

# Verkenning governance en participatie stikstofaanpak

Inzicht in de posities van stakeholders en de achtergrond daarvan

Een advies over de in te richten overlegstructuur

Een evaluatie van de Klankbordgroep Stikstof

Dit rapport is geschreven in opdracht van het programma DG Stikstof en aangeboden aan de Klankbordgroep Stikstof en het programma DG Stikstof

3 maart 2021

**Han de Groot - Bestuur en Advies**

---

# Inhoudsopgave:

0. Samenvatting	3
1. Inleiding	4
2. Opdracht en werkwijze	5
3. Inhoudelijke observaties	6
3.1 Zijn we op de goede weg?	6
3.2 Adviescollege Stikstofproblematiek (cie Remkes)	6
4. Het Krachtenveld	7
4.1 DG Stikstof en LNV: inleiding, eerste observaties	7
4.2 Rijk, Provincies, Waterschappen en gemeentes	7
4.3 Landbouw: meedenken en actievoeren	8
4.4 Natuur	11
4.5 Bouwen en Wonen	13
4.6 Energie	14
4.7 Mobiliteit	15
5. LNV en DG Stikstof: overlegcircuits met stakeholders, Klankbordgroep	16
6. Aanbevelingen	18
6.1. Inleiding: Integraliteit en duidelijkheid.	18
6.2. De Breedte: een Stikstof-akkoord	19
6.3. De Diepte: een Landbouwakkoord	21
6.4. De omgang met elkaar en inrichting samenwerking	22
6.5. Aan DGS/LNV	22
6.6. Aan de stakeholdergemeenschap	22
6.7. Nieuwe spelers, ook buiten de sectoren	23

## 0. Samenvatting

Het interdepartementale programma directoraat generaal Stikstof (DGS) werkt sinds november 2019 aan de structurele aanpak stikstof. Kern van deze aanpak is met volle inzet te werken aan herstel en versterking van de natuur en het terugdringen van de stikstofuitstoot. In 2020 is de samenwerking en governance vormgegeven en ingericht en wordt er samengewerkt met de andere overheden (provincies, gemeente en waterschappen). Verder is er een Klankbordgroep Stikstof ingericht en zijn er diverse overleggen met maatschappelijke stakeholders. Na een jaar leek het een goed moment om de betrokkenheid van de stakeholders te evalueren en verkennen hoe stakeholders en andere overheden betrokken kunnen worden bij de volgende fase van de aanpak van de stikstofproblematiek.

Opdracht van deze verkenning was inzicht in de posities van stakeholders en de achtergrond daarvan te geven, een evaluatie te doen van de Klankbordgroep Stikstof en een advies te geven over de in te richten overlegstructuur in de toekomst.

Uit de gesprekken met stakeholders kwam naar voren dat zij over het algemeen een diepgaand en goed gestructureerd overleg hebben gemist in de afgelopen periode. Weliswaar was het op onderdelen en met sommige sectoren goed, maar gemist werd een vorm van brede onderhandeling en binding aan het resultaat. Niettemin is er een Wetsvoorstel stikstofreductie en natuurverbetering in vergaande politieke besluitvorming. Dit mag als een vertrekpunt gelden voor noodzakelijke stappen in de uitvoering en een kader bieden voor de komende tijd.

Universeel was de roep om een betrouwbare lange-termijn aanpak en daarmee duidelijkheid en zekerheid te bieden. De betrouwbaarheid is zeer gediend wanneer alle doelen en maatregelen goed in onderling verband (integraal) worden gezien.

Er is bij de stakeholders een brede behoefte aan verder overleg en mogelijk een “deal” om voor betrokken sectoren meer duidelijkheid te geven en natuurherstel te waarborgen.

De landbouwsector is een complex speelveld. Er is een grote opgave om de diverse landbouw-subsectoren zo in te richten dat zij ook op langere termijn a) een haalbaar verdienmodel hebben en b) de duurzaamheid van het leefmilieu en hun eigen toekomst niet in de weg staan. Dit vormt de agenda voor een voorgesteld landbouwakkoord. Langere termijn duidelijkheid op stikstof is een voorwaarde voor een succesvol proces voor het landbouw-akkoord.

Samengevat zijn mijn aanbevelingen voor het vervolg als volgt:

- Behoefte: Duidelijkheid, Zekerheid, Integraliteit.
- Advies: Vervang de Klankbordgroep door een brede groep voor informatie-uitwisseling (aangevuld met nieuwsbrief e.d.).
- Richt participatie /onderhandeling anders in, via drie invalshoeken:
  - 1) De breedte: Nationaal Stikstof Akkoord: in samenhang met andere issues en tussen alle relevante sectoren. Akkoord voor lange termijn; heldere kaders voor sectoren. Kleine groep, snel beginnen op basis van mandaat uit het regeerakkoord.
  - 2) De diepte: Een landbouw akkoord: een diepgaande herziening van de landbouw in Nederland. Lange termijn uitwerking van landbouwvisie, per sub-sector, o.l.v. LNV, met aandacht voor het

verdienmodel. Passend in de Europese Green Deal en Farm to Fork ambitie en specifiek per subsector.

3) Gebiedsgericht: Maatwerk op basis van duidelijke kaders. In gebiedsgerichte plannen zit al veel energie en betere relaties.

Het Rijk kan haar rol in bovenstaande verbeteren door de rijksbrede taak van het programma DG Stikstof helder te positioneren en een nadrukkelijke regierol en beleidsbepalende rol te nemen. De rol van provincies is daarbij meer uitvoerend en – op gebiedsniveau - regisserend.

Tot slot. Tijdens mijn gespreksronde heb ik vele uitgesproken meningen over het proces mogen horen. Daar zaten vele goede aanbevelingen voor inhoud en proces tussen. Voor deze verkenning heb ik deze moeten wegen, naast standpunten van anderen gelegd en uiteindelijk heb ik mijn eigen afweging gemaakt.

## 1. Inleiding

Een analyse maken van stakeholderbetrokkenheid in een complex dossier als het stikstofdossier is geen eenvoudige opgave. Gezien de grote belangen en de uitgesproken standpunten is die betrokkenheid bij de beleidsvorming en uitvoering echter enorm belangrijk. “Natuurkwaliteit holt achteruit”, “Nederland op slot” en “Boeren zwaar de dupe” zijn uitspraken die op en bepaalde manier alle drie waar zijn. De belangen zijn dus groot en de tegenstellingen op het eerste gezicht ook. Een oplossing vraagt een goed begrip, creativiteit, doortastendheid en goed overleg. Over dat laatste gaat deze verkenning vooral, met af en toe een zijstapje naar de inhoud.

Er is gesproken met een groot aantal stakeholders en overheden. Zo goed als iedereen was graag bereid tot een gesprek en toonde zich openhartig. Er was ook een grote mate van frustratie voelbaar. De problemen rondom de stikstofaanpak duren al lang voort, de gevolgen worden steeds knellender en stakeholders voelen zich soms slecht gehoord. Het ministerie van LNV en het programma DG stikstof waren daarbij regelmatig de kop van jut. Om stappen te zetten in een constructief overleg heeft het programma DG Stikstof mij de opdracht gegeven om inzicht te geven in het complexe speelveld en beter te begrijpen om op basis daarvan een proces in te richten voor het vervolg van de stikstofaanpak

In de gesprekken brachten stakeholders geen voorstellen naar voren voor een overlegtafel met de meest betrokken spelers.. Er waren wel meningen over het huidige overleg.

Voor een goed overleg zal veel afhangen van het vermogen, de inzet en de bereidheid van alle deelnemers om begrip te ontwikkelen voor ieders invalshoek en zich te verbinden aan een gezamenlijk resultaat.

Ik hecht er aan te vermelden dat hoewel stakeholders over het algemeen kritisch waren, zij tegelijkertijd ook begrip lieten zien voor de lastige positie die DG-Stikstof en de minister van LNV in het spanningsvolle speelveld innemen.

De urgentie van het probleem wordt gedeeld en stakeholders tonen zich bereid te praten en constructief aan tafel te komen. Daarvoor zullen wel een aantal randvoorwaarden moeten gelden om de kans op succes groter te maken. Dit rapport geeft daarvoor een aanzet.

## **2. Opdracht en werkwijze**

Programma- Directeur Generaal Stikstof, Hellen van Dongen, heeft mij in november 2020 gevraagd een verkenning uit te voeren om:

- a) Inzicht te krijgen in de posities van stakeholders en de achtergrond daarvan;
- b) Een advies te geven over de in te richten overlegstructuur;
- c) de bestaande Klankbordgroep Stikstof te evalueren.

Gaande het proces zou duidelijk moeten worden hoe de verschillende stakeholders staan ten opzichte van de stikstofproblematiek, ten opzichte van elkaar en waar mogelijkheden liggen voor het samenwerken aan oplossingen.

Hoewel de opdracht van het programma DG Stikstof (DGS) komt, is me nadrukkelijk gevraagd dit als onafhankelijke externe te doen, in overleg met, maar ook met zekere afstand tot het ministerie. Mijn bevindingen en adviezen zijn helemaal voor mijn rekening en worden aangeboden aan zowel DG Stikstof, als alle leden van de Klankbordgroep Stikstof.

Voor deze opdracht heb ik de volgende weg bewandeld, na me eerst te hebben ingelezen in de materie:

1. Inventarisatie van huidige interne en externe overlegstructuren binnen de rijksoverheid m.b.t. stikstof, en gesprekken met de meeste betrokken personen binnen het Rijk wat betreft stikstof.
2. Gespreksronde langs externe stakeholders, de leden van de Klankbordgroep en nog een aantal andere belanghebbenden of experts. Zij werden gevraagd hun visie te geven op:
  - a. Hun ervaring met het overleg en participatie sinds mei 2019 tot nu toe en het functioneren van de Klankbordgroep Stikstof;
  - b. Hun grootste zorgen wat betreft de inhoud van de problematiek;
  - c. Verwachtingen en voorstellen voor de toekomst.
3. Tegelijkertijd met deze verkenning vond nog een aantal inhoudelijke verkenningen plaats: Lange termijn stikstofaanpak; Normeren en beprijzen; Ruimtelijke verkenning; Structurele toestemmingsverlening. Met de trekkers daarvan heb ik ervaringen uitgewisseld en me op de hoogte gesteld van (potentiële) uitkomsten.
4. Een korte kennismaking van stakeholder-participatietrajecten elders die mogelijk leerpunten bieden voor de stikstofaanpak.
5. Een eerste concept-rapportage werd voorgelegd aan DGS en de rapportage werd vervolgens aangeboden aan en besproken met DGS en Klankbordgroep.

### **3. Inhoudelijke observaties**

#### **3.1 Zijn we op de goede weg?**

Deze verkenning maakt geen analyse van de inhoud van de problematiek. Daar zijn anderen al ver in gegaan en er lopen ook een paar inhoudelijke verkenningen. Niettemin wil ik toch een paar veel geuite observaties meegeven. Ik gebruik daarvoor een viertal factoren die het Adviescollege (Remkes) gaf als belemmerende factoren voor een succesvolle aanpak:

1. Geen echte keuzes voor de lange termijn
2. Geen integrale benadering van stikstofproblematiek
3. Gebruik van complexe systematiek
4. Onvoldoende borging van het natuurbelang

Stakeholders gaven – wisselend per sector – kritische observaties over hoe we er nu, ruim 1½ jaar na de PAS uitspraak en met een bijna geaccordeerd wetsvoorstel, voorstaan. Er is een algemeen gevoel dat op deze vier punten nog veel te winnen is. En uiteraard wordt er wisselend gedacht over te kiezen richting. Er is met andere woorden nog veel te bespreken en veel om het over eens te worden.

#### **3.2 Adviescollege Stikstofproblematiek (Commissie Remkes)**

Hoewel geen expliciet deel van de opdracht leek het mij verstandig ook een aantal leden van het adviescollege te raadplegen en stakeholders te bevragen op hoe zij dat proces beleefd hebben.

De opdracht voor het adviescollege was, kortweg, te adviseren ten aanzien van:

- Korte termijn knelpunten t.a.v. de vele nietig verklaarde vergunningen en de “op slot” staande projecten;
- Een toestemmingskader dat recht doet aan geldende wetgeving en afweging van belangen van sectoren;
- Een nieuwe aanpak t.b.v. de instandhouding van N2000 gebieden en evenwichtige balans natuur – economie.

Vrijwel alle stakeholders spraken zich lovend uit over de werkwijze van het Adviescollege en de zorgvuldige wijze waarop stakeholders zijn gehoord. Dit zat vooral in een transparant proces, duidelijk rollen (de commissie luistert zorgvuldig maar doet geen onderhandeling) en constructief kritische bevraging van stakeholdergroepen.

Natuurlijk hebben veel stakeholders niet zozeer “hun” oplossing in het rapport verwezenlijkt gezien, maar wel is een meerderheid van stakeholders van mening dat het adviescollege een zorgvuldige afweging heeft gemaakt van belangen en van de balans natuur – economische ontwikkeling.

Het is daarom van belang te beseffen dat – ook nadat de nieuwe wet een feit zal zijn – het Rapport Remkes nog lange tijd als baken zal gelden voor velen.

#### **4. Het krachtenveld: houding van stakeholders tegenover het vraagstuk en elkaar**

##### **4.1 DG Stikstof en LNV**

Het programma DG Stikstof (DGS) is een eigenstandig programma-DG voor de stikstofproblematiek. Zij wordt geacht het stikstofbeleid rijksbreed te coördineren en valt onder verantwoordelijkheid van de minister van LNV. Ten behoeve van de coördinatie is een intensief overlegcircuit opgezet met de diverse andere relevante DG's/ministeries, onder andere door middel van een frequent bijeenkomend DG overleg en directeuren overleg.

Hoewel DG Stikstof een eigen Rijksbrede taak heeft, wordt zij vanwege de inhuizing en verantwoordelijkheid onder de minister van LNV door stakeholders toch vaak over één kam geschoren met de andere DG's van LNV (Natuur en Agro), met name door hen die er wat verder vanaf staan. Simpel gesteld: voor velen is zowel de ambtenaar van AGRO als die van DGS een vertegenwoordiger van de minister van LNV, Carola Schouten. Verschillen in aanpak of positie worden dan slecht of niet begrepen.

Bij stakeholders wordt kritisch gekeken naar de mogelijkheid voor de minister van LNV om rijksbreed te coördineren. Stakeholders zijn argwanend en vragen zich af of de minister in staat is om een brede afweging te maken en niet alleen het natuur- en/of landbouwbelang te laten prevaleren.

Ook in dit verslag is een zekere overlap en rolverwarring tussen DGS en overige LNV onderdelen niet te vermijden. Stakeholders ervaren DGS nu eenmaal vaak als LNV en impliceren in LNV soms wel en soms niet DGS. Waar mogelijk zal ik trachten specifiek te zijn. Waar niet, dan is het aan de – overigens goede – relatie tussen de diverse DG's om de handschoen samen op te pakken.

Als voorlopig advies kan gelden dat men zich er binnen elk DG binnen LNV (dus ook DGS) van bewust moet zijn dat voor stakeholders men namens de minister van LNV spreekt.

##### **4.2 Rijk, Provincies, Waterschappen en gemeentes**

Sprekend over stakeholders met deze bestuurslagen/ mede-overheden blijkt al snel dat de ene overheid de andere gemakkelijk ziet als een 'stakeholder'. Dit is uiteraard een misverstand, immers de overheid staat voor een collectief belang en dat geldt voor alle bestuurslagen. Het is wel begrijpelijk dat mede-overheden elkaar als belanghebbenden benaderen: in het spel om de realisatie van doelen moet immers goed rekening worden gehouden met de macht en belangen van de mede-overheden.

De échte – externe – stakeholders zien dit echter anders: voor hen is de overheid wel één. Zij het een gecompliceerde, elkaar soms tegensprekende eenheid. Wil het Rijk zinnig en overtuigend opereren richting stakeholders dan moet er meer duidelijkheid en een beter samenspel komen met de andere overheden, met name de provincies. De diversiteit in stikstof beleidsregels en de boerenacties richting provinciehuizen najaar 2019 waren daar een duidelijke indicatie van.

In de eerdere fase, na de Raad van State uitspraak, waren weliswaar de koppen bij elkaar gestoken maar was het interdepartementale niet echt gescheiden van het interbestuurlijke.

In de loop van 2020 is een aantal studies en beleidsnota's verschenen over rollen en interactie tussen Rijk en medeoverheden. Door de oogharen bezien, wijzen die op de noodzaak van meer centrale regie bij het Rijk en een goede definitie binnen het 4W model<sup>1</sup> van de antwoorden op: Wie?, Wat?, Wie doet Wat? en Waarmee?.

Voor stakeholders is er sprake van één overheid, wanneer er door een helder antwoord op de 4W-vragen duidelijkheid in rollen is. Hierdoor zal er veel gewonnen zijn. Tegelijkertijd moet elke overheid stoppen de ander als stakeholder te zien, dat staat het zicht op de echte stakeholders in de weg.

Het Rijk wordt gevraagd meer een regierol te nemen op nationale thema's. Dat maakt de provincies als vanzelf meer verantwoordelijk voor de uitvoering. Tegelijkertijd zijn provincies meer de regisseur op gebiedsniveau. Waterschappen zijn – met hun sterke uitvoerende taak – in zekere zin ook wel degelijk een belanghebbende bij eenheid in beleid: de dijk stopt immers niet bij de provinciegrens.

### **4.3. Landbouw: meedenken en actievoeren**

- 4.3.1. De landbouw en boeren worden vaak als één gezien en als zodanig ook behandeld. Vooral door mensen uit politiek, media en sectoren die er wat verder van af staan en door de publieke opinie. Terwijl de sub-sectoren onderling sterk verschillen, juist ook in de mate waarin men op weg is naar een oplossing voor het stikstofvraagstuk.
- 4.3.2. De laatste jaren is daarbij gekomen dat binnen de belangbehartiging er een verschil in aanpak is gegroeid tussen meedenken en actievoeren . Er is ook een aantal nieuwe belangenbehartigers bijgekomen.
- 4.3.3. Na de uitspraak van de Raad van State, zijn de meest bekende nieuwkomers: Farmers Defence Force (FDF) en Agractie. Deze claimen een groot aantal leden of in ieder geval een grote achterban te hebben. Deze organisaties zijn in staat in korte tijd een groot aantal boeren op de been te brengen.
- 4.3.4. Deze polarisatie heeft het overleg ernstig bemoeilijkt. De landbouwsector noch de overheid en andere stakeholders weten er goed mee om te gaan. Met FDF is het contact tussen LNV/DGS verbroken na incidenten en bedreigingen.

---

<sup>1</sup> Studiegroep Interbestuurlijke en Financiële Verhoudingen - IFV



- 4.3.5. Aanvankelijk waren de meeste landbouw-belangenorganisaties verenigd in het Landbouwcollectief, de noodzaak inziend van “eenheid maakt macht”. Die eenheid hield geen stand. Het gebrek eraan is niet alleen voor de landbouwsector een probleem maar wordt overal gevoeld. Ook buiten de landbouwsector ervaart men dit gebrek aan eenheid als een grote belemmering om goed in gesprek te komen en te blijven

#### **Relatie met het Rijk**

- 4.3.6. Hoewel de relatie met het Rijk historisch goed was, is deze in de afgelopen jaren in rap tempo verslechterd. Dit heeft verschillende oorzaken:  
Discontinuïteit van de positie van LNV, onderbrenging bij het ministerie van Economische Zaken (EZ), en weer terug als zelfstandig ministerie, overdracht van taken naar provincies. Verloop van senior medewerkers. Afname van deskundigheid en kennis.  
Sceptis van de sector t.a.v. haalbaarheid PAS – instrumentarium: gaat dit op termijn standhouden?
- 4.3.7. LNV is van een vakdepartement voor Landbouw en Natuur meer en meer een stelsel-departement geworden, als gevolg van bijvoorbeeld de Wet Inrichting Landelijk Gebied (WILG) en de Omgevingswet. Dit met grote gedecentraliseerde bevoegdheden voor (met name) provincies en gemeenten.  
Dat vereist nieuw instrumentarium, wat grotendeels gerealiseerd is, maar ook een nieuwe procesdeskundigheid is. Een visie op hoe je om gaat met de diverse belanghebbenden en andere overheden is nog in ontwikkeling.
- 4.3.8. Voor veel boeren is er een hoge mate van economische en juridische onzekerheid. Economisch omdat de prijzen maar nauwelijks de kosten van arbeid en kapitaal vergoeden en daarmee boeren in een permanente noodzaak tot schaalvergroting (dus investeren en lenen) brengen om hun inkomen op een aanvaardbaar peil te houden.
- 4.3.9. Het gevolg hiervan is dat allerlei productiviteitsverbeteringen zich vertalen in baten t.b.v. grondprijzen, toeleverende industrie en afnemers, terwijl de boeren zelf zich nog voortdurend geconfronteerd zien met slechte inkomens en bedrijfsvooruitzichten. In wetgeving, subsidieregelingen, innovaties en ook Europees beleid is dit mechanisme slecht geadresseerd. Boeren hebben dan ook in toenemende mate het gevoel dat hun echte problemen niet begrepen worden.
- 4.3.10. Er is juridische onzekerheid, omdat de veranderende wetgeving en de recente RvS uitspraak vergunningen onwettig hebben verklaard. Daar bovenop hebben de zogenaamde PAS-melders (en zgn niet-melders voor kleine volumes) nog minder zekerheid over hun stikstofruimte.
- 4.3.11. Diverse organisaties in de landbouwsector beklagen zich over een veelheid van overleggen met weinig onderlinge afstemming. Belangenbehartigers besteden daar veel tijd aan, inclusief het bij elkaar brengen van verschillende overleglijnen. Er is een grote behoefte aan duidelijkheid wat betreft het domein en het mandaat van de diverse overleggen.

### **Relaties met elkaar**

- 4.3.12. De relaties tussen de diverse landbouw-belangenorganisaties zijn links en rechts zeer gespannen. Er is een wantrouwen tussen met name LTO en een aantal nieuwkomers die in korte tijd veel leden/sympathisanten hebben gekregen en waar de actiebereidheid hoog is. Dit is evident slecht voor de onderlinge cohesie, maar maakt ook overleg met de overheid en andere sectoren moeilijk. Een gevolg is dat de landbouw als geheel momenteel slecht vertegenwoordigd is en dat is voor iedereen een probleem.
- 4.3.13. Er is wel veel verschil per sub-sector. Binnen de varkenshouderij en pluimvee is meer eenheid, terwijl in de melkveesector de verdeeldheid en het wantrouwen het grootst is. Dat een aantal organisaties ook niet aan tafel zit met de overheid zal in de komende tijd moeten worden opgelost., in ieders belang.

### **Relatie met andere stakeholders**

- 4.3.14. De hierboven beschreven verdeeldheid binnen de landbouw heeft grote consequenties voor haar positie naar buiten.
- 4.3.15. Op gebiedsniveau zijn relaties vaak beter, ook door jarenlange persoonlijke relaties. Met een concreet probleem werkt men ook makkelijker naar een concrete oplossing.
- 4.3.16. Op nationaal niveau is de relatie soms uiterst gespannen. Er is sprake van wantrouwen van intenties en geen gemeenschappelijke kennisbasis. Maar ook in deze sector geldt: : uiteindelijk zal iedereen wel aan tafel willen om naar een oplossing te zoeken, daarvoor is het probleem te groot en een obstakel voor ontwikkeling op korte en lange termijn.
- 4.3.17. In de diversiteit van belangenorganisaties zijn er ook die expliciet als missie hebben bruggen te slaan, vooral tussen landbouw en natuur. BoerenNatuur is daar een voorbeeld van, zelfs haar naam is hier duidelijk in.
- 4.3.18. De houding in de sector naar de toeleveranciers en afnemers is zowel innig als slecht. Innig, omdat de economische verwevenheid enorm is: veel bedrijven in de agribusiness zijn opgezet als (boeren)coöperatie. Slecht, omdat boeren zich erg afhankelijk voelen en de financiële underdog. Boeren zijn prijsnemers.
- 4.3.19. Er is wantrouwen naar de grote rol, vaak op de achtergrond, van de agribusiness. Ik pleit er dan ook voor – zie verder in dit rapport bij de aanbevelingen– hun rol meer expliciet te benoemen.

### **Kansen**

- 4.3.20. Kansen liggen er wanneer boeren vanuit de overheid duidelijke randvoorwaarden gesteld krijgen. Binnen die voorwaarden zal men als ondernemer gaan zoeken naar bedrijfsinnovaties en een keuze kunnen maken voor de eigen toekomst.
- 4.3.21. Kansen liggen er ook op gebiedsniveau: de wil en mogelijkheid om er samen uit te komen op een meer overzichtelijk kleiner terrein waarbij de spelers elkaar beter kennen, ook persoonlijk.
- 4.3.22. Voor de verdeeldheid tussen de belangenorganisaties geldt dat deze linksom of rechtsom zal moeten worden overbrugd. Het Landbouwcollectief was een goede poging maar deze strandde. Wellicht was het onderwerp (Stikstof) toen nog te spanningsvol en waren de trauma's te vers.

- 4.3.23. De onderliggende belangen zijn wel degelijk gemeenschappelijk , zoals het krijgen van duurzaam verdienmodel en dat geeft een grond elkaar weer op te zoeken.

#### 4.4. Natuur

##### Relatie met het Rijk

- 4.4.1. Er is brede consensus onder de natuur- en milieugroepen dat de relatie met het Rijk onvoldoende is. Meer dan eens voelde men zich verrast door beleidsvoornemens/ wetsvoorstellen. Overleggen werden weliswaar soms op hoog niveau (minister, Minister-president) gevoerd, maar zelden goed voorbereid of opgevolgd. Hierdoor ontstond het gevoel van een rituele dans.
- 4.4.2. Ten aanzien van de ontwikkeling van het Programma Natuur is meer tevredenheid, met name bij de Terrein Beherende Organisaties (TBO's). Er is meer zorgvuldigheid en voorspelbaarheid van het proces. TBO's deden hier intensief aan mee.
- 4.4.3. Al met al ervaren de natuurgroepen weinig coördinatie en processturing van de zijde van LNV/DGS. Dat wordt niet alleen ervaren als gemiste kansen voor overleg, maar ook als gemiste kans om slimme koppelingen te maken met bijv. klimaatbeleid, visie circulaire landbouw, GLB, waterbeleid. Die synergie komt vaak beter aan de orde op de gebiedsgerichte overlegtafels maar deze schieten te weinig op als er geen duidelijke centrale kaders zijn. Deze centrale kaders worden van de rijksoverheid verwacht.
- 4.4.4. Er is een sterke frustratie onder de natuur- en milieuorganisaties dat er weinig symmetrie zit in de mate van invloed die de stakeholdergroepen gegund wordt. Op gebiedsniveau worden uitvoerige inspraaktrajecten georganiseerd om velen te laten meepraten over natuurbeheersplannen, terwijl anderzijds de ruimte om over ruimtelijke inrichting en (landbouw)vergunningen te spreken als beperkt wordt ervaren. Vaak rest slechts de gang naar de rechter.
- 4.4.5. Actievoerende groepen en organisaties die procederen ervaren vrijwel geen dialoog. Dit vindt uiteraard ook een oorsprong in het feit dat men elkaar voor de rechter treft. Tegelijkertijd zou een dialoog over plannen en maatregelen wel degelijk verrijkend kunnen zijn voor beide kanten waardoor de gang naar de rechter wellicht niet meer wordt gemaakt, of anders afgerond.
- 4.4.6. De natuurorganisaties zijn er niet ten behoeve van enkel haar leden, maar ten behoeve van het hogere doel: kwaliteit van natuur. Dit is een iets complexer belang. Dat wordt soms ook nog ook gecombineerd met activiteiten zoals bijvoorbeeld terreinbeheer. Bij andere partijen roept dit soms verwarring of argwaan op terwijl het voor de natuurorganisaties logische combinaties zijn.
- 4.4.7. Staatsbosbeheer heeft binnen deze groep een bijzondere positie. Het is de grootste terreinbeherende organisatie waardoor het de meeste (128) van de 162 Natura 2000 gebieden beheert of mede beheert; van die 128 bevinden zich in 110 stikstofgevoelige habitattypen. Dit geeft hen een belangrijke uitvoerende en signalerende positie. Het is daarbij een ZBO, of, zoals ze zelf aangeeft een groen nutsbedrijf, onder eigenaarschap van LNV. Voor LNV is SBB een belangrijke partner als het gaat om beleidsinformatie en ook om uitvoeringsmogelijkheden van beleid. Dit laatste is door de decentralisatie van het natuurbeleid naar de provincies in 2013 versterkt. Voor provincies is Staatsbosbeheer een

belangrijke, soms lastig te plaatsen, uitvoerder van hun beleid. Hiermee is de positie van SBB niet altijd eenduidig ingeval rijk en provincies daar niet eensluidend in zijn. De relaties met de andere terreinbeherende organisaties in het stikstofdossier zijn goed. Met andere natuur/soortenbeschermende partijen ligt dat soms genuanceerder. SBB ervaart te weinig coördinatie bij LNV-intern waar het gaat om dezelfde opdracht bij verschillende DG's. Zowel voor Staatsbosbeheer als eigenaar van de stikstofgevoelige terreinen, als voor haar rol als potentieel mede-oplosser van het stikstofprobleem zou dit wat hen betreft strakker mogen worden geregisseerd. Dit geldt ook voor de coördinatie tussen rijk, IPO en provincies.

#### **Relatie met elkaar**

- 4.4.8. De meeste natuur (en milieu-) organisaties zijn verenigd in de Groene 11. Voor allen is stikstof een belangrijk en hardnekkig milieuprobleem dat lange tijd een flinke negatieve impact heeft op de natuur. De afgelopen 1-2 jaar coördineerde men onderling de standpunten en reacties n.a.v. kabinetsbeleid, met Natuurmonumenten als eerste aanspreekpunt.
- 4.4.9. Een aantal, juist degenen die ook met juridische middelen ten strijde trekken (Mobilisation for the Environment, werkgroep Behoud de Peel), maken geen deel uit van deze coördinatie. Er is onder de natuur- en milieuorganisaties een relevant onderscheid te maken tussen de
- Organisaties die procederen tegen de staat;
  - Soorten- en ("grijs-") milieuorganisaties;
  - Terreinbeheerders (Landschappen NL, Natuurmonumenten) en hierbinnen en bijzondere plek voor Staatsbosbeheer
- 4.4.10. Niettemin vinden de meeste organisaties elkaar in hun standpunten over stikstof, getuige bijvoorbeeld de gezamenlijk ingediende zienswijzen tav het Wetsvoorstel en de recente brief aan de Tweede Kamer.
- 4.4.11. Er is momenteel een zekere heroriëntatie gaande over hoe men samen optrekt.

#### **Relatie met andere stakeholders**

Zie hiervoor ook onder Bouwen en Wonen

- 4.4.12. Een aantal natuurorganisaties heeft het afgelopen jaar goede en opbouwende informele gesprekken gevoerd met o.a. Bouwend Nederland over het stikstofbeleid en vond elkaar in een zekere consensus m.b.t. de noodzaak van investeringen in een meer robuuste natuur (kwantitatief en kwalitatief), stikstof-bronmaatregelen, ruimte voor bouw en infra en meer natuur-inclusieve bouw.
- Hier waren niet alle organisaties deel van, en natuurlijk zou een verdergaand "pact" ook andere sectoren moeten omvatten, met name ook de landbouw.

- 4.4.13. Op gebiedsniveau zijn relaties met landbouworganisaties wisselend, ook erg afhankelijk uiteraard van individuele relaties. Soms “treft” men elkaar voor de rechter of de vergunningverlener, soms is het overleg goed, opbouwend en creatief. Goed om in dit verband te benoemen dat terreinbeheerders ook veel landbouwgrond verpachten en dus met veel boeren een heel directe zakelijke relatie hebben.
- 4.4.14. Met een aantal landbouworganisaties (BoerenNatuur, Biohuis) is er beleidsmatig veel overeenstemming.

### **Kansen**

- 4.4.15. Er liggen kansen in het voortzetten van het informele overleg met Bouwend Nederland hoewel dat om echt effectief te zijn meerdere sectoren zou moeten omvatten. Een meer nadrukkelijke regierol van de overheid in het faciliteren van dat overleg zou helpen.
- 4.4.16. Goede coördinatie van standpunten en wat meer eenheid binnen de natuurorganisaties zou deze sector een meer berekenbare partner maken. Ze willen allemaal dezelfde kant op maar het is voor andere sectoren niet volledig duidelijk wie men als leidende gesprekspartner voor de sector zou kunnen beschouwen.

## **4.5 Bouwen en Wonen**

### **Relatie met het Rijk/Provincies**

- 4.5.1. Deze is over het algemeen goed te noemen. Er is regelmatig en frequent contact geweest tussen de diverse belangenorganisaties en “hun” ministerie, met name Infrastructuur en Waterstaat (voor de infra- en waterbouwsector) en BZK (wat betreft wonen).
- 4.5.2. Alle partijen zien de risico's die de stikstofproblematiek voor hen meebrengt, namelijk een vergunningslot op projecten die vitaal zijn voor de Nederlands infrastructuur, verlies aan omzet en werkgelegenheid in de sector, en een rem op de vitaal geachte woningbouw-opgave.
- Deze risico's worden uitermate zwaar gewogen gezien de grote mate van afhankelijkheid die deze sectoren voelen van de andere sectoren. Immers:
- De sectoren stoten slechts een relatief geringe hoeveelheid stikstof uit;
  - Zij werken veelal projectmatig en zijn daarom erg vergunning- afhankelijk;
  - Zij kunnen maar een gering deel bijdragen aan de oplossing.
- 4.5.3. Naarmate de tijd verstreek groeide het gevoel om ook meer nadrukkelijk met DGS een relatie te hebben. Ook heeft men een relatie met sectoren Landbouw en Natuur gezocht. Dit kwam voort uit de het groeiende besef dat gebrek aan oplossing elders een grote impact om deze sectoren heeft.

### **Relatie met elkaar**

- 4.5.4. De onderlinge relatie is goed, er is een min of meer parallel belang, en een grote mate van vertrouwen dat de ene belangenorganisatie dezelfde kant op stuurt als de andere en daarmee elkaar vertegenwoordigd.

#### **Relatie met andere stakeholders**

- 4.5.5. Investeren in een oplossing in de sectoren Natuur (versterking) en Landbouw (emissie reductie) is voor deze sectoren cruciaal. Vandaar dat op informele toenadering is gezocht tot deze sectoren. Met beide sectoren (Landbouw en Natuur) is op informele wijze gesproken en een goede verstandhouding opgebouwd, zij het met een selectie van alle organisaties. Met Natuur mondde dit o.a. uit in een artikel in NRC 2 van 14 december : “Kiezen tussen Natuur en Economie is onzin” (Marc van den Tweel en Maxime Verhagen)
- 4.5.6. Relaties zijn gelegd, maar er is nog geen sprake van een akkoord of een breed gevoelde overeenstemming.
- 4.5.7. Het gevoel bestaat dat er een noodzaak is tot risico-reductie om de vergunningverlening op gang te brengen en voor de toekomst veilig te stellen. Ook vinden de organisaties dat er een positieve, op investering gerichte, insteek zou moeten zijn, getuige bijvoorbeeld het artikel in de NRC. Ook een aantal gerelateerde belangenorganisaties (NL-Ingenieurs, Techniek NL) lieten dit weten.

#### **Kansen**

- 4.5.8. Vanwege het grote belang van een structurele oplossing van het stikstofvraagstuk is er eveneens een grote mate van bereidheid om aan tafel te gaan zitten met diverse partijen om hieraan te werken. “Zet ons aan het werk”.
- 4.5.9. Naast stikstofemissie zijn er nog andere gebieden waar deze sectoren elkaar tegenkomen. De belangrijkste is misschien wel ruimtelijke inrichting. Infrastructuur en Wonen zullen belangrijke claims leggen op het landelijk gebied en zijn daarmee zowel een tegenspeler als een medespeler voor landbouw en natuur. Dit brengt ook kansen met zich mee, zoals bijvoorbeeld het benutten van woningbouw- koopkracht voor landbouw-uitkoop en natuur-inclusief bouwen dat de kwaliteit van de leefomgeving belangrijk verbetert.
- 4.5.10. Het zou helpen om sommige sectoren die toe nu toe vooral als slachtoffer van het probleem werden gezien, ook te gaan beschouwen als onderdeel van de oplossing. Dit kan verder gaan dan dat ieder zijn aandeel in de emissiereductie levert. Bouwend Nederland en TechniekNL, presenteren zichzelf nadrukkelijk zo, als reservoir van kennis en innovatie op bijvoorbeeld Natuur-inclusief bouwen, technische Innovaties etc.

### **4.6 Energie**

#### **Relatie met het Rijk**

- 4.6.1. Ook deze is goed te noemen, net als bij de andere wat verder weg gelegen sectoren zijn de relaties met het eigen departement (EZK) hierover goed.

---

<sup>2</sup> <https://www.nrc.nl/nieuws/2020/12/14/kiezen-tussen-natuur-en-economie-is-onzin-a4023768>

- 4.6.2. De energiesector is eraan gewend dat het een aantal belangrijke maatschappelijke opgaves heeft, de laatste jaren uiteraard met name klimaat en de sector heeft hiertoe met overheid en belangenorganisatie een rijke ervaring in onderhandeling en overleg. NOx reductie is een opgave die in zekere zin kan meeliften met andere belangrijke opgaves.
- 4.6.3. Er is wel scepsis wat betreft de kosteneffectiviteit van voorgestelde maatregelen. Dit gezien het feit dat de energiesector wat betreft stikstof uitstoot maar een zeer gering (0.3%) deel van het probleem is, mede door forse investeringen in emissiereductie. De vraag die gesteld kan worden is of niet met lagere kosten meer stikstofreductie kan plaatsvinden, in het bijzonder in de landbouw.

#### **Relatie met elkaar**

- 4.6.4. De onderlinge relatie is goed, er is een min of meer parallel belang, en een grote mate van vertrouwen dat de ene belangenorganisatie dezelfde kant op stuurt als de andere en daarmee elkaar vertegenwoordigd.

#### **Relatie met andere stakeholders**

- 4.6.5. Hier heb ik de sector niet expliciet op bevestigd maar de belangen met een aantal andere sectoren lopen parallel.

#### **Kansen**

- 4.6.6. Hier is minder expliciet over gesproken. Wel is het goed te melden dat de energiesector veel te verliezen heeft bij een slechte voortgang van het stikstofdossier, namelijk haperende vergunningverlening, en zich daarom zal willen inzetten voor oplossingen.

### **4.7 Mobiliteit**

#### **Relatie met het Rijk**

- 4.7.1. Deze relatie is goed te noemen, net als bij de andere wat verder weg gelegen sectoren zijn de relaties met het "eigen" departement (IenW) hierover goed. De Klankbordgroep Stikstof wordt ervaren als te generiek en te weinig specifiek.
- 4.7.2. De mobiliteitssector kent uiteraard al een aantal belangrijke maatschappelijke opgaves. NOx reductie is een opgave die in zekere zin kan meeliften met andere belangrijke opgaves.
- 4.7.3. Net als in een aantal andere sectoren is er grote zorg m.b.t. de houdbaarheid van vergunningverlening. Zorgen gaan zowel over de systematiek (berekeningswijzen, nog lopende beroepsprocedures) als over de ruimte die er al dan niet zal zijn in als gevolg van de nieuwe wet Wsn.
- 4.7.4. Er is zorg over houdbaarheid van de wet, als gevolg van een veronderstelde grote compromisbereidheid t.a.v. de doelen.

### **Relatie met elkaar**

Dit heb ik niet kunnen onderzoeken.

### **Relatie met andere stakeholders**

- 4.7.5. Hier heb ik de sector niet expliciet op bevraagd, maar de belangen met een aantal andere sectoren lopen parallel.

### **Kansen**

- 4.7.6. Hier is minder expliciet over gesproken. Mobiliteit heeft zowel een NOx reductiepotentieel (deels al geleverd door 100km maatregel) als een belang bij ontwikkelruimte t.b.v. infrastructuur.

## **5. LNV en DG Stikstof: overlegcircuits met stakeholders, Klankbordgroep**

Algemene observaties t.a.v. LNV/DGS (dwz niet specifiek uit één sector komend)

- 5.1 In de periode vanaf de uitspraak van de Raad van State (mei 2019) tot nu is de betrokkenheid en communicatie in grote lijnen beleefd als:
- kramp/stilte (mei-zomer '19);
  - beleidsmatig op de achtergrond (tijdens werkzaamheden cie Remkes);
  - politiek positieospel, tijdens en na landbouw-demonstraties en in aanloop naar aanbidding Wetsvoorstel stikstofreductie en natuurverbetering;
  - Informatie-uitwisseling in plaats van een echt gesprek (voorjaar 2020-nu).
- 5.2 De beleidsbrief van 24-4-20 en ook het voorstel van wet (oktober – december 2020) zijn qua timing en werkwijze beleefd als politieke zetten om een coalitiemeerderheid in de Tweede Kamer (en vervolgens Eerste Kamer) te verzekeren en daarmee zekerheid te hebben voor het doorbreken van de impasse op korte termijn. Hiermee werd de ruimte om aan te sluiten bij de doelen uiterst klein, zoals aanbevolen door cie Remkes en/of belangrijke stakeholdergroepen.
- 5.3 Hoewel het wetsvoorstel enerzijds wordt beoordeeld als ruimtescheppend voor een aantal vitale sectoren, wordt het – gezien bovenstaand proces en inhoud – door velen als onvoldoende qua doel en maatregelen en opnieuw als juridisch risicovol gezien.
- 5.4 Over de Klankbordgroep Stikstof is over de sectoren heen opvallend veel consensus. Zo goed als iedere stakeholder maakte alle of een selectie van de volgende observaties:
- De klankbordgroep werd te laat ingesteld. Politiek waren de zaken al gedaan. Zoals ook elders gesteld, dit heeft veel vertrouwen in het stakeholdersproces tenietgedaan.



- De klankbordgroep is uit alle relevante sectoren samengesteld en groot in aantal deelnemers. Dit maakt een gesprek moeilijk, bijna onmogelijk.
  - Diverse leden van de klankbordgroep gebruiken de bijeenkomsten om hun visie op de problematiek of de voorgestelde beleidsmaatregelen nog eens naar voren te brengen. Door de meeste andere leden van de bijeenkomsten was er echter weinig behoefte aan deze meningen – nog eens – te horen.
- 5.5 Alle uitgenodigde organisaties ervaren het onderwerp van de klankbordgroep – de aanpak stikstofproblematiek, als bijzonder belangrijk en willen graag op het hoogste niveau van de organisatie hierover in gesprek. De ervaringen die zij hadden in de Klankbordgroep deed velen echter besluiten zich te laten vertegenwoordigen door andere collega's in de organisatie.
- 5.6 De spanningsvolle situatie in de afgelopen anderhalf jaar heeft het overleg eerder verminderd dan verbeterd. Een aantal landbouwgroepen heeft aarzeling aan tafel te komen uit onzekerheid naar de achterban.
- 5.7 De juridische strijd maakt LNV ingehouden in haar communicatie en dialoog.
- 5.8 Verschillende organisaties gaven aan een zeer late (maanden tot een jaar) reactie of simpelweg geen reactie hebben gehad op kritische brieven of verzoeken tot informatie. De juistheid hiervan is niet onderzocht.

## 6. Aanbevelingen

### 6.1 Inleiding: Integraliteit en duidelijkheid

Tijdens mijn gespreksronde heb ik vele uitgesproken meningen over het proces tot nu toe mogen horen. Daar zaten ook vele goede aanbevelingen voor inhoud en proces tussen. Ik heb die moeten wegen, naast standpunten van anderen gelegd en uiteindelijk mijn eigen afweging gemaakt. Er is in de stikstofaanpak geen proces te bedenken dat gegarandeerd naar een goed einde leidt.

Geen van de stakeholders had een min of meer uitgewerkt plan voor het constructief aan tafel brengen van de meest belangrijke spelers. Er waren daarover uiteraard wel meningen. Veel zal afhangen van het vermogen en de bereidheid van alle deelnemers begrip te ontwikkelen voor ieders invalshoek en zich te verbinden aan een gezamenlijk resultaat.

De roep om een betrouwbare lange-termijn aanpak en daarmee duidelijkheid was universeel. De betrouwbaarheid is naar mijn mening zeer gediend wanneer alle doelen en maatregelen goed in onderling verband worden gezien. Met andere woorden **Integraal**.

Veel stakeholders missen een integrale aanpak en daarbij worden de volgende aspecten benoemd:

- Er wordt inhoudelijke en historische kennis gemist bij de overheid in de overleggen, kennis en men vraagt zich af: hoeveel mensen overzien nog dit complexe geheel? Tegelijkertijd hebben stakeholdergroepen vaak ook maar (veel) kennis van een deelgebied.
- Er lijkt sprake van onbalans / a-symmetrie in wie waarover meepraat: veel partijen hebben effectieve betrokkenheid tot op gebiedsniveau in natuur-beheerplannen, invloed op landbouwproductie en inrichting landelijk gebied moet vaak bevochten worden al dan niet juridisch.
- Boeren zien hun bedrijfsvoering beperkt en beïnvloed door een slecht voorspelbare (en soms juridische onzekere) stapeling van maatregelen en vergunningseisen. Zij staan daarentegen zelf voor belangrijke investeringsbeslissingen die voor langere tijd, vaak een generatie van 30 jaar, hun gehele bedrijfsvoering, inkomen en opvolgingskansen beïnvloeden.
- Het stikstofvraagstuk heeft belangrijke raakvlakken met andere milieudossiers zoals Klimaat en Fijnstof. De Cie Remkes beveelt die koppeling van oplossingen al nadrukkelijk aan voor de NOx uitstoot. Ook voor NH3 zijn er middels de door de minister gepropageerde kringlooplandbouw veel koppelingen mogelijk.

Als gezegd, stakeholders missen deze integraliteit in het overleg. Dit leidt bij natuurorganisaties tot frustratie en gebrek aan vertrouwen of het probleem wel echt wordt aangepakt, met een risico tot afhaken. Het leidt bij boeren tot onzekerheid en daarmee tot een scala van houdingen: van hakken in het zand tot creativiteit en innovatie om oplossingen te vinden

Bij de overige sectoren leidt het tot een groot risico-bewustzijn: zal het huidige en nieuwe juridisch kader wel standhouden en voldoende ruimte bieden om hun economische activiteiten zekerheid te geven?

Nu is integraliteit ook weer makkelijker gezegd dan gedaan in deze grote complexiteit. Wanneer je iets samenvoegt, moet je ook weer scheiden om het hanteerbaar te maken.

Ik adviseer een onderscheid te maken tussen drie invalshoeken:

- **De breedte: Nationaal Stikstof Akkoord** in samenhang met andere issues en tussen alle relevante sectoren.
- **De diepte: Een landbouw akkoord:** een diepgaande herziening van de landbouw in Nederland, passend in de Europese Green Deal en Farm to Fork ambitie en specifiek per subsector.
- **Gebiedsgericht:** In gebiedsgerichte plannen zit al veel energie en betere relaties.

Tenslotte geef ik een aantal adviezen over de **omgang met elkaar en inrichting van de samenwerking.**

## 6.2 De Breedte: een Stikstof-akkoord

De Wet stikstofreductie en natuurverbetering (Wsn) wordt wisselend gewaardeerd, maar ook de voorstanders zijn het er over het algemeen over eens dat er meer behoefte is aan lange termijn duidelijkheid en zekerheid dan de Wsn nu biedt. Alle sectoren vragen dat. Het debat over natuurherstel, lange termijn- en tussendoelen, financiële kaders, juridische zekerheid, verdient dus een vervolg. Een volgend kabinet zou daartoe opdracht en mandaat moeten geven en de belangenorganisaties zullen zich daartoe moeten groeperen: voor sommigen eenvoudig, voor anderen (landbouw) zeer lastig. Het moet nadrukkelijk voorkomen worden dat onderstaand beschreven overleg een uitstel zou betekenen van nu op stapel staande maatregelen, bij krachtens de nieuwe wet.

Het proces kan er ongeveer zo uitzien:

- 6.2.1 Stel een groep van stakeholders samen – een Stikstof-tafel - die onderhandelt over een Stikstof-akkoord onder leiding van een onafhankelijke voorzitter en bijgestaan door een goed secretariaat. De onafhankelijk voorzitter moet een zwaargewicht zijn met enige afstand tot elk van de sectoren. Het secretariaat zou kunnen worden gevoerd door een instituut dat deze zaken als professe heeft. Het OFL, Overlegorgaan Fysieke Leefomgeving heeft met succes een aantal van dergelijke projecten begeleid, recent bijvoorbeeld nog het Noordzeeakkoord. Ook de SER, Sociaal Economische Raad heeft hier veel deskundigheid te brengen.
- 6.2.2 Taak van de groep is om, gevoerd door “Niet alles Kan Overal”(Remkes), Lange Termijn Verkenning Stikstof en de andere Verkenningen - een akkoord te bereiken over:
  - Meer specifieke stikstofdoelen in ruimte en tijd;
  - Nodige aanvullende wetgeving;

- Kaders die vervolgens richtinggevend zijn voor sectorale maatregelenpakketten om doelen te bereiken, te beginnen met doelen voor 2025.

Deze kaders moeten de sectoren de zo gevraagde duidelijkheid bieden. Indien nodig valse hoop wegnemen en vertrouwen geven dat de koers standvastig zal zijn.

6.2.3 Dit akkoord heeft als doelstelling:

- Het herstel richting gunstige staat van de natuurkwaliteit in de stikstofgevoelige gebieden;
- Evenwichtige afweging van de belangen van verschillende sectoren en maatschappelijke belangen;
- Lange termijn zekerheid over de te volgen weg naar een duidelijke doel aan de horizon.

6.2.4 Het is niet de taak van de groep om uitvoering van al bestaande of op stapel staande maatregelen te coördineren. Die taak rust bij bestaande departementen en overheden.

6.2.5 Anders dan het Adviescollege Remkes – dat bestond uit onafhankelijke leden en inhoudelijk adviseerde over te nemen koers– wordt deze groep gevraagd een akkoord tussen stakeholders te bereiken.

6.2.6 Ik adviseer een betrekkelijk kleine groep te vormen, waarbij de leden ook de taak hebben hun partners in de sector betrokken te houden en namens hen te onderhandelen.

6.2.7 Als eerste stap hiertoe adviseer ik DG Stikstof - met mandaat van andere relevante DGs – een bredere stakeholdergroep bijeen te roepen om bovenstaand idee voor te leggen en de uitnodiging toe te lichten. Dat zou de huidige Klankbordgroep Stikstof kunnen zijn.

6.2.8 Daarna wordt iedere sector zelf gevraagd een vertegenwoordiger uit hun midden aan te wijzen. Wanneer men daar niet in slaagt, kiest de verantwoordelijk minister (nu LNV) de gesprekspartner(s). Geadviseerd wordt de volgende sectoren vertegenwoordigd te laten zijn:

- Landbouw 2 -3 zetels
- Natuur 2 zetels
- Industrie en Energie: 2 zetel
- Bouw/wonen/infra: 1 zetel
- Mobiliteit: 1 zetel
- Wetenschap: 1 zetel
- Planbureau voor de leefomgeving/RIVM 1 zetel
- DG Stikstof 1 zetel

Inclusief externe voorzitter zou de groep 12 leden vormen.

De betrekkelijk beperkte samenstelling impliceert dat de leden wordt gevraagd vertegenwoordigend te zijn voor de sector. Ook voor DG Stikstof geldt een (Rijks)vertegenwoordigende rol en de noodzaak van goede afstemming op uitvoerbaarheid bij de provincies en andere overheden.

6.2.9 Tegelijkertijd zou DG Stikstof – gesteund door relevante collega's DG's - er tijdens de **kabinetsformatie** op moeten aandringen een dergelijke groep **voldoende mandaat** te geven,

d.w.z. een volgend kabinet neemt hun advies uiterst serieus en er zijn op voorhand geen heilige huisjes.

- 6.2.10 **Koppel** de stikstofaanpak waar enigszins mogelijk aan andere belangrijke milieu-trajecten , zoals Klimaat- en het Schone Lucht akkoord en vernieuwing van het ruimtelijk beleid.
- 6.2.11 Agendeer de Verkenningen Lange Termijn, Normeren en Beprijzen, de Ruimtelijke verkenning en de Verkenning Structurele Toestemmingsverlening in deze groep.
- 6.2.12 Neem de wet (nu nog wetsvoorstel) Stikstofreductie en Natuurverbetering als uitgangspunt maar zie hoe door een goed en integraal maatregelen pakket de lange termijn doelen van natuurherstel kunnen worden gewaarborgd. Daarmee ook de risico's t.a.v. Natuur als vergunningsverlening minimaliserend.

Het stikstofakkoord, wanneer het eenmaal door het kabinet – en waar nodig parlement - bekrachtigd is, is een belangrijke **randvoorwaarde voor:**

### **6.3 De Diepte: Een landbouwakkoord**

- 6.3.1 De volgende minister van LNV zal als hoofdtaak moeten hebben het creëren van een verdere uitwerking van de visie op een (kringloop)landbouw. Daarmee voortbouwend op de huidige visie van de minister LNV op kringlooplandbouw. Dit is dan ook invulling van de kamermotie over een Landbouwakkoord. Het doel is een diepgaande herziening van de landbouw in Nederland te ontwerpen, passend in de Europese Green Deal en Farm to Fork ambitie en specifiek per subsector.
- 6.3.2 Ook hier wordt geadviseerd een stakeholder groep samen te stellen maar deze zou moeten worden **getrokken door LNV zelf**. Een goede verbinding met het complexe bestaande instrumentarium van subsidieregelingen, vergunningverlening en GLB Is nodig.
- 6.3.3 De samenstelling vraagt om **brede vertegenwoordiging van de landbouwsector**. Waar bij het stikstofakkoord een paar namens velen zullen moeten spreken, is het bij het landbouwakkoord van groot belang dat velen vertegenwoordigd zijn. Dit doet recht aan de nu eenmaal bestaande diversiteit.
- 6.3.4 Niet bij het Stikstof-akkoord, maar wel bij het landbouw-akkoord, dienen de **toeleverende industrie en afnemers** aanwezig te zijn. Zowel toeleveranciers als afnemer zijn cruciaal voor de economie van de boerderij en hebben door hun sterke marktconcentratie een enorme machtspositie. Deze moeten niet achter de schermen, maar aan tafel zichtbaar actief zijn.
- 6.3.5 Ik pleit voor een **externe voorzitter** aangesteld door Minister van LNV.
- 6.3.6 De groep zal na oprichting snel subgroepen moeten vormen voor de diverse **deelsectoren**. De opgave is per deelsector tamelijk verschillend en momenteel zijn er al diverse specifieke deelplannen per sector op stapel.
- 6.3.7 Meer dan in plannen tot nu toe zal men aandacht moeten geven aan de economische component, oftewel het toekomstige **verdienmodel** voor de boeren. In onze open economie is daarbij het buitenland/ de EU een belangrijke component.
- 6.3.8 Uitkomsten van het Stikstofakkoord (boven) vormen mede uitgangspunt voor dit landbouwakkoord. Natuurlijk kan al wel een start gemaakt worden met het Landbouwakkoord.

## 6.4 De omgang met elkaar en inrichting samenwerking

### Aan DGS/LNV

- 6.4.1 Geef hoge prioriteit aan het scheppen van **duidelijkheid** voor stikstofruimte en vergunningen voor zgn. **PAS-melders en niet-melders**. De grote onzekerheid houdt hun vertegenwoordigers met de hakken in het zand. Dat is niet goed voor overleg.
- 6.4.2 **Hef de Klankbordgroep op**. Vervang hem door enerzijds de onder 6.2 genoemde Stikstof-tafel. Dat dekt de onderhandelingsfunctie.
- 6.4.3 Organiseer in aanvulling hierop regelmatig informatiebijeenkomsten, en/of webinars. Maak de agenda tevoren goed duidelijk, zodat organisaties hun vertegenwoordiging goed kunnen selecteren. Vul dit aan met nieuwsbrieven etc. Dit dekt de informatiefunctie.

Vanzelfsprekend kunnen deze activiteiten wel degelijk tweerichtingsverkeer hebben, dus open voor feed-back, ideeën enz. maar geen onderhandeling.

- 6.4.4 Kies bij twijfel altijd wel voor communicatie en ga in op vragen en brieven, ook als het onderwerp gevoelig ligt, anders wordt de interpretatie wel heel erg aan de kant van de externe partij gelaten. Dat pakt niet altijd goed uit.
- 6.4.5 Wees je ervan bewust dat stakeholders ervan uitgaan dat je **namens de minister van LNV** spreekt. Verschillen in positie zullen niet worden begrepen of uitgelegd worden als elkaar tegensprekende collega's.
- 6.4.6 Kies waar mogelijk en relevant voor meer **regie** door het Rijk. Voor de gezamenlijke provincies is dit lastig en vaak verwarrend. De grote roep om duidelijkheid eist meer centrale regie.
- 6.4.7 Voor de minister van **LNV** is het spanningsveld Landbouw-Natuur een zeer complexe uitdaging. Bovendien zal hij/zij gebaat zijn bij duidelijke kaders rijksbreed. Een (kringloop) **Landbouw akkoord is daar een prioriteit**, ook voor de natuur. Geef het Kabinet in overweging DG Stikstof elders onder te brengen. De urgentie en complexiteit van het vraagstuk vragen zeker om een apart DG.

## 6.5 Aan de stakeholdergemeenschap

Gezien het feit dat ik een snelle ronde moest maken langs zo goed als alle partijen kan ik geen oordeel of advies geven t.a.v individuele stakeholdergroepen. Hieronder volgen een paar algemene suggesties, en sommige iets specifieker tav Landbouw en Natuur.

### Positie in de sector

Bij zo goed als alle stakeholders proefde ik een sterke wens tot onderhandeling. Dit heeft nauwelijks plaatsgevonden in de afgelopen 1-2 jaar. Hooguit in indirecte zin, via de politiek, of via het Malieveld..

Een aantal sectoren zijn goed uitgerust omdat zij haar verenigingen kan laten functioneren met een eenduidig doel: namelijk de belangen van de leden behartigen.

Bij twee sectoren licht dat anders: Natuur en Landbouw.

De natuurorganisaties zijn er niet ten behoeve van haar leden maar ten behoeve van het hogere doel: kwaliteit van natuur. Een iets complexer belang. Dat wordt ook verschillend geïnterpreteerd of gecombineerd met andere activiteiten zoals bijvoorbeeld terreinbeheer.

De landbouworganisaties zijn verdeeld, qua sector en qua aanpak. Hierboven uitvoeriger beschreven.

Toch zullen deze spelers met elkaar en met de overheid moeten dealen willen zij hun invloed optimaal laten zijn.

Ik adviseer niet alleen de inhoudelijke posities maar ook de plaats in het belangenveld met elkaar te delen, met name is dit van belang voor de Stikstof-tafel (zie 6.2). de leden hebben daar immers een vertegenwoordigende positie, van allen in de sector. Het is van ieders belang ook van de “tegenpartij” dat die positie sterk is.

### **Nieuwe spelers, ook buiten de buiten de sectoren.**

Ik pleit ervoor ook buiten de sectoren , of aan de randen ervan, naar partners te zoeken.

Grote spelers in mestverwerking en kunstmestindustrie zullen een belang hebben bij innovatieve, meer circulaire, technieken. Kleinere start-ups verkennen ook dit veld, soms in samenwerking met universiteiten als WUR en TU-Delft en voorzien van subsidies via RVO. Een start-up als MEZT heeft de ammoniak-reductie als exclusieve focus. Subsidieregelingen en Brancheorganisaties als TechniekNL en NL-Ingenieurs kunnen wellicht een goede weg hier naartoe zijn.

Ik adviseer deze innovaties ook in het debat te betrekken, omdat deze soms ook (vergunning)-ruimte om hun werk te doen, en hebben baat bij aanpassing van de vaak vrij beperkende regeldruk.