020).

2008-2014:

The financial crisis of 2007-2008 further increased friction between the search for space for economic activity and environmental protection. The approach to nitrogen policy in the period between 2008 and 2015 was mainly aimed at minimizing the inhibitory effect of nature policy on economic activity (Adviescollege, 2020). An example of the diminishing emphasis on environmental protection is the cancellation of a target for reducing the nitrogen deposition in 2010, which was set in 2007. The period was also characterized by the decentralization of environmental policy from the national level to provincial governments. This phase of decentralization was accompanied by extensive cutbacks in the field of environmental policy, both a result of the economic situation and idealism driven policy choices to reduce the ambition of environmental policy (Buijs et al., 2014).

2.5 PAS (Programmatic nitrogen approach)

2008-2014- Development of PAS:

The first steps towards a programmatic nitrogen approach were made following reports of the advisory groups Huys and Taskforce Trojan. In November 2009 the House of Representatives adopted an amendment that assigned involved ministers the task of formulating a program on nitrogen deposition and Natura 2000 areas. An important part of the assignment was that the Natura 2000 management plans would remain a central instrument for achieving conservation objectives. Although achieving a favorable conservation status was formulated as a central goal in PAS, a central aim was to minimize the inhibitory effect of nature conservation on economic activity (Adviescollege, 2020).

The resulting programmatic approach (PAS) enabled the issuing of permits for nitrogen emitting activities in anticipation of future measures that should reduce nitrogen deposition. PAS, thus, was used to connect expected future recovery of protected areas and species with the permission for additional economic activity. Included in PAS was a protocol for monitoring and reporting. This protocol was used to monitor whether the development of nitrogen deposition and the quality of the protected natural habitats corresponded with the assumptions underlying the program.

During the design phase of the PAS, between 2011 and 2014, several advisory boards emphasized that the reduction of nitrogen deposition and improvement of the conservation status of protected areas and species must be safeguarded (Adviescollege, 2020). When issuing a permit in advance on the basis of promised measures, the implementation should be assured and monitored. These recommendations were taken into consideration during the design of PAS, to ensure legal tenability. Doubts on the legal tenability of the proposed program were voiced nonetheless in the House of Representatives.

2015-2019- Implementation of PAS:

PAS entered into force in July 2015, although some representatives expressed doubts about legal weaknesses. The foreseen reduction of nitrogen deposition attributable to PAS, and therefore nature conservation ambition, were limited (Schoukens, 2018).

Included in PAS was a system of monitoring, reporting and adjustment if necessary. An important part of this system were the annual monitoring reports, which detailed how restoration measures were progressing and whether the conservation status in protected areas was developing in accordance with expectations. In the first monitoring reports, of 2015 and 2016, it became clear that the expected decrease in ammonia concentration based on calculations didn't always match measurements. In some areas increasing ammonia concentrations were measured (RIVM, 2016).

The dissonance between expected and measured ammonia concentrations continued to appear until the end of PAS in 2019. In the meantime, as part of PAS, the implementation of restoration measures progressed steadily.

2019- Dismissal of PAS:

In May 2017, the Council of State decided to refer preliminary questions to the European Court of Justice on the compatibility of PAS with the Habitats Directive, after environmental organizations Mobilization for the Environment and Vereniging Leefmilieu filed lawsuits regarding the use of PAS as a basis for permits. In November 2018, the European Court of Justice stated that a programmatic approach can be compatible with the Habitats Directive, but that the implemented measures and the scientific substantiation of PAS must offer sufficient certainty that conservation goals of Natura 2000 areas are not harmed by the activities based on PAS permits. In May 2019 the Council of State ruled that granting permits on the basis of PAS is a violation of the Habitats Directive. A core aspect of the judgment was that the relationship between decreasing nitrogen deposition and the released capacity for emissions was insufficiently demonstrated. Where calculations were based on a decreasing nitrogen deposition, an increase appeared to take place in various places. The recovery measures to be implemented as part of PAS were deemed to be implemented too slowly and there was insufficient assurance of the fulfillment of these measures. Because of the ruling PAS could no longer be implemented as a basis for permits. The Council of State also ruled that grazing and fertilizing could no longer be exempted from permits requirements. After the ruling the parties involved in the realization of PAS decided to continue the implementation of the restoration measures.

According to the Adviescollege (2020) the progress of implementation of PAS recovery measures didn't keep the pace of the granting of permits for economic activity. There also was pressure on provincial governments to restart the granting of permits, as a result of which permits of economic activity outpaced nature restoration (Adviescollege, 2020).

2.6 Adviescollege Stikstofproblematiek

In July 2019, Following the ruling of the Council of State, the Minister of Agriculture, Nature and Food Quality [Ministry of LNV] established the Adviescollege Stikstofproblematiek (Advisory Board on Nitrogen Problems) to find a suitable solution. In September 2019 a first preliminary advisory report was presented. Central short-term recommendations were [1] buying out livestock farms that emit a lot of nitrogen in the vicinity of protected nature areas, [2] lowering the maximum speed on roads in the vicinity of protected nature areas, [3] speeding up the recovery of vulnerable nature areas and [4] limiting emissions from other modes of transport in the longer term (Adviescollege, 2020).

In November 2019, the Prime-Minister announced a number of emergency measures to enable the granting of permits for projects of major importance or with low nitrogen emissions. The recommendations from the advisory board were partly adopted, but some emergency measures deviated as well. Among the emergency measures were [1] the already planned voluntary buying out of pig farms, [2] a lowered maximum speed for national highways during the day, [3] A reduction of the amount of proteins in animal feed and [4] research into the possibility of rescinding the protected status of certain Natura 2000 areas or of protected animal and plant species in certain areas (Schouten, 2019a).

In April 2020, the Minister of Agriculture, Nature and Food Quality [LNV] announced a plan to combat the nitrogen issue. With a total investment of € 5 billion, the intention was to spend € 300 million annually on nature restoration and € 200 million on measures to reduce nitrogen emissions. These measures were aimed to contribute to a nitrogen deposition below the critical deposition value in 50% of the Natura 2000 areas and a 26% reduction in domestic nitrogen emissions by 2030.

In June 2020 the final advisory report of the Adviescollege Stikstofproblematiek was presented, providing suggestions for a long-term solution of the nitrogen issues. The recommended policies consist of a combination of generic (Programma Nationale Natuurdoelstellingen) and area-specific measures and goals (Provinciale natuurherstelprogramma's) (see figure 6). According to the advisory board it is required that the nitrogen concentrations in almost all Natura 2000 areas are below the critical deposition value by 2040, to achieve the goal of the recovery of the nature reserves by 2050 (Adviescollege Stikstofproblematiek, 2020). A set of area-specific measures was proposed to achieve a reduction of the NH₃ emissions, due to the more direct link between emission and deposition (Adviescollege Stikstofproblematiek, 2020). A national objective of a 50% reduction of NH₃ emissions would be translated and allocated into provincial objectives by the national government. The provincial governments would subsequently translate these objectives into objectives for specific areas, based on the current nitrogen concentration in the areas and the existing critical deposition values. This would result in regionally differentiated emission ceilings. The objective to achieve a 50% reduction emissions by 2030 compared to 2019 was also proposed for NO_x, but the way this should be accomplished differs. NO_x emissions should mainly be restricted through generic measures.

Furthermore, it was proposed by the 'Adviescollege Stikstofproblematiek' to bring together the area-dependent nitrogen- and nature measures in an integrated area-based approach. The Advisory Board considered area-specific measures necessary due to the different properties of Natura 2000 areas and the differences in nitrogen deposition between areas (Adviescollege, 2020). To achieve this, nature restoration programs (natuurherstelprogramma's) should be developed by provincial governments, based on [1] the state of affairs of the natural environment, [2] the presence of NH₃ emission sources in the area, [3] the presence of NO_x peak pollutants in the area and [4] the deposition from the atmospheric nitrogen load in the area (Adviescollege, 2020). These nature restoration programs are aimed at both recovering the health of Natura 2000 areas and the reduction of area-specific nitrogen emissions.

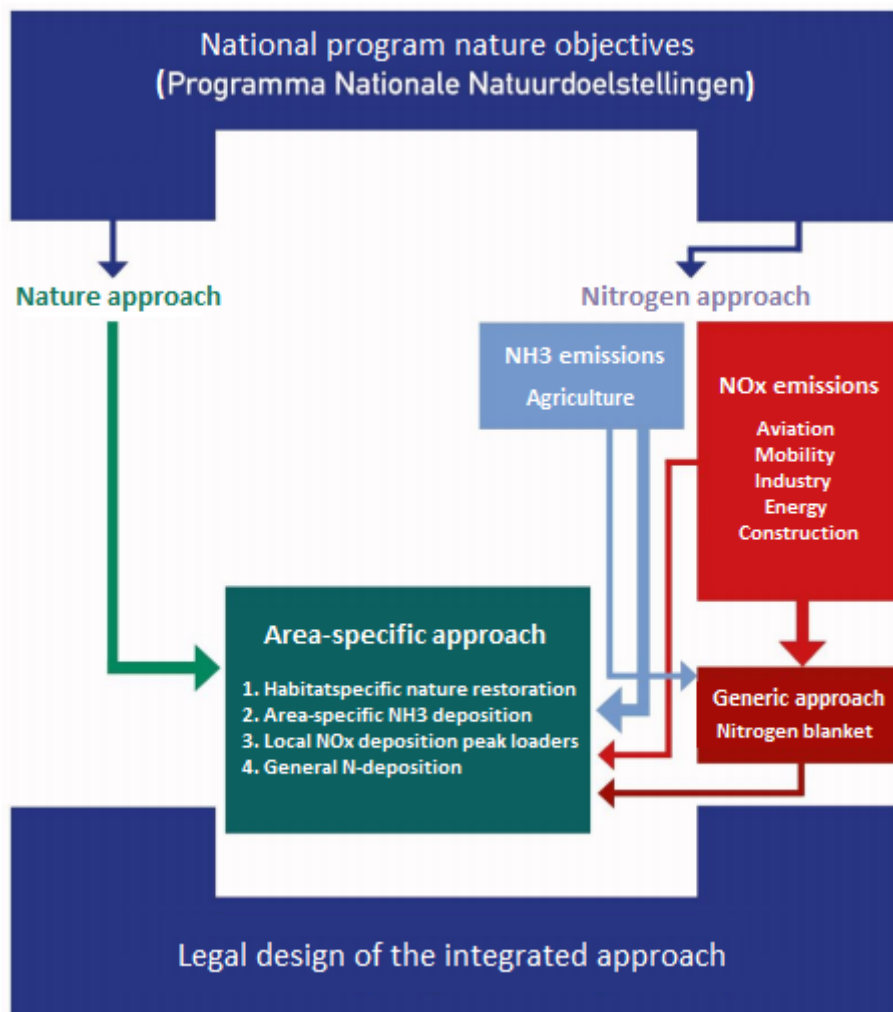


Figure 6 Overview of the proposed long-term approach to nitrogen problems Adviescollege Stikstofproblematiek. Source: Adviescollege Stikstofproblematiek (2020)

2.7 Wet stikstofreductie en natuurverbetering

By March 2021 both chambers of the States General adopted a law (wet stikstofreductie en natuurverbetering) aimed at a reduction of nitrogen emission and deposition in the Netherlands. The law serves as a framework for the structural approach to nitrogen deposition, not as a determination of the measures that must be taken to resolve the nitrogen problem. The law stipulates that the nitrogen deposition in 50% of the Natura 2000 areas in 2030 is under the established critical thresholds, which would result in a total deposition decrease of 26%. This objective is established as an obligation of result. The objective chosen by the cabinet is less ambitious than the objective of a 50% decrease by 2030 deemed necessary by the Adviescollege Stikstofproblematiek. However, objectives for 2025 and 2035 have been added as an effort obligation, in contrast to previous proposals. The objective of 2035, to achieve deposition below critical values in 74% of the Natura 2000 areas, is comparable to the 2030 objective proposed by the advisory board.

As to the implementation of the measures to combat nitrogen emission and deposition and the restoration of nature, the recommendations of the advisory board have also been partly adopted. The Nitrogen Reduction and Nature Improvement Act (wet stikstofreductie en natuurverbetering) states that a national program must be established to achieve nitrogen reduction and nature conservation objectives. The program will consist of the Nature Program (Programma Natuur) and of measures to

combat nitrogen emissions. Although a distinction is made in the national nitrogen reduction and nature improvement program between measures for nature restoration and nitrogen reduction, the interdependence of both subjects is mentioned. For example, the Nature Program states that an integrated approach to both tranches will be pursued as much as possible (Interprovinciaal Overleg [IPO] & Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit [LNV], 2020).

In addition to generic measures at the national level, it has been decided that a provincial area-based approach should be employed (IPO & LNV, 2020). In fact, most of the available financial resources will be used to implement area-based measures (Rijksoverheid, 2020). The implementation of nature policy has been the responsibility of the provinces since 2013. The responsibilities are laid down in the Nature Pact and the Nature Conservation Act (IPO & LNV, 2020). The national government provides the financial frameworks, the national policy and the legal frameworks. The national government is also accountable to the European Commission for meeting the European obligations for biodiversity (IPO & LNV, 2020). The establishment and implementation of the area-based approach by the provinces, in consultation with the national government, is an ongoing process. The specific measures to be implemented have only been partially determined. In the meantime, all provinces have started to work out plans, and in part to implement measures (IPO, 2020). However, the provincial area plans, in which the packages of measures are elaborated, do not need to be finalized until 2023 (Frins, 2021). The area-based measures will be included in both the provincial area plans and the management plans of the various Natura 2000 areas. These already existing management plans are area programs that serve to achieve the conservation objectives for Natura 2000 areas. The measures that affect a Natura 2000 area will therefore be included as additional components (Tweede Kamer der Staten-Generaal, 2020).

2.8 Area-based environmental policies

An area-based approach to nitrogen, as proposed by the Adviescollege Stikstofproblematiek and intended by Dutch authorities, is not an entirely new phenomenon in Dutch nitrogen policy. For example, since the 4th National Environmental Policy Plan (2000) differentiated norms for the deposition of harmful substances between agricultural areas and multiple nature types exist in Dutch environmental planning (RIVM, 2001). Area-based policies have been employed to limit nitrogen emitting economic activities in the vicinity of vulnerable nature. However, due to the high background concentrations of nitrogen, the effectiveness of these policies was limited (Kros et al., 2008)

A notable example of an area-based approach in the Dutch planning practice are the ROM-areas. The national environmental policy plan (NMP1) of 1989 introduced an innovative approach, in which attempts were made to approach spatial planning and environmental considerations as integral, and not sectoral, challenges (de Boer, 1997). This integral and regional approach was operationalized in ten ROM-areas, or spatial planning and environment-areas. Within each ROM-area, a process was organized in which involved public and private actors laid down a package of measures and projects in a plan of action through cooperation and negotiation (de Boer, 1997). Another characteristic was the decentralized approach, in which the provinces became more responsible for the implementation of policy (de Boer, 1997). The area-based approach of one ROM-area, Gelderse Vallei, is still regarded as one of the most successful implementations of integrated area-based policies in the Netherlands (Boonstra et al., 2007).

In recent decades environmental policies were increasingly shaped on a smaller levels of scale, due to a decentralization of environmental policy in the Netherlands. The decentralization culminated in the

Nature-pact (2013), after which most of the environmental policy became the responsibility of provincial governments. Furthermore, Natura 2000, an integral part of EU nature protection legislation, is partly an area-dependent instrument. For the protection of Natura 2000 areas, concepts such as critical deposition value, area analyses and management plans are used, which differ per habitat type or per protected area. The provincial area-based measures will therefore be incorporated into the existing set of Natura 2000 instruments as much as possible (Tweede Kamer der Staten-Generaal, 2020).

2.9 Environmental and agricultural stakeholders in the Netherlands

The nitrogen policy arena, especially when it comes to ammonia (NH₃) emission and deposition, is particularly relevant for two types of stakeholders.

Firstly the agricultural sector, as farming activity is the main contributor to ammonia emissions in the Netherlands, is involved as an important cause of ammonia emissions and simultaneously is particularly dependent on nitrogen policy. Agriculture in the Netherlands is a sizeable sector in terms of acreage, where 54% of the surface is in agricultural use (Berkhout et al., 2019). This percentage is higher when bodies of water are not included in the calculation. However, it is not possible to generalize the position of individual farmers in relation to the nitrogen problem, because the impact dependent on the type of agricultural business and the distance to protected nature areas. Various interest groups represent parts of- or the entire agricultural sector in the Netherlands. Influential groups include the LTO (Agricultural and Horticultural Organization), multiple agricultural youth associations and several agricultural unions associated with different farm types. Farmers Defence Force, which was established because of an incident involving occupation of a farm by animal activists, became an influential agricultural interest group after controversy about governmental policy plans led to large scale farmer protests.

Secondly, nature organizations are interested in developments regarding the nitrogen problem. The main interest here is the damage caused to protected natural areas by excess nitrogen deposition. Influential nature organizations in the Netherlands include Staatsbosbeheer (forestry), Natuurmonumenten (Natural monuments) and multiple provincial landscape organizations. These organizations serve as a voice for the conservation of nature areas and biodiversity, but also own and manage protected nature areas. These nature areas can be divided into two separate types of protection. The first, Natura 2000 areas, are protected legally and the second, areas that fall under the NNN (NatureNetwork Netherlands), are protected through planning measures. In total, excluding marine areas, 26% of the Dutch surface consists of protected natural areas, and 15% consists of Natura 2000 areas (CLO, 2020).

Other types of stakeholders are affected policies as well, such as the energy sector, the transport sector and the construction industry. However, partly due to time constraints and partly because the included actors and associated interests are most dependent on nitrogen policy, this research will focus on the agricultural sector and the nature sector.

2.10 Summary

Due to the characteristics of its dispersion, excess nitrogen deposition is an issue that occurs at multiple levels of scale. Despite decades of awareness of the harmful effects of excess nitrogen deposition on, among other things, the state of natural environments, a satisfactory solution hasn't yet been found in the Netherlands. The pressure of nitrogen deposition in many protected environments is still high.

The recent PAS policy also proved inadequate to sufficiently tackle the nitrogen problem. One of the central reasons was the focus on maximizing economic leeway. In response to the persistent pressure on the natural environment and court rulings, a new action plan has been developed, in which nitrogen policy will be increasingly decentralized and area-based. While an area-based approach could allow for tailor made solutions, the composition of the area-based policies depends on the choices made by the responsible provincial authorities, such as the chosen area divisions and the way in which stakeholders are involved. An area-based approach is partially centered around a collaborative process with direct stakeholder participation. However, the divergent views and interests among stakeholders are a complicating factor.

Chapter 3 – Theoretical framework

3.1 Governance

Runhaar et al. (2017) argued that a governance perspective, in which stakeholders, their interactions and behaviours are taken into account, can provide insight into the conditions that affect the performance of nature conservation policies. Musacchio et al. (2020) defined governance as an ongoing process in which actors on different scales, with multiple purposes and priorities, interact more or less directly through formal and informal relationships. Morsetto (2019) argued that nitrogen governance also entails a system of principles, norms, rules and institutions created to regulate and coordinate action.

A governance perspective allows for a categorization of policy arrangements based on the type of interactions between involved stakeholders, for example from top-down or bottom-up interactions, or (de-)centralized policies. A governance perspective, in which actor behaviour and interaction are fundamental elements, is well suited to reflect on the effects and effectiveness of area-based nitrogen policies. This study employs a categorization of governance arrangements (see figure 7) to interpret the organizational structure of area-based nitrogen policies of the three cases (Driessen et al., 2012).



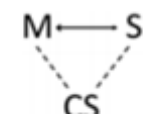
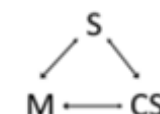
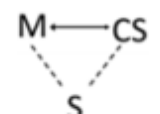
Modes of governance:					
Modes of Governance	Centralized governance	Decentralized governance	Public-private governance	Interactive governance	Self-governance
					
→ dominant role; ↔ equivalent role; - - - background role; S, central state; s, decentralized state; M, market; CS, civil society.					
Initiating actors	Central government agencies	Government at its various levels of aggregation	Central government agencies: private sector is granted a preconditioned role also	Multiple actors: private sector and civil society	Private sector and/or civil society
Stakeholder position	Stakeholder autonomy determined by principal agency	High likelihood of stakeholder involvement	Autonomy of market stakeholders within predetermined boundaries	Equal roles for all network partners	Self-governing entities determine the involvement of other agencies
Policy level	National state	Lower levels of government	Local to international level	Multiple levels	Local to international level

Figure 7 Modes of governance, from Driessen et al. (2012)

3.2 An area-based approach

One of the consequences of anthropogenic nitrogen emissions is an increased deposition of nitrogen in protected natural areas. Not all nitrogen policies are well equipped to take into account situation- and location-specific characteristics of nitrogen issues. However, because the proximity of protected natural areas can vary greatly between farms, it could be argued that nitrogen issues are locally embedded and situationally specific and that an area-based approach would be fitting. An area-based approach can enable a situation-dependent, decentralized and integrated handling of locally embedded issues (De Roo, 2004). The potential value of area-based nitrogen policy has recently been recognized in the Netherlands. As of 2020 the Dutch government in collaboration with provincial governments started formulating an area-based approach to combat nitrogen emissions and alleviate protected natural areas from excess deposition (IPO & LNV, 2020). The question remains to what extent this area-based approach will allow for a context-dependent implementation of measures.

Kuindersma et al. (2008) described integrated area-based policy as policy adapted to the specific regional situation that is established through negotiation between lower authorities and various stakeholders. However, the form of area-based policies can differ. Kuindersma et al. (2008) identified two ideal-typical perspectives on integrated area-based policies, the government perspective and the governance perspective (see figure 8). In the government (instrumental) perspective area-based collaboration serves to achieve the predetermined government goals more effectively and efficiently. It is an instrumental perspective on integrated area-based policy. Democratically elected bodies set the policy objectives beforehand which must subsequently be achieved in practice (Kuindersma et al., 2008). In the governance perspective, on the other hand, the interests, goals and activities of local or regional organizations and citizens are pivotal. Governmental actors facilitate a process in which these stakeholders formulate common goals. These may be in line with governmental goals or may be contradictory. In the latter case, the involved government must adjust the original goals (Kuindersma et al., 2008).

Choices	Government perspective	Governance perspective
Spatial boundaries	Provinces determine boundaries based on its own criteria	Involved parties determine boundaries based on central issue and/or social cohesion in the area
Objectives	Provinces determine goals	Objectives are determined by involved parties through consultation
Policymaking or implementation	Solely policy implementation	Policymaking and implementation
Involved parties	Emphasis on involving governments	Selection of involved parties based on [1] access to crucial resources or [2] support (representation)
Directing role of provinces	Provinces guard realization of own goals	Provinces stimulate/facilitate the process of negotiation between involved parties
Institutional design	Provincial department	Independent organization

Figure 8 Two ideal-typical forms of area-based policy (Kuindersma et al., 2008)

The government and governance perspectives are not mutually exclusive in practice and policies are often mixtures of both. Both perspectives provide different interpretations for the choices that the

provinces face when organizing integrated area-based policy. However, these choices should be the result of deliberate consideration on the best approach given the situation (Kuindersma et al., 2008).

3.3 A collaborative approach

Collaboration between involved governmental bodies and local stakeholders can be an integral part of area-based policies. As such, it can be seen as a product of the collaborative approach in Dutch policies and planning, which has been subject to two different approaches to solving environmental and spatial conflicts. The approach that was first applied within environmental policy was a top-down structure, in which the central government has a leading role (de Roo & Miller, 1997). Often this approach is accompanied by national goals and relies on top-down implementation, which are characteristics of technical rationality (Allmendinger, 2009). However, a technical and top-down approach to spatial organization is ill suited to address the varying views, ideas, valuations and experiences from a diversity of people (Healey, 1996). A different approach is one of collaboration or participation, in which consensus of involved local stakeholders is sought. In a collaborative approach planning is a process of facilitating stakeholder collaboration aimed at consensus building through a shared discourse (Healey, 1996). Local stakeholders are, at least to some extent, directly involved in decision-making (de Roo & Miller, 1997). Such an approach is based on a communicative rationality, and not based on a universal and objective rationality. Instead the focus lies on attempting to find consensus through discourse and discussion (Allmendinger, 2009).

If implemented in the Dutch nitrogen issue a collaborative approach ideally leads to policies in which key actors, such as farmers, conservationists and interest groups, would interact to try and reach consensus on optimal achievable solutions. A collaborative approach could possibly lead to less dissatisfaction and distrust, which could be valuable in the current situation, as some stakeholders appear to be dissatisfied about policies and distrustful of the government. This dissatisfaction manifested in multiple farmers protests that have taken place since the dismissal of PAS in 2019 (Nederlandse Omroep Stichting, 2019).

Legitimacy of a collaborative approach:

A collaborative approach, which can be accompanied by an allocation of responsibilities to private actors, can lead to other sources of legitimacy and raises new legitimacy issues (Mees et al., 2014). Legitimacy often is an ill-defined concept, which is frequently accompanied by disagreements about what it exactly entails (Biermann & Gupta, 2011). Biermann & Gupta (2011) argued that legitimacy is commonly used to describe a state of being legitimate, which results from something being in accord with established legal norms and requirements, or conforming to recognized principles or accepted rules and standards of behavior. Two core elements of legitimacy are acceptance of authority, which relates to the acceptance of a community of the authority of rules and institutions, and justification of authority, which relates to the specific reasons that justify authority (Bernstein, 2005). In this study legitimacy is regarded as the acceptance and justification of the authority of rules and/or institutions by a community (Bernstein, 2005). This definition combines an empirical aspect of legitimacy, which entails the acceptance of a rule or institution as authoritative, and a normative aspect, which entails the reasons that justify authority (Bernstein, 2005).

The legitimacy of rules and policies stems from the communities of actors that are affected by those rules and policies, which grant legitimacy based on the shared justificatory norms they recognize (Bernstein, 2011). The legitimacy of rules and institutions can be based on electoral and representative

legislative processes, in which accountability occurs through elections (Bernstein, 2005). However, legitimacy in collaborative approaches ideally stems from a process of decision-making in which autonomous and equal actors seek consensus through open deliberation, argumentation and persuasion (Bernstein, 2005). Such situations are unlikely to occur in reality, but if argumentation occurs in situations approximating these conditions, it can serve as a source of legitimacy (Bernstein, 2005). Whereas legitimacy in a top-down hierarchical approach typically stems from the democratic mandate of elected officials involved in decision-making, legitimacy in a collaborative approach can be gained through direct deliberation between involved actors (Mees et al., 2014). According to Mees et al. (2014) however, the sources of legitimacy are only significantly altered when private responsibilities become quite dominant. Furthermore, Mees et al. (2014) argued that approaches with direct deliberation between involved actors do not always lead to an increased legitimacy when compared to hierarchical approaches dependent on the democratic mandate of elected officials. High levels of legitimacy can be gained in top-down hierarchical approaches if (1) there is an extensive process of ratification via elected representatives, (2) there is a clear distribution of responsibilities and (3) there is transparency and continuity in the communication of these responsibilities, resulting in accountability (Mees et al., 2014).

An often occurring assumption in literature is that the effectiveness of governance is affected by its' legitimacy and the process through which it is legitimized (Bernstein, 2005; Biermann & Gupta, 2011). One idea is that there can be a trade-off between legitimacy and effectiveness. If legitimation involves the participation of multiple actors in decision-making, the process could be slowed down, consensus could be increasingly difficult to find and collective action could be impeded (Bernstein, 2005). In contrast, governance is sometimes thought to be more effective when its rules and representatives are perceived to be legitimate (Biermann & Gupta, 2011). If decision-making is perceived to be legitimate by affected actors, support for the outcome is likely to be higher (Bernstein, 2005). Furthermore, the commands of authorities are more likely to be obeyed if their authority is justified in the eyes of the governed (Bernstein, 2011). Lastly, processes with involvement of affected actors in decision-making processes can create a sense of ownership of the outcomes, as a result of which the outcomes of decision-making processes are perceived to be more effective by those involved (Bernstein, 2005).

Decision-making processes in which affected actors participate in direct deliberation can be legitimized with electoral and representative processes, but also through the process of participation and deliberation itself. To assess the legitimacy of multiple governance arrangements with participatory processes, Mees et al. (2014) employed a model that conceptualizes legitimacy as the result of input legitimacy, throughput legitimacy and output legitimacy (see figure 9). Input legitimacy (1) is the extent to which all interests at stake are represented and included equally, throughput legitimacy (2) can be gained through meaningful participation and is related to the quality and fairness of the participatory process, which can be assessed by determining (2a) the extent of influence on the decision-making process and (2b) the open exchange of argumentation and output legitimacy (3) is the extent of stakeholders' acceptance of the outcome of the governance process, which can be the result of the goal achieving effectiveness from the perspective of stakeholders (Mees et al., 2014).

Forms of legitimacy	Meaning	Valuation
Input	The extent to which all interests at stake are represented and included equally	High: all interests are represented directly or indirectly Medium: all interests are represented, but representation is skewed by direct representation of some interests over others Low: some interests are clearly under-represented
Throughput	The extent of access to and influence on the decision-making process	High: high access to and influence on major stages of the policy process Medium: limited access to/ influence on (stages of) the policy process Low: no real influence on decision-making in the policy process
Throughput	The extent to which deliberation between stakeholders is open, and encourages/facilitates mutual understanding	High: open exchange of argumentation, discussion is encouraged Medium: discussions are less open and constructive in the eyes of participating stakeholders Low: deliberation is more symbolic than real according to stakeholders
Output	The extent of stakeholders' acceptance of the responsibilities and results of the governance process	High: all stakeholders accept the outcome Medium: most stakeholders accept the outcome Low: the majority does not accept the outcome

Figure 9 Framework for legitimacy (Mees et al., 2014)

3.4 The value of participation

A collaborative approach brings multiple advantages. However, it is not flawless and should not be seen as preferable in every context. Technical and collaborative approaches both have positive and negative aspects, and the choice between them should be the result of elaborate consideration of context (de Roo & Miller, 1997). Therefore, it is important to understand the potential value of participation in a participatory approach.

The meaning of the term participation varies and is subject to change (Coenen et al., 2001). Providing citizens opportunities to take part in governmental decisions of planning processes is a frequently used and broad definition (Glass, 1979). Similarly, a report on the implementation of participation by Dutch municipalities defines citizen participation as a way of policy-making in which citizens, individually or organized, directly or indirectly, are given the opportunity to influence the development, implementation and / or evaluation of policy" (van den Bongaardt, 2018). Although these definitions seem similar, there can be a strong distinction between taking part in governmental decisions or having influence in policy-making.

Advantages of participation:

Many advantages of stakeholder participation in governmental decision-making have been proposed. Glass (1979) differentiated between two perspectives on the value of stakeholder participation. In the administrative perspective the goal of participation in governmental decisions is to increase trust and confidence in the government, making the acceptance of decisions and plans more likely. In the citizen perspective the goal is to provide the opportunity of influence to citizens, in order to improve plans and decisions (Glass, 1979). Glass (1979) argued that the chances of success for policies involving participation would improve if both perspectives are in balance. White (1996) argued that participation is influenced by political context and power relations. Four forms of participation were identified, each accompanied by their own functions and interests or investments from the top-down and bottom-up perspective (see figure 10) (White, 1996). The forms of participation differ in terms of the level of participation. For example, in nominal participation stakeholders are often superficially included to legitimize projects through display, whereas in representative participation stakeholders gain leverage and the opportunity to voice their perspective which could lead to more sustainable outcomes. White (1996) argued that the top-down interests and the bottom-up stakeholder interests often don't match in practice. It is likely that the interests of one side are not served by the type of participation that occurs (White, 1996). Therefore it is important to assess and analyze the interests and their respective gratification from both perspectives.

Typology of participation			
Form	Top-Down	Bottom-up	Function
Nominal	Legitimation	Inclusion	Display
Instrumental	Efficiency	Cost	Means
Representative	Sustainability	Leverage	Voice
Transformative	Empowerment	Empowerment	Means/End

Figure 10 Typology of participation, from White (1996).

During the evaluation of participatory policies Dutch municipalities indicated that increasing support for policies and the generation of ideas or information from citizens were the most frequently occurring goals of participation (van den Bongaardt, 2018). That stakeholder influence through participation can result in the creation or improvement of support is also mentioned in other studies (Boonstra et al., 2007; de Boer et al., 2008). Coenen et al. (2001) differentiate between normative and functional arguments for participation. Normative arguments concern the question to what extent those involved should be given the opportunity to participate in decision-making. Functional arguments concern participation as a means for both government and citizens to meet their needs (see figure 11) (Coenen et al., 2001).

Normative arguments for participation:	Functional arguments for participation:
The functioning of democracy: - Democratic legitimacy of decision-making processes - Emancipation and development of citizens - Political Emancipation	- Assertion of specific interests - Additional source of ideas and information - Improving support for specific decisions - Prevention of dissent and notices of objection
The functioning of the rule of law: - Advocacy - Protection of interests	

Figure 11 Normative and functional arguments for participation (Coenen et al., 2001)

De Roo & Miller (1997) argued that the main purposes of a collaborative approach are the recognition of unique characteristics of spatial and environmental conflicts, the incorporation of local knowledge of the participants, and the inclusion of subjective judgements of affected parties concerning the degree of impact that environmental nuisances impose. The relative flexibility of a collaborative approach is another advantage, whereas approaches based on technical rationality are criticized for a lack of flexibility to cope with changing circumstances (Hartman & de Roo, 2013).

Disadvantages of participation:

Involving stakeholders in decision-making can also have negative effects. Firstly, the implementation of a collaborative approach can become methodologically complex (Healey, 1996), which can in turn limit the practical feasibility (Boonstra et al., 2007). It has been argued that participation can lead to inefficient, time-consuming and costly processes (Callahan, 2007). Secondly, there is a chance that some interests receive less attention in a collaborative process than others (de Boer et al., 2008; de Roo & Miller, 1997). Environmental policies, and particularly Dutch nitrogen policies, can be particularly susceptible to the risk of uneven representation, due to the polarized interests of nature conservationists and agricultural actors. Thirdly, the extent to which selected participants represent the targeted stakeholders can negatively influence the support for plans and decisions (de Boer et al., 2008). Finally, because a variety of participants are involved, authorities will need to accept differing opinions (de Roo & Miller, 1997).

Challenges of participation:

According to Callahan (2007) finding the right balance between rational and efficient governance with

open and collaborative decision-making is complex and challenging. The pros and cons indicate that participation can be a valuable addition to policy processes, but that potential risks are involved. Participation can lead to inefficiency, slow down processes, increase costs, lead to imbalances of representation and alienate stakeholders. Careful consideration of the goals and techniques of participation should be employed to minimize the risks and optimize the chances of success. The goals or interests of governmental actors and stakeholders can be divergent, which could lead to an unsatisfactory participatory process for one side (White, 1996). Glass (1979) argued that the chances of success for policies involving participation improves if both the goals or interests of governmental actors and stakeholders are in balance. Participation interests from top-down and bottom-up perspectives should be considered and ideally satisfied to optimize the chances of success.

Likewise, the employed techniques of participation should be the result of deliberate consideration of goals and context (Glass, 1979; International Association for Public Participation [IAP2], 2007). The most suitable technique depends on the context and the objectives set. If objectives are matched to techniques employed, the chances of success of a participatory process increase (Glass, 1979).

3.5 Models of participation

Many models to categorize possible types and levels of participation have been proposed. Arnsteins' (1969) ladder of citizen participation is based on the assumption that citizen participation is citizen power. In accordance, true participation can only be achieved by redistribution of- or sharing power. Arnstein (1969) argued that there is a stark difference between empty rituals of participation and gaining the ability to affect the outcomes of processes and that participation without redistribution of power can be frustrating for the powerless.

Arnstein (1969) distinguished between eight simplified gradations of citizen participation, with an increasing participant power from bottom to top. The bottom two steps are described as nonparticipation, and can be abused by powerholders to claim that all sides were considered. Arnstein (1969) argued that the middle three steps are forms of tokenism. Participants gain influence because they can hear and be heard, but lack the power to insure that their concerns will be taken into account. In the top three steps participants gain partial or dominant decision-making authority. They can insure that their views and concerns are actually taken into account.

Similarly, the International Association for Public Participation (IAP2) created a spectrum of differing levels of participation (IAP2, 2007). The IAP2 emphasized that the choice of citizen participation levels depends on the context of a project (IAP2, 2007). Specific goals, promises, time frames, resources, and levels of concern can influence the suitability of each level.

In figure 12 both models have been combined.

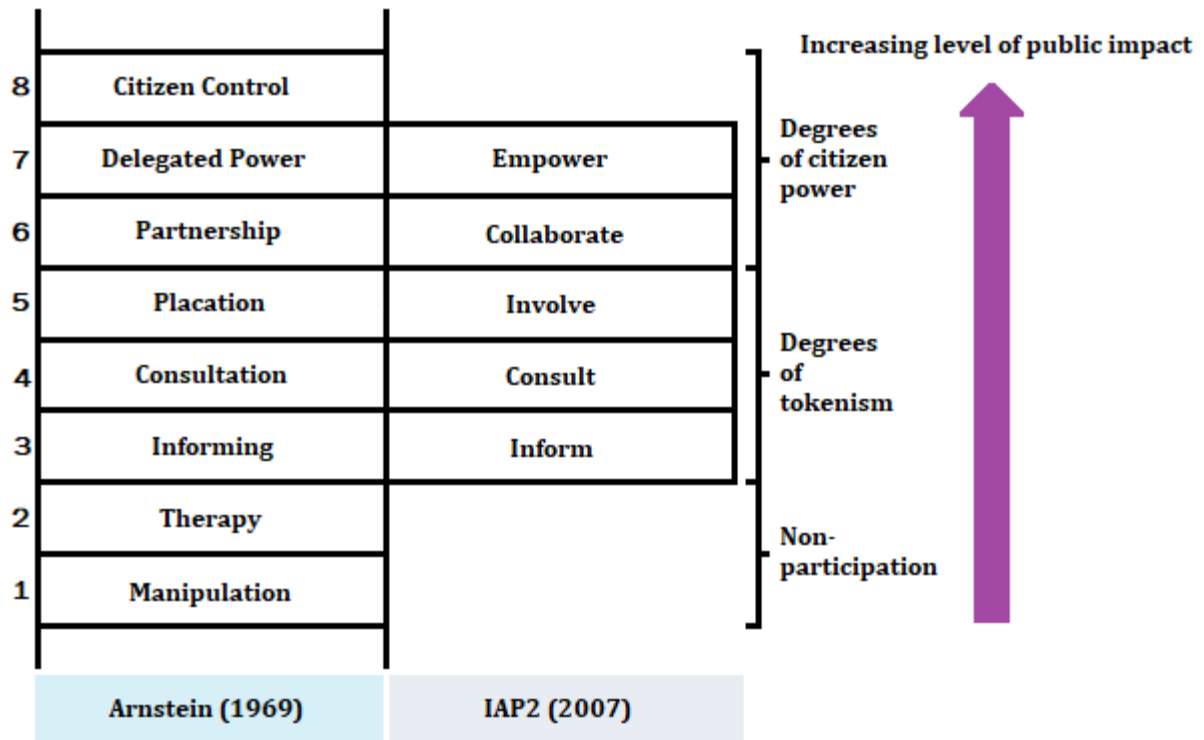


Figure 12 Models of participation, based on Arnstein (1969) & IAP2 (2007)

3.6 Conceptual model

In this chapter governance arrangements, area-based- and collaborative approaches, the value of participation and types of participation have been discussed from a theoretical perspective. These reflections will be used to analyze the results, which are described in chapter 5, in chapter 6. The conceptual model below (see figure 13) serves as a conceptualization of the different elements described in this chapter, and of the links between those elements.

The middle column represents the hypothetical effectiveness of policies. The effectiveness of policies could hypothetically be influenced in various ways, which is indicated by the arrows directed at the middle column. The column on the left represents the main groups of actors, and their interests, involved in participatory or collaborative processes in area-based nitrogen policies. The included groups are not exhaustive, and serve as a simplification of the situation. The two arrows directly linking this column to the effectiveness column represent the balance in- and completeness of the representation of interests of involved actors. The top arrow signifies the potential value of participatory or collaborative processes, as described in section 3.4, and the potential legitimation of policies through the involvement of stakeholders in participatory or collaborative processes, as described in section 3.3, which are most likely to be realized if the representation of interests is balanced. The bottom arrow signifies the potential risks of participatory or collaborative processes, as described in section 3.4, which are most likely to occur if the representation of interests is imbalanced. The column on the right represents the potential of policies to enable a situation-dependent and location-specific approach to issues, as described in section 3.2. If locally embedded and situation-specific characteristics of issues can be taken into account, the effectiveness of policies could be positively affected.

In this study empirical research will be carried out to test whether the hypothetical relationship between policy effectiveness and representation of interests in participatory or collaborative processes on the one hand, and the relationship between policy effectiveness and potential of policies to enable a situation-dependent and location-specific approach to issues on the other, can be discerned in practice.

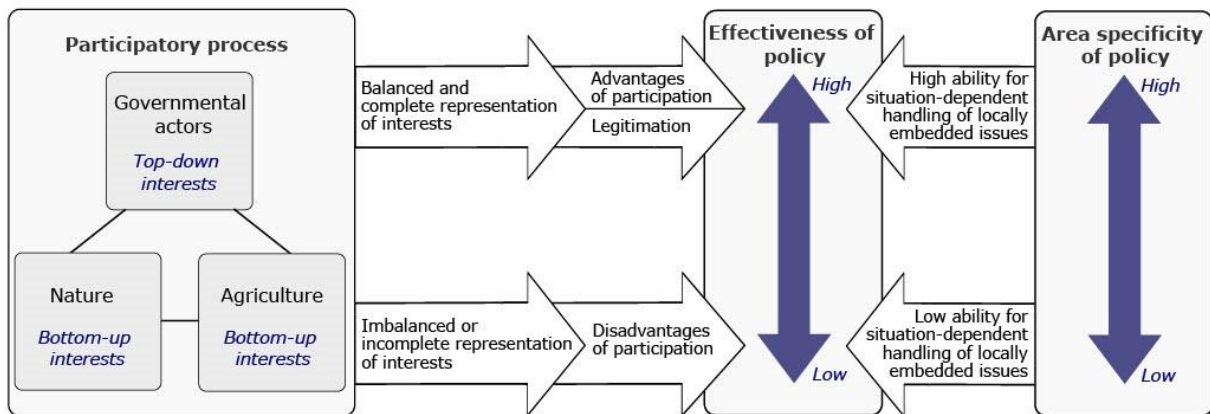


Figure 13 Conceptual model

3.8 Summary

Because of the local and regional concentration of nitrogen deposition, it can be argued that nitrogen issues are locally embedded. An area-based approach could be a fitting instrument, because it could enable a situation-dependent and integrated handling of situationally specific nitrogen issues. The extent to which collaboration or participation is incorporated in area-based policies is a matter of choice. However, stakeholder participation can potentially have multiple advantages for both governmental actors and stakeholders. For instance, participation could improve support for policies or lead to an improved protection of stakeholders interests. Risks are involved as well, especially if the occurring participatory process does not serve the interests of one side (White, 1996). In such a case participation could lead to imbalances of representation, alienation of involved stakeholders and an inefficient process. Therefore insight into the interests and gratification of interests of all parties involved in participatory processes is of concern to policy-makers. Another variable in participatory processes is the type of participation that occurs. The amount of influence participants have can vary widely between forms of participation. Stakeholders do not necessarily have the opportunity to influence decision-making significantly through consultation, but do have significant influence in a collaborative process. The most suitable type of participation depends on the context and the interests of those involved. The chances of success for policies involving participation improves if the interests of both governmental actors and stakeholders are served and if type of participation is well fitted to the policy objectives (Glass, 1979). The reflections and models on area-based- and collaborative approaches and the values and types of participation in this chapter are used to analyze the results from the empirical research in chapter 6.

Chapter 4 – Methodology

4.1 Research framework

For this research a qualitative approach is employed, in which three selected cases are explored and analyzed in a comparative case-study. Below is a table in which the critical steps of a case study are displayed as described by Yin (2013). Two methods of data collection were employed. By combining

policy documents from the cases, as well as qualitative interviews with involved stakeholders and policy officers, a degree of data triangulation is achieved. The interviews were conducted digitally via Google Meet and Microsoft Teams or, in two cases, via a telephone call. Data-analysis entailed document analysis of policy documents and analysis of the conducted interviews. The interviews were transcribed and subsequently coded to facilitate data analysis.

Steps	Notes
Step 1: Defining and selecting the case(s) for a case study.	The selection of cases is largely based on the availability of data, because the subject (area-based nitrogen policies in the Netherlands) is newly developing.
Step 2: Using multiple cases as part of the same case study.	Typically case studies are stronger when based on multiple cases (Yin, 2009). Due to time constraints a study consisting of more than two cases would likely be stretched thin.
Step 3: Strengthening the evidence used in a case study.	Triangulation, the use of multiple types of evidence, strengthens the findings of any case study. In this study a combination of multiple sources of data, through multiple data-collection techniques, will be employed.
Step 4: Analyzing case study evidence.	A specific challenge of case studies is the absence of a strict routine in data analysis (Yin, 2009). Therefore a meticulous documentation of the analysis should be kept.

Figure 14 From: Yin (2013): *How to do Better Case Studies*

4.2 Cases

This research focuses on three cases. The cases consist of the processes of area-based nitrogen policy development and the hitherto established area-based nitrogen policies of three provinces; Noord-Brabant, Friesland and Overijssel. The selection of cases is both an attempt at including atypical cases, to generate insight into the differences between the area-based policies of several provinces, as well as an attempt at getting as complete a coverage as possible of provinces with diverse nitrogen challenges. The first consideration was that the selected cases should represent diverse compositions of the type of livestock farming that takes place, because these influence the ammonia emissions significantly. The farming and livestock composition of each case differs. In Noord-Brabant, a relatively large number of pigs, chicken and goats are kept, while there are few sheep farms. In Friesland cattle and sheep make up a large share of livestock farming, whereas relatively few pigs are kept. Overijssel is characterized by a relatively balanced share of all livestock types. The second consideration to gain a somewhat complete coverage was the factor of foreign nitrogen emissions. To include the varying influence of foreign nitrogen emissions in Dutch provinces, the intention was to include at least one province bordering another country. Both Noord-Brabant, bordering Belgium, and Overijssel, bordering Germany, meet this condition. A third consideration concerns the inclusion of the atypical. In multiple news articles written in 2019 and 2020, it was mentioned that the province of Friesland was planning to adhere to their own nitrogen approach, and to a lesser extent to the joint plans of the state and the provinces. Similarly, Noord-Brabant was mentioned as being the only province to actively anticipate the inadequate nitrogen reductions at the time of the PAS, by tightening the nitrogen measures (Adviescollege, 2020). A fourth, practical consideration in the selection of cases was the availability of relevant policy documents. Because the area-based approach of all provinces is still in

development, there were differences in the amount of available information per province at the start of this study. This limited the amount of viable options. In the search for a balance between complete coverage and inclusion of the atypical, tradeoffs were unavoidable. One omission is the inclusion of a more urban province, and perhaps one which includes a major transportation hub such as the port of Rotterdam or Schiphol airport. Even though these would be of little influence to the more localized NH₃ emissions, the accompanying peak NO_x emissions would be relevant to the context of area-based nitrogen policies.

4.3 Data collection & analysis

This study employs a case study research design with a focus on qualitative data. The qualitative data was collected through a combination of semi-structured interviews and the analysis of relevant policy documents.

Semi-structured interviews

Semi-structured interviews were used to gather data from actors directly involved in nitrogen policies as government actors or stakeholders. Participants' views on forms of participation, the perceived value of participation, the goals of participation and the selection of participants were analyzed. Additionally, information on the reflection of participants on current nitrogen policies and possible improvements were included. The interviews were recorded and transcribed. The transcribed interviews were subsequently categorized and coded with the use of Atlas.ti software to assist in the analysis of data.

The use of predetermined open-ended questions allows for the opportunity to further explore themes that develop during the interview (Harvey-Jordan & Long, 2001). Semi-structured interviews are suitable to explore participants' perceptions and opinions on complex and sensitive topics and facilitate the possibility of obtaining more information and clarification (Barriball & While, 1994). In addition, a risk of standardizing interview questions is that participants sometimes do not have the same vocabulary (Barriball & While, 1994). For farmers, environmentalists and policy-makers, the same words could mean different things. With semi-structured interviews it was possible to prevent these differences from strongly influencing the data. The semi-structured interviews will take place with a selection of actors involved in the nitrogen discourse in the Netherlands. In doing so, an attempt was made to identify insights from various perspectives on participation in nitrogen policies.

Selection of participants

As the research centers around the area-based nitrogen policies of provincial governments, the selection of interview participants was focused on including people who are in some way involved in the policy process in the selected cases. For each case the aim was to at least include one participant from the provincial government, the agricultural sector, and the nature sector. This base line was needed to ensure the inclusion of the relevant perspectives to enable a thorough analysis of the research problem. Only in the case of Noord-Brabant this goal was not achieved, due to difficulties in getting an interview with a governmental actor. Of course, preferably more participants were included. To identify possible participants the document '*Doorkijk Gebiedsgerichte Aanpak Stikstof in relatie tot de Structurele Aanpak Stikstof*' was used, in which all Dutch provinces provided an overview of actors they involved or intended to involve in the consultation process regarding nitrogen (IPO, 2020). Admittedly, a more complete analysis of the participation and representation in the policy process of the area-based nitrogen policies would include individual farmers or citizens concerned with nature conservation. Similarly, other sectors, such as the energy sector, the transport sector and the

construction industry, are affected by nitrogen policies as well. Due to a combination of time constraints and the risk of individuals not being interested or invested in the policy process, I have opted to focus on involved organizations from the agricultural and nature conservation sectors.

Overview of participants					
Province	Sector	Organization	Name of participant	Date of interview	In-text reference
Friesland	Provincial government	Provincie Fryslân	Sander de Vries	17-06-2021	P1-gov
Friesland	Nature	It Fryske Gea	Sytske Rintjema	02-06-2021	P2-nat
Friesland	Agriculture	Collectieven Beried Fryslan	Albert van der Ploeg	02-06-2021	P3-agr
Friesland	Agriculture	Agrarische Jongeren Friesland	Hendrik Galema	31-05-2021	P4-agr
Friesland	Agriculture	LTO Noord	Trienke Elshof	07-06-2021	P5-agr
Friesland	Agriculture	ELAN	Kees van de Lageweg	21-06-2021	P6-agr
Overijssel	Provincial government	Provincie Overijssel	Gerritjan Meppelink	08-06-2021	P7-gov
Overijssel	Nature	Landschap Overijssel	Robbert Blijleven	07-06-2021	P8-nat
Overijssel	Nature	Natuur & Milieu Overijssel	Willem Seine	25-06-2021	P9-nat
Noord-Brabant	Nature	Brabantse Milieu Federatie	Femke Dingemans	02-06-2021	P10-nat
Noord-Brabant	Nature	Brabantse Landschappen	Ernst-Jan van Haaften	27-05-2021	P11-nat

Figure 15 Overview of participants

Document analysis

The analysis of policy documents was used to provide context on the arena of Dutch nitrogen policies, to provide supplementary data and information and to enable data triangulation. The data from selected documents was used to determine governance arrangements and to analyze stakeholder participation, or lack thereof, in current nitrogen policies. Furthermore, information on prevailing views on forms of participation, the perceived value of participation, the goals of participation and the selection of participants were analyzed. The procedure involves finding, selecting, appraising and synthesizing relevant data contained in the documents (Bowen, 2009). The data yielded was subsequently organized in multiple categories relevant to the research design. The targeted data and data-analysis partially overlaps with the interview data to enable triangulation.

Document analysis as a research method is potent because of the wide availability of documents and the efficiency because it foregoes the need of data collection. Potential weaknesses are the often limited relevancy of documents and the danger of biased information (Bowen, 2009). Therefore the documents used will be appraised in terms of credibility and relevancy to the research design. Furthermore, the research procedure employed will be documented.

Document analysis combines elements of content analysis and thematic analysis (Bowen, 2009). Firstly, through qualitative content analysis, relevant data will be identified. Secondly, through thematic analysis, the yielded data will be subjected to a more thorough analysis. The data will be categorized to uncover themes that are relevant to the research design.

Selection of documents

In this study, the document analysis serves as a source of additional data, both to generate a more complete dataset and to verify the data from interviews by triangulation. The selected documents are

policy documents of the provincial governments from the selected cases and in one case a document from an organization of interprovincial collaboration, in which each province outlined their area-based policy process. Regrettably, as the area-based policies are still in development, some relevant documents were expected to be published in the latter part of 2021. Those documents were not included in this research. Below is an overview of the analyzed documents.

Overview of analyzed documents (References included in chapter 7)			
Document	Author	Publication	Reference
Verkenning governance en participatie stikstofaanpak	Han de Groot Klankbordgroep Stikstof	March 2021	(de Groot, 2021)
Gebiedsgerichte Aanpak Stikstof <i>Doorkijk Gebiedsgerichte Aanpak Stikstof in relatie tot de Structurele Aanpak Stikstof</i>	Interprovinciaal Overleg Bijdrages provincies Noord-Brabant, Friesland, Overijssel	February 2021	(IPO, 2020)
Brabantse Ontwikkelaanpak Stikstof (BOS) 1.0 <i>Uitvoeringsagenda 2020-2023</i>	Noord-Brabant	December 2020	(Provincie Noord-Brabant, 2020)
Eerste opzet Friese aanpak stikstof	Friesland	February 2020	(Provincie Friesland, 2020)
Startnotitie Uitvoeringsprogramma Friese Aanpak Stikstof <i>Zoeken naar stikstofevenwicht</i>	Friesland	February 2021	(Provincie Friesland, 2021)
Gebiedsgerichte Aanpak Stikstof Overijssel - versie september 2020	Overijssel	July 2020	(Provincie Overijssel, 2020)

Figure 16 Overview of analyzed documents

4.4 Units of analysis

The spatial boundary of this study concerning Dutch nitrogen policies, is the border of the Netherlands. All primary data was collected through interviews with participants that are active in the arena of the Dutch nitrogen discourse. The analysis of nitrogen policies was limited to Dutch policies and relevant European policies. The theoretical scope was determined through a literature study. Key theoretical concepts in this study are participation, area-based planning and nitrogen policies. The political handling of the Dutch nitrogen crisis is likely to be subject of significant changes in the coming years. Dutch provinces are still formulating their area-based nitrogen policies. These changes can severely affect the views of key actors concerning policies. Therefore it is important to define a strict timeframe of data collection. The data collection through interviews of actors will be limited to the period from 02-2021 to 06-2021. Any relevant changes in national and regional policies will be documented.

4.5 Summary and framework of data-collection techniques

This research employs a qualitative case-study approach, in which three cases are analyzed. The three cases consist of the developing area-based nitrogen policies of Noord-Brabant, Friesland and Overijssel. The case-study data was collected through a combination of document analyses and semi-structured interviews with actors involved in the development of area-based nitrogen policies in at least one of the three cases. The collected data was analyzed through a process in which the analyzed documents and the transcribed interviews were coded. The codes were established in an interactive process, with new codes being created when relevant topics and themes emerged in the documents and during the interviews that were not anticipated beforehand. The coded passages were subsequently studied and visible themes and patterns were explored. See figure 17 for an overview of

the methods of data collection, documentation and analysis per sub-question. The collected data is described in chapter 5. The results are subsequently analyzed in chapter 6.

Question	Which information	Moment of retrieval	Source	Method of retrieval	Documentation method	Method of analysis
At which levels of scale does the problem of nitrogen emission and subsequent deposition occur?	Information from existing studies on nitrogen deposition	Spring 2021	Studies on nitrogen deposition	Accessing scientific publications	Database of relevant publications	Literary study
What is the potential value of participation within the nitrogen issue?	Information from existing scientific studies on participation	Spring 2021	Literature on area-based planning	Accessing scientific publications through university facilities	Database of relevant publications	Literary study
Which levels of scale are well suited for an area-based approach in which area-dependent characteristics can be taken into account?	Information from existing scientific studies, information from policy documents, information from interviews	Spring 2021	Literature on governance, policy documents, interviews with stakeholders	Accessing scientific publications through university facilities, internet search and download, Semi-structured interviews with stakeholders	Database of relevant publications, database of relevant policy documents, transcription	Literature study, Document analysis, coding via Atlas.ti software
What governance arrangements can be distinguished in the area-based policies of selected cases?	Information from existing scientific studies, information from policy documents	Spring 2021	Literature on governance, policy documents	Accessing scientific publications through university facilities, internet search and download	Database of relevant publications, database of relevant policy documents	Literature study, Document analysis
How and with what means can stakeholders participate in decision-making regarding area-based nitrogen policies and how can a collaborative role be strengthened?	Information from policy documents, information from interviews	Spring 2021	Policy documents, interviews with stakeholders	Semi-structured interviews with stakeholders, internet search and download	Transcription, database of relevant policy documents	Analysis of interviews through categorization and coding (Atlas.ti), Document analysis

Figure 17 Framework of data collection techniques

Chapter 5 - Results

In this chapter the results from the data gathered through eleven semi-structured interviews and analysis of six documents will be discussed. Sub-question 3 will be addressed, while sub-questions 4 and 5 will feature in this chapter and subsequently be analyzed in chapter 6 on the basis of the literature from chapter 3. In this discussion input from the interviewees will be included. All of the participants' input described was translated from Dutch to English, as the interviews were conducted in Dutch. The central aim during translation was to stay true to the meaning of the words spoken in their context. However, due to the influence of the researcher in the process of translation, all passages attributed to interviewees are to be considered paraphrasing.

The sections of this chapter are roughly based on the codes that were used during the analysis of the results, which were established based on predetermined and emerged topics and themes. Furthermore, the structure of the sections corresponds with the sub-questions that feature in this chapter. Section 5.1 covers the results that tie into the third sub-question: *Which levels of scale are well suited for an area-based approach in which area-dependent characteristics can be taken into account?* Section 5.2 covers the results that tie into the fourth sub-question: *What governance arrangements can be distinguished in the area-based nitrogen policies of Noord-Brabant, Friesland and Overijssel?* Section 5.3 covers the results that tie into the fifth sub-question: *How and with what means can stakeholders participate in decision-making regarding area-based nitrogen policies and how can a participatory role be strengthened?* In section 5.4 the differences between the three analyzed cases are examined.

5.1 Levels of scale

5.1.1 Levels of scale of the nitrogen issue and nitrogen policy

The nitrogen issue

The concentration of deposition is highest in the vicinity of the source for both NH₃ and NO_x. However, a large portion of emitted particles is deposited at a greater distance from the source. The distribution patterns of nitrogen differ between NH₃ and NO_x. The pattern of NH₃ is generally more localized, whereas NO_x emissions will on average travel further before being deposited, as is described in section 2.3. These patterns lead to both a local and regional nitrogen issue due to the higher concentration of deposition in the vicinity of emitters, as well as an issue that affects areas over larger distances and greater in scale. These findings are reflected by the input of multiple interview respondents and the contents of the analyzed documents.

The nitrogen issue manifests at a local, regional, national and international level. The problems occur on multiple levels of scale simultaneously and solutions are not within the reach of a single government layer (Interprovinciaal Overleg, 2020a). Nitrogen ends up in nature reserves over both short and longer distances and any measures that affect nitrogen emissions will not only have an effect within a province, but also in other provinces (Interprovinciaal Overleg, 2020c). Due to the concentration of nitrogen deposition in the vicinity of the source, provincial authorities and participants assume that measures against nitrogen emissions will have the greatest effect on nitrogen pressure on nature if they are aimed at sources in close vicinity of vulnerable Natura 2000 areas. According to one participant, however, it depends on how you look at the problem:

If you specifically focus on the Natura 2000 areas, it mainly relates to the areas from which deposition ends up on those Natura 2000 areas. [...]. You can look closely around those areas and you can probably solve a large part of the overpressure. However, ammonia is of course emitted province-wide. You have probably heard of the term atmospheric nitrogen load. We will mainly zoom in around those Natura 2000 areas at first, to have maximum effect, given the limited budgets that we currently have to work with. (P1-gov)

The concentrated deposition in the vicinity of nitrogen sources is acknowledged by participants and provincial governments. However, the need for awareness of the large portion of nitrogen deposition that comes from sources at a greater distance from the Natura 2000 areas, as part of the atmospheric nitrogen load, is also emphasized. (Interprovinciaal Overleg, 2020d). The importance of including larger levels of scale is particularly apparent when it comes to the transboundary dimension of the nitrogen issue. All examined provinces emphasize that a considerable part of the nitrogen deposition originates in areas outside the direct sphere of influence, to varying degrees (Interprovinciaal Overleg, 2020d; Provincie Friesland, 2021; Provincie Noord-Brabant, 2020; Provincie Overijssel, 2020). As a result, it is also considered important that a transboundary element and international collaboration are included as part of the nitrogen approach (Provincie Friesland, 2021; Provincie Overijssel, 2020), while the fact that the Netherlands is a net nitrogen exporter is also acknowledged (Provincie Noord-Brabant, 2020). The challenge posed by the transboundary dimension of the nitrogen issue is also mentioned by participants:

[...] where the contributing factors are less easy to influence, such as shipping or depositions from abroad, it is more difficult. In that case you can take all kinds of measures in the Netherlands, but you'll really have to look beyond the border. (P5-agr)

One participant mentions that, even though the contribution of cross-border nitrogen can be very high in border regions, it is no reason for complacency:

I often see the argument: "Yes, so then we can't achieve the goals, we don't have to try our best". That's not a good approach. We must do what we can do within the Netherlands and also really make an effort to at least ensure that neighboring countries are aware of this and comply with agreements already made. [...]. You have to keep a finger on the pulse from Brabant and the national government and put pressure on it. And also realize that they experience the same thing, that there certainly is something going the other way. (P11-nat)

Nitrogen policy

The solvability of the nitrogen issue is deemed to be dependent on collaboration between the government at its multiple levels (Interprovinciaal Overleg, 2020a). The observation that the nitrogen issue manifests at multiple levels of scale is also reflected in the intended, provisional area-based policy structures of the provinces. Due to the differences the Adviescollege Stikstofproblematiek argued that the inclusion of fine-grained spatial details in policy is relevant for NH₃ emissions, and for NO_x only if the emissions are heavily concentrated on a local scale (Adviescollege, 2020). The potential added value of an area-based approach, because of the spatial differences in nitrogen pressure and variation in the vulnerability of natural environments, is acknowledged by provinces (Interprovinciaal Overleg, 2020d). However, the need for generic national measures to decrease the size of the atmospheric nitrogen load is also emphasized (Interprovinciaal Overleg, 2020d). This claim is supported by previous findings from an advisory report stating that area-based policies are only effective if the background nitrogen load is not too high (Kros et al., 2008).

The intended and provisional area-based policies of the examined provinces cover multiple levels of scale (Interprovinciaal Overleg, 2020a). An example is the intended approach in Noord-Brabant, in which governance is being developed at a (1) Brabant-wide level, (2) regional level and (3) area level, each with its own consultation bodies (Interprovinciaal Overleg, 2020c). In Overijssel it was stated that the regional scale is seen as the core of the area-based approach, because the regional scale forms the link between local bottlenecks, initiatives and measures on the one hand and provincial and national policy development and legislation on the other (Provincie Overijssel, 2020). However, other levels of scale are also involved there, such as the consultation platform SamenWerktBeter at provincial level and area teams in the various sub-areas at a more local level.

The provisional area-based policy in all examined provinces seems to be mainly focused on the Natura 2000 areas and the associated critical deposition values (KDWs) (Interprovinciaal Overleg, 2020a). More specifically a considerable portion of the area-based measures are intended to be centered in the transition areas surrounding vulnerable Natura 2000 areas, partly due the preferences of the Minister Agriculture, Nature and Food Quality (Provincie Friesland, 2021). The realization of the Natuurnetwerk Nederland is sporadically mentioned as a task to which nitrogen policies could be linked, but does not seem to play a central role in the development of area-based nitrogen policies (Interprovinciaal Overleg, 2020a).

5.1.2 Relation between generic national policy and area-based policy

Most participants indicated that an area-based approach could be a valuable addition to tackle the nitrogen issue. One reason an area-based approach could be valuable is because a large portion of nitrogen is deposited relatively close to its source. It is notable that participants from the nature sector express doubts about the extent to which a predominantly area-based approach could solve the nitrogen problem, and emphasize the need for generic measures as well. Interviewees that participated based on their agricultural experience generally express themselves somewhat more positively about the value of an area-based approach:

I believe the critical deposition threshold is exceeded in all of the eleven [nitrogen-sensitive nature reserves]. If you think something needs to be done about that, it's best to do it as close to that area as possible. This is where the area-based approach comes in. [...]. If you are going to buy up large companies in the vicinity of those areas, that will really help. So if they do want to reduce [nitrogen], then this is the most logical strategy if you ask me. (P4-agr)

A second reason an area-based approach could be valuable is that such an approach could allow for a situation-dependent handling of locally embedded issues that is befitting the context of the area. However, participants also emphasized that solution of the nitrogen issue cannot solely be found in area-based measures:

But I do think that part of the success of the task ahead lies in looking at it from an area-based perspective and together with partners, [...], to see how you can come to an interpretation that also fits in the area together. I think that's the most important. Hence area-based. It is a difficult task. You can't do everything within the area. (P7-gov)

The notion that part of the solution must partly be found in generic measures featured both in multiple interviews as well as analyzed policy documents. Two reasons mentioned are the prevention of disproportionate inequality between different areas, as well as the belief that local sources have a relatively limited effect (Interprovinciaal Overleg, 2020a). To remedy the problem, generic policy aimed at dilution of the atmospheric nitrogen load is seen as an indispensable requirement (Interprovinciaal Overleg, 2020d):

It is also the case, as is visible in the data, that area-based measures alone can never be the solution. You simply need a very clear generic approach with source measures to reduce the nitrogen load. (P11-nat)

A concern shared by several participants from the nature sector was that the current nitrogen approach seems to be largely focused on the Natura 2000 areas, while nitrogen also causes damage to ecosystems outside of these protected areas:

Not only those areas that have been designated as nitrogen-sensitive suffer from nitrogen, all nature does. Even outside nature reserves. It is fine to start with an area-based approach, but an integrated and nationwide approach is needed. To also reduce nitrogen deposition outside the Natura 2000 areas. Focusing solely on vulnerable Natura 2000 areas is insufficient. (P2-nat)

5.1.3 Area sub-divisions

As mentioned in section 5.1.1, the provisional area-based approaches of the examined provinces cover multiple levels of scale. All provinces aim to set consultation structures on the scales of the province,

regions and areas. However, all provinces have formulated area divisions which serve as a logical spatial division for the area-based nitrogen approach (Interprovinciaal Overleg, 2020a). A similarity in the approach to formulate area sub-divisions of the examined provinces is the aim to link up with existing consultation structures and ongoing area processes. It is difficult to determine any differences in approach between the provinces. Based on the documents, it seems that a slightly different approach was chosen in Overijssel, with a division of the province into six sub-areas, while Noord-Brabant and Friesland seem to have shaped their spatial units based on the vulnerable Natura 2000 areas to a greater extent. However, during the interviews it became clear that the Natura 2000 areas also play an important role in Overijssel within the sub-areas. In addition, some area processes in Friesland encompass several Natura 2000 areas, such as around the Koningsdiep. Due to the preliminary nature of the information and the frequently changing reality of the developing area-based policies it would be unwise to draw conclusions.

5.1.4 Interpretation

Nitrogen emission and deposition is an issue that manifests at multiple levels of scale. The larger levels of scale and the transboundary dimension result from the large distances nitrogen can travel before deposition. There is also a strong local and regional element to the issue, as the concentration of deposition is highest in the vicinity of the source. These characteristics of the issue are reflected in both the intended policy structures of examined provinces and the thoughts of the participants about suitable policy forms to combat the nitrogen issue. In addition to the fact that it is legally stipulated that provincial authorities must establish an area-based nitrogen approach, the examined provinces seem to ascribe potential value to area-specific nitrogen policies. The intended area-based policies cover the provincial scale, a regional scale and an area scale, but examined provinces emphasize that part of the solution must also be sought on a higher scale. Participants, likewise, do see a potential added value of an area-based approach, but emphasize that an area-based approach alone will not be sufficient to ultimately solve the nitrogen issue. To achieve a dilution of the atmospheric nitrogen load, generic national rules are thought to be needed. This contrasts with a recent report that states that an area-specific approach to achieve nitrogen reduction in the vicinity of nitrogen-sensitive habitat types is the most cost-effective approach, which could concurrently contribute to the dilution of the atmospheric nitrogen load and a decreased associated nitrogen pressure in other areas (Vink et al., 2021). Lastly, participants from the nature sector emphasize the need to also protect ecosystems outside of Natura 2000 environments, for which area-based approaches with a strong focus on the Natura 2000 areas do not appear to be a suitable instrument.

5.2 Governance

5.2.1 The division of roles and responsibilities between government layers

The roles and responsibilities in nitrogen policies are shared between multiple government layers, and are mostly based on the pre-existing division of responsibilities and powers (Interprovinciaal Overleg, 2020a; Provincie Overijssel, 2020). Municipalities are the competent authorities responsible for the granting of permits and the enforcement of construction projects, whereas regional water authorities are involved mainly through their responsibilities for wetlands and hydrology (Interprovinciaal Overleg, 2020a). However, the responsibilities for nitrogen policies are predominantly vested with the national government, specifically the Ministry of LNV, and provincial governments.

The national government has an overarching system responsibility. The responsibility of coordination rests with the Minister of LNV and the Nitrogen Program Directorate (Programmadirectie Stikstof). With the nitrogen reduction and nature improvement act that has since been passed, the cabinet has committed itself to the objective of achieving a healthy nitrogen level in at least half of the Natura 2000 areas by 2030. The aforementioned act obligates the Minister of LNV to establish a nitrogen reduction and nature improvement program. The national government also plays an important role in the area-based approach through this responsibility. The national government facilitates the area-based approach and has an interest in ensuring that national interests and projects are properly safeguarded (Interprovinciaal Overleg, 2020a). The overarching system responsibility for the area-based approach rests with the coordinating Ministry of LNV, which monitors progress and, if necessary stimulates progress in ongoing processes (Interprovinciaal Overleg, 2020a).

Provincial governments are involved through their responsibilities for nature management, the granting of permits on the basis of the Nature Conservation Act (Wet natuurbescherming), nature restoration measures and have a directing role in issues transcending the boundaries of municipalities (Interprovinciaal Overleg, 2020a; Provincie Noord-Brabant, 2020; Provincie Overijssel, 2020). In addition, part of the involvement of the provinces in area-based nitrogen approach results from the directing role they have been assigned in the area-based approach. The responsibility for the organization and implementation of area-based nitrogen policy is part of this directing role (Interprovinciaal Overleg, 2020a). Part of the nitrogen reduction and nature improvement act is an obligation for the *Gedeputeerde Staten* (provincial governing bodies) to formulate provincial area plans that contribute to the nationally required deposition reduction. All examined provinces emphasize the aim and importance of involving social partners in decision-making regarding area-based nitrogen approach (Provincie Friesland, 2021; Provincie Noord-Brabant, 2020; Provincie Overijssel, 2020). However, decision-making power regarding the composition of area-based policies does not rest with provincial authorities completely. The policy framework is established in collaboration between the national government and provincial governments, while the policy instruments will partly and the financial resources will largely be provided by the national government. Limited use of provincial resources is discussed in some provinces, but concerns a relatively small amount compared to the total intended expenditure on the nitrogen approach.

At its core the area-based nitrogen approach is organized as a joint task of the provinces and the national government, in which both layers of government each have their own powers and responsibilities (Interprovinciaal Overleg, 2020a; Provincie Noord-Brabant, 2020). A division of responsibilities and roles between the national government and provincial governments, is also recommended in a recent report which states that the national government should carry the responsibility to formulate generic regulations, while the provinces should shape the area-based approach (Vink et al., 2021). The realization of an efficient and cohesive approach is thought to be dependent on collaboration in which different levels of government do not get in each other's way, but rather complement each other (Interprovinciaal Overleg, 2020a). To that end, the national government and provinces are to reach agreements, in coordination with the municipalities and regional water authorities, about guiding principles and preconditions for the area-based nitrogen approach (Provincie Noord-Brabant, 2020; Provincie Overijssel, 2020).

5.2.2 Who defines policy objectives

The cabinet formulated the objective of a nitrogen deposition below the critical deposition value in 50% of the nitrogen-sensitive hectares in nitrogen reduction and nature improvement act, as well as less binding objectives for 2025 and 2030. It has been estimated that a 26% reduction in nitrogen emissions is required to achieve the formulated objective by 2030, as is described in section 2.6. The Adviescollege Stikstofproblematiek advised the cabinet to translate national objectives to provincial objectives (Adviescollege, 2020). As of July 2021 it seems that the national objective has not been translated into province-specific objectives. Provinces mostly refer to the aforementioned 50% and 26% objectives in the documents that detail the development of area-based policies (Provincie Friesland, 2021; Provincie Overijssel, 2020), but seem to have some autonomy in the manner in which a reduction of nitrogen emissions is realized:

Look, it's nice that you can fill in that yourself as a province. However, as the province of Friesland, I don't think we have yet determined whether a 26% reduction will also bring us 50% below the KDW, or whether that will do more or less. We will have to calculate that ourselves.
(P1-gov)

In addition to the national reduction objectives, provincial policy objectives are formulated within the area-based policies. The decision-making power to establish provincial policy objectives rests with *Gedeputeerde* and *Provinciale Staten* (provincial governing bodies). Non-governmental partners in the areas are to be involved in the specification and elaboration of the formulated objectives (Provincie Noord-Brabant, 2020; Provincie Overijssel, 2020).

5.2.3 Stakeholders' views on the role of the government

Participants from the agricultural sector as well as the nature sector see an important role for the national government in the search for a solution to the nitrogen issue (P5-agr; P11-nat). The provincial government is also ascribed an important role by participants, especially in the area-based approaches. When participants were asked about the way in which governments fulfill the role that participants ascribe to them, a number of themes emerged.

A demand for clear frameworks and objectives

The first theme is the demand for clear frameworks from the national government and provincial governments, which featured particularly prominently in the input of the participants from the nature sector (P2-nat; P8-nat; P10-nat). The demand for more clarity on the frameworks and objectives also emerged as one of the key findings in a previous national stakeholder analysis (de Groot, 2021). This lack of clarity can lead to various problems. First, it can lead to polarization:

Yes, I think the lack of frameworks can be very polarizing. It is precisely because these frameworks are so unclear that collaboration is very difficult. [...]. Now it is still so open and vague, there is nothing to be gained yet, so to speak. You notice that everyone brings in their hobby-horses, and that's about it. (P8-nat)

Secondly, there is a risk that a lack of clarity about frameworks and objectives leads to a slow process due to discussions about preconditions:

But I do think that clear preconditions should be provided by the provinces and the state in advance. Such as: so much nitrogen reduction must be achieved, CO2 reduction and so on. So that you don't get into discussions within all those area processes about the task. Just be very clear, emissions reduced have to be reduced by this percentage for example. Then you can start puzzling about the policy composition. But if the problem per area is completely open, you can start have the same discussions again in every area. That must be prevented. (P2-nat)

A balanced consideration of interests

One participant referred to a balanced consideration of interests as an important function of the government:

But I think that the role of the government is much needed. [...]. Otherwise you run the risk that, of those three policy pillars, the emphasis will very strongly be on the permits, the economic side and less on nitrogen reduction measures and nature restoration. (P10-nat)

After which it was pointed out that there is a risk that the government focuses excessively on trying to serve all interests, thereby avoiding difficult choices:

Everyone was promised that everyone would get a little and that everyone's interests would be taken into account. But that is impossible. That's exactly what Remkes said. Not everything is possible everywhere. You will have to make hard choices. It's going to hurt on all sides. (P10-nat)

Guardian of process, progress and legal tenability

Some participants emphasized the role of the government to monitor processes and intervene if progress is lacking:

I think it is important that you say at all meetings, we have finalized this at some point and we are going in that direction. I think the province has a very important role there as a guardian of process, as well as of progress. (P3-agr)

Furthermore, multiple participants stressed the necessity of assurance of the legal tenability of the chosen approach by the government:

Of course, the province and the state have a duty to secure the legal tenability of the proposed solution. (P8-nat)

Whereas participants from the agricultural sector emphasized the need for a solution for those farmers whose permits lost legal validity after the dismissal of PAS, but that government layers sometimes look at each other instead of taking swift action (P3-agr; P5-agr).

Getting started

The last theme that emerged is the desire of participants to start with the area-based approach, at least with an inventories of the tasks, possibilities and challenges within the areas (P5-agr; P8-nat; P10-nat):

But then actually get to work with the task at hand, but that hasn't really happened in recent years. The intentions were there. A lot of money has also been made available. But it hasn't ended up in the provinces yet. The intention to start really is present. Then the provinces on the other side, they have to get to work on this, but they are waiting for the money from The Hague.

Because you cannot buy out farmers without money from The Hague and you cannot do a nature restoration project. In the meantime we are talking about instruments, about governance and about how we are going to manage to do all of it. In the meantime, still nothing is happening. In reality everything is still idle. (P10-nat)

5.2.4 Interrelations of involved actors

Positive assessment of interrelations

Participants are predominantly positive about the mutual relationships with other involved actors and sectors in the nitrogen arena in the provinces. Both participants from the agricultural and nature sectors mention the necessity of cooperation. Furthermore, several participants are convinced that involved stakeholders often listen to each other and try to be understanding of each other's interests:

It was a bit hostile at first. We also had some tractors at the provincial government, you name it. But after that I think it turned out fine. People listen to each other. The differing interests are also being recognized. (P3-agr)

It is noteworthy that participants from the nature sector express understanding about the difficult situation in which farmers find themselves, because their revenue model may come under pressure due to nitrogen measures:

People from the nature sector also say: "if farmers can't earn anything, then we can ask little of them." (P4-agr)

We also clearly see that the farmer is to a large extent also the one who has to maintain the landscape. But there currently is a large incentive to only to produce grass on every square meter. You have to remove that incentive. We would prefer to have more farmers who have a better income, but then through ecosystem services. In other words, that they are paid for dealing well with the landscape, for biodiversity, with water services. [...]. That would be our dream image. [...]. What matters is perspective. These entrepreneurs must be offered a perspective for the future. If they don't see that, they only see dangers. The danger that you will no longer have an income in a few years. I totally understand that you're going resist in that case. (P8-nat)

One participant states that strong statements are made publicly in the spotlight, but that those involved do seek rapprochement behind the scenes:

In Brabant we have a good habit of expressing strong language in the spotlight, but to approach each other behind the scenes in the knowledge that you do need each other. That is a long tradition in Brabant. For example, we have good contacts with the ZLTO. But when we and others are in front of our own audience, that is less noticeable. (P10-nat)

Relations between stakeholders and provincial governments are also positively assessed. A participant pointed to the importance that has been assigned by the province of Friesland to take into account the interests of involved stakeholders as a possible explanation (P1-gov). Furthermore, participants from the agricultural sector are appreciative of the knowledge and expertise that is present in the organization of the province of Friesland (P3-agr; P4-agr).

These findings are partly corroborated by a stakeholder analysis at the national level, which stated that it is easier to collaborate on a smaller levels of scale where stakeholders are more familiar with each other and can work on concrete problems and concrete solutions (de Groot, 2021). However, some identified factors could complicate interrelations between stakeholders.

Factors that complicate interrelations

During analysis of the collected data four factors that complicate the interrelations between stakeholders emerged. The first factor, which featured most frequently, is that there often are conflicting interests between the agricultural and nature sectors in particular (P3-agr; P4-agr; P8-nat; P10-nat). At times there is a lack of mutual understanding, which complicates processes of consultation (P3-agr). The interests that are often thought to be opposites are achieving nitrogen reductions on the one hand, and keeping farmers' revenue models profitable on the other:

The interests are different. They are almost opposites. When I hear that nature organizations only want reduction, less livestock, extensification, circular agriculture, nature inclusive, you know the terms. That's what they want. Agriculture wants to change. It just has to remain rewarding. Every step you take towards nitrogen reduction and towards biodiversity, it all increases the cost price or decreases yield. We talk about these things, but no one has yet come up with a worthwhile solution. Until that is the case, I think those interests will remain at odds with each other. (P4-agr)

In the experience of one interviewee, opposing interests emerge more strongly at a local level, where issues becomes more concrete:

That very much depends on the level at which you speak. When I speak to people from LTO-Noord in the policy department, you can generally talk quite well. I take seat at many nitrogen tables. [...]. There, more local interests will come into play, and people are more harnessed. Then they only see threats coming their way. I do think there is a difference. (P8-nat)

The second complicating factor is that some agricultural actors do not always believe or recognize (the severity of) the nitrogen issue, which can lead to a decreased willingness to contribute to a solution. This is partly due to the consequences of the nitrogen problem not always being immediately visible:

People don't believe everything either. Then this is the problem, then that is the problem. Look, with the meadow birds you can see that things are not going well. However, there is less insight into what does or does not happen in the nature reserves. (P3-agr)

A third complicating factor lies within the fragmentation of the agricultural sector. Because there are many different types of farms, many differing interests are at play. This lack of unity in the agricultural sector was also encountered in a national stakeholder analysis (de Groot, 2021). The issue of a fragmented agricultural sector complicates processes of consultation and collaboration, because it makes it difficult to achieve a balanced and complete representation of different types of farmers and farms:

I think the idea that the agricultural sector does not really act as one party. It is often about individual interests. Every farmer has his own requirements and his own view on the matter. There is not really a widely supported uniform vision among all farmers. Sometimes it appears

to be every man for himself. It is difficult to start an effective dialogue with those groups. (P2-nat)

A final complicating factor in the interrelations between stakeholders is that stakeholders currently often experience a lack of clarity about policy frameworks and policy objectives. The perceived lack of clarity, which is described more fully in section 5.2.3, can negatively affect interaction during collaborative processes, because stakeholders are more focused on sharing their own interests, instead of jointly exploring possible solutions:

I think that the lack of frameworks has a very polarizing effect. (P8-nat)

5.2.5 Interpretation

The national government and provincial government both have an important role in the development of area-based nitrogen policies. The national government has overarching system responsibility, must ensure legal tenability, and formulates generic nitrogen regulations. The provinces are responsible for nature management and the elaboration of area-based policies. These roles include the formulation of objectives. The national government sets the national objectives, while at provincial level the provincial governing bodies determine the area-specific objectives. During the process of elaboration of the provincial goals in area agendas, consultation with stakeholder organizations takes place. Stakeholders believe that the government has a central role in the process of developing the area-based nitrogen policies. First, the government is ascribed the responsibility to perform a balanced consideration of interests. Secondly, it is thought that the government should guard the process, progress and legal tenability of the (area-based) nitrogen policies. Furthermore, participants express a desire for clear frameworks and policy objectives. The interrelations between stakeholders is predominantly assessed positively, which possibly increases the opportunities for a fruitful cooperation within the provinces. However, there are several factors that could complicate a cooperative approach to the nitrogen issue. The interests of stakeholders are sometimes in conflict, some agricultural actors express doubt about the (severity of) the nitrogen issue and about underlying models and assumptions, the agricultural sector is fragmented, and the lack of clarity about policy frameworks and policy objectives can complicate collaboration.

5.3 Stakeholder participation

5.3.1 Participation technique and structures

Stakeholders participation in the development of the area-based nitrogen approach occurs both at the national and provincial level. Furthermore, as part the provincial area-based approach participation will occur within the established sub-areas. The progress of realizing these local and regional consultation or collaboration structures differs between provinces. The participation at a national level, which includes processes of consultation and lobbying, was mentioned in multiple interviews. As this paper is focused on the development of area-based nitrogen policies of the three examined provinces, this section will center around stakeholder participation within the examined provinces. The area-based nitrogen policy plans of the three examined provinces feature stakeholder involvement in the form of the participation of interest groups. Participation is organized as part of the policy development on a provincial level and within the sub-areas. Participation will also occur during area analyses to some extent, as a starting point for shaping the eventual area agendas. The organization of participation in the development of the area-based nitrogen approach in the three provinces is

characterized by multiple consultation structures at different levels of scale and centered around differing themes. Below is a brief overview per province.

Friesland

In Friesland, stakeholders are involved province-wide via the organization of dialogue sessions. This process has been running since the autumn of 2019 (Provincie Friesland, 2021). Via these sessions, involving multiple sectors, stakeholders are regularly informed and consulted about developments in the provincial nitrogen approach (Provincie Friesland, 2020). Information and coordination from the dialogue sessions with the sectors is included as input in the area process (Provincie Friesland, 2020). The dialogue are developed in two main tracks: (1) thinking along about concrete opportunities and solution in a small group and (2) linking the nitrogen task to existing area processes or starting area processes with stakeholders (Provincie Friesland, 2020). In order to coordinate the area approach, the provincial nitrogen approach is presented in the dialogue sessions, so that feedback can be collected before starting the area-based approach in the areas (Provincie Friesland, 2020). Partners from *Natuer mei de Mienskip*, a provincial partnership for nature development, are also involved in this process. Furthermore, area meetings are held in the areas where the area-based approach is being started (Provincie Friesland, 2020). Participation in the sub-areas will be developed around area committees, in which a composition of representatives from organizations and interest groups from multiple sectors relevant to the area will consult and collaborate to develop area plans (Interprovinciaal Overleg, 2020b). In addition to the provincial dialogue sessions and the consultations within the areas, workgroups will probably be organized in which different represented parties to look at certain themes and specific issues and explore potential solutions (P1-gov). Currently the development of the area-based approach features representative participation, but at a later stage there will also be room for affected individuals to be involved:

Talking will take place in different ways. With interested organizations, so also with LTO and such. In addition, with area committees, so per area. In the Koningsdiep area, for example, you might consult with an area committee. You will also consult with farmers in sub-areas, I would think of 5 or 10 farmers, those kinds of numbers. Eventually you will also talk to the individual farmers. (P1-gov)

In order to also inform interested parties who are not directly involved via the aforementioned structures, a communication plan will be developed (Provincie Friesland, 2020).

Noord-Brabant

Participation in Noord-Brabant is also characterized by differing consultation structures. Province-wide administrative consultation takes place via a consultation structure called '*de Brabantbrede tafel aanpak stikstof*', which is chaired by an independent person. Various governments and interest groups from involved sectors take part (Provincie Noord-Brabant, 2020). In addition, there is a second province-wide consultation structure, called '*Brabants Platform Stikstof*', which primarily serves as a think tank and sounding board (Provincie Noord-Brabant, 2020). The participating parties are generally the same in both consultation structures.

The province has had nitrogen tables for some time, 'Platform Stikstof' in which we participate with all kinds of other organizations. This is a joint table where the business community, agriculture, water boards and nature organizations all sit together. Then you can share, you can

discuss and everything is open for discussion. Do not discuss everything sectorally, but together, that is good. That is something the province does well. It is mostly about sharing knowledge, keeping an eye on developments. (P11-nat)

In addition to province-wide consultation, cooperation takes place at a local level in the sub-areas. To develop the application of the area-based policy in the nitrogen-sensitive areas, several steps are taken. First (1) the issue at hand is inventoried, then (2) a reconnaissance in the area takes place, after which (3) involved parties try to develop an area vision, on the basis of which (4) concrete plans can be drawn up, which (5) will subsequently be carried out (Provincie Noord-Brabant, 2020). During all steps of the development of the area-based approach (analysis, programming and execution) partners who are active in the area work closely together (Provincie Noord-Brabant, 2020). Even though representative participation is currently emphasized in Noord-Brabant, affected individuals will probably also be involved later:

It currently is easier to be involved as an organization than as an individual. There are also farmers and other people around those areas and I think it's a bit early to get them involved at this point. That has not happened yet. (P11-nat)

Overijssel

As in the other provinces, stakeholder participation has been incorporated in the development of the area-based approach in Overijssel. Stakeholders are involved through participation in one of the consultation structures that have been organized or that already existed. Three provincial consultation structures were involved in the establishment of the preliminary area-based policy plans. The participants in the 'Overijsselse Regietafel Stikstof', which connects various sectors on the administrative level, the 'Werkgroep Gebiedsgerichte Aanpak Stikstof' and 'SamenwerktBeter', consultation platform that is committed to tackle societal challenges that require coordination between different interests, were consulted in the development of the preliminary area-based policy plans in Overijssel (Provincie Overijssel, 2020). The input resulting from participation in the development phase of the area-based approach is used in an advisory role by the province (Interprovinciaal Overleg, 2020d). In the implementation phase, the province expects that the role of participants to shift to a role of collaboration (Interprovinciaal Overleg, 2020d).

Furthermore, participation is organized in the six sub-areas that have been defined. The six sub-areas cover the entire province and were formed based on existing area processes and administrative boundaries. For the formulation of area agendas, area teams have been formed for each sub-area. These agendas are formulated through a process that includes (1) an analysis of the task at hand, (2) an inventory and analysis of possible measures and (3) alignment/consultation with stakeholders (Interprovinciaal Overleg, 2020d). For the consultation with stakeholders in the areas local consultation structures will be organized. The manner and level of participation in these areas has not yet been determined fully as of October 2020 (Interprovinciaal Overleg, 2020d). In addition to the participation of organizations from involved sectors, the province of Overijssel aims to involve issues that can affect livability (Interprovinciaal Overleg, 2020d).

A multitude of consultation structures

Participation in the development of nitrogen policy in the provinces is organized in many different structures. Many of the participating organizations are not only involved in the nitrogen issue, but also

with the forest strategy and issues of hydrology. One participant mentioned that the amount of processes and area structures is becoming unwieldy:

That might be a bit of a problem too. [...] There are just a lot of themes. You focus on nitrogen, but we also have problems with peat meadows, which is also an important dossier. The Water Framework Directive is an important dossier. The meadow birds is an important dossier. Biodiversity, and issues have their own processes. Consultation structures are formed. It's getting to be a bit much. Sometimes you can't see the forest because of the trees. We are thematically asked to provide input for all these dossiers, per area. Currently, that is a lot. (P2-nat)

5.3.2 Type of participation

The stakeholder participation as described in the preliminary policy plans of the examined provinces, summarized in section 5.3.1, have two main characteristics. The first is that the already occurring or planned forms of participation are based on representation. Provinces mainly seek the involvement of other governments and interest groups from sectors that are affected by the nitrogen issue. There are indications that individual stakeholders will be given the opportunity to participate in the process at a later stage, as the plans become more concrete. The province of Friesland mentions that starting area processes with actors who are directly involved is one of the tracks through which dialogue will be organized (Provincie Friesland, 2020). However, the timeframe and form of involvement of individual stakeholders at a later stage are not clarified in the analyzed documents. The second characteristic is that participants do not have actual decision-making power. The process of participation is shaped around consultation and dialogue, with a flow of information going both ways between stakeholders and governmental actors. In the preliminary policy plans of the provinces of Friesland and Noord-Brabant, the word dialogue is often mentioned to indicate the nature of the participation (Provincie Friesland, 2020; Provincie Noord-Brabant, 2020). The province of Friesland mentions dialogue sessions in which participants will be informed and consulted, and in which participants will be enabled to help think about possible solutions (Provincie Friesland, 2020). The province of Noord-Brabant refers to dialogue with and between stakeholders and cooperation with social partners (Provincie Noord-Brabant, 2020). The province of Overijssel refers to the form of participation with the words informing and involving (Provincie Overijssel, 2020). The provinces seem to value support from stakeholders for the developing plans and therefore consider participation to be important. However, broad support from all affected stakeholders for the plans is not a precondition set in stone.

Ultimately, the Provinciale Staten must set an agenda. That is what Provinciale Staten has given itself as its goal. And preferably, which is in line with the Natura 2000 development task, that is a proposal supported by the administrative area table. If such a supported proposal is not realized, then one in which as many parties as possible want to participate. If that can't be realized, an agreement must at least be reached with the involved governments. And if that doesn't work, Provinciale Staten sets an agenda for the task they received from The Hague. We then translate these directly into an area plan. Preferably supported, the less desirable line is an imposed area agenda. (P7-gov)

5.3.3 Selection of stakeholders

The responsibility for a selection of stakeholders to participate in the various consultation structures seems to rest with the provinces. In Overijssel cooperation with partners in the sub-areas is deemed to be crucial (Interprovinciaal Overleg, 2020d). Participants are predominantly positive about the

province-wide composition of the participating organizations. One participant states that participation on the provincial level is an open invitation:

In fact, all kinds of organizations that want to participate in the discussion about nitrogen and its redistribution have been invited to join the discussion at that table. In practice, it is the nature managers and the farmers who talk. But everyone is welcome to join. (P10-nat)

Participation in the areas can vary between places. In Overijssel, for example, area teams were set up in each sub-area to, amongst other things, organize a participatory process and the selection of which stakeholders to involve (Interprovinciaal Overleg, 2020d). The following interview passage shows that involved sectors are consulted about the composition of the consultation structures:

At the start, we did a stakeholder analysis based on the frameworks we were given, and looked at which parties are currently active in Salland. Who would you want at the official and administrative table? We have made a selection. Also for the analysis phase, having the realization that this could well be more people, in order to perform a good analysis, [...]. Reaching the agenda phase. [...]. Not everyone has to be there. Then you probably go to a smaller group. After the stakeholder analysis we presented it to the people we thought should join us at the table. [...]. In the case of agriculture, for example, we have had consultations with all parties involved, the representatives of LTO, MVO, pig farmers, chicken farmers, OAJK, about how they will organize themselves again. (P7-gov)

Provinces have a large role in the selection of stakeholders for participation in organized consultation structures in the area-based nitrogen approach. Because the provinces value the development of support for the area-based nitrogen measures, importance is ascribed to a thorough and balanced representation of relevant actors. For participation structures within the areas, decisiveness is also an important factor. One participant implies that there can be a trade-off between the amount of actors in a participation structure and the decisiveness:

An area table must simply be a decisive club that also wants to work together to develop an agenda. It is not just about receiving, but also delivering. If you don't have anything to bring, you don't have to come. (P7-gov)

5.3.4 The value of participation from a governmental perspective

Support building is by far the most prominent reason for stakeholder participation from a governmental perspective in both the interviews and the analyzed policy documents. In all four provincial documents and the contributions of the three examined provinces in the interprovincial document support building is mentioned as an important factor in the development of a successful nitrogen approach (Interprovinciaal Overleg, 2020a; Provincie Friesland, 2020, 2021; Provincie Noord-Brabant, 2020; Provincie Overijssel, 2020). In Noord-Brabant it is indicated that a change in the provisional policy plans was made because the support was deemed to be too low (Provincie Noord-Brabant, 2020). One of the reasons for the importance that is ascribed to support building is that a successful nitrogen approach is thought to depend on the commitment of the agricultural sector (Provincie Friesland, 2021). The interviews also show that participants see support building as an important reason for the government to organize participation:

I think it's more supported. It really is about support. I think that the Dutch really dislike it if things are imposed, we also saw that during corona. You will and you must. If you want to get commitment in an area, you really have to do it with the area. [...]. The province itself does not have that. Then it quickly becomes top-down, and you have to go through that resistance first. If you work on commitment at the front, it will help you in the implementation. It takes time, but it does help. (P5-agr)

One participant states that excessive emphasis on support building could also slow down processes, which should be prevented:

I think it is very important that you remain in consultation with each other on all those dossiers. But you also have to move forward. You should not stop taking steps because you want to listen to everyone. (P3-agr)

In addition to building support, participation can also contribute to the prevention of objections and possible legal proceedings:

We have to do things together. We can tell them how to do it, but then we will meet again in formal procedures. (P7-gov)

Multiple interviewed stakeholders emphasize that the input of interest groups and other involved organizations can be valuable to governmental actors due to their expertise and experience in practice (P2-nat; P4-agr). This added value of stakeholder input is recognized in the province of Overijssel:

As a province we are convinced that an area-based plan developed together with the area is also a better plan. [...]. In the area itself, of course, they know very well what is supported and what is not supported. And if there is no support, how you can get it done alternatively. (P7-gov)

5.3.5 The value of participation from stakeholder perspectives

The valuation of participation from a stakeholder perspective corresponds with the fact that most interviewees are involved in interest groups active in the nitrogen arena. The most frequently mentioned value of participation is that participants have the opportunity to assert their interests in policies and measures:

If we ascertain something up front and report it to the province and they do something about it, we will benefit from it. You are able to make your point. (P2-nat)

If we no longer join the talks, then we will be talked about. I think we would be worse off than we are now. (P4-agr)

A second factor of value of participation that interviewees mentioned is the possibility of preventing lawsuits and objections, which could paralyze processes. By confronting disagreements and differing interests up front, possible disagreements and resistance at a later stage could be avoided:

Based on the belief that you should do things together, it is important to tackle the issues that you will possibly discuss at the administrative table. That's the only way to avoid getting into

lawsuits that completely paralyze the whole thing. If you don't agree that well in advance, and you start working in such an area, a farmer will resist or conservationists will not be satisfied. Then permits are challenged. Before you know it, everything comes to a standstill and then things can only get restarted after a judge has spoken. If you want to prevent that, you will have to discuss those things with each other. As a result, the governance phase also takes a bit longer because you have to discuss these kinds of things with each other. (P10-nat)

5.3.6 Governmental awareness of participants' interests and expectations

Participants generally think that the provincial governments are well aware of the interests, insights and expectations that stakeholders have (P2-nat; P3-agr; P10-nat). This is attributed to the involved organizations are frequently consulted (P10-nat). A governmental participant mentions that it is sometimes impossible to accommodate the preferences and wishes, even if there is awareness:

I think that we have a good idea of what is going on with partners at both program level and area level. I deliberately mention partners, because you also have some other groups that are not involved. At a certain point we heard from a number of farmers who are not connected to the various clubs I just mentioned. That is why, together with the LTO in this case, we have looked into the way that we could involve them. [...]. If you look at it that way, we do have a good picture. I think that the image outside might be different sometimes. This also has to do with the fact that we sometimes know what is going on, but that we cannot always do something with it. In that case other person can still have the feeling, that we don't know what's going on. But I can't spent a million if I don't have one. Then they might think I'm not listening. (P7-gov)

Although participants predominantly praise the situational awareness of provincial governments, they are aware that there is no guarantee that stakeholder interests will fully be incorporated in eventual policies and measures:

Well, in the process yes, but not always in the outcome of the policy. Those are political choices. And as long as we have a majority that is predominantly conservative, I will not really get any further with my progressive story of nature restoration and sustainable agriculture. But you do get the opportunity to make your points. (P10-nat)

5.3.7 Stakeholder concerns

During the interviews several stakeholder concerns about the process of development of the area-based nitrogen approach became visible. The first concern, expressed by actors from nature, agricultural and governmental organizations is that there is a perceived lack of progress:

My biggest issue with the area-based approach is that it is very viscous and talkative. I'd like to see an approach which makes it go faster, so to speak. Thorough, but also faster. I'm curious if others think so too. (P1-gov)

What surprises me is that, now that we have a nitrogen law and are already a few months further along, why don't we just get started? Let's take a few pilot areas and just get started with the step-by-step plan. (P5-agr)

The second concern is that governments are perceived to be focused on short term decision, instead of being led by a long term approach. Part of the concern is that governments are perceived to refrain from making hard decisions and paper over the cracks (P10-nat):

You can try to solve the nitrogen issue with a lot of effort on technology and short-term measures, but in due time, for the real long term, it is clear that there is a very serious problem and that there will be major consequences if we will not do enough, including legal consequences. This requires a different, long-term approach, rather than a short-term approach in which objectives are achieved via the shortest route each time. (P11-nat)

The third concern, which relates to the aforementioned concerns, is a lack of clear frameworks and objectives, which complicates processes of cooperation. This is discussed more extensively in section 5.2.3. A fourth concern results from participants' disagreements with the prioritization of governments. This concern is expressed by participants from both the nature and agricultural sector:

I think there is an order of importance in those three pillars. You will first have to ensure that the atmospheric nitrogen load is lowered, as was stated in Remkes' report. It only makes sense if you start restoring nature and get those permits up and running after that. That takes time, but we have been standing still for two years. It is important to implement these source measures as soon as possible. [...]. Tough choices will have to be made, and that starts with reducing emissions. I try to keep emphasizing that, also in my contribution to Brabant. That achieving the habitats directive, protecting vulnerable species, is slightly more important than granting a permit to a farmer who wants to expand. (P10-nat)

We should also estimate the value of the presence of a certain plant. You can also ask yourself, for example, is it worth 25 million to preserve that moss in the area? I sometimes miss that such things are taken into consideration. It goes too far sometimes. (P4-agr)

A fifth concern expressed by participants during the interviews is about the issue of legal tenability. Farmers are particularly concerned, although participants from the nature sector affirm that the legal uncertainty in the agricultural sector is problematic:

Farmers are worried about that. Am I outlawed? Can my permit be challenged if I install a new system into my barn and, if so, do I still want to invest in a new system? It's clear that people are adopting a wait-and-see attitude. (P5-agr)

Actors from the agricultural sector are also concerned and dissatisfied about the uncertain situation of farmers whose permits lost legal validity after PAS:

You just have to solve that first, that people don't get in trouble. But that did happen. Takeover processes and the like, that all came to a halt. I just think the government is really bad at solving those issues. (P3-agr)

The sixth and final concern that came to the forefront during the interviews is about the uncertain economic perspectives of farmers. This concern is mainly expressed by participants from the agricultural sector, but was also mentioned by other participants:

Yes, and especially if it turns out that you should have a low-emission system before 2030, while there is an ongoing lawsuit. [...]. A system can easily cost you a ton. And you are now faced with such a decision, then you can be very uncertain of what to do next. That uncertainty, farmers really need a bit of clarity about their perspective in this whole story. (P5-agr)

What matters is perspective. These entrepreneurs must be offered a perspective for the future. If they don't see that, they only see dangers. The danger that you will no longer have an income in a few years. I totally understand that you're going resist in that case. (P8-nat)

The concern that future perspectives for farmers are at risk is not unfounded. In a recent report it was established that stricter nitrogen emission norms could potentially make arable and livestock farming near impossible in certain areas close to nitrogen sensitive Natura 2000 areas (Vink et al., 2021).

5.3.8 Interpretation

The examined provinces have all organized or plan to organize multiple consultation structures in the area-based nitrogen approach, both province-wide and in sub-areas. The participation of stakeholders is currently limited to representative participation, but affected individuals are expected to be involved later in the process. Participation takes place in the form of consultation and dialogue, in which participants have no real decision-making power. The selection of participants is predominantly in the hands of provincial actors. There is a tension between a complete representation of stakeholders and a composition of actors that can be decisive. Governments value participation because it is perceived to be vital to build support and commitment in involved sectors. Furthermore, it is seen as a valuable method to prevent objections and legal procedures that could impede or even lock up new nitrogen policies. Stakeholders value participation because of the opportunity it presents to assert their interests. Furthermore, participation is similarly valued by stakeholders and governments, due to the possible prevention of dissent and lawsuits at a later stage. Participants were convinced that provincial governments are well aware of stakeholders' interests and expectations, even though they cannot always be accommodated. Finally, participants expressed multiple concerns on the development of the area-based nitrogen approach. These concerns center around a perceived lack of progress, long term vision and an avoidance of hard choices. Furthermore, participants do, at times, disagree with governmental priorities between economic and ecological interests and objectives. Lastly, participants, and agricultural participants in particular, expressed concerns about the legal tenability, the difficulties of farmers whose permits lost legal validity after PAS and about the uncertain perspectives of farmers.

5.4 Differences between cases

5.4.1 Differences between cases

Differences between the cases are difficult to determine due to preliminary character of policy plans. Noord-Brabant and Overijssel seem to have been more pro-active, whereas Friesland employed a more reserved approach. A notable difference that was frequently mentioned is that the province of Noord-Brabant has set additional requirements with regard to low-emission systems in stables. In addition to

the approach, the challenge of the nitrogen task at hand differs. Noord-Brabant faces relatively high critical nitrogen load exceedances in many protected nature reserves, combined with a high level of cross-border nitrogen deposition from the densely populated area around Antwerp. Cross-border deposition also poses one of the challenges in Overijssel. In Friesland the task is deemed to be relatively small by respondents, due to a combination of a relatively low demand for nitrogen space for infrastructural and construction projects and a lack of industrial or infrastructural peak loaders. The image that the task at hand is more complicated in provinces that have a relatively large amount of nitrogen-sensitive nature, such as in Overijssel and Noord-Brabant, is corroborated by a recent report (Vink et al., 2021).

Chapter 6 - Analysis

In chapter 5 the data gathered through the interviews and document analyses was described. In this chapter the data is analyzed on the basis of the theoretical framework described in chapter 3. The layout mirrors the layout of chapter 3. In section 6.1 the data is analyzed on the basis of the theoretical scope from section 3.1, in section 6.2 the data is analyzed on the basis of the theoretical scope from section 3.2, and so on. Sub-questions 4 and 5 feature throughout chapter 6. Sub-question 4 is discussed in section 6.1, in which the governance arrangements of the developing area-based nitrogen approaches of the examined provinces are examined, and in section 6.2, in which the characteristics of the provisional area-based policies are analyzed. Sub-question 5 is discussed in sections 6.3, 6.4 and 6.5. In section 6.3 the potential sources of legitimacy for the area-based nitrogen approaches are analyzed. In section 6.4 the valuation, values and risks of participation in the development of area-based nitrogen policies are analyzed. In section 6.5 the types of participation and the extent of stakeholder influence in the development of area-based nitrogen policies is analyzed.

6.1 Governance arrangements

The provisional area-based nitrogen approach of the examined provinces can be characterized as a decentralized mode of governance. The area-based nitrogen approach is a joint task of the provinces and the national government, in which both layers of government each have their own powers and responsibilities. The national government, particularly the Ministry of LNV and the Nitrogen Program Directorate, is influential in multiple ways. First, the national government is involved in the area-based nitrogen approach due to an overarching system responsibility for the nitrogen approach. Second, the national government is accountable for the legal tenability of the nitrogen approach due to the responsibility to meet the obligations set in European directives. Third, the financial framework will largely be provided by the national government. Finally, legislation affecting the task, objectives and frameworks of the area based nitrogen approach is defined at a national level. The provincial governments are involved through their responsibility for nature management and the elaboration of area-based policies within the areas. Stakeholders are involved in the process of policy development. However, until now this involvement takes the form of representative participation, in which provincial governments choose to mainly involve representatives of organizations and interest groups. Passages in the analyzed documents indicate that the idea is to also involve affected individual stakeholders in the sub-areas at a later stage, but the form of involvement does not seem to have been determined as of yet.

A comparison of the characteristics of the provisional policy plans of the examined provinces with the governance model from Driessen et al. (2012), displayed in section 3.2, shows that they conform to the decentralized mode of governance. The initiating actor is the government, stakeholders are

involved to an extent, and policies are elaborated at lower levels of the government. However, the influence of the national government in the area-based nitrogen approach is evident.

6.2 Typification of area-based policies

The model on types of area-based policies by Kuindersma et al. (2008), as described in section 3.2, identifies two ideal-typical forms of area-based policies. If the model is applied to the characteristics of the provisional policy plans of the examined provinces, it becomes clear that they are a mix of both the government and governance perspectives. In figure 18 the elements of the model that apply to the provisional policy plans are displayed in red. In the following paragraphs each of the six choices represented in the model are analyzed with the gathered data.

Spatial boundaries

The spatial boundaries of the area based nitrogen policy plans are determined by the provincial governments. Provinces have tried to link the sub-area divisions with ongoing area processes and pre-existing administrative boundaries. The nitrogen-sensitive Natura 2000 areas are a central spatial element in the provisional policy plans for all three examined provinces.

Objectives

The national and provincial objectives of the (area-based) nitrogen approach are determined or ratified by democratically elected governmental and administrative bodies. The process of formulating the objectives involves stakeholder consultation. The provisional provincial policy plans, in which provincial objectives are formulated, are subjected to stakeholder consultation. Although stakeholders have no decision-making power, they can possibly influence the formulation of objectives through consultation. Therefore, both the government and governance perspectives apply for in the determination of objectives.

Policymaking or implementation

An important part of the formulation of conditions for area-based nitrogen policies occurs at the national level, where legislation, regulations and financial frameworks are established. Stakeholders were involved through consultation structures at the national level, such as through the *Klankbordgroep Stikstof*. Part of the process of policymaking occurs at the provincial level, as the provinces have a certain autonomy to organize the area-based nitrogen policy according to their own preferences. Furthermore, the process of policymaking will partly occur at a local level in the form of the formulation of area agendas and area plans within the established sub-areas. The area-based nitrogen policies of the examined provinces therefore entail both policymaking and implementation.

Involved parties

The provisional policy plans of the examined provinces state the importance of coordinating with other government layers and organizations. However, the importance of involving stakeholders and interest groups is strongly emphasized. The value of support building through representation of stakeholders in the policy process features prominently in each of the provincial policy documents. Furthermore, the necessity of commitment from land management organizations and the agricultural sector is mentioned, because they manage or own large tracts of land. For the choice of involved parties, the governance perspective applies to the provisional policy plans.

Directing role of provinces

The directing roles of the provinces exhibits characteristics of both the government and the governance perspectives. On the one hand the provinces aim to contribute to the national nitrogen

objectives, but on the other hand there is a preference to do so through an approach that is well supported by involved stakeholders:

There is tension between these roles: the desire for cooperation and shared ownership on the one hand, and the pressure to achieve objectives on the other (Provincie Overijssel, 2020).

To develop a broadly supported area-based nitrogen policy, stakeholders are involved in processes of consultation and dialogue, in which involved parties interact directly. The aim is to jointly arrive at a supported plan. However, if that turns out to be unfeasible, the province still needs to formulate a plan.

Perhaps we, as a province, can also act as a connector in this regard. That currently is an idea, to also look at certain themes in working groups, in which different parties can be represented to think about it. (P1-gov)

The directing role of provinces leans towards the government perspective, because the decision-making power rests with provincial administrative bodies in both cases.

Institutional design

The institutional design of the provisional policy plans best suits the government perspective in terms of characteristics. Governmental officials and administrators occupy central roles in the organizational structures in which the area-based nitrogen approach is being developed and through which it will be implemented. For example, the *Overijsselse Regietafel Stikstof*, is chaired by the King's Commissioner (CvdK). There are a few elements which resemble a governance perspective, such as the participation of employees from partner organizations in the area teams in Overijssel (Interprovinciaal Overleg, 2020d). However, the government perspective predominantly applies to the overall institutional design.

Choices	Government perspective	Governance perspective
Spatial boundaries	Provinces determine boundaries based on its own criteria	Involved parties determine boundaries based on central issue and/or social cohesion in the area
Objectives	Provinces determine goals	Objectives are determined by involved parties through consultation
Policymaking or implementation	Solely policy implementation	Policymaking and implementation
Involved parties	Emphasis on involving governments	Selection of involved parties based on [1] access to crucial resources or [2] support (representation)
Directing role of provinces	Provinces guard realization of own goals	Provinces stimulate/facilitate the process of negotiation between involved parties
Institutional design	Provincial department	Independent organization

Figure 18 Two ideal-typical forms of area-based policy applied to provisional policy plans (Kuindersma et al., 2008)

Analysis indicates that the provisional area-based nitrogen policy plans of the examined provinces are a mixture of both the government and governance perspective. It appears that the plans lean more towards the government perspective, due to the decision-making power resting with governmental administrative actors. It seems that the involvement of stakeholders could shift from an indirect and

consultative to a more direct and collaborative type of participation in the development of area plans and area agendas within the sub-areas. However, the decision-making power to eventually ratify the established plans remains vested with governmental actors, as is demonstrated by an interviewee's contribution in section 5.4.2.

6.3 Legitimation of the area-based nitrogen approach

In this section the potential sources of legitimacy for the area-based nitrogen approach will be analyzed. To assess the potential legitimacy of the policy plans for the model from Mees et al. (2014) will be used, which conceptualizes legitimacy as the results of input legitimacy, throughput legitimacy and output legitimacy. The model is displayed in section 3.3.

The area-based nitrogen approach of the examined provinces, insofar they have been established, shows few similarities with a collaborative approach. The representation of the core aspect of a collaborative approach, that stakeholders try to find consensus through collaboration, is limited in the policy plans. The main difference between the plans and a collaborative approach is that decision-making power and therefore decision-making rests fully with governmental actors. This affects the legitimization of the area-based nitrogen policies. First the input, throughput and output legitimacy of the provisional area-based nitrogen approach of the examined provinces will be assessed, after which the potential sources of legitimacy will be reflected upon.

Input legitimacy

The input legitimacy, the extent to which all interests at stake are represented and included equally, appears to be high. After being questioned whether different interests were represented equally in participatory processes, participants answered affirmatively:

That's being done pretty well at the moment. They have a good idea of who they need. (P2-nat)

Yes, that is taken care of. Different sectors are involved, with different interests. For example, construction, nature and that also applies to agriculture. (P3-agr)

I agree with that balance in itself. Of course I can always say that I want more agriculture at the table than nature, but I do understand that it goes the way it goes. (P4-agr)

Throughput legitimacy

The throughput legitimacy, as described in section 3.3, consists of two parts. The first of which, the extent of access to and influence on the decision-making process, appears to be low-to-medium. Stakeholders do have access to the decision-making process through consultation structures, which are discussed more thoroughly in sections 5.3.1 and 5.3.2, but their direct influence on the decision-making process is limited. The power of decision-making rests with administrative actors. The second element of throughput legitimacy, the extent to which deliberation between stakeholders is open, and encourages/facilitates mutual understanding, appears to be relatively high. Dialogue during the processes of consultation appears to predominantly be open and respectful. Participants often seem to have understanding each other's interests and problems. However, there are some indications that interactions and interrelations can be tense at times.

Output legitimacy

The output legitimacy, the extent of stakeholders' acceptance of the responsibilities and results of the governance process, cannot be determined yet, due to the early phase of the area-based nitrogen approach. The policy is predominantly in the development phase and has only been implemented to a

very limited extent. The eventual outcome of the output legitimacy can be very influential in the extent to which the area-based nitrogen policies will ultimately be legitimized.

Legitimization of area-based nitrogen policies

The legitimization of the area-based nitrogen policies of the examined provinces is only partially dependent on processes of representation and participation. According to Mees et al. (2014) the source of legitimacy predominantly stems from the democratic mandate of elected officials involved in decision-making, unless the private responsibilities become quite dominant. Private responsibilities, particularly of farmers, play a significant role, but so do public responsibilities. One example is the responsibility of the national government to adhere to the obligations that stem from European directives, or the responsibilities of provincial governments for nature management. Ultimately, decision-making regarding nitrogen policies and measures is likely to partially consist of weighing up differing interests. Therefore, the legitimization of the area-based nitrogen policies depends to a considerable extent on legitimation and ratification by democratically elected administrators involved in decision-making.

The overall legitimacy of the area-based nitrogen policies can be strengthened via a process of direct representation through participation of stakeholders. The input legitimacy appears to score relatively high. The throughput legitimacy could be improved by increasing the influence of stakeholders on the decision-making process. A possible approach is that directly involved stakeholders would seek consensus through collaboration and thus arrive at optimally feasible solutions at a local level. Such a collaborative approach could serve to increase the legitimacy of local area plans or agendas. It remains unclear to what extent such an approach will be incorporated in the area-based nitrogen policies of the examined provinces. However, it is apparent that in the future stakeholders will also be involved at a lower levels of scale:

There will also be talks with farmers in sub-areas. Then one should think of 5 or 10 farmers, those kinds of numbers. Eventually you will also talk with the individual farmers. (P1-gov)

However, there is a risk that such an approach could lead to increasingly time-consuming decision-making. Given the urgency of the issue for all stakeholders involved combined with the frequently opposing interests of stakeholders which could complicate decision-making, it would be important to ensure progress and prevent deadlocks. The eventual output legitimacy, which can be the result of the goal achieving effectiveness from the perspective of stakeholders, will likely be influential in the perceived legitimization of the area-based policies. Therefore, the perceived legitimacy will likely be higher if the central concerns of stakeholders, described in section 5.3.7, will be addressed by the nitrogen policies. If area-based nitrogen policies are perceived to be tackling these issues, legitimacy could be positively affected.

A considerable portion of the legitimacy of area-based nitrogen policies is dependent on legitimation and ratification by democratically elected administrators involved in decision-making. Mees et al. (2014) argued that high levels of legitimacy can be achieved if (1) there is an extensive process of ratification via elected representatives, (2) there is a clear distribution of responsibilities and (3) there is transparency and continuity in the communication of these responsibilities, resulting in accountability (Mees et al., 2014). Thus, clear and sustained communication with stakeholders about the process of decision-making and the distribution of responsibilities is needed to ensure accountability and optimize the legitimacy of the area-based nitrogen policies.

6.4 Valuation of participation

In this section the valuation, values and risks of participation in the development of area-based nitrogen policies will be analyzed, on the basis of the theories described in section 3.4. Stakeholder participation in the development of the area-based nitrogen approach in the examined provinces is valued by both governmental actors and stakeholders. However, the basis on which they typically ascribe value to participation differs. The valuation by both groups of actors follows the pattern of administrative and citizen perspectives described by Glass (1979).

6.4.1 Valuation of participation by governmental actors

Governmental actors typically value participation through an administrative perspective. In the administrative perspective the goal of participation in governmental decisions is to increase trust and confidence in the government, leading to an increased acceptance of decisions and policies (Glass, 1979). During the interviews with governmental participants and in the analysis of provincial policy documents, support building featured prominently as a key reason to incorporate participatory processes in the area-based nitrogen policies, as is described in section 5.3.4. It is assumed that a higher stakeholder support for policy plans could also lead to a higher commitment during the implementation of policies. Stakeholder commitment is considered to be a factor that could increase the successfulness of nitrogen policies. A second factor of value from a governmental perspective is that inclusion of the expertise and local knowledge of stakeholders could lead to improved plans and policies, which is acknowledged by the province of Overijssel. A third factor of value from a governmental perspective that featured in the data is the possible prevention of dissent and legal procedures, by involving stakeholders up-front.

6.4.2 Valuation of participation by stakeholders

The stakeholders' valuation of the participatory process in the development of area-based nitrogen policies in the examined provinces resembles a bottom-up perspective, similar to what Glass (1979) called the citizen perspective in his model of participation. In the citizen perspective the goal of participation is to offer citizens the opportunity of influence, in order to improve plans and decisions (Glass, 1979). During the interviews with stakeholders from the agricultural and nature sectors, an often mentioned reason to value participation is that participants have the opportunity to assert their interests or the interests of their organization in policies and measures. See section 5.3.5 for a more thorough description. A second reason, in accordance with the valuation by governmental actors, is that dissent and legal objections can be prevented through participation.

6.4.3 The value and risk of participation

A comparison of the valuation of participation by both governmental actors and stakeholders with the model of Normative and functional arguments for participation by Coenen et al. (2001), shows that both groups of actors predominantly focused on the functional arguments for participation. The four functional arguments for participation in the model, (1) the assertion of specific interests, (2) additional source of ideas and information, (3) improving support for specific decisions and (4) prevention of dissent and notices of objection, were all mentioned as reasons to value participation in the development of the area-based nitrogen policies. The normative arguments featured less prominently. For the interviewed stakeholders, the protection of interests, a normative argument, was perceived as an important factor of value. Furthermore, it could be argued that the democratic legitimacy of

decision-making processes is an additional normative argument for participation, although it was not mentioned by participants, and argument that is more thoroughly discussed in section 6.3.

In section 3.3 multiple risks of participation are described. In the following paragraph the likelihood that these risks cause harm to the area-based nitrogen policies will be analyzed. The first risk, that participation can lead to inefficient and costly processes, could well apply to the area-based nitrogen approach. Already, multiple participants have expressed concern about a lack of progress. However, it is unclear whether this is due to processes of participation. There are also indications that a lack of clear frameworks and funding from the national government is the cause of slow progress.

You have the area-based approach, which has a risk that things will progress much too slowly. That's my current viewpoint. (P1-gov)

The second risk, that there is a chance that some interests are worse represented through participation, is a risk that policy makers should always be aware of in processes of participation. However, during the interviews there was no indication that some interests were not or poorly represented in the processes of participation. Third is the risk that selected participants poorly represent the targeted stakeholders which could lead to deteriorating support for plans and decisions, which is another risk that policy makers should be aware of. However, with the data gathered during this study, the chance of this issue surfacing cannot be determined. Other research methods and sources would be needed to determine whether stakeholders are well represented by the selected participants.

Both Glass (1979) and White (1996) argued that participatory processes are more likely to have positive effects if the interests of governmental actors and stakeholders are balanced and gratified. Based on the data gathered and the early phase that the area-based nitrogen policies are in, it is not possible to determine whether the interests of both groups of actors will be gratified. However, during the interviews involved participants expressed themselves positively about the opportunity they are given to contribute their interests in policy development.

6.5 Types of participation and stakeholder influence

In this section types of participation and the amount of stakeholders influence in the development of area-based nitrogen policies will be analyzed, on the basis of the theories and model described in section 3.4. The stakeholder participation in the development of area-based nitrogen policies in the examined provinces is best described with the keywords consultation and dialogue. The type of participation predominantly corresponds with consultation, the fourth level of the combined model of participation (Arnstein, 1969; International Association for Public Participation (IAP2), 2007). Participants gain influence because they can hear and be heard, but lack the power to insure that their concerns will be taken into account, which is what Arnstein called tokenism. Participants gain the opportunity to have their interests represented in the process of decision-making, but they lack decision-making power. The word tokenism has a negative connotation, in that tokenistic types of participation can be used as an excuse by authorities to claim that stakeholders have been heard. The question is whether the implementation of a participatory process with increased stakeholder influence, in which participants gain partial or dominant decision-making authority, would be well-advised in the area-based nitrogen approach.

To what extent is a participatory process with an increased bottom-up influence suitable in the area-based nitrogen approach and its context? The data gathered suggests that it would increase the chance

that the participatory element of the area-based nitrogen approach leads to an inefficient and costly process. The frequently mentioned opposing views and interests (see section 5.3.7) could complicate decision-making if decision-making power would (partially) be vested in stakeholders. The context of the area-based nitrogen approach is characterized by the urgency to develop a solution for the nitrogen issue. This urgency is felt by both the agricultural and nature sector and a few other sectors, such as construction. The main stake of the agricultural sector is clarity about the economic perspectives of farmers which partially depends on the legal tenability of the nitrogen approach. The nature sector wants to halt the deterioration of the natural environment, which is partially caused by nitrogen deposition, as soon as possible. Given the urgency of the issue and the accompanying task, an increased chance of deadlocks due to dissent among decision-making stakeholders, could lead to the precariousness of the area-based nitrogen approach. Furthermore, participants expect leadership and clear frameworks from the government and emphasize the governments' role as a guardian of process, progress and legal tenability (see section 5.2.3).

However, collaboration between stakeholders from the affected and involved sectors can be a valuable addition to the area-based nitrogen approach and could potentially improve policies. A recent example of a collaborative approach between interest groups from multiple sectors, including agriculture, nature and construction, is the *Versnellingsakkoord stikstofemissiereductie* which translates to the acceleration agreement for nitrogen emission reduction. The agreement is a proposition intended for a new cabinet, which will hopefully be formed after the ongoing formation process, in which the contributing partners proposed an alternative nitrogen approach which could possibly accelerate the reduction of nitrogen emissions. There is uncertainty about the feasibility and effectiveness of the proposed plans in the agreement. However, such an implementation of a collaborative approach between different sectors could prove valuable in the area-based nitrogen approach on a lower scale level as well. All interviewees deemed an approach of direct collaboration between involved parties, in which a joint solution is sought, as promising. Most participants also emphasized that, ultimately, the role of a process leading, interest balancing and decision-making government is necessary. A collaborative approach in which stakeholders are brought together to consider optimal joint solutions does not have to conflict with a central role for governmental actors and democratically elected administrators. A conceivable arrangement is that provincial governments facilitate the direct collaboration of stakeholders, which can subsequently fulfill an advisory role. To a certain extent, such an approach is being considered:

Perhaps we, as a province, can also act as a connector in this regard. That currently is an idea, to also look at certain themes in working groups, in which different parties can be represented to think about it. (P1-gov)

However, as of now it is unclear to what extent and in which phase collaboration between directly involved stakeholders will be given shape in the area-based approaches of the examined provinces.

6.5 Conclusion

The area-based nitrogen approach is a decentralized mode of governance, in which the national government is influential through various responsibilities. The area-based nitrogen policies of the examined provinces exhibit characteristics of both the government and governance types of area-based policy. Overall, the approaches lean towards the government perspective, because the decision-making power rests with governmental actors. The distribution of decision-making power affects the way in which the policies can be legitimized. Because decision-making power is ultimately vested in

democratically elected administrators, a significant portion of legitimacy can be gained through clear communication about the process of decision-making, the distribution of responsibilities and accountability. Furthermore, the legitimacy of area-based nitrogen policies could be strengthened via the process of participation. The input legitimacy appears to be high, but the throughput legitimacy could be increased by granting stakeholders more influence, at the risk of complicating decision-making processes. The output legitimacy, the extent to which the plans are perceived to tackle the concerns of stakeholders, could influence the overall acceptance of the policies, but cannot be determined at this stage.

The main value of stakeholders participation for governmental actors is support building. A second factor of value is the expertise and local knowledge that stakeholders could provide. The main value of participation for stakeholders is the possibility to assert their interests. A factor of value for both groups of actors, is that stakeholder participation at an early stage can help prevent dissent and legal procedures at a later stage. Of the risks associated with a participatory process in the development of policies, the risk that participation can lead to inefficient and costly processes appears to be the most likely to materialize. Over half of the interviewees have mentioned the lack of progress in the development of the nitrogen approach.

The types of participation encountered in the provisional policy plans of the examined provinces are limited to consultation and dialogue. The limited influence that stakeholders have, is advantageous in some respects. The frequently opposing views and interests of stakeholders could complicate decision-making, even lead to deadlocks, if they had to agree before decisions and progress can be made. Arrangements with direct collaboration between stakeholders can still contribute towards improvement of policies, without risking significantly delaying decision-making, by using their input in an advisory role. A greater contribution and influence of stakeholders in policy making at a lower scale within the sub-areas is conceivable and perhaps desirable, if progress can be ensured.

Chapter 7 – Conclusion & reflection

7.1 Conclusion

This chapter revolves around answering the central research question: *How can stakeholder participation in area-based nitrogen policy contribute towards a balanced handling of agricultural and conservational interests in the nitrogen crisis whilst leading towards resolution of the nitrogen crisis?* The answers result from the analysis of the results of the interviews and the document analysis, based on the literature described in chapter 3. The answers to sub-questions 1, 2, 3 and 4 can be found in sections 2.3, 3.4, 5.1 and 6.1/6.2 respectively. The first part of this chapter is focused on answering sub-question 5: *How and with what means can stakeholders participate in decision-making regarding area-based nitrogen policies and how can a participatory role be strengthened?* The central research question is addressed at the end of this section.

Stakeholder participation in area-based nitrogen policies

How and with what means can stakeholders participate in decision-making regarding area-based nitrogen policies and how can a participatory role be strengthened?

In the area-based nitrogen approach of the examined provinces, stakeholders can participate in the development of area-based policies through dialogue and consultation structures. The output of participation is used as input by decision-making governmental actors, through which participants essentially fulfill an advisory role. The implementation of participation with an increased stakeholder influence is accompanied by a risk of increasingly costly and inefficient processes, due to the frequently

opposing interests between stakeholders. The weighing of differing and opposing interests is quintessentially a political task, preferably carried out by democratically elected administrators. However, collaboration in which stakeholders have a larger role than in dialogue sessions and processes of consultation, can be of value in lower-scale policy-making in area-based nitrogen approaches. Stakeholders could collaborate directly to pursue win-win situations, in which the interests of all involved actors are perceived to be accommodated. In such an approach, governmental actors could fulfill the important role of preventing deadlocks and ensuring progress.

The central research question

How can stakeholder participation in area-based nitrogen policy contribute towards a balanced handling of agricultural and conservational interests in the nitrogen crisis whilst leading towards resolution of the nitrogen crisis?

From a governmental perspective, the value of stakeholder participation is likely to be highest if the condition of a balanced representation of interests in the participatory process is met. This is particularly pertinent if a balance has to be struck between opposing interests. A balanced representation of interests in the participatory process could improve the legitimacy (the acceptance of authority and justification of political power) of policies and measures. An improved legitimacy of area-based nitrogen policies could lead to an increased support for- and commitment to those policies, which could in turn contribute towards a higher probability of a successful implementation and effectiveness of policies and measures. However, the legitimacy of area-based nitrogen policies is not solely dependent on the fairness of participatory processes. Another factor that will influence the legitimacy of area-based nitrogen policies is the output legitimacy, the extent to which policies and measures are perceived by stakeholders to solve the issues they experience. For the agricultural sector this will likely be dependent on the legal tenability of their permits and the degree to which they experience the opportunity to develop and run their businesses unimpeded. Alternatively, additional support measures, such as buy-out schemes, could also contribute to a solution for some of the affected stakeholders. For the nature sector, the output legitimacy will likely be determined by the extent to which the currently developing nitrogen approach will be successful in protecting the natural environment by decreasing nitrogen emissions and deposition. Therefore, striving for accommodation of the concerns and the issues that stakeholders face, in the decision-making process and the output is important, which requires awareness of the experienced issues. Furthermore, an important part of the legitimacy can be gained through clear and transparent processes of decision-making and ratification by democratically elected administrators, which depends on continuous communication.

From a stakeholder perspective, participation is valuable because it provides an opportunity for the assertion of interests in decision-making processes. Participation can be a means for stakeholders to improve the assertion of represented interests in decision-making processes, which could in turn lead to a more complete in balanced representation of interests. In the currently organized participatory processes, participants do not have the power to enforce their interests. Therefore, their input should be weighed thoroughly. Otherwise stakeholders could be alienated, which could cause dissent, objections and legal procedures in a later stage. However, there is tension between the pursuit of a complete representation of interests in policies, and the urgency of the nitrogen issue. Too much focus on accommodating all stakeholder concerns and interests could impair progress in solving the nitrogen issue.

7.2 Recommendations

Based on this research, several recommendations for follow-up research into the governance of the area-based nitrogen approach can be made.

- For future research it could be interesting to tackle this subject again, once the area-based nitrogen policies become more concrete. Some elements, such as the output legitimacy, cannot be determined currently, but probably could be in the near future.
- Currently policymaking and implementation within the sub-areas are still in their infancy. It could be interesting to analyze the relationship between the types of participatory processes and the levels of scale at which they occur in the future.
- Furthermore, it could be interesting to analyze the extent to which the area-based approaches and policies will enable area-specific policymaking and implementation on a local level.
- It could be interesting to include the extent to which stakeholders are represented by participating organizations, as that can be a significant factor in the successfulness of the area-based nitrogen policies. Such a research scope would probably involve different research methods and techniques.
- Lastly, it could be interesting to look into the instruments and financial frameworks available to provincial governments and the extent to which they are suitable to enable the formulation of area-specific solutions to situationally-specific issues.

7.3 Reflection

The provisional character and early phase of the area-based nitrogen approach and policies proved to be a challenge throughout the process of researching. The amount of concrete information on the policies is limited and the data is predominantly provisional. The realization that the amount of available information will grow rapidly, is irksome. The provinces plan to release nitrogen implementation programs this summer, which will contain a treasure trove of information. However, due to the timing, it will remain inaccessible for this research. The provisional character of the policy plans of the examined provinces also hampered the identification of differences between the cases. During the interviews it became clear that seeming differences were sometimes the result of incomplete or unfinished information, which solicited prudence in drawing any conclusions. Nonetheless, the data that could be accessed turned out to be interesting and valuable.

The analysis of provincial policy documents proved to be a valuable addition to the data gathered via the interviews. By scouring through the documents, more insight was gained into governance arrangements, the properties of the provisional area-based policies and the valuation of participation by governmental actors. The semi-structured interviews proved to be invaluable as well. Most of the data needed to answer the central research question was gathered via the interviews. Both the input from governmental and stakeholder actors provided indispensable insights and information. During the process of interviewing the participants, the employed interview guide was changed and tweaked, as some aspects became more or less relevant.

The data set is colored by the selection of participants. By only interviewing people that are participating in the policy process, some interesting questions can't be answered. One example is the extent to which stakeholders are represented by participating organizations. If the representation of affected actors by involved organizations is insufficient, the process of participation could estrange stakeholders and diminish support and commitment. Not including non-participating stakeholders was

a conscious choice. Limitations in the amount of time available and the chance that random farmers or other actors are not invested or are not aware of developments in the area-based approach could have impeded the progress and completion of this thesis. Perhaps the representativeness of participatory processes in area-based nitrogen policies could be subjected to future research.

Chapter 8 – References

- Adviescollege Stikstofproblematiek. (2020). *Niet alles kan overal: Eindadvies over structurele aanpak*. <https://www.rijksoverheid.nl/binaries/rijksoverheid/documenten/rapporten/2020/06/08/niet-alles-kan-overal/niet+alles+kan+overal.pdf>
- Allmendinger, P. (2009). *Planning Theory* (Second Edition). Palgrave Macmillan.
- Arnstein, S. R. (1969). A Ladder Of Citizen Participation. *Journal of the American Planning Association*, 35(4), 216–224. <https://doi.org/10.1080/01944366908977225>
- Barriball, K. L., & While, A. (1994). Collecting data using a semi-structured interview: a discussion paper. *Journal of Advanced Nursing*, 19, 328–335.
- Berkhout, P., van Doorn, A., Geerling-Eiff, F., van der Meulen, H., Tacken, G., Venema, G., & Vogelzang, T. (2019). *De landbouw en het landelijk gebied in Nederland in beeld: Een houtkoolschets van de SWOT voor het GLB*. <https://edepot.wur.nl/498882>
- Bernstein, S. (2005). Legitimacy in Global Environmental Governance. *International Journal of Comparative Labour Law and Industrial Relations*, 1(1–2), 139–166.
- Bernstein, S. (2011). Legitimacy in intergovernmental and non-state global governance. *Review of International Political Economy*, 18(1), 17–51. <https://doi.org/10.1080/09692290903173087>
- Biermann, F., & Gupta, A. (2011). Accountability and legitimacy in earth system governance: A research framework. *Ecological Economics*, 70(11), 1856–1864. <https://doi.org/10.1016/j.ecolecon.2011.04.008>
- Boonstra, F. G., Kuindersma, W., Bleumink, H., de Boer, S., & Groot, A. M. E. (2007). *Van varkenspest tot integrale gebiedsontwikkeling Evaluatie van de reconstructie zandgebieden*. Wageningen, Alterra, Alterra-rapport 1441. <https://library.wur.nl/WebQuery/wurpubs/fulltext/40602>
- Bowen, G. A. (2009). Document analysis as a qualitative research method. *Qualitative Research Journal*, 9(2), 27–40. <https://doi.org/10.3316/QRJ0902027>
- Buijs, A., Mattijssen, T., & Arts, B. (2014). “The man, the administration and the counter-discourse”: An analysis of the sudden turn in Dutch nature conservation policy. *Land Use Policy*, 38, 676–684. <https://doi.org/10.1016/j.landusepol.2014.01.010>
- Callahan, K. (2007). Citizen participation: Models and methods. *International Journal of Public Administration*, 30(11), 1179–1196. <https://doi.org/10.1080/01900690701225366>
- Centraal Bureau voor de Statistiek, Planbureau voor de Leefomgeving, Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu, & Wageningen University & Research. (2020, June 22). *Geschiktheid stikstofdepositie stikstofgevoelige landnatuur, 2018*. Milieukwaliteit En Natuur. <https://www.clo.nl/indicatoren/nl1592-kwaliteit-stikstofgevoelige-ecosystemen?ond=20891>
- Coenen, F., van de Peppel, R., & Woltjer, J. (2001). De evolutie van inspraak in de Nederlandse planning. *Beleidswetenschap*, 4, 313–332.
- Compendium voor de Leefomgeving. (2019, May 17). *Verzuring en grootschalige luchtverontreiniging: emissies, 1990 - 2017*. <https://www.clo.nl/indicatoren/nl018325-verzuring-en-grootschalige-luchtverontreiniging-emissies>

- Compendium voor de Leefomgeving. (2020, June 20). *Aandeel beschermde natuurgebieden in Nederland*. <https://www.clo.nl/indicatoren/nl1425-begrenzing-van-het-natuurnetwerk-en-natura-2000-gebieden>
- de Boer, M. (1997, October 2). *Vaststelling van de begroting van de uitgaven en inkomsten van het Ministerie van VROM (XI) voor het jaar 1998*; <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-25600-XI-1.pdf>
- de Boer, S., Kuindersma, W., van der Zouwen, M. W., & van Tatenhove, J. P. M. (2008). *De Ecologische Hoofdstructuur als gebiedsopgave: Bestuurlijk vermogen, dynamiek en diversiteit in het natuurbeleid*. <https://library.wur.nl/WebQuery/wurpubs/fulltext/32144>
- de Groot, H. (2021). *Verkenning governance en participatie stikstofaanpak*. <https://www.aanpakstikstof.nl/binaries/aanpakstikstof/documenten/rapporten/2021/03/19/verkenning-governance-en-participatie-stikstofaanpak/Verkenning+Governance+en+Participatie+Stikstofaanpak.pdf>
- de Roo, G., & Miller, D. (1997). Transitions in Dutch environmental planning: new solutions for integrating spatial and environmental policies. *Planning and Design*, 24(3), 427–436. <https://doi.org/https://doi.org/10.1068/b240427>
- Dise, N. B. (2011). Nitrogen as a threat to European terrestrial biodiversity. In M. A. Sutton, C. M. Howard, J. W. Erisman, G. Billen, A. Bleeker, P. Grennfelt, H. van Grinsven, & B. Grizzetti (Eds.), *The European Nitrogen Assessment* (1st ed., Vol. 1, pp. 463–494). Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/CBO9780511976988.023>
- Driessen, P. P. J., Dieperink, C., van Laerhoven, F., Runhaar, H. A. C., & Vermeulen, W. J. V. (2012). Towards a Conceptual Framework for The Study of Shifts in Modes of Environmental Governance - Experiences From The Netherlands. *Environmental Policy and Governance*, 22(3), 143–160. <https://doi.org/10.1002/eet.1580>
- Emissieregistratie (2018) via TNO. (2019). *Nederlandse emissiedata voor 2017 zoals officieel vastgesteld in december 2018*. publications.tno.nl/publication/34634850/8Pywsn/TNO-2019-emissies.pdf
- Erisman, J. W., Dammers, E., Damme, M. van, Soudzilovskaia, N., & Schaap, M. (2015). *Trends in EU Nitrogen Deposition and impacts on ecosystems*. <https://www.louisbolk.org/downloads/3070.pdf>
- European Commission. (2019). *FAQ note on the links between the Nature Directives and the Nitrates Directive*. https://ec.europa.eu/environment/nature/natura2000/management/docs/Web_Cover_Nature_Directives.pdf
- European Union. (2010). *De Europese Nitraatrichtlijn*. Publicatiebureau Europese Commissie. <https://ec.europa.eu/environment/pubs/pdf/factsheets/nitrates/nl.pdf>
- Frins, R. (2021, March 9). *Wet stikstofreductie en natuurverbetering een feit*. Vereniging Voor Milieurecht. <https://www.milieurecht.nl/nieuws/wet-stikstofreductie-en-natuurverbetering-een-feit>

- Glass, J. J. (1979). Citizen participation in planning: The relationship between objectives and techniques. *Journal of the American Planning Association*, 45(2), 180–189. <https://doi.org/10.1080/01944367908976956>
- Hartman, S., & de Roo, G. (2013). Towards managing nonlinear regional development trajectories. *Environment and Planning C: Government and Policy*, 31(3), 556–570. <https://doi.org/10.1068/c11203r>
- Harvey-Jordan, S., & Long, S. (2001). The process and pitfalls of semistructured interviews. *Community Practitioner*, 74(6), 219–221.
- Healey, P. (1996). The communicative turn in planning theory and its implications for spatial strategy formation. *Planning and Design*, 23(2), 217–234.
- Hoogervorst, N., & Dietz, F. (2015). *Ambities in het Nederlands milieubeleid toen en nu* (No. 3). <https://www.wrr.nl/binaries/wrr/documenten/working-papers/2015/06/10/ambities-in-het-nederlands-milieubeleid-toen-en-nu/WP003-Ambities-Nederlands-milieubeleid-toen-nu.pdf>
- International Association for Public Participation (IAP2). (2007). *Public Participation Pillars [Brochure]*. https://cdn.ymaws.com/www.iap2.org/resource/resmgr/Communications/A3_P2_Pillars_brochure.pdf
- Interprovinciaal Overleg. (2020a). *Gebiedsgerichte Aanpak Stikstof: Doorkijk Gebiedsgerichte Aanpak Stikstof in relatie tot de Structurele Aanpak Stikstof*. <https://www.ipo.nl/media/fa4bwgq0/doorkijk-gebiedsgerichte-aanpak-stikstof.pdf>
- Interprovinciaal Overleg. (2020b). *Gebiedsgerichte Aanpak Stikstof: Doorkijk Gebiedsgerichte Aanpak Stikstof in relatie tot de Structurele Aanpak Stikstof: Bijdrage Friesland*. <https://www.ipo.nl/media/fa4bwgq0/doorkijk-gebiedsgerichte-aanpak-stikstof.pdf>
- Interprovinciaal Overleg. (2020c). *Gebiedsgerichte Aanpak Stikstof: Doorkijk Gebiedsgerichte Aanpak Stikstof in relatie tot de Structurele Aanpak Stikstof: Bijdrage Noord-Brabant*. <https://www.ipo.nl/media/fa4bwgq0/doorkijk-gebiedsgerichte-aanpak-stikstof.pdf>
- Interprovinciaal Overleg. (2020d). *Gebiedsgerichte Aanpak Stikstof: Doorkijk Gebiedsgerichte Aanpak Stikstof in relatie tot de Structurele Aanpak Stikstof: Bijdrage Overijssel*. <https://www.ipo.nl/media/fa4bwgq0/doorkijk-gebiedsgerichte-aanpak-stikstof.pdf>
- Interprovinciaal Overleg, & Ministerie van Landbouw Natuur en Voedselkwaliteit. (2020). *Uitvoeringsprogramma Natuur*. <https://www.rijksoverheid.nl/binaries/rijksoverheid/documenten/kamerstukken/2020/12/08/uitvoeringsprogramma-natuur/Programma+Natuur+20282379+bijlage.pdf>
- Kros, J., de Haan, B. J., Bobbink, R., van Jaarsveld, J. A., Roelofs, J. G. M., & de Vries, W. (2008). *Effecten van ammoniak op de Nederlandse natuur: Achtergrondrapport*. <https://edepot.wur.nl/17981>
- Kuindersma, W., Boonstra, F. G., & Brunt, D. (2008). *Naar effectieve uitvoeringsarrangementen in gebiedsgericht beleid: Het gebied Utrecht-Midden Noord*. <https://library.wur.nl/WebQuery/wurpubs/fulltext/120958>
- Mees, H. L. P., Driessen, P. P. J., & Runhaar, H. A. C. (2014). Legitimate adaptive flood risk governance beyond the dikes: The cases of Hamburg, Helsinki and Rotterdam. *Regional Environmental Change*, 14(2), 671–682. <https://doi.org/10.1007/s10113-013-0527-2>

- Milieu- en Natuurplanbureau (RIVM). (2004). *Milieubalans 2004*.
<https://www.rivm.nl/bibliotheek/rapporten/251701057.pdf>
- Morseletto, P. (2019). Confronting the nitrogen challenge: Options for governance and target setting. *Global Environmental Change*, 54, 40–49. <https://doi.org/10.1016/j.gloenvcha.2018.10.010>
- Musacchio, A., Re, V., Mas-Pla, J., & Sacchi, E. (2020). EU Nitrates Directive, from theory to practice: Environmental effectiveness and influence of regional governance on its performance. *Ambio*, 49(2), 504–516. <https://doi.org/10.1007/s13280-019-01197-8>
- Nederlandse Omroep Stichting. (2019, December 18). *Weer protestacties door boeren, waarom gingen ze nu de straat op?* <https://nos.nl/artikel/2315333-weer-protestacties-door-boeren-waarom-gingen-ze-nu-de-sstraat-op>
- Oenema, O. (2004). Governmental policies and measures regulating nitrogen and phosphorus from animal manure in European agriculture. *Journal of Animal Science*, 82, 196–206.
- Provincie Friesland. (2020). *(Eerste opzet) Friese aanpak stikstof*. https://provinciale-begroting.frl/2021/wp-content/uploads/sites/7/2020/09/3-pva-friese-aanpak-stikstof_0.pdf
- Provincie Friesland. (2021). *Zoeken naar stikstofevenwicht: Startnotitie Uitvoeringsprogramma Friese Aanpak Stikstof*. https://www.grienlinks.nl/wp-content/uploads/2021/02/bijlage_3_Aangepaste_startnotitie_uitvoeringsprogramma_Friese_aanpak_stikstof.pdf
- Provincie Noord-Brabant. (2020). Brabantse Ontwikkelaanpak Stikstof (BOS). In *Brabantse Ontwikkelaanpak Stikstof (BOS): Uitvoeringsagenda 2020-2023*. <https://www.brabant.nl/onderwerpen/aanpak-stikstof/brabantse-ontwikkelaanpak-stikstof>
- Provincie Overijssel. (2020). *Gebiedsgerichte Aanpak Stikstof Overijssel*. https://docplayer.nl/204867381-Gebiedsgerichte-aanpak-stikstof-overijssel.html#download_tab_content
- Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu. (2001). *Bouwstenen voor het NMP4: Aanvulling op de Nationale Milieuverkenning 5*. <https://www.pbl.nl/sites/default/files/downloads/408129022.pdf>
- Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu. (2016). *PAS Monitoringsrapportage stikstof: Stand van zaken inwerkingtreding PAS en eerste monitoringsronde 2015*. <https://www.rivm.nl/bibliotheek/rapporten/2016-0092.pdf>
- Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu. (2019, July 28). *Wat is stikstof?* <https://www.rivm.nl/stikstof>
- Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu. (2021, July 28). *Vragen en antwoorden over stikstof en ammoniak*. <https://www.rivm.nl/stikstof/vragen-en-antwoorden-over-stikstof-en-ammoniak>
- Rijksoverheid. (2020, December 8). *Rijk en provincies eens over besteding 3 miljard euro voor sterke natuur*. <https://www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2020/12/08/rijk-en-provincies-eens-over-besteding-3-miljard-euro-voor-sterke-natuur>
- Runhaar, H. A. C., Melman, T. C. P., Boonstra, F. G., Erisman, J. W., Horlings, L. G., de Snoo, G. R., Termeer, C. J. A. M., Wassen, M. J., Westerink, J., & Arts, B. J. M. (2017). Promoting nature

- conservation by Dutch farmers: a governance perspective[†]. *International Journal of Agricultural Sustainability*, 15(3), 264–281. <https://doi.org/10.1080/14735903.2016.1232015>
- Schoukens, H. (2018). The quest for the holy grail and the Dutch integrated approach to nitrogen: How to align adaptive management strategies with the EU nature directives? *Journal for European Environmental and Planning Law*, 15(2), 171–217. <https://doi.org/10.1163/18760104-01502004>
- Schouten, C. (2019a, November 13). *Maatregelenpakket voor de stikstofproblematiek in de woningbouw- en infrastructuursector en voor de PFAS-problematiek [Kamerbrief]*. <https://www.rijksoverheid.nl/binaries/rijksoverheid/documenten/kamerstukken/2019/11/13/maatregelenpakket-voor-de-stikstofproblematiek-in-de-woningbouw--en-infrastructuursector-en-voor-de-pfas-problematiek/kamerbrief+Stikstof+13+november.pdf>
- Schouten, C. (2019b, December 16). *Kamerbrief over voortgang Aanpak Stikstofproblematiek [Kamerbrief]*. <https://www.rijksoverheid.nl/binaries/rijksoverheid/documenten/kamerstukken/2019/12/17/kamerbrief-over-voortgang-aanpak-stikstofproblematiek/kamerbrief-over-voortgang-aanpak-stikstofproblematiek.pdf>
- TNO (Nederlandse Organisatie voor toegepast-natuurwetenschappelijk onderzoek). (2019). *Factsheet: Emissies en depositie van stikstof in Nederland*. <http://publications.tno.nl/publication/34634850/8Pywsn/TNO-2019-emissies.pdf>
- Tweede Kamer der Staten-Generaal. (2020, October 15). *Wijziging van de Wet natuurbescherming en de Omgevingswet (stikstofreductie en natuurverbetering) [Kamerstuk]*. <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-35600-3.pdf>
- van den Bongaardt, T. (2018). *Monitor Burgerparticipatie 2018: Een inventarisatie van gemeentelijk beleid en activiteiten op het gebied van burgerparticipatie*. <https://kennisopenbaarbestuur.nl/media/255608/prodemos-monitor-burgerparticipatie-2018.pdf>
- van den Broek, J. A. (2005). *Sturing van stikstof- en fosfor- verliezen in de Nederlandse landbouw: een nieuw mestbeleid voor 2030*. <https://edepot.wur.nl/45660>
- Vink, M., van Hinsberg, A., Backes, C., Boezeman, D., van Egmond, P., & van der Hoek, D. J. (2021). *Naar een uitweg uit de stikstofcrisis: Overwegingen bij een integrale, effectieve en juridisch houdbare aanpak*. <https://www.pbl.nl/sites/default/files/downloads/pbl-2021-naar-een-uitweg-uit-de-stikstofcrisis-4520.pdf>
- White, S. C. (1996). Depoliticising development: The uses and abuses of participation. *Development in Practice*, 6(1), 6. <https://doi.org/10.1080/0961452961000157564>
- Yin, R. K. (2013). How to do Better Case Studies: (With Illustrations from 20 Exemplary Case Studies). In L. Bickman & D. J. Rog (Eds.), *The SAGE Handbook of Applied Social Research Methods* (pp. 254–282). SAGE Publications, Inc. <https://doi.org/10.4135/9781483348858>

Appendix

Interview guide

Interviews provincies:

- Bedankt voor de tijd - Audio opname – Gebruik – Mogelijkheid tot redactie
- Voorstelronde – Gebiedsgericht beleid in ontwikkeling, enkele vragen zijn wellicht lastig te beantwoorden
- Hoe bent u betrokken?

Inleiding:

- Hoe staat het er qua stikstof voor met de natuurgebieden in de provincie?
- Hoe staat het ervoor met de draagvlak voor het nieuw ingezette stikstofbeleid?

Schaalniveaus:

- Op welke schaalniveaus speelt de stikstofproblematiek voornamelijk?
- Hoe verhouden de gebiedsgerichte aanpak stikstof en de generieke stikstofmaatregelen op rijksniveau zich tot elkaar?
- In hoeverre zijn regionaal en nationaal beleid noodzakelijk, en wederzijds afhankelijk?
- Voor het gebiedsgerichte beleid is er een indeling gemaakt in verschillende deelgebieden. Hoe is deze tot stand gekomen en waarom is deze indeling het meest geschikt?

Bestuursverhoudingen:

- Wat is de rol van het rijk in de totstandkoming van de gebiedsgerichte aanpak stikstof? (voldoende duidelijkheid?)
- Wat is de rol van de provincie?
- Hoe (door wie) worden de beleidsdoelen vastgesteld?
- Hoe is de relatie met de stakeholders in de provincie?
- Hoe vindt u dat de verhoudingen tussen landbouwbelangen en natuurbelangen liggen in de stikstofarena in de provincie -----?

Participatie van belanghebbenden:

- Hoe worden belanghebbenden betrokken bij de besluitvorming omtrent het gebiedsgerichte stikstofbeleid? Zo ja, hoe? (O.m. ook welke verschillende overlegstructuren bestaan.) (+ schaalniveaus)
- Hoe worden participanten geselecteerd?
- Hoe wordt er gezorgd voor een balans in de representatie van verschillende belangen?
- In hoeverre worden deze stemmen meegenomen in de vaststelling van het beleid? In hoeverre hebben participerende belanghebbenden invloed?
- Wat is de waarde van de participatie in het proces? Waarom participatie?
- Welk belang heeft de provincie in / wat is de waarde van het participatie proces?
 - o Wordt dit doel bereikt?
- Hoe belangrijk is het dat de provincie een goed beeld heeft van de belangen en verwachtingen die andere partijen hebben in het participatie proces? Is verwachtingsmanagement belangrijk?
- Gaat de vorm van participatie veranderen nu de gebiedsgerichte aanpak stikstof concreter wordt?
- Hoe kansrijk acht u een regionale aanpak waarbij de manier waarop de stikstofuitstoot wordt teruggedrongen bij belanghebbenden (stakeholders) zelf komt te liggen? Voorbeeld: voorstel

van Natuurmonumenten, Natuur & Milieu, LTO Nederland, VNO-NCW, MKB-Nederland en Bouwend Nederland een aantal weken terug (40% reductie in 2030).

- Wat zou u veranderen aan de huidige aanpak? Eventuele toevoegingen?

Interviews stakeholders:

- Bedankt voor de tijd - Audio opname – Gebruik – Mogelijkheid tot redactie
- Voorstelronde – Gebiedsgericht beleid in ontwikkeling, enkele vragen zijn wellicht lastig te beantwoorden
- Hoe bent u betrokken?

Inleiding:

- Hoe staat het er volgens u qua stikstof voor met de natuurgebieden in de provincie?
- Hoe noodzakelijk acht u stikstofbeleid?
- Hoe belangrijk denkt u dat een gebiedsgericht stikstofbeleid is?
- Wat vindt u in brede zin van het huidige stikstofbeleid?
- Hoeveel draagkracht is er voor het recent ingezette (gebiedsgerichte) stikstofbeleid?
- Hoe vindt u dat de verhoudingen tussen landbouwbelangen en natuurbelangen liggen in de stikstofarena in de provincie -----?
- Hoe is de relatie met andere belanghebbenden in het stikstofbeleid in de provincie -----?
- Hoe is de relatie met de provincie -----?

Schaalniveaus:

- Hoe verhouden de gebiedsgerichte aanpak stikstof en de generieke stikstofmaatregelen op rijksniveau zich tot elkaar?
- In hoeverre zijn regionaal en nationaal beleid noodzakelijk, en wederzijds afhankelijk?

Participatie van belanghebbenden:

- In hoeverre wordt uw organisatie betrokken bij het stikstofbeleid in de provincie -----?
- Hoe gaat de participatie in zijn werk?
- Op welk schaalniveau gebeurt dit?
 - o Directe of representatieve participatie?
- Wordt er voldoende gezorgd voor een balans in de representatie van verschillende belangen?
 - o Denkt u dat de meeste belanghebbenden gerepresenteerd worden in het beleidsproces, of zijn er groepen mensen wiens stem niet gehoord wordt?
- Op welke wijze (type participatie) hebben belanghebbenden de mogelijkheid hun stem te laten doorklinken in het beleidsproces?
- In hoeverre worden deze stemmen meegenomen in de vaststelling van het beleid? In hoeverre hebben participerende belanghebbenden invloed?
- Heeft u het gevoel voldoende invloed te hebben of serieus genomen te worden in het participatieve proces?
- Wat is de waarde van de participatie in het proces? Waarom is uw deelname waardevol?
 - o Heeft u het gevoel dat uw belangen en verwachtingen van de participatie worden gediend of volmaakt?
- Welk belang heeft de provincie in het participatie proces?
 - o Wordt dit doel bereikt?

- Denkt u dat er provincie een goed beeld heeft van de belangen en verwachtingen die andere partijen, zoals boeren of natuurorganisaties, hebben in het participatie proces?
- Hoe kansrijk acht u een regionale aanpak waarbij de manier waarop de stikstofuitstoot wordt teruggedrongen bij belanghebbenden (stakeholders) zelf komt te liggen? Daarbij zouden ze dan in overleg tot een gezamenlijke aanpak moeten komen. Zie als voorbeeld het voorstel van Natuurmonumenten, Natuur & Milieu, LTO Nederland, VNO-NCW, MKB-Nederland en Bouwend Nederland een aantal weken terug (40% reductie in 2030).
- Hoe kijkt u tegen de afwijzende reactie van o.m. Greenpeace en Farmers Defence Force aan?
- Wat zou u veranderen aan de huidige aanpak? Eventuele toevoegingen?

Transcript interview 1

Provincie: Friesland
Sector: Overheid
Organisatie: Provincie Fryslân
Naam respondent: Sander de Vries
Datum: 17-06-2021

I: Interviewer

R: Respondent

I: Hoe bent u betrokken bij de gebiedsgerichte aanpak stikstof?

R: Ik werk bij de opgave landbouw en voedselproductie, dus ik ben vanuit de landbouw betrokken bij onder andere het schrijven van de aanpak stikstof voor de provincie Friesland. Dus hoe gaan we het doen? Daar is de gebiedsgerichte aanpak een component in. We hebben net ons concept Uitvoeringsprogramma Stikstof opgeleverd, de eerste versie. Ik werk nog niet zo lang in de provincie Friesland, maar ik was hiervoor ook in de provincie Flevoland bezig als adviseur stikstof, dus ik heb er wel een beetje zicht op denk ik.

I: Hoe staat het er qua stikstof voor in de natuurgebieden in Friesland?

R: Hoe het er met stikstof voor staat in de Friese natuurgebieden? Er zijn natuurlijk overbelaste Natura 2000 gebieden. Die zitten vooral in zuidoost Friesland en op de Wadden. En ook nog wel enigszins ten zuiden van Leeuwarden, bij de Alde Feanen, dat is ook nog wel wat overbelast. Het varieert. Volgens mij zijn het acht van de elf echt overbelast, meen ik.

I: Hoe staat het ervoor, als u nu kijkt naar het draagvlak voor de stikstofaanpak, zoals die nu ingezet wordt? Zijn daar zorgen over?

R: Dat is heel interessant dat je dat vraagt, want dinsdag hadden wij een dialoogsessie stikstof. Ik weet niet of je bekend bent met het idee dialoogsessie. Allerlei stakeholders in de provincie, die betrekken we dan in dat gesprek. Ik heb daar ook gepresenteerd wat we vanuit landbouw van plan zijn. Eigenlijk is de bottom line dat we vooral samen met landbouw het willen doen. Heel erg in overleg om te kijken wat kunnen we doen, wat kun je als individuele boer doen ook. Hoe kan de provincie jou daar bij helpen. En ook wat kunnen we gebiedsgericht doen. Eigenlijk werd dat vrij goed ontvangen, maar dat komt ook omdat we bij het schrijven van de aanpak stikstof e.d. goed geluisterd hebben naar de partijen in de provincie.

I: Dus het draagvlak, op het moment in die overleggen, dat ziet er op zich goed uit omdat er veel overleg is geweest?

R: Ja, nou ja, ik moet zeggen dat die dialoogsessies, ik heb gehoord dat ze in het verleden wel eens stroever liepen. Maar goed, we hebben nu ons Uitvoeringsprogramma gepresenteerd voor het eerst en de reacties waren wel gematigd positief, zou ik zeggen.

I: [...]. Op welk schaalniveau speelt de stikstofproblematiek voornamelijk in Friesland? Of welke schaalniveaus?

R: Dat is net waar je op doelt. Als je met name op de Natura 2000 gebieden doelt, dan heeft het vooral betrekking op de gebieden waarvan de depositie terecht komt op die Natura 2000 gebieden, en het is net hoe je kijkt. Je kunt dicht om die gebieden heen gaan kijken en dan kun je waarschijnlijk een groot deel van de overbelasting wel oplossen. Maar goed, provincie breed wordt er natuurlijk ammoniak uitgestoten. Je zult dat begrip van de ammoniakdeken wel gehoord hebben. We zoomen toch vooral

in rond die Natura 2000 gebieden in eerste instantie, om maximaal effect te hebben. Omdat we ook eigenlijk in Friesland een beperkt budget hebben.

I: Ook omdat de depositie in nabijheid van de bron het hoogst is?

R: Ja, precies.

I: Hoe verhouden volgens u die gebiedsgerichte aanpak stikstof en de generieke stikstof maatregelen op rijksniveau zich tot elkaar? Heb je beide nodig? Hoe ziet u dat?

R: Dat is een interessante vraag. Het is wel even van belang hoe ik in dit gesprek sta. Sta ik hier persoonlijk in of vanuit de provincie? Dat vraag ik me even af.

I: Ja, ik ga in het verslag vermelden dat alle respondenten niet als van de organisaties spreken. Dus dat u uit eigen ervaringen spreekt.

R: Ja, hoe verhouden die twee zich? We hebben natuurlijk net dat versnellingsakkoord gezien van LTO. Als je kijkt naar de analyse van de PBL van het versnellingsakkoord, dan zien ze eigen 2 risico's. Je hebt de gebiedsgerichte aanpak, en die heeft als risico dat het veel te langzaam gaat. Dat is wel mijn insteek eigenlijk. Ik heb het gevoel dat de gebiedsgerichte aanpak langzaam gaat en heel duur is. Misschien dat het, ik weet het niet, vrij weinig resultaat per euro oplevert. Dat is mijn persoonlijke insteek, dus ik ben veel meer geneigd om, dat heb ik in Flevoland ook gedaan, naar bedrijven toe te gaan en te kijken van, hoe ziet jouw bedrijf er uit, wat wil je in de toekomst en wat zijn jouw problemen, hoe kunnen we je helpen om stikstof (reductie) te realiseren. Dat je dan op basis van die input misschien een subsidieregeling probeert op te tuigen, of dat soort dingen. Ik ben zelf meer voor de bronmaatregelen. Daarnaast vind ik ook wel dat je naar een landbouwtransitie toe moet. Daar kan een gebiedsgerichte aanpak dan wel meer in betekenen, met extensivering bijvoorbeeld, dat je meer land beschikbaar maakt. Dus ik zie die twee dingen eigenlijk naast elkaar, waarbij dan de gebiedsgerichte aanpak wat mij betreft meer voor de langere termijn is en de bronmaatregelen voor de kortere.

I: Voor de gebiedsgerichte aanpak is een indeling gemaakt in een aantal gebieden. Volgens mij is het in Friesland gebaseerd op een aantal natuurgebieden waar de KDW wordt overschreden. Waarom is deze indeling gebruikt en het meest geschikt?

R: Ik weet niet zeker of dat zo is. Ik heb dat zelf niet zo meegekregen. Kan best zijn dat het wel zo is. In mijn beleving is dat niet echt zo. Als je kijkt naar zuidoost Friesland, daar heb je bijvoorbeeld het Koningsdiep project. Daar wordt al 20 jaar gebiedsgericht gewerkt, wat ook gelijk illustreert dat het een langzaam proces is, wat mij betreft. Daar zijn meerdere natuurgebieden. Daar is het Drents-Friese Wold, Fochtelooerveen, daar zitten volgens mij drie Natura 2000 gebieden in dat gebiedsproces. Daar zitten ook ongeveer 300 boeren in. Volgens mij wordt dat zo aangevlogen.

I: Dus daar wordt wel aangesloten bij bestaande gebiedsprocessen op een iets hoger schaalniveau?

R: Ja, zeker in zuidoost Friesland wel. Ja, voor de Wadden weet ik niet precies hoe dat gaat lopen.

I: Wat is de rol van het rijk in de totstandkoming van de gebiedsgerichte aanpak stikstof?

R: Vooral eigenlijk leverancier van het geld, zou ik zeggen. Voor de rest heeft de provincie de regie, neemt het initiatief. Dus je hebt gewoon als provincie bepaalde... Je moet met twaalf provincies de rijksdoelstelling zien te halen en iedere provincie is dan geneigd om te proberen aan die 26% reductie te gaan voldoen. Dus kom je op basis daarvan al snel terecht op gebiedsgericht, Natura 2000 et cetera.

I: Ik heb ook wel eens gehoord dat er vanuit het rijk te weinig kaders zijn, te weinig duidelijkheid is over de doelstelling, ook omdat nog niet gespecificeerd is waar dan die KDW gehaald moet worden

en waar niet. Ervaart u dat ook zo?

R: Dat weet ik niet zo goed. Kijk, het is natuurlijk ook wel fijn dat je dat als provincie zelf mag invullen. Maar, we hebben als provincie Friesland volgens mij nog niet helder of 26% reductie ons ook op 50% onder de KDW gaat brengen, of dat dat meer of minder gaat doen. Dus daar moeten we zelf nog aan gaan rekenen inderdaad. Ja, je zou dat ook centraal door 1 projectbureau kunnen laten doorrekenen, dan ben je er gelijk klaar mee. Nu moet iedereen zelf, misschien met verschillende methodes... Dat weet ik niet zo goed, of dat nou slecht is dat het rijk dat niet doet.

I: De rol van de provincie heeft u net genoemd, de regie in het gebied en in de gebiedsprocessen. [...]. Door wie worden eigenlijk de beleidsdoelstellingen vastgesteld?

R: Mijn begrip van de situatie is dat die afhangen van de gebiedsplannen van de Natura 2000 gebieden. Die worden in samenwerking met het rijk vastgesteld. Ik zou zeggen dat het rijk dat samen met de provincie toch doet.

I: Combinatie van beide. Hoe is de relatie met de stakeholders in de provincie?

R: In de provincie Friesland is die relatie volgens mij in elk geval redelijk close. Er worden wel stevige woorden gewisseld. We zijn wel samen in gesprek. Volgens mij is dat in Friesland nog meer zo dan in andere provincies.

I: Heeft u ook het gevoel dat die relatie op gebiedsniveau beter is, dan op bijvoorbeeld nationaal niveau?

R: [...]. Binnen de provincie zijn de relaties wel goed en ik denk ook dat, eerlijk gezegd, er bij de provincie hele capabele mensen werken als het gaat over dit beleid. Binnen zo'n gebiedsproces in zuidoost Friesland zijn ook goede relaties. Ik denk dat dat op zich wel een voordeel is.

I: U heeft zonet al even genoemd dat er soms wel stevige woorden gewisseld worden. Hoe vindt u dat de verhouding tussen de verschillende belangen liggen qua stikstof in de provincie?

R: Je kunt natuurlijk zeggen dat, als er geen stikstofruimte is, dat dan economische belangen op slot zitten. Daar zou wat spanning kunnen zitten tussen industrie en boeren. Alhoewel ik dat in de praktijk nog niet zo merk. Maar goed, dat wil je eigenlijk ook voor zijn. Voordat je als boer voor het blok wordt gezet, van krijgen we 500 nieuwe werknemers in Friesland of ga jij stoppen? Dat moet je eigenlijk voor zijn. Daarom moet je ook aan de bak met je reductie. Maak ik merk die spanning in concreto niet echt. Wat ook zo is, is dat bijvoorbeeld de natuurbeheerders ook zich niet zo roeren in de dialoog. Het volgens mij ook niet zo dat die op hun strepen staan, van jullie moeten stikstof (reductie) realiseren. Dus dat komt gewoon meer uit Europa en het rijk. De natuurbeheerder spreken zich niet zo uit, dus volgens mij staan die er gewoon een beetje neutraal in heb ik het idee. Ik weet niet of dat correct is.

I: U heeft het al even genoemd, een dialoogsessie. Hoe worden belanghebbenden betrokken bij de besluitvorming rondom het gebiedsgerichte stikstofbeleid? U heeft die dialoogsessie gehad over het Uitvoeringsprogramma. Op welke verschillende manier, hoe ziet dat er ongeveer uit?

R: Dat moeten we de komende tijd ook gaan invullen. Maar er gaat op verschillende manieren gepraat worden. Met belanghebbende organisaties, dus ook met LTO en dergelijke. Daarnaast met gebiedscommissies, dus per (gebied). Bij bijvoorbeeld zo'n Koningsdiep gebied, daar ga je misschien met een gebiedscommissie om tafel. Je gaat ook weer met boeren in sub-gebieden aan tafel om samen, dan moet denk ik aan 5 of 10 boeren denken, dat soort aantallen. Uiteindelijk ook met de individuele boeren ga je praten.

I: Hoe worden de participanten geselecteerd? Zoals bij de dialogosessie over het Uitvoeringsprogramma?

R: Dat is een goede. Ik ben nog niet zo lang bij de provincie Friesland, dus ik weet niet precies hoe dat werkt. Ik kan me wel voorstellen dat de meer mondige mensen vooraan staan.

I: Belanghebbenden en organisaties kunnen ook zelf aangeven dat ze wel interesse hebben in het bijwonen van?

R: Dat denk ik wel ja.

I: Weet u ook in hoeverre de stemmen worden meegenomen in de vaststelling van beleid? In hoeverre is er eigenlijk invloed? Ik kan me voorstellen dat als er conflicterende belangen zijn, dat niet altijd alles meegenomen kan worden. Hoe wordt daar mee omgegaan?

R: Volgens mij is het zo dat wij uiteindelijk met een uitvoeringsprogramma komen. We komen eerst met een beleidsnotitie en dan met een uitvoeringsprogramma. Dan kan daar door de politiek over gestemd worden, eerst in Gedeputeerde Staten en vervolgens in Provinciale Staten. Als daar partijen bij zijn die te horen krijgen dat hun achterban daar niet tevreden mee is, dan denk ik dat er vanuit die partij er geen akkoord zal zijn, dus dan is het volgens mij redelijk democratisch.

I: Dus daar wordt, om het houdbaar te houden en ervoor te zorgen dat het doorgang kan vinden, wordt er veel rekening gehouden met dat alle partijen in elk geval zich er in enige mate in kunnen vinden?

R: Ja, je moet het in elk geval van tevoren afstemmen, want anders dan gaat dat het misschien gewoon niet halen.

I: Wat is de waarde van participatie in het proces? Waarom participatie?

R: Ja, je moet gewoon een breed gedragen oplossing hebben, zeker met de agrarische sector die heel belangrijk is en ook heel mondig, en het ook zwaar heeft. Dat geldt ook voor andere sectoren. Je moet er met zijn allen min of meer tevreden mee zijn.

I: Hoe belangrijk is het daarin dat de provincie een goed beeld heeft van de belangen en verwachtingen van andere partijen die deelnemen in deze processen?

R: Heel belangrijk.

I: Heb je daarin ook veel met verwachtingsmanagement te maken? Ik sprak eerder met iemand die zei dat dat wel lastig is. Dat mensen het gevoel hebben dat er bijvoorbeeld op een bepaald punt niet zoveel met input gedaan wordt, terwijl dat soms ook gewoon niet kan, door tegengestelde belangen of omdat er bijvoorbeeld geen geld voor is. Is dat lastig?

R: Ja, ik kan me voorstellen dat dat lastig kan zijn inderdaad.

I: Gaat de vorm van participatie, omdat de gebiedsgerichte aanpak verder ingevuld en concreter wordt, gaat dat ook nog veranderen?

R: Niet voor zover ik weet. De provincie Friesland heeft veel ervaring met participatie naar mijn idee. De benadering heb je eerder een beetje uit de doeken gedaan. Ik denk niet dat we daar echt dingen anders in gaan doen dan in de laatste jaren.

I: U heeft het versnellingsakkoord al even genoemd. Hoe kansrijk acht u zo'n aanpak, ook op provinciaal niveau, waarbij belangengroepen direct met elkaar in overleg gaan om bruggen te slaan en om tot een gezamenlijk plan te komen om een de gebiedsgerichte aanpak in bepaalde gebieden op poten te zetten?

R: Wel kansrijk. Daarin kunnen wij als provincie misschien ook wel als verbinder optreden. Dat is nu ook een idee, om ook in werkgroepjes ook nog naar bepaalde thema's te kijken, dan kunnen verschillende partijen in vertegenwoordigd zijn om erover mee te denken.

I: Dan met de provincie die de organisatie faciliteert en het vervolgens ook weer meeneemt in de besluitvorming?

R: Ja.

Transcript interview 2

Provincie: Friesland
Sector: Natuur
Organisatie: it Fryske Gea
Naam respondent: Sytske Rintjema
Datum: 26-05-2021

I= interviewer

R= respondent

I: Hoe bent u betrokken bij het gebiedsgerichte beleid stikstof?

R: Dat is een vrij omvangrijke vraag natuurlijk. Ik ben specialist natuurkwaliteit bij It Fryske Gea. Vanuit die functie ben ik als adviseur bij allerlei gebiedsprocessen betrokken. Ten eerste intern ben ik verantwoordelijk voor de interne beheerevaluaties en de beheervisies van al onze gebieden. Dus ik ben goed op de hoogte van de doelstellingen en het beheer en de natuurreresultaten die dan ook leven per gebied. Vanuit die rol wordt ik bij heel veel gebiedsprocessen vaak betrokken. Ook bij Natura 2000 gebiedsprocessen. Ik ben betrokken geweest bij de totstandkoming van meerdere beheerplannen Natura 2000, de ene wat meer en de andere wat minder. Met name die waar de provincie Friesland verantwoordelijk voor is, daar ben ik vrij intensief bij betrokken. Vervolgens ben ik ook terechtgekomen in de uitvoeringsteams, van de Natura 2000 gebieden, waar de maatregelen zoals afgesproken in de beheerplannen verder worden uitgewerkt en uitgevoerd. Dat geldt niet voor alle Natura 2000 gebieden, maar wel voor een groot deel. Er zijn ook andere gebiedsprocessen dan alleen Natura 2000. We hebben bijvoorbeeld nog een ROM-traject in het beekdal Linde. Daar ben ik ook bij betrokken als ecologisch adviseur. We hebben in de Alde Feanen bijvoorbeeld nog een project lopen, dat is met Europese subsidie en heeft ook te maken met Natura 2000 doelstellingen. Daar ben ik ook bij betrokken geweest vanaf het begin. Dat is recent afgerond. Dat is even een greep, want er zijn natuurlijk veel meer... Dat is misschien ook wel een beetje een probleem. Het is momenteel ... [veel drukte op het gebied van] gebiedsprocessen. Er spelen gewoon heel veel thema's. Jij richt je op stikstof, maar we hebben ook problemen met de veenweide, dat is ook een belangrijk dossier. De Kaderrichtlijn water is een belangrijk dossier. De weidevogels is een belangrijk dossier. Biodiversiteit, en al die dossiers die kennen dus processen. Er worden overlegstructuren gevormd. Dus het is ook wel een beetje veel aan het worden. Je ziet soms door de bomen het bos niet meer. Voor al die dossiers worden we thematisch gevraagd om input te leveren, per gebied. Dat is momenteel ontzettend veel.

I: Het is ook onderdeel van het gebiedsgerichte aanpak stikstof om zaken integraal aan te pakken, maar eigenlijk is het dus een veelheid aan structuren en blijkt dat wel lastig?

R: Ja, de wil is er wel en het is ook wel gesignaleerd. Dat het een beetje een wirwar aan overlegstructuren is, maar er is nog geen zicht op een oplossing. Ik heb nog niet het idee dat er mensen zijn die het initiatief nemen om dit probleem op te lossen.

I: Hoe staat het er volgens u qua stikstof voor met de natuurgebieden in de provincie Friesland?

R: Stikstof heeft een enorme impact. Die ogen zijn ook wel geopend. Alle natuur heeft te lijden van teveel stikstof, niet alleen de stikstofgevoelig bekendstaande natuur. Ook bijvoorbeeld de berm bij wijze van spreken. Het is gewoon een feit de natuur ernstig te lijden heeft en heeft gehad. We zien nu daar in de natuur het resultaat al van de verhoogde stikstofdeposities, dat de natuur hier al jaren onder te lijden heeft gehad en nog steeds heeft.

I: Dus dan kan ik ook wel stellen dat u stikstofbeleid noodzakelijk acht?

R: Absoluut.

I: Hoe belangrijk acht u dat een deel van het beleid gebiedsgericht aangepakt wordt?

R: Niet alleen die gebieden die zijn aangewezen als stikstofgevoelig, hebben te lijden onder stikstof, maar eigenlijk alle natuur. Zelfs buiten natuurreservaten. Prima om met gebiedsgerichte aanpak te beginnen, maar er is een integrale en landelijk dekkende aanpak is nodig. Om ook de stikstofdepositie buiten de Natura 2000 gebieden omlaag te brengen. De focus alleen op kwetsbare Natura 2000 gebieden is onvoldoende.

I: Dus u zegt: gebiedsgericht is prima, maar de rijksmaatregelen, de landelijke bronmaatregelen zijn noodzakelijk voordat je eigenlijk moet gaan kijken op gebiedsniveau waar de knelpunten zitten.

R: Ja, absoluut. We hebben binnen die kwetsbare Natura 2000 gebieden niet stilgezeten. We hebben de afgelopen 10 jaar ook al van alles en nog wat gedaan om die negatieve effecten van stikstof te compenseren. Eigenlijk hebben we recent ook geconstateerd dat we binnen de grenzen van die Natura 2000 gebieden wel een beetje uit geknutseld zijn. We hebben ontzettend veel gedaan, aan kappen van bos, plaggen van heide, tegengaan van verdroging, bestrijden van vergrassing. Daar kunnen we eigenlijk niet meer. Dan loop je ook het risico dat je kwetsbare natuurwaarden binnen zo'n gebied schade aandoet. Herstelmaatregelen hebben zijn grenzen en die zijn nu zo'n beetje bereikt. Belangrijke maatregelen moeten ook echt buiten die gebieden plaatsvinden.

I: Wat vindt u in brede zin van het huidige stikstofbeleid?

R: Ik vind het jammer dat het lijkt alsof het rijk, en ook de provincies in navolging, zich wel heel erg focussen op die stikstofgevoelige Natura 2000 gebieden. Dat vind ik een gemiste kans. Zoals ik al zei is er binnen die gebieden al veel gedaan. Om daar nu nog miljoenen of miljarden te gaan verspijkeren is gewoon zonde. En buiten die stikstofgevoelige Natura 2000 gebieden is ook heel veel belangrijke en waardevolle natuur aanwezig, die bescherming nodig heeft. Wat mij betreft moet de aandacht verlegt worden naar de kwetsbare natuur buiten deze Natura 2000 gebieden.

I: Hoeveel draagkracht is er voor het ingezette, waaronder het gebiedsgerichte, stikstofbeleid?

R: Wij bepalen niet het beleid. Wij zijn meer volgend. Het rijk en de provincie benadrukken ook steeds dat dit de manier is waarop gewerkt gaat worden. Wij kunnen hier alleen in meegaan. Dit is ook niet verkeerd, maar niet genoeg. Dit melden wij ook regelmatig. Maar voordat dat dan leidt tot verandering in het beleid, dat gaat niet zo snel. Signaal wordt steeds afgegeven, van kijk nog eens even wat breder.

I: Het voorstel [advies] van commissie Remkes, zou dat een betere aanpak zijn?

R: In ieder geval stelt Remkes meer voor, dus meer is altijd beter. Met uitvoering van alle adviezen van Remkes, dan nog kom je tot een reductie in 2030 van 50%. Als je alle natuur en bronpopulaties in Nederland wilt redden kom je er zelfs daar niet mee. Dan bescherm je nog maar de helft van de kwetsbare natuur.

I: Hoe vindt u dat de verhoudingen tussen landbouwbelangen en natuurbelangen liggen in de stikstofarena in de provincie Friesland?

R: Die staan behoorlijk op scherp. De landbouw voelt zich al jaren bedreigd. Veel agrariërs springen snel in verdediging. Onder de gangbare boeren is soms ook weinig bereidheid om er iets aan te gaan doen en ook weinig erkenning van de problematiek. Ik heb ook het idee dat de landbouwsector niet zo goed als 1 partij optreedt. Het gaat vaak om individuele belangen. Elke agrariër heeft zijn eigen eisen

en eigen kijk op de zaak. Er is niet echt sprake van een breed gedragen uniforme visie onder alle agrariërs. Soms lijkt het ieder voor zich. Het is ook moeilijk om dan effectief met die groepen in gesprek te komen. Dat blijkt ook uit dat plan van Natuurmonument [& o.m. VNO-NCW]. LTO onderschrijft dat, dat is hartstikke mooi. Maar dan hoorde je meteen boeren: "Ja, maar ja wat de LTO vindt, dat vind ik niet". Het is op dit moment heel versnipperd. Misschien is dat in de natuur wereld ook wel zo, maar ik heb het gevoel dat dat op dit dossier minder versnipperd is. Er zijn natuurlijk ook wel welwillende boeren. Bijvoorbeeld natuurbewuste collectieven in Friesland, die werken heel positief mee. Maar dat is maar een fractie van het totaal.

Participatie van belanghebbenden:

I: In hoeverre wordt uw organisatie betrokken bij de totstandkoming van het stikstofbeleid in de provincie Friesland?

R: Dat beleid is natuurlijk door LNV vastgesteld. De provincie Friesland heeft daar denk ik wel enige invloed op. In overleg tussen gedeputeerden en de minister. Daar probeert de provincie wel in bij te sturen en in te adviseren. En wij hebben dan met name weer contact met de provincie. Wij proberen dan wel onze aandachtspunten bij de provincie neer te leggen, maar dat is dus behoorlijk indirect. Dat geldt trouwens wel voor onze koepelorganisatie. LandschappenNL, die hebben wel een rechtstreeks lijntje met het ministerie. Die vragen ons ook wel eens om advies. Dus dan leveren we wel input, en dan wordt door onze koepelorganisatie weer bij LNV gebracht.

I: Het beleid dat in Friesland uiteindelijk wordt ingevuld, dat dat eigenlijk al grotendeels in lijnen wordt gezet op landelijk niveau.

R: De wet wel, maar de uitvoering daar heeft de provincie wel redelijk veel vrijheid in heeft. Om dat verder vorm te geven.

I: Hoe gaat de participatie bij het gebiedsgerichte beleid Friesland in zijn werk? Is dat in overlegstructuren. Hoe ziet die structuur eruit?

R: Dat is volgens mij vooral op directie niveau. Onze directeur zit ook in de Provinciale commissie voor het landelijk gebied (PCLG). Daar wordt ook gewerkt aan het programma natuur. De gebiedsgerichte aanpak is daar ook onderdeel van. Dit staat ook op de agenda.

I: Wordt er voldoende gezorgd voor een balans in de representatie van verschillende belangen?

R: Dat wordt in ieder geval wel goed geprobeerd. Ook in bijvoorbeeld de PCLG zijn alle partijen goed vertegenwoordigd. Wij zijn ook nog verenigd in de Friese Milieu Federatie en het groene overleg. Via de Friese Milieu Federatie wordt dan ook nog het gezamenlijke natuurbelang apart ingebracht in verschillende overlegstructuren. Friesland heeft dat ook wel geleerd, de afgelopen decennia. Dat de groene organisaties goed gehoord moeten worden en ook dat ze gebruik kunnen maken van onze kennis en ervaring. Dat wordt momenteel ook aardig goed gedaan. Ze hebben goed in beeld wie ze allemaal nodig hebben.

I: In hoeverre worden deze stemmen, belangen, meegenomen in de vaststelling van het beleid? In hoeverre is er invloed op de invulling van het gebiedsgerichte stikstof beleid?

R: Dat is dan weer van hoog naar laag abstractieniveau. In die uitvoeringsteams hebben we heel direct invloed op wat er gaat gebeuren. Op het landelijk niveau is het vaak ook mogelijk om ambtenaren te overtuigen over het nut en de noodzaak van bepaalde maatregelen. Maar als het echt op geld aankomt en op beleid, dan zit je op het bestuurlijk niveau. Dan speelt bij de provincies ook de politiek natuurlijk een rol. Dan komen de belangen van de verschillende politieke partijen om de hoek. Dan neemt men

stelling in. Dan is het soms best wel moeilijk om een natuurbelang door de politiek breed gedragen te krijgen. Daar strand het nog wel eens. Op ambtelijk niveau gaat het heel goed. Op politiek niveau gaat het wel eens mis.

I: Heeft u het gevoel als organisatie voldoende invloed te hebben of serieus genomen te worden in het participatieve proces?

R: Ja, dat is formeel in ieder geval wel goed geregeld. We worden tijdig geïnformeerd over processen. Ook actief gevraagd om bijdrages of om deelname. Ik geloof dat dat goed geregeld is. Dat kan niet veel beter. Dat kan niet veel beter denk ik.

I: Wat is de waarde van de participatie in het proces? Waarom is uw deelname in totstandkoming van het beleid waardevol?

R: Een probleem dat we op dit moeten signaleren is dat er toch een wirwar is van overlegstructuren. Veel processen hebben een zelfde doel, de natuur versterken en het verminderen van het effect van stikstof, volgens mij kan die overleg structuur nog wel wat vereenvoudigd worden en worden gecombineerd. Als wij dat aan de voorkant signaleren en aangeven bij de provincie en zij doen er iets mee, dan hebben wij er baat bij. Je kunt je punt maken.

I: Eigenlijk wordt jullie input gehoord, dat kan van positief effect zijn op de effectiviteit van het proces en het uiteindelijke beleid?

R: Ja.

I: Welk belang heeft de provincie in de participatie in het gebiedsgerichte beleid?

R: Wij zijn natuurlijk, als het over die stikstofgevoelige gebieden gaat, dan zijn wij natuurlijk een deskundige organisatie met kennis en ervaring. Het is niet meer dan logisch dan dat ze dat zo goed mogelijk gebruik van maken. Je ziet alleen nog wel de benadering vanuit de provincie soms erg sectoraal is. Dan hebben wij soms het gevoel dat we wel drie keer hetzelfde moeten vertellen. Terwijl we eigenlijk over hetzelfde ding praten.

I: Eigenlijk is het ook voor de provincie van belang dat de input het proces en beleid ten goede komt?

R: Ja.

I: Denkt u dat er provincie een goed beeld heeft van de belangen en verwachtingen die andere partijen, zoals boeren of natuurorganisaties, hebben in het participatie proces?

R: Ik denk dat er wel ambtenaren zijn die er redelijk goed zicht op hebben, maar het is nog niet goed duidelijk wat er nou precies gedaan wordt met de verschillende inzichten en signalen. Het is nog even afwachten hoe dat vorm wordt gegeven. We geven hier wel signalen af, maar of dat ook wordt opgepakt weet ik nog niet.

I: Hoe kansrijk acht u een regionale aanpak waarbij de manier waarop de stikstofuitstoot wordt teruggedrongen uit direct overleg van belanghebbenden komt, het voorbeeld van gisteren [o.m. LTO, VNO-NCW, Natuurmonumenten]? Waarin dus meer naar consensus wordt gezocht? [Zie als voorbeeld het voorstel van Natuurmonumenten, Natuur & Milieu, LTO Nederland, VNO-NCW, MKB-Nederland en Bouwend Nederland een aantal weken terug (40% reductie in 2030)]

R: Die acht ik kansrijk. Dan is die benadering op gebiedsniveau of regioniveau ook goed denk ik, dan kun je meteen de diepte in. Dan kun je de aanpak zo concreet mogelijk maken. Maar ik vind wel dat aan de voorkant door provincies en rijk wel duidelijke randvoorwaarden aan meegegeven. Van: zoveel stikstofreductie moet er komen, CO2 reductie enzovoorts. Zodat je geen discussie krijgt binnen al die

gebiedsprocessen over de opgave. Gewoon heel duidelijk zijn, bijv. zoveel procent moet er gereduceerd worden. Dan kun je gaan puzzelen over de invulling. Maar als de opgave per gebied helemaal open is, dan kun je per gebied helemaal opnieuw beginnen met de discussie. Dat moet worden voorkomen.

I: Voor zekerheid moet er dus eigenlijk een basislijn worden vastgesteld, dat het wat al zeker is, maar dat de hoe misschien aan gebiedspartijen zelf wordt overgelaten in overleg.

R: Ja.

I: Hoe kijkt u tegen de afwijzende reactie van o.m. Greenpeace en Farmers Defence Force aan? Zouden tegenstelde belangen zo'n aanpak kunnen bemoeilijken?

R: Beide clubs die je noemt zijn actiegerichte clubs. Die zullen altijd tegen zijn, het is nooit genoeg. Dat is normaal, dat hou je altijd. Dat is ook goed, dat houdt je ook scherp. Dat dwingt je om veel na te denken over wat je doet en wat het effect daarvan is. Ik denk niet dat dit het proces in de weg hoeft te staan. Kijk als ze naar de rechter stappen en de rechter zet er een streep doorheen, dat is weer wat anders. Nu, op dit moment, is het gezond tegengas om de boel scherp te zetten en afspraken nog duidelijker en concreter te krijgen.

I: Dat hoeft dus niet een gezamenlijke zoektocht naar een optimale oplossing eigenlijk niet in de weg te staan?

R: Nee, ik denk ook dat Greenpeace en Farmers Defence Force, zullen ook nooit een handtekening onder een compromis zetten. Dat blijven actieclubs.

I: Wat zou u veranderen aan de huidige aanpak? Eventuele toevoegingen?

R: Volgende week dinsdagen presenteren wij als natuurorganisaties een visie op een natuurlijke toekomst van de provincie Friesland. Onze belangrijkste bronvraag is, ik heb hem al een paar keer laten doorschemeren, we staan voor een enorme opgaves voor het landelijke gebied en ruimtelijke ordening. Woningbouw, klimaat, stikstof, biodiversiteit, bodemdaling. Enorme opgaves, waarbij ontzettend veel moet gebeuren. Daar hangen ook grote budgetten aan. Wij hebben zoiets van pak dat nou integraal aan. Want het heeft allemaal met elkaar te maken. Dus die raken. Dus, die grote ruimtelijke opgaven die we hebben, ga dat niet allemaal sectoraal met ogenkleppen op aanpakken, maar doet dat in 1. Ten eerste wordt het proces dan veel overzichtelijker en effectiever, en ten tweede wordt het resultaat daardoor beter. Want dan kun je met dezelfde euro waarschijnlijk twee of drie doelen bedienen. In plaats van slechts 1. Die boodschap gaan we volgende week ook de wereld in slingeren bij de lancering van de visie, Natuurlijk Friesland 2050.

Transcript interview 3

Provincie: Friesland
Sector: Landbouw / Natuur
Organisatie: Collectieven Beried Fryslân
Naam respondent: Albert van de Ploeg
Datum: 02-06-2021

I: Interviewer

R: Respondent

I: Hoe bent u betrokken bij het gebiedsgerichte stikstofbeleid?

R: Ik zit namens het Collectieven Beried Fryslân in het stikstofoverleg. Ik weet niet of je weet wat collectieven zijn? Het zijn boeren die Samen aan agrarisch natuurlijk landschapsbeheer doen. Ja, vanuit die functie hebben we 7 van die collectieven in Friesland en ik ben daar voorzitter van. Zo schuif ik meerdere plekken aan bij de provincie, als er zaken zijn als overleg. Zo zit ik bij het stikstof overleg.

I: Dus eigenlijk heeft u te maken met zowel landbouw- als natuurbelangen?

R: Ja, beide belangen. Wij behartigen natuurlijk de belangen van het agrarisch landschapsbeheer. Vooral op het gebied van verdienmodellen. Dat geldt ook voor stikstof. Op welke manier dan ook, dan hebben wij een bijdrage. Het gaat dus ook om belangen van verschillende typen boeren. Iedereen die natuur en landschap heeft, die vertegenwoordigen wij eigenlijk. Om te kijken wat voor een effect iets heeft en hoe wij daarin kunnen bijdragen.

I: Hoe staat er volgens u qua stikstof voor in de natuurgebieden in provincie Friesland?

R: In onze provincie valt het heel erg mee. Er zijn wel een paar gevoelige objecten, vooral in zuid-oost Friesland. Voor de rest, ja, de Waddeneilanden. Maar voor de rest valt het heel erg mee. Dat is ook wel bekend. Wij hebben niet de grootste problemen in Friesland.

I: Hoe noodzakelijk acht u stikstofbeleid?

R: Ja, ik denk dat het veel eerder had moeten, we zijn veel te ver gaan. Ik denk dat geldt misschien straks voor ander beleid ook nog wel. We gaan steeds te ver en dan moet je terug draaien waar je al geweest bent. Dat is voor ondernemers ook heel lastig. Dat geeft heel veel weerstand. Maar in ieder geval denk ik dat we gewoon te laat zijn hiermee en wat ook heel belangrijk is om te kijken van welke afspraken hebben gemaakt binnen Europe. Hoe definiëren wij onze natuurgebieden. Dat heeft met die normen te maken, dat geeft ook onduidelijkheid. Dat is niet altijd goed gedeeld, of in ieder geval niet geaccepteerd en daar loop je tegenaan.

I: Hoe belangrijk vindt u dat het stikstofbeleid gedeeltelijk gebiedsgericht plaatsvindt?

R: Ja, ik denk dat het belangrijk is. Omdat een deel van de stikstof, een groot deel van de stikstof in de nabije omgeving neerdaalt. Dus ik denk dat gebiedsgericht beleid wel effectief is. Als je zegt, we willen verplaatsen, dan moet je dat gebiedsgericht oplossen. Anders lukt dat niet.

I: Hoe verhouden dan de gebiedsgerichte Aanpak Stikstof en de generieke stikstofmaatregelen op rijksniveau, misschien ook wel een provinciale niveau, zich tot elkaar? Zijn die beiden noodzakelijk?

R: Ja, ik denk dat de nadruk wel op het gebiedsgerichte beleid gelegd kan worden, ook aan de hand van de problematiek. Algemene normen zijn niet altijd van toepassing van het gebied. Natuurlijk moet je wel algemeen beleid hebben, want er moet wel ruimte zijn voor lokaal beleid. Ja, dat heeft de provincie in het begin ook wel wat afgedwongen. Die ging er niet altijd in mee met het landelijke beleid,

soms tot frustratie van andere provincies. Maar dat was ook in overleg met de betrokkenen allemaal. Dus ik denk dat ze die ruimte landelijk wel moeten laten, maar het gaat wel om het effect. De weg ernaartoe kan verschillend zijn. Maar natuurlijk moeten de resultaten er wel zijn.

I: Wat vindt u in brede zin van het huidige stikstofbeleid? Dan heb ik het vooral over het beleid dat ingezet is of nog in ontwikkeling is, sinds het afschieten van het PAS.

R: Ik denk dat er veel meer gedaan zou moeten worden voor degenen die vergunningen hebben gekregen hebben, maar die niet meer geldig waren, omdat de PAS afgeschoten werd. Dan zie je vaak met het landelijk beleid dat men, als een fout gemaakt is, dat men er niet is voor degene die daar de dupe van zijn. Of het nou de toeslagenaffaire is of de gaswinning in Groningen. Ik zie dat hier ook weer. Dat duurt veel te lang en dat zorgt voor heel veel onvrede en ook verdampt het draagvlak dan. Dus je moet gewoon eerst kijken, wie komen in de problemen, wie is de oorzaak? In dit geval was dat de overheid, vanwege het PAS beleid. Dan moet je de ondernemer niet in de kou laten staan want dat heeft zoveel gevolgen en zorgt voor zoveel onzekerheid. Als het inderdaad anders moet, kijk dan in ieder geval naar degenen die daar de dupe van zijn.

I: Dus de mensen die tussen wal en schip zijn geraakt, die moet je uit de brand helpen en dan ga je verder kijken?

R: Ja, dat is ook steeds de voorwaarde voor de landbouw. Dat moet je gewoon eerst regelen. Dat mensen daar niet door in de problemen komen. Dat gebeurde wel. Onder meer overname processen en dergelijken, dat stakte allemaal. Daar vind ik de overheid op al die dossiers gewoon heel slecht in.

I: Hoe vindt u dat de verhoudingen liggen tussen landbouwbelangen en natuurbelangen in de stikstof arena in Friesland?

R: Ik denk dat de natuur ook belangen, doelstellingen in te vullen heeft die onder de huidige omstandigheden heel moeilijk haalbaar zijn. Dat geldt ook voor de landbouw natuurlijk, met het hele stikstofverhaal. Die verhouding, het begrip wederzijds is er niet altijd. Ik zie ook dat het weleens wat versplintert. Je hebt ook door deze problematiek, heb je ook binnen de landbouw wel een stukje radicalisering. Dat komt het overleg niet ten goede.

I: Een combinatie van toch wel tegengestelde belangen, in elk geval ten dele?

R: Ja, en mensen geloven het ook niet allemaal. Dan is dit, dan is dat het probleem. Kijk, bij de weidevogels kun je wel zien dat het niet goed gaat. Maar, wat er in de natuurgebieden wel of niet gebeurt, daar heeft men minder zicht op.

I: Dan krijg je nog de versplintering van organisaties er eigenlijk nog bij, die het moeilijker maakt om te overleggen?

R: Ja en ook de zoektocht wie je waar voor moet hebben en benaderen.

I: Hoe is de relatie met andere belanghebbenden in het stikstofbeleid in de overleggen in Friesland?

R: Ik denk dat die relatie goed is. In het begin hebben we wel afzonderlijke overleggen gehad. Daar kwamen we toch al gauw achter dat zowel landbouw, natuur, als de bouw zei, laten we het gezamenlijk doen. Later zijn we dan wel weer gesplitst. Maar wel met de intentie om er gezamenlijk uit te komen, dus ik denk dat die verhoudingen wel goed zijn. Dat is ook dankzij de provincie Friesland. Die af en toe even een terugtrekkende beweging heeft gemaakt. Van, dit gaat niet goed, we moeten toch in overleg blijven met de deelnemers. Ik denk dat dat op zich heel goed gegaan is.

I: Ondanks dat er wat versplintering en wat tegenstellingen zijn is er dus wel echt geprobeerd om in overleg te blijven?

R: Ja, en ook tussen de landbouw partijen onderling hebben we elkaar ook wel gevonden. Laatst hebben we gekeken naar een oplossing. Hebben we gekeken naar een innovatiemodel. Als je daar middelen beschikbaar voor hebt, kun je zoveel doen aan de stikstofuitstoot. Als je de vrijgekomen ruimte ook kunt vermarkten, verkopen aan de grote verbruikers, dan kun je dat geld ook inzetten voor verdere verduurzaming. In Nieuwkoop hebben ze een pilot van de provincie. Dat model hebben we ook gedeeld met onze achterban.

I: Hoe is de relatie met de provincie zelf?

R: Prima, ik denk dat ze daar ook een paar mensen hebben zitten die heel goed weten waar het over gaat. In het begin was het wat moeilijker. Je moet er ook wel inkomen. Stikstof is hele ingewikkelde problematiek. Dat is wel goed gegaan. Ik denk dat het de laatste paar maanden heel rustig is geweest aan het stikstof front. Half juli zullen we weer een bijeenkomst hebben. We zullen zien hoe de situatie er dan voor ligt. Over het algemeen is die goed.

I: In hoeverre wordt uw organisatie betrokken bij het stikstofbeleid? U noemde al overlegstructuren. Hoe ziet dat er ongeveer uit?

R: Er zijn verschillende overlegstructuren voor verschillende sectoren. Wij schuiven dan aan bij de landbouw. In het begin hebben we ook meegedaan aan werkgroepen, om bepaalde zaken uit te werken. Daar zijn we ook aangeschoven. Onder meer over de landbouwstructuur. Wij zijn niet de belangenbehartiger van een aantal boeren. Onze betrokkenheid is wat dat betreft beperkt. Ik ben alleen bestuurlijk betrokken. Ambtelijk zijn wij als organisatie niet betrokken. We zijn een hele kleine organisatie. Wat dat betreft staan wij wel iets meer op afstand qua samenwerking en ook door het belang dat bij ons bij natuur en landschap ligt.

I: Heeft die participatie waaraan u heeft deelgenomen allemaal plaatsgevonden op provinciaal niveau? Of is dat ook op gebiedsniveau geweest?

R: Tot nu toe alleen op provinciaal niveau. We hebben dat op gebiedsniveau niet echt gedaan.

I: Wordt er naar uw idee in die overleggen voldoende gezorgd voor een balans in de representatie van verschillende belangen?

R: Ja, daar wordt wel voor gezorgd. Verschillende sectoren worden betrokken, ook met verschillende belangen. Bijvoorbeeld de bouw, de natuur en dat geldt ook voor de landbouw wel.

I: In hoeverre worden deze stemmen naar uw idee ook meegenomen in het uiteindelijk te vormen beleid of in het proces? Heeft u het gevoel dat de inbreng ook echt meegenomen wordt en uiteindelijk ook in het beleid terugkomt?

R: Ik denk dat dat door onze provincie heel serieus genomen wordt. Daar hebben we ideeën ingebracht over oplossing en dat wordt ook teruggekoppeld. Dat wordt heel serieus genomen.

I: Heeft u ook ervaring, het kan bijna niet anders bij tegengestelde belangen, dat niet iedereen zijn inbreng uiteindelijk terugziet in het beleid. Heeft u dat zien gebeuren?

R: Dat komt misschien nog, maar nog niet. Iedereen kon zich er tot nu toe wel in herkennen. Dat heeft ook te maken met de sfeer. In het begin was het wel eens wat vijandig. We hebben ook wat trekkers bij het provinciehuis gehad, noem maar op. Maar daarna is dat denk ik wel goed gekomen. Men luistert ook wel naar elkaar. Die verschillende belangen worden ook wel erkend. Wat wel een hele discussie opgeleverd heeft is die rechtszaak (waarbij agrarische vergunningen weer wankel werden), dat heeft

voor veel onrust gezorgd. Als je op dat moment investering hebt gedaan, en dan blijkt dat dat niet goedgekeurd wordt. Dat zorgt voor veel onzekerheid.

I: Wat is de waarde van het participeren in het proces?

R: Dat geldt voor BoerenNatuur landelijk en voor ons provinciaal. We zijn ook wel belangrijk voor de verbinding omdat wij op het snijvlak tussen landbouw en natuur zitten als agrarische collectieven. We hebben een proces dat heet Natuur met de Mienskip. Je ziet heel vaak dezelfde mensen aan tafel. Als je ergens niet bij bent dan mis je wat. Dat betekent dat je op andere dossiers ook minder invloed hebt. Vanuit die waarde, ook omdat we niet een specifiek agrarisch belang vertegenwoordigen, maar meer op natuur en landschap zitten, dat we ook wel als een brug tussen natuur en landbouw partijen fungeren. Ik zit daar provinciaal meer op. Dat wordt wel geaccepteerd en ook wel gewaardeerd. Dat geeft je zelf ook wel weer voordelen.

I: Welk belang ziet u voor de provincie om participatie vorm te geven in de ontwikkeling van het beleid?

R: Ik denk dat we op heel veel dossiers participatie hebben. Als het op het stikstofdossier mis gaat, dan heeft dat ook zijn effect op andere dossiers. Dat heeft te maken met de landbouwagenda, de slag om de ruimte eigenlijk. De ruimte, of het nou bouw, landbouw, natuur, daar is een slag om de ruimte. Ik denk dat het heel belangrijk is, dat je op al die dossiers in overleg blijft met elkaar. Maar je moet ook wel vooruitgaan. Je moet ook niet hebben dat je, met hoor en wederhoor met iedereen geen stappen meer maakt.

I: Voorziet u daarin ook een belangrijke rol voor de provincie als trekker van het proces? Om wel de voortgang erin te houden?

R: Ja, ik denk het wel. Ik denk dat het wel belangrijk is dat je bij alle overleggen wel zegt, dit hebben we op een gegeven moment gedaan en we gaan die kant uit. Ik denk dat de provincie daar een hele belangrijke rol heeft als procesbewaker, maar ook als voortgangsbewaker.

I: Denkt u dat de provincie een goed beeld heeft van de belangen en verwachtingen die andere partijen hebben bij het participeren in het beleid?

R: Dat denk ik wel. Bij het stikstofbeleid gaat dat wel goed. Ik heb wel eens het idee dat ambtenaren bij de provincie soms wat te veel in een eigen kokertje zitten. Niet altijd kijken over de randen. Dat de integraliteit wat mist. Dat kom ik vaak op andere dossiers tegen. In het stikstofdossier, omdat dat ook nieuw is, hebben ze dat wat beter ontwikkeld. Ik zie dat daar wat minder in, maar op andere dossiers wel. Dat de verbinding onderling, dat de linkerhand niet altijd weet wat de rechter doet. De verschillende segmenten in het provinciehuis en bij het rijk. Dat heeft ook te maken met de complexiteit van de regelingen. Als mensen zich daar heel erg ingraven, dat is moeilijk. Het heeft uiteindelijk allemaal wel verbinding, maar weinigen hebben het overzicht. We hebben net weer een presentatie gehad van natuurpartijen, over natuurlijk Friesland 2050, dat is gedeeld maar iedereen heeft zijn eigen belang. Laatst hebben de visie van de LTO gepresenteerd gekregen. Die zegt eigenlijk dat ze weer land moeten aanwinnen, dat ze ruimte tekort hebben. Dat is natuurlijk heel iets anders dan de natuurpartijen vinden. Want dan zou je een stukje Waddenzee moeten pakken. Prachtige landbouwgrond. Men gaat in de koker toch wel verder met de eigen ontwikkeling. Hoe krijg je dat weer bij elkaar?

I: Dat is dus belangrijk, bruggen slaan? Terwijl de slag om de ruimte, zoals u dat zei, maakt dat ontwikkelingen in de ene sector eigenlijk gelijk van invloed zijn op belangen van andere sectoren?

R: Ja.

I: Afgelopen week was in het nieuw dat Natuurmomenten, LTO, VNO-NCW e.d. met een gezamenlijk plan kwamen om in ieder geval de doelen iets aan te scherpen ten opzichte van wat het kabinet nu voor ogen heeft. Hoe kansrijk acht u zo'n aanpak waarbij naar consensus of een middenweg wordt gezocht in overleg tussen belanghebbenden? Bijvoorbeeld ook op provinciaal niveau. Eigenlijk in tegenstelling tot het beleid waarbij de overheid een directe trekkers rol heeft.

R: Ja, eigenlijk zou je een offerte moeten neerleggen bij de samenleving, hoe je het zou kunnen doen. Ook als opdracht van de samenleving. Het gaat vaak wel gepaard met de nodige middelen. Daar hangt het eigenlijk altijd op. In dit geval denk ik dat het een hele goede zaak geweest is. Ze hebben er ook miljarden aangehangen, voor natuur, voor natuurinclusieve landbouw, voor de bouw, innovaties. Dit is natuurlijk voor de kabinetsformatie een cruciale. Dat betekent dat ze veel middelen moeten vrijmaken. Ik vind het een hele goed zet. Ik denk dat we dat op andere plekken ook moeten doen. Ik zie dat in de landbouw ook. Dat de natuur heel veel vraagt van de landbouw voor natuur en landschap, maar dat geldt ook met de energieopgave, aan de andere kant kosten dat soort dingen ook geld. Ben je er dan wel? Er zijn voor de overheid zoveel vragers van die middelen. Als je meer van de burger wil vragen is dat electoraal gezien gaat dat er moeilijk in. Terwijl het uiteindelijk daar wel vandaan moet komen. De rekening komt uiteindelijk weer terug bij de burger, je zult het met elkaar moeten betalen. Daar moet je ook richting onze inwoners duidelijk in zijn, dat het niet meer zo makkelijk gaat. Niet alles kan meer en tegelijk. Het komt aan op het keuzes maken. Daarom vind ik het heel goed dat partijen elkaar gevonden hebben en een voorstel hebben gedaan. Er zijn, ook binnen de landbouw ook wel partijen die zich niet meegenomen voelen, maar ja, dan kom je nergens. Ik sta er wel achter.

I: Hoe kijkt u aan tegen de afwijzende reactie van onder meer Greenpeace en Farmers Defence Force?

R: In alle geledingen heb je afwijzende reacties. Dat betekent dat het goed gedaan is. Iedereen heeft wat moeten inleveren. Dan heb je natuurlijk dat die splinters daar tegen zijn. Ik hoor de bouw daar niet zo erg in. Als die ruimte krijgen zijn ze er blij mee. De woningnood treft de hele samenleving. Mensen zijn een belangrijk onderdeel van de stikstofdruk. Door activiteiten, consumptie. Eigenlijk zou je binnen de stikstofproblematiek het ook moeten hebben over hoe vol Nederland is en als de groei doorzet waar dan ingeleverd moet worden. Die grote problematiek, die discussie wordt eigenlijk niet gevoerd. Dat ligt ook gevoelig. Even terug naar de reacties op dat voorstel. Vanuit de bouw hoor je niet zo veel, maar vanuit de natuur en landbouw wel. Dat is een goed teken. Als je alleen maar vanuit de hoek van de landbouw of vanuit de hoek van de natuur klachten zou horen, zou dat niet goed zijn.

I: Dus eigenlijk vindt u, dat die groepen kritisch zijn of hier negatief op reageren, is niet meer dan logisch. Maar dat betekent misschien wel dat een echte consensus wellicht buiten bereik blijft. Blijft er dan een belangrijke rol voor de overheid ligt om te zeggen, het zal zo moeten?

R: Ja, ik denk dat de overheid nu zijn knopen moeten tellen. De partijen hebben elkaar gevonden in een voorstel. Als je dit niet aanneemt, hoe doe je het dan? Welke partijen breng je dan bij elkaar? Je hebt nu een aantal grote bij elkaar, die een voorstel hebben neergelegd. Ik zou het ook bij de formatie heel onverstandig vinden om daar aan voorbij te gaan en middelen te reserveren. Je hebt gewoon geld nodig. Ze hebben enorme sommen op tafel gelegd en dan gaat het om de afweging.

I: Heef u nog iets toe te voegen?

R: Nou, veel van de grote problematiek komt natuurlijk voort uit dat we met veel mensen op een klein hoopje wonen. IK heb het idee dat we steeds aan het dweilen zijn met de kraan open. Dat je ook echt op hoog niveau beleidskeuzes moet maken om deze problematiek te voorkomen. Maar dat is landelijk heel lastig vanwege de verschillende belangen. Dit zal ook blijven gebeuren. De druk blijft. Ik zie op langere termijn niet een oplossing bij het huidige beleid, waar toch steeds de groei het uitgangspunt is. Dat is wel een van de essentiële dingen in het overheidsbeleid, als er geen groei meer hebt is dat een grote ramp. Maar je moet ook kijken naar de balans. In hoeverre willen we dat? Dan blijf je in deze situaties komen. Je kunt kijken naar de innovatie om de gevolgen te verzachten (maar dat is geen oplossing voor de lange termijn). Misschien moet de natuur ook wel heel anders denken. Natuurbeheer is een contradictie in termen. We zien natuur ook wel een beetje als tuinieren op grote schaal. Ik mis de fundamentele politieke discussies over waar we heen willen met de samenleving. Dat heeft ook te maken met de hoeveelheid partijen die we hebben, maar als je die niet voert dan blijf je deze problematiek houden. Je moet keuzes maken, die uitleggen en vervolgens ook uitvoeren.

I: Het blijft pleisters plakken?

R: Ja, als je zo door gaat wel.

Transcript interview 4

Provincie: Friesland
Sector: Landbouw
Organisatie: Agrarische Jongeren Friesland
Naam respondent: Hendrik Galema
Datum: 31-05-2021

I: Interviewer

R: Respondent

I: Hoe bent u betrokken?

R: Ik ben voorzitter van de Agrarische Jongeren Friesland. Vanuit die rol praten wij mee over de invulling van het stikstofdossier. Dat gaat gewoon grote gevolgen hebben voor landbouw. Sterker nog, dat heeft het al. Daarom vindt de provincie het gelukkig ook belangrijk om met mensen uit het veld te spreken. Wij zijn gewoon een grote belangenbehartiger in Friesland, met bijna 900 jonge boeren.

I: Hoe staat het er volgens u voor qua stikstof in Friesland?

R: Wij hebben denk ik wel een probleem. Maar ergens ook wel geluk. We hebben wel een probleem omdat het stikstof gewoon geld laat. Het drukt op je kostprijs. Dat is voor boeren die stappen willen zetten echt nadelig. Daarnaast zijn PAS-melders in grote onzekerheid. Die zijn momenteel niet goed vergund. Dat kan ook nog wel 3 jaar duren als ik het zo inschat. Maar goed, het geluk is dat in Friesland de vraag naar stikstof vrij gering is. Die is er bijna niet. Als ik dat vergelijk met andere provincies, dan komen we daar wel echt goed weg. Volgens mij zijn er inmiddels 12 transacties geweest met stikstof. Daarvan is het slechts bij eentje zo dat het echt uit de sector gaat.

I: Dat heeft met onder andere de infrastructurele projecten te maken, die elders grootschaliger zijn?

R: Ja nou, we hebben het geluk dat we geen grote havens en geen vliegvelden hebben. Ook weinig industrie. Overall waar die industrie zit, is ook nog een keer ver weg. Er is ook niet echt een provincie die het net over de grens heeft. We hebben wel de Eemshaven en dat soort zaken, maar dat gaat allemaal niet om grote hoeveelheden. Daar komen we wel goed weg. Dat die vraag er niet zo is. Daardoor zie je gewoon dat stikstof vooral van boer naar boer gaat. Dat vinden wij al niet zo bezwaarlijk.

I: Dus er hoeft niet zoveel ruimte gemaakt te worden voor andere sectoren?

R: Klopt.

I: Hoe belangrijk denkt u dat het is dat er stikstof beleid wordt gevoerd?

R: Daar moet wel beleid op komen. Zoals nu ligt de vergunningverlening weer op zijn gat. Ik weet niet of je er een beetje in thuis bent, maar door wat rechterlijke uitspraken over extern salderen, in Friesland zelfs, ligt dat allemaal weer op zijn kant. Het is wel zaak dat daar juridisch houdbaar en deugdelijk beleid op komt. Anderzijds kun je je afvragen, hoe simpel is het om hier goed beleid op te maken terwijl de metingen nog niet echt duidelijk genoeg zijn. Ik vind persoonlijk wel dat we te veel uitgaan van modellen en berekeningen en dat we veel te weinig in de praktijk meten. Daar stoor ik me wel aan. Ik weet dat er metingen gedaan worden. Daar zie je dat stikstof uit de landbouw echt naast de stal neerslaat. Als ik dan vervolgens zie dat ik bijvoorbeeld in mijn eigen vergunning rekening wordt gehouden met natuurgebieden in Drenthe, op vrij grote afstand van waar ik woon. Dat vind ik prima, maar als ik dan vervolgens hoor dat er een snelweg door Drenthe maar vijf kilometer wordt meegenomen aan beide kant van dezelfde snelweg, terwijl NOx nogal wat lichter is dan NH₃, dan

twijfel ik wel of we op de goede weg zitten of dat er worden er hier niet rare spelletjes gespeeld. Dat is wel een tweestrijd waar ik in zit. Aan de ene kant wil ik naar goede oplossingen, aan de andere kant denk ik, zitten we hier wel met dat hele stikstofgedoe wel op het goede spoor.

I: Wat vindt u dan van dat het gedeeltelijk in gebiedsgerichte vorm wordt gepast? Dat er nu per gebied gekeken gaat worden wat er qua stikstof nodig is? Hoe belangrijk is dat?

R: We hebben 11 van die stikstofgevoelige Natura gebieden. Volgens mij wordt de KDW bij alle 11 overschreden. Als je vindt dat daar iets aan gedaan moet worden, dan kun je dat het best zo dicht mogelijk bij dat gebied doen. Daar komt ook die gebiedsgerichte aanpak weg. Ik zit zelf ongeveer 20-30 kilometer van het dichtstbijzijnde natuurgebied af. Ik kan wel een emissievloer erin gooien, gesubsidieerd, dat zal allemaal mogelijk zijn. Maar het helpt echt nauwelijks. Als je grote bedrijven gaat opkopen tegen die gebieden aan, dat zet wel zoden aan de dijk. Dus als ze dan toch willen reduceren, dan is dit wel meest logische strategie als je het mij vraagt.

I: Hoeveel draagvlak is er onder uw achterban voor het recent ingezette stikstofbeleid, sinds het PAS?

R: Daar heb ik een beetje gemengde gevoelens daarover. We hebben wel leden die zeggen, waar zijn we eigenlijk mee bezig. Er zijn ook leden die gewoon naar een vergunning toe willen, of die staan voor een uitbreiding of overname. Die hebben gewoon belang bij dat deze impasse verholpen wordt. Om daar nou echt 1 lijn in te trekken is lastig. Wat wij doen is gewoon proberen, we kunnen wel de hakken in het zand doen, maar zolang er in Leeuwarden en Den Haag erkennen dat dat probleem er is, dan kunnen we beter met zijn allen naar oplossing toe gaan. Als wij niet meer meepraten, dan wordt er over ons gepraat. Ik denk dat we dan nog beroerder uit de situatie komen dan nu. Ik heb gemengde gevoelens, maar volgens mij kunnen we niet veel beters doen dan het te erkennen. Als iedereen zegt dat het er is, dan moeten we daar maar in mee. Ook al staat het mijzelf soms ook wel wat tegen. Ik denk dat het de enige oplossing is.

I: Hoe vindt u dat de verhouding liggen tussen de landbouwbelangen en bijvoorbeeld de natuurbelangen in Friesland?

R: Die belangen die zijn anders. Die staan zo'n beetje haaks op elkaar. Als ik de natuurorganisaties hoor, die willen alleen maar reductie, minder vee, extensivering, kringloop, natuur inclusief, je kent de termen wel. Dat is wat zij willen. De landbouw wil best wel veranderen. Alleen moet het wel lonend blijven. Elke stap die je zet richting stikstofreductie en richting biodiversiteit, het is allemaal kostprijs verhogend of opbrengst verlagend. We hebben de mond ervan vol, maar er is nog niemand die met een lonende oplossing komt. Zolang dat niet zo is, denk ik dat die belangen haaks op elkaar blijven staan.

I: Je ziet dat ook in de stukken dat de provincie daarin probeert te balanceren. Dat ze zeggen dat er iets moet gebeuren aan stikstof, maar dat boerenbedrijven ook zekerheid en een toekomst moeten hebben. [...]. Het blijft lastig.

R: Ja, de intentie is wel goed. Maar als je echt de landbouw wil veranderen, dan moet er echt een grote zak geld op tafel. Zo simpel is het. Dan haal je ook een stukje ondernemerschap weg bij de boeren. De vraag is of je dat moet willen. De meeste boeren zijn niet boer geworden om in loondienst van de overheid te werken.

I: Is het ook in te merken in de relatie met andere belanghebbenden in het stikstofbeleid? In de overleggen bijvoorbeeld?

R: Wij handelen vanuit het Friese Landbouw Collectief. Dat wil zeggen dat wij met 7 landbouwbehartigers aan tafel zitten. Daar hebben we ook overleg mee. Dan zijn er een paar die daarvanuit de stap naar de provincie zetten. Dat gaat op zich wel aardig. Het verschil tussen LTO en FDF is groot. Daar moet je wat een middenweg in vinden. Ik denk dat wij daar ook een beetje tussenin zitten. Wij zijn niet de meest extreme en ook niet de meest behoudende. Dus ik denk dat wij daar wel een mooie middenweg in hebben gevonden. Maar wij zitten ook aan tafel bij de provincie, met natuur, bouw, industrie. Die snappen ook allemaal de problemen die in de landbouw leven wel. Dat is wel mooi. Maar ja, zij willen bouwen. Zeggen ook wel, wat zitten jullie nou te zeuren, er komt geld. Dus we moeten een oplossing hebben want wij moeten huizen bouwen. Je proeft wel altijd die verschillende belangen. Het zijn allemaal nette mensen, het gaat dus wel heel respectvol. Er is een goede dialoog.

I: Er is in zekere zin dus wel sprake van tegenstelling, van polarisatie in de belangen, maar is ook wederzijds begrip?

R: Jawel. Dat vind ik wel. De mensen van de natuur zeggen ook van, als de boer er niks mee kan verdienen, dan kunnen we er ook weinig van vragen.

I: Hoe is de relatie met de provincie zelf?

R: Op zich goed. We hebben regelmatig contact. Ik ben erg gesteld op de ambtenaren die de provincie heeft aangenomen voor het stikstofdossier. Dat zijn plezierige mensen met veel kennis. Dat is prima. Ik zou wel graag willen dat Friesland [...] en ook richting de rest van Nederland een beetje meer uitdraagt dat wij wel echt een landbouwprovincie zijn. Meer dan de meeste andere provincies. De belangen voor de landbouw zijn overal belangrijk, maar die mogen in Friesland best wel zwaarder wegen dan in Utrecht. Waar de landbouw echt wel minder belangrijk is voor de leefbaarheid, voor de economie, voor de werkgelegenheid. Als je ziet hoeveel mensen hier in de landbouw werken. Dat zou ik wel eens wat meer willen. Dat een gedeputeerde een keer op de vuist op tafel slaat en ook gewoon zegt, in Friesland kunnen wij hier niet mee uit de voeten. Dat gebeurt wat te weinig. De relatie is gewoon goed.

I: In hoeverre wordt uw organisatie betrokken bij het stikstofbeleid in de provincie. Daar heeft u al een tipje van de sluier gelicht. Hoe ziet dat er ongeveer uit?

R: Ja, er was eerst een werkgroep, daar zat geloof ik iemand anders in van ons bestuur. Over de gebiedsgerichte aanpak, daar is een werkgroep over geweest en dat is geëindigd met een rapport. Maar daar is het ook bij gebleven. Als we nu bij de provincie zitten, het afgelopen jaar, hebben we eigenlijk niet over het gebiedsgerichte aanpak gehoord.

I: Dan gaat het meer over generieke maatregelen?

R: Ja, over opkoopregelingen. Extern salderen, dat soort zaken. We hebben het eigenlijk niet meer gehad over de gebiedsgerichte aanpak.

I: Verwacht u dat dat weer opgepakt gaat worden, zodra het concreter wordt?

R: Ja, ik heb alleen wel het idee dat Friesland een beetje kijkt hoe ze het overal doen, en dat ze dan pas zelf in actie komen. Wat ik op zich prima vind. Ik vind dat het probleem hier relatief klein is, dus dan hoeven we ook niet voorop te lopen in een oplossing. De nood tot ingrepen is hier niet zo groot. Het gaat hier nog steeds in prima. Behalve dat een paar bedrijven dus een beetje klem zitten. [...]. Die huizen moeten gebouwd worden in de Randstad, met name. Laat ze daar eerst maar eens zien hoe ze dat gaan oplossen. Dan komen wij er wel achteraan.

I: Wordt er voldoende gezorgd voor een balans in de representatie van verschillende belang? Is er een goede balans?

R: Ja, dat denk ik wel. Al vind ik wel dat als je kijkt naar de verhouding van de omvang van de landbouw en van de omvang van de natuur in Friesland, dan zou het logisch zijn dat je met 10 boeren en 1 iemand van de natuur aan tafel zit. Dat is niet het geval. Er zitten wel meerdere mensen van natuur bij, ook van verschillende natuurorganisaties. Het probleem is wel dat de depositie is in die gebieden. Het probleem is in de natuur, en niet in de landbouw. Ik vind die balans op zich wel goed. Natuurlijk kan ik altijd wel zeggen dat ik meer landbouw aan tafel wil dan natuur, maar ik snap wel dat het gaat zoals het gaat.

I: In hoeverre heeft u de mogelijkheid gehad in het overleg om uw stem te laten horen en te laten doorklinken in het beleid dat wordt vastgesteld?

R: Telkens als er nieuw beleid komt dan overleggen we met zijn allen. Alles wat mij dan dwars zit gooi ik wel op tafel. Ik heb ook gewoon telefoon nummers van betreffende ambtenaren, die ik kan bellen als het niet zint zoals het gaat. Dat is prima.

I: Wordt daar naar uw gevoel ook veel mee gedaan? Ziet u dat dan ook terug in het resultaat?

R: Ja, op zich wel. Niet altijd. Rondom het openstellen van het extern salderen wouden we eerst een paar zekerheden hebben. Ook bijvoorbeeld een grens, als er zoveel de sector uitvloeit willen we ook aan een handrem kunnen trekken. Uiteindelijk was die communicatie niet heel goed van de provincie. Daar hebben ze ook excuses voor gemaakt. Want in een keer werd het extern salderen open gegooid uit het niets. Toen was er even een kink in de kabel. Maar over het algemeen voor ik mij zeker wel gehoord. De provincie heeft het ook goed voor met de landbouw, dat is het probleem niet. Alleen moet zij ook naar een oplossing.

I: Dat is ook een balans, is lastig.

R: Ja, zij zitten ook op dat koordje, waar ze niet af mogen vallen. Dan blijft het voor de provincie ook een beetje schipperen. Ik snap dat wel.

I: Wat is de waarde van participatie in het proces tot nu toe? Wat haalt u voor w achterban er eigenlijk uit?

R: Ons streven is eigenlijk, waar het over gaat, is zo veel mogelijk perspectief bieden voor de jonge ondernemer. Dat is wat wij eigenlijk overal doen. Wat halen we er uit? Om dat concreet te maken, we spreken er wel over mee. Die opkoop regeling bijvoorbeeld ook. Dat gaat allemaal wel op basis van vrijwilligheid. Dat soort dingen is wel mooi, er wordt niemand gedwongen.

I: Dus die belangen komen eigenlijk beter terug in het vastgestelde beleid, omdat jullie bij de overleggen zitten en daardoor de belangen kunnen laten doorklinken?

R: Ja, absoluut. Dat idee heb ik wel. Er worden geen onbezonnen dingen gedaan. Dat komt denk ik ook doordat wij ze daarop attenderen. Als wij een ontwikkeling zien waarvan wij denken dat het een bedreiging is voor de landbouw, dan zeggen wij dat. Dan gebeurt het ook niet.

I: Is het dan ook een stukje kennis en jullie perspectief, dat dan meegewogen kan worden omdat landbouworganisaties aanwezig zijn?

R: Ja.

I: Welk belang heeft de provincie in de participatie proces?

R: Als je beleid maakt over de landbouw, dan is je beste gesprekspartner de landbouw. Dus zij hebben

gewoon praktijk voorbeelden nodig. Die heb ik ook. Ik vraag onder onze leden, loop je ergens tegenaan trekt dan aan de bel. Vervolgens word ik gebeld door een jonge jongen die in een overname zit, een huis aangekocht onder voorbehoud van financiering, maar dat ging allemaal niet door het stikstofgebeuren. Zulke voorbeelden draag ik aan. Dat een oudere vader alsnog over het erf loopt, en niet in een huis in de stad gaat wonen. Omdat dat stikstof technisch niet kan. Dat soort voorbeelden geef ik als input, hoe gaan jullie dit oplossen? Dat zijn knelpunten. Ik denk dat dat voor de provincie heel waardevol is. Dat ze dat zien en daardoor ook begrip hebben.

I: Dus eigenlijk krijgt de provincie beter zicht op de problematiek die speelt?

R: Ja.

I: Denkt u ook dat de provincie goed zicht heeft op de belangen en verwachtingen die bij de landbouworganisaties spelen?

R: Ja, dat komt denk ik ook door onze belangenbehartiging. We doen eigenlijk niet anders dan het kritisch zijn op het beleid dat er komt. Dat spiegelen wij aan de praktijk. En dan zeggen we, dit kost klauwen met geld, of dit gaat zo niet, en hoe gaan jullie dit oplossen. [...]. Dat is zo'n beetje onze enige taak, het spiegelen aan de praktijk. Dus ze zijn dondersgoed op de hoogte van de problemen die spelen.

I: Een paar dagen terug kwam in het nieuws dat o.a. Natuurmonumenten, LTO, VNO-NCW, gezamenlijk hadden geopperd om iets verdergaande maatregelen zouden moeten worden getroffen, ook met meer geld vanuit de overheid, om stikstof wat verder terug te dringen. Hoe kansrijk denkt u dat zo'n aanpak, wellicht ook op provinciaal niveau, waarbij verschillende belangenorganisaties direct in overleg gaan om te kijken wat er moet gebeuren en op welke manier stikstof gereduceerd zou kunnen worden?

R: Dat plan, daar moeten wij nog een standpunt over vormen. Zo eerlijk moet ik wel zijn. Daar vergaderen wij nog over deze week. Wel vind ik het sowieso goed dat iemand initiatief neemt. We kunnen wel allemaal niks doen, maar dan wordt ook niks opgelost. Dus ik vind wel mooi dat iemand met dat plan komt. Blijkbaar is dat ook een breed gedragen plan. Want zo'n beetje elke sector is erin vertegenwoordigd. Ik denk dat dat een hele goed zet is. Inhoudelijk vind ik het nogal wat om die doelstellingen nog verder aan te schroeven. Die waren al pittig zat. Maar zo lang die zak geld er komt, denk ik dat er wel veel kan. Ik kan hier ook wel de stikstof binnen een week halveren als het moet, alleen kost dat zo twee ton. Als ik die krijg, is dat prima. We kunnen veel doen, maar het moet wel gecompenseerd worden. Die twee ton, als ik dat zelf moet uitgeven, verdien ik er geen euro meer aan. Dat is weg.

I: Als op dit plan dan verder wordt voort geborduurd, bijvoorbeeld ook Friesland, zou u het dan ook wel zien zitten om in een overleg met die andere belangengroepen te treden? Om ook gezamenlijk te kijken naar eventuele oplossingen?

R: Ja, dat doen we eigenlijk nu ook al.

I: Alleen nu onder een trekkende rol van de provincie.

R: Ja, alles dat bijdraagt aan een goede oplossing van het stikstofdossier, daar zijn wij voor. Als er iemand met een plan komt, en wij achten dat kansrijk, dan gaan wij zeker in gesprek.

I: Hoe kijkt u tegen de afwijzende reactie over dit plan van o.m. Greenpeace en Farmers Defence Force aan?

R: Ja, dat vind ik heel kort door de bocht, van beide. Het draagt beide niet bij aan een oplossing. Ze

komen ook niet met een alternatief plan. Of Greenpeace wel, denk ik? Maar FDF zegt alleen maar, dit willen we niet. Maar kom dan met een beter idee, denk ik dan. Misschien is dat er wel, maar ik heb het nog niet gehoord. Als je iets niks vind, is dat prima. Dan moet je wel zeggen hoe het wel moet. Dat doen ze niet. Ik had niet een andere reactie verwacht, van zowel Greenpeace als de FDF. [...]. FDF raakt ook wel de positie wat kwijt aan zowel de provinciale als de landelijke overheid. Dat krijg je gewoon als je niet constructief mee praat. Daar win je de strijd niet mee. Ik denk wel goed dat ze er zijn, dat schudt de boel wel lekker wakker. Maar je moet wel in gesprek. Je kan wel bij elk besluit dat je niet zint stampvoetend van tafel lopen, maar dat draagt niet bij aan een oplossing.

I: Heeft u nog toevoegingen?

R: Wat ik in het begin heb gezegd. Ik weet dat bijvoorbeeld de [UVA?] bezig is met die metingen. Die komen pas rond 2023 of zo iets. Ik verwacht wel dat dat de boel gaat wakker schudden. [...]. Ik denk dat dat grote effecten gaat hebben. Ik zou wel wat meer nadruk willen zien op depositie en emissie in de praktijk, in plaats van al die modellen. [...]. De foutmarges van het AERIUS rekenmodel kunnen soms ook wel fors zijn, en daar ga je beleid met grote bedragen op maken. We moeten beter naar de praktijk kijken. En ook de waarde van een bepaald plantje inschatten. Je kan je ook afvragen is het bijvoorbeeld wel 25 miljoen waard om die mos hier te behouden. Die afweging mis ik wel eens wat. Het gaat soms ver.

Transcript interview 5

Provincie: Friesland
Sector: Landbouw
Organisatie: LTO Noord
Naam respondent: Trienke Elshof
Datum: 07-06-2021

I: Interviewer

R: Respondent

I: Hoe bent u betrokken ?

R: Ik ben eigenlijk regionaal betrokken, omdat ik voorzitter ben van de drie noordelijke provincies van LTO Noord en regio Noord. Maar ik ben met name, als het gaat over stikstof, betrokken omdat ik landelijk de portefeuille platteland en omgeving heb bij LTO Nederland en in die hoedanigheid eigen alle onderhandelingen doe die over stikstof gaan. Dus stikstof zit in mijn portefeuille vanaf het moment van het vallen van de pas, dat was eind mei 2019 tot vandaag, houdt dit mij bezig.

I: dus eigenlijk een combinatie van op provinciaal niveau, maar ook op landelijk niveau over de inrichting en de kaders die gesteld zullen worden.

R: Ja, klopt.

I: Hoe staat het er volgens u voor qua stikstof in de natuurgebieden, bijvoorbeeld in de provincies waar u zelf betrokken bent?

R: In de drie noordelijke provincies verschilt dat eigenlijk per natuurgebied. Je hebt natuurgebieden waar eigenlijk nauwelijks, de kritische depositiewaarde wel op niveau is of misschien net iets erboven. We hebben ook gebieden in noord Nederland, bijv. de eilanden, maar ook tegen de Duitse grens aan, waar de kritische depositie waarde niet gehaald wordt, maar waar de invloeden zeg maar van factoren minder makkelijk te beïnvloeden zijn. Bijv. Scheepvaart of deposities uit het buitenland, dat is lastiger. Dan kun je in Nederland allemaal maatregelen nemen, maar dan moet je echt over de grens heen zien. En we hebben gebieden waar de kritische depositie waarde te hoog is en naar beneden kan, bijv. Drents-Friese Wolt en de Alde Feanen, dat weet ik niet precies. Daar zullen ook maatregelen in de landbouw plaatsvinden om die kritische depositiewaarde naar beneden te krijgen. Als je kijkt naar de natuurgebieden aan zich, dan vindt er een keer in de zoveel tijd een beoordeling plaats, waarbij wordt gekeken hoe het gaat met de staat van de instandhouding van een aantal habitatten. Wat we hebben gezien bijv. bij korenburgerveen dat ligt in Gelderland, dat de goede staat van de instandhouding ook gehaald kan worden, zonder dat de kritische depositiewaarde bereikt is. Dat betekent, en daar kijkt men op het moment landelijk ook naar, dat je ook kunt kijken naar een andere manier van beoordeling waarbij niet alleen de kritische depositiewaarde leidend is, maar ook andere factoren die beoordeling kunnen beïnvloeden.

I: Dus die KDW die overal nu toch eigenlijk een beetje als uitgangspunt gebruikt wordt, hoeft dus niet altijd het geval te zijn.

R: Nee, en Korenburgerveen is daar een heel mooi voorbeeld. Waar ecologen eigenlijk ... dat het eigenlijk best wel goed gaat daar met de natuur. Terwijl de KWD bij lange na niet gehaald wordt. Dus het heel rigide sturen op KDW zal kunnen betekenen dat er enorm ingrijpende maatregelen moeten nemen, de KDW uiteindelijk nog niet gehaald wordt. Terwijl wat je wil is dat de plantensoorten in die natuurgebieden, dus de aangewezen gebieden, dat het daar goed mee gaat. En wellicht, dat is ook iets

waar op dit moment over gesproken wordt, is dat je misschien wel moet nadenken om habitatten in bepaalde natuurbieden toe te voegen en op andere plekken weg te halen.

I: Dus eigenlijk zegt u, de grootste winst met een bepaalde inzet voor de biodiversiteit die kun je niet altijd behalen door je te focussen op KDW's, maar juist ook op andere factoren die daar van invloed zijn.

R: Ja, klopt. Het is een combinatie van verschillende factoren. We hebben het AERIUS-systeem, maar er is ook wel door Remkes aangegeven dat het AERIUS-systeem ook wel wat te verfijnd is om daar vergunningverlening op te baseren, dat je misschien ook wel naar andere systematiek moet, nou die hebben we niet zomaar. Ik denk dat het altijd een combinatie is van meten, visuele boordeling en meten op plekken waar de uitstoot plaatsvindt, maar ook plekken waar de stikstof neerkomt. Dat je dat met elkaar zou moeten bepalen wat een goede staat van de instandhouding is.

I: Hoe noodzakelijk acht u stikstofbeleid?

R: Nou ik denk wel dat dat nodig is. We hebben nu ook , as we speak, en ook twee weken geleden als LTO, een aantal plannen uitgebracht. Twee weken geleden hebben we duurzaam evenwicht plan samen met bouwend Nederland, natuurorganisaties en VNO NCW, hebben we uitgebracht om te kijken, kunnen we 40 procent reduceren en daartegenover ook een aantal ontwikkelingsmogelijkheden met elkaar bewerkstelligen. Nou daarmee erkennen we natuurlijk wel dat we stikstofproblematiek hebben en dat we daar iets aan moeten doen. Vandaag heeft de sector melkvee een eigenstandig plan naar buiten gebracht samen met ketenpartijen, die verenigd zijn in Nederlandse zuivelorganisatie, alle zuivelverwerkers, Rabobank en de agrarische jongeren. en daarbij geven ze heel expliciet antwoord op, wat zouden melkveehouderijen bij kunnen dragen aan stikstofreductie. Zij komen met elkaar met hun plannen en dat gaat dan uit van bestaande staltechnieken en managementmaatregelen. Dan komen zij uit op ongeveer 28 procent reductie tot 2030.

I: Hoe belangrijk denkt u dat het stikstofbeleid gedeeltelijk gebiedsgericht plaatsvindt?

R: Ik denk dat het niet anders kan. Dat is natuurlijk ook maatregelafhankelijk. Sommige maatregelen, zoals managementmaatregelen, dan praat je over iets doen met eiwitarm voer, emissiearme mest[...], meer weidegang. Dragen alle drie bij aan emissiereductie, dat kun je moeilijk per hexagoon gewoon inrekenen. Als het gaat over stalmaatregelen dan kan dat weer wel, maar die managementmaatregelen dragen wel bij aan het verminderen van de stikstofdeken. Dat betekent wel dat je het moet vastleggen, want aan de ene kant kun je stikstof reduceren, maar aan de andere kant als je die ruimte weer gebruikt om meer industrie, meer wegen, meer woningbouw toe te passen, dan weet je op een bepaald moment niet meer waar de emissie vandaan komt. Dus dat moet je goed vastleggen in de registratiesysteem en stalemissies kun je ook toepassen en die kun je wel inrekenen, daarvoor zou je bijvoorbeeld weer ruimte op een bedrijf kunnen creëren om verder te ontwikkelen.

I: Hoe kijkt u dan tegen het nieuws en de ophef bij sommige organisaties dat een deel van de stikstofvergunningen niet gebruikt wordt en verhandeld kunnen worden dat er ook ten dele, per uitzondering wellicht, kan leiden tot een toename in de stikstofuitstoot.

R: Sommige bedrijven hebben latente ruimte, die hebben stikstofruimte die ze kunnen benutten om hun eigen bedrijf te ontwikkelen. Die MB vergunning is een harde vergunning, dus dat betekent dat zij dat ook zo doorgerekend is. Dus in de vergunningaanvraag is doorgerekend wat de belasting zal zijn van zo'n vergunning op een natuurgebied. Dat is iets dat [...] van op te kopen en nog niet benut. Of ze hebben in het verleden een [...] wetgeving gehad die omgezet is in een natuurvergunning en ook

niet helemaal benut. Beide keren zeggen we voordat we de PAS hadden, hadden we een dergelijk saldosysteem. Dat hebben we nu weer. Als je nu iets wil, moet je ook extern salderen, dat betekent dus dat je stikstofruimte van een ander bedrijf kunt verplaatsen naar je eigen bedrijf. Dat ga je misschien niet meteen benutten, maar het betekent netto altijd dat de totale emissie niet zou moeten kunnen toenemen, omdat die berekeningen in die vergunningaanvraag al is gemaakt, dus Investico die heeft daarmee eigenlijk niet goed bronnenonderzoek gedaan, waar komt die latente ruimte nou precies vandaan, dat is niet iets dat uit de lucht komt vallen.

I: Dus dat risico dat Investico daarin zag dat blijkt er dus eigenlijk niet te zijn.

R: Je hebt daarnaast ook nog veel bedrijven die op dit moment niet beschikken over een toereikende vergunning die zullen ook nog extern moeten salderen, terwijl ze op dit moment ook wel een draaiend bedrijf hebben met dieren die op dit moment ook emissie uitstoten zeg maar, stikstof uitstoten. Die ruimte zal daar ook voor nodig zijn om die bestaande situatie te legaliseren, dus het is een beetje ook dat is een saldosysteem. Dus het ligt gecompliceerder en genuanceerder dan Investico op dit moment lekker in de pers gooit.

I: Hoe staat het er eigenlijk voor met de draagkracht voor het recent ingezette en het nog in te zetten stikstofbeleid? Hoe denkt u dat dat ervoor staat?

R: Van de agrarische sector?

I: Ja

R: Er is natuurlijk wel scepsis. Gaat het allemaal wel functioneren? Kunnen we de doelen wel halen, want die zijn best wel ambitieus. We hebben ook steeds wel opmerkingen over gemaakt toen de wet in behandeling werd genomen richting de tweede kamer. Daarnaast maken we ons natuurlijk zorgen over de bedrijven die op dit moment niet beschikken over een geldige vergunning, hoe wordt dat opgelost? De minister heeft aangegeven dat de melders binnen nu en drie jaar worden gelegaliseerd bij de inwerkingtreding van de wet. Dit alles bij elkaar zal toch voor zorgen dat de vergunning verlening weer op gang komt, zowel in de agrarische sector als in andere sectoren, maar er is nog wel wat scepsis over van gaat dit allemaal nog wel vliegen. Dat moet de praktijk nog uitwijzen en dat is de reden dat LTO samen met andere maatschappelijke partijen met een eigen plan is gekomen. Zo van, laten we dan een tandje erbij doen, maar dan wel harde afspraken over de doelen en daar ook financiële middelen bij in de formatie inbrengen, zodat je misschien een versnelling kunt maken. Als je kijkt naar onze achterban, op het boerenerf, die is hier wel bezorgd over, want die zeggen ik heb nog plannen, ik wil het bedrijf nog verder ontwikkelen, of ik wil het bedrijf verkopen of ik wil een nieuwe lening aanvragen, maar ik heb op dit moment de vergunning niet op orde en ik kan eigenlijk ook niks doen, want er draait nog niks. Men maakt zich daar wel zorgen over wat dit betekent voor het toekomstperspectief, met name ook de jonge ondernemer.

I: En als je dat hoort dat het misschien wel drie jaar kan duren voordat er meer duidelijkheid is, is dat natuurlijk wel stevig.

R: ja, en vooral als blijkt dat je voor 2030 eigenlijk wel moet beschikken over een emissiearm stalsysteem, nou dat ligt op dit moment ook onder de rechter, daar is ook nog wel discussie over wel stalsysteem je dan moet doen, want dit zijn hele dure systemen. Je bent al gauw een ton kwijt, voor een beetje een systeem. En je staat nu voor zo'n beslissing, dan is het wel heel onzeker van wat je nu moet doen. Die onzekerheid, boeren hebben echt wel behoefte aan een stukje duidelijkheid over hun perspectief in dit hele verhaal.

I: Speelt dat ook de zorgen over de houdbaarheid van de nu ingezette stikstofbeleid en het nog in te zetten stikstofbeleid, de juridische houdbaarheid daarvan, spelen daar ook zorgen in de agrarische sector.

R: Jazeker, dat komt ook omdat er zoveel over geschreven wordt en omdat MOB op dit moment best wel op oorlogspad is, dus die probeert natuurlijk zoveel mogelijk vergunningen aan te vechten, de afgegeven vergunningen, de vergunningen die nog in beroepsprocedure zitten en die probeert daarmee wel echt heel veel onrust te veroorzaken en er eigenlijk voor probeert te zorgen dat er geen nieuwe ontwikkelingen meer plaatsvinden, geen technische ontwikkelingen. Daar zijn boeren wel ongerust over, ben ik nu vogelvrij, kan mijn vergunning aanvechten als ik een nieuw stalsysteem heb en wil ik dan wel investeren in een nieuw stalsysteem. Dus je ziet wel dat men een wat afwachtende houding aanneemt, zo van eerst maar eens even afwachten wat er allemaal gebeurt en dan kan ik wel wat doen.

I: Hoe vindt u dat de verhoudingen tussen langbouwbelangen en natuurbelangen liggen in de stikstofarena van de noordelijke provincies?

R: Nou, die komt vooral bij elkaar in de overgangsgebieden zoals ze dat zo mooi noemen. Je hebt een programma stikstofreductie, waar twee miljard in zit en een programma natuur, waar drie miljard inzit. en in de overgangsgebieden, dus de gebieden rondom de Natura 2000 gebieden daar komen die belangen bij elkaar en dan praat je over besteden van de middelen om een zo effectief mogelijk stikstofbeleid te voeren. Daar worden dus nu gesprekken gevoerd met elkaar; Hoe kan een landbouw daar nog toekomstbestendig zijn en hoe kan de natuur op een juiste manier beschermd worden en hoe zetten we daar in een gebiedsgerichte aanpak de middelen zo goed en effectief mogelijk in. Dat staat allemaal nog in de kinderschoenen, als je kijkt naar het programma natuur, die heeft het dus wel gehad over van hoe zo'n programma eruit moet zien in de natuurgebieden, maar ze trekken nog twee jaar uit om dat buiten de natuurgebieden ook te kijken van hoe gaat we dat daar doen en hoe gaan we dat aanpakken. Daar is landbouw ook bij betrokken, dus zowel boer en natuur, als LTO en agrarische jongeren en nog aantal organisaties zitten daarbij om te kijken welke extensieve vorm van landbouw zij kunnen toepassen. Wat doe je bijv. met de opkoop van piekbelasters en de gronden die daarvan vrijkomen en wie mag daarover beschikken en hoe kun je daarmee doelen bereiken. Die vraagstukken liggen nu op tafel en dat is iets dat nu van start gaat. Provincies zijn daar wel duidelijk in de lead om dat verder te brengen.

I: Hoe is de relatie met andere belanghebbenden in dat proces, met andere maatschappelijke organisaties?

R: Die is op zich goed, ook met natuur wel, omdat we nu eigenlijk nog echt in die verkennende fase zijn zeg maar, zien we allemaal de noodzaak wel in dat we dit goed moeten regelen. 15:00 Je hebt natuurlijk ook wel landbouwpartijen, zoals FDF, NMV, melkveehouderijvakbond, die zitten er veel scherper in. Ook akkerbouw is best wel kritisch. Want er zijn natuurlijk ook akkerbouwgebieden rondom Natura 2000 gebieden. Die voelen er helemaal niks voor om daar een kleurtje of stempeltje op te krijgen, dat dit een overgangsgebied is. Dat je daardoor beperkingen op je teelt zou kunnen krijgen. Er wordt wel echt met argusogen naar gekeken. Daarnaast is pluimvee en varkens ook sceptisch, omdat zij het idee hebben dat zij al heel snel in de rol piekbelaster vallen. Dan zul je ook eerder worden opgekocht dan bijvoorbeeld een melkveebedrijf, wat veel kapitaalintensiever is, met dure grond.

I: Er zijn dus wel veel verschillende belangen die spelen, ook binnen de agrarische sector, en ook veel verschillende manieren waarop die behartigd worden.

R: Klopt. We zijn dus LTO. Maar dit soort discussies vinden wel vaak plaats. Van, hoe doen we dat als het dan zover is. Wie is dan een piekbelaster en hoe benadeel je dan de ene sector ten opzichte van ander.

I: Hoe is de relatie met de provincie zelf? Of de provincies in dit geval.

R: Die is heel goed. We zijn dus ook constant met de provincie in gesprek over hoe we dit gaan aanvliegen. We hebben daar zelf natuurlijk ook ideeën over. We hebben ook een soort kadernotitie gemaakt, ook voor de gebiedsgerichte aanpak. Waarbij we ook wel aangeven van, nou ja onder deze randvoorwaarden willen we wel met elkaar aan de slag. We zien daar voor onszelf ook wel een regierol weggelegd. Waarbij we, omdat we dus de boeren in het gebied ook kennen, en omdat het echt over gebieden gaat rondom Natura 2000 gebieden, dus heel plaatselijk en lokaal, om lokale bestuurder maar ook ondersteuning vanuit de werkorganisatie aan te bieden aan de provincies om de gebiedsgerichte aanpak zo goed mogelijk te laten landen. Bijvoorbeeld ook om combinaties te doen met bijvoorbeeld een opgave van veenweide, of een andere opgave, zoals de uitbreiding van waterberging en dat soort zaken.

I: Hoe kijkt u naar de invulling van, zowel op landelijk als op provinciaal en regionaal niveau, naar de invulling van de taken die provincie en rijk nemen? Is het dat er genoeg duidelijkheid wordt geboden, en is het zo dat ze daarin in voldoende mate een trekkersrol op zich nemen, of zou dat anders moeten?

R: Ik heb het idee dat, als het bijvoorbeeld gaat over het oplossen van de (PAS-)melders, er heel nadrukkelijk wordt gekeken, er staat iets over in de wet, dat dat binnen 3 jaar moet worden opgelost. Dus dat de melders beschikken over een geldige vergunning. Daarbij kijken de provincies wel heel nadrukkelijk naar het rijk, terwijl dat natuurlijk onzin is. Want je zult het altijd gebiedsgericht moeten oplossen. Je zult het gebiedsgericht moeten doen. Het heeft helemaal geen zin om te zeggen, in het rijk kunnen ze wel zeggen dat we het gaan oplossen, maar uiteindelijk kom je toch in de gebieden zelf terecht. Soms heb ik wel eens het idee dat daar wel eens wat te lichtvoetig over wordt gedacht. Dat men in de provincies denkt, nou ja oké, we gaan wel aan de slag met stikstofreductie, maar dat hele gedoe met melders hoort eigenlijk bij het rijk. Dan lijkt het er wel op dat de ambtenaren die er dan mee werken, dat zij ook niet voldoende doorgronden hoe precies de opgave eruit ziet en wat je daarvoor moet doen. Ik denk dat geld niet eens het grootste probleem is. Er is 6 miljard voor uitgetrokken, voor dat hele verhaal. Maar dat het meer gaat om, we weten eigenlijk niet zo heel goed hoe we het moeten aanpakken, dus we kijken maar naar elkaar.

I: Dus de afstemming tussen rijk en provincies is nog niet helemaal wat het moet zijn om door te pakken?

R: Nee, en ik denk ook dat gedeputeerden, op minister niveau, men ook best wel begrijpt wat de bedoeling is, maar dat binnen de organisaties zelf, dus de ambtenaren, vaak een wat ander beeld erbij hebben. Ik denk dat we wat dat betreft ook gewoon aan de slag moeten. Dus een gebied inventariseren, wat precies de opgave is, wat de dynamiek is in zo'n gebied. Zijn er ontwikkelingsvragen? Dan vervolgens aan de slag gaan met de mensen in het gebied. Dat dat wel helpt om het wat beter te duiden. We hebben het er allemaal over, maar begrijpen we elkaar altijd wel even goed?

I: U wordt op meerdere niveaus betrokken, op landelijk niveau maar ook binnen de provincies. Hoe gaat die participatie in zijn werk?

R: Eigenlijk was het zo, toen met het vallen van de PAS eind mei 2019, dan begin je ergens. Dus de minister gaf ergens voor de zomer de opdracht aan de commissie Remkes om een advies uit te geven. Daar hebben we natuurlijk onze input geleverd. Dat was eigenlijk de eerste... Nou eigenlijk begon het daarvoor al, want met de rechtszaak hebben we ook allerlei onderbouwing aangeleverd van wat de landbouw heeft gedaan aan de stikstofreductie. Nou, dat is uiteindelijk niet gelukt. We hebben input geleverd aan de commissie Remkes, en het eerste rapport dat de commissie Remkes naar buiten bracht, voldeed ook wel aardig aan wat wij hadden aangeleverd. Maar vervolgens kwam er een kabinetsbesluit, ergens begin oktober, over de lijstregels. Nou ja, daar ging het eigenlijk mis. Daar merkten wij dat we eigenlijk niet meer aan boord kwamen. Was er heel veel onrust in onze achterban, die het gevoel had dat alles van hen afgepakt werd. Toen zijn ook die trekker demonstraties gekomen, in oktober en daarna. Vervolgens hebben we in oktober, begin november, een landbouwcollectief opgericht. Met allerlei landbouwpartijen. Toen zaten we meteen op vrij hoog niveau te praten, omdat Rutte toen ook wel zag dat we hier toch echt wel een flinke crisis te pakken hebben, waar we een oplossing voor moeten vinden. Het is gewoon hartstikke ingewikkeld. Dus we zaten met al die landbouwpartijen aan tafel bij het ministerie. De onderhandelingen gingen zeer moeizaam, omdat binnen die groep landbouwpartijen ook partijen zaten die helemaal geen compromissen willen sluiten. Ja, dan kom je bijna niet tot afspraken, alhoewel ons dat in december wel redelijk is gelukt. Toen hebben we dus ook, dat de melders vergund werden, over de stikstofaanpak. Maar ondertussen denderde de trein door en hebben we ergens april vorig jaar met elkaar besloten om niet verder te gaan in de vorm van het landbouwcollectief, maar veel meer op onderdelen met het ministerie in gesprek te gaan. Ondertussen liepen de gesprekken met de provincies ook gewoon door, en dat gebeurt dan regionaal en met regionale bestuurders. Zo hebben we eigenlijk steeds, constant hadden we met de LTO maar ook gewoon met een aantal slimme mensen uit het werkveld, steeds redelijk dicht gezeten op het ministerie en gesprekken gevoerd over van, hoe je kun je het nou allemaal praktisch oplossen. Daar is bijvoorbeeld ook een stikstof registratie systeem uitgekomen. Waarbij je per hexagoon vastlegt, als stikstof van A naar B verplaatst, waar kun je de reststikstof op vastleggen die je niet kunt benutten voor die nieuwe locatie. Met die reststikstof kun je bijvoorbeeld ook de melders vergunnen. Daarmee hou je die stikstof ergens beschikbaar en gaat die niet verloren. Zo hebben we steeds best wel stapje voor stapje een aantal dingen wel binnen de wet gekregen. Dus ook richting de Tweede Kamer gelobbyd. Dat is dan allemaal behandeld, een aantal punten kunnen vastleggen, een aantal amendementen die we belangrijk waren voor de stikstofwet. Ook richting de Eerste Kamer hebben we behoorlijk intensief gelobbyd op die laatste punten. Dat ging vooral over de doelstelling 2035. Die 50%. Waarvan we steeds hebben aangegeven dat die eigenlijk niet haalbaar is. Dat heeft er ook in geresulteerd dat we tot 2030 een opgave hebben van 26%. Die dan resulteert in 50% van de stikstofgevoelige natuurgebieden onder de KDW. Daar hebben we een zeer intensieve lobby op gevoerd, vaak ook samen met de provincies. Die ook zien van, wij staan aan de lat van de uitvoering, en we zien ook dat dit een pittige opgave is. Een aantal provincies, zoals bijvoorbeeld Drenthe en Gelderland, hebben ook steeds aangegeven, ja wij willen de landbouw beschermen, we hebben al niet zoveel landbouw meer. We willen ook echt dat dat niet heel erg ten koste gaat van de landbouw. Die hadden we ook aan onze zijde. Zo hebben we heel intensief gezamenlijk opgetrokken tot, ik denk, afgelopen februari de stikstofwet is aangenomen. Je ziet nu de stikstofwet is aangenomen, dat de MOB natuurlijk die wet juridisch aan het toetsen is, en probeert er hier en daar gaten in te

schieten. Dat zie je dus ook met al die zaken en handhavingsverzoeken die nu lopen in de verschillende provincies. [...].

I: Wordt er volgens u voldoende gezorgd voor een balans in de representatie van verschillende belangen?

R: Ja, we hebben echt wel goede contacten met het ministerie. Wat je wel ziet is dat het stikstofteam op het ministerie opgetuigd is van 2 mensen naar 120 of zo iets. Dat je steeds weer te maken hebt met nieuwe gezichten. Dat maakt het niet makkelijker. We hebben ook het idee, omdat we al zolang in deze materie zitten, dat we soms mensen bijna moeten scholen of bijpraten, het is zo inhoudelijk dat ook op het ministerie worden bij de douane weggehaald, of weet ik waar, die moeten echt nog helemaal in de materie komen. Dat kost wel heel veel energie en tijd. Maar aan de andere kant hebben we bijvoorbeeld ook wel met BIJ12 gezamenlijke Webinar georganiseerd, waarbij we echt gekeken hebben, van wat is de rol van BIJ12 in de inventarisatie. Wat is de rol van de provincies? Wat is de rol van de LTO? Dit soort dingen doen we ook wel weer samen. Het is niet zo dat we alleen maar tegen elkaar zijn. Juist niet.

I: Dus er is eigenlijk wel voldoende ruimte om het geluid en de belangen laten doorklinken in overleg met overheid op verschillende niveaus?

R: Klopt.

I: Heeft u ook het gevoel dat dat voldoende serieus wordt genomen, dat dat echt mee wordt genomen in het uiteindelijk vorm te geven beleid?

R: Ja, zeker. Wij krijgen behoorlijk voet aan de grond. Dat betekent wel, je moet wel van de inhoud zijn, je moet wel weten waar je over praat. Je moet echt met oplossingen komen. Dat proberen we dus ook, vandaar ook dat versnellingsplan, die we nu met elkaar hebben gemaakt. Als je geen inhoud levert, je bent alleen maar overal tegen, dan ben je vrij snel uitgepraat. Dus er zijn in het hele proces ook wel landbouwpartijen gewoon weer uit het overleg gestapt, omdat ze zich er niet in konden vinden. Maar dat brengt je uiteindelijk niks want het beleid komt er toch wel.

I: Een andere respondent noemde dat volgens mij, als je niet mee praat wordt er over je gepraat.

R: Dat is ook zo. Bij ons noemen we het wel meestribbelen. We willen het niet maar ja... Dan moet je het eigenlijk op een manier proberen weg te zetten dat je er toch mee kunt leven. Dat je er in ieder geval mee verder kan. We zijn ook een belangenpartij, we kunnen niet zoals een vakbond of een FDF, die echt de Defence in de naam hebben staan, zo kunnen wij ons niet opstellen. Dat onze naam geen eer aandoen. Daarvoor zijn mensen ook geen lid van ons geworden.

I: Je moet toch een beetje meebewegen om dingen gedaan te krijgen?

R: Nou, in ieder geval aan tafel blijven zitten. Weglopen is echt wel het aller uiterste. Dat kun je 1 of 2 keer doen. Maar ik zie het nu ook met de managementmaatregelen die bij het ministerie echt in de eindfase zijn. Daar zijn verschillende partijen weggelopen, maar die weten ook echt totaal niet wat er speelt. Nou ja, dan denk ik ook waar betaalt een lid nog contributie voor. Ze zitten nergens meer aan tafel. Wat gaan ze nou nog precies doen. Dat kun je geen belangenbehartiging meer noemen.

I: Uw belang, of dat van de LTO, ik denk dat wel duidelijk is wat het belang van de participatie is. Wat is voor de provincie de waarde van een proces waarin participatie van belangengroepen wordt

vormgegeven?

R: Ik denk dat het gedragener wordt. Het gaat echt wel om draagvlak. Waar Nederlanders volgens mij een ontzettende hekel aan hebben, dat hebben we tijdens corona ook wel gezien, is het opgelegde. Gij zult en gij moet. Wil je commitment krijgen in een gebied, dan moet je het ook wel echt met het gebied doen. LTO kan daar een belangrijke rol in spelen omdat we een heel fijnmazig netwerk hebben, van afdelingen, ledengroepen, die we heel makkelijk kunnen bereiken. Wij kunnen dat allemaal organiseren en bij elkaar brengen. Dat heeft de provincie zelf niet. Dan komt het al heel snel top-down over. Dan moet je eerst door die weerstand heen. Als je aan de voorkant werkt aan commitment dan helpt dat je natuurlijk wel in de uitvoering. Kost ook tijd, maar het helpt wel.

I: Heeft u ook het idee dat de provincie, en het rijk in dit geval, goed in beeld heeft wat de belangen van deelnemers aan dit proces zijn? Welke verwachtingen er ook zijn?

R: Ja, dan kom ik even terug op wat ik eerder zei. Er is wel heel veel onkunde. Men weet het wel, maar je hebt natuurlijk ook met de politiek te maken. Die wil soms ook weer sneller, of die wil meer. Die is dan soms wat teleurgesteld, omdat het proces niet zo goed loopt. Dus die druk zit natuurlijk ook op het provinciale apparaat. Die moeten dan leveren. Dat gaat niet altijd samen zeg maar. Dus dat kan misschien wel beter.

I: Terugkomend op het plan waar u het over het, het versnellingsplan geloof ik. Hoe kansrijk acht u zo'n aanpak, bijvoorbeeld ook op regionaal niveau, waarbij de wijze van invullen van de reductie van de stikstofuitstoot bij partijen, belangengroepen zelf komen te liggen, en dan op zoek gaan naar een consensus? Bruggen slaan om zodoende tot een maatregelenpakket te komen, of in elk geval tot een versnelling te komen. Hoe kansrijk is dat eigenlijk?

R: Ja, dat is moeilijk te zeggen. Want dit plan is in zichzelf denk ik wel ambitieus. Het is globaal ook wel doorgerekend. PBL heeft er natuurlijk ook nog een exercitie op gedaan. Die vonden het ook best wel ingewikkeld. Het is heel erg gebied gebonden. De vraag is natuurlijk, als het kabinet het overneemt, de plannen en middelen, ja dan zal het kabinet ook hun instrumenten moeten gebruiken om het verder te brengen. Dus zorgen voor dat er ook een landinrichtingsinstrumentarium opnieuw ontwikkeld wordt, ja dat is echt wel een overheidstaak. Dat kun je eigenlijk als partij niet doen. Je kunt je wel actief opstellen hoe je aan de lat staat van de uitvoering. Maar het kan niet zonder de overheid.

I: Dus het is een goed startpunt, eigenlijk. Om de overheid misschien mee te krijgen?

R: Ja, en is het kansrijk? Ja ik denk het wel, maar niet overal. Gemiddeld genomen kan het, maar er komen nu al provincies op de lijn die zeggen, joh wij zitten nu al max. We weten gewoon dat we de KDW niet gaan halen en die 40% ook niet.

I: Hoe kijkt u dan aan tegen de afwijzende reactie van o.m. Greenpeace en FDF?

R: Ja, je kunt het eigenlijk zien als een kromme en aan de ene kant zit natuurlijk FDF en dan heb je de boog van de mensen die passen in het gemiddelde zeg maar. Die denken, dat is haalbaar. En aan de andere kant heb je Greenpeace, die altijd meer wil. Het is eigenlijk hetzelfde als de verdeling in de Tweede Kamer, waarbij je twee uitersten hebt, die moet je eigenlijk wegstrepen, zeg ik dan maar [bij wijze van spreken]. Dan hou je een gemiddelde over. Dus logisch, het zou gek zijn als ze het niet deden. En ik denk dat het voor de balans niet verkeerd is dat er aan beide kanten iemand staat te roepen. Maar het helpt niet echt. Je komt toch in het midden uit.

I: Dat is een beetje de rol van deze organisaties, maar dat hoeft niet per se een belemmering te zijn in het zoeken naar een gezamenlijke oplossing?

R: Ja. De een vindt het te veel en de ander vindt het nooit genoeg.

I: Heeft u iets toe te voegen?

R: Wat voor ons wel belangrijk is, je ziet dat soms met de volgorde, de aanvliegeroute van zo'n gebiedsgerichte aanpak, men al heel snel toe wil naar de ruimte die er moet komen. Terwijl eigenlijk nog niet eens duidelijk is wat nou precies de opgave is. Ik zie dat overal weer. Wat mij wel verwondert, we hebben inmiddels een stikstofwet en zijn inmiddels alweer een paar maanden verder. Waarom gaan we niet gewoon aan de slag? Nemen we een paar pilot gebieden en gaan we gewoon aan de slag met het stappenplan, eerst inventariseren, dan in beeld brengen wat de dynamiek is, en dan kijken hoe je de mensen bij elkaar kunt brengen en het gesprek met elkaar kunt voeren. Daaropvolgend een uitvoeringsplan maken. Men wil meteen het diepe in, meteen extern salderen, meteen piekbelasters opkopen. Er zit geen groter plan achter.

I: Heeft dat ook te maken met de aanpak per provincie? Ik zag dat er in Noord-Brabant al wel enkele pilots hebben, een eerste inventarisatie. Dat ze daar misschien meer stapsgewijs het aanvliegen?

R: Daar zijn ze misschien iets verder. Dat heeft waarschijnlijk ook iets te maken dat ze daar al iets deden met dat iedereen emissiearm moest zijn, voor een bepaalde datum. Daar waren ze al wat verder. In het noorden zie je dat nog echt wat te weinig. Die zitten ook nog echt wat naar elkaar te kijken.

Transcript interview 6

Provincie: Friesland
Sector: Landbouw
Organisatie: ELAN
Naam respondent: Kees van de Lageweg
Datum: 21-06-2021

I: Interviewer

R: Respondent

I: Hoe bent u betrokken?

R: Ik ben zelf boer in het gebied. [...]. Maar ik ben ook betrokken geraakt als voorzitter van het collectief. Dat heeft er mee te maken dat de stichting beekdallandschap Koningsdiep, die hebben eigenlijk een initiatief bedacht. Daar zijn wij in het gebied, ook bij aan tafel gaan zitten. Samen met de LTO en nog een agrarische natuurvereniging [...]. Verder zit ik ook nog vanuit mijn rol vanuit ELAN bij de stikstofdialogen die provinciaal worden gevoerd. Niet bij de werkgroepen, maar wel bij de bredere sessies.

I: Hoe staat het er volgens u voor qua stikstof in de provincie? Zowel in de voor u relevante agrarische gebieden als de beschermde natuurgebieden.

R: Nou, daar kan ik eigenlijk op twee manieren op antwoorden. Misschien vanuit de feiten, en ook vanuit een stukje eigen mening. Waar het me niet lukt om dat helemaal los van elkaar te koppelen.

I: Ik geef aan dat u niet als woordvoerder van de organisatie spreekt, maar vooral vanuit uw eigen ervaring.

R: Ja, mijn eigen mening is dat het eigenlijk met het stikstofprobleem wel meevalt. Ik denk dat het namelijk gewoon een gecreëerd probleem is. Met name doordat er uit wordt gegaan van berekeningen en modellen. Die je ten eerste in twijfel kunt trekken. Als ik de buitenlandse modellen zou gebruiken, die in Duitsland worden gebruikt bijvoorbeeld, en je zou die hier in Nederland toepassen, dan zou je hier ineens helemaal niet meer zo'n groot probleem hebben. Dat is gezien de normeringen en de modellen [...]. Ja, dat er in de natuurgebieden dat [het niet goed gaat met plantensoorten bijvoorbeeld], dat geloof ik wel. Dat dat door stikstofverrijking, dat zal er wel een rol in spelen. Dat geloof ik wel. Boswachter zeggen dat ook niet voor niks. Maar er speelt gewoon nog veel meer mee. Ik vind dat er wel wat eenzijdig naar de landbouw gewezen wordt. Maar als je het effect van de landbouw er helemaal uit haalt, is het effect van stikstof in de bodem nog steeds best heel aardig.

I: Dat probleem, dat het dan ook aan de modellen, de modellering ligt, is dat ook op te lossen door een groter meetnetwerk te vormen? Dat het meer op daadwerkelijke waarneming gebaseerd is?

R: Je praat daarmee wel meer over dezelfde cijfers. Maar ook bij een meetnetwerk, daar heb ik dan ook wel weer voorbeelden van. Dat er op plekken gemeten is, maar dat die meetopstelling helemaal niet op logische plekken stonden. Dat op basis daarvan verkeerde [...]. Dat zou je zo uitgebreid moeten gaan eten, dan moet je bijna een landelijk dekkend netwerk hebben. Dat is ontzettend duur, dat is niet haalbaar. Ik zou niet zeggen dat er niets qua stikstof uitstoot of depositie, dat ga ik niet ontkennen. Dat helpt ook niet. Maar ik denk wel dat, met name de stikstofgevoeligheid, dat vind ik ook nog wel weer arbitrair.

I: Die KDW's bijvoorbeeld ook?

R: Ja, dat is extreem arbitrair. Dat ergens op een gegeven moment stikstofgevoeligheid op wordt

geplakt administratief. Dat kan soms ook wel om een stukje gaan van 10 bij 10 meter. Dat in een heel gebied. Dat vind ik eigenlijk bizar. Dat dat kan, en met name het effect dat het dan ook heeft. Waar moet hier nou allemaal weer over vergaderd worden, en Nederland half in een crisis storten en weet ik veel wat allemaal. Dat is in elk geval mijn mening.

I: Hoe noodzakelijk acht u dan dat er stikstofbeleid plaatsvindt? Nog niet echt kijkend naar in hoeverre en op welke manier, maar dat er iets gedaan wordt aan de stikstofproblematiek die er is. Hoe noodzakelijk is het dat daar beleid op wordt gevoerd?

R: Het is wel belangrijk dat je in feite Nederland aan de praat houdt. Dat is hee belangrijk. Alleen dan is de vraag, moet je dat doen door beleid te voeren op de huidige aannames en op de huidige voet. Of moet je zeggen, nou de basis van de hele stikstofdiscussie is niet goed. Die zou je in feite eerst opnieuw moeten voeren. Met name de aanwijzing van stikstofgevoelige gebieden, die de grondslag is voor het hele probleem. Misschien moet je dat een keer herzien. Dan kun je bijvoorbeeld met veel minder beleidsmaatregelen de problemen oplossen, omdat het probleem in feite helemaal niet meer zo groot is als dat hij nu wordt gepresenteerd. Ik vind dat je helemaal terug moet naar de basis om [...]. Dat schijnt dan niet te mogen in Nederland, dat is verboden in de politiek. Maar ik heb mijn grote twijfels bij de wetenschappelijke onderbouwing van het probleem. Omdat er in mijn ogen verkeerde aannames worden gemaakt. Op het moment dat je dat weer opnieuw zou doen, dan zal blijken dat die stikstofgevoeligheid, dat het probleem lang zo groot niet is. Dan is het mijn ogen ook makkelijker om er wat aan te doen. Als er een maatschappelijke beweging is, dan zul je er uiteindelijk wel iets mee moeten. Dan kun je niet je kop in het zand steken. Dan moet je daar wat mee. Maar het moet wel op basis van de juiste gang van zaken zijn.

I: Zou dat kunnen botsen eventueel? De EU richtlijnen zijn redelijk strikt. Zou dat dan ook kunnen botsen, zo'n aanpak? Dat je weer een PAS situatie krijgt? Of maakt u zich daar niet druk om, denk u dat als die kaders anders worden ingericht, als daar nog eens beter naar gekeken wordt, denkt u dan dat aan de EU uitgelegd kan worden, kijk we doen er nu echt wel genoeg aan, het probleem is alleen minder omvangrijk dan we eerder hadden gedacht.

R: Ik denk dat dat wel een rol speelt. Binnen de Europese regels is er altijd nog wel ruimte voor uitzondering. Dat systeem van derogatie. Of dat politiek houdbaar is of niet, dat weet ik niet. Maar ik vind het prima te verdedigen. Dat klopt ook wel, de opbrengst is hier gewoon heel hoog. Je haalt hier wel veel meer per hectare dan bijvoorbeeld in oost Duitsland [...]. Voor je het weet ga je eigenlijk alleen maar versralen en verarmen. Dan erodeert eigenlijk de grond. Die hele Green Deal van Frans Timmermans, allemaal leuk, maar als de productie 45% daalt, dan gaat die doodleuk ergens anders heen. [...].

I: Hoe vindt u dat de verhoudingen liggen tussen landbouwbelangen en natuurbelangen in Friesland? Is daar sprake van polarisatie, of kan men elkaar juist wel aardig vinden, ondanks de verschillen?

R: Nou een deel van de partijen kan elkaar wel goed vinden. Maar er zitten wel partijen bij, en dat zit dan niet zozeer in de partijen, maar zit hem ook in de mensen, waar het vertrouwen minder groot is. Wat denk ik meer polariseert. Dan denk ik bijvoorbeeld aan Natuurmonumenten, ik weet niet of die wel zo goed liggen. [...]. Vanuit de boerenstand, vanuit het agrarisch natuurbeheer en ook vanuit bepaalde natuurpartijen is er best wel goed overleg en een goede dialoog. Dat moet ook. Want je zult het uiteindelijk met zijn allen wel samen moeten oplossen. [...]. Ook daar kan dat ook wel iets beter. Vanuit mijn melkveehouderij of landbouw optiek, zie ik daar beleidsontwikkelingen, gebiedsgerichte aanpak, dan zie ik natuurlijk het liefst in het kader van landbouwstructuurverbetering, waarbij ook

ruimte is voor andere maatschappelijke thema's. Maar partijen als Natuurmonumenten zitten natuurlijk almaar te hakken op de boeren [...]. Dat vind ik niet constructief. [...].

I: Eigenlijk zegt u dat het met een deel van de partijen goed praten is, maar er zitten ook wel wat scherpe randjes bij een aantal partijen waarmee het lastiger praten is.

R: Dat vind ik wel.

I: Hoe is de relatie met de provincie?

R: Die is in principe goed, volgens mij. Mijn persoonlijke relatie met de provincie is op zich goed, vanuit ELAN ook. Vanuit het Friese Collectief ook. Maar, de invloed van een bepaalde groene lobby, die moet wel realistisch blijven. Laatst was er ook weer zo'n voorbeeld dat er een ook weer een toekomstplan, dat soort dingen moet je niet te veel hebben. Dan wordt er iets beweerd, het is niet met alle partijen tot stand gekomen, en het wordt wel namens alle partijen gepresenteerd. [...]. Over het algemeen is het goed hoor. Maar, je moet wel blijven opletten. Die lobby is ontzettend sterk. Kijk maar hoeveel betaalde krachten er zitten, bijvoorbeeld bij de Friese Milieu Federatie en Natuurmonumenten. Hoeveel geld daarachter zit.

I: Ja, veel leden.

R: Veel leden, er zit ontzettend veel geld achter. Ze worden betaald om te vergaderen, dat geldt voor ambtenaren net zo. Daar is heel veel tijd voor beschikbaar, voor die lobby. En als dat dan een bepaalde kant op gaat, die niet realistisch is, dan is dat best wel lastig.

I: Dat kan frustreren.

R: Ja, het kan ook frustrerend zijn. Bij de TCLG bijvoorbeeld, misschien heb je dat wel eens gehoord. Dat zijn provinciale overleggen die nog wel eens frustraties oproepen.

I: Hoe verhouden zich in uw ogen de gebiedsgerichte aanpak en de generieke aanpak stikstof zich tot elkaar? Zijn beide nodig?

R: Je hebt ze beiden nodig. Uiteindelijk gaat het om de knikkers. Wie betaalt wat. En de gebiedsgerichte aanpak moet met name gefinancierd, dat weet ik niet precies, maar die moet gefinancierd worden. Daar heb je dan de provincie met name bij nodig, maar de provincie die staat met andere provincies dan weer in overleg. Ook met het rijk, over generieke regels. Het staat niet los van elkaar. De provincie heeft bepaald dat alle stikstofmaatregelen met rijksmiddelen gefinancierd moeten worden, maar die zijn er niet.

I: Er is niet geen gebiedsgericht potje om het maar zo te zeggen.

R: Nee, dus iedereen is al ontzettend druk aan het vergaderen. Daar gaat al ontzettend veel procesgeld in zitten. Maar concreet uitzicht op iets er op dit moment niet.

I: Dat heeft misschien ook wel iets met de formatie en dergelijke te maken. Dat het allemaal blijft hangen op dit moment, omdat er geen keuzes gemaakt worden.

R: Misschien wel.

I: Dan nu over de participatie. U heeft al genoemd dat u, of uw organisatie betrokken wordt bij het stikstofbeleid of het te vormen stikstofbeleid van de provincie. Hoe gaat dat ongeveer in zijn werk? Welke overleggen zijn er? Bij welke bent u betrokken?

R: [...]. Ook met name rondom de stikstofgevoeligheid die hier rondom het Koningsdiep zit. Dat gaat dan met name om te komen, we zitten nog in de fase daarvoor, maar om uiteindelijk te komen tot een inventarisatie ronde van wat leeft er in het gebied. Maar die inventarisatie, voordat je bij die

inventarisatie bent, en je ook concreet weet waar je dat gaat uitvoeren, welk deelgebied dan de voorkeur heeft, voordat je daadwerkelijk in het gebied [...]. Voordat je dat soort dingen helder in beeld hebt, dat is wel een langdurig proces. Dat is het meest concrete waar ik zelf bij betrokken ben, qua gebiedsproces. Iets meer provinciaal, iets generieker, dat zijn dan die stikstofdialogen, onder leiding van de [...].

I: U noemde ook iets waarbij u niet betrokken bent. Wat is dat ook alweer?

R: De werkgroepen. De werkgroepen die dan voorstellen uitgewerkt hebben, maar gaat eigenlijk van mensen vanuit het dialoog uit. Die werkgroepen zit ik niet in. Maar dat is een beetje een verdieping nog van hetzelfde overlegorgaan. Dat is wat ik in beeld heb, maar goed er gebeurt mijn beeld nog veel meer.

I: Wordt er volgens u voldoende gezorgd voor een balans in de representatie van verschillende belangen, ook in die overleggen?

R: Ja, eigenlijk wel. Er zijn wel voldoende partijen betrokken. De vertegenwoordiging is vrij evenredig. Degenen waar het echt om gaat zitten er ook wel bij. Iedereen krijgt ook de kans om zijn geluid te laten horen. [Een betrokkende] heeft het ook gehad over AERIUS. Dat vind ik heel terecht, dat hij dat doet. En dat hij begint over de wetenschappelijke onderbouwing van bepaalde dingen, op basis waarvan wij vergaande beslissingen moeten nemen. Die stap is in het hele proces gewoon overgeslagen. Dan is dat in die overleggen en discussies niet meer bespreekbaar. Het is dan nou eenmaal zoals het is. Dat vind ik fundamenteel onjuist. Want je begint met een verkeerde basis. Het proces, vanaf het moment dat die uitgangspunten zijn geformuleerd, die procesgang is wel correct. Maar het blijft erbij dat die uitgangspunten, die had je moeten evalueren en dat had beter gemoeten. Dat is in de snelheid van het hele stikstofgebeuren, is dat op een bepaald moment een gegeven, wat niet meer ter discussie mocht staan.

I: Heeft u het gevoel dat u in die overleggen, dan heeft u input natuurlijk, heeft u het gevoel dat daar voldoende mee wordt gedaan? Dat u voldoende invloed heeft als u het ergens bijvoorbeeld niet mee eens bent? Heeft u het gevoel dat de provincie dat voldoende meeneemt, in zoverre dat nu te zeggen is natuurlijk?

R: Ik heb wel de indruk dat dat wel wordt meegenomen. Alleen ben ik zelf niet altijd degene die het hoogste woord heeft. Ik zeg wel eens wat, maar je moet uiteindelijk ook wel heel goed ingevoerd zijn voor je goed in de discussie mee kan. Daarvoor is mijn tijd dan soms te beperkt, of ik zit bij te weinig overleggen. Dan moet je eigenlijk in de werkgroep gaan zitten. Ik heb ook wel eens het idee gehad dat, als ik zinnige dingen zeg, dat dat verdwijnt in het geheel. Het zal wel worden meegenomen, maar het verdwijnt in het geheel. [...]. Dat soort grote processen draaien niet alleen om mijn invloed. Daar komt bij dat bepaalde mensen [het inhoudelijk best wel goed bij het goede eind kunnen hebben], maar die heeft al een bepaald kleur jasje aan bij de anderen. Sommige mensen kunnen niet te veel zeggen en het woord hebben, want dan worden mensen daar moe van.

I: Dus door de scherpe verhoudingen ontstaan...

R: Ja mensen hebben dan een bepaald beeld van mensen, bepaalde verhoudingen zijn dan al ontstaan. [...]. Dan voel je soms aan de reactie, van nou ja, daar heb je die weer. [...]. Dat natuurorganisaties dan ook gaan zitten smeren, van daar heb je die weer.

I: U gaf zonet aan dat je goed ingevoerd moet zijn, dat je bij veel overleggen aanwezig moet zijn. Heeft u het gevoel dat er eigenlijk best wel veel tijd is gevraagd voordat je een aardige invloed kunt

uitoefenen?

R: Ja, wel wat. Ja, je moet wel tijd investeren. Dat is ook wel logisch, zonder inspanning geen resultaat. Zo is het ook wel.

I: Maar dat kan voor boeren natuurlijk wel lastig zijn, omdat je ook nog andere zaken hebt natuurlijk.

R: Ja, dat is soms hartstikke lastig. Je bent eigenlijk al redelijk vol bezet met je eigen bedrijf. Ik zie het aan de vertegenwoordiging van de LTO ook wel. Die mensen hebben ook van alles en nog wat aan de broek hangen. Die moeten ook alle ballen maar in de lucht houden. Die zijn daar dan wel voor, maar het blijft wel... Het zijn veel overleggen, je moet echt op de hoogte zijn. Want als je een keer wat mist, dan zijn er andere organisaties die [...]. Die zitten er dan net wel bij en die hebben gewoon veel meer tijd en daar zit geld achter. Waardoor die er toch bepaalde dingen handig in kunnen fietsen en soms kunnen doordrukken. Je moet altijd erg op je hoede zijn. Het valt gewoon niet mee, om dat goed beïnvloeden. Ja, dan ben je afhankelijk van een gedeputeerde of van vooruitgeschoven personen die dat dan meenemen.

I: Er was een versnellingsakkoord een paar weken terug. Waarbij enkele organisaties tot een plan kwamen, een voorzetje voor de formatie zou je kunnen zeggen, om de doelen iets aan te scherpen. Wat vindt u van dat plan?

R: Nou, gewoon het feit dat het plan alweer wat wordt aangescherpt, daar ben ik enigszins kritisch op. Het feit dat partijen elkaar hebben gevonden en blijkbaar met een redelijk gedragen plan komen, dat is ergens... Dat vind ik dan gunstig, dat vind ik goed. Dat is wel de manier om samen wat te bereiken. Dat er ook werd gezegd, hier moet ook gewoon fors geld bij, dat is ook realistisch, want anders kom je er ook niet. Ik vind het vanuit de landbouw, dan moet het allemaal weer strenger. Het is al lastig.

I: Maar zo'n aanpak, waarbij verschillende belangengroepen, mensen uit het veld zelf, en niet zozeer onder aanvoering van de overheid zou je kunnen zeggen, elkaar vinden en gezamenlijk proberen bruggen te slaan, dat ziet u wel als erg positief?

R: Nou ja, ik denk dat dat wel de manier is om het op te lossen. Om tot een oplossing te komen. [...]. Dat je samen met partijen tot een oplossing moet komen, ik denk dat dat de manier is.

I: En de rol van de overheid, ook bij zo'n aanpak. Denkt u dat die rol belangrijk blijft?

R: Nou, ik ben er wel fan van dat ook een overheid daar op een bepaald moment wel bij betrokken is, maar ze hoeven niet per se te sturen. Maar het is wel verstandig. [...]. De overheid bezit ook wel heel veel informatie. [...].

I: De rol van de overheid als procesbewaker, en misschien ook omdat zij verantwoordelijkheid draagt richting de EU om ervoor te zorgen dat het juridisch sluitend is, kan eigenlijk niet zonder?

R: Nee, en ik vind ook dat de overheid open en eerlijk moet zijn over de stappen die ze zelf nemen, of de dingen die ze zelf doen. [...]. De gebiedsgerichte aanpak is ook wel iets lastigs. Het gaat nu over stikstof, maar je hebt de hele inrichting van de NNN, het oude EHS, dat fietst ook nog dwars door die gebieden heen. Dat is ook een en al historie, positief dan wel negatief.

I: Bossenstrategie ook nog, waterhuishouding.

R: [...]. Combineer het allemaal maar eens.

I: Heeft u nog toevoegingen? Heb ik dingen gemist? Wat zou u eventueel veranderen aan de huidige aanpak?

R: Waar het eigenlijk om gaat in mijn ogen, je kunt discussiëren over de problemen en de oorsprong

van de problemen, over de aannames en de randvoorwaarden, of die juist zijn of niet. De veronderstellingen waar je alles op baseert. Dat kan [...]. Ik heb eigenlijk zelf het idee dat je daar niet uit komt. Dan kom je soms met natuurorganisaties tegenover elkaar te staan. Wat beter is, is in feite, ik heb het dan even over de landbouw kant, wat zou je willen. In mijn ogen zou het moeten gaan over een landbouwstructuurverbetering. De landbouw blijft toch niet helemaal hetzelfde zoals die de afgelopen dertig, veertig, vijftig jaar is geweest. Het moet met zijn tijd mee veranderen. De maatschappij vraagt bijvoorbeeld van alles, meer weidegang, extensivering, maar wil er geen cent extra voor betalen. Maar de schaalvergroting stop je niet, die gaat ook door. Kijk maar eens naar de gemiddelde leeftijd van het hele bestel van agrarische ondernemers. Die is best hoog. Dan denk ik van, maak het dan mogelijk ruimte [...] financiële mogelijkheden. Maak het dan mogelijk dat je gezonde, modernere boerderijen krijgt die goed te managen zijn en toekomstbestendig zijn. Waar agrarisch natuurbeheer nog iets meer een rol heeft dan nu. Werk van daar mee. Als er dan eens hier en daar er een boer uit moet, dat is niet echt een probleem. Los dat op, want als je wil, en je ziet dat je het ergens beter krijgt, dit is een manier, dan moet er geld bij.

I: U zegt eigenlijk, laten we in eerste instantie wat minder kijken naar de stikstofreductie, maar in plaats daarvan, wat is er mogelijk bij boeren en wat willen boeren.

R: Ja, die reductie, als dat het hoogste doel is, dat voelt bij veel boeren knellend. Veel boeren zelf hebben geen stikstof probleem. [...]. Met name de blijvers [in de omgeving van stikstofgevoelige natuur] wat zouden die dan willen. Dan kunnen ze ook stoppen. Maak dat dan ook mogelijk. Want veel bedrijven zijn onverkoopbaar want het is allemaal onzeker [...]. Denk gewoon in oplossingen en wees bereid daar dan geld in te stoppen. [...]. En kijk dan ook eens naar NOx en dat soort dingen, want dat is natuurlijk veel schadelijker dan ammoniak, dat is veel groter.

Transcript interview 7

Provincie: Overijssel
Sector: Overheid
Organisatie: Provincie Overijssel
Naam respondent: Gerritjan Meppelink
Datum: 08-06-2021

I: Interviewer

R: Respondent

I: Hoe bent u betrokken bij het gebiedsgerichte beleid stikstof?

R: Ik ben er op twee manier bij betrokken. Wij werken met de gebiedsgerichte aanpak met programmateams vanuit de provincie Overijssel. Ik stem met de programmamanager af, als vertegenwoordiger van de gebiedsregisseurs. Dat is mijn ene rol. Om dat als raakvlak tussen die twee goed te borgen. De andere is dat ik gebiedsregisseur ben in het deelgebied Salland. We hebben Overijssel opgeknipt in 6 gebieden, waarvan Salland eentje is. Per gebied hebben we 2 gebiedsregisseurs, zo hebben wij het genoemd, die daar aan de slag gaan samen met het gebied om tot een gebiedsagenda te komen.

I: Hoe staat het er volgens u voor qua stikstof in de provincie?

R: Een van de dingen die wij gedaan hebben de afgelopen maanden is een stikstof database maken. Daarin kan je eigenlijk zien hoe de natuur ervoor staat, hoe de landbouw ervoor staat, en wat andere ontwikkelen zijn. Gerelateerd aan de ene kant aan stikstof, maar ook gerelateerd aan andere ontwikkelingen in het landelijk gebied. De wateropgaves, de bossenstrategie. Alles hebben we daarin geprobeerd samen te vatten, zodat we in de 6 gebieden een mooie basis hebben om met het gebied een analyse te maken, van waar zou het in mijn gebied, Salland, nou over moeten gaan als aan een agenda gaan werken. Hoe staat het ervoor? Ja, in de basis slecht. We hebben 16 Natura 2000 gebieden in Overijssel en het grootste deel daarvan is nu eigenlijk rood. Die zullen in ieder geval in de basis met autonome ontwikkelingen nog steeds rood zijn. De landelijke opgave van 26% emissiereductie in 2030 zal nog steeds in Overijssel rode gebieden laten zien.

I: Dat overzicht dat u net noemde, is dat ook om die grote opgaven in het landelijk gebied integraal aan te pakken?

R: Een deel [...] om dat integraal aan te pakken provincie breed. Maar voor een deel hebben we ook gezegd, dan is het toch echt met de koppeling stikstof, een rijksopgave die we vanuit de gebieden zo optimaal mogelijk willen faciliteren. Dat je dus per gebied gaat kijken naar wat je nou slim kunt doen. Salland is totaal anders dan Noord Oost Twente bijvoorbeeld. In Noord Oost Twente heb je meerdere Natura 2000 gebieden, en Duitsland als grote stikstof locaties waar de depositie een probleem is en ook [...] emissie uit Duitsland. Daar zitten veel meer agrariërs dichtbij die gebieden. De opgave daar is totaal anders dan in Salland. Daar hebben wij aan de ene kant de IJssel, de Rijntakken noemen we dat dan als Natura 2000 gebied. Die is relatief, ten opzichte van een heleboel andere Natura 2000 gebieden in Overijssel, er relatief goed aan toe. Dat geeft al een andere opgave. En een aantal andere opgaves zijn ook anders. Wij hebben een ander type boer, dan een aantal andere plekken. Wij hebben een aantal steden in ons gebied, in de buurt met hele grote woningbouwopgaven. Daarom hebben we gezegd, gebiedsspecifiek hebben we andere vraagstukken en kijk je ook samen met je partners in het gebied wat er nodig is om die doelstellingen te halen.

I: Hoe belangrijk vindt u het dat een deel van de stikstofaanpak gebiedsgericht vorm krijgt?

R: Belangrijk. Ik zei wel van het is een rijksopgave. Maar ik denk wel dat een deel van het welslagen van de opgave die er ligt er wel in zit dat je het gebiedsgericht en samen met de partners, zowel overheden als ik noem het toch maar even landbouw en natuurpartijen en alles daarnaast, samen gaat kijken hoe je tot een invulling kan gaan komen die ook past in het gebied. Ik denk dat dat het belangrijkste is. Daarom gebiedsgericht. Het is en blijft gewoon een lastige opgave. Je kunt niet alles met het gebied doen.

I: De stikstofdeken moet eigenlijk ook dunner op een ander niveau?

R: Dat ook. Gebiedsgericht is goed om te doen. We hebben al provincie Overijssel er ook voor gekozen, ga nou uit van emissie in plaats van depositie. Omdat, als we uit zouden gaan van depositie, dan heb ik als gebied geen opgave. In de zin van, dan kan ik het heel moeilijk vertalen richting partners. Van, dit is wat wij nu in Salland op moeten lossen. Zeg het maar. Dat komt net over de grens. Dat komt uit Gelderland, uit andere Natura 2000. En alles wat ik doe heeft effect op mijn, tussen haakjes Natura 2000 gebieden maar ook op andere gebieden. Het gebied naast ons, West Twente, als die niks doen heeft de Sallandse heuvelrug dat bij hun in het gebied ligt, wel effect op basis van de maatregelen die wij in Salland nemen. Dat wordt een heel lastig gesprek. Vandaar dat we dingen ook gewoon breder moeten regelen. Wij hebben dan ook ervoor gekozen om uit te gaan van emissies in plaats van depositie.

I: Hoe vindt u dat de verhoudingen van landbouwbelangen en natuurbelangen liggen in de provincie?

R: Ik denk dat we voor Overijssel een aantal uitgangspunten hebben die wel anders zijn dan op een heleboel andere plekken. Ongetwijfeld is het binnen Overijssel ook nog wel weer anders. Wij hebben de laatste jaren al gewerkt aan de ontwikkelopgave Natura 2000. Een programma om de maatregelen die bij Natura 2000 gebieden genomen moesten worden op te pakken. Dat hebben we niet vanuit het provinciehuis gedaan, maar dat hebben we ook samen met de partners gedaan. Dat is voor een deel via de tafel SamenWerktBeter gegaan. Dat is een gremium, heeft geen formele status, maar dat is een overlegtafel waar alle partners, van de VNG, VNO-NCW, Vitens, Waterschappen, Gemeentes, alles zit aan die tafel. Daar wordt eigenlijk afgestemd op welke manier we samenwerken. Dan worden per gebied die opgaves, voor Natura 2000 was dat, worden die door 1 van de partners opgepakt [...]. Voor de gebiedsgerichte aanpak heeft dat als voordeel dat dat het samenwerken van partners al veel meer plaatsvindt. Ook dat lukt in het ene gebied, Salland is een voorbeeld van een gebied waar dat ook in het gebied zelf al veel breder goed lukt, in een aantal andere gebieden is die verhouding nog wel gevoeliger. SamenWerktBeter draagt er wel toe bij dat we dat op deze manier wel kunnen aanvlagen in Overijssel.

I: Dus dat er al een overlegstructuur bestaat, dat er ervaring mee is, maakt dat die verhoudingen vrij goed liggen en dat lijnen vrij kort zijn?

R: Ja.

I: Hoe staat het ervoor met het draagvlak voor het nieuwe ingezette stikstofaanpak?

R: Dat is wat spannend is. Wij zijn als Overijssel redelijk snel gestart met de gebiedsgerichte aanpak, ook naar buiten toe. Terwijl er eigenlijk een heleboel dingen nog vorm moeten krijgen. Bij de bronmaatregelen is er wel in hoofdlijnen een beeld, maar er gebeurt ook nog een heleboel in Den Haag. De formatie en alles daaromheen gaat ook nog een heleboel bepalen over hoe groot zal de opgave nou uiteindelijk worden. En de aanpak en misschien nog wel belangrijker is de zak geld die

daaraan gekoppeld wordt. Dat gaat ook andere effecten hebben op hoe wij gebiedsgericht werken. Dus ja draagvlak, partijen doen mee, maar kijken ook met name nog van hoe loopt het nou allemaal. Dat kan ook. We zitten nu ook in de fase in Overijssel dat we de analyse nog aan het maken zijn per gebied, van wat is nou de opgave. Er zijn nog helemaal geen harde afspraken gemaakt. We zijn gewoon aan het kijken van, als we nou in Salland bijvoorbeeld aan de slag gaan, wat betekent dat dan.

I: Er is, zoals al genoemd, voor de gebiedsgerichte aanpak in Overijssel een indeling gemaakt in 6 verschillende gebieden. Waarom is voor die indeling gekozen? (In aantal andere provincies wordt per Natura 2000 gebied ingedeeld)

R: Voor een deel is deze indeling gekozen om praktische redenen. Bijvoorbeeld is Vechtdal een gebied waar al een groot gebiedstraject loopt. Waar ook al een bestuurlijk overleg platform bestond, waarbij aangesloten zou kunnen worden. Voor Noord West Overijssel geldt hetzelfde. Omdat daar de veenweide problematiek speelt was er ook al een heel traject opgezet voor het buitengebied. Noordoost en Zuidoost, daar is ook een beetje gekeken naar wat is er al aan overlegstructuren en samenwerkingen vanuit het verleden. Voor Salland ook hetzelfde. Daar was al een studie gedaan naar hoe zou dat het er in de toekomst uit kunnen zien met de landbouw en de natuur in Salland. Vervolgens is daarnaast gekeken naar wat zijn nou logische bestuurlijke grenzen om aan te houden. Daar is er voor gekozen om dan de gemeentegrenzen aan te houden. Dus een aantal gemeentes samen te voegen en tot 1 gebied te verklaren.

I: Dus eigenlijk is er vooral aangesloten bij al bestaande [...]?

R: Voor een deel bij al bestaande programma's en trajecten, voor een deel bij overlegstructuren, bestuurlijke overlegstructuren, en vervolgens de logica van het nog een beetje zoeken met gemeentegrenzen. Daar rolde dit uit.

I: Zitten er ook voordelen of nadelen aan deze indeling ten opzichte van een aanpak op het niveau van Natura 2000 gebieden?

R: Ik noem het tegen even parallel, is niet helemaal waar, want het is wel met elkaar verweven, hebben wij nog steeds de ontwikkelopgave Natura 2000. Dat is een programma dat wij al langer hebben lopen. Het zijn altijd gevoelige trajecten, dit soort trajecten in het buitengebied. Zeker voor de ontwikkelopgave geldt dat en dat geldt nog steeds, dat daar een traject in is gezet voor maatregelen in de natuur, maar ook rond die Natura 2000 gebieden. Dus gewoon op landbouwgrond. Vanuit de GGA gaan wij nu natuurlijk ook weer opnieuw kijken naar met name buiten die natuur, van wat zijn dingen die er nu gaan gebeuren. Je hebt te maken met piekbelaster die mogelijk uitgekocht kunnen gaan worden vanuit de bronmaatregelen. Je hebt allerlei dingen die aan het gebeuren zijn. Daar proberen wij vanuit de GGA met name naar te kijken. Dat je zegt, laat nou die natuurgebieden gewoon even de natuurgebieden zijn en bij de opwikkelopgave liggen, en het via die route laten lopen. Wij moeten werken als GGA aan een agenda, maar we hebben eigenlijk in alle gebieden ook wel aangegeven dat de zones rondom de Natura 2000 [...] dat dat wel gebieden zijn waar je specifiek naar moet kijken.

I: Die krijgen alsnog wel een rol binnen elk deelgebied?

R: Ja, de laatste tijd werken wij met de term bouwstenen, als onderdeel van de agenda. Een van die bouwstenen is de zone rondom Natura 2000.

I: Wat is de rol van het rijk in de totstandkoming van de gebiedsgerichte aanpak stikstof? U noemde al dat het in beginsel een rijksopgave is. Hoe denkt u daar verder over?

R: Waar wij wel behoefte aan zouden hebben vanuit de gebieden, kijk je hebt bronmaatregelen en we weten dus nog niet wat er uit de onderhandelingen et cetera nog meer gaan komen. Maar een van de dingen waar we wel behoefte aan zouden hebben is dat je gewoon als gebied wat geld zou hebben, om gebiedsprocessen op gang te brengen. Het meeste wat er komt is allemaal gelabeld geld. Je zou ook gewoon wat geld willen hebben om in het gebied een proces op gang te brengen, zonder die schotten. Ook vanuit de overtuiging, en dat horen wij en dat zien we ook in de gebieden, er zijn nu gewoon stoppers. Maar we moeten eerst wachten tot die regeling er is, maar als je nu al een stopper zou kunnen kopen, zou je met de grond weer wat kunnen doen. Er komt grond vrij, dan kan misschien daar weer een boer heen die dicht bij Natura 2000 zit. Dat carousel krijg je nu nog niet echt op gang.

I: Dus doordat op rijksniveau, onder andere door de formatie, nog op een en ander gewacht zou moeten worden. De financiering blijft een beetje hangen?

R: Ja, en ik denk dat het gewoon goed zou zijn dat je zegt, een van de manieren, dat is ook wat Remkes gezegd heeft, een van de manieren om de stikstofaanpak te laten slagen is ook gewoon gebiedsgericht. Nou, zorg dan ook dat er ook gebiedsgericht geld komt. Geen gelabeld geld maar gebiedsgericht geld.

I: De kaders, los van de financiën, de kaders die worden gesteld voor de invulling van zulke processen, worden die tot nu toe ook voldoende geboden door het rijk of is dat ook lastig?

R: Heel kaders zijn er nog niet. Wij gaan aan de gang, en we zitten dus in die zin in wat je wachtstand zou kunnen noemen. We zitten wel te wachten op een aantal aanvullende kaders. Je weet dat er op rijksniveau een emissiereductie van 26% moet komen. 5 jaar later moet dat 50% zijn. Wat daar aan gekoppeld wordt aan aanvullende maatregelen et cetera. Daar zijn we nog een beetje in de wachtstand, of eigenlijk nieuwsgierig naar. Omdat dat wel gaat bepalen hoe en wat. Er zijn een aantal recente juridische uitspraken waar we ook wel met interesse naar kijken, van wat betekent het nou. In het kader van 415. Ik weet niet of je een beetje thuis bent in die uitspraken? Er zijn een aantal uitspraken gedaan die met name een aantal vragen stellen over verlengde van het salderen. Eigenlijk over het principe of je niet eerst je reductie waargemaakt hebben voordat je weer ruimte uit gaat geven. Met salderen hebben we daar natuurlijk iets op bedacht waarmee dat wel weer zou kunnen, maar die uitspraken zouden kunnen zeggen dat dat toch weer niet kan, wat betekent dat dan? Alles bij elkaar betekent dat dus, is onze stelling nu, kom in beweging in de gebieden en maak een plan dat zo veel mogelijk reductie laat zien, des te eerder kun je ook weer economische ruimte daarin geven.

I: [...]. Er zijn ook wel zorgen over de juridische houdbaarheid van het nu in te zetten proces?

R: De juristen bij ons in huis kijken daar wel met interesse naar, van wat er nou gaat gebeuren.

I: Hoe worden de beleidsdoelen gedefinieerd en door wie?

R: Het programma is voorgelegd aan GS en PS. Eind vorig jaar heeft PS een aantal kaders vastgesteld.

I: Ik denk dat dit al wel ter sprake is gekomen. In hoeverre werkt provincie samen met andere organisaties en stakeholders op het gebied van stikstof?

R: Gebiedsgericht, per gebied bekijken welke belangrijke stakeholders aan tafel moeten. Op programma-niveau hebben we ook een aantal afspraken. Dan hebben we nog SamenWerktBeter waarin ook bestuurlijk een aantal dingen afgestemd worden, en bestuurders op een hoger abstractie niveau in ieder geval meegenomen worden. Formeel is ook gewoon de afspraak, besluitvorming waar die hoort.

I: [...].

R: De gebiedsagenda, de gebiedsgerichte aanpak wordt vastgesteld door provinciale staten. In de

stikstofwet staat dat er een gebiedsplan moet komen. [...]. bevoegdheid van gedeputeerde staten, om te zorgen dat die toegezonden wordt aan het rijk. Per gebied kan het best betekenen dat wij in het ruimtelijke spoor ook een aantal dingen moeten gaan regelen, al helemaal straks in de uitvoering van die agenda. Dus dat betekent dat waterschappen en gemeentes ook aan zet zijn.

I: Hoe wordt er voor gezorgd dat bijvoorbeeld met uitkoopregelingen ondernemers betrokken worden in besluitvorming omtrent het eventuele stoppen?

R: Nu komen langzaam die bronmaatregelen vanuit het rijk vrij. Daar hebben wij als provincie voor gekozen om daar wat aanvullende eisen aan te stellen, aan die regeling. Om daarin een gradatie aan te kunnen brengen. Dat is gewoon algemeen gecommuniceerd. Ook in samenspraak met bijvoorbeeld een LTO gedaan. We hebben wel gezegd, kijk er komen natuurlijk veel meer bronmaatregelen vrij op termijn, en het zou juist heel goed gezien om gebiedsgericht erover na te denken over, hoe kun je aan de ene kant zoveel mogelijk mensen bereiken. Zodat zoveel mogelijk mensen ervan gebruikmaken. Maar kun je er ook niet over nadenken om, vooruitlopend op de bronmaatregelen, daarop te anticiperen en ook gewoon te kijken van waar zouden welke maatregelen ook in Salland het meest effectief zijn. Als je weet dat er een opkoopregeling komt, en je weet dat er ook een aantal boeren rond Natura 2000 gebied Boetelerveld op de wip zitten om te gaan stoppen. Dat je in contact bent met die agrariërs en ze ook stimuleert misschien een aanvraag te gaan doen, of in ieder geval het gesprek met ze te voeren. Van, wat hebben jullie nodig om zo'n aanvraag in te dienen.

I: Dan wordt er dus ook wel initiatief genomen [...]?

R: Daar wordt nu over nagedacht, maar wordt nog niet gedaan. Maar dat is wel een van die bouwstenen waarvan wij zeggen daar moeten we mee aan de slag.

I: Aan die overlegtafels, hoe komen participanten daar terecht, hoe worden die geselecteerd? Of kun die zelf aankloppen als die een bijdrage willen doen?

R: We hebben bij aanvang op basis van kaders die we meegekregen hebben, een stakeholder analyse gemaakt eigenlijk, en gekeken welke partijen nou actief zijn in Salland. Wie zou je nou aan de ambtelijk en de bestuurlijke tafel willen. Daar hebben we een selectie in gemaakt. Ook voor de analysefase, het besef hebben dat dat wel eens meer mensen zouden kunnen zijn, om een goede analyse te maken, [...]. [Straks de] agendafase, waarin het soms denk ik ook wel wat spannender gaat worden, met de 26% halen met een pakket aan maatregelen, daar moeten andere partijen, overheden, en met name ook wel agrariërs moeten ook in beweging gaan komen. Daar hoeft niet iedereen bij te zitten. Dan ga je waarschijnlijk naar een kleiner groepje. Stakeholders analyse, en vervolgens hebben wij die voorgelegd aan de mensen waarvan wij dachten, die moeten bij ons aan tafel. Dat hebben we aangevuld. In het geval van de landbouw hebben we bijvoorbeeld met alle betrokken partijen de vertegenwoordigers van LTO, MVO, varkenshouders, kippenhouders, de jongerenvereniging, hebben we weer een afstemming gehad over hoe zij zichzelf dan weer gaan organiseren.

I: Dus dat is ook in overleg gegaan met die sectoren zelf?

R: Ja, hetzelfde eigenlijk met de natuurorganisaties.

I: Zijn er ook zaken naar voren gekomen, waarbij er een partij was die ook graag aan tafel wilde terwijl dat niet het geval was?

R: Nee, we merken nu dat partijen de vraag beginnen te stellen, van wij willen bij nader inzien toch ook wel aan tafel.

I: Daar is ook nog wel ruimte voor?

R: Nou ja, dan moeten we ook kijken of het wel logisch is. Een gebiedstafel moet wel gewoon een slagvaardige club zijn die ook samen op willen trekken om tot een agenda te komen. Het is niet alleen halen, maar ook brengen. Als je niets te brengen hebt, dan hoef je ook niet komen.

I: In hoeverre worden die stemmen eigenlijk meegenomen in het vast te stellen beleid of aanpak?

R: Ja, we hebben een opgave meegekregen, zoveel mogelijk bijdrage aan die 26%. Daarbij wel de opmerking dat het een rijksopgave is. Maar we willen proberen daar zoveel mogelijk aan bij te dragen. Op het gebied zou dat moeten willen, is onze veronderstelling. Aan ons als gebiedsteam om ze daar dan ook van de overtuigen. Dat dat gebied dat zou moeten willen. Dan samen met die partners kijken, van welke bouwstenen kunnen we nou formuleren, en op welke manier laten we die dan landen in de agenda. Uiteindelijk moet de PS een agenda vaststellen. Dat is wat PS zichzelf als doel heeft meegegeven. En bij voorkeur, dat is in lijn met de ontwikkelopgave Natura 2000, is dat een door de bestuurlijke gebiedstafel gedragen voorstel. Als zo'n gedragen voorstel er niet komt, dan een waaraan zoveel mogelijk partijen mee willen doen. Als dat niet lukt, dan moet er in ieder geval met de overheden een akkoord bereikt worden. En als dat niet lukt stelt PS, voor de opgave die ze vanuit Den Haag meegekregen hebben, een agenda vast. Die vertalen we dan 1 op 1 door naar een gebiedsplan. Het liefst gedragen, als de minder gewenste lijn een opgelegde gebiedsagenda.

I: Welk belang heeft provincie in de participatie die in het proces plaatsvindt?

R: Volgens mij op 2 manieren. 1 zit dus een beetje verweven in het ontstaan van SamenWerktBeter. In 2013 moest er een omgevingsvisie vastgesteld worden voor het buitengebied. Er waren duizenden reacties waarvan de ene helft vanuit de groene hoek en de andere helft allemaal vanuit de landbouwhoek. Die vonden allemaal dat het een snert plan was en dat het anders moest. Die stonden daar wel gewoon faliekant tegenover elkaar. Dat was toen wel het besef dat, ja er gaat nog een heleboel gebeuren de komende jaren, dat was in 2013, De opgave is alleen maar groter en complexer geworden. Dat moeten we op een andere manier doen. Daar is SamenWerktBeter uit voortgekomen. Dat is het ene belang. We moeten dingen samen doen. We kunnen wel vertellen hoe het moet, maar dan komen we elkaar in formele procedures weer tegen. Dat is 1. Ook denk ik, omdat we er wel van overtuigd zijn als provincie dat een gebiedsgericht plan samen met het gebied ook een beter plan is. Wij kunnen wel bedenken dat alles in Salland moet gebeuren en niet in Noord Oost Twente. Dat is natuurlijk niet zo. In het gebied zelf weten ze natuurlijk heel goed waar wel draagvlak voor is en waar geen draagvlak voor is. En waar geen draagvlak voor is, op welke manier je het dan wel voor elkaar kunt krijgen.

I: Dus de waardevolle input en de wetenschap in het gebied hoe je tot een gedragen plan zou kunnen komen?

R: Ja. In dit dossier is het ook heel belangrijk hoe, met name ook agrariërs, ze erin zitten op dit moment. Wat ze willen. Je merkt ook heel erg dat het gezamenlijke geluid vaak een heel ander geluid is dan het persoonlijke geluid. Dat bereik je alleen maar met een gebiedsgerichte of persoonlijk gerichte aanpak.

I: [...].

R: [...]. Ik denk dat wij zowel op programma niveau als op gebiedsniveau wel een goed beeld hebben van wat er bij partners leeft. Ik noem bewust partners, want je hebt ook nog wel wat andere groepen die niet aangehaakt zijn. Wel op een gegeven moment het geluid vanuit een aantal boeren die niet aangesloten zijn de verschillende clubs die ik net noemde. Daar wordt dan ook wel samen met de LTO in dit geval, geschakeld wordt van hoe zorgen we nou dat ze wel aangehaakt worden. Dan pakt LTO

dat op. Als je het op die manier bekijkt, dan hebben we wel een goed beeld. Ik denk dat dat beeld erbuiten misschien af en toe wel anders is. Dat heeft er ook mee te maken dat we soms wel weten wat er speelt, maar dat we er niet altijd iets mee kunnen. Dan kan de ander nog steeds het gevoel hebben, van ja je weet niet wat er speelt. Jawel, maar sorry ik kan geen miljoen geven want dat heb ik niet. Dan vind je dat ik nog steeds niet naar je luister. Maar vanuit dat perspectief kun je misschien vanuit een andere plek een ander antwoord krijgen.

I: Laatst kwam dat versnellingsplan van een aantal belangenorganisaties in het nieuws, onder meer van VNO-NCW, Natuurmonumenten en de LTO. Eigenlijk als voorzet voor de formatie. Hoe kansrijk acht u een regionale benadering, waarbij de zoektocht naar een aanpak van stikstof deels bij de belanghebbenden zelf komt te liggen, waarbij ze wellicht tot een voorzet komen voor de overheid?

R: Je kunt van alles vinden over het voorstel, maar ik denk dat het in de basis heel goed is dat dit soort initiatieven er zijn. Een beetje right to challenge achtig. Dat is volgens mij goed. Ik denk dat er een belangrijke verlenging tussen dit soort initiatieven van partners op een hoger schaalniveau en het gebiedsgerichte, dat dat een mooie aanvulling zou kunnen zijn.

I: Hoe kijkt u aan tegen de afwijzende reactie van een aantal partijen?

R: Ja, uiteindelijk is het gewoon een voorstel dat naar Den Haag is gegaan in het kader van de formatie. Het positieve van dit voorstel vind ik dat er best een brede club mensen aan tafel zit.

Transcript interview 8

Provincie: Overijssel
Sector: Natuur
Organisatie: Landschap Overijssel
Naam respondent: Robbert Blijleven
Datum: 07-06-2021

I: Interviewer

R: Respondent

I: Hoe staat het er volgens u voor qua stikstof in de provincie Overijssel? Hoe is het met de stikstofdruk op de natuur?

R: In onze natuurterreinen zien we wel echt een overmaat aan stikstof. Dat combineert natuurlijk met droogte. De combinatie van droogte en stikstof is gewoon erg slecht. We zien echt wel dat onze terreinen sterk aan het verzuimen zijn. Dat zie je met name aan grassen bijvoorbeeld. Daar kun je als terreinbeheerder bijna niet tegenop beheren.

I: Dus er is sprake van veel verdringing?

R: Ja.

I: Hoe noodzakelijk acht u het stikstofbeleid?

R: Als ik dat op een schaal van 0 tot 10 moet uitdrukken, dan is het wel heel noodzakelijk ja. Het is natuurlijk triest dat dat nu pas, we weten als sinds de jaren 80 dat dit een probleem is of gaat worden. Om politieke redenen is dat alsmaar vooruit geschoven.

I: Hoe belangrijk denkt u dat het is dat het gebiedsgerichte stikstofbeleid plaatsvindt? Dat een gedeelte van het stikstofbeleid gebiedsgericht is?

R: De crux zit volgens mij in het gebiedsgerichte. Dan stap ik even van het stikstofverhaal af. Ik ben ook planoloog, zoals genoemd. Wat super interessant is in het buitengebied, is dat de opgaves over elkaar heen stapelen. Er speelt zoveel. Het gaat om klimaat, droogte, bossenstrategie. Er moet heel veel nieuw bos bij komen. Er moet ruimte gevonden worden voor duurzame energie. En we hebben een stikstofprobleem. Maar je ziet dat dat allemaal sectorale opgaves zijn die een beetje om elkaar heen draaien, maar wel dezelfde ruimte nodig hebben. Ik denk wel dat de stikstof een heel belangrijke trigger kan zijn om gebiedsprocessen los te krijgen. Maar dan moet je niet alleen maar gebiedsprocessen om stikstof doen, maar kijken waar je slimme combinaties kan maken. Probeer nou op plekken waar sprake is van extreme droogte door diepe sloten te kijken of dat te combineren is met de stikstofopgave die ook in die buurt speelt bijvoorbeeld.

I: Dus de meerwaarde zit in een integrale aanpak?

R: Ja.

I: Wat vindt u in brede zin van het huidige stikstofbeleid? Zowel generieke als gebiedsgerichte aanpak, zoals die nu lijkt te worden ingezet, sinds het PAS?

R: Waar wij heel erg aan tegenaan lopen is het gebrek aan kaders nog. Ik zie wel een provincie bij ons die hard zijn best aan het doen is met de gebiedsgerichte aanpak. Dus de hele provincie is in 6 deelgebieden opgedeeld. Er ligt nu een prachtige analyse nu. We weten precies welke overschrijding op welke plek is, en waar het vandaan komt, wat de bijdrage is van de regio op een andere regio. Die

data is er allemaal wel. Alleen de analyse, van hoe ga je nu het probleem oplossen, daar stukt het nog wel even. Die is er gewoon nog niet.

I: Is dat dan volgens u iets dat aan het rijk ligt? Dat daar nog te weinig duidelijkheid is over de aanpak, of is dat iets dat de provincie in grotere mate al wel zelf kan invullen?

R: Ik denk dat dat echt wel begint bij het rijk. Je ziet gewoon dat ook een provincie als Overijssel, dat politiek gezien echt wel pro-landbouw is... Ik ben ook pro-landbouw, alleen waar het om gaat is dat je ook moet durven veranderen. Stilstaan is geen optie. Je moet gaan mee veranderen. Het houden zoals het is, dat gaat hem echt niet worden. Je ziet wel dat het door de politieke verhoudingen erg terughoudend, behoudend en conservatief blijft. Terwijl, als er gewoon een duidelijke opdracht ligt, je moet in dit Natura 2000 gebied deze emissiereductie realiseren, dan kan een provincie ook zeggen, sorry jongens, maar we moeten nou eenmaal. Nu zie je gewoon dat er wel cijfers zijn qua reductie (doestellingen), maar er is niet gezegd of dat per gebied is of per habitattype is, of gemiddeld. Dat is allemaal niet duidelijk. Het voordeel is dat dat enige vrijheid geeft. Dat je kan zoeken naar maatwerk. Dat je kan kijken waar koppelkansen liggen met andere opgaves. De andere kant daarvan is dat het allemaal veel stroperiger en ingewikkelder wordt.

I: & de borging van een daadwerkelijke aanpak is dan wat onzekerder?

R: Ja, klopt. Heb je dat recente artikel gelezen in de Groene Amsterdammer? Daarin wordt de huidige aanpak stevig gekraakt. De bronmaatregelen kunnen zelfs leiden tot een verhoging van de stikstofuitstoot. Waar het op neer komt is dat de niet gebruikte stikstof vergunningsruimte van heel veel bedrijven, doordat er nu gehandeld gaat worden in die stikstofrechten, kunnen gaan leiden tot een netto stijging van de stikstofemissie. Als je die cijfers ziet, dat is gekmakend.

I: Dan krijg je weer een beetje een PAS situatie? Dat er in de modellen een daling wordt verwacht die eigenlijk niet plaatsvindt?

R: Het is volstrekt onhoudbaar, de wetgeving, helaas. Je ziet nu in de formatie, dat het niet voor niks is dat dat het breekpunt is.

I: Hoe vindt u dat de verhoudingen tussen landbouwbelangen en natuurbelangen liggen in de stikstofarena in de provincie Overijssel?

R: Dat hangt heel erg af van het niveau waarop je praat. Als ik spreek met mensen van LTO-Noord spreek op de beleidsafdeling, dat praat eigenlijk over het algemeen goed. Ik zit aan veel stikstofafels, van die 6 die er in Overijssel zijn, daar zit ik aan een aantal van. Dan gaan meer de lokale belangen spelen, en die zitten er dan veel geharnaster in. Die zien alleen maar bedreigingen op hun afkomen. Dus ik zie daar wel verschil in.

I: Er is wel enige mate van tegenstellingen van belangen?

R: Ja, ik denk dat juist het ontbreken van kaders, dat dat heel erg polariserend werkt. In Overijssel is nu nog het beleidsuitgangspunt dat er eigenlijk, de SGP gedeputeerde zegt eigenlijk, er komt geen hectare nieuwe natuur bij. Als dat je uitgangspunt is, en je weet dat er een programma natuur ligt en een bossenstrategie, we moeten met droogte aan de slag en we hebben de stikstofopgave, en je zegt er mag geen nieuwe natuur bij, dan werkt dat heel polariserend. In plaats van dat we zeggen, er mag best nieuwe natuur bij maar alleen als dat op basis van vrijwilligheid is, we gaan het niet afdwingen. We gaan zoeken naar eigenaren die daaraan willen meewerken, want die zijn er genoeg, weten we. Dan zou dat heel erg kunnen helpen. Juist doordat die kaders zo onduidelijk zijn, is het samenwerken heel lastig. Ik werk heel veel met de LTO samen, en als we gewoon maar weten wat de opgave is en de

doelen zijn... Ik werk voor veel Natura 2000 gebieden, is gewoon de opgave we moeten nou eenmaal de doelen halen, maar dat gaan we doen met zo min mogelijk impact op de omgeving. Dat is dan je kader en vertrekpunt. Dan gaan we zoeken met elkaar hoe we dat voor elkaar kunnen krijgen. Dan is soms de uitkomst nog steeds niet leuk voor de LTO, maar het is wel duidelijk dat dit de opgave en we gaan dit samen doen. Dan is het ook echt leuk om daar samen aan te werken. Nu is het nog zo open en vaag, er valt nog niks te halen zeg maar. Je merkt dat iedereen zijn stokpaardjes inbrengt, en daar blijft het dan een beetje bij.

I: Hoe is de relatie met provincie zelf?

R: Ik vind dat de provincie het wel veel aandacht geeft. Onze relatie met de provincie is ambtelijk wel goed denk ik.

I: Alleen met de prioritering van de gedeputeerden is moeizaam als natuurpartij?

R: Ja, we hebben er ook best wel een goede relatie mee. Maar je bent nou eenmaal afhankelijk van de politieke kleur van het bestuur. Die zijn gewoon heel bang dat ze keuzes maken waarop ze later worden afgerekend. Ik merk dat we vaak echt wel op 1 lijn zitten met de agrarische sector. Vaak wordt de indruk gewekt dat wij tegen boeren zijn, als natuurorganisaties. Maar wij zijn als Landschap Overijssel ook een landschapsorganisatie. Wij zien ook heel goed dat de boer in belangrijke mate ook degene is die het landschap moet onderhouden. Alleen de prikkel voor hem is nu zo groot om maar op elke vierkante meter gras te moeten produceren. Die prikkel moet je zien weg te nemen. Het liefst hebben wij meer boeren die een beter inkomen hebben, maar dan door ecosystemen diensten. Dus dat ze betaald worden voor goed omgaan met het landschap, voor biodiversiteit, met waterdiensten. Dus echt die groen-blauwe diensten. Dat zou ons droombeeld zijn. Daar vinden we elkaar echt wel in.

I: Dus het gaat eigenlijk zijn de belangen nu tegengesteld omdat het verdienmodel van de landbouwsector zodanig is, dat natuur daar bijna geen ruimte in kan vinden?

R: Ja, klopt. Dat zeg je helemaal goed. Waar het om gaat is perspectief. Die ondernemers moeten toekomstperspectief geboden worden. Als ze dat niet zien, dan zie je alleen maar gevaren. Dan zie je het gevaar dat je over een paar jaar geen inkomen meer hebt. Ik snap heel goed dat je dan in de weerstand gaat.

I: In hoeverre zijn regionaal, gebiedsgericht beleid en nationaal beleid noodzakelijk en in welke mate wederzijds afhankelijk? In hoeverre heb je beide nodig?

R: Ik denk dat die heel noodzakelijk zijn geworden de laatste tijd, omdat we op heel veel vlakken in een transitie zitten. Dus er spelen gewoon echt een paar grote verschuivingen, en dan heb je regie nodig. Ik denk dat de hoofdkaders vanuit het rijk moeten komen. En die kun je vervolgens gebiedsgewijs onder regie van een provincie gaan uitwerken. Dan moet je dus echt per gebied gaan kijken per gebied, van wat spelen er nou voor opgaves en hoe gaan we die slim met elkaar koppelen. Dan kom je ook gelijk bij wat er nu ontbreekt, ik denk dat we naar een nieuwe landinrichting toe gaan. In de nieuwe stijl zeg maar. Dat geluid zul je vast vaker hebben gehoord.

I: De slag om de ruimte noemde een andere respondent dat [...]. Hoe gaat de participatie in zijn werk? U heeft het al even genoemd, de 6 gebiedstafels. Op welke verschillende niveaus wordt er overlegd?

R: Die tafels zijn eigenlijk op ambtelijk overleg. Dat is eens in de maand ongeveer. Daar zitten LTO, ook mensen uit de regio. Ik zie nu wel dat de deelname wat minder wordt. Het is juni dus het gras moet van het land. Je ziet gewoon dat de deelname daardoor minder wordt, ook van de lokale boeren. Die

hebben we. Naast de ambtelijke tafel is er een bestuurlijke tafel voor elke regio. Dus er zijn 6 ambtelijke tafels en 6 bestuurstafels. Daarnaast is er nog het Overijssels SamenWerkBeter. Dat is een overleg waarin alle partners voor alle gebieden samenkomen. Dat is ook weer zowel bestuurlijk als ambtelijk.

I: Dat is dus op provinciaal niveau?

R: Ja. Heb je al over dat SamenWerktBeter verhaal gehoord?

I: Ik heb er over gelezen in IPO en provinciale documenten, maar ken de ontstaansgeschiedenis niet.

R: Dat is eigenlijk tot stand gekomen toen die Natura 2000 opgave duidelijk werd. Dat is een heel mooi voorbeeld van hoe zoiets wel kan werken. Dat je met elkaar constateert van, we hebben nou eenmaal die opgave, en vervolgens hebben eigenlijk al die partners (uit alle betrokken sectoren) zich daarin verenigd. Die hebben gezegd, we gaan deze klus met elkaar klaren. Toen hebben ze dat akkoord gesloten, zijn daarover ook kaders afgesproken. Dat heeft ertoe geleid dat eigenlijk voor al die Natura 2000 gebiedsprocessen zijn gestart. Dan zie je dus dat zelfs voor een aantal gebieden het waterschap de trekker van het gebiedsproces is geweest, 2 gemeentes die een gebiedsproces trekken, en zelfs LTO heeft een tweetal gebiedsprocessen getrokken. De LTO heeft het voortouw genomen om natuurherstel te realiseren. Zo zie je heel mooi dat dat wel kan werken. Na het vallen van de PAS was even de vraag van hoe gaat dat nou verder. Maar je ziet wel dat die partijen de samenwerking blijven zoeken vanuit dat SamenWerktBeter, en vanuit SWB dat gesprek blijven voeren.

I: Dus op zich is daar in het verleden in Overijssel veel positieve ervaring mee?

R: Ja. Je ziet ook dat vanuit SWB vanuit alle partijen de roep komt van, geef nou duidelijke kaders.

I: U zei ook dat er trekkende rollen zijn geweest voor verschillende organisaties. Hoe zit u dat voor zich in de gebiedsgerichte aanpak stikstof of de integrale gebiedsgerichte aanpak? Is dat weggelegd voor de provincie?

R: Ja, ik denk dat dat wel primair de provincie is. Ik zie dat minder bij deelnemende partijen, tenzij het heel erg gekoppeld is aan een hoofdogave, of een beleidsopgave van 1 van die deelnemende partijen. Als je ziet dat bijvoorbeeld het waterschap een hele grote opgave heeft als het gaat om de droogteaanpak, ik kan mij goed voorstellen dat als er beekdalen in Twente liggen die pal langs Natura 2000 gebieden lopen, of waterlopen hebt die Natura 2000 gebieden zijn (Vecht, Dinkel), dan kan ik me heel goed voorstellen dat het waterschap daarin ook een trekkende rol vervult. Je kunt zo'n watergang minder diep maken of verbreden, zodat je in tijden van veel water het toch kwijt kan. Dat kun je volgens mij heel mooi combineren met een stuk natuur-inclusieve landbouw bijvoorbeeld, waardoor stikstofemissies omlaag gaan.

I: Wordt er voldoende gezorgd voor een balans in de representatie van verschillende belangen? Krijgt iedereen de kans om de belangen te laten doorklinken in het proces?

R: Ja, op zich is iedereen welkom. Alle belangen hebben we de mogelijkheid om zich te representeren. Alleen vallen er nu nog weinig belangen te behartigen. Er zijn nog geen keuzes aan de orde. Wat misschien voor jou nog wel aardig is, er loopt in Overijssel een traject dat heet koers landelijk gebied. Dat komt voort uit de strategie landelijk gebied, een beleidstraject dat een jaar of 2 geleden is opgestart. Dat heet nu de koers landelijk gebied, daar wordt meer naar de toekomst gekeken, volgens is de horizon zelfs 2050. Waar echt gekeken wordt naar welke kant we globaal gezien op willen. Dat is belangrijk omdat, als je met elkaar een gedeeld toekomstbeeld ontwikkelt, dan kan dat heel erg helpen bij de keuzes die nu gemaakt moeten worden. Dat kan bestuurders comfort geven om soms wat moeilijkere keuzes te maken. Als je zegt dat je in 2050 zoveel mogelijk water wil vasthouden, dat

grondwater standen 30cm verhoogd zijn, dat kan nu heel erg helpen om te kiezen dat er bijvoorbeeld op die plek geen intensivering van een agrarisch bedrijf plaatsvindt. We gaan juist toewerken naar een natuur-inclusiever verdienmodel, dat rekening houdt met vernatting of waterdiensten.

I: Dat biedt ook wat houvast voor diegenen die de keuzes moeten maken, om in te zien dat soort dingen vroeg of laten moeten gebeuren?

R: Ja. Dat traject loopt eigenlijk parallel aan de gebiedsgerichte aanpak. Dat is best wel spannend ook. De gebiedsgerichte aanpak is toch gericht op de korte en middellange termijn. Op korte termijn moet die uitstoot echt wel drastisch omlaag. Maar tegelijkertijd wil je ook goede keuzes maken met het oog op de toekomst. Dat toekomstbeeld wordt parallel aan die gebiedsgerichte aanpak opgesteld.

I: Heeft u het gevoel dat de stemmen die worden meegenomen in de totstandkoming van het beleid, dat die input ook echt wat mee wordt gedaan in het beleidsproces?

R: Op zich wel, maar omdat het nu nog vooral gericht is op het verzamelen van data is dat nog niet heel relevant. De echte keuzes, waar je ook invloed op probeert te hebben straks, die moeten nog gemaakt worden.

I: [...].

R: Ik vind het wel prettig dat we betrokken worden. De waarde daarvan is nu gewoon nog niet zo groot, omdat je nu nog geen invloed hebt. Het is nu, zoals ik zei, iedereen brengt zijn stokpaardje in en dan is de vergadering weer afgelopen zeg maar. Dat gaat nu al een aantal keer achter elkaar zo.

I: [...]. Het gaat vooral om standpunten uiten en daar blijft het bij?

R: Ja, kaders zijn nog niet duidelijk en daardoor blijft het daar bij.

I: Denkt u dat de provincie een goed beeld heeft van de belangen en verwachtingen die andere partijen hebben in het participatie proces?

R: Ze doen wel een poging in ieder geval. Maar wanneer heb je daar een goed beeld van? Ik denk dat ze het maar al te goed aan voelen, ja. Wat de gevoelens zijn. Wel lastig om te zeggen.

I: Hoe kansrijk acht u een regionale aanpak, waarbij de aanpak van de stikstof uitstoot bij de belanghebbenden zelf komt te liggen, waarbij dus de overheid misschien een minder trekkende rol speelt. Zoals laatst ook in dat voorstel van onder andere VNO-NCW, Natuurmonumenten en de LTO naar voren kwam?

R: Ik denk dat zo'n manier van werken, uiteindelijk is dat een voorstel van partners richting de overheid. Uiteindelijk zal de overheid wel die kaders wel moeten gaan stellen. Dat zou prima kunnen op basis van een consensus voorstel van de partijen. Maar dat zal echt wel bekrachtigd moeten worden, ik vind wel dat dat echt het vertrekpunt moet zijn. Als je dat bij voorbaat kan doen met steun vanuit je maatschappelijke partners, dan is dat alleen maar goed denk ik.

I: Dus zo'n werkwijze, dat ook al eerder gebeurde met SamenWerktBeter, dat er onder maatschappelijke partners wordt gekeken, wat is er mogelijk en waar kunnen we elkaar in vinden, en vervolgens moet het naar provincie gaan in dit geval, om te zeggen hier staan wij achter en zou dit zo kunnen? Dan is dat mogelijk.

R: Ja. Waarbij de provincie en het rijk natuurlijk de plicht heeft om de juridische houdbaarheid te borgen van de oplossingsrichting die wordt voorgesteld. Die gaat verdraaid lastig worden. [...].

I: Hoe kijkt u aan tegen de afwijzende reactie van onder meer Greenpeace en Farmers Defence Force?

R: Ik moet er ook wel om lachen. Tegelijk is het ook wel treurig dat het zo versplinterd is, die reactie. Het is zo ontzettend de hakken in het zand. Ik vind het heel knap van de LTO dat ze het hebben aangedurfd om wel dat partnerschap aan te gaan. Je weet dat op het moment dat ze dat doen gelijk afgefakkeld worden door die Farmers Defence Force. Ik denk echt dat je met overleg veel verder komt dan de manier waarop zij dat doen. Ik snap wel dat daarmee een deel van het gevoel van de landbouw behartigen, maar ik ben er ook van overtuigd dat dat voor een heel groot deel ook vanuit de keten is die achter de boer hangt. Grondverzet, loonbedrijven, vee vervoerders, dat daar een groot deel van de protestbeweging is, omdat die afhankelijk zijn van de intensieve landbouw. Op het moment dat je naar natuur-inclusieve landbouw gaat, hoef je minder vaak te maaien, te mesten en je hebt andere soorten voer nodig. Ik denk echt wel dat dat een heel vertekend beeld geeft.

I: De afwijzende reactie van deze groepen hoeft niet per se een belemmering te zijn voor een aanpak waarbij in elk geval ten dele de oplossing wordt gezocht in het slaan van bruggen van organisaties?

R: Nee, dat denk ik niet. Het is meer dat de LTO zelf een probleem heeft richting haar eigen achterban. In hoeverre is LTO nog een belangenbehartiger van de boeren? Door je nek uit te steken en te proberen naar een toekomstperspectief te werken, dat vind ik wel goed, dat ze dat doen.

I: Dat maakt het ook lastig om te onderhandelen, dat het zo versplinterd is?

R: Dat denk ik wel ja.

I: Heeft u iets toe te voegen?

R: Het meeste heb ik tussen de regels door aan kunnen noemen. Wij hebben in ieder geval behoefte aan kaders en aan een juridisch houdbaar stelsel. Het liefst willen we gewoon aan de slag, dat er iets gebeurt buiten. Ik denk dat er dus behoefte is aan een uitvoeringsorganisatie die die opgaves gaat samenbrengen en tot uitvoering gaat brengen.

I: Er moet iets gaan gebeuren, daar komt het op neer?

R: Ja. [...].

Transcript interview 9

Provincie: Overijssel
Sector: Natuur
Organisatie: Natuur & Milieu Overijssel
Naam respondent: Willem Seine
Datum: 25-06-2021

I: Interviewer

R: Respondent

I: **Beleid, gebiedsgerichte aanpak. Hoe bent u betrokken?**

R: Ik ben lid van het gebiedsteam. Er zijn zes gebiedsteams in Overijssel. Ik zit in dat gebiedsteam als soort van verbindingsofficier voor de natuurorganisaties en dus nadrukkelijk niet als een belangenbehartiger. De organisatie is als dusver een tint die vanuit het neutrale midden opereert, en je hebt een gebiedstafel, daar zitten alle belangenbehartigers aan.

I: **Oké, dus u verbindt daarin de belangen van de verschillende natuurorganisaties.**

R: Ja, klopt, ik heb contacten met terreinbeheer organisaties als Staatsbosbeheer en natuurmonumenten enzovoorts. Ook lokaal, Natuur & Milieu. Ik werk zelf voor Natuur & Milieu Overijssel, ik ben ingehuurd zeg maar.

I: **Hoe staat het er volgens u qua stikstof voor in natuurgebieden in Overijssel?**

R: Niet zo best. In heel veel gebieden vinden grote overschrijdingen plaats van de Kritische depositiewaarde. Dus je hebt eigenlijk een hele ingewikkelde situatie in Overijssel kan je zeggen. Er zijn hier relatief veel Natura 2000 gebieden. Ook veel kleinere gebieden met ook een kwetsbaar habitat, zoals dat heet, gebieden die gevoelig zijn voor stikstofdepositie.

I: **Hoe noodzakelijk acht u dan dat daar stikstofbeleid op wordt gevoerd?**

R: Heel noodzakelijk zou ik zeggen. Je moet je voorstellen, er worden wel maatregelen genomen steeds door natuurorganisaties. maar dat is een soort van dweilen met de kraan open, veel lapmiddelen. Dus er wordt heide geplagd, zo heb je allerlei plekjes die steeds weer in stand gehouden worden. Dus eigenlijk, onder druk van stikstof, worden natuurorganisaties ook een beetje gedwongen tot een soort van tuinieren. Veel herstelmaatregelen. Naast natuurlijk het feit dat er stikstof valt, of blijft vallen. Er was een afname op een gegeven moment, maar die afname is alweer sinds 25 jaar blijven hangen. Je ziet ook tegelijkertijd op veel plekken in Overijssel, dat de grondwaterstand, het hydrologisch systeem zeg maar, dat er wel water is of voldoende water voor planten. Je ziet dat planten op twee manieren onder druk staan. Depositie en vaak ook droogte.

I: **Dus een combinatie van problematiek.**

R: Ja, precies. Je hebt heide bijvoorbeeld. Dat is dan droge heide, die heeft daar niet zoveel last van. Die is in principe altijd droog. Die staat op hoge plekken waar het water zo weg kan. Maar je heb ook veel grondwaterafhankelijke natuur.

I: **Hoe vindt u dat de verhoudingen tussen verschillende belangen, landbouw- en natuurbelangen, liggen in de arena. Zijn die belangen gepolariseerd of kan men elkaar wel goed vinden, is het een mix van beide?**

R: Kijk, enerzijds heb je natuurlijk de landelijke situatie, die is behoorlijk gepolariseerd zou je kunnen zeggen. De politieke partijen zeggen dat de helft van de veestapel weg moet om het goed voor elkaar

te krijgen en de reactie van de boeren daarop, FDF, daar zie je die polarisatie. Tegelijkertijd zie je ook dat er landelijk een deal is gesloten tussen LTO en natuurorganisaties, die weer een stapje verder gaan dan wat de Rijksoverheid zelf had besloten. Dat is op zich weer een positieve move. Hier zie je dan ook dat FDF ook weer een nis is binnen de boeren, veel stromingen. Enerzijds dus landelijk gepolariseerd. In Overijssel, ja dingen liggen erg gevoelig. We gaan wel zorgvuldig met elkaar om, met respect. Wij nemen ook een standpunt in, dat wat er nu voor ligt, daar hebben we allemaal aan meegewerkt. Als natuurorganisatie kun je natuurlijk heel makkelijk zeggen van, wij waarschuwen hier al 10-15 jaar geleden voor dat de stikstofwetgeving niet klopte en dat er allemaal gaten in zaten. En je moet je voorstellen, op een gegeven moment is die melkquota eraf gegaan en konden bedrijven met 30% uitbreiden, dat hebben we gewoon laten gebeuren, dat is het stomste wat je kunt doen, want nu moeten we het allemaal terugkopen. Dus is zie het ook een soort van, dat is allemaal maatschappelijk geld dat je gewoon door de gootsteen weggooit. Ik kijk er met een dubbele bril naar. Ik ben zelf lid van natuurorganisaties, ik bedoel ik werk ervoor, dat gevoel heb ik. Maar tegelijkertijd kan ik ook die stap maken naar, en dat moet ook, want als je die stap niet maakt kun je niet met elkaar in gesprek. En die stap is van, oké, we staan nu hier en we hebben een gezamenlijke verantwoordelijkheid om dit nu op te lossen, dus laten we vooruit kijken. Achteruit kijken helpt niet. Achteruitkijken of het heel zwaar maken dat doen partijen wel die samen worden weggeslepen zeg maar, dat gebeurt ook, maar dat zijn wij niet. Wij zijn hier om te kijken hoe we tot oplossingen kunnen komen samen met de landbouw. Ik merk dat dit ons gebied... Dat we met elkaar in gesprek zijn. In de hoop dat dat steeds beter wordt. In het begin was er natuurlijk ontzettend veel weerstand. Je moet je voorstellen, wij, de natuurorganisaties, worden op een bepaalde manier gevoed, vanuit hun bubbel, zal ik zo maar even noemen. De boeren lezen ook hun eigen bladen en hebben hun eigen onderzoekstellingen, die soms ook olie op het vuur gooien. Er zijn voortdurend brandjes hier en daar en allerlei toestanden, argwaan.

I: dus een beetje vanuit de loopgraven wordt er...

R: Ja, en dat moet je herstellen door met elkaar in gesprek te gaan en dat proberen wij zoveel mogelijk te doen, doordat we ook gezamenlijk de feiten op een rij zetten en dan kijken hoe nu verder. Je ziet toch dat boeren vaak niet een goed gevoel hebben voor wat stikstof nou eigenlijk doet, ze hebben de neiging te wijzen naar de anderen, terwijl de getallen uitwijzen dat zij gewoon echt aan de beurt zijn. Ze zijn veruit de grootste bron en ook kun je zeggen dat het autoverkeer bijv. de afgelopen vijf jaar nog steeds voor reducties gezorgd. Daar gaat het wel naar beneden, waar het bij de landbouw gewoon blijft hangen.

I: Grappig dat u dit zegt, want ik heb gisteren al het voorlopige stuk gepresenteerd dat ik tot nu toe heb en dan begin je in de inleiding ook bij de momenten dat het Europese hof van justitie eigenlijk het Nederlandse beleid heeft afgeschoten rondom stikstof, omdat de natuurwaarden niet voldoende... Zou u zeggen dat de relatie op regionaal niveau met de betrokkenen beter is dan op nationaal niveau? Dat er makkelijker te overleggen is of is dat niet echt het geval en is dat vergelijkbaar?

R: Ik denk dat het beter is. Want in het landelijk circuit merk ik toch wel de reacties van FDF. Er zijn allerlei netwerken binnen de boeren, die gooien wat zand in de motor zeg maar. Maar ik merk dat we regionaal niveau kunnen we goed met elkaar. Ik zie daar ook wel vooruitgang en verbetering. Het lastige is dat iedereen afwachtend is. Wat gaat het ons nou echt vooruit helpen en wie gaat dat doen? Tegelijkertijd is er wel een helder ding, dat is de opkoopregeling, die wordt uitgevoerd door de provincie. Dat is prettig en helder. Dat levert direct resultaten op.

I: Hoe is de relatie met de provincie zelf? Hoe gaat die samenwerking?

R: Die is goed. Ook bij de provincie is er een proces gaande van positionering. waar staan we, wat doet het Rijk, wat voor effecten heeft het rijksbeleid of het stikstofbeleid? Stikstofbeleid is in eerste rijksbeleid geworden. Provincies zijn uitvoerder. Kijk naar de opkoopregeling. Mensen zijn natuurlijk verantwoordelijk voor de natuur in hun provincie. Dus de provincie moet hier natuurlijk wel voor zorgen. Maar dat zullen ze pas in tweede instantie doen. Ze proberen dat met zo min mogelijk kosten dat te willen doen. Er wordt nu wel links en rechts geroepen van, de provincie is zo ook aan de beurt, want we halen het niet met alleen de rijksmaatregelen. Daar zie je dat provincies allerlei petten op heeft. Beheerder van het geld en verantwoordelijke voor het natuurbeleid en bevoegd gezag als het gaat om die natuurbeschermingswet vergunningen. Dat is best ingewikkeld. Ze zijn ook de baas over dit proces.

I: Hoe verhouden volgens u de gebiedsgerichte aanpak stikstof maatregelen en de generieke stikstofmaatregelen op Rijksniveau zich tot elkaar. Denkt u dat beide nodig zullen zijn en welke rol spelen beide overheden hier dan in. Ik heb ook gehoord van provincies zelf, we zouden meer gebiedsgericht willen doen, maar misschien is het ook wel handig dat er geld komt voor die gebiedsgerichte aanpak en niet dat het al gelabeld is voor een ander deel van de stikstofaanpak. Hoe kijkt u daarna?

R: Nou, Overijssel is natuurlijk wel heel proactief op dit moment, omdat ze vrij snel een heel apparaat in het leven heeft geroepen en de gebiedsgerichte processen al aan het opstarten zijn. Dus op het moment dat er geld komt, weten we met elkaar wat we kunnen doen. We hopen eigenlijk straks als er de middelen vrij komen, dat we dan vooraan staan. Dat we dan relatief snel maatregelen kunnen nemen, zodat we in de toekomst voor de landbouw kunnen zorgen. Dat staat natuurlijk ook op de agenda. Bedrijven duidelijkheid geven over wat de mogelijkheden zijn. Dat bewustzijn is natuurlijk groot in Overijssel, dat maakt het sterk denk ik. [Daar gaat nog wel wat tijd overheen]. Pas eind dit jaar, begin volgend jaar zijn er agenda's. Pas eind 2023 komen de gebiedsplannen, voordat die concreet zijn. Ondertussen proberen we via cases te kijken wat er gebeurd als je bepaalde projecten zou uitvoeren. Een gevoel proberen te krijgen bij de maatregelen, door ze op papier uit te voeren.

I: Denkt u dat zowel het gebiedsgerichte als wel het generieke beleid nodig hebt om dit probleem voldoende op te lossen of aan te pakken.

R: Ja, ik denk dat ze allebei nodig zijn. We hebben natuurlijk die landelijke bronmaatregelen, dat pakket. Ten eerste kunnen we met gebruikmaking van die landelijke bronmaatregelen, dus daar zitten ook aanpassingen van stallen of aanpassingen van voer, noem maar op, daar zitten allerlei dingen in. Dat pakket, die kunnen wij, verwachten we, per gebied meer specifiek maken. Bijv. het gaat om dat karakter van dit gebied, bijvoorbeeld bedrijven zitten vooral op grotere afstand, maar het zijn er wel veel. Bij sommige Natura 2000 gebieden zitten een aantal bedrijven er hartstikke dicht op. Dan ga je meer voor de harde aanpak van opkopen en verplaatsen. In zo'n geval, als er veel grote bedrijven op 50 km zitten, dan zou ik zeggen, dan ga je allemaal bronmaatregelen nemen of technische maatregelen. Je gaat een mix van maatregelen aanpassen per gebied, specifiek maken. Dus dan krijg je dus, hopen we, dat die ruimte er is, om landelijke bronmaatregelen ook gebiedsspecifiek in te zetten.

I: U heeft het al even genoemd, de participatie, de overleggen. Hoe ziet dat er ongeveer uit, hoe zien die structuren eruit. Hoe wordt u betrokken?

R: Je hebt per gebied een bestuurlijk overleg. Je hebt zeg maar een gebiedstafel, waarin iedereen aan tafel zit die een belang heeft, dat is zeg maar meer ambtelijke belangenbehartigers. Dan heb je

daarboven bestuur en werkgroep, gebiedstint, die alle ins en outs heeft. Die stellen alle data samen, per gebied alle gegevens verzamelen. Die voor maatregelen een pakket samenstellen met de kennis die ze hebben en gaan dit voorleggen aan de twee groepen die ik net noemde, dus gebiedstafel, en daarna het bestuurlijke platform dat gaat over stikstof. Je ziet, dat is goed geregeld, zorgvuldig. Voor sommige gebieden had je al overleggen, ik zit zelf ook in het programmateam ruimte voor de Vecht. Dat is een gebiedsontwikkelingsproject. Dus daar komt gebiedsgerichte aanpak dan nog bij, dat is soms wat zoeken hoe je dan het bestuurlijke deel van de GGA hoe je dat dan afregelt met elkaar. Er wordt nu aangestuurd op een aparte groep, omdat ze de, dat heeft vaak ook te maken met, wethouders en gedeputeerden hebben een bepaalde portefeuille. Er zit bijvoorbeeld nu in ruimte voor de Vecht een gedeputeerde met de portefeuille water, maar stikstof zit weer bij een andere gedeputeerde, dan is het toch handiger dat dat elkaar niet in het vaarwater zit. Dat speelt hier zeg maar. Er moet een vorm gevonden worden, waarin de juiste mensen plaats vinden in het bestuurlijke overleg specifiek voor stikstof. Dat is wat schuiven en aanpassen.

I: Wordt er volgens u in die overleggen ook voldoende gezorgd voor een balans in de representatie van verschillende belangen die er zijn?

R: We hebben nu eigenlijk besloten dat we een zwaardere bezetting willen van landbouw en dat komt omdat het gaat om direct om de economische belangen van de landbouw. De landbouw is verdeeld in sectoren, varkens, kippen, koeien, noem maar op. Wat allemaal heel veel stikstof produceert, dus moet je al die verschillende takken ook aan het woord laten. Want als je dat laat vertegenwoordigen door één partij, bijv. LTO, dan krijg je gewoon gedoe of is dat een hele zware dobber voor zo'n partij. We willen zo'n breed mogelijk, in plaats van dat de natuur namens. De natuur bijv. zitten daar met meerdere grote natuurorganisaties, dus die zijn automatisch ook wat breder in de vertegenwoordiging. Dat moet dan ook bij de boeren, want het gaat om hun bedrijven. Dus dat is het plan, bredere vertegenwoordiging van de boeren.

I: Dus die fragmentatie in boerenorganisaties heeft de aandacht, maar maakt het soms ook wat lastig om binnen redelijk kleine hanteerbare groepen tot besluitvorming te komen.

R: Ja, die besluitvorming. de melkveehouderijen, die heeft ook weer een aparte tak weer naast LTO. LTO probeert het een beetje af te dekken. Maar goed, niet alle melkveehouderijen zijn bijvoorbeeld lid van de LTO. Je hebt varkenshouder koepelorganisaties. Ook de pluimvee heeft dat, dus dan moet je daar rekening mee houden. [...]. Laten we dat maar zo zeggen, dan krijg je toch een makkelijker draagvlak als het [...].

I: U noemt het al even, draagvlak, wat is de waarde van participatie in het proces? waarom is voor u, voor natuur en landbouworganisaties participatie waardevol en ook misschien voor de overheid. Hoe denkt u daarover?

R: Het is een hele complexe agenda, dan weet je ook, je hebt ook de bouwwereld en vervoerwereld. Via stikstof hangt alles met elkaar samen. Je ontkomt er niet aan om dat heel breed en goed op te zetten. Anders krijg je onderling gedoe tussen die partijen. Dat is de andere kant van de economie, daar zijn tegengestelde belangen. Het is daarnaast ook in het belang van het proces. Laat de bouwwereld of de boerwereld ook maar duidelijk zeggen wat ze vinden. Als die zeggen, wij hebben dit of dat al gedaan, dan kun je ook zeggen, duidelijk, er wordt nu gekeken naar de landbouw. Dat hele [...] is nodig om tot afgewogen maatregelenpakketten te komen.

I: Anders is er natuurlijk ook snel het risico dat je elkaar voor de rechter wellicht tegenkomt, dat soort zaken, uit onenigheid.

R: Dat is het lastige, je hebt nu natuur zitten ook aan die gebiedstafels. Dan zitten mensen tussen die misschien op een gegeven moment zeggen hier sta ik achter of dit lijkt redelijk. En dan heb je op de achtergrond alsnog partijen die op een gegeven moment naar de rechter stappen en aangeven, dit gaat mij niet ver genoeg. Dus dat hou je toch. Je ziet dus natuur en milieu een deal maken met LTO, tegelijkertijd lees je in de krant dan MOB, kort geleden die zaak heeft aangespannen, die zeggen dat is nog steeds niet voldoende. Wel goed dat dit gebeurt, [...]. Dat soort partijen blijven gewoon nu op de achtergrond. Dat zijn ook de partijen die niet aan tafel gaan. Aan de andere kant ook wel weer goed dat die dreiging er is. In het verleden is er toch te vaak aardig geweest zou je kunnen zeggen. Je kunt ergens zeggen, zachte heelmesters, stinkende wonden. De verschillende ministers in het verleden zijn toch iets te makkelijker omgesprongen met het dossier stikstof.

I: Denkt u dat provincie een goed beeld heeft van de belangen en verwachtingen die andere deelnemende partijen hebben in die overleggen, denkt u dat de provincie daar een goed beeld van heeft?

R: Het is volop gaten, maar een deel wordt steeds beter. Dat denk ik wel. Alle mogelijkheden zijn er om dat beeld goed te krijgen. WE staan pas aan het begin van het proces. Het is nog niet helemaal uitgebalanceerd wat iedereen vindt en gaat zeggen. Dat komt pas als het gaat knijpen, en dat is nu nog niet. We zitten nog in de fase, we hebben nog niet eens een agenda, je moet je voorstellen dat hier de elementen, de knoppen waarin je kunt draaien. Dat moet allemaal nog goed in beeld gebracht worden. Er zijn ook bedrijven die stoppen, daar heb je soms ook regelingen voor, stoppersregelingen, maar wat doe je dan met wat daaruit vrijkomt, die stikstof. Gaat dat weer terug naar de markt of haal je. Je kunt een bedrijf uit de markt halen, maar de rechten om iets te produceren, wordt dat ook weer opgekocht. Dat is nog een hele strijd. Bij landbouw zie je een enorme angst dat veel gangbare bedrijven niet door kunnen gaan. Iedereen rekent zich rijk met die stoppers. Natuurorganisaties zeggen, dat gaan we uit de markt halen zodat we daadwerkelijk een vermindering van stikstofuitstoot krijgen. Die boeren zeggen, die ruimte hebben we nodig om te ontwikkelen. Door te gaan rekenen kunnen we allemaal gaan scenario's maken, maar zover zijn we nog niet. Dat is een voorbeeld van dat moet allemaal nog duidelijk worden.

I: maakt u zich druk over de voortgang van ontwikkeling van het beleid, misschien van het beleid, zowel op nationaal niveau, maar ook op gebiedsniveau. Ik kan mij voorstellen dat, bijv. met de formatiezaken, nog even wat langer op zich laten wachten. Maakt u zich daar druk over?

R: Ja klopt, de formatie zorgt nu voor vertraging zou je kunnen zeggen, want wij verwachten bijv. dat de formatie mogelijk ook tot verdere aanscherping zou kunnen leiden. Dus dat er nog wat bovenop gezet wordt. Eigenlijk ligt er wat tot 2030 aan bronnen en dergelijke, maar dat is pas de eerste slag. Dus je zou verwachten dat de huidige formatie daar ook wat aan gaat doen. Maar je kunt ook besluiten om het vooruit te schuiven, daar kijken we wel naar uit.

I: Dat maakt het wel wat lastig nog.

R: Dat maakt het zeker lastig. En iedereen gaat daarop wachten. Met name ook de boerenstand. Maar ja, er zitten partijen tussen die zeggen, we stellen het zolang mogelijk uit tot en met de [...]. bedrijven die elkaar, nogmaals daarin heb je ook verschillende stromingen en daar ook bij zitten, oké, ik wil nu zo snel mogelijk maatregelen nemen, zodat ik verder kan. Dat heb je er ook tussen, dus dat het een complex speelveld.

I: Mijn laatste vraag, dat gaat over dat versnellingsakkoord, dat was eigenlijk een aanpak waarbij belangengroepen direct in overleg gingen en tot een wat ambitieuzere aanpak, zo op het oog

kwamen. Hoe kansrijk acht u zo'n aanpak? bijv. ook op regionaal niveau, waarbij direct bruggen geslagen worden en misschien de rol van overheid wat kleiner is in eerste instantie. Lijk u dat kansrijk?

R: Je bedoelt dat nationale akkoord tussen LTO, natuur & milieu en andere partijen.

I: Ja, kan dat als voorbeeld gelden voor initiatieven om bruggen te slaan bijv.?

R: Daar twijfel ik nog wel aan eigenlijk. Dat zie ik niet zomaar gebeuren. Je moet je voorstellen, die landelijk club kunnen makkelijker afstand nemen van hetgeen er op bedrijfsniveau aan de hand is. Daar heb je een stukje leiderschap voor nodig, dat heel ingewikkeld is. Met name de groep waar het om gaat. Als je landbouwer bent en je gaat je nek uitsteken op het niveau van een deelgebied, dan heb je ook veel kans dat je afgeknald gaat worden. Dus het afbreukrisico van onderhandelingen is veel groter, omdat al die stromingen van boeren. Je hebt degenen die gewoon continue zand in de motor willen gooien, tot degenen die gewoon door willen. Of je moet toch nog tot een akkoord komen, waarin ruimte is voor alle stromingen van boeren zeg maar. Daar zou het geheim kunnen zitten. Dat landelijke akkoord is gewoon, dat geeft een aantal getallen aan, maar straks moet je boeren die willen extensiveren moet je faciliteren, dus zeg maar die willen naar meer geld verdienen per koe of per geit of per liter melk, omdat ze een ander product maken dan de gangbare. Je hebt natuurlijk de gangbare, die zijn export gericht, daar heb je te maken met een enorme prijsconcurrentie. Een boer die op een gegeven moment zegt. De strategie is ik krijg er grond bij zodat ik kan extensiveren, of ik ga minder dieren houden en per dier meer verdienen. Dat is er eentje, die moet je helpen met omschakelen, daar moet je een pakket voor maken. Voor die andere jongens moet je een technische maatregelen pakket nemen, dat ze gewoon op dezelfde manier door kunnen gaan. Of met een groeiend potentieel naar de toekomst toe. En daar zit nog van alles tussen. Dat is de kunst, om zo'n gemengd pakket te formuleren.

I: eigenlijk zegt u, het is zodanig complex en ook om voortgang te bewaken is er een leiderschap nodig. Dit is dan een aardige voorzet, omdat het abstract is, maar als het concreet is moet er ook een partij zijn die bewaker is van het proces, die leiderschap neemt.

R: Ja, nou ja, dat leiderschap heb je ook nodig bij de provincie om te zorgen dat het proces gewoon goed blijft lopen en proactief is om gebruik te maken van de landelijke regelingen. Het zal soms heel afhankelijk zijn per provincie hoe dat zal uitpakken. We hebben destijds gezien dat Groningen heel lang de poot stijf hield wat betreft. Je weet het artikel dat pas in de Groene Amsterdammer verscheen, dat gaat daar eigenlijk over. Hoe er binnenskamers werd gezegd, wat gebeurd er nou met een bepaald deel van de stikstof. Gaat dat terug naar de markt of wordt dat eruit getrokken. Alle provincies zijn onder druk gezet en toen hebben ze datgeen dat ze in handen hadden eigenlijk uit handen gegeven. Toen is er iets gebeurd, nou ja eigenlijk moeten provincies kijken of ze daar iets van terug kunnen krijgen. Dat is in een provincie als Overijssel heel lastig, want wij zijn hier toch heel erg gericht op consensus. En het politiek landschap is natuurlijk heel erg CDA en VVD. In Brabant zouden dingen anders lopen wat dat betreft.

I: Rest mij de vraag, heeft u iets toe te voegen, heb ik iets gemist?

R: Nou kijk, waar wij aan het begin van het proces om riepen, was van je zet ons wel bij elkaar provincie en rijk om hiermee aan de slag te gaan, maar we hebben wel gewoon heldere kaders nodig. Die ontbreken hier en daar nog. Je hebt wel een stikstofwet, maar je hebt wel ruimtelijk beleid nodig. Dus wij zijn nu nog volop bezig, wat heel jammer is, met een zogenaamde koersbepaling voor de langere termijn. Wat gaan wij nou doen in het landelijk gebied in Overijssel. Je moet je voorstellen er komen allerlei dingen op ons af van droogte, te nat en het hele watersysteem moet eigenlijk aangepast

worden. Niet alles zit op de goede plek. Enerzijds zitten boeren heel dicht bij natuur met veel stikstofuitstoot, maar je hebt ook boeren die zitten aardappels te telen in het beekdal, waar eigenlijk gras moet groeien zeg maar met hogere waterstanden. De grondmobiliteit, dus eigenlijk de juiste teelten en gronden op de juiste plek krijgen in het landschap dat is dan een vraagstuk [...]. Als dat duidelijk is hoe we daar [...] dat ondersteunt het stikstofbeleid. Stikstofbeleid verlangt eigenlijk nu een stevige aanpak, doorpakken, terwijl er hier en daar nog heel wat provincies er niet op voorbereid zijn om dat te doen, om dat ruimtelijk beleid [...]. Dus dat maakt het ook lastig en gaat er waarschijnlijk ook voor zorgen dat het lang stroperig blijft.

I: Nog niet voldoende is duidelijk en ook die ruimtelijke inrichting waar toch eens naar gekeken moet worden, zover is het nog niet eigenlijk.

R: Vroeger was er bijvoorbeeld grondbeleid. De provincie had bepaalde grond en dan konden ze bijvoorbeeld met ruilverkaveling of ze konden gronden van boeren opkopen en verplaatsen. Dat beleid zou weer terug moeten komen en dat is er eigenlijk niet meer. Dan heb je veel meer mogelijkheden.

Transcript interview 10

Provincie: Noord-Brabant
Sector: Natuur
Organisatie: Brabantse Milieu Federatie
Naam respondent: Femke Dingemans
Datum: 02-06-2021

I: Interviewer

R: Respondent

I: Hoe bent u betrokken bij het gebiedsgerichte stikstofbeleid?

R: Nou Brabant zijn we nog echt nog in de voorbereidende fase? Ze wordt nu vooral gesproken over de governance. Wie gaan er aan tafel en in welke rol? De Brabantse Milieufederatie is niet echt betrokken bij de uitvoering. We zitten niet echt om tafel met beheerders van gebieden om te kijken naar wat er waar moet gebeuren. We kijken op bestuursniveau mee. We kijken naar welke doelen er voor een gebied zijn gesteld. Hoe gaat het in de praktijk? Straks want we zijn nog niet begonnen. Gaat het hard genoeg? We kijken meer vanaf de bestuurstafel mee naar wat er in het gebied gebeurt.

I: Hoe staat het er qua stikstof voor volgens u in Noord Brabant?

R: Verschrikkelijk slecht. We hebben vandaag toevallig in een artikel in Trouw gezegd dat er twee jaar na de PAS uitspraken eigenlijk nog nauwelijks iets is gedaan aan het probleem. Er wordt heel veel gesproken. Er is heel veel planvorming alom. Er is ook wel veel geld toegezegd vanuit Den Haag als onderdeel van het programma Natuur. Maar de echte start van de oplossing, daar zijn we nog niet echt aan begonnen.

I: Hoe noodzakelijk is het stikstofbeleid?

R: Dat is ongelooflijk belangrijk. De kwetsbare natuur raakt beschadigd, ook in Brabant. Sommige soorten overwoekeren andere soorten en daarmee komt het hele ecosysteem onder druk te staan. En dat los je eigenlijk maar op één manier op, of eigenlijk op twee manieren. Dat is een ene kant dat je de algemene stikstof deken zo dun mogelijk maakt en ook zo snel mogelijk dunner maakt. En het tweede is dat we de natuur die zo zwaar te lijden heeft moeten herstellen. Maar wat je de afgelopen jaren zag in de stikstofaanpak van het kabinet. Er werd vooral geïnvesteerd in dat tweede, dat natuurherstel en natuurorganisaties plaggen zich dan ook een ongeluk. Ze staken dan de bovenste 10 cm van de bodem af. Waar de stikstof dan in de bodem en de planten terecht komt. Dan had je weer heel even respijt. Maar je kunt niet blijven afplaggen. Je moet op gegeven moment aan de slag met de daling van de stikstof deken. Dat is sinds de uitspraak van de Raad van State, in 2019 er wel doorgekomen, dat je er niet alleen bent met natuurherstel. Je moet ook het probleem bij de bron oplossen.

I: Dat is ook ten dele wel terug te zien in het advies van Remkes. Dat een combinatie moet worden genomen van natuur herstelmaatregelen en bron maatregelen.

R: Ja, dat zie je daarin ook wel duidelijk. Zie je ook terug in de wet van Carola Schouten. Die ook echt een ambitie heeft ,wat betreft de daling van de stikstofemissie in 2030. Ze wil wel met de bronmaatregelen die stikstof deken verdunnen. Maar de vraag is natuurlijk of dat tempo hoog genoeg is.

I: Wat vindt u, in brede zin van het huidige stikstofbeleid? Dan heb ik het vooral over het beleid sinds de PAS, zowel landelijk als provinciaal.

R: Nou landelijk heeft het eigenlijk stilgelegen. Omdat het kabinet alle partijen tevreden wil houden.

Werden er ook Catshuis overleg georganiseerd. Dan mochten weer de natuurorganisaties langskomen. En dan mochten weer de boeren langskomen. Iedereen werd dan ook beloofd dat iedereen een beetje zou krijgen en dat er met iedereen rekening zou worden gehouden. Maar dat kan niet. Dat is ook precies wat Remkes zei. Niet alles kan overal. Je zult keuzes moeten maken die hard zijn. En, Het gaat pijn doen aan alle kanten. Het gaat pijn doen bij de landbouw, het gaat pijn doen bij de industrie. Bij het verkeer gaat het pijn doen die in één keer niet meer zo hard mochten rijden. Maar het gaat ook pijn doen in de natuur, want je hebt het niet morgen opgelost. Dus we zullen als natuurorganisaties ook nog jarenlang vechten tegen stikstof. Maar ga er dan wel mee aan de slag, maar daar is het de afgelopen jaren ook wel een beetje bij gebleven. De intenties waren er. Er is ook wel heel veel geld beschikbaar gesteld. Maar het is nog niet in de provincies terechtgekomen. De intentie is er wel echt om daarmee te starten. Dan de provincies aan de andere kant, die moeten hiermee aan de slag, maar die zitten heel erg op het Haagse geld te wachten. Want zonder Haags geld kun je geen boeren uitkopen. Dan kun je geen natuurherstel project doen. Dan zie je dan ook terug dat we enorm praten over instrumenten, over governance en over hoe gaan we dat nou allemaal doen. Waarbij er ondertussen ook daar nog niks gebeurt. Dus eigenlijk ligt het aan alle kanten nog wel stil.

I: Hoeveel draagkracht is er eigenlijk voor het recent ingezette gebiedsgerichte stikstofbeleid?

R: Ik denk dat het in Brabant wel breed gedragen wordt dat op deze manier aan stikstof gewerkt moet worden. Dat aan de ene kant wordt gewerkt aan de daling van stikstof en aan de andere kant aan natuur herstel moet worden gewerkt, dat dat de oplossing is. Waarbij ik wel het provinciaal college hier verwijt dat ze als derde doel de economie, het gang brengen van de economie hebben toegevoegd. Dat is niet een provinciale kerntaak, maar dat is wel iets wat ze heel belangrijk vinden. Ergens snap ik dat wel. De opgave is gigantisch, ook in Brabant. Maar het kan niet zo zijn dat de natuur maar even moet wachten Omdat er zo nodig een weg moet worden aangelegd. Die discussies hebben we in de provincie met elkaar. Wat is nou belangrijker? Dus de uitwerking van die aanpak, daar hebben we nog wel veel discussies over.

I: Je ziet ook dat in Friesland, waar ik ook naar kijk, dat het op gang brengen van de vergunningverlening ook één van de 3 pijlers is.

R: Als dat een maatschappelijke opgave is, bijvoorbeeld als huizen moeten worden gebouwd, dan snap ik dat. Maar als het is om nieuwe economische ontwikkelingen mogelijk te maken, dan is het de vraag of de provincie daar wel prioriteit aan moet geven.

I: Hoe vindt u dat de verhoudingen liggen tussen de landbouwbelangen en de natuur belangen in stikstofarena in de provincie Noord-Brabant?

R: Eerder hadden we nog een andere College in Noord-Brabant dan we nu hebben. Dat zie je wel terug in het beleid. In eerste instantie was er een Brabantse Aanpak Stikstof. Nu hebben we een Brabantse Ontwikkel Aanpak Stikstof. Die Ontwikkel, dus die vergunningverlening, die is er echt wel bij gekomen. Sindsdien is het college ook bezig met het handelen in stikstofruimte. Dat deed het vorige college niet, of in ieder geval veel minder. En dat vorige college was ook veel natuur minnender. Je zag ook echt dat ze hard wilden werken aan de daling van de stikstofdeken en waren ook bereid daar moeilijke besluiten in te nemen voor de agrarische sector. Nu zit het CDA stevig in het college en heb je wat minder linkse partijen. Dan zie je dat boerenbelangen wat meer de boventoon voeren. En wij hebben het weer wat zwaarder.

I: Hoe is de relatie met andere belanghebbenden en belangengroepen in de provincie? Is er sprake van polarisatie?

R: Ze proberen dat zo breed mogelijk aan te vliegen met de provincie brede stikstof tafels. Daar zitten niet alleen boeren organisaties en natuurorganisaties aan tafel. Bijvoorbeeld ook werkgeversorganisaties. Maar ook bijvoorbeeld bij Defensie. In verband ook met de militaire luchthavens. Die hebben ook stikstofruimte nodig. Rijkswaterstaat. De ANWB zit aan tafel. Eigenlijk allerlei organisaties die over de stikstof en de herverdeling daarvan willen meepraten. Die zijn eigenlijk uitgenodigd om mee te praten aan die tafel. In de praktijk zijn het dan toch wel de natuurbeheerders en de boeren die praten. Maar iedereen is welkom om mee te doen. Ook gemeentes zitten aan tafel, en waterschappen. Die hebben daarin ook een taak. Die zijn ook geconfronteerd met het stikstofbeleid.

I: Hoe is dat onderling? Gaat dat in goed vertrouwen of gaat dat er toch wel stevig aan toe omdat er belangen verschillen zijn?

R: Allebei. We hebben in Brabant de goede gewoonte om in de schijnwerpers stevige taal naar elkaar te uiten. Maar om elkaar achter de schermen wel op te zoeken, in de wetenschap dat je elkaar wel nodig hebt. Dat is een lange traditie in Brabant. Bijvoorbeeld met de ZLTO, hebben wij goede contacten. Maar als wij en anderen dan voor eigen publiek staan, dan hoor je dat wat minder duidelijk terug.

I: Hoe is de relatie met de provincie zelf?

R: In die zin goed. Wij worden als organisatie ook door de provincie gesubsidieerd, dus we moeten de provincie ook te vriend houden. Maar we realiseren ons wel dat we een belangrijke belangenorganisatie zijn als het gaat om de natuur belangen in Noord Brabant. Dus realiseren we ons ook wel dat we soms dingen laten horen waar ze niet zo blij mee zijn. Dat is denk ik ook goed, dat je als provincie ook je eigen tegenkrachten en spiegels om je heen zet. Die rol proberen wij ook te vervullen. [...].

I: Hoe verhouden de gebiedsgerichte aanpak stikstof en de generieke maatregelen die landelijk worden genomen, zich tot elkaar? Zijn beide noodzakelijk en in hoeverre is dat het geval?

R: Ja, ze zijn absoluut beide noodzakelijk. Wat me wel opvalt, is dat de provincie zelf bijna geen generieke maatregelen heeft toegevoegd. Landelijk zijn er opkoop maatregelen, de maatregelen voor de snelheid op wegen. De provincie heeft de mogelijkheid om daar binnen de provincie wat aan toe te voegen, maar doet dat eigenlijk niet. Die blijft eigenlijk helemaal achter de landelijke lijn. Dat is natuurlijk wel een gemiste kans. Als je bijvoorbeeld in Brabant een extra opkoopregeling zou optuigen, dan zou je nog meer kunnen bereiken in de gebiedsgerichte aanpak. Daarvoor wordt er heel erg naar Den Haag gekeken.

I: Volgens mij was er een tijd geleden al dat er een aanvullende stalvloer maatregel werd vastgesteld. Maar eigenlijk zou daar nog veel meer in kunnen gebeuren?

R: Ja, in Brabant hadden we een afspraak over een afname van de ammoniak emissie t.o.v. 1990 en die werd vervolgens niet gehaald. We hadden toen de afspraak dat als die maar als dit niet gehaald zou worden, dat we dan na evaluatie in 2017 aanvullende maatregelen zouden gaan afspreken. Dat is inderdaad ingevoerd in 2017. Toen moesten stallen inderdaad per 2020 vorig jaar worden aangepast. Nu heeft het huidige college die termijn inmiddels ruim opgerekt. Daarin wordt nog meer ruimte gegeven, nog langer gewacht. Dat zijn nou typisch van die provinciale maatregelen die ze hadden kunnen treffen om het probleem wel op te lossen.

I: We hebben het al even gehad over het overleg waarbij uw organisatie betrokken is bij het gebiedsgerichte stikstofbeleid. Wordt er ook op een iets kleiner schaalniveau per gebied in andere samenstellingen overlegd?

R: Jazeker. Ik ben landelijk woordvoerder van de milieufederaties over stikstof. Dus ik praat ook met landelijke organisaties. We hebben sowieso in Nederland de samenwerking met andere natuur en milieuorganisaties. Daar zitten we ook aan tafel. Daar wordt ook gepraat over wat we landelijk moeten doen, zoals in dat plan dat vorige week is gepresenteerd. Daar ben ik dan niet bij betrokken geweest. Er wordt ook op dat niveau gesproken. Op het niveau van gemeenten wordt er nog niet echt gesproken over stikstof. Het is vooral op provinciaal en rijksniveau.

I: En als we dan kijken binnen de provincie. Volgens mij zijn er in Brabant nu een aantal verkenningen op gebiedsniveau in de omgeving van kwetsbare natuurgebieden. Wordt op dat niveau ook al overlegd op gebiedsniveau.

R: Dat zijn ze nu aan het opstarten. Er zijn gebiedsmanagers aangewezen. Een soort proces coördinatoren. En dan wordt daar door alle partijen die daar lokale belangen hebben [bij elkaar gebracht]. Ik weet van een voorbeeld dat daar ook de eerste verkennende gesprekken met lokale belanghebbenden zijn geweest. Daar was niet helemaal duidelijk welke doelstellingen we nou hadden wanneer we nou tevreden waren. Dat moet echt wel duidelijk worden gemaakt voor je zo'n proces ook echt begint. Toen is dat proces ook tijdelijk stilgelegd.

I: Wordt er in die in die overleggen ook gezorgd voor voldoende balans in de representatie van verschillende belangen.

R: Ja, dat vind ik wel, want het is eigenlijk een open uitnodiging voor alle partijen die zou mee zouden willen praten. Die zijn gewoon welkom. In de praktijk blijkt dan dat sommige partijen dat makkelijker doen dan anderen. Maar het is wel zo dat iedereen, ook natuurorganisaties, zijn zegje kan doen.

I: Heeft u ook het gevoel dat alle partijen, waaronder de Brabantse Milieufederatie, ook voldoende gehoord worden. Dat inbrengen voldoende serieus wordt genomen en uiteindelijk ook een plek krijgt in het beleidsproces?

R: Jazeker. Nou ja, in het proces wel, maar in de uitkomst van het beleid natuurlijk niet altijd. Dat zijn politieke keuzes. En zolang we een meerderheid hebben die toch redelijk rechts-conservatief is, kom ik met mijn progressieve verhaal van natuurherstel en verduurzaming van de landbouw niet echt verder. Maar je krijgt wel de ruimte om je punten te maken. Zowel in de Staten vergadering als in de bestuurlijke overleggen.

I: Wat is de waarde in brede zin voor u en andere belangengroepen die deelnemen aan het proces van de totstandkoming van het beleid? Wat verwacht u daar uit te halen?

R: Vanuit de overtuiging dat je met elkaar moet doen, is het van belang om aan de zaken waar mogelijk je mogelijk discussie over gaat krijgen aan de bestuurstafel al met elkaar tackelt. Dat is de enige manier om te voorkomen dat je in rechtszaken gaat komen die de zaak helemaal lam leggen. Als je dat niet goed van te voren afspreekt, en je gaat in zo'n gebied aan de slag, dan gaat een boer de kont tegen de krib gooien of natuurbeschermers zijn dan niet tevreden. Dan worden vergunningen aangevochten. Voor je het weet ligt dan alles stil en dan kan het pas weer verder als de rechter erover beslist. Wil je dat voorkomen, dan zul je dat soort dingen moeten uit discussiëren met elkaar. Nou duurt die governance fase ook wat langer omdat je dit soort dingen wel goed met elkaar moet bespreken. En dan is nu het makken naar mijn idee in Brabant dat ze de scherpte van die discussie niet opzoeken en dat daarmee dat risico niet goed getackeld is.

I: Er wordt misschien iets teveel geprobeerd op een koord te balanceren en iedereen tevreden te houden?

R: Exact, terwijl ik denk dat als je nou van tevoren afspreekt, dit is de reductie die we moeten halen, dit is zijn de doelen die we voor vernatting moeten bereiken, hier willen we over 3 jaar staan en we gaan elkaar daaraan houden, dan heb je een net iets steviger uitgangspunt voor de gebiedsgerichte aanpak.

I: Dus iets meer duidelijkheid, een duidelijkere trekkende rol voor de provincie is wat dat betreft gewenst?

R: Ja, zeker.

I: Denkt u dat de provincie ook wel een goed beeld heeft van de belangen en de verwachtingen die andere partijen hebben in het overlegproces.

R: Ambtenaren zeker. Bestuurders weet ik niet zo goed, die zo'n ook relatief kort aan boord. Maar de provincie heeft wel een goed beeld van wat er speelt. Er wordt ook veel gesproken met alle betrokken partijen, dus ze zouden dat beeld wel moeten hebben, ja.

I: Hoe kansrijk acht u een regionale aanpak, waarbij de aanpak van de stikstof uitstoot bij de belanghebbenden zelf komt te liggen, waarbij dus de overheid misschien een minder trekkende rol speelt. Zoals laatst ook in dat voorstel van onder andere VNO-NCW, Natuurmonumenten en de LTO naar voren kwam?

R: Ja, de overheid heeft dat de afgelopen twee jaar natuurlijk wat dat betreft wel laten liggen. Dan is het goed dat maatschappelijke partners opstaan. Die zeggen van, we hebben elkaar nodig, dus dan moeten we samen kijken of we daar uitkomen. Waar ik wel heel mee heel blij mee ben en dat dat versnellingsplan staat, is dat als we met elkaar de doelen niet halen dat het vrijblijvende karakter van de regelgeving, dat die moet worden aangepast naar meer dwingende maatregelen. Dat is eigenlijk een oude discussie die gaat over het individueel tegenover het collectief belang. Kijk, als ik met mijn huis op de verkeerde plek zit en er komt een snelweg hier en iedereen vindt dat de beste plek, dan moet ik met mijn huis wijken. Dat is hoe we dat in Nederland hebben afgesproken. Als jij als agrarisch ondernemer een piekbelaster bent bij een Natura 2000 gebied, en door jou uit te kopen kan een heel gebied worden hersteld en de vergunningsverlening kan weer op gang worden gebracht, dan vind ik dat je tegen die ondernemer moet zeggen, sorry, We gaan u verplaatsen. Of het lijkt me verstandig dat uw bedrijf stopt, want u emitteert zoveel stikstof, dat we daarvoor geen vergunning meer kunnen verlenen in de wijde omtrekt. Maar het individueel belang wordt nu door het kabinet en de provincie boven het collectief belang gesteld. & daar gaan we in mijn ogen soms wel de verkeerde kant op. Dat zit volgens mij wel goed in dat versnellingsplan waarin ook de LTO heeft meegetekend. Dat als de doelen niet worden gehaald, dat minder vrijblijvende en meer dwingende maatregelen kunnen worden gezocht. Een ondernemer, dat kan een industrieel bedrijf zijn of een bijvoorbeeld een landbouwbedrijf, kan een heel gebied natuurlijk op slot zetten met hoge emissies. Dat is de doodsteek voor de aanpak. Om dat te erkennen en om daarin stevige keuzes te durven maken en door te willen pakken, daar ligt volgens mij de oplossing.

I: En, dat kan dus ook ten dele worden opgepakt door stakeholders zelf?

R: Ja zeker, dat wordt ook gestimuleerd. Partijen mogen zelf stikstofruimte bij elkaar brengen en verkopen. Ik pleit toch wel voor een hele duidelijke rol voor de provincie als marktmeester van dat proces. Anders weten we ook niet precies welke kant het op gaat. Maar als partijen elkaar kunnen vinden, dan is dat prima. Maar ik denk dat die rol van de overheid ook wel heel hard nodig is. [...].

Anders heb je ook het risico dat, van die drie pijlers, de nadruk wel heel erg komt te liggen op de vergunning, de economische kant en minder op de bronmaatregelen en natuurherstel. Dan kan het vooral gaan om een vergunning te krijgen zodat je kan doen wat je wil doen. [...].

I: Hoe kijkt u aan tegen de afwijzende reactie van onder meer Greenpeace en Farmers Defence Force?

R: Ja, bijvoorbeeld Greenpeace kiest voor een andere lijn. Die kiezen ervoor om een komend nieuw kabinet meteen onder druk te zetten. Ik geloof dan meer in een aanpak zoals dat versnellingsplan, dat partijen een nieuw kabinet eigenlijk uitnodigen om een gezamenlijke visie over te nemen, dat is een beetje de toon. Dat is natuurlijk wel zo met Farmers Defence Force. Die zijn eigenlijk nooit tevreden. Die komen niet met een eigen plan, althans niet met een realistisch plan. Aan de flanken zie je dat er stevige woorden worden geuit. Ik denk dat dat versnellingsplan echt een interessant plan is om voor een nieuw kabinet, om te lezen en om te kijken wat ze ermee kunnen.

I: Dus eigenlijk is die benadering van Farmers Defence Force Greenpeace te begrijpen, maar niet perse een belemmering voor zo'n aanpak.

R: Nee zeker niet. Er is altijd zo iets als een redelijk alternatief.

I: Heeft u verder nog dingen toe te voegen?

R: Nou, wat ik belangrijk vindt, en dat heb ik ook in mijn laatste inbreng richting het provinciaal bestuur hier aangegeven, er zit in die drie pijlers wel een volgorde. Je zult, en dat stond ook wel in het rapport van Remkes, eerst moeten zorgen dat die stikstofdeken wordt verlaagd. Dan heeft het pas zin als je natuur gaat herstellen en je bezig gaat met die vergunningen vlot trekken. Dat kost tijd maar we liggen ook al twee jaar stil. Het is dus belangrijk om zo snel mogelijk die bronmaatregelen door te voeren. Ik vind het ook erg belangrijk dat het algemeen belang hoger op de prioriteitenlijst staat dan het individueel belang. Als we dat nou met elkaar gaan doen, dan geloof ik wel dat die aanpak gaat werken. Maar als we in gebiedsgerichte aanpak nou een beetje door blijven modderen met een beetje extra emissie, met een beetje vergunningsverlening hier en daar, met een beetje handel in stikstof, met afplaggen, dan komen we echt geen steek verder. Er zullen echt stevige keuzes moeten worden gemaakt, en dat begint gewoon bij het terugdringen van de emissies. Ik probeer dat maar steeds te blijven benadrukken, ook in mijn inbreng in Brabant. Dat het behalen van habitat richtlijnen, het beschermen van kwetsbare soorten, dat dat net iets belangrijker is dan het verlenen van een vergunning aan een boer die wil uitbreiden. Daar zie ik vaak dat de discussie de verkeerde kant op gaat. Maar goed, wij zijn er dan om die belangen te blijven behartigen voor de natuur. [...].

Transcript interview 11

Provincie: Noord-Brabant
Sector: Natuur
Organisatie: Brabants Landschap
Naam respondent: Ernst-Jan van Haaften
Datum: 27-05-2021

I: Interviewer

R: Respondent

I: Hoe bent u betrokken bij het gebiedsgerichte stikstof beleid?

R: Brabants Landschap is een natuurorganisatie. Wij beheren veel natuurgebieden in Brabant. Er zijn al heel veel lopende samenwerkingen en lopende gebiedsprocessen. Onder meer voor het tot stand brengen van het NatuurNetwerk Brabant (Opvolging EHS). Voor een deel van die gebieden zijn wij ook trekker. Dus we hebben een trekkende rol om die opgave voor elkaar te krijgen en die opgave bestaat ook uit het verwerven of het beschikbaar krijgen van de laatste percelen die nu nog in landbouwkundig gebruik zijn, voor een natuurbestemming. We spelen in rol in allerlei gebieden, waar die opgave wordt opgepakt. Ook de manier van werken, waarin o.m. wij een stukje doen, Staatsbosbeheer, de waterschappen, maar ook andere partijen een rol hebben. In eerste plaats de provincie. Daar is veel overleg voor, over hoe dat loopt, of we op schema liggen, of de doelen bereikt worden, of we knelpunten tegenkomen. Dus vanuit die samenwerking hebben wij heel veel contact met de provincie en andere relevante partijen. Nu de inzet op een gebiedsgerichte aanpak van het stikstofvraagstuk, heeft de provincie ook een rol op zich genomen om dat te gaan ontwikkelen. Om na te denken over hoe ze dat tot stand brengen. Daar hebben ze ons ook weer bij betrokken.

I: Hoe staat het er volgens u qua stikstof voor met de natuurgebieden in de provincie Noord-Brabant?

R: Noord-Brabant is de provincie waar er twee uitersten zijn. Aan de ene kant is de stikstoflast relatief hoog. Het is een dichtbevolkte provincie met veel functies dicht op elkaar en nauw verweven. Veel landbouw, veel wegen die er doorheen lopen. [...] Ook buitenlandse gebieden spelen een rol. Bijvoorbeeld Antwerpen is voor Noord-Brabant groot. Over de grens ten zuiden van ons is ook een beetje dezelfde situatie als bij ons. Ook met een vrij intensieve landbouw en een relatief hoge stikstofdepositie in Noord-Brabant. Aan de andere kant hebben we ook natuurgebieden met een heel kritische depositie waarde. Dus die relatief gevoelig is voor stikstof. Heidegebieden, vennen, [...]. Dat zijn een beetje de kenmerkende gebieden voor de Noord-Brabantse zandgrond. Dat verschil daartussen is vrij groot. In die zien is de opgave hier aanzienlijk.

I: Hoe noodzakelijk acht u stikstofbeleid? Dat geprobeerd wordt het probleem te temmen?

R: Dat is ontzettend noodzakelijk en belangrijk. Het is lastig gelijk te duiden, maar voor natuur zijn er een paar grote issues, en stikstof staat dan wel heel hoog op dat lijstje. Samen met verdrogingsproblematiek en een deel ruimtelijke samenhang. Het verbonden zijn van natuurgebieden. Maar het staat wel op plek 1 of 2. Met name voor die voedselarme systemen.

I: Hoe belangrijk denkt u dat is dat een gedeelte van dit beleid gebiedsgericht plaatsvindt?

R: Dat kan een belangrijke toegevoegde waarde hebben, maar je kunt het een niet los zien van het ander. Je kunt zeggen, dat is heel positief. Want een deel van de oplossing is gebiedsgericht. Dat kan een gebiedsgerichte aanpak zijn van de bronnen. Dus dat je dicht bij het gebied kijkt, waar zitten nou individuele veroorzakers van stikstofdepositie, waarvan het echt meerwaarde heeft om het individueel

te benaderen. Dan moet je dat niet nalaten. Dan kan een gebiedsgerichte aanpak daarin helpen. Aan de andere kant kan de gebiedsgerichte aanpak ook helpen om juist de herstelmaatregelen op te pakken. We weten dat de stikstofproblemen ook in 2030 nog niet opgelost zijn, misschien zelfs in 2040 niet voor alle gebieden. Dat betekent dat je in tussentijd, als de natuurgebieden toch onder druk staan, dat het effectief kan zijn om andere maatregelen te nemen die dat gebied sterker maken. Dat kan je ook gebiedsgericht doen. Maar je hoort soms ook wel heel lovende woorden daarover. Het is ook zo dat, je kunt het aan de cijfers zien, gebiedsgericht nooit alleen de oplossing kan zijn. Je hebt gewoon een hele duidelijke generieke aanpak met bronmaatregelen nodig om de stikstoflast naar beneden te brengen. En soms zijn voor de natuurkant maatregelen op grotere afstand relevant. Bijvoorbeeld als het gaat over het watersysteem op orde brengen. Dat doe je niet alleen op een schaal van 2 kilometer, maar op een grotere schaalgrote.

I: Dus eigenlijk is het geschikt om wat knelpunten weg te nemen, maar zonder generiek beleid waarmee je de stikstofdeken en -druk aanpakt is het niet genoeg?

R: Inderdaad, er zijn al mooie rapporten die daarin wat inzicht geven, dat dat zo is.

I: Wat vindt u in brede zin van het huidige stikstofbeleid?

R: Stikstof is eigenlijk al heel lang een groot vraagstuk. Eigenlijk pas sinds de uitspraak in 2019 over de PAS, is het echt een heel belangrijk thema geworden, omdat er veel gevolgen zijn. Daarvoor was er niet voor niks de PAS, al een aantal jaren. Het was niet voor niks dat daaraan gewerkt werd. Over de PAS zelf hadden wij wat gemengde gevoelens. Aan de ene kant was positief dat onderkend werd dat er een probleem was, dat er ook middelen kwamen om noodzakelijke beheerimpulsen te geven. Daar wordt wel een geringschattend over gezegd: "Ja, natuurorganisaties [zijn daar makkelijk in meegegaan], en hebben vervolgens geaccepteerd dat er een plan is gemaakt dat achteraf helemaal niet bleek te deugen". Nou zo mag je er over oordelen. Er zijn wel degelijk ook veel goede dingen gebeurd. In feite klopt het oordeel van de rechter natuurlijk wel. Dat herkennen wij ook wel, dat er uiteindelijk heel veel zorgen waren over het effect van met name die bronmaatregelen. We hebben te lang op de pof geleefd. Dat is al veel over gezegd. Wat wel belangrijk is om te zeggen is dat in Brabant, volgens mij al vanaf 2009, is er een afspraak gemaakt tussen belangenorganisaties in Brabant om stikstofproblematiek extra aan te pakken. Dat was met name gericht op de stalmaatregelen. Daar is in Brabant regelmatig veel over te doen. Het vorige college is daarover gestruikeld. Maar Brabant heeft in zekere zin wel, door inzet van die partijen als landbouw, natuur, milieuorganisaties, ervoor gezorgd dat er op dat vlak, ook wel een van de grotere sectoren in het veroorzaken van de stikstofproblematiek, dat er extra maatregelen worden genomen bovenop het landelijk beleid.

I: Dat ging om dat aangescherpte stallenbeleid?

R: Dat is heel belangrijk. Dat heeft meer effect bijvoorbeeld dan de generieke maatregelen tijdens het PAS. Dat heeft echt wel betekenis. Eigenlijk vind ik het heel bijzonder dat dat nog steeds niet landelijk gebeurt. In Brabant blijkt dat met de generieke stalmaatregelen, met het aanscherpen daarvan, dat daar best veel winst wordt geboekt. Waarom gebeurt dat niet elders? Eigenlijk had dat allang landelijk beleid moeten zijn. In zekere zin voel ik ook mee met de boeren die daar kritiek op hebben, want oké, Brabant heeft misschien een extra groot probleem, dan mag je ook extra beleid nemen. Aan de andere kant is het duidelijk dat dit echt een groot probleem is, dat dit echt niet alleen de Brabantse boeren raakt. Als je wil dat overal de last samen wordt gedragen, dat van alle sectoren een grote inspanning wordt gevraagd, als je het zo beziet, is het niet zo fair dat Brabantse boeren meer moeten doen, strengere regels hebben dan boeren in andere delen van het land.

I: Wellicht ook als je kijkt naar provincie overschrijdende emissie.

R: Ja, maar bijvoorbeeld ook België. Elk land gaat over eigen regels. [...]. Dat is vooral terugkijkend. Op dit moment zijn er vooral strenge doelstellingen gesteld. In December in de wet vastgelegd. Met best wel een hoog ambitie niveau. Aan de ene kant waren er natuurlijk natuurorganisaties die zeiden: "Dat is minder dan Remkes heeft voorgesteld". Aan de andere kant denk ik ja, ze moeten het ook allemaal nog maar zien te doen. Vooralsnog heb ik het beeld dat er nog best wel een gaat zit tussen de huidige ambitie van het rijk, die is vastgelegd, en de maatregelen die ze daarbij voor ogen hebben. Er zijn nu natuurlijk een piekbelasters regeling en ook een stoppersregeling in de maak. En er worden ook maatregelen genomen, uit autonoom beleid bij stallen. De varkenssector mag wat krimpen. Dat levert wat op. We zijn 100 gaan rijden. Allemaal wat dingen, links en rechts. Als je die lijn doortrekt, is dat volgens mij nog onvoldoende om te komen bij de doelstellingen voor 2025, 2030, en helemaal 2035.

I: In het bijzonder dan voor een provincie waar de opgave bijzonder ingewikkeld is?

R: Ja, nou daar zit dan nog wel 1 escape voor het rijk in. Het rijk heeft de doelstelling uitgedrukt in het aantal hectare onder de KDW. Voor het rijk zal het niet uitmaken waar die doelstelling wordt gehaald.

I: Even over de schaal van de problematiek. Hoe kijkt u aan tegen, in Brabant ligt een deel van de kwetsbare natuurgebieden niet zo ver van de grens waar ook aardig wat stikstof vandaan komt, hoe kijkt u daar tegenaan?

R: Dat kun je goed per gebied in AERIUS Monitor zien. Waar stikstof per gebied vandaan komt. Zo hebben we een gebied tussen Brabant en Zeeland, vlak boven Antwerpen. Dat is een gebied waar 60% tot 70% van de depositie volgens mij uit het buitenland komt. Dat is heel fors. Ik zie vaak het argument: "Ja, dus dan kunnen we toch de doelen niet halen, daar hoeven we ons best niet voor te doen". Dat is natuurlijk geen goede benadering. We moeten binnen Nederland doen wat we kunnen doen. En verder ook echt inzetten om er op zijn minst voor te zorgen dat buurlanden zich daar bewust van zijn en al gemaakte afspraken nakomen. Je ziet ook recent in België de juridisering van het stikstofbeleid. Daar zijn ook zaken gevoerd. Je mag er ook vanuit gaan dat er beweging komt. Dat moet je vanuit Brabant en vanuit het rijk een vinger aan de pols houden en druk op zetten. En ook realiseren dat zij hetzelfde ervaren, er komt ook zeker wat de andere kant op.

I: Hoe vindt u dat de verhoudingen tussen agriculturele belangen en natuurbelangen liggen in de stikstofarena in de provincie Noord-Brabant?

R: Lastige vraag. [...]. Ik denk dat in de Brabantse samenwerking men zich wel probeert te verplaatsen in elkaars belang. Er wordt niet zomaar geroepen: "dat is onrealistisch" of "boeren vervuilen alles". Er is wel respect, we weten allemaal in wat voor een situatie we zitten. Je moet ook niet naar boeren wijzen van, jij bent de vervuiler. Het is niet dat we hier gisteren gekomen zijn, we hebben een probleem en we moeten er samen de schouders onder zetten. Dat vereist van de kant van de landbouw dat men erkent dat hieraan gewerkt moet worden. Dat vereist van de natuursector dat wij dan ook begrip hebben dat maatregelen vaak wel landen bij deze groepen, of andere ondernemers. Ik denk dat in de basis denk ik dat dat begrip er wel is. Dat heeft er ook mee te maken dat er in 2009 al een convenant kon worden gesloten over stalmaatregelen. Daar hadden we als natuurorganisaties een scherpere lijn kunnen varen en zeggen we gaan het aanvechten en het zo moeilijk mogelijk maken. Ook vanuit de landbouw had die houding kunnen worden aangenomen. Maar het gezamenlijke doel was, we vinden het beter voor de natuur, we snappen dat er met stallen een belangrijke bijdrage moet worden geleverd. Het resultaat is dan misschien ook wel dat de vergunningverlening weer wat makkelijker gaat worden. Het is ook voor ondernemers dan weer een eigen belang om daar aan mee te werken. Ik denk

dat dat al blijkt geeft van een goede grondhouding. Bij ontwikkelingen wordt die samenwerking natuurlijk wel weer op de proef gesteld. Als in de Brabantse politiek dan discussie oplaait over het opschuiven van een datum, dat landbouwers ergens aan moeten voldoen, of er wordt toch iets aangevochten, dan zie je ook dat belangen soms wel ver uit elkaar kunnen liggen, en soms ook wel tegenovergesteld kunnen zijn. Ik denk dat de contacten vaak wel goed zijn, dat de lijnen in ieder geval open blijven en het gesprek gaande blijft. Maar dan is het resultaat soms wel dat je het niet met elkaar eens bent.

I: Dus belangen kunnen tegengesteld zijn, maar er blijft een gezonde relatie en polarisatie valt mee?

R: Ja, en ik denk ook dat we vanuit de natuurkant ook wel zien dat er in landelijk gebied rondom natuur gewoon boeren zitten. Wij zijn er natuurlijk niet op uit om die boeren weg te krijgen. Het is agrarisch gebied, het blijft agrarisch gebied. Wat wij alleen willen is dat de impact van stikstof die daar ontstaat, dat die zo klein mogelijk wordt gemaakt en het liefst met veel haast. Dat is natuurlijk vaak lastig voor bedrijven. Die hebben misschien niet zo lang geleden in een stal geïnvesteerd. Dan kun je wel leuk zeggen, maak nu maar dat nieuwe systeem of ga nu maar op die manier je dieren houden. Dat is heel makkelijk roepen maar niet makkelijk realiseren. Dat snappen wij ook wel. Wij komen ook wel eens in die discussie, aan de ene kant wil je die beweging hebben, het realisme strijdt dan wel eens met de ambitie.

Participatie van belanghebbenden:

I: In hoeverre wordt uw organisatie betrokken bij het stikstofbeleid in de provincie Noord-Brabant?

R: Best goed. De provincie heeft al langer stikstofafels, platform stikstof waar wij aan deelnemen met allerlei andere organisaties. Dat is gezamenlijk een tafel waar bedrijfsleven, landbouw, waterschappen, natuurorganisaties allemaal samen zitten. Dan deel je, kun je van alles bespreken en bespreekbaar maken. Niet allemaal sectoraal bespreken, maar juist samen is goed. Dus dat doet de provincie goed. Dat zit meer op het vlak kennis delen, ontwikkelingen in de gaten houden. Daarnaast gaat de provincie ook meer nadenken over gebiedsgerichte aanpak organiseren, welke gebieden, welke opgaven. Dat is vaak meer dan alleen stikstof. Hoe kunnen we daar partijen bij betrekken. Wat voor projecten komen daar bij in beeld om uit te voeren. Volgens is heeft de provincie [...] (= goed op weg) om alle partijen erbij te betrekken. Het is op dit moment ook makkelijker om als partij betrokken te zijn dan als individu. Er zitten ook boeren en andere mensen om die gebieden heen en ik denk dat dat op dit moment nog wat vroeg om die er al bij betrekken. Dat moet nog gaan gebeuren, maar zover is het nog niet.

I: Dus het gaat tot nu toe om representatieve vertegenwoordiging en later gaan individuen die het aangaat waarschijnlijk ook betrokken worden?

R: Ja.

I: Hoe gaat de participatie in zijn werk?

R: In overleg structuren.

I: Wordt er voldoende gezorgd voor een balans in de representatie van verschillende belangen?

R: In de Brabantbrede tafels wel. Bij gebiedsgerichte aanpak wordt er nu nog naar gezocht, naar wat is nou de opdracht en wie zijn de relevante spelers. Dat wordt eigenlijk nu pas net in beeld gebracht. De bouwsector, die je net noemt, is wel een interessante. Dat zou een beetje een nieuwe speler zijn. We werken al wel in gebiedsprocessen, maar vaak is dat met de bekende stakeholders, de overheden, waterschappen, iemand vanuit de landbouw, iemand vanuit de natuur, soms nog een lokale partij. Het

verschilt soms wie er dan werkelijk aan tafel zit. Het bedrijfsleven zitten vaak in dat soort gebiedsprojecten meestal niet aan tafel. Dat zou in dit geval wel relevant kunnen zijn.

I: Landbouw- en natuurorganisaties worden dus eigenlijk altijd wel gerepresenteerd.

R: Ja, vrijwel standaard.

I: In hoeverre is er sprake van invloed? Het gaat eigenlijk om consultatie. Er is input en de provincie neemt die informatie mee. Er is sprake van wederzijdse informatiestromen. Is het dan zo dat de provincie bepaalt wat er met de gewonnen informatie gebeurt?

R: Ja. We zitten nu in de ontwikkelingsfase, welke opgave precies, welke gebieden. Ik heb wel de indruk dat de provincie echt open staat voor het contact houden en gesprek met grote stakeholders in ieder geval.

I: Wat is de waarde van de participatie in het proces? Waarom is uw deelname waardevol?

R: Wat deze gebiedsgerichte aanpak nieuw is, in eerdere gebiedsprocessen werd vaak echt uitgegaan van bestaand beleid met in natuurgebieden werken aan natuur en buiten natuurgebieden had je andere functies. Landbouw onder andere. Nu is de kans in onze ogen vanuit natuur is op de eerste plaats ook bronnen aanpakken. Maar ook met name om de maatregelen waar natuur baat bij heeft, om ook te kijken of je die buiten de natuurgebieden kan en moet nemen. Het is voor ons al heel lang bekend dat daar heel veel kansen liggen. We weten wat we kunnen binnen een natuurgebied, maar dat houdt een keer op. Met name bijvoorbeeld zaken op bijvoorbeeld het gebied van hydrologie of verbindingen. Ja, dan loop je soms letterlijk tegen de grens aan. Als het ook zaken kan veranderen buiten je natuurgebied, betekent dat heel veel voor wat je kan doen. Als er nu mogelijkheden komen om met die buurman een goede deal te maken, waar hij ook niet slechter van wordt, dan kan je voor natuur meer gaan doen. Voor ons is die manier van denken wel de uitdaging voor de gebiedsgerichte aanpak. Het is ook wel spannend, we zijn het nog niet zo gewend. Het zal ook best een uitdaging zijn om daar iedereen van te overtuigen. We hebben tot nu toe vrij scherp naar die grenzen zitten kijken. We hebben er misschien ook nog niet alle instrumenten voor. Daar moeten we het gesprek over voeren. We moeten wat uit de houding komen van ruggen tegen elkaar, je moet echt naar elkaar gaan luisteren. Begrip hebben voor elkaars belang. Dus in die zin wordt dat wel spannend.

I: Het is dus eigenlijk een combinatie van dat natuurbelangen beter terug kunnen komen in het beleid, en dat jullie kennis en zienswijze meegenomen wordt over hoe je het beste dit soort problematiek zou kunnen aanpakken.

R: Ja.

I: Welk belang heeft de provincie in het participatie proces?

R: Op de eerste plaats, dat mag je wel verwachten van een overheid. Niet alles vanuit een ivoren toren bedenken, dat zou overigens ook niet werken. Het is belangrijk om het goed te organiseren. En ik denk dat ze daarin nog een extra belang hebben omdat ze zelf de ambitie hebben uitgesproken om het niet uitsluitend gericht op natuurdoelstellingen te doen, maar ook te kijken of een aantal andere beleidsdoelstelling daar mee gekoppeld kunnen worden. De bosstrategie realiseren, ambities voor natuurinclusieve landbouw, watersysteem klimaatbestendiger maken, energietransitie vraagt aandacht. Ze hebben zelf bepaald dat ze in de gebiedsgerichte benadering ook andere thema's willen laten meeliften. Dat vraagt dus ook heel veel van je participatie traject want dat maakt het niet makkelijker.

I: Tot slot een blik op het nieuws van gisteren. Dat o.m. LTO, VNO-NCW, Natuurmonumenten met die gezamenlijke plannen kwamen voor een aanscherping van de doelstelling dat het kabinet tot nu toe voor ogen heeft. Hoe kansrijk acht u een regionale aanpak waarbij de manier waarop de stikstofuitstoot wordt teruggedrongen bij belanghebbenden (stakeholders) zelf komt te liggen? Daarbij zouden ze dan in overleg tot een gezamenlijke aanpak moeten komen. Zou dat in Noord-Brabant ook kunnen werken?

R: In de basis is het denk ik positief wat die partijen hebben geprobeerd. Om in ieder geval een brug te slaan tussen die belangen. Dat is iets wat wij in Brabant ook vaak doen en ook lukt. Over de stikstofaanpak zijn we ook in gesprek. In die zin positief. Wat ik wel lastig vind, je hebt vast ook al de nodige reacties gelezen, is dat juist ook door een relatief beperkt aantal partijen dat heeft gedaan. 1 vanuit de landbouw, 1 of 2 vanuit de natuur en milieu. Dat maakt het ook wel een beetje ingewikkeld. Vanuit onze sector is Natuurmonumenten betrokken, die hebben in feite een compromis gesloten. Maar andere partijen, zoals Greenpeace neemt daar al wel afstand van. Dat is een partij die zich ook wel laat gelden in het stikstofverhaal. Dan denk ik dat er aan de ene kant wel een brug is geslagen, maar aan de andere kant [...]. Ik weet nog niet zo goed wat ik daarvan moet vinden. [...]. De poging is goed, om in gesprek te raken en een brug te slaan, ambitie is ook knap om voor al die partijen er ook wat beweging in te krijgen, om een middenweg te vinden. Ik wil dan ook de eventuele addertjes onder het gras goed begrijpen voordat ik daar echt een oordeel over heb. Je ziet wel dat bepaalde groepen boeren er boos over zijn. Vanuit de natuur zie je dat al weer.

I: Dat zal heel lastig zijn, om zo'n aanpak breed gedragen te krijgen?

R: Ja, dat is misschien ook niet te doen. Dan had je wellicht met 50 partijen aan tafel gezeten. Dan was het waarschijnlijk met geen mogelijkheid gelukt.

I: Dus eigenlijk verwacht u dat er toch wel een belangrijke rol voor de overheid, voor provincie in dit geval, weggelegd blijft om zo'n proces te trekken?

R: Ja, in dit geval gaat het dan om landelijk beleid. Ik zie het als positief dat partijen dit willen proberen. Je moet dan ook niet meer te lang praten over de partijen. Je moet nu kijken naar het resultaat. In eerste plaats moet het rijk daar nu snel iets van gaan vinden. Dan kan je nog kijken wat dat nu betekent nu. Het is nog maar een voorstel. Het rijk kan natuurlijk ook zeggen dat geld hebben we helemaal niet. Dan hebben we het volgende week weer ergens anders over. Uiteindelijk moet de overheid hier gewoon haar verantwoordelijkheid in nemen en gebruik maken van allerlei input vanuit maatschappelijke organisaties.

I: Heeft u nog iets toe te voegen?

R: 1 ding. Dat bleef een beetje kleven toen ik dat stuk las. Je kunt wel proberen dat stikstof op te lossen met heel veel inzet op techniek en maatregelen en op kunst en vliegwerk, maar uiteindelijk voor de echte lange termijn, het is duidelijk dat het een heel serieus probleem is en dat er grote gevolgen zijn als we er niet genoeg aan doen waaronder juridische, dan vereist dat andere lange termijn aanpak dan telkens een korte termijn aanpak om via de kortste weg doelstellingen te halen. Ik heb het idee dat om die vraag wordt heengelopen.

I: Dus vooral pleisters plakken.

R: Ja. In plaats van fundamenteel kijken, dat is moeilijker en dat is misschien waarom het gebeurt, dat blijft een beetje klagen aan het hele dossier. Ik heb ook niet echt het antwoord op hoe het dan wel zou moeten.