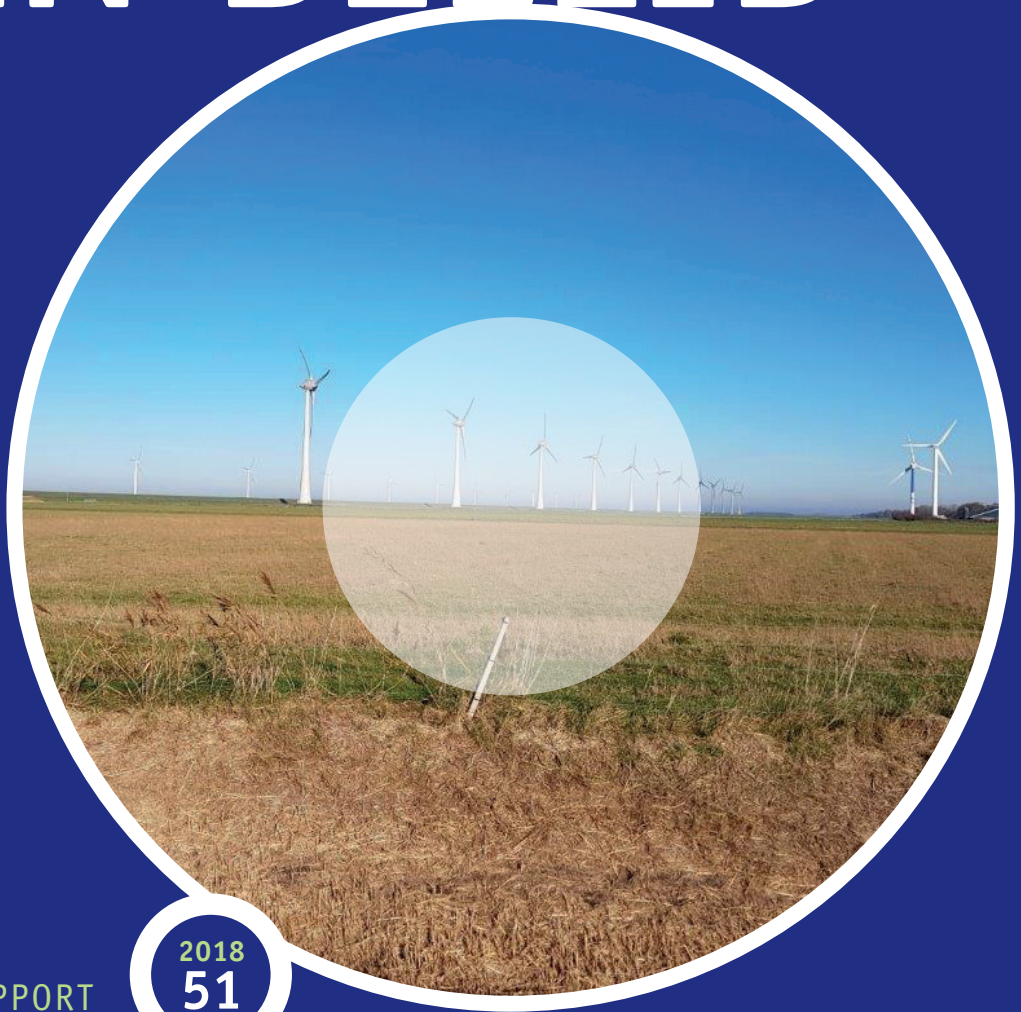
stowa

HANDREIKING WINDTURBINES/WATERKERINGEN

BESTUUR EN BELEID



RAPPORT 2018 51

stowa

HANDREIKING WINDTURBINES/WATERKERINGEN: BESTUUR EN BELEID

RAPPORT 2018 51

stowa@stowa.nl www.stowa.nl
TEL 033 460 32 00
Stationsplein 89 3818 LE Amersfoort
POSTBUS 2180 3800 CD AMERSFOORT

Publicaties van de STOWA kunt u bestellen op www.stowa.nl

COLOFON

UITGAVE Stichting Toegepast Onderzoek Waterbeheer
Postbus 2180
3800 CD Amersfoort

LEDEN VAN HET NETWERK WINDTURBINES
Annemieke Jaakke, Waterschap Rijn en IJssel
Arne Boswinkel, RVO
Bernd Fetlaar, Waterschap Zuiderzeeland
Bert Koster, Waterschap Drents Overijsselse Delta
Bieuwe Couperus, Wetterskip Fryslân
Dick Visser, Rijkswaterstaat
Dolf Moerkens, Unie van Waterschappen (secretaris)
Evert Hazenoot, Waterschap Rivierenland
Gerard Harmsen, Rijkswaterstaat – WVL
Hans Waals, Waterschap Hollandse Delta
Jane Jagernath, Rijkswaterstaat – WVL
Jan-Willem Nieuwenhuis, Waterschap Noorderzijlvest.nl
Jelle-Jan Pieterse, Waterschap Scheldestromen.nl
Jeroen Overman, Waterschap Drents Overijsselse Delta
Ludolph Wentholt, STOWA
Maaike Buysse-Hendriks, Waterschap Zuiderzeeland.nl
Maarten Scheffers, Rijkswaterstaat
Margo Akkermans, STOWA
Peter van den Dries, Waterschap Hollands Noorderkwartier
Peter Kiela, Ministerie van Infrastructuur en Water (voorzitter)
Sander van Poorten, Waterschap Rijn en IJssel

UITVOERDER: AT-OSBORNE
Joost Rengers
Tim van Veelen
Koen Castelein

FOTO OMSLAG Pieter van den Dries

DRUK Kruyt Grafisch Adviesbureau
STOWA STOWA 2018-51

STATUS Dit is een werkdocument. De handreiking 'bestuur en beleid' maakt deel uit van de generieke handreiking 'Handreiking Windturbines & Waterveiligheid' waar ook de onderdelen 'wetgeving' en 'techniek' in worden opgenomen. Het onderdeel 'bestuur en beleid' is vooralsnog zowel zelfstandig leesbaar als een hoofdstuk in de handreiking.

COPYRIGHT Teksten en figuren uit dit rapport mogen alleen worden overgenomen met bronvermelding.
DISCLAIMER Deze uitgave is met de grootst mogelijke zorg samengesteld. Niettemin aanvaarden de auteurs en de uitgever geen enkele aansprakelijkheid voor mogelijke onjuistheden of eventuele gevolgen door toepassing van de inhoud van dit rapport.

TEN GELEIDE

Handreiking Windturbines & Waterveiligheid' biedt beheerders van waterkeringen en initiatiefnemers handvatten voor kansen en risico's bij de aanleg, de exploitatie en het opruimen van windturbines op of in de nabijheid van waterkeringen.

Door het schetsen van een heldere afbakening van rol/taak/verantwoordelijkheden van de wateringkeringbeheerders en de bestuurlijke omgeving biedt deze handreiking niet alleen handvatten voor de technische beheerders van de waterkering, maar ook voor initiatiefnemers, bestuurders en beleidsadviseurs. Daarnaast dient de handreiking als portaal voor landelijk beschikbare informatie en draagt de handreiking bij aan het vergroten van de bewustwording van het waterkeringsbelang bij omgevingspartijen.

De handreiking bestaat onder volgende drie uit de onderdelen:

- Bestuur en beleid – strategische en tactische overwegingen, grondhouding; bestuurs- en beleidskader; STOWA-rapport 2018-51.
- Wetgeving - waterregelgeving, ruimtelijke regelgeving, nieuwe wetgeving, privaatrecht en overige ontwikkelingen; STOWA-rapport 2018-52.
- Techniek – weergave stappenplan voor de beoordeling van de effecten met aspecten van de faalkansanalyse en de levenscyclus van de windturbine; STOWA-rapport 2018-53.

Het voorliggende onderdeel WETGEVING is zelfstandig leesbaar en biedt ondersteuning bij de juridisch relevante kwesties die spelen bij de bouw en exploitatie van windturbines nabij waterkeringen. Het belang van een goede waterkering en een goede zorg voor de waterkering staat daarbij centraal.

Deze handreiking is opgesteld door het Expertisenetwerk Windturbines nabij Waterkeringen dat naar aanleiding van de Green Deal Energie tussen de waterschappen en het Rijk in 2015 is opgericht. De STOWA is daarbij verzocht het Expertisenetwerk te faciliteren. Doel van dit Expertisenetwerk is het verzamelen en delen van kennis over ontwerp, aanleg, beheer en onderhoud van windturbines nabij waterstaatswerken. Daarnaast wordt collegiaal advies tussen de waterbeheerders gefaciliteerd. STOWA stelt ten behoeve van het expertisecentrum een digitale en vrij toegankelijke Kennisbank op.

Het Expertisenetwerk Windturbines nabij Waterkeringen zal samen met STOWA de handreiking als portaal voor landelijk beschikbare informatie uitdragen en zodoende bijdragen aan het vergroten van de bewustwording van het waterkeringsbelang bij omgevingspartijen.

Joost Buntsma
Directeur STOWA

KOEPELNOTITIE WINDTURBINES NABIJ EN OP KERINGEN

1. INLEIDING

Nederland staat voor een energietransitie, waarbij het verbruik van fossiele brandstoffen langzamerhand vervangen wordt door het opwekken van duurzame energie. Denk daarbij aan bv. windenergie en zonne-energie om de CO_2-emissies en klimaatveranderingen te beperken en minder afhankelijk te worden van het buitenland. Het opwekken van windenergie kost wel meer ruimte, waarbij de overgangsgebieden tussen land en water aantrekkelijk zijn voor het opwekken van windenergie.

Deze gebieden liggen vaak nabij de waterkeringen, die in beheer zijn bij de waterschappen en RWS, zodat dan het aspect 'waterveiligheid' speelt. Derhalve heeft het Rijk in de Green Deal Energie met de waterschappen afgesproken om de mogelijkheden en de voorwaarden voor windturbines op of nabij waterkeringen verder in kaart te brengen, waarbij de veiligheid van de keringen gewaarborgd blijft. Waterkeringen bieden in principe ruimte voor het opwekken van duurzame energie. Ruimtelijk gezien bieden dit soort locaties minder overlast voor burgers (meestal liggen ze wat verder van de bebouwing) en qua landschappelijke inpassing is bv. het plaatsen van windturbines langs keringen minder problematisch, zeker bij een rij-opstelling.

Sinds 2017 zijn de waterveiligheidsnormen voor de primaire waterkeringen aangepast. Van een overschrijdingskans per dijkring worden de normen nu gedefinieerd als een overstromingskans per dijktraject. Daarvoor is ook een nieuw wettelijk beoordelingsinstrumentarium (WBI-2017) vastgesteld, volgens welke elk dijktraject tenminste éénmaal per 12 jaar beoordeeld moet worden. Als er dus tot plaatsing van bv. windturbines wordt overgegaan, is de randvoorwaarde dat de waterveiligheid volgens de nieuwe normen wordt geborgd.

Het al of niet toestaan van windturbines bij waterkeringen, moet los gezien worden van de eigen ambities van RWS en elk waterschap ten aanzien van de energie-transitie en het streven naar energie-neutraliteit. In de Green Deal is een verkenning naar energie-neutraliteit vastgelegd, maar in de Handreiking wordt dit aspect niet verder uitgewerkt.

RWS heeft een aantal jaar geleden haar beleid gewijzigd met betrekking tot het plaatsen van windturbines nabij waterkeringen van 'nee', naar 'nee, tenzij'. Hierbij is het uitgangspunt dat de waterveiligheid niet in het geding mag komen. Steeds meer waterschappen hanteren dit uitgangspunt ook en zijn inmiddels naar ja, mits aan het verschuiven. Zeer onlangs heeft het waterschap Hollandse Delta de regels aan voor de plaatsing van windturbines bij dijken, in die richting aangepast.

De Handreiking heeft dan ook tot doel om mogelijkheden te scheppen, waarbij de waterveiligheid gewaarborgd blijft. Ook al weten we nog niet alles voor de volle 100% zeker met betrekking tot risico's, is het van belang om aan de slag te gaan. De Handreiking is een 'levend document' dat aangevuld en aangepast kan worden aan nieuwe kennis en inzichten, maar geeft anderzijds een kader om kansen en mogelijkheden te benutten.

2. INHOUD

De Handreiking is opgebouwd uit 3 bouwstenen:

- Bouwsteen bestuurlijke processen en procedures
- Bouwsteen juridische aspecten
- Bouwsteen techniek

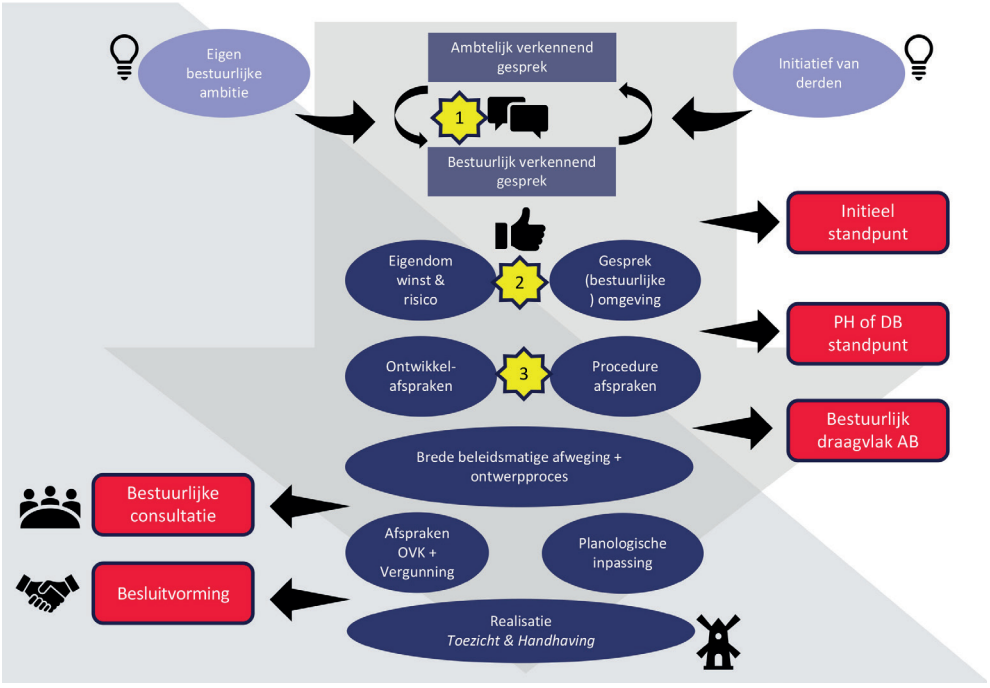
Processen en procedures

De transitie naar duurzame energie is geen eenvoudig proces vanwege het ruimtebeslag en de impact van de maatregelen op de omgeving. Op veel plaatsen is er weerstand tegen, met name, de plaatsing van windmolens. Het is dan ook een absolute voorwaarde dat zowel het proces om te komen tot plaatsing als de procedures die daarvoor staan nauwkeurig, transparant en interactief worden gevolgd. In de Handreiking wordt hieraan veel aandacht besteed, zie figuur 1.

Ook de Waterschappen en RWS schenken veel aandacht aan het belang van de waterveiligheid bij locaties nabij waterkeringen. Het Waterschap Hollandse Delta is bv. bezig om een beleidsregel op te stellen om tot transparantie richting burgers en initiatiefnemers te komen. Een aanpak via een beleidsregel, die inspirerend kan werken op andere waterschappen, kan mogelijk leiden tot een meer landelijke uniforme aanpak.

Van groot belang is ook de integraliteit van beleid bij overheden. Afstemmen aan de voorkant tussen provincie, gemeente en waterschap helpt voor eenduidigheid en transparantie richting burger. Nu nog treffen we te vaak verschillen aan tussen de overheidslagen. Met de komst van de omgevingswet zal de integrale benadering steeds centraler staan. Processen en procedures worden dan mede bepaald door de trits 1) energietransitie; 2) omgevingswet en 3) kerntaak veiligheid. Alhoewel de verantwoordelijkheden verschillend zijn, vraagt dit toch om geïntegreerde overheidsaanpak, waarbij de belangen goed en zorgvuldig kunnen worden afgewogen.

FIGUUR 1 **PROCESSTAPPEN WINDTURBINES & WATERKERINGEN**



Juridische aspecten

In de juridische bouwsteen wordt ingegaan op de wettelijke taken van de waterschappen en RWS en op de juridische vraagstukken die spelen bij de realisatie van windmolens nabij keringen. Als richtlijn bij het vraagstuk van de wettelijke taken van de waterschappen en de mogelijkheden die dit kader biedt om windenergie te produceren (en/of juridisch mogelijk te maken) kan aansluiting worden gevonden bij de conclusies van het rapport Juridische handreiking Duurzame Energie en Grondstoffen Waterschappen (2014). Dit rapport concludeert "voor zover deze activiteiten (energie produceren) plaatsvinden in het kader van de uitvoering van de wettelijke taken, zoals het zuiveringsbeheer en het watersysteembeheer, en voor zover de mededingingsrechtelijke regels worden gerespecteerd, daarvoor geen wettelijke belemmeringen bestaan".(art. 6.5, sub c) Naar analogie van deze conclusie, die door de werkveld als bruikbaar wordt beschouwd, kan gesteld worden dat: voor zover het opwekken van windenergie plaatsvindt in het kader van de uitvoering van de wettelijke taken, zoals het zuiveringsbeheer en het watersysteembeheer, en voor zover de mededingrechtelijke regels worden gerespecteerd, daarvoor geen wettelijke belemmeringen bestaan.

Naast de wettelijke taken van waterschappen, zoals in het vorige hoofdstuk besproken, spelen er voor waterschappen ook verschillende juridische vraagstukken bij de realisatie van windmolen op/nabij waterkeringen. Deze vraagstukken zijn onder te verdelen in drie verschillende wettelijke procedures die tezamen de vraag beantwoorden of de plaatsing van een windmolen (juridische) mogelijk is:

- Planologische inpassing de Wet ruimtelijke ordening (Wro) maakt ruimtelijke ontwikkelingen planologisch toelaatbaar.
- Omgevingsvergunning op grond van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo). Deze wet richt zich op de regulering van activiteiten die invloed hebben op de fysieke leefomgeving, met name bouwen, milieu, ruimtelijke ordening en eventueel natuurbescherming.
- Watervergunning op grond van de Waterwet. Deze wet stelt normen ten behoeve van de waterveiligheid van waterkeringen.

Bouwsteen techniek (in voorbereiding)

De moeilijkste bouwsteen voor de handreiking betreft de technische aspecten, zoals de vertaling richting het wettelijk beoordelingsinstrumentatrium, de berekening van risico's op zettingsvloeiing of schade door trillingen, de goede afstand van plaatsing van de molen tot de kering. Het handboek risicozonering bij windturbines kan hier een belangrijke rol spelen. In zijn algemeenheid is duidelijk dat nog niet alle risico's doorgrond zijn, maar dat er toch wel een ruime hoeveelheid ervaring en gegevens zijn om een verantwoorde afweging te maken. Er zijn bv. al windturbines op de Krammer, op de Oosterscheldedam en zelfs in de kernzone van de kering bij Delfzijl. Met nadruk geldt hier dat stapeling van risico's op zichzelf een risico is voor een open benadering. In deze bouwsteen worden zoveel mogelijk risico's benoemd en doorgrond en ook de onbekenden benoemd.

OVER DEZE HANDREIKING

Voor u ligt het onderdeel ‘bestuur en beleid’ van de handreiking ‘Handreiking Windturbines & Waterveiligheid’. Deze handreiking biedt ondersteuning bij de relevante kwesties die spelen bij de bouw en exploitatie van windturbines nabij waterkeringen, vanuit het oogpunt en belang van een goede waterkering en een goede zorg voor de waterkering.

Deze handreiking is opgesteld met een werkgroep van (ervaringsdeskundigen) van de waterschappen en Rijkswaterstaat.

Dit deel geeft de handreiking voor het onderdeel ‘bestuur en beleid’.

DE STOWA IN HET KORT

STOWA is het kenniscentrum van de regionale waterbeheerders (veelal de waterschappen) in Nederland. STOWA ontwikkelt, vergaart, verspreidt en implementeert toegepaste kennis die de waterbeheerders nodig hebben om de opgaven waar zij in hun werk voor staan, goed uit te voeren. Deze kennis kan liggen op toegepast technisch, natuurwetenschappelijk, bestuurlijk-juridisch of sociaalwetenschappelijk gebied.

STOWA werkt in hoge mate vraaggestuurd. We inventariseren nauwgezet welke kennisvragen waterschappen hebben en zetten die vragen uit bij de juiste kennisleveranciers. Het initiatief daarvoor ligt veelal bij de kennisvragende waterbeheerders, maar soms ook bij kennisinstellingen en het bedrijfsleven. Dit tweerichtingsverkeer stimuleert vernieuwing en innovatie.

Vraaggestuurd werken betekent ook dat we zelf voortdurend op zoek zijn naar de ‘kennisvragen van morgen’ – de vragen die we graag op de agenda zetten nog voordat iemand ze gesteld heeft – om optimaal voorbereid te zijn op de toekomst.

STOWA ontzorgt de waterbeheerders. Wij nemen de aanbesteding en begeleiding van de gezamenlijke kennisprojecten op ons. Wij zorgen ervoor dat waterbeheerders verbonden blijven met deze projecten en er ook 'eigenaar' van zijn. Dit om te waarborgen dat de juiste kennisvragen worden beantwoord. De projecten worden begeleid door commissies waar regionale waterbeheerders zelf deel van uitmaken. De grote onderzoekslijnen worden per werkveld uitgezet en verantwoord door speciale programmacommissies. Ook hierin hebben de regionale waterbeheerders zitting.

STOWA verbindt niet alleen kennisvragers en kennisleveranciers, maar ook de regionale waterbeheerders onderling. Door de samenwerking van de waterbeheerders binnen STOWA zijn zij samen verantwoordelijk voor de programmering, zetten zij gezamenlijk de koers uit, worden meerdere waterschappen bij één en het zelfde onderzoek betrokken en komen de resultaten sneller ten goede aan alle waterschappen.

De grondbeginselen van STOWA zijn verwoord in onze missie:

Het samen met regionale waterbeheerders definiëren van hun kennisbehoeften op het gebied van het waterbeheer en het voor én met deze beheerders (laten) ontwikkelen, bijeenbrengen, beschikbaar maken, delen, verankeren en implementeren van de benodigde kennis.

HANDREIKING WINDTURBINES/ WATERKERINGEN: BESTUUR EN BELEID

INHOUD

TEN GELEIDE
KOEPELNOTITIE WINDTURBINES NABIJ EN OP KERINGEN
OVER DEZE HANDREIKING
DE STOWA IN HET KORT

1 INLEIDING 1
1.1 Aanleiding 1
1.2 Doel en doelgroep van de handreiking 'bestuur en beleid' 1
1.3 Leeswijzer 2

2 VOORFASE: HET RUIMTELIJKE PROCES 3
2.1 Interne werking van bestuurlijke visie 3
2.2 Externe werking van bestuurlijke visie 4

3 FASE 1: INITIATIEFASE 5
3.1 Inleiding 5
3.2 Verkennend gesprek en een proactieve rol 5

4		FASE 2: BELEIDSMATIGE AFWEGING	8
	4.1	Inleiding	8
	4.2	Beleid rondom windturbines nabij waterkeringen	9
	4.3	Nationaal en Europees beleid rondom duurzame energie	10
	4.4	Publiek draagvlak en imago	12
	4.5	Financiële kansen en risico's	12
5		FASE 3: BESLUITVORMING	14
	5.1	Inleiding	14
6		SAMENWERKING EN ORGANISATIE	16
	6.1	Inleiding	16
	6.2	De relatie tussen waterbeheerder en ontwikkelaar	16
	6.3	Interne organisatie waterschap	17
8		RISICOTABEL	18

1

INLEIDING

1.1 AANLEIDING

Bij de ambities van overheden voor duurzame energie komt steeds meer nadruk te liggen op het opwekken van energie met windturbines. Los van deze ontwikkeling ontstaat er ook een marktvraag naar mogelijkheden om windenergie op te wekken op of nabij waterkeringen. In de zoektocht naar locaties voor deze windturbines zijn de waterkeringen nadrukkelijk in beeld. Dit is een voor de waterkeringbeheerder gevoelige locatie waarvoor veelal een primaire 'nee' of 'ja, mits' houding wordt gehanteerd. Tegelijkertijd doen zich steeds meer voorbeelden in de praktijk voor waarbij windturbines op of nabij waterkeringen worden gerealiseerd. Onmogelijk is het dus zeker niet, een zorgvuldige voorbereiding, afweging en uitvoering is echter wel aan de orde.

Om de relevante kwesties die spelen bij het ontwerp, realisatie en exploitatie van windturbines nabij waterkeringen in kaart te brengen en te duiden vanuit het belang van de goede toestand van de waterkering leeft bij waterkeringbeheerders en beleidsmakers de behoefte voor een handreiking. Daarmee kan een mogelijke 'koudwatervrees' worden ingeperkt.

De handreiking heeft als doel de betrokken stakeholders meer inzicht te bieden in de relevante kwesties die spelen bij windturbines nabij waterkeringen, vanuit het oogpunt en belang van een goede waterkering en een goede zorg voor de waterkering. Stakeholders betreffen de initiatiefnemers van de bouw en exploitatie; de betrokken waterbeheerder, en de verschillende bestuurlijke omgevingspartijen (gemeenten, provincies, waterschappen en het Rijk).

De handreiking richt zich vooral op de kansen en risico's voor de waterschappen en Rijkswaterstaat, gelet op hun bestuurlijke verantwoordelijkheid voor de waterkering bij het aanleggen, exploiteren en opruimen van windturbines op of bij waterkeringen. De handreiking bestaat onder andere uit de onderdelen:

- Wetgeving - waterregelgeving, ruimtelijke regelgeving, nieuwe wetgeving, privaatrecht en overige ontwikkelingen.
- Bestuur en beleid – strategische en tactische overwegingen, grondhouding; bestuurs- en beleidskader.
- Techniek – weergave stappenplan voor de beoordeling van de effecten met aspecten van de faalkansanalyse en de levenscyclus van de windturbine.

Voor u ligt onderdeel 2 – bestuur en beleid.

1.2 DOEL EN DOELGROEP VAN DE HANDREIKING 'BESTUUR EN BELEID'

Het doel van deze handreiking is inzicht te bieden in de bestuurs- en beleidsmatige aspecten rondom de ontwikkeling van windturbines op/nabij waterkeringen. Door het schetsen van een heldere afbakening van rol/taak/verantwoordelijkheden van de wateringkeringbeheer-

ders en de bestuurlijke omgeving biedt deze handreiking handvatten voor de beheerders, maar ook voor initiatiefnemers, bestuurders en beleidsadviseurs. Daarnaast dient de handreiking als portaal voor landelijk beschikbare informatie en draagt de handreiking bij aan het vergroten van de bewustwording van het waterkeringsbelang bij omgevingspartijen.

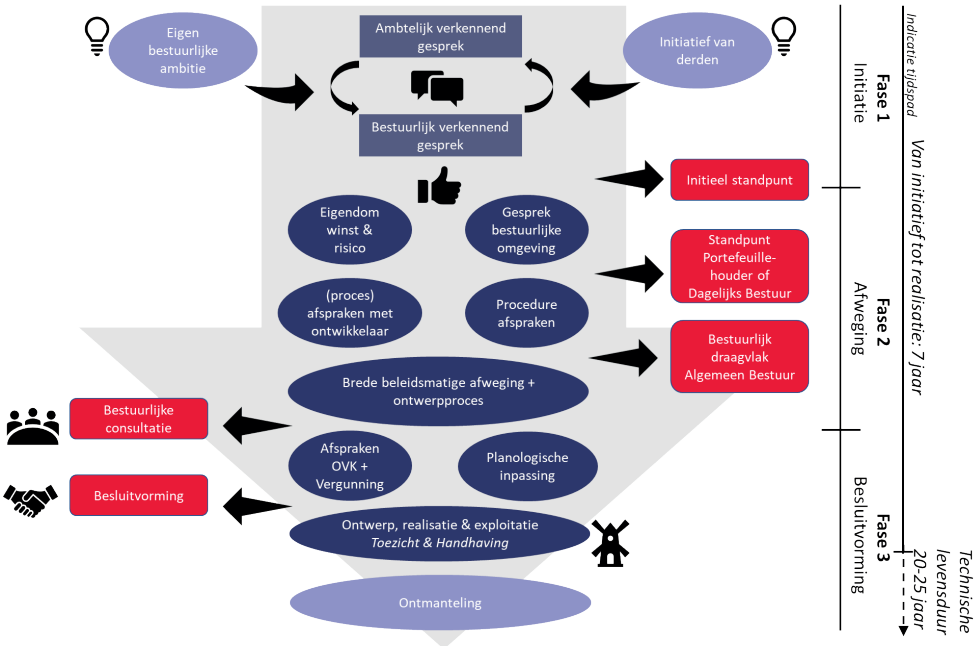
1.3 LEESWIJZER

Leidend in deze handreiking zijn de processtappen tussen initiatief en ontmanteling van windturbines op/nabij waterkeringen. Het proces kent vaak verschillende stappen, parallelle sporen en onverwachtse interventies. De fases lopen geleidelijk in elkaar over en hebben geen expliciete begin- en eindafbakening. Figuur 1 laat dit proces vereenvoudigd in drie fases zien:

1. Initiatief: In de fase vinden de eerste verkennende gesprekken plaats.
2. Afweging: In deze fase worden de aspecten verkend die van belang zijn bij het maken van een beleidsmatige afweging
3. Besluitvorming: In deze fase neemt het bevoegd gezag het besluit betreffende het toelaten van windturbines op/nabij waterkeringen. Vanuit een bredere maatschappelijke taakopvatting dan wel sec vanuit de sectorale werkzaamheden

De afweging die de waterkeringsbeheerder moet maken over het wel of niet toelaten van een windturbine op of bij een kering staat of valt met de rol- en taakinvulling in zowel het ruimtelijk proces als het proces conform Waterwet. Daarom begint hoofdstuk 2 met de aandachtspunten horende bij het totale proces met focus op overweging en positionering in het ruimtelijke proces. In hoofdstuk 3 leest u de aandachtspunten voor de initiatiefase, in hoofdstuk vier de aspecten die een rol spelen binnen de afweging en in hoofdstuk 5 de aandachtspunten voor de besluitvormingsfase. In hoofdstuk 6 ingegaan op de werkorganisatie binnen de waterkeringbeheerder en de relatie met de initiatiefnemer. Tot slot is in hoofdstuk 7 een risicotabel opgenomen waarin verwachte risico's per procesfase samen met de gevolgen en mogelijke beheersmaatregelen zijn beschreven vanuit het oogpunt van de waterkeringbeheerder.

FIGUUR 1 PROCESFASES EN -STAPPEN WINDTURBINES & WATERKERINGEN



2

VOORFASE: HET RUIMTELIJKE PROCES

De afweging die de waterkeringbeheerder moet maken over het wel of niet toelaten van een turbine op of bij een kering is sterk afhankelijk van de rol- en taakinvulling in het ruimtelijk proces. De afweging is hierdoor dus al aan de orde in vroege fasen van het ruimtelijke proces (onderzoek van kansrijkheid). Hieruit volgende de volgende aandachtspunten:

1. Is de waterkeringsbeheerder vroegtijdig aangehaakt in het ruimtelijke proces en zo ja, welk standpunt neemt de waterkeringsbeheerder in en wat houdt dit standpunt dan vervolgens in?
2. Hoe ga je als waterkeringbeheerder om met de situatie dat een deel van de voor de waterkeringsbeheerder essentiële informatie (bijv. welke exacte invloed een turbine heeft op de waterkering) nog niet beschikbaar is. De eigen bestuurlijke houding en rolinvulling kan bepalend / van (grote) invloed zijn op het gehele proces.
3. Welke verwachting hebben de medeoverheden richting de waterkeringsbeheerder betreffende de bestuurlijke houding en rolinvulling en vice versa?
4. Hoe is de balans tussen wettelijke kerntaak (een kering die aan de eisen voldoet) en de bestuurlijk maatschappelijke rol van een waterkeringsbeheerder in de energietransitie en de bestuurlijke afspraken die daarover bestaan?

Waterkeringsbeheerders gaan verschillend om met de voorgaande aandachtspunten. Dit wordt ingegeven door verschillende aspecten zoals: de politiek-bestuurlijke cultuur die heerst en de koers die vanuit het bestuur (dagelijks- en algemeen) gevaren wordt, gebiedsspecifieke waterveiligheidsaspecten, technische onzekerheden, onzekerheid impact nieuwe wetgeving etc.

- Handreiking: maak een visie indien voorzien wordt dat er één of meerdere ontwikkelingen voor windenergie in je beheergebied en of bij je areaal aan de orde is of zal zijn. Deze visie helpt de waterkeringbeheerder en betrokken overheidsorgaan in alle fasen van het proces.

Een bestuurlijke visie kan helpen voor versterking van de rol als de invulling van de taak. Deze visie heeft daarbij een interne als een externe werking. Het uitgangspunt daarbij is dat de visie bestuurlijk wordt vastgesteld. Dit is de democratische legitimatie van de rol- en taakopvatting van de waterkeringbeheerder.

2.1 INTERNE WERKING VAN BESTUURLIJKE VISIE

Een visie draagt zorg voor een legitimatie voor medewerkers van het waterschap (voor RWS is een dergelijke richtlijn reeds door de minister geduid) voor een bepaalde rolopvatting en invulling; dit is ambtelijk en bestuurlijk. Als een waterschap vanuit een brede maatschappelijke taakopvatting werkt vanuit het principe “ja, mits...” duidt dit op medewerking van het eerste begin van een initiatief. De randvoorwaarden worden gegeven en uitnodiging naar de

omgeving is helder. De visie motiveert het “ja, mits...”. Er kan ook sprake zijn van een “nee, tenzij...”, in dit geval zal sprake zijn van een meer terughoudende benadering en medewerking is veel eerder reactief.

2.2 EXTERNE WERKING VAN BESTUURLIJKE VISIE

Een visie is makkelijk te verspreiden en kenbaar te maken. Hierdoor staan partijen eerder stil bij de rol van de waterkeringbeheerder en kan vroegtijdige de betrokkenheid worden verbeterd. Tevens maakt de beheerder duidelijk waar deze voor staat en wat de omgeving van de beheerder mag en kan verwachten. Dit is een brede omgeving: collega waterkeringsbeheerders, mede overheden, marktpartijen en de ingezetenen van waterschappen, zoals de omwonenden van alle waterkeringen en tot slot allerhande belangenorganisaties.

3

FASE 1: INITIATIEFASE

In dit hoofdstuk worden de aspecten benoemd die een rol spelen tijdens de initiatiefase van de realisatie van windturbines. De initiatiefase begint bij een initiatiefnemer met een initiatief tot het plaatsen van een windturbines op/nabij een waterkering. Deze fase eindigt met een initieel standpunt van de waterkeringsbeheerder. In dit proces is een onderscheid gemaakt tussen de situatie waarbij het initiatief vanuit een eigen bestuurlijke ambitie ontstaat en de situatie waarbij de waterkeringbeheerder[1] met een initiatief van derden te maken heeft.

3.1 INLEIDING

Om de (bestuurlijke) haalbaarheid van het initiatief in te schatten vindt er (informeel) ambtelijk overleg plaats tussen de initiatiefnemer en de relevante overheden. Bij particuliere initiatieven vindt de bestuurlijke verkenning meestal plaats met andere bestuurders (omgevingspartijen), terwijl ambtelijk de verkennende gesprekken met initiatiefnemers worden gevoerd. Het komt echter ook voor dat, vaak in de situatie dat waterkeringbeheerders zelf initiatiefnemer zijn, er vanuit de waterkeringbeheerders ambtelijk overleg plaatsvindt met de gemeente over haalbaarheid. Bijvoorbeeld in relatie tot de energiedoelstellingen van de gemeente en de voorbereiding op de planologische procedure.

De benadering van de waterkeringbeheerder voor een initiatief vindt vaak vanuit bestaande relaties/netwerk plaats, of via de gemeente waar het initiatief reeds een lopende ontwikkeling is. De waterkeringbeheerder zal intern informatie uitwisselen en het proces van watertoets en van watervergunningverlening op gang brengen. Als dat voortvarend gebeurt, kan de waterkeringbeheerder het eigen waterbelang en –beleid vroegtijdig duiden en inbrengen in het vooroverleg.

3.2 VERKENNEND GESPREK EN EEN PROACTIEVE ROL

Het verkennend gesprek is de eerste stap in de initiatiefase. Op basis van ervaringen van deskundigen van waterschappen en Rijkswaterstaat en op basis van literatuur zijn de volgende aandachtspunten voor het verkennend gesprek gedestilleerd:

Het verkennend gesprek is een startgesprek tussen initiatiefnemer (zowel publieke als particuliere initiatiefnemers) en relevante overheden, waarin rollen en verwachtingen richting elkaar worden verduidelijkt. Uitgangspunt van het gesprek is de grondhouding en bestuurlijk standpunt van de (eigen) organisatie. Het biedt tevens inzicht in de planning, proces aanpak en de complexiteit van het initiatief. Het is daarom van belang goed in beeld te hebben welke kennis nodig is in een verkennend gesprek. Denk hierbij aan:

- Als het gaat om zoeklocaties en nieuwe initiatieven voor windturbines is het wenselijk dat de relevante overheden (gemeenten, provincies en waterkeringbeheerders) onderling eenduidigheid en kenbaarheid scheppen over wensen, eisen en aandachtspunten. Dit helpt in het gesprek met de initiatiefnemer.

1 In de handreiking kan waar ‘waterschap’ staat, ook ‘Rijkswaterstaat’ worden gelezen.

- De reikwijdte van het belang (welke beschermingszone is relevant)? Een windturbine kan buiten de beschermingszone van de kering staan, maar nog wel bínnen de invloedzone van de kering.
- Wat is de grondhouding van de waterkeringsbeheerder als het gaat om de realisatie van windturbines op/ nabij de primaire kering ('nee, tenzij...', 'ja, mits...', anders)?
- Is er een versterkingsopgave in de betreffende omgeving?
- In welke procedures kan belang worden ingebracht?

De wijze waarop en wanneer het initiatief wordt aangekondigd, bepaalt voor een groot deel hoe het proces wordt opgestart en wie aan tafel komen, zowel intern als extern. Zo kan een initiatief via de bestuurlijke weg bij een keringbeheerder starten (via een lid van het dagelijks bestuur). Het kan bijvoorbeeld via het spoor van de omgevingsvergunning ontstaan of via een watertoets in een ruimtelijke planprocedure.

HANDREIKING I: SPECIFIEKE AANDACHTSPUNTEN VOOR HET VERKENNEND GESPREK EN EEN PROACTIEVE ROL

- De waterkeringbeheerder zit mogelijk met verschillende petten aan tafel en moet zich hier bewust van zijn: als bevoegd gezag (Waterwet, vergunningen, etc.), als grondeigenaar en als belanghebbende (in het geval dat er geen Watervergunning aan de orde is maar de windturbine wel invloed kan hebben op de waterkering buiten beschermingszones) en als initiatiefnemer.
- Is de legger op maat als het gaat om de realisatie van windturbines? En hoe om te gaan met een initiatief voor een windturbine wanneer deze buíten het Keur-, legger profiel komt te staan en er mogelijk een risico voor de waterkering optreedt. Welk instrument zet je dan in om je belang te behartigen? Een mogelijke weg is de inspraak via RO-spoor.
- Het is als waterbeheerder verstandig proactief contact te leggen met de provincies, vaak aanjager van de duurzame energie-ambitie, over het ruimtelijk- en energiebeleid. Hierdoor zijn de waterbeheerders beter in staat te duiden wat (on)mogelijkheden zijn en zelf actief een strategie te ontwikkelen hoe zij kunnen bijdragen aan de opgaven.
- Het is van belang om, in het geval van een initiatief van derden, snel in het proces van de locatiekeuze betrokken te raken. Investeren in goede contacten met provincie en gemeenten kan helpen om betrokken te kunnen zijn bij de aanwijzing/vaststelling van (potentiële) locaties. Dat betekent dat de verkennende gesprekken al kunnen starten zonder dat er een initiatiefnemer is.
- Waterkeringbeheerders kunnen proactief inspelen op de mogelijke locaties voor windturbines door actief betrokken te zijn bij de ontwikkeling van de Nationale Omgevingsvisie (NOVI) en/of provinciale omgevingsvisies.
- Aandacht voor conditionering en omgevingsmanagement is belangrijk. Vaak moet een vergunningprocedure worden doorlopen (conditionering) en is toezicht in het veld tijdens de aanleg en de exploitatiefase aan de orde. Deze activiteiten dragen bestuurlijke verantwoordelijkheid met zich mee en kunnen worden gevat onder de term omgevingsmanagement. Bewoners spelen in dit omgevingsmanagement een grote rol. Vaak worden bewoners in een straal van honderden meters tot 2 kilometer betrokken in het proces. Dat vraagt ook iets van de waterkeringbeheerder met betrekking tot communicatie, ook als het initiatief niet van de waterkeringbeheerder zelf komt. Om dit proces voor de realisatie van windturbines op waterkeringen te managen, is het van belang afspraken te maken over het te door lopen proces. Enkele aandachtspunten:
  - Bij een eigen initiatief: scheiden van belangen (bijvoorbeeld de vergunning voor werk aan een eigen werk), de opeenvolging van besluitvorming in het bestuur, de invulling

van het ruimtelijk spoor (procedures en vergunningen), het hebben van een afdoende geëquipeerde eigen werkorganisatie.
  - Bij een initiatief van een derde: wie is verantwoordelijk voor welke procedure, aanspreekpunten, samenloop met besluitvorming bij andere overheden, het hebben van een afdoende geëquipeerde eigen werkorganisatie.
- De ontwikkeling van een windturbine nabij een waterkering vraagt aandacht van de waterkeringbeheerder op zowel bestuurlijk als ambtelijk vlak. Een project bij een waterkering maakt een waterkeringbeheerder speler in het (bestuurlijke) spel om de ontwikkeling wel of niet toe te staan. Tegelijkertijd kunnen de (ambtelijke) inspanningen van de organisatie van de waterkeringbeheerder aanzienlijk zijn (meerdere fte's gedurende meerdere jaren). Deze inspanningen richten zich op meerdere onderdelen van de organisatie, waaronder vergunningverlening, techniek, handhaving, advies, bestuur ondersteuning, toezicht, beheer, informatievoorziening & communicatie. Dit brengt kosten met zich mee die moeten worden gedekt, vanuit de eigen organisatie of vanuit derden. Door als waterkeringbeheerder een ontwikkeling vroegtijdig projectmatig te faciliteren kunnen verantwoordelijkheden eenduidig bepaald en toebedeeld worden. Daarbij kunnen over te maken kosten (personeel en inkoop van advies) maatwerkafspraken worden gemaakt met de initiatiefnemers van de ontwikkeling.
- Ga ook in gesprek met andere waterkeringbeheerders die veel met deze praktijk te maken hebben, zoals waterschap Zuiderzeeland, waterschap Noorderzijlvest en Rijkswaterstaat.

4

FASE 2: BELEIDSMATIGE AFWEGING

4.1 INLEIDING

De bestuurlijke ambitie en de ambities vanuit de markt om te komen tot meer duurzame energie kan voor waterkeringbeheerders betekenen dat zij plaatsnemen in een bestuurlijke arena, waarin het specifieke waterschapsbelang onderdeel wordt van een bredere afweging dan alleen waterveiligheid. In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de belangrijke aspecten voor de waterkeringbeheerder binnen deze brede afweging. Hierbij worden de aspecten benoemd die van belang zijn bij het maken van een beleidsmatige afweging: relevant beleid rondom windturbines nabij waterkeringen, publiek draagvlak/imago, financiële kansen/risico's en veiligheidsrisico's.

Beleid rondom windturbines nabij waterkeringen is op te delen in twee categorieën:

1. Beleid rondom het toestaan van activiteiten op of bij waterkeringen die niet bijdragen aan het keren van water, eventueel specifiek voor windturbines → Niet-waterkerende objecten (NWO). Zie hiervoor paragraaf 4.2.
2. Beleid van waterbeheerders rondom het opwekken en gebruiken van duurzame energie. Paragraaf 4.3 gaat nader in op dit beleid.

De kennis van de invloed van de windturbine op de faalkans van de waterkering, vooral in het licht van nieuwe normering van waterveiligheid, is groeiende. De technisch inhoudelijke kennisvraag richt zich in belangrijke mate op twee aspecten:

- De invloed van trillingen in zowel aanleg- als gebruiksfase op de stabiliteit van de waterkering, dan wel de mechanismen welke invloed hebben op deze stabiliteit.
- De invloed van het falen van de turbine of delen ervan (wieken, rotor, turbinehuis, mast) op de waterkering. Wat is het te verwachten schadebeeld voor de waterkering? Wat is vervolgens het overstromingsrisico? Voor dit risico zijn mitigerende maatregelen denkbaar zowel voor falen van de turbine (oorzaak) als van de waterkering (gevolg).

De eisen ten aanzien van de overstromingskansen staan in de Waterwet. Per 1 januari 2017 zijn nieuwe eisen opgenomen ten aanzien van overstromingskansen, die uitgedrukt zijn als maximaal toelaatbare faalkans van de waterkerings-traject. Van belang is dat de overstromingskans aangeduid is als 'de kans op verlies van waterkerend vermogen van een dijktraject waardoor het door het dijktraject beschermde gebied zodanig overstroomt dat dodelijke slachtoffers of substantiële economische schade ontstaan' (artikel 1.1). Deze definitie betekent dat bijvoorbeeld een beschadiging van de bekleding acceptabel is, mits deze tijdig wordt gerepareerd en niet leidt tot een grootschalige overstroming.

Een windturbine op en rond een waterkering heeft invloed op de faalkans van de waterkering: de faalkans neemt daardoor toe. Bijvoorbeeld, een windturbine kan omvallen, een krater veroorzaken en daardoor kan vervolgens bij hoogwater een overstroming optreden. Dit hoeft op zich geen reden te zijn om af te zien van windturbines nabij waterkeringen, want

het risico kan aanvaardbaar zijn als de kansen klein genoeg zijn. Maar wat is klein genoeg, en hoe bepalen we de bijdrage van de faalkans van de windturbine op het overstromingsrisico? Naast deze technische aspecten spelen ook de beheersbaarheid van windturbines een rol, wat gebeurt er bijvoorbeeld als de levensduur van de windturbine is verstreken? Voor de besluitvorming wel of geen windturbines toe te staan op waterkeringen zijn er in principe drie handelingsperspectieven voor het waterschap in volgorde van conservatief (geen ruimte biedend) naar progressief (zoveel mogelijk ruimte biedend):

1. Windturbines niet toestaan. Algemene principe uitspraak: windturbines op waterkeringen worden niet toegestaan (bijvoorbeeld vanuit voorzorgprincipe, hiermee wordt bedoeld het aan de voorkant voorkomen van ontwikkelingen die potentieel de faalkans van de waterkering vergroten)
2. Windturbines onder strikte voorwaarden toestaan. Windturbines op waterkeringen worden alleen toegestaan als de bijdrage van de windturbine op de overstromingskans verwaarloosbaar klein is, waarbij eventueel het ontwerp van de waterkering wordt aangepast
3. Windturbines maximaal toestaan. Windturbines op waterkeringen worden toegestaan als de faalkans van de waterkering inclusief windturbine voldoet aan de wettelijke eis die aan waterkeringen worden gesteld. Als de faalkans van de waterkering veel kleiner is dan de norm uit de Waterwet, dan kunnen in dit alternatief de windturbines voor een (mogelijk significante) vergroting van de faalkans zorgen (normopvulling).

De handreiking gericht op technische aspecten gaat nader op de voorgaande punten in.

4.2 BELEID RONDOM WINDTURBINES NABIJ WATERKERINGEN

BELEID RONDOM NWO

Naast de normstelling vanuit het Rijk en de provincie voor het kerende vermogen van de waterkering, is een waterschap in de positie eigen beleidsregels op te stellen over het medegebruik van waterkeringen voor activiteiten die niet rechtstreeks verband houden met de waterkerende functie[2], zoals windturbines. Dit beleid kan worden benut in de bestuurlijke afweging en daarmee de besluitvorming over hoe om te gaan met initiatieven. Vastgesteld beleid biedt betrokkenen een concreet kader en daarmee een handelingsperspectief. Het kan ook leiden tot meer voortgang in de omgang met initiatieven. Zie voor de verdiepende handreiking paragraaf 3.2.

HANDREIKING II: BELEID NIET-WATERKERENDE ACTIVITEITEN EN OBJECTEN

- Om te kunnen sturen op wenselijke en onwenselijke activiteiten maakt een waterkeringbeheerder een duidelijke belangenafweging. Dit vereist dat beleidsmatig de (on) wenselijkheid van niet-waterkerende objecten onomstotelijk vaststaat. De waterkeringsbeheerder is duidelijk in hoe zij tegenover NWO staan in relatie tot de duurzaamheidsambities door deze op te nemen in eigen beleid en regels, of in regels van derden (bijv. gemeenten).
- Precedentwerking rondom NWO is een belangrijk punt om bewust van te zijn. Waterbeheerders hebben in hun Keur enkele regels opgenomen over de wijze waarop ze vergunningaanvragen van activiteiten op en nabij de waterkering beoordelen. Windturbinevraagstukken zijn relatief nieuw voor veel waterkeringbeheerders. Vaak zijn de legger en keurzonering niet op maat als het gaat om windturbines. Een overheid kan zich afvragen of de realisatie van een windturbine mogelijk ook andere initiatieven toelaat. Een waterschap maakt hierin een eigen afweging: gaan we de legger op maat maken,

2 Zie Windmolens en waterkeringen - De huidige praktijk als kennis voor de toekomst (AT Osborne)

waarom wel of niet. Als de legger niet op maat gemaakt wordt, moet de waterkeringbeheerder een andere manier vinden om als overheid te zijn aangehaakt. Via welk wettelijk kader kan dat nog en vanuit welke rol zit je dan als overheid aan tafel?

- Er zijn waterbeheerders met specifiek beleid voor de wijze waarop ze omgaan met initiatieven voor windturbines op en/of nabij de waterkering. Uit een inventarisatie van dit beleid kunnen de volgende veralgemeniseerde uitgangspunten worden gehanteerd:
  - Bouwwerken (inclusief windturbines) in de kernzone en de (binnenste) beschermingszone zijn niet toegestaan. In sommige gevallen wordt het profiel van vrije ruimte of de invloedsfeer van de waterkering aangegeven als het gebied waar geen bebouwing is toegestaan;
    - Redenen voor het weren van windturbines en andere bouwwerken uit de kernzone en beschermingszone zijn:
      - Het is technisch gezien (nog) niet mogelijk om de risico's van windturbines op de faalkans van de waterkering goed te bepalen;
      - Ze bemoeilijken toekomstige ontwikkelingen;
      - Ze maken het beheer en onderhoud complex.
  - Bouwwerken (inclusief windturbines) in de buitenste, de binnenste beschermingszone of de kernzone kunnen wel worden vergund, mits wordt aangetoond dat aan enkele eisen wordt voldaan (o.a. behoud stabiliteit en veiligheid van de waterkering gedurende de realisatie-, exploitatie- en ontmantelingsfase van de windturbine).
- In 2015 is in de rijksregelgeving[3] een wijziging doorgevoerd in de regelgeving rondom veiligheid van waterkeringen en winturbines. Deze is van toepassing op alle Rijkwaterstaatswerken. Dit geeft mogelijk ook ruimte voor het plaatsen van windturbines op enkele waterkeringen in beheer bij het Rijk in het Deltagebied en in het IJsselmeergebied[4].
- Beleidsontwikkeling op gebied van windturbines en waterkeringen kan er toe leiden dat een (technisch inhoudelijke) visie op dit onderwerp wordt ontwikkeld waarmee het bestuur zich proactief kan profileren;
- Het voeren van eigen beleid rondom windturbines nabij waterkeringen vraagt voor een waterschap om bestuurlijke verantwoordelijk te nemen voor het wel/niet toelaten van activiteiten bij waterkeringen. Aandachtspunt hierbij is dat het beleid de nodige flexibiliteit moet hebben vanwege de doorgaande ontwikkelingen van de windenergiesector.

4.3 NATIONAAL EN EUROPEES BELEID RONDOM DUURZAME ENERGIE

BELEID RONDOM HET OPWEKKEN EN GEBRUIKEN VAN DUURZAME ENERGIE

Door beleid op te stellen over de wijze waarop de (eigen) duurzaamheidsambitie wordt vormgegeven, welke rol windenergie daarin speelt, en op welke wijze vergunningaanvragen worden behandeld, vergroot de waterkeringbeheerder:

- het bewustzijn;
- de kennis en de verbindingen binnen de organisatie;
- en de transparantie en eenduidigheid naar de initiatiefnemers.

Waterkeringbeheerders onderschrijven de nationale en Europese ambities voor het klimaatbeleid en zetten zich in om samen met andere overheden en private partners de gestelde

3 Beleidsregel voor het plaatsen van windturbines op, in of over rijkswaterstaatswerken: http://wetten.overheid.nl/BWBR0013685/2015-11-21

4 zie Structuurvisie Wind op Land: *Plaatsing van windturbines in de kern- of beschermingszone van een waterkering in beheer van het Rijk, wordt slechts toegestaan indien door de initiatiefnemer voldoende kan worden aangetoond dat deze geen negatieve gevolgen heeft voor de waterkerende functie van de waterkering conform de veiligheidsnorm bij of krachtens de Waterwet*

doelstellingen te halen. De onderstaande tabel geeft een kort overzicht van de voor windturbines op/nabij waterkeringen relevante bestuursovereenkomsten met betrekking tot het Nederlandse klimaat- en duurzaamheidsbeleid.

OVERZICHT RELEVANTE BESTUURSOVEREENKOMSTEN M.B.T. WINDTURBINES & WATERVEILIGHEID

Bestuursovereenkomst		Wie	Relevante conformaties
2007	Nationale Adaptatiestrategie 'Maak ruimte voor klimaat'[5]	• Het Rijk • IPO • VNG • UvW	• Interbestuurlijke strategie voor de aanpak die nodig is om Nederland klimaatbestendig te maken. • klimaatadaptatie moet integraal worden meegenomen bij alle afwegingsprocessen voor ruimtelijke besluiten
2010	Nationaal Actieplan Hernieuwbare Energie[6] -Richtlijn 2009/28/EG-	• Het Rijk	• kabinetsdoelstellingen voor 2020, zoals vastgelegd in het werkprogramma Schoon en Zuinig zijn: - 30% CO_2 reductie in 2020 t.o.v. 1990 te realiseren, - een aandeel hernieuwbare energie van 20 % in 2020 - Een jaarlijkse energiebesparing van 2 % vanaf 2011 mogelijk te maken.
2010	Klimaatakkoord Unie - Rijk[7]	• Ministerie van I&W • UvW	De waterkeringbeheerders zetten zich in voor het realiseren van klimaat en duurzaamheidsdoelstellingen door: • Als overheid een voorbeeldrol te vervullen en te investeren in energiebesparing en opwekking van duurzame energie in de eigen organisatie, al dan niet in samenwerking met partners. • Bij het aanbesteden van werken worden duurzaamheidsaspecten zwaar meegewogen
2013	SER Energieakkoord voor duurzame groei[8]	Meer dan 40 publieke en private organisaties, waaronder het Rijk, UvW, IPO en VNG	• Een besparing van het energieverbruik met gemiddeld 1,5 % per jaar; • 100 petajoule energiebesparing per 2020; • een toename van het aandeel hernieuwbare energieopwekking naar 14 procent in 2020 en 16 procent in 2023;
2014	Structuurvisie Wind op Land[9]	Ministerie van I&W	• Realisatie van tenminste 6000MW energie uit wind op land in 2020
2016	Green Deal Energie[10]	• UvW • STOWA • Ministerie van I&W	Versnellen van opwekking duurzame energie door: • Een duurzame energiedoelstelling van 40% zodat in 2020 de waterschappen voor minstens 40% voorzien in de eigen energiebehoefte met zelf opgewekte duurzame energie. Nu is dit gemiddeld 28% (bron: Klimaatmonitor waterschappen 2014); • Verkenning van de toepassing van duurzame energiebronnen zoals wind, zon, waterkracht et cetera en restwarmte op waterschapobjecten en -terreinen.
2017	Duurzame Investeringsagenda[11]	• UvW • IPO • VNG	• Waterschappen benutten hun 'assets', zoals waterkerende objecten, voor initiatiefnemers die duurzame energie gaan opwekken, mits dit verenigbaar is met hun kerntaken op het gebied van veiligheid en ecologie; • Zij produceren als sector in 2020 minimaal 40 % van het eigen energieverbruik en hebben de ambitie om in 2025 versneld energieneutraal te zijn. Een deel hiervan moet komen van energiewinning door het benutten van eigen terreinen en objecten; bijvoorbeeld door het plaatsen van windturbines.

5 https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2007/10/18/maak-ruimte-voor-klimaat-nationale-adaptatiestrategie-de-beleidsnotitie

6 https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2010/06/23/brief-aan-de-tweede-kamer-over-nationaal-actieplan-hernieuwbare-energie

7 https://www.uvw.nl/publicatie/klimaatakkoord-unie-van-waterschappen-rijk/

8 https://www.ser.nl/~/media/files/internet/publicaties/overige/2010_2019/2013/energieakkoord-duurzame-groei/energieakkoord-duurzame-groei.ashx

9 http://www.platformparticipatie.nl/Images/Structuurvisie%20Windenergie%20op%20Land_tcm318-352454.pdf.

10 https://www.rijksoverheid.nl/binaries/rijksoverheid/documenten/kamerstukken/2011/10/03/green-deal/green-deal.pdf.

11 https://www.uvw.nl/wp-content/uploads/2017/03/Investeringsagenda-voor-Kabinetsformatie-2017-Naar-een-duurzaam-Nederland-2017.pdf.

HANDREIKING III: BELEID RONDOM DUURZAME ENERGIE

- Windturbines die op de grond staan van een waterbeheerder leveren een bijdrage aan de duurzame energiedoelstelling van de watersector.
- Een waterbeheerder kan meer dan enkel het faciliteren van initiatieven op gebied van windenergie in en nabij hun waterstaatswerken en eigendommen. Door een visie te ontwikkelen op hoe windenergie kan bijdragen aan het behalen van de (eigen) energiedoelstellingen kan de waterbeheerder zich proactief profileren, wordt kennisontwikkeling en een goede samenwerking binnen de organisatie gestimuleerd en is er meer transparantie en duidelijkheid richting de initiatiefnemers. Zie ook hoofdstuk 2.
- De waterbeheerder kan zijn faciliterende rol als vergunningverlener in maatschappelijke zin positioneren: als een organisatie die bijdraagt aan duurzame energie en een schone toekomst.
- Schadevergoeding louter aan de grondeigenaar gaat voorbij aan de negatieve gebiedseffecten die in een regio optreden als gevolg van de plaatsing van windturbines. Er zijn verschillende voorbeelden waarin subsidie wordt ingezet ten bate van het betreffende gebied.

4.4 PUBLIEK DRAAGVLAK EN IMAGO

Wind-op-land projecten hebben vaak te maken met tegenstand vanuit de omgeving. Plannen voor windturbines leiden vaak tot grote maatschappelijke discussie. Daar kan de waterbeheerder ingetrokken worden en imagoschade door ontstaan. Het verkrijgen van draagvlak en acceptatie vraagt om zorgvuldigheid en een investering in gebiedsprocessen.

HANDREIKING IV: PUBLIEK DRAAGVLAK EN IMAGO

- In overleg met natuur- en milieuorganisaties en IPO/VNG heeft de windenergiesector een gedragscode voor het organiseren van draagvlak opgesteld[12]. Het uitgangspunt van deze gedragscode is dat de omgeving zo vroeg mogelijk betrokken wordt bij het project om het risico op draagvlakverlies en imagoschade te beperken. De media kunnen een belangrijke rol spelen in de publieke opinie en deze kan door partijen verschillend worden beïnvloed. De media zullen niet schromen de waterbeheerder op te zoeken. Hier dient de waterbeheerder rekening mee te houden.

4.5 FINANCIËLE KANSEN EN RISICO'S

Een bestuurlijk aspect betreft de (beleids-)overweging over het maken van aanspraak op een vergoeding vanuit de economische activiteit van opwekking van windenergie. Bij financiële vergoedingen vanuit het opwekken van windenergie kan worden gedacht aan:

1. Vergoeding indien de turbine op het grondeigendom van de waterkeringbeheerder wordt gerealiseerd (in feite een pachtvergoeding). Het grondeigendom bij de waterkeringen van de waterkeringbeheerders kan bij plaatsing van windturbines worden verpacht. Dit levert jaarlijks inkomsten op, vaak afhankelijk van opgesteld vermogen[13]. Indien dit aan de orde is, vergt dit een zorgvuldige en transparante afweging indien ontwikkelingen worden toegestaan (scheiding van belang).
2. Vergoeding vanuit een gebiedsfonds ter compensatie van effecten op de omgeving.
3. Deelnemer in een exploitatiemaatschappij (mede-exploitant).
4. Maatwerkafspraken met ontwikkelaars/exploitanten ten aanzien van de betrokkenheid van de waterkeringbeheerder gedurende het ontwikkelproces.

12 http://www.nwea.nl/images/PDFs/20161215-Gedragscode-Acceptatie–Participatie-Windenergie-op-Land.pdf

13 Zie voor meer informatie de website van RVO: https://www.rvo.nl/onderwerpen/duurzaam-ondernemen/duurzame-energie-opwekken/windenergie-op-land/techniek/opbrengst

HANDREIKING V: FINANCIËLE KANSEN EN RISICO'S

- Omdat de windturbines veelal in de buitenste beschermingszone worden geplaatst, die geen eigendom is van de waterbeheerder, ontvangt de waterbeheerder geen vergoeding (behoudens enkele uitzonderingen).
- Subsidieregeling SDE+: Het ministerie van Economische Zaken en Klimaat stimuleert de ontwikkeling van een duurzame energievoorziening in Nederland met de subsidieregeling SDE+. Voor de SDE+ 2018 is een budget van 6 miljard euro beschikbaar. De SDE-regeling richt zich op subsidieaanvragen voor hernieuwbare energietechnieken: biomassa, geothermie, water, wind, windenergie op zee en zon. Wat betreft windenergie onderscheidt de SDE+ regeling: 'Wind op land', 'Wind op primaire waterkering', en 'Wind in meer'. Bij de vervanging van windturbines kan uitsluitend subsidie worden aangevraagd:
  - als het nominaal en te realiseren vermogen per windturbine ten opzichte van de te vervangen turbine tenminste met 1 MW toeneemt, of
  - als de te vervangen windturbine op het moment van vervanging 15 jaar op de desbetreffende locatie in gebruik is geweest en ten minste 13 jaar vóór de subsidieaanvraag in gebruik is genomen.

N.B.: de SDE is vaak cruciaal in windprojecten: dat is wat betreft planning vaak de belangrijkste mijlpaal waar naar toe gewerkt wordt, omdat die subsidie vaak de doorgang van projecten kan bespoedigen. Voor waterbeheerders als initiatiefnemer is dit een belangrijk aandachtspunt. Omdat de SDE jaarlijks verandert kan dit de business case beïnvloeden. Een ander kostenplaatje met (veel) hogere kosten een bestuurlijk issue worden.

5

FASE 3: BESLUITVORMING

5.1 INLEIDING

Waterkeringbeheerders hebben een afgebakende taak waarin zij het publieke waterbelang borgen en kaders stellen aan initiatieven van derden. Klimaatverandering speelt hierin een toenemende rol. Waterkeringbeheerders pakken verantwoordelijkheid in de preventie van klimaatverandering door de opwekking van duurzame energie. Waterkeringbeheerders hanteren in toenemende mate een brede maatschappelijke taakopvatting als mede overheid in het ruimtelijke domein met een functionele taak.

Besluitvorming rondom windturbines op en/of nabij waterkeringen vindt plaats vanuit een grondhouding met meerdere invalshoeken. Bewust volgen hierna twee invalshoeken om verschillen te duiden. De praktijk zal echter een meer genuanceerd beeld laten zien.

- Het besluit wordt ingegeven door de eigen bestuurlijke verantwoordelijkheid met oog en medeneming van bestuurlijke afspraken en een brede taakopvatting.
- Het besluit wordt ingegeven door de eigen bestuurlijke verantwoordelijkheid waarbij het belang van de goede zorg voor de waterkering dominant is.

Met betrokkenen uit het werkveld is verkend welke afwegingscriteria een rol spelen in de besluitvorming gegeven de beide invalshoeken. Het besluit is daarbij het bestuurlijke besluit om één of meerdere windturbines op te richten in één van keurzones rondom een primaire of een regionale waterkering. In onderstaande tabel zijn de criteria weergegeven. Deze criteria kunnen worden benut om te zorgen dat iedere besluitvormingsdossier in een initiatief voorzien wordt van de juiste informatie, feiten en adviezen. De besluitvorming is daarbij maatwerk gegeven de specifieke context.

HANDREIKING VI: BESLUITVORMING VANUIT EEN BREDE TAAKOPVATTING VS. TECHNOCRATISCH OOGPUNT

VERSCHILLENDE AFWEGINGSCRITERIA BESLUITVORMING

Waterkering centraal	Brede taakopvatting
Toekomstige uitbreidbaarheid van de kering: in welke mate wil je de waterkering schoon houden van objecten en functies die uitbreidbaarheid in de weg staan	Geen nut/noodzaak voor waterschap, te veel risico's door ontbrekende kennis en techniek
Precedentwerking: als we een turbine toestaan, wat impliceert dat voor weigering op andere locaties of anders functies. Dus: wel/niet accepteren	Precedentwerking accepteren
Voldoen aan de norm in de Waterwet: geen/nauwelijks faalkansbijdrage	Normopvulling toestaan
Kan het ergens anders? Zijn alternatieve locaties, met minder hinder voor de waterkering in overweging genomen?	
Geen belemmeringen voor beheer, onderhoud en inspectie	Accepteren dat beheer, onderhoud en inspectie complexer wordt
Tijdelijkheid/demonteerbaarheid: verwijderen alles behalve fundering	Door turbine is kering het sterkst ter plaatse van turbine. Vergelijkbaar met dijkvernageling.
Zonder Beoordelingsinstrumentarium op faalmechanisme(n) is de zorgplicht als kerntaak de bovenliggende en bepalende factor: hoe toon je aan dat je in control blijft voor een waterkering die voldoet aan de norm?	Technisch/fysiek haalbaarheid
	Eigen bijdrage groene energie/organisatiedoelstellingen
	Landelijke doelstellingen en bestuurlijke akkoorden t.a.v. duurzaamheid
	Imago van het waterschap in de omgeving
	Goed voorbeeld overheidsorganisatie
	Ruimtelijke beleving
	Welke Rijkslijn is vigerend? (Waterwet/omgevingswet? Ministerie van I&W/ Ministerie van EZK?)

6

SAMENWERKING EN ORGANISATIE

6.1 INLEIDING

De ontwikkeling van windturbines op/nabij waterkeringen is een opgave met naast technische- ook organisatorische complexiteit. Het is een (bestuurlijk) samenspel van actoren in een complexe omgeving dat, van initiatief tot ontmanteling, vaak meerdere jaren tot decennia kan duren. In dit hoofdstuk worden de verschillen tussen de waterbeheerder en de ontwikkelaar besproken en wordt ingegaan op de werkorganisatie; zowel de projectorganisatie bij een intern initiatief, als de lijnorganisatie die moet inspelen op een extern initiatief.

6.2 DE RELATIE TUSSEN WATERBEHEERDER EN ONTWIKKELAAR

Marktpartijen en overheden hebben ieder hun eigen ambities, belangen, verantwoordelijkheden en daarmee rollen. Deze zijn bepaald voor hun werkwijze en deels ook voor houding en gedrag. Tegelijkertijd is bij ieder initiatief sprake van de ontwikkeling van een relatie en van samenwerking. In de onderstaande tabel zijn de belangrijkste algemene verschillen in de relatie tussen de waterkeringbeheerder en de ontwikkelaars/exploitanten van windturbines weergegeven. Vanzelfsprekend kunnen deze per waterbeheerder en ontwikkelaar/exploitant verschillen.

VERSCHILLEN IN DE RELATIE WATERBEHEERDER-ONTWIKKELAAR/EXPLOITANT

Waterschap	Ontwikkelaars/exploitanten
Afwegingsruimte houden	Afwegingsruimte claimen
Terughoudende houding	• Vergunningaanvraag t.b.v. positie • Neiging tot aangaan overeenkomsten
Transparantie	Geheimhouding/eigendomsbescherming
Objectief standpunt	'Verworven recht'
Neiging tot juridische afstand	Sterk op de relatie, wil in gesprek komen

In de samenwerking en de ontwikkeling van een relatie is het altijd van belang rolzuiverheid te krijgen en te houden. Wederzijds inzicht in ambities, belangen, verantwoordelijkheden is daarin een wezenlijk gegeven.

HANDREIKING VII: BORGEN VAN AFSPRAKEN

- De waterkeringbeheerder kan beleidsregels aanwenden met betrekking tot het toestaan van windturbines op/nabij waterkeringen. Tenzij deze specifiek in een eerdere fase zijn bijgesteld, vormen deze beleidsregels het uitgangspunt van 'nee, tenzij...' of 'ja, mits...' waardoor de relatie met de initiatiefnemer initiële duiding krijgt. Door uit te gaan van elkaars belangen kan vaak een betere oplossing verkregen worden, dan door vast te houden aan 'gestold verleden' die in beleidsregels en –procedures ooit zijn vastgelegd.
- Initiatiefnemers sturen regelmatig op het aangaan van overeenkomsten met waterkeringbeheerders om hun posities te versterken. Een overeenkomst is een privaatrechtelijke rechtsvorm en niet onderhevig aan publiekrechtelijke normen en beginselen. Als een wa-

terschap een publiekrechtelijk instrument tot zijn beschikking heeft dan mag het niet om hetzelfde te bereiken, een privaatrechtelijk instrument gebruiken.
- Per aspect dat geregeld moet worden, moet worden nagegaan welk instrument juist is om dit te regelen. Zaken als faalkansen worden niet vastgelegd in een overeenkomst; dit gebeurt in het proces van vergunningverlening.

6.3 INTERNE ORGANISATIE WATERSCHAP

De ontwikkeling van windturbines, of het er nu één is of een heel park, is al snel een ontwikkeling van formaat. De complexiteit is veelzijdig: technisch, sociaal/maatschappelijk, financieel, juridisch. Het is dan ook van belang dat een voldoende geëquipeerde werkorganisatie wordt ingericht.

HANDREIKING VIII: HOE TE ORGANISEREN BINNEN DE WATERKERINGBEHEERDER

- Zorg voor een 'eigenaar' van de gehele ontwikkeling op voldoende strategisch niveau (afdelingsmanagement/directie) gelet op onder andere de bestuurlijke gevoeligheid.
- Zorg voor een team van medewerkers, onder aansturing van een projectleider of coördinator die de ontwikkeling projectmatig aanpakt. Voor een eigen initiatief kan bijvoorbeeld worden gewerkt met een IPM-team gelet op de breedte van het vraagstuk.
- Maak voldoende capaciteit vrij, denk eerder in dagen dan in uren per week. De inzet is gedurende langere tijd: een grote ontwikkeling duurt jaren van idee tot en met realisatie. Ook de realisatieperiode zelf kent een stevige inspanning (denk bijvoorbeeld aan toezicht op de uitvoering).
- Zorg voor omgevingsmanagement in het team, ook als het een initiatief van een derde betreft. Intern en extern draagvlak, zowel ambtelijk als strategisch in bestuurlijke overleggen, zijn van groot belang. Verken de mogelijkheid om hier samen met de initiatiefnemer in op te trekken.

7

RISICOTABEL

Voor alle drie de procesfases worden de belangrijkste risico's in dit hoofdstuk weergegeven. Risico moeten hierbij worden gelezen als een belemmering voor het proces, voor het initiatief of voor het imago van de waterkeringbeheerder, goed bestuur en besluitvorming staan centraal.

In de tabel wordt het risico zelf benoemd, het gevolg van optreden van het risico en [voorbeelden van] eventuele beheersmaatregelen. De inschatting van kans van optreden is bewust niet meegenomen in de tabel. Het is van belang dat een inschatting wordt gemaakt van de kans van optreden van een risico. Het is per ontwikkeling te wegen en te waarderen door de betrokkenen. Hiervoor kan eventueel een interne/externe risicoadviseur worden benut. De risico's zijn aangedragen door betrokkenen bij initiatieven in de praktijk vanuit de waterbeheerders.

Risico/gebeurtenis	**Gevolg**	**Beheersmaatregel**
Het verkennende gesprek		
Intern bestuurlijk draagvlak blijft achter	Onzekerheid over acceptatie van de bevolking, gemeenten en provincie.	Vroegtijdig het bestuur meenemen, bijvoorbeeld door het instellen van een Meedenkgroep.
Intern bestuurlijk draagvlak blijft achter	Zorg over mogelijke imagoschade voor de waterkeringbeheerder leidt tot verlenging van de doorlooptijd.	Vroegtijdig in gesprek met gemeenten en provincie over de kansen en mogelijkheden.
Bestuur heeft geen eenduidig standpunt/ beleid over het toestaan van windturbines bij waterkeringen.	Voortdurende discussie over kerntaak vs brede taakopvatting.	Beleid ontwikkelen over geschiktheid locaties i.s.m. ambtenaren voor energie/duurzaamheid en waterveiligheid
Aan andere belangen dan waterveiligheid wordt veel waarde gehecht bij besluitvorming. Dit kan resulteren in een gemiste kans wegens uitblijven van een vroegtijdig besluit van het AB in de ruimtelijke ordeningsfase.	• Windturbines komen ergens anders te staan maar wel met waterkering binnen reikwijdte van de windturbine. • Tevens inkomstenderving in geval de waterkering eigendom is van de waterkeringbeheerder.	Ontwikkelen waterschaps eigen beleid waarop portefeuillehouder een beroep kan doen.
Aanpassing/inpassing/overlap met HWBP	Als HWBP trajecten parallel lopen met de ontwikkeling van windturbines kan dit vertraging opleveren.	• Vroegtijdig mogelijke raakvlakken inventariseren en hier maatregelen op treffen.
Windturbine vormt een obstakel bij een toekomstige dijkverzwaring	Extra kosten door nadeelcompensatie of door een aangepast ontwerp.	• Toekomstige dijkverzwaring alvast uitvoeren voor de plaatsing van een turbine. • Turbine zo ontwerpen dat deze alle mogelijke dijkverzwaringsvarianten aan kan, zonder dat aanpassingen nodig zijn. Let op: daarbij kan de planning van de turbine wel flink oplopen.

Risico/gebeurtenis	Gevolg	Beheersmaatregel
Extern draagvlak		
Ontbreken van draagvlak in de samenleving	Ontbreken maatschappelijk draagvlak kan leiden tot bezwarenprocedures en hiermee stagneert de realisatie van windturbines.	• Verbeteren communicatie en omgeving daadwerkelijk betrekken. • Binnen de organisaties hiervoor ruimte geven.
Imagoschade bij een eigen windturbine-initiatief in omgeving waterkering	Slechte beeldvorming. Geloofwaardigheid kan worden ondermijnd doordat vergunningsaanvragen voor particuliere NWO-projecten zijn afgewezen. Dit kan ook leiden tot weerstand bij afwijzing van vergunningen voor volgende (NWO) initiatieven.	• Transparante en herleidbare besluitvorming. • Gescheiden interne processen voor initiatiefkant en kant van bevoegd gezag.
Extern bestuurlijk draagvlak blijft achter (Omgevingspartijen).	Gevoeligheid over windturbines kan in provincies erg groot zijn. Sentiment onder de bevolking is negatief. Het ontbreken van maatschappelijk draagvlak kan leiden tot stagnatie in het realiseren van windturbines en kan leiden tot bezwarenprocedures.	• Kanteling aanbrengen in de visie en beeldvorming op duurzame energie door aanpassen externe communicatie: windturbines of rokende schoorstenen? Wat doen we als we straks geen gas meer hebben? Wat is de impact op de economie als we straks geen stroom meer hebben voor de grote industrie? • Voor beperkte draagvlak binnen gemeenten kan bijvoorbeeld de provincie worden ingezet (bestuurlijke ecalatie)
Areaal wordt gereserveerd voor eigen windturbines. Of juist 'weggegeven' aan derden	Imagoschade: waterschap is niet duurzaam. Of juist: geen ruimte meer voor eigen ambitie.	Beleid ontwikkelen over voorrang.
Relatie met de initiatiefnemer		
Marktpartijen kunnen niet tijdig leveren door gebrek aan menskracht (bezien vanuit de rol van de waterkeringbeheerder als initiatiefnemer)	Vertraging	
Onduidelijkheid over de rol van waterschap en Rijkswaterstaat t.o.v. initiatiefnemers.	Projecten blijven hangen omdat rollen van beheerder (publiek) en eigenaar (privaat) niet uit elkaar gehouden worden. Hierdoor worden geen of trage besluiten genomen.	• Goede uitwerking van de rollen en daarbij een duidelijke handreiking geven. • Verwachtingen helder communiceren.
Door ruimte in het waterveiligheidsbeleid te bieden aan ontwikkelingen in het kader van duurzame energie ontstaat er precedentwerking.	• Door het toestaan van een turbine op of nabij een waterkering gaan ook andere partijen, zoals horeca, industrie en recreatie beslag leggen op de waterkeringen. • Er ontstaat een situatie waarin er geen weigeringsgrond om NWO's uit de waterkering te weren of goede sturing op het proces te houden.	• Hoge vergoedingen vragen, zodat het voor andere partijen niet aantrekkelijk is. • In het beleid opnemen dat windturbines (of andere vormen van duurzame energieopwekking) een uitzonderingspositie hebben. • Vasthouden aan basiseisen voor vergunningverlening. • Robuuste toekomstvaste eisen stellen aan ontwerp.
• Veranderend beleid vanuit het kabinet, met name klimaatbeleid EZK; • Regionale energiestrategieën die tot andere afspraken leiden; • Gebrek aan middelen	De regionale energiestrategieën kunnen tot stagnatie leiden, omdat er andere keuzes worden gemaakt (in de zoektocht naar middelen en in het betrekken van de markt)	Goede afstemming en onderbouwing claims, voor zover mogelijk duidelijke keuzes maken
Geen duidelijke keuzes voor het energiebeleid in het energieakkoord	Het plaatsen van windturbines op/nabij waterkeringen vindt geen draagvlak omdat er mogelijk alternatieven zijn. Deze liggen echter ook moeilijk. Grote kans op het ontstaan van een impasse.	• Aansturen op heldere keuzes in het energieakkoord door een proactieve houding van waterschappen en Rijkswaterstaat over de mogelijkheden. De waterbeheerders hebben wat te bieden met het areaal. • Kennisopbouw over de risico's van alternatieven.
Onvoldoende communicatie rondom de reikwijdte van windturbine. Oftewel op welke afstand van de waterkering speelt deze al een rol uit het oogpunt van waterveiligheid.	Door gemeente of provincie is reeds gebied voor windturbinepark aangewezen voordat waterschapsbestuur hiervan op de hoogte is.	Uitbreiden keur met extra beschermingszone gericht op windturbines. Aanhouden van een vuistregel (bijv. 1,05 x tiphoogte van turbine)