

Verkenning Omgevingsproces Ternaard

Deelrapport Speelruimte

Auteur(s): De Gemeeynt 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 2018-00011

Juni 2018

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

Inhoudsopgave

Inhoudsopgave	3
Samenvatting	4
1. Inleiding: verschoven panelen	5
2. Speelruimte	7
3. Welke beeld van speelruimte ontstaat?	8
4. Mogelijke omvang van speelruimte, fonds	10
5. Advies	12

Samenvatting

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. Spielruimte 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.

Spielruimte is derhalve de mate waarin ook 'lusten' worden vrijgemaakt naar aanleiding van een plan of voornemen.

Onze beelden over speelruimte zijn ontleend aan een veelheid van bronnen: beschrijvingen van Omgevingsprocessen en vergelijkbare maatschappelijke onderhandelingsprocessen in studies, de eigen ervaringen van De Gemeynt met Omgevingsprocessen, en uitwisseling van ideeën in individuele gesprekken met leden van het Bestuurlijk Overleg (BO) en beleidsmedewerkers, en in BO-vergaderingen.

Dit deelrapport zet deze beelden ten aanzien van 'speelruimte' op een rij.

1. Inleiding: verschoven panelen

Tot op heden is in Nederland tot gaswinning en andere 'ondergrondse' projecten besloten vanuit een door het Bevoegd Gezag ingestoken route: er is het voornemen tot winning van een grondstof kenbaar gemaakt, waarna de Rijkscoördinatieregeling in werking treedt. Het gaat om een 'ja, mits'-traject waarbij het *mits ...* wordt vertaald naar allerlei voorwaarden aan de winning om aan bezwaren en weerstand van de samenleving (enigszins) tegemoet te komen. Er is geen intrinsieke betrokkenheid van de bevolking behalve op bepaalde wettelijk geregelde momenten van inspraak. Lang is dit de norm geweest en veel is door de samenleving geaccepteerd.

Sinds een tiental jaren heeft zich een kentering ingezet in de samenleving. Wat 'normaal' was, het *ja, mits ...*, is steeds minder normaal en wordt niet meer zonder meer geaccepteerd. De discussie rond de voorgenomen opslag van CO₂ onder Barendrecht is een markant punt in deze omslag. Ook 'bovengronds' ontstaan vergelijkbare discussies, bijvoorbeeld bij grote windenergieplannen.

Mijnbouwactiviteiten op de oude centraal ingestoken manier hebben steeds minder kans op succes, c.q. grotere kans op vertraging. De mensen zijn mondiger geworden: men wil niet dat overlast en risico's op hen neerkomen terwijl de baten volledig wegvloeien naar elders. Onderliggende oorzaken zijn een verminderd vertrouwen in de overheid, verlies aan vertrouwen in centraal gezag, en in wetenschappelijke kennis, en een grotere behoefte tot controle op de eigen omgeving. Ook speelt het gevoel dat 'we' weinig tot geen controle hebben over de ondergrond in weerwil van wat experts en de overheid zeggen, een belangrijke rol. Elke nieuwe situatie in het land waarin dit vertrouwen op de proef wordt gesteld, versterkt het gevoel van wantrouwen elders.

Mijnbouwprojecten kunnen nog wel doorgang vinden, doch dienen rekening te houden met het feit dat de condities zijn veranderd: mensen willen weten waarom een activiteit nuttig en nodig is, en er moet worden samengewerkt met de bevolking die de potentiële gevolgen van die activiteit ondervindt.

Het nieuwe paradigma is dat mijnbouwactiviteiten zoals gaswinning slechts mogelijk zijn wanneer er een *social license to operate* is verkregen. Ook de branchevereniging van olie- en gasbedrijven omarmt steeds meer dit uitgangspunt¹.

Daarvoor is het essentieel dat onze visie op het eigenaarschap van de ondergrondse grondstoffen verandert. Was die tot op heden 'de Staat is eigenaar en bepaalt wat en hoe deze ontgonnen worden', nu kunnen deze grondstoffen niet zonder meer 'gecollectiveerd' worden en zullen we de gehele samenleving als eigenaar moeten gaan zien. Vanuit dat perspectief verleent de lokale samenleving, i.e. de mensen die fysiek en emotioneel de gevolgen dragen van de winning, dus een dienst aan de gehele samenleving, nl. door het geven van toestemming tot opsporing en winning.

Het verkrijgen van deze *social license to operate* vraagt om een 'Omgevingsproces' dat zich richt op het *vooraf* bereiken van een breed gedragen overeenstemming over de gewenste

¹ Nogepe 2017, <https://www.nogepe.nl/gedragscode/?lang=en>

kwaliteit van leven en wonen in een gebied, nu en in de toekomst, waarbij een nieuwe balans gevonden moet worden tussen lokaal belang, ambities en perspectief, en het algemeen, nationale belang. Mijnbouwactiviteiten kunnen alleen maar in de context van die nieuwe balans worden beoordeeld en vergund. Gelijkwaardigheid en partnerschap zijn hierbij kernbegrippen.

Wisseling van het paradigma houdt in dat ook de voorwaarden waaronder mijnbouwactiviteiten kunnen plaatsvinden zijn gewijzigd. Naast nut en de noodzaak staat ook de *wenselijkheid* centraal: wordt er wel genoeg *speelruimte* geboden om het perspectief op wonen en werken op een kwalitatief goed niveau te realiseren, nu en in de toekomst? En kan een voorgenomen project daar dan aan bijdragen, of niet?

2. Speelruimte

Kritische succesfactor in het Omgevingsproces is het besef dat de lokale samenleving een dienst levert aan de Staat, en daarmee aan ons allemaal. Daar mag en moet wat tegenover staan. Hoeveel is deze dienstverlening waard, welke 'beloning' ofwel speelruimte kan geboden worden en is te beargumenteren? Het maakt nl. een groot verschil voor het Omgevingsproces hoeveel speelruimte partijen elkaar bieden: zijn er baten die aan het versterken van de vitalisering van het betreffende gebied ten goede kunnen komen? En: hoeveel baten kan de lokale samenleving absorberen?

Dat hoeven niet per se of uitsluitend financiële baten te zijn, het kan ook om bijdragen in natura gaan, om mogelijkheden om ontwikkelingen te versnellen, of de bereidheid geplande activiteiten bij voorkeur in de regio uit te voeren. Het bepalen van de speelruimte is maatwerk, geen 'rule of thumb', en moet passen bij de lokale absorptiecapaciteit. Wat er uiteindelijk afgesproken kan/zal worden is deel van de uitkomst van het Omgevingsproces, vormgegeven in bijv. een convenant. Het hoeft ook niet zo te zijn dat die baten alleen door de initiatiefnemer worden gegenereerd, of door de initiatiefnemer en de Staat samen. Van belang is dat alle betrokkenen zich gezamenlijk verantwoordelijk voelen voor het genereren van baten om de kwaliteit van leven te versterken, waarbinnen en waardoor gaswinning wenselijk kan worden.

Het verloop van het Omgevingsproces zelf zal sterk worden bepaald door de inschatting van de speelruimte die aan de *voorkant* van het traject wordt gemaakt en onderdeel zal moeten zijn van een Go/No-Go-advies. Dit is de reden om reeds in de Kwartiermakersfase een verkenning uit te voeren van de speelruimte die partijen zien en in de loop van het traject kunnen ontwikkelen. Achteraf, als een overeenkomst is gesloten of als juist geen overeenstemming is ontstaan, kan pas worden vastgesteld welke speelruimte daadwerkelijk is gerealiseerd als uitkomst van een Omgevingsproces.

3. Welke beeld van speelruimte ontstaat?

De verkenning heeft (tot nu toe) opgeleverd dat er verschillende beelden naast elkaar bestaan.

In het gebied van de voorgenomen gaswinning leeft het idee sterk dat *als* gaswinning doorgaat (dan moet wel eerst nut en noodzaak helder zijn) daar ook baten tegenover moeten staan. Het idee van 'vergoeding voor dienstverlening', het tweede paradigma, wordt niet expliciet uitgesproken, maar wel is te proeven dat men het fair acht dat het 'toestaan' van gaswinning beloond wordt in de vorm van verbetering van de leefomgeving. Dat is een *andere* benadering dan compensatie voor eventuele schade. Dat moet vanzelfsprekend zijn: kans op en omvang van schade moeten hoe dan ook geminimaliseerd worden, en *als* er dan schade optreedt moet deze vanzelfsprekend worden vergoed. 'Baten' zijn in deze optiek *niet* gelijk aan schadevergoeding/compensatie.

Initiatiefnemer en het Rijk lijken overwegend door de bril van het 'compensatie' paradigma naar de situatie te kijken: als aan alle eisen van het vergunningentraject is voldaan is gaswinning mogelijk. Daarin past dat schade zoveel mogelijk wordt voorkomen en als deze optreedt ook wordt vergoed (mits het oorzakelijk verband wordt aangetoond). Uit oogpunt van maatschappelijk verantwoord ondernemerschap kan wat extra's voor de bevolking worden gedaan. Dat is een wezenlijk ander beeld dan vergoeding voor een dienst, en leidt ook tot een sterk verschillende inschatting van de te genereren baten.

Tot nu toe is deze discussie niet erg expliciet gevoerd. Het is echter wel van belang daarover nader van gedachten te wisselen:

- Willen partijen zich verbinden aan het idee van *maatschappelijke license to operate* te vertalen als 'dienstverlening' van een lokale samenleving aan de 'BV Nederland' om een activiteit die de 'BV Nederland' als nuttig en noodzakelijk bepleit mogelijk te maken? Dan zal een faire 'prijs' voor die dienstverlening moeten worden besproken, die wat landelijk nuttig en noodzakelijk is lokaal wenselijk kan maken. Dat lijkt tenminste te vergen dat de lokale leefbaarheid met gaswinning beter is dan zonder gaswinning.
- Of is het overwegende idee dat als de 'BV Nederland' iets als nut en noodzaak definieert, de lokale gemeenschap zo'n project zal moeten accepteren, waarbij de pijn wat kan worden verzacht door uit oogpunt van maatschappelijk verantwoord ondernemen 'iets' voor het gebied te doen. En waarbij vanzelfsprekend schade zoveel mogelijk wordt voorkomen en wordt vergoed als deze zich toch voordoet.

Bij de eerste benaderingswijze is van belang dat de baten aansluiten bij de ontwikkelwensen in het gebied, en bij het 'absorptievermogen', oftewel ondernemer- en burgerschap waarmee daadwerkelijk een verbetering van de leefomgeving kan worden gerealiseerd.

Het beeld dat naar voren komt als speelruimte is dat van een door partijen in te stellen fonds om lokale/regionale ontwikkelingen zoals geïdentificeerd in het ontwikkelperspectief te versnellen. Dit fonds kan gevuld worden met gelden uit de gaswinning, regionale ontwikkelfondsen, etc.




Over de exacte omvang van het fonds zijn (nog) geen uitspraken gedaan. Een percentage van de gasbaten is een mogelijkheid, waarbij bij opschaling van de activiteiten het fonds navenant meegroeit.

Randvoorwaarden voor een dergelijk fonds (wie bestuurt, wie besluit, op welk moment komt het fonds beschikbaar, voor welke projecten, etc.) dienen helder te zijn.

4. Mogelijke omvang van speelruimte, fonds

Onderstaande tabel geeft enig gevoel voor de speelruimte die een project zou kunnen opleveren om, volgens de denklijnen van paradigma 2, uiteindelijk tot een akkoord te komen. Zoals aangegeven, de speelruimte hoeft niet per se of uitsluitend uit de activiteit zelf te komen, al komt dat ook voor. Er moet echter wel een zeker verband met de voorgenomen activiteit zijn. Opgemerkt zij nogmaals dat voorafgaande aan een Omgevingsproces beelden over benodigde speelruimte kunnen ontstaan, maar pas als een overeenkomst is ontstaan kan pas worden vastgesteld welke speelruimte partijen uiteindelijk hebben geboden en gerealiseerd. Of omgekeerd, als geen overeenstemming is ontstaan valt te constateren dat de speelruimte kennelijk niet voldoende was om tot een akkoord te komen. Nog een kanttekening hierbij: het is beslist niet *alleen* de speelruimte die bepaalt of overeenstemming kan ontstaan of niet. Als er een beeld is dat een project of plan ten principale niet nuttig en noodzakelijk is, of moreel verwerpelijk is, dan kan zelfs een aanzienlijke speelruimte geen akkoord doen ontstaan.

In onderstaande tabel zetten we een paar Omgevingsprocessen op een rij, alsmede enkele processen die kenmerken van een Omgevingsproces hebben maar die we in het licht en de terminologie van de verkenning Omgevingsproces Ternaard eerder omgevingsspoor of omgevingsmanagement zouden noemen. De tabel is *geen* wetenschappelijke exercitie die maatgevende getallen oplevert, maar is illustratief bedoelt, en dient enkel om gevoel te krijgen van de ordegrootten en verhoudingen zoals deze in Omgevingsproces-achtige trajecten gespeeld hebben. Daarbij is via 'achterkant bierviltje-sommen', gekeken naar:

-  De verwachte opbrengsten van het project, dan wel het investeringsbedrag
-  De gerealiseerde speelruimte; het gaat hierbij expliciet om wat ook wel de 'plus' is genoemd, de naar aanleiding van het project gegenereerde baten en vergoedingen aan een gemeenschap voor geleverde diensten aan een project of plan van bovenlokaal belang.
Het gaat hier expliciet *niet* om compensatie van schade.
-  Het verhoudingsgetal projectopbrengsten c.q. investeringen versus de omvang van de speelruimte.

Deze vingeroefening geeft wat gevoel voor de speelruimte die naar aanleiding van een voornemen is gegenereerd om een maatschappelijke *license to operate* te verwerven. Zoals gezegd, dit zijn geen ijzeren wetten, de situaties verschillen wat betreft de aard van het project c.q. de maatschappelijke turbulentie die het oproept, het idee van dienstverlening, het regionale absorptievermogen, de speelruimte die partijen elkaar bieden, en andere factoren.

Project/plan	Resultaat	Geprognostiseerde projectopbrengst (mln €)	Investeringsbedrag (mln €)	Gerealiseerde speelruimte (mln €) (excl compensatie)	Speelruimte (€)/opbrengst c.q. investering	Toelichting
Waddenzee/ Cie-Meijer	Nieuw waddenzeebeleid: waddenfonds, waddenacademie, gaswinning en schelpdiervisserij binnen natuurgrenzen, transitie mosselvisserij, beëindiging kokkelvisserij (afkoop, niet in rapport-Meijer maar later politiek besluit)	€ 9.000		€ 800	8,9%	Lange aanlooptijd/rijpingstijd, o.a. OOG (Overlegorgaan Olie & Gas), Win/Win en het Wad (IMSA), daarna commissie-Meijer
Eemshaven Pact	Geen overall overeenstemming, wel enkele sub-deals: bouw gascentrale doorgegaan met accordering afblazen kolenvergasser. Verder: Langjarig samenwerkingsprogramma Economie en Ecologie in Balans in het leven geroepen.		€ 3.500			ca € 50 mln aan natuurcompensatie besteed
Eindberging kernafval div. landen (feitelijke eindberging zoals in aanleg in Finland, of laboratorium zoals in Frankrijk, België, Zweden en elders)	Lopende activiteiten, verschillend per laboratorium of eindberging. I.h.a.: uitgebreid stakeholderproces, daarna tenderprocedure (Zweden), aanwijzing (Frankrijk) of partnerships (België), plus economische impuls voor regio waarin lab of eindberging komt.		€ 2.200	€ 150	6,8%	Investeringsbedrag 2,2 mrd is schatting recente studieprogramma OPERA naar eindberging in Boonse Klei. Internationaal zelfde orde grootte. Speelruimte 150 miljoen is orde grootte zoals genoemd in Frankrijk en België. Bron: rapport kwartiermaker klankbordgroep, 2018.
Windpark Urk	86 windturbines gerealiseerd, compensatiefonds 0,285 mln	€ 1.000				Geen duidelijke speelruimte gegeneerd, wel compensatie voor overlast en hinder, € 3000/turbine
Maasvlakte-2	Maasvlakte-convenant Visie en Vertrouwen. Overeenstemming over mate van en uitvoering van natuurcompensatie nav aanleg Maasvlakte 2		€ 2.900			Totaalbedrag € 100 mln natuurcompensatie. Overeenstemming over omvang, compensatieprogramma, beheer, monitoring, fasering
Kerncentrale Borssele	Convenant: 20 jaar levensduurverlenging, investeringen in transitie, veiligheidseisen, uitvoering en monitoring	€ 2.000		€ 500	25,0%	Bedrag € 500 mln is bijdrage € 250 mln van Rijksoverheid uit toenmalige FES-gelden, geormerkt voor energietransitie, € 200 mln van exploitanten voor additionele investeringen in energietransitie, en € 50 mln bijdrage exploitanten in innovatiefonds SET

Tabel 1: Speelruimte in Omgevingsproces-achtige trajecten in relatie tot geprognostiseerde opbrengst c.q. investeringssom van diverse projecten.

5. Advies

Bieden van significante en betekenisvolle speelruimte is een belangrijke voorwaarde voor 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 geringe kans dat de lokale bevolking niet bereid is de dienst aan de 'BV Nederland' te verlenen. Een Omgevingsproces is dan minder zinvol.