

Foto van een complex beleidsproces

Bericht: ‘Programma Noordzee 2022-2027 in ministerraad vastgesteld.’ Wie niet betrokken was bij het proces, neemt dit waarschijnlijk voor kennisgeving aan. Maar dat zou geen recht doen aan al het werk dat is verricht door de leden van de interdepartementale werkgroep Programma Noordzee 2021-2027. DGWB heeft de regierol gespeeld bij dit complexe traject, waarbij alle belangen afgewogen moesten worden. Daarom geven Tom Kompier en Ilse van de Velde, beide van het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat, desgevraagd een toelichting op het participatieve proces in de geest van de Omgevingswet.

Deel 1: Programma Noordzee

Het Programma Noordzee gaat over heel veel verschillende ontwikkelingen: niet alleen over de drie transities voor voedsel, natuur en energie, maar ook over bijvoorbeeld scheepvaart, de scheepvaartveiligheid en mijnbouwactiviteiten. Tom Kompier is coördinator Team Noordzee van het ministerie van IenW. Hoe kijkt hij terug op het inspraakproces rond het Programma Noordzee 2022-2027?

Proces in vogelvlucht

Tom Kompier: “Als ik terugkijk op het inspraakproces rond het Programma Noordzee, valt vooral de grote maatschappelijke betrokkenheid op. Het gaat immers om grote belangen. In het verleden was er natuurlijk ook inspraak rond de Beleidsnota Noordzee, als voorganger van het Programma Noordzee. Maar nu hebben we te maken met een Noordzeeakkoord, waarin het Rijk en maatschappelijke partijen afspraken voor het beleid hebben vastgelegd. En met een Noordzeeoverleg, waarin maatschappelijke partijen op consensusgericht overleg voeren over de realisatie van de drie belangrijke transities: voedsel, natuur en energie.

De energietransitie zorgt voor een enorme druk op de Noordzee. Tijdens het proces ging hier relatief veel aandacht naar uit, omdat de ruimtelijke en ecologische inpassing van windenergie op zee ingewikkeld is. Dat er een Noordzeeakkoord en een Noordzeeoverleg zijn, weerspiegelt de grote belangen op de Noordzee. Dat blijkt ook uit de grote hoeveelheid zienswijzen die is ontvangen.”

Het programma Noordzee heeft van 22 maart 2021 tot 21 september 2022 ter inzage gelegen. Er zijn 790 (deel)zienswijzen ingebracht op het programma, is dat niet erg veel?

“Dat zijn er inderdaad veel, en dan hebben we het nog niet eens over het aanvullende ontwerp, waar ook nog honderden deelzienswijzen op volgden. Ze zijn allemaal terug te vinden in de reactienota, inclusief de reactie van het Rijk. Veel deelzienswijzen hebben bijgedragen aan verbetering van de tekst, door een betere nuancering aan te brengen. Maar het beantwoorden van die zienswijzen kost natuurlijk wel veel tijd.

Tegelijkertijd moeten we niet vergeten dat de hoeveelheid zienswijzen een indicatie is van de maatschappelijke betrokkenheid. Veel partijen willen gewoon dat hun belangen goed opgeschreven staan in het Programma Noordzee. Daarnaast wordt er groot belang gehecht aan een gezonde Noordzee. Het is belangrijk dat maatschappelijke partijen de gelegenheid krijgen om hun zienswijze in te dienen.”

Waarom was het nodig dat er tijdens de inspraakprocedure nog een aanvulling kwam op het programma Noordzee?

“Het Programma Noordzee is een bijlage bij het Nationaal Waterprogramma, en daarom gebonden aan de procesgang voor vaststelling van het NWP. Maar de (ecologische) onderzoeken die er nodig waren voor de ruimtelijke orderingsvraagstukken rondom windenergiegebieden op de Noordzee, konden niet op tijd worden afgerond. Toetsing aan de ecologische randvoorwaarden was nog niet mogelijk. Daarom is later een aanvullend ontwerp ter inzage gelegd, op het moment dat er wel uitspraken over de ecologische randvoorwaarden konden worden gedaan. In feite ging het om een vervangend hoofdstuk 9 van het Programma Noordzee waarin die windenergiegebieden wel aangewezen konden worden.

Dat aanwijzen van die windenergiegebieden was belangrijk, omdat het ministerie van EZK anders niet verder kan met het nemen van kavelbesluiten.

“Veel partijen willen gewoon dat hun belangen goed opgeschreven staan in het Programma Noordzee. Daarnaast wordt er groot belang gehecht aan een gezonde Noordzee. Het is belangrijk dat maatschappelijke partijen de gelegenheid krijgen om hun zienswijze in te dienen.”

Dan zouden ontwikkelingen rond de opschaling van offshore windparken vertraging oplopen. In feite hebben we dus vooruitgewerkt, enerzijds om invulling te geven aan de moties in de Tweede Kamer (over vergroting van de windopgave op zee, 10GW), en ook om het nieuwe kabinet in de gelegenheid te stellen om de aangescherpte klimaatambities in de toekomst waar te kunnen maken. Dat alles maakte wel dat de druk op dit proces erg hoog was.”

Op 18 maart 2022 was het Programma Noordzee klaar. Hoe gaat het nu verder?

“Ondertussen moeten we alweer vooruitkijken. Het Programma Noordzee bevat ook een uitvoeringsprogramma. Daar komen ook veel van de afspraken gemaakt met de maatschappelijke partijen uit het Noordzeeoverleg in terug. De komende zes jaar moet er van alles gebeuren. En we zijn er nog niet met onze ambities voor windenergie op zee. Als het kabinet nieuwe besluiten neemt over de energietransitie, zullen we daar zo snel mogelijk op in moeten spelen.

Daarom beginnen we nu al met een partiële herziening van het Programma Noordzee. Dat gebeurt om die dingen beleidsmatig te regelen die nu nog niet in het Programma Noordzee geregeld zijn, maar waarmee we ook niet zes jaar kunnen wachten. Het kan overigens best twee jaar duren voor een partiële herziening klaar is. En dan zitten we alweer drie jaar voor het einde van Programma Noordzee 2022-2027. Dan moeten we alweer gaan nadenken over het volgende programma. Met andere woorden: beleidsontwikkeling stopt nooit.”

Deel 2: Kaderrichtlijn Mariene Strategie

Tegelijk met het Programma Noordzee werd ook de ‘Mariene Strategie deel 3 -programma van maatregelen’ vastgesteld. Ilse van de Velde is projectleider van dat KRM-programma bij het ministerie van IenW. Hoe kijkt zij terug op de afronding van het proces?

Tweede beleidscyclus

Ilse van de Velde “Net als voor het Programma Noordzee zijn ook voor het programma van maatregelen van de KRM veel zienswijzen ingebracht, in totaal 114. De stakeholders hebben heel goed gekeken naar wat we hebben opgeschreven, daar is commentaar op gekomen en er zijn ook voorstellen gedaan.”

Ilse doelt op maatregelen voor een set van 11 descriptor, die samen een graadmeter zijn voor de milieutoestand van de Noordzee. Om het geheugen op te frissen: in 2012 werd de situatie op de Noordzee beoordeeld, de goede milieutoestand gedefinieerd en milieudoelen vastgesteld. Twee jaar later volgde het monitoringsprogramma. Eind 2015 werd het eerste programma van maatregelen vastgesteld als onderdeel van het Nationaal Waterplan 2016-2021. Daarmee was de eerste KRM-cyclus van zes jaar doorlopen. Anno 2022 gaat het over de tweede beleidscyclus van de KRM. Het is de tweede keer dat het programma van maatregelen wordt vastgesteld.

Descriptor:

1. Biodiversiteit
2. Niet-inheemse soorten
3. Commerciële visbestanden en visproducten
4. Voedselwebben
5. Eutrofiëring
6. Bodemintegriteit
7. Hydrografische eigenschappen
8. Vervuilende stoffen
9. Vervuilende stoffen in vis
10. Zwerfvuil
11. Energietoevoer, waaronder onderwatergeluid

Waarover gaat het programma van maatregelen dat na de inspraak definitief is vastgesteld?

“Voor de update van het vorige programma is er gekeken waar de grootste opgave ligt. Bij welke descriptor (indicatoren) moet er nog wat gedaan worden om de goede milieutoestand te bereiken? Voor een aantal descriptor bleken er nog best wat opgaven te liggen: D1: biodiversiteit; D6: zeebodintegriteit; D10: zwerfvuil; en D11: onderwatergeluid. Hiervoor is dus aanvullende inzet nodig. Voor de andere descriptor geldt dat de goede milieutoestand al is gerealiseerd, het bestaande beleid voldoet om in de komende jaren de goede milieutoestand te realiseren, of dat de kennis nog ontbreekt om de juiste maatregel te bepalen.”

Het programma van maatregelen van de KRM lijkt verweven met veel andere programma's, hoe werkt dat tijdens de inspraak?

“D1 en D6 vragen om gebiedsbescherming, soortenbescherming en natuurherstel. Zulke maatregelen zijn eerder overeengekomen in het Noordzeeakkoord en zijn nu ook vastgelegd in het programma van maatregelen van de KRM en het programma Noordzee 2022-2027.

Voor D10, zwerfvuil, zijn ook aanvullende maatregelen genomen. Daarvoor is naar verschillende clusters gekeken, die gerelateerd zijn aan de herkomst van het materiaal. Verschillende bronnen vragen om verschillende maatregelen. Denk aan zwerfvuil uit de visserij, zwerfvuil die via de rivieren in zee komt of vanuit schepen.

Daarvoor zijn er bijvoorbeeld afspraken gemaakt met de visserijsector over het opvissen en verzamelen van afval uit zee. De komende jaren gaan we verder met het ‘fishing for litter’-programma. Ook worden samenwerkingsverbanden binnen (deel)stroomgebieden van de rivieren uitgebreid, en bewustwording van de zwerfvuilproblematiek bij terrein- en waterbeheerders langs rivieren vergroot. De focus ligt op het terugdringen van zwerfvuil, zodat het niet meer in zee komt.

Ook voor D11, onderwatergeluid, is de goede milieutoestand nog niet gerealiseerd. In dat geval gaan de maatregelen over afspraken met de

“De stakeholders hebben een cruciale rol in processen rond de KRM. Ze denken mee en sturen op bepaalde onderdelen. De maatregelen komen dus niet als een verrassing. Dat is belangrijk, want de zorg voor een goede milieutoestand vraagt om gezamenlijke aanpak. Dat kunnen we als overheid niet zonder stakeholders.”

industrie, bijvoorbeeld over seismisch onderzoek en het vaststellen van een bepaald geluidsbudget. Afspraken over onderwatergeluid worden ook gemaakt met de scheepvaart. Vanwege het internationale karakter gebeurt dat in IMO-verband. Daar worden partijen vooral aangespoord om onderwatergeluid in de commerciële scheepvaart te verminderen.”

Hoe verliep de inspraak op de maatregelen?

“De stakeholders hebben een cruciale rol in processen rond de KRM. Ze denken mee en sturen op bepaalde onderdelen. De maatregelen komen dus niet als een verrassing. Dat is belangrijk, want de zorg voor een goede milieutoestand vraagt om gezamenlijke aanpak. Dat kunnen we als overheid niet zonder stakeholders.

Als onderdeel van de inspraakprocedure is er een workshop georganiseerd. Omdat het om verschillende soorten maatregelen gaat, waren er ook veel verschillende stakeholders, zoals ngo's en vertegenwoordigers van economische sectoren. De maatregelen zijn in deelsessies besproken. De vraag was: zijn de maatregelen effectief, of zouden we het net iets anders moeten inkleden? Doen we genoeg?”

Heeft de inspraakprocedure nog geleid tot aanpassingen?

“Tijdens de workshop en inspraakprocedure kwamen er soms nieuwe maatregelen naar voren. Een van de stakeholders stelde een meldpunt voor afval op stranden voor. Dat voorstel gaan we verkennen, en we hebben het opgenomen in het programma van maatregelen.

Ook kwam bijvoorbeeld naar voren dat natuurherstel onderbelicht is in het programma van maatregelen. Dat klopt, op dit moment is het niet mogelijk om zulke concrete maatregelen op te nemen in het programma van maatregelen. Onderzocht wordt wel welke maatregelen een bijdrage kunnen leveren aan natuurherstel, aanvullend op gebiedsbescherming.

Hoewel de inspraak niet tot grote aanpassingen heeft geleid, is er nog wel een aanvullende actie opgestart om te komen tot een goede kennisagenda rond het programma van maatregelen. Dat gebeurde niet vanwege de zienswijzen, maar omdat we zelf vonden dat het beter kon. De kennisvragen stonden onvoldoende beschreven in de versie van voor de zienswijzeprocedure, en daarom hebben we daar zelf nog een proces opgezet. Daarbij gaat het om clustering en prioritering van de longlist van vragen. Welke kennisvragen zijn de komende zes jaar relevant om uit te zoeken? Die analyse is dus wel een aanzienlijke aanpassing ten opzichte van de eerdere tekstversie.”

Hoe verder?

“Nu is het zaak om de gezamenlijke maatregelen daadwerkelijk uit te voeren. Het blijft geen papieren rapport, we gaan echt aan de slag.”