



Overlegorgaan
Fysieke Leefomgeving

“

Advies afspraken governance Noordzeeoverleg (NZO)





Inhoud

Inhoudsopgave

Ten Geleide	3
1 NZO, positie en werkwijze	5
2 NZO, omvang en samenstelling	8
3 NZO formele positionering	10
4 Financiële governance Noordzeeakkoord	11
5 Afspraken m.b.t. een Noordzeecommissaris	13



Ten geleide

De minister van Infrastructuur en Waterstaat heeft het OFL gevraagd advies uit te brengen over de governance van het Noordzeeoverleg (NZO). Inmiddels is in het NZO het Noordzeeakkoord (NZA) tot stand gekomen en door de minister bij brief van 19 juni aan de Tweede Kamer aangeboden.

De spelregels voor het functioneren van het NZO raken alle deelnemers in het overlegorgaan, rijksdelegatie én stakeholders. Zij moeten zich er beide in kunnen vinden. Daarom was het voor het OFL vanzelfsprekend om te trachten in het Noordzeeoverleg overeenstemming te bereiken over het uit te brengen advies. Dat was ook in paragraaf 8.5 van het NZA de afspraak.

Het verheugt me nu te kunnen vaststellen dat over de governance in het NZO inderdaad overeenstemming is bereikt. Op deze wijze versterkt het proces rond het advies (op consensus gericht overleg in het NZO) het product: de governance. Dat schept bij de start van het permanente Noordzeeoverleg een vertrouwensbasis. Tenslotte gaan veel van de gemaakte afspraken over vertrouwen tussen overheid en stakeholders; ze gaan over werkwijze, over bestuurscultuur en over bejegening, net zo zeer als het de formele vormgeving betreft.

Door deze bereikte overeenstemming verandert natuurlijk het karakter van het uit te brengen OFL-advies. Door de gemaakte afspraken over de governance hebben overheid en stakeholders gezamenlijk het pad geëffend voor een doelgerichte samenwerking in een permanent Noordzeeoverleg.

OFL adviseert de minister dan ook de onderstaande afspraken zoals deze tussen rijk en stakeholders over de governance in het Noordzeeoverleg zijn gemaakt te implementeren.



Ik kan met het uitbrengen van dit advies mijn werkzaamheden als onafhankelijk voorzitter van het NZO beëindigen. Mijn OFL-collega Pieter Jan Biesheuvel neemt deze taak tijdelijk waar tot de minister mijn opvolger heeft benoemd (zie 2.9 en 3.7). Het is voor het werk van het NZO van groot belang dat zo spoedig mogelijk in het definitieve voorzitterschap wordt voorzien.

Voor het gedurende het hele proces in mij gestelde vertrouwen ben ik zeer erkentelijk.

Jacques Wallage

(Co)voorzitter van het Overlegorgaan Fysieke Leefomgeving (OFL)

Den Haag, 8 juli 2020



1. NZO, positie en werkwijze

In het Noordzeeakkoord (NZA) hebben overheid en stakeholders afgesproken het Noordzeeoverleg (NZO) een permanent karakter te geven. Het doel van dat overleg is allereerst gezamenlijk toe te zien op een adequate uitvoering van het NZA. Daarmee vormt het Noordzeeakkoord de basis voor het Noordzeeoverleg. De besteding van de beschikbare middelen is ook onderdeel van het overleg; het NZA is daarvoor het toetsingskader. Het permanent overleg biedt ook de mogelijkheid te spreken over actuele ontwikkelingen en te bezien of deze moeten leiden tot nadere afspraken of tot veranderingen in het Akkoord (adaptieve planning, zie NZA 3.10).

Zonder dat op voorhand onderwerpen worden uitgesloten staan in het overleg vooral de drie grote transities op de Noordzee (zie NZA 2) en de samenhang daartussen centraal.

In deze governance afspraken leggen overheid en stakeholders de afspraken vast die hun overleg in goede banen moet leiden.

1.1 De structurele voortzetting van het Noordzeeoverleg markeert de overgang van een consultatieve werkwijze waarbij het rijk advies vraagt, naar een **op consensus gericht** overleg tussen rijk en maatschappelijke organisaties. Die overgang vraagt niet alleen een goede juridische verankering van het Noordzeeoverleg, duidelijke conclusies met betrekking tot de financiële governance van het NZO, maar ook afspraken over de werkwijze, die van het NZO een succes moet maken.

1.2 Overheid en stakeholders beschouwen het NZA als een belangrijke stap op weg naar een **gezamenlijk gedragen toekomstperspectief** voor de Noordzee. Voor het rijk betekent succes van het NZO draagvlak voor kernbeslissingen die over de Noordzee moeten worden genomen. Voor de stakeholders biedt het een goede mogelijkheid zelf balans te brengen in hun verschillende belangen. Overheid en stakeholders delen een belang bij het ontwikkelen van een integraal Noordzeebeleid, het voorkomen van juridische procedures en het bevorderen van de uitvoering van het Klimaatakkoord op de Noordzee.

1.3 Om de samenwerking tussen rijk en stakeholders die tijdens het werken aan het akkoord voor de Noordzee is gegroeid te bestendigen, is **wederkerigheid** een sleutelbegrip; samenwerken in het NZO moet voor het rijk en de stakeholders beide **effectief** zijn.



1.4 Stakeholders verschillen onderling sterk in doel en werkwijze, het rijk draagt geheel eigenstandige verantwoordelijkheden. Maar gezamenlijk zien zij in het NZO een werkwijze voor zich die de moeite waard is. Kenmerken daarvan zijn:

- Het NZO is een **overlegorgaan van rijk en stakeholders**, het is geen adviesorgaan en geen bestuursorgaan.
- We verkennen gezamenlijk de feiten; de beschikbare informatie van rijk én stakeholders wordt gevraagd en ongevraagd open gedeeld.
- We expliciteren de verschillende invalshoeken en belangen en proberen vervolgens '**common ground**' te vinden. Het vergt over en weer de bereidheid compromissen te sluiten. Mocht dat na grondige pogingen het eens te worden toch niet lukken dan vervullen partijen vervolgens hun eigen rol en oefenen hun bevoegdheden uit. Zij doen dat met respect voor de argumenten die zijn gewisseld.
- Er is een gezamenlijke verantwoordelijkheid voor de agenda van het NZO. We spreken af dat het NZO uit zijn midden een kleine **agendacommissie** aanwijst die deze verantwoordelijkheid vormgeeft.
- Voor veel beleidsprocessen geldt dat het rijk is gebonden aan wettelijk vastgelegde procedures, vaak ook aan afspraken met de Staten-Generaal. Juist daarom is het van belang dat in het NZO **duidelijke procesafspraken** worden gemaakt.
- Het is veel effectiever vroegtijdig over kernafwegingen te spreken op basis van **beknopte notities**, die de **keuzes** helder voorleggen, dan later in het beleidsproces min of meer afgeronde documenten van commentaar te voorzien. De agendacommissie bevordert zo'n werkwijze. Daarbij wordt gezien of het werken met verschillende soorten documenten (bijvoorbeeld 'white papers' en 'green papers') behulpzaam kan zijn. Niet over elk vraagstuk dat op de Noordzee speelt hoeft in het NZO op consensus gericht overleg te worden gevoerd. Overheid én stakeholders hebben er belang bij **selectief** om te gaan met de beschikbare overlegtijd. Door deze inrichting van het overlegproces als een gezamenlijke verantwoordelijkheid te organiseren wordt verzekerd dat over de kernvraagstukken vroegtijdig wordt overlegd.

1.5 In feite vraagt deze werkwijze **synchronisatie van de besluitvormingsprocessen** van alle participanten. Het rijk bevordert de agendering in het NZO op een relevant moment, namelijk zodanig dat consensus in het NZO nog een wezenlijke bijdrage kan leveren aan de beleidsvorming. De stakeholders voorkomen dat zij in een 'commentaarhouding' vervallen jegens overheidsdocumenten, zij leveren een actieve inbreng om ook van hun kant de dialoog te 'vullen'. Zij zijn zich ervan bewust dat ook zij hun kaarten open en vroegtijdig op tafel moeten leggen. Dit om te voorkomen dat in het NZO feitelijk een soort collectieve consultatie plaatsvindt in plaats van op consensus gericht overleg.



1.6 Afgesproken wordt **jaarlijks** in het NZO na te gaan hoe deze werkwijze zich ontwikkelt, of deze voor rijk en stakeholders voldoende effectief is en welke verbeteringen wenselijk zijn. Dat geldt ook voor de afspraken over de financiële governance (zie 4).



2. NZO, omvang en samenstelling

2.1 Het NZO waarin het akkoord tot stand is gekomen, was samengesteld uit een rijksdelegatie en de organisaties die het initiatief tot dit overleg hadden genomen. Nu is het zaak de representatie vanuit de overheid en de samenleving opnieuw te doordenken onder behoud van de positieve ervaringen.

2.2 De **schaal** van het overleg verdient continuïteit: vijftien à twintig vaste leden lijkt het maximum qua effectiviteit van vergaderen. Op deze schaal is de kans het grootst dat er een gezamenlijke verantwoordelijkheid wordt gevoeld voor de uitkomst.

2.3 Ook het feit dat zowel de rijksdelegatie als de vertegenwoordiging van deelnemende organisaties bestond uit **eindverantwoordelijken**, die met ruim mandaat aan het overleg deelnamen, heeft belangrijk bijgedragen aan het tot stand komen van het NZA. Dat is ook voor het permanente NZO de inzet.

2.4 We onderscheiden voor de samenstelling van het permanente NZO naast de rijksvertegenwoordiging een viertal invalshoeken, thema's of **sectoren**:

- energie
- natuur
- voedsel/visserij
- zeevaart

2.5 De leden van het NZO worden door de minister van IenW benoemd. Bij vijftien vaste leden als uitgangspunt kan naast een rijksvertegenwoordiging **een drietal vaste vertegenwoordigers** per thema worden voorgedragen. Dat kan in beginsel het beste gebeuren vanuit de sectoren zelf. Wanneer dat niet leidt tot overeenstemming over een vertegenwoordiging met voldoende draagvlak binnen de sector, draagt de onafhankelijk voorzitter na overleg met de sector, één of meer vertegenwoordigers voor.

2.6 Voor het succes van de samenwerking is een aantal factoren van groot belang. De ministeries van IenW, EZK en LNV zullen alle drie aan het overleg deelnemen. Afgesproken wordt dat **de coördinerend Directeur-Generaal van IenW** voor het functioneren van de rijksinbreng een specifieke verantwoordelijkheid heeft. Daarnaast is voor een goed op elkaar afgestemde inbreng vanuit de verschillende departementen de aanwijzing van één ambtelijke coördinator van groot belang, bijvoorbeeld de voorzitter van het Interdepartementaal Directeuren Overleg Noordzee (IDON).

2.7 De continuïteit van de deelname is evenzeer van grote betekenis. Door een **vaste personele samenstelling** kunnen bilaterale botsingen van belangen tussen vertegenwoordigers uit die sectoren vaak onderling worden opgelost. Daarom wordt



afgesproken dat dezelfde leden in beginsel minimaal twee jaar aan het overleg deelnemen. Bij afwezigheid wordt de inbreng van een lid meegenomen door de andere vertegenwoordigers van zijn sector, niet door vervangers vanuit de eigen organisatie.

2.8 Met deze vaste representatie is de samenstelling van het Noordzee overleg gegeven; de voorzitter bevordert dat de besluitvorming plaatsvindt door de vaste leden, deze trekken gezamenlijk conclusies. Dat laat onverlet dat erbij onderscheiden agendapunten mogelijk andere geïnteresseerden zijn, die ook hun inbreng moeten kunnen leveren. Dat vraagstuk kan niet in de permanente samenstelling van het NZO worden opgelost, maar zal in de werkwijze moeten worden beantwoord. De agenda van het overleg wordt op tijd openbaar, zodat met organisaties, die geen vaste plaats als vertegenwoordiger van de sector in het NZO hebben, werkafspraken kunnen worden gemaakt, opdat hun inbreng in het overleg toch kan plaatsvinden. Er kunnen onder verantwoordelijkheid van het NZO verkennende verdiepingssessies worden georganiseerd en er kan gevraagd of ongevraagd inbreng worden geleverd. Het NZO kan voor het plenaire overleg en de werkgroepen behartigers van specifieke belangen uitnodigen aan het overleg deel te nemen.

Het is deze **transparante** en **open werkwijze** die een bredere dialoog mogelijk moet maken. Deze werkwijze wordt ook bevorderd door een website van het NZO in te richten, daar de verslagen openbaar te maken en in beginsel de werkdocumenten voor alle belangstellenden beschikbaar te stellen.

2.9 Het NZO krijgt **een onafhankelijk voorzitter** die op voordracht van het NZO door de minister van IenW wordt benoemd. De voorzitter wordt ter zijde gestaan door een kleine staf, waaronder een procesverantwoordelijke secretaris. Daarnaast dient er in de staf van het NZO voldoende inhoudelijke capaciteit te zijn om de balans tussen de verschillende belangen, bijvoorbeeld met voorzittersvoorstellen, tot stand te brengen.

2.10 Het beheer van de Noordzee en de beleidsontwikkeling zijn rijkstaken. Maar er spelen voor **de kustprovincies** wel degelijk wezenlijke belangen. Het rijk betreft daarom de kustprovincies tijdig bij de overheidsinbreng in het NZO. De onafhankelijk voorzitter blijft aanspreekbaar op een werkzame verbinding van het NZO met de kustprovincies.

2.11 Het NZO heeft behoefte aan een onafhankelijke, objectieve advisering vanuit de beschikbare wetenschappelijke kennis. Een dergelijke verbinding met **'the body of knowledge'** is voor het permanente NZO ook van betekenis om tegengestelde belangen op basis van objectieve informatie te overbruggen. Er komt een wetenschappelijke klankbordcommissie bij het NZO, die gevraagd en ongevraagd het NZO kan adviseren. De samenstelling van de commissie vindt plaats op basis van een advies van de KNAW. Bij de beoordeling van uitgaven voor wetenschappelijk onderzoek worden zo nodig ook buitenlandse deskundigen betrokken. Binnen de begroting van het NZO wordt een voorziening getroffen voor adviseringskosten.



3. NZO, formele positionering

3.1 De overgang van een overleg gericht op het tot stand brengen van een akkoord naar een permanent overlegorgaan luistert nauw. Er dient een zorgvuldig proces van formalisering plaats te vinden, maar wel onder behoud van de positieve dynamiek die het akkoord mogelijk heeft gemaakt.

3.2 De noodzakelijke formalisering van het NZO kan op korte termijn bij **ministerieel besluit** plaatsvinden. Over de inhoud van dit besluit zal op consensus gericht overleg plaatsvinden in het NZO.

Tegen deze achtergrond gaat het NZO in op het collegiale aanbod van het Overlegorgaan Fysieke Leefomgeving (OFL) om gedurende twee jaar het NZO - onder nader af te spreken financiële voorwaarden - te faciliteren. Deze facilitering door OFL eindigt na twee jaar, tenzij tussentijds anders wordt overeengekomen.

3.3 Het NZO zal dus als zelfstandig overlegorgaan op enige afstand van de departementen en van de verschillende stakeholders functioneren, een onafhankelijk voorzitter hebben en worden ondersteund door een kleine staf. Die autonomie ten opzichte van overheid én stakeholders is cruciaal, gezien de taken van het overlegorgaan, gezamenlijk toezien op adequate uitvoering en het bespreken van nadere afspraken en eventuele bijstellingen van het NZA.

3.4 Voor de periode na de eerste twee jaar dient tijdig een nadere afweging te worden gemaakt; een bestendige juridische grondslag voor het NZO is hierbij het uitgangspunt. Dat kan, mits passend bij de conclusies op basis van de evaluatie OFL, door binnen de bestaande 'Wet overleg infrastructuur en milieu' voor het NZO in een specifieke grondslag te voorzien. Dat zou ook kunnen via een afzonderlijke wet. Na de evaluatie van het OFL en nadat met het permanente NZO enige ervaring is opgedaan wordt over de juridische grondslag een uiteindelijke beslissing genomen.

3.5 Het is van belang dat het parlement zich een oordeel kan vormen over het instellen en het juridisch verankeren van het Noordzeeoverleg.

3.6 Door van deze gefaseerde aanpak uit te gaan kan het NZO op basis van een ministerieel besluit zo spoedig mogelijk na de zomervakantie van 2020 van start gaan.

3.7 De onafhankelijk voorzitter kan worden benoemd als (co)voorzitter OFL.

3.8 Indien te zijner tijd tot een wettelijke regeling wordt besloten heeft dat een structureel karakter. Maar het heeft de voorkeur van rijk én stakeholders om bij een eventuele wettelijke regeling **een horizonbepaling** op te nemen. De continuering van de regeling kan afhankelijk worden gesteld van een evaluatie, bijvoorbeeld halverwege de looptijd van het NZA (dat wil zeggen na vijf jaar). Het daagt uit tot reflectie op het functioneren van het overlegorgaan en maakt bijstellingen mogelijk.



4. Financiële governance

Noordzeeakkoord

4.1 Over de vormgeving van de financiële governance is bij de opstelling van het NZA verschil van opvatting blijven bestaan tussen de rijks delegatie en de stakeholders (zie voetnoot 2 blz.7 en voetnoot 38 blz.36 NZA). De sterke voorkeur van de stakeholders ging uit naar een Transitiefonds dat op enige afstand van rijk én stakeholders zou moeten worden gepositioneerd, professioneel zou worden bestuurd en een bovensectoraal karakter zou moeten krijgen. Het rijk vond – mede gezien de beperkte omvang van de beschikbare middelen – een afzonderlijk fonds onwenselijk en hechtte zeer aan een zo regulier mogelijke inpassing in de begrotingsystematiek.

4.2 Ten einde ook over de financiële governance van het NZA overeenstemming te bereiken heeft het NZO eerst de gezamenlijke uitgangspunten daarvoor geformuleerd:

* Waar de integraliteit van het Noordzeebeleid voorop staat zoeken we ook voor de besteding van de middelen naar een integraal afwegingskader.

* Geld maakt een wezenlijk onderdeel uit van het NZA. Daarom moeten de beschikbare middelen zo worden gepositioneerd, dat er gezamenlijke afspraken over de besteding ervan kunnen worden gemaakt.

* We gaan uit van een gezamenlijke verantwoordelijkheid voor de effectieve besteding van de beschikbare middelen. Dat vraagt binnen de gangbare besluitvormingsprocessen binnen de rijksbegroting om een specifieke inpassing.

* Uit de positionering van de middelen moet duidelijk zijn dat het hier niet gaat om reguliere middelen voor reguliere taken, maar om middelen die beschikbaar zijn gesteld om de gemaakte afspraken in het NZA te realiseren.

* Het meerjaren karakter van de afspraken in het NZA vergt een positionering van de beschikbare middelen die het mogelijk maakt meerjarige verplichtingen aan te gaan.

* Voor de ontwikkeling van een integraal Noordzeebeleid zou het – naast de hierboven genoemde uitgangspunten voor de positionering van de specifieke middelen – zeer wenselijk zijn wanneer in de rijksbegroting een totaaloverzicht zou komen van alle uitgaven die het rijk in verband met de Noordzee doet.

Vervolgens zijn op basis van deze uitgangspunten de volgende conclusies getrokken:

4.3 De middelen van het NZA worden ter beschikking gesteld door diverse departementen. Deze budgetten worden op één plaats op de rijksbegroting gebracht en herverdeeld naar de begrotingshoofdstukken waarop voorzien is dat deze tot besteding komen op het moment dat dit aan de orde is.



4.4 Deze bedragen worden op de diverse begrotingen verantwoord als uitgaven voortkomend uit de afspraken in het NZA. Hiervoor worden de afzonderlijke bijdragen zichtbaar gemaakt in een integraal overzicht onder coördinatie van IenW.

4.5 De ministeries verantwoorden zich over de uitgaven en beschikbare budgetten aan het coördinerend departement IenW en aan het Noordzeeoverleg. IenW neemt hiertoe een overzichtsconstructie op in de begroting en het jaarverslag van IenW.

4.6 In het NZO vindt over de allocatie en de aanwending van de middelen op consensus gericht overleg plaats. De verdeling van de middelen is in hoofdlijnen gemaakt (zie voetnoot 1 NZA blz.7), maar binnen de kaders van de begroting en begrotingsvoorschriften is er ruimte voor alternatieve aanwending en specifieke bestemming binnen de verschillende domeinen. Daarbij worden de reguliere kaders van de begrotingsbesluitvorming gevolgd.

4.7 Wanneer in het NZO wordt afgesproken middelen geormerkt voor een bepaald doel aan te wenden voor een ander doel dan kunnen deze worden overgeheveld naar een ander begrotingshoofdstuk. Dit wordt dan ook zichtbaar in de overzichtsconstructie in de begroting en het jaarverslag van IenW. Een dergelijke conclusie van het NZO vraagt besluitvorming van kabinet en parlement, gegeven de regels met betrekking tot het budgetrecht en de begrotingswetgeving.

4.8 Het meerjaren karakter van de afspraken wordt meegenomen in de begroting die eveneens meerjarig is. De geldende afspraken voor de periode tot en met 2030 worden ook op deze wijze vastgelegd, onder vermelding dat aan deze middelen bestuurlijke afspraken ten grondslag liggen. Het is op deze wijze mogelijk meerjarige verplichtingen aan te gaan; onderuitputting in enig jaar kan, passend binnen de regels voor het budgetbeheer, binnen de werkingsduur van het NZA, worden aangewend in een volgend jaar.

4.10 Om de ontwikkeling van een integraal Noordzeebeleid te versterken onderzoekt het rijk de mogelijkheid om in de rijksbegroting een totaaloverzicht op te nemen van alle uitgaven die het rijk in verband met de Noordzee doet. De resultaten van dit onderzoek worden in het NZO besproken.

4.11 Over deze aanpak is tussen overheid en stakeholders overeenstemming bereikt. Bij de afgesproken evaluatie in 2023 (zie NZA, blz.8) zal gezamenlijk worden bezien of de hierboven afgesproken werkwijze inderdaad leidt tot realisatie van de genoemde uitgangspunten (zie 4.2)

4.12 Bij de evaluatie van het NZA in 2023 zal ook worden bezien of de gemaakte afspraken met betrekking tot de financiële governance van het NZA bijstelling behoeven, mede in het licht van mogelijke bijdragen van de energiesector (zie NZA, blz.8).



5. Afspraken met betrekking tot een Noordzeecommissaris

5.1 Ten einde de integraliteit van het Noordzeebeleid te versterken leven er in de Tweede Kamer en ook bij stakeholders gedachten over de instelling van een Noordzeecommissaris. In het NZA 8.4 is afgesproken deze gedachten nader af te wegen.

5.2 Met de instelling van een permanent Noordzeeoverleg, waarin van rijkszijde tenminste drie departementen permanent vertegenwoordigd zijn wordt aangesloten bij bestaande coördinatiemechanismen binnen het rijk. Dat mechanisme wordt verder verstrekt door de beschreven rol van de coördinerend minister in de financiële governance en de positie van de coördinerend DG als beschreven in 2.6.

5.3 Stakeholders zien, naar analogie van het functioneren van de Deltacommissaris zeker de voordelen van de instelling van een Noordzeecommissaris. Maar in het NZO is overeenstemming bereikt over de gedachte dat nu eerst ervaring moet worden opgedaan met een permanent NZO op basis van het NZA en de afspraken die hier over de governance worden gemaakt.

5.4 Rijk en stakeholders zetten voluit in op een versterking van de integraliteit van het Noordzeebeleid, zowel naar de inhoud als naar de governance. Zij spreken af bij de evaluatie van NZA en NZO in 2023 alsnog te bezien of er een verdere versterking van de integraliteit noodzakelijk is en of daarbij de instelling van een Noordzeecommissaris van betekenis kan zijn.