



Provinciale vergunningverlening aan de Reststoffen Energie Centrale Harlingen

As 't net kin sa't it moat, dan moat it mar sa't it kin

PROVINCIE FRYSLÂN

Brief van de Noordelijke Rekenkamer

Assen, 16 december 2013

Geachte leden der Provinciale Staten van Fryslân,

Hierbij bieden wij het door ons op 16 november 2013 vastgestelde rapport
“Provinciale vergunningverlening aan de Reststoffen Energie Centrale
Harlingen” aan.

Noordelijke Rekenkamer

Mr. G.B. Nijhuis
Voorzitter

Dr.M. Herweijer
Secretaris

Provinciale vergunningverlening aan de Reststoffen Energie Centrale Harlingen

As` t net kin sa`t it moat, dan moat it mar sa`t it kin

Inhoud

Samenvatting	3
Reikwijdte onderzoek REC	7
1.1 Aanleiding	8
1.2 Doel en onderzoeksvragen	8
1.3 Onderzoeksaanpak en -afbakening	9
1.3 Leeswijzer	9
Belangrijke partijen en hun verantwoordelijkheden	10
Zorgvuldigheid belangenafweging milieuaspecten REC	15
3.1 Inleiding	16
3.2 Provinciale rollen	16
3.3 Bepalende factoren proces vergunningverlening	21
3.4 Beschikbare expertise	24
3.5 Afweging milieuaspecten REC	27
3.6 Aanwenden beoordelingsruimte door Gedeputeerde Staten	32
De communicatie over de REC	34
4.1 Inleiding	35
4.2 Aanpak van de communicatie	35
4.3 Eerlijkheid en zorgvuldigheid provincie	36
4.4 Transparantie	41
4.5 Draagvlak REC	43
4.6 De invloed van communicatie op draagvlak	47
Democratische controle door Provinciale Staten	49
5.1 Inleiding	50
5.2 Rol van Provinciale Staten	50
5.3 Informatie voor Provinciale Staten	51
5.4 Burgerinitiatief REC	53
Conclusies en aanbevelingen	55
6.1 Conclusies	56
6.2 Aanbevelingen	58
Bestuurlijke reactie en nawoord	59
7.1 Bestuurlijke reactie College van Gedeputeerde Staten	60
7.2 Nawoord Rekenkamer	65
Bijlagen	66
Bijlage 1 Beantwoording deelonderzoeksvragen	67
Bijlage 2 Amendement PS	78
Bijlage 3 Onderzoeksmethode	85
Bijlage 4 Toetsingskader	87
Bijlage 5 Bronnenlijst	90

Samenvatting

Samenvatting

Eind 2008 hebben Gedeputeerde Staten van de provincie Fryslân besloten een milieuvergunning te verlenen voor de realisatie van de Reststoffenenergiecentrale (REC) op het industrieterrein in Harlingen. Het bedrijf Omrin (waarvan 27 Friese gemeenten aandeelhouder zijn) draagt zorg voor de afvalinzameling in deze gemeenten en is eigenaar van de REC. Begin 2010 heeft de Raad van State de milieuvergunning voor de REC vernietigd. Hierop laten Gedeputeerde Staten een interne evaluatie uitvoeren. Het belangrijkste leerpunt van deze evaluatie is dat de provincie helder moet zijn over haar rol en overeenkomstig moet handelen. Bij het bespreken van deze evaluatie met Provinciale Staten wordt de afspraak gemaakt dat - ná het onherroepelijk worden van de milieuvergunning voor de REC in 2011 - een extern onderzoek naar het proces van vergunningverlening voor de REC zal plaatsvinden. Op 22 oktober 2012 hebben Provinciale Staten de Noordelijke Rekenkamer verzocht onderzoek te doen naar het proces van vergunningverlening aan de REC en leerpunten te formuleren. De Rekenkamer heeft na een vooronderzoek en in overleg met Provinciale Staten op 17 december 2012 het onderzoekvoorstel vastgesteld.

Het zwaartepunt van het onderzoek ligt in de eerste periode van vergunningverlening: de jaren 2006 tot en met 2009. In het kader van het lerend vermogen van de provincie is ook aandacht besteed aan de periode na vernietiging van de milieuvergunning in 2010. Gebleken is dat de provincie maatregelen heeft genomen om de aansturing van het proces van vergunningverlening aan de REC en de afstemming tussen de verschillende beleidsafdelingen te verbeteren. In die zin kan zeker gesteld worden dat de provincie heeft geleerd van het project REC. De bevindingen, conclusies en aanbevelingen van de Rekenkamer zijn hierna samengevat.

Het proces van vergunningverlening

Volgens de Rekenkamer heeft de provincie het project REC te licht ingeschat. De afhandeling van de vergunningaanvraag was complex. Het gaat hier om een milieutechnische activiteit waarmee binnen de provincie vóór 2006 geen ervaring was opgedaan. De provincie laat zich daarom, uit zorgvuldigheidsoverwegingen, ondersteunen door een groot aantal externe adviseurs met expertise op het gebied van de milieutechniek en milieuwet- en regelgeving. De kwaliteit van deze adviezen wisselt: wat opvalt is dat de provincie kwalitatief goede adviezen niet altijd heeft overgenomen. De inhoudelijke complexiteit is verder toegenomen doordat Omrin lastig leesbare stukken aanlevert. Het proces is ook complex omdat de vergunningverlening onderdeel is van een kluwen van andere procedures voor de REC. Een andere, complicerende factor is dat de realisatie van de REC onder grote tijdsdruk staat. Het gevolg was dat tijdens het proces van de REC veel aandacht is besteed aan eventuele juridische en financiële risico's voor het geval de REC later dan beoogd (2009/2010) in bedrijf kon worden genomen.

De Rekenkamer concludeert dat de provincie in het proces van vergunningverlening aan de REC niet op alle onderdelen zorgvuldig heeft gehandeld. Sommige

milieuaspecten zijn onvoldoende in kaart gebracht, belangen van ruimtelijke ordening en natuurbescherming zijn niet of onvoldoende meegewogen, terwijl aan het beperken van het risico van schadeclaims door Omrin relatief veel gewicht is toegekend. De Rekenkamer beveelt onder meer een integrale afweging van belangen, meer samenhang in het ambtelijk proces van vergunningverlening en een minder grote afhankelijkheid van externe bureaus aan.

Communicatie met de bevolking

In het begin van het vergunningentraject laat het provinciaal bestuur zich nog positief uit over de REC. Dit enthousiasme is ook gegrond: de REC zal immers zowel economische voordelen (werkgelegenheid) als milieuvoordelen (reductie van CO₂) gaan opleveren. In de verkiezingstijd (juni 2007) belooft de provincie ‘voldoende draagvlak’ voor de REC mee te wegen in de finale besluitvorming. De provincie maakt daarbij niet duidelijk wat zij onder ‘voldoende draagvlak’ verstaat. Later in het proces van vergunningverlening benadrukken Gedeputeerde Staten dat de provincie onafhankelijk toetst aan milieuwet- en regelgeving. Als de aanvraag hieraan voldoet, kan de provincie de milieuvergunning *niet* weigeren. Het gevolg is dat de provincie geen aandacht besteedt aan emotionele uitlatingen waarin burgers aangeven zich ongerust te maken over hun gezondheid. Het benadrukken van de toetsende rol van de provincie heeft niet het gewenste effect. Gedurende het proces blijven burgers en organisaties terugkomen op de eerder gedane verkiezingsbelofte.

De komst van de REC leidt tot onrust en weerstand onder een deel van de inwoners van Harlingen en omstreken. Het is dan ook niet verrassend dat burgers en organisaties beroep instellen tegen de verleende milieuvergunning voor de REC. Eind 2009 wordt bij de Commissaris van de Koningin een burgerinitiatief tot heroverweging van de realisatie van de REC ingediend. In de loop van het proces neemt de informatievraag van verontruste burgers, organisaties en leden van Provinciale Staten verder toe. In eerste instantie reageert de provincie welwillend op deze informatieverzoeken. Als duidelijk wordt dat deze informatie in de beroepsprocedure wellicht tot vernietiging van de milieuvergunning kan leiden, is de provincie terughoudend in het verstrekken van informatie. Het gevolg is dat burgers en organisaties niet kunnen volgen welke afwegingen Gedeputeerde Staten hebben gemaakt en welke externe adviezen hieraan ten grondslag liggen. Pas na vergunningverlening (in de zomer van 2009) besluiten Gedeputeerde Staten een aantal externe adviezen openbaar te maken.

De Rekenkamer concludeert dat Gedeputeerde Staten onderschatten dat openbaarheid van informatie en het serieus nemen van burgers onmisbaar zijn om het vertrouwen van burgers te winnen en draagvlak voor de REC te creëren. De gebrekkige informatievoorziening en formele bejegening van burgers door de provincie hebben nadelig uitgedaakt voor het draagvlak voor de REC. De Rekenkamer beveelt Gedeputeerde Staten onder meer een meer actieve en open informatievoorziening richting burgers en bedrijven aan.

Rol van de Provinciale Staten

Ook de leden van Provinciale Staten willen goed geïnformeerd worden en meer inzicht in het proces van vergunningverlening aan de REC krijgen. Om deze informatie te krijgen, nemen Provinciale Staten het initiatief tot het organiseren van

een expertmeeting. Ook worden er veel Statenvragen gesteld. Als de behoefte aan informatie blijft, moeten Statenfracties hun toevlucht nemen tot de Wet openbaarheid van bestuur. Met het burgerinitiatief eind 2009 is de leden van Provinciale Staten volgens de Rekenkamer een uitgelezen kans geboden om met verontruste burgers in gesprek te gaan over de REC. Deze kans hebben Provinciale Staten niet aangegrepen. De Rekenkamer beveelt Provinciale Staten onder meer aan om met Gedeputeerde Staten structurele afspraken te maken over de toegankelijkheid en openbaarheid van essentiële informatie in politiek gevoelige dossiers.

Reikwijdte onderzoek REC

1

Reikwijdte onderzoek REC

1.1 Aanleiding

Op 17 oktober 2012 hebben Provinciale Staten van Fryslân besloten de Noordelijke Rekenkamer te verzoeken onderzoek te verrichten naar het proces van vergunningverlening voor de Reststoffen Energiecentrale (hierna te noemen: REC) in Harlingen. Provinciale Staten willen uit dit onderzoek lessen trekken voor toekomstige vergunningverleningsprocessen. De Rekenkamer heeft op 17 december 2012 het onderzoekvoorstel vastgesteld na een vooronderzoek en na overleg met Provinciale Staten.

1.2 Doel en onderzoeksvragen

Doel van dit onderzoek is inzicht te bieden in het verloop van het proces van vergunningverlening voor de REC. Meer in het bijzonder heeft de Rekenkamer onderzocht op welke wijze (onafhankelijke) besluitvorming door Gedeputeerde Staten heeft plaatsgevonden. Terugkijkend beoogt dit onderzoek inzichtelijk te maken of in het proces van milieuvergunningverlening de juiste afwegingen zijn gemaakt om de milieugevolgen van de REC voor de directe omgeving zoveel mogelijk te beperken. Daarnaast beantwoordt het onderzoek de vraag of het provinciaal bestuur naar behoren heeft gecommuniceerd om de ontstane onrust onder een deel van de Friese bevolking over de REC weg te nemen.

Per amendement hebben Provinciale Staten de onderzoeksopdracht van het onderzoek naar het proces van vergunningverlening aan de REC met bijbehorende onderzoeksvragen voorgesteld.¹ Deze onderzoeksvragen heeft de Rekenkamer zoveel mogelijk overgenomen. Waar nodig heeft de Rekenkamer de onderzoeksvragen aangescherpt of aangevuld. De deelonderzoeksvragen en beantwoording ervan zijn in bijlage 1 opgenomen, het amendement in bijlage 2.

Op basis van deze onderzoeksvragen heeft de Rekenkamer de volgende meervoudige vraagstelling voor het onderzoek gehanteerd:

- *In hoeverre heeft de provincie Fryslân in het proces van vergunningverlening voor de REC zorgvuldig gehandeld door de milieuaspecten goed in kaart te brengen en de in het geding zijnde belangen goed tegen elkaar af te wegen?*
- *In hoeverre heeft de provincie Fryslân naar behoren gecommuniceerd over de komst van de REC, in hoeverre heeft deze communicatie het maatschappelijk draagvlak beïnvloed en was het gewenste draagvlak aanwezig ten tijde van de besluitvorming?*
- *Hadden Provinciale Staten een rol in het proces van vergunningverlening voor de REC en zo ja hebben Provinciale Staten deze rol kunnen vervullen?*

¹ Amendement van Provinciale Staten van Fryslân d.d. 17–10–12 over agendapunt 4B Extern onderzoek vergunningverlening Reststoffen Energie Centrale Harlingen.

Het onderzoek kent daarmee drie inhoudelijke clusters: de afweging van de milieuaspecten door Gedeputeerde Staten, de communicatie over de REC en de democratische controle door Provinciale Staten. In bijlage 3 bij dit rapport is beschreven op welke wijze de Rekenkamer dit onderzoek heeft uitgevoerd. In bijlage 4 is het toetsingskader dat de Rekenkamer in dit onderzoek hanteert beschreven. Een lijst van geraadpleegde bronnen is opgenomen in bijlage 5. Een deel van de door de Rekenkamer opgevraagde informatie heeft de provincie niet kunnen aanleveren. Daarbij gaat het om de e-mailwisseling tussen de provincie en de externe adviseurs in de beginperiode van het proces (2006/2007), alle verslagen van de gesprekken die op ambtelijk en bestuurlijk overleg met Omrin zijn gevoerd en alle verslagen van het intern overleg over de REC.

Afbakening onderzoek

De focus van dit onderzoek ligt op de vergunningverlening ingevolge de Wet milieubeheer (hierna te noemen: Wm). Daarbij gaat het om het proces dat heeft geleid tot afgifte van de milieuvergunning voor de REC door Gedeputeerde Staten in december 2008. Om het lerend vermogen van de provincie te beoordelen, heeft de Rekenkamer vervolgens gekeken hoe het proces van de herziene milieuvergunning in oktober 2010 is verlopen. Hoewel in het onderzoeksplan is aangegeven dat het proces van vergunningverlening ingevolge de Natuurbeschermingswet buiten de scope van het onderzoek zou vallen, is in het onderzoek hier wel aandacht aan besteed. Deze informatie was nodig ter beantwoording van de deelvraag over de verschillende provinciale rollen tijdens het proces van vergunningverlening voor de REC. In dit onderzoek is de Rekenkamer nagegaan of door de inzet van externe expertise de kwaliteit van de verleende milieuvergunning voor de REC is toegenomen. De Rekenkamer heeft niet beoordeeld of de toegevoegde waarde van deze externe advisering opweegt tegen de hiervoor gemaakte kosten. Ook heeft de Rekenkamer het optreden van het ambtelijk apparaat *niet* separaat beoordeeld.

De opbouw van dit rapport volgt in grote lijnen de drie hoofdonderzoeksvragen. Alvorens de onderzoeksvragen te behandelen, gaat hoofdstuk 2 in op de belangrijkste partijen – naast de provincie – die een rol in de vergunningprocedure voor de REC hebben gespeeld. Hoofdstuk 3 beschrijft of de belangenafweging van de provincie zorgvuldig is geweest. In hoofdstuk 4 wordt ingegaan op de wijze waarop de provincie over de komst van de REC heeft gecommuniceerd met haar burgers. Ook zal in dit hoofdstuk worden gekeken in hoeverre die communicatie het draagvlak onder burgers heeft beïnvloed. Dit hoofdstuk heeft betrekking op de tweede hoofdvraag van het onderzoek. Hoofdstuk 5 heeft betrekking op de wijze waarop Provinciale Staten haar controlerende rol heeft vervuld in de procedure. Dit hoofdstuk geeft antwoord op de derde hoofdvraag van het onderzoek. In hoofdstuk 6 zijn de conclusies en aanbevelingen voor de toekomst opgenomen. Het rapport sluit af met de bestuurlijke reactie van Gedeputeerde Staten en het nawoord van de Rekenkamer in hoofdstuk 7.

**Belangrijke
partijen en hun
verantwoordelijkheden**

2

Belangrijke partijen en hun verantwoordelijkheden

In dit onderzoek staat de handelwijze van het provinciaal bestuur van Fryslân en meer in het bijzonder de besluitvorming door Gedeputeerde Staten centraal. Naast de provincie Fryslân zijn er echter nog andere partijen die een belangrijke rol hebben gespeeld in het proces van vergunningverlening voor de REC. Hieronder zijn de rollen van deze partijen nader toegelicht.

Omrin Afvalsturing Friesland NV

Omrin Afvalsturing Friesland NV (hierna te noemen: Omrin)² draagt in bijna geheel Friesland zorg voor de inzameling, bewerking, recycling en eindverwerking/verwijdering van huishoudelijk afval en bedrijfsafval. Sinds de oprichting in 1984 is Omrin eigendom van 31 Friese gemeenten, die aandeelhouder zijn.³ Driemaal per jaar vindt een aandeelhoudersvergadering plaats. In deze vergadering worden onder meer de begroting, de jaarrekening en het afvaltarief vastgesteld. Voor de exploitatie van de REC heeft Omrin een aparte vennootschap opgericht: REC BV. In dit rapport zal steeds worden gesproken over Omrin.

Het ingezamelde afval wordt door Omrin gerecycled en verwerkt in de eigen scheidings- en bewerkingsinstallaties op Ecopark De Wierde in Oudehaske. In 2007 heeft Omrin besloten tot het oprichten van een reststoffenenergiecentrale in Harlingen. Deze reststoffenenergiecentrale zal energie uit de zogeheten brandbare fractie van het afval, die na scheiding overblijft, gaan produceren.⁴ Dit heeft volgens Omrin als voordeel dat het afval niet langer over grote afstanden hoeft te worden vervoerd naar andere afvalverbrandingsinstallaties. Ook is er volgens Omrin medio 2007 een tekort aan afvalverbrandingscapaciteit in Nederland. Bij de uitwerking van de plannen heeft Omrin naar verschillende alternatieve locaties gekeken. Vanuit de randvoorwaarde tijd is een aantal potentiële locaties afgevallen. Het verkrijgen van de op deze locaties benodigde vergunningen zou teveel tijd in beslag gaan nemen. Ook zouden er onbeheersbare risico's die samenhangen met eventuele bezwaren, ontstaan. Uiteindelijk heeft Omrin gekozen voor de locatie Harlingen omdat het op deze locatie van toepassing zijnde bestemmingsplan zou voorzien in de door Omrin beoogde activiteiten.⁵ Vervolgens is gebleken dat door de levering van restwarmte aan Frisia Zout BV (hierna te noemen: Frisia) rendementsvoordelen zijn te realiseren waardoor het gebruik van aardgas door

² Omrin is de handelsnaam voor Afvalsturing Friesland N.V. en Fryslân Milieu N.V.

³ Dit is de stand van zaken in 2006, in 2013 nemen 27 gemeenten deel in Omrin NV.

⁴ Vonnis rechtbank Leeuwarden, sector civiel recht, zaaknummer/rolnummer 95496/KG ZA 09-80, pagina 2.

⁵ Projectbeschrijving REC Harlingen van Omrin d.d. 06-10-06 ten behoeve van de BRSI aanvraag 061006.

Frisia overbodig wordt.^{6,7} Hierdoor kan volgens Omrin een energierendement worden gerealiseerd van circa 80%, hetgeen twee maal zo hoog is als andere Nederlandse installaties.⁸ Dit hoge rendement levert volgens Omrin een CO₂-emissiereductie op ten opzichte van de huidige situatie van 153 kton, hetgeen meer is dan een derde van de provinciale doelstelling. De investering in duurzame energie levert Omrin ook een fiscaal voordeel op omdat de investeringen voor de REC in aanmerking komen voor de fiscale maatregel: Energie Investeringsaftrek (EIA). Tenslotte is er volgens Omrin bij de REC ook sprake van een hoog financieel rendement.⁹ Hierdoor kunnen de afvaltarieven substantieel verlaagd worden.¹⁰

Gemeente Harlingen

De gemeente Harlingen is het bevoegd gezag voor het afgeven van de bouwvergunning voor de REC. Deze bouwvergunning heeft de gemeente – ná verlening door Gedeputeerde Staten van de milieuvergunning eind 2008 – in maart 2009 voor het hoofdgebouw van de REC afgegeven. Hierna heeft de gemeente Harlingen in 2009 en 2010 op verzoek van Omrin de aanleg- en bouwvergunning verstrekt voor de hogedrukleiding voor de transport van restwarmte in de vorm van stoom (hierna aangeduid als: stoomleiding) tussen de REC en Frisia.¹¹

Verder heeft de gemeente Harlingen een belangrijke rol in het proces gespeeld waar het gaat om de volksgezondheidsvraagstukken in relatie tot de REC. De gemeente Harlingen (college van B&W) moet de gezondheidsaspecten in bestuurlijke beslissingen bewaken.¹² Hiervoor heeft de gemeente Harlingen gebruik gemaakt van de diensten van de GGD. De GGD heeft naar aanleiding van vragen van de directies van basisscholen in Harlingen eind 2008 (literatuur)onderzoek verricht naar de gezondheidseffecten van de (verwachte) emissies vanuit de REC.

⁶ Daarnaast is Omrin van plan om deze energie uit afval door te leveren aan bestaande en nieuwe bedrijvigheid op het industrieterrein van Harlingen. Hierbij wordt de bestaande warmtekrachtcentrale (hierna te noemen: WKC) van Frisia benut voor de productie van elektriciteit en warmte en van daaruit gedistribueerd naar de omringende bedrijven. Deze levering aan andere bedrijven is (nog) niet van de grond gekomen.

⁷ De bestaande WKC van Frisia heeft een totaal vermogen van 96 MW. Dit betekent dat de REC minimaal dit vermogen zal moeten kunnen leveren om volledig gebruik te kunnen maken van de bestaande installaties in de WKC (turbine/generator). Een belangrijk uitgangspunt voor het ontwerp van de REC is dan ook geweest om minimaal 100 MW vermogen te kunnen leveren. Dit komt overeen met een aanbod aan brandbare afval- en reststoffen van Omrin van circa 230.000 ton/jaar.

⁸ Projectbeschrijving REC Harlingen van Omrin d.d. 06-10-06 ten behoeve van de BRSI aanvraag 061006.

⁹ De aanwezigheid van de WKC in Harlingen levert dus een specifiek vestigingsvoordeel op voor de REC doordat gebruik gemaakt kan worden van bestaande voorzieningen (koelwatersysteem en turbine/generator). Hierdoor valt volgens Omrin het investeringsbedrag voor de REC lager uit en is ook sprake van een milieuhygiënisch voordeel doordat niet twee koelsystemen in gebruik zullen zijn (synergievoordeel). Brief d.d. 25-02-09 aan het college van B&W van de gemeente Harlingen met kenmerk 09.02317(REC U o.8.4) ingekomen op 3 maart 2009 No. 09.000433.

¹⁰ Beslisdocument haalbaarheid realisatie Reststoffen Energiecentrale in Harlingen van Omrin d.d. 06-03-07, doc.nr 943271, pagina 5.

¹¹ Het college heeft overeenkomstig de aanvraag van Omrin bouwvergunning verleend voor drie bouwwerken (stoomleiding, pompgebouw en condensorgebouw). Op deze bouwvergunning is anders dan voor de REC zelf het *Bestemmingsplan industriehaven 2006* van toepassing. Brief van B&W Harlingen aan Omrin REC BV d.d. 07-09-09 met als onderwerp Bouwvergunning 2e fase nummer BT 2009-163/1. En besluit B&W Harlingen d.d. 17-08-10.

¹² De wettelijke grondslag hiervoor is artikel 2 lid 2 onder c van de Wet publieke gezondheid d.d. 09-10-08.

De GGD concludeert dat er **geen** gezondheidseffecten aannemelijk zijn bij de verwachte uitstoot volgens de vergunningaanvraag REC.¹³

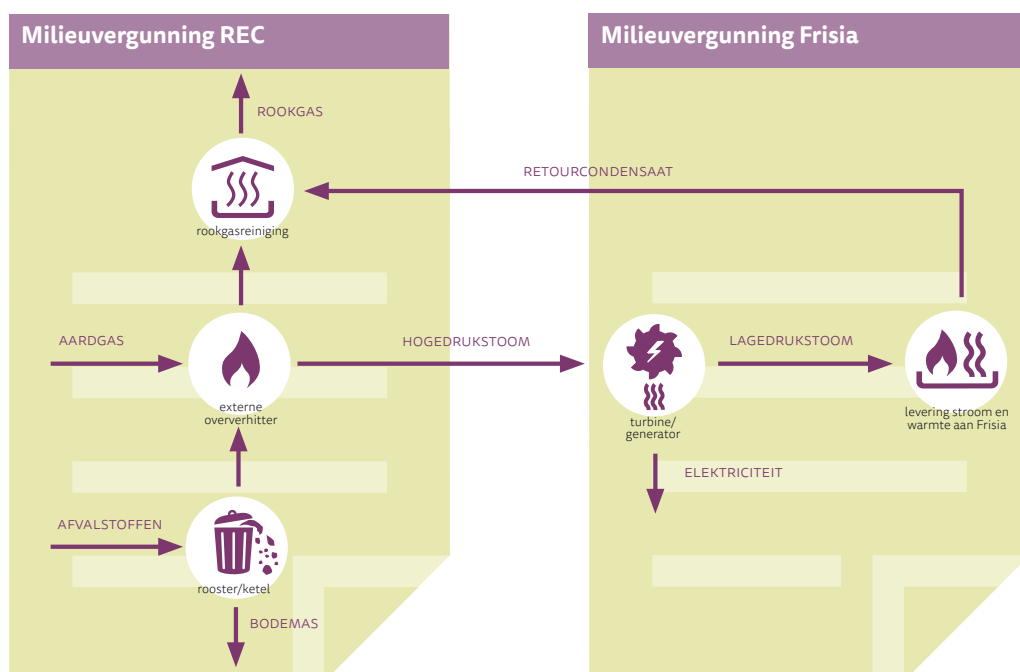
Frisia

Frisia maakt voor haar productieproces gebruik van de stoom van de REC. De stoom wordt onder druk door een daarvoor aangelegde stoomleiding die is verbonden met de REC naar de WKC van Frisia getransporteerd. In de WKC wordt de stoom gebruikt voor elektriciteitsopwekking. Vervolgens wordt de warmte uit de stoom gebruikt om pekels in te dampen. Het retourcondensaat wordt daarna weer via een speciaal daarvoor aangelegde verlengde pijpleiding teruggeleverd aan de REC (zie Figuur 1 hieronder). Sinds de oprichting van de REC huurt Omrin de WKC van Frisia. De operationele zeggenschap over deze WKC heeft Frisia in juli 2011 volledig overgedragen aan Omrin.

Wetterskip Fryslân

Het Wetterskip Fryslân is het bevoegde gezag voor wat betreft het afgeven van vergunning op grond van de Wet verontreiniging oppervlaktewateren (hierna te noemen: Wvo) voor de REC. Deze vergunning is gelijktijdig met de milieuvergunning voor de REC eind 2008 afgegeven. De stoomleiding is gesitueerd in de reserveringszone van de primaire waterkering. Voor de aanleg ervan is ontheffing van de keur van het Wetterskip Fryslân nodig. Het Wetterskip heeft in april 2010 deze ontheffing verleend.

Figuur 1 Proces REC



¹³ Brief van de GGD aan MR OBS 't Wad d.d. 22-10-08, kenmerk AGZUIT08/119 met als onderwerp monitoren kinderen.

Stichting Afvaloven Nee

Al vrij snel in het proces van vergunningverlening (ná de publicatie van de MER en beide aanvullingen medio 2007) wordt duidelijk dat de realisatie van de REC veel weerstand oproept bij inwoners van Harlingen en de omliggende dorpen. Deze weerstand krijgt een eigen gezicht door de oprichting van de stichting Afvaloven Nee begin 2007. Stichting Afvaloven Nee heeft als doelstelling om de (voorbereidingen voor) bouw en exploitatie van één of meerdere afvalovens, reststoffenenergiecentrales of vergelijkbare inrichtingen in de omgeving van de gemeente Harlingen en omstreken te verhinderen dan wel te doen staken.¹⁴

¹⁴ Artikel 2 van de gewijzigde statuten van de stichting Afvaloven Nee d.d. 14-04-08.

**Zorgvuldigheid
belangenafweging
milieuaspecten REC**

3

Zorgvuldigheid belangenafweging milieuaspecten REC

3.1

Inleiding

Dit hoofdstuk beantwoordt de onderzoeksvraag in hoeverre de provincie Fryslân in het proces van vergunningverlening voor de REC zorgvuldig heeft gehandeld door alle milieuaspecten goed in kaart te brengen en de in het geding zijnde belangen goed tegen elkaar af te wegen. Om een goed beeld te krijgen van de provinciale belangen die tijdens het proces van vergunningverlening voor de REC hebben gespeeld, beschrijft paragraaf 3.2. de verschillende rollen van Gedeputeerde Staten die ‘raken’ aan de realisatie van de REC. Vervolgens gaat paragraaf 3.3. in op de factoren die tijdens het proces van vergunningverlening een belangrijke rol hebben gespeeld. Paragraaf 3.4 beschrijft de kwaliteit van de projectorganisatie. Ook gaat deze paragraaf in op de kwaliteit van de externe advisering en de opvolging van deze adviezen door Gedeputeerde Staten. In paragraaf 3.5 wordt besproken met welke milieubelangen Gedeputeerde Staten rekening hebben gehouden bij het verlenen van de milieuvergunning voor de REC. Daarbij komt de vraag aan de orde of Gedeputeerde Staten de vergunning voor de REC hadden kunnen weigeren. Paragraaf 3.6 sluit dit hoofdstuk af met conclusies en aanbevelingen voor de toekomst.

3.2

Provinciale rollen

Gedeputeerde Staten vormen het dagelijks bestuur van de provincie Fryslân en vervullen uit dien hoofde diverse rollen. Hieronder is beschreven welk andere rollen Gedeputeerde Staten – naast die van het bevoegde gezag voor het verlenen van de milieuvergunning voor de REC – tijdens het proces hebben vervuld. Alleen die rollen zijn beschreven die relevant zijn voor het proces van vergunningverlening voor de REC.

Lobby subsidie REC

Medio november 2006 heeft de provincie de mogelijkheden voor het verstrekken van een achtergestelde lening aan Omrin voor de realisatie van de REC onderzocht. Als blijkt dat het verstrekken van een achtergestelde lening zou kunnen worden aangemerkt als staatssteun, gaat de provincie hiermee niet verder. Vervolgens neemt de gedeputeerde Milieu op verzoek van Omrin contact op met het Ministerie van EZ om de kansen en budgetruimte voor de realisatie van de REC te bespreken.¹⁵ In dit overleg houdt de gedeputeerde Milieu een sterk pleidooi om de subsidieaanvraag voor de REC toe te wijzen. Uitkomst van het gesprek is dat namens het Ministerie van EZ wordt toegezegd dat Omrin nog voor eind 2006

¹⁵ Dit betreft de mogelijkheden en budgetruimte in het kader van de Regeling van de Minister van Economische Zaken van 13 juli 2007, nr. WJZ 7079718, houdende uitvoering van het Besluit subsidies regionale investeringsprojecten 2000 (Uitvoeringsregeling Bsri 2000 periode 2007–2013).

een positieve beslissing op het ingediende subsidieverzoek zal ontvangen. Op 27 december 2006 verleent het Ministerie van EZ een subsidie van € 6 miljoen voor de realisatie van de REC. Bij de toewijzing van deze subsidie heeft het Ministerie van EZ geen gebruik gemaakt van zijn discretionaire bevoegdheid een hogere subsidie toe te kennen.¹⁶

Verkoop bouwka­vel REC

Op 15 december 2008 heeft ontwikkelingsmaatschappij Westergo BV (hierna aangeduid als 'de ontwikkelingsmaatschappij') de bouwgrond voor de REC aan Omrin verkocht.¹⁷ De provincie Fryslân is aandeelhouder (met een aandelenbezit van 10%) van deze ontwikkelingsmaatschappij. De gedeputeerde EZ is namens Gedeputeerde Staten lid van de Raad van Commissarissen van de ontwikkelingsmaatschappij. Op 3 november 2008 heeft de Raad van Commissarissen toestemming verleend voor de verkoop van de bouwka­vel voor de REC. De algemene vergadering van aandeelhouders heeft toestemming verleend in de vergadering van 10 december 2008.¹⁸ De ontwikkelingsmaatschappij heeft de bouwka­vel met een grootte van ruim 5 hectare verkocht voor de prijs van € 4.180.040,- (exclusief omzetbelasting). In het kader van de verkoop van de bouwka­vel heeft Omrin de verplichting op zich genomen om alle voor de REC bestemde reststoffen per schip naar Harlingen te transporteren.^{19,20} Voor de verkoop van bedrijfsgrond zijn de gebruikelijke voorwaarden gehanteerd, met uitzondering van een bijzondere voorwaarde. Deze voorwaarde houdt in dat de koop van de bouwka­vel niet door­gaat als vóór 1 januari 2010 de financiering van de REC niet rond zou zijn dan wel niet zou zijn gestart met de bouw van de REC.²¹ Op 16 april 2009 hebben Omrin en de ontwikkelingsmaatschappij aangegeven dat de ontbindende voorwaarde is vervallen c.q. dat zij zich hierop niet meer zullen beroepen.²²

Toekenning subsidie kade REC

Op 25 maart 2008 hebben Gedeputeerde Staten besloten om aan de ontwikkelingsmaatschappij een subsidie toe te kennen van € 415.000,- voor het ontwerp en de aanleg van een innovatieve openbare kadevoorziening in de haven van

¹⁶ Omrin heeft tegen de toewijzing van deze subsidie beroep ingesteld omdat volgens Omrin de subsidie te laag is vastgesteld. Dit beroep heeft het College van Beroep voor het bedrijfsleven op 18 juli 2008 ongegrond verklaard. Zie hiervoor ECLI:­NK:CBB:2008: BD8758.

¹⁷ De ontwikkelingsmaatschappij handelt daarbij als enig beherend vennoot van Ontwikkelingsmaatschappij Westergo CV. Notariële akte van levering en vestiging erfdienstbaarheid die is gesloten tussen Ontwikkelmaatschappij Westergo BV en Afvalsturing Friesland NV (Omrin) d.d. 15-12-08.

¹⁸ De algemene vergadering van aandeelhouders van Omrin hebben in de vergadering van 14 november 2008 toestemming verleend voor de aankoop van de bedrijfsgrond voor de REC. Notariële akte van levering en vestiging erfdienstbaarheid die is gesloten tussen Ontwikkelmaatschappij Westergo BV en Afvalsturing Friesland NV (Omrin) d.d. 15-12-08.

¹⁹ Brief van Omrin aan het college van B&W van Harlingen d.d. 25-02-09 No. 09.000433 en 08.001324, behorende bij het besluit van B&W d.d. 18-03-09 nr. BT. 2007.0270, pagina 2.

²⁰ Hoewel het de bedoeling was om deze vervoersverplichting vast te leggen in een convenant tussen de provincie Fryslân, gemeente Harlingen en Omrin, is dit convenant niet gesloten.

²¹ Deze ontbindende voorwaarde is vastgelegd in artikel VI van *Notariële akte van levering en vestiging erfdienstbaarheid* die is gesloten tussen Ontwikkelmaatschappij Westergo BV en Afvalsturing Friesland NV (Omrin) d.d. 15-12-08.

²² Akte houdende constatering vervallen ontbindende voorwaarden vastgelegd tussen Ontwikkelmaatschappij Westergo BV en ReststoffenEnergieCentrale BV d.d. 16-04-09.

Harlingen.²³ Dit betreft een openbare kade waarvan Omrin één van de gebruikers is. Hierdoor is er volgens Gedeputeerde Staten géén sprake van ongeoorloofde staatssteun.²⁴

Onderzoek van de Rekenkamer wijst uit dat de nieuwe kade deels (circa 50%) zal zijn gelegen binnen de inrichting van de REC.²⁵ In de verleende milieuvergunning voor de REC heeft de provincie regels gesteld over het gebruik van deze kade.²⁶ Voor zover de kade is gelegen binnen de inrichting van de REC is naar de mening van de Rekenkamer geen sprake van een openbare kade. Eind 2013 is de kade nog niet aangelegd omdat de financiering niet rond is. Mocht in de toekomst de kade alsnog worden aangelegd, dan zal dit leiden tot financiële bevoordeling van Omrin. Dit kan de provincie alleen voorkomen door – met instemming van Omrin – de begrenzing van de inrichting van de REC zodanig te wijzigen dat de kade geen onderdeel meer uitmaakt van de REC.²⁷

Goedkeuring bestemmingsplan Industriehaven 2006

Op grond van de inmiddels vervallen WRO (artikel 28) dienden Gedeputeerde Staten het bestemmingsplan Industriehaven 2006 (hierna te noemen 'het bestemmingsplan') goed te keuren. Dit bestemmingsplan vervangt de drie bestemmingsplannen die voor de industriehaven Harlingen golden.²⁸ Het bestemmingsplan vereist dat bedrijven die zich willen vestigen aan de industriehaven Harlingen zeehavengebonden zijn. Daardoor is de vestiging van een bedrijf zoals de REC dat niet zeehavengebonden is, ná inwerkingtreding van dit plan medio maart 2009 niet meer mogelijk. Op 17 maart 2009 hebben Gedeputeerde Staten het bestemmingsplan goedgekeurd. Daarbij hebben Gedeputeerde Staten opvolging gegeven aan het advies van de ambtelijke Commissie Gemeentelijke Plannen (hierna aangeduid als de Commissie) van de provincie. Hoewel de Commissie vaststelt dat het bestemmingsplan op een aantal punten nog gebreken vertoont, adviseert zij Gedeputeerde Staten om het bestemmingsplan goed te keuren.

De Commissie signaleert dat de uitgangspunten van het Streekplan voor het bouwen in de primaire waterkering onvoldoende zijn verwerkt in de planvoorschriften van het bestemmingsplan. Omdat nieuwe bouwaanvragen ook moeten voldoen aan de keur van het Wetterskip, kan volgens de Commissie toch met het plan worden ingestemd. Verder constateert de Commissie dat niet is voldaan aan de Natuurbeschermingswet aangezien de verplichte beoordeling van mogelijke

²³ Brief van Gedeputeerde Staten aan Ontwikkelingsmaatschappij Westergo BV d.d. 23-03-08 kenmerk 00815358. Een eerste voorschot van € 124.500,- is direct door Gedeputeerde Staten uitgekeerd. Nadat Gedeputeerde Staten hebben ingestemd met de subsidieaanvraag is deze met een positief advies doorgeleid naar het UO-SNN voor een OP/EFRO bijdrage. De toegekende OP/EFRO bijdrage is vastgesteld op € 1.819.640,-. Zie hiervoor bijlage 1 bij DS-stiknummer 00962688.

²⁴ DS-stik d.d. 25-03-08, registratienummer 738978.

²⁵ De Rekenkamer heeft hiervoor de inrichtingstekeningen die Omrin bij de aanvraag om een milieuvergunning voor de REC d.d. 26-09-07 heeft aangeleverd vergeleken met de bijgevoegde tekening bij de subsidieaanvraag van de ontwikkelingsmaatschappij d.d. 12-10-07 en 03-10-08.

²⁶ Omdat de milieuvergunning voor de REC niet verplicht tot de aanvoer van afvalstoffen over water, heeft uitstel van de aanleg van de kade hiervoor geen gevolgen.

²⁷ De Rekenkamer heeft geconstateerd dat in de nieuwe beschikking voor de REC die vanaf 7 oktober 2013 ter inzage is gelegd, de inrichtingsgrenzen niet zijn aangepast.

²⁸ Een van deze plannen betreft het bestemmingsplan *Uitbreiding Industriehaven 1997*. Dit plan *Uitbreiding Industriehaven 1997* stond – in tegenstelling tot het geactualiseerde plan – toe dat ook bedrijven zoals de REC die niet zeehavengebonden zijn, zich op het industrieterrein van Harlingen vestigen.

significante negatieve effecten van het bestemmingsplan op de Waddenzee niet is uitgevoerd. De Commissie gaat er echter van uit dat de categorieën bedrijven die het bestemmingsplan toestaat het bestaande gebruik en de daarmee samenhangende milieueffecten niet wezenlijk veranderen. Het achterwege laten van een passende beoordeling voor deze bedrijven acht de Commissie daarom aanvaardbaar.

Beoordeling vergunningplicht Natuurbeschermingswet

Op 1 november 2007 laat Omrin Gedeputeerde Staten weten dat uit onderzoek is gebleken dat voor de REC géén vergunning ingevolge de Natuurbeschermingswet is vereist. Omrin wil van Gedeputeerde Staten weten of zij deze mening deelt. Zou Gedeputeerde Staten van mening zijn dat er wel een vergunning nodig is dan zal Omrin een zogeheten Passende Beoordeling moeten uitvoeren. In deze Passende Beoordeling moet Omrin ingaan op alternatieve oplossingen voor de REC. De consequentie van het niet hoeven uitvoeren van een Passende Beoordeling is dat Omrin de locatie van de REC (Harlingen) niet in een locatie-MER hoeft af te wegen.

Gedeputeerde Staten houden het verzoek van Omrin aan totdat er meer duidelijkheid is over de verlening van de milieuvergunning voor de REC. Drie dagen nadat Gedeputeerde Staten op 19 augustus 2008 de gevraagde milieuvergunning in de vorm van een ontwerpbeschikking voor de REC hebben verleend, delen zij aan Omrin mee dat voor de oprichting en het in gebruik hebben van de REC geen vergunning op grond van de Natuurbeschermingswet is vereist.²⁹ Gedeputeerde Staten zijn van mening dat de bouw en het gebruik van de REC geen negatieve effecten zullen veroorzaken op de natuurwaarden van de nabijgelegen Natura 2000-gebieden. Gedeputeerde Staten volgen daarbij het advies van de afdeling Landelijk Gebied Beleid.³⁰ Op verzoek van Omrin geven Gedeputeerde Staten in maart 2009 een aanvullende beoordeling op grond van de Natuurbeschermingswet waarin Gedeputeerde Staten hun standpunt (geen vergunningplicht) herhalen.

Gedeputeerde Staten baseren hun besluit op de voortoets die Omrin heeft laten uitvoeren. Deze voortoets heeft Omrin als bijlage bij het MER op 26 september 2007 bij de provincie ingediend. In deze voortoets is onder meer onderzoek gedaan naar de emissie van dioxinen afkomstig van de REC. In de voortoets wordt gesteld dat *“negatieve effecten niet kunnen worden uitgesloten maar dat zij evenmin worden verwacht.”*³¹ Vervolgens wordt in deze voortoets gesteld dat

²⁹ In het DS-stuk d.d. 19-08-08 (registratienummer 784370) dat ten grondslag ligt aan dit besluit van Gedeputeerde Staten is aangegeven dat uit de voortoets is gebleken dat de REC geen negatieve effecten zal veroorzaken op de natuurwaarden en de landschappelijke waarden. Er is daarom geen sprake van een project of handeling waarvoor een vergunning nodig is op grond van de Natuurbeschermingswet 1998.

³⁰ Daarbij gaan Gedeputeerde Staten er vanuit dat er geen vervoer van reststoffen van/naar de REC via de Waddenzee zal plaatsvinden. Brief Gedeputeerde Staten Fryslân aan Omrin/Afvalstoffen Friesland NV en REC BV d.d. 10-08-11, kenmerk 00967987.

³¹ Pagina 27 voortoets Natuurbeschermingswet in verband met de aanleg van een reststoffenenergiecentrale te Harlingen van buro bakker adviesburo voor ecologie BV d.d. 25-09-07 in opdracht van ECD bijlage 6.2 bij het MER d.d. 26-09-07.

“het niet mogelijk is de toename van dioxineconcentratie in de omgeving van de REC nader te duiden.”³²

Meerdere malen voorafgaand aan het besluit van Gedeputeerde Staten hebben externe adviseurs van de provincie (zowel Stibbe als Royal Haskoning) er op gewezen dat indien negatieve effecten niet kunnen worden uitgesloten, een vergunning voor de REC op basis van de Natuurbeschermingswet nodig is.³³

Dit is ook de opvatting van de Raad van State in de beroepszaak die de Waddenvereniging heeft ingesteld. Dit beroep heeft de Waddenvereniging ingesteld tegen de weigering van Gedeputeerde Staten om handhavend op te treden tegen de bouw van de REC zonder vergunning ingevolge de Natuurbeschermingswet.³⁴ Naar aanleiding van deze uitspraak van de Raad van State heeft Omrin eind 2011 een aanvraag ingediend ingevolge de Natuurbeschermingswet. Begin 2012 hebben Gedeputeerde Staten deze vergunning verleend waarbij ook het wekelijks vervoer van bodemas over de Waddenzee is vergund.³⁵ Gedeputeerde Staten hebben aan deze vergunning geen voorschriften verbonden ter voorkoming en/of minimalisering van significante effecten. Deze voorschriften achten Gedeputeerde Staten niet nodig.

Advisering revisievergunning Frisia

Eind mei 2008 heeft Frisia een aanvraag om een revisievergunning ingediend bij het Ministerie van EZ. Het Ministerie van EZ heeft de provincie Fryslân verzocht om advies hierover.³⁶ Eind september 2008 verleent het Ministerie van EZ de gevraagde revisievergunning. Een belangrijk element in de aanvraag van Frisia is het vergunnen van de warmtekrachtcentrale (hierna te noemen: ‘WKC’). In de aanvraag anticipeert Frisia op de toekomstige levering van stoom door de

³² Ook is in de voortoets onderzoek gedaan naar de landschappelijke gevolgen van de REC. In de voortoets wordt geconcludeerd dat de landschappelijke waarden van de Waddenzee niet op onacceptabele wijze worden aangetast. Pagina 29 voortoets Natuurbeschermingswet in verband met de aanleg van een reststoffenenergiecentrale te Harlingen van Buro Bakker Adviesburo voor ecologie BV d.d. 25-09-07 in opdracht van ECD bijlage 6.2 bij het MER d.d. 26-09-07. Ook uit de landschappelijke beoordeling die Bosch en Slabbers in opdracht van de provincie heeft opgesteld, blijkt dat de REC vanaf de Waddenzee nauwelijks kan worden waargenomen en daarom nauwelijks effecten zal hebben op kenmerken en beleefbaarheid van het Waddengebied. Over de hoogte van de schoorsteen van de REC merkt Bosch Slabbers op dat de schoorsteen zich zowel in locatie als in massa en hoogte mag verbijzonderen. Op het niveau van de Waddenzee zal een geringe verhoging van de schoorsteen nauwelijks van invloed zijn. *Landschappelijke beoordeling Reststoffen Energie Centrale Omrin in Harlingen*, van Bosch Slabbers in opdracht van de provincie Fryslân d.d. 10-08-07.

³³ Advies van Stibbe aan de provincie Fryslân d.d. 14.08.07 ref. NK/MK-1017504-2684807 en d. 15-07-07 ref. Mk/mb-1017504-3991950, ingekomen bij de provincie Fryslân d.d. 26-08-08, bijlage bij nummer 779986 en het rapport Royal Haskoning, toetsing Wm-aanvraag en concept-ontwerpbeschikking Omrin Reststoffen Energie Centrale (REC) te Harlingen d.d. 27-06-08, definitief rapport 9T217101, bijlage F.

³⁴ Uitspraak Raad van State d.d. 31-08-11 zaaknummer 200909120/1/R2, pagina 4.

³⁵ Omrin heeft de verplichting op zich genomen om alle voor de REC bestemde reststoffen (100.000 130.000 ton per jaar) vanaf Ecopark de Wierde in Oudehaske per schip naar Harlingen te transporteren. Brief d.d. 25-02-09 aan het college van B&W van de gemeente Harlingen met kenmerk 09.02317 (REC U o.8.4) ingekomen op 3 maart 2009 No. 09.000433.

³⁶ Deze adviesaanvraag heeft de provincie Fryslân in haar hoedanigheid van wettelijk adviseur ingevolge artikelen 8.7 juncto 7.3. van het Inrichtingen- en vergunningenbesluit. De provincie Fryslân heeft een kopie van de aanvraag om een revisievergunning ontvangen op 30 mei 2008. In haar adviesrol heeft de provincie aangevoerd dat de revisievergunning moet worden getoetst aan de geluidszone.

REC. Dit is mogelijk omdat de REC en Frisia in elkaars onmiddellijke nabijheid zijn gelegen (de afstand hemelsbreed bedraagt circa 350 meter). Uit de aanvraag wordt duidelijk dat de stoom van de REC naar Frisia wordt getransporteerd via een stoomleiding. De stoom wordt in de WKC gebruikt om elektriciteit op te wekken waarna het retourcondensaat wordt teruggeleverd aan de REC. De aanvraag vermeldt ook dat de operationele zeggenschap over de WKC zal worden overgedragen aan Omrin.³⁷ Deze binding met de REC maakt dat naar de mening van de Rekenkamer de REC tezamen met het leidingenstelsel en de WKC als één inrichting kan worden beschouwd.³⁸ Uit het onderzoek is echter gebleken dat de provincie in haar advies aan het Ministerie van EZ geen aandacht aan de WKC heeft besteed. Het ministerie van EZ heeft daarop conform de aanvraag daartoe de WKC vergund als onderdeel van de inrichting van Frisia. Bij de verlening van de milieuvergunning voor de REC eind 2008, benadrukken Gedeputeerde Staten dat de WKC valt onder de inrichting van Frisia. Omdat het niet mogelijk is om twee milieuvergunningen voor één inrichting te verlenen, is de WKC géén onderdeel van de milieuvergunning voor de REC.

3.3

Bepalende factoren proces vergunningverlening

In het proces van vergunningverlening voor de REC is een aantal factoren bepalend geweest. Het gaat daarbij om de tijdsdruk, mogelijke vertragingsschade voor Omrin, de betrokkenheid van Frisia en de vele procedures die min of meer gelijktijdig doorlopen moeten worden.

Tijdsdruk

Uit het onderzoek is gebleken dat Omrin bij de aanvang van het proces ervan uitgaat dat begin 2009 de REC in gebruik kan worden genomen. Dit betekent dat de benodigde procedures in 2007 moeten zijn doorlopen waarna in 2008 de bouw van de REC kan worden voltooid. Omrin heeft er alle belang bij om de REC voor 2009 in werking te hebben. Daarvoor zijn diverse redenen te noemen. Een belangrijke reden is dat het Rijk overweegt een verbod op het oprichten van afvalverbrandingsinstallaties in te stellen.³⁹ Ook is er Europese regelgeving in voorbereiding die strengere eisen stelt aan de energie-efficiëntie van verbrandingsinstallaties voor nuttige toepassing (zogenoemde R1-installaties, zoals de REC).⁴⁰ Verder speelt dat op basis van het geldende bestemmingsplan de REC zich kan vestigen op het industrieterrein in Harlingen. Ten tijde van de vergunningprocedure is echter een nieuw bestemmingsplan in voorbereiding dat de vestiging van de REC onmogelijk zou maken. Ten slotte is aannemelijk dat Omrin contractuele en financiële verplichtingen is aangegaan voor de bouw en financiering van de

³⁷ In het interview van de Rekenkamer met Frisia d.d. 23-08-13 heeft Frisia bevestigd dat het operationeel beheer van de WKC inmiddels is overgedragen aan Omrin. Frisia heeft vanaf 1 juli 2011 geen zeggenschap meer over de WKC.

³⁸ In artikel 1.1. lid 4 Wm is het begrip één inrichting als volgt gedefinieerd: de tot eenzelfde onderneming of instelling behorende installaties die technisch, organisatorische of functionele bindingen hebben en in elkaars onmiddellijke nabijheid zijn gelegen.

³⁹ Dit verbod op afvalverbrandingsinstallaties heeft de Minister van VROM eind 2009 afgesproken met de afvalbranche. Omdat voor de REC op dat moment al een milieuvergunning was afgegeven, is de REC meegenomen in de reeds vergunde afvalverbrandingscapaciteit.

⁴⁰ Deze regelgeving betreft de Kaderrichtlijn afvalstoffen (Richtlijn 2008/98/EG). Deze richtlijn is op 19 november 2008 gepubliceerd. Lidstaten hebben twee jaar de tijd gekregen om deze richtlijn te implementeren in nationale wet- en regelgeving.

REC. Het te laat opleveren van de REC zal waarschijnlijk financiële consequenties voor Omrin hebben. De provincie neemt de ambitieuze planning van Omrin over. Ook de provincie gaat er in eerste instantie van uit dat medio november 2007 de (definitieve) milieuvergunning voor de REC kan worden verleend.⁴¹ De snelheid van handelen is ten koste gegaan van de kwaliteit van de stukken. Zo heeft Omrin meerdere malen op verzoek van de Commissie m.e.r. het MER op essentiële onderdelen moeten aanvullen. Dit heeft een half jaar in beslag genomen. De Rekenkamer constateert dat de tijdsdruk op het proces juist heeft geleid tot extra vertraging.

Mogelijke vertragingsschade Omrin

Hiervoor is al duidelijk geworden dat de provincie zich vanaf het begin heeft gecommitteerd aan de planning van Omrin voor realisatie van de REC. Medio 2007 wordt duidelijk dat er onder de bevolking van Harlingen en omstreken weerstand is tegen de oprichtingsplannen voor de REC. Dit maakt het zeer waarschijnlijk dat er beroep zal worden ingesteld tegen de milieuvergunning voor de REC. De provincie is zich zeer bewust dat wanneer zij besluiten neemt die later onrechtmatig blijken te zijn genomen, zij het risico loopt door Omrin aansprakelijk te worden gesteld voor de ontstane (vertraging)schade.⁴² Er is de provincie veel aan gelegen om een eventuele beroepsprocedure zo ongeschonden mogelijk door te komen. Deze stok achter de deur dwingt de provincie extra zorgvuldig te werk te gaan. De provincie wint veel extern advies in en laat ook dit extern advies door andere externe bureaus toetsen. In de periode 2007 tot en met 2013 heeft de provincie minimaal € 1,2 miljoen besteed aan externe advieskosten voor de REC.

De vrees voor schadeclaims van Omrin heeft ook een keerzijde. Deze keerzijde houdt in dat de provincie in het 'procesbelang' in eerste instantie heeft geweigerd om informatie (correspondentie van de provincie met de adviesbureaus) te verstrekken aan tegenstanders van de REC. Dit uit vrees dat deze informatie in een eventuele beroepsprocedure tegen de provincie zal worden gebruikt.⁴³ Als gevolg van de publieke onrust die over de REC ontstaat, besluiten Gedeputeerde Staten een half jaar later alsnog een deel van de verzochte informatie openbaar te maken.

Betrokkenheid Frisia

Ten tijde van het initiatief voor de REC bestaat er tegen de zoutwinning door Frisia in Noordwest-Friesland grote weerstand. Bewoners vrezen dat hun eigendommen schade zullen ondervinden door bodemdaling als gevolg van de winning van zout. Gedeputeerde Staten willen voorkomen dat de onrust en onzekerheid over toekomstige zoutwinning door Frisia zijn weerslag heeft op de procedure voor de REC.⁴⁴ Gedeputeerde Staten stellen zich bij de vergunningverlening op het standpunt dat de REC en Frisia niet kunnen worden beschouwd als één inrichting, nu

⁴¹ In het projectplan voor het proces van vergunningverlening voor de REC, verwijst de provincie voor wat betreft de planning naar en bijlage de startnotitie m.e.r. die Omrin heeft opgesteld. Deze bijlage is toegevoegd aan het projectplan. Deze bijlage geeft een overzicht van de te doorlopen procedures met termijnen. Dit projectplan is besproken en goedgekeurd in het portefeuillehouderoverleg Milieu d.d. 13-11-06.

⁴² Advies van Stibbe d.d. 14.08.07 ref. NK/MK -1017504/2643765. Dit advies is bij de adviesnota aan Gedeputeerde Staten d.d. 21.08.07 registratienummer 744262 gevoegd.

⁴³ Gedeputeerde Staten baseren zich daarbij op het advies van Stibbe d.d. 16-01-09 ref. JvO 1017504-10006212. In dit advies merkt Stibbe uitdrukkelijk op dat zij niet beschikt over de informatie waarom is verzocht (de betreffende e-mails) zodat het advies een meer algemeen karakter heeft.

⁴⁴ Deze informatie ontleent de Rekenkamer aan het interview met de voormalige gedeputeerde Milieu d.d. 23-09-13.

beide bedrijven onafhankelijk van elkaar kunnen opereren. Gedeputeerde Staten kennen geen betekenis toe aan het feit dat Omrin de volledige zeggenschap over de WKC zal verkrijgen noch aan de aanwezigheid van een gesloten circuit waarin stoom tussen de REC en Frisia heen en weer wordt geleid. In zo'n situatie zou de WKC mogelijk wel één inrichting vormen met de REC.⁴⁵ Ook richting de StAB (het adviesorgaan van de Raad van State) laten Gedeputeerde Staten in het midden of Omrin dan wel Frisia de operationele zeggenschap over de WKC heeft.⁴⁶

Ondoorzichtig vergunningproces REC

Het proces van vergunningverlening voor de REC is zeer ondoorzichtig. Hiervoor is een aantal oorzaken te geven. Een oorzaak is de vele aanvullingen op de aanvraag die Omrin indient en deze vervolgens weer (gedeeltelijk) intrekt. Daardoor ontbreekt een totaalbeeld van de informatie die in de aanvraag is opgenomen en voor de afweging van de milieuaspecten van de REC kan worden gebruikt. Ook blijft de provincie tijdens het proces onduidelijk over de vraag of het MER wél of geen onderdeel uitmaakt van de milieuvergunning voor de REC. Uit het dictum van de milieuvergunning en de milieuaanvraag volgt dat het MER geen onderdeel is van de milieuvergunning. Toch is het MER uitvoerig door Gedeputeerde Staten aan de orde gesteld in de milieuvergunning voor de REC. Ook bij hun verweer in het beroep stellen Gedeputeerde Staten zich op het standpunt dat het MER wel onderdeel is van de vergunning voor de REC. De ondoorzichtigheid is verder toegevoegd door de hoeveelheid externe adviezen (in de periode 2007/2008 gaat het ongeveer om 24 adviezen) die de provincie heeft ingewonnen over de REC. Ten slotte merkt de Rekenkamer op dat het vergunningproces voor de REC onderdeel is geweest van een kluwen van andere (vergunning)procedures voor de REC. In Tabel 1 zijn de belangrijke procedures voor de REC en de betrokken overheidsinstanties weergegeven.

Tabel 1 Te doorlopen procedures voor oprichting van de REC

Procedure	Aspect	Aanvrager	Bevoegd gezag
MER	Integraal milieu	Omrin	GS Fryslân
Milieuvergunning	Integraal milieu	Omrin	GS Fryslân
Vergunning Natuurbeschermingswet	Effecten op de natuur, met name de Waddenzee	Omrin	GS Fryslân
Wvo-vergunning	Lozing van schoon huishoudelijk en bedrijfsafvalwater	Omrin	Wetterskip Fryslân
Ontheffing Keur	Veiligheid hogedruk stoomleiding in reserveringszone primaire waterkering	Omrin	Wetterskip Fryslân
Wvo-vergunning	Lozing schoon hemelwater op haven	Omrin	Minister van I&M
Wvo-vergunning	Lozing koelwater WKC	Frisia	Minister van I&M
Revisievergunning	Milieuvergunning WKC	Frisia	Minister van EZ
Bouwvergunning	REC	Omrin	B&W Harlingen
	Hogedrukstoomleiding	Omrin	B&W Harlingen
	Condensorgebouw	Omrin	B&W Harlingen
	WKC-gebouw	Frisia	B&W Harlingen

⁴⁵ Zie hiervoor ABRVS van 20 augustus 2003, AB 2004/177. Ook adviseur Stibbe constateert dat de REC tezamen met het leidingenstelsel en de WKC als één inrichting in de zin van artikel 1.1. lid en lid 4 van de Wm kan worden aangemerkt. Dit met het oog op hernieuwde verlening van de Wm-vergunning in 2010, Advies van Stibbe d.d. 01.03.10 ref. AtV/JvO/1017504-10798447.2.

⁴⁶ Besluit Gedeputeerde Staten d.d. 25.08.09 tot instemming met de reactie op het verslag ex artikel 8:47 Algemene wet bestuursrecht van de StAB kenmerk 200900542/1/M1 d.d. 01-07-09.

3.4

Beschikbare expertise

De vestiging van een afvalverbrandingsinstallatie is voor de provincie Fryslân een bijzondere gebeurtenis die zich niet eerder heeft voorgedaan. Aanvankelijk gaat één vergunningverlener met externe ondersteuning met de aanvraag aan de slag.⁴⁷ Maar al snel blijkt dat de REC dermate complex is dat deze beter als een project kan worden opgepakt. De provincie besluit daarom een projectgroep op te richten. De provincie kiest daarbij voor een aanpak waarbij de projectleider verantwoordelijk is voor het proces (inclusief de planning) en de vakspecialisten voor de inhoud. De projectleider heeft als taak contacten met Omrin te onderhouden en zo nodig de gedeputeerde Milieu, Gedeputeerde Staten en Provinciale Staten over gevoelige onderwerpen te adviseren. Het coördineren en inhoudelijk toetsen of de vergunning volledig en voldoende is afgestemd, is volgens het projectplan geen taak van de projectleider. Op dat gebied heeft de projectleider geen specifieke deskundigheid. De leden van de projectgroep nemen ieder deel vanuit hun specialisme, waaronder vergunningverlening, m.e.r., luchtkwaliteit en dergelijke.⁴⁸ Deze specialisten zijn ieder verantwoordelijk voor hun eigen onderdeel. De integrale beoordeling van de milieuvergunning is uitbesteed aan een extern bureau. Er is intern – op ambtelijk niveau – geen verantwoordelijke aangewezen voor deze ‘eindafweging’.

Externe advisering

Op het inhoudelijke vlak laat de provincie zich ondersteunen door drie adviesbureaus te weten: Witteveen+Bos, Royal Haskoning (milieutechnische aspecten REC) en Stibbe (juridische aspecten REC). Daarbij is gekozen voor een werkwijze waarbij de deelproducten van Witteveen+Bos nogmaals zijn getoetst door Royal Haskoning en Stibbe. De provincie geeft aan dat de inzet van deze adviseurs is gepleegd uit het oogpunt van zorgvuldigheid en het reduceren van onzekerheden. De Rekenkamer is van mening dat door deze inzet van externe adviseurs materieel gezien (een deel) van de verantwoordelijkheid voor het project REC buiten de provinciale organisatie is komen te liggen. Dit maakt de projectbeheersing lastig.

De Rekenkamer heeft de milieutechnische kwaliteit van deze adviezen laten beoordelen. Daarbij zijn alleen die aspecten beoordeeld die geen stand hebben gehouden in de procedure bij de Raad van State en hebben geleid tot vernietiging van de milieuvergunning voor de REC begin 2010. De Raad van State oordeelt dat Gedeputeerde Staten onvoldoende informatie hebben ingewonnen over de gevolgen van de REC voor de lucht- en bodemkwaliteit. Ook hebben Gedeputeerde Staten de strengere emissiegrenswaarden voor zoutzuur en zwaveldioxide (HCl/SO₂) en de aspecten geur, storingen en lichthinder onvoldoende onderbouwd in de milieuvergunning voor de REC. Voor wat betreft de buitenopslag van bodemas en brandbare afval- en reststoffen concludeert de Raad van State begin 2010 dat de (eerste) milieuvergunning onvoldoende bescherming biedt tegen het uitbreken van brand.

Aanvraag milieuvergunning

De Rekenkamer constateert dat voor wat betreft de aspecten emissies HCl en SO₂,

⁴⁷ Deze vergunningverlener is sinds 28 november 2006 daarin ondersteund door extern adviseur Witteveen+Bos.

⁴⁸ Ook de Wvo-vergunningverlener van Wetterskip Fryslân neemt als extern lid deel aan de projectgroep.

geur, opslag bodemas en brandbare stoffen, verspreiding en lichthinder in de vergunningaanvraag voor de REC voldoende informatie is opgenomen. De informatie over de aspecten verspreiding en geur is echter zeer summier. De Rekenkamer is van mening dat meer en betere informatie over deze aspecten onrust onder burgers over de REC had kunnen wegnemen en zou hebben geleid tot een betere onderbouwing van de milieuvergunning. De Rekenkamer constateert dat in de vergunningaanvraag onvoldoende informatie is opgenomen over de aspecten bodem en storingen.

Naleving van wet- en regelgeving

De Rekenkamer constateert dat voor wat betreft de aspecten bodem, verspreiding, storingen en licht niet is voldaan aan wet- en regelgeving. Bij het aspect verspreiding is dat vanwege onjuiste invoer van het gebouw van de REC in het rekenmodel, waarbij de te lage gebouwhoogte resulteert in onjuiste weergave van de immissies. Bij de andere aspecten (bodem, storingen en licht) is de motivering onder de maat. Zo heeft de provincie bij het aspect bodem verzuimd om aan te geven waarom ondanks het ontbreken van de verplichte toets op basis van de Nederlandse Richtlijn Bodembescherming (hierna te noemen: NRB) de vergunning voor de REC toch afgegeven kan worden. Bij het aspect storingen heeft de provincie niet aangegeven op welke wijze storingen in de rookgasreiniging geborgd waren. Bij lichthinder heeft de provincie niet vermeld waarom hiervoor geen voorschriften zijn opgenomen in de milieuvergunning.

Kwaliteit adviezen

De kwaliteit van de adviezen wisselt per milieuaspect. Voor de aspecten HCl/SO₂, geur, bodem en brandbare afvalstoffen is de kwaliteit als voldoende beschouwd. Voor de aspecten verspreiding, storingen en lichthinder is de kwaliteit van de adviezen naar de mening van de Rekenkamer onvoldoende. Bij het aspect verspreiding is dat vanwege de advisering over het onderdeel gebouwinvloed waarbij een onjuiste gebouwhoogte is gehanteerd. Bij de aspecten storingen en lichthinder omdat hierover door de provincie onvoldoende informatie is verzameld. Voor wat betreft het aspect lichthinder is de kwaliteit onvoldoende omdat de zienswijze om lichthinder tegen te gaan ten onrechte niet op waarde is geschat.

Opvolging adviezen

De provincie gaat voor de meeste aspecten af op de adviezen van de adviseurs en neemt deze onverkort over. De provincie is daarbij onvoldoende kritisch geweest op de kwaliteit van deze adviezen. De Rekenkamer vindt het opvallend dat de provincie de adviezen over de aspecten HCl/SO₂⁴⁹ en bodem niet overneemt. Hoewel de provincie weet dat zij hiermee een groot risico loopt in de beroepsprocedure bij de Raad van State, nemen Gedeputeerde Staten een strengere normering voor HCl/SO₂ op. Gedeputeerde Staten willen daarmee aantonen dat zij zich wel streng opstellen ten opzichte van Omrin. Bij het aspect bodem heeft de provincie – ondanks het advies om te motiveren waarom het ontbreken van een bodemtoets de vergunningverlening niet in de weg staat – geen motivering opgenomen.⁵⁰

⁴⁹ In de ambtelijk reactie d.d. 30.10.13 in het kader van het ambtelijk hoor en wederhoor heeft de provincie aangegeven dat het opnemen van deze strengere normering voor HCl/SO₂ ná het uitbrengen van het schriftelijk advies telefonisch is afgestemd met adviseur Stibbe.

⁵⁰ Omdat de definitieve inrichting van het terrein voor de REC op dat moment nog niet gereed was, wil Omrin deze bodemtoets in een later stadium uitvoeren. Deze informatie ontleent de Rekenkamer aan het interview met Omrin d.d. 12-07-13.

In tabel 2 is de beschikbare informatie over deze aspecten, de naleving van wet- en regelgeving, de kwaliteit van advisering en opvolging van deze adviezen door de provincie schematisch weergegeven.

Tabel 2 Informatie waarop de provincie haar beoordeling baseert

Milieuaspect	Informatie in aanvraag	Toepassen BTT	Extern adviseur	Oordeel adviezen	Adviezen door provincie overgenomen?
HCl + SO₂	+	+	Adviseur 1:	+	Nee
			Adviseur 2:	++	
			Adviseur 3:	++	
Geur	+	+	Adviseur 1:	+	Ja
			Adviseur 2:	+	
Bodem	—	—	Adviseur 1:	+	Nee
			Adviseur 2:	+	
			Adviseur 3:	++	
Opslag bodemas en brandbare stoffen	+	+	Adviseur 1:	Geen advies	n.v.t.
			Adviseur 2:	Geen advies	
Verspreiding	+	+	Adviseur 1:	—	Ja
			Adviseur 2:	+	Niet kritisch
Storingen	—	—	Adviseur 1:	—	Ja
			Adviseur 2:	—	Niet kritisch
Lichthinder	+	—	Adviseur 1:	Geen advies	n.v.t.
			Adviseur 2:	Geen advies	

++ = goed
 + = voldoende
 — = onvoldoende

Situatie ná 2010

De provincie Fryslân heeft lessen getrokken uit de uitspraak van de Raad van State waarbij de milieuvergunning voor de REC is vernietigd. In de tweede procedure tot verlening van de milieuvergunning voor de REC in 2010, heeft de provincie diverse verbeteracties ingezet zoals:⁵¹

- een wisseling van projectleiderschap waarbij de nadruk is gelegd op de inhoudelijke deskundigheid;
- meer betrokkenheid van de ambtelijke leiding bij het proces van de REC doordat de ambtelijke leiding zitting heeft in het projectteam voor de REC;
- het regulier (1 maal per week en soms 2 maal per week) bijeen laten komen van het projectteam waarin alle betrokken disciplines zijn vertegenwoordigd.

⁵¹ Dit is bevestigd in het interview van de Rekenkamer met de voormalig sectordirecteur Landelijk Gebied en Milieu d.d. 26-09-13.

Ook komt uit het onderzoek naar voren dat de provincie het instrument collegiale consultatie voor de REC heeft ingezet. In 2011 heeft DCMR Milieudienst Rijnmond (hierna te noemen: DCMR) – in opdracht van het hoofd van de afdeling Omgevingsvergunningen en Toezicht – haar visie gegeven op de vergunningverlening, toezicht en handhaven in de periode van 21 februari tot en met 31 juli 2011.⁵² DCMR constateert dat de nieuwe vergunning voor de REC voldoet met betrekking tot de regulering van storingen en dat de vergunning op bepaalde onderdelen strenger is dan het Besluit verbranden afvalstoffen (Bva). De door de provincie gevolgde procedures zijn conform wet- en regelgeving.

3.5

Afweging milieuaspecten REC

Milieubelang in het MER

Om het milieubelang volwaardig in de besluitvorming over de milieuvergunning mee te kunnen laten wegen moet de initiatiefnemer (Omrin) een MER opstellen. Omrin kiest voor het uitvoeren van een zogeheten inrichtings-MER.⁵³ In deze inrichtings-MER zijn varianten en alternatieven voor de voorgenomen activiteit (afvalverbranding) onderzocht. De Rekenkamer is van mening dat een locatie-MER een betere keuze was geweest. De reden hiervoor is dat een locatie-MER in beeld brengt welke locatie – vanuit milieukundig oogpunt – het meest geschikt is voor de voorgenomen activiteit.⁵⁴ Omrin dient het MER op 27 juli 2007 tezamen met een aanvraag om een milieuvergunning voor de REC in. De externe adviseur die het MER namens de provincie beoordeelt, komt tot de conclusie dat het MER niet als correct en volledig kan worden beschouwd. In het MER zijn de luchtkwaliteit (verspreiding), gevolgen voor de natuur en het energierendement onvoldoende beschreven. Omrin krijgt minder dan een week de tijd om de gesignaleerde tekortkomingen te herstellen.⁵⁵ Wanneer Omrin hier niet volledig in slaagt, besluiten Gedeputeerde Staten het MER niet aanvaardbaar te verklaren en de ingediende aanvraag om een milieu- en Wvo-vergunning niet in behandeling te nemen.⁵⁶ Op 26 september 2007 dient Omrin de aangepaste MER en gecombineerde aanvraag om een milieu- en Wvo-vergunning in. De ambtelijke dienst en externe adviseur constateren dat het MER géén onjuistheden bevat en voldoet aan de richtlijnen van Gedeputeerde Staten en de Wet milieubeheer. Op 2 oktober 2007 besluiten Gedeputeerde Staten het MER voor de REC te aanvaarden.⁵⁷

De Commissie m.e.r., aan wie Gedeputeerde Staten het MER ter toetsing hebben voorgelegd, oordeelt echter dat er nog essentiële informatie in het MER ontbreekt. Het gaat daarbij om de onderbouwing van de keuze voor droge rook-

⁵² Rapport DCMR, *Collegiale visitatie provincie Fryslân, Reststoffen Energie Centrale Harlingen*, Schiedam, januari 2012. DCMR

⁵³ De initiatiefnemer heeft daarbij de keuze tussen het uitvoeren van een locatie-MER en/of een inrichtings-MER. Omrin kiest voor het uitvoeren van een inrichtings-MER waarin de keuze voor de locatie Harlingen summier is onderbouwd. De gedeputeerde Milieu deelt de mening van Omrin dat het uitvoeren van een locatie-MER geen alternatief is. Zie hiervoor het verslag van het Portefeuillehouderoverleg Milieu d.d. 06-11-06.

⁵⁴ De Rekenkamer merkt op dat Omrin op advies van provincie en later de Commissie m.e.r. in de locatie-MER voor de REC kort is ingegaan op alternatieve locaties voor de REC.

⁵⁵ Brief namens Gedeputeerde Staten aan Omrin d.d. 28-08-07 kenmerk 00712215.

⁵⁶ Besluit Gedeputeerde Staten d.d. 04-09-07(DS-stik met registratienummer 718500).

⁵⁷ DS-stik d.d. 02-10-07 registratienummer 718462.

gasreiniging en een eenduidige uitleg over emissiewaarden. Ook ontbreekt een zelfstandig leesbare samenvatting van het MER. Bovendien geeft de Commissie m.e.r. aan dat het MER onvolledig c.q. onduidelijk is over de volgende aspecten: gevolgen emissies REC op natuur, energierendement REC (mét en zonder Frisia) en de verwerking van afvalstromen (bodemas in het bijzonder). Eind mei 2008 oordeelt de Commissie m.e.r. dat in het MER – na meerdere aanvullingen – alle essentiële informatie aanwezig is. De Rekenkamer constateert dat de kritische beoordeling van het MER voornamelijk door de landelijke Commissie m.e.r. is uitgevoerd en niet door de provincie.

Beoordelingsruimte verlenen milieuvergunning REC

Bij het verlenen van de milieuvergunning voor de REC gaan Gedeputeerde Staten ervan uit dat zij geen beoordelingsruimte hebben om de vergunning voor de REC te weigeren. De Rekenkamer volgt deze redenering, voor zover deze betrekking heeft op de milieutechnische aspecten van de REC. In dat geval moet vaststaan dat voor de REC de beste beschikbare technieken zijn toegepast en in de vergunning toereikende voorschriften zijn opgenomen ter bescherming van het milieu. Wat de best beschikbare technieken zijn, is vastgelegd in de zogeheten Reference Documents on Best Available Techniques (hierna te noemen: BREF).⁵⁸ De provincie kan geen andere technieken voorschrijven dan die in de aanvraag om een milieuvergunning zijn beschreven. Wanneer de technieken uit de aanvraag voldoen aan het BREF, mag de provincie de milieuvergunning niet weigeren.

De opvatting van de provincie dat Gedeputeerde Staten helemaal geen beoordelingsruimte zouden hebben bij het verlenen van milieuvergunningen, deelt de Rekenkamer niet. Uit het onderzoek komt naar voren dat ten tijde van de vergunningverlening voor de REC eind 2008 sprake is van een facultatieve weigeringsgrond op grond van artikel 8.10 derde lid Wm.⁵⁹ Deze weigeringsgrond houdt in dat een milieuvergunning geweigerd kan worden indien daarmee strijd ontstaat met een bestemmingsplan.

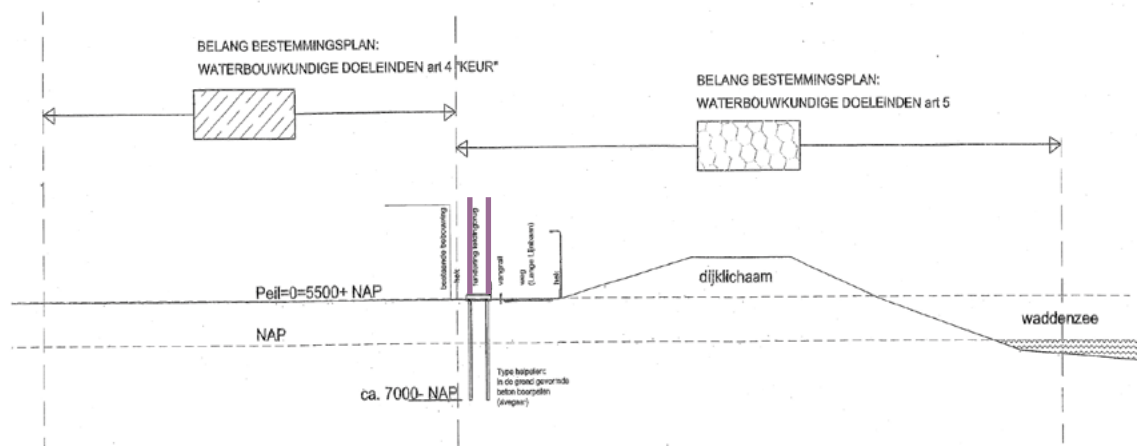
De Rekenkamer constateert dat Gedeputeerde Staten bij de verlening van de milieuvergunning voor de REC terecht hebben getoetst aan het op dat moment geldende *Bestemmingsplan Uitbreiding Industriehaven 1997*. De vestiging van het hoofdgebouw van de REC past binnen dit bestemmingsplan, de voorziene stoomleiding tussen de REC en Frisia echter niet. Deze stoomleiding die op grond van de vergunningaanvraag onderdeel is van de REC, is een essentieel onderdeel van de REC.⁶⁰ De stoomleiding is gesitueerd in de reserveringszone van de primaire waterkering (zie Figuur 2). Aan deze gronden is de bestemming ‘waterbouwkundige doeleinden’ toegekend. Hiertoe kan de aanleg van een stoomleiding voor de REC niet gerekend worden. Er was dus sprake van een facultatieve weigeringsgrond.

⁵⁸ Met name de BREF Waste Incineration heeft een centrale rol gespeeld in de toetsing door de provincie van de milieuvergunningsaanvraag voor de REC.

⁵⁹ Voornoemd artikel is ingevoerd als gevolg van de Invoeringswet RO die met ingang van 22 mei 2008 in werking is getreden. Als gevolg van de inwerkingtreding van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) op 1 oktober 2010 is deze weigeringsgrond komen te vervallen.

⁶⁰ Zonder stoomleiding kan de warmte die vrijkomt in de REC niet nuttig worden toegepast. Zonder stoomleiding en toepassen restwarmte voldoet de REC niet aan de wettelijke eis (artikel 8.11 derde lid Wm) dat in de inrichting de best beschikbare technieken worden toegepast. De REC zal dan niet in overeenstemming zijn met BREF WI, in het bijzonder BAT 61 en 62. De milieuvergunning voor de REC zou in dat geval door Gedeputeerde Staten geweigerd moeten worden. Advies van Stibbe d.d. 03-08-10 met ref. AtV/JvO 1017504-11089657 doc.nr. 919470, pagina 3.

Figuur 2 Situering stoomleiding in primaire waterkering (stoomleiding is in paars weergegeven)



Uit het onderzoek is gebleken dat Gedeputeerde Staten in de eerste procedure(2007/2008) niet op de hoogte waren van deze weigeringsgrond. In de ambtelijke adviezen die ten grondslag liggen aan het besluit van Gedeputeerde Staten om de verzochte milieuvergunning voor de REC te verlenen, is namelijk steeds aangegeven dat de REC past binnen het Streekplan en het geldende bestemmingsplan en dat er geen wettelijke grondslag is om de milieuvergunning te weigeren.⁶¹

Oordeel Raad van State

Hoewel Omrin in de vergunningaanvraag voor de REC expliciet aangeeft dat de stoomleiding tot de REC behoort, oordeelt de Raad van State dat dit niet het geval is. De Raad van State baseert zich daarbij op tekeningen die zij in zwart-wit van de provincie Fryslân ontvangt. Op de tekeningen in kleur is de stoomleiding ter aanduiding dat deze tot de REC behoort in rood weergegeven. Op de zwart-witversies is de in rood weergegeven stoomleiding weggevalen en is niet meer te onderscheiden van de andere lijnen van de tekeningen.

⁶¹ Op 27 maart 2007 (DS-stuk met registratienummer 683172), 19 augustus 2008 (DS-stuk registratienummer 784370) en 9 december 2008 (DS-stuk met registratienummer 848148). In de ontwerp- en definitieve Wm beschikking is opgenomen: In geval van strijdigheid bepaalt artikel 8.10 van de Wet milieubeheer dat de vergunning kan worden geweigerd. Het terrein waarop de REC zal worden gebouwd heeft de bestemming bedrijventerrein. De voorgenoemde activiteiten passen binnen het bestemmingsplan.

Figuur 3 Detail begrenzing REC in zwart-wit en kleur.⁶²



In de uitspraak van 13 januari 2010 waarbij de milieuvergunning voor de REC is vernietigd, heeft de Raad van State geoordeeld dat "(...) de buiten de inrichting gelegen leidingen voor de afvoer van restwarmte *niet* tot de inrichting moeten worden gerekend". De Raad van State stelt vervolgens dat "(...) reeds hierom niet kan worden geoordeeld dat de vergunningverlening in zoverre in strijd komt met het bestemmingsplan Harlingen Industriehaven 1973."^{63,64}

Situatie ná 2010

In overeenstemming met deze uitspraak van de Raad van State heeft Omrin in onderdeel 2.3. van het aanvraagformulier de volgende zin geschrappt: 'Dit betekent dat de stoomleiding tot de inrichtingsgrens van de WKC bij de inrichting van de REC zal gaan behoren'.⁶⁵ Daardoor maakt de stoomleiding *géén* deel uit van de inrichting en milieuvergunning van de REC die Gedeputeerde Staten begin oktober 2010 opnieuw hebben verleend voor de REC. In de tweede procedure voor verlening van een milieuvergunning voor de REC geven Gedeputeerde Staten aan dat zij *géén* gebruik kunnen maken van de hiervoor genoemde weigeringsgrond (strijd met het bestemmingsplan).⁶⁶ De bouwvergunning zou volgens Gedeputeerde Staten worden beschermd door het overgangsrecht van het vigerende bestemmingsplan Industriehaven 2006. Weigering van de

⁶² Ter bevordering van leesbaarheid heeft de Rekenkamer conform de originele inrichtingstekening de rode aanduiding benadrukt.

⁶³ Zie hiervoor de uitspraken van de Raad van State d.d. 13.01.10 in zaak nr. 200900542/1/M1 (r.o 2.9.3).

⁶⁴ In de beroepszaak ingesteld tegen de verleende bouwvergunning voor de leidingenbrug heeft de Rechtbank Leeuwarden recent geoordeeld dat de stoomleiding in hoofdzaak behoort tot de inrichting van Frisia. Uitspraak van de Rechtbank Leeuwarden d.d. 02.05.13 zaaknummers AWB LEE 11/1723 en 11/2198.

⁶⁵ Vijfde aanvulling van Omrin op Wm-aanvraag REC Harlingen kenmerk 10.05287/REC/ksi/mco, deel B d.d. 06-05-10 pagina 22. Adviseur Stibbe heeft aangegeven om deze passage te schrappen omdat daardoor minder ruis tussen de aanvraag en de Afdelingsuitspraak is. Advies van Stibbe d.d. 01-03-10 met referentie JvO/Gedeputeerde Staten 1017504-10798447.2, pagina 3.

⁶⁶ Definitieve Wm-beschikking d.d. 05-10-10, pagina 252. Gedeputeerde Staten geven aan dat: 'Voor de bouw van de REC zijn bouwvergunningen verleend. Het terrein van de REC heeft de bestemming 'bedrijventerrein'.

milieuvergunning zou daarom leiden tot strijdigheid tussen de ruimtelijke ordenings- en milieuwetgeving.⁶⁷

Als Gedeputeerde Staten begin oktober 2010 opnieuw een besluit nemen over de milieuvergunning voor de REC, is het *Bestemmingsplan Industriehaven 2006* van kracht.⁶⁸ De Rekenkamer vindt het opmerkelijk dat Gedeputeerde Staten zijn afgeweken van het bestemmingsplan Industriehaven 2006 dat de gemeenteraad van Harlingen heeft vastgesteld en dat Gedeputeerde Staten enige maanden later hebben goedgekeurd.⁶⁹ De vestiging van de REC – als niet-zeehavengebonden bedrijf – op het industrieterrein Harlingen is in strijd met dit geldende bestemmingsplan.⁷⁰

Natuurbelangen gewogen in procedure Natuurbeschermingswet

Ten tijde van het verlenen van de milieuvergunning voor de REC, eind 2008, was de Waddenzee reeds aangewezen als Vogelrichtlijngebied maar nog niet definitief als Habitatrichtlijngebied. Deze definitieve aanwijzing vindt plaats op 26 februari 2009. Gedeputeerde Staten hebben de gevolgen voor de natuur niet bij hun besluit om de milieuvergunning voor de REC te verlenen betrokken. De natuurtoets heeft plaatsgevonden in het kader van de vergunningverlening ingevolge de Natuurbeschermingswet. Zoals hiervoor in paragraaf 3.2 uiteen is gezet, oordelen Gedeputeerde Staten op basis van deze natuurtoets ten onrechte dat voor de REC geen vergunning nodig is op grond van de Natuurbeschermingswet.⁷¹

⁶⁷ Gedeputeerde Staten beroepen zich er op dat nu de bouwvergunning voor de REC is verleend vóór de inwerkingtreding van het bestemmingsplan in juni 2009, de REC wordt beschermd door het overgangsrecht (bestaand gebruik) uit het nieuwe bestemmingsplan. Deze interpretatie van het overgangsrecht deelt de Rekenkamer niet. Het overgangsrecht van het bestemmingsplan Industriehaven 2006 (artikel 27.1) beschermt alleen die bouwwerken die al op 5 september 2007 (datum eerste ter inzage legging bestemmingsplan) in aanbouw waren dan wel waarvoor op dat moment een bouwvergunning was verleend. Ook kan volgens de Rekenkamer niet gesteld worden dat er sprake was van bestaand gebruik van een bestaand bouwwerk dat het overgangsrecht beschermt (artikel 27.3). Op het moment van inwerkingtreding van het plan (juni 2009) was immers net gestart met de bouw van de REC, van voorgezet gebruik van een bestaand bouwwerk was dus geen sprake. In het ambtelijk hoor en wederhoor heeft de provincie Fryslân aangegeven dat het weigeren van de milieuvergunning voor de REC op grond van artikel 8.10 lid 3 Wm (oud) in rechte geen stand zou hebben gehouden. Brief van de provincie Fryslân d.d. 13-11-13 met kenmerk 01092853.

⁶⁸ Dit bestemmingsplan is op 30 juni 2009 in werking getreden.

⁶⁹ Zoals hiervoor al aangegeven hebben Gedeputeerde Staten dit bestemmingsplan op 17 maart 2009 goedgekeurd.

⁷⁰ Ook adviseur Stibbe constateert dat in het onderhavige geval er geen sprake lijkt te zijn van planologische inpassing van de REC als niet-zeehavengebonden bedrijf. Gedeputeerde Staten lijken daardoor in beginsel geen ruimte te hebben om de milieuvergunning voor de REC te verlenen. Memorandum van Stibbe d.d. 01-03-10 doc.nr. 886443, pagina 2. In het beroep bij de Raad van State stellen Gedeputeerde Staten dat de REC zeehavengebonden is. Het college stelt verder dat het, daargelaten het antwoord op de vraag of er op het punt van de zeehavengebondenheid strijd bestaat met het geldende bestemmingsplan, ten tijde van het nemen van het bestreden besluit ervan is uitgegaan dat de voor de inrichting benodigde bouwvergunningen zouden worden verleend en dat het voornemen was hoe dan ook medewerking te verlenen aan vergunningverlening op grond van de Wet milieubeheer. Dit verweer is door de Raad van State gehonoreerd. Uitspraak Raad van State van 14 maart 2010, zaaknummer 2010100015/1/A4.

⁷¹ De Raad van State oordeelt dat op basis van de uitkomsten van de voortoets niet uitgesloten is dat zich bij het gebruik van de REC een verslechtering van de habitats of een significante verstoring van de betrokken soorten zal voordoen. Uitspraak Raad van State d.d. 31.08.11 zaaknummer 200909120/1/R2. Hierna wordt door Omrin een vergunning op grond van de Natuurbeschermingswet aangevraagd en door Gedeputeerde Staten verleend.

De Rekenkamer heeft onderzocht of Gedeputeerde Staten bij hun besluit tot verlening van de milieuvergunning de consequenties van de REC voor de Waddenzee hadden moeten betrekken.⁷² De Rekenkamer constateert dat Gedeputeerde Staten op basis van de jurisprudentie juist hebben gehandeld door de natuurtoets geheel plaats te laten vinden in het kader van de Natuurbeschermingswet. De reden is dat de Waddenzee al was aangewezen als Vogelrichtlijngebied.⁷³ Het Habitatrichtlijngebied valt samen met het Vogelrichtlijngebied. Daardoor was de Natuurbeschermingswet al op de Waddenzee van toepassing en hoefden Gedeputeerde Staten de gevolgen voor de natuur niet bij hun besluit om de milieuvergunning voor de REC te betrekken.

3.6

Aanwenden beoordelingsruimte door Gedeputeerde Staten

Uit de voorgaande paragrafen blijkt dat Gedeputeerde Staten op een aantal momenten in het proces beoordelingsruimte hadden. In deze paragraaf beoordeelt de Rekenkamer hoe Gedeputeerde Staten deze beoordelingsruimte hebben aangewend.

Tabel 3 Invulling beoordelingsruimte Gedeputeerde Staten

In voordeel Omrin	In voordeel tegenstanders REC
Meegaan in tijdsplanning Omrin	Strengere emissienorm voor HCl en SO ₂
Geen kritische beoordeling MER	Verlenging inspraaktermijn i.v.m. vakantie
Pas laat in het proces na aandringen van de Commissie m.e.r. een publieksvriendelijke samenvatting MER geëist	Terinzagelegging aanvullingen MER
Akkoord gaan met summiere informatie in de aanvraag	Organisatie inspraak/inloopavonden (zie hoofdstuk 4 van dit rapport)
Ontoereikende verspreidingsberekeningen geaccepteerd (o.a. lage gebouwhoogte REC)	
Vergunning verleend terwijl geen bodemtoets is uitgevoerd	
Geen passende beoordeling in het kader van de Natuurbeschermingswet geëist	
Onvolledige advisering revisievergunning Frisia	
Ongegrond verklaren van ingediende zienswijzen die later bij de Raad van State gegrond bleken	
Subsidieverlening voor openbare kade, terwijl een deel van de kade binnen de inrichtingsgrens ligt	

Tabel 3 geeft een overzicht van belangrijke beslissingen die Gedeputeerde Staten hebben in de vergunningprocedure hebben genomen. De tabel maakt een inde-

⁷² Ingevolge artikel 1.1. lid 2 onder a van de Wet milieubeheer wordt onder de gevolgen voor het milieu verstaan: de gevolgen voor het fysieke milieu, gezien vanuit het belang van bescherming van dieren, planten, water, bodem, lucht en van landschappelijke en natuurwetenschappelijke waarden en van relaties daartussen.

⁷³ Ingevolge artikel V, eerste lid, van de Wet van 20 januari 2005 tot wijziging van de Natuurbeschermingswet 1998 in verband met Europese verplichtingen, gelden de al aangewezen Vogelrichtlijngebieden als besluiten als bedoeld in artikel 10a van de Natuurbeschermingswet.

ling of deze beslissingen gunstig waren voor Omrin of voor de tegenstanders van de REC. Het merendeel van de beslissingen valt uit in het voordeel van Omrin. Aan de tegenstanders valt één inhoudelijk voordelige beslissing ten deel. Het betreft het besluit van Gedeputeerde Staten om strengere emissienormen voor HCl en SO₂ op te nemen. Dit vergunningvoorschrift heeft in het beroep op de Raad van State echter geen stand gehouden. Verder zijn er drie beslissingen opgenomen die tegenstanders van de REC procedureel gezien meer ruimte geven dan wettelijk noodzakelijk is. Het betreffen vooral ruimere mogelijkheden om zienswijzen in te dienen. Daarbij moet de kanttekening worden gemaakt dat de zienswijzen materieel gezien vrijwel geen doorwerking hebben gehad in de vergunning.

De communicatie over de REC

4

De communicatie over de REC

4.1 Inleiding

Dit hoofdstuk beantwoordt de onderzoeksvraag in hoeverre de provincie Fryslân naar behoren heeft gecommuniceerd over de komst van de REC. Vervolgens geeft het hoofdstuk antwoord op de onderzoeksvragen of er maatschappelijk draagvlak aanwezig was ten tijde van de besluitvorming en of de communicatie over de REC het maatschappelijk draagvlak heeft beïnvloed. Het hoofdstuk start met een beschrijving van de communicatieaanpak door de provincie en de realisatie van de provinciale communicatiedoelen in paragraaf 4.2. Vervolgens zijn de verwachtingen over het proces en de REC beschreven in paragraaf 4.3. De mate van transparantie van de informatieverstrekking door de provincie is beschreven in paragraaf 4.4. Welke definitie van draagvlak de provincie heeft gehanteerd en hoe groot de weerstand onder de Friese bevolking was tegen de REC, wordt in paragraaf 4.5 beschreven. Vervolgens is in paragraaf 4.6 verwoord of de communicatie over de REC van invloed is geweest op het draagvlak voor de REC.

4.2 Aanpak van de communicatie

Gedurende het traject zijn Gedeputeerde Staten zeer betrokken bij het proces van milieuvergunningverlening voor de REC en de communicatie hierover. De stand van zaken over de REC wordt in de periode 2007 tot 2009 met regelmaat met de gedeputeerde Milieu besproken in het portefeuillehouderoverleg Milieu dat wekelijks met de betrokken afdelingen plaatsvindt. De gedeputeerde Milieu en ook de gedeputeerde RO geven blijk van inhoudelijke bemoeienis met de REC. Dit leidt regelmatig tot correcties van de conceptbeantwoording van zienswijzen en Statenvragen.

Ofschoon het de bedoeling was om de communicatie over de REC te laten verzorgen door de projectgroep Communicatie (bestaande uit de bestuursadviseur gedeputeerde Milieu, de projectleider REC en de communicatiemedewerker van Omrin) is deze projectgroep niet opgericht. De reden hiervoor is dat Omrin zal gaan deelnemen aan de projectgroep Vergunningverlening REC.⁷⁴ Dit betekent dat de Afdeling Communicatie van de provincie de communicatie over de REC zal gaan verzorgen. Deze afdeling heeft pas eind 2009, ná de inspraakprocedure voor de REC, een communicatieplan voor de REC opgesteld. De Rekenkamer vindt het opvallend dat de communicatie over de REC lange tijd weinig aandacht krijgt. Al vrij vroeg in het proces was immers duidelijk dat de REC een controversieel en complex onderwerp was waarover met zorg gecommuniceerd moest worden.

⁷⁴ Ook als Omrin na twee bijeenkomsten niet meer deelneemt aan de projectgroep Vergunningverlening REC wordt niet besloten tot het oprichten van de projectgroep Communicatie.

Hoewel een communicatieplan heeft ontbroken, heeft de provincie wel in het projectplan voor de REC eisen gesteld aan haar communicatie over de REC. De provincie geeft in het projectplan voor het traject van vergunningverlening aan dat:

*"communicatie wordt ingezet om het traject te ondersteunen om tijdig, heldere, open en betrouwbare informatie richting doelgroepen en belanghebbenden af te geven."*⁷⁵

Volgens de provincie is het belangrijk dat in de communicatie over de REC rekening wordt gehouden met de belevingsaspecten. De onafhankelijkheid van de vergunningverlening wordt gezien als één van de graadmeters voor de beleving. De provincie wil een onafhankelijke, toetsende rol vervullen en wil dat burgers dit ook zo ervaren. Naast de onafhankelijkheid noemt de provincie geen andere graadmeters voor de beleving.

Burgers hebben er recht op dat de overheid openbaarheid verschaft bij het uitoefenen van haar taak.⁷⁶ Uit het onderzoek van de Rekenkamer komt echter naar voren dat de provincie zeer veel informatie over de REC heeft geclassificeerd als 'geheim' en 'vertrouwelijk'. Het gaat daarbij om essentiële informatie zoals; de feitelijke informatie waarover Gedeputeerde Staten beschikken, de alternatieven die Gedeputeerde Staten zijn aangereikt, de (ambtelijke) adviezen waarover Gedeputeerde Staten beschikken en de afwegingen die Gedeputeerde Staten uiteindelijk hebben gemaakt. Het onthouden van dergelijke essentiële informatie aan burgers heeft tot gevolg dat deze burgers de politieke besluitvorming en gemaakte afwegingen over de REC niet kunnen volgen. Dit kan bij deze burgers het idee hebben opgeroepen dat hen niet de hele werkelijkheid over de REC is verteld.

4.3

Eerlijkheid en zorgvuldigheid provincie

Een belangrijke voorwaarde voor het vertrouwen van burgers in de overheid is de eerlijkheid en zorgvuldigheid in procedures en de behandeling van burgers.⁷⁷ De Rekenkamer constateert dat de provincie in de procedure de nodige zorgvuldigheid in acht heeft genomen om de burgers zoveel mogelijk te horen.

4.3.1

Zorgvuldig proces

Procesmatig beschouwd, heeft de provincie de nodige zorgvuldigheid betracht door burgers voldoende gelegenheid te bieden om hun zienswijzen over de REC kenbaar te maken. Daarbij gaat het om de formele inspraakmomenten: startnotitie MER, aanvraag milieuvergunning, het MER en de ontwerp van de milieuvergunning. Ook heeft de provincie naast deze formele inspraakmomenten – en daartoe niet wettelijk verplicht – hoorzittingen georganiseerd en de aanvullingen

⁷⁵ Dit plan is overigens nooit vastgesteld, in het Portefeuillehoudersoverleg Milieu d.d. 13–11–06 stemt de gedeputeerde Milieu wel in met het projectplan voor de REC.

⁷⁶ Deze actieve openbaarheid vloeit voort uit artikel 110 van de Grondwet en is nader gespecificeerd in artikel 8 van de Wob.

⁷⁷ Rapport *Gij zult openbaar maken, naar een volwassen omgang met overheidsinformatie* van de Raad voor het openbaar bestuur, september 2012, pagina's 30 en 31.

op het MER apart ter inzage gelegd.⁷⁸ De provincie heeft bij het samenvallen van inspraaktermijnen met vakantieperiodes deze inspraaktermijnen verlengd. Tijdens deze inspraakmomenten hebben de aanwezige provinciale medewerkers steeds de formele, toetsende rol van de provincie benadrukt en toegelicht.

4.3.2

Gewekte verwachtingen

De Rekenkamer constateert dat voorafgaand aan de start van het proces van vergunningverlening de provincie en Omrin burgers beloften hebben gedaan die niet zijn ingelost. Hierdoor zijn bij burgers verwachtingen gewekt. In het Koersdocument stelt de provincie dat zij de milieuvergunning van de REC kan beoordelen en weigeren op basis van gebrek aan draagvlak. Omrin geeft aan dat zij 'de schoonste afvalverbrandingsinstallatie van Nederland' wil gaan bouwen. Burgers ontvangen voorafgaand aan het proces van vergunningverlening dus onjuiste informatie over hun rol/inbreng en de mate van vervuiling van hun leefomgeving door de REC. Tijdens het proces van vergunningverlening blijven burgers de provincie aanspreken op de belofte uit het koersdocument én de toezeggingen van Omrin.

Draagvlak REC telt

Gedeputeerde Staten zijn in eerste instantie positief over het initiatief om in Harlingen een REC op te richten. Deze positieve grondhouding komt voort uit de verwachte milieu- en economische voordelen van de REC. Het milieuvoordeel van de REC bestaat daaruit dat de restwarmte van de REC efficiënt kan worden ingezet voor het productieproces van Frisia. Daardoor wordt de uitstoot van CO₂ aanzienlijk verminderd. De provinciale doelstellingen ten aanzien van de reductie van CO₂ zullen eerder worden bereikt. De economische voordelen van de REC bestaan uit het scheppen van extra werkgelegenheid in de regio Harlingen en het verlagen van de afvaltarieven voor de meeste Friese gemeenten.⁷⁹

Met de wisseling van het college van Gedeputeerde Staten in juni 2007, lijkt de houding van Gedeputeerde Staten ten opzichte van de REC te wijzigen. In de periode juli-augustus 2007 laten Gedeputeerde Staten onderzoeken welke mogelijkheden zij hebben om het MER onaanvaardbaar te verklaren en de aanvraag om de milieuvergunning voor de REC te weigeren.⁸⁰ In het koersdocument, dat in juli 2007 verschijnt, staat de onderstaande passage:⁸¹

⁷⁸ Dit zijn geen wettelijke verplichtingen maar wordt wel geadviseerd door de Commissie m.e.r. en het voormalige Ministerie van VROM.

⁷⁹ De positieve houding van Gedeputeerde Staten blijkt uit de brief die de CdK stuurt naar het college van B&W van de gemeente Smallingerland over het voornemen de gemeentelijke relatie met Omrin te beëindigen. Hierin schrijft de CdK: "Zoals bekend, ontwikkelt Omrin initiatieven om een grootschalige reststoffenenergiecentrale te gaan bouwen (REC) voor de verwerking van brandbaar afval(...). Wij juichen dit initiatief van Omrin van ganser harte toe. Realisatie leidt tot een forse economische impuls in de provincie Fryslân. Bovendien kent dit grootschalige project een belangrijk aantal voordelen. Afval wordt regionaal verwerkt waardoor er niet onnodig met afval wordt gesleept. Dit project draagt sterk bij aan de realisatie van doelstellingen op het gebied van duurzame energie." Brief van de CdK Fryslân aan het college van B&W van de gemeente Smallingerland d.d. 18-08-06 kenmerk 653854.

⁸⁰ Advies Stibbe d.d. 14.08.07 referentie NK/MK-1017504/2643765. Adviseur Stibbe ziet hiervoor geen mogelijkheden en wijst in het advies er op dat het onrechtmatig weigeren van de milieuvergunning kan leiden tot een verplichting om eventuele schade van Omrin te vergoeden.

⁸¹ Koersdokumint fan CDA, PvdA en CU (2007–2010). *Fryslân: iepen en eigen! Vertrouwen yn Fryslân op maat: mei-inoar en foar elkoar*, pagina 11.

“Wij zullen tot besluitvorming over de REC komen op basis van feiten en argumenten, maar daarnaast zullen wij nadrukkelijk sociale duurzaamheid en voldoende draagvlak in de regio meewegen.”

Daardoor wekken Gedeputeerde Staten ten onrechte de indruk bij burgers dat zij de vergunningaanvraag ook mogen beoordelen op basis van deze criteria. Wettelijk gezien mogen Gedeputeerde Staten alleen beoordelen of de aanvraag voldoet aan de Wet milieubeheer. Voldoet de aanvraag aan deze wettelijke eisen dan moet de provincie de milieuvergunning voor de REC verlenen.⁸² Weigering van een milieuvergunning op basis van aanvullende eigen criteria behoort niet tot de mogelijkheden.

Als vanaf 2007 de weerstand tegen de REC verder toeneemt, laten Gedeputeerde Staten zich niet meer (in positieve of negatieve zin) uit over de REC. Gedeputeerde Staten geven aan dat zij geen mening hebben over de REC. Gedeputeerde Staten benadrukken steeds meer hun onafhankelijke, toetsende rol en wijzen op hun taak om vergunning(aanvragen) te toetsen aan wet- en regelgeving. In antwoord op ingekomen zienswijzen stellen Gedeputeerde Staten dat de provincie geen enkele rol heeft gehad en geen verantwoordelijkheid draagt voor de locatiekeuze van de REC. Dit is volgens Gedeputeerde Staten een verantwoordelijkheid van de gemeente Harlingen die inmiddels een bouwvergunning voor de REC heeft afgegeven. Verder zijn het de aandeelhouders van Omrin, de 27 Friese gemeenten, die het initiatief voor de bouw van de REC hebben genomen.⁸³

De schoonste afvalverbrandingsinstallatie

Tijdens inspraakavonden en hoorzittingen over de REC, geeft Omrin aan dat zij van plan is om de schoonste afvalverbrandingsinstallatie voor Nederland te gaan bouwen. Omrin streeft naar minimalisatie van de uitstoot en wil waar mogelijk beter presteren dan andere Nederlandse afvalverbrandingsinstallaties.⁸⁴ Vervolgens vraagt Omrin voor de REC wél de maximaal toegestane waarden aan voor de uitstoot van stoffen. Ook blijkt uit vergelijking van de REC met andere afvalverbrandingsinstallaties in Nederland dat de REC niet de schoonste installatie is.⁸⁵ De provincie geeft blijk van een ruime interpretatie van deze toezegging door Omrin. Volgens de provincie is bij de REC sprake is van ‘een schoonste installatie nu voor de REC de best beschikbare technieken zijn toegepast’.⁸⁶

Reactie burgers

De Rekenkamer heeft een inventarisatie gemaakt van de zienswijzen en beroepschriften. Door gegevens van de vijf perioden te vergelijken, kan een overzicht worden gegeven van de ontwikkeling in aantallen zienswijzen en de inhoud ervan.

⁸² Zie hiervoor het verslag van de hoorzitting d.d. 07-11-07.

⁸³ Zie verslag van de hoorzitting d.d. 16-09-08, pagina 9.

⁸⁴ Zie hiervoor de verslagen van de inspraakavond d.d. 18-12-06 en van de hoorzitting d.d. 07-11-2007 en de hoorzitting d.d. 16-09-2008.

⁸⁵ Aanvullende informatie op het MER Reststoffen Energie Centrale Harlingen, maart 2008, pagina 3.

⁸⁶ Beschikking Wm d.d. 16-12-2008, pagina's 95-96.

Tabel 4 Aantal ingediende zienswijzen

Periode	Zelf opgesteld	Standaard Zienswijze	Totaal aantal
Startnotitie MER	14	96	110
MER, vergunningaanvraag Wm en Wvo	34	896	930
1e en 2e aanvulling MER	36	2.424	2.460
Ontwerpbeschikking	48	58	106
BeroepWm-vergunning	5	41	46
Totaal	137	3.515	3.652

Begin 2008 is de draagvlakdiscussie nog in volle gang. In deze periode bereikt de weerstand tegen de REC het hoogtepunt met 2.460 zienswijzen tegen de aanvullingen op het MER (zie tabel 4). De inspraak op de aanvullingen op het MER grijpen tegenstanders aan om aan te geven dat zij tegen de oprichting van de REC zijn. Het gebrek aan draagvlak voor de REC wijten de indieners van zienswijzen aan het niet nakomen door Omrin van haar belofte om de schoonste installatie van Nederland te gaan bouwen. Burgers geven regelmatig aan dat men eerst niet tegen de REC was omdat het schoonste en modernste systeem zou komen. Nu dit niet het geval blijkt te zijn, zijn de bezwaarmakers tegen de realisatie van de REC.

4.3.3

Serius nemen

De Rekenkamer is van mening dat de kern van de omgang tussen de provincie en haar burgers zou moeten zijn dat zij de burgers serieus neemt zodat deze zich gehoord voelen. De door indieners aangedragen zaken heeft de provincie voor zover mogelijk vertaald naar milieuhygiënische criteria. Van de 429 door burgers en organisaties aangedragen punten heeft de provincie uiteindelijk 12 punten gegrond verklaard. Dit zijn vooral ondergeschikte wijzigingen. In reactie op ingekomen zienswijzen op het MER heeft de provincie niet aangegeven of zij de zienswijzen wel of niet gegrond acht. De indieners moeten dit zelf uit het antwoord afleiden. Bij de zienswijzen over de vergunningaanvraag over de REC heeft de provincie dit wel expliciet aangegeven.

Zoals uit tabel 5 blijkt, zijn burgers met name ongerust over de uitstoot van stoffen door de REC en de gevolgen daarvan voor de volksgezondheid en het milieu. Uit tabel 5 blijkt bovendien dat organisaties vaker milieutechnische argumenten aanvoeren, terwijl burgers vaker verwijzen naar draagvlak.

Tabel 5 Gemiddeld aantal argumenten per zienswijze

Soorten argumenten	Gemiddeld aantal argumenten ⁸⁷	
	ORGANISATIES	BURGERS
Uitstoot of volksgezondheid	3,3	2,1
Bedrijfseconomisch	1,4	1,0
Duurzaamheid of milieu	2,3*	1,3*
Natuur	2,0*	0,5*
Communicatie	1,0	0,8
Verwijzingen naar draagvlak	0,2*	0,6*
Overige	2,1	1,7

⁸⁷ Bij de waarneming die met een * gemarkeerd zijn, zijn de verschillen statistisch significant in een T-toets bij een significantieniveau van 5% (tweezijdige toetsing).

In haar beantwoording schenkt de provincie geen aandacht aan de bezorgdheid die burgers in hun zienswijzen uiten. De provincie stelt zich daarbij op het standpunt dat zij op basis van de Wet milieubeheer geen rekening kan houden met draagvlak en zienswijzen van emotionele aard.⁸⁸

“deze zienswijzen zijn naar onze mening overwegend van emotionele aard. Dergelijke bezwaren vallen niet onder het belang van de bescherming van het milieu in de zin van art.8.10 van de Wm en kunnen daarom niet aan de orde komen in deze vergunningprocedure.”

Verder valt het de Rekenkamer op dat de beantwoording van zienswijzen technisch is geformuleerd waardoor niet de informatievraag van de indiener is beantwoord. Onderstaand aan de praktijk ontleend voorbeeld, illustreert dit:

Zo wordt de zienswijze: ‘Op pagina S12 van 21 van de bijlage wordt ondervoorgenomen activiteit vermeld dat ‘op korte afstand van de inrichting....’: hoe groot is deze afstand?’

door de provincie als volgt beantwoord:

“Uit de weergegeven contouren, bijvoorbeeld fig. 6.1. in het MER, blijkt dat de immissies afnemen met de afstand tot de inrichting. Tot op enkele honderden meters van de WKC Harlingen gelden de hoge concentraties NOx van de WKC; binnen deze afstand zal per saldo een verbetering optreden van de immissieconcentraties van CO en NOx.”⁸⁹

Gelet op het grote aantal zienswijzen heeft de provincie ervoor gekozen om toezending van de ontwerpbeschikking aan de indieners persoonlijk achterwege te laten. Volstaan is met het vermelden van locaties waar deze beschikking ter inzage is gelegd.⁹⁰

Tijdens de hoorzitting over de vergunningaanvraag van 16 september 2008 wordt door de gedeputeerde Milieu uitgelegd dat er die avond zienswijzen ingediend kunnen worden. Er is tijdens deze avond een opkomst van 284 mensen. De gedeputeerde zegt hierover: ‘dat hij best snapt dat het feit dat de mensen zo massaal aanwezig zijn ook iets zegt over hoe het leeft in Harlingen’.⁹¹ Daarnaast geeft hij aan dat ‘de provinciale bestuurders die zorgen serieus nemen en, mocht het tot vergunnen komen, de provincie haar tot het uiterste zal inspannen om hun zorgen weg te nemen door een goede bewaking en een strikte handhaving’.⁹²

⁸⁸ Zie bijvoorbeeld Wm-beschikking d.d. 18-12-2008, reactie op zienswijzen draagvlak en reactie op zienswijzen politiek/democratie, pagina 5 120-121.

⁸⁹ Wm-beschikking d.d. 16 december 2008, bijlage 1 Inspraakreacties MER, pagina 35. De volledige vraagstelling is hierin niet door de provincie opgenomen.

⁹⁰ De Rekenkamer constateert dat de reacties op zienswijzen niet overzichtelijk zijn en per indiener zeer lastig zijn terug te vinden.

⁹¹ Verslag hoorzitting d.d. 18-09-2008, pagina 1.

⁹² Verslag hoorzitting d.d. 18-09-2008, pagina 19.

Een andere belangrijke voorwaarde voor draagvlak en vertrouwen van burgers in de overheid is transparantie. Transparantie omvat openheid, rekenschap geven en het verstrekken van juiste informatie.⁹³ Daarbij gaat het om de vraag of burgers de politieke besluitvorming, de gemaakte afwegingen en het besluitvormingsproces voldoende kunnen volgen en begrijpen. De Rekenkamer is van mening dat de informatie over de REC zoveel mogelijk openbaar en toegankelijk moet zijn. Zodat ook burgers zich in beginsel een zelfstandig oordeel kunnen vormen, wanneer zij zich in de REC verdiepen. Uit het onderzoek door de Rekenkamer komt een beeld naar voren van een onoverzichtelijk proces met lastig leesbare stukken. Hoewel de provincie claimt tijdige, heldere en open informatie na te streven, constateert de Rekenkamer dat de provincie de over de REC verzochte informatie vertraagd beschikbaar heeft gesteld en geen volledige openheid van zaken heeft gegeven. Bij het afhandelen van informatieverzoeken heeft de provincie zich beperkt tot het beantwoorden van de vraag of zij wettelijk verplicht is de informatie vrij te geven.

Onoverzichtelijke en onleesbare stukken

Uit de analyse door de Rekenkamer van de ingediende zienswijzen, blijkt dat burgers zich steeds meer storen aan de communicatie door de provincie. Een vaak terugkerende klacht van burgers is de onleesbaarheid en onoverzichtelijkheid van de stukken. Daarin worden zij gesteund door oordelen van de Commissie m.e.r. en de Stichting Advisering bestuursrechtspraak (hierna te noemen: StAB).

De Commissie m.e.r. oordeelt begin 2008 dat er essentiële informatie in het MER ontbreekt. Ook heeft deze Commissie er herhaaldelijk op aangedrongen een publieksvriendelijke samenvatting van het MER op te stellen. Hoewel in de door Gedeputeerde Staten vastgestelde richtlijnen voor het MER een publiekssamenvatting is voorgeschreven, heeft Omrin deze niet aangeleverd. Pas na herhaald aandringen van de Commissie m.e.r. vraagt de provincie Omrin in juni 2008 om aanlevering van een zelfstandig leesbare en juiste samenvatting. Op dat moment is de inspraakperiode voor het MER al verstreken.

De StAB kwalificeert de samenvatting van de vergunningaanvraag als niet begrijpelijk, erg summier en op een aantal punten onvolledig. Over de dan inmiddels opgestelde publiekssamenvatting oordeelt het StAB dat deze alleen begrepen kan worden als de aanvullingen op het MER erbij worden gelezen.⁹⁴

De provincie heeft erkend dat er sprake is van onduidelijkheid van het MER en de vergunningaanvraag. Ondanks deze onduidelijkheid is de provincie van mening dat het MER en de vergunningaanvraag voldoende informatie bieden om de milieugevolgen te beoordelen. De nieuwe publiekssamenvatting beoordeelt de provincie als 'voldoende duidelijk'.⁹⁵

⁹³ Rapport *Gij zult openbaar maken, naar een volwassen omgang met overheidsinformatie* van de Raad voor het openbaar bestuur, september 2012, pagina's 31 en 54.

⁹⁴ StAB-advies juli 2009, pagina's 21–22.

⁹⁵ Zie beschikking Wet milieubeheer voor de REC van 16–12–08, pagina 67.

Beperkte informatie

Uit het onderzoek door de Rekenkamer is gebleken dat de provincie – in tegenstelling tot wat zij van plan was – haar informerende rol beperkt oppakt. De provincie is terughoudend met het verstrekken van informatie en komt niet uit eigen beweging met informatie over de REC naar buiten. Wanneer burgers vragen stellen over informatie afkomstig van Omrin, gaat de provincie niet over tot beantwoording van de vragen maar verwijst zij deze burgers door naar Omrin. Voor vragen over de locatiekeuze voor de REC verwijst de provincie burgers door naar de gemeenteraad van Harlingen. Tijdens de hoorzittingen geven burgers een aantal keren aan dat *“zij zich van het kastje naar de muur gestuurd voelen: iedereen verwijst naar elkaar, maar niemand neemt de verantwoordelijkheid.”*⁹⁶

Burgers (en zelfs Statenleden) nemen hun toevlucht tot een beroep op de Wet openbaarheid bestuur (hierna te noemen: Wob) om alsnog door de provincie geïnformeerd te worden. Met name in de beginfase van het proces van vergunningverlening voor de REC zijn de meeste Wob-verzoeken (10 van de 16) toegewezen en is de verzochte informatie alsnog verstrekt. De overige verzoeken zijn door de provincie afgewezen. Voor zover verzoeken zijn afgewezen omdat later in de procedure een volledige openbaarmaking van de verzochte stukken zou volgen, was dit terecht. Eind 2008 dient stichting Afvaloven Nee een verzoek in op grond van de Wob voor het verkrijgen van inzage in de correspondentie die Gedeputeerde Staten hebben gevoerd met haar ingehuurd externe adviseurs over de REC. De stichting Afvaloven Nee verwijst voor de onderbouwing van haar verzoek naar de voor de REC afgegeven milieuvergunning waarin Gedeputeerde Staten aangeven dat zij zich bij de beoordeling van de aanvraag en het MER hebben laten bijstaan door twee ter zake kundige bureaus. Deze bureaus hebben onder andere gekeken naar de gehanteerde uitgangspunten, verspreidingsberekeningen en de haalbaarheid van de voorgeschreven emissiewaarden. Op basis van deze adviezen hebben Gedeputeerde Staten zienswijzen van onder meer de stichting Afvaloven Nee ongegrond verklaard. Gedeputeerde Staten weigeren de verzochte informatie waaronder de adviezen van haar externe adviseurs aan stichting Afvaloven Nee te verstrekken.⁹⁷ Daarbij beroepen Gedeputeerde Staten zich er op dat het zou gaan om persoonlijke beleidsopvattingen opgesteld ten behoeve van intern beraad. Uit de dossierstukken blijkt dat Gedeputeerde Staten nog andere redenen hadden om de verzochte informatie te weigeren. De eerste reden is dat deze informatie in de beroepsprocedure tegen de provincie gebruikt kan worden. De tweede reden is dat honorering van het Wob-verzoek het opvragen van de juridische advisering over de REC mogelijk zou kunnen maken.⁹⁸ Het onthouden van deze informatie door de provincie is volgens de Rekenkamer niet terecht geweest.⁹⁹

Nadat ook Statenleden met een beroep op de Wob om dezelfde informatie vragen, besluiten Gedeputeerde Staten – ongeveer een half jaar later – alsnog om

⁹⁶ Zie verslag van de hoorzitting d.d. 16-09-2008.

⁹⁷ Over het al dan niet honoreren van het Wob-verzoek is advies aan Stibbe gevraagd. Stibbe heeft in deze kwestie geadviseerd zonder dat zij de betreffende correspondentie (de e-mails) heeft gezien. Advies van Stibbe aan de provincie Fryslân met als onderwerp REC Harlingen. Wob-verzoek SAN, refjvO 1017504-10006212 d.d.16-01-09.

⁹⁸ DS-stik d.d. 27-01-2009.

⁹⁹ Het gaat hier om milieu-informatie die op grond van het zogeheten Verdrag van Arhus dat op 14 februari 2005 in werking is getreden, verstrekt had moeten worden.

een deel van de verzochte informatie voor de leden van Provinciale Staten vrij te geven en vervolgens openbaar te maken. Dit is gedaan vanwege de onder burgers ontstane onrust over de REC.¹⁰⁰ Met het openbaar maken wil de provincie inzichtelijk maken hoe Gedeputeerde Staten de afweging hebben gemaakt om te komen tot de vergunningverlening voor de REC.¹⁰¹ De adviseur van de Raad van State (de StAB) heeft deze informatie niet van provincie ontvangen en daarom niet in haar advies over het ingestelde beroep tegen de verleende milieuvergunning voor de REC betrokken.¹⁰²

4.5

Draagvlak REC

In het onderzoek was een belangrijke vraag in hoeverre er sprake was van draagvlak voor de REC. Daarom heeft de Rekenkamer onderzocht wat Gedeputeerde Staten onder draagvlak verstaan en in hoeverre dit aanwezig is. Uit het onderzoek is gebleken dat Gedeputeerde Staten wel hebben getracht om maatschappelijk draagvlak te definiëren maar dat zij hierin niet zijn geslaagd. Door het gebrek aan een eenduidige definitie van ‘gewenst maatschappelijk draagvlak’ kan ook de Rekenkamer de onderzoeksvraag of er tijdens de besluitvorming over de REC het gewenste draagvlak voor de REC aanwezig was, niet beantwoorden. In deze paragraaf zal de Rekenkamer daarom beschrijven hoe Gedeputeerde Staten gedurende het proces van vergunningverlening voor de REC de randvoorwaarden voor maatschappelijk draagvlak invullen. Vervolgens beschrijft de Rekenkamer hoe de weerstand tegen de REC over de provincie Fryslân ruimtelijk is verdeeld.

4.5.1

Maatschappelijk draagvlak volgens Gedeputeerde Staten

Zoals in paragraaf 4.3.2 uiteen is gezet, hebben Gedeputeerde Staten toegezegd dat zij bij de besluitvorming over de REC nadrukkelijk **sociale duurzaamheid** en **voldoende draagvlak in de regio** zullen meewegen. Gedeputeerde Staten laten zich in het koersdocument niet uit over wat onder het maatschappelijk draagvlak moet worden verstaan. Ook laten zij zich niet uit over wat zij met regionaal draagvlak bedoelen. Tijdens het proces van vergunningverlening voor de REC moeten Gedeputeerde Staten terugkomen op de toezegging uit het koersdocument. In hun uitleg geven Gedeputeerde Staten blijk van verschillende interpretaties van het begrip maatschappelijk draagvlak. Deze opvattingen zijn hier in chronologische volgorde weergegeven:

Begin 2008 geven Gedeputeerde Staten in antwoord op Statenvragen het volgende aan:¹⁰³

“De Wm-vergunning kan alleen in het belang van de bescherming van het milieu gewogen worden. Sociale duurzaamheid, dat onder andere bestaat uit genoeg draagvlak in een regio, is geen technisch criterium bij het beoordelen van de aanvraag voor een milieuvergunning. Wij proberen sociale duurzaamheid mee te

¹⁰⁰ Deze argumentatie bevreemdt de Rekenkamer aangezien al een jaar eerder (in 2008) de weerstand van burgers tegen de REC op zijn hoogtepunt was.

¹⁰¹ Communicatieaanpak REC, pagina 2.

¹⁰² Verslag StAB, kenmerk 200900542/1/M1 d.d. 01-07-09, pagina 43.

¹⁰³ Brief van Gedeputeerde Staten aan Statenfracties PvdA, CDA en Christenunie d.d. 28-01-08 kenmerk 00743966.

nemen als het creëren van maatschappelijk draagvlak, specifiek op regionaal niveau, voor de vestiging van de centrale. Daartoe hoort in de kern ook dat het vertrouwen dat de bewoners en ook ons college heeft in de door Omrin toegepaste technieken als het gaat om de uitstoot etc. De informatievoorziening naar de omgeving, de kwaliteit en de volledigheid van de MER en vergunningaanvraag zijn onderdeel van dit proces om vertrouwen en draagvlak te creëren. In alle overleggen die de provincie heeft met Omrin wordt specifiek aandacht gevraagd en aangedrongen op sociale duurzaamheid. Daarmee is het onderdeel sociale duurzaamheid een belangrijk onderdeel uit van het proces om te komen tot een aanvaardbare MER en vergunningaanvraag”.

De uitleg van Gedeputeerde Staten komt er kort samengevat op neer dat om vertrouwen en draagvlak te creëren aan een aantal randvoorwaarden moet zijn voldaan. Gedeputeerde Staten en bewoners moeten vertrouwen hebben in toegepaste technieken voor de REC. Ook moet de omgeving geïnformeerd zijn: de informatie in het MER en vergunningaanvraag moet juist en volledig zijn. Gedeputeerde Staten leggen hiermee de bal bij Omrin. Het is immers Omrin die bepaalt welke technieken worden toegepast voor de REC en die het MER en de vergunningaanvraag opstelt. Gedeputeerde Staten merken vervolgens op dat het aantal ingediende zienswijzen **geen** objectieve indicatie voor het draagvlak vormt:¹⁰⁴

Gedeputeerde Staten beantwoorden de vraag of het aantal reacties een indicatie is voor het draagvlak voor de REC in de streek is, als volgt: “Er zijn aardig wat schriftelijke reacties binnen gekomen. De meeste reacties zijn ingebracht in de vorm van een standaardbrief die onder andere Stichting Afvaloven Nee beschikbaar heeft gesteld. Bij de hoorzitting in de inspraakperiode van de MER was de opkomst laag (20 personen). Vastgesteld kan worden dat het aantal ingekomen reacties geen objectieve indicatie is van het draagvlak voor de REC in Harlingen.”

Ook tijdens de hoorzittingen over de REC maakt de gedeputeerde Milieu duidelijk dat het aantal zienswijzen dat is ingebracht, naar de aard van de wet, geen criterium voor draagvlak is.¹⁰⁵ Gelijktijdig benadrukt de gedeputeerde wel het belang van het indienen van zienswijzen en het feit dat de provincie deze uiterst serieus neemt.

De gedeputeerde Milieu geeft aan dat er een afweging gemaakt moet worden die plaatsvindt op basis van verschillende criteria. Hieronder valt draagvlak in de regio. Dit draagvlak kan volgens de gedeputeerde onder andere worden afgemeten aan het feit dat de colleges van B&W van het merendeel van de Friese gemeenten – democratisch gekozen organen – de bouw van de REC in Harlingen hebben gesteund. Het draagvlak is, zo geeft de gedeputeerde Milieu vervolgens aan, ook al ontstaan op het moment dat de gemeenteraad van Harlingen koos voor dit type bedrijventerrein. In die zin zijn het allemaal democratische processen geweest die uiteindelijk de ruimte hebben geschapen voor Omrin om de REC te realiseren. In antwoord op vragen van Statenfracties nuanceren Gedeputeerde Staten de uitlatingen van de gedeputeerde Milieu.¹⁰⁶ Volgens Gedeputeerde

¹⁰⁴ Brief van Gedeputeerde Staten aan Statenfracties PvdA, CDA en Christenunie d.d. 28-01-08 kenmerk 00743966.

¹⁰⁵ Verslag hoorzitting 16-09-2008, p.8.

¹⁰⁶ Vragen gesteld per brief door de PvdA fractie d.d. 19-09-2008.

Staten heeft de gedeputeerde Milieu aangegeven dat maatschappelijk draagvlak niet een wettelijk criterium is om de vergunning wel of niet af te geven. Ook heeft de gedeputeerde aangegeven dat de meerderheid van de aandeelhouders van Omrin, het merendeel van de Friese gemeenten, besloten hebben de REC op te richten en daarmee steun verleend hebben aan de REC. Dan volgt een definitie van draagvlak volgens Gedeputeerde Staten:

*'Voor ons betekent maatschappelijk draagvlak wel, en dat is ons streven geweest, dat de participatie van de inwoners zo groot mogelijk moet zijn en daar hebben wij ons voor ingezet. Er is veel inspraak geweest, meer dan wettelijk verplicht is.'*¹⁰⁷

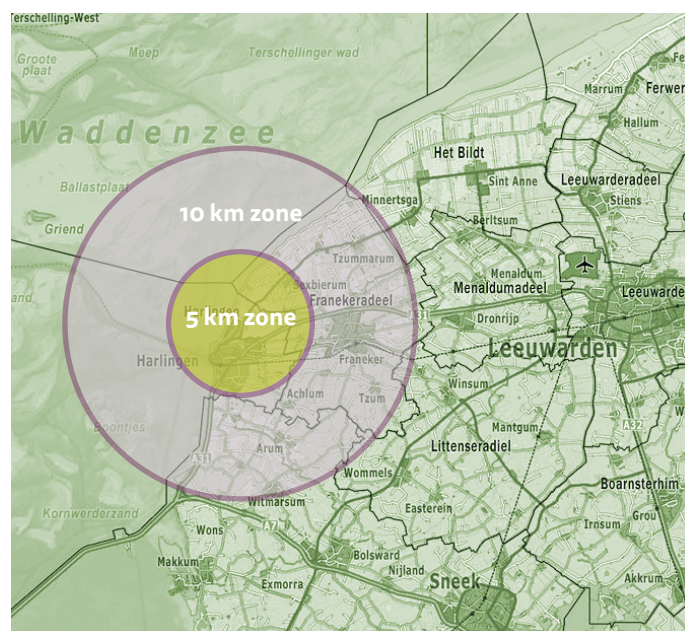
Resumerend constateert de Rekenkamer dat Gedeputeerde Staten zich beperken tot het formuleren van randvoorwaarden voor het verkrijgen van draagvlak. Dit zijn een maximale participatie door burgers (door goede informatie en voldoende inspraakmogelijkheden) en vertrouwen in de toegepaste technieken voor de REC. Gedeputeerde Staten geven geen kwantitatieve invulling aan het begrip maatschappelijk draagvlak.

4.5.2

Omvang weerstand tegen de REC

Omdat Gedeputeerde Staten zich niet uitlaten over de omvang van het gewenste maatschappelijke draagvlak, is niet vast te stellen of dit draagvlak aanwezig was. Bij gebrek aan een duidelijke norm voor het gewenste draagvlak, heeft de Rekenkamer alleen de omvang en herkomst van de weerstand tegen de REC in beeld gebracht. Zoals uit tabel 4 al is gebleken, zijn er in totaal ruim 3.600 zienswijzen en 46 beroepschriften ingediend. Het absolute aantal zienswijzen is met name aan het einde van de MER-procedure hoog geweest.

Figuur 4 Afstandszone



¹⁰⁷ Vragen gesteld per brief door de PvdA fractie d.d. 19-09-2008.

Zoals in paragraaf 4.5.1 aan de orde is gekomen, hebben Gedeputeerde Staten niet gedefinieerd hoe groot de regio is waarbinnen het regionaal draagvlak moet worden gemeten. De Rekenkamer hanteert een cirkel van 5 en 10 kilometer.¹⁰⁸ Figuur 4 toont de contouren van beide zones. Harlingen is de enige grote plaats die binnen een straal van 5 km van de REC ligt. Binnen een straal van 10 km is ook nog Franeker als plaats van enige omvang te vinden. Voor de rest vallen vooral kleine kernen binnen deze zones. Een groot deel van de beide zones ligt overigens in de Waddenzee. Het gebied waarin burgers directe hinder kunnen ondervinden van de REC is daardoor relatief klein en bovendien betrekkelijk dunbevolkt. De Rekenkamer heeft voor twee inspraakmomenten, de zienswijzen tegen de aanvulling op het MER en tegen de ontwerpbeschiikking, berekend hoeveel zienswijzen van binnen deze cirkels afkomstig zijn.

Uit tabel 6 wordt duidelijk dat 80–90% van de indieners van zienswijzen hemelsbreed op minder dan 10 km afstand van de REC woont. Dit lijkt er op het eerste gezicht op te duiden dat de weerstand kan worden toegerekend aan het zogeheten ‘Not in my backyard’ (NIMBY)-effect. De direct omwonenden van de REC ervaren dat zij vooral de lasten van de REC (uitstoot stoffen, toename vervoer over de weg) moeten dragen. Deze omwonenden hebben zich niet zomaar neer willen leggen bij de beslissing van hogerhand om de REC te realiseren. Deze burgers hebben daarom alle juridische mogelijkheden aangegrepen om te voorkomen dat voor de REC een milieuvergunning zou worden verleend.

Tabel 6 Relatieve verdeling zienswijzen over 2 zones

	Aantal inwoners	% van het totaal aantal zienswijzen	
		AANVULLINGEN MER	ONTWERPBESCHIKKING
< 5 km-zone	15.994	43%	82%
< 10 km-zone	40.372	82%	89%

Het percentage inwoners rondom de REC dat een zienswijze heeft ingediend, plaatst het hoge absolute aantal zienswijzen (3.600) in een perspectief. In tabel 7 is daarom het protest in de vorm van zienswijzen voor direct belanghebbenden in beeld gebracht die in een straal van respectievelijk 5 en 10 kilometer rondom de REC wonen. Van alle inwoners binnen de cirkel van 5 km tot de REC heeft maximaal 5,5% van de inwoners een zienswijze ingediend. In de cirkel van 10 km is het percentage burgers dat een zienswijze indient (5% van het totaal) iets lager dan in de 5 km-zone. Zoals uit tabel 6 is gebleken is het aantal indieners van buiten de 10 km-zone relatief gering.¹⁰⁹

Tabel 7 De omvang van het protest in een straal van 5 en 10 km rondom de REC

	Aantal inwoners	Aantal zienswijzen aanvullingen MER	% van het aantal inwoners zone	Aantal zienswijzen ontwerpbeschiikking	% van het aantal inwoners zone
< 5 km-zone	15.994	881	5,5	77	0,5
< 10 km-zone	40.372	2.032	5,0	94	0,2

¹⁰⁸ Er is voor een cirkel van 5 km gekozen omdat de Raad van State dit criterium aanhoudt om te bepalen of een indiener van een beroepsschrift tegen de REC belanghebbend is. Daarnaast heeft de Rekenkamer nog in een iets ruimere cirkel willen kijken en heeft voor 10 km gekozen.

¹⁰⁹ De Rekenkamer merkt op dat nadat eind 2008 de milieuvergunning voor de REC was verleend, medio september 2009 bij PS Fryslân een burgerinitiatief tegen de REC is ingediend dat is ondersteund met 13.513 handtekeningen. Dit burgerinitiatief komt in hoofdstuk 5 van dit rapport aan de orde.

Het is opvallend dat in sommige kernen het verzet beduidend heviger blijkt te zijn dan in andere. Tabel 8 geeft de top 5 weer van kernen waarin het aantal zienswijzen per inwoner relatief het hoogst is. Vooral in Wijnaldum, dat letterlijk onder de rook van de REC ligt, en Achlum is veel meer weerstand dan in de overige dorpen in de directe omgeving van de REC. Verder is het de Rekenkamer opgevallen dat uit de grotere kernen relatief minder zienswijzen komen. In Harlingen is het percentage burgers dat een zienswijze heeft ingediend maximaal 4,3. Dit terwijl Harlingen direct naast de REC ligt.

Tabel 8 Kernen met relatief veel weerstand tegen aanvullingen MER

Kern	Aantal inwoners	Aantal zienswijzen tegen aanvullingen MER	% van de inwoners dat zienswijze indiende
Wijnaldum	490	222	45,3
Achlum	635	241	38,0
Pietersbierum	60	10	16,6
Hitzum	225	35	15,6
Witmarsum	1775	190	10,7

4.6

De invloed van communicatie op draagvlak

Zoals in paragraaf 4.5.1. uiteen is gezet, zijn Gedeputeerde Staten van mening dat draagvlak pas kan ontstaan als burgers juist en volledig geïnformeerd zijn, vertrouwen hebben in de toegepaste technieken voor de REC en maximaal kunnen participeren in het proces.

Tijdens het proces geven burgers aan dat de communicatie over de REC gebrekkig is verlopen en dat hen heeft beperkt bij het indienen van zienswijzen. Na de aanvullingen op het MER is veelvuldig de volgende opmerking gemaakt: *‘Het geheel is ordeloos, moeilijk te volgen, ondoorzichtig, misleidend en niet objectief’*. Ook geven burgers aan dat zij zich door het gebrek aan coördinatie van informatie van het kastje naar de muur voelen gestuurd. Tijdens de hoorzitting van 16 september 2008 merken burgers op dat de provincie en de gemeente naar elkaar verwijzen en dat niemand de verantwoordelijkheid neemt. De provincie verwijst volgens deze burgers te vaak naar regelgeving en haar toetsende rol. Ook in de hoorzitting van 18 september 2008 is opgemerkt: *‘de één schuift het door naar Europese regelgeving, de andere naar provinciaal beleid en de derde naar ‘ik doe alleen mijn werk als ambtenaar’*. Verder is een aantal keer opgemerkt *‘dat men wel weet dat de provincie aan regelgeving moet toetsen.’* De gebrekkige communicatie heeft geleid tot uitingen van een gebrek aan draagvlak onder burgers. In sommige zienswijzen is dit verband expliciet genoemd; het vertrouwen in de provincie wordt opgezegd vanwege het feit dat *‘de provincie niet transparant en selectief in informatieverstrekking is.’*

Als reactie op de ingekomen zienswijzen brengt de provincie tijdens de hoorzitting van 16 september 2008 de boodschap dat draagvlak géén criterium bij de vergunningverlening kan zijn. Dit is, voor zover de Rekenkamer na kan gaan, niet via de pers gecommuniceerd. Voor burgers blijft het lastig om los te komen van deze verwachting. Gedurende het gehele traject blijven burgers verwijzen naar deze belofte. Het niet kunnen laten meewegen van draagvlak door de provincie leidt tot onmacht onder burgers. Draagvlak speelt immers geen rol meer en

bezwaarmakers hebben geen milieutechnische en juridische kennis om inhoudelijk een succesvolle zienswijze in te dienen: hoe kan dan men dan nog voorkomen dat de REC er komt?

De Rekenkamer constateert dat de gebrekkige informatie over de REC een nadelig effect heeft gehad op het draagvlak voor de REC. De Rekenkamer merkt daarbij op dat ook wanneer de communicatie naar behoren zou zijn verlopen, de weerstand waarschijnlijk niet geheel zou zijn weggenomen.

**Democratische controle
door Provinciale Staten**

5

Democratische controle door Provinciale Staten

5.1

Inleiding

In dit hoofdstuk staat de rol van Provinciale Staten in het politiek gevoelige dossier REC centraal. Het hoofdstuk beantwoordt de vraag van Provinciale Staten of zij een rol hadden in het proces van vergunningverlening voor de REC en zo ja, of Provinciale Staten deze rol hebben kunnen vervullen (paragraaf 5.2). Vervolgens zal worden beoordeeld of Provinciale Staten de benodigde informatie over de REC hebben ontvangen om hun controlerende rol goed te kunnen vervullen in paragraaf 5.3. Ten slotte gaat het hoofdstuk in paragraaf 5.4. in op de reactie van Provinciale Staten op het ingekomen burgerinitiatief over de REC.

5.2

Rol van Provinciale Staten

Op het eerste gezicht lijkt het er op dat voor Provinciale Staten geen rol is weggelegd in het dossier REC. De bevoegdheid tot het verlenen van een milieuvergunning voor de REC heeft de wetgever bij uitsluiting toegekend aan Gedeputeerde Staten. Provinciale Staten mogen ervan uitgaan dat Gedeputeerde Staten de vergunning voor de REC verlenen binnen de vastgestelde wettelijke en ruimtelijke kaders.¹¹⁰ In de beraadslaging over de REC hebben Gedeputeerde Staten zich altijd op het standpunt gesteld dat zij in het proces van vergunningverlening geen enkele beoordelingsruimte hebben. Gedeputeerde Staten konden de aanvraag voor een milieuvergunning voor de REC niet weigeren omdat deze voldeed aan de geldende wet- en regelgeving.¹¹¹ In de uitleg van Gedeputeerde Staten lijkt de controlerende rol van Provinciale Staten daarmee te zijn uitgespeeld. Zoals uiteengezet in hoofdstuk 3 concludeert de Rekenkamer dat er wel sprake is van beoordelingsruimte. Deze ruimte hebben Gedeputeerde Staten in het voordeel van Omrin ingevuld. In de loop van het proces geven burgers aan dat – in hun optiek – de realisatie van de REC in strijd is met wet- en regelgeving en dat de provincie onvoldoende met hen communiceert over de REC. De combinatie van beide factoren (beoordelingsruimte en signalen burgers) maakt dat controle door Provinciale Staten van het dossier REC, naar de mening van de Rekenkamer, wenselijk was. Terecht willen Provinciale Staten zich ervan vergewissen dat Gedeputeerde Staten de publieke taak (vergunningverlening aan de REC) op de juiste wijze hebben uitgevoerd zodat waar nodig kan worden bijgestuurd.

¹¹⁰ De ruimtelijke kaders voor de vestiging van de REC hebben Provinciale Staten vastgelegd in het Streekplan 2007.

¹¹¹ Brief Gedeputeerde Staten aan Provinciale Staten d.d. 04-12-09 kenmerk 00865752, niet ondertekend.

Provinciale Staten kunnen hun controlerende functie alleen goed uitoefenen als zij zijn geïnformeerd. Beoordelen kan alleen op basis van betrouwbare informatie. De vraag is of Gedeputeerde Staten Provinciale Staten tijdig op de hoogte hebben gebracht van relevante feiten over de REC. En of de informatie ook volledig of in ieder geval voldoende was, gegeven de informatie waarover Gedeputeerde Staten op dat moment zelf beschikten. Bij het geven van inlichtingen gaat het in ieder geval om ‘verlangde inlichtingen’ op verzoek van Staten- en/of Statenfracties. Daarnaast is er sprake van een ‘actieve informatieplicht’. Deze houdt in dat Gedeputeerde Staten de plicht hebben uit eigen beweging gegevens aan de Staten te verstrekken wanneer dat noodzakelijk is voor een goede en democratische beleidsvoering (artikel 167 van de Provinciewet).

Actieve informatieplicht

Het verschaffen van goed inzicht in de feitelijke situatie is de verantwoordelijkheid van Gedeputeerde Staten. Zoals in hoofdstuk 4 is geconstateerd, zijn Gedeputeerde Staten tijdens het proces zowel richting burgers als leden van Provinciale Staten zeer terughoudend geweest met het verstrekken van informatie over de REC.¹¹² Gedeputeerde Staten hebben de gewoonte om alleen op resultaatsniveau aan Provinciale Staten te rapporteren. Dit gebeurt via de bestuursrapportage en het jaarverslag. In het dossier REC hebben Gedeputeerde Staten ervoor gekozen om de onderliggende informatie over de REC niet openbaar te maken. De reden hiervoor is dat daardoor verwarring kan ontstaan. E-mailverkeer tussen de provincie en haar externe adviseurs beschouwen Gedeputeerde Staten als persoonlijke beleidsopvattingen bestemd voor intern beraad die *niet* openbaar gemaakt kunnen worden. Pas in augustus 2009 hebben Gedeputeerde Staten meer informatie over de besluitvorming betreffende de REC vrijgegeven door publicatie op de provinciale website. Op de vraag waarom Gedeputeerde Staten niet eerder deze informatie heeft vrijgegeven antwoorden Gedeputeerde Staten dat ‘onrust onder burgers over de milieuvergunningprocedure voor de REC hiervoor de aanleiding was’.¹¹³ Met het openbaar maken wil de provincie inzichtelijk maken hoe Gedeputeerde Staten de afweging hebben gemaakt om te komen tot de vergunningverlening voor de REC.¹¹⁴ Zoals hiervoor in hoofdstuk 4 is aangegeven, hebben Gedeputeerde Staten deze informatie ook niet eerder willen vrijgeven om de provinciale belangen in de beroepszaak ten overstaan van de Raad van State niet te schaden.

Verlangde inlichtingen

Tijdens het proces van vergunningverlening voor de REC zijn er 204 Statenvragen gesteld.¹¹⁵ Veel van deze statenvragen gaan over nut en noodzaak van de REC, het aanwezige draagvlak en de mate waarin de emissies van de REC schadelijk kunnen zijn voor de directe omgeving. De leden van Provinciale Staten willen van

¹¹² De normale procedure is dat alle correspondentie betreffende vergunningen nooit aan Provinciale Staten beschikbaar wordt gesteld. Provinciale Staten kan op verzoek deze informatie wel ontvangen. Communicatie aanpak REC augustus-december 2009, p.3.

¹¹³ Brief van Gedeputeerde Staten aan Statenfracties FNP en SP d.d. 06-10-09, kenmerk 00852794 en 00852733. Deze argumentatie bevreemdt de Rekenkamer aangezien al een jaar eerder (in 2008) de weerstand van burgers tegen de REC op het hoogtepunt was.

¹¹⁴ Communicatieaanpak REC, pagina 2.

¹¹⁵ Evaluaasje fan it proces Reststoffen Energij Sintrale Harns, voorjaar 2011, pagina 1.

Gedeputeerde Staten weten of Omrin haar belofte om de schoonste afvalverbrandingsinstallatie van Nederland te bouwen gestand doet. In hun beantwoording van de Statenvragen zijn Gedeputeerde Staten terughoudend in het verstrekken van informatie. Dit betreft met name de informatie over de verwachte emissies van de REC. Ter illustratie is hieronder een voorbeeld opgenomen over de wijze waarop Gedeputeerde Staten Provinciale Staten hierover informeert:

Op 6 november 2007 stellen de Statenfracties PvdA, CDA en CU aan Gedeputeerde Staten onder meer de vraag of "het verhaal klopt dat uit de uitkomsten van het onderzoek is gebleken dat de in het MER omschreven installatie niet voldoet aan de laatste stand der techniek en dat de uitstoot hoger zal zijn dan andere vergelijkbare installaties die in Nederland gerealiseerd zijn." Gedeputeerde Staten beantwoorden deze vraag met de opmerking dat zij de reactie van de Commissie m.e.r. afwacht.¹¹⁶ Op dat moment heeft Omrin de eerste aanvulling op het MER ingediend. Hierin is een tabel opgenomen met daarin de vergunningwaarden voor recent verleende vergunningen voor afvalverbrandingsinstallaties in Nederland. Daaruit blijkt dat de (verwachte) uitstoot voor enkele stoffen van de REC hoger is dan die van vergelijkbare installaties in Nederland.

Ook bestaat bij een deel van Provinciale Staten het beeld dat de provincie inhoudelijk betrokken is bij de vergunningverlening voor de REC. Tijdens het interpellatiedebat van 16 september 2009 worden hierover vragen gesteld. Gedeputeerde Staten antwoorden dat de provincie in het begin inhoudelijk betrokken is geweest en dat gaandeweg meer afstand is genomen.¹¹⁷ Gedeputeerde Staten benadrukken de toetsende rol van de provincie in het proces van vergunningverlening.¹¹⁸ Tijdens dit interpellatiedebat leveren leden van Provinciale Staten stevige kritiek op de communicatie van Gedeputeerde Staten en de informatievoorziening aan burgers over de REC. Provinciale Staten geven aan dat de communicatie door Gedeputeerde Staten over de REC het draagvlak onder bevolking en onder Provinciale Staten niet ten goede is gekomen. De oppositiepartijen GL en de SP stellen de vertrouwensvraag en dienen een motie van wantrouwen in tegen de gedeputeerde Milieu. De oppositiepartij partij FNP dient een motie in over de slechte communicatie door de gedeputeerde Milieu en de maatschappelijke commotie die daaruit voortgekomen is en wordt daarin gesteund door oppositiepartijen (Statenfracties van GL, de SP en de VVD). Beide moties worden verworpen.

Mede door de summiere beantwoording van vragen van de Statenleden door Gedeputeerde Staten, blijft een deel van de Statenleden zich onvoldoende geïnformeerd voelen over de REC.¹¹⁹ Verschillende Statenfracties wensen inzage in de externe adviezen en correspondentie van de provincie met haar externe adviseurs. Gedeputeerde Staten blijven echter van mening dat zij transparant hebben aangegeven hoe de beslissing om de milieuvergunning voor de REC te verlenen

¹¹⁶ Brief van Gedeputeerde Staten aan de Statenfracties PvdA, CDA, ChristenUnie d.d. 28-01-08 kenmerk 00743966, pagina 3.

¹¹⁷ Zie bijvoorbeeld het interpellatiedebat d.d. 16-09-2009.

¹¹⁸ Voorstel interpellatiedebat 16 september 2009, p.1.

¹¹⁹ Volgens Gedeputeerde Staten zijn de leden van Provinciale Staten voldoende geïnformeerd over de REC via de bestuurlijke rapportages en het jaarverslag.

is genomen. De provincie heeft de ontwerpbeschikking mondeling toegelicht en is uitgebreid ingegaan op de ingebrachte zienswijzen tegen deze beschikking.¹²⁰ Hoewel Gedeputeerde Staten op basis van deze stukken zienswijzen tegen de REC ongegrond hebben verklaard, weigeren Gedeputeerde Staten deze informatie te verstrekken.¹²¹ Daardoor is niet navolgbaar of Gedeputeerde Staten deze zienswijzen terecht ongegrond hebben verklaard. Enkele Statenfracties dienen een Wob-verzoek in met het verzoek om inzage te krijgen in de correspondentie tussen de provincie en externe adviseurs.¹²² Gedeputeerde Staten honoreren het informatieverzoek en leggen tijdens de zomervakantie 2009 een grote stapel informatie vertrouwelijk ter inzage. Kort hierop besluiten Gedeputeerde Staten om openheid te geven aan Provinciale Staten en informatie over de REC deels openbaar te maken. Maar ook hierna geven Statenleden aan dat zij niet de informatie van Gedeputeerde Staten hebben ontvangen die ertoe doet. Het zou daarbij gaan om rapporten opgesteld door de ingehuurd externe adviseurs over de luchtemissies van de REC. Gedeputeerde Staten geven aan dat zij in het REC dossier geen informatie hebben achtergehouden dan wel onjuiste informatie hebben verstrekt.¹²³ Overigens is uit het onderzoek naar voren gekomen dat begin 2007 in opdracht van de provincie een separate beoordeling van de (namens Omrin) uitgevoerde luchtrapportage heeft plaatsgevonden.¹²⁴ Deze beoordeling heeft de provincie niet tijdig aan de Rekenkamer kunnen leveren.

Expertmeeting

Naast deze verzoeken om inlichtingen hebben Provinciale Staten in juni 2008 een expertmeeting over de REC georganiseerd. Bij deze expertmeeting is ook Omrin aanwezig evenals Stichting Afvaloven Nee. Met deze expertmeeting beogen Provinciale Staten te bespreken wat de juridische mogelijkheden zijn om een zo schoon mogelijke afvalverbrandingsinstallatie af te dwingen. Deze expertmeeting heeft ertoe geleid dat Omrin haar ambities ten aanzien van de emissies van schadelijke stoffen heeft verhoogd.

5.4 Burgerinitiatief REC

Op basis van de Verordening Burgerinitiatief Fryslân dienen burgers in september 2009 met ondersteuning van Stichting Afvaloven Nee een burgerinitiatief over de REC in. Dit initiatief is ondersteund met 13.513 handtekeningen.¹²⁵ In dit burgerinitiatief worden de leden van Provinciale Staten verzocht om een openbaar debat te organiseren over de volgende oproep:

¹²⁰ Brief van Gedeputeerde Staten aan Statenfractie GL d.d. 12-05-09, verzonden 14-05-09 met kenmerk 0821904.

¹²¹ Vragen gesteld tijdens interpellatie d.d. 16-09-2009 (dossier 89753).

¹²² De Rekenkamer constateert dat hier ten onrechte een beroep op de Wob is gedaan. De Wob is het juridisch vertrekpunt voor openbaarheid naar burgers maar heeft geen betrekking op de inlichtingenplicht van Gedeputeerde Staten aan Provinciale Staten.

¹²³ Brief Gedeputeerde Staten aan Statenfractie SP d.d. 06-10-09, kenmerk 00852733, pagina 2.

¹²⁴ Deze rapportage is niet aangetroffen in de dossiers waarna de Rekenkamer de rapportage heeft opgevraagd bij de provincie. De Rekenkamer heeft de rapportage pas op 06-12-13 van de provincie ontvangen waardoor dit advies niet is meegenomen in het onderzoek. Het gaat hier om de rapportage van Witteveen+Bos d.d. 05-06-07, projectcode LW217-1 inzake de aspecten lucht en geur.

¹²⁵ In deze verordening wordt verstaan onder een burgerinitiatiefvoorstel: een voorstel van een initiatiegerechtigde om een onderwerp op de agenda van de vergadering van provinciale staten te plaatsen.

“Op basis van nieuwe feiten, steekhoudende argumenten en een ontbrekend maatschappelijk draagvlak en de wens van 13.513 mensen om in schone lucht te wonen vragen de Provinciale Staten van Fryslân om een heroverweging door Omrin en de aandeelhoudende Friese gemeentes van het omstreden besluit om een afvaloven bij Harlingen te bouwen.”

Provinciale Staten vragen Gedeputeerde Staten hun zienswijze over het burgerinitiatief te geven. Gedeputeerde Staten geven aan geen zienswijze te geven omdat zij een burgerinitiatief een aangelegenheid voor Provinciale Staten achten. Gedeputeerde Staten benadrukken nogmaals dat er geen rechtsgrond was om de vergunning te weigeren en dat zij er in de toekomst alles aan zullen doen om de maatschappelijke onrust over de vermeende gezondheidsrisico's weg te nemen.¹²⁶

In de vergadering van 16 december 2009 behandelen Provinciale Staten de vraagstelling van het burgerinitiatief. Provinciale Staten besluiten dit signaal van 13.513 burgers door te sturen naar de gemeenteraden en Omrin.¹²⁷ Het burgerinitiatief vraagt om een heroverweging van het besluit tot realisatie van de REC. Dit besluit is een bevoegdheid van Omrin c.q. haar aandeelhoudende gemeenten. Provinciale Staten gaan hier niet over. Vanuit deze optiek hebben Provinciale Staten er formeel gezien juist aan gedaan om het burgerinitiatief door te sturen.¹²⁸ De vraag is echter of Provinciale Staten in het licht van hun maatschappelijke verantwoordelijkheid met doorsturen konden volstaan. Dit geldt temeer nu ook voor de leden van Provinciale Staten duidelijk moet zijn geweest dat deze gemeenten de investering voor de REC waarmee € 150 miljoen gemoeid is, niet zonder meer konden terugdraaien. Daardoor had het burgerinitiatief weinig kans van slagen bij de betreffende gemeenten. Het burgerinitiatief had een mooie aanleiding kunnen zijn voor Provinciale Staten om in gesprek te gaan met deze burgers over hun onrust over de REC. Naar de mening van de Rekenkamer hadden Provinciale Staten vanuit hun maatschappelijke verantwoordelijkheid dit gesprek moeten aangaan.

¹²⁶ Brief met kenmerk 00865752.

¹²⁷ Zie hiervoor de brief aan de gemeenteraden d.d. 04-01-2010 met kenmerk 00870094.

¹²⁸ De redenering is dat de afstand tussen burger en bestuur alleen maar zou worden vergroot als de burger na het doorlopen van de burgerinitiatiefprocedure te horen krijgt dat Provinciale Staten niets met het burgerinitiatiefvoorstel kunnen doen, omdat zij er niet over gaan.

Conclusies en aanbevelingen

6

Conclusies en aanbevelingen

6.1

Conclusies

Zorgvuldigheid belangenafweging milieuaspecten REC

De Rekenkamer stelt vast dat het proces van vergunningverlening voor de REC onder grote tijdsdruk heeft gestaan. Deze druk is veroorzaakt door de ambitieuze planning die de provincie en Omrin voor het proces hanteren. Ook de vrees voor schadeclaims door Omrin bij het te laat in bedrijf stellen van de REC, levert de nodige druk op voor de provincie. De Rekenkamer concludeert dat snelheid van handelen ten koste is gegaan van de inhoudelijke kwaliteit van de procedurestukken. Noodzakelijke aanvullingen van procedurestukken resulteren in een zeer ondoorzichtig proces met de nodige vertraging.

De Rekenkamer concludeert dat er sprake is van een wisselende kwaliteit van de adviezen van de externe adviseurs. Zo is de kwaliteit van de externe advisering over de gevolgen van de REC voor de lucht- en bodemkwaliteit en bij storingen onvoldoende. Niettemin heeft de provincie deze adviezen onverkort overgenomen. Kwalitatief goede adviezen over de emissiegrenswaarden van HCl en SO₂ en de bodemkwaliteit heeft de provincie niet gevolgd. Voor wat betreft het geuraspect concludeert de Rekenkamer dat zowel de externe advisering als de opvolging daarvan door de provincie goed zijn geweest.

De Rekenkamer concludeert dat de vervulling van diverse rollen door Gedeputeerde Staten géén directe invloed heeft gehad op de besluitvorming over de milieuvergunning voor de REC. Wel opvallend is de 'soepele' opstelling van Gedeputeerde Staten ten opzichte van Omrin in andere met de REC verband houdende beslissingen zoals de toekenning van de kadesubsidie en de aanvankelijke afwijzing van een vergunningplicht op basis van de Natuurbeschermingswet. Gedeputeerde Staten hadden Omrin op basis van de Natuurbeschermingswet moeten verplichten tot het onderzoeken van alternatieve mogelijkheden (locaties) voor de REC. Doordat dit onderzoek niet heeft plaatsgevonden, is de discussie over alternatieve locaties en mogelijkheden voor de REC niet gevoerd.

De Rekenkamer concludeert dat Gedeputeerde Staten in hun afweging om een milieuvergunning te verlenen aan de REC de belangen van ruimtelijke ordening onvoldoende hebben meegewogen. De Rekenkamer merkt op dat Gedeputeerde Staten in hun afweging wél gewicht toekennen aan het risico van mogelijke schadeclaims door Omrin. Hoewel Gedeputeerde Staten aangeven niet te beschikken over enige beoordelingsruimte in het proces van vergunningverlening voor de REC, was volgens de Rekenkamer deze ruimte wél aanwezig. Feitelijk heeft de besluitvorming waarop Gedeputeerde Staten invloed konden uitoefenen, relatief vaak geleid tot uitkomsten die gunstig zijn voor Omrin. Ten slotte constateert de Rekenkamer dat Gedeputeerde Staten de relatie tussen de REC en Frisia onvoldoende hebben belicht. Gedeputeerde Staten wilden wellicht voorkomen dat onrust over de zoutwinning/bodemdaling zou overslaan

op de procedure voor de REC.¹²⁹

Samenvattend concludeert de Rekenkamer dat de provincie Fryslân in het proces van vergunningverlening voor de REC niet op alle onderdelen zorgvuldig heeft gehandeld omdat sommige milieuaspecten onvoldoende in kaart zijn gebracht, belangen van ruimtelijke ordening en natuurbescherming niet of onvoldoende zijn meegewogen, terwijl aan het beperken van het risico van schadeclaims door Omrin relatief veel gewicht is toegekend.

De communicatie over de REC

De Rekenkamer concludeert dat de provincie bij de start van het proces het belang van het juist en zorgvuldig informeren van burgers en de gevolgen hiervan voor het draagvlak inziet. Niettemin stelt de Rekenkamer vast dat de provincie *niet* conform haar eigen communicatiedoelen heeft gehandeld. Hoewel de provincie voldoende inspraakmomenten heeft georganiseerd, is haar communicatie over de REC gebrekkig. De verstrekte informatie over de REC is onvolledig en op onderdelen onjuist gebleken. De provincie heeft in de communicatie over de REC vooral haar onafhankelijkheid willen benadrukken waardoor zij te weinig aandacht heeft geschonken aan de ongerustheid onder burgers over de REC.

De Rekenkamer concludeert dat Gedeputeerde Staten hebben onderschat dat openbaarheid van informatie en het serieus nemen van burgers onmisbaar zijn om het vertrouwen van burgers te winnen en draagvlak voor de REC te creëren. De gebrekkige informatievoorziening en formele bejegening van burgers door de provincie hebben nadelig uitgekapt voor het draagvlak voor de REC.

Democratische controle Provinciale Staten

De Rekenkamer concludeert dat er voor Provinciale Staten een rol was weggelegd in het politiek gevoelige dossier REC. Afgaande op de signalen van burgers hebben Provinciale Staten zich er terecht van willen vergewissen dat Gedeputeerde Staten de vergunningverlening voor de REC correct zouden afhandelen. Evenwel is het ook voor Provinciale Staten lastig gebleken om de relevante feiten over de REC boven water te krijgen doordat Gedeputeerde Staten in het dossier REC veel stukken geheim heeft gehouden. Hierdoor zijn Provinciale Staten onvoldoende in staat gesteld om hun controlerende taak adequaat te vervullen. Om alsnog geïnformeerd te zijn, organiseren Provinciale Staten een expertmeeting en nemen hun toevlucht tot de Wob. Dit laatste is voor politici een ongebruikelijk middel.

De gebrekkige informatievoorziening over de REC is inmiddels onderdeel geworden van politieke oordeelsvorming. Gedeputeerde Staten zijn er niet in geslaagd – ook nadat zij een deel van de informatie over de REC openbaar hebben gemaakt – om bij leden van Provinciale Staten het gevoel weg te nemen dat zij onvoldoende en onjuist zijn geïnformeerd over de REC.

De Rekenkamer concludeert dat het burgerinitiatief voor de leden van Provinciale Staten de uitgelezen kans was om in gesprek te gaan met burgers over hun ongerustheid als gevolg van de komst van de REC. Dit gesprek had wellicht kunnen leiden tot het (deels) wegnemen van de onrust en herstel van het vertrouwen van

¹²⁹ Dit is ter sprake gekomen in het interview dat de Rekenkamer heeft gevoerd met de voormalige gedeputeerde Milieu d.d. 23-09-13.

deze burgers in het provinciaal bestuur. De Rekenkamer vindt het een gemiste kans dat Provinciale Staten het burgerinitiatief niet gebruiken maar volstaan met doorsturen van het burgerinitiatief naar Omrin en de betrokken gemeenteraden.

6.2

Aanbevelingen

De Rekenkamer beveelt Gedeputeerde Staten aan om:

Zorgvuldigheid belangenafweging

- In het kader van de verlening van omgevingsvergunningen een zorgvuldige afweging te maken van de in het geding zijnde belangen van bedrijven, milieu, natuur en ruimtelijke ordening en daarbij te waken voor een onevenredig grote nadruk op het voorkómen van bestuurlijke en financiële risico's;
- Zorg te dragen voor een cultuur waarin provinciale medewerkers zich verantwoordelijk voelen voor de kwaliteit van het gehele proces van vergunningverlening (in plaats van zich te beperken tot deelaspecten) en erop toe te zien dat hiernaar gehandeld wordt;
- Bij soortgelijke complexe projecten collegiale consultatie door andere provinciale uitvoeringsdiensten te laten plaatsvinden en daarbij minder te steunen op externe bureaus.

Communicatie met de bevolking

- Openbaarmaking van informatie te beoordelen vanuit behoorlijk bestuur omdat openbaarheid eraan bijdraagt dat burgers meer betrokken zijn bij het bestuur en meer vertrouwen in het bestuur krijgen. De Rekenkamer benadrukt dat de Wob uitgaat van actieve openbaarmaking en niet van het beperken van de toegang van burgers tot overheidsinformatie;
- Minder afstandelijk en formeel te reageren wanneer burgers hun zorgen/ongerustheid kenbaar maken. Zo voelen burgers zich meer serieus genomen en gehoord. Dat kan het vertrouwen in het provinciaal bestuur vergroten;
- De provinciale medewerkers er bewust van te maken dat de informatie waarover zij beschikken en hun adviezen openbaar zijn, afgezien van specifieke uitzonderingen;
- Wanneer voldoende draagvlak als voorwaarde bij besluiten wordt gehanteerd, vooraf te bepalen onder welke groep burgers en op welke schaal hiervan sprake moet zijn. Dit voorkomt uiteenlopende verwachtingen tussen burgers en het provinciaal bestuur.

De Rekenkamer beveelt Provinciale Staten aan om:

- In gesprek te gaan met Gedeputeerde Staten en structurele afspraken te maken over de toegankelijkheid en openbaarheid van essentiële informatie in politiek gevoelige dossiers zoals de REC opdat Provinciale Staten hun controlerende taak beter kunnen waarmaken;
- Wanneer een grote groep burgers zich tot het provinciaal bestuur (Gedeputeerde Staten en Provinciale Staten) wendt altijd met hen in gesprek te gaan. Dit kan eraan bijdragen dat deze burgers zich meer gehoord en serieus genomen voelen.

Bestuurlijke reactie en nawoord

7

Bestuurlijke reactie en nawoord

7.1

Bestuurlijke reactie College van Gedeputeerde Staten

Hierbij reageren wij op uw rapport 'Provinciale vergunningverlening aan de Reststoffen Energie Centrale Harlingen.' Wij bedanken u voor het verzette werk ten behoeve van dit rapport. De open en constructieve wijze waarop het ambtelijk overleg heeft plaatsgevonden, stellen wij op prijs. Wij delen de visie van de Rekenkamer dat de provincie het project REC gezien de complexiteit aanvankelijk te licht heeft ingeschat. Dit heeft invloed gehad op het verdere verloop. Zoals de Rekenkamer ook constateert hebben wij na 2010 lessen getrokken en maatregelen genomen. Hiertoe hebben wij eveneens in 2011 een interne evaluatie uitgevoerd. Aanbevelingen uit deze interne evaluatie komen overeen met uw aanbevelingen.

Het rapport van de Rekenkamer kijkt aandachtig terug op onze handelwijze in het eerste proces van vergunningverlening en het complementeert het beeld van de leerpunten. De aanbeveling van de Rekenkamer om de belangen integraal af te wegen, meer samenhang te brengen in het ambtelijk proces en minder afhankelijk te zijn van externe bureaus, onderschrijven wij. Om dat te waarborgen is rust in het proces nodig en de bewaking daarvan mag bij een dergelijke hectiek evenmin ontbreken. We staan voor een actieve en open informatievoorziening richting burgers en bedrijven.

Bij de onderzochte procedure hebben wij op het aspect communicatie gezocht naar de balans tussen de behoefte van de burgers en de complexiteit van de inhoud. Maar ook de balans tussen onze formele rol, het effect op de lopende procedures en het belang om in vrijheid en vertrouwelijkheid opvattingen uit te wisselen met de externe adviseurs heeft een rol gespeeld.

De Wet Milieubeheer gaf ons geen ruimte om draagvlak mee te wegen als voorwaarde voor het toekennen van de vergunning. De wijze van communicatie is van invloed op het draagvlak. Dat een zo groot mogelijke openheid daar een belangrijke factor in is, onderschrijven wij. Daarnaast is de huidige praktijk dat Provinciale Staten per brief geïnformeerd worden over nieuwe ontwikkelingen.

Wij richten onze aandacht op de leerpunten en reageren op de inhoudelijke constateringen van de Rekenkamer. Dat doen wij alleen ter opheldering of ter voorkoming van een verkeerd beeld op een majeur aspect of ter aanvulling. Op een aantal conclusies gaan wij specifiek in. Wij besluiten onze reactie met de leerpunten en de wijze waarop wij daaraan vorm en inhoud geven.

In hoofdstuk 3 punt 2 schetst de Rekenkamer de besluitvorming rond de Natuurbeschermingswet. In tegenstelling tot de externe adviezen hebben wij gekozen om niet bij Omrin aan te dringen om een vergunning aan te vragen op basis van de Natuurbeschermingswet. Onze veronderstelling was dat het afdwingen van deze vergunning juridisch zeer complex lag.

In hoofdstuk 3 punt 3 is een staat weergegeven waaruit blijkt dat we op twee cruciale onderwerpen (HCL + SO₂ en bodem) goede externe adviezen niet hebben overgenomen. Hieruit mag niet de indruk ontstaan dat wij zonder meer en zonder overleg met onze externe adviseurs een eigen koers hebben gevaren. De opname van de strengere waarden is in samenspraak met deze adviseurs gedaan en ook juridisch getoetst. De Rekenkamer laat het bij deze constatering, maar wij willen er - gezien de afloop - zelf de lering uit trekken dat het omgaan met externe adviezen in dit soort situaties gepaard gaat met een zorgvuldige onderbouwing, waarin de risico's van wel of niet opvolgen expliciet in beeld zijn. Bij de aanbevelingen geven we aan hoe we dit borgen.

In hoofdstuk 3 punt 4 geeft de Rekenkamer een opsomming van de al doorgevoerde verbeteracties in de tweede procedure. Daar willen we aan toevoegen dat de nieuwe projectleider niet alleen meer inhoudelijke deskundigheid had, maar ook vanuit zijn meerjarige leidinggevende expertise op het vakgebied een dergelijk complex proces overziet en met gezag aanstuurt. De eerste projectleider was te solitair, en op een complexe en veelomvattende taak gezet.

In hoofdstuk 3 punt 5 en ook later in het rapport in hoofdstuk 5 punt 2 en 6 punt 1 memoreert de Rekenkamer onze opvatting dat wij helemaal geen beoordelingsruimte hebben bij het verlenen van de milieuvergunning. De Rekenkamer deelt onze opvatting niet en wijst op de facultatieve weigeringsgrond van strijd met het bestemmingsplan. Wij hadden beter moeten onderbouwen waarom wij vinden dat er geen weigeringsgrond is. Het benoemen van het wetsartikel door ons was meer volledig geweest.

In hoofdstuk 3 punt 6 en ook later in 6 punt 1 geeft de Rekenkamer aan in hoeverre de beoordelingsruimte in het voordeel van Omrin dan wel in het voordeel van de tegenstanders is geweest. In de afweging bij de besluitvorming bestaat die tegenstelling niet en het zou onjuist zijn om hier een vorm van "partijdigheid" in te lezen.

In hoofdstuk 4 punten 3.2 en 5 en 6 is te lezen wat de impact is geweest van de gewekte verwachtingen. Het Koersdocument 2007-2011 gaf aan dat wij nadrukkelijk de sociale duurzaamheid en voldoende draagvlak in de regio meewegen. Deze uitspraak speelde al een rol in de procedure voordat de uitspraak was uitgewerkt. Daardoor zijn helaas onterechte verwachtingen gewekt bij de burgers en was de mededeling dat draagvlak geen weigeringsgrond is, teleurstellend voor burgers. Het geloofwaardig inhoud geven aan het begrip draagvlak binnen de wettelijke context was niet goed mogelijk. We vragen ons af hoe dat anders kan. We denken aan een meer proactieve voorlichting en het meenemen van de bevolking in de plannen. Hier lag een grote rol voor Omrin, maar ook voor de provincie zelf. Er waren herkenbare momenten om al vroegtijdig in het proces actie te ondernemen. Als we in ogeschouw nemen dat een belangrijke speler als

de Stichting Afvaloven Nee tot doelstelling heeft om de REC in de omgeving van de gemeente Harlingen te verhinderen dan wel te doen staken, dan ligt daar een grote uitdaging.

In hoofdstuk 5 punt 3 gaat de Rekenkamer in op de aanvankelijke weigerachtigheid om emailverkeer tussen de provincie en haar externe adviseurs beschikbaar te stellen. Het is vrij uitzonderlijk dat Provinciale Staten op een dergelijk diepgaand niveau kennis van stukken neemt. Ook richting Provinciale Staten was een vroegtijdige proactieve en regelmatige communicatie over de ontwikkelingen beter geweest. We hadden Provinciale Staten meer mee moeten nemen in het proces.

7.1.2

Conclusies en aanbevelingen

In het commentaar op hoofdstuk 3 zijn wij ingegaan op de vergunningplicht op basis van de Natuurbeschermingswet en het aspect van de ruimtelijke ordening in de milieuvergunning. Daarop willen wij aanvullen dat het mee overwegen van mogelijke claims een noodzakelijk onderdeel in de besluitvorming is. De provincie is vanuit algemeen belang gehouden om dit risico te beperken. Een dergelijk risico speelt geen rol bij de technische beoordeling of een inrichting wel of niet aan de wet- en regelgeving voldoet. Het vormt een argument om goed doordacht te werk te gaan. Als wij ten onrechte geen vergunning verstrekken riskeert de provincie een terechte schadeclaim. Onze verwachting was dat dit bij de REC tot aanzienlijke bedragen zou oplopen. Bij besluitvorming gaat het niet om in wiens voordeel het besluit valt, maar wat wordt besloten op basis van juridisch houdbaar veronderstelde argumenten. Van ieder besluit wordt beoordeeld of dat in rechte houdbaar is en ten slotte heeft de Raad van State daarover een eindoordeel geveld. Bij de REC was het eindoordeel van de Raad van State dat de vergunning houdbaar is.

7.1.3

Ten aanzien van de aanbevelingen:

ZORGVULDIGHEID IN BELANGENAFWEGING

Wij onderschrijven het belang van een zorgvuldige afweging van alle in het geding zijnde belangen. In het proces van de eerste vergunningverlening is dit onvoldoende gedaan. Er mag geen onevenredig grote nadruk komen te liggen op het voorkomen van bestuurlijke en financiële risico's. We gaan hier inmiddels anders mee om. In complexe procedures maken wij alle overwegingen, die aan de besluitvorming ten grondslag liggen expliciet. Daarbij maken wij geen onderverdeling in voor ons relevante en niet relevante overwegingen. Wij besteden extra aandacht aan de bestuurlijke en financiële risico's, en geven aan of, en zo ja, hoe zij van invloed zijn op het proces. Wij maken dit controleerbaar door de GS besluitvorming zo op te stellen dat deze openbaar gemaakt wordt. Deze werkwijze voeren we direct in. Wij beschikken straks in de FUMO over juristen, die samen met de andere projectgroepleden, in de advisering aan ons college extra controleren op deze vereisten. Door het provinciaal ambtenarenapparaat wordt het eindproduct gecheckt.

De Rekenkamer beveelt aan te zorgen voor een cultuur waarin provinciale medewerkers zich verantwoordelijk voelen voor de kwaliteit van het gehele proces

van vergunningverlening in plaats van voor de deelaspecten, en erop toe zien dat hiernaar wordt gehandeld. Wij zijn het daarmee eens. Inmiddels is dit de praktijk. In het tweede vergunningverleningsproces is meerdere malen in aanwezigheid van alle interne en externe actoren de totale vergunning van alle kanten belicht. Bij alle meer complexe vergunningen wordt een startformulier opgesteld. Daarin wordt vastgesteld wie de projectleider is en wie vanuit welke discipline in het project participeert. De vergunning verlaat het bureau niet zonder dat iedere betrokkene van de volledige inhoud heeft kennis genomen en zonder dat ook op handhaafbaarheid is getoetst. Deze werkwijze is ingevoerd naar aanleiding van het eerste proces van de REC. Wij organiseren dat deze werkwijze wordt opgenomen in het FUMO kwaliteitshandboek.

De Rekenkamer beveelt aan om bij dergelijke complexe projecten collegiale consultatie door andere provinciale uitvoeringsdiensten te laten plaatsvinden en daarbij minder te steunen op externe bureaus. Deze aanbeveling hebben wij in praktijk gebracht door inschakeling van de DCMR (de milieudienst van de provincie Zuid-Holland en 16 gemeenten). Wij zien de RUD vorming als een kans om aan kennisdeling en consultatie te doen. Externe adviezen willen wij blijven inwinnen aanvullend op de eigen kennis. Het inhuren van externen vanuit de FUMO gaat in overleg met de opdrachtgever. De provincie is opdrachtgever wanneer het gaat om een provinciale vergunning.

COMMUNICATIE MET DE BEVOLKING

De Rekenkamer beveelt om de openbaarmaking van informatie te beoordelen vanuit behoorlijk bestuur omdat openbaarheid eraan bijdraagt dat burgers meer betrokken zijn bij het bestuur en meer vertrouwen in het bestuur krijgen. Deze aanbeveling hebben wij ons eigen gemaakt. Wij gaan er vanuit dat de burger geen belang heeft bij allerlei mailwisselingen van een hoog technisch gehalte. Een goede proactieve communicatie, waarbij de afwegingen voor de burger inzichtelijk zijn kan dat voorkomen. Wij richten ons daar op. Deze aanbeveling is uitgangspunt voor onze communicatie. De gedeputeerde stuurt door het portefeuillehouderoverleg. Bij dat overleg komen de complexe vergunningen aan de orde, zodat ook de portefeuillehouder de wijze van communiceren bewaakt.

De Rekenkamer beveelt aan om minder afstandelijk en formeel te reageren wanneer burgers hun zorgen/ongerustheid kenbaar maken. Zo voelen burgers zich meer serieus genomen en gehoord. Dat kan het vertrouwen in het provinciaal bestuur vergroten. Met onze aanpak van huisbezoeken door de gedeputeerde en informatiemarkten in Harlingen sluiten wij hier op aan. Ook bij minder complexe procedures vinden wij dit van belang. In onze projectmatige aanpak borgen wij dat er voortaan een communicatieplan wordt opgesteld. Dit communicatieplan omvat een omschrijving van de diverse rollen en hoe belanghebbenden en omwonenden worden betrokken. Bij de opstelling en uitvoering van het communicatieplan worden belanghebbenden en omwonenden zoveel mogelijk betrokken.

De Rekenkamer beveelt aan de provinciale medewerkers er bewust van te maken dat de informatie waarover zij beschikken en hun adviezen openbaar zijn, afgezien van specifieke uitzonderingen. Door het proces rondom de REC zijn medewerkers zich hiervan bewust geworden. Zij houden er rekening mee dat mails – van adviezen was dat wel bekend – openbaar kunnen worden.

De Rekenkamer geeft aan dat als voldoende draagvlak als voorwaarde bij besluiten wordt gehanteerd, vooraf bepaald moet worden onder welke groep burgers en op welke schaal hiervan sprake moet zijn. Wij erkennen dat het stellen van een voorwaarde of een criterium tot onduidelijkheid en onterechte verwachtingen kan leiden. Dit moet te allen tijde worden voorkomen. Juist bij het containerbegrip draagvlak zijn vele invullingen mogelijk. Wij gaan waar nodig het begrip draagvlak vooraf uitwerken. De invulling is naar ons idee afhankelijk van de specifieke situatie, die zich voordoet.

De Rekenkamer doet de aanbeveling aan Provinciale Staten om met ons structurele afspraken te maken over de toegankelijkheid en openbaarheid van essentiële informatie in politiek gevoelige dossiers zoals de REC. Onze insteek is dat alle informatie toegankelijk is voor Provinciale Staten en in beginsel openbaar is voor iedereen. De Rekenkamer doet deze aanbeveling aan uw Staten. Wij zijn bereid met u het gesprek aan te gaan.

De Rekenkamer heeft met genoegen kennis genomen van de reactie van Gedeputeerde Staten van de provincie Fryslân. Uit deze reactie leidt de Rekenkamer af dat Gedeputeerde Staten onderschrijven dat de afweging van belangen en de communicatie rond de vergunningverlening aan de REC beter hadden gekund. Gedeputeerde Staten gaan de aanbevelingen van de Rekenkamer opvolgen. De Rekenkamer stelt vast dat de provincie daarmee inmiddels is gestart.

Bijlagen

Bijlage 1 Beantwoording deelonderzoeksvragen

DEELONDERZOEKSVRAGEN

1. Heeft de provincie Fryslân de afhandeling van de aanvraag om een milieuvergunning voor de REC planmatig en professioneel opgepakt?
2. Hoe heeft de provincie Fryslân haar rol, taak en verantwoordelijkheden opgepakt bij het verlenen van de milieuvergunning voor de REC?
3. Zijn alle toetsingsadviezen van de Commissie m.e.r. juist geïnterpreteerd en verwerkt in de milieuvergunning voor de REC?
4. Heeft de provincie de milieuaspecten goed in kaart gebracht en de in geding zijnde belangen goed tegen elkaar afgewogen?
5. Hebben Gedeputeerde Staten de hoogte van de gemaakte kosten (intern en extern) mee laten wegen in hun besluitvorming over de herziene milieuvergunning voor de REC in 2010?
6. In welke verschillende rollen is de provincie Fryslân betrokken geweest bij het proces van vergunningverlening voor de REC?
7. Wat is de reden dat er sprake is van verschillende rollen van de provincie?
8. Is door Omrin gelobbyd voor de REC en heeft dit invloed gehad op de provinciale besluitvorming en zo ja welke invloed?
9. Hebben Gedeputeerde Staten onafhankelijk opgetreden bij de verkoop van bedrijfsground voor de REC en waar blijkt dit uit?
10. Op grond van welke informatie hebben Gedeputeerde Staten besloten de ontwerpvergunning in 2008 af te geven in vervolg op het rapport van Royal Haskoning?
11. Is door de inzet van externe adviseurs (zoals Witteveen+Bos en Royal Haskoning) de kwaliteit van de verleende milieuvergunningen toegenomen en waar blijkt dit uit?
12. Is de afweging die het provinciebestuur daarbij heeft gemaakt goed te reconstrueren?
13. Heeft de provincie Fryslân naar behoren gecommuniceerd over de komst van de REC?
14. In hoeverre heeft deze communicatie het maatschappelijk draagvlak beïnvloed?
15. Was het gewenste draagvlak in de regio aanwezig op het moment dat Gedeputeerde Staten hebben besloten de milieuvergunning voor de REC te verlenen?
16. Welk kader hebben Provinciale Staten gehanteerd dan wel hadden Provinciale Staten moeten hanteren bij het beoordelen van het maatschappelijk draagvlak?
17. Hoe zijn de rol, taak en verantwoordelijkheden formeel geregeld bij het verlenen van een milieuvergunning ingevolge de Wet milieubeheer en in het bijzonder op het gebied van de volksgezondheid?
18. Hadden Provinciale Staten op basis van hun maatschappelijke verantwoordelijkheid een rol in het proces van vergunningverlening voor de REC en hebben Provinciale Staten deze rol kunnen vervullen?
19. Hebben Gedeputeerde Staten in voldoende mate Provinciale Staten geïnformeerd om Provinciale Staten in staat te stellen adequaat hun rol te vervullen?
20. Hebben Provinciale Staten – mede in het licht van hun maatschappelijke verantwoordelijkheid gedurende het proces – voldoende hun eigen rol gespeeld?

I VERLOOP VAN HET PROCES VAN MILIEUVERGUNNINGVERLENING

Heeft de provincie Fryslân de afhandeling van de aanvraag om een milieuvergunning voor de REC planmatig en professioneel opgepakt?

Het verlenen van een milieuvergunning voor een afvalverbrandingsinstallatie is voor de provincie Fryslân geen dagelijks werk. Door de complexiteit van het onderwerp is de vergunningverlening opgepakt als een project. Binnen de projectgroep wordt vanuit verschillende disciplines kennis samengebracht. Daarbij valt op dat van de projectgroepbijeenkomsten geen verslagen zijn opgesteld. De projectleiding was in de eerste en tweede procedure in handen van een projectleider die weinig specifieke inhoudelijke deskundigheid had op het gebied van milieuvergunningverlening. Hierdoor moest worden afgegaan op de sectorale deskundigheid van de inhoudelijk specialisten. De integrale afweging is uitbesteed en onvoldoende in eigen huis gemaakt. Dit blijkt onder meer uit het gegeven dat de inhoud van het MER en de vergunning niet goed op elkaar zijn afgestemd. Ook constateert de Rekenkamer in de tweede procedure een summiere aanvraag is geaccepteerd, waarin nog essentiële informatie ontbrak. Gedurende het gehele proces is zwaar geleund op externe expertise van de advocaat en verschillende adviesbureaus. Na de vernietiging van de vergunning hebben in 2010 wisselingen in de projectgroep plaatsgevonden ten einde een betere aansturing van het project te bewerkstelligen.

Wat verder opvalt, is dat op sommige momenten de externe adviezen onjuist worden geïnterpreteerd, waardoor bijvoorbeeld het eerste MER mocht worden aangevuld, terwijl essentiële informatie ontbrak. Er is door een inschattingsfout ten onrechte geen vergunning op grond van de Natuurbeschermingswet aangevraagd. Verder is opvallend dat verscheidene projectgroepleden hebben aangegeven dat de vernietiging als een schok kwam, terwijl er toch inhoudelijke gebreken in de vergunning zaten.

De Rekenkamer constateert dat de verlening van de milieuvergunning voor de REC planmatig is opgepakt. De meerwaarde van deze aanpak is dat de betrokken beleidsdisciplines zijn samengebracht en dat er weinig procedurele fouten zijn gemaakt. Wel plaatst de Rekenkamer kanttekeningen bij de planmatige aanpak door de provincie. Het projectteam voor de REC heeft de aanvraag niet als geheel overzien en integraal beoordeeld. De Rekenkamer is van mening dat de informatie-uitwisseling en afstemming over de milieutechnische aspecten van de REC professioneler had gekund.

Hoe heeft de provincie Fryslân haar rol, taak en verantwoordelijkheden opgepakt bij het verlenen van de milieuvergunning voor de REC?

De Rekenkamer beoordeelt twee belangrijke beslistmomenten van Gedeputeerde Staten bij het verlenen van de milieuvergunning van de REC. Het betreft:

1. De beslissing de aanvraag in behandeling te nemen;
2. De toepassing van het toetsingskader van de Wet milieubeheer.

IN BEHANDELING NEMEN VAN DE AANVRAAG

In het geval van de REC heeft Omrin de startnotitie en het MER in nauw overleg en in goede samenwerking met de provincie opgesteld. Hoewel Witteveen+Bos constateert dat het MER niet correct en volledig is, met name de verspreidingsberekeningen, interpreteert de ambtelijke dienst dit als tekortkomingen die op korte termijn hersteld kunnen worden. Vervolgens toetsen Gedeputeerde Staten bij de eerste aanvraag of deze en het MER voldoende informatie bevatten. Daarbij hebben zij zich laten ondersteunen door externen. Uit deze adviezen concludeert de ambtelijke dienst ten onrechte dat het MER vrijwel compleet is. Gedeputeerde Staten kiezen er daarom voor het MER te laten aanvullen. Als Gedeputeerde Staten na aanvulling door Omrin oordelen dat het MER nog steeds onaanvaardbaar is, laten zij de aanvraag buiten behandeling.

Wanneer Omrin de tweede aanvraag indient, nemen Gedeputeerde Staten deze nieuwe aanvraag wel in behandeling. De provincie heeft deze tweede aanvraag echter te snel als volledig beoordeeld. Dat zij onvoldoende kritisch zijn geweest, blijkt uit het gegeven dat na acceptatie de vergunningaanvraag en vooral het MER nog ettelijke malen met aanvullingen gerepareerd moesten worden. Het blijkt dat er in het MER nog steeds essentiële tekortkomingen zijn, onder meer ten aanzien van luchtkwaliteit (emissies), het meest milieuvriendelijk alternatief en de samenvatting van het MER. Bovendien is het MER onvoldoende leesbaar en transparant voor belanghebbenden en besluitvormers. De vele aanvullingen zijn een indicatie dat de vergunningaanvraag en haar bijlagen achteraf gezien onvoldoende (juiste) informatie boden om de gevraagde milieuvergunning op te kunnen baseren. Niet de provincie, maar vooral de Commissie m.e.r. heeft hierin als kritisch beoordelaar een belangrijke rol gespeeld. Zij heeft meermaals om aanvullende informatie gevraagd omdat essentiële informatie in het MER ontbrak. Daarbij valt op dat essentiële onderdelen ontbreken, zoals een scenario met natte rookgasreinigingen. Omrin legde grote tijdsdruk op het project, hetgeen onder meer blijkt uit de snelle aanlevering van de aanvullende informatie. Bij de behandeling van de tweede aanvraag heeft de snelheid van het proces voorrang gekregen boven de kwaliteit van de stukken.

De Rekenkamer constateert dat door de onvolledige vergunningaanvraag van Omrin in combinatie met de (te) snelle acceptatie door Gedeputeerde Staten, deze menigmaal moest worden aangepast. Hierdoor heeft de procedure als geheel vertraging opgelopen.

TOEPASSING VAN HET TOETSINGSKADER

GS hebben telkens aangegeven dat zij de milieuvergunning voor de REC niet konden weigeren wanneer deze aan de best bestaande technieken zou voldoen. De Rekenkamer denkt hier genuanceerder over. GS kunnen een milieuvergunning weigeren als er strijd is met het vigerende bestemmingsplan. Het hoofdgebouw van de REC lijkt binnen het destijds vigerende bestemmingsplan te passen. De Rekenkamer constateert echter dat GS de milieuvergunning voor de REC uit 2008 toch heeft kunnen weigeren wegens strijd met het bestemmingsplan. Het aanleggen van een leidingenbrug voor de REC is in strijd met de bestemming 'Waterbouwkundige werken'. Bij vergunningaanvraag was het derhalve niet duidelijk of de bouwvergunning voor de leidingenbrug verleend had kunnen worden. Indien de leidingenbrug niet zou kunnen worden opgericht, kon de warmte die vrijkomt in de REC niet nuttig worden toegepast, maar zou volgens advocaat Stibbe ter plaatse weggekoeld moeten worden. Als de REC in strijd is met de BREF WI dan worden

in de REC niet de best beschikbare technieken toegepast hetgeen moet leiden tot weigering van de milieuvergunning.

Met betrekking tot de vergunningplicht ingevolge de Natuurbeschermingswet leggen GS de adviezen van hun advocaat naast zich neer. De advocaat geeft aan dat de voortoets er ten onrechte van uitgaat dat ondanks toename van overschrijding van de 'kritische achtergronddepositie' van stikstof door de REC er geen negatieve effecten op de relevante habitats wordt verwacht. De provincie trekt ondanks deze waarschuwing ten onrechte de conclusie dat alle essentiële informatie in de voortoets aanwezig is. De provincie eist geen aanvulling van de voortoets. Hierdoor gaat de provincie ervan uit dat Omrin geen Natuurbeschermingswetvergunning hoeft aan te vragen. Het gevolg hiervan is dat de locatie van de REC niet ter discussie is gesteld.

Zijn alle toetsingsadviezen van de Commissie m.e.r. juist geïnterpreteerd en verwerkt in de milieuvergunning voor de REC?

Gedurende de procedure heeft de Commissie m.e.r. een advies uitgebracht over de richtlijnen voor de m.e.r. en heeft de Commissie tot en met de eerste milieuvergunning vier toetsingsadviezen uitgebracht. Het valt op dat bepaalde kritiekpunten van de Commissie m.e.r. meermaals onvoldoende worden opgevolgd. Daarbij valt op dat een drietal punten die de commissie al expliciet in het advies van de richtlijnen naar voren heeft gebracht, in de latere milieu effectrapporten als 'essentiële tekortkoming' worden beoordeeld. Het eerste MER is door Gedeputeerde Staten niet in behandeling genomen wegens tekortkomingen met betrekking tot de emissies. Het MER werd in de tweede vergunningprocedure wel aanvaardbaar geacht, maar bevatte toch essentiële tekortkomingen. Uit het aanvullend toetsingsadvies blijkt dat er in het tweede MER nog steeds problemen waren met de rookgasreiniging en de emissies. In het tweede aanvullende toetsingsadvies, waaruit blijkt dat er geen essentiële tekortkomingen meer zijn, doet de Commissie m.e.r. nog enkele aanbevelingen voor de vergunningverlening. Waar de Commissie m.e.r. in haar advies over de m.e.r.-richtlijnen en het eerste toetsingsadvies al aangeeft dat het MER onvoldoende leesbaar is, duurt het tot 15 juni 2008 voordat Omrin een publieksvriendelijke samenvatting aanlevert.

De Rekenkamer constateert dat de aanbevelingen van de Commissie m.e.r. uiteindelijk allemaal goed zijn verwerkt in de vergunning, maar dat hiervoor meerdere aanvullingen nodig waren.

Heeft de provincie de milieuaspecten goed in kaart gebracht en de in geding zijnde belangen goed tegen elkaar afgewogen?

Het is de Rekenkamer opgevallen dat de ingediende milieueffectrapporten en vergunningaanvragen een aantal keren zijn aangevuld wegens het ontbreken van essentiële informatie. De provincie zelf heeft de onvolledige tweede aanvraag snel goedgekeurd. Vervolgens zijn er aanvullingen gedaan. Bij het vragen om aanvullende informatie leunde de provincie sterk op het kritisch vermogen van de Commissie m.e.r. Mede door tussenkomst van de Commissie m.e.r. is een aantal milieuaspecten, met name op het gebied van emissies, goed in kaart gebracht. Bij de

vernietiging van de milieuvergunning door de ABRvS bleek dat er zeven punten waren waarop de vergunning is vernietigd. Bij een aantal van deze punten was sprake van een motiveringsgebrek.

Met name op het gebied van bodemverontreiniging, brandbare afvalstoffen en de opslag van bodemas kleefden er volgens de Raad van State nog steeds inhoudelijke gebreken aan de milieuvergunning. De inhoudelijke gebreken zijn in de tweede milieuvergunning uit 2010 voldoende hersteld.

Het is de Rekenkamer gebleken dat de ruimtelijke belangen van het hoofdgebouw van de REC voldoende zijn meegewogen. Met betrekking tot de leidingenbrug constateert de Rekenkamer dat de ruimtelijke belangen niet goed zijn afgewogen. De provincie had er rekening mee moeten houden dat wanneer de stoomleiding niet in het bestemmingsplan zou passen, de REC wellicht niet aan de BREF WI zou voldoen.

Gedeputeerde Staten komen ten onrechte tot het oordeel dat Omrin geen vergunning op grond van de Natuurbeschermingswet hoeft aan te vragen. In 2011 heeft Omrin deze vergunning alsnog aangevraagd en gekregen. Bij aanvraag van deze vergunning was de REC al opgericht.

Doordat inmiddels sprake was van een voldongen feit, heeft voor de realisatie van de REC geen systematische afweging van de geschiktheid van de locatie, vlak naast de Waddenzee, plaatsgevonden. De afweging van het aspect natuur is niet juist uitgevoerd.

Hebben Gedeputeerde Staten de hoogte van de gemaakte kosten (intern en extern) mee laten wegen in hun besluitvorming over de herziene milieuvergunning voor de REC in 2010?

De Rekenkamer heeft ingeschat dat de provincie tot op heden minimaal € 1,2 miljoen moet hebben besteed aan externe advieskosten voor de REC. Uit de door de Rekenkamer bestudeerde documenten is niet gebleken dat de (hoogte van deze) kosten een rol hebben gespeeld voor Gedeputeerde Staten bij de besluitvorming over de vergunningverlening voor de REC.

Op welke wijze is de onafhankelijkheid van de provincie Fryslân in het proces van vergunningverlening gewaarborgd?

- In welke verschillende rollen is de provincie Fryslân betrokken geweest bij het proces van vergunningverlening voor de REC?
- Wat is de reden dat er sprake is van verschillende rollen van de provincie?

Hebben Gedeputeerde Staten objectieve afwegingen/keuzes gemaakt bij de vergunningverlening voor de REC en waar blijkt dit uit?

- Heeft de provincie de in het geding zijnde belangen goed tegen elkaar afgewogen en waar blijkt dit uit?

- Is door Omrin gelobbyd voor de REC en heeft dit invloed gehad op de provinciale besluitvorming en zo ja welke invloed?
- Hebben Gedeputeerde Staten onafhankelijk opgetreden bij de verkoop van bedrijfsgrond voor de REC en waar blijkt dit uit?

Tijdens het proces van vergunningverlening van de REC hebben Gedeputeerde Staten diverse andere rollen vervuld zoals: lobbyen voor Bsri-subsidie REC, aandeelhouder Westergo BV/CV (de rechtspersoon die de bouwkavel voor de REC heeft verkocht), subsidieverlener voor opknappen kade waaraan de REC is gelegen, goedkeurende instantie van het bestemmingsplan Industriehaven 2006, beoordelaar vergunningplicht REC op basis van Natuurbeschermingswet en wettelijk adviseur revisievergunning Frisia. Dat Gedeputeerde Staten tijdens het proces van vergunningverlening diverse andere rollen hebben vervuld, is logisch en verklaarbaar. Gedeputeerde Staten vormen het dagelijks bestuur van de provincie en vervullen in die hoedanigheid diverse rollen. Hieraan liggen publiekrechtelijke en privaatrechtelijke opdrachten ten grondslag.

De vraag die zich aandient, is in hoeverre de hiervoor beschreven provinciale rollen met elkaar interfereren en van invloed zijn geweest op de onafhankelijke besluitvorming over de milieuvergunning voor de REC. Hierbij speelt de norm uit artikel 2:4 lid 1 Awb. Dit artikel bepaalt dat het bestuursorgaan (Gedeputeerde Staten) zijn taak zonder vooringenomenheid dient te vervullen.

De omstandigheid dat Gedeputeerde Staten diverse andere rollen hebben vervuld, leidt volgens de Rekenkamer niet tot de conclusie dat Gedeputeerde Staten vooringenomen waren bij de vergunningverlening voor de REC.

Wel valt de Rekenkamer een aantal zaken op bij de invulling van de diverse rollen. Op de eerste plaats dat Gedeputeerde Staten op het moment dat zij subsidie verstrekten voor de aanleg van een innovatieve openbare kade in Harlingen, wisten dan wel hadden moeten weten dat een groot deel van deze te realiseren kade zou gaan behoren tot de inrichting van de REC. Hiermee zou het openbare karakter van een deel van deze kade komen te vervallen en zou Omrin – op het moment dat de kade wordt gerealiseerd – financieel worden bevoordeeld. Verder is opvallend dat Gedeputeerde Staten op basis van de uitkomsten van de voortoets Natuurbeschermingswet Omrin niet hebben verplicht tot het uitvoeren van een Passende Beoordeling. Daarmee zijn Gedeputeerde Staten richting Omrin soepel omgegaan met de onderzoeksverplichtingen die zij op basis van de uitkomsten van de voortoets hadden moeten opleggen. Dit geldt temeer nu zij bij de goedkeuring van het bestemmingsplan Industriehaven 2006 als voorwaarde stellen dat bij nieuw te vestigen bedrijven de vereiste beoordeling op grond van de Natuurbeschermingswet moet worden uitgevoerd. Ten slotte valt op dat Gedeputeerde Staten zich in het kader van haar adviserende rol aan de Minister van EZ niet uitlaten over de relatie tussen de REC en Frisia. Vervolgens heeft het ministerie van EZ conform de aanvraag beslist en de WKC als onderdeel van de inrichting van Frisia vergund.

De Rekenkamer constateert dat Gedeputeerde Staten zich in voornoemde procedures (Natuurbeschermingswetwet, revisievergunning Frisia en subsidieverstrekking kade haven Harlingen) gerelateerd aan het proces van vergunningverlening voor de REC soepel en in het voordeel van Omrin hebben opgesteld. De Rekenkamer stelt vast dat voor deze soepele en afwijkende handelwijze een sluitende motivering in de betreffende Gedeputeerde Statenbesluiten ontbreekt. De afwegingen die Gedeputeerde Staten daarbij hebben gemaakt zijn voor de Rekenkamer niet navolgbaar.

De Rekenkamer vindt het logisch dat Gedeputeerde Staten in gesprek zijn gegaan met de subsidieverstrekker over de subsidiemogelijkheden voor de REC. Dit gesprek ligt volgens de Rekenkamer in het verlengde van de provinciale taak om projecten waaraan een groot maatschappelijk belang is toegekend te steunen. Deze verkenning van de subsidiemogelijkheden heeft geen rol meer gespeeld in het proces van vergunningverlening voor de REC.

De Rekenkamer stelt vast dat de bedrijfsgrond voor de REC is verkocht door de ontwikkelmaatschappij Westergo waarvan de provincie aandeelhouder is. Daarbij is niet gebleken van exceptionele verkoopvoorwaarden ten gunste van Omrin. De Rekenkamer constateert dat de ontwikkelmaatschappij Westergo Omrin niet anders heeft behandeld dan andere kopers van bedrijfsgrond. Ook kan niet gesteld kan worden dat financiële belangen uit deze grondverkoop de vergunningverlening voor de REC hebben beïnvloed.

Dat namens Gedeputeerde Staten is gelobbyd voor de REC en bedrijfsgrond is verkocht betekent volgens de Rekenkamer niet dat gesteld kan worden dat Gedeputeerde Staten zich door andere dan milieubelangen hebben laten leiden bij de verlening van de milieuvergunning voor de REC.

Op grond van welke informatie hebben Gedeputeerde Staten besloten de ontwerpvergunning in 2008 af te geven in vervolg op het rapport van Royal Haskoning?

Op diverse punten bevat de aanvraag voldoende informatie om een beoordeling op te baseren. Voor wat betreft de aspecten 'bodem' en 'storingen' constateert de Rekenkamer dat de in de vergunningaanvraag opgenomen informatie onvoldoende was. Bij deze procedure had een nadere toelichting bij diverse milieuaspecten de aanvraag vollediger kunnen maken, zoals het gebruik van een groter grid (aspect verspreiding) betrekken van de daggemiddelde concentraties (emissies HCl en SO₂), toelichting op de afwezigheid van geur bij de buitenopslag/bunker en de voorzieningen bij de buitenopslag. Het bevoegd gezag kan dan beter motiveren wat de consequenties van de meest ernstige situaties zijn en hoe daar mee wordt omgegaan door de initiatiefnemer. Met deze extra informatie kan ook eventuele twijfel worden weggenomen.

Voor de aspecten bodem, verspreiding, storingen en licht constateert de Rekenkamer dat niet voldaan wordt aan de wet- en regelgeving. Bij het aspect verspreiding was dat vanwege onjuiste invoer van het gebouw in het rekenmodel, waarbij de te lage gebouwhoogte resulteert in onjuiste weergave van de immissies. Bij de andere aspecten (bodem, storingen en licht) was dat vanwege onvoldoende motivering. Die onvoldoende motivering uitte zich bij bodem omdat niet is aangegeven waarom ondanks ontbreken van een bodemtoets (NRB-toets) toch de vergunning afgegeven kon worden, bij storingen omdat niet is aangegeven op welke wijze storingen in de rookgasreiniging geborgd waren en bij lichthinder omdat niet is aangegeven waarom hiervoor in de vergunningvoorschriften geen beperkingen zijn opgenomen.

Is door de inzet van externe adviseurs (zoals Witteveen+Bos en Royal Haskoning) de kwaliteit van de verleende milieuvergunning toegenomen en waar blijkt dat uit?

De kwaliteit van de adviezen wisselt per milieuaspect. Voor de aspecten HCl/SO₂, geur, bodem en brandbare afvalstoffen is de kwaliteit als voldoende beschouwd. Voor de aspecten verspreiding, storingen en lichthinder is de kwaliteit van de adviezen onvoldoende. Bij het aspect verspreiding was dat vanwege de advisering over het onderdeel gebouwinvloed (onjuiste gebouwhoogte). Bij de aspecten storingen en lichthinder omdat onvoldoende informatie is verzameld. Daarbij is door geen van de adviseurs aangegeven om de brief van Omrin, waarin de configuratie van het doekenfilter is opgenomen, in de procedure te gebruiken. Voor wat betreft het aspect lichthinder is de kwaliteit onvoldoende omdat de zienswijze om lichthinder tegen te gaan, niet is onderkend.

Is de afweging die het provinciebestuur daarbij heeft gemaakt goed te reconstrueren?

De provincie gaat voor de meeste aspecten af op de adviezen van de adviseurs en neemt deze onverkort over. De provincie is daarbij onvoldoende kritisch op de kwaliteit van deze adviezen geweest. De adviezen over de aspecten HCl/SO₂ en bodem heeft de provincie niet overgenomen. Bij het aspect HCl/SO₂ heeft de provincie tegen de adviezen in toch een strengere norm opgenomen. Bij het aspect bodem is – ondanks het advies om te motiveren dat het ontbreken van een bodemtoets de vergunningverlening niet in de weg stond – deze motivering niet opgenomen door de provincie.

II OMGANG MET MAATSCHAPPELIJKE WEERSTAND

Heeft de provincie naar behoren gecommuniceerd over de komst van de REC?

De voorbereiding op en uitvoering en coördinatie van de communicatie is door het (langdurig) ontbreken van een communicatieplan en een projectgroep communicatie beperkt geweest. Met het oog op de openheid en de aandacht voor het belevingsaspect c.q. de ongerustheid van de bevolking is de informerende en communicerende rol van de provincie te beperkt geweest en is richting de samenleving te veel vastgehouden aan de formele toetsende rol. De provincie moet voor zichzelf vooraf duidelijk hebben welke rol burgers kunnen en moeten spelen. Zij maakt dit tijdens de presentatie in de hoorzitting aan burgers ook duidelijk. In het koersdocument is onterecht de verwachting gewekt dat draagvlak een rol speelt bij het verlenen van de vergunning. Burgers ontvangen hiermee tegenstrijdige informatie. Burgers verwijzen regelmatig naar de belofte uit het koersdocument en anticiperen daarop. De provincie is op essentiële punten in de communicatie tekortgeschoten. Er kan op basis hiervan worden gesteld dat de provincie niet naar behoren heeft gecommuniceerd.

In hoeverre heeft de communicatie door de provincie Fryslân ten tijde van de vergunningverlening het maatschappelijk draagvlak beïnvloed?

De vraag of de communicatie van de provincie van invloed is geweest op het draagvlak wordt door de Rekenkamer bevestigend beantwoord. Het is echter niet waarschijnlijk dat wanneer naar behoren was gecommuniceerd over de REC, de weerstand weg zou zijn. Het NIMBY-effect van de komst van de oven en de bezorgdheid over de gezondheid is daarvoor te groot.

Was het gewenste draagvlak in de regio aanwezig op het moment dat Gedeputeerde Staten heeft besloten de milieuvergunning voor de REC te verlenen?

Hoe groot het maatschappelijk draagvlak voor de REC is, heeft de Rekenkamer door gebrek aan eenduidige definities en ontbrekende gegevens niet kunnen vaststellen. Wel is duidelijk dat de meeste protesten afkomstig zijn uit een aantal kleine kernen in de nabijheid van de REC. Het door Omrin nagestreefde bestuurlijke draagvlak was aanwezig in die zin dat de Friese gemeenten (aandeelhouders) in meerderheid akkoord gingen met de bouw van de REC.

Welk kader hebben Provinciale Staten gehanteerd dan wel hadden Provinciale Staten moeten hanteren bij het beoordelen van het maatschappelijk draagvlak?

Uit het onderzoek van de Rekenkamer is niet gebleken dat Provinciale Staten een kader hebben gehanteerd voor het beoordelen van het maatschappelijk draagvlak. De vraag of draagvlak aanwezig was ten tijde van de vergunningverlening kan op basis van het bovenstaande niet beantwoord worden.

II DE ROL VAN PROVINCIALE STATEN

Hoe zijn de rol, taak en verantwoordelijkheden formeel geregeld bij het verlenen van een milieuvergunning ingevolge de Wet milieubeheer en in het bijzonder op het gebied van de volksgezondheid?

De initiatiefnemer is verantwoordelijk voor de inhoud van het MER en de aanvraag. Gedeputeerde Staten zijn bevoegd gezag voor de m.e.r. en de milieuvergunning. Dit betekent dat zij regisseur van deze gecombineerde procedure zijn. Zij zijn in die rol verantwoordelijk voor het vaststellen van de m.e.r.-richtlijnen, de ter inzagelegging van het MER en uiteindelijk het inhoudelijk beoordelen en vaststellen van het MER. Ook zijn zij verantwoordelijk voor het in behandeling nemen, het beoordelen en verlenen van de milieuvergunning. Wanneer de aanvraag onvoldoende is, kunnen Gedeputeerde Staten verzoeken de aanvraag aan te vullen. Geeft de aanvraag dan nog steeds onvoldoende informatie, dan besluiten Gedeputeerde Staten de aanvraag niet in behandeling te nemen. Verder moeten Gedeputeerde Staten de aanvraag beoordelen aan de hand van het toetsingskader van de Wet milieubeheer. Als

regisseur van de procedure zijn zij verantwoordelijk voor de termijnbewaking van het vergunningproces. Gedeputeerde Staten verzorgen de zienswijzenprocedures en verwerken de binnengekomen zienswijzen. Verder voeren zij de procedurele en inhoudelijke coördinatie met de lozingsvergunning op grond van de Wvo uit.

Provinciale Staten hebben in enge zin geen rol in de milieuvergunningprocedure: Gedeputeerde Staten zijn in deze bevoegd. De vergunningprocedure is een technisch proces dat zich zonder politieke bemoeienis afspeelt. De milieuvergunning ziet slechts op het belang van het milieu. Volksgezondheid is geen weigeringsgrond voor de milieuvergunning. De verantwoordelijkheid voor het volksgezondheidsbeleid is geregeld in de Wet publieke gezondheid. De uitvoering van deze wet is een gemeentelijke taak. Provinciale Staten hebben op dit terrein geen bevoegdheden. Natuurlijk zijn er wel raakvlakken met bijvoorbeeld uitstoot, waarvoor emissienormen gelden. Zorgen dat de vergunning aan de emissienormen uit bijvoorbeeld aan het BREF WI voldoet, is als onderdeel van de inhoudelijke toetsing van de aanvraag een verantwoordelijkheid van Gedeputeerde Staten. Provinciale Staten kunnen wel een kaderstellende rol spelen door het vaststellen van het milieubeleidsplan en het streekplan. Kaderstelling moet dan wel vooraf gebeuren. Ook kunnen zij Provinciale Staten vragen stellen vanuit hun volksvertegenwoordigende en controlerende functie.

Hadden Provinciale Staten op basis van hun maatschappelijke verantwoordelijkheid een rol in het proces van vergunningverlening aan de REC en heeft Provinciale Staten deze rol kunnen vervullen?

Hebben Gedeputeerde Staten in voldoende mate Provinciale Staten geïnformeerd om Provinciale Staten in staat te stellen adequaat hun rol te vervullen?

Hebben Provinciale Staten – mede in het licht van hun maatschappelijke verantwoordelijkheid gedurende het proces – voldoende haar eigen rol gespeeld?

De Rekenkamer is van mening dat Provinciale Staten vanuit hun rol van volksvertegenwoordiging terecht vragen hebben gesteld over het draagvlak voor en de milieu-gevolgen van de REC. Het gaat daarbij immers om de nakoming van toezeggingen die zowel door de provincie als Omrin tijdens het proces aan de Friese inwoners zijn gedaan: de toezegging dat de provincie sociale duurzaamheid en voldoende draagvlak in de regio zal meewegen in de besluitvorming over de REC én de belofte van Omrin om de schoonste oven van Nederland te gaan bouwen. De Rekenkamer is van mening dat op basis van haar maatschappelijke verantwoordelijkheid Provinciale Staten een rol had in het proces van vergunningverlening voor de REC. Door bovenstaande toezeggingen en de onrust die in de Friese samenleving is ontstaan, kan de REC en daarmee ook de informatie over de REC niet op één lijn worden gesteld met de reguliere, provinciale milieuvergunningprocedures. Gedeputeerde Staten hadden tijdig moeten inzien dat het verstrekken van informatie over de REC in de bestuursrapportages en jaarverslagen in dit proces volstrekt ontoereikend was voor de leden van Provinciale Staten. *De Rekenkamer is van mening dat Gedeputeerde Staten Provinciale Staten meer had kunnen en moeten informeren om Provinciale Staten in staat te stellen adequaat haar rol te vervullen.*

Naarmate Gedeputeerde Staten terughoudender zijn in het vrijgeven van informatie over de milieugevolgen van de REC, neemt de informatiebehoefte van Provinciale Staten toe. Wanneer Gedeputeerde Staten weigerachtig blijven de verstrekte informatie te verstrekken, nemen leden van Provinciale Staten de zeer ongebruikelijke maar succesvolle stap tot het indienen van een Wob-verzoek. Hierdoor ontvangen Provinciale Staten alsnog de gevraagde informatie van Gedeputeerde Staten. De Rekenkamer merkt daarbij op dat de informatie is gevraagd en openbaar gemaakt nadat Gedeputeerde Staten de milieuvergunning voor de REC hebben verleend. Ook organiseren Provinciale Staten een expertmeeting over de REC om zo meer informatie te verkrijgen over de REC. De Rekenkamer constateert dat Provinciale Staten de nodige acties hebben ondernomen om hun kennis over de REC te verbreden en daarmee (een deel van) hun informatieachterstand over de REC hebben ingelopen. *Naar de mening van de Rekenkamer is het vooral aan de inzet van Provinciale Staten zelf te danken dat zij over voldoende informatie beschikten om hun rol adequaat te vervullen.*

Provinciale Staten hebben het burgerinitiatief doorgestuurd aan gemeenten en Omrin. De Rekenkamer stelt vast dat Provinciale Staten hiermee formeel juist heeft gehandeld. De vraag is echter of Provinciale Staten in het licht van hun maatschappelijke verantwoordelijkheid konden volstaan met het doorsturen van het burgerinitiatief naar gemeenten (de aandeelhouders van Omrin). Dit geldt temeer nu ook voor de leden van Provinciale Staten duidelijk moet geweest dat deze gemeenten de investering voor de REC waarmee € 150 miljoen gemoeid is, niet zonder meer konden terugdraaien. Daardoor had het burgerinitiatief weinig kans van slagen bij de betreffende gemeenten. Het burgerinitiatief had een mooie aanleiding kunnen zijn voor Provinciale Staten om een onderzoek te initiëren naar de oorzaken van deze maatschappelijk onrust over de REC en de mogelijkheden deze weg te nemen dan wel te verminderen. *Naar de mening van de Rekenkamer hadden Provinciale Staten vanuit hun maatschappelijke verantwoordelijkheid moeten trachten de ontstane onrust over de REC weg te nemen. Het burgerinitiatief bood daarvoor een uitgelezen kans.*

Bijlage 2 Amendement PS

PS hebben in een amendement de onderstaande onderzoeksvragen geformuleerd.

ONTVANGEN 25 OKT. 2012



PROVINSJALE
steaten

postbus 20120
8900 hm Leeuwarden
tweebaksmarkt 52
telefoon: (058) 292 59 96
fax: (058) 292 80 24
internet: www.fryslan.nl
e-mail: statengriffie@fryslan.nl

Noordelijke Rekenkamer
t.a.v. het bestuur
Lauwers 14
9405 BL ASSEN

Leeuwarden, 22 oktober 2012
Verzonden, 22 OKT. 2012

Ons kenmerk : 01027067
Afdeling : Statengriffie
Behandeld door : M. de Roo / (058) 292 59 96 of m.deroo@fryslan.nl
Uw kenmerk :
Bijlage(n) : 1

Onderwerp : Verzoek tot het doen van een onderzoek

Geacht bestuur,

Provinciale Staten van Fryslân hebben afgelopen woensdag 17 oktober in hun vergadering besloten een verzoek aan de Noordelijke Rekenkamer voor te leggen voor het doen van een onderzoek.

Eerder was door de gedeputeerde een extern onderzoek toegezegd, de uitwerking van die toezegging treft u hierbij als statenvoorstel aan. Het uiteindelijke besluit van 17 oktober jl. is dus een wijziging t.o.v. het voorstel van de Gedeputeerde Staten. Provinciale Staten geven de voorkeur aan een onderzoek door de Noordelijke Rekenkamer. Bijgaand treft u het besluit over dit verzoek.

Graag verneemt PS van u of u bereid bent dit onderzoek voor Provinciale Staten van Fryslân uit te voeren. Indien u daartoe bereid bent zou PS geïnformeerd willen worden over de duur van het onderzoek, de geschatte eindtijd en onder welke eventuele aanvullende voorwaarden het onderzoek zal kunnen worden uitgevoerd.

Namens de Staten van de Provincie Fryslân,


drs. A. Oortgiesen
Griffier

PROVINSJALE STEATEN IS DE KEAZEN FOLKSFERTSJINTWURDIGING FAN DE PROVINSJE FRYSLÂN
PROVINSJALE STEATEN IS DE GEKOZEN VOLKSVERTEGENWOORDIGING VAN DE PROVINCIE FRYSLÂN

Ons kenmerk: 01027067
provincie fryslân

BESLÚT :

PROVINSJALE STEATEN fan FRYSLÂN

Nei it lêzen fan it útstel fan Deputearre Steaten fan Fryslân fan , nr. 1015406

Oerwagende dat : uit een extern onderzoek naar het vergunningverleningsproces REC leerpunten kunnen worden afgeleid die bijdragen aan een verbetering van toekomstige vergunningverleningsprocessen,

Beslute :
- de volgende onderzoeksopdracht vast te stellen:

A. Onderzoek het vergunningverleningsproces t.a.v. de REC en neem daarbij de volgende onderwerpen mee: t.a.v. rol GS

- 1) Heeft GS in voldoende mate PS geïnformeerd om PS in staat te stellen adequaat haar rol te vervullen.
- 2) Hoe zijn de rol/taak/verantwoordelijkheden formeel geregeld bij de Milieu-vergunning onder meer op het gebied van de volksgezondheid en hoe is dit daadwerkelijk opgepakt.
- 3) Op grond van welke informatie heeft het college besloten de ontwerpvergunning af te geven in vervolg op het rapport Haskoning.
- 4) Waarom is de provincie in zoveel rollen betrokken en hoe is de onafhankelijkheid gewaarborgd.
- 5) Is er een lobbyproces geweest vanuit de REC en zo ja, wat is de invloed daarvan geweest op de besluitvorming.
- 6) Welke opmerkingen zijn te maken over de wijze van inzetten van externe adviseurs bij dit soort grote processen (de rol van de provincie als vergunningverlener) en de interpretatie van hun adviezen, ook inzake prijs-kwaliteitverhouding van de externe adviezen.
- 7) Hebben de inmiddels gemaakte kosten (van het ambtenarenapparaat en de externe adviseurs) invloed gehad op de uiteindelijke besluitvorming.
- 8) Gs is betrokken geweest bij de verkoop van grond (Westergo) en tegelijkertijd had deze grond een relatie met de bouw van de REC Is GS er in geslaagd om haar onafhankelijke rol in

beide posities te bewaken?

t.a.v. rol PS

- 1) Welk kader hebben P.S. gehanteerd, dan wel hadden P.S. moeten hanteren, bij het beoordelen van het maatschappelijk draagvlak.
- 2) Heeft PS voldoende haar eigen rol gespeeld? Ook in het licht van haar maatschappelijke verantwoordelijkheid gedurende het proces.

t.a.v. het ambtelijk apparaat:

- 1) Is het proces van vergunningverlening in- en door het ambtelijk apparaat in onze Provincie in voldoende mate op professionele en planmatige wijze ter hand genomen en uitgevoerd?

Algemeen:

-Wat is er op te merken over de wijze van de advisering van de commissie-MER inzake de vergunningverlening

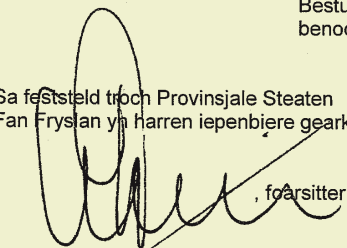
B. Geef aan op welke punten er verbeteringen mogelijk zijn (leerpunten voor de provincie)

- In opdracht van PS de Noordelijke Rekenkamer te verzoeken de onderzoeksopdracht uit te voeren;

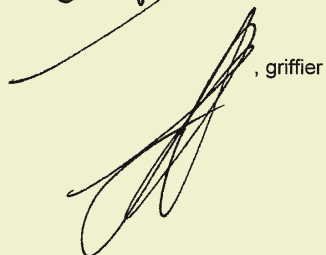
- Indien Noordelijke Rekenkamer dit onderzoek niet zal uitvoeren een offerte bij minimaal 3 externe bureaus aan te vragen waaruit GS een keuze maakt om het onderzoek binnen een redelijke termijn uit te laten voeren.

- Vooruitlopend op de begrotingswijziging die bij de 2e Bestuursrapportage 2012 voorgelegd wordt, het benodigde bedrag te dekken uit de VAR.

Sa festseld troch Provinsjale Steaten
Fan Fryslân yn harren iepenbiere gearkomste fan 17 oktober 2012,



, foarsitter



, griffier

Gearkomste : 17 oktober 2012
Wurklistnûmer : 04B
Beliedsprogramma : Milieu
Ôfdieling : Concerncontrol
Behanneljend amtner : A. Haven
Tastel : 5998
Registraasjenûmer : 1015406
Primêr nûmer :

Ûnderwerp : Extern onderzoek Vergunningverlening Reststoffen
Energie Centrale Harlingen (REC)

Taheakke :

Oanlieding / Beliedsramt : Op 14 december 2011 is het onderzoek 'Reststoffen Energie Centrale Harlingen, Evaluatie van het proces van vergunningverlening tot de uitspraak van de Raad van State d.d. 13 januari 2010' aan de orde geweest in de Statencommissie LLW. In die vergadering heeft gedeputeerde Poepjes toegezegd een extern onderzoek uit te laten voeren naar het proces van de milieuvergunning voor de REC Harlingen.

Koarte gearfetting : Naar aanleiding van de toezegging volgt hierbij het onderzoeksvoorstel inclusief de onderzoeksonderwerpen. Op basis daarvan kan een extern bureau op een onafhankelijke wijze een onderzoeksopzet inclusief offerte opstellen en het onderzoek uitvoeren. Tevens wordt voorgesteld dat vanuit uw Staten een begeleidingscommissie samengesteld wordt.

Taljochting : Op 14 december 2011 hebben uw Staten in de Statencommissie Lân, Loft en Wetter gesproken over het rapport 'Evaluasje fan it proses Reststoffen Enerzjy Sintrale Harns, Fergunningferliening oant útspraak Steatsrie fan 13 jannewaris 2010'.

Gedeputeerde Poepjes heeft bij deze bespreking

toegezegd een extern onderzoek uit te laten voeren naar het proces van het verlenen van de milieuvergunning aan de REC in Harlingen. Dit onderzoek zou plaats vinden nadat de vergunning onherroepelijk is geworden door de uitspraak van de Raad van State. Deze uitspraak was op 14 maart 2012.

Toegezegd is ook om de onderzoeksopdracht voor het externe onderzoek ter besluitvorming aan u voor te leggen. Wij leggen u de onderwerpen voor zoals wij die hebben vernomen in de vergaderingen van de commissie LLW op 14 december 2011 en op 11 juli 2012. Daarnaast is vanuit de ambtelijke organisatie met de woordvoerders van de Statenfracties (telefonisch) contact geweest over de onderwerpen.

De volgende onderwerpen zijn genoemd:

Als overallvraag is gesteld:
Is het proces van vergunningverlening verlopen zoals had gemoeten?

Specifieke onderwerpen die genoemd zijn:

- De functiescheiding binnen het ambtelijk apparaat (advies aan aanvrager en beoordeling aanvraag)
- Het controleren en handhaven door de provincie (o.a. transparantie over de normen en over de interpretatie van de metingen)
- De rol van de provinciale overheid in algemene zin en de communicatie hierover.
- (rollen van PS, GS en ambtelijke organisatie in de verschillende fasen van het proces)
- Wijze van inzetten van externe adviseurs bij dit soort grote processen en de interpretatie van hun adviezen
- Prijs-kwaliteitverhouding van de externe adviezen

Daaraan heeft u toegevoegd dat het onderzoek zich concentreert op de rol van de provincie als vergunningverlener.

Wij stellen u aanvullend voor om aan bovengenoemd onderzoek een evaluatie toe te voegen die gericht is op de bestuurlijke en beleidsmatige aspecten voorafgaand aan het proces van vergunningverlening. Het gaat hierbij met name om de afwegingen die gemaakt zijn bij de totstandkoming van het bestemmingsplan dat industrie van de categorie 4/5 (zware industrie) mogelijk maakte.

Als *onderzoeksopdracht* stellen wij het volgende voor:

- Beschrijf hoe het vergunningverleningproces is verlopen waarbij de door de Statenleden genoemde specifieke onderwerpen worden meegenomen;
 - Stel een evaluatie op gericht op de bestuurlijke en beleidsmatige aspecten voorafgaand aan het proces van vergunningverlening.
 - Geef aan op welke punten er verbeteringen mogelijk zijn (leerpunten voor de provincie).
-

Op 5 september 2012 vindt een informerende statencommissievergadering plaats waarin de procedures Vergunningverlening en Toezicht en Handhaving met betrekking tot de REC toegelicht worden.

Op basis van bovenstaand onderzoeksvoorstel en de eventuele onderwerpen die op 5 september tijdens de voorlichting naar voren komen, willen GS aan Deloitte Consulting te Zwolle opdracht geven een onderzoeksopzet inclusief offerte op te stellen en het onderzoek uit te voeren.

Om zo spoedig mogelijk te kunnen starten met het onderzoek stellen wij voor om aan dit bureau de opdracht te gunnen.

Deloitte Consulting heeft eerder vergelijkbare opdrachten uitgevoerd voor de provincie en kent onze organisatie goed (ook als voormalig accountant). Daarnaast heeft Deloitte Consulting vergelijkbare onderzoeken bij andere overheidsorganisaties verricht.

Wij verwachten dat het onderzoek ongeveer vier maanden zal duren vanaf de opdrachtverlening.

Wij kunnen ons voorstellen dat voor dit onderzoek vanuit uw Staten een begeleidingscommissie samengesteld wordt.

De kosten van het onderzoek schatten wij tussen de € 50.000 en € 100.000. Wij stellen voor de kosten uit de VAR te dekken en leggen u daarvoor, op basis van de offerte, bij de tweede Bestuursrapportage 2012 een begrotingswijziging voor.

Ljouwert,
Deputearre Steaten fan Fryslân,

J.A. Jorritsma , foarsitter

drs. A.J. van den Berg , sekretaris

BESLÚT NR. :

PROVINSJALE STEATEN fan FRYSLÂN

Nei it lêzen fan it útstel fan Deputearre Steaten fan Fryslân fan , nr.

Oerwagende dat : uit een extern onderzoek naar het vergunningverleningsproces REC leerpunten kunnen worden afgeleid die bijdragen aan een verbetering van toekomstige vergunningverleningsprocessen,

Beslute : - De voorgestelde onderzoeksopdracht vast te stellen.
- In te stemmen met het besluit van GS om Deloitte Consulting te Zwolle de onderzoeksopzet inclusief offerte te laten opstellen en het onderzoek uit te laten voeren.
- Vanuit PS een begeleidingscommissie voor dit onderzoek in te stellen.
- Vooruitlopend op de begrotingswijziging die bij de 2e Bestuursrapportage 2012 voorgelegd wordt, het benodigde bedrag te dekken uit de VAR.

Sa feststeld troch Provinsjale Steaten
Fan Fryslan yn harren iepenbiere gearkomste fan 17 oktober 2012,

, foarsitter

, griffier

Bijlage 3 Onderzoeksmethode

Doelstelling onderzoek

Deze bijlage geeft een verantwoording van de methoden die de Rekenkamer heeft toegepast bij het beantwoorden van de onderzoeksvragen. Doel van het onderzoek is inzicht bieden in het verloop van het vergunningverleningsproces voor de REC en in het bijzonder de wijze waarop (onafhankelijke) besluitvorming heeft plaatsgevonden en is omgegaan met de maatschappelijke weerstand. Daarnaast moet het onderzoek de vragen beantwoorden of het provinciaal bestuur naar behoren heeft gecommuniceerd over de REC om de ontstane onrust onder omwonenden weg te nemen en of zij de juiste afwegingen heeft gemaakt over het maatschappelijk draagvlak voor de REC. Het onderzoek moet inzicht geven in de vraag of het provinciebestuur door zijn wijze van informatieverstrekking wellicht aanleiding heeft gegeven tot het ontstaan van maatschappelijke onrust.

Kwalitatief onderzoek

Een belangrijk deel van het onderzoek bestond uit documentenanalyse. Uit een analyse van de ten tijde van de milieuvergunningverlening vigerende beleidsdocumenten is de context, de normen en beoordelingsvrijheid van Gedeputeerde Staten af te leiden. Daarnaast heeft de Rekenkamer een gedetailleerde dossierstudie van de REC gedaan. Vanuit de dossiers die betrekking hebben op de REC heeft de Rekenkamer een zo goed mogelijke reconstructie gemaakt van het vergunningproces en de inhoudelijke afwegingen die daarin zijn gemaakt. Daarin heeft de Rekenkamer onder meer gebruik gemaakt van openbare (en grotendeels op internet geplaatste) stukken over de besluitvorming. Daarnaast heeft de Rekenkamer besluiten van Gedeputeerde Staten en de verslagen en geluidsopnamen van de inspraakavonden en de openbare Statenvergaderingen bestudeerd en geanalyseerd. Voor de goede orde moet worden opgemerkt dat er vele vertrouwelijke documenten aanwezig waren. Deze vertrouwelijke documenten heeft de Rekenkamer betrokken bij het onderzoek. De Provinciewet (artikel 186) bepaalt dat de bevindingen en conclusies van de Rekenkamer openbaar zijn, tenzij de gegevens en bevindingen naar hun aard vertrouwelijk zijn. Over vertrouwelijke gegevens kan de Rekenkamer niet in het openbaar rapporteren.

Uit alle beschikbare documenten heeft de Rekenkamer zich een beeld gevormd van het vergunningproces en haar context. Na het dossieronderzoek zijn interviews gehouden met medewerkers van de provincie die uit hoofde van hun functie bij het proces betrokken waren. Daarnaast heeft de Rekenkamer met de verantwoordelijk (oud) gedeputeerde gesproken. De interviews hadden twee hoofddoelen.

1. De interviews zijn gebruikt om de 'witte vlekken' uit het dossieronderzoek in te vullen. Dit waren meestal gedetailleerde vragen die door specialisten in het proces beantwoord dienden te worden.
2. Uit de dossiers zijn veelal niet de achterliggende drijfveren, redenen en argumentaties om tot bepaalde keuzen te komen te achterhalen. Aan geïnterviewden is daarom gevraagd het vergunningproces van een context te voorzien.

De interviews hadden een semigestructureerd karakter, met afwisselend meer algemene en meer gedetailleerde vragen. Bij ieder interview was de leidinggevende of een medewerker van de afdeling Concerncontrol aanwezig. Na de 'interne ronde', heeft de Rekenkamer gesprekken gevoerd met externe partijen die bij het proces betrokken waren. Deze gesprekken hadden een veel opener karakter en waren minder voorgestructureerd. In bijlage 3 is een volledige lijst opgenomen met alle personen die in het kader van het onderzoek zijn geïnterviewd.

Statistisch onderzoek naar zienswijzen

In het onderzoek is een kwantitatieve beschrijving van de ingebrachte schriftelijke zienswijzen opgenomen. Om deze beschrijving te kunnen maken zijn alle – ruim 3600 – zienswijzen geïnventariseerd die bovengenoemde inspraakmomenten naar voren zijn gebracht. Wanneer een zienswijze door twee of meer personen (bijvoorbeeld uit hetzelfde gezin) was ondertekend, is deze beschouwd als twee of meer zienswijzen. De onderzoekseenheden van het statistische onderzoek zijn dus personen en niet het stuk dat zij hebben ingediend. Door deze keuze in methodiek kunnen de aantallen indieners enigszins afwijken van de door de provincie gerapporteerde aantallen. Het voordeel van codering per persoon is tweeledig. Enerzijds geeft het een nauwgezet beeld van de omvang van de weerstand. Anderzijds kan worden bepaald of eenzelfde persoon op meer inspraakmomenten een zienswijze heeft ingediend.¹³⁰ Zo kon per inspraakmoment het aantal 'nieuwe instromers' en 'doorstromers' worden bepaald. Er is verder bepaald hoeveel indieners van zienswijzen binnen een straal van 5 of 10 km rondom de REC wonen (hemelsbreed) en welk deel daarvan een zienswijze heeft ingediend. Hiertoe zijn cirkels van respectievelijk 5 en 10 km op een topografische kaart getrokken. Van deze cirkels is vervolgens het inwonertal bepaald. Vervolgens is nagegaan hoeveel zienswijzen uit deze gebieden afkomstig zijn. Dit leverde verhoudingsgetallen op.

Per zienswijze is een aantal basisgegevens gecodeerd. De kern van de inventarisatie was een categorisering van argumenten die indieners konden inbrengen. De onderscheiden categorieën waren argumenten over natuur, uitstoot en/of volksgezondheid, duurzaamheid of milieu, draagvlak, communicatie, bedrijfseconomische argumenten en overige argumenten. Tevens is bepaald of de indieners natuurlijke personen of belangenverenigingen of -stichtingen waren. Ook is bepaald of de indiener gebruik heeft gemaakt van een standaardformat of dat hij zelf een zienswijze heeft opgesteld.

¹³⁰ Daartoe hebben alle indieners een unieke, anonieme code gekregen die gebaseerd was op hun naam, straatnaam en huisnummer. Eenmaal ingevoerd in een datamatrix is deze code is niet meer te herleiden tot personen. De Rekenkamer heeft zodoende geen persoonsgegevens in de zin van de Wet bescherming persoonsgegevens verwerkt. De privacy van de indieners van zienswijzen is zo maximaal gewaarborgd.

Bijlage 4 Toetsingskader

Algemeen toetsingskader

De Rekenkamer heeft de onderzoeksbevindingen aan de hand van een aantal normen getoetst op basis waarvan zij conclusies trekt. Naast de algemene normen die voortvloeien uit de Algemene wet bestuursrecht (Awb), de Wm en de Provinciewet, hanteert de Rekenkamer in dit onderzoek de onderstaande specifieke normen:

Doeltreffendheid milieuvoorschriften

Van doeltreffendheid is sprake indien de getroffen maatregelen de gewenste effecten hebben in de maatschappij. Concrete invulling van deze norm voor dit onderzoek betekent dat de provincie bij het afgeven van de milieuvergunning de eventuele gevolgen van de REC voor het milieu op basis van de Wm zoveel mogelijk heeft beperkt. Dit kan door toepassing van de Beste Beschikbare Technieken (BBT). De term Beste Beschikbare Technieken wordt in artikel 1.1 van de Wet milieubeheer gedefinieerd: *'Beste beschikbare technieken: voor het bereiken van een hoog niveau van bescherming van het milieu meest doeltreffende technieken om de emissies en andere nadelige gevolgen voor het milieu, die een inrichting kan veroorzaken, te voorkomen of, indien dat niet mogelijk is, zoveel mogelijk te beperken, die – kosten en baten in aanmerking genomen – economisch en technisch haalbaar in de bedrijfstak waartoe de inrichting behoort, kunnen worden toegepast, en die voor degene die de inrichting drijft, redelijkerwijs in Nederland of daarbuiten te verkrijgen zijn; daarbij wordt onder technieken mede begrepen het ontwerp van de inrichting, de wijze waarop zij wordt gebouwd en onderhouden, alsmede de wijze van bedrijfsvoering en de wijze waarop de inrichting buiten gebruik wordt gesteld.'* De inhoud van de milieuvergunning zal moeten voldoen aan deze inhoudelijke standaarden.

Bij het beoordelen van een aanvraag om een milieuvergunning heeft het bevoegd gezag beoordelingsvrijheid. Dat houdt in dat de wet het kader geeft, maar de nadere invulling door het bevoegd gezag wordt gedaan. Daarvoor maakt het bevoegd gezag gebruik van diverse richtlijnen, circulaires en handreikingen. De keuzes die gemaakt worden, moet het bevoegd gezag motiveren op grond van art. 3:46 Awb. Ten behoeve van de onderzoeksvraag in hoeverre de milieuaspecten in overeenstemming zijn met de wet- en regelgeving dient deze beoordelingsvrijheid in acht te worden genomen.

Kwaliteit externe adviseurs

In het onderzoek wordt een oordeel gegeven over de kwaliteit van de adviezen van de externe adviseurs. Daarbij zijn de volgende criteria gehanteerd:

- Het advies is van goede kwaliteit als alle adviezen conform wet- en regelgeving zijn en houdbaar zijn bij de Raad van State;
- Het advies is van voldoende kwaliteit als alle adviezen goed zijn, maar het advies één of enkele kleinere onjuistheden bevat;
- Het advies is van onvoldoende kwaliteit als een advies een grote onjuistheid bevat, bijvoorbeeld indien een belangrijk aspect niet is behandeld.

Doelmatigheid proces vergunningverlening/provinciale inzet

Van doelmatigheid is sprake wanneer dezelfde prestaties (zoals de afgifte van de milieuvergunning voor de REC) niet met de inzet van minder middelen kunnen worden gerealiseerd; of wanneer méér prestaties verwezenlijkt kunnen worden met dezelfde inzet van middelen.

Zorgvuldige besluitvorming

Bij de beoordeling van de zorgvuldigheid van besluitvorming wordt gezien of het bestuur alle in het geding zijnde milieubelangen goed heeft onderzocht en deze belangen op een navolgbare en redelijke wijze heeft afgewogen. De te onderzoeken besluitvorming moet gebaseerd zijn op een diepgaand onderzoek naar de mogelijke gevolgen voor het milieu en de mogelijkheden om deze door technische maatregelen te verzachten.

Behoorlijk overheidsoptreden¹³¹

Voor dit onderdeel sluit de Rekenkamer aan bij de behoorlijkheidsvereisten die de Nationale Ombudsman heeft opgesteld en die overheden helpen goed om te gaan met burgers en hun belangen. Een aantal voor dit onderzoek belangrijke behoorlijkheidsvereisten is hieronder nader toelicht: ¹³²

1. **Opgewekt vertrouwen:** gerechtvaardigde verwachtingen van burgers en organisaties jegens een overheid behoren door die overheid te worden gehonoreerd.
2. **Onpartijdigheid/vooringenomenheid:** Een bestuursorgaan stelt zich actief op om iedere vorm van een vooropgezette mening of de schijn van partijdigheid te vermijden.
3. **Hoor en wederhoor:** Een bestuursorgaan stelt betrokkenen in staat te worden gehoord bij de voorbereiding van een handeling of beslissing.
4. **Motivering:** Het handelen van een bestuursorgaan wordt feitelijk en logisch gedragen door een kenbare motivering.
5. **Fair play:** Een bestuursorgaan moet burgers de mogelijkheid geven hun procedurele kansen te benutten.
6. **Actieve en adequate informatieverstrekking:** een bestuursorgaan voorziet burgers met het oog op de behartiging van hun belangen actief en desgevraagd van adequate informatie.
7. **Actieve en adequate informatieverwerving:** een bestuursorgaan verwerft bij de voorbereiding van zijn handelingen de relevante informatie.

¹³¹ Zie hiervoor het verslag van de Nationale ombudsman over 2011, Tweede Kamer, vergaderjaar 2011–2012, 33 172, nr. 2 en het rapport *We gooien het de inspraak in*, een onderzoek naar de uitgangspunten voor behoorlijke burgerparticipatie van de Nationale ombudsman d.d. 17–09–09, 2009/180, pagina 55 en verder.

¹³² Zie hiervoor het verslag van de Nationale ombudsman over 2011, Tweede Kamer, vergaderjaar 2011–2012, 33 172, nr. 2 en het rapport *We gooien het de inspraak in*, een onderzoek naar de uitgangspunten voor behoorlijke burgerparticipatie van de Nationale ombudsman d.d. 17–09–09, 2009/180, pagina 55 en verder.

Toetsingskader maatschappelijk draagvlak en informatievoorziening¹³³

COMMUNICATIE

Wettelijk gezien hoeft bij het verlenen van een milieuvergunning slechts aan de mogelijkheid tot het indienen van zienswijzen te worden voldaan. De Handreiking Milieueffectrapportage van het Kenniscentrum InfoMil van het ministerie van I&M schrijft voor dat hoe controversiëler en complexer een onderwerp is, des meer aandacht het inspraakproces behoeft. De aanleg van een afvalverbrandingsinstallatie is een complex en controversieel onderwerp dat naast de mogelijkheden tot het indienen van een zienswijze extra participatiemomenten nodig heeft. De Werkgroep inspraak¹³⁴ heeft criteria geformuleerd waaraan een goed proces van inspraak dient te voldoen. Het betreffen zaken als vroegtijdig met de samenleving in contact treden, duidelijkheid over hoe de inspraak in elkaar steekt en gedurende het hele proces met de samenleving in contact blijven. Daarnaast spelen waarden als zorgvuldigheid, integriteit en het tonen van respect. Ook dient de presentatie begrijpelijk te zijn. Verder moet de overheid niet alleen informatie geven, maar ook naar de burgers luisteren. Tot slot is dossiervorming essentieel bij een zorgvuldige behandeling van communicatie/participatie.¹³⁵

DRAAGVLAK

In dit onderzoek staat maatschappelijk draagvlak voor de REC en de wijze waarop dit is beïnvloed door communicatie van de provincie centraal. Maatschappelijk draagvlak kan omschreven worden als *de mate waarin proces en uitkomsten van een besluitvormingsproces worden geaccepteerd door belanghebbenden*¹³⁶. Het gaat bij draagvlak om acceptatie ofwel steun voor het besluit (de vergunningverlening) waarbij de mening/het belang van burgers niet noodzakelijkerwijs overeen hoeft te komen met de inhoud van het uiteindelijke besluit. De mate waarin de uitkomsten van een besluitvormingsproces worden geaccepteerd hangt samen met:

- de mate waarin de uitkomsten overeenkomen met de mening van de belanghebbenden.
- de wijze waarop het (communicatie)proces is verlopen. Het procesdraagvlak is doorgaans hoger naarmate het proces zorgvuldiger is verlopen.¹³⁷

Maatschappelijk draagvlak bij beleidsrealisering wordt vaak afgemeten aan de mate weerstand die een concrete ingreep (zoals de komst van de REC) oproept. De weerstand van direct in hun belang getroffen belanghebbenden is daarbij de maatstaf.

¹³³ Het advies van StAB en de uitspraak ABRvS 14 maart 2012 worden eveneens betrokken bij de beantwoording van deze onderzoeksvraag.

¹³⁴ Dit is een Werkgroep van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat geweest die in 1995 inspraak heeft geëvalueerd in het rapport *Recht doen aan Inspraak*.

¹³⁵ Kenniscentrum Infomil-Rijkswaterstaat. *Handreiking Milieu-effectrapportages*.

¹³⁶ Zie Boedeltje, M.M. (2009). *Draagvlak door interactief bestuur: fictie of feit?!*. Enschede: Ipskamp, p.32.

¹³⁷ Hoekema, A.J.; Manen, N.F. van de; Heijden, G.M.A. van der; Vlies, I.C. van der en Vroom, B. de (1998). *Integraal bestuur. De behoorlijkheid, effectiviteit en legitimiteit van onderhandelend bestuur*. Amsterdam: Amsterdam University Press. Zie ook de Graaf (2007) en Boedeltje (2009).

Bijlage 5 Bronnenlijst

Schriftelijke bronnen

ALGEMEEN

- M.M. Boedeltje, J. de Jong en I.M.A.M. Pröpper, in de uitgebreide m.e.r.-procedure. *Een onderzoek naar de borging van participatie in de nieuwe m.e.r. regelgeving van juni 2010*. Ministerie van Infrastructuur en Milieu, 2012.
- M.M. Boedeltje, *Draagvlak door interactief bestuur: fictie of feit?!*. Enschede: Ipskamp, 2009.
- J. Edelenbos en R. Monnikhof, *Lokale interactieve beleidsvorming. Een vergelijkend onderzoek naar de consequenties van interactieve beleidsvorming voor het functioneren van de lokale democratie*. Utrecht: uitgeverij LEMMA BV 2001
- Gewijzigde statuten van Stichting Afvaloven Nee d.d. 14.04.08.
- A.J. Hoekema, N.F. Manen, G.M.A. van de Heijden, I.C. van der Vlies, B. de Vroom, *Integraal bestuur. De behoorlijkheid, effectiviteit en legitimiteit van onderhandelend bestuur*. Amsterdam: Amsterdam University Press 1998.
- InfoMil, Handreiking Milieueffectrapportage op www.infomil.nl.
- *Integrated Pollution Prevention Control, Reference Document on the Best Available Techniques for Waste Incineration (BREF Waste Incineration)*, IPPC 2006.
- Kenniscentrum Infomil-Rijkswaterstaat, *Handreiking Milieu-effectrapportages*.
- Nationale Ombudsman, *We gooien het de inspraak in, een onderzoek naar de uitgangspunten voor behoorlijke burgerparticipatie van de Nationale ombudsman* d.d. 17-09-09, 2009/180.
- I.M.A.M. Pröpper, *De aanpak van interactief beleid: elke situatie is anders*. Bussum: Coutinho 2009.
- I.M.A.M. Pröpper en D.A. Steenbeek, *Interactief beleid: typering, ervaringen en dilemma's*. In: Bestuurskunde 7 jrg 7 1998
- Raad voor het openbaar bestuur, *Gij zult openbaar maken, naar een volwassen omgang met overheidsinformatie*, Den Haag: ROB 2012
- Verslag StAB, kenmerk 200900542/1/M1 d.d. 01-07-09.
- Verslag van de Nationale ombudsman over 2011, Tweede Kamer, vergaderjaar 2011-2012, 33 172, nr. 2.

PROVINCIE FRYSLÂN

- Akte houdende constatering vervallen ontbindende voorwaarden vastgelegd tussen Ontwikkelmaatschappij Westergo BV en ReststoffenEnergieCentrale BV d.d. 16-04-09.
- Amendement van provinciale Staten van Fryslân d.d. 17-10-12 over agendapunt 4B Extern onderzoek vergunningverlening Reststoffen Energie Centrale Harlingen.
- Besluit Gedeputeerde Staten d.d. 04-09-07 (registratienummer 718500).
- Besluit Gedeputeerde Staten d.d. 25-08-09.
- Brief van Gedeputeerde Staten aan de gemeenteraden d.d. 04-01-10 met kenmerk 00870094.
- Brief van Gedeputeerde Staten aan Statenfractie GL d.d. 12-05-09, verzonden 14-05-09 met kenmerk 0821904.
- Brief van Gedeputeerde Staten aan Statenfractie SP d.d. 06-10-09, kenmerk 00852733.

- Brief van Gedeputeerde Staten aan het college van B&W van de gemeente Harlingen d.d. 25-02-09, kenmerk 09.02317.
- Brief van Gedeputeerde Staten aan Ontwikkelingsmaatschappij Westergo BV d.d.23-03-08 kenmerk 00815358.
- Brief van Gedeputeerde Staten aan Provinciale Staten d.d. 04-12-09 kenmerk 00865752, niet ondertekend.
- Brief van de CdK Fryslân aan het college van B&W van de gemeente Smallingerland d.d. 18-08-06 kenmerk 653854.
- Brief van Gedeputeerde Staten aan de Statenfracties PvdA, CDA, ChristenUnie d.d. 28-01-08 kenmerk 00743966.
- Brief van Gedeputeerde Staten aan Statenfracties PvdA, CDA en Christenunie d.d. 28-01-08 kenmerk 00743966.
- Brief van Gedeputeerde Staten aan Statenfracties FNP en SP d.d. 06-10-09, kenmerk 00852794 en 00852733.
- Brief Gedeputeerde Staten Fryslân aan Omrin/Afvalstoffen Friesland NV en REC BV d.d. 10-08-11, kenmerk 00967987.
- Brieven van de provincie Fryslân aan de Noordelijke Rekenkamer in het kader van het ambtelijk hoor en wederhoor d.d. 30-10-13 en 13-11-13
- Communicatieaanpak REC augustus-december 2009.
- DS-stik, registratienummer 962688.
- DS-stik d.d. 02-10-07, registratienummer 718462
- DS-stik d.d. 27-03-07, registratienummer 683172
- DS-stik d.d. 25-03-08, registratienummer 738978.
- DS-stik d.d. 19-08-08, registratienummer 784370.
- DS-stik d.d. 09-12-08, registratienummer 848148
- DS-stik d.d. 27-01-09.
- Evaluaasje fan it proces Reststoffen Enerzjy Sintrale Harns, Leeuwarden: Provincie Fryslân 2011.
- Koersdokumint fan CDA, PvdA en CU (2007-2010). *Fryslân: iepen en eigen! Vertrouwen yn Fryslân op maat: mei-inoar en foar elkoar*, 2007.
- Landschappelijke beoordeling Reststoffen Energie Centrale Omrin in Harlingen, (Van Bosch Slabbers in opdracht van de provincie Fryslân) d.d. 10-08-07.
- Milieueffectrapportage d.d. 26-09-07.
- Projectplan voor het proces van vergunningverlening voor de REC d.d. 13-11-06.
- Projectbeschrijving REC Harlingen van Omrin d.d. 06-10-06 ten behoeve van de BRSI aanvraag 061006.
- Streekplan Fryslân 2007.
- Verslag van het PO Milieu d.d. 06-11-06.
- Verordening Burgerinitiatief Fryslân, d.d. 14-03-03.
- Verslag van de inspraakavond d.d. 18-12-06
- Verslag van de hoorzitting d.d. 07-11-07.
- Verslag van de hoorzitting d.d. 16-09-08.
- Verslag hoorzitting d.d. 18-09-08.
- Vijfde aanvulling van Omrin op Wm-aanvraag REC Harlingen kenmerk 10.05287/ REC/ksi/mco, deel B d.d. 06-05-10.
- Voorstel interpellatiedebat d.d. 16-09-09.
- Voortoets Natuurbeschermingswet in verband met de aanleg van een reststoffenenergiecentrale te Harlingen van Buro Bakker Adviesburo voor ecologie BV d.d. 25.09.07 in opdracht van ECD bijlage 6.2 bij het MER d.d. 26-09-07.
- Vragen gesteld per brief door de PvdA fractie d.d. 19-09-08.
- Wm beschikking d.d. 18-12-08.

EXTERNE ADVISEURS PROVINCIE FRYSLÂN

- Advies van Stibbe aan de provincie Fryslân d.d. 14-08-07 ref. NK/MK-1017504-2684807.
- Advies van Stibbe d.d. 15-07-07 ref. Mk/mb-1017504-3991950
- Advies van Stibbe d.d. 14-08-07 ref. NK/MK -1017504/2643765.
- Advies van Stibbe d.d. 16-01-09 ref. JvO 1017504-10006212.
- Advies van Stibbe d.d. 01-03-10 ref. AtV/JvO/1017504-10798447.2.
- Advies van Stibbe d.d. 03-08-10 met ref. AtV/JvO 1017504-11089657 doc.nr. 919470.
- Advies van Stibbe d.d. 01-03-10 met ref. JvO/Gedeputeerde Staten 1017504-10798447.2.
- Advies van Stibbe d.d. 14-08-07 ref. NK/MK-1017504/2643765.
- Memorandum van Stibbe d.d. 01-03-10 doc.nr. 886443.
- Rapport Royal Haskoning d.d. 27-06-08, definitief rapport 9T2717.01.

GEMEENTE HARLINGEN

- Besluit van het college van B&W Harlingen d.d. 18-03-09 tot verlening van de bouwvergunning voor de REC nummer BT 20070270.
- Beslisdocument haalbaarheid realisatie Reststoffen Energiecentrale in Harlingen van Omrin d.d. 06-03-07, doc.nr 943271.
- Bestemmingsplan Uitbreiding Industriehaven 1997.
- Bestemmingsplan Industriehaven 2006.
- Brief van de GGD aan MR OBS 't Wad d.d. 22-10-08, kenmerk AGZUITo8/119 met als onderwerp monitoren kinderen.
- Brief van directie Omrin aan het Ministerie van EZ d.d. 24-11-06 met kenmerk 06.12256AFL/tri/mho met als onderwerp: aanvullende informatie besluit subsidies regionale investeringsprojecten voor de REC Harlingen.
- Brief van directie Omrin aan het college van B&W van Harlingen d.d. 25-02-09 No. 09.000433 en 08.001324, behorende bij het besluit van B&W d.d. 18-03-09 nr. BT. 2007.0270, pagina 2.
- Notariële akte van levering en vestiging erfdienstbaarheid die is gesloten tussen Ontwikkelmaatschappij Westergo BV en Afvalsturing Friesland NV (Omrin) d.d. 15-12-08.

RECHTSPRAAK

- ABRvS d.d. 20-08-03, AB 2004/177.
- ABRvS d.d. 13-01-10 in zaak nr. 200900542/1/M1 (r.o 2.9.3).
- ABRvS d.d. 31-08-11 zaaknummer 200909120/1/R2.
- College van Beroep voor het bedrijfsleven, 18 juli 2008, ECLI:NK:CBB:2008:BD8758.
- Rechtbank Leeuwarden, zaaknummer/rolnummer 95496/KG ZA 09-80.
- Rechtbank Leeuwarden d.d. 02-05-13 zaaknummer AWB LEE 11/1723.
- Rechtbank Leeuwarden d.d. 02-05-13 zaaknummer AWB LEE 11/2198.

Mondelinge bronnen

INTERVIEWS PERIODE MEI TOT EN MET SEPTEMBER 2013

PROVINCIE FRYSLÂN

Naam	Functie tijdens procedure REC
Piet Adema	voormalig gedeputeerde Milieu
Quita Pattist	waarnemend sectordirecteur LGM/ ambtelijk opdrachtgever
Roel Klopstra	waarnemend sectordirecteur LGM/Ambtelijk opdrachtgever
Anneke Haven	controller
Frank Broersma	senior beleidsmedewerker afdeling concerncontrol
Durk Spoelstra	luchtspecialist
Johan Holkema	projectleider
Ellen Verbuys	jurist
Nico Kistemaker	clusterleider vergunningverlening
Andries Oldenkamp	vergunningverlener
Marco Kok	vergunningverlener
Gerard Jonker	projectleider
Gerben Huisman	bestuursassistent, communicatie adviseur

EXTERNEN

Naam	Instelling/organisatie
J.W.G. Vernooij	Omrin
Seerp Bos	Omrin
Durk van Tuinen	Frisia Zout B.V.
Jeroen Visser	Wetterskip Fryslân
Hein Woltjer	Gemeente Harlingen
Esther Kuppen	Waddenvereniging
Sikke Jellema	Stichting Afvaloven Nee
Hans Gillissen	Stichting Afvaloven Nee
Frank Petersen	Stichting Afvaloven Nee
H.A. Sarolea	Advocaat
J. Boekeloo	Medewerker advocatenkantoor Sarolea
G. de Meer	GGD
Frank Vermeer	Rijksuniversiteit Groningen

FOTOVERANTWOORDING OMSLAG

foto REC: Dorus Breidenbach

Dit onderzoek is uitgevoerd door:

Hannie Wolters
Edwin de Jong
Mijke Boedeltje (BP-E)
Michiel Lieberom (Grontmij)

Assen, 16 november 2013

Ontwerp Studio Peter Musschenga www.pjot.nl