



Provinciale Staten van Zeeland
t.a.v. de voorzitter

REKENKAMER ZEELAND

uw kenmerk: *ons kenmerk:* 17028187 *bijlagen:*
behandeld M.L.M. Dobbelaer *doorkiesnumm* +31 118 631219 *Middelbu* 11-12-2017
onderwerp: Definitieve startnotitie onderzoek rol Provinciale en Gedeputeerde Staten bij het project Zuid-West 380 kV West

Geachte heer Polman,

Ter kennisname ontvangt u hierbij de definitieve startnotitie voor het onderzoek naar de rol van Provinciale en Gedeputeerde Staten bij het project Zuid-West 380 kV West. Wij zullen binnenkort starten met de uitvoering.

Waarom dit onderzoek?

Met dit onderzoek wil de Rekenkamer Zeeland bijdragen aan het verbeteren van het omgevingsbeleid van de Provincie. De situatie zoals bij het project Zuid-West 380 kV West is niet uniek. Het komt vaker voor dat Provinciale Staten zich in een afhankelijke positie bevinden ten opzichte van het Rijk, maar wel een informele rol hebben in het besluitvormingsproces. Ook in de toekomst blijven Provinciale Staten naar verwachting te maken krijgen met dergelijke processen. Dat maakt de vraag actueel hoe Provinciale Staten in interbestuurlijke processen doeltreffend kunnen handelen en hoe zij daarop mogelijk beter kunnen inspelen in het Provinciale omgevingsbeleid.

Het project Zuid-West 380 kV zorgde relatief voor veel beroering in de samenleving. Mede hierdoor gaven diverse fracties van Provinciale Staten in de gesprekken met de Rekenkamer aan interesse te hebben in een beschouwing van de rol van Provinciale Staten bij dit project.

Doel van het onderzoek

Het onderzoek beoogt te bepalen of Provinciale Staten haar rol goed heeft kunnen vervullen in het project Zuid-West 380 kV West in de periode 2013 – 2017, 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.

Centrale vraag

Het onderzoek zal de volgende centrale vraag beantwoorden:

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 2013 – 2017 wat betreft de in de doelstelling genoemde deelterreinen.

Planning

Volgens planning zullen wij het onderzoek in de eerste helft van 2018 publiceren.

In het vertrouwen u hierbij voldoende te hebben geïnformeerd.

Hoogachtend,

namens het bestuur van de Rekenkamer Zeeland,

mr. C.M. De Graaf

Voorzitter Rekenkamer Zeeland

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*

11 december 2017

Versie 4: Definitief

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	Toezenen Gedeputeerde Staten en Provinciale Staten voor feedback	13/10/'17
4	definitief	Definitieve versie vaststellen door bestuur Rekenkamer Toesturen Gedeputeerde Staten en Provinciale Staten	

INHOUDSOPGAVE

<u>1. AANLEIDING EN ACHTERGROND.....</u>	<u>- 2 -</u>
<u>2. PROBLEEMSTELLING</u>	<u>- 3 -</u>
2.1 Doelstelling.....	- 3 -
2.2 Centrale vraag	- 6 -
2.3 Deelvragen	- 7 -
<u>3. ONDERZOEKSAANPAK.....</u>	<u>- 9 -</u>
<u>4. AFBAKENING.....</u>	<u>- 10 -</u>
<u>5. ORGANISATIE EN PLANNING</u>	<u>- 10 -</u>
5.1 Projectorganisatie	- 10 -
5.2 Planning Onderzoek	- 11 -
<u>6. COMMUNICATIE</u>	<u>- 11 -</u>
<u>BIJLAGE 1</u>	<u>- 13 -</u>

Waarom dit onderzoek?

Met dit onderzoek wil de Rekenkamer Zeeland bijdragen aan het verbeteren van het omgevingsbeleid van de Provincie. De situatie zoals bij het project Zuid-West 380 kV West is niet uniek. Het komt vaker voor dat Provinciale Staten zich in een afhankelijke positie bevinden ten opzichte van het Rijk, maar wel een informele rol hebben in het besluitvormingsproces. Ook in de toekomst blijven Provinciale Staten naar verwachting te maken krijgen met dergelijke processen. Dat maakt de vraag actueel hoe Provinciale Staten in interbestuurlijke processen mogelijk beter kunnen inspelen in het Provinciale omgevingsbeleid.

Het project Zuid-West 380 kV zorgde relatief voor veel beroering in de samenleving. Mede hierdoor gaven diverse fracties van Provinciale Staten in de gesprekken met de Rekenkamer aan interesse te hebben in een beschouwing van de rol van Provinciale Staten bij dit project.

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).

Rijkcoördinatieregeling

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 Rijkcoördinatieregeling van toepassing⁴. In de Rijkcoördinatieregeling 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 verval, indien het Rijk een inpassingsplan opstelt. Het Ministerie van Economische Zaken trekt namens het Rijk, de Rijkcoördinatieregeling voor het project Zuid-West 380 kV West.

Evaluatie van Rijkcoördinatieregeling door het Rijk

De Rijkcoördinatieregeling en de toepassing van de regeling is de afgelopen jaren niet zonder kritiek verlopen. Daarom heeft de minister van Economische Zaken een evaluatie van de

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 Rijkcoördinatieregeling is onderdeel van de Wet ruimtelijke ordening (paragraaf 3.6.3).

REKENKAMER ZEELAND

Rijkscoördinatierегeling laten uitvoeren⁵. Hieruit kwam naar voren dat vooral de betrokkenheid van en communicatie met stakeholders bij onderwerpen als grondverwerving en nut en noodzaak van een project van belang zijn om weerstand te voorkomen. Geconcludeerd werd dat het van belang is om lokale én regionale overheden bij het begin van het project bij de omgevingsaanpak te betrekken. Deze nauwere betrokkenheid kan, zo wordt in de evaluatie aangegeven, een positief effect hebben op de voortgang van een project. De Provincie wordt samen met andere overheden doorgaans door het Rijk betrokken bij het traject rondom de besluitvorming. Dit gebeurt vaak in een regio-overleg en/of een vergunningenoverleg. De opvolging van deze evaluatie vergroot de mogelijkheden voor Provinciale Staten om de positie bij Rijkscoördinatie te versterken. Dit onderzoek kan Provinciale Staten helpen bij het benutten van deze mogelijkheden.

Stand van zaken project Zuid-West 380 kV West

Op vrijdag 4 maart 2016 is het ontwerp Rijksinpassingsplan en een aantal belangrijke daaraan gekoppelde ontwerpbesluiten door het Rijk gepubliceerd. 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.

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 verwacht⁶.

2. PROBLEEMSTELLING

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

2.1 DOELSTELLING

Het onderzoek zal Provinciale Staten inzicht bieden in haar volksvertegenwoordigende, kaderstellende en controlerende rol in interbestuurlijke processen waarin zij geen 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 2013 – 2017, 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.*

⁵ Andersson Elffers Felix (4 november 2016). Eindrapportage evaluatie Rijkscoördinatierегeling

⁶ <http://www.zuid-west380kv.nl/borssele-rilland/nieuws/voorlopige-planning-zitting-raad-van-state>

De volgende alinea's geven een toelichting op de doelstelling.

Bepalen of Gedeputeerde Staten haar rol goed heeft kunnen vervullen

De Wet op de ruimtelijke ordening bepaalt dat Provinciale Staten bij een Rijksinpassingsplan moeten worden gehoord door het Rijk⁷. 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 zijn⁸. Er kan toe worden besloten het horen van Provinciale Staten en het overleg met Provinciale diensten te combineren.

Ogenschijnlijk hebben Provinciale en Gedeputeerde Staten een beperkte rol als gevolg van de Rijkscoördinatierегeling 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 in vertegenwoordigd waren.

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 Rijkscoördinatierегeling dient. Anderzijds zijn Provinciale Staten in hun volksvertegenwoordigende rol belangenbehartiger van de Zeeuwse samenleving en de netwerken waarbinnen zij regionaal acteren.

Een bijdrage leveren aan het verbeteren van het Provinciale omgevingsbeleid

Het onderzoek beoogt een bijdrage te leveren aan het Provinciale omgevingsbeleid. De conclusies en aanbevelingen geven Provinciale Staten input voor nieuw op te stellen omgevingsbeleid, bijvoorbeeld de Omgevingsvisie 2.0. Situaties, waarin Provinciale Staten zich in een afhankelijke positie bevinden ten opzichte van het Rijk doen zich vaker voor. Naar verwachting doen deze situaties zich ook in de toekomst voor. Dat maakt de vraag actueel hoe Provinciale Staten in dergelijke interbestuurlijke processen doeltreffend kunnen handelen. Met kennis hierover kunnen Provinciale Staten het omgevingsbeleid op dit terrein verbeteren.

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.

Deze keuze is gemaakt om het onderzoek efficiënt te houden. Bij een plan voor een nieuwe hoogspanningsverbinding komen dusdanig veel deelaspecten samen, dat focus aanbrengen nodig werd geacht. Besloten is om de drie deelgebieden te onderzoeken, die op Provinciaal niveau het meest de agenda hebben bepaald.

De deelgebieden a) nut en noodzaak, inclusief alternatieven en b) de impact op de natuur 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 en waarmee Provinciale Staten van Zeeland besloten op 3 juni 2016 in te stemmen. Deelgebied c)

⁷ Wro, Artikel 3.28, eerste lid.

⁸ Bro, Artikel 3.1., eerste lid

REKENKAMER ZEELAND

grondverwerving, blijkt na bespreking in de Programmaraad belangrijk voor het onderzoek, aangezien veel signalen van burgers en bedrijven over dit aspect gingen.

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

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 gedeputeerde Schönknecht en de ontvangen zienswijze van de Provincie, met Tennet bereid is om te bezien of een deel van de bestaande 380 kV-verbinding bij Krabbendijkse 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 (grootweg 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

REKENKAMER ZEELAND

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 verwachten zijn. Essentiële onderdelen waaronder stikstofdeposities, habitattypeverlies 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.

2.2 CENTRALE VRAAG

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

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 2013 – 2017 wat betreft de deelterreinen:

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

Provinciale Staten in positie brengen

De centrale vraag is primair gericht op de rollen van Provinciale Staten: hebben zij hun kaderstellende, controlerende en volksvertegenwoordigende rol goed kunnen vervullen in het project Zuid-West 380 kV West? Mogelijke aanbevelingen zijn daarmee vooral gericht op Provinciale Staten en de wijze waarop zij hun kaderstellende, controlerende en volksvertegenwoordigende rol beter kunnen vervullen. Hierbij is er oog voor het samenspel tussen Provinciale en Gedeputeerde Staten, dat nodig is om gezamenlijk als Provincie goed positie in te kunnen nemen bij dit soort interbestuurlijke processen. Provinciale Staten stellen de kaders, waaraan Gedeputeerde Staten uitvoering geeft en waarbij Provinciale Staten ook hun controlerende rol hebben waar te maken. Wat betreft de volksvertegenwoordigende rol is het belangrijk dat er ter voorbereiding op belangrijke momenten in het proces afstemming en overleg plaats vindt met gemeenten, bedrijven, burgers, maatschappelijke organisaties, alsmede met het Rijk en Tennet

Kaders, uitvoering, organisatie en proces

Wil je als Provincie op doeltreffende wijze positie innemen in interbestuurlijke processen, dan zijn vanuit het perspectief van Provinciale Staten vier aspecten belangrijk:

1. Met de kaders wordt richting gegeven aan de betrokkenheid van de Provincie bij het project. Om effectief te zijn, is het nodig dat je duidelijk hebt welke (inhoudelijke) doelen je nastreeft.

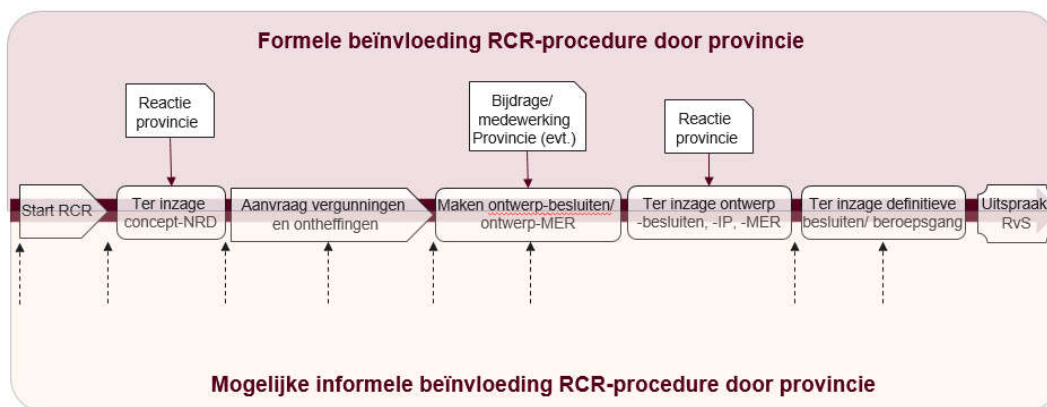
REKENKAMER ZEELAND

2. Zonder boodschap geen lobby. Bij het stellen van kaders hoort de controle op de uitvoering. Hoe hebben de Provinciale Staten dat gedaan en hoe hebben Gedeputeerde Staten dat mogelijk gemaakt?
3. Voor een effectieve inzet is een passende organisatie nodig; niet alleen wat betreft capaciteit maar ook wat betreft relatiebeheer en expertise. Net zoals het te doorlopen proces duidelijk is en bekend is op welke momenten de Provincie welke (informele) mogelijkheden heeft om momentum te benutten.
4. Onder het gevoerde proces wordt in dit onderzoek het feitelijk handelen van Provinciale en Gedeputeerde Staten als ook de ambtelijke dienst verstaan. Om effectief te zijn is het belangrijk dat er tijdig wordt afgestemd met relevante actoren en wordt geanticipeerd op belangrijke momenten in het besluitvormingsproces.

Het onderzoek zal de gehanteerde aanpak van Provinciale en Gedeputeerde Staten beschrijven en analyseren aan de hand van bovengenoemde vier aspecten. Deze aspecten vormen de basis voor het normenkader, waaruit vervolgens lessen kunnen worden getrokken waarmee de doeltreffendheid van de Provinciale inzet in de toekomst kan worden verbeterd. Deze lessen worden in de vorm kritische succesfactoren geformuleerd, die ingevuld moeten worden om tot een doeltreffende aanpak te komen.

Tijdslijn

Het besluitvormingsproces van de Rijkscoördinatiereregeling vormt als tijdslijn de rode draad in het onderzoek. Op welke momenten pakten Provinciale en Gedeputeerde Staten hun rol of hadden zij die kunnen pakken? Via welke wegen, richting welke partijen en met welke (interne) organisatie? Onderstaande figuur geeft de prototypische (schematische) tijdslijn van het Rijkscoördinatieproces (RCR-procedure) weer. In het onderzoek wordt in kaart gebracht hoe de rolinvulling en -uitvoering daadwerkelijk hebben plaatsgevonden. Deze tijdslijn beschrijft de belangrijke momenten/perioden die relevant zijn in het kader van de vraagstelling.



2.3 DEELVRAGEN

De volgende deelvragen zijn geformuleerd op basis van de centrale vraagstelling:

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 Rijkscoördinatiereregeling?*

REKENKAMER ZEELAND

- a. *Welke kaders stelt het formeel-juridisch kader aan de rol van Gedeputeerde Staten en Provinciale Staten bij een Rijkscoördinatierегeling?*
 - b. *Wat is volgens de betrokken gedeputeerde, de rol van Gedeputeerde Staten en Provinciale Staten en wat zijn daarbij kritieke succesfactoren?*
 - c. *Wat is volgens relevante betrokkenen uit de ambtelijke organisatie de rol van de Provinciale Staten en Gedeputeerde Staten en wat zijn daarbij kritieke succesfactoren?*
 - d. *Wat zijn kritieke succesfactoren op basis van literatuur op het gebied van organisatie, procesmanagement en interbestuurlijke samenwerking?*
 - e. *Wat zijn volgens de betrokken coördinerende ambtenaren bij twee andere Provincies, kritieke succesfactoren op het gebied van organisatie en proces bij twee projecten met een Rijkscoördinatierегeling voor nieuwe 380 kV verbindingen?*
2. *Welke kaders hebben Provinciale Staten gesteld t.a.v. procesgericht werken en het vervullen van hun volksvertegenwoordigende rol in het algemeen en in het bijzonder over Rijkscoördinatierегelingen 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 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 2013 – 2017?*
 - b. *Op welke manier hebben Gedeputeerde Staten en 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?*

3. ONDERZOEKSAANPAK

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

Documentenanalyse

Voor de documentenanalyse 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.

Het betreft:

- relevante wet- en regelgeving, zoals de Wet ruimtelijke ordening en Elektriciteitswet 1998 (vraag 1a);
- documenten die de formele rol van de Provincie ten aanzien van de verschillende deelgebieden en ten aanzien van burgers, bedrijven, gemeenten en waterschappen beschrijven (vraag 1a);
- relevante literatuur op het gebied van organisatie, procesmanagement en interbestuurlijke samenwerking (vraag 1d);
- eindrapport evaluatie Rijkscoördinatieregeling (vraag 1d);
- werk- en beslisdocumenten van de provincie Zeeland alsook geluidsopnames van vergaderingen van Provinciale Staten en Statencommissies over het onderwerp (vraag 2 en 3);
- formele inspraak (reacties) van de Provincie gedurende terinzageleggingen (vraag 3);
- D-Cision-rapport over nut en noodzaak en alternatieven voor de nieuwe verbinding (vraag 3b);
- wetsvoorstel Omgevingswet (relevante onderdelen) (vraag 1a en lessen voor de toekomst).

De documenten leveren de eerste input op voor de beantwoording van een aantal deelvragen, zoals hierboven aangegeven. Dit helpt ook in het aanscherpen en aanvullen van de gespreksleidraad die later in de interviewfase wordt gebruikt. De documentenanalyse vormt de basis voor en wordt aangevuld met de bevindingen uit de volgende onderzoeksfase.

Interviews

De interviews zijn 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.

Voor de interviews zullen de volgende respondenten worden benaderd:

- de betrokken gedeputeerde (vraag 1b en 3);
- één algemene sessie met de betrokken woordvoerders uit de Provinciale Staten (vraag 2 en 3);
- betrokken ambtenaren van de Provincie. Afhankelijk van de organisatie van de Provinciale inzet kunnen dit zijn: projectleider/coördinator, beleidsmedewerker deelgebieden (bijvoorbeeld natuur, RO, communicatie/lobby) (vraag 1c);
- medewerker(s) van de griffie om de invulling van de volksvertegenwoordigende rol in beeld te brengen (vraag 2 en 3);
- de driehoek van de Provincie Zeeland (CdK, provinciesecretaris en griffier) om het functioneren van de volksvertegenwoordigende rol van Provinciale Staten in beeld te brengen (vraag 2 en 3);
- de betrokken projectleider(s) en mogelijk DG namens EZ (vraag 3), om het verloop van het proces en de rol die de Provincie richting het Rijk vervuld heeft volledig in beeld te krijgen;
- de betrokken projectleider (en/of omgevingsmanager) namens Tennet (vraag 3), om het verloop van het proces en de rol die de Provincie richting het de initiatiefnemer vervuld heeft volledig in beeld te krijgen;
- betrokken coördinerende ambtenaren bij twee andere Provincies (vraag 1e);

REKENKAMER ZEELAND

- betrokken ambtenaren, zo mogelijk gecombineerd met wethouders van gemeenten (Reimerswaal, Borssele, Kapelle) (vraag 3a en b);
- een sessie met burgers, bedrijven, die zich in 2013-2017 betrokken hebben getoond bij het project richting de Provincie (vraag 3a en b). Doel van deze sessie is hun inbreng en betrokkenheid bij het proces volledig in beeld te krijgen en deze vervolgens goed te kunnen toetsen aan de rol en verantwoordelijkheid die de Provincie jegens burgers en bedrijven draagt.

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. Het onderzoek betreft de analyse en de beoordeling van de rolinvulling van de Provincie voor deze drie deelgebieden van het 380 kV vraagstuk.

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 Rekenkamer Zeeland: mr. C.M. (Chris) de Graaf (voorzitter Rekenkamer Zeeland)

Ambtelijk opdrachtnemer Rekenkamer Zeeland: drs. ing. M.L.M. (Maarten) Dobbelaer

REKENKAMER ZEELAND

Projectteam:

- Dr. mr. R.G.J. (Roel) Lauwerier (projectleider)
- Dr. C. (Charlotte) Koot (onderzoeker)
- drs. ing. M.L.M. (Maarten) Dobbelaer (onderzoeker)
- E. (Evi) Dombi (onderzoeksassistent)

De Rekenkamer werkt bij de uitvoering van het onderzoek samen met Twynstra Gudde. R.G.J. Lauwerier en C. Koot zijn beide werkzaam bij dit bureau. M.L.M. Dobbelaer en E. Dombi zijn werkzaam bij de Rekenkamer Zeeland.

5.2 PLANNING ONDERZOEK

Wanneer	Wat	Wie
15-3-2018	<ul style="list-style-type: none">• vaststellen Nota van bevindingen – verzoek tot ambtelijk wederhoor.	Bestuur Rekenkamer
19-4-2018	<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
17-5-2018	<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.

Eindrapport (bestuurlijke nota)

- Gedeputeerde Staten en Provinciale Staten ontvangen de definitieve bestuurlijke nota na vaststelling in de bestuursvergadering van de Rekenkamer Zeeland.
- Bij publicatie van het onderzoek verstuurt de Rekenkamer Zeeland een persbericht.

REKENKAMER ZEELAND

- De bestuurlijke nota wordt verstuurd aan alle geïnterviewde personen.

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)

