REKENKAMER *ZEELAND*

College van Gedeputeerde Staten van Zeeland

uw kenmerk:		ons kenmerk:	18021868	bijlagen:	1
behandeld door:	M.L.M. Dobbelaer	doorkiesnummer:	0118 631219	Middelburg,	20-08-2018
onderwerp:	Eindrapport 380 kV				

Geacht College,

Hierbij ontvangt u ons definitieve rapport over de rol van Gedeputeerde en Provinciale Staten bij Zuid-West 380 kV.

Op 6 juli jl. ontvingen wij uw bestuurlijk commentaar op het conceptrapport. Uw reactie is opgenomen in hoofdstuk 4 van de bestuurlijk nota. Onze reactie hierop is verwoord in het nawoord daaropvolgend.

Hoogachtend,

mr. C.M. de Graaf

Voorzitter Rekenkamer Zeeland

Koorkerkhof 20 Middelburg **T** 0118-631841 **F** 0118-631238
Postbus 6001 4330 LA Middelburg www.rekenkamerzeeland.nl **E** rekenkamer@zeeland.nl

REKENKAMER ZEELAND

Bestuurlijke nota

Kritische succesfactoren bij Zuid-West 380 kV

Onderzoek naar kaderstelling, organisatie, procesverloop en rolinvulling door Gedeputeerde en Provinciale Staten

Eindversie

Middelburg, 20 augustus 2018

Colofon

De Rekenkamer Zeeland is een onafhankelijk orgaan dat onderzoek doet naar de doeltreffendheid, doelmatigheid en rechtmatigheid van het gevoerde bestuur van de Provincie Zeeland.

De bestuursleden van de Rekenkamer Zeeland zijn: de heer mr. C.M. de Graaf (voorzitter), mevrouw drs. R.A. de Visser en drs. H.J.W. Verdellen. Portefeuillehouder van het onderzoek naar Zuid-West 380 kV is de heer De Graaf.

Dit rapport is voorbereid door een onderzoeksteam. De Rekenkamer Zeeland heeft samengewerkt met organisatieadviesbureau Twynstra Gudde. Namens de Rekenkamer zijn betrokken: de heer drs. ing. M.L.M. Dobbelaer (onderzoeker), mevrouw E. Dombi (onderzoeksassistente). Namens Twynstra Gudde zijn betrokken: de heer dr. mr. R.G.J. Lauwerier (projectleider-onderzoeker) en mevrouw dr. C. Koot (onderzoeker).

VOORWOORD

Hoe sturen Provinciale Staten effectief op een proces waarbij de Rijksoverheid het bevoegd gezag is? De Rekenkamer heeft in dit rapport deze vraag beantwoord door terug te kijken op een belangrijk proces dat recent speelde in Zeeland: de geplande hoogspanningsverbinding Zuid-West 380 kV tussen Borsele en Rilland.

Ongeacht dat de formele rol van het Provinciebestuur in dat proces beperkt was, plaatst de Rekenkamer kanttekeningen bij de Provinciale inzet en de wijze waarop deze in de praktijk vanaf 2009 tot 2018 heeft gewerkt. Met de conclusies en aanbevelingen in dit rapport ondersteunt de Rekenkamer Provinciale Staten bij het versterken van hun kaderstellende, controlerende en volksvertegenwoordigende rol.

De Rekenkamer had dit onderzoek niet kunnen doen zonder de medewerking van de betrokken respondenten. Onze dank gaat uit naar alle diegenen die hun medewerking verleenden: omwonenden, agrariërs, medewerkers van TenneT, de betrokken wethouders van Kapelle, Reimerswaal en Borsele, de gedeputeerde en ambtenaren van het ministerie van Economische Zaken, de Provincie Zeeland en de betrokken en gemeenten.

Namens het bestuur van de Rekenkamer Zeeland,

mr. C.M. de Graaf

Voorzitter Rekenkamer Zeeland

INHOUDSOPGAVE

VOORWOORD ..... - 2 -

INHOUDSOPGAVE ..... - 3 -

1. INLEIDING ..... - 4 -

2. CONCLUSIES ..... - 5 -

2.1 Hoofdconclusie: Provinciale inzet is tot op zekere hoogte doeltreffend ..... - 5 -

2.2 Deelconclusies ..... - 6 -

2.1.1 Formeel-juridisch kader en kritische succesfactoren ..... - 6 -

2.2.2 Kaderstelling aan de voorkant ..... - 8 -

2.2.3 Organisatie ..... - 8 -

2.2.4 Feitelijk verloop van het proces en het benutten van belangrijke momenten ..... - 10 -

2.2.5 Actieve rolinvulling door Provinciale Staten ..... - 12 -

2.3 Infographic ..... - 13 -

3. AANBEVELINGEN ..... - 15 -

4. COMMENTAAR VAN GEDEPUTEERDE STATEN ..... - 18 -

5. NAWOORD REKENKAMER ..... - 20 -

BIJLAGE ..... - 21 -

1. Nota van Bevindingen ..... - 21 -

1. INLEIDING

TenneT heeft als netbeheerder van het Nederlandse hoogspanningsnet het initiatief genomen voor een nieuwe 380kV hoogspanningsverbinding tussen Borssele en Tilburg: het project Zuid-West 380 kV (vanaf mei 2014 genoemd: Zuid-West 380 kV West).

Op de besluitvorming over de nieuwe 380 kV hoogspanningsverbinding is de Rijkscoördinatieregeling (RCR) van toepassing. De Rekenkamer heeft onderzocht op welke wijze Gedeputeerde Staten en Provinciale Staten hun rollen hebben ingevuld bij dit project. Hiermee wil de Rekenkamer bijdragen aan de versterking van de toekomstige invulling van hun kaderstellende, controlerende en volksvertegenwoordigende rollen in processen met een soortgelijk interbestuurlijk karakter.

In de Nota van Bevindingen (bijlage) wordt uitvoerig verslag gedaan van het uitgevoerde onderzoek en de daaruit voortvloeiende bevindingen. In deze Bestuurlijke Nota formuleert de Rekenkamer op basis van de Nota van Bevindingen de conclusies en aanbevelingen.

In hoofdstuk 2 zijn de conclusies opgenomen aan de hand van de onderzoeksvragen. Dit betekent dat eerst de hoofdconclusie wordt gegeven waarbij wordt ingegaan op de doeltreffendheid van de Provinciale inzet.

Daarna wordt achtereenvolgens ingegaan op de deelconclusies die gaan over:

1. Het formeel-juridisch kader van de rol van Gedeputeerde Staten en Provinciale Staten bij een Rijkscoördinatieregeling en de kritische succesfactoren aangaande deze rol en rolinvulling.
2. De door Provinciale Staten gestelde kaders met betrekking tot interbestuurlijke processen en het vervullen van hun volksvertegenwoordigende rol in het algemeen en in het bijzonder over Rijkscoördinatieregelingen en daarbij specifiek het project Zuid-West 380 kV West in de periode 2013-2017.
3. Het feitelijke verloop van het proces en de benutting van belangrijke momenten.
4. De rolinvulling door Provinciale Staten.

In hoofdstuk 3 wordt ingegaan op de aanbevelingen.

2. CONCLUSIES

Paragraaf 2.1 beschrijft de hoofdconclusie van het onderzoek. In paragraaf 2.2 zijn de deelconclusies beschreven.

2.1 HOOFDCONCLUSIE: PROVINCIALE INZET IS TOT OP ZEKERE HOOGTE DOELTREFFEND

De Provinciale inzet is tot op zekere hoogte doeltreffend, vooral gelet op de doelen die de Provincie stelde aan het begin van het proces. Indien bij de opzet en werking van de Provinciale inzet meer rekening was gehouden met kritische succesfactoren (zie 2.2), is het aannemelijk dat de doeltreffendheid van de Provinciale inzet optimaler had kunnen zijn. Een groter urgentiegevoel aan het begin van het proces had kunnen zorgen voor een betere kaderstelling door Provinciale Staten en het scherper en eerder in beeld krijgen van de betrokken Provinciale belangen en mogelijke maatschappelijke onrust.

Bij kaderstelling gaat het niet alleen om het vaststellen van de te bereiken doelen, maar ook over het expliciteren van de rol die de Provincie kan en wil vervullen. Ook gaat het om het benoemen van belangrijke momenten die zich in dat proces voordoen, wat ervoor nodig is om die momenten zo optimaal mogelijk te benutten (kennis en netwerk) en hoe Provinciale Staten in staat worden gesteld om hun controlerende rol te vervullen. Het onderzoek laat zien dat een goede invulling door Provinciale Staten van de kaderstellende en controlerende rol versterkend werkt voor de invulling van de volksvertegenwoordigende rol.

Aan het begin van het proces (2009) leidt de samenwerking met de gemeenten en de inzet richting het Rijk en TenneT ertoe dat inhoudelijke doelen worden gerealiseerd. Zo valt al snel de tracévariant door de Oosterschelde af in de planvorming, mede op aangeven van de Zeeuwse overheden. Ook later in het proces is er resultaat. Een aansprekend voorbeeld is het buurtschap Eversdijk in de gemeente Kapelle, waarin een aantal Rijksmonumenten zijn gelegen. Na overleg met TenneT en het Ministerie van Economische Zaken wordt een oplossing gevonden waardoor dit buurtschap niet meer wordt geraakt door het tracé. Ook bij het knelpunt ten noorden van Krabbendijke verlegt TenneT het tracé, mede door beïnvloeding vanuit het netwerk van Zeeuwse overheden. Daar wordt na overleg een mast buitendijks in de Oosterschelde gesitueerd, zodat de afstand ten opzichte van het dorp toeneemt.

Later in het proces (vanaf medio 2015) worden Provinciale Staten en Gedeputeerde Staten in toenemende mate kritischer over de nieuwe 380 kV verbinding. Op een gegeven moment worden nut en noodzaak betwijfeld, worden er andere alternatieven aangedragen en de Minister wordt gevraagd het dan voorliggende ontwerp-Rijksinpassingsplan terug te nemen. Deze doelen worden niet gerealiseerd. De Minister neemt het besluit om het tracé ongewijzigd vast te stellen.

De Minister komt Zeeland wel op een andere manier tegemoet. Hij doet een toezegging om bij het knelpunt Krabbendijke het tracé van de bestaande 380 kV verbinding circa 7 km ondergronds te brengen. Ook waar het gaat om natuurcompensatie wordt (deels) tegemoetgekomen aan de wensen van Provincie en gemeenten. De grondverwerving door TenneT loopt op het moment nog, waardoor niet kan worden aangegeven hoe doeltreffend de Provinciale inzet op dat punt is geweest. Wel kan worden aangegeven dat de inzet van Provinciale kavelcoördinatoren dat proces positief kan beïnvloeden.

Ongeacht dat de formele rol van de Provincie beperkt is, zijn er gelet op de wijze waarop de inzet is opgezet en heeft gewerkt, kanttekeningen te plaatsen bij de wijze waarop er is omgegaan met de kritische succesfactoren die in het onderzoek zijn benoemd:

- kaderstelling

- de organisatie
- het benutten van belangrijke momenten
- de rolinvulling door Gedeputeerde en Provinciale Staten).

Indien bij de opzet en werking van de provinciale inzet meer rekening was gehouden met de kritische succesfactoren, is het aannemelijk dat de doeltreffendheid van de provinciale inzet groter was geweest. De Provinciale belangen die later in het proces naar voren komen, hadden bijvoorbeeld eerder geïdentificeerd en ingebracht kunnen worden. Ook had op maatschappelijke onrust eerder geanticipeerd kunnen worden en had de verbinding met andere relevante interbestuurlijke processen beter strategisch benut kunnen worden. Op de kritische succesfactoren en de mate waarin deze worden ingevuld, wordt in de volgende paragrafen nader ingegaan.

Om tot een betere sturing op soortgelijke interbestuurlijke processen te komen, is het noodzakelijk dat Provinciale Staten overzicht hebben op en inzicht hebben in lopende en toekomstige interbestuurlijke processen. In het onderzoek is niet gebleken dat dergelijk overzicht aanwezig is. Als Provinciale Staten een dergelijk overzicht wel hebben, kunnen Provinciale Staten met Gedeputeerde Staten tot goede afspraken komen over de rol die Provinciale Staten hebben bij dergelijke interbestuurlijke processen en de wijze waarop zij sturing kunnen geven aan deze processen. Tevens kunnen Provinciale Staten en Gedeputeerde Staten met dat overzicht en inzicht beter verbindingen leggen tussen de verschillende interbestuurlijke processen. Hiermee wordt de doelmatigheid van de Provinciale inzet verder versterkt.

2.2 Deelconclusies

2.1.1 Formeel-juridisch kader en kritische succesfactoren

Conclusie 1

De formele rol van Provinciale Staten en Gedeputeerde Staten in het kader van de RCR-procedure is beperkt. Wel hebben ze een informele, vooral intermediaire rol te vervullen.

De formele rol van Gedeputeerde Staten en Provinciale Staten beperkt zich tot het indienen van zienswijzen en reageren op (voorgenomen) plannen en besluiten van het Rijk[1]. Bijvoorbeeld waar het gaat om de startnotitie MER, de resultaten van de MER, tracéalternatieven en het voorkeursalternatief, het voorontwerp-Rijksinpassingsplan en het ontwerp-Rijksinpassingsplan.

De informele rol zit vooral in het vervullen van een intermediaire rol door middel van het samenbrengen van (de belangen van) de verschillende betrokken Zeeuwse gemeenten en het richting het Rijk vertolken en bepleiten van de belangen van deze gemeenten en andere regionale belangen, ook verwoord door inwoners, maatschappelijke organisaties (in dit geval vooral natuurorganisaties) en bedrijven (in dit geval vooral agrariërs). Hiernaast kunnen Gedeputeerde Staten en Provinciale Staten een rol spelen in de afweging van deze belangen op regionaal niveau.

Conclusie 2

Belangrijke kritische succesfactoren zijn:

1) het stellen van duidelijke kaders aan de voorkant van het proces;

[1] In het kader van een RCR-procedure kan het zo zijn dat de Provincie ook vergunningen moet opstellen en verlenen. In de onderzochte RCR-procedure met betrekking tot de 380 kV verbinding was hiervan geen sprake.

2) *het hebben van een goede organisatie ten behoeve van de Provinciale inzet;*
3) *het daadwerkelijk benutten van belangrijke momenten in dat proces;*
4) *de rolinvulling door Provinciale Staten.*

Uit het onderzoek komen voor Provinciale Staten vier kritische succesfactoren naar voren die van belang zijn als je als Provincie op doeltreffende wijze positie wilt innemen in interbestuurlijke processen :

1. Kaders
   Met de kaders wordt richting gegeven aan de betrokkenheid van Provinciale Staten en Gedeputeerde Staten bij het project. Om effectief te zijn, is het nodig dat je duidelijk hebt welke (inhoudelijke en procesmatige) doelen je nastreeft. Zonder boodschap geen lobby. Hiervoor is het nodig een goede inschatting te maken van de potentiële maatschappelijke impact van een project (impact analyse). Het hebben van kennis over het interbestuurlijke proces en de rol die Provinciale Staten en Gedeputeerde Staten daarbinnen hebben, zowel formeel als informeel, is belangrijk voor een goede positionering aan de hand van kaderstelling. Voor grootschalige, langdurige ontwikkelingen en projecten geldt dat er substantiële veranderingen in inhoud en scope kunnen zijn gedurende het proces. Dergelijke wijzigingen vragen om reflectie op de gestelde kaders en, indien nodig, herijking ervan. Deze herijking dient dan wel expliciet door Provinciale Staten plaats te vinden. Met het herijken van de kaders moet rekening worden gehouden met een mogelijk afnemende doeltreffendheid van de inzet. Naar mate kaders meer worden aangepast gedurende het proces, wordt het moeilijker om deze gerealiseerd te krijgen. Belangrijke momenten kunnen dan al zijn gepasseerd en de samenwerkingspartners kunnen bij deze belangrijke momenten niet anticiperen op een later gewijzigd kader.

2. Organisatie
   Voor een effectieve inzet is een passende organisatie nodig. Dit gaat over het hebben van een duidelijke organisatie(structuur) met bijbehorende capaciteit, maar ook over het organiseren van relatiebeheer en de benodigde expertise: kennissen en kennis. Het benutten van relaties in het netwerk in de zin van overleg en afstemming is belangrijk in een interbestuurlijk proces. Omdat er sprake is van beperkte formele besluitvormende bevoegdheden, is het overtuigen en meekrijgen van andere partijen essentieel om effectief te kunnen zijn.

3. Benutten belangrijke momenten
   De benutting van belangrijke momenten gedurende dat proces is van belang om effectief te zijn. Hiervoor dient er tijdig te worden afgestemd met relevante actoren en te worden geanticipeerd op belangrijke momenten in het besluitvormingsproces.

4. Rolinvulling door Provinciale Staten
   Op een proactieve wijze invullen van de kaderstellende, controlerende en volksvertegenwoordigende rol die Provinciale Staten hebben (positie pakken). Het is daarbij aan Gedeputeerde Staten om dit mogelijk te maken (in positie brengen). De proactieve betrokkenheid van Provinciale Staten als gekozen volksvertegenwoordiging borgt de democratische legitimiteit van de Provinciale inzet. Provinciale Staten geven met het stellen van kaders richting aan de Provinciale inzet. Daarbij hoort het controleren of de uitvoering in overeenstemming is met de vastgestelde kaders. Gedeputeerde Staten die als dagelijks bestuur feitelijk participeren in dergelijke interbestuurlijke processen, moeten Provinciale Staten in positie brengen met tijdige informatieverstrekking en het tijdig voorleggen van voorstellen.

De wijze waarop door de Provincie met deze kritische succesfactoren is omgegaan in het project Zuid-West 380 kV West wordt in de volgende conclusies nader toegelicht.

2.2.2 Kaderstelling aan de voorkant

Conclusie 3

In het 380kV traject heeft niet tot nauwelijks expliciete kaderstelling aan de voorkant van het proces plaatsgevonden.

Als aangegeven, is de formele rol van Gedeputeerde Staten en Provinciale Staten beperkt. De formele rol ziet bij het onderzochte proces met Rijkscoördinatieregeling alleen toe op het indienen van zienswijzen en het reageren op (voorgenomen) plannen en besluiten van het Rijk. De informele rol zit vooral in het vervullen van een intermediaire rol tussen regio en het Rijk en de daarmee samenhangende beïnvloeding van de besluitvorming en de inhoudelijke ontwikkeling van het project. In de praktijk zijn deze rollen wel vervuld, maar de rollen zijn niet aan de voorkant van het proces geëxpliciteerd.

Uitgezonderd het samenspel met betrokken gemeenten, zijn kritische succesfactoren niet concreet geëxpliciteerd bij de start van het project en toegespitst op het aanstaande proces met een Rijkscoördinatieregeling. Hetzelfde geldt voor de doelen. In het kader van het Omgevingsplan 2006 – 2012, noch in de Provinciale Klimaat- en energienota's, zijn concrete doelen of Provinciale belangen geformuleerd ten aanzien van de 380 kV verbinding. Een eerste formulering van doelen wordt gevonden in de zienswijze op de startnotitie MER.

Conclusie 4

Doordat expliciete kaderstelling aan de voorkant van het proces ontbreekt, ontnemen Provinciale Staten en Gedeputeerde Staten zichzelf kansen om de start en het feitelijke verloop van het proces strategisch zo optimaal mogelijk te benutten.

Expliciete strategische kaderstelling maakt het mogelijk om Provinciale Staten aan de voorkant van het proces in positie te brengen. Tevens kunnen met strategische kaderstelling aan de voorkant van het proces, alle onderdelen van de Provinciale organisatie en externe stakeholders worden betrokken en in stelling worden gebracht, waardoor integraliteit wordt geborgd en het optimaal benutten van het netwerk mogelijk wordt gemaakt. Aan het begin van het proces organisatiebreed doordenken wat je wilt bereiken, welke momenten van belang zijn om die doelen te bereiken, welke expertise daarvoor nodig is en welke aanpak het beste past, vergroot de kans dat de Provinciale doelen daadwerkelijk worden gerealiseerd.

2.2.3 Organisatie

Conclusie 5

De organisatievorm van de Provinciale inzet is duidelijk en pragmatisch, maar niet vooraf of gedurende het project geëxpliciteerd. Daarbij zijn de bestuurlijke en ambtelijke verantwoordelijkheden niet projectmatig verwoord en belegd. De beschikbare ambtelijke capaciteit is in deze vorm beperkt en kwetsbaar.

De organisatie van de inzet van de Provincie is duidelijk, maar niet geëxpliciteerd. De bestuurlijke en ambtelijke verantwoordelijkheden zijn niet projectmatig verwoord en belegd.

In de praktijk ligt de uitvoering vooral bij de ambtelijk trekker die direct schakelt met de verantwoordelijke gedeputeerde. De inzet van deze ambtelijk trekker wordt breed, intern en extern,

gewaardeerd. Tegelijkertijd rust veel op de schouders van één ambtenaar wat de organisatie van de Provinciale inbreng kwetsbaar maakt. Gelet op de complexiteit van het RCR-proces en de hoeveelheid betrokken belangen en stakeholders is de ingezette capaciteit en expertise beperkt.

Conclusie 6

Met deze pragmatische organisatie is er geen sprake van een organisatiestructuur die de inbreng en betrokkenheid van verschillende disciplines binnen de Provincie op een systematische wijze borgt. De inbreng van deze disciplines en controle op toepassing van standaarden en beleid is hierdoor niet verzekerd. Ook zijn management en directie niet systematisch gepositioneerd, waardoor gestructureerde escalatiemogelijkheden in de relatie met TenneT en EZ ontbreken. Hierdoor worden beïnvloedingsmogelijkheden gemist.

De aanpak die de provincie Groningen toepaste na de keuze van het voorkeursalternatief door de Minister laat een organisatie zien die te kenmerken is als een projectstructuur waarbij ambtelijk vanuit diverse disciplines in de vorm van een interne projectgroep (met daarin beleidsmedewerkers, manager en directeur) wordt samengewerkt.

Ook is het management en de directie opgenomen in de organisatiestructuur. Dit is gedaan om te borgen dat gedurende het gehele proces alle disciplines systematisch betrokken worden en er voldoende capaciteit beschikbaar is. Door het positioneren van management en directie zijn 'escalatiemogelijkheden' ingebouwd. Dat betekent dat als er op ambtelijk, projectniveau discussies zijn tussen Provincie, TenneT en/of het Ministerie van Economische Zaken, dit teruggelegd kan worden op een hoger ambtelijk niveau in de betrokken organisaties. Dit met als doel om meer beïnvloedingsmogelijkheden en -momenten te creëren. Management en directie zijn ook opgenomen in de overlegcyclus van de organisatie, wat aanpassingen in de gekozen strategie en bijsturing faciliteert.

Van een dergelijke organisatiestructuur is in Zeeland in mindere mate sprake. In interviews wordt aangegeven dat hierdoor de interne afstemming en integraliteit soms niet voldoende is geborgd. De strategische afstemming met het Ministerie van Economische Zaken en TenneT op verschillende (en gelijkwaardige) ambtelijke niveaus vindt niet plaats. Door het ontbreken van een dergelijke structuur vindt deze afstemming alleen op het uitvoerende niveau plaats, maar niet op het niveau van management en directie.

Gevolg van de pragmatische organisatie in Zeeland is dat beïnvloedingsmogelijkheden worden gemist of niet optimaal worden benut.

Conclusie 7

Het betrekken van externe expertise (D-Cision) blijkt belangrijk te zijn geweest voor het proces. Het tijdig betrekken van deze expertise is wel van belang voor de effectiviteit van de inzet ervan richting het Ministerie van Economische Zaken en TenneT.

Op basis van documentatie kan niet worden bepaald of voldoende expertise aanwezig was binnen de Provinciale organisatie op het gebied van hoogspanningsverbindingen en met betrekking tot de geldende RCR-procedure. In interviews wordt wel aangegeven dat deze kennis aanwezig was. In 2016 wordt externe expertise (D-Cision) betrokken om kritisch te reflecteren op de plannen van het Rijk. De bevindingen van het onderzoek door D-Cision worden gepresenteerd aan Provinciale Staten, wethouders en raadsleden en worden meegenomen in de zienswijze op het ontwerp-Rijksinpassingsplan. Het betrekken van D-Cision wordt door verschillende interne en externe stakeholders (Provinciale Staten, Gedeputeerde Staten, ambtelijk Provincie, ambtelijk en bestuurlijk gemeenten en maatschappelijke organisaties) als waardevol en van betekenis voor het proces geacht.

De vraag is of het betrekken van deze expertise op tijd heeft plaatsgevonden of dat dat eerder en eventueel vaker had moeten gebeuren. Op het moment dat D-Cision wordt betrokken eind 2015, zijn er al veel keuzes gemaakt en operationele zaken zoals grondverwerving in gang gezet door TenneT in aanloop naar het ontwerp toe. Naarmate het proces vordert zijn de meeste (fundamentele) keuzes gemaakt, beïnvloedingskansen gepasseerd en wordt het moeilijk om (fundamentele) keuzes aangepast te krijgen. Het proces kan op dat moment al te ver 'in de trechter' zijn waardoor teruggaan bijna niet meer mogelijk is. Eveneens speelt het tijdsaspect mee. Hoe later in het proces, hoe minder tijd er in de regel is om zaken nog bij te sturen. Wel moet opgemerkt worden dat gedurende het verloop van het proces technologische inzichten opgedaan kunnen worden die reeds genomen besluiten in een ander perspectief zetten. Oplossingen die eerder niet mogelijk zijn, kunnen bijvoorbeeld op een later moment wel mogelijk worden.

In het proces in Groningen is D-Cision eveneens ingehuurd door de Provincie. Dat gebeurde echter eerder in het proces, naar aanleiding van de keuze van het voorkeursalternatief door de Minister van Economische Zaken. Ook in de Provincie Noord-Brabant werd externe expertise ingehuurd. Dat gebeurde eveneens in een eerdere fase in het proces.

Ook zorgvuldigheid speelt hier een rol. Het onderzoek van D-Cision was dermate kort gepland op de uiterste datum om een zienswijze in te dienen, dat er geen wederhoor is gevraagd aan TenneT en het Ministerie over de resultaten van het onderzoek. Zodoende was het voor Gedeputeerde Staten en Provinciale Staten niet mogelijk om dergelijk wederhoor te betrekken bij de besluitvorming over de zienswijze op het ontwerp-Rijksinpassingsplan.

2.2.4 Feitelijk verloop van het proces en het benutten van belangrijke momenten

Conclusie 8

Gedeputeerde Staten en Provinciale Staten hebben veel belangrijke momenten in het RCR-proces met betrekking tot het 380kV traject in Zeeland (Rilland-Borssele) benut. De verbinding met andere interbestuurlijke processen die van belang zijn voor het 380 kV traject wordt echter onvoldoende gelegd. Hierdoor worden koppel- of uitruilkansen gemist en slagkracht mogelijk onbenut gelaten.

Er wordt door Gedeputeerde Staten en Provinciale Staten overlegd over en gereageerd op bijvoorbeeld de startnotitie MER, tracéalternatieven en voorkeursalternatief alsook het voorontwerp en het ontwerp Rijksinpassingsplan.

Echter, belangrijke momenten in interbestuurlijke processen die sterk samenhangen met dit 380kV traject worden niet benut. Bijvoorbeeld de splitsing van de 380kV verbinding in een deel Zeeland (tot Rilland) en Brabant (vanaf Rilland) en het spitsen van de besluitvorming over het station Rilland. Hetzelfde geldt voor interbestuurlijke processen aangaande windenergie, de energietransitie, het natuurpakket Westerschelde en de Deltawateren.

Hierdoor is de verbinding tussen de verschillende interbestuurlijke processen niet toereikend geborgd en slagkracht mogelijk onbenut gelaten. Het verbinden van meerdere dossiers maakt het mogelijk om op bestuurlijk niveau met het Rijk tot overeenstemming te komen door op het ene dossier iets 'te geven' en op het andere dossier iets 'te nemen'.

Conclusie 9

Gedurende het proces kunnen andere belangen of inzichten opgedaan worden, belangrijk worden of zich manifesteren. Belangrijke besluitvormingsmomenten zijn dan echter al gepasseerd waardoor deze inzichten niet optimaal kunnen worden ingebracht of er onvoldoende op de belangen kan worden ingezet. Een meer expliciete strategische benutting van kaderstelling aan de voorkant van het proces en het vroegtijdig anticiperen op mogelijke wijzigingen draagt eraan bij dat Gedeputeerde

Staten en Provinciale Staten eerder, deze later opkomende belangen en inzichten scherp in beeld krijgen.

In de loop der jaren neemt de maatschappelijke onrust over de 380kV verbinding toe. Dit zorgt ervoor dat de positie van Gedeputeerde Staten en Provincie Staten in het 380kV-dossier gedurende het proces verandert. Andere vragen en belangen worden relevant naar mate de Provinciale inbreng kritischer wordt.

Dit blijkt bijvoorbeeld uit het feit dat in 2016 vraagtekens worden gezet bij de nut en noodzaak van de nieuwe verbinding daar waar dat bij eerdere belangrijke momenten in het proces niet gebeurt, zoals bij de startnotitie MER, de resultaten MER, het voorgenomen tracé, het splitsen van het project in een deel Zeeland en een deel Brabant en het spitsen van de besluitvorming over het station Rilland. Ook het voorkeurstracé, dat eerder in het proces werd onderschreven en verdedigd, wordt na het onderzoek van D-Cision door Gedeputeerde Staten kritisch benaderd.

Op het moment dat deze 'nieuwe' belangen en inzichten gaan spelen of relevant worden geacht, zijn er echter al belangrijke momenten in het proces gepasseerd. Daarmee zijn er minder mogelijkheden om de later opkomende vragen en belangen goed te kunnen behartigen. Mogelijk hadden Gedeputeerde Staten en Provinciale Staten deze later opkomende vragen en inzichten eerder scherp in beeld gekregen bij meer expliciete kaderstelling met betrekking tot en strategische doordenking van de RCR-procedure of door vroegtijdig te anticiperen op deze wijzigingen.

Conclusie 10

De relaties met de betrokken gemeenten zijn ambtelijk en bestuurlijk direct opgezet en vormgegeven. De samenwerking met de betrokken gemeenten is gedurende het gehele proces goed. Aan het eind van het proces ontstaan wel verschillen in standpunten. Dit vermindert de kracht van de Zeeuwse inbreng.

Meteen aan het begin van het proces zijn de relaties met de betrokken gemeenten aangegaan en opgebouwd. Direct van het begin af aan heeft met betrokken gemeenten afstemming en overleg plaatsgevonden. Op een gegeven moment verschillen de standpunten wel van enerzijds de gemeente Borsele en anderzijds de Gedeputeerde Staten en de gemeenten Kapelle en Reimerswaal. Dit leidt tot het niet mee indienen door Borsele van de zienswijze op het ontwerp-Rijksinpassingsplan.

Dit komt vooral doordat in de ogen van Borsele het ontwerp-Rijksinpassingsplan in voldoende mate tegemoetkomt aan de eerder in het proces ingebrachte reacties op plannen en voorstellen van het Ministerie van Economische Zaken en TenneT. Met andere woorden: Borsele gaat niet mee in de ontwikkeling van de Provincie die later in het proces kritischer wordt over de nut en noodzaak van de nieuwe verbinding en de mate waarin andere alternatieven haalbaar zijn. Ondanks de verschillende standpunten blijven de Provincie en de gemeenten samenwerken en zowel ambtelijk als bestuurlijk afstemmen.

Verschillen in standpunten in de regio dragen niet bij aan het benutten van belangrijke momenten. Hoe minder een gemeenschappelijke inbreng richting het Rijk wordt gesteund, hoe minder krachtig de boodschap overkomt. De aanpak in Brabant laat zien dat gemeenschappelijkheid in de regio de doeltreffendheid van de Provinciale inzet versterkt. Provincie en gemeenten hebben in Brabant expliciet afgesproken consistent en consequent te blijven werken met een gezamenlijke boodschap. Ook als dit betekent dat voor een van de partners niet alle belangen worden behartigd met die gezamenlijke boodschap. Dit, samen met andere factoren, heeft ertoe geleid dat tot een herijking van het tracé is gekomen.

Conclusie 11

De samenwerking met inwoners, natuurorganisaties en bedrijven is vooral te typeren als reactief. Eerder strategische afstemming had de beïnvloedingsmogelijkheden kunnen verbeteren.

Met natuurorganisaties, inwoners en bedrijven (met name agrariërs) heeft pas later in het proces daadwerkelijk afstemming plaatsgevonden. Die afstemming is te typeren als reactief. Gedeputeerde Staten reageerden op signalen uit de samenleving, maar betrok partijen uit de samenleving in mindere mate strategisch voor beïnvloeding van het proces. In de beginjaren was weliswaar contact en waren ambtenaren aanwezig bij informatieavonden, maar tot daadwerkelijke inhoudelijke en procesmatige afstemming komt het pas later in het proces. Vooral ook met natuurorganisaties die zich hadden gebundeld in het kader van het 380kV-traject waarbij ZMF de langste tijd als woordvoerder optreedt. Eerdere en proactieve strategische afstemming had mogelijk kunnen leiden tot het eerder in beeld krijgen van maatschappelijke onrust en het eerder bij het Ministerie en TenneT agenderen van deze maatschappelijke zorgen. Dit had de beïnvloedingsmogelijkheden mogelijk vergroot en kunnen verbeteren.

2.2.5 Actieve rolinvulling door Provinciale Staten

Conclusie 12

De kaderstellende en daarmee samenhangende controlerende rol van Provinciale Staten zijn niet volledig ingevuld in dit dossier.

Aan de voorkant zijn geen kaders gesteld, inhoudelijk noch procesmatig. Provinciale Staten zijn hiertoe niet in positie gebracht door Gedeputeerde Staten en, andersom, Provinciale Staten hebben die rol ook niet op eigen initiatief gepakt. Daarmee hebben Provinciale Staten onvoldoende richting kunnen geven aan de voorkant van het proces. En wanneer geen kaders zijn gesteld, is het moeilijk de controlerende rol in te vullen. Hierdoor kan ook niet geanticipeerd worden op belangrijke momenten en mogelijke maatschappelijke onrust die daarbij of daardoor ontstaat.

Conclusie 13

Gedeputeerde Staten hebben Provinciale Staten bij veel belangrijke momenten betrokken en hen daarover geïnformeerd. Dit geldt niet voor alle belangrijke momenten. De informatieverstrekking die plaatsvond, was correct.

Er zijn aan de voorkant geen afspraken gemaakt over de wijze waarop Provinciale Staten geïnformeerd moeten worden over en betrokken moeten worden bij het proces. Omdat hierover niets is afgesproken, kan niet worden onderzocht of de feitelijke informatievoorziening en betrokkenheid van Provinciale Staten in lijn is met de gemaakte afspraken.

Wel is het zo dat Provinciale Staten betrokken zijn geweest bij en geïnformeerd zijn over veel belangrijk momenten waarbij vanuit de Provincie een reactie is gegeven of zienswijze is ingediend. Provinciale Staten zijn echter niet bij elk belangrijk moment betrokken geweest of zijn daarover niet altijd geïnformeerd. Zo zijn Provinciale Staten niet geïnformeerd over de gezamenlijke reactie van de Zeeuwse overheden op de uitkomsten van de MER in 2010. Ook zijn Provinciale Staten niet betrokken geweest bij de gesprekken over de tracéalternatieven in het najaar van 2009 en zijn ze niet geïnformeerd over het voorkeursalternatief in 2011.

Uit het onderzoek blijkt dat de gedeputeerden Wiersma, Heijning en Schönknecht de Provinciale Staten correct informeerden over de stand van zaken van het proces en de wijze waarop Gedeputeerde Staten op dat moment invulling gaven aan hun rol op dat moment.

Conclusie 14

Provinciale Staten hebben zich in het 380 kV-dossier actief opgesteld, maar wel vooral in reactie op signalen vanuit de maatschappij. Daarmee is met name de volksvertegenwoordigende rol is ingevuld. De kaderstellende en controlerende rol zijn in mindere mate ingevuld.

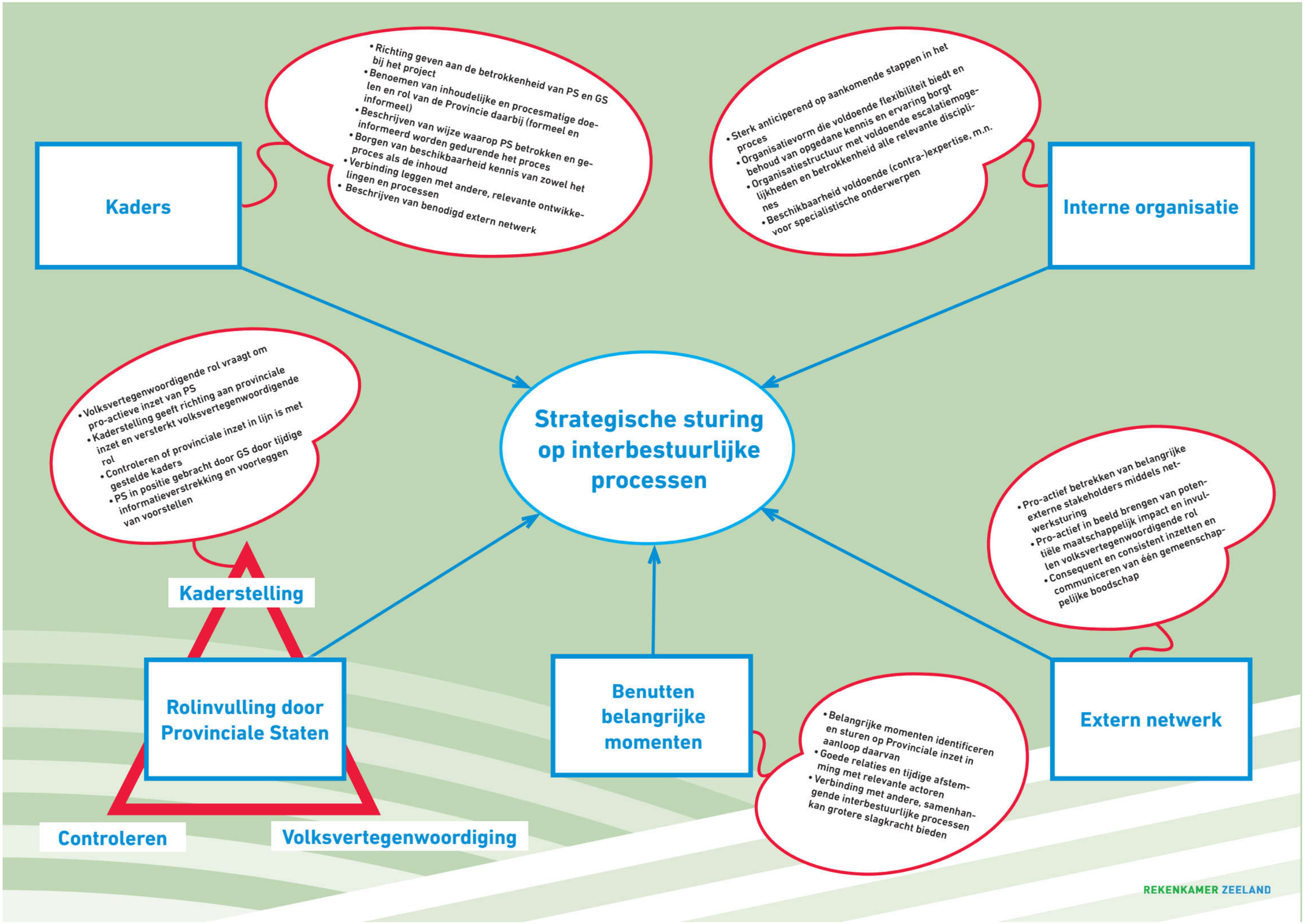
Het onderzoek laat zien dat Provinciale Staten zich actief hebben opgesteld in het 380 kV-dossier. Al vroeg worden moties en vragen ingediend; zelfs al in 2009 gericht op het onderzoeken van de mogelijkheid om te verkabelen. In de jaren daarna is de betrokkenheid bij het dossier minder intensief.

Op het moment dat de maatschappelijke onrust toeneemt, eind 2014/begin 2015, neemt de betrokkenheid van Provinciale Staten toe. Provinciale Staten hebben vooral reactief gehandeld in dit dossier, reagerend op signalen vanuit de maatschappij. Hiermee invulling gevend aan de volksvertegenwoordigende rol.

De kaderstellende en controlerende rol zijn onderbelicht gebleven in het RCR-proces. Als Provinciale Staten ook meer inzet op kaderstelling en controleren, positioneren zij zich steviger in het proces en kunnen ze meer proactief invulling geven aan hun volksvertegenwoordigende rol. In plaats van reageren op signalen vanuit de samenleving, kunnen Provinciale Staten deze signalen voor zijn en kunnen ze leidend zijn in het proces en op eigen initiatief betrokken inwoners, bedrijven en organisaties benaderen. Het onderzoek laat zien dat een goede invulling van de kaderstellende en controlerende rol versterkend werkt voor de invulling van de volksvertegenwoordigende rol en de mogelijkheid geeft om leidend te zijn in het proces.

2.3 INFOGRAPHIC

De infographic op de volgende pagina illustreert de kritische succesfactoren bij strategische sturing op interbestuurlijke processen, zoals zijn beschreven in de vorige paragraaf.


Kaders
• Richting geven aan de betrokkenheid van PS en GS bij het project
• Benoemen van inhoudelijke en procesmatige doelen en rol van de Provincie daarbij (formeel en informeel)
• Beschrijven van wijze waarop PS betrokken en geïnformeerd worden gedurende het proces
• Borgen van beschikbaarheid kennis van zowel het proces als de inhoud
• Verbinding leggen met andere, relevante ontwikkelingen en processen
• Beschrijven van benodigd extern netwerk
Interne organisatie
• Sterk anticiperend op aankomende stappen in het proces
• Organisatievorm die voldoende flexibiliteit biedt en behoud van opgedane kennis en ervaring borgt
• Organisatiestructuur met voldoende escalatiemogelijkheden en betrokkenheid alle relevante disciplines
• Beschikbaarheid voldoende (contra-)expertise, m.n. voor specialistische onderwerpen
Strategische sturing op interbestuurlijke processen
• Volksvertegenwoordigende rol vraagt om pro-actieve inzet van PS
• Kaderstelling geeft richting aan provinciale inzet en versterkt volksvertegenwoordigende rol
• Controleren of provinciale inzet in lijn is met gestelde kaders
• PS in positie gebracht door GS door tijdige informatieverstrekking en voorleggen van voorstellen
Kaderstelling
Rolinvulling door Provinciale Staten
Controleren
Volksvertegenwoordiging
Benutten belangrijke momenten
• Belangrijke momenten identificeren en sturen op Provinciale inzet in aanloop daarvan
• Goede relaties en tijdige afstemming met relevante actoren
• Verbinding met andere, samenhangende interbestuurlijke processen kan grotere slagkracht bieden
Extern netwerk
• Pro-actief betrekken van belangrijke externe stakeholders middels netwerksturing
• Pro-actief in beeld brengen van potentiële maatschappelijk impact en invullen volksvertegenwoordigende rol
• Consequent en consistent inzetten en communiceren van één gemeenschappelijke boodschap
REKENKAMER ZEELAND

3. AANBEVELINGEN

In het voorgaande hoofdstuk zijn de conclusies beschreven die antwoord geven op de gestelde onderzoeksvragen. Uit deze conclusies vloeien de volgende drie aanbevelingen voort. De aanbevelingen zijn geadresseerd aan Provinciale Staten. Ze zijn gericht op het versterken van de positionering van de Provincie in en de benutting door de Provincie van soortgelijke interbestuurlijke processen waarbij sprake is van een afhankelijke positie ten opzichte van het Rijk. Het kan gaan over interbestuurlijke processen ten aanzien van een project, plan, strategie of beleid. Het beter benutten van interbestuurlijke processen sluit aan op het door Provinciale Staten en Gedeputeerde Staten ingezette versterken van netwerksturing.

Aanbeveling 1

Kom met Gedeputeerde Staten tot een strategische agenda die overzicht biedt op en inzicht geeft in lopende en aanstaande majeure interbestuurlijke processen. Benut hiervoor het proces voor de nog op te stellen Omgevingsvisie en het versterken van de netwerksturing. Maak daarbij met Gedeputeerde Staten duidelijk welke rol Provinciale Staten hebben bij deze processen en op welke wijze Provinciale Staten sturing kan geven aan deze processen en worden geïnformeerd.

Een dergelijke strategische agenda maakt het niet alleen mogelijk op interbestuurlijke processen afzonderlijk beter te sturen. Het maakt het ook mogelijk om tijdig te kunnen anticiperen op aanstaande interbestuurlijke processen en om de verbindingen tussen deze processen te leggen en te benutten. Het gaat hierbij om majeure interbestuurlijke processen. Majeur gelet op het betrokken financieel, bestuurlijk, beleidsmatig en/of maatschappelijk belang. Afspraken over de positie van en sturing door Provinciale Staten borgen de invulling van de kaderstellende, controlerende en volksvertegenwoordigende rol die Provinciale Staten hebben.

Aanbeveling 2

Stel met Gedeputeerde Staten aan de voorkant van elk nieuw majeur interbestuurlijk proces expliciete kaders op, zowel inhoudelijk als procesmatig. Benut het moment van kaderstelling om het te doorlopen proces strategisch te doordenken en bepaal aan de hand daarvan de kaders.

Het stellen van kaders geeft richting aan de Provinciale inzet en is noodzakelijk voor het uitvoeren van de controlerende rol door Provinciale Staten. Daarnaast draagt kaderstelling bij aan het bepalen welke inzet van Gedeputeerde Staten en de ambtelijke organisatie benodigd is. Voor effectieve betrokkenheid van zowel Provinciale Staten als Gedeputeerde Staten is het van groot belang dat er heldere doelen worden geformuleerd. Hiermee kan de inzet en bijbehorende aanpak doelgericht en strategisch en daarmee efficiënt en effectief zijn. Met het oog op de gestelde inhoudelijke doelen dienen ook procesmatige kaders gesteld worden: op welke wijze en momenten en via welke kanalen wil de Provincie betrokken zijn om de inhoudelijke doelen te bereiken? Voor de kaderstelling is het noodzakelijk dat zowel inhoudelijke kennis als kennis van het proces in kwestie (zoals de Rijkscoördinatieregeling) voldoende beschikbaar zijn. Ook is het organiseren en onderhouden van het benodigde extern netwerk van belang bij de kaderstelling.

Om de belangrijke momenten in het te doorlopen proces daadwerkelijk te kunnen gaan benutten, dient de kaderstelling al met al de volgende componenten te hebben:

- Doelen
- Wijze waarop Provinciale Staten betrokken en geïnformeerd wordt gedurende het proces
- Organisatie van de Provinciale inbreng
- Benodigde kennis (procesmatig en inhoudelijk)
- Verbinding met andere, relevante ontwikkelingen en processen
- Benodigd netwerk (gemeenten, Rijk, inwoners, bedrijven, maatschappelijke organisaties)

Aanbeveling 3

Verzoek een bestuurlijke werkgroep, waarin zowel PS en GS zijn vertegenwoordigd, om de aanbevelingen 1 en 2 verder uit te werken. Maak daarbij gebruik van de zeven handvatten weergegeven in onderstaand tekstkader. De griffie kan de werkgroep ondersteunen alsook actief de naleving van deze kaders in de gaten houden.

● *Spreek een eenduidige manier af met Gedeputeerde Staten over hoe en wanneer Provinciale Staten worden geïnformeerd en controleer vervolgens of deze afspraken worden nagekomen. Doe dit op een proactieve wijze en wees hierbij achtzaam op het reeds doorlopen proces. Ben bewust van de trechter die dergelijke processen veelal kenmerken.*

Bij de kaderstelling leggen Provinciale Staten vast op welke wijze en op welke momenten zij door Gedeputeerde Staten worden betrokken en geïnformeerd. Dit kan in de vorm van informeren, bespreken of besluiten. Bij de feitelijke uitvoering is het aan Gedeputeerde Staten om Provinciale Staten in lijn met deze afspraken tijdig te informeren en betrekken, zodanig dat op tijd door Provinciale Staten kan worden bij- of aangestuurd. Kortom, Gedeputeerde Staten moet Provinciale Staten in positie brengen om de kaderstellende, controlerende en volksvertegenwoordigende rollen waar te maken. Tegelijkertijd is het aan Provinciale Staten om deze positie zelf proactief te pakken en de voortgang van het proces te bewaken.

In situaties waarin de Provincie een beperkte formele rol heeft, zal veel van de inzet van Provinciale Staten en Gedeputeerde Staten in aanloop naar besluiten en andere belangrijke momenten plaatsvinden. Dit soort interbestuurlijke processen hebben vaak de kenmerken van een trechter. Stap voor stap worden besluiten genomen waar in volgende fases op wordt voortgebouwd en die verder worden uitgewerkt. Ben daarom bewust van welke zaken reeds zijn besloten en waar (nog) invloed op kan worden uitgeoefend. Dit draagt bij aan de effectiviteit van de inzet en voorkomt een (onevenredig) hoge inzet op voldongen zaken. Inzetten op (wijzigingen van) voldongen zaken kan bovendien de samenwerkingsrelatie met de betrokken partij negatief beïnvloeden, wat op zijn beurt ook de effectiviteit van de Provinciale inzet kan verminderen.

● *Borg in de afspraken dat Gedeputeerde Staten Provinciale Staten tijdig informeren over substantiële wijzigingen in scope, inhoud of inzichten en ga na of de gestelde kaders nog steeds van toepassing zijn of aanpassing behoeven.*

Met name in langdurige processen is het niet onwaarschijnlijk dat het onderwerp, gebied (fysiek of inhoudelijk) of de schaal of omvang aangepast wordt. Het is van belang om na te gaan of, als gevolg van een dergelijke wijziging, de gestelde kaders onvolledig of niet langer wenselijk zijn. Voor effectieve betrokkenheid van Gedeputeerde Staten en Provinciale Staten dienen deze dan aangepast of aangevuld te worden.

● *Borg dat Gedeputeerde Staten een passende organisatievorm en duidelijke organisatiestructuur voor het majeure interbestuurlijke proces opzetten.*

Een passende organisatievorm is noodzakelijk voor de effectiviteit van zowel het externe proces met andere betrokkenen als het interne proces van voorbereiding en besluitvorming. Het is hierbij van belang dat er goed geanticipeerd kan worden op aankomende stappen in het proces en flexibel en snel omgegaan kan worden met nieuwe ontwikkelingen. Er dient voorkomen te worden dat de opgebouwde kennis en ervaring met het doorlopen proces en van de inhoud kwetsbaar is. Indien het betreffende proces inbreng van meerdere disciplines binnen de interne organisatie vraagt, moet de organisatiestructuur voorzien in juiste en voldoende betrokkenheid van deze disciplines. Tot slot draagt het hebben van voldoende escalatiemogelijkheden in de structuur bij aan de beïnvloedingsmogelijkheden van de Provincie.

● *Toets bij de kaderstelling aan de voorkant van het proces en tijdens de uitvoering van het proces of voldoende expertise of contra-expertise beschikbaar is. Dit geldt vooral bij specialistische onderwerpen.*

Bij processen rondom specialistische onderwerpen, zoals een technisch project, kan het zijn dat de Provinciale organisatie zelf niet in voldoende mate beschikt over deskundigheid op dit gebied. Raadplegen van externe deskundigen kan de inbreng en inzet van Provinciale Staten en Gedeputeerde Staten versterken, doordat bijvoorbeeld wensen en eisen toegespitst kunnen worden en passende kritische vragen worden gesteld. Het is

raadzaam deze expertise tijdig te raadplegen. Wees in dit proces transparant naar andere betrokken partijen, met name het Rijk, zodat dit niet de samenwerkingsrelatie negatief beïnvloed. Pas voor een optimaal gebruik van de externe expertise hoor en wederhoor toe met de betrokken samenwerkingspartner op Rijksniveau.

● *Leg bij de kaderstelling aan de voorkant van het proces en tijdens de uitvoering van het proces verbinding met andere relevante ontwikkelingen en processen. Draag Gedeputeerde Staten op bij beïnvloeding van inhoud en besluitvorming proactief de verbinding met deze ontwikkelingen en processen te leggen.*

In het onderzochte 380 kV-dossier spelen bijvoorbeeld de energietransitie (incl. kernenergiecentrale), de realisatie van windmolenparken en de besluitvorming over het koppelstation Rilland. Door bij beïnvloeding van en betrokkenheid bij een proces de verbinding te maken met dergelijke processen en ontwikkelingen kan de inzet van Provinciale Staten en Gedeputeerde Staten aan slagkracht winnen. Denk hierbij aan verbinding tussen de betrokkenen bij de verschillende processen namens de Provincie, maar ook in de samenwerking met het Rijk, het werken met (deels) gelijke kaders en doelen en pakketonderhandelingen.

● *Blijf inzetten op het samenbrengen en -houden van betrokken Zeeuwse gemeenten. Zet in op het formuleren van één gemeenschappelijke boodschap en verkondig deze gezamenlijk consequent en consistent.*

Een verbonden regio op bestuurlijk en ambtelijk niveau die werkt vanuit één boodschap is een cruciale randvoorwaarde om de regionale inzet effectief te laten zijn in interbestuurlijke processen. Vanuit de intermediaire rol is de Provincie de aangewezen partij om de overheden in de regio samen te brengen, zowel op inhoud als proces. Voor de effectiviteit van de inzet is het van belang deze gemeenschappelijkheid vast te houden gedurende het proces.

● *Wees alert op de impact die de ontwikkeling op korte of lange termijn kan hebben op inwoners en bedrijven in de regio. Zorg dat dit tijdig en proactief onder de aandacht wordt gebracht bij de samenwerkingspartners (Rijk). En organiseer proactief het netwerk met inwoners, bedrijven en maatschappelijke organisaties.*

Provinciale Staten is meer en eerder de hoogte van ontwikkelingen die (mogelijk) grote impact hebben op burgers en bedrijven in de Provincie dan deze burgers en bedrijven zelf. Om te zorgen dat dit aspect tijdig en volwaardig in het proces meegenomen wordt en de volksvertegenwoordigende rol van Provinciale Staten kan worden ingevuld, dient vanaf het begin en proactief de vraag gesteld te worden wat deze impact kan zijn. Ook het proactief, aan de voorkant van het proces benaderen en betrekken van inwoners, maatschappelijke organisaties en bedrijven bij de ontwikkeling kan hieraan bijdragen.

4. COMMENTAAR VAN GEDEPUTEERDE STATEN

18017555

Provincie Zeeland

Gedeputeerde Staten

Rekenkamer Zeeland
T.a.v. M.L.M. Dobbelaer

onderwerp	kenmerk	behandeld door	verzonden
Bestuurlijke reactie op concept eindrapportage Zuid-West 380kV	18017924dg	drs. S. Kiemeneij +31 118 631210	- 6 JULI 2018

Middelburg, 3 juli 2018

Geachte voorzitter,

Op uw uitnodiging ontvangt u hierbij ons bestuurlijk commentaar op de concept eindrapportage over de Zuid-West 380kV West.

De Rekenkamer stelt in de hoofdconclusie dat de provinciale inzet tot op zekere hoogte doeltreffend was. Wij zijn, gezien de dynamische context van het dossier en de beperkte rol van de provincie, van mening dat we in hoge mate doeltreffend zijn geweest. Inzet op de versterking van de hoofdinfrastructuur van de elektriciteitsvoorziening in Zeeland is van belang om de afvoer van energie opgewekt door de centrales in het Sloegebied te waarborgen. De provincie heeft zich hiervoor richting het Rijk en Tennet ingezet. We achten het doel meer dan bereikt met het besluit van de rijksoverheid om een nieuwe 380 kV verbinding aan te leggen en de toezegging om bij Krabbendijke de bestaande verbinding ondergronds te verkabelen.

De deelconclusies die door de Rekenkamer worden getrokken bevestigen ons beeld van een dynamisch en complex dossier waarop we vanuit de provincie met beperkte middelen doeltreffend hebben ingezet. We zijn ons tevens bewust van de kritische succesfactoren die worden opgesomd. Bij een dossier zoals de Zuid-West 380 kV West en andere interbestuurlijke processen met majeure Zeeuwse belangen is echter veelal sprake van situaties waarbij wij samen met andere Zeeuwse overheden moeten inspelen op actuele ontwikkelingen of moeten acteren op grond van beperkte informatie. Het is aan de 'voorkant' doorgaans onduidelijk en/of onvoorspelbaar hoe een probleem of een kans voor Zeeland zich in de loop van de tijd zal ontwikkelen. Zo constateert u bijvoorbeeld terecht dat er door de gezamenlijke Zeeuwse overheden pas is gereageerd met een zienswijze op de startnotitie voor het MER. De reden hiervoor is dat er pas op dat moment voldoende zicht was op een tracé en de daarmee samenhangende aspecten.

De suggestie van de Rekenkamer om in dat soort gevallen vooraf een kaderstellende notitie voor PS op te stellen is, hoewel wenselijk, in de praktijk niet altijd haalbaar. Bij een plotselinge wending in een dossier is de prioriteit om in Zeeland het debat te voeren, Zeeuwse belangen te beschermen en om PS gaande het proces adequaat te informeren, zodat zij hun rol als volksvertegenwoordiger kunnen invullen. Hierbij moet echter altijd de afweging worden gemaakt of een behandeling in de openbaarheid de belangen kan schaden. Juist omwille van een krachtige en eensgezinde Zeeuwse lobby kan de inschatting worden gemaakt om diplomatie toe te passen en gesprekken op de achtergrond te laten plaatsvinden. In die gevallen verantwoorden we ons achteraf. De afweging om PS te betrekken bij bepaalde processen is dan ook in elk GS-besluit een expliciete aandachtspunt.

Het vraagt dus vooral bestuurlijke en ambtelijke sensitiviteit om te bepalen wanneer het moment is aangebroken om op te schalen, zowel organisatorisch als politiek-bestuurlijk.

Provinciehuis Abdij 6 4331 BK Middelburg | Postbus 6001 4330 LA Middelburg | 0118 - 63 10 11 www.zeeland.nl | KvK 20168636 IBAN NL08 BNGH 0285010557

Als college herkennen we ons in de aanbevelingen. De aanbevelingen zijn in lijn met de werkwijze die we als college op heden hanteren. Zo is er in de voorjaarsnota ruim aandacht voor het samen met bestuurlijke en maatschappelijke partners oplossen van de opgaven waar Zeeland mee geconfronteerd wordt. Tevens wordt daarin de strategische agenda met elf maatschappelijke opgaven genoemd en de relatie van deze opgaven met de thema's van het interbestuurlijke programma zoals opgesteld door Rijk, IPO, VNG en UvW en het rapport "#Hoedan?". De voorjaarsnota kan daardoor gebruikt worden als startpunt bij het uitwerken van de aanbevelingen en om inzicht te krijgen in majeure interbestuurlijke vraagstukken en het organiseren van deze processen.

Het belang van het gezamenlijk optrekken met PS hierbij onderstrepen wij. De werkgroep netwerksturing houdt zich onder andere bezig met het vraagstuk hoe PS bij provinciale opgaven eerder en beter kunnen worden betrokken. Met notities over netwerksturing worden op dit moment de eerste ervaringen opgedaan. Bij netwerksturing is echter sprake van een vooraf te bepalen rol en afgewogen inzet van instrumentarium van de Provincie.

Bij de onderwerpen waar de Provincie een dergelijke rol niet van tevoren kan bepalen, komt het nu vaak neer op actief informeren van PS. Wij staan echter open voor suggesties om deze informatievoorziening te verbeteren of vroegtijdiger te laten plaatsvinden. Als PS van mening zijn dat een gemengde werkgroep van PS- en GS-leden daaraan bijdraagt, dan zullen we daar graag in participeren. Het lijkt ons evenwel lastig om algemene richtlijnen te bepalen voor de behandeling van het verloop van casuïstiek waar vooral door anderen het proces en de uitkomst wordt bepaald.

Met vriendelijke groet,

gedeputeerde staten,

Drs. J.M.M. Polman, voorzitter

A.W. Smit, secretaris

5. NAWOORD REKENKAMER

De Rekenkamer bedankt Gedeputeerde Staten voor de uitgebreide reactie. Daarmee laat het college zien dat ze de conclusies en aanbevelingen van het onderzoek serieus nemen. Wij onderschrijven het belang om de voorjaarsnota te gebruiken als startpunt bij het uitwerken van de aanbevelingen en om inzicht te bieden aan Provinciale Staten in majeure interbestuurlijke processen. Wij bevelen Provinciale Staten aan dit te omarmen en daarbij hun betrokkenheid te borgen, door middel van de werkgroep Duaal Samenwerken of in een andere vorm.

Terecht constateren Gedeputeerde Staten dat de besluitvorming over de nieuwe 380 kV verbinding dynamisch en complex is en dat de Provincie in een dergelijk proces afhankelijk is van andere partijen. Juist in een dergelijk dynamisch en majeur proces is het van belang dat aan de voorkant van het proces door Provinciale Staten met Gedeputeerde Staten wordt gesproken over het te doorlopen proces en de wijze waarop invulling wordt gegeven aan de kritische succesfactoren (kaderstelling, organisatie, benutten van belangrijke momenten en rolinvulling door Gedeputeerde Staten en Provinciale Staten). Op deze wijze organiseer je als Provincie de meest optimale omstandigheden om het Provinciaal belang te behartigen en wordt een passende betrokkenheid van Provinciale Staten aan de voorkant geborgd.

Hierbij horen ook afspraken hoe om te gaan met snel wijzigende omstandigheden en hoe Provinciale Staten daarover worden geïnformeerd. Wij zijn ons er terdege van bewust dat in een complex proces zoals bij de 380 kV verbinding zich nieuwe omstandigheden kunnen voordoen waar snel op moet worden gereageerd. Niet voor niets geven wij in onze conclusies aan dat voor grootschalige, langdurige ontwikkelingen en projecten geldt dat er substantiële veranderingen in inhoud en scope kunnen zijn gedurende het proces. Dergelijke wijzigingen vragen om reflectie op de gestelde kaders en, indien nodig, herijking ervan. Aan de voorkant van het proces kunnen Gedeputeerde Staten met Provinciale Staten afspraken maken hoe hiermee om te gaan. Bij kaderstelling gaat het namelijk niet alleen om het formuleren van inhoudelijke doelen, maar ook om het maken van procesmatige afspraken.

Wij willen benadrukken dat het vroegtijdig goed invullen van de kritische succesfactoren er juist voor zorgt dat een gezamenlijk aanpak wordt gekozen die het mogelijk maakt dat snel kan worden gereageerd op wijzigende omstandigheden en dat omgegaan kan worden met de complexiteit van interbestuurlijke processen. Bijvoorbeeld doordat inzichtelijk is welke belangrijke, formele besluitvormingsmomenten wanneer plaatsvinden zodat daarop vroegtijdig kan worden geanticipeerd. Of een passende interne organisatievorm en duidelijke organisatiestructuur is neergezet die snel en integraal handelen mogelijk maakt en escalatiemogelijkheden biedt in relatie tot samenwerkingspartners. Het onderzoek laat daarbij zien dat een goede invulling van de kaderstellende en controlerende rol van Provinciale Staten versterkend werkt voor de invulling van de volksvertegenwoordigende rol.

Gedeputeerde Staten zijn, gezien de dynamische context van het dossier en de beperkte rol van de Provincie, van mening dat de Provincie in hoge mate doeltreffend is geweest in het 380 kV proces. Wij zijn tot het oordeel gekomen dat de Provincie tot op zekere hoogte doeltreffend is geweest. Het onderzoek laat namelijk zien dat, indien bij de opzet en werking van de Provinciale inzet meer rekening was gehouden met de kritische succesfactoren, het aannemelijk is dat de doeltreffendheid van de Provinciale inzet groter was geweest. De Provinciale belangen die later in het proces naar voren komen, hadden bijvoorbeeld eerder geïdentificeerd en ingebracht kunnen worden. Er had eerder in het proces externe expertise ingehuurd kunnen worden. Ook had op maatschappelijke onrust eerder geanticipeerd en de verbinding met andere relevante interbestuurlijke processen had beter strategisch benut kunnen worden. Tevens had de verbinding met andere relevante interbestuurlijke processen beter gelegd kunnen worden waardoor koppel- of uitruilkansen beter benut hadden kunnen worden. Omdat de kritische succesfactoren bij het 380 kV proces niet optimaal zijn ingevuld, zijn wij tot de conclusie gekomen dat de Provinciale inzet tot op zekere hoogte doeltreffend was. Terecht wijzen Gedeputeerde Staten op het feit dat sommige doelen inderdaad zijn gerealiseerd.

In algemene zin willen wij opmerken dat steeds vaker Provinciale belangen in complexe processen moeten worden behartigd waarbij veel verschillende partijen, publiek en privaat, zijn betrokken. Wij willen Provinciale Staten en Gedeputeerde Staten meegeven dat dit besef hand in hand moet gaan met het gezamenlijk strategisch doordenken van interbestuurlijke processen. Juist om te zorgen dat de Provincie (zoveel als mogelijk) leidend is in deze processen in tegenstelling tot een situatie waarbij de processen leidend zijn.

BIJLAGE

1. NOTA VAN BEVINDINGEN

REKENKAMER ZEELAND

Nota van bevindingen

Kritische succesfactoren bij Zuid-West 380 kV West

Onderzoek naar kaderstelling, organisatie, procesverloop en rolinvulling door Gedeputeerde en Provinciale Staten

Eindversie

Middelburg, 20 augustus 2018

INHOUDSOPGAVE

INHOUDSOPGAVE ..... - 1 -

H 1. INLEIDING ..... - 3 -

1.1 Aanleiding onderzoek ..... - 3 -

1.2 Doelstelling ..... - 4 -

1.3 Vraagstelling ..... - 4 -

1.4 Reikwijdte ..... - 5 -

1.5 Onderzoeksaanpak ..... - 5 -

1.6 Leeswijzer ..... - 6 -

H 2. TIJDLIJN PROCES ZUID-WEST 380 KV ..... - 8 -

2.1 Tijdlijn o.b.v. formele kaders ..... - 8 -

2.2 Feitelijke tijdlijn ..... - 9 -

2008 – voorjaar 2009: Start Rijkscoördinatieregeling ..... - 9 -

Voorjaar 2009 – najaar 2009: startnotitie en richtlijnen MER ..... - 10 -

Najaar 2009 – medio 2012: Ontwikkelen tracéalternatieven en keuze voorkeursalternatief ..... - 11 -

Medio 2012 – begin 2016: Afronding MER, voorbereiding RIP en onderzoek/aanvraag vergunningen ..... - 15 -

Begin 2016 – najaar 2016: Publicatie MER en terinzage ontwerp-IP ..... - 24 -

Eind 2016 – 6 februari 2018: Ter inzage van en beroep tegen definitieve besluiten ..... - 27 -

2.3 Informatie aan Provinciale Staten ..... - 28 -

H 3. KADERSTELLING ..... - 32 -

H 4. INTERNE ORGANISATIE GEDEPUTEERDE STATEN ..... - 35 -

4.1 Interne aansturing van het proces ..... - 35 -

4.2 Overige betrokken disciplines ..... - 36 -

4.3 Organisatie van expertise ..... - 38 -

H 5. NETWERK VAN RELATIES ..... - 39 -

5.1 Relatie met gemeenten ..... - 39 -

5.2 Relatie met TenneT en het Ministerie ..... - 39 -

5.3 Relatie met maatschappelijke actoren ..... - 40 -

H 6. BESCHOUWING OP HET DOORLOPEN PROCES ..... - 42 -

6.1 Verschuivende positie van Gedeputeerde Staten in het proces ..... - 42 -

6.2 Eindresultaat ..... - 46 -

6.3 Inzet van kennis en expertise ..... - 47 -

H 7. ROLINVULLING DOOR PROVINCIALE STATEN ..... - 49 -

7.1 Aan de voorkant van het proces ..... - 49 -

7.2 Informeren en betrokkenheid van Provinciale Staten ..... - 49 -
7.3 Opstelling Provinciale Staten ..... - 49 -
BIJLAGEN ..... - 51 -
Bijlage 1: Geraadpleegde Documenten ..... - 52 -
Bijlage 2: Geïnterviewde personen en deelnemers sessies ..... - 57 -
Bijlage 3: Normenkader ..... - 59 -
Bijlage 4: Netwerkkaart ..... - 60 -

H 1. INLEIDING

TenneT heeft als netbeheerder van het Nederlandse hoogspanningsnet het initiatief genomen voor een nieuwe 380kV hoogspanningsverbinding tussen Borssele en Tilburg: het project Zuid-West 380 kV.[1]

Op de besluitvorming over de nieuwe 380 kV hoogspanningsverbinding is de Rijkscoördinatieregeling (RCR) van toepassing. Dit betekent onder andere dat de Rijksoverheid bevoegd gezag is om het project ruimtelijk in te passen. Provinciale en Gedeputeerde Staten hebben binnen de RCR geen directe beslissingsmacht. Zij hebben slechts beperkte bevoegdheden, omdat de coördinatie bij het Rijk ligt. Desondanks kunnen zij als middenbestuur in de provincie wel degelijk een rol spelen in het interbestuurlijk proces met de Rijksoverheid. Hierover gaat dit onderzoek.

Het onderzoek maakt inzichtelijk hoe Provinciale Staten bij een interbestuurlijk proces doeltreffend kunnen zijn en wat er, met het oog op projecten in de toekomst, kan worden geleerd uit het procesverloop bij Zuid-West 380 kV West. Daarvoor belicht het onderzoek de rol van de Provinciale en Gedeputeerde Staten bij dit project.

Paragraaf 1.1 beschrijft wat de aanleiding is geweest voor de Rekenkamer om de rol van de Provinciale en Gedeputeerde Staten bij het project Zuid-West 380 kV West te onderzoeken. Vervolgens zijn de doel- en vraagstelling weergegeven. Het hoofdstuk besluit met de reikwijdte van het onderzoek en een leeswijzer.

1.1 AANLEIDING ONDERZOEK

Waarom dit onderzoek?

Diverse fracties van Provinciale Staten hebben in de gesprekken met de Rekenkamer aangegeven interesse te hebben in het terugkijken op de rol van Provinciale Staten bij het project Zuid-West 380 kV.

Het project stond in de periode januari 2015 tot oktober 2016 frequent op de politieke agenda. Statenleden stelden regelmatig artikel 44 vragen aan Gedeputeerde Staten, mede omdat belanghebbenden rondom het tracé, met name burgers en boeren, al dan niet verenigd in actiecomités, contact met hen zochten. De gemeenteraad van Reimerswaal steunde medio 2015 unaniem een motie om de Minister op te roepen de procedure te staken en beter onderzoek te doen naar nut en noodzaak en alternatieven. Gedeputeerde Staten dienden diverse keren zienswijzen in op de plannen van het Rijk. De laatste keer dat dat gebeurde was in april 2016, toen Gedeputeerde Staten een zienswijze indienden op het ontwerp inpassingsplan. Gedeputeerde Staten pleitten daarin voor optimalisatie van het tracé, omdat extern onderzoek in opdracht van de Provincie had aangetoond dat die verbeteringen mogelijk waren. Provinciale Staten besloten deze zienswijze te onderschrijven.

[1] In 2014 werd door TenneT besloten om het project te splitsen tussen een Brabants en een Zeeuws deel. Vanaf dat moment heet het project tussen Borssele en Rilland: Zuid-West 380 kV West.

1.2 Doelstelling

De Rekenkamer heeft besloten om een onderzoek te doen naar de effectiviteit waarmee Gedeputeerde en Provinciale Staten hun rollen hebben ingevuld bij dit project. Hiermee wil de Rekenkamer eraan bijdragen dat Provinciale Staten in de toekomst hun kaderstellende, controlerende en volksvertegenwoordigende rollen kunnen versterken in processen met een soortgelijk interbestuurlijk karakter.

Het onderzoek zal Provinciale Staten inzicht bieden in haar volksvertegenwoordigende, kaderstellende en controlerende rol in interbestuurlijke processen waarin zij geen of slecht beperkte publiekrechtelijke bevoegdheden hebben.

De doelstelling is als volgt:

Bepalen of Provinciale Staten haar rol goed heeft kunnen vervullen in het project Zuid-West 380 kV West in de periode 2008 – 2017[2], teneinde een bijdrage te leveren aan het verbeteren van het Provinciale omgevingsbeleid, door te analyseren of kritieke succesfactoren voldoende aanwezig zijn geweest wat betreft de deelterreinen:

a. nut en noodzaak en mogelijke alternatieven;

b. impact op de natuur;

c. grondverwerving.

1.3 Vraagstelling

De centrale vraag van het onderzoek luidt als volgt:

Welke lessen voor het omgevingsbeleid zijn er te trekken voor Provinciale Staten ten aanzien van haar kaderstellende, controlerende en volksvertegenwoordigende rol, wanneer er wordt teruggekeken op de organisatie, het proces, de kaders en de controle daarop bij het project Zuid-West 380 kV West in de periode 2008 – 2017 wat betreft de deelterreinen:

a. nut en noodzaak en mogelijke alternatieven;

b. impact op de natuur;

c. grondverwerving?

Op basis van de centrale vraagstelling zijn de volgende deelvragen geformuleerd:

1. *Wat zijn de kritieke succesfactoren op het gebied van kaders stellen, controle, organisatie en proces, die eraan bijdragen dat Provinciale Staten goed hun kaderstellende, controlerende en volksvertegenwoordigende rol kunnen vervullen bij een project met een Rijkscoördinatieregeling?*
    a. *Welke kaders stelt het formeel-juridisch kader aan de rol van Gedeputeerde Staten en Provinciale Staten bij een Rijkscoördinatieregeling?*

[2] In de Startnotitie werd uitgegaan van de onderzoeksperiode 2013-2017. Echter, gaandeweg het onderzoek werd duidelijk dat het procesverloop in deze periode sterk is gerelateerd aan de periode 2008 – 2013. Daarom is besloten om de onderzoeksperiode uit te breiden tot de start van het proces in 2008.

   b. *Wat is volgens de betrokken gedeputeerde, de rol van Gedeputeerde Staten en Provinciale Staten en wat zijn daarbij kritieke succesfactoren op grond van literatuur, projectdocumentatie en interviews met betrokkenen bij Zuid-West 380 kV West?*

2. *Welke kaders hebben Provinciale Staten gesteld met betrekking tot interbestuurlijke processen en het vervullen van hun volksvertegenwoordigende rol in het algemeen en in het bijzonder over Rijkscoördinatieregelingen en daarbij specifiek het project Zuid-West 380 kV West in de periode 2013 – 2017 wat betreft de deelterreinen: a) nut en noodzaak en mogelijke alternatieven, b) impact op de natuur en c) grondverwerving?*

3. *Hoe is er met betrekking tot de factoren uit vraag 1 en de kaders die volgen uit vraag 2 door Gedeputeerde en Provinciale Staten in de praktijk invulling gegeven aan het kaders stellen en de controle daarop, de organisatie en het proces bij het project Zuid-West 380 kV West in de periode 2013 – 2017 op de deelgebieden a) nut en noodzaak en mogelijke alternatieven, b) natuur en c) grondverwerving?*
   a. *Hoe is het proces in tijd verlopen in de periode 2008 – 2017 en welke rol hebben Gedeputeerde Staten daarin gespeeld?*
   b. *Op welke manier hebben Provinciale Staten invulling gegeven aan hun kaderstellende, controlerende en volksvertegenwoordigende rol en wat is het effect geweest op het procesverloop als gevolg daarvan?*
   c. *Hoe heeft afstemming tussen Gedeputeerde Staten en Provinciale Staten plaatsgevonden?*

4. *Hoe wordt de doeltreffendheid van de kaders, controle, organisatie en het procesverloop (vraag 3) beoordeeld in het licht van de kritische succesfactoren uit vraag 1 en de kaders volgend uit vraag 2?*

1.4 Reikwijdte

Het onderzoek richt zich nadrukkelijk niet op een technische beoordeling van de inhoud. Dit betekent concreet dat het onderzoek geen inhoudelijk oordeel geeft over:

- nut- en noodzaak van de nieuwe 380 kV verbinding;
- de mogelijkheid van het al- dan niet (deels) onder de grond brengen van de nieuwe 380 kV verbinding;
- mogelijke alternatieve tracés voor een nieuwe verbinding of het opwaarderen van de huidige 380 kV verbinding;
- impact op de natuur;
- impact op het landschap;
- milieu- en gezondheidseffecten, bijvoorbeeld effecten door elektromagnetische straling en cultuurhistorie en veiligheid.

1.5 Onderzoeksaanpak

Om de geformuleerde vraagstelling te beantwoorden wordt gekozen voor een combinatie van documentenanalyse en interviews.

Documentenanalyse

Voor de documentenanalyse is gebruik gemaakt van diverse wetenschappelijke studies en werkdocumenten van de Provincie Zeeland, als ook geluidsopnames van vergaderingen van Provinciale Staten en Statencommissies over het onderwerp.

De documenten leverden de eerste input op voor de beantwoording van deelvragen en diende als aanscherping en aanvulling van de gespreksleidraad die later in de interviewfase is gebruikt. De documentenanalyse vormde de basis voor en wordt aangevuld met de bevindingen uit de volgende onderzoeksfase.

Bijlage 1 geeft een overzicht van alle bestudeerde documentatie.

Interviews

De interviews waren gericht op het goed in beeld brengen van de rol van Provinciale Staten en Gedeputeerde Staten en de kritische succesfactoren hiervoor, de kaders gesteld door Provinciale Staten voor zowel inhoud als proces en de invulling en uitvoering hiervan met betrekking tot het project Zuid-West 380 kV West. Verschillende medewerkers van de betrokken organisaties zijn geïnterviewd, als ook ambtenaren die namens twee andere Provincies een coördinerende rol hebben gespeeld voor gelijksoortige projecten. Tevens zijn er twee groepssessies georganiseerd:

1. Met betrokken burgers en bedrijven, met als doel hun inbreng en betrokkenheid bij het proces volledig in beeld te krijgen en deze te kunnen toetsen aan de rol en verantwoordelijkheid die de Provincie jegens burgers en bedrijven draagt.
2. Met woordvoerders van de leden van de Statencommissie Ruimte, met als doel om informatie te verzamelen over de kaders, controle daarop en informele processen die hebben gespeeld op het gebied van volksvertegenwoordiging, lobby of anderszins.

Interviewverslagen zijn ter verificatie aan geïnterviewden voorgelegd. Bijlage 2 geeft een overzicht van alle geïnterviewde personen en de deelnemers aan de groepssessies.

Normenkader

De verschillende bevindingen zijn aan een vooraf vastgesteld normenkader getoetst. Omdat het hier een onderzoek met een sterk kwalitatief karakter betreft kan niet in alle gevallen een goed/fout antwoord worden gegeven wanneer de bevinding wordt afgezet tegen de norm. Wel geeft toetsing aan het normenkader een onderbouwd beeld van wat al goed gaat en wat mogelijkerwijze verbetering behoeft. In bijlage 3 is een samenvatting van het normenkader opgenomen.

1.6 Leeswijzer

Deze nota van bevindingen is een bijlage van de bestuurlijke nota. De nota bevat uitsluitend het beschrijvend deel van het onderzoek. De conclusies en aanbevelingen van de Rekenkamer zijn terug te lezen in de bestuurlijke nota. De indeling van de nota van bevindingen is als volgt.

Hoofdstuk 2 beschrijft het procesverloop in tijd van het project Zuid-West 380 kV. Het hoofdstuk begint met de formele kaders die gelden bij een RCR-proces (paragraaf 2.1). Vervolgens is het feitelijk verloop van het project beschreven (paragraaf 2.2) en is de informatie die Provinciale Staten daarover hebben ontvangen benoemd (paragraaf 2.3). In de daaropvolgende hoofdstukken vindt verdieping plaats op aspecten die van belang zijn bij de rolinvulling van Gedeputeerde en Provinciale Staten:

- Kaderstelling (hoofdstuk 3)
- Organisatie van de inbreng van de Provincie (hoofdstuk 4)

- Netwerk van relaties (hoofdstuk 5)
- Beschouwing op het doorlopen proces (hoofdstuk 6)
- Rolinvulling door Provinciale Staten (hoofdstuk 7)

H 2. TIJDLIJN PROCES ZUID-WEST 380 KV

Dit hoofdstuk beschrijft hoe het proces voor Zuid-West 380 kV West in tijd is verlopen, bezien vanuit de Rollen van Provinciale en Gedeputeerde Staten. Paragraaf 2.1 beschrijft hoe een project dat valt onder de Rijkscoördinatieregeling (RCR) verloopt volgens de formele kaders. Vervolgens is in paragraaf 2.2 het feitelijk verloop beschreven van het project Zuid-West 380 kV West, gebaseerd op bestudeerde documenten en op de interviews met betrokkenen. In paragraaf 2.3 is opgesomd welke informatie Provinciale Staten gedurende het proces hebben ontvangen.

2.1 TIJDLIJN O.B.V. FORMELE KADERS

Deze paragraaf beschrijft de formele kaders voor een project dat onder de Rijkscoördinatieregeling valt. Het betreft de belangrijkste besluiten, activiteiten en momenten op basis van de Wet Ruimtelijke Ordening (§ 3.6.3.) Bij deze beschrijving is uitgegaan van een project als Zuid-West 380 kV West; een hoogspanningsverbinding die automatisch onder de Rijkscoördinatieregeling valt, niet past binnen de geldende bestemmingsplannen en gestart is in 2008. De tijdlijn betreft zowel de formele besluitvormingsprocedure als (inhoudelijke) ontwikkeling van het project door de initiatiefnemer (TenneT). Er worden zes fasen onderscheiden. Per fase wordt beschreven welke activiteiten daarin plaatsvinden of welke besluiten worden genomen.

Zes fasen Rijkscoordinatieregeling (RCR)

1) Start RCR

- Initiatiefnemer meldt plannen voor energieproject bekend bij de Minister van Economische Zaken (heden: Economische Zaken en Klimaat).[3]

2) startnotitie en richtlijnen (MER)

- De initiatiefnemer stelt de startnotitie m.e.r. op t.b.v. de milieueffectrapportage (m.e.r.). De m.e.r. wordt opgesteld t.b.v. een ruimtelijk besluit door de Ministeries van Economische Zaken en van Infrastructuur en Milieu.
- Publicatie en terinzagelegging startnotitie m.e.r. en advies Commissie m.e.r op startnotitie.
- Vaststellen richtlijnen MER (milieueffectrapport) op basis van inspraak en advies.

3) Ontwikkelen tracéalternatieven en keuze VKA

- Start onderzoeken MER en ontwikkelen tracéalternatieven.
- Ministers van Economische Zaken en van Infrastructuur en Milieu kiezen het voorkeursalternatief (VKA) uit de verschillende tracéalternatieven op basis van o.a. milieuonderzoeken.
- Minister van Economische Zaken neemt Voorbereidingsbesluit voor het VKA.

4) Afronding MER, voorbereiding Rijksinpassingsplan en onderzoek/aanvraag vergunningen

[3] Het Ministerie van Economische Zaken kent gedurende het project Zuid-West 380 kV een aantal veranderingen in samenstelling en daarmee ook in naam, In dit rapport is het Ministerie dat verantwoordelijk is voor de Rijkscoördinatieregeling bij Zuid-West 380 KV overal voor de eenvoudig aangeduid als het “Ministerie van Economische Zaken”. Specifiek wordt hier gedoeld op het Ministerie van Economische Zaken (tot 14 oktober 2010), Economische Zaken, Landbouw en Innovatie (EL&I) (14 oktober 2010 – 26 oktober 2017) en Economische Zaken en Klimaat (26 oktober 2017 – heden

- Ministeries van Economische Zaken en van Infrastructuur en Milieu bereiden een ruimtelijk besluit (Rijksinpassingsplan) voor i.o. met initiatiefnemer en betrokken overheden, op basis van MER.
- Afronding MER door Initiatiefnemer.
- Bureau Energieprojecten onderzoekt samen met de initiatiefnemer en de betrokken overheden welke vergunningen en ontheffingen voor het project nodig zijn.
- De Initiatiefnemer vraagt alle vergunningen en ontheffingen aan bij de bevoegde overheden. De coördinerende Minister (van Economische Zaken) spreekt met deze overheden een gezamenlijke planning af.
- De betrokken overheden maken in onderling overleg hun ontwerpbesluiten.

5) Publicatie MER en terinzage ontwerp-IP en ontwerpbesluiten

- Publicatie MER, advies hierop door de commissie m.e.r., samen met terinzagelegging ontwerp-Rijksinpassingsplan en ontwerpbesluiten.
- Betrokken overheden verwerken adviezen en inspraak in definitieve besluiten.

6) Ter inzage van en beroep tegen definitieve besluiten

- Definitieve besluiten liggen ter inzage; belanghebbenden kunnen beroep instellen bij de Raad van State. Voor decentrale overheden geldt dat zij geen beroep kunnen instellen.
- De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State doet uitspraak op de beroepen tegen een of meer van de besluiten. Dit gebeurt in één uitspraak, binnen 6 maanden na het einde van de beroepstermijn.

2.2 Feitelijke tijdlijn

Deze paragraaf beschrijft de feitelijke tijdlijn van het project Zuid-West 380 kV, en later Zuid-West 380 kV West. De tijdlijn beslaat alleen gebeurtenissen en inhoudelijk standpunten en argumenten, en gaat niet in op ervaringen van betrokkenen. Ervaringen zijn beschreven in hoofdstuk 3, voor zover relevant.

2008 – voorjaar 2009: Start Rijkscoördinatieregeling

Start van het Project

Het Ministerie van Economische Zaken[4] en TenneT zijn begin 2008 van start gegaan met het project Zuid-West 380 kV. De aanleiding van het project is het Derde Structuurschema Elektriciteitsvoorziening; SEV III.[5] Hierin staan alle mogelijke nieuw te bouwen hoogspanningsverbindingen en elektriciteitscentrales tot 2020, waaronder ook een nieuwe hoogspanningsverbinding vanuit Borssele. SEV III beschrijft ook een aantal criteria waaraan dit soort nieuwe verbindingen moet voldoen. Deze criteria hebben betrekking op onderwerpen als doorsnijding van het landschap, het boven- of ondergronds aanbrengen en het combineren of bundelen met bestaande verbindingen. Het project Zuid-West 380 kV valt automatisch onder Rijkscoördinatie, omdat het een uitbreiding van het landelijke hoogspanningsnet boven 220 kV betreft. TenneT meldt het project aan bij het Ministerie van Economische Zaken.

[4] Zie noot 3

[5] Bronnen: 1 februari 2008 - Derde Structuurschema Elektriciteitsvoorziening PKB-deel 1, mei 2009 – startnotitie MER Zuid-West 380kV.

In het begin van 2009 vindt voor de betrokken regionale overheden in Bergen op Zoom een bijeenkomst plaats met TenneT en het Ministerie van Economische Zaken. Op ambtelijk niveau spreken de Provincie en de betrokken Zeeuwse gemeenten af om samen te gaan werken rondom het project.[6]

In het voorjaar van 2009 komt het project in de publiciteit en communiceert de CDA-fractie uit Borsele haar standpunten m.b.t. de nieuwe verbinding aan TenneT. Hierover worden Gedeputeerde en Provinciale Staten geïnformeerd.[7]

VOORJAAR 2009 – NAJAAR 2009: STARTNOTITIE EN RICHTLIJNEN MER

Voorjaar 2009: Startnotitie m.e.r.

TenneT werkt aan de startnotitie m.e.r. De concept startnotitie wordt door het Ministerie van Economische zaken informeel aan de Provincie (Gedeputeerde Staten en ambtelijk) voorgelegd.[8] Vanaf 22 mei t/m 2 juni 2009 legt het Ministerie de startnotitie ter inzage. In deze periode worden vier informatieavonden georganiseerd, waarvan één in Zeeland.[9] In de startnotitie staat benoemd dat de nieuw aan te leggen verbinding eind 2014 gereed dient te zijn. Ook worden de nut en noodzaak en uitgangspunten van de verbinding toegelicht. De startnotitie benoemt expliciet dat de Provincie Zeeland cultuurhistorisch waardevolle gebieden[10] heeft aangewezen in Zeeland. Ook is omschreven dat Gedeputeerde Staten een mogelijkheid voor de hoogspanningsverbinding onderzee van Borssele naar de Maasvlakte hebben ingebracht. Deze optie is volgens het Ministerie geen geschikt alternatief.

Juni 2009: Startnotitie m.e.r. besproken in vergadering van Provinciale Staten

Tegen het einde van de ter inzageliggingsperiode, in juni 2009, komt het project ter sprake in Provinciale Staten. PvdA dient een motie in waarin Gedeputeerde Staten worden opgedragen een studie te laten verrichten naar de haalbaarheid van een ondergronds hoogspanningsnetwerk van 380 kV en/of gelijkspanning van hetzelfde niveau. Deze motie wordt ingetrokken na een toelichting van de gedeputeerde.[11]

Juni 2009: Zienswijze op startnotitie m.e.r door Gedeputeerde Staten

Gedeputeerde Staten besluiten een zienswijze in te dienen op de startnotitie. Deze zienswijze is in gezamenlijk overleg met de gemeenten Borsele, Goes, Kapelle, Reimerswaal en Tholen opgesteld.[12] De zienswijze is ook opgesteld in afstemming met het bestuurlijk platform De Bevelanden. Gedeputeerde Staten concluderen dat er geen conflicterende belangen zijn tussen de Zeeuwse

[6] Blijkens interviews.

[7] Bron: 30 april 2009 - Brief CDA Borsele aan TenneT.

[8] Bron: 18 mei 2009 – startnotitie MER Zuid-West 380kV incl. brief van het Ministerie van Economische Zaken aan Gedeputeerde Staten.

[9] Bron: 18 mei 2009 – startnotitie MER Zuid-West 380kV incl. brief van het Ministerie van Economische Zaken aan Gedeputeerde Staten

[10] Deze gebieden liggen veelal buitengaats of komen overeen met de begrenzing van de Belvederegebieden.

[11] Bron: 29 mei 2009 - Besluitenlijst Provinciale Staten vergadering 29 mei - intrekken motie PvdA

[12] Bron: 23 juni 2009 - Gedeputeerde Staten besluit zienswijze startnotitie.

gemeenten en de Provincie.[13] De zienswijze benoemt onder andere knelpunten en suggesties voor de beschreven corridor en te onderzoeken alternatieven. Onder deze alternatieven bevinden zich de aanleg van het tracé met een zeekabel door de Westerschelde en (gedeeltelijke) ondergrondse aanleg van het bovengronds voorzien tracé. Gedeputeerde Staten informeren Provinciale Staten dat zij een zienswijze hebben ingediend.[14] Hoofdstuk 3 gaat nader in op de inhoud van deze zienswijze.

Juli 2009: Richtlijnen MER

In juli 2009 geeft de commissie m.e.r. haar advies voor de richtlijnen van het project.[15] De Richtlijnen voor de MER worden door het Ministerie in augustus 2009 vastgesteld en gepubliceerd.[16] In de richtlijnen zijn inspraak en het advies van de commissie m.e.r. verwerkt.

September 2009: Reactie Ministerie op zienswijze startnotitie m.e.r. Gedeputeerde Staten

Op de startnotitie volgen uit het gehele projectgebied in Zeeland en Noord-Brabant in totaal 76 inspraakreacties.[17] Op 18 september 2009 reageert het Ministerie van Economische Zaken op de zienswijze van Gedeputeerde Staten en de Zeeuwse gemeenten met een brief.[18] In de reactie geeft het Ministerie onder andere aan dat ondergrondse aanleg van de verbinding niet mogelijk is. Als reden hiervoor wordt genoemd dat het onderzoek dat daarnaar loopt pas gereed is na de geplande ingebruikname van Zuid-West 380 kV. Ook de aanleg van de verbinding met een zeekabel wordt als een niet haalbare optie beschreven. Hiernaast worden in de brief de planning van de ontwikkeling en de keuze van (concept)-tracéalternatieven toegelicht.

NAJAAR 2009 – MEDIO 2012: ONTWIKKELEN TRACÉALTERNATIEVEN EN KEUZE VOORKEURSALTERNATIEF

Oktober 2009: Tracéalternatieven

Op 1 oktober 2009 vindt een regio-overleg op ambtelijk niveau over Zuid-West 380kV plaats, waarin de planologische ontwikkeling van het project wordt besproken. In dezelfde maand vindt ook een bestuurlijk overleg plaats.[19] Onder andere de tracéalternatieven komen ter sprake.

Het Ministerie van Economische Zaken houdt in oktober 2009 vier informatieavonden over de zes uitgewerkte tracéalternatieven, zoals beschreven in de Richtlijnen van de MER, waarvan één

[13] Bron: 23 juni 2009 - Gedeputeerde Staten besluit zienswijze startnotitie.

[14] Bron: 23 juni 2009 - Gedeputeerde Staten besluit zienswijze startnotitie.

[15] Bron: Advies cie m.e.r. richtlijnen Zuid-West 380 kV.

[16] Bron: Zuid-West 380 kV verbinding Borssele – de landelijke ring Richtlijnen voor het milieueffectrapport.

[17] Bron: Inspraakreacties op de startnotitie m.e.r. Zuid .. West 380 kV.

[18] Bron: 18 september 2009 – brief van het Ministerie van Economische Zaken aan Gedeputeerde Staten over zienswijze op startnotitie en richtlijnen MER.

[19] Naast het regio-overleg (ambtelijk niveau) en bestuurlijk overleg, worden in het kader van het project gedurende het project ook BRO-overleg over het bestemmingsplan en vergunningenoverleg over de te verlenen vergunningen georganiseerd, beide op ambtelijk niveau. Niet alle agenda's en verslagen van deze overleggen zijn teruggevonden in archieven. Voor zover informatie beschikbaar was is deze gebruikt in de tijdlijn.

bijeenkomst in Zeeland.[20] Tijdens deze informatieavonden inventariseert het Ministerie ook hoe bewoners en andere betrokkenen denken over de zes tracéalternatieven die op dat moment in beeld zijn.[21]

Oktober 2009: Bespreken project in Statencommissies Economie en Mobiliteit en Ruimte, Ecologie en Water

In oktober 2009, worden er in de Statencommissie Economie en Mobiliteit vragen gesteld over het project m.b.t. de mogelijkheid van ondergrondse aanleg. Ook wordt er een opmerking gemaakt over de economische kansen van energieproductie in de regio. Gedeputeerde Wiersma licht toe dat ondergrondse aanleg volgens TenneT op het moment slechts zeer beperkt mogelijk is, maar dat hij wel aan heeft gedrongen dit toe te passen bij het kruisen van vitale infrastructuur. Tegelijkertijd wijst hij op het belang van een stabiel energienet.[22] In december 2009 wordt de Statencommissie Ruimte, Ecologie en Water geïnformeerd over het project, de RCR en de samenwerking met het Ministerie van Economische Zaken en TenneT. In een memo geeft de gedeputeerde aan dat er overleg met deze partijen plaats vindt en dat hij de Statencommissie zal blijven informeren over ontwikkelingen in het project.[23]

December 2009: Besluit ministerie over zes tracéalternatieven

TenneT en het Ministerie van Economische Zaken zijn in de tussentijd begonnen met het verder ontwikkelen van tracéalternatieven en de bijbehorende milieuonderzoeken. In december 2009 keuren de Ministers van Economische Zaken en VROM zes tracéalternatieven goed.[24] Om in de uitwerking goed rekening te kunnen houden met bestaande en nieuwe ruimtelijke en andere relevante ontwikkelingen, vraagt het Ministerie van Economische Zaken per brief aan Gedeputeerde Staten om het Ministerie hiervan op de hoogte te houden. Het Ministerie benoemt in deze brief ook expliciet het goede en constructieve overleg tot dusver tussen Gedeputeerde Staten en het Ministerie.[25]

Juni 2010: Voorkeur decentrale overheden over voorkeursalternatief

De planning is dat de Ministers van Economische Zaken en VROM in september 2010 uit de zes tracéalternatieven het voorkeursalternatief zullen kiezen. Omdat het project onder de RCR valt, hebben Gedeputeerde en Provinciale Staten, net als andere betrokken Zeeuwse overheden, geen formele rol in deze keuze. Het Ministerie van Economische Zaken schrijft veel waarde te hechten aan de inbreng van de betrokken overheden. Daarom vraagt zij in mei 2010 aan Gedeputeerde Staten en andere betrokken overheden hun politiek/bestuurlijke voorkeur aan te geven binnen de zes tracéalternatieven. Hiervoor vinden op 28 juni 2010 bestuursoverleggen plaats (Zeeland en Noord-

[20] Bron: 18 september 2009 – brief van het Ministerie van Economische Zaken aan Gedeputeerde Staten over zienswijze op startnotitie en richtlijnen MER.

[21] Bron: 27 mei 2010 brief van het Ministerie van Economische Zaken verzoek aan Gedeputeerde Staten om voorkeur voorkeursalternatief.

[22] Bron: 12 oktober 2009 - verslag Statencommissie economie en mobiliteit.

[23] Bron: 16 december 2009 - Informatie aan commissieleden MEMO gedeputeerde Wiersma.

[24] Bron: 27 mei 2010 brief van het Ministerie van Economische Zaken verzoek aan Gedeputeerde Staten om voorkeur voorkeursalternatief.

[25] Bron: 8 februari 2010 – brief van het Ministerie van Economische Zaken verzoek om te blijven informeren.

Brabant). Voorafgaand hieraan is het Meest Milieuvriendelijke Alternatief (MMA) al (vertrouwelijk) gepresenteerd aan de betrokken overheden tijdens het zesde regio-overleg op 25 mei 2010.[26]

De dagelijkse besturen van de betrokken Zeeuwse overheden (Provincie met de gemeenten Borsele, Goes, Kapelle, Reimerswaal en Tholen) bereiden gezamenlijk hun reactie voor. Gedeputeerde Staten besluiten dat "met het MMA voldaan wordt aan de wens om de hoogspanningslijnen zoveel mogelijk te combineren en dat onder de vlag van dit project een aantal verbeteringen in de bestaande situatie worden aangebracht. (…) Op zich kan dan ook ingestemd worden met de uitkomsten van het MER.". Ook worden er mogelijke verbeterpunten/wensen benoemd bij de kruising van het kanaal door Zuid-Beveland en de kruising van het Schelde Rijnkanaal.[27]

Oktober 2010: Uitstel procedure

Parallel aan het traject in Zeeland en Noord-Brabant voor Zuid-West 380 kV loopt de behandeling van de juridische procedure met betrekking tot het traject Randstad 380 kV. Het Ministerie van Economische Zaken besluit om de keuze van het voorkeursalternatief voor Zuid-West 380 kV uit te stellen tot na uitspraak van de Raad van State die in november 2010 wordt verwacht.[28]

Maart 2011 Besluit Ministerie over voorkeursalternatief tracé

De betrokken Ministers van Economische Zaken en Infrastructuur en Milieu communiceren eind maart 2011 na vertraging hun besluit over de voorkeur voor een tracé. Dit houdt in dat het Voorkeuralternatief (VKA) is gekozen. Dit tracé loopt van Borssele, via Rilland en Geertruidenberg, naar Tilburg. Het Ministerie van Economische Zaken informeert de regio over hun keuze op vijf informatieavonden, waarvan één in Zeeland.[29] Het voorkeurstracé wordt hierna geoptimaliseerd, uitgewerkt en op een aantal punten aangepast.[30] Er is geen formele inspraak mogelijk.

April 2011: Nieuwe gedeputeerde verantwoordelijk

In maart 2011 vinden er Provinciale Statenverkiezingen plaats. Een nieuw college treedt aan in april. Voor het proces over 380 kV wordt een nieuwe gedeputeerde verantwoordelijk: gedeputeerde Heijning.

November 2011: Eerste signalen over lokale problemen met tracékeuze: Vlake

In het najaar van 2011 komt er een aantal signalen van bewoners van Zeeland waaruit ontevredenheid of problemen rondom het project blijken. Ten eerste ontvangen Provinciale Staten en Gedeputeerde Staten een brief van bewoners van Vlake waarin zij hun zorgen uiten over mogelijke risico's, vervuiling en overlast in hun omgeving door Zuid-West 380kV, o.a. omdat er al veel grote (energie)infrastructuur nabij de woningen aanwezig is. De bewoners verzoeken Gedeputeerde Staten en Provinciale Staten te kijken naar alternatieven.[31] Gedeputeerde Staten beantwoorden de

---

[26] Bron: 27 mei 2010 - brief van het Ministerie van Economische Zaken verzoek aan Gedeputeerde Staten om voorkeur voorkeursalternatief.

[27] Bron: 22 juni 2010 - Gedeputeerde Staten besluit reactie op uitkomsten MER.

[28] Bron: 18 oktober 2010 - Brief van het Ministerie van Economische Zaken uitstel besluitvorming tracé.

[29] Bron: 31 maart 2011 - Brief het Ministerie van Economische Zaken aan Gedeputeerde Staten met argumentatie keuze voorgenomen tracé + keuze stationslocatie.

[30] Bron: 12 juli 2013 - brief van het Ministerie van Economische Zaken aan Gedeputeerde Staten over voorbereidingsbesluit (deel Zeeland)).

[31] Bron: 30 november 2011 - Brief bewonersgroep over tracé 380 kV omgeving Vlake.

bewoners uit Vlake dat zij niet het bevoegd gezag zijn en verzoeken het Ministerie van Economische Zaken de behandeling ervan over te nemen, alsmede de ingebrachte punten serieus op te pakken.[32]

Januari 2012: Bespreken 380 kV in Statencommissie Ruimte, Ecologie en Water

Medio januari 2012 wordt er over de brief uit Vlake gesproken in de Statencommissie Ruimte, Ecologie en Water. Aan de orde komt op basis van welke motieven het voorkeurstracé is gekozen. Gedeputeerde Heijning licht toe dat het voorgestane tracé veel voordelen heeft. Genoemd wordt de bundeling van veel hoofspanningsleidingen waardoor veel leidingen in de Zak van Zuid-Beveland kunnen verdwijnen. De gedeputeerde wijst erop dat het Rijk en TenneT verantwoordelijk zijn voor de keuze; de Provincie kan slechts haar standpunt en eventuele vragen neerleggen bij het Ministerie en zal dat ook doen. Er is een uitgebreide studie verricht naar alternatieven. Desgevraagd doet de gedeputeerde de toezegging het Ministerie te vragen wat de schadelijke effecten zijn van elektromagnetische velden op de gezondheid van bewoners binnen een gebied van 200-300 meter van het leidingtracé. In haar reactie zal het college ook aandacht vragen bij het Ministerie voor de mogelijkheden een gedeelte ondergronds te bekabelen.

Februari 2011: Besluit Gedeputeerde Staten over rol bij het oplossen van een knelpunt bij agrariër

Een ander signaal uit de omgeving gaat over de problematiek bij een agrarisch bedrijf. Dit bedrijf moet op termijn verplaatsen en heeft daarvoor een geschikte locatie in de buurt op het oog. Echter, vanwege het beleid van TenneT kunnen zij niet tot verhuizing overgaan. TenneT gaat pas over tot de definitieve aankoop van vastgoed als er een onherroepelijk besluit is genomen op het inpassingsplan voor 380 kV. Aan Gedeputeerde Staten wordt gevraagd of zij willen meewerken aan een oplossing. Gedeputeerde Staten besluiten hieraan geen medewerking te verlenen. Reden hiervoor is dat de locatie van de agrariër niet door de Provincie ingezet kan worden t.b.v. Provinciale doelstellingen en ook niet geworven kan worden voor ruiling. Medewerking aan het creëren van een oplossing zou daarom een financieel risico vormen.[33]

Juni 2012: Eerste voorbereidingsbesluit Ministerie/ informatieavonden

In juni 2012 wordt door de Ministers van Economische Zaken en Infrastructuur en Milieu het (eerste) voorbereidingsbesluit genomen voor het tracédeel in Zeeland.[34] In het besluit zijn de aanpassingen en de uitwerking die sinds de keuze voor het VKA gedaan zijn tot op mastpositie niveau opgenomen. Er vinden in Zeeland twee informatieavonden plaats over het voorbereidingsbesluit. Bewoners en grondeigenaren binnen de zone van het voorbereidingsbesluit – een 140-160 meter brede strook gelegen rond het voorgenomen tracé – worden per brief door het Ministerie van Economische Zaken geïnformeerd. Het besluit ligt gedurende zes weken ter inzage, maar er is geen inspraak of beroep mogelijk.[35]

---

[32] Bron: 17 januari 2012 – geleidebrief Gedeputeerde Staten aan Provinciale Staten griffie met afschrift brieven Gedeputeerde Staten van 17 januari 2012 aan bewonersgroep Vlake en het Ministerie van Economische Zaken.

[33] Bron: 20 februari 2011 – Beslisnota Gedeputeerde Staten besluit over Provinciale rol bij boer in kwestie.

[34] Met een voorbereidingsbesluit wordt voorkomen dat, tot het moment van vaststelling van het ontwerp-inpassingsplan, ontwikkelingen plaatsvinden in het gebied die belemmeringen opwerpen voor de realisatie van het tracé.

[35] Bron: 1 juni 2012 - Brief van het Ministerie van Economische Zaken over voorbereidingsbesluit gedeelte Zeeland.

MEDIO 2012 – BEGIN 2016: AFRONDING MER, VOORBEREIDING RIP EN ONDERZOEK/AANVRAAG VERGUNNINGEN

Medio 2012: Start grondverwerving door TenneT

TenneT werkt ondertussen aan het MER en is gestart met de grondverwerving. Het Ministerie van Economische Zaken start met de voorbereiding van het inpassingsplan.

Medio 2012: Startopstellen natuurcompensatieplan

Het Ministerie van Economische Zaken begint ook met het opstellen van een natuurcompensatieplan.[36] In 2012 ontvangt een beleidsmedewerker natuur en landschap van de Provincie een concept-offerte voor het opstellen van het natuurcompensatieplan. De offerte is van Dienst Landelijk Gebied en gericht aan TenneT. De geoffreerde opdracht betreft het toetsen of de negatieve effecten en locaties daarvan juist in beeld zijn gebracht, bezien vanuit artikel 2.12 van de Verordening Ruimte van de Provincie Zeeland.

Januari 2013: Nieuwe portefeuillehouder 380 kV in Gedeputeerde Staten

In december 2012 komt gedeputeerde Heijning te overlijden. Hij wordt in januari 2013 opgevolgd door gedeputeerde Schönknecht. De projectleiders namens het Ministerie van Economische Zaken en TenneT maken met haar kennis in het kader van Zuid-West 380 kV.[37]

Zomer 2013: Tweede voorbereidingsbesluit/ inloopavonden

Het eerste voorbereidingsbesluit loopt op 7 juni 2013 af. Het Ministerie van Economische Zaken neemt een nieuw voorbereidingsbesluit, waarover op 27 en 29 augustus 2013 twee inloopavonden in Zeeland worden georganiseerd. In de aankondiging hierover benoemt het Ministerie van Economische Zaken dat bezwaar of beroep indienen tegen dit besluit niet mogelijk is; bezwaar indienen tegen het tracé is pas mogelijk wanneer het ontwerp-inpassingsplan ter inzage wordt gelegd (op dat moment naar verwachting eind 2014). Bewoners en grondeigenaren binnen de zone van het voorbereidingsbesluit worden ook per brief geïnformeerd over dit besluit.[38]

Juni 2013: Vertraging project

Inmiddels blijkt dat het project vertraging oploopt. Dit is met name het gevolg van de gewijzigde rekenregels voor magneetvelden van bovengrondse hoogspanningsverbinding.[39] Op 18 juni 2013 wordt een regio-overleg georganiseerd. Tijdens dit overleg worden onder andere de stand van zaken besproken van het project, het landschapsplan en natuurcompensatie, en het tweede voorbereidingsbesluit[40].

Najaar 2013: Start vergunningenoverleg

Vanaf het najaar 2013 vindt het vergunningenoverleg plaats met het Ministerie van Economische Zaken, Bureau Energieprojecten en de betrokken overheden t.b.v. de gecoördineerde

[36] Bron: interviews

[37] Bron: interviews

[38] Bron: 12 juli 2013 – brief van het Ministerie van Economische Zaken aan Gedeputeerde Staten over voorbereidingsbesluit (deel Zeeland).

[39] Bron: 6 mei 2014 – brief van het Ministerie van Economische Zaken aan Gedeputeerde Staten over splitsing project Zuid-West 380 kV.

[40] Bron: 18 juni 2013 – Presentatie van het Ministerie van Economische Zaken in regio-overleg Zuid-West 380 kV.

vergunningenprocedure. De Provincie Zeeland is hier ambtelijk bij vertegenwoordigd, zij het niet bij ieder overleg.[41][42]

Maart 2014: Artikel 44 vragen aan Gedeputeerde Staten

In maart 2014 worden er door het CDA aan Gedeputeerde Staten schriftelijk artikel 44 vragen gesteld over het project, o.a. over nut en noodzaak en de rol van de Provincie.[43] In het antwoord beschrijven Gedeputeerde Staten dat de zij samen met de betrokken gemeenten hun voorkeur richting het Rijk hebben aangegeven voor een tracé en dat dit meegenomen is bij de bepaling van het tracé.

Splitsing project in deel Oost en West/ Koppelstation Rilland

In mei 2014 ontvangen Gedeputeerde Staten een brief van het Ministerie van Economische Zaken over de splitsing van het project Zuid-West 380kV in een deel West (Borssele-Rilland) en deel Oost (Rilland-Tilburg). Daarnaast informeert het Ministerie Gedeputeerde Staten over het onderbrengen van de bouw van een koppelstation bij Rilland binnen een apart project (zie kader). Op 13 mei 2014 wordt een regio-overleg georganiseerd.[44] Tijdens dit overleg wordt onder andere een toelichting gegeven op de splitsing van het project Zuid- West 380 kV en de aparte procedure voor het koppelstation Rilland.[45]

Splitsing Zuid-West 380 kV en hoogspanningstation Rilland

In mei 2014 wordt door de Minister besloten om de ontwikkeling van de hoogspanningsverbinding tussen Borssele en Tilburg te splitsen in twee aparte deelprojecten. Aanleiding hiervoor is de behoefte die wordt aangegeven door TenneT voor een vergroting van de mogelijkheid om elektriciteit te transporteren tussen Nederland en België. Hiervoor is het nodig om een nieuw koppelstation bij Rilland aan te leggen. Als gevolg hiervan wordt Zuid-West 380 kV gesplitst in een deel Borssele-Rilland (west) en Rilland-Tilburg (oost). Deze splitsing biedt TenneT de mogelijkheid om verdere vertraging voor het in hun ogen meeste urgente deel, het deel Borssele-Rilland, te beperken. Voor de twee deelprojecten zullen aparte inpassingsplannen worden opgesteld. Het Westelijke deelproject wordt verder binnen dit onderzoek in beschouwing genomen. Voor het koppelstation bij Rilland wordt een aparte procedure (Rijkscoördinatieregeling) opgestart.

Juni 2014: Derde voorbereidingsbesluit

In juni 2014 loopt het tweede voorbereidingsbesluit af en wordt door het Ministerie van Economische Zaken een nieuw besluit genomen. Hierover ontvangt Gedeputeerde Staten weer een brief van het Ministerie.[46] Ondertussen gaat TenneT verder met het grondverwervingsproces. TenneT

[41] Bron: notulen verschillende vergunningenoverleggen.

[42] De rol van de Provincie op het gebied van vergunningverlening is beperkt. Hoofdstuk 3 gaat hier dieper op in.

[43] Bron: 11 maart 2014 - 140311 artikel44vragen (CDA) 380KV tracé Tilburg Borssele.

[44] Bron: 6 mei 2014 - ZW 380kV splitsing projecten in 2 inpassingsplannen.

[45] Bronnen: 13 mei 2014 – Agenda regio-overleg Zuid-West, 13 mei 2014 – Presentatie van het Ministerie van Economische Zaken in regio-overleg Zuid-West.

[46] Bron: 18 juni 2014 – brief van het Ministerie van Economische Zaken aan Gedeputeerde Staten over nieuw voorbereidingsbesluit.

neemt hierover ook contact op met Gedeputeerde Staten als grondeigenaar/rechthebbende.[47] Grondeigenaren worden mede over het proces van grondverwerving (zakelijk recht) door TenneT geïnformeerd tijdens een informatieavond m.b.t. het nieuwe voorbereidingsbesluit.[48]

Medio 2014/2015 Kavelruilbureau Zeeland denkt mee in grondverwervingsproces

TenneT bekijkt in deze periode de mogelijkheid of zij met hulp van het Kavelbureau Zeeland een aantal knelpunten zou kunnen oplossen op het gebied van grondverwerving voor het project.[49] Dit leidt ertoe dat het Kavelbureau meedenkt over oplossingen. Uiteindelijk speelt het Kavelbureau geen rol in de invulling daarvan; voor zover bekend zijn partijen onderling tot overeenstemming gekomen.

Oktober 2014: Specifieke aandacht voor bedrijfsgebonden gevoelige bestemmingen

6 oktober 2014 vindt er een overleg plaats tussen wethouders van de gemeenten Kapelle, Reimerswaal en Borsele, de gedeputeerde en ambtelijke vertegenwoordiging van het ministerie van Economische Zaken en TenneT. Gedurende het overleg worden onder andere de optimalisaties van het tracé, grondverwerving, vergunningen en de planning besproken. Ten aanzien van gevoelige bestemming wordt door zowel het Ministerie van Economische Zaken als de Provincie Zeeland aangegeven dat er bij het zoeken naar oplossingen sprake is van maatwerk. De aanwezige gemeenten vragen specifiek aandacht voor bedrijfsgebonden gevoelige bestemmingen, omdat in de meeste gevallen alleen de woning en niet het (agrarisch) bedrijf wordt uitgekocht.[50]

December 2014: Toenemende mate van vragen en inspraak over project richting Provincie

Eind 2014/begin 2015 ontvangen Gedeputeerde en Provinciale Staten in toenemende mate vragen en inspraak van burgers over het project. Zo stelt een inwoner van Roosendaal schriftelijk vragen over o.a. de nut en noodzaak van de verbinding en de mogelijkheid van ondergrondse aanleg.[51] Deze vragen worden schriftelijk beantwoord en Provinciale Staten worden hierover geïnformeerd.[52] Verder vraagt het zogeheten Studiecomité Openheid Hoogspanningstracé (SOH) per brief aandacht voor behoud van de schoonheid van het Zeeuwse landschap en roept op alternatieven en nut en noodzaak nader te onderzoeken. In de brief wordt benoemd dat de vertegenwoordiger van het SOH ervaren heeft dat geuite kritiek slecht wordt geduld door TenneT en dat alternatieven moeilijk ingepast worden.

Januari 2015: Bespreking brief SOH in Statencommissie Ruimte

In januari 2015 vergadert de Statencommissie Ruimte over 380 kV, naar aanleiding van de brief van het SOH. In deze vergadering wordt door een vertegenwoordiger van het SOH ook gebruik gemaakt van het recht om in te spreken. De vragen over nut en noodzaak en de invloed op het Zeeuwse landschap die het SOH aan de orde stelt worden door verschillende leden van Provinciale Staten in de Statencommissie Ruimte aan gedeputeerde Schönknecht gesteld. De gedeputeerde antwoordt dat er nog een inspraakprocedure volgt voor het inpassingsplan, dat de discussie hierop vooruit loopt

[47] Bron: 18 november 2014 – brief van TenneT aan Provincie Zeeland over zakelijk recht traject.

[48] Bron: 24 juni 2014 – brief van TenneT aan Provincie Zeeland over informatieavond.

[49] Bron: interviews.

[50] Bron: 10 oktober 2014 – Afsprakenlijst bestuurlijk overleg Zuid-West 380 kV West 6 oktober 2014.

[51] Bron: 12 december 2014 – Vragen burger over aanleg 380Kv tracé hoogspanningsverbinding in Zeeland (Borssele-Tilburg).

[52] Bron: 20 januari 2015 – Brief Gedeputeerde Staten aan inwoner te Roosendaal over 380 KV Hoogspanningsverbinding).

en dat aan het Ministerie van Economische Zaken verzocht zal worden nut en noodzaak in het Rijksinpassingsplan t.z.t. goed toe te lichten.[53]

Maart 2015: Ministerie stelt voorontwerp inpassingsplan vast

In maart 2015 ontvangen Gedeputeerde Staten het voorontwerp inpassingsplan van het Ministerie van Economische Zaken om haar in de gelegenheid te stellen hierop haar reactie te geven. Dit verzoek valt binnen de plicht overeenkomstig artikel 3.28 van de Wet ruimtelijke ordening om Provinciale Staten te horen. De reactietermijn is acht weken.[54]

Maart 2015: Aanpassen tracé bij Krabbendijke (mast in Oosterschelde)

In maart 2015 ontvangen Gedeputeerde Staten tevens een nieuwsbrief van het Ministerie van Economische Zaken en TenneT over een aanpassing van het tracé nabij Krabbendijke. Er wordt buitendijks in de Oosterschelde een mast geplaatst, waardoor het tracé minder dicht langs de kern Krabbendijke komt te liggen. Provinciale Staten worden hierover geïnformeerd door Gedeputeerde Staten.[55]

Maart 2015: Nieuwe visie TenneT op het ondergronds brengen van 380 kV verbindingen

In deze periode vindt bovendien een belangrijke ontwikkeling op landelijk niveau plaats. TenneT brengt (corporate, d.w.z. bedrijfsbreed i.p.v. namens een project) per openbare brief de Minister op de hoogte over hun visie op de maximumlengte van ondergrondse verbindingen. Deze visie is geactualiseerd en dat betekent dat er volgens TenneT onder bepaalde condities over langere afstanden 380 kV-kabel ondergronds aangelegd zou kunnen worden dan voorheen werd aangenomen. Daarbij wordt opgemerkt dat voorzichtigheid blijft geboden gezien het belang van leveringszekerheid.[56]

Maart 2015: Besluit Minister quick scan ondergronds brengen Zuid-West 380 kV West/ Artikel 44 vragen

De Minister van Economische Zaken besluit hierop om TenneT een quick scan te laten uitvoeren naar de mogelijkheden voor onder andere het project Zuid-West 380kV West. Daarover wordt de Tweede Kamer geïnformeerd.[57] De ontwikkeling op landelijk niveau met betrekking tot het ondergronds brengen en de tracéwijziging bij Krabbendijke wordt aangegrepen door Provinciaal Belang Zeeland om artikel 44 vragen aan Gedeputeerde Staten te stellen[58].

---

[53] Bronnen: 23 december 2014 - Brief Studiecomité Openheid Hoogspanningstracé; 16 januari 2015 Verslag commissie - Verslag van de openbare vergadering van de commissie Ruimte, Ecologie en Water van; 10 februari 2015 - Beantwoording vragen inzake nut en noodzaak 380 kV hoogspanningsverbinding door Zuid-Beveland (met name Borssele).

[54] Bron: 9 maart 2015 – brief van het Ministerie van Economische Zaken aan Gedeputeerde Staten over voorontwerp inpassingsplan.

[55] Bron: 3 maart 2015 - Brief Gedeputeerde Staten aan Provinciale Staten.

[56] Bron: 20 maart 2015 - brief van TenneT aan de Minister van Economische Zaken over actualisatie visie ondergrondse aanleg.

[57] Bron: 2 april 2015 – brief van de Minister van Economische Zaken aan de Tweede Kamer over Randstad 380kV en second opinion ondergrondse verbindingen.

[58] Bron: 31 maart 2015 - Beantwoording Statenvragen art. 44 RvO van Statenlid Johan Robesin, Provinciaal Belang Zeeland 380 kV tracé Krabbendijke.

April 2015: Uitkomsten quick scan – ondergronds brengen in Zeeland niet mogelijk

Met betrekking tot het ondergronds brengen, informeert het Ministerie van Economische Zaken op 15 april Gedeputeerde Staten en de Zeeuwse gemeenten dat de mogelijkheid van een ondergrondse verbinding in Zeeland is uitgesloten. Het ministerie baseert zich hierbij op onderzoek van TenneT.[59]

Mei 2015: Secondopinionondersoek naar ondergronds brengen

De Minister van Economische Zaken besluit om een second opinion door Tractebel uit te laten voeren naar de mogelijkheden van ondergronds brengen van 380 kV. Opdrachtnemer van deze second opinion is Tractebel (een internationaal ingenieursbureau).[60]

Mei 2015: Reactie Gedeputeerde Staten voorontwerp inpassingsplan

In mei 2015 stellen Gedeputeerde Staten vervolgens een reactie op over het voorontwerp inpassingsplan. Dit doen zij samen met de gemeenten Reimerswaal, Kapelle en Borsele. Gedeputeerde Staten informeren Provinciale Staten hierover in mei 2015.[61] De reactie benoemt:

- Het feit dat de inpassingsplannen voor de hoogspanningsverbinding 380 kV en het hoogspanningsstation bij Rilland niet gelijklopen. Dat wordt als een gemis beschouwd.
- Knelpunten van de verbinding die meegenomen dienen te worden in de second opinion naar de mogelijkheid van gedeeltelijke ondergrondse oplossingen,
- De aanpak van uitkoop van agrarische woningen (gevoelige bestemmingen) bij bedrijven,
- Impact op groengebied ’t Sloe (gemeente Borsele) en verdere realisatie ervan en compensatie hiervoor.

De bedoeling van Gedeputeerde Staten is dat de reactie gezamenlijk met gemeenten ondertekend wordt. Echter blijken de gemeenten al afzonderlijk gereageerd te hebben richting het Ministerie.[62] Voor zover bekend leidt dit verder niet tot problemen in het proces.

Mei 2015: Bespreken 380 kV in Statencommissie Ruimte mei 2015

In de Statencommissie Ruimte in mei 2015 stellen diverse commissieleden vragen over 380 kV. De vragen gaan over het tracé bij Krabbendijke, de mogelijkheden voor het ondergronds brengen en de nut en noodzaak van het project.[63] Gedeputeerde Schönknecht antwoordt dat de verbinding noodzakelijk is en dat Gedeputeerde Staten samen met de gemeenten Borsele, Kapelle en Reimerswaal een zienswijze op het voorontwerp inpassingsplan hebben ingediend. De resultaten van het onderzoek naar ondergrondse aanleg (second opinion Tractebel) zullen in het definitieve tracé mee worden genomen.

Mei 2015: Aanvraag natuurvergunning: mogelijkheid Gedeputeerde Staten indienen zienswijze

In deze periode start ook de procedure voor de aanvraag van vergunningen. In mei 2015 ontvangen Gedeputeerde Staten via het Ministerie van Economische Zaken een aanvraag voor een vergunning op grond van de Natuurbeschermingswet, ingediend door TenneT. Het Ministerie biedt

---

[59] Bron: 29 april 2015 – brief van het Ministerie van Economische Zaken aan Gedeputeerde Staten over voortgang project.

[60] Bron: 30 oktober 2015 - brief van het Ministerie van Economische Zaken aan Tweede Kamer.

[61] Bron: 12 mei 2015 - Brief Gedeputeerde Staten voorontwerp Rijksinpassingsplan 380kV.

[62] Bron: 12 mei 2015 - Reactie Gedeputeerde Staten op het voorontwerp Rijksinpassingsplan ZW 380 kV.

[63] Bron: 13 mei 2015 - verslag Statencommissie ruimte.

Gedeputeerde Staten de mogelijkheid om hun zienswijze hierop kenbaar te maken.[64] Binnen de Provinciale organisatie wordt de aanvraag op ambtelijk niveau beoordeeld; het Rijk is voor de Natuurbeschermingswet het bevoegd gezag.[65] Ambtelijk wordt er geoordeeld dat de aanvraag op een aantal punten niet conform de van toepassingen zijnde regels is. Deze informatie wordt binnen de ambtelijke organisatie en bij de gedeputeerde onder aandacht gebracht. In overleg met de gedeputeerde wordt besloten om op het punt van natuur geen zienswijze in te dienen, maar in ambtelijk overleg het geconstateerde onder de aandacht van TenneT en EZ te brengen.

Mei 2015: Vragen en voorstel voor alternatief tracé door inwoner Borssele

In mei 2015 stuurt een bewoner uit Borssele vragen over de Zuid-West 380kV West verbinding aan de Provincie. De bewoner geeft aan zorgen te hebben over de gevolgen van de verbinding voor de gezondheid en stelt ook alternatieven voor; aanleg via de Westerschelde of ondergronds.[66] Uit interviews blijkt dat de Provincie hierover op ambtelijk contact heeft met de bewoner in kwestie.

Mei 2015: Motie gemeenteraad Reimerswaal – aanhouden procedure en studie naar alternatieven

De gemeenteraad van Reimerswaal neemt in mei 2015 unaniem een motie aan over 380 kV. De motie roept de regering op tot het aanhouden van de procedure voor het inpassingsplan, totdat nader onderzoek naar de nut en noodzaak van Zuid-West 380kV West boven iedere twijfel is verheven en een studie naar mogelijke alternatieven is uitgewerkt. Alle bestuurders wordt opgeroepen om zich hiervoor in te zetten.[67] Provinciale Staten worden van de motie op de hoogte gebracht. In de Statencommissie Ruimte van juni 2015 worden vragen gesteld over het voorontwerp inpassingsplan. Gedeputeerde Schönknecht antwoordt dat er op hoog bestuurlijk niveau overleg plaatsvindt met het Ministerie van Economische Zaken.[68] De gedeputeerde doelt hier op overleg met ambtenaren van het Ministerie van Economische Zaken.[69] Namens het Ministerie waren bij bestuurlijke overleggen met Zeeland in deze periode de ambtelijk projectleider aanwezig en haar direct leidinggevende betrokken. Een enkele keer was er een hogergeplaatste ambtenaar betrokken. Er was in deze periode geen bestuurlijk overleg met Minister Kamp.

Juni 2015: Vierde voorbereidingsbesluit Ministerie/ Regio-overleg

In juni 2015 wordt er door de Minister Kamp van het Ministerie van Economische Zaken opnieuw een voorbereidingsbesluit voor het tracé genomen. Gedeputeerde Staten ontvangen hierover een brief van het Ministerie van Economische Zaken. In deze brief wordt onder andere beschreven dat er kleine wijzigingen zijn aangebracht in het tracé, zoals het buitendijks plaatsen van een nieuwe hoogspanningsmast bij Krabbendijke.[70] Op 27 augustus 2015 vindt een regio-overleg plaats. Op de agenda staan onder meer de natuurvergunning, de stand van zaken m.b.t. ondergrondse aanleg en

[64] Bron: 20 mei 2015 – Aanvraag vergunning door TenneT Nb wet, verzoek zienswijze Provincie door het Ministerie van Economische Zaken.

[65] Bron: interviews.

[66] Bron: 3 mei 2015 - Mail J. Francke Borsele Zienswijze op nieuwe 380 KV-hoogspanningsverbinding.

[67] Bron: 2 juni 2015 - email griffier Reimerswaal met Motie gemeenteraad Reimerswaal inzake bedenkingen voorontwerp inpassingsplan Zuid-West 380 kV West.

[68] Bron: 12 juni 2015 - verslag Statencommissie Ruimte.

[69] Bron: interviews.

[70] Bron: 18 juni 2015 Brief van het Ministerie van Economische Zaken aan Gedeputeerde Staten over voorbereidingsbesluit.

de planning[71]. Tijdens het overleg komt ter sprake dat er mogelijk een negatief advies zou zijn over de monumentale spoorlijn Goes-Borsele. Ook het landschapsplan wordt besproken, net als de passende beoordeling op grond van de NB wet, die met de Provincie Zeeland wordt besproken[72].

September 2015: Behandeling hoogspanningsstation Rilland in Statencommissie Ruimte

In september 2015 komen twee medewerkers van TenneT naar de Provincie om technische vragen van de Statencommissie Ruimte te beantwoorden.[73] Zij zijn bij de vergadering aanwezig in verband met de procedure voor het nieuw te bouwen hoogspanningsstation bij Rilland. De bedenkingen over het voorontwerp inpassingenplan voor Zuid-West 380 kV West en de motie van de gemeenteraad Reimerswaal worden opnieuw aangehaald. Tevens wordt ingegaan op de relatie tussen het station en de geplande 380 kV verbinding. Gevraagd wordt of het te bouwen station het ondergronds of onderwater brengen van de nieuwe 380 kV verbinding niet belemmerd. TenneT geeft aan dat het station bij Rilland geen onomkeerbaar besluit veroorzaakt in relatie tot het nieuwe 380 kV tracé. Volgens TenneT is het station hoe dan ook nodig, los van de nieuwe 380 kV verbinding. De gedeputeerde antwoordt dat de procedure rondom het ontwerp inpassingsplan voor Zuid-West 380 Kv West gepland staat te starten in november 2015 en dat dan de Statencommissie daarover t.z.t. zal worden geconsulteerd. Het Ministerie van Economische Zaken/TenneT bieden aan de Commissie hieraan voorafgaand een informatiebijeenkomst aan. De Statencommissie besluit om hier gebruik van te maken. Tevens besluit de Statencommissie om de besluitvorming over het al dan niet indienen van een zienswijze op het ontwerp inpassingsplan voor het station in Rilland te agenderen voor Provinciale Staten. Gedeputeerde Staten stellen voor om geen zienswijze in te dienen. Na een debat in de Statenvergadering van 25 september 2015 besluiten Provinciale Staten in te stemmen met dit voorstel.[74]

Oktober 2015: Vragen over 380 kV van inwoner uit Oud-Sabbinge

In oktober 2015 ontvangen de Commissaris van de Koning, Gedeputeerde Staten en Provinciale Staten per e-mail vragen van een bewoner van Oud-Sabbinge over Zuid-West 380kV West, o.a. over de verdeling van de lasten en lusten van de energievraag en het transport in Nederland.[75] In december 2015 wordt er ambtelijk contact opgenomen met deze bewoner. Gesproken wordt over de mogelijkheden tot inspraak en aandachtspunten bij 380 kV. Op 6 januari beantwoordt de Commissaris van de Koning de inwoner met een brief. Daarin wordt gerefereerd naar het ambtelijke contact.[76]

Oktober 2015: Uitstel procedure en resultaten second opinion voor ondergronds brengen

Het secondopinionondersoek van Tractebel naar de ondergrondse aanleg van 380kV in onder andere Zeeland blijkt langer te duren dan gepland. De einddatum wordt verschoven naar november 2015. Hierover worden Gedeputeerde Staten eind oktober geïnformeerd door het Ministerie van

[71] Bron: 24 augustus 2015 – Agenda regio-overleg Zuid-West 380 kV West 27 augustus 2015.

[72] Bron: 28 augustus 2015 – Verslag/actiepunten regio-overleg Zuid-West 380 kV West 27 augustus 2015.

[73] Bron: 4 september 2015 - verslag Statencommissie Ruimte.

[74] Bron: 25 september 2015 – verslag Provinciale Staten.

[75] Bron: 13 oktober 2015 – email inwoner Oud Sabbinge over energiewinning Zeeland en Groningen.

[76] Bron: 6 januari 2016 – brief CdK over energiewinning.

Economische Zaken.[77] Het gevolg is dat de ter inzage legging van de ontwerp stukken voor Zuid-West 380kV West pas na het kerstreces plaats zullen vinden. Ook worden de informatiebijeenkomsten met gemeenteraden en de Provinciale commissie uitgesteld. In december 2015 is het onderzoek gereed en wordt de Tweede Kamer geïnformeerd. De conclusie is dat ondergrondse aanleg van de nieuwe 380kV in Zeeland onvoldoende garantie voor de leveringszekerheid van elektriciteit blijkt te geven in Zeeland.[78]

December 2015: Artikel 44 vragen aan Gedeputeerde Staten

In december 2015 worden er opnieuw artikel 44 vragen door Provinciale Staten gesteld over 380 kV. De vragensteller geeft aan dat bewoners van Krabbendijke een onafhankelijk onderzoek wensen en vraagt namens de CDA-fractie of Gedeputeerde Staten bereid is een bemiddelende rol te spelen tussen de bewoners en TenneT. Tevens wordt er aan Gedeputeerde Staten gevraagd om serieus bij TenneT de mogelijkheden voor het ondergronds brengen van de verbinding te bepleiten. [79] In januari beantwoorden Gedeputeerde Staten deze vragen.[80] Het College geeft aan, dat in het regio overleg van de Provincie met betrokken gemeenten en het Ministerie van Economische Zaken en TenneT, de goede onderbouwing en de relatie met de bewoners aan de orde komen. Met betrekking tot het ondergronds brengen antwoorden Gedeputeerde Staten dat voor wat betreft het Zeeuwse gedeelte van de nieuwe hoogspanningsleiding geen mogelijkheden zijn om deze ondergronds te brengen. Daarbij zijn technische beperkingen doorslaggevend en niet de financiën.

Juni 2016: Gezamenlijke brief aan Minister van Gedeputeerde Staten en betrokken gemeenten

Op 12 januari 2015 sturen Gedeputeerde Staten samen met de colleges van burgemeester en wethouders van de gemeente Borsele, Kapelle en Reimerswaal een gezamenlijke brief aan Minister Kamp waarin teleurstelling wordt benoemd over de uitkomst van het onderzoek naar ondergrondse aanleg.[81] De brief bevat tevens het verzoek om een goede onderbouwing van de nut en noodzaak van de verbinding en vragen over de verplaatsing van agrarische bedrijven.

Januari 2016: Brief Zeeuwse milieufederatie aan Provincie

Op 12 januari 2016 ontvangen Gedeputeerde Staten en Provinciale Staten een brief van de Zeeuwse Milieufederatie waarin de noodzaak van Zuid-West 380kV West in twijfel wordt getrokken en er gepleit wordt voor de aanlanding van het windpark op zee Borssele bij Rilland.[82] Deze brief wordt voorafgaand aan de vergadering van de Statencommissie Ruimte op 15 januari gestuurd. De commissiegriffier voegt de brief toe aan de agenda van de Statencommissie.

---

[77] Bron: 30 oktober 2015 - brief van het Ministerie van Economische Zaken aan TK Voortgang TenneT 380 kV project Zuid West 380 kV oost Rilland – Tilburg.

[78] Bron: 2 december 2015 – Kamerbrief van Minister over mogelijkheden van ondergrondse aanleg bij nieuwe hoogspanningsverbindingen.

[79] Bron: 18 december 2015 - Statenvragen art.44 RvO van A.J. Geluk, namens CDA-fractie.

[80] Bron: 19 januari 2016 – Beantwoording GS art. 44 vragen CDA over 380 kV hoogspanningsverbinding.

[81] Bron: 12 januari 2016 – Brief Gedeputeerde Staten aan de Minister van Economische Zaken over nieuwe 380kV hoogspanningsverbinding.

[82] Bron: 12 januari 2016 – Brief Zmf over nieuwe 380kV hoogspanningsverbinding.

Januari 2016: Presentatie TenneT en Ministerie aan Statencommissie Ruimte

Op 15 januari 2016 wordt de Statencommissie Ruimte door de projectleiders van TenneT en het Ministerie van Economische Zaken over het project geïnformeerd.[83] Op dezelfde dag vindt ook een overleg plaats met betrokken wethouders, gedeputeerde en een ambtelijke vertegenwoordiging van het Ministerie van Economische Zaken en TenneT. In dit overleg wordt gesproken over de brief die de Zeeuwse overheden op 12 januari 2016 aan de minister stuurde.[84]

Februari 2016: Brief van inwoner Rilland aan Statencommissie Ruimte

Begin februari ontvangt de Statencommissie Ruimte een brief van een bewoner van Rilland (mede namens overige bewoners van de Zuidhof te Rilland). De brief bevat een beknopt uitgewerkt plan voor de aanleg van Zuid-West 380kV West door de Westerschelde naar het hoogspanningsstation te Zandvliet, België. De schrijver benoemt dat tijdens de presentatie door het Ministerie van Economische Zaken en TenneT in de Statencommissie Ruimte op 15 januari hem is gebleken dat Provinciale Staten unaniem voorstander is van het ondergronds door de Westerschelde aanleggen van de verbinding.[85] De brief beschrijft een nieuwe alternatief voor het verbinden van het windpark op zee met het hoogspanningsstation in Rilland.

Februari 2016: Reactie Ministerie op brief van 12 januari

De concept-reactie van het Ministerie van Economische Zaken op de brief van 12 januari wordt per e-mail medio februari aan de Provincie Zeeland en betrokken gemeenten voorgelegd. Op 16 februari vindt hierover telefonisch overleg plaats tussen een ambtenaar van het Ministerie van Economische Zaken en de gedeputeerde[86]. Eind februari 2016 reageert Minister Kamp per brief aan Gedeputeerde Staten en de colleges van burgemeester en wethouders van de gemeente Borsele, Kapelle en Reimerswaal, naar aanleiding van de brief die de Zeeuwse overheden 12 januari aan hem hadden gestuurd.[87] In deze brief wordt benoemt dat er sinds 2009 veelvuldig overleg is geweest op zowel bestuurlijk als ambtelijk niveau met de Provincie en gemeenten. De Minister benoemt dat deze samenwerking altijd als prettig en effectief is ervaren. Ook gaat het antwoord onder andere in op de onderbouwing voor de nut en noodzaak van de verbinding en op de vraag of de door Provincie en gemeenten benoemde alternatieven kansrijk zijn. Van de aangedragen alternatieven, zoals opwaarderen van de bestaande verbinding, aansluiting van wind op zee (windpark Borssele) op station Rilland, en ondergronds aanleggen van de verbinding, wordt aangegeven dat dit geen realistische en/of verantwoorde opties zijn. Met betrekking tot oplossingen voor agrarische bedrijven binnen de magneetveldzone benoemt de brief dat TenneT streeft naar maatwerkoplossingen. Ook gaat het antwoord in op het punt dat een aantal fracties in Provinciale Staten van Zeeland aan Gedeputeerde Staten heeft gevraagd om zich sterk te maken voor compensatie in de vorm van een gebiedsfonds om de landschappelijke pijn van de ingreep te verzachten. De Minister licht toe hoe op andere wijzen aan landschappelijke inpassing invulling wordt gegeven. Gedeputeerde Staten stellen Provinciale Staten op de hoogte van de brief van de Minister en informeren hen dat zij gehoord

---

[83] Bron: 15 januari 2016 – Verslag Statencommissie. Ruimte.

[84] Bron: 15 februari 2016 – E-mail van het Ministerie van Economische Zaken afspraak bestuurlijk overleg 15 januari.

[85] Bron: 1 februari 2016 – Brief belanghebbenden Zuidhof aan Statencommissie Ruimte informatie over uitbreiding en versterking elektriciteitsnet Zeeland (380 kV).

[86] Bron: 15 februari 2016 – E-mail van het Ministerie van Economische Zaken afspraak bestuurlijk overleg 15 januari).

[87] Bron: 22 februari 2016 – brief van het Ministerie van Economische Zaken).

zullen worden m.b.t. het Rijksinpassingsplan en dat zij in de gelegenheid zullen worden gesteld om een zienswijze daarop in te dienen.[88]

BEGIN 2016 – NAJAAR 2016: PUBLICATIE MER EN TERINZAGE ONTWERP-IP

Maart 2016: Publicatie MER en ter inzagelegging ontwerp-inpassingsplan

In februari 2016 rondt TenneT het MER af. Op 3 maart 2016 wordt het MER gepubliceerd.[89] Van 4 maart 2016 tot en met 14 april 2016 liggen het ontwerp-inpassingsplan, de overige ontwerpbesluiten van deze fase, het MER en de andere onderliggende stukken zoals het landschapsplan ter inzage. De ontwerpbesluiten (vergunningen en ontheffingen) zijn gecoördineerd door het Rijk en in onderling overleg opgesteld door de betrokken overheden.

Gedeputeerde Staten worden vooraf door het Ministerie van Economische Zaken van de publicatie en ter inzagelegging op de hoogte gebracht, ook wordt de mogelijkheid van het indienen van een zienswijze tot 14 april benoemd.[90] Enkele weken later worden Provinciale Staten ook door het Ministerie van Economische Zaken geïnformeerd. Zij kunnen hun zienswijze kenbaar maken tot 6 juni. Er worden door het Ministerie van Economische Zaken en Infrastructuur en Milieu twee informatieavonden georganiseerd in Zeeland over de MER en het ontwerp inpassingsplan.[91]

Maart 2016: Bespreking 380 kV in Statencommissie Ruimte

In maart 2016 staat 380 kV wederom op de agenda van de Statencommissie Ruimte. In de vergadering wordt ingesproken door een inwoner uit Rilland, mede namens de bewoners Zuidhof. Hij geeft een toelichting op zijn eerder op 1 februari 2016 verzonden brief over een alternatief voor het aansluiten van het windpark op zee voor de Walcherse kust. Ook spreekt hij het nut en de noodzaak van de nieuwe verbinding tegen. De Statencommissie geeft aan onder de indruk te zijn van de bijdrage van de inspreker.[92] De commissie bespreekt ook de reactie van Minister Kamp die in februari is ontvangen. Nut en noodzaak worden wederom ter discussie gesteld en er wordt ingebracht dat de vragen van Zeeland uit de brief van 12 januari door de Minister niet goed zijn beantwoord. De gedeputeerde antwoordt dat er inmiddels externe deskundigheid is ingeroepen. Hiermee bereiden Gedeputeerde Staten zorgvuldig het standpunt voor bij de in te dienen zienswijze. Ze geeft aan dat de Statencommissievragen meegenomen zullen worden in het Statenvoorstel. De gedeputeerde doelt hier op de reflectie van het bureau D-Cision op het nut en de noodzaak van de plannen van het Rijk en het onderzoeken van alternatieve varianten voor de verbinding.

April 2016: Resultaten quickscan D-Cision

De resultaten van het onderzoek door D-Cision worden in april 2016 gedeeld met Provinciale Staten.[93] Uit het onderzoek blijkt dat de 380 kV nuttig en noodzakelijk is. Verder worden in het onderzoek alternatieven verkend voor het tracé. Hierbij wordt aangegeven dat de alternatieven in Zeeland beperkt zijn vanwege de knip die is aangebracht in het project 380 kV

[88] Bron: 1 maart 2016 - brief GS aan PS).

[89] Bron: 3 maart – Publicatie MER.

[90] Bron: 17 februari 2016 – Brief van het Ministerie van Economische Zaken: Verzoek zienswijze op ontwerp-besluiten project Zuid-West 380 kV West.

[91] Bron: 3 maart 2016 - Ontwerp voor inpassingsplan voor Zuid-West 380 kV West.

[92] Bron: 18 maart 2016 - Verslag Commissie Ruimte.

[93] Bron: 12 april 2016 - Brief Gedeputeerde Staten en presentatie quick-scan D-Cision 380 kV.

hoogspanningsverbinding Borssele-Tilburg. De hoge overspanningen die zich voor kunnen doen bij alleen de aanleg van het gedeelte Borssele-Rilland (fase 1) verdwijnen op het moment dat ook fase 2 (Rilland-Tilburg) is aangelegd. In die uiteindelijke, definitieve situatie zouden meer alternatieven mogelijk zijn voor het tracé. Uit het onderzoek komt verder naar voren dat in het geval niet wordt gekozen voor het ondergronds brengen van de 380 kV verbinding in Zeeland, er nog andere mogelijkheden zijn om de impact van het project te verminderen. Zo is een variant in beeld gebracht waarbij ervoor wordt gekozen om delen van de 150 kV verbinding ondergronds aan te brengen en de nieuwe en bestaande 380 kV meer te samen te brengen in plaats van alleen op het gedeelte Borssele-Willem Annapolder. D-Cision geeft in dezelfde maand een presentatie over de resultaten aan Gemeentebesturen en Statenleden. Hiervoor wordt ook pers uitgenodigd.[94]

April 2016: Zienswijze ontwerp-inpassingsplan Gedeputeerde Staten en gemeenten Kapelle en Reimerswaal

Gedeputeerde Staten stellen gezamenlijk een zienswijze op de ontwerpbesluiten op met de gemeenten Reimerswaal en Kapelle. De gemeente Borsele besluit geen zienswijze in te dienen. 12 april 2016 wordt de zienswijze door Gedeputeerde Staten ingediend.[95] Op basis van de uitkomsten van het D-Cision onderzoek wordt in de zienswijze gesteld dat de beperkingen van ondergrondse aanleg veroorzaakt worden door de 'knip' van het project in een Zeeuws en een Brabants deel en ondergronds aanbrengen met andere varianten wel mogelijk is. De zienswijze roept op tot onderzoek van mogelijke aanpassingen van het tracé.[96] Gedeputeerde Staten verzoeken Provinciale Staten om de zienswijze te bekrachtigen.[97] Later blijkt dat er in totaal 1115 zienswijzen (waarvan het merendeel uit Krabbendijke en 154 uniek) en 3 reacties van overheden ingediend worden op het Rijksinpassingsplan voor 380 kV.[98]

April 2016: Minister Kamp stuurt brief aan Tweede Kamer

Minister Kamp informeert in april 2016 de Tweede Kamer over de nut en noodzaak van Zuid-West 380kV West en licht toe dat de door de regio geopperde alternatieven niet realistisch zijn. Over deze brief informeert Gedeputeerde Staten Provinciale Staten.[99]

In deze periode krijgt de lobbyist die werkzaam is voor de Zeeuwse overheden in Den Haag[100] de opdracht om uit te zoeken hoe het proces in Den Haag verliep en dit proces te volgen. [101] Dit gebeurt

---

[94] Bron: interviews.

[95] Bron: Mei 2016 – Brief van het Ministerie van Economische Zaken: Inspraak- en reactiebundel Zienswijzen en reacties op Ontwerpbesluiten 'ZUID-WEST 380 kV west'.

[96] Bron: 12 april 2016 – Beslisnota GS indienen zienswijze ontwerp Rijksinpassingsplan en ontwerpbesluit Natuurbeschermingswet 1998.

[97] Bron: 12 april 2016 - Brief GS aan PS met Statenvoorstel betreffende zienswijze ontwerp Rijksinpassingsplan en ontwerpbesluit Natuurbeschermingswet 1998.

[98] Bron: December 2016 - Het Ministerie van Economische Zaken: Nota van antwoorden Zienswijzen ontwerpbesluiten Zuid-West 380 kV west.

[99] Bron: 19 april 2016 Brief van het Ministerie van Economische Zaken aan 2de kamer, geleidebrief aan leden Provinciale Staten.

[100] De lobbyist werkt voor de stuurgroep IJzendijke. Deze stuurgroep is verbonden aan de tafel van 15, een samenwerkingsverband van de 13 gemeenten, het waterschap Zeeuwse eilanden en de Provincie.

[101] Bron: interviews.

na een lunch van Gedeputeerde Staten in Den Haag met Zeeuwse Kamerleden. Daar aan tafel wordt er onder andere gesproken over 380 kV. In het Algemeen Overleg van de Tweede Kamer wordt een aantal vragen gesteld over het project m.b.t. nut en noodzaak en alternatieve tracés. Gedeputeerde Staten informeren Provinciale Staten over het antwoord van Minister Kamp hierover aan de Tweede Kamer.[102] De lobbyist is aanwezig bij enkele algemene overleggen waarin Minister Kamp met Kamerleden in gesprek gaat over energie gerelateerde onderwerpen. Zijn indruk is dat de Zeeuwse Kamerleden goed zijn ingevoerd op de materie. Er volgt vanuit Gedeputeerde Staten geen nadere opdracht aan de lobbyist voor een traject van beïnvloeding.

April 2016: Behandeling Statenvoorstel over zienswijze ontwerp-inpassingsplan in Statencommissie Ruimte

De Statencommissie Ruimte vergadert op 22 april over het Statenvoorstel van Gedeputeerde Staten over 380 kV, inclusief de ingediende zienswijze.[103] Een adviseur van bureau D-Cision is aanwezig voor vragen. De gedeputeerde verzoekt de leden van Provinciale Staten om unaniem achter het voorstel van Gedeputeerde Staten te gaan staan en de ingediende zienswijze te bekrachtigen. De Statencommissie besluit dat het voorstel ongewijzigd kan worden geagendeerd voor behandeling in Provinciale Staten. Op 3 juni 2016 besluiten Provinciale Staten akkoord te gaan met voorstel van Gedeputeerde Staten en de zienswijze te bekrachtigen.

Juni 2016: Adviescommissie m.e.r.

In de tussentijd brengt de commissie m.e.r. in juni 2016 haar advies uit over het gepubliceerde MER.[104] In september 2016 wordt het vijfde voorbereidingsbesluit genomen door de Ministers van Economische Zaken en van Infrastructuur en Milieu en gedurende zes weken ter inzage gelegd. Er is geen inspraak mogelijk, zoals gebruikelijk met een voorbereidingsbesluit.[105]

Juni 2016: Eerste gesprek met Minister Kamp

In dezelfde periode besluit Minister Kamp om voor de eerste keer persoonlijk in gesprek te gaan met de Zeeuwse overheden over 380 kV. De aanleiding hiervoor is de ingediende zienswijze op het ontwerp-inpassingsplan.[106] Na een eerste gesprek tussen de Minister en de betrokken Zeeuwse bestuurders wordt besloten om in een apart overleg een aantal punten nader uit te werken. Voor het overleg wordt een onafhankelijk begeleider ingehuurd, die samen door het Ministerie van Economische Zaken en de Provincie Zeeland betaald wordt.[107] De procesbegeleider stuurt erop aan dat duidelijk wordt benoemd welke punten precies een probleem vormen en waar naar gekeken moet gaan worden. Op ambtelijk niveau volgen er vervolgens gesprekken met TenneT om nader tot elkaar te komen. Namens de Provincie Zeeland wordt hierbij ook D-Cision betrokken.

Juli 2016: Tweede gesprek met Minister Kamp

In juli 2016 vindt een tweede gesprek plaats tussen een Zeeuwse delegatie bestuurders en Minister Kamp. Alles overwegende licht de Minister in dat gesprek toe dat hij heeft besloten om niets te

---

[102] Bron: 19 april 2016 - Brief Gedeputeerde Staten aan Provinciale Staten met afschrift brief Minister aan Tweede Kamer.

[103] Bron: 22 april 2016 – verslag Commissie Ruimte.

[104] Bron: 1 juni 2016 - Toetsingsadvies Commissie MER Zuid West 380 kV West.

[105] Bron: 14 september 2016 – Brief Ministerie van Economische Zaken over voorbereidingsbesluit.

[106] Bron: interviews.

[107] Bron: interviews.

veranderen aan het ontwerp inpassingsplan.[108] De door de Zeeuwse overheden geschetste voordelen van alternatieve tracés wegen niet op tegen de nadelen. De Minister geeft echter wel aan bereid te zijn om met TenneT te bezien of een deel van de bestaande 380 kV verbinding bij Krabbendijke ondergronds kan worden gebracht op termijn, wanneer de nieuwe 380 kV verbinding in Brabant gerealiseerd is.[109] Samen met de gemeente Reimerswaal, TenneT, de Provincie Zeeland en het Ministerie van Economische Zaken zullen de mogelijkheden onderzocht worden.[110]

September 2016: Bespreking in Statencommissie Ruimte

In de Statencommissie Ruimte van 9 september geeft de gedeputeerde een toelichting op bereikte resultaat in de gesprekken met de Minister.[111]

September 2016: Artikel 44 vragen

Begin september 2016 beantwoorden Gedeputeerde Staten artikel 44 vragen die op 22 juli door het CDA waren ingediend. De vragen gingen over het alsnog ondergronds brengen van de Zuid-West 380kV verbinding en de argumentatie van de Minister om te besluiten dat niet te doen.[112] Gedeputeerde Staten antwoorden dat de planning noch de procedure aanpassingen of alternatieven voor de verbinding toestaan.

Oktober 2016: Ontheffing Provinciale Wegenverordening

In oktober 2016 ontvangen Gedeputeerde Staten per brief het verzoek om de relevante definitieve besluiten binnen de gestelde termijn toe te sturen, opdat deze tijdig ter inzage gelegd kunnen worden. Voor de Provincie betreft dit alleen een ontheffing Provinciale Weqenverordening.[113] De adviezen en inspraak worden verwerkt in de definitieve besluiten door de betrokken overheden.

EIND 2016 – 6 FEBRUARI 2018: TER INZAGE VAN EN BEROEP TEGEN DEFINITIEVE BESLUITEN

December 2016: Definitief inpassingsplan

Het definitieve inpassingsplan en de definitieve besluiten ten behoeve van het project Zuid-West 380 kV west worden begin december 2016 door de Ministers van Economische Zaken en van Infrastructuur en Milieu vastgesteld en liggen van 2 december 2016 t/m 13 januari 2017 ter inzage. Belanghebbenden die eerder een zienswijze hebben ingediend kunnen beroep indienen; dit geldt niet voor betrokken overheden.[114]

[108] Bron: interviews.

[109] Bron: 20 juli 2016 Brief van het Ministerie van Economische Zaken met reactie op zienswijze Zuid-West 380 kV west.

[110] Bron: 25 augustus Brief van het Ministerie van Economische Zaken aan Gedeputeerde Staten.

[111] Bron: 9 september 2016 – verslag Statencommissie Ruimte.

[112] Bron: 5 september 2016 Artikel 44 vragen CDA 380 kV Hoogspanningsverbinding.

[113] Bron: 3 oktober 2016 – Brief van het Ministerie van Economische Zaken inzake Rijkscoördinatieregeling.

[114] Bron: 25 november 2016 – Brief Ministerie van Economische Zaken inzake definitief Inpassingsplan en besluiten.

Vanaf januari 2017: Beroepsprocedure Raad van State

Er worden in totaal 37 beroepen ingediend. Dit gebeurt, zoals gebruikelijk bij een Rijkscoördinatieregeling, rechtstreeks bij de Raad van State die ze doorstuurt aan het bevoegd gezag. Het bevoegd gezag kan vervolgens verweer voeren op de beroepen.

Juli 2017: Advies Stichting advisering bestuursrechtspraak

In juli 2017 worden Gedeputeerde Staten door de Raad van State geïnformeerd over het besluit van de Raad om de Stichting advisering bestuursrechtspraak als deskundige aan te stellen. Aan de Stichting is gevraagd om een onderzoek in te stellen. Op 21 november 2017 ontvangen Gedeputeerde Staten het rapport van het deskundigenrapport van de Stichting.[115]

Januari 2018: Intrekken beroep natuurorganisaties

Een aantal natuurorganisaties dient beroep in tegen het definitieve inpassingsplan. Er is op dat moment met hen nog geen akkoord over de natuurcompensatie. De betreffende natuurorganisaties stellen dat er aantasting van natuurwaarden en landschap aan de orde is en eisen zogeheten bovenwettelijke compensatie. TenneT organiseert in 2017 gezamenlijk overleg met de betrokken natuurorganisaties. De Provincie Zeeland wordt hiervoor ambtelijk ook uitgenodigd. De Provincie is geen partij in het geschil, maar wordt betrokken vanwege haar kennis over natuurcompensatie en de regels daaromtrent.[116] Uiteindelijk bereiken partijen begin 2018 overeenstemming over een pakket aan maatregelen voor natuurcompensatie (wettelijk en bovenwettelijk). Dit leidt tot het terugtrekken van het beroep van de Zeeuwse natuurorganisaties.

Februari 2018: Zitting Raad van State

Op 5 en 6 februari 2018 is de zitting bij de Raad van State naar aanleiding van de ingediende beroepschriften. Uitspraak wordt rond mei 2018 verwacht.

2.3 Informatie aan Provinciale Staten

In onderstaande tabel is een overzicht gegeven van alle informatie die Provinciale Staten hebben ontvangen in het kader van Zuid-West 380 kV West. Het betreft informatie van Gedeputeerde Staten, maar ook informatie die direct van andere actoren wordt ontvangen, zoals burgers en maatschappelijke organisaties.

Wanneer	Wat
30 april 2009	**Afschrift PS brief aan TenneT van** CDA fractie gemeente Borsele met verzoek om te participeren in overleg.
3 juni 2009 PS vergadering	**Ingetrokken motie PvdA (Hamelink)** om GS op te dragen om een haalbaarheidsstudie te laten verrichten naar de haalbaarheid van een ondergronds hoogspanningsnetwerk van 380 kV en/of gelijkspanning van hetzelfde niveau.

[115] Bron: 6 juni 2017- Brief Raad van State inzake over instellen adviesorgaan.

[116] Bron: interviews.

	Toezegging van gedeputeerde Wiersma PS nader te informeren over het huidige hoogspanningsnet en de bundelingsmogelijkheden met een ondergronds kabelnetwerk
23 juni 2009	**Afschrift aan PS van zienswijze die GS hebben verstuurd** naar aanleiding van de startnotitie Zuid-West 380 kV hoogspanningsverbinding. Startnotitie licht ter inzage bij griffie.
12 oktober 2009 Cie Economie en Mobiliteit	**Gedeputeerde wijst op belang van stabiel Energienet.** TenneT heeft valide aangegeven dat 20 kilometer het maximum is dat ondergronds kan in een netwerk. GS hebben aangedrongen op ondergrondse aanleg indien er vitale infrastructuur wordt gekruist, verder zoveel mogelijk bundelen in een logisch tracé aan één kant van de A58.
16 december 2009 Cie REW	**Memo van gedeputeerde Wiersma aan Cie** Ruimte, Ecologie en Water over ambtelijke en bestuurlijke begeleidingsstructuur waarin regionale inbreng mogelijk is. Voor inhoudelijke vragen wordt verwezen naar een ambtelijk contactpersoon.
30 november 2011	**Brief van bewonersgroep Vlake aan PS** over het tracé van de nieuwe 380 kV leiding
13 januari 2012 Cie REW	**Bespreking van de brief van bewonersgroep Vlake.**
17 januari 2012	**Geleidebrief GS aan PS met antwoord op bewonersbrief Vlake.** GS wijzen erop dat het ministerie het bevoegd gezag is voor Zuid-West 380 kV en geven aan de brief van de bewonersgroep Vlake schriftelijk te hebben doorgestuurd naar het ministerie. Bij deze brief van GS is het ministerie verzocht serieus te kijken naar de effecten van straling en externe veiligheid. Aandacht voor ondergronds bekabelen wordt door GS niet gevraagd aan het ministerie.
20 maart 2012	**PS worden geïnformeerd over de ter inzagelegging van het ontwerp** Omgevingsplan. Hierin is een passage over Zuid-West 380 Kv opgenomen. Op 12 en 24 april 2012 worden informatiebijeenkomsten georganiseerd in Goes en Terneuzen.
21 mei 2013	**GS stuurt het Statenvoorstel aan PS over de Energie- en Klimaatnota 2013-2015: Energie als Stuwende kracht. De nota omschrijft dat:** De nieuw aan te leggen hoogspanningslijn "Zuid West 380 KV" gaf in de scenario's van voor 2012 voldoende ruimte om de opgewekte elektriciteit af te voeren. Tegen de achtergrond van de nieuwe ontwikkelingen in het Sloegebied, moet de capaciteit van het transport uit Zeeland opnieuw bekeken worden.
11 maart 2014	**Antwoord GS op artikel 44 vragen CDA** (B.J. Feijtel) over 380 kV hoogspanningsverbinding
21 december 2014	**Email aan PS met vragen** over de 380 kV verbinding van een inwoner uit Roosendaal

23 december 2014	**Brief aan PS van het Studiecomité Openheid Hoogspanningstracé** over 380 kV
20 januari 2015	**Brief van GS aan PS** met afschrift beantwoording vragen inwoner uit Roosendaal
10 februari 2015	**Brief van GS aan PS** met afschrift beantwoording vragen over nut en noodzaak van de nieuwe 380 kV verbinding
24 februari 2015	**Antwoord GS artikel 44 vragen Partij voor Zeeland** (R. Muste) inzake 380 kV hoogspanningsverbinding
3 maart 2015	**Brief GS aan PS met ontvangen informatie van TenneT/EZ** over de aanpassing van het tracé bij Krabbendijke
31 maart 2015	**Antwoord GS artikel 44 vragen Partij voor Zeeland** (J. Robesin) over 380 kV
3 mei 2015	**Mail aan PS van een burger uit Borssele** over 380 Kv
12 mei 2015	**Brief GS aan PS met zienswijze op voorontwerp Rijksinpassingsplan**
2 juni 2015	**Mail van gemeente Reimerswaal met motie gemeenteraad unaniem** met een oproep om de procedure in aanloop naar het inpassingslan aan te houden tot een nadere beoordeling van nut en noodzaak en alternatieven
4 september 2015 Cie Ruimte	**De Cie Ruimte bespreekt de motie van de gemeente Reimerswaal en het wel of niet indienen van een zienswijze op het ontwerp inpassingsplan van het Hoogspanningstation Rilland. TenneT is aanwezig om toelichting te geven.** Besloten wordt om onderwerp te bespreken in PS
25 september 2015 PS vergadering	**PS besluiten om het advies van GS te volgen om geen zienswijze in te dienen op ontwerpinpassingsplan van het hoogspanningsstation in Rilland.**
13 oktober 2015	**Email met vragen en opmerkingen burger Oud-Sabbinge inzake 380 Kv**
12 januari 2016	**Afschrift aan PS van brief GS aan EZ over 380 kV** met vraag om windpark op zee rechtstreeks aan te sluiten in Rilland en het bieden van een passende oplossing voor agrarische bedrijven die komen te liggen in de magneetveldzone
12 januari 2015	**Brief aan PS van Zmf** met informatie waarom er afgezien zou moeten worden van de aanleg van een nieuwe 380 kV verbinding
15 januari 2016	**Presentatie EZ en TenneT in de Cie ruimte**
19 januari 2016	**Antwoord GS op art. 44 vragen CDA** (A.J. Geluk)
1 februari 2016	**PS ontvangen brief van een inwoner van Rilland, namens de bewoners van de Zuidhof.** De brief vraagt PS om een nieuw alternatief te betrekken in de besluitvorming over 380 kV. Het alternatief behelst het aansluiten van het nieuwe windpark op zee bij Borsele, om vervolgens het kabel door de

	Westerschelde aan te leggen naar het bestaande Hoogspanningsstation Zandvliet in België, danwel op de grens bij Zandvliet een nieuw station op te richten
1 maart 2016	**Brief GS aan PS met afschrift van de brief van EZ d.d. 22-02-2016** als antwoord op de brief van GS d.d. 12-01-2016
15 maart 2016	**Antwoord GS art. 44 vragen D66, PvdA en CDA** (Schonis, van Haperen en Geluk)
18 maart 2016 Cie Ruimte	**Inwoner uit Rilland spreekt namens de bewoners aan de Zuidhof in naar aanleiding van zijn verstuurde brief op 1 februari 2016.** De commissie is onder de indruk van de bijdrage van de inspreker. **Als tweede punt behandelt de Commissie die brief van het ministerie van 22-02-2016, die GS heeft toegestuurd op 1 maart.**
1 april 2016	**Informatieavond PS leden en gemeenteraden quick scan D-Cision**
12 april 2016	**GS-brief met voorstel aan PS over 380 kV,** inclusief zienswijze GS en gemeenten Kapelle en Reimerswaal op ontwerp Rijksinpassingsplan en verzoek hiermee in te stemmen. Tevens presentatie quick scan D-Cision
19 april 2016	**GS brief aan PS nav toezegging in Cie Ruimte d.d. 18 maart 2016** met als bijlage de brief van EZ aan de Tweede Kamer over gestelde vragen inzake 380 Kv
22 april 2016 Cie Ruimte	**De Commissie vergadert over het Statenvoorstel over 380 kV, inclusief Zienswijze.** Een adviseur van bureau D-Cision is aanwezig voor vragen. De Commissie besluit dat het voorstel ongewijzigd kan worden geagendeerd voor behandeling in PS.
3 juni 2016 PS vergadering	**Amendement SP verworpen** **Motie Groen links aangehouden** Besloten om zienswijze GS op ontwerp inpassingsplan te onderschrijven en dat kenbaar te maken bij de minister
1 september 2016	**GS brief met afschrift brief minister EZ inzake onderkabelen Krabbendijke**
5 september 2016	**Antwoord GS op art. 44 vragen CDA** (A.J. Geluk en M.A. van ’t Westeinde)
9 september 2016	**De Commissie Ruimte bespreekt de brief van het ministerie inzake het onderkabelen bij Krabbendijke**

H 3. KADERSTELLING

Kaders geven richting aan de betrokkenheid van Provinciale en Gedeputeerde Staten bij een proces. Om effectief te zijn, is het nodig dat er duidelijk gesteld wordt welke inhoudelijke en procesmatige doelen er worden nagestreefd.

Geen Provinciale Startnotitie aan de voorkant van het proces

Uit de documentenstudie komt geen Provinciale startnotitie naar voren of een andersoortige notitie, bestuurlijk noch ambtelijk vastgesteld. Zo'n startnotitie is de kaderstelling voor het te doorlopen proces waarmee aan de voorkant van het proces onder andere doelen worden vastgesteld, de rol die de Provincie kan en wil vervullen wordt geëxpliciteerd, de belangrijke momenten worden benoemd, wordt aangegeven wat ervoor nodig is (kennis en netwerk) om die momenten zo optimaal mogelijk te benutten en op welke wijze Provinciale Staten betrokken wordt bij het proces. Door het ontbreken van een Provinciale startnotitie of vergelijkbaar document, is bijvoorbeeld de formele en informele rol van de Provincie niet op een eenduidige wijze, integraal voor het gehele traject, geëxpliciteerd en concreet uitgewerkt. Ambtelijk is vanaf het begin duidelijk dat het hier om een majeur project gaat. Echter, dat leidt er niet toe dat bij aanvang van het proces de informele rol is geëxpliciteerd en uitgewerkt.

Bekend is dat de formele rol van de Provincie beperkt is

In de interviews alsook de sessie met Provinciale Staten wordt veelvuldig aangegeven dat de formele rol van de Provincie beperkt is en dat bekend is dat de Gedeputeerde en Provinciale Staten zelf geen besluiten nemen in het kader van de RCR. Het goed bekend zijn met de Provinciale rol blijkt ook uit verschillende documenten, bijvoorbeeld de reactie van Gedeputeerde Staten en gemeenten op de startnotitie m.e.r.

Doelen worden concreet in zienswijze op startnotitie m.e.r.

Gedeputeerde Staten stellen voor de eerste keer doelen vast in de zienswijze op de startnotitie m.e.r. Deze zienswijze is opgesteld samen met de gemeenten Borsele, Goes, Kapelle, Reimerswaal en Tholen. Eerder aan de voorkant van het RCR-proces hebben Gedeputeerde Staten niet besloten over de belangrijkste doelen die zullen worden nagestreefd.

Overzicht van de gestelde doelen

In de zienswijze worden meerdere belangen verwoord die de Gedeputeerde Staten en de gemeenten behartigd willen zien. Het "meest in het oog springende punt", zoals aangegeven in de beslisnota van Gedeputeerde Staten, is dat een van de routes door de Oosterschelde en over Tholen gaat. "*Als Zeeuwse overheden spreken we in de zienswijze nu meteen uit dat dit voor Zeeland een onbespreekbare variant is. De voorkeur van de Zeeuwse overheden gaat uit naar een combinatie van de nieuwe 380kV leiding met de bestaande 150kV leiding waarbij nog zoveel mogelijk 'verbeteringen' in het bestaande tracé worden aangebracht*."[117]

Andere belangen die in de zienswijze worden geformuleerd, zijn:

- De aanleg van een nieuwe 380kV mag geen verslechtering opleveren voor het Zeeuwse landschap, maar zou juist aangegrepen moeten worden om de kwaliteit waar mogelijk te verbeteren. Specifiek wordt daarbij gewezen op de 'zak van Zuid-Beverland'.
- De toepassing van het uitruilbeginsel. Inhoudende dat de aanleg van nieuwe hoogspanningsverbindingen van 220kV en hoger die niet gecombineerd kunnen worden met bestaande verbindingen, gecompenseerd worden door bestaande verbindingen tot 150kV ondergronds aan te leggen.

[117] Bron: Beslisnota GS, d.d. 23 juni 2009.

- Het onderzoeken van de mogelijkheid om de nieuwe 380kV te combineren of bundelen met de bestaande verbinding ten noorden van Borssele en Nieuwdorp. Dit met het oog op het deels ontmantelen van de bestaande verbindingen in het nationale landschap van de 'zak van Zuid-Beverland'.
- Uitbreiden van de corridor zodat de verbinding bij Goes West ook binnen de scope van de studie valt. Dit met het oog op het verbeteren van het knooppunt bij Goes waar verschillende verbindingen samenkomen.
- Het bundelen van de bestaande 380kV en de toekomstige verbinding, waarbij de bestaande 150kV wordt verwijderd.
- Het minimaliseren van het aantal kruisingen van de nieuwe verbinding met de aanwezige infrastructuur (A58, N289 en spoorlijn) of anders de nieuwe verbinding op die kruisingen ondergronds te realiseren.

Aan het einde van de zienswijze wordt onder het kopje "overige suggesties" gevraagd om twee alternatieven (zeekabel Westerschelde en het ondergronds leggen van (delen van) de nieuwe verbinding) te onderzoeken. Over het opnemen van de suggestie van een ondergrondse verbinding wordt in de beslisnota van Gedeputeerde Staten gezegd: "*In de startnotitie is echter al aangegeven dat dit om technische reden niet mogelijk is. Omdat er een politiek/maatschappelijke oproep is om de kabel ondergronds aan te leggen, is hiervoor in de zienswijze toch aandacht gevraagd.*"[118]

Anticiperen op netinpassing van energieopwekking

Het anticiperen op de netinpassing van nieuwe (duurzame) energieopwekking die op landelijke schaal vorm krijgt, zoals bijvoorbeeld wind op zee, lijkt een beperkte plek in het Provinciale energie- en omgevingsbeleid in te nemen. Zoals dit onderzoek laat zien kunnen keuzes op Rijksniveau grote ruimtelijke consequenties hebben voor Zeeland. Hoe eerder de Provincie die implicaties goed in beeld brengt, hoe eerder daar strategisch en beleidsmatig op geanticipeerd kan worden. Wat betekent het bijvoorbeeld voor de Zeeuwse omgeving als er nog meer windparken op zee bij zullen komen? Is de capaciteit van de huidige nieuwe verbinding voldoende om alle opgewekte elektriciteit te kunnen transporteren? Het viel buiten de focus van dit onderzoek om op deze vragen een antwoord te formuleren, maar in het groepsinterview met burgers is wel ter sprake gekomen dat deze vragen leven onder de bevolking. Daarom wordt hiervan melding gemaakt.

Aan de voorkant geen doelen in energie- en klimaatbeleid en omgevingsbeleid

In het kader van de Provinciale Klimaat en energienota's zijn geen doelen of nadere kaders gesteld die gaan over de 380kV verbinding. In de interviews is aangegeven dat de Provincie in het energiebeleid wat betreft grootschalige energieproductie en netcapaciteit volgend is. Het elektriciteitsnetwerk wordt beschouwd als een verantwoordelijkheid van de netbeheerders. Ook in het Omgevingsplan 2006-2012 wordt niet ingegaan op 380kV verbindingen.

Doelen in het Omgevingsplan 2012 - 2018

In het Omgevingsplan 2012-2018 wordt kort aandacht besteed aan Zuid-West 380 kV waarbij het met name gaat over het belang van het bundelen van de verschillende verbindingen. Het zoveel als mogelijk bundelen is ook als zienswijze opgenomen in de reactie op de startnotitie MER. In het Omgevingsplan 2012-2018 wordt niet specifiek ingegaan of gesproken over de rol van de Provincie ten aanzien van de (380kV) verbindingen noch over SEV III. De informele rol van de Provincie wordt niet nader gespecificeerd. In het Omgevingsplan 2006-2012 wordt niet ingegaan op hoogspanningsverbindingen, noch op het uitgangspunt van bundelen van verbindingen.

Overige kaders

In het onderzoek komen geen andere kaders naar voren die aan het begin of gaandeweg het proces voor Zuid-West 380 kV sturing geven aan het proces. Zo komt er niet naar voren dat er vanuit GS en

[118] Bron: Beslisnota GS, d.d. 23 juni 2009.

of PS een kader is dat sturing geeft in algemene zin op het bewaken van de kwaliteit van het proces en verantwoording daarover.

H 4. Interne organisatie Gedeputeerde Staten

Voor een effectieve inzet van Gedeputeerde en Provinciale Staten gedurende het RCR-proces is een passende organisatie nodig. Dit gaat over het hebben van een duidelijke organisatie(structuur) met bijbehorende capaciteit. In dit hoofdstuk wordt ingezoomd op dit aspect en wordt belicht hoe de organisatie van de Provinciale inzet is georganiseerd.

4.1 Interne aansturing van het proces

Interne organisatie RCR-proces is eenduidig en duidelijk georganiseerd

De inzet van de Provincie in het 380kV-proces is eenduidig en duidelijk georganiseerd. Eén ambtenaar, vanuit de afdeling Ruimte, fungeert als trekker en coördineert de Provinciale inzet en onderhoudt de relatie met andere actoren, zoals gemeenten en het Ministerie van Economische Zaken. Waar nodig betrekt hij op ad hoc basis andere ambtenaren, ook vanuit de lobbyfunctie, of wordt hij door andere ambtenaren betrokken als zij hem input willen geven met betrekking tot specifieke aspecten van het RCR-proces. Een voorbeeld van dat laatstgenoemde is het reageren op de door Economische Zaken voorgenomen vergunningverstrekking in het kader van de Natuurbeschermingswet. Deze interne afstemming vindt op een informele wijze plaats en volgt de lijnorganisatie.

Ambtelijk trekker Provincie zeer gewaardeerd, maar ook kwetsbaar

De ambtelijk trekker in Zeeland is zeer betrokken en actief, intern en extern. Zijn inzet en tactvol opereren wordt in veel gesprekken, zowel ambtelijk als bestuurlijk in- en extern bij de Zeeuwse overheden als belangrijke succesfactor genoemd. Tegelijkertijd rust veel op de schouders van één ambtenaar wat de organisatie van de Provinciale inbreng kwetsbaar maakt.

Geen projectmatige vastlegging en explicitering van verantwoordelijkheden

De organisatie van de Provinciale inzet krijgt vooral vorm binnen de lijnorganisatie van de Provincie. De organisatie van de Provinciale inzet is niet projectmatig vastgelegd. Hierdoor is niet voor dit specifieke proces geëxpliciteerd hoe de ambtelijke en bestuurlijke verantwoordelijkheden zijn belegd. De ambtelijk trekker schakelt direct met de verantwoordelijke gedeputeerde. Ambtelijk en bestuurlijk wordt gedurende het gehele proces nauw samengewerkt, zo wordt aangegeven in interviews. Waar nodig valt de ambtelijk coördinator terug voor advies bij zijn afdelingshoofd.

Vergelijking met organisatiestructuur bij de Provincie Groningen

Om zicht te krijgen op de wijze waarop andere Provincies in soortgelijke RCR-processen acteren bij 380kV-trajecten zijn interviews afgenomen bij de Provincies Groningen en Brabant. In Groningen is gaandeweg het proces een uitgebreidere organisatie(structuur) opgezet ten behoeve van het RCR-proces in hun Provincie. Dit deden ze op het moment dat er landelijk meer mogelijkheden tot verkabeling leken te ontstaan. Deze organisatie is te kenmerken als een projectstructuur waarbij ambtelijk vanuit diverse disciplines in de vorm van een projectteam wordt samengewerkt. Ook is het management en de directie opgenomen in de organisatiestructuur. Dit is gedaan om te borgen dat gedurende het gehele proces alle disciplines systematisch betrokken worden en er voldoende capaciteit beschikbaar is. Door het positioneren van management en directie zijn ‘escalatiemogelijkheden’ ingebouwd. Dat betekent dat als er op ambtelijk, projectniveau discussies zijn tussen Provincie Groningen, TenneT en/of het Ministerie van Economische Zaken, dit teruggelegd kan worden op een hoger ambtelijk niveau in de betrokken organisaties. Dit met als doel om meer beïnvloedingsmogelijkheden en -momenten te creëren. In de praktijk wordt er ook geëscaleerd tussen de niveaus. Zo is er in Groningen regelmatig overleg geweest op directieniveau tussen Provincie en het Ministerie. De interne projectgroep, waar beleidsmedewerkers, manager en directeur onderdeel vanuit maakten, besprak ongeveer elke twee weken de vervolgstrategie- en acties in het proces.

Van een dergelijke organisatiestructuur is in Zeeland in mindere mate sprake. In interviews wordt aangegeven dat hierdoor de interne afstemming en integraliteit soms niet voldoende is geborgd. De strategische afstemming met het Ministerie van Economische Zaken en TenneT op verschillende ambtelijke niveaus vindt niet plaats. Door het ontbreken van een structuur vindt deze afstemming alleen op het uitvoerende niveau plaats, maar niet op het niveau van management en directie.

4.2 Overige betrokken disciplines

Deze paragraaf beschrijft de overige disciplines die binnen de Provinciale organisatie betrokken zijn geweest bij Zuid-West 380 kV.

Het kavelruilbureau Zeeland

Met betrekking tot grondzaken ontstaat gedurende het proces onrust bij grondeigenaren, vooral vanuit de agrarische sector. In eerste instantie benadert TenneT hen direct. Doordat de Provincie de lokale context en de grondeigenaren kent, wordt TenneT aangeboden om de Provinciale kavelcoördinatoren in te zetten, die binnen het Kavelruilbureau Zeeland werkzaam zijn. Deze aanpak waarbij kavelcoördinatoren faciliteren tussen initiatiefnemer en grondeigenaren optreden, is ingebed in het Provinciale nota grondbeleid. Het Kavelruilbureau Zeeland is ingesteld in 2012 en is mede gebaseerd op de uitgangspunten die volgen uit dat door Provinciale Staten bekrachtigde beleidskader.

De kavelruilcoördinatoren hebben een uitvoerende regierol. Zij brengen gebiedskennis in en stimuleren ruilprocessen door de inzet van de Provinciale grondbank. Er wordt meegedacht met alternatieven, maar het kavelruilbureau gaat niet tussen onderhandelende partijen zitten. De uiteindelijke afweging ligt altijd bij partijen zelf. Door de Provinciale kavelcoördinatoren wordt het beleid van TenneT in de praktijk niet ter discussie gesteld. Het beïnvloeden van beleid van andere organisaties valt buiten hun rol. De rol van het kavelruilbureau is in de uitvoering duidelijk gescheiden van de beleidsmatig-inhoudelijk rol van de Provincie in het RCR-proces. Het kavelruilbureau is nooit betrokken geweest bij de advisering aan GS in het kader van het RCR-proces en beïnvloeding van het Rijk in dat kader. Voor de kavelruilcoördinatoren is het beleid van TenneT een gegeven, zoals elke organisatie zelfstandig bevoegd is om haar eigen beleid vast te stellen.

Natuurcompensatie

Bij nieuwe ruimtelijke ontwikkelingen toetst de Provincie ambtelijk of er op de juiste manier wordt omgegaan met natuurcompensatie. Zo ook bij het project Zuid-West 380 kV. De juridische grondslag voor deze toets ligt in artikel 2.12 van Verordening Ruimte van de Provincie Zeeland. Dit artikel bepaalt dat er in een bestemmingsplan met betrekking tot de categorie bestaande natuurgebieden in het Natuurnetwerk Zeeland geen bestemmingen mogen worden aangewezen of regels mogen worden gesteld die het mogelijk maken dat de wezenlijke kenmerken of waarden van die gebieden per saldo negatief worden aangetast. ‘Per saldo’ betekent dat eventuele aantasting gecompenseerd kan worden.

In het kader van het 380kV traject is natuurcompensatie aan de orde op de volgende gebieden:

- Compensatieplan natuurnetwerk Nederland tracé 380 kV;
- Compensatie voor het schakelstation bij Rilland;
- Landschapsdeel met betrekking tot de mast in de Oosterschelde bij Krabbendijke.

In de diverse reacties en zienswijzen die de Provincie indient in het kader van het RCR-proces wordt ingegaan op het belang van natuur en de noodzaak van een goede landschappelijke inpassing en natuurcompensatie. Vanaf 2012 raken ambtenaren van de Provincie in gesprek met TenneT. Ook gaat TenneT afzonderlijk in gesprek met natuurorganisaties over de invulling van de

natuurcompensatie. Naar het oordeel van de betrokken Provinciale ambtenaren verwerkt TenneT na veel overleg over en weer uiteindelijk de natuurcompensatie goed in het ontwerp inpassingsplan en daaraan gerelateerde bijlagen.

Op het vlak van natuurcompensatie raakt de Provincie ambtelijk in 2017 betrokken bij het overleg tussen natuurorganisaties en TenneT. Dit gebeurt naar aanleiding van het beroep dat de organisaties gezamenlijk hebben aangetekend tegen het inpassingsplan voor Zuid-West 380 kV West. Aan tafel heeft de Provincie geen formele rol, maar brengt zij kennis in over de Provinciale regelgeving op het gebied van natuurcompensatie. Dat draagt bij aan het nader tot elkaar kunnen komen van partijen. Begin 2018 komt er overeenstemming tussen TenneT en de natuurorganisaties. Daaropvolgend wordt het beroep ingetrokken voor de zittingsdatum bij de Raad van State.

Rol Provincie bij maatwerk voor nieuwe bebouwing in het buitengebied

TenneT koopt op diverse plekken woningen van burgers en veelal agrarische bedrijven op, die binnen de magneetveldzone liggen van de nieuw aan te leggen 380 kV verbinding. Vanuit de betrokken gemeenten wordt voor een beperkt aantal gevallen gevraagd aan de Provincie om maatwerk te bieden door bijvoorbeeld nieuwbouw op een andere plek mogelijk te maken. Hierdoor zouden bijvoorbeeld mensen in het buitengebied kunnen blijven wonen, maar niet meer binnen de magneetveldzone van het project. Binnen bestaand Provinciaal beleid is dit in principe niet toegestaan. TenneT zet de gekochte woningen namelijk weer op de markt. Dit in lijn met de uitgangspunten van de Autoriteit Financiële Markten waar TenneT zich aan heeft te houden. Hierdoor neemt het aantal woningen per saldo toe wat niet strookt met het ruimtelijk beleid. Als TenneT de woningen uit de markt zou mogen halen, zou per saldo het aantal woningen in het buitengebied niet toenemen waardoor meer mogelijkheden bestaan voor de Provincie om aan de wens van gemeenten tegemoet te komen. Uit de interviews komt een wisselend beeld naar voren wat betreft de medewerking van de Provincie op dit gebied.

Lobbyfunctie

Met betrekking tot het benutten van de lobbyfunctie blijkt uit de interviews dat de Zeeuwse lobbyist is gevraagd om in de periode april/mei 2016 uit te zoeken hoe het proces in Den Haag verloopt. Ook kreeg hij de opdracht om dat proces te volgen. Daarop volgde geen opdracht om een lobbytraject te starten met betrekking tot de 380kV verbinding.

Vergunningverlening natuur

Waar het gaat om specifieke ontheffingen of vergunningen, met name met betrekking tot natuur, kunnen Gedeputeerde Staten een beslissingsbevoegdheid hebben. Bij Zuid-West 380 kV was dat niet zo.[119] Uit interviews komt wel naar voren dat een ambtenaar met kennis op het gebied van natuurvergunningverlening door zijn leidinggevende op een gegeven moment in het proces wordt gevraagd om advies uit te brengen op de vergunningaanvraag van TenneT in het kader van de Wet natuurbescherming 1998. Dit gebeurde medio 2015, toen TenneT een aanvraag hiervoor indiende bij Ministerie voor Economische Zaken die daarover vervolgens Gedeputeerde Staten informeerde. Het advies van de ambtenaar wordt met de gedeputeerde besproken. Er wordt besloten om geen zienswijze uit te brengen naar aanleiding van de aanvraag, maar om ambtelijk het gesprek aan te gaan met het ministerie en TenneT over de gemaakte opmerkingen. Toen bleek dat de opmerkingen niet door TenneT werden overgenomen en het Ministerie desalniettemin toch besloot in maart 2016 om in ontwerp de natuurvergunning te verlenen, besloten Gedeputeerde Staten in april 2016 een

[119] Bij Zuid-West 380 kV heeft de Provincie geen vergunningen verstrekt. Voor de vergunning op grond van de Wet natuurbescherming ligt de bevoegdheid bij het Rijk.

formele zienswijze hierover uit te brengen. Het Ministerie heeft deze zienswijze vervolgens meegenomen in haar definitieve besluit op de natuurvergunning.

4.3 Organisatie van expertise

Organisatie van kennis en capaciteit in het begin van het proces

Op basis van documenten kan niet worden beoordeeld of er bij aanvang van het proces, 2008/2009, voldoende kennis en capaciteit van de RCR-procedure aanwezig is. Wel wordt in interviews aangegeven dat deze kennis en capaciteit aanwezig is. Er wordt in de beginfase geen externe expertise betrokken om zich te laten informeren en adviseren over het aanstaande proces. Dit wordt, zo wordt aangegeven in interviews bij de Provincie intern, ook niet nodig geacht.

Inhuur van externe expertise door Provincie eind 2015

Eind 2015, wanneer ten tijde van het ontwerp-Rijksinpassingsplan, de maatschappelijke protesten en kritische reacties vanuit Provinciale Staten sterk zijn, wordt door Gedeputeerde Staten besloten externe expertise te betrekken. Het adviesbureau D-Cision wordt gevraagd kritisch te reflecteren op de plannen van het Rijk. In april 2016 verzorgt D-Cision een presentatie voor Provinciale Staten en gemeenten (wethouders en raadsleden) waarin de bevindingen van het onderzoek over nut en noodzaak worden gedeeld en eventuele haalbare varianten worden geschetst. Deze bevindingen worden gebruikt bij het formuleren van de zienswijze op het ontwerp-Rijksinpassingsplan. Het advies van D-Cision wordt gewaardeerd door de betrokken gemeenten en Gedeputeerde en Provinciale Staten en zeer belangrijk geacht in het proces, zo blijkt uit interviews en de sessie met Provinciale Staten.

Kennis en expertise belangrijk voor Provincie om in te brengen in Zeeuws netwerk

Het inbrengen van kennis en expertise is voor de Gedeputeerde Staten in Zeeland belangrijk voor de positie in het Zeeuwse netwerk, blijkt uit interviews. Aangegeven wordt dat er binnen de ambtelijke organisatie van de Provincie meer menskracht en deskundigheid op dossiers kan worden gezet, dan andere organisaties in Zeeland daartoe in staat zijn. Daarbij wordt overigens wel een meer algemene kanttekeningen geplaatst over de periode na 2013. Door het opheffen van de Directie Ruimte, Milieu en Water van de Provincie Zeeland wordt ervaren dat er merkbaar minder ambtelijke capaciteit en expertise in de Provinciale organisatie beschikbaar is en dat de strategie in het beleid meer op de korte termijn is gericht.

H 5. NETWERK VAN RELATIES

Het benutten van relaties in het netwerk in de zin van overleg en afstemming is belangrijk in een RCR-proces. Omdat er sprake is van beperkte formele besluitvormende bevoegdheden, is het overtuigen en meekrijgen van andere partijen essentieel om effectief te kunnen zijn.

Uit de interviews blijkt dat het organiseren en beheren van het netwerk met relaties door de Provincie werkende weg heeft plaatsgevonden. De netwerkkaart in bijlage 4 illustreert de relaties die de Provincie in het proces is aangegaan.

5.1 RELATIE MET GEMEENTEN

Samenwerking met gemeenten wordt gezien als belangrijke succesfactor

Het goed samenwerken met gemeenten beschouwt de Provincie als een belangrijke succesfactor. Op die manier kan er met één geluid worden gecommuniceerd richting TenneT en het Ministerie van Economische Zaken. Gebeurt dit niet, dan verliest de boodschap aan kracht en daarmee invloed, zo is de gedachte. Daarom wordt er bij Zuid-West 380 kV ambtelijk op initiatief van de Provincie direct de samenwerking gezocht met de betrokken gemeenten om kennis uit te wisselen, krachten te bundelen en te komen met gezamenlijke reacties. Gedurende het proces is er ook bestuurlijke afstemming tussen de Provincie en de betrokken gemeenten. Het eerste formele resultaat van deze aanpak is de gezamenlijke zienswijze op de startnotitie MER. Sindsdien trekken de Gedeputeerde Staten samen met gemeenten op. De ambtelijke afstemming kent vanaf aanvang een regelmatig terugkerend karakter. De bestuurlijke afstemming is meer ad hoc georganiseerd, totdat de Provincie bestuurlijk meer regie neemt.

De intensiteit van het bestuurlijk overleg tussen de Zeeuwse overheden neemt toe naarmate de protesten vanuit natuurorganisaties, inwoners en agrarische bedrijven toenemen. Vanaf dat moment richt de gedeputeerde een bestuurlijke werkgroep in. Daarin participeerden ook EZ en TenneT op ambtelijk niveau. Het starten van de bestuurlijke werkgroep is vooral ingegeven, zo wordt in interviews aangegeven, door de onvrede over de wijze waarop het proces op dat moment verliep. Hoofdstuk 6 gaat hier dieper op in.

Gemeente Borsele dient zienswijze op ontwerp-inpassingsplan niet mee in

De samenwerking tussen Gedeputeerde Staten met de drie gemeenten functioneerde het gehele proces. Op een gegeven moment ontstaat wel een verschil in de standpuntbepaling met betrekking tot het uiteindelijke Rijksinpassingsplan. Ambtelijk en bestuurlijk blijft de gemeente Borsele participeren in de regionale afstemming en overleggen, maar de gezamenlijke zienswijze in 2016 van Provincie, Reimerswaal en Kapelle op het ontwerp-inpassingsplan onderschrijven ze niet. Ook participeren ze niet in het overleg met minister Kamp dat daarop volgt. Uit de interviews blijkt dat dit komt omdat de gemeente Borsele een andere afweging maakt. Burgemeester en Wethouders van Borsele oordelen dat het ontwerp-inpassingsplan in voldoende mate tegemoetkomt aan de eerder in het proces ingebrachte reacties op plannen en voorstellen van het Ministerie van Economische Zaken en TenneT.

5.2 RELATIE MET TENNET EN HET MINISTERIE

Als intermediair creëert de Provincie invloed op het proces

Naast het contact met gemeenten wordt er vanaf het begin in het proces geïnvesteerd in een goede relatie met de projectleiders van TenneT en het Ministerie van Economische Zaken. Gedeputeerde Staten fungeren als intermediair in het proces door het gehele traject de afstemming te zoeken met

gemeenten enerzijds en het Ministerie en Tennet anderzijds. Hiermee wordt resultaat geboekt, blijkt uit de interviews. Zo valt de tracévariant door de Oosterschelde af in de planvorming, mede op aangeven van de Zeeuwse overheden. Een ander voorbeeld is het buurtschap Eversdijk in de gemeente Kapelle, waarin een aantal Rijksmonumenten zijn gelegen. Na overleg met TenneT en het Ministerie van Economische Zaken wordt een oplossing gevonden waardoor dit buurtschap niet meer wordt geraakt door het tracé.

Geen verslaglegging aan de overlegtafel

In het onderzoek kon niet goed inzichtelijk gemaakt worden wat er voor de verschillende bestuurlijke en ambtelijke overleggen geagendeerd stond en wat daarin is besproken. Een feitelijk beeld van hetgeen, op welke wijze en op welk moment is besproken, kan derhalve niet worden geschetst. Door de Gedeputeerde Staten en organisatie is aangeven dat er geen verslagen van deze overleggen zijn gemaakt. Dit kan als een gemis worden beschouwd om de relaties maximaal te benutten. Temeer ook, omdat uit de interviews blijkt dat de ambtelijke vertegenwoordiging namens het Ministerie van Economische Zaken aan de bestuurlijke overlegtafel op leidinggevende niveau nogal wisselend was op bepaalde momenten. Soms had men daarom het gevoel weer opnieuw te moeten beginnen, hoewel de projectleiding vanuit TenneT en het Ministerie van Economische Zaken het hele traject door dezelfde personen is ingevuld. Goede verslaglegging en het vastleggen van heldere afspraken draagt eraan bij dat de verstoring door wisselingen van overlegpartners geminimaliseerd wordt.

Relatie wordt negatiever ervaren gaandeweg het proces

De ontwikkeling van de verschillende posities binnen het RCR-proces heeft zijn weerslag op de relaties tussen de Provincie en gemeenten, vooral Reimerswaal en Kapelle, enerzijds en het Ministerie van Economische Zaken en TenneT anderzijds. Uit interviews blijkt dat de verhoudingen in de eerste fases als positief worden ervaren. Na het indienen op het ontwerp inpassingsplan ontstaat er een fase waarin de verhoudingen als negatiever worden ervaren. Aan de ene kant ervaren de Zeeuwse overheden het “doordrukken” van het plan. Aan de andere kant ervaren TenneT en het Ministerie van Economische Zaken dat zij “verrast worden” door de ingediende zienswijze.

5.3 Relatie met maatschappelijke actoren

Relaties met natuurorganisaties, bewoners en agrariërs is reactief en volgend op het proces

Naarmate het proces vordert wordt steeds duidelijker voor direct belanghebbenden wat de nieuwe verbinding voor hen zal gaan betekenen. Vanaf medio 2014 gaan burgers in toenemende mate collectief samenwerken. Ook trekken de natuurorganisaties in Zeeland vanaf dat moment samen op en vormen ongeveer 75 belanghebbende agrariërs op de Bevelanden een kerngroep die is gelieerd aan de ZLTO.

Met natuurorganisaties, inwoners en bedrijven (met name agrariërs) heeft pas later in het proces daadwerkelijk afstemming plaatsgevonden, zo blijkt uit documenten en interviews. Die afstemming is te typeren als reactief. Gedeputeerde Staten reageerden op signalen uit de samenleving, zoals brieven, e-mails en insprekers, maar betrok partijen uit de samenleving in mindere mate strategisch voor beïnvloeding van het proces. Er wordt bestuurlijk niet samen gewerkt om een blok te vormen zoals bijvoorbeeld de Provincie Groningen dat wel deed. Gedeputeerde Staten van Groningen sturen op een gegeven moment in het proces Noord 380 kV samen met een aantal burgers, gemeenten en natuur- en landschapsorganisaties een brief aan Minister Kamp. Een dergelijk signaal brengt krachtig over het voetlicht dat het Provinciebestuur werkelijk lokale belangen aanmerkt als Provinciaal belang. In Zeeland was in eerste instantie het netwerk vooral gericht op de medeoverheden, de Zeeuwse gemeenten en het Ministerie van Economische Zaken en TenneT.

Reflectie op omgevingsmanagement

Het ministerie is verantwoordelijk voor het omgevingsmanagement. Aan het begin van het proces, in 2009 zijn er in dat kader door het Ministerie een aantal informatiebijeenkomsten gehouden in Zeeland.[120] Uit het groepsinterview is op te maken dat deze bijeenkomsten voorbij zijn gegaan aan de burgers en agrariërs die later belanghebbende bleken te zijn en vervolgens begonnen te ageren tegen de nieuwe verbinding. Voor deze groep mensen werd jaren later pas duidelijk dat het tracé nabij hun woning, buurt, dorp, perceel of agrarisch bedrijf zou komen te liggen. Dat gebeurde vanaf 2012 toen er naar aanleiding van voorbereidingsbesluiten en de keuze van het voorkeursalternatief vanaf 2012 opnieuw door het Ministerie voorlichtingsbijeenkomsten in de regio werden georganiseerd. De Zeeuwse overheden besluiten om het Ministerie medio 2010 te informeren dat zij kunnen instemmen met het Meest Milieuvriendelijke Alternatief (MMA) uit de MER. De burgers die zijn gesproken in het kader van dit onderzoek zijn er kritisch op dat de Zeeuwse gemeenten en Provincie dit besluit hebben genomen zonder dat in hun ogen de omgeving daarbij goed is betrokken. De kracht van deze groep, met name gelegen in het kunnen bijdragen aan het verwoorden van maatschappelijke zorgen en het vergroten van de maatschappelijke druk, wordt op dat moment in het proces vrijwel onbenut gelaten. Pas jaren later, nadat burgers zich hadden gemobiliseerd en zich gingen verdiepen in de materie, wordt zichtbaar dat leden van Provinciale Staten hechten aan deze inbreng in de vorm van aangedragen alternatieven en de twijfels op het gebied van nut en noodzaak.

[120] De momenten waarop er informatiebijeenkomsten zijn georganiseerd door het Ministerie en Tennet zijn nader beschreven in paragraaf 2.2.

H 6. BESCHOUWING OP HET DOORLOPEN PROCES

Deze paragraaf beschrijft de zaken die in het onderzoek opvielen bij het procesverloop. Paragraaf 6.1 beschrijft de verschuivende posities van Gedeputeerde en Provinciale Staten in het proces. Paragraaf 6.2 gaat dieper in op de tijdigheid van de inzet van kennis en expertise bij Zuid-West 380 kV.

6.1 VERSCHUIVENDE POSITIE VAN GEDEPUTEERDE STATEN IN HET PROCES

Positie van Gedeputeerde en Provinciale Staten verschuiven in de loop der tijd

Blijkens de documenten en interviews was er in de beginperiode sprake van een constructieve, positieve positie van de Provincie jegens het project. Deze houding verandert in de loop der tijd naar een kritische positie. Wat kenmerkend is voor het verschuiven van de positie is het veranderen van argumenten en standpunten die worden ingenomen. Via direct contact, of indirect via gemeenten, vindt door maatschappelijke actoren beïnvloeding plaats van de argumenten en standpunten van Gedeputeerde en Provinciale Staten. Zij gaan zich roeren, verdiepen en mobiliseren. Ook wordt de gemeentelijke en Provinciale politiek benaderd. Burgers, agrariërs en de natuurorganisaties proberen in toenemende mate hun argumenten en standpunten onder de aandacht van de Provincie te brengen.

Het betreft vooral kwesties met betrekking tot de landschappelijke inpassing van het tracé, alternatieven daarvoor en wat het tracé betekent voor inwoners, bedrijven en natuur. In de Provinciale besluitvorming wordt er in mindere mate een expliciete koppeling gemaakt met de strategische economische belangen en kansen die Zeeland heeft of kan hebben door de nieuwe verbinding. Eerder in het proces wordt nog wel gewezen op het belang van een robuuste energievoorziening voor Zeeland, bijvoorbeeld bij de beantwoording van vragen van Provinciale Staten, maar zeker wanneer de maatschappelijke onrust toeneemt, verplaatst dit aspect in de argumentatie en belangenafweging naar de achtergrond.

In de nu volgende tekst wordt dieper ingegaan op deze ontwikkeling.

Positie ten tijde van de Startnotitie m.e.r en na uitkomsten MER-Studie

Uit het collegevoorstel ter instemming met de gezamenlijke reactie (Gedeputeerde Staten en gemeenten) op de uitkomsten van de MER-studie (van 22 juni 2010) blijkt dat Gedeputeerde Staten tevreden zijn over de resultaten van de MER-studie en het daaruit voortvloeiende meest milieuvriendelijke alternatief (MMA). Zo is de Oosterschelde niet in beeld als MMA en worden verbindingen gebundeld waardoor de bestaande 380kV verbinding door de ‘zak van Zuid-Beveland’ kan worden afgebroken. Naar de Minister wordt gereageerd:

“*Wij hebben in onze zienswijze gevraagd de aanleg van de nieuwe verbinding aan te grijpen om waar mogelijk de kwaliteit van het Zeeuwse landschap te verbeteren. In uw reactie op die zienswijze, heeft u aangegeven dat het inderdaad de bedoeling is om waar mogelijk de kwaliteit van het landschap te verbeteren en tevens te kijken naar bestaande kruisingen. Dit geldt ook voor de effecten van het magnetische veld voor gevoelige bestemmingen. Op hoofdlijnen zijn wij tevreden over de uitkomsten van het MMA. Wij constateren met tevredenheid dat het MMA duidelijk aangeeft dat aan het tracé over de Oosterschelde en het eiland Tholen zeer veel nadelen kleven en daarom als kansloos kan worden betiteld*”.[121]

De Provincie en gemeenten zien nog wel optimalisatiemogelijkheden op de volgende locaties:

[121] Zienswijze Gedeputeerde Staten, d.d. 23 juni 2009

- Oversteek bij het kanaal door Zuid-Beverland (onder andere gelet op het bedrijventerrein Smokkelhoek);
- Kruising van het Schelde-Rijnkanaal ten zuiden van de A58 (voorkeur om het ten noorden van de A58 te realiseren)
- Het aantal kruisingen met de A58 zo beperkt mogelijk houden (ook verwijzend naar de bestaande verbinding bij Goes West).

In feite bouwen Gedeputeerde Staten en de gemeenten met de reactie op de resultaten van de MER-studie één op één voort op hun initiële zienswijze op de startnotitie (zie hoofdstuk 3). De punten waar nog niet (geheel) aan wordt tegemoetgekomen, worden met deze reactie nog een keer onder de aandacht gebracht. Op de twee in de zienswijze onder "overige suggesties" genoemde alternatieven (Westerschelde en verkabelen/ondergronds) wordt in de schriftelijke reactie van juni 2010 niet meer teruggekomen. De tevredenheid over de resultaten en het MMA blijkt ook duidelijk uit het dat feit het college aangeeft dat ze kunnen instemmen met de uitkomsten van de MER.

Tot medio 2014 'rustig' procesverloop voor Provincie

Vervolgens passeren in het proces bijeenkomsten en besluiten over het te kiezen voorkeursalternatief van het tracé, (voorbereidingsbesluiten 3x), splitsing van het 380kV-project in een deel West (Zeeland) en Oost (Brabant) (waar niet op wordt ge(re)ageerd) en de aankondiging van de splitsing van over het 380 kV station Rilland (waar niet op wordt ge(re)ageerd). Zowel uit de documenten als de interviews blijkt dat in de periode tot medio 2014 het project voor de Provincie 'rustig' verloopt. Er is geen sprake van duidelijke discussiepunten tussen de regio en het Ministerie van Economische Zaken en/of TenneT. In 2012 wordt de brief van bezorgde bewoners uit Vlake ontvangen. Deze brief wordt doorgestuurd aan het Ministerie. In de Statencommissie Ruimte, Ecologie en Water wordt in januari 2012 over deze brief gesproken.

Groeiende weerstand in Krabbendijke

In het dorp Krabbendijke groeit vanaf omstreeks 2012 de lokale weerstand tegen het project. Een belangrijke aanleiding hiervoor is het verschuiven van het geplande tracé. TenneT acht het op een gegeven moment nodig om het tracé 90 meter dichter naar het dorp toe te verplaatsen. Zij zien op dat moment geen andere mogelijkheid om de verbinding goed langs Krabbendijke heen te positioneren. TenneT voert deze wijziging eenzijdig door. Er wordt niet vooraf overlegd met de partners in de omgeving, ook niet met Gedeputeerde Staten, noch op ambtelijk, noch op bestuurlijk niveau.[122]

Een belangrijk aspect voor de inwoners is elektromagnetische straling door hoogspanningsverbindingen. Begin 2014 houden het Ministerie en TenneT een informatiebijeenkomst in het dorp. Daar wordt onder andere door een deskundige van het RIVM een toelichting gegeven op de gezondheidsrisico's als gevolg daarvan. De ongerustheid wordt onder de bevolking niet weggenomen en de lokale roering blijft toenemen. Zo wordt onder andere een actiecomité opgericht: 380 kV Nee, dat langs wegen borden plaatst tegen de nieuwe verbinding.

Roering in Krabbendijk zet project op de Provinciale agenda door artikel 44 vragen

In maart 2014 worden vanuit Provinciale Staten schriftelijke vragen gesteld over de 380kV verbinding. De vragen komen gelet op de inhoud in belangrijke mate voort uit de roering die is ontstaan in Krabbendijke. Er wordt gevraagd of Gedeputeerde Staten bekend zijn met gezondheidsrisico's en de presentatie van het RIVM op de informatiebijeenkomst in Krabbendijk. Tevens wordt gevraagd naar de rol/invloed van Gedeputeerde Staten bij de tracékeuze en aanleg van

[122] Bron: 11 maart 2014 – Antwoorden Gedeputeerde Staten op artikel vragen B.J. Feijtel namens de CDA-fractie.

de verbinding, de nut en noodzaak en of het niet mogelijk is om bij Krabbendijke een deel van het Tracé buitendijks te brengen.

Met betrekking tot gezondheidsrisico's antwoorden Gedeputeerde Staten dat zij daarmee bekend zijn. De volgende toelichting wordt gegeven: "*Er is sprake van voorzorgsbeleid omdat er geen inhoudelijk bewijs is voor de effecten van hoogspanningslijnen op de gezondheid en er kunnen daarom geen dwingende regels worden opgelegd*. *Het advies is om nieuwe situaties zo veel als redelijkerwijs mogelijk te voorkomen* [123]

Wat betreft hun rol/invloed verwijzen Gedeputeerde Staten naar de rol in het proces zoals deze tot dusver is ingevuld: "*De provincie heeft samen met de betrokken gemeenten opgetrokken in de contacten met de verantwoordelijke ministeries en TenneT om aandacht te vragen voor de regionale en lokale belangen* (…). *Er is een regionale voorkeur richting de ministeries aangegeven dat is meegenomen bij het bepalen van het voorgenomen tracé."* [124]

Met betrekking tot nut en noodzaak antwoorden Gedeputeerde Staten kort: "*Ja*", waarna dit wordt onderbouwd met een aantal argumenten. Gewezen wordt op de vraag naar elektriciteit die naar verwachting komende jaren toeneemt. "De huidige 380 kV verbinding door Zeeland zit aan haar maximum transportcapaciteit, waardoor TenneT niet voldoet aan de eisen die zijn gesteld in de Elektriciteitswet 1998. Dat brengt volgens Gedeputeerde Staten risico's bij het transport van elektriciteit op momenten van onderhoud met zich mee. Verder wordt gewezen op het faillissement van de bedrijven Zalco en Thermphos in het Sloegebied. Beide bedrijven waren grote energieafnemers. Deze energie moet nu ook worden afgevoerd uit Zeeland. Tot slot wordt gewezen op de plannen voor windparken voor de Nederlandse kust, die meer urgent zijn geworden door het regeerakkoord Rutte II en het in 2013 afgesloten Energieakkoord.

Op de vragen over het "buitendijks" brengen van het tracé bij Krabbendijke antwoorden Gedeputeerde Staten als volgt:

"*Relevant in de situatie van Krabbendijke is dat het buitendijks plaatsen geen oplossing biedt voor het ruimtelijke knelpunt. Het knelpunt (smalle strook tussen Roelshoek en Krabbendijke, waar naast de beide verbindingen ook de buisleidingenstraat doorheen gaat) zit bij Roelshoek. Het nieuwe tracé zal vóór Roelshoek weer "aan land" komen en zelfs meer over Roelshoek gaan dan met het oorspronkelijk tracé. Dit betekent dan dat dit leidt tot meer gevoelige bestemmingen*".[125]

TenneT verandert tracé bij Krabbendijke

Hoewel eerst wordt aangegeven door Gedeputeerde Staten (zie de beantwoording op de artikel 44 vraag in voorgaande alinea), TenneT en het Ministerie dat het buitendijks plaatsen bij Krabbendijke geen oplossing biedt, wordt er door TenneT vervolgens toch overleg gestart met de gemeente Reimerswaal en het waterschap om een tracéwijziging in de richting van de Oosterschelde te onderzoeken. De Provincie is ambtelijk ook betrokken bij de gesprekken hierover. Uiteindelijk wordt er begin 2015 besloten om één mast buitendijks in de Oosterschelde te situeren, waardoor de nieuwe hoogspanningsverbinding niet dichterbij het dorp Krabbendijke hoeft te worden verplaatst, waar dat eerst door TenneT noodzakelijk werd geacht.

[123] Bron: 11 maart 2014 – Antwoorden Gedeputeerde Staten op artikel vragen B.J. Feijtel namens de CDA-fractie.

[124] Idem als vorige noot

[125] Idem als vorige noot

Toenemende maatschappelijke onrust, onder andere bij de Zmf

Eind 2014 en begin 2015 bereikt de maatschappelijke onrust opnieuw Provinciale Staten. Zo schrijven het Studiecomité Openheid Hoogspanningstracé (december 2014) een brief aan Provinciale Staten (waarin vraagtekens worden gezet bij de nut en noodzaak van de nieuwe verbinding en de wijze waarop het tracé vorm krijgt. Ongeveer in dezelfde periode wordt de Provincie ambtelijk benaderd door de Zmf. De Zmf is kritisch over het project en probeert invloed uit te oefenen.

De onrust in de samenleving is toegespitst op de nut en noodzaak van het project. Er wordt geopperd om te onderzoeken of het windpark op zee kan worden aangesloten bij Rilland. Hoewel dat laatstgenoemde binnen de natuurorganisaties nog geen gelopen race was. Er worden kritische kanttekeningen geplaatst bij de manier waarop de procedure wordt ingestoken. Er worden op dat moment drie losse procedures gevoerd met een Rijkscoördinatieregeling met een aanzienlijke samenhang:

- het nieuwe windpark op zee;
- Zuid-West 380 kV en
- het hoogspanningsstation bij Rilland,

Ervaren wordt dat de betrokken Zeeuwse overheden onvoldoende oog hebben voor de samenhang en zich uit elkaar laten spelen door het Ministerie van Economische Zaken en TenneT.

De onderbouwing van het besluit in 2008/2009 om een nieuwe verbinding aan te leggen wordt beleefd als een achterhaalde visie. Volgens betrokkenen waren er in 2014 geen energiebedrijven meer die grote centrales wilde neerzetten in het Sloegebied. Het tegendeel was zich aan het voltrekken. De Elsta centrale in Zeeuws-Vlaanderen werd afgekoppeld, de plannen voor een tweede kerncentrale waren jaren eerder al van tafel gegaan en de kolencentrale zou ook dichtgaan. Men trok in twijfel of dat de hoogspanningsverbinding vol was en dacht dat deze ook niet vol zou raken.

Medio 2015: GS de positie van Gedeputeerde Staten begint te verschuiven

In de hierboven beschreven beantwoording op de artikel 44 vragen over Krabbendijke volgen Gedeputeerde Staten op dat moment nog de standpunten van het Ministerie en TenneT. Waarneembaar is dat medio 2015 het standpunt van Gedeputeerde Staten in gradaties naar een meer kritische positie verschuift.

Dat wordt onder andere zichtbaar in de gezamenlijke overlegreactie op het voorontwerp Rijksinpassingsplan (mei 2015). Daarin wordt gewezen op de samenhang met het eerder gesplitste besluitvormingstraject met betrekking tot het station Rilland: "*U stelt dat het nieuwe hoogspanningsstation Rilland geen deel uitmaakt van het project Zuid West 380 kV. Officieel mag dit dan zo zijn, maar dit station staat niet op zichzelf. Dit is voortgekomen uit/kent een grote samenhang met het project Zuid West 380 kV".* [126] Ook wordt gerefereerd aan de knelpunten die de agrariërs ervaren en wordt gevraagd om knelpunten zoals bij Krabbendijke en Smokkelhoek op te lossen. Verder wordt op natuuraspecten gewezen, met name 't Sloe (Borsele) en noodzakelijke natuurcompensatie. Er wordt richting het Ministerie op meer belangen gewezen dan eerder in het proces werd gedaan.

Twijfels met betrekking tot de nut en noodzaak van het project worden nog niet benoemd door Gedeputeerde Staten in de reactie op het voorontwerp. Naar mate de maatschappelijke onrust blijft bestaan, verandert ook de positie op dat aspect.

Vanaf eind 2015 neemt de kritische positie van Gedeputeerde Staten verder toe

[126] Bron: Reactie op voorontwerp inpassingsplan van Gedeputeerde Staten, d.d. 12 mei 2015.

Nadat in eind 2015 bekend is geworden dat de verbinding definitief niet geheel of deels ondergronds kan worden gerealiseerd, verschuift de inbreng van de Gedeputeerde Staten (en gemeenten) zich naar de nut en noodzaak discussie. Dat blijkt bijvoorbeeld uit hun brief samen met gemeenten van januari 2016 aan het Ministerie van Economische Zaken: "*In het proces tot nu toe geeft u aan dat de nieuwe 380 kV verbinding nodig is vanwege capaciteit- en onderhoudsproblemen van de bestaande verbinding. Zonder verdere gegevens is dit voor ons moeilijk te beoordelen. Wij vragen u daarom deze problematiek te onderbouwen met cijfers over de capaciteit van de verbinding en over de te transporteren vermogens*".[127]

Daar waar eerder in het proces in de schriftelijke reacties geen vraagtekens worden geplaatst bij de nut en noodzaak van de nieuwe verbinding, en deze nut en noodzaak ook expliciet wordt onderschreven, gebeurt dit nu wel expliciet.

Het Ministerie van Economische Zaken antwoordt in februari 2016. Dat antwoord overtuigt Gedeputeerde Staten, de gemeente Reimerswaal en Kapelle niet, zo blijkt het voorstel aan Provinciale Staten-voorstel over de zienswijze op ontwerp-Rijksinpassingsplan (april 2016): "*Nut en noodzaak van het project staan in Zeeland al geruime tijd ter discussie. Een alternatieven onderzoek wordt gemist. Op vragen die wij samen met de betrokken gemeenten aan de Minister hebben gesteld zijn in de beantwoording geen nieuwe inzichten naar voren gekomen. Ook de toelichting van het voorliggende inpassingsplan overtuigd niet.*"[128]

Daarom willen de Provincie, Reimerswaal en Kapelle dat er pas op de plaats wordt gemaakt in de procedure en dat het 'huiswerk' over alternatieven opnieuw wordt gedaan, mede op basis van het D-cision onderzoek. In de zienswijze is te lezen:

"*Wij roepen u op, om allereerst met de betrokken colleges in overleg te treden en daarbij aan de hand van de uitkomsten van ons alternatieven onderzoek, met inachtneming van onze opmerkingen ten aanzien van de impact van het tracé op de Zeeuwse natuurwaarden, te bezien op welke wijze er aanpassingen mogelijk zijn die het project verbeteren en daarmee het draagvlak te vergroten.*"[129]

6.2 EINDRESULTAAT

Eindresultaat van de kritische positie

Minister Kamp gaat in de periode die volgt voor de eerste keer in het proces in gesprek met een bestuurlijke delegatie van de betrokken Zeeuwse overheden[130]. Dit doet hij naar aanleiding van de ingediende zienswijze door Gedeputeerde Staten en de gemeenten Reimerswaal en Kapelle in 2016 op het ontwerp-inpassingsplan. Vervolgens trekt de Minister zijn conclusie, die hij verwoord in een brief aan Gedeputeerde Staten in juli 2016. De conclusie van de Minister is als volgt: "*de door u geschetste voordelen van een ander voorkeurstracé wegen niet op tegen de nadelen die het heeft om in deze fase van besluitvorming nog een dergelijke ingrijpende wijziging door te voeren".*[131] *Alles afwegende heb ik besloten om verder te gaan met het voorkeursalternatief zoals dat ter inzage heeft gelegen in het ontwerp-inpassingsplan.*

[127] Bron: Brief Gedeputeerde Staten d.d. 12 januari 2016.

[128] Bron: Zienswijze Gedeputeerde Staten, d.d., 12 april 2016.

[129] Bron: Zienswijze Gedeputeerde Staten, d.d. 12 april 2016.

[130] Provincie Zeeland, gemeente Reimerswaal en gemeente Kapelle.

[131] Brief Minister Kamp aan GS d.d. 20 juli 2016

Afgezien van het feit het voorkeurstracé ongewijzigd blijft en de betrokken Zeeuwse overheden op dat gebied dus geen resultaat boeken, doet de Minister toch een belangrijke toezegging om Zeeland tegemoet te komen. In zijn brief in juli 2016 schrijft de minister *"Wel ben ik bereid om samen met TenneT te bezien of een deel van de bestaande 380 kV verbinding bij Krabbendijke kan worden verkabeld wanneer het tracédeel Zuid-West 380 kV oost is gerealiseerd".*[132]

In augustus 2016 informeert de Minister Gedeputeerde Staten nader over deze toezegging: "*Het merendeel van de ingediende zienswijzen op het ontwerp-inpassingsplan komt uit Krabbendijke. Ook in uw voorstel was de situatie ter plaatse een belangrijk aandachtspunt (…). Zoals u weet is deze verkabeling mogelijk wanneer het tracédeel Zuid-West 380 kV oost is gerealiseerd. Voor de verkabeling is een wijziging van het bestemmingsplan van de gemeente Reimerswaal nodig. Hoewel feitelijke realisatie niet op korte termijn aan de orde is, kan, zoals wij bespraken, echter al gestart worden met het invulling geven aan mijn toezegging. Concreet hebben wij het gehad over een werkgroep met de gemeente Reimerswaal, TenneT, de provincie Zeeland en indien gewenst het Ministerie van Economische Zaken om, samen met de omgeving, te onderzoeken welke alternatieven mogelijk zijn en verder te kijken wat nodig is om de toezegging vorm te geven".* [133]

Reflectie op eindresultaat

Uit de interview kan worden opgemaakt dat er door de betrokken Zeeuwse actoren op verschillende wijze tegen dit resultaat wordt aangekeken. Enerzijds is er een groep die in het licht van het eindresultaat tevreden tot zeer tevreden terugkijkt op het proces. De toezegging van de Minister wordt gezien als een overwinning of het maximaal haalbare in het proces. Op voorhand werd niet verwacht dat de Minister bereidt zou zijn om een dergelijk forse extra investering in Zeeland te doen. Daarom wordt het acteren van de Zeeuwse overheden als (zeer) effectief gezien. Anderzijds zijn er ook actoren die een meer neutrale of kritische positie innemen. Zij wijzen op andere belangen die door de toezegging van de Minister niet zijn bediend. Meer kritische posities wijzen nog steeds op nut en noodzaak en de aangedragen alternatieven en leggen vooral nadruk op de gemiste kansen in het proces.

6.3 Inzet van kennis en expertise

Benutten van kennis en expertise in het proces

Gedeputeerde Staten betrekken externe kennis en expertise in het proces op het moment waarop zij dit nodig achten. D-Cision wordt eind 2015 benaderd voor een quick scan. Het moment waarop dit gebeurt, doet de vraag rijzen of dit bijtijds gebeurt. Enerzijds, gelet op de context met maatschappelijke weerstand tegen de 380kV verbinding en een kritische houden van Provinciale Staten, kan het op dat moment betrekken van externe expertise helpen bij het scherp krijgen van het verhaal en het helder gepresenteerd krijgen van wat wel en niet haalbaar is. In interviews wordt aangegeven dat dat ook belangrijke overwegingen zijn geweest om D-cision te betrekken.

Anderzijds, op het moment dat het ontwerp-Rijksinpassingsplan op tafel ligt, zijn er veel keuzes gemaakt en operationele zaken zoals grondverwerving in gang gezet door TenneT in aanloop naar het ontwerp-inpassingsplan toe. Naar mate het proces vordert wordt het moeilijker om (fundamentele) keuzes aangepast te krijgen. Het proces kan op dat moment al te ver 'in de trechter' zijn waardoor teruggaan bijna niet meer mogelijk is. Eveneens speelt het tijdsaspect mee. Hoe later in het proces, hoe minder tijd er in de regel is om zaken nog bij te sturen. In het proces in Groningen

[132] Brief Minister Kamp aan GS d.d. 20 juli 2016

[133] Brief Minister Kamp aan GS d.d. 20 juli 2016

is D-Cision eveneens ingehuurd door de Provincie. Dat gebeurde echter eerder in het proces, naar aanleiding van de keuze van het voorkeursalternatief door de Minister. Ook in de Provincie Noord-Brabant werd externe expertise ingehuurd. Dat gebeurde eveneens in een eerdere fase in het proces.

In het licht van bovenstaande opmerkingen is het van belang te kijken naar de ingediende zienswijze van de Provincie, Reimerswaal en Kapelle in april 2016. In de zienswijze wordt verwezen naar het onderzoek van D-Cision:

"*Uit het in onze opdracht verrichte onderzoek blijkt nu echter dat de beperkingen in Zeeland veroorzaakt worden door de knip die wordt aangebracht in het project 380 kV hoogspanningsverbinding Borssele-Tilburg. De hoge overspanningen die zich voor kunnen doen bij alleen aanleg van het gedeelte Borssele-Rilland (fase 1) verdwijnen op het moment dat ook fase 2 (Rilland-Tilburg) is aangelegd. Dan ontstaat een compleet andere situatie waarbij ook in het gedeelte Borssele-Rilland de mogelijkheid ontstaat om tracégedeelten van de 380 kV ondergronds aan te brengen. Onze onderzoekers geven bovendien aan dat met het treffen van technische voorzieningen de geconstateerde overspanningen, ook voor alleen fase 1, beheersbaar kunnen blijven*".[134]

Technisch-inhoudelijk gaan we gelet op de scope van dit onderzoek niet in op de aangegeven argumentatie. Wat van belang is, is dat gewezen wordt op de knip die is aangebracht in het project 380 kV hoogspanningsverbinding Borssele-Tilburg. Het besluit om dat project op te splitsen in een deel Zeeland en een deel Brabant is door de Minister al genomen in 2014. Gedeputeerde Staten is hierover door EZ geïnformeerd in een brief van 6 mei 2014. Tegen deze splitsing is niet door Gedeputeerde of Provinciale Staten ge(re)ageerd. De kennis verwoord in de zienswijze van april 2016 had van nut kunnen zijn op het moment dat het project wordt gesplitst. In die zin is de vraag reëel of op tijd (externe) expertise is georganiseerd. In interviews wordt bevestigd dat het achteraf bezien goed was geweest als er eerder externe expertise was ingeschakeld. Dat had kunnen helpen bij het eerder vormen van een onafhankelijk oordeel over de argumenten van TenneT en het Ministerie en had daarmee de invloed van de betrokken Zeeuwse overheden kunnen vergroten.

Eenzelfde vraag speelt voor de periode 2012/2013. In die periode spelen verschillende relevante ontwikkelingen. Zo gaan de plannen voor een nieuwe kerncentrale in 2012 in de koelkast (en komen daar ook niet meer uit) en komen de plannen voor het opwekken van energie met windmolens op zee in een stroomversnelling onder invloed van het Nationaal Energie Akkoord in 2013 en het regeertakkoord Rutte II. In het 380kV-proces is op deze ontwikkelingen op dat moment vanuit Gedeputeerde of Provinciale Staten niet actief geanticipeerd door onderzoek te doen naar de consequenties hiervan die dit zou kunnen hebben op het voorkeurstracé of alternatieven hiervoor.

Ook zorgvuldigheid speelt een rol bij het moment dat Gedeputeerde Staten benutte om D-Cision in te schakelen. Het onderzoek van D-Cision was dermate kort gepland op de uiterste datum om een zienswijze in te dienen, dat er geen wederhoor is gevraagd aan TenneT en het Ministerie over de resultaten van het onderzoek. Zodoende was het voor Gedeputeerde en Provinciale Staten niet mogelijk om dergelijk wederhoor te betrekken bij de besluitvorming over de zienswijze.

[134] Bron: Zienswijze GS d.d. 12 april 2016.

H 7. ROLINVULLING DOOR PROVINCIALE STATEN

Deze paragraaf gaat specifiek in op de rolinvulling door Provinciale Staten. Paragraaf 7.1 beschrijft de rol van Provinciale Staten aan de voorkant van het proces. Vervolgens wordt nader ingegaan op de informatie van Gedeputeerde aan Provinciale Staten (paragraaf 7.2) en de opstelling van Provinciale Staten gedurende het proces (paragraaf 7.3).

7.1 AAN DE VOORKANT VAN HET PROCES

Zoals reeds eerder is beschreven in hoofdstuk 3 zijn er bestuurlijk noch ambtelijk zijn aan de voorkant inhoudelijke of procesmatige kaders gesteld met betrekking tot Zuid-West 380 kV. Dit is ook niet met of door Provinciale Staten gedaan bij aanvang van het proces. Er zijn aan de voorkant geen afspraken gemaakt over de wijze waarop Provinciale Staten geïnformeerd zal worden over en betrokken zal worden bij het proces.

7.2 INFORMEREN EN BETROKKENHEID VAN PROVINCIALE STATEN

Omdat er geen afspraken zijn gemaakt over het informeren en betrekken van Provinciale Staten, kan niet worden onderzocht of de feitelijke informatievoorziening en betrokkenheid van Provinciale Staten in lijn is met de gemaakte afspraken. Wel is het zo dat Provinciale Staten betrokken zijn geweest bij en zijn geïnformeerd over veel belangrijk moment waarbij vanuit Gedeputeerde Staten een reactie is gegeven of zienswijze is ingediend. Dat blijkt uit het overzicht van de momenten waarop Provinciale Staten te maken krijgen met het proces van Zuid-West 380 kV (paragraaf 2.4). Overigens is Provinciale Staten niet bij elk belangrijk moment betrokken of is daarover niet altijd geïnformeerd. Zo zijn Provinciale Staten niet geïnformeerd over de gezamenlijke reactie van de Zeeuwse overheden op de uitkomsten van de MER in 2010. Ook zijn Provinciale Staten niet betrokken geweest bij de gesprekken over de tracéalternatieven en is niet geïnformeerd over het voorkeursalternatief.

Voor dit onderzoek zijn ook de gespreksverslagen van Statencommissie- en Statenvergaderingen geanalyseerd in de periode 2009 - 2016. Een samenvatting daarvan maakt onderdeel uit van de tijdlijn in hoofdstuk 2.1. Het blijkt dat de gedeputeerden Wiersma, Heijning en Schönknecht de Statenleden correct informeerden over de stand van zaken van het proces en de wijze waarop Gedeputeerde Staten op dat moment invulling gaven aan hun rol op dat moment in het proces.

7.3 OPSTELLING PROVINCIALE STATEN

Provinciale Staten hebben zich aan het begin van het proces actief opgesteld in dit dossier. Al vroeg worden moties en artikel 44 vragen ingediend, zelfs al in 2009 gericht op het onderzoeken van de mogelijkheid om de verbinding ondergronds te brengen.

In de jaren daarna is de betrokkenheid bij het dossier minder intensief. Op het moment dat de maatschappelijke onrust toeneemt, eind 2014/begin 2015, neemt de betrokkenheid van Provinciale Staten toe. Er worden vragen gesteld, Provinciale Staten ontvangen brieven en mailtjes van bezorgde inwoners en organisaties en krijgen insprekers die hun zorgen aankaarten. Dat leidt tot een kritischere houding bij Provinciale Staten binnen dit dossier. Wat er mede weer toe leidt dat Gedeputeerde Staten kritischer wordt en besluit D-Cision opdracht te geven voor onafhankelijk onderzoek, zoals in hoofdstuk 6 is beschreven.

Al met al heeft PS vooral reactief gehandeld in dit dossier, reagerend op signalen vanuit de maatschappij. Hiermee invulling gevend aan de volksvertegenwoordigende rol. Vooral later in het proces wordt PS kritischer en wordt in PS vaker gesproken over het 380kV-proces. Er is niet vroegtijdig in het proces door PS gestuurd, bijvoorbeeld door zelf kaderstellende uitspraken te doen en/of door GS proactief te controleren op de wijze waarop binnen dit dossier wordt gehandeld. Eerder in het proces had bijvoorbeeld een hoorzitting georganiseerd kunnen worden om goed zicht te krijgen op het proces, de Provinciale belangen binnen dit proces, het benodigde samenspel met gemeenten, burgers, bedrijven en natuurorganisaties en de kennis die nodig is om het proces optimaal te benutten. Uit een dergelijke interventie zou bijvoorbeeld kunnen leiden dat er eerder een onafhankelijk onderzoek plaats had gevonden. Bij de Provincie Noord-Brabant heeft een dergelijke hoorzitting (ronde tafel sessie) wel plaatsgevonden. Hierbij werden burgers en andere organisaties door Provinciale Staten uitgenodigd voorafgaand op het advies van de Provincie en de betrokken Brabantse gemeenten aan het Ministerie over het voorkeurstracé voor Zuid-West 380 kV oost.

BIJLAGEN

BIJLAGE 1: GERAADPLEEGDE DOCUMENTEN

- 1 februari 2008, Rijksoverheid, SEV III PKB deel 1
- 30 april 2009, Brief CDA Borsele aan TenneT
- 18 mei 2009, Publiekssamenvatting startnotitie MER
- 29 mei 2009, Besluitenlijst PS-vergadering - intrekken motie PvdA
- 29 mei 2009, Motie PvdA over 380 kV, onderzoek ondergronds brengen
- 23 juni 2009, GS besluit zienswijze startnotitie
- 23 juni 2009, GS-brief aan PS over zienswijze op startnotitie
- 29 juni 2009, Afschrift PS van GS over zienswijze startnotitie MER
- Juli 2009, onderwerp: Inspraakbundel Zuid-West 380 kV SN
- 16 juli 2009, Advies cie m.e.r. richtlijnen Zuid-West 380 KV
- 9 september 2009, Brief EZ met reactie op zienswijze GS
- 12 oktober 2009, Verslag Statencommissie Economie en Mobiliteit
- 16 december 2009, Memo over 380 kV met informatie aan Statencommissieleden van gedeputeerde Wiersma
- 8 februari 2010, Brief EZ aan GS met verzoek om te blijven informeren
- 27 mei 2010, Brief EZ verzoek aan GS om voorkeur voorkeursalternatief
- 22 juni 2010, GS besluit over reactie op uitkomsten MER
- 5 juli 2010, Ontvangstbevestiging EZ reactie op uitkomsten MER
- 18 oktober 2010, Brief EZ over uitstel besluitvorming
- 31 maart 2011, Brief EZ aan GS met argumentatie keuze voorgenomen tracé + keuze stationslocatie
- 31 maart 2011, Brief EZ over keuze voorgenomen tracé aan alle belanghebbenden
- 30 november 2011, Brief bewonersgroep over tracé 380 kV omgeving Vlake
- 20 december 2011, GS besluit Provinciale rol bij boer Waverijn
- 17 januari 2012, Geleidebrief GS aan PS griffie met afschrift brieven GS 17 januari 2012 aan bewonersgroep Vlake en EZ
- 1 juni 2012, Brief EZ over voorbereidingsbesluit gedeelte Zeeland
- 15 juli 2013, Brief EZ over voorbereidingsbesluit gedeelte 380 kV Provincie Zeeland
- 11 maart 2014, Artikel 44 vragen (CDA) 380 kV tracé Borsele Tilburg
- 6 mei 2014, Brief EZ over ZW 380 kV splitsing projecten in 2 inpassingsplannen
- 18 juni 2014, Brief EZ over nieuw voorbereidingsbesluit ZW 380 kV West
- 24 juni 2014, Brief TenneT met uitnodiging informatieavond Zuid-West 380 kV West
- 8 juli 2014, Brief EZ over onderzoek bestaande hoogspanningsverbinding 380 kV realiseren week 29 t/m 35 in 2014 perceel RMWOOP 145 wegensteunpunt Rilland
- 26 augustus 2014, Brief EZ over wijziging tracé ZW 380 kV Brabant
- 18 november 2014, Brief Tennet aan Provincie over zakelijk recht
- 21 december 2014, Email met vragen burger uit Roosendaal aan griffier Provincie Zeeland over aanleg 380 kV tracé in Zeeland (Borsele -Tilburg)
- 23 december 2014, Brief Studiecomité Openheid hoogspanningstracé over 380 kV
- 16 januari 2015, onderwerp: Verslag Statencommissie Ruimte, Ecologie en Water
- 20 januari 2015, onderwerp: Brief GS aan inwoner te Roosendaal 380 kV hoogspanningsverbinding

- 11 februari 2015, Brief GS met beantwoording vragen inwoner te Borsele inzake nut & noodzaak 380 kV hoogspanningsverbinding door Zuid-Beveland
- 11 februari 2015, Rapport Algemene Rekenkamer, Investeringen TenneT in Nederlands hoogspanningsnet
- 24 februari 2015, Artikel 44 vragen, Partij voor Zeeland over 380 kV
- 2 maart 2015, Artikel 44 vragen, Provinciaal Belang Zeeland over 380 kV tracé Krabbendijke
- 5 maart 2015, Brief GS aan PS informatie van TenneT/EZ over aanpassing tracé bij Krabbendijke
- 20 maart 2015, Brief TenneT aan Minister Kamp over actualisatie van visie over ondergronds aanleg 380 kV
- 26 maart 2015, Besluitenlijst PS-vergadering 16 maart nav ingekomen brief GS 380 kV
- 31 maart 2015, Beantwoording Statenvragen artikel 44 Rvo van statenlid J. Robesin, Provinciaal Belang Zeeland over 380 kV tracé Krabbendijke
- 2 april 2015, Brief Minister Kamp aan Tweede kamer met second opinion ondergronds brengen 380 kV Zeeland
- 29 april 2015, Brief EZ over de voortgang van project Zuid-West 380 kV
- 3 mei 2015, Email J. Francke uit Borsele aan Provincie Zeeland, zienswijze op de 380 kV hoogspanningsverbinding
- 12 mei 2015, Brief GS met gezamenlijke reactie van Provincie Zeeland, Reimerswaal, Kapelle en Borsele op voorontwerp Rijksinpassingsplan 380 kV
- 13 mei 2015, Verslag Statencommissievergadering Ruimte
- 20 mei 2015, Email Min. EZ verzoek zienswijze aanvraag vergunning Natuurbeschermingswet TenneT TSO b.v. voor realisatie en instandhouding 380 kV
- 2 juni 2015, onderwerp: Motie gemeenteraad Reimerswaal inzake bedenkingen bij het voorontwerp inpassingsplan ZW 380 kV ter behandeling in Statencommissie Ruimte
- 3 juni 2015, Brief EZ met termijnstelling ontwerp besluiten 380 kV W aanvraag ontheffing wegenverordening Provinciale wegen N665, N666, N669, N673 en N289
- 4 juni 2015, Brief EZ met verzoek reactie ontwerp inpassingsplan ZW 380 kV Hoogspanningsstation Rilland
- 12 juni 2015, Verslag Statencommissievergadering Ruimte
- 18 juni 2015, Brief EZ over voorbereidingsbesluit Zuid-West 380 kV West
- 4 september 2015, Statencommissievergadering Ruimte
- 16 september 2015, Brief GS over waterveiligheid i.c.m. hoogspanningsstation Rilland
- 25 september 2015, Verslag vergadering PS
- 7 oktober 2015, Definitief besluit GS ontheffing wegenverordening Zeeland t.b.v. aanleg 380 kV station Rilland
- 13 oktober 2015, Email inwoner Oud-Sabbinge over energiewinning in de Provincie Zeeland o.a. plannen voor nieuwe 380 kV
- 30 oktober 2015, Brief EZ met aankondiging vertraging procedure inzake project ZW 380 kV West
- 2 december 2015, Kamerbrief Minister Kamp over mogelijkheden van ondergrondse aanleg bij de nieuwe hoogspanningsverbindingen
- 11 december 2015, Artikel 44 vragen CDA 380kV hoogspanningsverbinding
- 11 december 2015, Raad van State - Kopieën beroepschriften met bijl tegen besluit van pr besluit ontheffing wegenverordening Zeeland t.b.v. aanleg 380 kV station Rilland

- 18 december 2015, Artikel 44 Rvo van CDA inzake 380kV hoogspanningsverbinding Zeeland West-Brabant
- 21 december 2015, Verweerschrift beroepschriften tegen besluit GS verlenen ontheffing wegenverordening aan TenneT t.b.v. aanleg 380 kV station Rilland N289
- 6 januari 2016, Reactie GS richting inwoner Oud-Sabbinge over besluitvormingsprocedure en inspraakmogelijkheden plannen nieuwe 380 kV in Zeeland
- 12 januari 2016, Brief GS aan PS met afschrift van gezamenlijke brief van B&W Borsele, Kapelle, Reimerswaal aan Min. EZ over de nieuwe 380 kV verbinding in Zeeland
- 12 januari 2016, Brief ZMF aan PS over de nieuwe 380 kV verbinding in Zeeland
- 15 januari 2016, Toezegging GS besluit verlenen recht van opstal aanleg hoogspanningsverbinding op percelen gemeente Borsele, Reimerswaal en Tilburg
- 19 januari 2016, Artikel 44-vragen CDA over 380 kV hoogspanningsverbinding
- 21 januari 2016, Brief GS in reactie op email inwoner Rilland inzake bewaren tegen de nieuwe 380 kV hoogspanningsverbinding
- 21 januari 2016, Uitnodiging hoorzitting beroepsschriften besluit GS 2015 onthouden Wegenverordening Z 2010 TenneT 380 kV hoogspanningsverbinding bij station Rilland
- 26 januari 2016, GS Beantwoording artikel 44-vragen CDA-fractie inzake 380 kV hoogspanningsverbinding Zeeland-West-Brabant
- 29 januari 2016, Raad van State - Aanvullende stukken behorend bij beroepsschriften op besluit GS 2015 verlenen ontheffing
- 1 februari 2016, Brief aan GS van belanghebbenden Zuidhof te Rilland aan Statencommissie Ruimte
- 9 februari 2016, Statenvragen artikel 44 van D66, PvdA en CDA inzake de toekomstige 380 kV hoogspanningsverbinding
- 17 februari 2016, Brief EZ aan GS met informatie over procedure en zienswijze op ontwerpbesluiten, project Zuid-West 380 kV West
- 22 februari 2016, Brief EZ aan GS met reactie op gezamenlijke brief B&W Borsele, Kapelle, Reimerswaal aan Min. EZ over de nieuwe 380 kV d.d. 12/01/2016
- 1 maart 2016, Brief GS aan PS met reactie van Min. EZ vragen over door GS gestelde vragen over nieuwe Zuid-West 380 kV verbinding.
- 1 maart 2016, onderwerp: Brief GS over mededelen 23/03/2016 niet aanwezig te zijn bij zitting beroepschriften tegen besluit GS 07/10/2015 verlenen ontheffing Wegenverordening
- 3 maart 2016, Brief EZ aan PS met toesturen ontwerp voor inpassingsplan Zuidwest 380 kV West Borsele, Kapelle, Reimerswaal met verzoek reactie uiterlijk 07/06/2016
- 15 maart 2016, Beantwoording GS-artikel 44-vragen RvO CDA-fractie inzake 380 kV hoogspanningsverbinding
- 15 maart 2016, Brief Raad van State aan GS-toezending nadere stukken copy t.b.v. hoorzitting 23/03/2016 beroepsschriften besluit GS 07/10/2015
- 18 maart 2016, Brief Raad van State aan GS intrekken beroep LSNed inzake beroepsschriften
- 18 maart 2016, Verslag Statencommissie Ruimte
- 22 maart 2016, Brief Raad van State: Intrekken beroep door Landbouwbedrijf Oosthof
- 12 april 2016, GS besluit over indienen gezamenlijk zienswijze gemeente Reimerswaal en Kapelle ontwerp Rijksinpassingsplan en ontwerpbesluit Natuurbeschermingswet 1998 en toezenden Statenvoorstel aan PS

- 12 april 2016, Brief GS aan PS met Statenvoorstellen betreft ontwerp Rijksinpassingsplan van de 380 kV en rapport D-Cision.
- 19 april 2016, GS besluit aan PS met afschrift van brief EZ aan 2de Kamer over 380 kV
- 19 april 2016, Brief GS aan PS met afschrift brief Min. EZ aan TK 380 kV-verbinding
- 20 april 2016, Ontvangstbevestiging Rijksdienst voor Ondernemend NL zienswijze ontwerp Rijksinpassingsplan en Ontwerpbesluit Natuurbeschermingswet 1998
- 22 april 2016, Verslag Statencommissie Ruimte
- Mei 2016, Bundel RVO met zienswijzen en reacties 380 kV West
- 1 juni 2016, Statencommissie MER: Toetsingsadvies Statencommissie MER Zuid West 380 kV West
- 3 juni 2016, Verslag vergadering Provinciale Staten
- 3 juni 2016, Amendement SP
- 3 juni 2016, Motie GL Gerwi Temmink ZW 380kV en leverzekerheid Z-Vlaanderen
- 6 juni 2016, Brief GS aan EZ over standpunt PS inpassingsplan nieuwe hoogspanningsverbinding Zuid-West 380 kV
- 9 juni 2016, Brief Raad van State uitspraak beroepsprocedure ZLTO, Chevalier, Broos en andere inzake beroepsschriften
- 20 juli 2016, Brief EZ aan GS met reactie op zienswijze 380 kV
- 20 juli 2016, Brief GS aan PS: Reactie op zienswijze in kader van Rijksinpassingsplan en ontwerpbesluit Natuurbeschermingswet 1998 380 kV
- 22 juli 2016, Artikel 44 vragen CDA 380 kV hoogspanningsverbinding n.a.v. reactie EZ op zienswijze
- 25 augustus 2016, Brief EZ aan GS over onderkabeling.
- 30 augustus 2016, onderwerp: Brief Kamp onderkabeling Krabbendijke
- 30 augustus 2016, onderwerp: Brief Min. EZ toesturen aan PS, toelichting op toezegging om een deel bestaande 380 kV-verbinding te verkabelen
- 5 september 2016, GS Brief aan PS over met afschrift brief EZ 25/08/2016.
- 5 september 2016, GS besluit over Artikel 44-vragen CDA over 380 kV 22/07
- 9 september 2016, Verslag Statencommissie Ruimte
- 14 september 2016, Brief EZ aan GS over Zuid-West 380 kV, 5de voorbereidingsbesluit
- 3 oktober 2016, Brief EZ aan GS inzake Rijkscoördinatieregeling
- 13 oktober 2016, Brief EZ aan GS over Zuid West 380 kV termijnstelling definitieve besluiten
- 24 november 2016, Brief EZ aan GS over Zuid West 380 kV: ter inzage legging definitief inpassingsplan en Nota van Antwoord op de zienswijze
- 25 november 2016, Verslag Statencommissie Ruimte
- 25 november 2016, onderwerp: Zuid West 380 kV ter inzage legging definitief Inpassingsplan en besluiten
- December 2016: EZ: Nota van antwoorden Zienswijzen ontwerpbesluiten Zuid-West 380 kV west
- 1 januari 2017, Brief Raad van State met aanvullende stukken betreft verweerschrift beroep tegen Rijksinpassingsplan hoogspanningsverbinding ZW 380 kV West
- 9 januari 2017, Brief Raad van State over het informeren van de uitbreiding voor het indienen beroepsprocedure Zuid coördinatieregeling Min. EZ Rijksinpassingsplan ZW 380 kV
- Landschap en Vereniging Natuurmonumenten tegen TenneT b.v.

- 21 september 2017, onderwerp: Bijlage 2 Deskundigenverslag m.b.t. beroep tegen t.b.v. Rijksinpassingsplan hoogspanningsverbinding
- 21 september 2017, onderwerp: Bijlage 2 Deskundigenverslag m.b.t. beroep tegen t.b.v. Rijksinpassingsplan hoogspanningsverbinding
- 21 september 2017, onderwerp: Bijlage 2 Deskundigenverslag m.b.t. beroep tegen t.b.v. Rijksinpassingsplan hoogspanningsverbinding
- 21 september 2017, onderwerp: Bijlage 4 Deskundigenverslag m.b.t. beroep tegen t.b.v. Rijksinpassingsplan hoogspanningsverbinding
- 21 september 2017, onderwerp: Bijlage 5 Deskundigenverslag m.b.t. beroep tegen t.b.v. Rijksinpassingsplan hoogspanningsverbinding
- 21 september 2017, onderwerp: Deskundigenverslag m.b.t. beroep tegen t.b.v. Rijksinpassingsplan hoogspanningsverbinding (RIP) Zuid-West 380 kV

BIJLAGE 2: GEÏNTERVIEWDE PERSONEN EN DEELNEMERS SESSIES

Geïnterviewde personen

Provincie Zeeland

- Carla Schönknecht (gedeputeerde)
- Louis Engelbert (beleidsmedewerker – ambtelijk coördinator 380 kV)
- Piet Goossen (voormalig afdelingshoofd Ruimte)
- Peter Joosse (griffier Provincie Zeeland)
- Alma van Wallenburg (commissiegriffier)
- Johan Wedts de Swart (beleidsmedewerker strategische grondverwerving)
- Peter Sinke (beleidsmedewerker natuur, vml vergunningverlener Nb-Wet)
- Henk de Vlaming (lobbyist Zeeuwse overheden in Den Haag)
- Winant Halfwerk (beleidsmedewerker natuur en landschap)
- Leo van der Klip, telefonisch (senior beleidsmedewerker energie en klimaat)

Zeeuwse gemeenten

- Evert Damen (wethouder gemeente Kapelle)
- Ad Schenk (wethouder gemeente Borsele)
- Jaap Sinke (wethouder gemeente Reimerswaal)
- Marcus de Groot (gemeente Kapelle, coördinator 380 kV/ vergunningverlener)
- Peter Vogel (gemeente Kapelle, beleidsmedewerker RO/ vml. coördinator 380 kV)
- Jack Koole (gemeente Borsele, senior-beleidsmedewerker RO)

Ministerie van Economische Zaken

- Annemieke Schouten (projectleider Zuid-West 380 kV West)
- Sandra Weyenberg-Quick (voormalig projectleider Zuid-West 380 kV West)

TenneT

- Jos van Jole (projectleider planologische fase Zuid-West 380 kV)
- Ramon Kemperman (tracécoördinator/ projectleider)

Milieu- en natuurorganisaties

- Tjeu van Mierlo (voormalig directeur Zeeuwse Milieu Federatie)

Provincie Groningen

- Anco Hoogerwerf (afdelingshoofd Landelijk Gebied en Water)

Provincie Noord-Brabant

- Frederieke van Lievenoogen-Grube (Planoloog/ coördinator 380 kV)
- Felix Veurink (Projectmanager Vastgoed/ voormalig coördinator 380 kV)

Groepssessie Statencommissie Ruimte – woordvoerders 380 kV

- Sylvia Tuinder (SP, Statenlid)
- Anton Geluk (CDA, Statenlid)
- Rinus van ’t Westende (CDA, Statenlid)
- Gerwi Temmink (Groen Links, Statenlid)
- Job de Visser (SGP, Statenlid)
- Carla Schönknecht (VVD, Gedeputeerde)
- Nicole Heerkens (VVD, Statenlid)
- Willem Willemse (50+, Statenlid)
- Anton van Haperen (PvdA, Statenlid)

Groepssessie burgers en agrarisch ondernemers

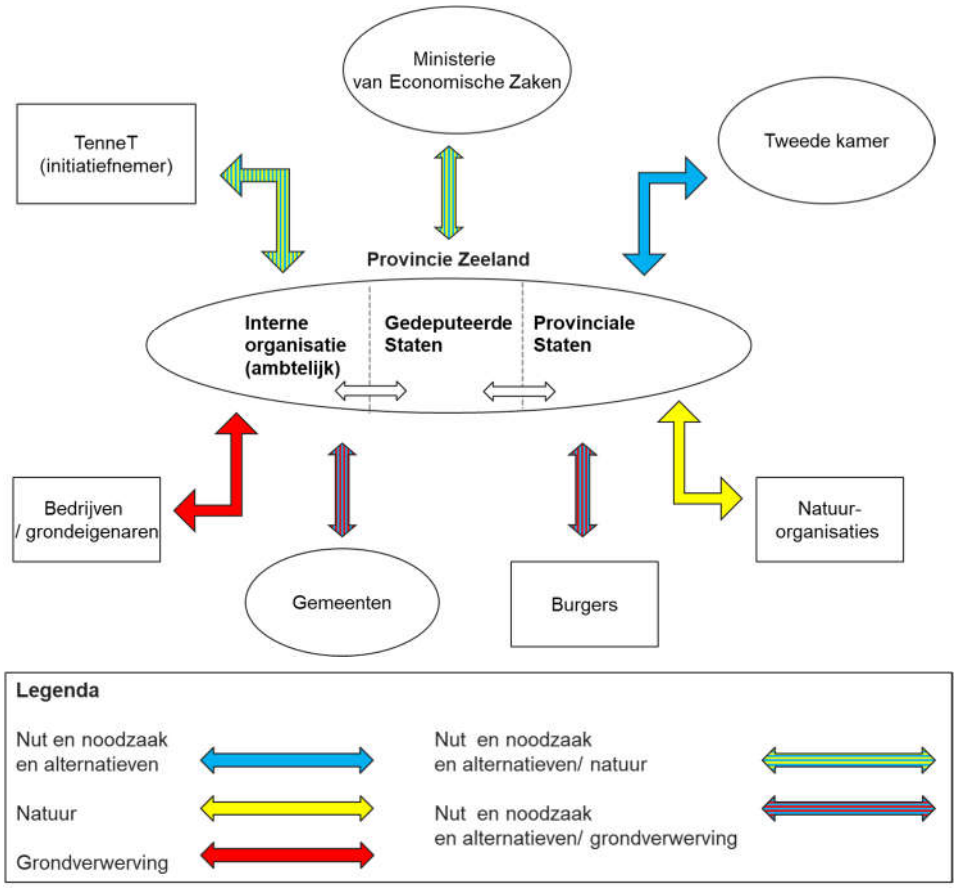
- De heer Van Doorn (Krabbendijke)
- De heer Sent (Krabbendijke)
- De heer en mevrouw Francke (Borssele)
- De heer Allewijn (Krabbendijke)
- De heer en mevrouw Zilverentant (Rilland - Zuidhof)
- De heer Raas (Heinkenszand)
- De heer Priem (Ovezande)

BIJLAGE 3: NORMENKADER

Aspect	Normen
Kaderstelling	- De Rijkscoördinatieregeling (RCR) en de werking daarvan zijn bekend. - Duidelijk is wat de rol van Provincie is bij de toepassing van de RCR op het project Zuid-West 380 kV West, zowel formeel als informeel. Deze rollen zijn geëxpliciteerd en concreet uitgewerkt. - Duidelijk is wat er voor nodig is om deze rollen goed uit te kunnen voeren (kritische succesfactoren). - Aan de voorkant van het proces zijn de concrete doelen vastgesteld die worden nagestreefd bij de rolinvulling door de Provincie.
Aspect	**Normen**
Organisatie	- Een duidelijke organisatie(structuur) is opgesteld ter uitvoering van de provinciale inzet (rolinvulling) waarbij de bestuurlijke en ambtelijke verantwoordelijkheden helder zijn belegd. - De organisatie is zodanig dat de relaties met de verschillende stakeholders binnen de Provincie (gemeenten, bedrijven, burgers, maatschappelijke organisaties) en op landelijk niveau (Rijk en TenneT) kunnen worden onderhouden en benut. - Er is voldoende expertise en capaciteit georganiseerd zodat de rollen daadwerkelijk ingevuld kunnen worden.
Aspect	**Normen**
Proces	- Het RCR-proces is bekend. - Bekend is op welke momenten belangrijke besluiten worden genomen en op welke momenten beïnvloeding mogelijk is. - Er wordt geanticipeerd op deze momenten zodat de rolinvulling tijdig kan plaatsvinden. (Benutten belangrijke momenten) - Er vindt op en ter voorbereiding op deze momenten afstemming en overleg plaats met het Rijk en TenneT alsmede met gemeenten, bedrijven, burgers, maatschappelijke organisaties.
Aspect	**Normen**
Controle	- Aan de voorkant van het proces is vastgesteld op welke wijze Provinciale Staten door Gedeputeerde Staten worden geïnformeerd over en betrokken bij de rolinvulling. - Provinciale Staten worden conform deze afspraken door Gedeputeerde Staten geïnformeerd en betrokken gedurende het gehele proces, op zodanige momenten dat zo nodig tot bijsturing kan worden gekomen. - Provinciale Staten vragen actief om de informatie die zij nodig hebben om de controlerende taak uit te kunnen voeren en gebruiken deze informatie om de voortgang te controleren.

BIJLAGE 4: NETWERKKAART

Onderstaande netwerkkaart (Figuur 1) geeft de relaties weer tussen enerzijds de ambtelijke Provinciale organisatie en Gedeputeerde en Provinciale Staten met andere betrokkenen bij Zuid-West 380 kV West. Vervolgens is in dit hoofdstuk beschreven op welke manier de Provincie in de praktijk de relaties invult.



Figuur 1. Netwerkkaart relaties Provincie Zeeland binnen Zuid-West 380 kV West[135]

[135] De netwerkkaart geeft niet de relaties tussen de andere organisaties onderling weer. Dat valt buiten de scope van het onderzoek.