

# **Verkenning Omgevingsproces Ternaard**

## **Eindrapport**

Auteur(s): De Gemeynt u.a.

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 2018-00012

Juni 2018

De Gemeynt Coöperatie u.a.  
Postadres: Elsbosweg 53  
7381 BJ Klarenbeek  
[www.gemeynt.nl](http://www.gemeynt.nl)

## Inhoudsopgave

<b>Terminologie en begrippenkader .....</b>	<b>4</b>
<b>1. Inleiding .....</b>	<b>6</b>
<b>Opbouw van het eindrapport</b>	<b>6</b>
<b>2. Achtergrond en vraagstelling .....</b>	<b>7</b>
<b>2.1 Achtergrond</b>	<b>7</b>
<b>2.2 Vraagstelling, en vragen over de vraagstelling</b>	<b>8</b>
<b>3. Werkwijze .....</b>	<b>10</b>
<b>4. Samenvattingen van de resultaten .....</b>	<b>13</b>
<b>4.1 Nut en noodzaak, argumentenanalyse</b>	<b>13</b>
<b>4.2 Raadpleging van belanghebbenden</b>	<b>14</b>
<b>4.3 Speelruimte</b>	<b>16</b>
<b>4.4 Advies Go-No Go</b>	<b>17</b>
<b>4.5 Proces-ateliers</b>	<b>19</b>
4.5.1 Ontwikkelperspectief .....	19
4.5.2 Zekerstelling en schadeafhandeling .....	19
4.5.3 Communicatie .....	20
4.5.4 Sturingsmodel .....	20
<b>Bijlagen .....</b>	<b>21</b>
<b>Deelrapport Nut en noodzaak, argumentenanalyse</b>	<b>21</b>
<b>Deelrapport Gesprekken met Belanghebbenden</b>	<b>21</b>
<b>Deelrapport Speelruimte</b>	<b>21</b>
<b>Deelrapport Advies Go / No Go</b>	<b>21</b>
<b>Deelrapport Proces-ateliers</b>	<b>21</b>

## Terminologie en begrippenkader

Op 1 maart 2009 is de **Rijkscoördinatie­regeling** (RCR) van start gegaan, die is ingebed in de **Wet Ruimtelijke Ordening** (paragraaf 3.6.3). Invoering van deze regeling heeft als doel de besluitvorming over grote projecten van nationaal belang (waaronder energie­infrastructuur) beter te stroomlijnen en te versnellen. Daarnaast wordt met deze regeling beoogd een verbetering van de proceskwaliteit, grotere transparantie in de besluitvorming en bredere maatschappelijke acceptatie te bereiken. Projecten op het gebied van energie­infrastructuur die van nationaal belang zijn, worden gecoördineerd door de minister van Economische Zaken en Klimaat (EZK). Indien een dergelijk project niet past in het geldende bestemmingsplan, bereiden de ministeries van EZK en BZK (Binnenlandse Zaken) een ruimtelijk besluit voor in overleg met de initiatiefnemer en de betrokken overheden. Daarvoor wordt een **milieueffectrapport** (MER) opgesteld.

In 2016 heeft de Nederlandse Aardolie Maatschappij (NAM) bij toentertijd de minister van EZ een aanvraag ingediend voor het winnen van gas uit het Gasveld Ternaard (Gemeenten Dongeradeel en Ameland). De RCR is op deze aanvraag van toepassing. Formeel zijn de ministeries van EZK en BZK de RCR-procedure in september 2016 gestart met de publicatie van de conceptnotitie Reikwijdte en Detailniveau ten behoeve van de gecombineerde plan-/project-MER. Conform de RCR is de NAM begonnen met de voorbereidingen zoals het opstellen van het vereiste MER. Als door de NAM aan alle in de wet vastgelegde voorwaarden wordt voldaan kan haar de vergunning tot winning van gas in het Ternaard-veld in principe niet worden onthouden.

In de RCR neemt het **Bestuurlijk Overleg** (BO) de besluiten (vergunningen en ontheffingen) die voor een aanvraag nodig zijn, in samenhang en in onderling overleg. In het BO Ternaard hebben naast EZK ook de gemeente Dongeradeel, de Provincie Fryslân, het Wetterskip Fryslân en de NAM zitting.

De RCR biedt de mogelijkheid om binnen het juridisch voorgeschreven traject meer ruimte te maken voor het gebied zelf, voor de visie en meningen van belanghebbenden. Daar is nog geen ervaring mee opgedaan. Daarom hebben BO-partijen besloten dat er in de aanvraag gaswinning Ternaard naast de *juridische* procedure van de RCR ook een *maatschappelijk* traject gaat lopen, het **omgevings­spoor**, als een proef om te onderzoeken op welke wijze de ruimte die de RCR nu biedt het beste kan worden ingevuld. 'Ternaard' is daarmee als **proefproject** aangewezen.

Daarnaast bestaat er het **Omgevings­proces** dat ten doel heeft om in participatie met belanghebbenden een toekomstvisie op te (doen) stellen voor het gebied waar men woont en werkt, waarin de belangen van alle betrokkenen onderkend en vertaald worden naar gezamenlijk gedragen opties voor toekomstige ontwikkelingen en waarbij hun zorgen over de toekomst worden erkend en zoveel mogelijk worden weggenomen. Een dergelijke toekomstvisie wordt **ontwikkelperspectief** genoemd. Gaswinning kan deel uitmaken van dit perspectief, maar dat hoeft niet. Het Omgevings­proces is daarmee een breder proces dan het omgevings­spoor. Immers bij die laatste is de keuze al dan niet gaswinning al vooraf gemaakt. Kenmerkend verschil tussen een omgevings­spoor en Omgevings­proces is dat in het eerste traject de initiatiefnemer centraal staat: deze bepaalt welke belanghebbenden er tot het speelveld behoren, welke onderwerpen besproken worden en welke besluiten ten uitvoer zullen worden genomen. De initiatiefnemer voert de regie en is verantwoordelijk. In het Omgevings­proces daarentegen behoren alle belanghebbenden tot het speelveld, zijn alle thema's even belangrijk of wordt gezamenlijk bepaald welke prioriteiten er bestaan en is er een gezamenlijke verantwoordelijkheid voor de uitvoering van besluiten. Er bestaat dus een gezamenlijke verantwoordelijkheid voor het gehele proces.

Los van het Omgevingsproces is het voor een lokale of regionale samenleving altijd nuttig een ontwikkelperspectief te ontwikkelen: hoe kan een gebied zich het beste ontwikkelen gegeven de kansen die iedereen ziet en de kracht van het gebied?

De nieuwe **Omgevingswet** vereist dat overheden een **omgevingsvisie** opstellen. De omgevingsvisie is een strategische visie voor de lange termijn voor de gehele fysieke leefomgeving. Het Rijk, de provincie en de gemeente stellen omgevingsvisies op met het oog op het bereiken van de maatschappelijke doelen van de Omgevingswet. De omgevingsvisie heeft betrekking op alle terreinen van onze fysieke leefomgeving zoals ruimte, water, milieu, natuur, landschap, verkeer en vervoer, infrastructuur en cultureel erfgoed, en de onderlinge samenhang daartussen. De provincie Fryslân is bezig een dergelijke omgevingsvisie op te stellen voor haar grondgebied. Het is wenselijk dat het ontwikkelperspectief zoals dat zal voortvloeien uit het Omgevingsproces aansluit bij deze omgevingsvisie.

## 1. Inleiding

In juli 2017 heeft het Bestuurlijk Overleg (BO) besloten in het kader van de voorgenomen gaswinning in Ternaard in te zetten op een Omgevingsproces, waarbij de zorgen, wensen en ontwikkelmogelijkheden van het gebied centraal dienen te staan. Het heeft daartoe in oktober 2017 De Gemeeynt gevraagd als verkenner en kwartiermaker op te treden voor dit Omgevingsproces met als doel het beantwoorden van de volgende vragen:

- Is het nodig en wenselijk een Omgevingsproces in uitvoering te nemen, en biedt het voldoende kans op succes?
- Als tot zo'n Omgevingsproces wordt besloten, hoe zou dat er dan uit kunnen zien?

Het voorliggende rapport presenteert de uitkomsten en bevindingen van de werkzaamheden die zijn uitgevoerd om bovenstaande vragen te beantwoorden. Het doel van deze rapportage is tweeledig:

- a. Aantonen aan de opdrachtgevers dat aan onze opdracht is voldaan.
- b. Overdracht van alle resultaten en relevante informatie voor het goed kunnen begeleiden en uitvoeren van de uitvoering van het Omgevingsproces indien daartoe wordt besloten.

De status van de uitkomsten en bevindingen zijn een momentopname en dientengevolge 'richtinggevend', maar niet in steen gehouwen. Reden daarvoor is dat veel van de verwerkte informatie is gebaseerd op gesprekken die deels emotioneel beladen onderwerpen betreffen. Een gesprek over dezelfde onderwerpen op een ander moment kan daardoor enige verschuiving in beelden en opvattingen tot gevolg hebben.

### Opbouw van het eindrapport

De rapportage omvat een grote hoeveelheid informatie waarin de lezer al snel kan verdwalen als dit in één geheel wordt gepresenteerd. Daarom hebben wij ervoor gekozen dit eindrapport beperkt van omvang te laten zijn door alleen samenvattingen van deelrapporten op te nemen.

Hoofdstuk 2 geeft een beschrijving van achtergrond en aanleiding van dit project evenals de vraagstelling die de basis is geweest voor onze werkzaamheden.

De gevolgde werkwijze wordt per onderdeel (werkpakket) kort beschreven in hoofdstuk 3. Hoofdstuk 4 presenteert de samenvattingen van de resultaten van de verschillende werkpakketten met verwijzing naar de onderliggende deelrapporten.

## 2. Achtergrond en vraagstelling

### 2.1 Achtergrond

In 2016 heeft de Nederlandse Aardolie Maatschappij (NAM) bij het Bevoegd Gezag, toentertijd de Minister van Economische Zaken (nu Minister van Economische Zaken en Klimaat, EZK) een aanvraag ingediend voor het winnen van gas uit het gasveld Ternaard (Gemeenten Dongeradeel en Ameland). Op deze aanvraag is de Rijkscoördinatieregeling (RCR) van toepassing aangezien het hier een project betreft op het gebied van energie-infrastructuur van nationaal belang. Aangezien het project niet past in het geldende bestemmingsplan, bereiden de ministeries van EZK en BZK (Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties) een ruimtelijk besluit voor in overleg met de initiatiefnemer en de betrokken overheden. Daarvoor wordt een milieueffectrapport (MER) opgesteld. De ministeries van EZK en BZK zijn de RCR procedure in september 2016 formeel gestart met de publicatie van de conceptnotitie Reikwijdte en Detailniveau (NRD) ten behoeve van de gecombineerde plan/project MER.

De RCR Ternaard heeft in het kader van de Omgevingswet en de visie op omgevingsmanagement binnen het ministerie van EZK een pilot status gekregen. Dit betekent dat er door EZK in de RCR Ternaard gewerkt wordt in de geest van de Omgevingswet en waar mogelijk nieuwe elementen uit het projectbesluit (PJB) worden toegepast. Dit sluit tevens aan op de werkwijze van EZK die de visie omgevingsmanagement voorstaat, waarin samen met alle belanghebbenden gekeken wordt hoe zij aangesloten willen zijn bij de besluitvormingsprocedure.

In het gezamenlijke overleg in het kader van het vormgeven van dit omgevingsmanagement, het zogenaamde Bestuurlijke Overleg (BO: provincie Fryslân, EZK, Wetterskip, de NAM en gemeente Dongeradeel) heeft de gemeente Dongeradeel de volgende gesprekspunten op tafel gelegd:

- Wat is het 'draagvlak' voor dit project bij de direct betrokkenen binnen het gebied?
- Wat is het belang van het gebied?
- Wat is nodig voor de ontwikkeling (sociaal, maatschappelijk, economisch en ecologisch) van het gebied, en
- Zou gaswinning daar een bijdrage aan kunnen bieden?

BO-partijen hebben deze thema's verkend en geconcludeerd dat naast de *juridische* procedure van de RCR er ook een *maatschappelijk* traject kan lopen waarin verschillende visies en belangen van belanghebbenden in de regio aan bod komen, elk met hun eigen ambities, deels parallel deels ook tegenstrijdig. Kern van zo'n mogelijk proces is dat er een zekere bundeling van zienswijzen en belangen wordt gerealiseerd en een *gezamenlijk* perspectief op de toekomst van het gebied wordt gecreëerd waarbinnen gaswinning een plaats zou kunnen krijgen.

In het BO-overleg van 7 juli 2017 hebben partijen het principebesluit genomen tot het inrichten en uitvoeren van een gezamenlijk, door de relevante bestuurlijke partijen en direct belanghebbenden gedragen proces, het Omgevingsproces. Partijen hebben ingestemd met het volgende doel van dit Omgevingsproces:

- Het betrekken van alle relevante belangen en opvattingen bij de besluitvorming over gaswinning Ternaard, met als inzet dat:
  - de vitaliteit van het gebied wordt versterkt;
  - de zorgen van betrokkenen zoveel mogelijk worden weggenomen;
  - vooraf geborgd wordt dat *als* gaswinning plaatsvindt, de impacts en risico's zijn geminimaliseerd, en er overeenstemming is over de afwikkeling indien die impacts en risico's zich toch voordoen.

Het commitment geldt in beginsel voor het gehele traject, met een expliciet moment om over de invulling van het vervolg te besluiten (Go/No Go-moment), na afronding van deze kwartiermakersfase.

EZK en NAM hebben toegezegd binnen de RCR tijd en ruimte te scheppen voor het Omgevingsproces.

De gedachte achter dit besluit is dat elk project van nationaal belang zoals gaswinning met zo'n proces zijn maatschappelijke *license to operate* kan verdienen en zelfs als een wenselijke ontwikkeling kan worden gezien *als* betrokken partijen er in slagen meerwaarde voor belanghebbenden te creëren. Als dat niet mogelijk blijkt in Ternaard, zullen alle BO-partijen, met name initiatiefnemer NAM en het ministerie van EZK, voor zichzelf de balans opmaken en zich de vraag stellen of gaswinning dan nog wel door moet gaan. Weliswaar blijft de wet ruimte bieden om gaswinning ook dan door te zetten, maar alle partijen realiseren zich dat na zo'n intensief Omgevingsproces het speelveld en de besluitvorming wezenlijk zal zijn veranderd.

## 2.2 Vraagstelling, en vragen over de vraagstelling

Het BO heeft in oktober 2017 De Gemeeynt gevraagd als kwartiermaker op te treden voor een mogelijk Omgevingsproces met het beantwoorden van de volgende vragen:

- Is het *mogelijk* en *wenselijk* een Omgevingsproces in uitvoering te nemen, en biedt het *voldoende kans op succes*?
- *Als* tot zo'n Omgevingsproces wordt besloten, *hoe* zou dat er dan uit kunnen zien?

De genoemde "voldoende kans op succes" is te interpreteren als 'een hoge mate van overeenstemming over de conclusies die betrokkenen en belanghebbenden *na het doorlopen van zo'n proces* trekken'.

Elk van deze twee vragen is afzonderlijk te beantwoorden, maar de combinatie heeft in de uitvoering van dit project hier en daar wel vragen opgeroepen: betekent een 'ja' tegen een Omgevingsproces automatisch gaswinning? Nee, maar de gedachte kwam vaak op. En: betekent meedenken over hoe een Omgevingsproces eruit zou moeten zien *als* dat doorgaat ook automatisch 'ja' zeggen tegen deelname aan het Omgevingsproces? Nee, maar ook deze beelden leefden af en toe wel.

Een tweede bron van vragen en soms ook onduidelijkheden ligt in de uiteenlopende verantwoordelijkheden. Initiatiefnemer NAM en het ministerie van EZK zijn verantwoordelijk voor het gaswinningsplan respectievelijk de wettelijke regels die voor een dergelijk plan gelden. Ook al willen deze twee spelers verkennen of de besluitvorming op



een andere wijze gedaan kan worden dan gebruikelijk, de wettelijke procedures en spelregels blijven geldig, en voor het finale besluit is uiteindelijk de minister van EZK verantwoordelijk. De Provincie, het Wetterskip en de Gemeente hebben verantwoordelijkheden voor respectievelijk de provincie, het waterschapsgebied en de gemeente, en voor alle betrokkenen en belanghebbenden die er wonen en werken. Ze hebben een adviserende stem ten aanzien van gaswinning, maar geen beslissingsbevoegdheid. Als deze drie een ander werkproces willen verkennen, dan is dat wel in de wetenschap dat ze wel verantwoordelijkheid hebben voor het gebied, maar uiteindelijk niet bij machte zijn een besluit over gaswinning, waar NAM resp. EZK het laatste woord hebben, tegen te houden.

En tenslotte zijn er de bewoners en belanghebbenden in en rondom het gebied. In de formele procedure zijn wettelijk verschillende inspraakmomenten vastgelegd, en de eindverantwoordelijkheid voor de beslissingen is ook wettelijk geregeld; die berust bij het bevoegd gezag, EZK. De inzet van belanghebbenden voor een eventueel Omgevingsproces vraagt van hen een grote mate van betrokkenheid, tot en met het meedenken over nut en noodzaak van gaswinning.

De voorliggende rapportage over wenselijkheid en haalbaarheid van een Omgevingsproces naar aanleiding van de voorgenomen gaswinning Ternaard en hoe dat proces er eventueel uit zou kunnen zien, moet gezien worden tegen de achtergrond van deze complexe situatie.

### 3. Werkwijze

De Gemeeynt heeft bij deze verkenning de structuur en planmatige aanpak voor een Omgevingsproces op basis van de 'Mutual Gains Approach' (MGA, = Wederzijdse Resultaat Benadering) gehanteerd, welke bestaat uit 7 stappen, zie onderstaand diagram.



#### Stappen in het Omgevingsproces

De Mutual Gains Approach is een kernelement in dit proces en richt zich op het vaststellen van het belang dat achter een standpunt van een partij of individu zit, en gebruikt dat als basis voor het zoeken naar opties voor het oplossen van een probleem waarin de belangen van **alle** betrokken partijen gediend worden.

De Gemeeynt heeft de wenselijkheid, haalbaarheid en randvoorwaarden van een Omgevingsproces verkend via de volgende werkzaamheden ('werkpakketten', WP):

1. Argumentenanalyse van Nut en noodzaak van de gaswinning Ternaard.
2. Raadpleging van belanghebbenden teneinde hun zorgen en wensen met betrekking tot de ontwikkeling van het gebied te inventariseren, de kansen die zij daartoe zien, de thema's die meegenomen zouden moeten worden in een eventueel Omgevingsproces, en de wijze waarop zij daarbij betrokken zouden willen zijn.
3. Opstellen van argumentatie ten behoeve van een Go-No Go besluit over een Omgevingsproces.

4. Opstellen van een notitie waarin het begrip Speelruimte wordt uitgewerkt (het begrip 'speelruimte' verwijst naar *mogelijkheden* die bij de start van het Omgevingsproces gedurende de uitvoering ervan geïdentificeerd worden om afspraken over de gebiedsontwikkeling te kunnen realiseren).
5. Proces-ateliers: werkbijeenkomsten met medewerkers van de BO-partijen over deelonderwerpen die in het kader van een mogelijk Omgevingsproces van belang zijn.
6. Opstellen van een Goed onderbouwde Terms of Reference die als basis kan dienen voor de uitvraag en aanbesteding van de uitvoering van een Omgevingsproces indien een advies op de voorgaande punten tot een 'Go' (voor het verdere Omgevingsproces) leidt.

Al deze werkzaamheden vallen binnen stap 1 in bovenstaand schema.

Korte duiding van de werkzaamheden per werkpakket:

- Ad 1: Nut en noodzaak: inventarisatie en verheldering van de argumenten voor dan wel tegen gaswinning; hoe worden deze argumenten door de verschillende spelers naar voren gebracht en gewogen? Op 29 maart 2018 is er een publieksbijeenkomst Nut en Noodzaak gehouden, waarin ten overstaan van een onafhankelijk panel is gesproken over nut en noodzaak van de gaswinning Ternaard.
- Ad 2: Belanghebbenden-raadpleging: interviews/gesprekken met lokale, regionale, provinciale en landelijke organisaties en individuele burgers die op enigerlei wijze belang hebben of nauw betrokken zijn bij de mogelijke gaswinning Ternaard én bij (de ontwikkeling van) het gebied. Op 12 maart 2018 is een publieksbijeenkomst gehouden om de resultaten van de raadpleging terug te koppelen.
- Ad 3: Synthese in de vorm van een advies Go-No Go op basis van de uitkomsten en bevindingen van de Nut & Noodzaak argumentenanalyse, de raadpleging van Belanghebbenden, de notitie Speelruimte en het procesatelier Ontwikkelperspectief, en interne Gemeeynt-discussies.
- Ad 4: Notitie Speelruimte: welke opvattingen zijn er over de verdeling van lusten en lasten in geval van gaswinning, welke mogelijkheden zijn er om een Ontwikkelperspectief voor het gebied te versnellen of te verstevigen?
- Ad 5: Procesateliers: werkbijeenkomsten met medewerkers (beleidsmedewerkers en communicatiemedewerkers) van de BO-partijen over de volgende onderwerpen:
- a. *Communicatie*: wat moet wanneer door wie worden gecommuniceerd? Hoe is de communicatie te organiseren? Zowel tijdens deze verkenningsfase als in een uitvoeringsfase, als deze er komt.
  - b. *Ontwikkelperspectief*: in kaart brengen van de ontwikkelmogelijkheden van het gebied: welke ideeën zijn er over de ontwikkeling van het gebied, en welke plannen en processen lopen er (naast wat de belanghebbenden en betrokkenen zelf in WP2 aanreiken)? Dit procesatelier vormde zo een onderdeel van WP3.
  - c. *Zekerstelling en schade-afhandeling*: vooruitlopend op een MER: welke mogelijke effecten kan gaswinning met zich meebrengen, welke effecten zouden tot schade kunnen leiden, en is het denkbaar dat vooraf afspraken kunnen worden gemaakt over verminderen van effecten en over afhandeling mocht zich toch schade voordoen?
  - d. *Sturingsmodel* voor het Omgevingsproces: welke opties zijn er voor de aansturing van het Omgevingsproces, wat zijn randvoorwaarden, op welke manier kunnen belanghebbenden hierbij worden betrokken?
- Ad 6: Veel van de voorgaande werkzaamheden gaven tevens handvatten voor de tweede hoofdvraag: *als* er een Omgevingsproces komt, hoe kan dat er dan uit komen te

zien? Die informatie heeft een plaats gekregen in een Terms of Reference (ToR) op basis van het format dat EZK gebruikt voor het uitnodigen tot indienen van offertes.

Bij de aanvang van deze kwartiermakersfase is op 4 december 2017 een brede startbijeenkomst gehouden waarin het doel van deze verkenning, achtergrond en werkzaamheden met de aanwezigen zijn gedeeld.

Tussen 4 december 2017 en de afronding van dit project is drie maal een BO (Bestuurlijk Overleg) gehouden. Met de beleidsmedewerkers van partijen in het BO is in het ARO regelmatig, gemiddeld eens per maand, de voortgang van deze verkenning besproken.

## 4. Samenvattingen van de resultaten

In dit hoofdstuk wordt van elk werkpakket een samenvatting van de uitkomsten en bevindingen gegeven. Voor een uitvoeriger beschrijving wordt verwezen naar de respectievelijke Deelrapporten die als bijlage bij dit Eindrapport zijn gevoegd.

### 4.1 Nut en noodzaak, argumentenanalyse

De doelstelling van deze argumentenanalyse is het helder krijgen waarom 'kernspelers' in de discussie over de voorgenomen gaswinning Ternaard van mening zijn dat gaswinning in Ternaard verstandig, noodzakelijk, of juist overbodig en mogelijk schadelijk is.

De vijf kernspelers die meewerkten aan de analyse (EZK, NAM, Wetterskip, provincie Fryslân en gemeente Dongeradeel) brachten op hoofdlijnen de volgende argumenten tegen en voor gaswinning naar voren:

- Argumenten strijdig met winning in Ternaard:
  - Gas is een fossiele brandstof, gebruik er van verhoudt zich niet tot de klimaatdoelen.
  - Er vindt in Friesland al voldoende winning plaats.
  - Het is belangrijk om vooral aan de transitie te werken.
  - De te verwachten effecten van bodemdaling zijn onaanvaardbaar.
  - De risico's van aardbevingen zijn onaanvaardbaar.
  - De risico's voor het Werelderfgoed, het wad, zijn onaanvaardbaar.
  - Leefbaarheid en waardebehoud van de regio zijn in het geding.
  
- Argumenten ondersteunend aan winning in Ternaard:
  - Nederland zal nog geruime tijd fossiele brandstoffen nodig hebben.
  - Gas is schoner dan andere fossiele brandstoffen.
  - Nederlands gas is schoner (lagere 'carbon footprint') dan geïmporteerd gas.
  - Gaswinning binnen Nederland levert lokaal zowel als nationaal economisch voordeel op.
  - Het kleineveldenbeleid levert een wezenlijke bijdrage aan de Nederlandse energievoorziening.
  - Winning in Nederland gebeurt veilig en het is mogelijk om de winning te stoppen als dat noodzakelijk blijkt.

Tijdens een openbare bijeenkomst hebben de kernspelers hun standpunten gepresenteerd aan een onafhankelijk panel en diverse belanghebbenden en belangstellenden uit (de omgeving van) Ternaard. Na iedere presentatie zijn de sprekers bevraagd door het panel waarna mensen in de zaal gelegenheid kregen om vragen te stellen.

Volgens het panel is het van belang argumenten met betrekking tot *nut* te onderscheiden van argumenten tot *noodzaak*.

Op basis van de discussie tijdens de bijeenkomst ontstaat het beeld dat er begrip is voor het *nut* van gaswinning in Nederland en van het kleineveldenbeleid, waarin wordt betoogd dat Nederland ondanks de transitie nog geruime tijd gas nodig zal hebben, en omdat het gebruik van Nederlands gas zowel een financieel als een milieuvoordeel oplevert.

Wat betreft de *noodzaak* ontstaat het beeld dat winning van het *geheel* aan kleine velden vanuit publiek belang door het ministerie van EZK als buitengewoon nuttig, en vanuit het financieel economisch en het klimaatbelang wellicht zelfs noodzakelijk te noemen valt. In die argumentatie is het wenselijk om een brede portfolio op te bouwen aan kleine velden. In die portfolio is geen enkel veld op zich onontbeerlijk, maar het niet winnen van een specifiek veld als daar geen heldere redenen voor zijn verkleint de kans op winnen van de gehele portfolio. In deze argumentatie zou daarom elk veld dat *verantwoord* gewonnen kan worden, ook gewonnen moet worden. Erkend wordt echter dat strikt genomen geen enkel klein veld op zich zelf onontbeerlijk is.

Vanuit het beargumenteerde publieke belang van gewenste winning van elk veld dat *verantwoord* kan worden gewonnen, is de vervolgvraag wat *verantwoord* is. Dat is een vraag naar de mogelijke *nadelen* van gaswinning, alsmede de omvang en verdeling van die nadelen zoals deze naar voren zijn gebracht door verschillende spelers: bodemdaling en risico's op aardbevingen, inbreuk op de waarde en leefbaarheid, en de natuurwaarde van de Waddenzee. Voor dit *afwegingsproces* zijn uit de presentaties en de discussies twee benaderingswijzen af te leiden. De eerste is een *juridisch-procedureel* proces: als blijkens een milieu-effectrapportage en het vergunningentraject aan de wettelijke eisen wordt voldaan is daarmee een *voldoende* mate van voorkoming nadelen geborgd. De tweede is een *joint-fact-finding benadering* waarin een gezamenlijke feitenbasis wordt gecreëerd en de afweging in samenspraak wordt gemaakt.

## 4.2 Raadpleging van belanghebbenden

Het doel van de door De Gemeeynt uitgevoerde raadpleging van belanghebbenden is het verkrijgen van informatie over hun zorgen, belangen, standpunten en wensen.

Er zijn met 29 organisaties gesprekken gevoerd die samen vanuit verschillende invalshoeken een goede representatie geven van de bevolking en van de verschillende belangen die in en rond het gebied spelen. Bovendien hebben ook zestien individuele belanghebbenden de gelegenheid genomen met De Gemeeynt in gesprek te gaan. De Waddenvereniging heeft aangegeven geen gesprek te willen voeren in het kader van deze raadpleging. De helft van de geïnterviewde organisaties is als lokaal of regionaal te typeren. Vier van de 30 organisaties zijn nationaal opererend. Alle geïnterviewde individuele burgers zijn te typeren als lokaal gesitueerd. Op grond van hun doelstellingen en geografische spreiding van de organisaties en individuen is te concluderen dat de informatie welke verkregen is uit de gesprekken met de belanghebbenden representatief is en een betrouwbare 'foto' oplevert van de verschillende opvattingen die aanleiding zijn geweest voor het verkennen van de mogelijkheid tot uitvoering van het Omgevingsproces.

Na een oproep daartoe van de Waddenvereniging hebben zo'n 100 burgers een brief gestuurd naar de burgemeester van de gemeente Dongeradeel. Ook hun mening is in dit rapport gepresenteerd.

Belanghebbenden kijken in meerderheid positief aan tegen een Omgevingsproces, en zijn ook in meerderheid bereid om daar aan deel te nemen, en doen dat vanuit een overwegend positieve grondhouding ten aanzien van het Omgevingsproces. Op grond hiervan concludeert De Gemeeynt dat er brede steun is voor de uitvoering van een Omgevingsproces. Bijna alle partijen willen ook over de volle breedte van betrokkenheid

deelnemen in het proces: van informatie aanreiken tot het onderhandelen aan één of meerdere tafels. Aan de deelname worden wel voorwaarden gesteld, variërend van het maken van goede communicatieafspraken en de beschikbaarheid van voldoende en juiste kennis en kunde, tot het verschaffen van ondersteuning om de vereiste tijdsinvestering te compenseren.

Twee derde van de organisaties vindt dat de scope van het Omgevingsproces de regio Noordoost Friesland moet zijn; lokale organisaties en individuele belanghebbenden neigen tot een meer lokale schaal waarop het Omgevingsproces zich zou moeten richten.

Er bestaan veel zorgen onder de belanghebbenden die in vier hoofdgroepen onder te brengen zijn: gaswinning, leefbaarheid, energietransitie en een restcategorie. Thema's die vallen onder de noemer gaswinning betreffen de helft van alle genoemde zorgen. De intensiteit van deze zorgen hebben wij ook als hoger ervaren dan bij enig ander onderwerp. Deze zorgen rond eventuele gaswinning zullen daarom eerst geadresseerd moeten worden alvorens over de andere zorgen de dialoog aangegaan kan worden.

Belanghebbenden hebben duidelijk wensen ten aanzien van de toekomst van hun leefgebied, variërend van het aan de voorkant goed regelen van overlast en schade in geval gaswinning gaat plaatsvinden, tot versterking van de leefbaarheid en de ruimtelijke kwaliteit van de regio, energietransitie en continuïteit van de agrarische sector. Deze wensen lijken allemaal goed inpasbaar in een te formuleren ontwikkelperspectief voor de regio. Ze zijn beperkt van omvang en impact; wensen die de schaal van het gebied te boven gaan ontbreken.

Daaroverheen ligt één grote wens, namelijk die van **participatie**. Belanghebbenden geven aan op alle fronten deel te willen nemen. Deze wens moet in het licht gezien worden van het geconstateerde wantrouwen dat belanghebbenden hebben richting de overheid en NAM. Als de burger en zijn/haar mening gerespecteerd wordt, dient dat ook te blijken uit de opzet van het proces: samenwerking, medebetrokkenheid en regievoering.

De kwaliteiten van het gebied en de samenleving zijn sterk geworteld in het landschap en de grond, en in de cultuur en historie van de bevolking. Ze geven een 'eigenheid' aan de regio en een sociale cohesie die kwetsbaar zijn voor uitwendige verstoring. Inbreuk op die eigenheid en cohesie zal de basis onder het bestaan, het wonen en werken in de regio, sterk aantasten in negatieve zin. Ze dienen gerespecteerd te worden. Algehele participatie van de bevolking is essentieel wil een verandering die van buitenaf in gang wordt gezet, kans van slagen hebben.

De schaal van de kansen die door belanghebbenden naar voren worden gebracht is relatief beperkt van omvang en impact; geen grote projecten die een (inter-)nationale betekenis kunnen hebben. Dit is in overeenstemming met de kracht en het sociaaleconomische absorptievermogen van het gebied.

Er is nuance in de standpunten van belanghebbenden ten aanzien van de mogelijke gaswinning in Ternaard: een meerderheid van de geïnterviewde organisaties staat neutraal tegenover mogelijke gaswinning of zegt 'liever niet, tenzij ...'. Een klein aantal organisaties is hoe dan ook tegen gaswinning. Er is dus in principe ruimte bij belanghebbenden om te bewegen naar zowel tegen gaswinning als daarvoor, een en ander afhankelijk van de mate waarin belangen van belanghebbenden worden erkend en een plaats krijgen in het Omgevingsproces. Lokaal is de weerstand tegen mogelijke gaswinning groot. Uit de gesprekken met individuele belanghebbenden komt dit beeld ook naar voren.

Belanghebbenden willen in de uitvoering van het Omgevingsproces de volgende acht onderwerpen aan zogenaamde 'dialoogtafels' te bespreken: ontwikkelperspectief,

bodembeweging, schade, mitigatie van overlast, sociaaleconomische leefbaarheid, natuur en ruimtelijke kwaliteit, energietransitie, en lusten & lasten. Een eenvoudige spanningsbarometer toont aan dat veel van de onderwerpen behoorlijk spannend, emotioneel beladen zijn voor de belanghebbenden. Van elk van de dialoogtafels wordt in dit rapport een gedetailleerdere beschrijving gegeven evenals van het voorbereidende werk dat nodig is voor echt met de dialoog kan worden gestart.

Het vergelijken van deze dialoogonderwerpen met de door belanghebbenden naar voren gebrachte kansen voor het gebied suggereert dat er per tafel goede mogelijkheden zijn om tot een overeenkomst te komen.

Vervolgens gaat het rapport in op de manier waarop de afzonderlijke overeenkomsten resulteren in een overkoepelend 'akkoord', het uiteindelijke resultaat van het Omgevingsproces. Kritisch element daarbij is de omvang van de speelruimte die wordt geboden, waaronder de (financiële) waardering voor de dienstverlening van de regio aan het nationale belang in geval van een positief besluit tot gaswinning. Op voorhand moet er enig zicht zijn op die omvang wil het gebiedsakkoord 'vlees op de botten' hebben, iets substantieels kunnen bieden.

### 4.3 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. Kritisch element daarin is het besef dat de lokale samenleving een dienst levert aan de Staat, en daarmee aan de gehele Nederlandse bevolking. Daar mag en moet wat tegenover staan. Hoeveel is deze dienstverlening waard, welke 'beloning' ofwel speelruimte kan geboden worden en is te beargumenteren? 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 mogelijk gemaakt naar aanleiding van een plan of voornemen.

De door De Gemeeynt uitgevoerde verkenning waarbij een veelheid van bronnen is gebruikt, heeft opgeleverd dat er feitelijk twee beelden over speelruimte zijn.

Er is het beeld dat uitgaat van 'als aan alle eisen van het vergunningentraject is voldaan en als schade die optreedt wordt vergoed' is gaswinning mogelijk. Uit oogpunt van maatschappelijk verantwoord ondernemerschap kan wat extra's voor de bevolking worden gedaan.

Een wezenlijk ander beeld is dat van 'de vergoeding voor een dienstverlening, een beloning voor het toestaan van een project van nationaal belang'.

Tot nu toe is de discussie over deze beelden en de consequentie voor Ternaard niet expliciet gevoerd: willen partijen zich binden aan het idee van 'dienstverlening van de lokale samenleving aan de 'BV Nederland', of moet de lokale samenleving het gewoon accepteren dat een project als gaswinning er komt waarbij de pijn wat wordt verzacht door 'iets' voor het gebied te doen?



Het bieden van significante en betekenisvolle speelruimte is een voorwaardelijke conditie van een 'Go' voor het Omgevingsproces. Of anders gezegd: een 'Go' zonder het aanbieden van enige significante en betekenisvolle speelruimte betekent een samenwerking op ongelijkwaardige basis, met een gerede kans dat de lokale bevolking niet bereid is de dienst aan de 'BV Nederland' te verlenen. Een Omgevingsproces is dan minder zinvol.

#### 4.4 Advies Go-No Go

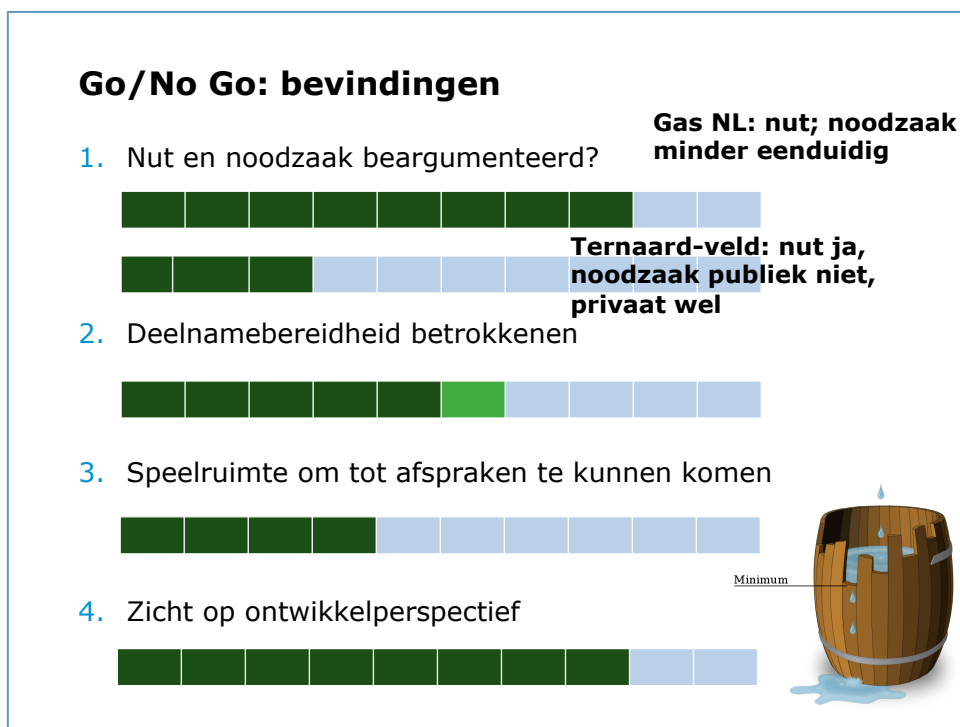
Het Deelrapport 'Go - No Go' beschrijft de kennis en inzichten die in de verschillende deelprojecten Verkenning Omgevingsproces Ternaard zijn opgedaan, zodanig dat het BO goed onderbouwd kan besluiten of een Omgevingsproces wordt gestart, en onder welke voorwaarden.

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.

De mate waarin deze factoren zijn ingevuld wordt besproken 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.

## 4.5 Proces-ateliers

Het deelrapport Proces-ateliers geeft uitgebreid verslag van vier werkbijeenkomsten met medewerkers (beleidsmedewerkers en communicatiemedewerkers) van de BO-partijen over de volgende vier onderwerpen:

- a. *Ontwikkelperspectief*
- b. *Zekerstelling en schade-afhandeling*
- c. *Communicatie*
- d. *Sturingsmodel* voor het Omgevingsproces

### 4.5.1 Ontwikkelperspectief

Een ontwikkelperspectief is een streefbeeld: hoe kan de toekomst van het gebied eruit zien en ook, welk actieprogramma is te formuleren waardoor die toekomst vormgegeven kan worden. In de werkbijeenkomst is met name geprobeerd zicht te krijgen op de bouwstenen (ideeën, wensen, kansen, kwaliteiten) die er zijn in het gebied waarmee een ontwikkelperspectief kan worden geconstrueerd, en welke processen en initiatieven lopen er al waarvan kan worden geleerd en waarop kan worden voortgeborduurd/waarmee kan worden samengewerkt.

Van belang is dat het ontwikkelperspectief breed wordt gedragen door de samenleving in het gebied, gericht is op de (middel)lange termijn en nauw aansluit bij de kenmerken (kwaliteiten) van het gebied.

De afbakening van het gebied moet pragmatisch zijn waarbij de sociaaleconomische samenhang maatgevend is.

Een ontwikkelperspectief kan een impuls geven aan het gebied mits het uitstijgt boven het idee van compensatie of schadevergoeding!

In het gebied speelt een aantal belangrijke opgaven zoals verzilting, leefbaarheid en ruimtelijke kwaliteit waarop het ontwikkelperspectief antwoorden kan (helpen) geven.

### 4.5.2 Zekerstelling en schadeafhandeling

Mogelijke schade op het land (aan gebouwen, waterwerken, infrastructuur, etc.) en de mogelijke waardedaling van gebouwen zijn de belangrijke gespreksonderwerpen in dit proces-atelier.

Er is veel expertise beschikbaar over deze onderwerpen, met name bij de NAM, en er is grote bereidheid deze te delen. Echter, door het verlies aan vertrouwen in de NAM zal er ook minder vertrouwen zijn in de kennis die zij kunnen leveren. Inschakeling van deskundigen die wel worden vertrouwd is de route die kan leiden tot een gemeenschappelijk geaccepteerde kennisbasis. Ook *joint-fact-finding*, het gezamenlijk op zoek gaan naar gegevens, kan behulpzaam zijn. Het is daarbij belangrijk in het oog te houden dat er een kloof is tussen de technische benadering en de sociaalmaatschappelijke die tot verschillende belevingen van dezelfde feiten kan leiden.

Praten over zekerstelling en schadeafhandeling is in wezen praten over hoe om te gaan met onzekerheden. En hoe gezamenlijke afspraken kunnen worden gemaakt over hoe met

deze onzekerheden kan worden omgegaan nog voordat de activiteit gaswinning zelf gestart is.

#### 4.5.3 Communicatie

Doel van dit atelier was om afspraken te maken over de communicatie tijdens en na afloop van deze verkenning op het Omgevingsproces. Het atelier leverde bouwstenen die behulpzaam zijn bij het opstellen van een communicatieplan daartoe:

- Uitgangspunten en criteria rond het Omgevingsproces
- Criteria voor de onderlinge communicatie
- Organisatie van de communicatie
- Middelen voor communicatie

#### 4.5.4 Sturingsmodel

Indien besloten wordt tot het uitvoeren van een Omgevingsproces is een vorm van 'toezicht' en 'sturing' nodig om de uitvoering te begeleiden en te waarborgen.

De vraag is hoe dit toezicht en sturing eruit moet zien, welke opties er zijn, wat zijn randvoorwaarden, en op welke manier kunnen/moeten belanghebbenden hierbij worden betrokken?

De ideeën hierover in het proces-atelier laten zich samenvatten als volgt:

- Gegeven de functionele eisen van toezicht en sturing ligt het voor de hand een breed samengestelde stuurgroep te formeren waarin verschillende belangen en perspectieven vertegenwoordigd zijn. Het wordt aanbevolen een onafhankelijk voorzitter te benoemen die breed vertrouwen geniet.
- De stuurgroep wordt bijgestaan door een werkgroep die het 'dagelijks bestuur' vormt. Deze draagt zorg voor de uitvoering en afstemming van de werkzaamheden. De werkgroep heeft geen besluitvormend mandaat; dat heeft alleen de stuurgroep. De werkgroep werkt samen met en onder regie van de procesbegeleider.
- Naast de stuurgroep kan een klankbordgroep worden ingesteld van vertegenwoordigers van belanghebbenden die gevraagd en ongevraagd advies kan geven. Een vertegenwoordiger van de klankbordgroep kan zitting hebben in de stuurgroep.

## **Bijlagen**

De volgende deelrapporten vormen de bijlagen bij dit eindrapport:

**Deelrapport Nut en noodzaak, argumentenanalyse**

**Deelrapport Gesprekken met Belanghebbenden**

**Deelrapport Speelruimte**

**Deelrapport Advies Go / No Go**

**Deelrapport Proces-ateliers**