

WINDPARK NOORDOOSTPOLDER EN VERGUNNINGVERLENING WATERSCHAP ZUIDERZEELAND

ONDERZOEK PROCEDURE KEURONTHEFFINGEN /
WATERVERGUNNINGEN WINDPARK NOORDOOSTPOLDER
EN DE ROL VAN DE DIJKGRAAF DAARBIJ

Opdrachtgever: Algemene Vergadering Waterschap Zuiderzeeland

Door: drs. René L P J Hooijdonk CMC en drs. Pauline van 't Zelfde
Datum: 31 augustus 2011

WagenaarHoes Organisatieadvies
Hoofdstraat 69, Driebergen

INHOUDSOPGAVE

Samenvatting.....	3
1. Inleiding	7
1.1. Aanleiding	7
1.2. Onze opdracht	8
1.3. Onze werkwijze	10
2. Normerende kaders	13
2.1. Wet- en regelgeving m.b.t. planontwikkeling windmolens.....	13
2.2. Het concept (bestuurlijke) integriteit	17
3. De feiten	22
4. Op weg naar conclusies: essentiële momenten en context.....	23
4.1. Essentiële momenten en wijze van benadering	23
Moment 1	23
4.2. Context	33
5. Conclusies.....	37
5.1. De zes onderzoeksvragen.....	37
5.2. Eindconclusies.....	39
Bijlage 1: Feitenrelaas	40
Bijlage 2: Modelgedragscode politiek ambtsdragers (vanaf pag. 69)	57
Bijlage 3: Voorschriften in keurontheffingen 2005/2006.....	60
Bijlage 4: Advies StAB inzake keurontheffingen	62
Bijlage 5: Voorschriften in ontwerpbesluit watervergunningen 2011	66

SAMENVATTING

AANLEIDING

Op 1 augustus 2011 besluit het Waterschap Zuiderzeeland een onafhankelijk onderzoek in te stellen naar de vergunningverlening rondom het Windpark Noordoostpolder. Het onderzoek moet uitwijzen hoe het vergunningverleningsproces is verlopen en welke rol de dijkgraaf Henk Tiesinga hierin gespeeld heeft. De opdracht tot het uitvoeren van het onderzoek is op 4 augustus jl. verleend aan WagenaarHoes Organisatieadvies.

De aanleiding voor het onderzoek is de commotie die in de zomer van 2011 ontstond over het proces van vergunningverlening rondom de ontwikkeling van het windpark Noordoostpolder. In het bijzonder werden vragen gesteld over het feit dat de heer Tiesinga, dijkgraaf van het waterschap, in de periode 2003-2009 extern onafhankelijk voorzitter was van de Koepel Windenergie Noordoostpolder. De Koepel Windenergie Noordoostpolder is een samenwerkingsverband van initiatiefnemers voor het oprichten van een aantal windmolenlocaties bij dijken van de Noordoostpolder. Met name de vraag of het voorzitterschap van de heer Tiesinga de besluitvorming binnen het waterschap over de verleende keurontheffingen heeft beïnvloed, is aan de orde.

OPDRACHT

Onze opdracht is om de procedure te onderzoeken die is gevolgd bij de voorbereiding van besluiten, de besluitvorming zelf en het uitvoeren van besluiten met betrekking tot keurontheffingen / watervergunningen ten behoeve van de ontwikkeling van het Windpark Noordoostpolder, alsmede naar de rol van de dijkgraaf daarbij. De Algemene Vergadering (AV) van het waterschap is opdrachtgever. De secretaris-directeur is gedelegeerd opdrachtgever. De opdracht omvat onderzoeksvragen, die als volgt zijn samen te vatten:

1. Geef een nauwkeurig inzicht in de onderdelen van de gevolgde procedure. Welke activiteiten zijn verricht en door wie (functionaris), wie was daar verder bij betrokken? Tot welke besluiten heeft dit geleid, wie (functionaris) heeft deze besluiten genomen en wie was daar verder bij betrokken?
2. Op welke momenten is in het hiervoor bedoelde feitenrelaas sprake geweest van betrokkenheid van de dijkgraaf? Wat hield die betrokkenheid in en hoe verhiel die betrokkenheid zich met het op dat moment vigerende beleid van Waterschap Zuiderzeeland en met het aan de ambtelijke organisatie verleende mandaat?

De AV is tussentijds geïnformeerd in een mondelinge tussenrapportage op 25 augustus jl.. Op 5 september wordt het definitieve rapport gepresenteerd en besproken in een openbare AV-vergadering. Hierna volgt een persconferentie.

AANPAK

Onze aanpak bestond uit dossieronderzoek en het voeren van interviews om zo een feitenrelaas op te stellen. De normerende kaders die bij dit onderzoek zijn gebruikt bestaan enerzijds uit relevante wet- en regelgeving. Anderzijds is gebruik gemaakt van de kaders en codes met betrekking tot het begrip bestuurlijke integriteit. Vanuit de normerende kaders hebben we de feiten geanalyseerd en vijf momenten benoemd die in deze casus van wezenlijk belang zijn. Aan een korte beschrijving van deze momenten koppelen wij telkens een (hulp-)vraag. Vervolgens hebben we overwegingen benoemd zoals die uit het onderzoek naar voren kwamen. Elk moment wordt afgesloten met de conclusie die wij als onderzoekers trekken aan de hand van het normenkader en de verzamelde feiten. Hieronder zijn per moment de hulpvraag en onze conclusies weergegeven.

1. DE HEER TIESINGA WORDT ONAFHANKELIJK VOORZITTER VAN DE WINDKOEPEL

Vraag: Was toetreding van de heer Tiesinga als onafhankelijk extern voorzitter van de Koepel een goede zaak?

Conclusie van de onderzoekers: De toetreding van de heer Tiesinga als voorzitter bij de Koepel was maatschappelijk gezien een goede zaak. Voor het waterschap is dit neutraal te noemen. Er zijn voldoende *checks and balances* ingesteld om het risico van belangenverstremgeling te voorkomen. Wel ligt het in de rede om voortaan expliciete afspraken te maken over het bewaken van deze *checks and balances*.

2. BEHANDELING EN VERSTREKKING VAN DE KEURONTHEFFINGEN

Vraag: Heeft het waterschap correct en duidelijk gehandeld bij de behandeling en verstrekking van deze keurontheffingen?

Conclusie van de onderzoekers: Het waterschap heeft bij de behandeling en verstrekking van de keurontheffingen juridisch correct en inhoudelijk juist gehandeld. Echter hebben de ambtelijke organisatie en het bestuur ons inziens de impact en omgevingscomplexiteit van de casus onderschat. Het waterschap heeft – als functionele organisatie – niet als beleidsdoel om windmolens te realiseren of tegen te houden. De verstrekte keurontheffingen en de gevolgde procedure zijn juridisch weliswaar adequaat, maar de weinig concrete voorwaarden vragen bij deze complexe plannen veel van zowel het waterschap als van aanvragers. Bovendien is niet duidelijk op welke wijze derden hun betrokkenheid kunnen tonen in het proces van toetsing aan de voorwaarden. Voorts vermelden we dat geen sprake was inmenging van de heer Tiesinga in de procedure.

3. DE HEER TIESINGA VERTEGENWOORDIGT DE KOEPEL NAAR BUITEN

Vraag: Heeft de rol van de heer Tiesinga als vertegenwoordiger van de Koepel in zijn optreden naar buiten geïntereerd met zijn rol als dijkgraaf en geleid tot belangenverstremgeling?

Conclusie van de onderzoekers: Bij de deelname van de heer Tiesinga aan de stuurgroep was geen sprake van belangenverstremgeling. De stuurgroep is een overlegorgaan en niet een besluitvormend gremium. In de stuurgroep was het waterschapsbelang niet aan de orde. Het waterschap in het algemeen en de keurontheffingen in het bijzonder waren geen onderwerp van gesprek in de stuurgroep. De inbreng van de heer Tiesinga in de stuurgroep bestond uit gerichte boodschappen vanuit de Koepel onder mandaat. De heer Tiesinga zat derhalve niet in de stuurgroep 'met twee petten op'. Verder constateren wij dat de keurontheffingen reeds afgegeven waren toen de heer Tiesinga deel ging nemen aan de stuurgroep. Pas in 2010 hebben de initiatiefnemers hun uitwerkingsplannen aan het waterschap aangeboden ter toetsing aan de gestelde voorwaarden. De heer Tiesinga was toen al gestopt met zijn nevenfunctie bij de Koepel en zijn deelname aan de stuurgroep. Ook in de overleggen bij het Ministerie EZ was geen sprake van belangenverstremgeling. Het waren oriënterende gesprekken over SDE-regeling in relatie tot de plannen voor het windpark. In deze gesprekken was geen sprake van onderhandelen, ook EZ wilde dat in dit stadium beslist niet. Pas in een later stadium hebben de initiatiefnemers hun subsidieaanvragen ingediend en hebben daarbij mogelijk wel onderhandeld. De heer Tiesinga was daar niet bij betrokken. Wel heeft de deelname van de heer Tiesinga aan de stuurgroep en de overleggen bij EZ in de publieke beeldvorming bijgedragen aan de schijn van belangenverstremgeling. Deze is mede veroorzaakt door zijn (latere) typering van deze nevenfunctie als technisch voorzitter, terwijl hij namens de Koepel wel inhoudelijke standpunten verwoordde in de stuurgroep en bij EZ. De heer Tiesinga had deze typering beter niet kunnen gebruiken. De aard van zijn inbreng in de stuurgroep en bij EZ behelsde immers niet het invullen van een technisch voorzitterschap, maar het inbrengen van en meedenken over de zienswijze van (leden van) de Koepel. De deelname van de heer Tiesinga aan de stuurgroep was bekend bij het college van DenH, hij had hieraan wellicht explicieter aandacht kunnen geven. Dat had dan ook een moment kunnen zijn om de *checks and balances*, die waren afgesproken om het risico van belangenverstremgeling te voorkomen te herijken en waar nodig aan te scherpen (zie onze conclusie bij moment 1). We concluderen dat in zijn optreden naar buiten geen sprake was van belangenverstremgeling.

4. BESLUIT VAN DE HEER TIESINGA OM UIT DE FUNCTIE VAN KOEPELVOORZITTER TE TREDEN

Vraag: Was het stoppen met zijn voorzitterschap van de Koepel een goed en tijdig besluit?

Conclusie van de onderzoekers: De feiten geven aan dat geen sprake is geweest van belangenverstrengeling. Toch worden in de media en door verschillende personen vraagtekens geplaatst bij zijn voorzitterschap van de Koepel en de combinatie daarvan met de functie als dijkgraaf. Bij nevenfuncties bestaat het risico dat in de publieke beeldvorming de schijn van belangenverstrengeling ontstaat. Hierop was door de heer Tiesinga geanticipeerd door van tevoren afspraken met de leden van de Koepel te maken over het beëindigen van zijn nevenfunctie in het geval zijn voorzitterschap bij de Koepel spanning zou opleveren met het waterschap. Gezien de vraagtekens die werden gesteld is het goed dat hij is gestopt met deze nevenfunctie. De heer Tiesinga heeft een voor hem passend moment afgewacht. Tegen de achtergrond van deze argumentatie hebben wij begrip voor het gekozen moment, maar kunnen we (met de kennis van nu) stellen dat het wijzer was geweest om eerder te besluiten met deze nevenfunctie te stoppen.

5. INDIENING VAN NIEUWE AANVRAGEN WATERVERGUNNINGEN

Vraag: In hoeverre is het indienen van de nieuwe aanvragen voor watervergunningen te beschouwen als een wijs besluit?

Conclusie van de onderzoekers: Strikt genomen is het niet nodig om nieuwe aanvragen in te dienen en in behandeling te nemen. Toch concluderen we dat nieuwe aanvragen naar verwachting alleen maar voordelen voor alle betrokken partijen op zullen leveren. Dat geldt voor de initiatiefnemers, voor het waterschap en voor degenen die bedenkingen hebben en bezwaar willen aantekenen. Zo ontstaat er meer duidelijkheid en transparantie over te volgen procedures voor alle partijen. Verder wordt het bij de beoordeling van de nieuwe aanvragen mogelijk om de meer uitgewerkte bouwplannen en de uitkomsten van inmiddels uitgevoerde onderzoeken naar de invloed van windmolens op de veiligheid van dijken nu in de procedure mee te nemen. Het ingediende ontwerpbesluit bevat uitgebreidere en specifiekere voorschriften, waaraan (de plannen van) de aanvragers moeten voldoen om tot realisatie van het windpark over te kunnen gaan. Ook vinden wij het een goede zaak dat in het nieuwe ontwerpbesluit expliciet is opgenomen dat de later toegevoegde stukken onderdeel worden van het vergunningsdossier. Dit betekent dat deze stukken openbaar zijn en in het kader van de Wet openbaarheid van bestuur (Wob) opgevraagd kunnen worden door derden. We adviseren het waterschap om actief te communiceren wanneer stukken zijn toegevoegd en deze te ontsluiten via de website.

EINDCONCLUSIES

Naast de vijf momenten is ook de externe en interne context beschreven, waarbinnen de feiten zich afspelen. Dit alles leidt tot de volgende eindconclusies:

- 1 De procedure en werkwijze van het waterschap bij de keurontheffing c.q. vergunningverlening aan het windpark Noordoostpolder is correct en zorgvuldig verlopen volgens de geldende regels.
- 2 Wij hebben geen aanwijzingen gevonden van niet-integer handelen door de dijkgraaf in relatie tot het windpark Noordoostpolder. Van belangenverstrengeling is geen sprake geweest.
- 3 Het waterschap is uitstekend in staat en zeer gemotiveerd om de veiligheid van de dijken te borgen, ook als grote windmolens in de nabijheid worden geplaatst.
- 4 Voor vertrouwen in het waterschap zijn niet alleen sterke dijken nodig, maar ook uitstekende informatievoorziening en communicatie met degenen die zich zorgen maken over de gevolgen van windmolens voor de veiligheid van de dijken.
- 5 Invulling van deze informatievoorziening en communicatie vraagt niet alleen om een goede relatie met partijen die het windpark willen realiseren, maar ook om het onderhouden van een relatie met degenen die zich zorgen maken over de veiligheid van de dijken bij de komst van grote windmolens.

1. INLEIDING

1.1. AANLEIDING

In de zomer van 2011 ontstond commotie over het proces van vergunningverlening met betrekking tot over de ontwikkeling van het windpark Noordoostpolder. In het bijzonder is veel commotie ontstaan over het feit dat de heer Tiesinga, dijkgraaf van het waterschap, in de periode 2003-2009 extern onafhankelijk voorzitter was van de Koepel Windenergie Noordoostpolder. Met name de vraag of, en in welke mate, dit gegeven de besluitvorming binnen het waterschap over het verlenen van keurontheffingen heeft beïnvloed, is aan de orde.

Het waterschap reageerde op deze berichten door het volgende persbericht:

Dijkgraaf betreurt commotie rondom rol Windkoepel

De Koepel Windenergie Noordoostpolder is een vereniging van initiatiefnemers, die gezamenlijk het Windpark Noordoostpolder langs de dijken aan de westkant van de Noordoostpolder realiseren. De Koepel behartigt de gemeenschappelijke belangen van de initiatiefnemers. Tevens is voor de projecten een gezamenlijke milieueffectrapportage, (MER) uitgevoerd.

In de periode juli 2003 tot november 2009 is de heer Tiesinga extern onafhankelijk voorzitter geweest van de Koepel Windenergie Noordoostpolder. Destijds werd deze rol ook wel Technisch voorzitter genoemd. Als zodanig had hij de taak het proces te begeleiden om initiatiefnemers te laten samenwerken en in gezamenlijkheid tot besluiten te komen. De heer Tiesinga was geen lid van het bestuur van de Koepel Windenergie Noordoostpolder. Het betreft een onafhankelijke positie, zonder een persoonlijk belang bij het windpark. Ook heeft de heer Tiesinga de standpunten van de Koepel Windenergie Noordoostpolder verwoord en toegelicht in overleggen, waaronder de stuurgroep Windenergie Noordoostpolder. In dit overleg waren de gemeente Noordoostpolder, de provincie en het Rijk (als zijnde de bevoegde gezagen) vertegenwoordigd.

De heer Tiesinga wil benadrukken dat hij als privépersoon betrokken is geweest bij de Koepel Windenergie Noordoostpolder. Hij heeft niet in zijn functie als dijkgraaf aan de overleggen van de Koepel Windenergie Noordoostpolder deelgenomen.

De heer Tiesinga betreurt dat hij deze positie in het verleden als Technisch voorzitter heeft geduid en begrijpt dat dit tot verwarring heeft geleid. Ook omdat het juist de bedoeling was om daarmee aan te tonen dat het een onafhankelijke positie betrof. Hij betreurt de nu ontstane beeldvorming zeer.

In een ingelaste vergadering van de fractievoorzitters, in aanwezigheid van de heemraden, op maandagavond 1 augustus jl. werd afgesproken dat op korte termijn een onafhankelijk onderzoek zal worden gehouden naar de vergunningverlening door het waterschap aan het Windpark Noordoostpolder. Het onderzoek moet uitsluitend geven

over hoe het proces is verlopen en welke rol dijkgraaf de heer Tiesinga hierin gespeeld heeft.

De secretaris-directeur, de heer Van der Veen, kreeg het verzoek om namens de AV als gedelegeerd opdrachtgever voor het onderzoek te fungeren. Samen met twee fractievoorzitters uit de Algemene Vergadering (AV), en met het afdelingshoofd Concerncontrol en Bestuursondersteuning heeft hij enkele bureaus benaderd en referenties getrokken. Na beraad hebben ze besloten aan WagenaarHoes de opdracht te geven dit onderzoek uit te voeren.

In een eerste gesprek met de onderzoekers werd verkennend gesproken over de planning, over de opbouw en verspreiding van een onderzoekdossier en over de te interviewen personen.

Op 10 augustus jl. toetsten de externe onderzoekers hun onderzoeksopzet en tijdsplanning aan de inzichten van de gedelegeerd opdrachtgever. In het bijzonder werd gesproken over de lijst met de te interviewen personen en instanties, alsmede over de te hanteren gespreksaanpak.

Aansluitend voerden de onderzoekers een kennismakingsgesprek met de heer Tiesinga. Hij werd daarmee geïnformeerd over de te hanteren aanpak, het opgestelde protocol, het vermoedelijke tijdstip van de vraaggesprekken en het vermoedelijke moment van wederhoor.

1.2. ONZE OPDRACHT

Op 4 augustus jl. ontvingen wij de opdracht om de procedure te onderzoeken, die is gevolgd bij de voorbereiding van besluiten, de besluitvorming zelf en het uitvoeren van besluiten met betrekking tot keurontheffingen / watervergunningen ten behoeve van de ontwikkeling van het windpark Noordoostpolder, alsmede naar de rol van de dijkgraaf daarbij.

OPDRACHTGEVER

Voor deze opdracht is de Algemene Vergadering van Waterschap Zuiderzeeland onze opdrachtgever. De secretaris-directeur is gedelegeerd opdrachtgever.

SCOPE

Dit onderzoek kent twee centrale thema's die beide in kaart worden gebracht en geanalyseerd:

- De gevolgde procedure en werkwijze vanaf het komen tot ontvankelijke aanvragen inzake keurontheffingen (m.b.t. de ontwikkeling van het windpark Noordoostpolder) tot heden;
- De rol van de dijkgraaf, de heer Tiesinga daarbij.

De relevante tijdsperiode begint ca. 2003 (komen tot ontvankelijke aanvragen, behandeling keuraanvragen en verlening keurontheffingen) en loopt door tot heden. Indien nodig kon verder in de tijd worden teruggegrepen.

ONDERZOEKSVRAGEN

De opdracht omvat zes onderzoeksvragen, te weten:

1. Geef een nauwkeurig overzicht (feitenrelaas) van de gevolgde procedure, zoals hiervoor onder onderwerp en scope geduid. Welke activiteiten zijn verricht en door wie (functionaris), wie was daar verder bij betrokken? Tot welke besluiten heeft dit geleid, wie (functionaris) heeft deze besluiten genomen en wie was daar verder bij betrokken?
2. Hoe verhoudt het feitenrelaas (1) zich tot datgene wat binnen het waterschap geregeld is op het gebied van verantwoordelijkheden en bevoegdheden van algemeen bestuur (AV), dagelijks bestuur (D&H) en ambtelijke organisatie (regelingen met betrekking tot delegatie en mandaat).
3. Is inzake de vergunningprocedure gehandeld volgens de Algemene wet bestuursrecht (Awb), overige relevante wet- en regelgeving en binnen de kaders van de regelingen m.b.t. mandaat en delegatie van het waterschap?
4. Op welke momenten is in het hiervoor bedoelde feitenrelaas sprake geweest van betrokkenheid van de dijkgraaf?
5. Wat hield die betrokkenheid in en hoe verhiel die betrokkenheid zich (a) met het op dat moment vigerende beleid van Waterschap Zuiderzeeland en (b) met het aan de ambtelijke organisatie verleende mandaat? Is in dit licht op enig moment sprake geweest van beïnvloeding van ambtenaren, waarbij buiten de kaders ((a) en (b)) is getreden?
6. Is bemoeienis van de dijkgraaf op enig moment van dien aard geweest dat gesteld kan worden dat hij zijn positie bij het waterschap bewust in het voordeel van de windparkontwikkeling heeft aangewend?

VERWACHT EINDPRODUCT

Het door de AV gevraagde product is een uitgebreide rapportage waarin een feitenrelaas, analyse en beantwoording van de onderzoeksvragen zijn opgenomen. De rapportage is geschikt om openbaar gemaakt te worden en zowel gericht op de Algemene Vergadering als een extern publiek als doelgroep.

KANTTEKENINGEN EN AANVULLINGEN

In de loop van het onderzoek zijn in goed overleg met de gedelegeerd opdrachtgever en de fractievoorzitters de volgende wijzigingen en aanvullingen in de verleende opdracht aangebracht.

1. Het proces van vergunningverlening binnen het waterschap en het functioneren van de dijkgraaf staan in de opdracht centraal. Voor een goede duiding van de feiten (inclusief de ontstane commotie) was het belangrijk om ons sterker te verdiepen in de processen en krachtenvelden in de externe omgeving van de ontwikkeling van het Windpark Noordoostpolder, alsmede in de ontwikkeling van de bestuurlijke en ambtelijke organisatie van het waterschap Zuiderzeeland. De kring van te interviewen personen is afgestemd op deze bredere scope. We hebben ruim twintig interviews gehouden met personen die in bestuurlijk en in

ambtelijke rollen nauw betrokken waren, zowel binnen de organisatie van het waterschap als bij de Windkoepel en de Stuurgroep Windpark Noordoostpolder. Ook hebben we in de loop van ons onderzoek overwogen om opposanten van het windpark te interviewen. In overleg met de gedelegeerd opdrachtgever, de plaatsvervangend dijkgraaf en fractievoorzitters hebben we daarvan afgezien om twee redenen. In de loop van het onderzoek bleken de geplande interviews op dit punt voldoende relevante aanvullende en objectief gedocumenteerde informatie op te leveren en verder was de tijdsdruk erg hoog. Overigens ontvingen we ook rechtstreekse berichten uit deze hoek en boden openbare bronnen ons veel informatie over de denkbeelden en werkwijze van personen en groepen die zich zorgen maken over de veiligheid van de dijken en die zich tegen het windpark verzetten.

2. De druk om tot spoedige duidelijkheid te komen was groot, mede vanwege de aanzwellende stroom van berichten in de pers. Wij hebben bij veel gesprekspartners sterk het dilemma ervaren tussen enerzijds 'radiostilte lopende het onderzoek' en anderzijds het belang van snel weerwoord op publieke beweringen om een aanzwellend escalatieproces in te kunnen indammen. In overleg met onze gedelegeerd opdrachtgever is besloten dat onze rapportage op korte termijn in twee etappes aan de AV wordt voorgelegd. De AV is tussentijds geïnformeerd in een mondelinge tussenrapportage op 25 augustus. Op 5 september volgt een openbare AV-vergadering voor de behandeling van het eindrapport, gevolgd door een persconferentie.
3. Voor het waterschap is het belangrijk om op korte termijn de huidige periode van turbulentie te kunnen afsluiten. Openheid en openbare discussie over de onderzoekresultaten en over de daaraan te verbinden conclusies zijn daarvoor van belang. Tegen de achtergrond van de oplopende commotie doet de hiervoor geschetste werkwijze zowel recht aan het belang van openheid en openbaarheid als aan de nodige zorgvuldigheid. Wij hebben daarom in onze werkwijze rekening gehouden met openbaarmaking. Voor ons was dit een reden temeer om goede afspraken te maken over waarborgen ter bescherming van de vertrouwelijkheid en zorgvuldige behandeling van onze bronnen.

1.3. ONZE WERKWIJZE

DE FEITEN BOVEN WATER

De eerste en belangrijkste opgave bestond uit *fact finding*. Het feitenrelaas (hoofdstuk 3) werd opgebouwd aan de hand van het bestuderen van stukken en door middel van ruim twintig interviews.

Bestudering van stukken

Het gaat om stukken van diverse aard en uit diverse bronnen; officiële stukken zoals de Keur, stukken uit het waterschapsarchief zoals collegebesluiten, interne memo's, prints van e-mails, kopieën van brieven, persberichten, et cetera. Sommige stukken werden ons gevraagd ter hand gesteld, andere werden op ons verzoek aangeleverd.

Een belangrijke en handzame rol bij de reconstructie van de loop der gebeurtenissen werd gespeeld door de veelheid van stukken die ons werd aangereikt door het

waterschap. Vanuit de interviews en door externe impulsen zijn in de loop van het onderzoek feiten en zienswijzen toegevoegd die voor een goede duiding van de gebeurtenissen van belang zijn. Alle relevante onderdelen zijn verwerkt in het feitenrelaas (hoofdstuk 3).

Interviews

Voor de keuze, voorbereiding, uitvoering en verslaggeving van de vraaggesprekken met betrokkenen hebben we een gespreksaanpak ontwikkeld en afgestemd met de opdrachtgever

Van de interviews zijn verslagen gemaakt. Deze verslagen zijn vertrouwelijk, eigendom van WagenaarHoes en maken geen integraal onderdeel uit van het rapport. Alle relevante informatie uit de gesprekken is verwerkt in dit rapport.

ONDERZOEK NAAR OPVATTINGEN

Feiten zijn moeilijk te scheiden van interpretaties. In het bijzonder kan de vraag naar de relevantie of de betekenis van feiten niet los gezien worden van een bepaalde visie; een feit heeft betekenis wanneer het past in een 'verhaal'.

Om die reden zijn wij behalve naar 'kale' feiten, ook actief op zoek gegaan naar opvattingen en verwachtingen ten aanzien van de feiten of vermeende feiten. Dat deden we in de interviews met betrokkenen.

TER BESTRIJDING VAN 'TUNNELVISIE'

Wij stapten 'blanco' in het onderzoek, wel beseffend dat onze taak niet bestond uit het vormen van een oordeel. Desondanks vormt men zich (ongewild en deels ook onbewust) reeds vroeg in het feitenonderzoek een beeld van de casus als geheel. Daar kunnen bepaalde oordelen een rol in spelen, die ten onrechte richting kunnen geven aan het verdere verloop en de rapportage van het onderzoek. Men spreekt in dit verband van het verschijnsel 'tunnelvisie'.

Om het eventuele optreden van dit effect tegen te gaan, namen wij de volgende maatregelen:

1. Wij hebben voorgesteld het onderzoek met z'n tweeën uit te voeren, natuurlijk met een duidelijke eindverantwoordelijke in de persoon van René Hooijdonk.
2. Het gespreksprotocol, in het bijzonder op het punt van validatie van gespreksverslagen en op het punt van wederhoor, is een belangrijk hulpmiddel.
3. Wij expliciteerden voor onszelf al spoedig na de start van het onderzoek een 'waarschijnlijk scenario' en stelden daar vervolgens punt-voor-punt een tegengesteld scenario tegenover. Wij beschouwden het als een opgave vooral op zoek te gaan naar die feiten die het eerste scenario zouden falsifiëren dan wel het tweede zouden ondersteunen.
4. In een latere fase van het onderzoek vroegen wij aan collega drs. Ida Wildeboer om met haar kritische bestuurskundige ogen het conceptrapport op mogelijke hiaten, valkuilen en vooroordelen door te lezen.

BEPERKINGEN VAN HET ONDERZOEK

- Wij hebben personen niet onder ede gehoord.

- Tijdens het onderzoek zijn soms vragen naar boven gekomen die een antwoord zouden verdienen, maar die gelet op onze opdrachtschrijving toch door ons onbeantwoord moesten blijven.

2. NORMERENDE KADERS

Hierna geven we een schets van de relevante normerende kaders waaraan de feiten getoetst kunnen worden die thans onderwerp van onderzoek zijn.

Eerst gaan we in op de wet- en regelgeving van de betrokken overheden die voor de planontwikkeling van het windpark Noordoostpolder vooral van belang zijn, achtereenvolgens Rijk, provincie, gemeente en waterschap. Vervolgens gaan we in op het thema bestuurlijke integriteit en de kaders en codes die daarbij als referentiekader kunnen dienen.

2.1. WET- EN REGELGEVING M.B.T. PLANONTWIKKELING WINDMOLENS

RIJK

Milieueffectrapportage

De m.e.r.-procedure is verplicht bij de voorbereiding van plannen en besluiten van de overheid over initiatieven en activiteiten die belangrijke nadelige gevolgen voor het milieu kunnen hebben. Dat geldt ook voor het windpark Noordoostpolder. Voordat de overheid een besluit neemt, moet de initiatiefnemer alle milieueffecten van het project beschrijven in een milieueffectrapport. In dit rapport moeten ook voor een aantal andere oplossingen (de alternatieven) de milieueffecten worden beschreven.

Besluitvorming over dergelijke plannen vraagt altijd om een integrale afweging tussen vele, soms tegenstrijdige, belangen. Een MER-rapport levert de informatie die nodig is om verantwoorde besluiten te nemen. De gegevens in het rapport moeten juist en controleerbaar zijn. De initiatiefnemer moet deze zogenaamde leemten in kennis apart vermelden, voor zover ze relevant kunnen zijn voor de besluitvorming.

De Commissie voor de m.e.r. is een bij wet ingestelde onafhankelijke adviseur bij m.e.r.-procedures. Zij adviseert de overheid (het bevoegd gezag) over de inhoud en kwaliteit van milieueffectrapporten.

Rijkscoördinatieregeling

Het windpark Noordoostpolder is in 2009 door de rijksoverheid aangewezen als project van nationaal belang waarop de Rijkscoördinatieregeling (Rcr) van toepassing is. Projecten op het gebied van energie-infrastructuur die van nationaal belang zijn, worden gecoördineerd door de minister van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie (EL&I). In deze regeling worden de verschillende besluiten (vergunningen en ontheffingen) die voor een project nodig zijn tegelijkertijd en in onderling overleg genomen.

Alle besluiten voor een project worden in principe tegelijkertijd in ontwerp ter inzage gelegd. Op dat moment kan iedereen daarop een zienswijze geven. De overheden nemen daarna de definitieve besluiten ook weer tegelijkertijd, rekening houdend met de ontvangen adviezen en zienswijzen. Als een burger of organisatie die belanghebbend is bij het besluit het niet eens is met een of meer van de besluiten, kan hij beroep instellen

bij de afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State. Deze laat zich adviseren door de Stichting Advisering Bestuursrechtspraak (StAB), die als onpartijdige deskundige de bestuursrechter desgevraagd adviseert over geschillen op het gebied van het fysieke leefmilieu.

De Wet ruimtelijke ordening (Wro) maakt het sinds 2009 mogelijk dat indien sprake is van nationale belangen de minister van VROM (inmiddels I&M) een eigen bestemmingsplan (inpassingsplan genoemd) kan vaststellen. Bij een project dat onder de rijkscoördinatie regeling valt neemt dus niet de gemeente, maar het Rijk het ruimtelijke besluit.

Veel verantwoordelijkheden blijven bij rijkscoördinatie echter in eerste instantie ongewijzigd:

- De initiatiefnemer blijft verantwoordelijk voor een goede projectvoorbereiding en het aanvragen van alle benodigde vergunningen en ontheffingen.
- De vergunningen en ontheffingen, ook wel 'uitvoeringsbesluiten' genoemd, blijven de verantwoordelijkheid van dezelfde overheden als wanneer het project niet door het Rijk gecoördineerd zou worden. Het waterschap beslist als bevoegd gezag zélf over de aangevraagde ontheffing van de Keur (c.q. over de watervergunning).

De coördinerende minister bepaalt, in overleg met de betrokken overheden, wanneer alle ontwerpbesluiten en definitieve besluiten genomen worden. Ook verzorgt deze minister de kennisgeving en terinzagelegging van de (ontwerp-)besluiten. Alle logistieke taken van de coördinerende minister worden door het Bureau Energieprojecten (Ministerie van EL&I) uitgevoerd: coördinatie met de betrokken partijen, kennisgeving en terinzagelegging, ontvangen van inspraak, et cetera.

Als een uitvoeringsbesluit op problemen stuit, heeft de coördinerend minister de mogelijkheid om, in overleg met de minister tot wiens vakgebied het besluit behoort, dit besluit zelf te nemen. Hier wordt terughoudend mee omgegaan.

Beleidsregel voor het plaatsen van windturbines op, in of over rijkswaterstaatswerken

Deze beleidsregel geeft aan dat plaatsing van windturbines niet wordt toegestaan in de kernzone van de primaire waterkering. De plaatsing van windturbines buiten de kernzone wordt slechts toegestaan mits dit geen negatieve gevolgen heeft voor de waterkerende functie van de primaire waterkering.

Waterschapswet

Waterschappen zijn organisaties van functioneel bestuur. Zij voeren hun taken uit binnen de kaders zoals die door de algemene democratie (op het niveau van Rijk, provincie en gemeente) worden opgesteld en vertalen deze in uitvoeringsgericht beleid en beheermaatregelen.

De taken van de waterschappen zijn vermeld in deze wet. Sommige taken zijn sinds 2009 verder uitgewerkt in de Waterwet.

Waterwet

De nieuwe Waterwet (2009) houdt onder meer in dat diverse vroegere vergunningen en ontheffingen voortaan in één watervergunning worden opgenomen. Door het samenvoegen van meerdere vergunningen nemen de bureaucratie en de regeldruk voor burgers en bedrijven af. De Waterwet sluit goed aan op de nieuwe Wet ruimtelijke ordening, waardoor de relatie met het ruimtelijke omgevingsbeleid wordt versterkt. Zo gaat de keurontheffing op in de watervergunning.

PROVINCIE

Omgevingsplan Flevoland 2006

In het Omgevingsplan 2006 hebben Provinciale Staten de plannen voor de toekomstige ontwikkelingen tot 2015 gebundeld. Hierin staat de planologische keuze voor een geclusterde opstelling van windmolens langs polderdijken in de Noordoostpolder, op vijf voorkeurslocaties. Deze keuze past binnen het rijksbeleid en ligt in het verlengde van het vorige provinciale Omgevingsplan (2000), en van de eerdere discussie in de gemeente Noordoostpolder over het beleid ten aanzien van windenergie.

Beleidsregel windmolens

In 2001 heeft de provincie Flevoland een Beleidsregel plaatsing windmolens (1 maart 2001) vastgesteld, die vervolgens per 1 juli 2005 werd ingetrokken. Een uitzondering is gemaakt voor de grootschalige windparken in de Noordoostpolder en Zeewolde. In 2008 werd een nieuwe Beleidsregel windmolens van kracht, die eisen stelt aan de toegestane windmolenopstellingen en windmolens. Deze beleidsregel is gericht op het saneren en opschalen van de huidige situatie en daarmee concentratie en beperking van het aantal windmolenopstellingen. Zo moeten opstellingen een omvang hebben van minimaal 12 windmolens en moeten nieuwe windmolens een minimale ashoogte hebben van 100 meter.

GEMEENTE

Tot 2009 hadden de gemeenten de bevoegdheid om ten behoeve van het windpark Noordoostpolder bestemmingplannen vast te stellen. Doordat in 2009 het windpark onder de rijkscoördinatieregeling valt, ligt sindsdien bij de minister van IenM de bevoegdheid om een inpassingsplan vast te stellen dat qua functie in de plaats treedt van het vroegere bestemmingsplan.

Beleidsvraagstukken rondom het plaatsen en beheren van windmolens zijn dus in de loop der tijd opgeschoven van het gemeentelijke domein naar de schaal van provincie en Rijk. De discussie in de gemeente Noordoostpolder in de jaren negentig van de vorige eeuw is daarvan een goede illustratie. Waar de bevoegdheden toen nog op gemeentelijk niveau lagen zijn deze inmiddels verschoven naar de provincie of naar rijksniveau. Dit laat onverlet dat gemeenten een belangrijke rol hebben en houden bij de voorbereiding en de uitvoering van de ontwikkeling, de realisatie en het beheer van windmolenopstellingen en windmolens.

WATERSCHAP

Keur

De keur is de verordening van het waterschap. Voor de handelingen aan of nabij de waterkeringen of watergangen is een keurvergunning nodig. Dat geldt ook voor de plaatsing van binnendijkse windmolens. De centrale begrippen zijn veiligheid, ecologische kwaliteit, beheer en toezicht.

De Waterwet 2009 impliceert grote wijzigingen voor de opzet van de kaders en regelgeving omtrent water en waterbeheer. De voormalige Keur 2000 respectievelijk Keur 2009 zijn dientengevolge vervangen door de nieuwe Keur 2011.

Terzijde merken we op dat het buitendijkse gebied, als het gaat om plaatsing van de in het plan opgenomen buitendijkse windmolens buiten de invloedssfeer van het waterschap Zuiderzeeland valt. Voor buitendijkse windturbines is een vergunning vereist van Rijkswaterstaat ingevolge de Wet beheer rijkswaterstaatswerken. Deze vallen derhalve buiten de scope van dit onderzoek. De bemoeienis van het waterschap beperkt zich met name tot de plekken waar kabels aan land komen en richt zich uiteraard verder op de plaatsing van molens aan de binnenzijde van de waterkeringen.

Beleid waterkeringen

In 2001 werd een collegebesluit genomen over de te stellen voorwaarden aan nieuw te realiseren windmolens op/langs dijken en watergangen, gevolgd door openbare bekendmaking in 2002.

In de periode tot 2009 ontstond steeds meer de behoefte aan een expliciet en samenhangend beleid ten aanzien van waterkeringen.

- In juni 2009 zijn de conceptbeleidsregels voor windmolens, beplantingen en kabels & leidingen door het bestuur vrijgegeven voor inspraak.
- In september 2010 is door de AV het Beleid waterkeringen vastgesteld met een aparte tab over windmolens

Delegatiebesluit

Het delegatiebesluit Waterschap Zuiderzeeland 2007 geeft aan welke bevoegdheden door de Algemene Vergadering aan het college gedelegeerd zijn.

Mandaatbesluit

Het besluit Volmacht, mandaat en machtiging Waterschap Zuiderzeeland 2004 geeft aan welke bevoegdheden het college aan de ambtelijke organisatie mandateert. In later jaren zijn nog enkele wijzigingen aangebracht vanwege veranderingen in de organisatie.

Het algemeen mandaat van de secretaris-directeur kan in lijn met de hiërarchische structuur dieper in de ambtelijke organisatie worden neergelegd. De rapportagelijijn loopt omgekeerd. Bij het verlenen van een (onder)mandaat verkrijgt de mandataris de bevoegdheid om namens het college besluiten te nemen. Daarbij dienen de gestelde randvoorwaarden in acht te worden genomen.

Het verlenen van keurontheffingen is krachtens de keur een bevoegdheid van het college. Het ondermandaat voor het verlenen van keurontheffingen lag tot 2005 op

afdelingsniveau. In 2005 werd het ondermandaat neergelegd op teamleidersniveau. Deze rapporteert aan het desbetreffende afdelingshoofd.

Administratieve organisatie

Het werkproces 'Behandeling van aanvraag voor ontheffing op grond van de keur' geeft gedetailleerd alle stappen van het proces weer, ook voor interne en externe adviezen. De procedure voorziet niet in enige bestuurlijke betrokkenheid of bemoeienis,. Deze procedure is vastgelegd in 'werkwijzer'. Deze is opgesteld met de betrokken medewerkers en vervolgens vastgesteld. Borging vindt plaats in het keurvergunningensysteem. Het team Vergunningverlening is verantwoordelijk voor het beheer van het proces. Rapportage over de uitvoering gebeurt tweewekelijks in het overleg door de vergunningverleners aan de teamleider en periodiek als onderdeel van de management rapportages (marap).

De formele beschrijving dateert van 2006 en is nog niet geactualiseerd. Wijzigingen als de overheveling van de beleidsadvisering naar het team Planvorming waterbeheer en de invoering van de nieuwe Waterwet zijn nog niet opgenomen. Deze zijn al wel meegenomen in het kader van het KAM-project waarin de processen binnen de sector Watersystemen opnieuw beschreven zijn. Het komende half jaar zullen deze geaudit worden op basis waarvan de beschrijvingen zo nodig zullen worden aangepast. De audits richten zich onder andere op de relatie met andere processen, producten en afdelingen.

2.2. HET CONCEPT (BESTUURLIJKE) INTEGRITEIT

HET BEGRIP INTEGRITEIT

De verheldering van het normatieve begrip integriteit is noodzakelijk om de focus van het onderzoek te bepalen en te verhelderen. Aan de hand daarvan kan men pas beoordelen welke feiten en argumenten relevant zijn en welke niet.

In de afgelopen decennia heeft niemand met meer kracht integriteit op de bestuurlijke en maatschappelijke agenda geplaatst dan wijlen minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties mevrouw Dales. Zij heeft het belang van integriteit onderstreept door dit concept voor het voetlicht van machtsbederf te plaatsen:

"Fraude en corruptie zijn zwaarbeladen termen, die een afgebakende strafrechtelijke inhoud hebben. Machtsbederf is breder, het draagt het element van ontbinding, verval, vervaging van normen, in zich. Het gaat mij om het sluipend gevaar van bezoedeling van de ambtelijke en politieke reputatie, van aantasting van integriteit van bestuurders, van ontkenning van de hoge waarden waarvoor de democratische rechtsstaat staat. Machtsbederf kan 'in the end' leiden tot gecorrumpeerd worden, corruptie en fraude."¹

¹ Minister C.I. Dales: *Om de integriteit van het openbaar bestuur*, toespraak gehouden op het VNG-congres, juni 1992.

Het woord 'integriteit' is afgeleid van het Latijnse 'in-teger' (letterlijk: onaangeraakt); in algemene zin: gaafheid, ongeschondenheid, heelijkheid. Integriteit impliceert dat men zicht moet hebben op het geheel van een persoon, i.c. een bestuurder, en dat die bestuurder het beeld van een 'ongedeeld' persoon moet vertonen. Het handelen in bepaalde levenssferen mag niet indruisen tegen de manier waarop men optreedt in andere levenssferen. In het bijzonder verwacht men van de integere bestuurder een levenswandel die niet conflicteert met zijn of haar functioneren in het publieke ambt.

Zo is het schenden van de wet bijvoorbeeld in principe onverenigbaar met een functie in het openbaar bestuur. Met 'in principe' wordt bedoeld dat het hier om een algemeen uitgangspunt gaat. In een specifiek geval kunnen excuses ('redenen van verschoning') gelden. Welke excuses geaccepteerd worden en welke niet, hangt in de praktijk af van de volgende elementen:

- De ernst van de schending;
- In samenhang daarmee: de omvang van de eventuele schade die met de schending is aangericht;
- De intentie waarmee de schending is geschied;
- Het incidentele dan wel structurele karakter van de schending (het kan voor de beoordeling een verschil maken of de persoon in kwestie reeds eerder soortgelijke overtredingen beging);
- De mate waarin met het begaan van de schending ook meer specifieke waarden inzake integriteit in het geding zijn (zie verder).

Uiteraard is bij de beoordeling van integriteit meer aan de orde dan alleen naleving van de wet (zie de volgende paragraaf). Het is bijvoorbeeld niet strafbaar om als lobbyist van een sigarettenfabrikant werkzaam te zijn, maar het is wel onverenigbaar met een functie in een openbaar bestuur dat een anti-rookbeleid voert.

Gelet op de meerduidigheid van het beoordelingskader en op de variërende context, zoals publieke opinie en politieke verhoudingen, kan men stellen dat iedere casus unieke kenmerken heeft.

DE NORMERING VAN INTEGRITEIT IN RELATIE TOT HET WATERSCHAP ZUIDERZEELAND EN HET WINDPARK NOORDOOSTPOLDER

Waterschapswet

De regels over nevenfuncties van de voorzitter en over de daaraan verbonden inkomsten, zijn in 2010 gewijzigd naar aanleiding van de brede discussie over de beloning van politieke ambtsdragers. De heer Tiesinga vervulde zijn nevenfunctie bij de Koepel van 2003 tot 2009. De geldende wettekst over deze periode stelt het volgende.

“De voorzitter vervult geen nevenfuncties waarvan de uitoefening ongewenst is met het oog op de goede vervulling van zijn ambt of op handhaving van zijn onpartijdigheid en onafhankelijkheid of van het vertrouwen daarin. De voorzitter maakt openbaar welke andere functies hij anders dan uit hoofde van zijn ambt vervult.”

Bestuurlijke gedragscode Zuiderzeeland

De Algemene Vergadering van Zuiderzeeland heeft op 27 mei 2008 gesproken over de vaststelling van een bestuurlijke gedragscode. De voorgelegde tekst gaf aanleiding tot het maken van een aantal opmerkingen. Een viertal leden van de Algemene Vergadering heeft een voorstel voor een gedragscode ingediend. Deze gedragscode is door de AV vastgesteld. We merken op dat deze formulering in sterke mate overeenkomt met de tekst uit Deel I van de Modelcode politieke ambtsdragers (zie verderop).

De punten uit van de vastgestelde gedragscode zijn:

1. Dienstbaarheid
Het handelen als bestuurder (m/v) is steeds gericht op de belangen van het waterschap en van de inwoners die daar deel van uitmaken.
2. Functionaliteit
Handelingen van de bestuurder dienen een aanwijsbaar verband te hebben met de functie die de bestuurder in het bestuur vervult.
3. Onafhankelijkheid
Het handelen van een bestuurder wordt gekenmerkt door onpartijdigheid, in die zin dat geen vermenging optreedt met oneigenlijke belangen en dat ook iedere schijn van belangenverstrengeling wordt vermeden.
4. Openheid
Het handelen van een bestuurder is transparant, zodat optimale verantwoording mogelijk is en de controlerende organen volledig zicht hebben in het handelen van de bestuurder en zijn/haar beweegredenen daarbij. Daartoe zal de bestuurder onder meer relevante nevenwerkzaamheden opgeven.
5. Betrouwbaarheid
Op een bestuurder kan men rekenen. Hij/zij houdt zich aan zijn afspraken. Kennis en informatie waarover hij/zij uit hoofde van zijn/haar functie beschikt is bij hem/haar in goede handen en wordt niet gebruikt voor een ander doel dan waarvoor deze is verkregen.
6. Zorgvuldigheid
Een bestuurder zal de burgers en instanties waarmee hij in de uitoefening van zijn/haar functie contact heeft, gelijkwaardig behandelen en met respect bejegenen en hun belangen op correcte wijze afwegen.

Code goed openbaar bestuur

De minister van Binnenlandse Zaken heeft in 2009 de Code goed openbaar bestuur ontwikkeld om de professionaliteit en de betrouwbaarheid van het openbaar bestuur in Nederland te vergroten. Het kabinet nodigde de besturen van alle organisaties van openbaar bestuur uit om in de geest van deze code te handelen. Deze code heeft een andere opzet dan de door de Algemene vergadering op 28 oktober 2008 vastgestelde Bestuurlijke Gedragscode Zuiderzeeland.

De beginselen uit deze code, gevolgd door een bondige samenvatting:

1. Openheid en integriteit
Het bestuur is open en integer en maakt duidelijk wat het daaronder verstaat. Het bestuur geeft in zijn gedrag het goede voorbeeld, zowel binnen de organisatie als daarbuiten.
2. Participatie
Het bestuur weet wat er leeft in de maatschappij en laat zien wat het daarmee doet.

3. Behoorlijke contacten met burgers
Het bestuur zorgt ervoor dat hijzelf en de organisatie zich behoorlijk gedragen in contacten met burgers.
4. Doelgerichtheid en doelmatigheid
Het bestuur maakt de doelen van de organisatie bekend en neemt de beslissingen en maatregelen die nodig zijn om de gestelde doelen te behalen.
5. Legitimiteit
Het bestuur neemt de beslissingen en maatregelen die het mag nemen en die in overeenstemming zijn met geldende wet- en regelgeving. De beslissingen zijn te rechtvaardigen.
6. Lerend en zelfreinigend vermogen
Het bestuur verbetert zijn prestaties en die van de organisatie, en richt de organisatie hier op in.
7. Verantwoording
Het bestuur is bereid zich regelmatig en ruimhartig jegens de omgeving te verantwoorden.

De AV van Zuiderzeeland heeft op 31 maart 2011 over deze code gediscussieerd, heeft daarmee actief ingestemd en heeft aangegeven te willen handelen in de geest van deze code.

Modelgedragscode politiek ambtsdragers

De handreiking integriteit van politiek ambtsdragers bij gemeenten, provincies en waterschappen is een recent product (april 2011) van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten, het Interprovinciaal Overleg, de Unie van Waterschappen en het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Deze handreiking bevat als bijlage een Modelgedragscode politiek ambtsdragers. Deze bevat een concreet toetsingskader ter operationalisering van de eerder vastgestelde Code goed openbaar bestuur.

Tegen de achtergrond van onze onderzoeksopdracht hanteren we hierna deze modelgedragscode als normenkader. Hierna noemen we de punten:

1. Algemene bepalingen
2. Belangenverstrengeling
3. Informatie
4. Geschenken, diensten en uitnodigingen
5. Voorzieningen, bestuurlijke uitgaven, onkostenvergoedingen en buitenlandse dienstreizen

In de bijlage 2 is de integrale tekst van de Modelgedragscode politiek ambtsdragers deel II (vanaf pagina 69) opgenomen. Dit deel bevat de uitwerking van de vijf hierboven genoemde punten die wij in aanvulling op de geldende wettelijke bepalingen, als normenkader hanteren.

CONSEQUENTIES VOOR DIT ONDERZOEK

Refererend aan het geschetste normenkader zal het onderzoek zich richten op het handelen van de heer Tiesinga (als persoon respectievelijk als dijkgraaf), als volgt toe te spitsen:

- Het gaat om het handelen (of nalaten van handelen) dat direct of indirect verband houdt met de windkoepel en de keurontheffing c.q. watervergunning;
- Het handelen of nalaten van handelen dient zo beschreven te worden, dat het zich laat beoordelen op bovengenoemde criteria;
- Om het handelen in het licht van die criteria te kunnen beoordelen, kan niet altijd volstaan worden met de objectieve gegevens, omdat de intentie waarmee gehandeld werd medebepalend kan zijn voor het oordeel;
- Aangezien intenties zich niet op een directe wijze laten onderzoeken, zullen voldoende contextgegevens (*circumstantial evidence*) verzameld moeten worden om een redelijk oordeel toe te laten.

In haar genoemde rede wees len Dales erop dat integriteit een binair begrip is: “Een beetje integer bestaat niet.” Daar staat tegenover dat het geven van een oordeel over de ethische kwaliteit van handelen allerminst een zwart-wit aangelegenheid is. Soms zijn de feiten op zichzelf zo ernstig (of juist zo futiel) van aard dat de vraag naar de achterliggende bedoelingen niet aan de orde hoeft te zijn. Maar waar dit niet het geval is, heeft men te maken met een tussengebied waar de geloofwaardigheid of de integriteit van de bestuurder mede beoordeeld wordt aan de hand van de vraag **met welke bedoelingen en/of vanuit welk referentiekader** de bestuurder gehandeld heeft, of juist heeft nagelaten om te handelen. De taak van de onderzoekers is niet om een oordeel uit te spreken over motieven, maar wél om materiaal in de zin van *circumstantial evidence* aan te dragen dat van belang kan zijn om de intenties achter het handelen van de heer Tiesinga nader te kunnen inschatten en zodoende de opdrachtgever van het onderzoek in staat te stellen de kwaliteit van handelen te kunnen beoordelen.

3. DE FEITEN

Van de gebeurtenissen en ontwikkelingen, die direct of indirect betrekking hebben op de casus (dus niet alleen op de trajecten van keurontheffing/vergunningverlening en het handelen van de dijkgraaf c.q. heer Tiesinga), hebben we een feitenrelaas opgesteld (zie bijlage 1). Binnen deze ruime grenzen hebben de onderzoekers als uitgangspunt gehanteerd dat datgene (mogelijk) relevant is, wat door één of meer instanties of personen, waarnemers en/of betrokkenen danwel door onderzoekers zelf als zodanig wordt beschouwd.

Tegelijk is aan de orde om, in het licht van de normerende kaders, de grote lijnen uit het feitenrelaas zichtbaar te maken. De onderzoekers hebben daarom in het feitenrelaas een selectie gemaakt van de aangeboden feiten welke het, in het licht van de normerende kaders, mogelijk maken tot de kernvragen door te dringen. In het feitenrelaas hebben we de vaststelling van 'normerende kaders' vermeld en *cursief* afgedrukt.

Het feitenrelaas is opgebouwd uit drie kolommen. In de eerste kolom zijn de ontwikkelingen met betrekking tot de plannen voor de windmolens in de Noordoostpolder opgenomen. De tweede kolom omvat de feiten gerelateerd aan de gevolgde procedures binnen het waterschap inzake deze windmolens. In de laatste kolom zijn feiten vermeld die betrekking hebben op de bestuurlijke en organisatorische context binnen het waterschap.

Per kolom is aangegeven welke feiten er in de verschillende jaren of perioden zich hebben voorgedaan.

Voor dit feitenrelaas is gebruik gemaakt van zowel de documenten uit het onderzoeksdossier, de uitkomsten van de interviews als algemene bronnen.

4. OP WEG NAAR CONCLUSIES: ESSENTIËLE MOMENTEN EN CONTEXT

4.1. ESSENTIËLE MOMENTEN EN WIJZE VAN BENADERING

Wanneer wij vanuit de normerende kaders kijken naar het feitenrelaas, komen wij tot vijf punten of momenten die in deze casus van wezenlijk belang blijken te zijn. Deze momenten laten ons inziens de essenties zien die van belang zijn om een oordeel te kunnen geven over het proces van vergunningverlening en over de vraag naar de integriteit van het handelen van de heer Tiesinga (als dijkgraaf met een neventaak en als privépersoon met een neventaak) in deze.

Deze essentiële momenten zijn:

1. De heer Tiesinga wordt onafhankelijk voorzitter van de Koepel
2. Behandeling en verstrekking van de keurontheffingen door het waterschap
3. De heer Tiesinga vertegenwoordigt de Koepel naar buiten
4. Besluit van de heer Tiesinga om uit de functie van Koepelvoorzitter te treden
5. Indiening van nieuwe aanvragen watervergunningen

Aan een korte beschrijving van de wezenlijke momenten koppelen wij telkens een (hulp-)vraag. Daarbij benoemen we de overwegingen zoals die uit het onderzoek naar voren komen. Elk moment wordt afgesloten met de conclusie die wij als onderzoekers trekken aan de hand van het normenkader en de verzamelde feiten.

In de navolgende beschrijving komt de naam van 'de heer Tiesinga' of 'de dijkgraaf' veel voor. Als we spreken over 'hij' of 'hem' of 'zijn', dan bedoelen we de heer Tiesinga respectievelijk de dijkgraaf.

MOMENT 1 DE HEER TIESINGA WORDT ONAFHANKELIJK VOORZITTER KOEPEL

Op 19 augustus 2003 meldt de heer Tiesinga in het college van D&H zijn nevenfunctie als extern technisch voorzitter bij de vergadering van de Koepel Windenergie Noordoostpolder.

Vraag

Was toetreding van de heer Tiesinga als onafhankelijk extern voorzitter van de Koepel een goede zaak?

Overwegingen

1. In het voorjaar 2003 wordt hij officieel benaderd door de Koepel om als voorzitter van de Koepel aan te treden. Ze zijn op zoek naar iemand die het respect heeft van alle partijen in de Koepel. De heer Tiesinga voldoet aan dit profiel.
2. Hij kent ook veel partijen vanwege zijn politieke en bestuurlijke werk. Ook kent hij veel mensen in het werkgebied omdat hij hier is opgegroeid.

3. De Handreiking integriteit van politieke ambtsdragers bij provincies, gemeenten en waterschappen stelt het volgende. “Ook voor fulltime bestuurders zijn nevenfuncties positief te waarderen: uit maatschappelijk, bestuurlijk en persoonlijk oogpunt. Er zit echter ook een risico aan nevenfuncties, vooral die buiten het publiek domein. Dit kan worden opgevangen via goede *checks and balances*. Nevenfuncties kunnen het onafhankelijk oordeel van de ambtsdrager in gevaar brengen, het aanzien van het ambt schaden en de ambtsdrager belemmeren om optimaal te functioneren”. Per punt werken we dit uit:
 - a. Onafhankelijk oordeel. Hij had geen persoonlijke of zakelijke belangen, noch zijn er belangen van het waterschap die zijn onafhankelijk oordeel bedreigen. Voor zijn werkzaamheden bij de Koepel ontvangt hij vacatiegeld, hetgeen binnen de geldende regels is toegestaan. Wij hebben geverifieerd dat hij deze vergoeding fiscaal heeft verantwoord.
 - b. Aanzien van het ambt schaden. De Koepel had een legitieme doelstelling met grote maatschappelijke relevantie.
 - c. Belemmeren om optimaal te functioneren. Het tijdbeslag was te combineren met zijn hoofdfunctie als dijkgraaf, ook waren er geen inhoudelijke wrijvingspunten. Geheel los van deze inhoudelijke benadering constateren we dat de gewekte schijn van belangenverstrengeling in de zomer van 2011 tot veel commotie heeft geleid.
4. Het streven naar een windpark in de Noordoostpolder heeft een breed maatschappelijk draagvlak, maar is niet onomstreden.
5. Het doel van de Koepel is onderlinge afstemming en gezamenlijke opdrachtverlening voor een m.e.r.-onderzoek. Dit doel is niet in strijd met het belang van het Waterschap.
6. Vergunningverlening en keuronthefingen behoren niet tot het aandachtsgebied / de portefeuille van de dijkgraaf. Een heemraad heeft dit onderwerp als aandachtsgebied.
7. Hij heeft het verzoek van de initiatiefnemers toentertijd als volgt beoordeeld:
 - a. Het gaat hier met name om een intern traject binnen de Koepel. Dit paste in zijn voorliefde voor organisatieontwikkeling.
 - b. Hij is graag maatschappelijk betrokken. Hij heeft dan ook de ambitie om iets meer in de samenleving te doen. Dit verzoek paste in deze ambitie.
 - c. Hij voorziet geen spanningen door zijn voorzitterschap bij de Koepel met het waterschap. En als dat zich alsnog zou voordoen, was er met de leden van de Koepel afgesproken dat hij zich zou terugtrekken.
 - d. Hij is bewust geen bestuurder van de Koepel geworden en had dus ook geen bestuursverantwoordelijkheid.
 - e. De vergunningaanvragen worden niet via de Koepel ingediend, maar via de onderliggende entiteiten.
 - f. De relatie tussen het waterschap en de initiatiefnemers werd vanuit het waterschap niet door hem ingevuld, maar door een heemraad dan wel door de ambtelijke organisatie die in deze zelfstandig opereert.
 - g. Woordvoering in de media behoort niet tot de taken van de voorzitter van de Koepel.
8. In augustus 2003 heeft hij in het college van D&H zijn nevenfunctie als voorzitter van de Koepel gemeld. De andere collegeleden hadden er geen problemen mee. Men constateerde hierbij dat hij niet betrokken was bij vergunningverlening. De AV werd hierover geïnformeerd via de vertrouwelijke

verstrekte conceptverslagen van het college, waarin deze melding was opgenomen.

9. Als voorzitter van deze Koepel heeft hij veel tijd en energie besteed om de partijen bij elkaar te houden. Er waren namelijk regelmatig onderlinge discussies tussen de leden van de Koepel. Als voorbeelden noemt hij de discussies over de m.e.r., de SDE-subsidie en het convenant.
10. Er zijn geen afspraken gemaakt over de wijze waarop periodiek de afgesproken *checks and balances* worden geïjkt in het licht van de feitelijke ontwikkelingen.

Conclusie van de onderzoekers

De toetreding van de heer Tiesinga als voorzitter bij de Koepel was maatschappelijk gezien een goede zaak. Voor het Waterschap is dit neutraal te noemen. Er zijn voldoende *checks and balances* ingesteld om het risico van belangenverstremming te voorkomen. Wel ligt het in de rede om voortaan expliciete afspraken te maken over het bewaken van deze *checks and balances*.

MOMENT 2 BEHANDELING EN VERSTREKKING VAN DE KEURONTHEFFINGEN

Drie initiatiefnemers hebben in de jaren 2003 – 2005 ontheffingsverzoeken ingediend. Op 21 juni 2005 sprak het college D&H over een ambtelijk voorstel om nader onderzoek te laten uitvoeren naar de gevolgen van het plaatsen van windturbines langs de Westermeerdijk en Noordermeerdijk, voorafgaand aan het wel of niet verlenen van een keurontheffing. Besloten werd het verzoek tot het verlenen van een keurvergunning zonder verder nader onderzoek af te werken. Eind 2005 – begin 2006 zijn de keurontheffingen verleend. Daarin is een aantal te vervullen voorwaarden genoemd (zie bijlage 3). Zoals overleg over de uitvoering en plaatsing van windturbines, het laten uitvoeren van onderzoeken naar effecten op de stabiliteit van de dijk en overeenstemming over onderhoudswegen en aanpalende werken. De initiatiefnemers moeten aan deze voorwaarden voldoen voordat tot de realisatie van de windturbines mag worden overgegaan. Aansluitend heeft het waterschap een afschrift gestuurd van de keurontheffingen aan de reguliere kring van belanghebbenden, alsmede aan de gemeente Urk.

Vraag

Heeft het waterschap correct en duidelijk gehandeld bij de behandeling en verstrekking van deze keurontheffingen?

Overwegingen

1. Het initiatief voor de collegenotitie van 21 juni 2005 kwam van diverse afdelingen uit de organisatie. Aanleiding was het besef dat nog veel onderzoek nodig zou zijn. In de interviews bleek dat geen van hen eertijds op de hoogte was van de voorwaarden waaraan nieuw te realiseren windmolens moeten voldoen. Deze voorwaarden waren namelijk op 18 september 2001 door het college van D&H vastgesteld. Geen van de ondertekenaars in de lijn heeft dit opgemerkt. Overigens zou het wel beschikbaar hebben van de in 2001 vastgestelde voorwaarden naar het oordeel van alle betrokkenen inhoudelijk niet tot een andere aanpak hebben geleid. Opmerkelijk is de volgende passage uit het besluit d.d. 18 september 2001: "Nagegaan dient nog te worden hoe deze regels juridisch vastgelegd moeten worden." Op dit laatste besluit werd geen actie ondernomen.

2. In het collegeberaad op 21 juni 2005 heeft de dijkgraaf zich niet verschoond omdat het zijns inziens niet ging over de ontheffingsaanvragen, maar over aanvullend beleid voor windmolens.
Het onderwerp was geagendeerd als 'Windturbines langs Wester- en Noordermeerdijk', en het belichtte diverse onbeantwoorde vragen over de kans op en de gevolgen van bijvoorbeeld blikseminslag, breuk van een rotorblad of gondel en het effect van trillingen op de stabiliteit van de kering en op kwelstromen. Als onderzoekers merken we hierbij op dat het lastig is om de aard van het voorstel te typeren. In het college lag niet een concreet ontheffingsbesluit ter tafel, maar ook niet een beleidsvoorstel.
Er is slechts kort over dit onderwerp gesproken, mede omdat de aanwezige heemraden positief tegenover de bouw van windmolens in de nabijheid van waterkeringen stonden. Ze waren van mening dat het verlenen van een keurontheffing mogelijk is, uiteraard binnen randvoorwaarden in verband met de veiligheid. In het overleg heeft de dijkgraaf gemeld dat er eerdere gesprekken met initiatiefnemers zijn geweest (in 2002 en 2003). Deze gesprekken hebben plaatsgevonden, voordat de heer Tiesinga in de Koepel aantrad. In deze gesprekken hebben de dijkgraaf en de aanwezige ambtelijk functionaris benadrukt dat niet gebouwd mag worden in de kernzone en dat het waterschap had toegezegd de aanvraag voor keurontheffing op gebruikelijke wijze in behandeling te zullen nemen. Er is toen geen inhoudelijke, alleen een procesmatige toezegging door het waterschap gedaan. In het collegeberaad is ook opgemerkt dat er op ambtelijk niveau wellicht overleg met de initiatiefnemers is geweest. Verder is in het college opgemerkt dat het waterschap acht moet slaan op één van de 'algemene beginselen van behoorlijk bestuur', namelijk het vertrouwensbeginsel.
3. Vanwege de aard van vrijwel alle keuraanvragen verloopt de procedure geheel binnen de ambtelijke organisatie. Alles wordt volledig ambtelijk afgedaan; ingevolge het mandaatbesluit ondertekent de desbetreffende ambtelijke functionaris de keurontheffingen (c.q. waterbesluiten) namens het college van D&H. Deze procedure is ingericht op de gebruikelijke grote stroom van relatief kleine aanvragen (aanleg duiker, dempen sloot, etc.). Behalve op 21 juni 2005 zijn de desbetreffende aanvragen daarom nooit besproken op bestuurlijk niveau, met de portefeuillehouder of in het college. Men was van oordeel dat deze aanvraag in procedureel opzicht een zaak was als alle andere. Daarbij is derhalve ook geen sprake geweest van inmenging door de heer Tiesinga.
4. De verleende keurontheffingen zijn weinig concreet geformuleerd waar het gaat om de gestelde voorwaarden (zie bijlage 3). Dit heeft als voordeel dat ze ook juridisch houdbaar blijven als de plannen inhoudelijk veranderen (bij aanpassing van de plannen of bouwmethoden). De initiatiefnemers moeten immers door onderzoek aantonen dat ze aan de gestelde voorwaarden voldoen, ook als de plannen veranderen. Het nadeel van deze werkwijze is dat de behandelingsprocedure van de in te dienen onderzoeken en de toetsing daarvan niet een gebaand juridisch pad volgt. De enige (wel stevige) juridische stok achter de deur is het laten stilleggen van het werk, zodra er gebouwd wordt zonder aan de voorwaarden te voldoen.
Op grond van de Algemene wet bestuursrecht wordt door het waterschap elk ontheffingsbesluit ter kennis gebracht aan belanghebbenden (aanwonenden, gemeente, etc.). Daarnaast wordt als het als regel gepubliceerd op de website van het waterschap en wordt aan de aanvrager gemeld welke betrokkenen in

kennis zijn gesteld. Voorts kan met een beroep op de Wet openbaarheid van bestuur (Wob) eenieder de actuele inhoud van het dossier opvragen.

- 5 In januari 2011 hebben de Ministers van EL&I en I&M besloten tot vaststelling van het 'Rijksinpassingsplan Windpark Noordoostpolder'. Binnen dat kader liggen onder meer de drie keurontheffingen ter inzage van 7 januari tot en met 18 februari 2011. Hierover worden zes beroepschriften ingediend bij de Raad van State door verschillende appellanten. In vervolg hierop krijgt StAB de opdracht om deze bezwaarschriften nader te onderzoeken.

Het waterschap krijgt de gelegenheid om verweer te voeren, hetgeen in het verweerschrift d.d. 28 maart 2011 is verwoord. In dit verweerschrift wordt onder meer gerefereerd aan diverse uitgevoerde technische onderzoeken.

- 6 In het StAB-rapport wordt onder meer geconstateerd dat er geen strijdigheid is van de drie ontheffingen met het beleid van de waterschap. Wel wordt opgemerkt dat de ontheffingen weinig specifiek zijn. In hoeverre de ontheffingen voldoende concreet en specifiek zijn om de uitvoerbaarheid ervan te waarborgen, is een vraag van juridische aard, die verder door StAB buiten beschouwing wordt gelaten.

Het StAB-rapport bevestigt dat vergunningen ook onder het huidige beleid verleend zouden kunnen worden. Het rapport maakt verder duidelijk dat de verleende keurontheffingen de realisatie van de plannen nog niet overal mogelijk maken.

Conclusie van de onderzoekers

Het waterschap heeft bij de behandeling en verstrekking van de keurontheffingen juridisch correct en inhoudelijk juist gehandeld. Echter hebben de ambtelijke organisatie en het bestuur ons inziens de impact en omgevingscomplexiteit van de casus onderschat.

De verstrekte keurontheffingen en de gevolgde procedure zijn juridisch weliswaar adequaat, maar de weinig concrete voorwaarden vragen bij deze complexe plannen veel van zowel het waterschap als van aanvragers.

Bovendien is niet duidelijk op welke wijze derden hun betrokkenheid kunnen tonen in het proces van toetsing aan de voorwaarden. Voorts vermelden we dat geen sprake was inmenging van de heer Tiesinga in de procedure.

MOMENT 3 DE HEER TIESINGA VERTEGENWOORDIGT DE KOEPEL NAAR BUITEN

De rol van voorzitter van de Koepel was in de eerste plaats intern gericht, met het oog op afstemming van belangen en samenwerking, onder meer over de m.e.r., de SDE-subsidie en het convenant. Naar buiten toe vertegenwoordigde de heer Tiesinga de Koepel op twee manieren. Hij vertegenwoordigde de Koepel in de stuurgroep Windenergie Noordoostpolder en hij heeft deelgenomen aan oriënterende gesprekken van de initiatiefnemers met het Ministerie EZ inzake mogelijke SDE-subsidie.

Vraag

Heeft de rol van de heer Tiesinga als vertegenwoordiger van de Koepel in zijn optreden naar buiten geïnterfereerd met zijn rol als dijkgraaf en geleid tot belangenverstremming?

Overwegingen

- 1 De bestuurlijke relatie tussen het waterschap en de initiatiefnemers werd vanuit het waterschap niet door de dijkgraaf ingevuld, maar door een heemraad. Hierbij plaatsen we de opmerking dat tot voor kort ook deze portefeuillehouder geheel niet betrokken was bij deze ontheffingsaanvraag c.q. bij de toetsing van de gestelde voorwaarden.

Stuurgroep Windenergie Noordoostpolder

- 2 Op advies van Prof. Riek Bakker is in april 2008 de stuurgroep Windenergie Noordoostpolder opgericht. Mevrouw Bakker heeft, in opdracht van de minister VROM mevrouw Cramer, onderzoek gedaan naar de wijze waarop er een betere afstemming mogelijk is van de plannen inzake het Windpark Noordoostpolder.
- 3 Bij de komst van gedeputeerde mevrouw Blijk nam zij meer het heft in handen wat betreft dit windmolenpark en steunde zij de vorming van de stuurgroep. Op verzoek van en namens de Koepel nam de heer Tiesinga deel aan het overleg.
- 4 De stuurgroep is een overlegorgaan van overheden die het windpark willen realiseren op grond van hun beleid ten aanzien van duurzame energieontwikkeling c.q. hun ruimtelijk beleid. De Koepel Windenergie Noordoostpolder is daarbij uitgenodigd om als representant van de initiatiefnemers aan dit overleg deel te nemen. De stuurgroep is geen besluitvormend gremium.
- 5 Uit oogpunt van vergunningverlening is het waterschap wel bevoegd gezag, maar het heeft – als functionele organisatie – niet als beleidsdoel om windmolens te realiseren of tegen te houden. Daarom is het waterschap niet vertegenwoordigd in de stuurgroep. Evenmin was er vanuit andere doelstellingen van het waterschap een reden om vertegenwoordigd te willen zijn in de stuurgroep.
- 6 De heer Tiesinga heeft zijn deelname aan de stuurgroep op zijn curriculum vitae gezet. Hij zag de deelname aan de stuurgroep niet als iets nieuws, maar als een verlengde van zijn nevenfunctie als voorzitter van de Koepel. Hij had dit explicieter met zijn bestuur moeten bespreken.
- 7 In de stuurgroep waren geen onderwerpen aan de orde in relatie tot het waterschap. In één van de interviews hoorden we dat eenmaal tijdens een vergadering de relatie met het waterschap aan de orde kwam en dat de heer Tiesinga toen onmiddellijk het gesprek hierover heeft afgekapt.
- 8 Elke vergadering van de stuurgroep werd aan de hand van de agenda en de stukken voorbesproken in de Koepel. Zodoende ontving de heer Tiesinga telkens gerichte boodschappen en mandaat. Dit gebeurde op basis van een schriftelijk mandaat besluit dat ondertekend is door de leden van de Koepel.

Overleg met het ministerie van EZ

- 9 De gesprekken bij het Ministerie van EZ waren oriënterend en gericht op mogelijke inpassing van de plannen voor het windpark binnen de SDE-regeling. Er was geen sprake van onderhandelen in deze gesprekken, ook conform de uitdrukkelijke wens van het ministerie. Pas in een later stadium hebben de afzonderlijke initiatiefnemers hun subsidieaanvragen in het kader van de SDE-regeling opgesteld en ingediend. De heer Tiesinga was daarbij niet betrokken.
- 10 De heer Tiesinga heeft aan de gesprekken bij het Ministerie EZ deelgenomen uit nieuwsgierigheid en om zijn rol als voorzitter van de Koepel goed te kunnen vervullen. Hij geeft zelf aan dat hij in deze gesprekken wel het verhaal van de Koepel heeft ondersteund.

- 11 De positieve subsidiebeschikking van het Ministerie van EZ is in juli 2011. Dit is ruim een jaar nadat de heer Tiesinga is gestopt met zijn werk bij de Koepel en in de stuurgroep.

Conclusie van de onderzoekers

Bij de deelname van de heer Tiesinga aan de stuurgroep was geen sprake van belangenverstremgeling. De stuurgroep is een overlegorgaan en niet een besluitvormend gremium. In de stuurgroep was het waterschapsbelang niet aan de orde. Het waterschap in het algemeen en de keurontheffingen in het bijzonder waren geen onderwerp van gesprek in de stuurgroep. De inbreng van de heer Tiesinga in de stuurgroep bestond uit gerichte boodschappen vanuit de Koepel onder mandaat. De heer Tiesinga zat derhalve niet in de stuurgroep 'met twee petten op'. Verder constateren wij dat de keurontheffingen reeds afgegeven waren toen de heer Tiesinga deel ging nemen aan de stuurgroep. Pas in 2010 hebben de aanvragers hun uitwerkingsplannen aan het waterschap aangeboden ter toetsing aan de gestelde voorwaarden. De heer Tiesinga was toen al gestopt met zijn nevenfunctie bij de Koepel en zijn deelname aan de stuurgroep.

Ook in de overleggen bij het Ministerie EZ was geen sprake van belangenverstremgeling. Het waren oriënterende gesprekken over SDE-regeling in relatie tot de plannen voor het windpark. In deze gesprekken was geen sprake van onderhandelen, ook EZ wilde dat in dit stadium beslist niet. Pas in een later stadium hebben de initiatiefnemers hun subsidieaanvragen ingediend en hebben daarbij mogelijk wel onderhandeld. De heer Tiesinga was daar niet bij betrokken.

Wel heeft de deelname van de heer Tiesinga aan de stuurgroep en de overleggen bij EZ in de publieke beeldvorming bijgedragen aan de schijn van belangenverstremgeling. Deze is mede veroorzaakt door zijn (latere) typering van deze nevenfunctie als technisch voorzitter, terwijl hij namens de Koepel wel inhoudelijke standpunten verwoordde in de stuurgroep en bij EZ. De heer Tiesinga had deze typering beter niet kunnen gebruiken. De aard van zijn inbreng in de stuurgroep en bij EZ behelsde immers niet het invullen van een technisch voorzitterschap, maar het inbrengen van en meedenken over de zienswijze van (leden van) de Koepel.

De deelname van de heer Tiesinga aan de stuurgroep was bekend bij het college van DenH, hij had hieraan wellicht explicieter aandacht kunnen geven. Dat had dan ook een moment kunnen zijn om de *checks and balances*, die waren afgesproken om het risico van belangenverstremgeling te voorkomen te herijken en waar nodig aan te scherpen (zie onze conclusie bij moment 1).

We concluderen dat in zijn optreden naar buiten geen sprake was van belangenverstremgeling.

MOMENT 4 BESLUIT UIT DE FUNCTIE VAN KOEPELVOORZITTER TE TREDEN

Op 5 november 2009 meldt de heer Tiesinga in het college van D&H dat hij gaat stoppen met zijn voorzitterschap van de Koepel, in verband met zijn toetreden tot de Eerste Kamer.

Vraag

Was het stoppen met zijn voorzitterschap van de Koepel een goed en tijdig besluit?

Overwegingen

- 1 In de herfst van 2008 werd de heer Tiesinga geïnterviewd door Omroep Flevoland. Onverwacht werd hij bevraagd over zijn nevenfunctie bij de Koepel. Hij heeft zijn rol toen getypeerd als 'technisch voorzitter'.
- 2 Eind oktober 2008 werd deze typering door het Comité Urk Briest aangehaald in een brief aan het bestuur van het waterschap. Het comité vroeg zich af of de combinatie van functies van de heer Tiesinga wel wenselijk is, omdat het waterschap één van de vergunningverleners is. In een brief aan de AV heeft de heer Tiesinga uiteen gezet dat de vergunningverlening aan ambtenaren is gemandateerd en dat bestuurlijke bemoeienis niet aan de orde is. Op basis van ons onderzoek kunnen wij dit bevestigen. Het college beantwoorde de vragen van het Comité inhoudelijk met gelijke strekking.
- 3 Vanaf eind november 2008 tot heden verschoont de dijkgraaf zich op dit onderwerp en wordt vervangen door de plaatsvervangend voorzitter van het college.
- 4 In de AV-vergadering van december 2008 spreekt het Comité Urk Briest in, in vervolg op de eerder gestuurde brief. De dijkgraaf verschoont zich in deze vergadering en wordt vervangen door de plaatsvervangend dijkgraaf.
- 5 Twee bestuursleden hebben hem begin 2009 gewaarschuwd voor de mogelijke beeldvorming en in september ontvangt hij eenzelfde signaal van een collegelid na contact met de burgemeester van Urk.
- 6 De vertrouwenscommissie heeft in het kader van zijn herbenoeming met de heer Tiesinga gesproken over de eerdere waarschuwing van de twee bestuursleden in 2009. Hem is ook expliciet gevraagd of hij zich had bemoeid met de vergunningverlening voor de windmolens in Noordoostpolder, waarop hij ontkennend heeft geantwoord. In dit gesprek is afgesproken dat hij bij aanvaarding van eventuele toekomstige nevenfuncties voortaan vooraf zou toetsen bij de AV.
- 7 Vanaf de eerste signalen van het Comité Urk Briest speelde in het hoofd van de heer Tiesinga de gedachte dat het beter zou zijn met deze nevenfunctie te stoppen, met name vanwege de onrust die ontstond. Wat hem weerhield was zijn inschatting dat de blote mededeling om te stoppen als voorzitter van de Koepel gemakkelijk uitgelegd zou kunnen worden als een erkenning van belangenverstrengeling, terwijl hij juist van menig was dat belangenverstrengeling niet aan de orde was. Om die reden heeft hij gewacht en de gelegenheid van zijn benoeming als lid van de Eerste Kamer aangegrepen om zijn vertrek als koepelvoorzitter bekend te maken.

Conclusie van de onderzoekers

De feiten geven aan dat geen sprake is geweest van belangenverstrengeling. Toch worden in de media en door verschillende personen vraagtekens geplaatst bij zijn voorzitterschap van de Koepel en de combinatie daarvan met de functie als dijkgraaf. Bij nevenfuncties bestaat het risico dat in de publieke beeldvorming de schijn van belangenverstrengeling ontstaat. Hierop was door de heer Tiesinga geanticipeerd door van tevoren afspraken met de leden van de Koepel te maken over het beëindigen van zijn nevenfunctie in het geval zijn voorzitterschap bij de Koepel spanning zou opleveren met het waterschap. Gezien de vraagtekens die werden gesteld is het goed dat hij is gestopt met deze nevenfunctie. De heer Tiesinga heeft een voor hem passend moment afgewacht. Tegen de achtergrond van deze argumentatie hebben wij begrip voor het gekozen moment, maar kunnen

we (met de kennis van nu) stellen dat het wijzer was geweest om eerder te besluiten met deze nevenfunctie te stoppen.

MOMENT 5 INDIENING VAN NIEUWE AANVRAGEN WATERVERGUNNINGEN

Medio 2011 geven de initiatiefnemers te kennen dat zij nieuwe aanvragen voor een watervergunning willen indienen, die in plaats zullen treden van de eertijds verleende keurontheffingen

Vraag

In hoeverre is het indienen van de nieuwe aanvragen voor watervergunningen te beschouwen als een wijs besluit?

Overwegingen: normen en feiten

1. Eerder gaven we aan dat de formulering van de verleende keurontheffingen weinig concreet is waar het gaat om (1) de gestelde voorwaarden en (2) de procedure waarin onderzoeken getoetst worden die door initiatiefnemers worden ingediend ter staving van het voldoen aan deze voorwaarden.
2. Het Ministerie van EL&I vroeg het waterschap of er redenen zijn om de reeds verleende keurontheffingen (thans watervergunningen) te actualiseren. In zijn antwoordbrief (maart 2011) heeft het waterschap gezegd dat de verleende keurvergunningen passen binnen de huidige vastgestelde uitgangspunten. Nadat de bouwplannen en bouwmethode precies duidelijk zijn, wordt door het waterschap nader onderzoek verlangd. Derhalve zijn er geen redenen om de verleende keurontheffingen te actualiseren.
3. Inmiddels hebben de initiatiefnemers de keus gemaakt om nieuwe watervergunningen aan te vragen. Nu de bouwplannen veel verder zijn uitgewerkt kiezen zij voor de heldere inzichtelijke procedure onder de regels van de rijkscoördinatieregeling. Hierdoor is in ieder geval helder welke procedure van toepassing is en welke inspraak- en rechtsbeschermingsmogelijkheden voor derden er zijn.
4. Ook voor het waterschap verdwijnt de ingewikkeldheid die het gevolg is van de wijzigingen in procedures, beleid, wet- en regelgeving in de periode tussen het verlenen van de keurontheffingen en de actuele situatie. De plannen van de initiatiefnemers en de uitgevoerde onderzoeken zullen volgens de thans geldende regels getoetst worden aan de gestelde voorwaarden.
5. In juni 2009 is een werkwijzer voor de procedure 'Verlenen en handhaven vergunningen en algemene regels' vastgesteld.
6. Veel basismateriaal en kennis is inmiddels aanwezig bij het waterschap over de plannen voor de windmolens in de Noordoostpolder. Het waterschap en de initiatiefnemers zijn al ruim vijf jaar met elkaar in gesprek over de mogelijke realisatie van deze windparken. In deze periode heeft het waterschap aangegeven welke zekerheden het waterschap van de initiatiefnemers verwacht en op welke wijze dit aangetoond dient te worden.
7. Het waterschap heeft als beleid om bij dreigend capaciteitstekort ter toetsing van door de initiatiefnemers ingediende onderzoeksrapporten een professioneel bureau in te schakelen om contra-expertise uit te voeren ter beoordeling van de vraag of aan in de ontheffing gestelde voorwaarden voldaan is.
8. Begin augustus 2011 zijn de nieuwe aanvragen ingediend bij het waterschap. Het waterschap heeft deze aanvragen op 11 augustus ontvankelijk verklaard en vervolgens in behandeling genomen. Gestreefd wordt naar een tijdspad dat past

- binnen de lopende beroepstermijnen van de Raad van State. Hiervoor heeft het waterschap met de betrokken medewerkers een strakke planning opgesteld en is er een externe projectleider aangesteld, die de werkzaamheden coördineert.
- 9 Op 22 augustus heeft dit geleid tot de aanbidding van de ontwerpbesluiten aan het Ministerie van EL&I. In het ontwerpbesluit is opgenomen dat de genoemde onderzoeksrapporten, werkplannen, de nog goed te keuren (werk)plannen, overige plannen en onderzoeken conform de voorschriften in dit besluit, na schriftelijke goedkeuring door of namens het waterschap alsnog onderdeel zijn van dit besluit en na goedkeuring als bijlage worden toegevoegd. Daarnaast kan worden vastgesteld dat de voorschriften, die in deze ontwerpbesluiten voor een watervergunning zijn opgenomen, uitgebreider en specifiekere zijn dan de gestelde voorwaarden in de eerder verstrekte keurontheffingen (zie bijlage 5).

Conclusie van de onderzoekers

Strikt genomen is het niet nodig om nieuwe aanvragen in te dienen en in behandeling te nemen. Toch concluderen we dat nieuwe aanvragen naar verwachting alleen maar voordelen voor alle betrokken partijen op zullen leveren. Dat geldt voor de initiatiefnemers, voor het waterschap en voor degenen die bedenkingen hebben en bezwaar willen aantekenen. Zo ontstaat er meer duidelijkheid en transparantie over te volgen procedures voor alle partijen. Verder wordt het bij de beoordeling van de nieuwe aanvragen mogelijk om de meer uitgewerkte bouwplannen en de uitkomsten van inmiddels uitgevoerde onderzoeken naar de invloed van windmolens op de veiligheid van dijken nu in de procedure mee te nemen. Het ingediende ontwerpbesluit bevat uitgebreidere en specifiekere voorschriften, waaraan (de plannen van) de aanvragers moeten voldoen om tot realisatie van het windpark over te kunnen gaan. Ook vinden wij het een goede zaak dat in het nieuwe ontwerpbesluit expliciet is opgenomen dat de later toegevoegde stukken onderdeel worden van het vergunningsdossier. Dit betekent dat deze stukken openbaar zijn en in het kader van de Wet openbaarheid van bestuur (Wob) opgevraagd kunnen worden door derden. We adviseren het waterschap om actief te communiceren wanneer stukken zijn toegevoegd en deze te ontsluiten via de website.

4.2. CONTEXT

Om de feiten te kunnen duiden en conclusies te kunnen trekken is het belangrijk om de context, waarbinnen de feiten zich afspelen, te kennen. In deze paragraaf schetsen wij zowel de externe ontwikkelingen van het windmolenpark als de interne ontwikkelingen van het waterschap die verband houden met deze casus.

EXTERNE CONTEXT: ONTWIKKELING WINDMOLENS NOORDOOSTPOLDER

Vanaf het begin van de jaren '90 werd door verschillende groepen van boeren (windmolenaars) een start gemaakt met de plannen voor gezamenlijke windmolenparken langs dijken van de Noordoostpolder (binnen- en buitendijks). In de loop der jaren zijn steeds meer partijen, onder wie energiemaatschappijen, betrokken geraakt bij de ontwikkeling van deze plannen.

Deze plannen om een windmolenpark te realiseren ontmoetten een breed maatschappelijk draagvlak. Ook overheden stelden zich positief op, onder meer de gemeente Noordoostpolder², provincie Flevoland, de Ministeries EZ en VROM, en ook in de Tweede Kamer was brede steun.

Maar niet iedereen was enthousiast over de komst van steeds grotere windmolens, om verschillende redenen. Sommigen maken zich zorgen over de veiligheid van de dijken, anderen hebben bezwaar tegen het veranderende zicht op Urk (vanuit het water en het land) of over de mogelijke schade aan de natuur en milieu of een combinatie van deze redenen. Er zijn drie belangrijke groepen te onderscheiden, die vraagtekens zetten bij de komst van het windmolenpark of die daartegen ageren, te weten:

- Natuur en milieuorganisaties: deze organisaties lijken zich naar de plannen voor de windmolens te voegen op basis van de uitkomsten van de m.e.r.;
- Direct belanghebbenden in de nabijheid van de geplande windmolens (personen en organisaties o.a. Stichting De Rotterdamse Hoek en het Comité Urk Briest);
- Gemeente Urk en enkele fracties uit de gemeenteraad van Noordoostpolder (zie voetnoot).

Vanaf 1993 is het bestuurlijk proces rond het windenergiebeleid in het algemeen en het windpark Noordoostpolder in het bijzonder opgestart.

We tekenen aan dat de grote afwegingsvragen tussen de geschetste belangen (veiligheid, natuur, milieu, landschap, energievoorziening) onderwerp van discussie van besluitvorming zijn in de algemene democratie. Dus in de gemeenteraad, in Provinciale Staten en op rijksniveau in het parlement.

Het waterschap heeft daarentegen een functionele opdracht, daar gaat het alleen over 'water'. In dit geval vooral over de zorg voor veiligheid door sterke dijken. Het waterschap heeft dus nadrukkelijk niet als opdracht om afwegingen te maken tussen enerzijds 'veiligheid' en anderzijds 'landschappelijk belang', 'energievoorziening' of 'milieu'. Als het gaat om windmolens is waterstaatkundige VEILIGHEID het enige en absolute belang waar het waterschap voor staat. De eerder genoemde brede afwegingsvragen zijn in de AV van het waterschap niet aan de orde geweest, en ze horen daar ook niet thuis.

In verschillende formele en openbare procedures waren er in de periode vanaf 1993 veel formele momenten om bezwaar te maken tegen windmolens in de Noordoostpolder. Soms is door bovenstaande groepen hiervan gebruik gemaakt en soms niet. Voorbeelden hiervan zijn:

- Het bezwaar tegen het Omgevingsplan 2006, dat de gemeente Urk heeft ingediend bij de provincie. Dit bezwaar is door de provincie meegewogen, maar niet gehonoreerd;
- De zienswijze tegen het ontwerp-Inpassingsplan die door gemeente Urk is ingediend bij de ministeries EL&I en I&M. Ook deze is niet gehonoreerd;

² In de afgelopen periode leven bij enkele fracties uit de gemeenteraad wel een aantal vragen over het windmolenpark.

- Bezwaren in het kader van de lopende bezwaarprocedure van het Rijksinpassingsplan 'Windpark Noordoostpolder', die zijn ingediend bij de Raad van State. Deze zijn nog in behandeling.

Door de stuurgroep (in de persoon van de projectdirecteur) en vanuit de afzonderlijke overheden is veel tijd en energie gestopt in de communicatie over het windmolenpark met de verschillende partijen. Ook is geprobeerd om in gesprek te komen met partijen (pro/contra). Om ervoor te zorgen dat bij de realisatie van de plannen zo goed mogelijk de belangen van alle stakeholders worden gediend zijn alle belanghebbende partijen (pro/contra) zo goed mogelijk geïnformeerd.

Veel van deze initiatieven waren gericht op de gemeente Urk. Tot nu toe is het slechts in beperkte mate gelukt om met deze gemeente in gesprek te gaan. Ter illustratie halen we de brief van de heer Verhagen, minister van EL&I aan, die hij op 21 februari jl. naar de Tweede Kamer heeft verzonden. In deze brief schrijft hij onder meer dat snel nadat de rijkscoördinatie-regeling op dit project van toepassing is verklaard, de toenmalige minister van EZ de regio heeft bezocht, waaronder de gemeente Urk. "... Daarnaast hebben mijn ambtsvoorganger en ambtenaren van het ministerie van EZ verschillende keren gesproken met de burgemeester en andere vertegenwoordigers van Urk. Hierbij gaf Urk steeds aan zich alleen te richten op het tegengaan van het windpark. Het gemeentebestuur van Urk is ook niet ingegaan op de expliciete uitnodiging van de provincie Flevoland, in haar rol als voorzitter van de Stuurgroep Windenergie Noordoostpolder van 3 september 2009, om alsnog met elkaar in gesprek te treden over onder andere de ruimtelijke randvoorwaarden van het windpark. Ook in de formele inspraakrondes rond het milieueffectrapport en de ontwerpbesluiten heeft de gemeente Urk duidelijk kunnen maken hoe zij over het voorgenomen windpark dacht. Om Urk tegemoet te komen, is vorig jaar besloten om aan zeven molens uit het oorspronkelijke plan geen medewerking te verlenen. Op deze manier is rekening gehouden met de cultuurhistorische waarden van Urk en de maatschappelijke gevoelens aldaar, ..."

De communicatieaanpak van de betrokken overheden, van de stuurgroep en van de initiatiefnemers in de Koepel, heeft niet kunnen voorkomen dat er in de afgelopen periode in de media veel commotie is ontstaan. Dit ondanks de gevolgde openbare procedures en de vele initiatieven om met verschillende partijen in gesprek te gaan over het windmolenpark. Uit de berichten in de media blijkt dat er heftige emoties leven bij bepaalde partijen die tegen het windpark zijn, mede of vooral uit zorg om de veiligheid van de dijken. Ook onbekendheid met de overheidstaken en die van het waterschap in het bijzonder dragen hieraan bij. De commotie richtte zich recent dan ook vooral op het waterschap en op zijn dijkgraaf. De signalen van onvrede en onmacht richten zich enerzijds op de procedures en op de professionaliteit van handelen van het waterschap. Anderzijds constateren we dat in deze berichten sterk op de man (de heer Tiesinga) wordt gespeeld.

BESTUURLIJKE EN AMBTELIJKE CONTEXT WATERSCHAP ZUIDERZEELAND

Waterschap Zuiderzeeland is in 2000 ontstaan uit een fusie tussen Heemraadschap Fleverwaard., Waterschap Noordoostpolder en een deel van het Waterschap Groot Salland. In het begin kan de organisatie worden gekenschetst als een sterke doe-organisatie, die intern gericht was en ook sterk gefragmenteerd naar gebieden en

naar werksoorten. Daarnaast moest de bedrijfsvoering professioneler, want er moest nog veel geleerd worden om de balans te vinden tussen wat er gedaan moest worden en wat het mocht kosten. In die periode was de bestuursgevoeligheid zwak, evenals de externe oriëntatie. Ook kon de verhouding tussen het bestuur en de organisatie worden verbeterd. Bij verschillende personen (bestuur en organisatie) heerste onvrede over het functioneren van de organisatie, maar dat gold niet voor iedereen.

Deze onvrede heeft in 2003 geleid tot het vertrek van de toenmalige secretaris-directeur en de komst van (eerst) een interim. Dit was de start van een reorganisatietraject. In januari 2004 is de organisatiestructuur van het waterschap aangepast, waarbij vergunningverlening naar een andere afdeling is overgegaan. Per 1 april 2004 startte de huidige secretaris-directeur. Na de reorganisatie is een nieuwe opzet van planning en control geïmplementeerd en is er gewerkt aan cultuurverandering. In deze periode was het intern erg onrustig.

In 2008 werd de reorganisatie geëvalueerd en is de organisatie op onderdelen anders vorm gegeven, gevolgd door een organisatieontwikkelingsproject. Bij dit project was de inzet gericht op versterking van de beleidscapaciteit en kaderstelling in wisselwerking met de beheerorganisatie, en op versterking van de bestuurlijke aansturing. Intussen zijn vele initiatieven genomen, die vaak nog in uitvoering zijn zoals het KAM-project, de verbreding van projectmatig werken en de introductie van programmasturing. In de hele organisatie wordt veel aandacht besteed aan de verdere verbetering.

Ook zijn er in de periode vanaf 2000 tot heden belangrijke ontwikkelingen te constateren in de stijl van werken van de bestuursorganen; de Algemene Vergaderingen en van de colleges van D&H. Met de introductie van de nieuwe Waterschapswet is de AV meer programmatisch gaan sturen. Ook wordt de AV meer en eerder betrokken bij belangrijke ontwikkelingen. Zo is in 2008 het huidige college, in vervolg op een wens vanuit de AV, gestart met het werken met portefeuilles en met een werkplanning die vanuit het bestuurlijke beleidsprogramma is opgebouwd.

Ook het werken met 'beleid' is langzamerhand versterkt. Zo is in de jaren 2008 – 2010 door het waterschap gewerkt aan de totstandkoming van het beleid Waterkeringen, inclusief de nodige openbare procedures. In april 2010 is dit beleid, inclusief een uitwerking over windmolens, volledig vastgesteld.

Kijkend naar alle interne ontwikkelingen binnen het waterschap kan worden geconstateerd dat zowel de organisatie als het bestuur gewerkt hebben aan verdere professionalisering van het waterschap, en met succes. Vanuit ons referentiekader zijn er wel een aantal verbeterpunten te benoemen waardoor het waterschap in de toekomst nog beter kan functioneren. Maar deze punten vallen buiten de scope van de opdracht. Met de gedelegeerd opdrachtgever (de secretaris-directeur) is afgesproken om deze punten in een aparte notitie te verwerken als "bijvangst" van ons onderzoek.

5. CONCLUSIES

5.1. DE ZES ONDERZOEKSVRAGEN

In de opdrachtformulering zijn zes onderzoeksvragen opgenomen. In deze paragraaf geven wij antwoorden op deze vragen

VRAAG 1: FEITENRELAAS

Geef een nauwkeurig overzicht (feitenrelaas) van de gevolgde procedure, zoals hiervoor onder onderwerp en scope geduid. Welke activiteiten zijn verricht en door wie (functionaris), wie was daar verder bij betrokken? Tot welke besluiten heeft dit geleid, wie (functionaris) heeft deze besluiten genomen en wie was daar verder bij betrokken?

Antwoord 1

In bijlage 1 is dit feitenrelaas opgenomen.

VRAAG 2: VERHOUDING MET DELEGATIE- EN MANDAATBESLUITEN

Hoe verhoudt het feitenrelaas (1) zich tot datgene wat binnen het waterschap geregeld is op het gebied van verantwoordelijkheden en bevoegdheden van algemeen bestuur (AV), dagelijks bestuur (D&H) en ambtelijke organisatie (regelingen met betrekking tot delegatie en mandaat)?

Antwoord 2

De in het feitenrelaas vermelde besluiten zijn alle genomen door personen of instanties die daartoe bevoegd waren ingevolge de delegatie- en mandaatbesluiten.

Bij het feit dat deze beslissingen in ondermandaat genomen mogen worden, plaatsen we als kritische kanttekening dat de keurontheffingen voor windmolens tot voor kort geen hoog-ambtelijke respectievelijk bestuurlijke aandacht hebben gekregen. Gezien de maatschappelijke impact en omgevingscomplexiteit (en nu de grote media-aandacht) was het wijzer geweest om in dit geval eerder en indringender vanuit het hogere managementniveau in de organisatie aandacht te geven aan het fenomeen 'windpark', de aanpak en risico's, en het dagelijks bestuur (college van D&H) daarover geïnformeerd te houden.

VRAAG 3: BEHANDELING VOLGENS WET- EN REGELGEVING

Is inzake de vergunningprocedure gehandeld volgens de Algemene wet bestuursrecht (Awb), overige relevante wet- en regelgeving en binnen de kaders van de regelingen m.b.t. mandaat en delegatie van het waterschap?

Antwoord 3:

Ja

VRAAG 4: BETROKKENHEID DIJKGRAAF

Op welke momenten is in het hiervoor bedoelde feitenrelaas sprake geweest van betrokkenheid van de dijkgraaf?

Antwoord 4:

De dijkgraaf was niet betrokken bij het verlenen van de keurontheffingen, met uitzondering van de allereerste twee gesprekken met initiatiefnemers (in 2002 en 2003) en in de door ons geschetste bespreking van dit onderwerp in de collegevergadering van 21 juni 2005. Behalve in deze bijeenkomsten was de dijkgraaf op geen enkele wijze en in het geheel niet betrokken bij de behandeling van de aanvragen, bij het verlenen van de keurontheffingen, bij de verdere uitwerking daarvan en bij de nieuwe aanvragen.

In al onze interviews hebben wij hiernaar gevraagd en het antwoord is zeer eenduidig. Men kent de heer Tiesinga als een betrokken dijkgraaf, die bestuurt op hoofdlijnen. Hij toont respect voor de portefeuilles van de heemraden door afstand te houden. Dat geldt ook voor zaken die in de organisatie zijn belegd.

VRAAG 5: BEÏNVLOEDING DOOR DIJKGRAAF

Wat hield die betrokkenheid in en hoe verhiel die betrokkenheid zich (a) met het op dat moment vigerende beleid van Waterschap Zuiderzeeland en (b) met het aan de ambtelijke organisatie verleende mandaat? Is in dit licht op enig moment sprake geweest van beïnvloeding van ambtenaren, waarbij buiten de kaders ((a) en (b)) is getreden?

Antwoord 5

In alle interviews is eenduidig geantwoord dat er geen sprake is geweest van beïnvloeding van ambtenaren over het verlenen van de keurontheffingen of in het vervolgtraject daarna.

VRAAG 6: AANWENDEN POSITIE IN VOORDEEL WINDMOLENPARK

Is bemoeienis van de dijkgraaf op enig moment van dien aard geweest dat gesteld kan worden dat hij zijn positie bij het waterschap bewust in het voordeel van de windparkontwikkeling heeft aangewend?

Antwoord 6

Gezien de feiten uit de schriftelijke bronnen en de gehouden interviews kunnen we concluderen dat de dijkgraaf op geen enkel moment zijn positie bij het waterschap heeft aangewend in het voordeel van het Windpark Noordoostpolder.

5.2. EINDCONCLUSIES

- 1 De procedure en werkwijze van het waterschap bij de keurontheffing c.q. vergunningverlening aan het windpark Noordoostpolder is correct en zorgvuldig verlopen volgens de geldende regels.
- 2 Wij hebben geen aanwijzingen gevonden van niet-integer handelen door de dijkgraaf in relatie tot het windpark Noordoostpolder. Van belangenverstrengeling is geen sprake geweest.
- 3 Het waterschap is uitstekend in staat en zeer gemotiveerd om de veiligheid van de dijken te borgen, ook als grote windmolens in de nabijheid worden geplaatst.
- 4 Voor vertrouwen in het waterschap zijn niet alleen sterke dijken nodig, maar ook uitstekende informatievoorziening en communicatie met degenen die zich zorgen maken over de gevolgen van windmolens voor de veiligheid van de dijken.
- 5 Invulling van deze informatievoorziening en communicatie vraagt niet alleen om een goede relatie met partijen die het windpark willen realiseren, maar ook om het onderhouden van een relatie met degenen die zich zorgen maken over de veiligheid van de dijken bij de komst van grote windmolens.

=====

BIJLAGE 1: FEITENRELAAS

Noot: De vaststelling van normerende kaders is in dit overzicht *cursief* afgedrukt.

	ONTWIKKELING WINDMOLENS IN DE NOORDOOSTPOLDER	WATERSCHAP: PROCEDURE M.B.T. WINDMOLENS NOORDOOSTPOLDER	WATERSCHAP: BESTUURLIJKE EN ORGANISATORISCHE CONTEXT
1993	<i>Windenergiebeleid van de Provincie Flevoland wordt vastgelegd in het Streekplan.</i>		
1994 – 1996	Boeren in het gebied starten met de plannen voor een gezamenlijk windmolenpark langs de drie dijken (binnen- en buitendijks).		
1999	<p><i>Provincie Flevoland stelt een streekplanuitwerking vast voor het windenergiebeleid van 1993 met daarin o.a. contouren locaties Noordoostpolder.</i></p> <p><i>Gemeente Noordoostpolder stelt integraal windbeleid vast voor haar grondgebied. Ze besluit om geen individuele windmolens meer toe te staan en ook niet verder te gaan met plannen voor kleinschalige lijnopstellingen. Na een landschappelijk onderzoek wijst de gemeente een paar locaties aan, waar gezamenlijke windmolen-parken kunnen komen.</i></p> <p>Tevens initieert deze gemeente een platform van initiatiefnemers en ander partijen.</p>		

	ONTWIKKELING WINDMOLENS IN DE NOORDOOSTPOLDER	WATERSCHAP: PROCEDURE M.B.T. WINDMOLENS NOORDOOSTPOLDER	WATERSCHAP: BESTUURLIJKE EN ORGANISATORISCHE CONTEXT
2000	<p><i>Provinciale Staten van Flevoland stellen het Omgevingsplan vast inclusief de windparklocaties Noordoostpolder. Deze komen overeen met de door de gemeente Noordoostpolder aangewezen locaties. Dit vindt plaats volgens een openbare procedure, waarin ook de gemeenten betrokken worden bij regulier ambtelijk en bestuurlijk overleg over dit onderwerp.</i></p> <p>Gemeente Noordoostpolder stelt een platform Windmolens in, waarin verschillende initiatiefnemers en andere betrokken partijen zitting hebben om de windmolenplannen te realiseren.</p>	<p><i>Inwerkingtreding Keur Waterschap ZZL 2000 .</i></p> <p>Het waterschap ZZL wordt per brief geïnformeerd door twee particulieren over de vergunningaanvraag die zij bij de gemeente Noordoostpolder hebben ingediend voor de bouw van windturbines langs de Westermeerdijk</p>	<p>Waterschap ZZL ontstaat uit een fusie tussen Heemraadschap Fleverwaard, Waterschap Noordoostpolder en een deel van het Waterschap Groot Salland.</p>
2001	<p><i>Vaststelling Beleidsregel plaatsing windmolens door provincie Flevoland.</i></p> <p>Platform schakelt Taskforce Windenergie (ministerie van EZ) in om initiatieven te coördineren. Convenant wordt voorbereid.</p>	<p><i>College van Dijkgraaf & Heemraden (D&H) besluit tot vaststelling van de voorwaarden aan nieuw te realiseren windmolens langs dijken en watergangen, voorts dient nog te worden nagegaan hoe deze regels juridisch vastgelegd moeten worden.</i></p>	

	ONTWIKKELING WINDMOLENS IN DE NOORDOOSTPOLDER	WATERSCHAP: PROCEDURE M.B.T. WINDMOLENS NOORDOOSTPOLDER	WATERSCHAP: BESTUURLIJKE EN ORGANISATORISCHE CONTEXT
2002	<p>Ondertekening convenant door initiatiefnemers en andere betrokken partijen uit het platform betreffende de realisatie van windenergie in de gemeente Noordoostpolder.</p> <p>Gemeenteraad Noordoostpolder besluit uitwerkingsvoorstel van de zijde van de initiatiefnemers als beleidsinzet unaniem te ondersteunen.</p> <p><i>De minister van VenW stelt beleidsregel vast voor het plaatsen van windturbines op, in of over rijkswaterstaatswerken. Windturbines worden niet toegestaan in de kernzone van de primaire waterkering. Plaatsing buiten de kernzone slechts toegestaan mits dit geen negatieve gevolgen heeft voor de waterkerende functie van de primaire waterkering.</i></p>	<p><i>Openbare bekendmaking van voorwaarden aan nieuw te realiseren windmolens op/langs dijken en watergangen</i></p> <p>Eerste oriënterend gesprek over plannen windmolens Noordoostpolder op verzoek van een deel van de initiatiefnemers met het waterschap (dijkgraaf en ambtelijke functionaris).</p>	<p>In 2002 leefde er onvrede over functioneren van de organisatie, over met name gebrek aan externe oriëntatie, bedrijfsmatig functioneren, onderlinge samenwerking en bestuursgevoeligheid.</p>

	ONTWIKKELING WINDMOLENS IN DE NOORDOOSTPOLDER	WATERSCHAP: PROCEDURE M.B.T. WINDMOLENS NOORDOOSTPOLDER	WATERSCHAP: BESTUURLIJKE EN ORGANISATORISCHE CONTEXT
2003	<p>Oprichting van (de vereniging) Koepel Windenergie Noordoostpolder met als doel onderlinge afstemming en gezamenlijke opdrachtverlening voor m.e.r.- onderzoek. Keuze voor onafhankelijk externen (die geen bestuurslid zijn en niet ingeschreven zijn bij KvK) als voorzitter en secretaris, om de nodige samenhang en samenwerking te kunnen bewerkstelligen.</p> <p>De heer Tiesinga wordt door de initiatiefnemers gevraagd voor de voorzittersfunctie van de Koepel. Ze zijn op zoek naar iemand die het respect heeft van alle partijen in de Koepel. De heer Tiesinga voldoet aan dit profiel.</p> <p>Opdracht verstrekking door Koepel aan Haskoning voor het begeleiden van de m.e.r. procedure en het opstellen van de MER.</p>	<p>Tweede oriënterend gesprek over plannen windmolens Noordoostpolder tussen initiatiefnemers en het waterschap (dijkgraaf en ambtelijk functionaris).</p> <p>Het waterschap ontvangt ontheffingsverzoek voor de binnendijkse windturbines bij de Westermeerdijk.</p>	<p>Secretaris-directeur vertrekt. Interim secretaris-directeur treedt aan. Start reorganisatie.</p> <p>Melding door de dijkgraaf van zijn nevenfunctie als voorzitter van de Koepel in de vergadering van het college D&H. De andere collegeleden hebben daar geen moeite mee. Mede omdat de dijkgraaf niet betrokken is bij vergunningverlening. Via het (vertrouwelijk) collegeverslag dat alle AV leden regelmatig ontvangen is de melding van de nevenfunctie ook in de AV bekend.</p> <p>Ook is deze nevenactiviteit vermeld op het ter inzage liggende overzicht van nevenactiviteiten van de bestuurders van Waterschap Zuiderzeeland.</p>

	ONTWIKKELING WINDMOLENS IN DE NOORDOOSTPOLDER	WATERSCHAP: PROCEDURE M.B.T. WINDMOLENS NOORDOOSTPOLDER	WATERSCHAP: BESTUURLIJKE EN ORGANISATORISCHE CONTEXT
2004	<p>Startnotitie MER voor windmolens Noordoostpolder gereed en aan verschillende partijen voorgelegd.</p> <p>Indiening zienswijzen op startnotitie door verschillende partijen, die door de onafhankelijke Commissie voor de m.e.r. in haar advies aan de gemeente Noordoostpolder zijn overgenomen. Haskoning is daarmee verder aan de slag gegaan.</p> <p>Eerste opzet van de MER beschikbaar, waarin verschillende alternatieven zijn onderzocht.</p>	<p>Nogmaals ontvangst afschrift ontheffingsverzoek voor windturbines aan Westermeerdijk.</p>	<p>Reorganisatie van het waterschap ZZL (1 januari), gevolgd door een nieuwe opzet van Planning & Control en het werken aan een cultuurverandering.</p> <p><i>Besluit mandaat, volmacht en machtiging Waterschap ZZL 2004. Volgens dit besluit heeft het afdelingshoofd het ondermandaat om beslissingen te nemen op verzoeken m.b.t. de vergunningverlening i.k.v. de Keur ZZL. Hij rapporteert hierover aan het sectorhoofd (maart).</i></p> <p>Komst van huidige secretaris-directeur (1 april).</p>

	ONTWIKKELING WINDMOLENS IN DE NOORDOOSTPOLDER	WATERSCHAP: PROCEDURE M.B.T. WINDMOLENS NOORDOOSTPOLDER	WATERSCHAP: BESTUURLIJKE EN ORGANISATORISCHE CONTEXT
2005	<p>Bespreking alternatieven van windmolenopstellingen met de betrokken gemeenten Lemsterland en Noordoostpolder en de provincies Flevoland en Friesland. In vervolg op deze bespreking is Haskoning verder gegaan met de MER.</p> <p>Tijdelijke stop ingesteld door de provincie Flevoland op de plaatsing van windmolens, met uitzondering van de grootschalige plannen voor windmolens in de Noordoostpolder en bij Zeewolde.</p>	<p>Het waterschap ontvangt ontheffingsverzoeken voor de binnendijkse windturbines bij de Noordermeerdijk en bij de Zuidermeerdijk.</p> <p>Besluit van college D&H inzake windturbines langs Wester- en Noordermeerdijk dat voorafgaand aan de keurontheffingen geen extra onderzoeken gedaan hoeven worden. N.a.v. een notitie van de ambtelijke organisatie is dit onderwerp kort aan de orde geweest in het collegeoverleg (juni 2005).</p> <p>Verlening van keurontheffingen voor het bouwen van windturbines langs de Wester- en Zuidermeerdijk door afdelingshoofd namens het college van D&H, conform mandaat. In de ontheffingen zijn voorwaarden opgenomen, zoals onder meer overleg over de uitvoering en plaatsing van windturbines, onderzoeken naar effecten op de stabiliteit van de dijk en overeenstemming over onderhoudswegen en aanpalende werken. De initiatiefnemers moeten aan deze voorwaarden voldoen voordat tot de realisatie van de windturbines mag worden overgegaan.</p> <p>Een afschrift van de keurontheffingen worden naar onder meer gemeente Urk gestuurd (november/december).</p>	<p>Vorming nieuw college van D&H na de waterschap verkiezing van november 2004. In dit college heeft de heer Naaktgeboren de vergunningen en keurontheffingen in zijn aandachtsgebied.</p> <p>Beraad in de vertrouwenscommissie. Herbenoeming dijkgraaf</p> <p><i>Aanpassing van het Besluit mandaat, volmacht en machtiging Waterschap ZZL 2004. Het ondermandaat om beslissingen te nemen op verzoeken m.b.t. de vergunningverlening i.k.v. de Keur ZZL wordt verleend aan de teamleider Vergunningverlening van EWK .Deze rapporteert hierover aan het afdelingshoofd.</i></p>

	ONTWIKKELING WINDMOLENS IN DE NOORDOOSTPOLDER	WATERSCHAP: PROCEDURE M.B.T. WINDMOLENS NOORDOOSTPOLDER	WATERSCHAP: BESTUURLIJKE EN ORGANISATORISCHE CONTEXT
2006	<p>Openbare procedure ter voorbereiding van het Omgevingsplan door provincie gevolgd.</p> <p>Indiening zienswijze van gemeente Urk bij provincie Flevoland op ontwerp Omgevingsplan 2006. Deze wordt betrokken bij de eindafweging van Provinciale Staten en niet gehonoreerd.</p> <p><i>Provinciale Staten van Flevoland stellen een nieuw Omgevingsplan vast met daarin ongewijzigd de windlocaties Noordoostpolder.</i></p>	<p>Verlening van keurontheffing voor het bouwen van windturbines langs de Noordermeerdijk door afdelingshoofd namens het college van D&H, conform mandaat. In de ontheffing zijn voorwaarden opgenomen, waaraan de initiatiefnemers moeten voldoen voordat tot de realisatie van de windturbines mag worden overgegaan (januari).</p> <p>Ontvangst brief van college B&W gemeente Urk waarin ze aangeeft niet gelukkig te zijn met de verleende keurontheffing voor de bouw van windmolens langs de Zuidermeerdijk (februari).</p> <p>Schriftelijke reactie van waterschap ZZL op brief gemeente Urk waarin is aangegeven dat, als de ruimtelijke plannen uiteindelijk de realisatie van de windturbines niet mogelijk maken, het waterschap in het verlengde daarvan zal meewerken aan het intrekken van de verleende ontheffing (maart).</p>	
2007	<p>In het collegeakkoord 2007-2011 van de provincie is de ambitie opgenomen dat de hoeveelheid in Flevoland opgewekte duurzame energie in 2013 in minimaal 60% van de totale Flevolandse energiebehoefte voorziet.</p>		

	ONTWIKKELING WINDMOLENS IN DE NOORDOOSTPOLDER	WATERSCHAP: PROCEDURE M.B.T. WINDMOLENS NOORDOOSTPOLDER	WATERSCHAP: BESTUURLIJKE EN ORGANISATORISCHE CONTEXT
2008 - 2010	<p>Uitvoering diverse onderzoeken als onderdeel van de m.e.r.- procedure.</p> <p>De gemeente Urk trekt zich terug uit diverse overleggen over 'het hoe', omdat ze tegen het windmolenpark is. Het aangaan van het gesprek hierover is stelselmatig door Urk geweigerd.</p>		
2008	<p>Onderzoek door het bureau van prof. Riek Bakker (in opdracht van Ministerie VROM) over hoe de realisatie van het Windpark kan worden bevorderd. Zij adviseert om (1) een stuurgroep te vormen om samenwerking en afstemming inzake het windpark Noordoostpolder tussen de overheden te stroomlijnen en om (2) de Koepel te verzoeken intern en extern te professionaliseren.</p>	<p>Ontvangst brief Comité Urk Briest over zowel de mogelijke dreiging voor de stabiliteit van de polderdijk als een mogelijke belangenverstrengeling van de dijkgraaf. Ook verzoekt het Comité om de mogelijkheid van spreekrecht te krijgen wanneer de AV het beleid waterkeringen m.b.t. windmolens, kabels en leidingen behandelt (oktober).</p>	<p>Evaluatie van de reorganisatie, gevolgd door een organisatieontwikkelingsproject. Inzet op versterking beleid- en kaderstelling in wisselwerking met de beheerorganisatie en versterking van de bestuurlijke aansturing.</p> <p><i>Vaststelling bestuurlijke gedragscode door de AV (oktober).</i></p>

	ONTWIKKELING WINDMOLENS IN DE NOORDOOSTPOLDER	WATERSCHAP: PROCEDURE M.B.T. WINDMOLENS NOORDOOSTPOLDER	WATERSCHAP: BESTUURLIJKE EN ORGANISATORISCHE CONTEXT
2008 (vervolg)	<p>Oprichting Stuurgroep Windenergie Noordoostpolder, waarin zowel de overheden die het windpark willen realiseren op grond van hun beleid ten aanzien van duurzame energieontwikkeling c.q. hun ruimtelijk beleid, als het consortium van initiatiefnemers dat het project wil realiseren vanwege hun (private) belangen, zitting hebben.</p> <p>De publieke partijen in de stuurgroep zijn bevoegd gezag in het kader van ruimtelijke planvorming rond het Windpark. Er zijn ook publieke partijen die wel bevoegd gezag zijn, maar geen specifiek beleidsmatig belang hebben bij het project vanuit het oogpunt van duurzame energie, zoals het Waterschap, Rijkswaterstaat en de gemeente Lemsterland. Deze hebben geen zitting in de stuurgroep. De gemeente Urk heeft noch een beleidsmatig belang bij de realisering van het Windpark en is ook geen bevoegd gezag en heeft dus ook geen zitting in de stuurgroep. De stuurgroep is een coördinerende en verbindende structuur, geen besluitvormend gremium.</p> <p>De heer Tiesinga wordt geïnterviewd door Omroep Flevoland. Onverwacht wordt hij bevraagd over zijn nevenfunctie bij de Koepel. Hij heeft zijn rol toen getypeerd als 'technisch voorzitter'.</p>	<p>Inspreken door Comité Urk Briest in de AV naar aanleiding van haar brief (december).</p> <p><i>Vaststelling door de AV van het Beleid bouwen nabij primaire waterkeringen (december).</i></p>	

	ONTWIKKELING WINDMOLENS IN DE NOORDOOSTPOLDER	WATERSCHAP: PROCEDURE M.B.T. WINDMOLENS NOORDOOSTPOLDER	WATERSCHAP: BESTUURLIJKE EN ORGANISATORISCHE CONTEXT
april 2008 – april 2010	De heer Tiesinga neemt namens de Koepel deel aan de overleggen van de Stuurgroep op basis van voorafgaand beraad in de Koepel en met schriftelijk mandaat.		De afdeling Communicatie beschikt over een curriculum vitae van de dijkgraaf, waarin zijn functie als voorzitter van de Koepel is aangevuld met zijn lidmaatschap van de stuurgroep als vertegenwoordiger van de Koepel.
eind nov 2008 – heden		De dijkgraaf verschoont zich op dit onderwerp en wordt vervangen door achtereenvolgens de plaatsvervangende dijkgraven, mevrouw Van Oogen (in het vorige college van D&H) en de heer Nieuwenhuis (in het huidige college).	

	ONTWIKKELING WINDMOLENS IN DE NOORDOOSTPOLDER	WATERSCHAP: PROCEDURE M.B.T. WINDMOLENS NOORDOOSTPOLDER	WATERSCHAP: BESTUURLIJKE EN ORGANISATORISCHE CONTEXT
2009	<p>Vorming van het portefeuillehoudersoverleg Windenergie Noordoostpolder, waarin de gemeenten vertegenwoordigd zijn. In dit overleg wordt informatie verstrekt en kan input worden gegeven voor de planontwikkeling.</p> <p><i>De ministers EZ/VROM stellen het inpassingsplan 'Windenergie langs de dijken van de Noordoostpolder (gemeenten Noordoostpolder en Lemsterland)' vast op grond van de Elektriciteitswet en de Wro/Rcr. De gemeenteraden van Noordoostpolder en Lemsterland en provinciale staten van Flevoland en Friesland zijn gedurende een periode van 7 jaren na vaststelling van dit inpassingsplan niet bevoegd een bestemmingsplan, dan wel een inpassingsplan, vast te stellen voor de gronden waarop dit inpassingsplan betrekking heeft.</i></p> <p>Bezoek van de Minister van EZ aan de locatie van het toekomstig windpark. Actiegroep Tegenwind en Stichting De Rotterdamse Hoek zijn niet bij het bezoek aanwezig. Dit hebben ze per brief vooraf aan de minister gemeld (april).</p>	<p>Waarschuwing van twee bestuursleden aan de dijkgraaf voor de combinatie van zijn nevenfunctie als voorzitter Koepel en zijn functie als dijkgraaf (januari).</p> <p>Versturen brief door het Waterschap ZZL naar diverse partijen in zijn gebied met informatie op hoofdlijnen over conceptbeleidsregels windmolens, beplantingen en kabels & leidingen (juni).</p> <p>Eerste behandeling Beleidsregels windmolens, beplantingen en kabels & leidingen in de AV (eind juni).</p> <p>Melding door de dijkgraaf van de beëindiging van zijn nevenfunctie als voorzitter van de Koepel in de vergadering van het college D&H in verband met zijn toetreden tot de Eerste Kamer (november).</p> <p><i>Vaststelling Beleid waterkeringen voor de onderdelen windmolens, kabels en leidingen en beplantingen (december).</i></p> <p><i>Inwerkingtreding Keur Waterschap ZZL 2009 (december)</i></p>	<p>Vorming nieuw college van D&H na waterschap verkiezingen van november 2008. Eerste bestuursprogramma opgesteld. In dit college is de heer Maenhout verantwoordelijk voor de portefeuille Bedrijfsvoering en ook voor vergunningverlening en handhaving.</p> <p>Werkwijzer voor de procedure Verlenen en handhaven vergunningen en algemene regels is en ondertekend door alle betrokken medewerkers en definitief (juni 2009).</p>

	ONTWIKKELING WINDMOLENS IN DE NOORDOOSTPOLDER	WATERSCHAP: PROCEDURE M.B.T. WINDMOLENS NOORDOOSTPOLDER	WATERSCHAP: BESTUURLIJKE EN ORGANISATORISCHE CONTEXT
2009 (vervolg)	<p>De initiatiefnemers voeren een aantal oriënterende gesprekken met het Ministerie EZ over de SDE-regeling in relatie tot het Windpark Noordoostpolder. De heer Tiesinga is bij enkele van deze overleggen aanwezig. Concrete aanvragen door initiatiefnemers komen pas later aan de orde in direct contact tussen initiatiefnemers en het ministerie.</p> <p>Definitieve indiening van de MER door de initiatiefnemers, gevolgd door de indiening van vergunningaanvragen onder de rijkscoördinatieregeling (oktober – november).</p> <p>Subsidieaanvraag door de initiatiefnemers ingediend in de SDE-ronde 2009 voor de nieuw te realiseren binnendijkse windturbines van de Noorder-, Wester- en Zuidermeerdijk.</p>		
2010	<p>Instemming PS Flevoland met amendement om een grotere afstand van windmolens bij Urk te nemen (januari).</p> <p>Formeel bestuurlijk overleg van ministers EZ/VROM over Rijksinpassingsplan Windpark Noordoostpolder met provincies en gemeenten in het gebied.</p>	<p><i>Besluit Nadere invulling van begrip tijdelijke bebouwing. Dit besluit vormt het Beleid Waterkeringen van het Waterschap ZZL, samen met de eerder genomen besluiten over (1) beleid bouwen nabij primaire waterkeringen en (2) beleid waterkeringen voor de onderdelen windmolens, kabels, leidingen en beplantingen, (april).</i></p>	

	ONTWIKKELING WINDMOLENS IN DE NOORDOOSTPOLDER	WATERSCHAP: PROCEDURE M.B.T. WINDMOLENS NOORDOOSTPOLDER	WATERSCHAP: BESTUURLIJKE EN ORGANISATORISCHE CONTEXT
2010 (vervolg)	<p><i>Inwerkingtreding van de Crisis- en Herstelwet (31 maart 2010). Deze wet is ook van toepassing op het Windpark Noordoostpolder.</i></p> <p>Zienswijze tegen ontwerp-Inpassingsplan door gemeente Urk ingediend en niet gehonoreerd Aanvaarding amendement in PS Flevoland om gespreksruimte te bieden voor de dialoog met de gemeente Urk en een finale poging te doen om met elkaar in overleg te gaan over de gevolgen van de windmolens in de Noordoostpolder.</p>		
Medio 2010 – heden		Waterschap begint met beoordeling van door initiatiefnemers inmiddels geconcretiseerde uitwerkingsplannen, in de regel door eigen personeel, zo nodig ook met inschakeling van externe deskundigen.	

	ONTWIKKELING WINDMOLENS IN DE NOORDOOSTPOLDER	WATERSCHAP: PROCEDURE M.B.T. WINDMOLENS NOORDOOSTPOLDER	WATERSCHAP: BESTUURLIJKE EN ORGANISATORISCHE CONTEXT
2011	<p><i>Besluit van de Ministers van E&I en I&M tot vaststelling van het 'Rijksinpassingsplan Windpark Noordoostpolder'. Een groot deel van de onderliggende besluiten liggen van 7 januari tot en met 18 februari 2011 ter inzage.</i></p> <p>Gesprek tussen Minister van EL&I en college B&W Urk op verzoek van de gemeente. In dit gesprek krijgt de gemeente Urk de kans alternatieven aan te dragen voor (een deel) van het windpark, die wel aan enkele voorwaarden moeten voldoen (geen extra geld, geen vertraging, geen schade voor ondernemers).</p> <p>Beroepschriften (39 in totaal) ingediend bij de Raad van State door verschillende appellanten op diverse onderliggende besluiten inzake het Windpark Noordoostpolder. Zes bezwaarschriften hebben betrekking op de drie keurontheffingen. De Raad van State zal naar verwachting in het vierde kwartaal van 2011 hierover uitspraak doen.</p>	<p>Antwoordbrief aan Minister EL&I gestuurd op vraag of er redenen zijn om de reeds verleende keurontheffingen (thans watervergunningen) te actualiseren (maart). De verleende keurvergunningen passen binnen de huidige vastgestelde uitgangspunten. Nader onderzoek is noodzakelijk en wordt verlangd nadat de bouwplannen en bouwmethode precies duidelijk zijn. Op zich zijn er geen redenen om de verleende keurontheffingen te actualiseren.</p> <p>Inschakeling door het waterschap van een extern bureau om contra-expertise uit te voeren ter beoordeling van de vraag of aan in de ontheffing gestelde voorwaarden is voldaan.</p> <p>Het waterschap dient naar aanleiding van de zes ingediende beroepschriften een verweerschrift in bij de RvS, waarin onder meer verwezen wordt naar de resultaten van de diverse uitgevoerde technische onderzoeken op verschillende terreinen (eind maart).</p>	<p><i>Vaststelling Code goed openbaar bestuur door de AV en te handelen in de geest van de code (maart).</i></p>

	ONTWIKKELING WINDMOLENS IN DE NOORDOOSTPOLDER	WATERSCHAP: PROCEDURE M.B.T. WINDMOLENS NOORDOOSTPOLDER	WATERSCHAP: BESTUURLIJKE EN ORGANISATORISCHE CONTEXT
2011 (vervolg)	<p>Overleg tussen het college van B&W Urk en de voorzitter en projectleider van de Stuurgroep (februari) waarin afspraken zijn gemaakt over (1) de procedure van de weging van de alternatieven, (2) mogelijk te maken afspraken over gebiedsgebonden bijdrage (3) samenwerking bij economisch spin-off/ontwikkeling en (4) mogelijkheden voor participatie van de bevolking van gemeente Urk.</p> <p>Aandragen alternatieven door gemeente Urk. Na weging geeft de minister aan dat deze alternatieven niet kunnen voldoen aan de randvoorwaarden en dat de plannen niet worden aangepast. Hierover is de Tweede Kamer geïnformeerd. Wel is in overleg tussen de provincie en het rijk besloten om zeven buitendijkse windmolens te schrappen in het Windpark Noordoostpolder.</p> <p>Diverse overleggen tussen projectleider van de stuurgroep en vertegenwoordigers van gemeente Urk (o.a. de gemeentesecretaris en wethouder Visser) over de uitvoering van de eerder gemaakte afspraken (februari – juli).</p>	<p><i>Inwerkingtreding Keur Waterschap ZZL 2011, vanwege de nieuwe Waterwet (mei)</i></p>	

	ONTWIKKELING WINDMOLENS IN DE NOORDOOSTPOLDER	WATERSCHAP: PROCEDURE M.B.T. WINDMOLENS NOORDOOSTPOLDER	WATERSCHAP: BESTUURLIJKE EN ORGANISATORISCHE CONTEXT
2011 (vervolg)	<p>Bestuurlijk overleg tussen gemeenten Noordoostpolder en Urk (op initiatief van Noordoostpolder) om afspraken te maken over (1) economische samenwerking rond het Windpark en (2) gezamenlijke besteding van de gebiedsgebonden bijdrage (max. 60.000 euro per jaar). In het meest recente overleg (eind juli) heeft B&W van Urk aangegeven geen enkele medewerking te verlenen aan het Windpark en op geen enkele wijze afspraken te willen maken met de gemeente Noordoostpolder over deze twee zaken.</p> <p>Onderzoek door StAB uitgevoerd en rapport opgeleverd in opdracht van de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State n.a.v. de diverse beroepen van appelanten en de ingediende verweren.</p> <p>In dit rapport is men kritisch over de dijkveiligheid. De initiatiefnemers hebben bij de Raad van State gemeld dat in het StAB-rapport het veiligheids criterium van de Westermeedijk per abuis en ten onrechte ook is toegepast op de andere dijken (april -juni).</p> <p>Positieve beschikking afgegeven op subsidieaanvraag in de SDE-ronde 2009 voor de nieuw te realiseren buiten- en binnendijkse windturbines van Windpark Noordoostpolder (juli).</p>	<p>Ontvangst van het rapport van de StAB (juni); zie kolom 1</p> <p>Stichting De Rotterdamse Hoek spreekt het waterschap onder meer aan op het feit dat de drie in 2005 en 2006 verleende keuronthef-fingen niet aantoonbaar alle gepubliceerd werden. De stichting stelt dat procedurefouten gemaakt zijn en verzoekt om een reactie (juni). Het college van D&H wijst in zijn antwoord op het feit dat de coördinatie van de behandeling van de ingestelde beroepen in handen is van het ministerie van EL&I en dat het waterschap de gestelde vragen in de richting van de Raad van State heeft beantwoord. Het waterschap zegt ervan overtuigd te zijn dat geen procedure-fouten zijn gemaakt en verwijst naar de te verwachten uitspraken van de Raad van State.</p> <p>Zienswijze door ZZL naar aanleiding van het StAB rapport aangeboden aan de Raad van State (juli).</p>	<p>Vertrouwenscommissie bespreekt met de dijkgraaf zijn herbenoeming. De dijkgraaf is op dat moment anderhalf jaar geen voorzitter meer van de Koepel. Hij is geweest op de eerdere waarschuwing van bestuursleden in 2009. Hem is expliciet gevraagd of hij zich had bemoeid met de vergunningverlening voor de windmolens in Noordoostpolder, waarop hij ontkennend heeft geantwoord. Met de commissie is afgesproken dat hij eventuele nieuwe nevenfuncties eerst met de fractievoorzitters bespreekt.</p> <p>De voordracht tot herbenoeming is, ter beoordeling en ter doorgeleiding naar de Minister van I&M, voorgelegd aan het college van GS van de provincie Flevoland (begin jul).</p>

	ONTWIKKELING WINDMOLENS IN DE NOORDOOSTPOLDER	WATERSCHAP: PROCEDURE M.B.T. WINDMOLENS NOORDOOSTPOLDER	WATERSCHAP: BESTUURLIJKE EN ORGANISATORISCHE CONTEXT
2011 (vervolg)	<p>Persbericht gemeente Urk, waarin twijfels worden geuit aan de deskundigheid, de zorgvuldigheid en de onafhankelijkheid van het waterschap ZZL m.b.t. het afgeven van drie keurontheffingen inzake het windmolenpark Noordoostpolder en m.b.t. het vervolg daarop.</p> <p>Omroep Flevoland vraagt de gespreksverslagen op van de stuurgroep Windenergie Noordoostpolder.</p> <p>Veel commotie in de media over de nevenfunctie van de heer Tiesinga als voorzitter van de Koepel, in combinatie met zijn functie als dijkgraaf (eind juli tot heden).</p>	<p>Initiatiefnemers dienen nieuwe aanvragen in voor watervergunning m.b.t. de binnendijkse windmolens in Noordoostpolder. Hen was niet voldoende duidelijk hoe de concrete procedure voor de invulling van de diverse voorwaarden uit de bestaande Keurontheffing verloopt. Daarom hebben de initiatiefnemers besloten om nieuwe aanvragen in te dienen die meegenomen kunnen worden in de lopende procedure onder de rijkscoördinatieregeling. Zodoende is in ieder geval helder welke procedure van toepassing is en welke inspraak- en rechtsbeschermingsmogelijkheden er zijn (augustus).</p> <p>Aanvragen zijn ontvankelijk verklaard op 11 augustus en vervolgens in behandeling genomen. Op 22 augustus heeft dit geleid tot de aanbidding van de ontwerpbesluiten aan het Ministerie van EL&I.</p> <p>In het ontwerpbesluit is opgenomen dat de genoemde onderzoeksrapporten, werkplannen, de nog goed te keuren (werk)plannen, overige plannen en onderzoeken conform de voorschriften in dit besluit, na schriftelijke goedkeuring door of namens het waterschap alsnog onderdeel zijn van dit besluit en na goedkeuring worden toegevoegd.</p>	

BIJLAGE 2: MODELGEDRAGSCODE POLITIEK AMBTSDRAGERS (VANAF PAG. 69)

Afkomstig van: www.integriteitoverheid.nl/toolbox/handreikingen/handreiking-integriteit-van-politieke-ambtsdragers-bij-gemeenten-provincies-en-waterschappen.html

DEEL II MODELGEDRAGSCODE POLITIEK AMBTSDRAGERS

1 ALGEMENE BEPALINGEN

- 1.1 Deze gedragscode geldt voor politiek ambtsdragers van gemeenten, provincies en waterschappen tenzij uit de tekst van een gedragsregel anders blijkt.
- 1.2 In gevallen waarin de code niet voorziet of waarbij de toepassing niet eenduidig is vindt bespreking plaats in het dagelijks bestuur of algemeen bestuur.
- 1.3 De code is openbaar en voor iedereen makkelijk toegankelijk.
- 1.4 Politiek ambtsdragers ontvangen bij hun aantreden een exemplaar van de code.
- 1.5 Een politiek ambtsdrager is aanspreekbaar op de naleving van deze code.

2 BELANGENVERSTRENGELING

- 2.1 Een politiek ambtsdrager doet opgave van zijn financiële belangen.
- 2.2 Bij privaat-publieke samenwerkingsrelaties voorkomt de politiek ambtsdrager (de schijn van) bevoordeling in strijd met eerlijke concurrentieverhoudingen.
- 2.3 Een oud-politiek ambtsdrager wordt het eerste jaar na de beëindiging van zijn ambtstermijn uitgesloten van het tegen beloning verrichten van werkzaamheden voor de gemeente, de provincie of het waterschap waaraan hij verbonden was.
- 2.4 Indien de onafhankelijke oordeelsvorming van een politiek ambtsdrager over een onderwerp in het geding kan zijn, geeft hij bij de besluitvorming daarover aan in hoeverre het onderwerp hem persoonlijk aangaat.
- 2.5 Een politiek ambtsdrager die familie- of vriendschapsbetrekkingen of anderszins persoonlijke betrekkingen heeft met een aanbieder van diensten of zaken aan de gemeente, de provincie of het waterschap, onthoudt zich van deelname aan de besluitvorming over de betreffende opdracht.
- 2.6 Een politiek ambtsdrager neemt van een aanbieder van diensten aan de gemeente, de provincie of het waterschap geen geschenken, faciliteiten of diensten aan die zijn onafhankelijke positie ten opzichte van de aanbieder kunnen beïnvloeden.
- 2.7 Een politiek ambtsdrager vervult geen nevenfuncties die een structureel risico vormen voor een integere invulling van de politieke functie.
- 2.8 Een politiek ambtsdrager geeft ten behoeve van de openbaarmaking van zijn nevenfuncties en q.q-nevenfuncties aan voor welke organisatie de functies worden verricht, wat het tijdsbeslag is en of de functies bezoldigd zijn.
- 2.9 Een politiek ambtsdrager behoudt geen inkomsten uit een q.q.-nevenfunctie, tenzij dat op grond van de wet geheel of gedeeltelijk is toegestaan. De inkomsten komen ten goede aan de kas van gemeente, provincie of waterschap. Voor een voltijds bestuurder vindt verrekening plaats met inkomsten uit niet aan het ambt gebonden nevenfuncties.

3 INFORMATIE

- 3.1 Een politiek ambtsdrager gaat zorgvuldig en correct om met informatie waarover hij uit hoofde van zijn ambt beschikt. Hij zorgt ervoor dat stukken met vertrouwelijke gegevens veilig worden opgeborgen en dat computerbestanden beveiligd zijn.
- 3.2 Een politiek ambtsdrager houdt geen informatie achter.
- 3.3 Een politiek ambtsdrager verstrekt geen informatie die vertrouwelijk of geheim is.
- 3.4 Een politiek ambtsdrager maakt niet ten eigen bate of ten bate van zijn persoonlijke betrekkingen gebruik van in de uitoefening van het ambt verkregen informatie.
- 3.5 Een politiek ambtsdrager gaat verantwoord om met de e-mail- en internetfaciliteiten alsmede met de sociale media van de gemeente, de provincie of het waterschap.

4 GESCHENKEN, DIENSTEN EN UITNODIGINGEN

- 4.1 Een politiek ambtsdrager accepteert geen geschenken, faciliteiten of diensten indien zijn onafhankelijke positie hierdoor kan worden beïnvloed. In onderhandelingsituaties weigert hij door betrokken relaties aangeboden geschenken of andere voordelen.
- 4.2 Geschenken en giften die een politiek ambtsdrager uit hoofde van zijn functie ontvangt, worden gemeld en geregistreerd.
- 4.3 Geschenken en giften die een politiek ambtsdrager uit hoofde van zijn functie ontvangt en die een geschatte waarde van meer dan € 50 vertegenwoordigen zijn eigendom van de gemeente, de provincie of het waterschap. Er wordt een gemeentelijke, provinciale of waterschapsbestemming voor gezocht. Geschenken en giften die een waarde van € 50 of minder vertegenwoordigen worden wel gemeld maar kunnen worden behouden.
- 4.4 Geschenken en giften worden niet op het huisadres ontvangen. Indien dit toch is gebeurd, meldt een politiek ambtsdrager dit in het bestuursorgaan waarvan hij deel uit maakt, waarna een besluit over de bestemming van het geschenk wordt genomen.
- 4.5 Aanbiedingen voor privéwerkzaamheden of kortingen op privégoederen worden niet geaccepteerd.
- 4.6 Een politiek ambtsdrager bespreekt in het bestuursorgaan waar hij deel van uit maakt uitnodigingen voor excursies en evenementen op kosten van derden.

5 VOORZIENINGEN, BESTUURLIJKE UITGAVEN, ONKOSTENVERGOEDINGEN EN BUITENLANDSE DIENSTREIZEN

- 5.1 Uitgaven worden uitsluitend vergoed als de hoogte en de functionaliteit ervan kunnen worden aangetoond. Een politiek ambtsdrager is terughoudend bij het in rekening brengen van uitgaven die zich op het grensvlak van privé en publiek bevinden.
- 5.2 Een politiek ambtsdrager declareert geen kosten die reeds op andere wijze worden vergoed.
- 5.3 In geval van twijfel over een declaratie of over het correct gebruik van een creditcard door een bestuurder, wordt dit voorgelegd aan de burgemeester, de commissaris van de Koningin of de waterschapsvoorzitter en zonodig ter besluitvorming aan het dagelijks bestuur.

- 5.4 Een politiek ambtsdrager die het voornemen heeft uit hoofde van zijn functie een buitenlandse reis (daaronder valt ook een reis naar de landen van het Koninkrijk in de Caraïben en de BES-eilanden) te maken of is uitgenodigd voor een buitenlandse reis of werkbezoek op kosten van derden, heeft vooraf toestemming nodig van het bestuursorgaan waar hij deel van uitmaakt. Het gemeentelijk, provinciaal of waterschapsbelang van de reis is doorslaggevend voor de besluitvorming. Indien het toestemming aan een bestuurder betreft wordt het algemeen bestuur van de besluitvorming in het dagelijks bestuur op de hoogte gesteld.
- 5.5 Een politiek ambtsdrager meldt het voornemen tot een buitenlandse reis of een uitnodiging daartoe in het bestuursorgaan waar hij deel van uitmaakt en verschaft daarbij informatie over het doel van de reis, de bijbehorende beleidsoverwegingen, de samenstelling van het gezelschap, de geraamde kosten en de wijze waarop van de reis verslag wordt gedaan.
- 5.6 Het ten laste van de gemeente, de provincie of het waterschap meereizen van de partner van een politiek ambtsdrager naar en in het buitenland is uitsluitend toegestaan als dit gebeurt op uitnodiging van de ontvangende partij en het belang van de gemeente, de provincie of het waterschap daarmee gediend is. Het meereizen van de partner wordt bij de besluitvorming betrokken.
- 5.7 Het anderszins meereizen naar en in het buitenland van derden op kosten van de gemeente, de provincie of het waterschap is niet toegestaan. Het meereizen van derden op eigen kosten is weliswaar niet verboden maar wordt in het algemeen ontraden. In ieder geval wordt dit bij de besluitvorming betrokken.
- 5.8 Het verlengen van een buitenlandse dienstreis voor privédoeleinden is slechts beperkt toegestaan en moet betrokken worden bij de besluitvorming. De extra reis- en verblijfkosten en de fiscale gevolgen komen volledig voor rekening van de politiek ambtsdrager.
- 5.9 Gebruik van gemeentelijke, provinciale en waterschapseigendommen of -voorzieningen voor privé-doeleinden is niet toegestaan tenzij het betreft de bruikleen van een fax, mobiele telefoon en computer die mede voor privédoeleinden kunnen worden gebruikt.⁵¹
- 5.10 Het dagelijks bestuur kan bepalen dat bestuurders voor hun dienstreizen gebruik maken van een dienstauto (met of zonder chauffeur) en dat van de dienstauto gebruik kan worden gemaakt voor woon-werkverkeer of voor de uitoefening van q.q.-nevenfuncties.⁵²

⁵¹ Op grond van de voorbeeld verordening rechtspositie 2006 wordt aan raads- en statenleden geen mobiele telefoon in bruikleen gegeven.

⁵² Voor raads- en statenleden en leden van het AB van een waterschap is het gebruik van een dienstauto niet geregeld.

BIJLAGE 3: VOORSCHRIFTEN IN KEURONTHEFFINGEN 2005/2006

ARTIKEL 2

- 1 De situatie van volgens dit besluit te realiseren werken is aangegeven op de bij dit besluit behorende en gewaarmerkte tekening; de te bouwen en aan te leggen werken dienen overeenkomstig deze situatie te worden uitgevoerd.
- 2 De werkzaamheden dienen te worden uitgevoerd in overleg met en onder toezicht van een opzichter van het waterschap.
- 3 Door het waterschap gegeven aanwijzingen dienen op zo kort mogelijke termijn te worden opgevolgd.
- 4 De afstand tussen de te bouwen windturbines en de insteek van de kwelsloot dient minimaal 15 meter te zijn.
- 5 De ontheffingshouders dienen in overleg te treden en tot overeenstemming te komen met het waterschap over de uitvoering en plaatsing van de windturbines.
- 6 De ontheffingshouders dienen in overleg met het waterschap een grondonderzoek respectievelijk een onderzoek naar de kwel en grondwaterstromen uit te voeren. De onderzoeken dienen aan te tonen dat het bouwen en hebben van de windturbines geen invloed heeft op de stabiliteit van de dijk.
- 7 De ontheffingshouders dienen overeenstemming te hebben met het waterschap over de plaats van de onderhoudsweg en de aanpalende werken zoals kleine bouwwerken en kabels en leidingen.
- 8 Aan te leggen dammen dienen te worden voorzien van een duiker met een minimale doorsnede van 0,40 m.
- 9 Indien grond en/of steenachtige materialen worden gebruikt voor het realiseren van het werk dienen deze te worden toegepast, zoals beschreven in het Bouwstoffenbesluit bodem- en oppervlaktewaterbescherming.
- 10 Beschadigingen welke een gevolg zijn van het te realiseren werk dienen zo spoedig mogelijk na eerste aanzegging van het waterschap te worden hersteld.
- 11 Het overeenkomstig deze ontheffing te realiseren werk dienen voortdurend door de ontheffingshouders in een voor de waterkering en waterbeheersing goede staat te worden onderhouden.

ARTIKEL 3

Indien aan te leggen dammen worden voorzien van een verhard oppervlak (beton/asfaltpad, etc.), dan dient het verhard oppervlak op minimaal 1,00 meter uit de theoretische boven-insteek van het talud van de watergang te worden aangebracht.

ARTIKEL 4

- 1 Het watertransport door de watergangen dient te worden gewaarborgd.
- 2 Ook zolang de werkzaamheden niet volledig zijn uitgevoerd, blijft de onderhoudsplicht gehandhaafd.
- 3 Na afloop van het werk dient het terrein in een ordelijke staat te worden teruggebracht.

ARTIKEL 5

Door of namens het bestuur kan, ter bescherming van waterkering en de waterhuishouding besloten worden dat het werk moet worden opgeruimd, verlegd of gewijzigd. In dat geval wordt deze ontheffing ingetrokken en wordt eventueel een nieuwe ontheffing verleend. Voor zover blijkt dat de ontheffingshouder als gevolg van het hiervoor genoemde besluit schade lijdt of zal lijden, welke redelijkerwijs niet of niet geheel te zijnen laste behoort, kan het bestuur schadevergoeding toekennen. Om in aanmerking te komen voor schadevergoeding dient de ontheffingshouder hiertoe schriftelijk een verzoek in te dienen.

Daarnaast is het bestuur bevoegd de ontheffing in te trekken als de ontheffingshouder niet voldoet aan de in deze ontheffing opgenomen voorschriften.

ARTIKEL 6

Alle krachtens deze ontheffing te verrichten werkzaamheden moeten eenmaal aangevangen, onafgebroken en met spoed worden voortgezet.

ARTIKEL 7

Indien uit waterstaatkundig oogpunt de noodzaak bestaat het conform dit besluit te realiseren werk tijdelijk of definitief te verwijderen of te wijzigen, voor zover een en ander vanuit redelijkheid en billijkheid van de ontheffingshouders kan worden gevraagd, dient de ontheffingshouder na eerste schriftelijke aanzeggen van het college van D&H het werk binnen de gestelde termijnen op eigen kosten te verwijderen of te wijzigen zonder recht op schadevergoeding.

ARTIKEL 8

Ten minste vijf en ten hoogste acht dagen voordat met de uitvoering van het werk wordt begonnen, moet de ontheffingshouder van het voornemen daartoe, onder vermelding van datum en tijd van aanvang, kennis geven aan het waterschap.

BIJLAGE 4: ADVIES STAB INZAKE KEURONTHEFFINGEN

Bron: Rapport Rijksinpassingsplan 'Windpark Noordoostpolder, StAB, 7 april 2011 (pagina's 76-79)

4.8 KEURONTHEFFINGEN

4.8.1 GESCHILPUNTEN

Appellanten 1H, 1R, 1S, 1U, 1AB en 1AE zijn van mening dat de keurontheffingen die in 2005 en 2006 door het Waterschap Zuiderzeeland zijn afgegeven voor het oprichten van windturbines langs de Noordermeerdijk, de Westermeerdijk en de Zuidermeerdijk niet actueel zijn. De ontheffingen zijn volgens appellanten verouderd en niet toegespitst op het huidige type windturbine. Ook merken appellanten op dat de ontheffingen niet met het plan zijn vastgesteld.

Tenslotte zijn appellanten van mening dat het windpark in strijd is met het huidige beleid van het waterschap inzake de waterkeringen.

Verweerders merken op dat het Waterschap Zuiderzeeland heeft geconcludeerd dat de drie verleende keurontheffingen passen binnen het huidige beleid van het waterschap (zie stuk 4, bladzijde 44). Voor het Waterschap Zuiderzeeland zijn er geen redenen om de verleende keurontheffingen te heroverwegen of nieuwe aanvullende voorschriften te stellen. De voorwaarden in de verleende keurontheffingen volstaan volgens het waterschap om elk aanvullend gewenst onderzoek te vragen indien dat noodzakelijk zou zijn in het licht van de stabiliteit van de dijk.

Het waterschap stelt in zijn verweerschrift dat de in 2005 en 2006 verleende keurontheffingen voor het bouwen van windturbines langs de Zuidermeerdijk, de Westermeerdijk en de Noordermeerdijk, zijn getoetst aan de keurregels die toen golden voor het bouwen van windturbines langs waterkeringen (zie stuk 41, bladzijde 5). Destijds waren er volgens het waterschap geen redenen om de ontheffingen niet te verlenen. Initiatiefnemers merken in hun reactie hierover op dat de keurontheffingen, indien deze nu aangevraagd zouden worden, ook onder het huidige beleid verleend zouden worden (zie stuk 5A, bladzijde 87).

4.8.2 VERLEENDE ONTHEFFINGEN

Voor het realiseren van het windpark Noordoostpolder zijn door het Waterschap Zuiderzeeland zes keurontheffingen verleend. In 2005 en 2006 zijn drie keurontheffingen verleend voor het bouwen van windturbines langs de Zuidermeerdijk, de Westermeerdijk en de Noordermeerdijk (zie bijlage StAB-04-05).

In 2010 heeft het waterschap twee keurontheffingen verleend voor het slopen van bestaande windturbines op de Zuidermeerdijk (2 stuks) en op de Westermeerdijk (50 stuks) (zie stuk 3D, tab 22 en tab 31). Ook heeft het waterschap in 2010 een keurontheffing verleend voor het aanleggen van elektriciteitskabels langs en door de Westermeerdijk, de Noordermeerdijk, de kwelsloot en de kavelstoot (zie stuk 3D, tab 6).

Het bezwaar van appellanten betreft de keurontheffingen die in 2005 en 2006 zijn verleend.

Ontheffing Westermeerdijk (EWK/KG/ 2005/1252)

Op 3 november 2005 is door het Waterschap Zuiderzeeland ontheffing verleend voor het bouwen, hebben en onderhouden van windturbines, aanpalende werken, onderhoudspad, kabels en leidingen langs de Westermeerdijk in de Noordoostpolder 11, zoals aangegeven op de bij het besluit behorende en gewaarmerkte tekening (zie bijlage StAB-04-05a).

Ofschoon overeenkomstig het beleid van Waterschap Zuiderzeeland windturbines op de Westermeerdijk in principe niet worden toegestaan, heeft het college van Dijkgraaf en Heemraden overwogen dat "het wenselijk is medewerking te verlenen aan het verzoek van partijen.

Bij het besluit zijn twee tekeningen gevoegd. De eerste tekening heeft de titel 'Projectkaart-Aandeel Vereniging Windenergie Westermeerdijk'. Hierop is langs de Westermeerdijk een strook gedeeltelijk gearceerd en gedeeltelijk zwart gekleurd.

Op de tweede tekening "Projectkaart-Aandeel Acousticon Windpark B.V." is dezelfde strook langs de Westermeerdijk gearceerd en zijn twee gedeelten hiervan groen gekleurd. In artikel 2, lid 1, van de ontheffing is bepaald dat de te bouwen en aan te leggen werken dienen overeenkomstig deze situatie te worden uitgevoerd".

Daarnaast is in artikel 2, lid 5 en lid 7, opgenomen dat de ontheffinghouders met het waterschap tot overeenstemming dienen te komen over de uitvoering en plaatsing van de windturbines en over de plaats van de onderhoudsweg en de aanpalende werken zoals kleine bouwwerken en kabels en leidingen.

Daarnaast bestaat er op grond van artikel 2, lid 6, een onderzoeksverplichting naar de kwel en grondwaterstromen, waaruit blijkt dat het bouwen en hebben van de windturbines geen invloed heeft op de stabiliteit van de Westermeerdijk.

Ontheffing Zuidermeerdijk (EWK/KG/ 2005/13896)

Op 20 december 2005 is door het Waterschap Zuiderzeeland ontheffing verleend voor het bouwen, hebben en onderhouden van windturbines, aanpalende werken, onderhoudspad (en), kabels en leidingen langs de Zuidermeerdijk in de Noordoostpolder" (zie bijlage StAB-04-05b). Ofschoon overeenkomstig het beleid van Waterschap Zuiderzeeland windturbines op de Zuidermeerdijk in principe niet worden toegestaan, heeft het college van Dijkgraaf en Heemraden overwogen dat "het wenselijk is medewerking te verlenen aan het verzoek van partijen'. De aanvraag van partijen gaat uit van een lijnopstelling van 6 a 8 windturbines tussen dijkkilometerring 27,8 en 31,2.

Artikel 2, lid 1, van de ontheffing bepaalt dat de te bouwen en aan te leggen werken overeenkomstig de situatie, als aangegeven op de bij het besluit behorende en gewaarmerkte tekening, dient te worden uitgevoerd.

De tekening bij de ontheffing is een kopie van een kaartje behorend bij de Startnotitie MER Windparken Noordoostpolder. Ter plaatse van de Zuidermeerdijk is een zwarte lijn getekend, met de aanduiding dat het de Zuidermeerdijk betreft tussen kilometerpunt 27,8 en 31,2.

In de ontheffing zijn dezelfde bepalingen opgenomen ten aanzien van de overeenstemming over de uitvoering en plaatsing van de windturbines, onderhoudsweg en de aanpalende werken zoals kleine bouwwerken en kabels en leidingen, als in de ontheffing voor de Westermeerdijk. Ook het voorschrift ten aanzien van de onderzoeksplicht luidt hetzelfde.

Ontheffing Noordermeerdijk (EWK/KG/2005/ 13896)

Op 31 januari 2006 is door het Waterschap Zuiderzeeland ontheffing verleend voor “*het bouwen, hebben en onderhouden van windturbines, aanpalende werken, onderhoudspad (en), kabels en leidingen langs de Noordermeerdijk in de Noordoostpolder*” (zie bij lage StAB-0405c).

Ofschoon overeenkomstig het beleid van Waterschap Zuiderzeeland windturbines op de Noordermeerdijk in principe niet worden toegestaan, heeft het college van Dijkgraaf en Heemraden overwogen dat “het wenselijk is medewerking te verlenen aan het verzoek van partijen”. De aanvraag van partijen gaat uit van een lijnopstelling van circa 12 windturbines tussen dijkkilometreering 6,0 en 12,30.

Artikel 2, lid 1, van de ontheffing bepaalt dat de te bouwen en aan te leggen werken overeenkomstig de situatie, als aangegeven op de bij het besluit behorende en gewaarmerkte tekening, dient te worden uitgevoerd.

De tekening³ bij de ontheffing heeft als titel “Noordoostpolder/ uitgegeven agrarische bedrijven”. Hierop is een lijn getrokken evenwijdig aan de Noordermeerdijk. Deze is groen van kleur, onderbroken door een oranje gedeelte van ongeveer 1 cm lang. Ter plaatse van de percelen aangeduid met “D.J. Wassink, C.J. de Jong, J. Slot en A. van Ginkel” is meer landinwaarts een tweede oranje lijn aangegeven. Er is geen legenda opgenomen op de tekening.

De voorschriften van de ontheffing ten aanzien van de uitvoering en plaatsing van de windturbines, onderhoudsweg en de aanpalende werken zoals kleine bouwwerken en kabels en leidingen de onderzoeksplicht luiden hetzelfde als in de ontheffingen voor de Westermeerdijk en de Zuidermeerdijk.

4.8.3 BETEKENIS VOOR UITVOERBAARHEID INPASSINGSPLAN

Ten aanzien van de ontheffingen merk ik op dat deze weinig specifiek zijn wat betreft het aantal windturbines dat wordt toegestaan, de omvang van de turbines of de locatie van de turbines en de periode waarvoor de ontheffing verleend is.

Zo is in de ontheffing voor de Westermeerdijk, de Zuidermeerdijk en de Noordermeerdijk sprake van respectievelijk een niet gedefinieerd aantal, 6 a 8 en circa 12 windturbines. In het inpassingsplan zijn voor de Westermeerdijk 17 windturbines, voor de Zuidermeerdijk 8 windturbines en voor de Noordermeerdijk 13 windturbines voorzien.

Daarnaast merk ik op dat ik op basis van de schaal van de tekeningen bij de ontheffingen niet kan verifiëren of de locatie waar het inpassingsplan betrekking op heeft, overeenkomt met de ingekleurde lijnen of arceringen op de tekeningen bij de ontheffingen. Tevens ontbreekt bij de tekeningen bij de ontheffingen een legenda die betekenis geeft aan de aanduidingen op de kaart.

In hoeverre de ontheffingen uit 2005 en 2006 voldoende concreet en specifiek zijn om betrekking het hebben op het voorliggende plan en de uitvoerbaarheid ervan te waarborgen, is een vraag van juridische aard die ik verder buiten beschouwing laat.

³ Overigens bevat de bijlage van appellant 1R een afschrift van de keurontheffing voor de Noordermeerdijk, waarin ook een tweede tekening is opgenomen. De vertegenwoordiger van het waterschap heeft desgevraagd aangegeven dat het bij het waterschap niet bekend is dat er in de ontheffing twee tekeningen zijn opgenomen. Aldus heb ik deze tweede tekening buiten beschouwing gelaten.

Zoals gezegd bevatten de ontheffingen een onderzoeksplicht waaruit moet blijken dat het bouwen en hebben van windturbines geen invloed heeft op de stabiliteit van de waterkering (artikel 2, lid 6).

Uit de onderzoeken tot nu toe volgen een aantal voorwaarden voor de uitvoering ter voorkoming van kwel en instabiliteit. Deze voorwaarden hebben betrekking op het toepassen van grondverdringende betonnen heipalen, de plaatsing van het fundament op het maaiveld of de nazorg en monitoring van de achtergebleven heipalen na de ontmanteling van het windmolenpark. Onduidelijk is hoe het waterschap deze voorwaarden gaat borgen in de besluitvorming. In de ontheffingen ontbreken nadere voorschriften ten aanzien van vorm waarin de overeenstemming die met het waterschap bereikt moet worden over de uitvoering en plaatsing van de windturbines wordt vastgelegd.

Tenslotte merk ik op dat de stabiliteitsberekeningen vooralsnog niet aantonen dat de het bouwen en hebben van windturbines geen invloed heeft op de stabiliteit van met name de Noordermeerdijk (zie paragraaf 4.5). Daarmee is niet voldaan aan het vereiste van artikel 2, lid 6, van de ontheffingen en staat de keurontheffing de uitvoerbaarheid van het plan voor met name de Noordermeerdijk vooralsnog in de weg.

BIJLAGE 5: VOORSCHRIFTEN IN ONTWERPBESLUIT WATERVERGUNNINGEN 2011

3.1 VOORSCHRIFTEN

VOORSCHRIFT 1

- 1 De vergunninghoud(st)er of een instantie namens de vergunninghoud(st)er meldt schriftelijk aan de ambtenaar:
 - ten minste twee weken van tevoren de start (tijd en datum) van het aanbrengen van de toegangs- en bouwwegen, de aanleg van de (kraan)opstelplaatsen, het heien van de funderingspalen voor de fundatie van de windturbines, het dempen en graven van de watergangen, het leggen van duikers in de aan te leggen dammen en de aanvoer van materieel zoals de hijskranen;
 - de contactpersoon met betrekking tot de uit te voeren werkzaamheden en het (mobiele) telefoonnummer waarop de contactpersoon gedurende het uitvoeren van het werk bereikbaar is.
- 2 Realisatie van de windturbines en de hierbij behorende werken en werkzaamheden dienen te zijn voltooid binnen vijf jaar na het onherroepelijk worden van deze vergunning.
- 3 Uiterlijk zes weken voor aanvang van de werkzaamheden dient een definitief werkplan ter goedkeuring te worden ingediend bij het waterschap. Het werkplan dient onder andere de volgende gegevens te bevatten:
 - - een telefoonlijst van de bij de uitvoering betrokken mensen, waaronder minimaal directievoering, uitvoerend verantwoordelijke per betrokken aannemer en verantwoordelijke in geval van calamiteiten
 - - tekeningen van het definitieve ontwerp van wegen en kraan(opstel)plaatsen
 - - de planning van de werkzaamheden
 - - een beschrijving van de werkmethoden
 - - aangehouden werkuren
 - - de te gebruiken materialen en installaties
 - - een calamiteitenplan (o.a. realisering kleidepots, zie voorschrift 9)
- 4 De vergunninghoud(st)er, of een instantie die werkt in opdracht van de vergunninghoud(st)er, dient te handelen conform het goedgekeurde werkplan en onderzoeksrapporten die behoren bij dit besluit, met inachtneming van de wijzigingen die op grond van de voorschriften in deze vergunning zijn goedgekeurd en daardoor deel zijn gaan uitmaken van bijlage IV van dit besluit.
- 5 Indien ten gevolge van detailengineering wijzigingen optreden in het definitieve ontwerp van fundaties, kraan(opstel)plaats, wegen, etc. ten opzichte van de technische uitgangspunten welke zijn onderzocht in de bij de aanvraag behorende rapporten, dient schriftelijk aangetoond te worden dat de wijzigingen gelijkwaardige of kleinere effecten hebben op de waterkering. Wijzigingen en de effectbeoordeling hiervan dienen minimaal 5 weken van te voren ter goedkeuring aan het waterschap te worden voorgelegd en kunnen pas worden uitgevoerd na goedkeuring. Het waterschap zal de ontvangst schriftelijk bevestigen.

- Binnen drie weken na ontvangst zal het waterschap het ontwerp beoordelen en de vergunninghoud(st)er hierover schriftelijk informeren. Indien goedkeuring niet mogelijk is op basis van de ingeleverde stukken en beoordeling zal het waterschap de vergunninghoud(st)er hierover schriftelijk informeren binnen twee weken na ontvangst van het ontwerp. Na goedkeuring van het ontwerp kunnen de werkzaamheden worden uitgevoerd.
- 6 Eenmaal begonnen, moet het werk zoveel mogelijk onafgebroken worden uitgevoerd. Indien door de aard van de werkzaamheden het niet mogelijk is het werk onafgebroken uit te voeren, dan kan hiervan afgeweken worden. Uitzonderingen zijn toegestaan mits dit geen invloed heeft op de stabiliteit van de waterkering, de waterhuishouding hierdoor niet wordt belemmerd of verstoord, het beheer en onderhoud van de waterkeringen en watergangen hierdoor niet wordt belemmerd of vertraagd en de sterkte van te bouwen constructies en fundamenten hierdoor niet wordt verzwakt.
 - 7 Oneffenheden in de kernzone en beschermingszones van de waterkering of watergangen, die het gevolg zijn van de uitvoering van het werk, dienen op kosten van en door of namens de vergunninghoud(st)er zo mogelijk direct te worden hersteld. Indien direct herstel niet mogelijk is, dan in ieder geval binnen één week na veroorzaking van de oneffenheden.
Van de termijn van één week kan slechts worden afgeweken na schriftelijke goedkeuring van de ambtenaar. Het schriftelijk verzoek om af te wijken van de termijn van één week, dient binnen twee werkdagen na veroorzaking van de oneffenheden door of namens de vergunninghoud(st)er schriftelijk te worden ingediend bij de ambtenaar.
 - 8 Tijdens de bouw van de windturbines en de hierbij behorende werken en werkzaamheden, dienen alle aannemers en onderaannemers belast met de uitvoering van de werken en werkzaamheden deze vergunning of een kopie daarvan, ter plaatse te kunnen tonen aan de ambtenaar of daartoe bevoegde ambtenaren van het waterschap.
 - 9 De vergunninghoud(st)er dient het werk in goede staat te onderhouden. Gebreken aan de werken waarvoor deze vergunning geldt, moeten direct worden hersteld op kosten van en door of namens de vergunninghoud(st)er indien dit voor de veiligheid en instandhouding van de waterstaatswerken noodzakelijk wordt geacht. Indien sprake is van gebreken welke naar het oordeel van het waterschap herstel vereisen, zal het waterschap hierover de vergunninghoud(st)er schriftelijk aanschrijven en een termijn voorschrijven, waarbinnen herstel van de gebreken moet zijn uitgevoerd.
 - 10 Tijdens de uitvoering van het werk en de werkzaamheden is de vergunninghoud(st)er onderhoudsplichtig voor watergangen welke liggen binnen de grenzen van het werkgebied, zoals vastgelegd in het definitieve werkplan dat is goedgekeurd op basis van voorschrift 1, lid 3. Met de ambtenaar kan de vergunninghoud(st)er schriftelijke afspraken maken over de uitvoering van het onderhoud aan de watergangen.
 - 11 Indien door de aanleg of het gebruik van het werk schade aan de waterkering of watergangen is ontstaan of de waterhuishouding is verstoord, dan dient dit door of namens de vergunninghoud(st)er te worden hersteld. De vergunninghoud(st)er of namens deze dient schade of verstoring onmiddellijk te melden aan de ambtenaar.
 - 12 De door of namens de vergunninghoud(st)er uitgevoerde herstelwerkzaamheden dienen te worden gerealiseerd binnen de, door of namens het waterschap, aangegeven termijn.

- De kosten betreffende deze werkzaamheden zijn, tenzij bijzondere omstandigheden aanleiding geven tot het overeenkomen van een andere regeling, voor rekening van de vergunninghoud(st)er.
- 13 Indien de vergunninghoud(st)er het werk wil uitbreiden, vervangen of verwijderen, dan zal hiervoor opnieuw vergunning aangevraagd moeten worden.
 - 14 Binnen vier weken na voltooiing van het werk dienen alle bij de werkzaamheden gebruikte werktuigen, materialen en hulpmiddelen, alsmede de resterende materialen, overgebleven grondstoffen en het afval te zijn opgeruimd en afgevoerd.
 - 15 Ten aanzien van alle voorschriften is het ter plaatse geldende leggerprofiel van de waterkeringen en/of watergangen maatgevend.
 - 16 Indien maaiveld, bodem of taluds van de kernzone en beschermingszones door en/of gebruik van het werk aantoonbaar zijn gewijzigd/beschadigd, dan dienen deze te worden hersteld volgens het ter plaatse geldende leggerprofiel, voor zover door of namens de ambtenaar niet anders wordt beslist. Indien besloten wordt tot een andere wijze van herstel dan volgens het ter plaatse geldende leggerprofiel, dan zal de beslissing daartoe schriftelijk door het waterschap worden vastgelegd. Deze beslissing maakt, na toezending aan vergunninghoud(st)er, onderdeel uit van deze vergunning. Beslissingen, welke tot gevolg hebben dat de leggerprofielen meer dan 5 % wijzigen en/of afwijken ten opzichte van het bestaande leggerprofiel, kunnen niet schriftelijk afgedaan worden en vallen niet onder dit lid.
Hiervoor is een nieuwe aanvraag watervergunning vereist.
 - 17 Na het graven van watergangen en aanbrengen van dammen dienen, indien de weersomstandigheden dit toelaten binnen twee weken, de herstelde en de nieuwe taluds van watergangen en de taluds van dammen te worden ingezaaid met het graszaadmengsel B3, volgens de meest recente grasgids.
 - 18 Gebruik van de primaire waterkering (de kernzone) voor opslag, plaatsen werklokalen, transport van materiaal en/of materieel, enz. is verboden.
 - 19 De vergunninghoud(st)er dient voor elke te realiseren 100 m² permanente, gesloten verharding 2,40 m³ waterberging te graven, binnen de grenzen van het ter plaatse geldende peilbesluit.
De vergunninghoud(st)er dient hiervoor een werkplan in te dienen bij het waterschap. Uitvoering van het werk dient conform het goedgekeurde werkplan plaats te vinden.
 - 20 De vergunninghoud(st)er dient ten minste 2 jaar voor beëindiging van de exploitatie van de windturbines een aanvraag watervergunning voor het slopen van de windturbines in te dienen bij het waterschap.
 - 21 De vergunninghoud(st)er dient schriftelijk de datum van het in exploitatie nemen van de laatst gerealiseerde windturbine te melden bij het waterschap.

VOORSCHRIFT 2

- 1 Het werk dient uitgevoerd te worden overeenkomstig de gewaarmerkte tekeningen (zie bijlage III) en de specificaties zoals die in de aanvraag of de bijlagen van de aanvraag zijn vermeld, of overeenkomstig de definitieve ontwerpen die in het kader van voorschrift 7, lid 3 zijn goedgekeurd.

VOORSCHRIFT 3

(dammen, duikers en wegen)

- 1 Tijdens en na het leggen van dammen en duikers mag het watertransport in de watergangen niet worden belemmerd en dient de afvoer van hemelwater gewaarborgd te blijven. De af- en aanvoer van water nodig voor bevoeiing van gewassen op landbouwpercelen dient ook tijdens de uitvoering van de bouwwerken mogelijk te zijn. Van het voorgaande kan slechts worden afgeweken indien er schriftelijke overeenstemming is tussen de uitvoerende partij van het werk en de eigenaar of gebruiker van de landbouwpercelen.
- 2 Bij de aanleg van de dammen en de duikers dienen drainuitmondingen vrij te kunnen afstromen. Indien vrij afstromen niet mogelijk is, dan dienen de drainuitmondingen zodanig te worden verlegd dat vrije afstroom en doorspuiten mogelijk blijven. De drainage dient te worden voorzien van een polypropyleenomhulling en een dichte eindbuis met een lengte van minimaal 0,50 meter.
- 3 De duikers dienen aan beide zijden minimaal 0,10 meter en maximaal 0,30 meter uit het talud te steken.
- 4 De duikers dienen te worden gelegd op een zandpakket met een dikte van minimaal 0,30 meter.
- 5 De duikers dienen een inwendige diameter van 0,50 meter te hebben, tenzij de totale lengte van de duiker meer is dan 18,00 meter. Indien de totale lengte van de duiker meer is dan 18,00 meter, dient de vergunninghoud(st)er de werkelijke lengte door te geven aan de ambtenaar. De vereiste diameter van de duiker zal dan worden berekend door het waterschap. De vergunninghoud(st)er wordt hiervan schriftelijk op de hoogte gebracht.
De schriftelijke bevestiging van de te leggen diameter duiker is onderdeel van deze vergunning. De op tekeningen behorende bij deze vergunning aangegeven duikerdiameters zijn akkoord bevonden c.q. zullen nader in overleg worden bepaald.
- 6 Indien duikers van beton gebruikt worden, dan dienen de elementen minimaal 2,00 meter lang te zijn en waterdicht op elkaar aangesloten te worden door middel van een rubberring.
- 7 Indien duikers van pvc worden gebruikt die bestaan uit elementen, dan dienen deze elementen waterdicht op elkaar aangesloten te worden door middel van een pvc-mof.
- 8 Indien stalen duikers worden gebruikt die bestaan uit elementen, dan dienen deze elementen waterdicht op elkaar aangesloten te worden door middel van een stalen koppelstuk.
- 9 De ontwerp hoogteligging van de duikers dient voorafgaand aan de aanleg ter goedkeuring te worden voorgelegd aan het waterschap. Het waterschap kan aanwijzingen geven met betrekking tot de hoogteligging.
- 10 Indien de dammen worden voorzien van een verhard oppervlak, dan dient het verhard oppervlak op minimaal 1,00 meter uit de boveninsteek van het talud van de dam aangebracht te worden.
- 11 Het verloren waterbergend vermogen door het aanbrengen van dammen dient, binnen het peilbesluit waarin watergangen gedempt worden, te worden gecompenseerd door het graven van watergangen en/of waterpartijen of door het verbreden van bestaande watergangen. De vergunninghoud(st)er dient hierover schriftelijke overeenstemming te hebben met het waterschap.

- 12 De bouw- en ontsluitingswegen dienen minimaal 1,00 meter uit de theoretische insteek van de watergangen te worden aangelegd. De theoretische insteek betreft de insteek talud met maaiveld conform het leggerprofiel van de betreffende watergangen.
De vergunninghoud(st)er is verantwoordelijk voor het ontwerp en de aanleg van de bouw- en ontsluitingswegen. De vergunninghoud(st)er of de instantie namens deze, dient de precieze locatie en de wijze van aanleg met bijbehorende effectbeoordelingen minimaal 6 weken voorafgaand aan de aanleg schriftelijk ter goedkeuring aan het waterschap voor te leggen. Het waterschap zal de ontvangst schriftelijk bevestigen.
Binnen drie weken na ontvangst zal het waterschap het ontwerp beoordelen en de vergunninghoud(st)er hierover schriftelijk informeren. Indien goedkeuring niet mogelijk is op basis van de ingeleverde stukken en beoordeling zal het waterschap de vergunninghoud(st)er hierover schriftelijk informeren binnen twee weken na ontvangst van het ontwerp. Na goedkeuring van het ontwerp kunnen de werkzaamheden worden uitgevoerd.
- 13 Indien bouw- en ontsluitingswegen bovenop bestaande dammen worden gelegd, dient, voorafgaand aan de verplichting in lid 12, de onderhoudstoestand van de duikers in de dammen door de ambtenaar gecontroleerd te worden. De vergunninghoud(st)er dient hiertoe een afspraak te maken met de ambtenaar. Voordat deze controles worden uitgevoerd mag niet met de aanleg van de bouw- en ontsluitingswegen bovenop bestaande dammen worden gestart. Op basis van de controle kan de ambtenaar besluiten dat de vergunninghoud(st)er de bestaande duiker(s) eerst dient te vervangen.

VOORSCHRIFT 4

(kabels langs en onder watergangen)

- 1 Op de locaties waar de kabels vaarten en tochten kruisen, dienen de kabels onder de vaarten en tochten te worden doorgevoerd met behulp van een horizontaal gestuurde boring. Spuiten en boren is niet toegestaan binnen 5,00 meter uit de oeverbescherming van de vaarten en tochten.
- 2 De bovenkant van de kabels mag op de as van de te kruisen vaarten en tochten niet hoger komen te liggen dan 1,50 meter onder de theoretische bodem van het leggerprofiel.
- 3 De gronddekking ter plaatse van de taluds van de vaarten en tochten dient loodrecht gemeten minimaal 1,50 meter te bedragen.
- 4 Waar de kabels langs de vaarten en tochten worden gelegd, dient de afstand tot de boveninsteek van de vaarten en tochten minimaal 5,00 meter te bedragen.
- 5 Het gebruik van gestuurde boringen is alleen toegestaan ter hoogte van de vaarten en de tochten. De vergunninghoud(st)er dient de NEN-voorschriften zoals opgenomen in de NEN 3650, 3651 en 3652 strikt na te leven. De vergunninghoud(st)er dient van elke kruising onder een vaart of tocht een dwarsprofiel aan te leveren met hierin getekend de ligging van de kabels. De berekeningen van de maximaal toelaatbare boorspoeldruk zowel tijdens het boren als het ruimen dienen per kruising te worden berekend en in drievoud te worden aangeleverd aan het waterschap. De werkzaamheden voor de gestuurde HDD-boringen en de bijbehorende berekeningen dienen uitgevoerd te worden

- conform het gestelde in de Richtlijnen Boortechnieken van Rijkswaterstaat en de NPR 3659 "Ondergrondse pijpleidingen grondslagen voor sterkteberekening".
- 6 Indien de boring afgekeurd wordt door de ambtenaar, dan dient het boorgat te worden opgevuld met bentoniet of soortgelijke opvulmiddel met de dezelfde eigenschappen.
 - 7 Alle vrijkomende bentoniet of soortgelijk opvulmiddel dient door de vergunninghoud(st)er zoveel mogelijk te worden hergebruikt of te worden afgevoerd.
 - 8 Grond die vrijkomt en niet geschikt is voor plaatselijke herstelwerkzaamheden dient door en/of op kosten van de vergunning(st)er te worden afgevoerd. Bij de uitvoering van het werk mogen de watergangen niet met vrijkomende grond worden verontreinigd.
Met toestemming van de ambtenaar is het toegestaan om de vrijkomende grond ter plaatse van de boring in het talud van de vaart of tocht te verwerken.
 - 9 Op de locaties waar de kabels weg- en kavelsloten kruisen, dient minimaal 1,00 meter gronddekking te zijn ten opzichte van de bodem en taluds conform het leggerprofiel.
 - 10 Op de locaties waar de kabels langs weg- of kavelsloten gelegd worden, dient de afstand van de kabels tot de boveninsteek van de weg- of kavelsloten minimaal 1,00 meter te bedragen.
 - 11 Bij het kruisen van een duiker dienen de kabels door een mantelbuis van staal of pvc gelegd te worden. De mantelbuis dient uit één stuk te bestaan, over de duiker heen te liggen en minimaal 3,00 meter aan weerszijden van de duiker door te lopen.

VOORSCHRIFT 5

(dempen van watergangen)

1. Door het dempen van watergangen wordt het waterbergend vermogen plaatselijk kleiner. De vergunninghoud(st)er dient binnen het peilbesluit waarin gedempt is, de hoeveelheid berging voor minimaal 100 % te compenseren door het graven van nieuwe watergangen en/of waterpartijen binnen het stroomgebied.

VOORSCHRIFT 6

(graven van watergangen)

- 1 De volgens de tekeningen behorende bij deze vergunning te graven weg- en kavelsloten, dienen een minimale bodembreedte van 1,00 meter te hebben en de taluds dienen te worden afgewerkt onder een helling van 1:1,25.
- 2 Bij het graven van watergangen dienen drainage-uitmondingen vrij gehouden te worden. Bij het onderbreken van drainagebuizen of indien het niet mogelijk is deze vrij te houden, dienen de drainagebuizen zodanig te worden verlegd of hersteld dat vrije uitstroom en doorspuiten van de drainagebuizen mogelijk blijven of dat dit wordt hersteld. De herstelde drainagebuizen dienen te worden voorzien van een polypropyleenomhulling of soortgelijk materiaal en een dichte eindbuis met een lengte van minimaal 0,50 meter.

VOORSCHRIFT 7

(bouwen langs de waterkering en langs watergangen)

- 1 Het is toegestaan in de gesloten periode, van 15 oktober tot 15 maart, de uitvoering van het werk voort te zetten in de binnen-, tussen- en buitenbeschermingszone van de waterkering.
- 2 Voordat mag worden aangevangen met de bouw van de windturbines dient het (ontwerp)certificaat op basis van IEC 61400-1 van de te bouwen windturbine (E126, 7,5 MW) te worden overlegd aan het waterschap.
- 3 Voor elke windturbinefundatie dient de vergunninghoud(st)er minimaal zes weken voor aanvang van de verschillende werkzaamheden schriftelijk bij het waterschap in viervoud een fundatierapport aan te leveren.
In het fundatierapport dient te worden aangetoond dat het definitieve fundatieontwerp van de betreffende fundatie minimaal gelijkwaardige of minder effecten heeft op de stabiliteit van de waterkering ten opzichte van het voorontwerp dat in de aanvraag is opgenomen. Een heibaarheidsanalyse is een onderdeel van het fundatierapport. Het waterschap zal de ontvangst van het fundatierapport schriftelijk bevestigen. Binnen drie weken na ontvangst zal het waterschap het fundatierapport beoordelen en de vergunninghoud(st)er hierover schriftelijk informeren. Indien goedkeuring niet mogelijk is op basis van de ingeleverde stukken en beoordeling zal het waterschap de vergunninghoud(st)er hierover schriftelijk informeren binnen twee weken na ontvangst van het fundatierapport. Na goedkeuring van het fundatierapport kunnen de werkzaamheden worden uitgevoerd.
- 4 Onder de fundamenteën van de windturbines mogen uitsluitend heipalen worden toegepast welke onderdeel zijn van het definitieve fundatieontwerp dat in het kader van voorschrift 7, lid 3 dient te worden goedgekeurd.
- 5 De vergunninghoud(st)er dient te handelen conform de randvoorwaarden zoals omschreven in de aanvraag, die deel uitmaakt van deze vergunning.
- 6 De vergunninghoud(st)er is verantwoordelijk voor het ontwerp van de bouw- en ontsluitingswegen. De vergunninghoud(st)er of de instantie namens deze, dient minimaal zes weken voorafgaand aan de aanleg schriftelijk een definitief ontwerp in bij het waterschap, ter goedkeuring. Het definitieve ontwerp heeft betrekking op alle toegangs- en bouwwegen, aan te leggen binnen de binnenbeschermingszone van de waterkering en de watergangen en dient stabiliteitsberekeningen te bevatten, waaruit blijkt dat, ten gevolge van het ontwerp, de kans op inzakken van taluds en opbarsten van de bodem van de watergangen nihil is.
- 7 In algemene zin geldt dat het heien van de funderingspalen niet mag worden uitgevoerd als het oppervlaktewater van het IJsselmeer door golfoploop en wind hoger is dan NAP + 1,65 m (min of meer overeenkomend met de hoogteligging van het buitendijkse inspectiepad). De ambtenaar bepaalt wanneer deze situatie zich voordoet.
De heiwerkzaamheden worden dan stilgelegd door de mondelinge aanzegging van de ambtenaar. Het stilleggen van het heien wordt schriftelijk vastgelegd door het waterschap.
- 8 De vergunninghoud(st)er dient zes weken voor aanvang van het heien een monitoringsplan ter onderbouwing van het rapport Effecten op de waterkering windpark Noordermeerdijk Noordoostpolder aan te leveren ter goedkeuring door het waterschap.

In het monitoringsplan dient te worden opgenomen de monitoring van de eerste twee fundamenteën. Voorafgaand aan de start van de uitvoering van het derde fundament dient het monitoringsplan voor de resterende fundamenteën opnieuw ter goedkeuring aan het waterschap te worden voorgelegd, waarbij de resultaten van de monitoring van de eerste twee fundamenteën betrokken dienen te worden bij een eventuele herziening van het monitoringsplan. Dit monitoringsplan wordt vervolgens toegevoegd aan bijlage IV van deze vergunning.

VOORSCHRIFT 8

(aanleg drainage)

- 1 Rondom de windturbinefundamenteën dient een ringdrainage te worden gegraven. De ringdrainage dient af te wateren richting de dichtstbijzijnde watergang, niet zijnde de kwelsloot.
- 2 De ringdrainage dient niet dieper te liggen dan maximaal 0,60 meter onder het bestaande maaiveld.
- 3 Aan de drainagebuizen dienen pvc-eindbuizen gemonteerd te worden met een minimale lengte van 0,50 meter.
- 4 Indien door maaiwerkzaamheden van de kavelsloten schade is ontstaan aan de eindbuizen, dan dient deze schade te worden hersteld door en voor rekening van de vergunninghoud(st)er.

VOORSCHRIFT 9

(ongewone voorvallen)

- 1 Indien als gevolg van calamiteiten of bijzondere omstandigheden niet aan de gestelde voorschriften wordt voldaan of naar verwachting niet kan worden voldaan, dient de vergunninghoud(st)er terstond maatregelen te nemen teneinde een nadelige beïnvloeding van de waterkering, voor zover deze niet kan worden voorkomen, zoveel mogelijk te beperken of ongedaan te maken. De ambtenaar dient van één en ander zo spoedig mogelijk, doch uiterlijk binnen 24 uur, op de hoogte te worden gesteld. De door of vanwege de ambtenaar ter zake gegeven aanwijzingen dienen strikt te worden opgevolgd.
- 2 Indien de ambtenaar dit gewenst acht, zal de vergunninghoud(st)er betreffende het voorval schriftelijk rapport uitbrengen met vermelding van de oorzaak, datum en tijd van aanvang en beëindiging van het voorgevallene en de gevolgen ervan voor de waterkering, alsmede van de voorgenomen maatregelen ter voorkoming van herhaling.
- 3 Indien de veiligheid van de waterkering als gevolg van calamiteiten of andere uitzonderlijke omstandigheden het noodzakelijk maakt, ter voorkoming van negatieve beïnvloeding van de stabiliteit van de waterkering, maatregelen van tijdelijke aard te treffen, dient vergunninghoud(st)er daartoe op aanschrijven van of vanwege de ambtenaar onverwijld over te gaan. De tijdelijke maatregelen kunnen slechts bestaan uit het opleggen van niet in de vergunning opgenomen voorzieningen betreffende de hiervoor omschreven wijzigingen van een waterstaatswerk of de daartoe behorende beschermingszone, zoals deze volgens de vergunning zijn toegestaan.
- 4 Een maatregel als bedoeld in voorschrift 9, lid 3 zal maximaal voor een periode van 48 uur, telkenmale met maximaal evenzoveel uren te verlengen, worden opgelegd en

zal in geen geval tot gevolg hebben dat de hiervoor omschreven wijzigingen van een waterstaatswerk of de daartoe behorende beschermingszone, na het vervallen van de tijdelijk opgelegde verplichtingen, geheel of gedeeltelijk niet meer mogelijk zijn.