

Startnotitie

De rol van Provinciale en Gedeputeerde Staten bij het project Zuid-West 380 kV West

*Onderzoek naar doeltreffendheid op de deelgebieden: Nut
en noodzaak, inclusief alternatieven, impact op de natuur en
grondverwerving*

12 oktober 2017

Versie 3 CONCEPT

Versie	status	t.b.v.	Datum
0.1	concept	overleg met portefeuillehouder	15/09/'17
1	concept	bespreken in bestuursvergadering	28/09/'17
2	concept	Afstemming met programmaraad	5/10/'17
3	concept	Toezenden Gedeputeerde Staten en Provinciale Staten voor feedback	13/10/'17
4	concept	Definitieve versie vaststellen in bestuursvergadering Toesturen Gedeputeerde Staten en Provinciale Staten	
5	definitief	Toesturen Gedeputeerde Staten en Provinciale Staten	

1. INLEIDING	- 2 -
1.1 Aanleiding.....	- 2 -
2. PROBLEEMSTELLING	- 5 -
2.1 Doelstelling.....	- 5 -
2.2 Vraagstelling.....	- 5 -
3. ONDERZOEKSMETHODE	- 7 -
4. AFBAKENING.....	- 7 -
5. ORGANISATIE EN PLANNING	- 8 -
5.1 Projectorganisatie	- 8 -
5.2 Planning.....	- 8 -
6. COMMUNICATIE	- 8 -
BIJLAGE 1	- 10 -

1. INLEIDING

Het gebeurt met enige regelmaat dat Provinciale Staten zonder directe beslissingsmacht acteren in complexe situaties waar het Rijk de coördinatie heeft. Hoe kunnen Provinciale Staten in die afhankelijke positie doeltreffend zijn? De Rekenkamer wil met dit onderzoek naar het project Zuid-West 380 kV West lessen trekken voor de toekomst.

1.1 AANLEIDING

Diverse fracties van Provinciale Staten gaven in de gesprekken met de Rekenkamer aan interesse te hebben in een beschouwing van de rol van Provinciale Staten bij het project 380 kV Borssele-Rilland.

Project Zuid-West 380 kV West

Het project Zuid-West 380 kV West is een initiatief van netwerkbedrijf Tennet. Tennet is in Nederland door de overheid aangewezen als netbeheerder van het hoogspanningsnetwerk¹. In Zeeland is Tennet zowel eigenaar als beheerder van het gehele hoogspanningsnet.² Met het project Zuid-West 380 kV West beoogt Tennet in Zeeland een nieuwe 380 kV verbinding te realiseren tussen Borssele en Rilland³ (figuur 1, bijlage 1).

Rijkcoördinatie

Provinciale en Gedeputeerde Staten hebben geen publiekrechtelijke bevoegdheden om het project Zuidwest 380 kV West te beïnvloeden. Het Rijk coördineert de formele procedure voor het project Zuidwest 380 kV West. Op het project is de Rijkscoördinatieregeling van toepassing⁴. In de rijkscoördinatieregeling worden de verschillende besluiten (vergunningen en ontheffingen) die voor een project nodig zijn, tegelijkertijd en in onderling overleg genomen. Het gaat naast het besluit MER, vergunningen en ontheffingen ook om een inpassingsplan. Een inpassingsplan betekent dat het Rijk de volledige regie heeft over zowel het beleid, de normstelling als de uitvoering. De vaststelling door het Rijk, sluit de bevoegdheid van de gemeenteraad uit om voor het betrokken gebied een bestemmingsplan vast te stellen. Ook de bevoegdheid van Provinciale Staten, om een inpassingsplan vast te stellen vervalft, indien het Rijk een inpassingsplan opstelt. Het Ministerie van Economische Zaken trekt namens het Rijk, de Rijkscoördinatieregeling voor het project Zuid-West 380 kV West.

Stand van zaken project

Op vrijdag 4 maart 2016 is het ontwerp Rijksinpassingsplan en een aantal belangrijke daaraan gekoppelde ontwerpbesluiten gepubliceerd door het Rijk. Op de ontwerpbesluiten zijn binnen de inspraaktermijn in totaal 1115 zienswijzen binnengekomen waarvan 154 uniek en 3 reacties van overheden, waaronder de Provincie Zeeland. De definitieve besluiten voor de nieuwe 380 kV Hoogspanningsverbinding tussen Borssele en Rilland (Zuid-West 380 kV west) hebben tot 13 januari 2017 ter inzage gelegen. De beroepen die hierop binnen zijn gekomen (37), zijn met een inhoudelijk reactie van het Ministerie van Economische Zaken ter beoordeling naar de Raad van State verstuurd.

¹ Er is sprake van hoogspanning als een verbinding een voltage heeft van 110 kV of hoger.

² Tennet beheert sinds 2008 alle hoogspanningsverbindingen in Nederland. Het 150 en 380 kV netwerk in Zeeland is eigendom van Tennet sinds juni 2009 (overname van Delta).

³ Het project Zuid-West 380 kV West startte oorspronkelijk als één project, samen met een oostelijk deel: de verbinding tussen Rilland en Tilburg. Echter, het project Zuid-West 380 kV is later door Tennet opgesplitst in een westelijk deel (Borssele-Rilland) en een oostelijk deel (Rilland-Tilburg).

⁴ De Rijkscoördinatieregeling is onderdeel van de Wet ruimtelijke ordening (paragraaf 3.6.3).

REKENKAMER ZEELAND

Begin juni 2017 is bekend geworden dat de Raad van State de Stichting Advisering Bestuursrechtspraak (StAB) inschakelt om advies te geven over de beroepen. De StAB is een onafhankelijke en onpartijdige deskundige, die de bestuursrechter adviseert over geschillen op het gebied van het fysieke leefmilieu.

De behandeling van de Raad van State is voorlopig vastgesteld op 5 en 6 februari 2018. De uitspraak wordt door het Rijk rond mei 2018 verwacht⁵.

Wettelijke rol Provinciale Staten

De Wet op de ruimtelijke ordening bepaalt dat Provinciale Staten bij een Rijksinpassingsplan moeten worden gehoord door het Rijk⁶. Het Besluit ruimtelijke ordening bepaalt dat het Rijk dient te overleggen met de betrokken Provinciale dienst(en) die belast is/zijn met de zorg voor de ruimtelijke ordening of belast is met andere belangen die in het plan in het geding zijn⁷. Er kan toe worden besloten het horen van Provinciale Staten en het overleg met Provinciale diensten te combineren.

Rol in interbestuurlijk proces

Ogenschijnlijk hebben Provinciale en Gedeputeerde Staten een beperkte rol als gevolg van de rijkscoördinatie in het project. De coördinatie door het Rijk laat echter onverlet dat de Provincie een autonome bestuurslaag is. Los, maar gelijktijdig aan de formele procedure, wordt geacteerd in een interbestuurlijk proces met het Rijk, waarin ook andere betrokken medeoverheden en belanghebbenden een rol spelen. In dat proces overleggen partijen over allerlei aspecten binnen het project Zuid-West 380 kV West. Belangrijk hierbij was de bestuurlijke werkgroep waarbij ook de betrokken gemeenten en het ministerie van Economische Zaken betrokken was.

Balanceren tussen Zeeuwse en nationale belangen

Kenmerkend voor interbestuurlijke processen is dat een Provincie als regionaal bestuur balanceert tussen twee posities. Enerzijds is er de rol om bij te dragen aan de slagkracht van de overheid in zijn geheel. Daarbij dient een regionaal bestuur loyaal te zijn aan het nationaal belang dat een project met een Rijkscoördinatieregeling dient. Anderzijds zijn Provinciale en Gedeputeerde Staten belangenbehartiger van de Zeeuwse samenleving en de netwerken waarbinnen zij regionaal acteren.

Onderzoek op drie deelgebieden

Het onderzoek richt zich op drie deelgebieden binnen het project Zuid-West 380 kV West:

- a) nut en noodzaak van de nieuwe hoogspanningsverbinding, inclusief alternatieven;
- b) de impact op de natuur;
- c) grondverwerving.

Deelgebieden a en b komen voort uit de zienswijze die Gedeputeerde Staten van Zeeland op 12 april 2016 hebben ingediend bij het Rijk op het ontwerp Rijksinpassingsplan en ontwerpbesluit Natuurbeschermingswet 1998. Provinciale Staten van Zeeland besloten op 3 juni 2016 in te stemmen met de ingestuurde zienswijze en droegen Gedeputeerde Staten op om de Minister van Economische zaken hierover te informeren. Deelgebied c blijkt na bespreking in de Programmaraad interessant voor onderzoek.

De volgende alinea's geven een nadere beschrijving van de deelgebieden.

⁵ <http://www.zuid-west380kv.nl/borssele-riland/nieuws/voorlopige-planning-zitting-raad-van-state>

⁶ Wro, Artikel 3.28, eerste lid.

⁷ Bro, Artikel 3.1., eerste lid

REKENKAMER ZEELAND

Deelgebied Nut en Noodzaak, inclusief alternatieven

Gedeputeerde Staten hebben een onafhankelijk onderzoek laten uitvoeren naar nut en noodzaak en alternatieven voor de nieuwe verbinding (D-Csion, 2016). De antwoorden van de Minister hebben de twijfel over het project bij Gedeputeerde Staten niet kunnen wegnemen. Er mist een onderzoek naar alternatieven, met name voor een kabelverbinding door de Westerschelde. Uit het onderzoek van D-Csion komt een ander beeld naar voren over het ondergronds brengen van kabels, dan door het Rijk geschetste beeld in het ontwerp Inpassingsplan.

Volgens het Rijk is het niet mogelijk om tracégedeelten tussen Borssele en Rilland ondergronds aan te brengen. Daardoor zouden ontoelaatbare overspanningen kunnen ontstaan op zowel het 380 kV station Borssele als Rilland. Ondergronds aanbrengen van 10 km acht het Rijk voor het gedeelte Rilland-Tilburg wel mogelijk, mogelijkerwijs uit te breiden naar 20 km.

Uit het in opdracht van Gedeputeerde Staten verrichte onderzoek door D-Csion komt naar voren dat de beperkingen in Zeeland veroorzaakt worden door de knip die wordt aangebracht in het project Zuid-West 380 kV tussen West (fase 1 Borssele-Rilland) en Oost (fase 2 Rilland-Tilburg). De hoge overspanningen, die zich kunnen voordoen bij alleen aanleg van het gedeelte Borssele-Rilland, verdwijnen, op het moment dat ook het tracé tussen Rilland en Tilburg wordt aangelegd. Dan ontstaat een compleet andere situatie, waarbij ook in het gedeelte Borssele-Rilland de mogelijkheid ontstaat om tracégedeelten ondergronds aan te brengen. De onderzoekers van D-Csion geven bovendien aan, dat met het treffen van technische voorzieningen, de geconstateerde overspanningen ook voor alleen fase 1 beheersbaar kunnen blijven.

Uit het alternatievenonderzoek van D-Csion komt verder naar voren dat, wanneer het Rijk toch niet zou willen kiezen voor het ondergronds aanbrengen van de nieuwe 380 kV verbinding in Zeeland, er nog andere mogelijkheden zijn om de impact van het project te verminderen. In het onderzoek is een variant in beeld gebracht, waarbij er voor wordt gekozen om delen van de 150 kV verbinding ondergronds te brengen en de nieuwe en bestaande 380 kV samen te brengen over het gehele tracé. Dit in plaats van alleen op het gedeelte Borssele – Willem Annapolder. Nu alsnog blijkt dat er in Zeeland mogelijkheden zijn voor het ondergronds brengen van kabels, is dit een variant die volgens de Gedeputeerde Staten en Provinciale Staten nader bekeken dient te worden.

Op 25 augustus 2016 ontvangen Gedeputeerde Staten een brief van de Minister van Economische Zaken. De Minister geeft daarin aan dat hij, gezien overleg met de gedeputeerde en de ontvangen zienswijze, met Tennet bereid is om te bezien of een deel van de bestaande 380 kV-verbinding bij Krabbendijke ondergronds kan worden bekabeld.

Deelgebied impact op de natuur

Gedeputeerde Staten schrijven in de zienswijze dat er bij het ontwerpbesluit Natuurbeschermingswet 1998 onvoldoende zorgvuldig is gehandeld om effecten op kenmerkende natuurdoelen van de Oosterschelde en Westerschelde te voorkomen. Dit is in overleg met het Ministerie eerder kenbaar gemaakt, maar dat heeft niet tot aanpassingen geleid. Het is volgens Gedeputeerde Staten niet wenselijk en juridisch gezien ook niet mogelijk om een vergunning te verlenen voor het tracé. Ook uit het oogpunt van natuur pleiten Gedeputeerde Staten ervoor om, op het tracé waar de negatieve effecten zich het meest voordoen (grosfeg Willem Annapolder-Rilland), te kiezen voor één van de alternatieven zoals hierboven zijn beschreven.

Gedeputeerde Staten merken in de zienswijze op, dat de stukken waarop de aanvraag is gebaseerd gedateerd zijn, ontbreken of geen onderdeel uitmaken van het ontwerpbesluit. Verder is het uitgangspunt van de beoordeling van effecten op natuur foutief ingestoken. Er wordt uitgegaan van een geringe verandering van enkele draden en het project wordt niet beoordeeld als een nieuwe hoogspanningsverbinding. De onderliggende stukken geven een onvolledig beeld van mogelijke effecten op de natuur. Onderzoeken ontbreken op de locaties waar de meeste effecten te

REKENKAMER ZEELAND

verwachten zijn. Essentiële onderdelen waaronder stikstofdeposities, habitatypeverlies en draadslachtoffers worden niet of onjuist onderzocht en beoordeeld in relatie tot de natuurdoelstellingen.

Deelgebied grondverwerving

Tennet dient voor het project Zuidwest 380 kV West gronden te verwerven. Statenleden hebben klachten van burgers en bedrijven ontvangen over de wijze waarop door het Rijk wordt geopereerd. Naast een kaderstellende en controlerende rol hebben Provinciale Staten ook een volksvertegenwoordigende rol. De Rekenkamer betreft mede in dit onderzoek hoe Provinciale Staten hier op doeltreffende wijze invulling aan kunnen geven, naast – én in samenhang met – de kaderstellende en controlerende rol van de Staten.

2. PROBLEEMSTELLING

De probleemstelling bestaat uit de doelstelling en de vraagstelling van het onderzoek.

2.1 DOELSTELLING

Het doel van het onderzoek is om Provinciale Staten van Zeeland aanbevelingen te doen die hun kaderstellende en controlerende rol versterken, zodat zij goed kunnen reageren richting het Rijk, in projecten met een Rijkscoördinatieregeling. De Rekenkamer Zeeland draagt hier met dit onderzoek aan bij met de volgende doelstelling:

Bepalen of Provinciale Staten haar rol goed heeft kunnen vervullen in het project Zuid-West 380 kV West in de periode 2013 – 2017, door te analyseren of kritieke succesfactoren op het gebied van proces en organisatie voldoende aanwezig zijn geweest wat betreft de deelterreinen:

- a. *nut en noodzaak en mogelijke alternatieven;*
- b. *impact op de natuur;*
- c. *grondverwerving.*

2.2 VRAAGSTELLING

De Rekenkamer heeft de volgende centrale vraag gesteld om de doelstelling te bereiken:

Welke lessen zijn er voor de toekomst te trekken voor Provinciale Staten op het gebied van doeltreffendheid, 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 2013 – 2017 wat betreft de deelterreinen:

- a. *nut en noodzaak en mogelijke alternatieven;*
- b. *impact op de natuur;*
- c. *grondverwerving?*

Deelvragen:

1. *Wat zijn de kritieke succesfactoren op het gebied van 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?*

3. ONDERZOEKSMETHODE

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

Normenkader

Het normenkader fungeert als de meetlat waaraan de diverse bevindingen in het onderzoek worden 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 mogelijkwijze verbetering behoeft.

4. AFBAKENING

Het onderzoek richt zich op de doeltreffendheid van het gevoerde proces en de organisatie van de Provincie Zeeland bij het Project Zuid-West 380 kV West. Het onderzoek beperkt zich tot de deelgebieden nut en noodzaak, inclusief mogelijke alternatieven, impact op de natuur en grondverwerving.

Onder het gevoerde proces wordt in dit onderzoek feitelijk handelen verstaan in de vorm van overleg, lobby, danwel eenzijdige communicatie door Provinciale Staten, Gedeputeerde Staten of ambtelijke dienst met het Rijk en/of andere betrokken organisaties, alsmede de communicatie die er tussen Gedeputeerde Staten en Provinciale Staten is geweest.

Onder organisatie wordt verstaan de menskracht (fte) en deskundigheid bij het proces, alsmede de structuur die is gericht op de sturing daarvan.

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.

Het onderzoek geeft geen overall oordeel van het gehele proces, zoals door het Rijk is gecoördineerd bij het project Zuid-West 380 kV West. Dit betekent dat het onderzoek niet in zal gaan op:

- de projectleiding door de Rijksoverheid;
- het acteren van afzonderlijke betrokken gemeentebesturen;
- het gevoerde proces door het Rijk met belanghebbenden, zoals omwonenden, bedrijven, milieuorganisaties, boeren en andere grondbezitters, inclusief ombudsnormen.

5. ORGANISATIE EN PLANNING

5.1 PROJECTORGANISATIE

Portefeuillehouder: mr. C.M de Graaf (voorzitter Rekenkamer Zeeland)
Projectteam: drs. ing. Maarten Dobbelaer (projectleider-onderzoeker);
drs, A. Maas (secretaris en vervangend projectleider-onderzoeker)
Evi Dombi (onderzoeksassistent)

De uitvoering van het onderzoek wordt uitbesteed aan een extern bureau. Het bestuur van de Rekenkamer besluit in haar vergadering 16 november 2017 aan welk bureau de opdracht wordt verstrekt.

5.2 PLANNING ONDERZOEK

Wanneer	Wat	Wie
22-2-2018	<ul style="list-style-type: none">• vaststellen Nota van bevindingen – verzoek tot ambtelijk wederhoor.	Bestuur Rekenkamer
15-3 2018	<ul style="list-style-type: none">• vaststellen Bestuurlijke nota (conclusies en aanbevelingen)• besluit tot toesturen bestuurlijke nota aan Gedeputeerde Staten voor bestuurlijk commentaar	Bestuur Rekenkamer
19-4-2018	<ul style="list-style-type: none">• vaststellen nawoord op bestuurlijke reactie Gedeputeerde Staten• vaststellen persbericht• Besluit tot toesturen eindrapport Provinciale Staten	Bestuur Rekenkamer

6. COMMUNICATIE

De communicatie over het onderzoek is als volgt:

- Provinciale Staten en Gedeputeerde Staten ontvangen de definitieve startnotitie van het bestuur van de Rekenkamer.
- Een afschrift van de startnotitie wordt gestuurd aan burgemeester en wethouders van de gemeenten Borsele, Goes, Kapelle en Reimerswaal en de rekenkamers van deze gemeenten (indien aanwezig).

Nota van bevindingen

- Gedeputeerde Staten ontvangen de concept nota van bevindingen (versie 2) voor ambtelijk wederhoor na het bespreken in de bestuursvergadering van de Rekenkamer (versie 1).
- Gedeputeerde Staten en Provinciale Staten ontvangen de definitieve nota van bevindingen als bijlage bij de bestuurlijke nota.

REKENKAMER ZEELAND

Eindrapport (Bestuurlijke nota)

- Gedeputeerde Staten en Provinciale Staten ontvangen de definitieve bestuurlijke nota na vaststelling in de bestuursvergadering van de Rekenkamer.
- Bij publicatie van het onderzoek stuurt de rekenkamer een persbericht.
- De bestuurlijke nota wordt verstuurd aan alle geïnterviewde personen.

CONCEPT

BIJLAGE 1

Figuur 1. Voorgenomen tracé nieuwe 380 kV verbinding Borssele-Rilland, inclusief bestaande 150 kV en 380 kV en te amoveren verbindingen als gevolg van het project Zuid-West 380 kV West (bron: nieuwsbrief Zuid-West 380 kV, maart 2016)

