

Verkenning Omgevingsproces Ternaard

Deelrapport Go of No Go?

Auteur(s): De Gemeynt

Datum: 20 juni 2018

Colofon

Dit rapport is opgesteld met de grootst mogelijke zorgvuldigheid door De Gemeynt Coöperatie UA ('De Gemeynt'). De voor dit rapport gebruikte gegevens zijn ontleend aan door De Gemeynt betrouwbaar geachte bronnen en publiekelijk bekende informatie. Voor de juistheid en volledigheid daarvan kan De Gemeynt niet instaan. De Gemeynt aanvaardt geen aansprakelijkheid voor directe of indirecte schade aan gebruikers van dit rapport. Het auteursrecht van deze publicatie berust bij De Gemeynt.

Pb 2018-0008

Juni 2018

De Gemeynt Coöperatie u.a.
Postadres: Elsbosweg 53
7381 BJ Klarenbeek
www.gemeynt.nl

Inhoudsopgave

Samenvatting	5
1. Inleiding	7
2. Bevindingen.....	8
2.1 Kader	8
2.2 Nut en Noodzaak	9
2.3 Belanghebbenden-raadpleging	11
2.4 Speelruimte	12
2.5 Ontwikkelperspectief	15
3. Keuze: omgevingsproces, of niet?	16
3.1 Overzicht Sleutelfactoren	16
3.2 Keuze: helderheid voordat uitvoering start	18
3.3 Ter afsluiting	19

Samenvatting

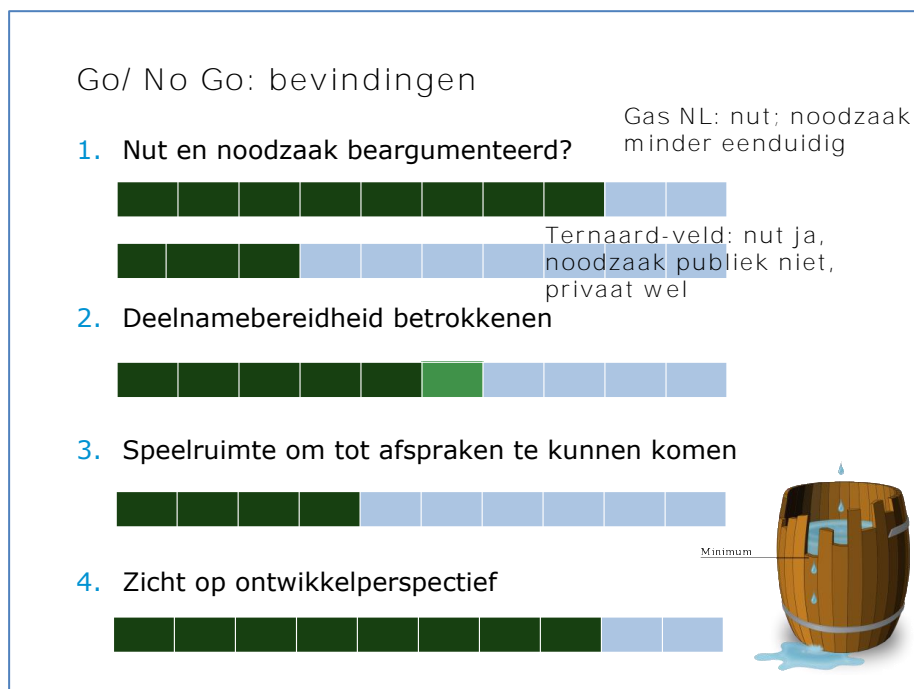
Het rapport 'Go of No Go' beschrijft de kennis en inzichten die in de verschillende deelprojecten Verkenning Omgevingsproces Ternaard zijn opgedaan, zodanig dat het Bestuurlijk Overleg (BO) goed onderbouwd kan besluiten of een omgevingsproces wordt gestart, en onder welke voorwaarden.

De sleutelfactoren die de haalbaarheid van een omgevingsproces bepalen zijn:

1. Nut en Noodzaak:
Is nut en noodzaak van gaswinning Ternaard beargumenteerd, wat zijn de argumenten voor en tegen?
2. Belanghebbenden en betrokkenen:
Hoe kijken de betrokkenen en belanghebbenden tegen een mogelijk omgevingsproces aan?
3. Speelruimte:
Is er speelruimte waarbinnen oplossingen gevonden kunnen worden als er een omgevingsproces komt?
4. Ontwikkelperspectief:
Is er zicht op een ontwikkelperspectief voor het gebied, dat richting geeft aan de ontwikkeling, aan de hand waarvan kan worden besproken of gaswinning daarbij past of passend gemaakt kan worden, of juist niet.

We beschrijven in welke mate deze factoren zijn ingevuld, aan de hand van de uitkomsten van de verschillende deelprojecten, waar afzonderlijke rapporten over zijn gemaakt.

Onderstaande figuur vat de bevindingen samen.



Aan de voorwaarden voor een kansrijk omgevingsproces is, per sleutelfactor, in verschillende mate voldaan. Achter elk van de factoren zit een genuanceerd verhaal dat eveneens meegewogen moet worden in de besluitvorming.

Uit de deelstudies komt naar voren dat er weliswaar bereidheid is aan een omgevingsproces mee te doen, maar er is wantrouwen jegens de initiatiefnemer en betrokken overheden, en weinig geestelijke ruimte een proces met volle inzet te doen als niet duidelijk is hoe besluitvorming over gaswinning, waar grote zorgen over zijn, in samenhang met het omgevingsproces zal plaatsvinden. De conclusie is dat een heldere keuze nodig is over de inzet in de uitvoeringsfase:

- Is de inzet die van een uitvoeringsfase gaswinning (als aan alle wettelijke eisen wordt voldaan), waarbij belanghebbenden meedenken over het hoe?
- Of is de inzet de ontwikkeling van de omgeving/het gebied, waarbij gaswinning onder voorwaarden een mogelijke *uitkomst* is, met de intentie daarover op gelijkwaardige basis te besluiten?

Deze twee varianten zijn beide denkbaar, maar zullen elk een ander deelnemersveld kennen, een andere dynamiek/procesverloop en andere uitkomsten.

1. Inleiding

Vanaf december 2017 heeft De Gemeeynt verkend of een Omgevingsproces Ternaard nodig en wenselijk is, en een voldoende kans op succes biedt. En zo ja, hoe zo'n proces er dan uit zou kunnen zien.

De aanleiding van deze verkenning is een voorgenomen gaswinning bij Ternaard (gemeente Dongeradeel). De initiatiefnemer (NAM), het bevoegd gezag (Ministerie van Economische Zaken en Klimaat, EZK), en de drie partijen die in het kader van de zgn. Rijkscoördinatieregeling (RCR) een adviserende stem hebben (Provincie Fryslân, Gemeente Dongeradeel en Wetterskip Fryslân), gezamenlijk het 'Bestuurlijk Overleg' (BO), hebben zich de vraag gesteld of het wenselijk en mogelijk is een ander proces te doorlopen dan gebruikelijk bij gaswinningen (en overigens ook andere grote projecten). Zo'n ander proces zou dan een zgn. Omgevingsproces moeten zijn, waarbij niet het project maar de omgeving centraal staat, en waarin een project (in dit geval gaswinning) en de voorwaarden waaronder dit kan plaatsvinden een mogelijke uitkomst is van een maatschappelijk dialoog- en onderhandelingsproces, in plaats van zoals gebruikelijk het vertrekpunt¹.

Het voorliggende rapport 'Go of No Go' beantwoordt de vraag of een Omgevingsproces wenselijk en haalbaar is en onder welke voorwaarden.

Vertrekpunten voor beantwoording van de go/no-go-vraag zijn de volgende overwegingen:

1. Bij de start van deze verkenning heeft het BO aangegeven te willen inzetten op een Omgevingsproces *tenzij* tijdens uit deze verkenning zou blijken dat dit niet wenselijk of haalbaar is.
2. De uiteindelijke keuze (ja/nee omgevingsproces, of een ander traject, wat en hoe?) wordt gemaakt door het BO.
De Gemeeynt reikt op basis van de deelprojecten beelden, mogelijkheden en randvoorwaarden aan zoals deze uit de deelprojecten naar voren komen, maar kiest niet, en sorteert ook op geen enkele wijze op een keuze voor.
Daarom heeft De Gemeeynt bij de start van de verkenning aangegeven niet voor de uitvoeringsfase in aanmerking te willen komen, om iedere schijn van belang bij welke uitkomst van de verkenning dan ook te vermijden.
3. 'Succes' en 'opbrengst' van een Omgevingsproces is *niet* het kunnen realiseren, of juist tegenhouden, van een plan of project - in dit geval gaswinning - maar moet worden gezien als de *mate van overeenstemming en verantwoordelijkheid ('eigenaarschap') over de te maken afspraken.*

¹ Voor een uitgebreidere beschrijving van de achtergrond en aanleiding van dit project, zie het Eindrapport Verkenning Omgevingsproces Ternaard

2. Bevindingen

2.1 Kader

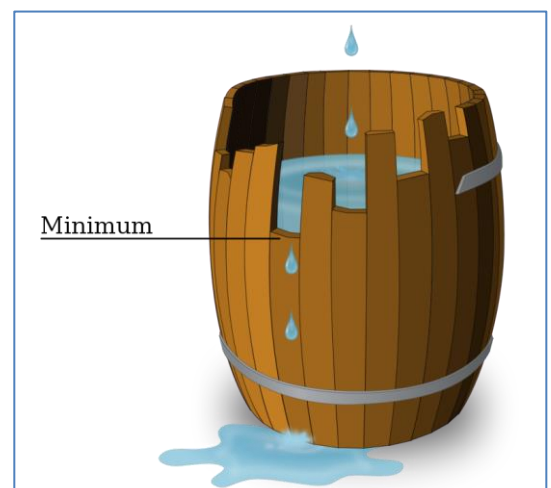
Bij het begin van de verkenning is in het projectplan vastgelegd wat de maatstaven zijn om de wenselijkheid en haalbaarheid van een Omgevingsproces aan af te meten. Dit projectplan is door het BO, als gezamenlijke opdrachtgevers, geaccordeerd, en is daarmee ook de leidraad voor deze rapportage 'Go of No Go'. Het projectplan is mede gebaseerd op een breed scala aan omgevingsprocessen, succesvolle zowel als minder succesvolle, die een redelijk eenduidig beeld geven van de condities die nodig zijn om een Omgevingsproces te laten slagen.

Sleutelfactoren voor een Go (van het Omgevingsproces) of een No Go zijn de volgende:

1. Nut en Noodzaak:
Is nut en noodzaak van gaswinning Ternaard beargumenteerd, wat zijn de argumenten voor en tegen?
2. Belanghebbenden en betrokkenen:
Hoe kijken de betrokkenen en belanghebbenden tegen een mogelijk Omgevingsproces aan?
3. Speelruimte:
Is er speelruimte waarbinnen oplossingen gevonden kunnen worden als er een Omgevingsproces komt?
4. Ontwikkelperspectief:
Is er zicht op een ontwikkelperspectief voor het gebied, dat richting geeft aan de ontwikkeling, aan de hand waarvan kan worden besproken of gaswinning daarbij past of passend gemaakt kan worden, of juist niet.

Als beeld wordt het Vat van Liebig, oftewel de Wet van de Limiterende Factor gebruikt. Deze biologische 'wet' beschrijft dat de opbrengst van een gewas wordt bepaald door de factor die het minst aanwezig is. Als de lichthoeveelheid beperkend is, helpt extra kunstmest geven niet meer. Zo kan de opbrengst van een omgevingsproces afhangen van de voorwaarde waaraan naar verhouding het minst is voldaan.

De beoordeling van wenselijkheid en haalbaarheid van een Omgevingsproces is uiteraard minder hard en exact dan deze biologische wet, maar het denken in deze termen helpt wel een beeld te krijgen van de kansrijkheid van een Omgevingsproces, en van de condities waaraan zou moeten worden voldaan om een goede 'opbrengst' te krijgen.



In dit hoofdstuk wordt onderzocht in welke mate aan deze sleutelfactoren is voldaan. Daarvoor wordt geleund op de deelrapporten betreffende de verschillende Werkpakketten (WP's) die als Bijlagen bij de eindrapportage meegaan, en hier beknopt worden geresumeerd.

2.2 Nut en Noodzaak

Tijdens een openbare zitting op 29 maart 2018 hebben het Ministerie van EZK, de NAM, de Provincie Fryslân, de Gemeente Dongeradeel en het Wetterskip Fryslân hun argumenten voor dan wel tegen nut en noodzaak van gaswinning in Ternaard naar voren gebracht. Daarover zijn ze bevroegd door een onafhankelijk panel dat naar onderbouwing, consistentie en aannames zocht, en door de aanwezigen in de zaal. Voor een uitgebreide beschrijving van de werkwijze en bevindingen verwijzen we hier naar het Deelrapport Nut en Noodzaak, argumentenanalyse.

Het panel bracht naar voren dat argumenten voor (of tegen) 'nut' onderscheiden moeten worden van argumenten voor (of tegen) 'noodzaak'. Daarmee is bij de evaluatie rekening gehouden.

Samenvattend leverde het Werkpakket Nut en Noodzaak het volgende op:

1. De noodzaak van een transitie naar een duurzame CO₂-emissiearme of -loze energiehuishouding, wordt breed onderschreven.
2. Tijdens die transitie zal aardgas nog een zekere tijd nodig zijn, zij het in afnemende mate.
3. Beargumenteerd is (door EZK en NAM) dat als en zo lang aardgas tijdens de transitieperiode nog nodig is, het economisch en klimaattechnisch (CO₂-voetafdruk per m³ gas) beter is dit gas in Nederland te winnen dan van elders te halen.
4. Beargumenteerd is dat de andere *effecten* (dan economie en CO₂-voetafdruk) gerelateerd aan leefbaarheid en behoud van natuurwaarde redenen *kunnen* zijn toch niet in eigen land te winnen.
De afweging in welke mate deze effecten doorslaggevend zouden moeten zijn is hier niet gemaakt.
5. Beargumenteerd is voorts dat deze negatieve effecten voor een zeer groot veld (Groningen) niet vergelijkbaar zijn met een klein veld (zoals Ternaard). Aangevend is dat dit dan uit onderzoek moet blijken.
6. Beargumenteerd is (door EZK en NAM) dat het *nut* heeft gas uit binnenlandse kleine velden in zijn algemeenheid te winnen, waar dat - blijkend uit nader onderzoek per veld - verantwoord kan. In hoeverre dit ook (nationaal) *noodzakelijk* is, is minder eenduidig beargumenteerd.
7. Beargumenteerd is (door NAM) dat winning van het Ternaard-veld vanuit het perspectief van het regionale gassysteem (Anjum-systeem) nuttig en vanuit het private belang van NAM noodzakelijk is.
8. Dat winning van het Ternaard-veld vanuit publiek belang noodzaak is, is indirect beargumenteerd (door EZK): alle kleine velden gezamenlijk zijn nuttig en noodzakelijk, des te meer nu de gaskraan in Groningen versneld dichtgaat; alle kleine velden samen vormen een ketting waar je niet 'naar believen' een schakel uit kunt halen; dus elk veld dat verantwoord gewonnen kan worden is nuttig, of er harde noodzaak is, is minder eenduidig. En omgekeerd: elk maatschappelijk verantwoord te


winnen veld dat *niet* gewonnen wordt brengt de winning uit andere kleine velden in gevaar.

9. Beargumenteerd is (door Provincie en Wetterskip) dat de effecten van winning zodanig kunnen zijn dat winning niet zou moeten plaatsvinden. Effecten betreffen dan met name bodemdaling en mogelijk bodembeweging met schade tot gevolg, maar ook economische effecten (waardedaling), gevolgen voor het watersysteem, ecologische effecten (Waddenzee), en sociale en andere gevolgen (onrust, mogelijk verlies van werelderfgoed-status).
Deze mogelijke effecten leiden tot zorgen. Deze effecten zouden via nader onderzoek en een proces van joint-fact-finding kunnen worden verhelderd.
10. Beargumenteerd is (door de Gemeente) dat *als* gaswinning doorgaat, er een faire verdeling van lusten en lasten zou moeten zijn. Dit argument heeft in zoverre betrekking op nut en noodzaak dat een nationaal te beargumenteren nut en noodzaak ook lokaal als zodanig ervaren kan worden als een gebied niet alleen de lasten maar ook iets van de lusten ondervindt.


Alles overziend is het beeld op basis van het deelproject nut en noodzaak dat het nut van gaswinning in Nederland helder is beargumenteerd. De noodzaak van de gaswinning (uit kleine velden) in Nederland is minder eenduidig. De noodzaak van winning in Ternaard zelf is niet als zodanig beargumenteerd: ieder klein veld dat ingezet kan worden heeft meerwaarde, maar geen enkel veld is onmisbaar.

De argumenten tegen winning hebben met name te maken met de (mogelijke) effecten en de aanvaardbaarheid daarvan.

Nut en noodzaak: conclusies



**Gas NL: nut;
noodzaak
minder
eenduidig**



**Ternaard-veld: nut ja,
noodzaak publiek niet,
privaat wel**

Onderscheid nut van noodzaak

Gas NL

- Nut: beargumenteerd (EZK, NAM) en niet weersproken
- Noodzaak: niet als zodanig beargumenteerd, klimaatvoordeel wel van belang.

Gasveld-Ternaard

- Nut: beargumenteerd (EZK, NAM), niet weersproken
- Noodzaak: alle kleine velden leveren een positieve bijdrage maar geen enkel veld is onmisbaar.
- Argumenten tegen noodzaak: (mogelijke) effecten en risico's, afgewogen tegen nut. Verdeling baten en risico's

2.3 Belanghebbenden-raadpleging

In samenwerking met bureau Partoer zijn belanghebbenden en betrokkenen geraadpleegd, in de vorm van 29 gesprekken met organisaties en groeperingen die tevens de stem van hun 'achterban' vertegenwoordigen, en aanvullend met 16 individuen die te kennen hadden gegeven persoonlijk gehoord te willen worden.

Voor een uitgebreide beschrijving van de werkwijze en bevindingen wordt verwezen naar het Deelrapport Gesprekken met Belanghebbenden dat hier kort en puntsgewijs wordt weergegeven ten behoeve van de go/no-go-besluitvorming:

- De belanghebbenden-raadpleging is een goed onderbouwde 'foto' van de opvattingen die lokaal, regionaal en nationaal leven.
- Er is veel medewerking verleend; men was in het algemeen blij gehoord te worden.
- Het beeld rijst op van een kwetsbare samenleving met een sterke sociale cohesie en identiteit/eigenheid. En met een grote behoefte met respect behandeld te worden.
- Er zijn zorgen over de ontwikkeling van het gebied; ongeveer de helft van de zorgen heeft met de voorgenomen gaswinning te maken
- Een meerderheid wil liever geen gaswinning tenzij op voorhand goede randvoorwaarden kunnen worden afgesproken, dan wel staat neutraal tegenover gaswinning. Een klein deel is zeer sterk gekant tegen gaswinning.
- Er zijn ideeën en wensen over de ontwikkeling van het gebied. Die sluiten aan bij de schaal en kracht van het gebied, en zijn in die zin realistisch en in principe realiseerbaar.
- Er is in principe steun voor een Omgevingsproces, maar niet onvoorwaardelijk:
 - Er is een groot wantrouwen jegens overheden en NAM.
 - Er moet gelegenheid zijn volwaardig en op alle onderdelen en aspecten mee te doen.
 - Er moet ruimte zijn om alle belangen en zienswijzen een plaats aan tafel te geven.
- Hoe dichter men bij de mogelijke winningslocatie woont of werkt, des te groter de weerstand tegen gaswinning.

Op basis van de belanghebbenden-consultatie is de conclusie:

1. Er is ruimte voor een oprecht gevoerd Omgevingsproces.
2. Deze ruimte is geen gegeven. Er is veel wantrouwen, die maakt dat de ruimte voor een Omgevingsproces verdiend moet worden:
 - a. Door helderheid *vooraf* te geven:
 - Is het proces erop gericht om gaswinning mogelijk te maken waarbij verder wel zoveel mogelijk aan de zorgen en wensen van de belanghebbenden tegemoet wordt gekomen? of
 - Is het proces volledig open, waarbij een uitkomst 'geen gaswinning', als resultaat is van het Omgevingsproces, even zwaar telt als een uitkomst 'gaswinning onder voorwaarden x, y, z'.
 - b. Door *tijdens* het proces voortdurend te werken aan openheid en vertrouwen.
3. Als er een Omgevingsproces komt, wil men meepraten over vier grote thema's:
 - a. Ontwikkelperspectief
 - b. Gaswinning
 - c. Leefbaarheid


d. Energietransitie

Deze vier thema's kunnen in acht dialoogtafels worden verkend.


4. Er is weinig 'geestelijke ruimte' voor de thema's Leefbaarheid en Energietransitie als er onduidelijkheid is over het thema Gaswinning. Daarover is helderheid vooraf (zie hierboven 2.a.) geboden: schenk klare wijn over de rol van gaswinning in het Omgevingsproces, is het inzet/doel of is het een mogelijke uitkomst?

Alles overziende is het beeld van de ruimte voor een Omgevingsproces, gehoord de belanghebbenden, als volgt samen te vatten:

Belanghebbenden consultatie: conclusies



- Ruimte voor omgevingsproces
- Maar ook: groot wantrouwen
- Onhelderheid (over uitkomst gaswinning in relatie tot OP) voedt wantrouwen
- Helderheid vooraf kan wantrouwen wegnemen
 - Gaswinning als doel/inzet van het proces, dan wel
 - Gaswinning als mogelijke uitkomst van het proces, waarbij een mogelijke uitkomst 'geen gaswinning' dan even zwaar gewogen moet worden



2.4 Speelruimte

Het begrip 'speelruimte' verwijst naar de *mogelijkheden* die bij het begin van een Omgevingsproces aanwezig zijn, of die tijdens dat proces kunnen ontstaan, om afspraken over de gebiedsontwikkeling te realiseren. Speelruimte kan financieel zijn, of financiële onderdelen omvatten, maar ook niet-financiële, zoals de bereidheid de gezamenlijke invloed uit te oefenen om bepaalde wensen gerealiseerd te krijgen.

Wat speelruimte *niet* is, is compensatie voor schade en andere lasten. Als er schade optreedt, wordt deze vergoed, is het algemene uitgangspunt. Speelruimte is de mate waarin ook 'lusten' worden vrijgemaakt naar aanleiding van een plan of voornemen.

Beelden over speelruimte zijn ontleend aan een veelheid van bronnen: beschrijvingen van omgevingsprocessen en vergelijkbare maatschappelijke onderhandelingsprocessen in studies, eigen ervaringen van De Gemeeynt met omgevingsprocessen, uitwisseling van ideeën in individuele gesprekken en beleidsmedewerkers- en BO-vergaderingen. Een deel daarvan was al gestart voor aanvang van deze verkennings- en kwartiermakersfase.

Ten behoeve van een go/no-go-besluit onderscheiden we twee zienswijzen over de speelruimte:

1. In de eerste zienswijze is er een nut- en noodzaakargumentatie op nationaal niveau, waaraan op lokaal niveau medewerking gegeven dient te worden. Bestuurlijke medewerking moet dan gegeven worden als aan alle wettelijke procedures, regelingen en kaders is voldaan (zoals RCR, MER, vergunningseisen).
Speelruimte in deze zienswijze kan worden geboden door de onderneming die de activiteit wil uitvoeren, maar bijvoorbeeld ook door het bevoegd gezag dat de vergunning uitdeelt en ook baat (denk aan de Nederlandse Staat) heeft bij het doorgaan van een project. Achterliggende gedachte is die van Maatschappelijk Verantwoord Ondernemen (MVO), waarbij een onderneming niet alleen waarde voor zichzelf creëert, maar ook voor de omgeving waarin hij onderneemt.
2. Het gebied/de omgeving levert een dienst aan de ondernemer en de nationale overheid die een bovenliggend belang vertegenwoordigt, door een activiteit te accommoderen die voor dat gebied op zichzelf niet nodig is, of er wellicht mee op gespannen voet staat. In deze zienswijze komen het gebied/de omgeving en de lokale gemeenschap tot een passende waardebeoordeling voor deze dienst met de onderneming en de vergunningverlener, op basis van gelijkwaardigheid. In deze zienswijze is in wezen sprake van een transactie tussen enerzijds een gebied waarin een activiteit gepland is en de ondernemer c.q. vergunningverlener anderzijds.

Er is *geen* eenduidig antwoord te geven op de vraag welke zienswijze in welke situatie de meeste kans op succes biedt. Waarbij 'kans op succes' te zien is als:

- Een goed proces waarin alle belangen zich gehoord voelen, hun inbreng kunnen hebben en de uitkomst, welke dan ook, mede dragen.
- Het doorgaan van een voorgenomen project.

Elk Omgevingsproces is anders, er zijn niet op voorhand aanbevelingen te doen, partijen zullen zelf moeten reflecteren op de speelruimte die ze willen bieden (zienswijze 1) of gezamenlijk willen creëren (zienswijze 2).

Vanuit deze optiek kijken we naar de vraag in hoeverre in de factor speelruimte in voldoende mate is voorzien. Dan valt het volgende te constateren.

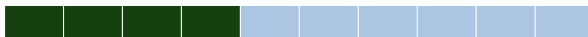
1. Het is niet eenduidig welke zienswijze (in het BO) overweegt of gaat overwegen, zienswijze 1 (speelruimte op basis van 'MVO'), of zienswijze 2 (speelruimte als transactie: lokale dienstverlening voor een project met landelijke nut en noodzaak). Opvattingen van de verschillende BO-leden lopen uiteen, en veranderen en nuanceren ook nog eens in de loop van de tijd.
2. Indien zienswijze 1 als maatgevend zou worden gekozen is nog niet helder wat vanuit dat perspectief als speelruimte zou worden geboden.
Wel kan gesteld worden dat het gebruikelijk is dat NAM bij projecten bovenwettelijke activiteiten ontplooit. Verder werkt het ministerie van EZK aan een herziening van het kleineveldenbeleid, waarin een (fiscale) regeling wordt aangekondigd die het gaswinningsbedrijf meer financiële armslag voor lokale 'plussen' biedt.
Geen van de partijen in het BO heeft kwantitatieve uitspraken over speelruimte gedaan.
3. Als zienswijze 2 als maatgevend wordt gekozen is evenmin duidelijk hoeveel speelruimte vanuit dit perspectief zou kunnen ontstaan. Deze zienswijze is

betrekkelijk nieuw, de implicaties ervan zijn niet uitgekristalliseerd. Er is geen beeld bij wat een 'faire vergoeding' voor de 'omgevingsdienst' accommoderen van landelijk nuttig en noodzakelijk geachte gaswinning zou zijn. In het deelrapport Speelruimte, bijlage bij de eindrapportage, worden wel enkele 'ervaringsgetallen' gegeven op basis van andere omgevingsprocessen in binnen- en buitenland. De relatieve nieuwheid van deze zienswijze kan partijen huiverig maken deze optiek te kiezen, omdat de mogelijkheid bestaat dat een precedent voor een trend wordt geschapen die minder gewenst wordt geacht. Dat kan ook het experimenteren met zo'n zienswijze belemmeren.

4. Zienswijze 2 doet het meest recht aan de wens van het gebied om volwaardig en met respect behandeld te worden (dan gaat het immers om een transactie, om partnerschap). Speelruimte die vanuit zienswijze 1 wordt aangeboden kan gemakkelijk als 'spiegeltjes en kraaltjes' worden ervaren, dan wel door felle tegenstanders van gaswinning als zodanig worden neergezet.
5. Op te merken is dat de ideeën over de ontwikkeling van het gebied voortvloeiend uit de belanghebbenden-consultatie zoals gezegd 'realistisch en realiseerbaar' lijken.
6. Helderheid over de speelruimte voorafgaande aan de uitvoeringsfase, vanuit welke zienswijze die speelruimte dan ook wordt geboden, is bevorderlijk voor een goed Omgevingsproces. Als de speelruimte *tijdens* de uitvoeringsfase moet worden 'bevochten' geeft dat het risico dat verwachtingen worden beschaamd. Dat kan het vertrouwen, dat bij aanvang toch al broos is, ondergraven.

Alles overziend is het beeld ten aanzien van de speelruimte als volgt:

Speelruimte



- Er is thans nog geen helderheid over de speelruimte die gaat worden geboden
- Onhelderheid over speelruimte voor het begin van de uitvoeringsfase is risico, helderheid vooraf stroomlijnt het proces
- Speelruimte die op basis van gelijkwaardigheid (partnerschap) wordt bepaald biedt meer kans op een vruchtbaar uitvoeringsproces dan speelruimte die eenzijdig wordt bepaald.

2.5 Ontwikkelperspectief

Het begrip Ontwikkelperspectief verwijst naar de visie op de gewenste en mogelijke ontwikkeling van een gebied: welke ruimtelijke en sociaaleconomische kwaliteiten worden nagestreefd? Hoe wil men in de toekomst wonen, werken, recreëren, leven, gegeven de huidige kenmerken van het gebied?

In de belanghebbenden-raadpleging zijn veel ideeën hierover opgehaald. Daarnaast is een 'proces-atelier' gehouden om te inventariseren welke initiatieven en processen er al lopen die zouden kunnen leiden tot wat we een Ontwikkelperspectief kunnen noemen. 'De oogst' van beide (belanghebbenden-raadpleging en proces-atelier) gaan in dezelfde richting.

Idealiter is een Ontwikkelperspectief een (breed) gedeeld beeld van hoe de toekomst eruit zou kunnen zien, en hoe deze, gezien de huidige kwaliteiten en kenmerken, ook gerealiseerd kan worden. De afbakening (scope) wordt bepaald door de sociaaleconomische en culturele samenhang.

Een Ontwikkelperspectief heeft een zelfstandige waarde om richting te geven aan een gemeenschappelijk streven, maar kan ook gebruikt worden om te toetsen of en hoe 'externe' ontwikkelingen zoals in dit geval gaswinning bij het Ontwikkelperspectief passen. Tenslotte biedt een Ontwikkelperspectief ook aanknopingspunten voor uitvoering: wat voor instrumenten en maatregelen sluiten het best aan bij wat voor het gebied nodig is?

Er lopen verschillende initiatieven en programma's, waaronder het ANNO-programma, die bouwstenen voor een ontwikkelperspectief opleveren. Ook uit de belanghebbendenconsultatie zijn tal van ideeën en opties naar voren gekomen. Hoewel in deze verkennings- en kwartiermakersfase relatief weinig accent lag op het Ontwikkelperspectief, leverden de beperkte inspanningen al bruikbare ideeën op. Deze kunnen in een 'tafel' ontwikkelperspectief in de uitvoeringsfase worden uitgewerkt en besproken.

Alles overziend is het beeld dat het op basis van bestaande inzichten en lopende initiatieven goed mogelijk is een richtinggevend Ontwikkelperspectief uit te werken.

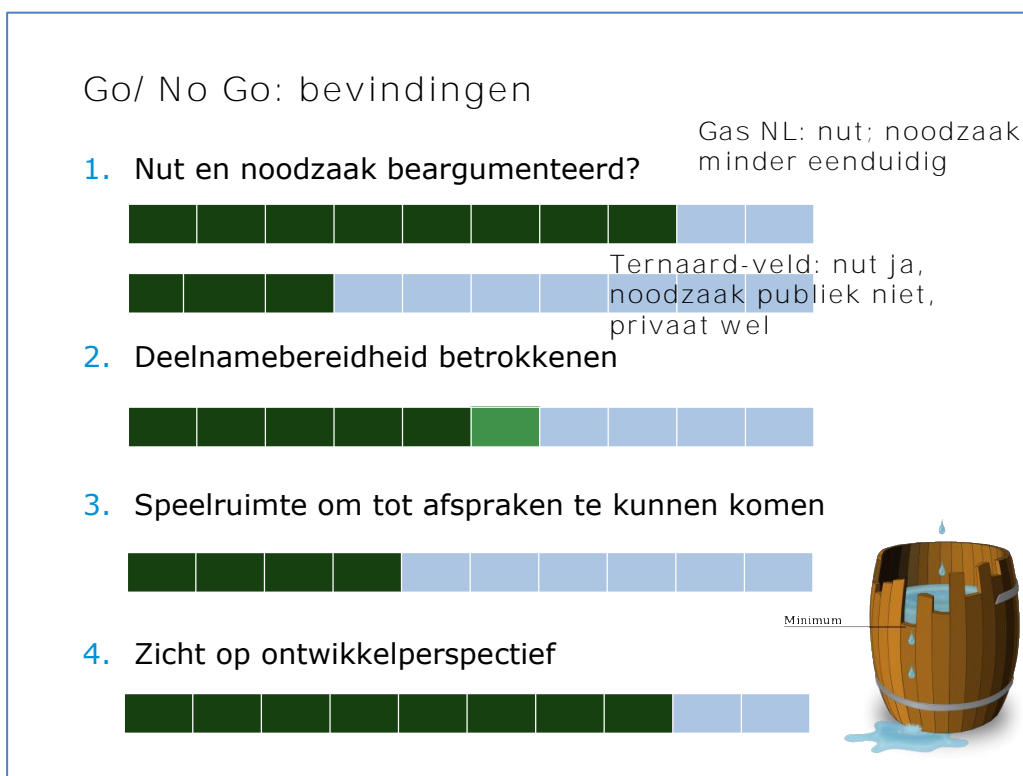
Ontwikkelperspectief

- Ideeën belanghebbenden/bewoners gaan in dezelfde richting als beelden die uit lopende processen naar voren komen
- Mogelijkheid ontwikkelperspectief te maken geen beperkende factor
- Afbakening (scope):
 - Sociaaleconomisch samenhangend gebied
- Vorm-, inhouds- en proceseisen:
 - Moet bruikbaar zijn om te zien of/hoe gasproject kan bijdragen
 - En bruikbaar om andere bijdragen te mobiliseren
 - Passend bij schaal, kenmerken, opgaven & absorptievermogen gebied
 - Aansluiten bij bestaande 'voertuigen' en initiatieven

3. Keuze: omgevingsproces, of niet?

3.1 Overzicht Sleutelfactoren

Ten behoeve van de afweging Go of een No Go voor het omgevingsproces vatten we hieronder de sleutelfactoren zoals in het vorige hoofdstuk beschreven samen.



Aan de voorwaarden voor een kansrijk Omgevingsproces is, per sleutelfactor, in verschillende mate voldaan. Achter elk van de factoren zit een genuanceerd verhaal dat eveneens meegewogen moet worden in de besluitvorming. Het is geen wiskunde, maar een politiek-maatschappelijke afweging, waarvoor De Gemeynt beelden en bouwstenen aandraagt, terwijl het BO de keuzes maakt.

Enkele opmerkingen daarom bij bovenstaand overzicht, naast hetgeen al in de verschillende paragrafen in hoofdstuk 2 is gezegd.

Nut en noodzaak.

Na uitwisseling van alle argumenten blijft als belangrijke controverser een vraagstuk van *weging*. Weegt het nationale nut (eenduidig beargumenteerd) en de noodzaak (beperkt beargumenteerd) van de winning van het Ternaard-veld op tegen de (beargumenteerde)

lokale negatieve effecten? Het is logisch dat verschillende spelers tot een andere afweging komen.

Factoren die, voorafgaande aan de uitvoering van een Omgevingsproces of tijdens zo'n proces, deze afweging anders kunnen doen uitvallen zijn:

- Een aanvullende argumentatie voor het Ternaard-veld, als deze te geven valt, die naast nut ook noodzaak vanuit een publiek-maatschappelijk belang scherper aantoont.
- Een helderder beeld van de speelruimte (zie onder) die tot een andere verdeling kan leiden van lusten (baten: in de percepties nu slechts op nationaal niveau) en lasten (effecten, risico's: in de percepties nu uitsluitend op lokaal niveau).
- Een meer eenduidig *en* gedeeld beeld van de effecten en risico's van gaswinning. Er zijn veel zorgen bij de belanghebbenden over gaswinning, de informatie is nog beperkt. Betere informatie en vooral ook de mogelijkheid een *gedeeld* beeld van de feiten te krijgen geeft ruimte in een Omgevingsproces.
In deze factor wordt deels voorzien door het besluit van het BO om EZK en NAM te vragen een informatiebijeenkomst over de effecten van de voorgenomen gaswinning te houden. Tijdens de uitvoering van het Omgevingsproces zal er ruimte moeten zijn voor *joint-fact-finding* en zijn gezamenlijke keuzes van belang.

Deelnamebereidheid belanghebbenden.

De bereidheid deel te nemen aan een Omgevingsproces is hoog, maar bij deze uitspraak horen wel drie belangrijke kanttekeningen:

1. Er is deelnamebereidheid maar er is ook een groot wantrouwen jegens alle BO-partijen. Dat kan alleen maar worden weggenomen door heldere keuzes en inzet vooraf, en vertrouwenwekkend optreden tijdens de eventuele uitvoering.
2. Onduidelijkheid over de precieze rol en plek van gaswinning in het Omgevingsproces leidt tot verwarring en vergroot het wantrouwen. Een duidelijke stellingname over de positie van gaswinning in het omgevingsproces (zie onder) is nodig.
3. Belanghebbenden hebben bij het aangeven van deelnamebereidheid aangegeven dat de participatie dan ook volledig en volwaardig zou moeten zijn: participatie op alle wezenlijk geachte thema's, voldoende tijd, en een zware stem in de besluitvorming.

Speelruimte

De factor speelruimte lijkt momenteel de limiterende factor voor een succesvol Omgevingsproces. Dat is niet omdat er geen speelruimte zou zijn (alle partijen hebben wel signalen afgegeven dat er speelruimte nodig is en ook geboden kan worden), maar vooral omdat deze aan het begin van een uitvoeringstraject niet voldoende *helder* is. Dat betekent dat een zekere speelruimte *tijdens* de uitvoeringsfase zou moeten worden uitonderhandeld. Dat is niet onmogelijk, maar het belast wel het proces, en moeizame voortgang op dit punt kan het vertrouwen, toch al broos, gemakkelijk ondermijnen.

Het verdient aanbeveling voor de start van de uitvoeringsfase helderheid te bieden.

Ontwikkelperspectief

Alles wijst erop dat het mogelijk moet zijn een breed gedragen ontwikkelperspectief te maken dat de basis kan zijn voor een gebiedsontwikkeling die past bij de karakteristieken van het gebied en bij de wensen en mogelijkheden van belanghebbenden.

3.2 Keuze: helderheid voordat uitvoering start

Deze verkennings- en kwartiermakersfase heeft veel inzichten opgeleverd die voor de vormgeving van de uitvoering van een Omgevingsproces Ternaard van belang zijn. Voor de uitvoering staan nog verschillende wegen open. Uit met name de raadpleging van belanghebbenden komt een grote behoefte aan helderheid vooraf tevoorschijn. Deze betreft de *precieze* rol en plaats van gaswinning in het omgevingsproces.

In de huidige situatie met veel wantrouwen is een overheersend gevoel dat een eventueel Omgevingsproces wordt ingezet *om gaswinning mogelijk te maken*. Als voor die inzet wordt gekozen, dan kan dat maar beter direct helder worden gemaakt, dan weet iedereen waar men aan toe is. In onze terminologie is dan geen sprake meer van een Omgevingsproces, maar van een omgevingsspoor, of een gaswinningsproject met bovengemiddelde aandacht voor omgevingsmanagement (zie hieronder).

De wens bij de meeste belanghebbenden is een open omgevingsproces te doorlopen waarin het gebied en zijn inwoners ook echt centraal staan, en waarin zonder vooraf vaststaande uitkomst kan worden besproken of en hoe gaswinning in een ontwikkelperspectief past. Dat betekent dat betrokkenen dan ook een zware stem in de uiteindelijke afweging moeten hebben, waarbij al bij de start van de uitvoeringsfase duidelijk wordt gemaakt hoe die zware stem dan in de besluitvorming telt.

De kernvraag die op basis hiervan bij het BO op tafel wordt gelegd is dan ook:

Is het BO c.q. alle partijen vertegenwoordigd in het BO, bereid *met belanghebbende samen te besluiten* tot al dan niet gaswinning?

(naast 'bereid' speelt ook 'in staat': is er politieke dan wel juridische ruimte voor deze opstelling, of ten minste om de bereidheid en intentie uit te spreken?)

Als het antwoord een volmondig 'ja' is, is een Omgevingsproces haalbaar en mogelijk.

Daarin kan met belanghebbenden en BO-partijen onder leiding van een onafhankelijke procesbegeleider gezocht worden naar een toekomstperspectief met als *mogelijke uitkomst* dat gaswinning onder gezamenlijk geaccordeerde randvoorwaarden aanvaardbaar of zelfs gewenst is.

De vraag is of BO-partijen erop durven te vertrouwen dat hun casus voor gaswinning zo sterk is dat ze in gezamenlijkheid en in dialoog met de belanghebbenden een ontwikkelperspectief kunnen vormgeven waarin gaswinning past en waaraan gaswinning zelfs kan bijdragen.

En de tegenvraag is of BO-partijen het risico durven nemen dat zo'n beeld *niet* wordt gevonden, en er tijdens het Omgevingsproces *geen* breed onderschreven perspectief inclusief gaswinning ontstaat. Dan zouden BO-partijen ook de bereidheid moeten hebben (en daartoe ook 'in staat' zijn) van gaswinning af te zien.

Als het antwoord 'nee' is, kan beter geen omgevingsproces zoals hier gedefinieerd worden gestart.

Het alternatief is dan het gebruikelijke traject van vergunning verlening waarbij men de optie heeft te streven naar een hoge mate van betrokkenheid (het 'omgevingsspoor'). In een omgevingsspoor betrekken de voor gaswinning verantwoordelijken (winningsbedrijf en bevoegd gezag EZK) de samenleving bij de voorbereiding van de winning. Zo'n proces staat in principe participatie en inspraak toe, en ook hier geldt de noodzaak van een onafhankelijke procesbegeleiding.

Het risico is dat het bestaande wantrouwen tegen de BO-partijen daarmee niet zal verdwijnen, maar mogelijk zal worden versterkt. In deze route zal slechts een deel van de belanghebbenden mee willen doen. Zo'n proces waarin de inzet 'gaswinning als aan alle wettelijke eisen wordt voldaan' op voorhand helder is, heeft kans van slagen maar de uitslag is niet op voorhand zeker. Gezien de situatie in Groningen en de lokale onrust is de kans op landelijke politieke bemoeienis met Ternaard aanwezig, waardoor winning alsnog wordt tegengehouden.

Bouwstenen voor een vervolproces die in deze verkenningsfase zijn klaargezet ten behoeve van een Omgevingsproces, zijn geheel of gedeeltelijk bruikbaar voor een omgevingsspoor, het participatieproces waarin gaswinning uitgangspunt is. Maar de inzet zet de toon in het proces, en bepaalt ook hoe deelnemers zich zullen willen opstellen.

Onze conclusie is vooral *dat* een heldere keuze nodig is, omdat in de huidige situatie er weliswaar bereidheid is aan een Omgevingsproces mee te doen, maar er weinig geestelijke ruimte is dit met volle inzet te doen als niet duidelijk is hoe besluitvorming over gaswinning, waar grote zorgen over zijn, in samenhang met het omgevingsproces zal gebeuren.

De afweging zal per BO-partij kunnen verschillen, en hangt af van:

- Ieders inschatting van de vraag welk traject het eigen belang het meest dient.
- De bestuurs- of besluitvormingsstijl die wordt nagestreefd.
- De bereidheid en mogelijkheid een benadering te ondersteunen die voor de eigen doelen en belangen wellicht niet de eerste keus is, maar waar wel mee te leven valt als deze bredere belangen dient.

3.3 Ter afsluiting

In lijn met eerdere uitspraken van het BO bij de start van deze verkenning zou een Omgevingsproces het 'voorkeursalternatief' zijn.

Dat betekent dat de omgeving als uitgangspunt wordt genomen en centraal staat, dat de ontwikkeling van het gebied als zorg en verantwoordelijkheid van het gehele BO wordt ervaren, dat belanghebbenden volledig meedoen in de besluitvorming en dat zowel gaswinning als geen gaswinning voor alle partijen acceptabel zijn als uitkomst van het proces.

Er kunnen in deze go/no-go-rapportage en in het eindrapport plus bijlagen ook redenen worden gevonden om in plaats daarvan voor een omgevingsspoor te kiezen. Dat betekent dat gaswinning als uitgangspunt wordt genomen, dat belanghebbenden meedenken over uitvoeringswijzen en randvoorwaarden, en dat gaswinning doorgaat als aan de wettelijke eisen wordt voldaan maar wel met inachtneming van de belangen en wensen die tijdens het omgevingsspoor naar voren komen.

Beide modellen, het voorkeursalternatief Omgevingsproces als het omgevingsspoor, zijn denkbaar; de verschillen zitten in de inzet en de vraagstelling en als gevolg daarvan een ander procesverloop. Van belang is *dat* er vooraf eenduidig gekozen wordt, *wat* er gekozen wordt is aan het BO, waarvoor hier de overwegingen zijn aangereikt.