



EINDRAPPORT ONDERZOEKSCOMMISSIE PROCESGANG OOSTVAARDERSWOLD

Provinciale Staten provincie Flevoland



september 2012

VOORWOORD

Op 28 maart 2012 besloten Provinciale Staten van Flevoland met algemene stemmen dat het gewenst is een volledig beeld te hebben van de procesgang rond het Oostvaarderswold, een zogenaemde robuuste ecologische verbindingszone tussen de Oostvaardersplassen en het Horsterwold.

Ondanks de vergevorderde voorbereidingen is het tot realisatie van het Oostvaarderswold niet gekomen. Het proces kende een einde nadat het kabinet de steun voor het project introk en de uitspraken van de Raad van State en de bestuursrechter die daar op volgden. Dit heeft veel vragen opgeroepen over procesgang, fasering en besluitvorming rond het Oostvaarderswold.

Dit rapport is het resultaat van het onderzoek waar de Staten toe besloten hebben. De kernvraag is of Provinciale Staten in alle fasen voldoende zijn geïnformeerd om op een juiste manier tot besluitvorming te komen. Doel van dit onderzoek is te komen tot een zo zuiver mogelijke weergave van de relevante feiten, zonder politieke oordeelsvorming.

Om tot een leesbaar verslag te komen, is de procesgang van het Oostvaarderswold omschreven aan de hand van feitencomplexen. Dit vanuit het besef dat relevante feiten niet op zichzelf staan, maar juist samenhangen. De commissie is van mening dat dit rapport een getrouw beeld schetst van het proces rond het project Oostvaarderswold en de relevante feiten.

De leden van de onderzoekscommissie, Statenleden Farid Boundati, Willem Boutkan, Simon Miske, Eduard Plate, Chris Schotman en Sjaak Simonse vertegenwoordigen Provinciale Staten. Het bureau Necker van Naem uit Utrecht is geselecteerd om invulling te geven aan de onderzoeksopdracht van Provinciale Staten. De onderzoekscommissie spreekt haar grote waardering uit voor de wijze waarop in een zeer kort tijdsbestek dit resultaat is neergelegd.

De commissie is tevens dank verschuldigd aan de geïnterviewden met wie de onderzoekers hebben gesproken, binnen en buiten de provincie Flevoland. Een woord van dank is ook op zijn plaats aan Pieter Liedekerken, adjunct griffier van Provincie Flevoland en secretaris van de onderzoekscommissie en Marianne Hoogezand, die hem daarbij ondersteunde.

Michiel Rijsberman
Voorzitter

INHOUDSOPGAVE

1	Aanleiding	7
1.1	Aanleiding	7
1.2	Doelstelling en vraagstelling	7
1.3	Onderzoeksuitvoering	8
1.4	Leeswijzer	8
2	Bevindingen	11
3	Conclusies	15
	Feitencomplexen	17
1	Het begin (2004 - 2006)	19
1.1	Ontwikkeling Rijksbeleid	19
1.2	Decentralisatie rijkstaken via Wet Inrichting Landelijk Gebied (WILG)	20
1.3	Project Middengebied	21
1.4	Publicatie ICMO-rapport (2006)	21
1.5	Omgevingsplan Flevoland	22
1.6	Ondertekenen ILG-bestuursovereenkomst (2007- 2013)	24
2	Planvorming (2007 - december 2009)	27
2.1	Rapport Rekenkamer 'Grip op grote projecten'	27
2.2	Hoofdpijnenakkoord	28
2.3	Alterra	28
2.4	Plan van Aanpak Planvormingsfase Oostvaarderswold	29
2.5	Aankoopstrategieplan groenblauwe zone	31
2.6	Versnelling en gezamenlijk optreden met IPO voor overhevelen hectares	34
2.7	Verordening groenblauwe zone (PS december 2008)	36
2.8	Structuurvisie	37
2.9	Inzicht in kostenraming en dekking	45
2.10	Beschikbaar stellen middelen door provincie	48
3	Vorbereiding realisatie (januari- oktober 2010)	53
3.1	Plan van Aanpak Realisatiefase Deel I	53
3.2	Voorziene financiële tekorten voor realisatie landelijke natuurdoelstellingen	55
3.3	Val van het kabinet-Balkenende IV	56
3.4	Eerste voortgangsrapportage maart 2010	58
3.5	Financiering grondaankopen mei 2010	59
3.6	Behandeling van voortgangsrapportage en financieringsvoorstel in commissie Ruimte	60
3.7	Ontwikkelingen mei 2010	60
3.8	SSK-raming 30 juni 2010	63
3.9	Koepelnotitie Financiën en Uitvoeringsstrategie	63
3.10	Tweede voortgangsrapportage augustus 2010	65

4 Na de brief van Bleker (oktober 2010 - mei 2012)	67
4.1 Regeerakkoord 30 september 2010	67
4.2 Veranderende strategie	67
4.3 Notitie Financiën Oostvaarderswold	69
4.4 Bestuurlijk overleg Rijk en provincie 24 november 2010: Oostvaarderswissel?	69
4.5 Juridisch advies november/december 2010	70
4.6 Vaststellen PiP	73
4.7 Aanpassing ILG-beschikking	74
4.8 Nieuw procesvoorstel risicomanagement januari 2011	74
4.9 Oostvaarderswold 2.0	76
4.10 Strategische risico-inventarisatie 15 maart 2011	77
4.11 Onderhandelingen over Oostvaarderswold 2.0	79
4.12 Opinie AKD en Second opinion Stibbe november 2011 - provincie staat juridisch sterk	82
4.13 Verloop procedure bij de RvS en rechtbank - onderbouwing van het bedrag	83
4.14 Voorstel voor mediation 20 december 2011 - vindt geen doorgang	83
4.15 Decentralisatieakkoord	84
4.16 Inzicht in de stopkosten - € 140 miljoen	85
4.17 Scenario's Oostvaarderswold - voorbereiding uitspraak RvS en rechtbank.	86
4.18 Uitspraak Raad van State - vernietiging van het PiP	87
4.19 Expertmeeting 9 maart 2012 - wens om te komen tot 'nette financiële afronding'	87
4.20 Uitspraak rechtbank Zwolle - rechter verklaart het beroep van de provincie ongegrond	88
4.21 Geen verdere juridische procesgang mei 2012 - PS besluiten niet te procederen	88
 Bijlagen	 91
Bijlage 1. Projectorganisatie	93
Bijlage 2. Selectie relevante feiten	97
Bijlage 3. Geïnterviewde personen	113
Bijlage 4. Gebruikte afkortingen	115

1 AANLEIDING

1.1 Aanleiding

In 2004 is de provincie gestart met het begin van de planvorming voor het project dat Oostvaarderswold is gaan heten. Het beoogt een verbinding te leggen tussen de Oostvaardersplassen en het Horsterwold. De uitspraken van de Raad van State en de bestuursrechter hebben in het voorjaar van 2012 de realisatie in de voorziene vorm vooralsnog onmogelijk gemaakt. Op 7 maart 2012 vernietigde de Raad van State het Provinciale Inpassingsplan Oostvaarderswold, met name omdat de financiële onderbouwing onvoldoende is. Op 22 maart 2012 verwierp de bestuursrechter van de rechtbank Zwolle-Lelystad het beroep dat de Provincie Flevoland had aangetekend tegen het besluit van de minister inzake de Rijksbijdrage aan de realisatie van Oostvaarderswold. Deze beide gerechtelijke uitspraken waren voor Provinciale Staten aanleiding om een onderzoek in te stellen naar de procesgang betreffende het project Oostvaarderswold; daartoe besloten Provinciale Staten bij motie in de Statenvergadering van 28 maart 2012.¹

1.2 Doelstelling en vraagstelling

Doel van het onderzoek is om inzicht te verschaffen in de procesgang van het project Oostvaarderswold. De Statenleden willen, om te beginnen, inzicht in de feiten: welke afspraken zijn er gemaakt met het Rijk? Op basis van welke informatie heeft besluitvorming in Gedeputeerde Staten en Provinciale Staten plaatsgevonden? Over welke informatie beschikten de betrokkenen op welk moment? Dit inzicht in de feiten kan vervolgens leiden tot leerpunten over de rolinvulling van Gedeputeerde Staten en Provinciale Staten in algemene zin en aanbevelingen om deze in de toekomst te verbeteren. Aan het onderzoek lagen zes primaire onderzoeksvragen ten grondslag:

1. Welke afspraken zijn er voorafgaand aan en gedurende het proces gemaakt tussen Rijk, provincie en alle overige betrokkenen en in het bijzonder, hoe is de procesgang verlopen tussen provincie en Rijk en was dit proces passend bij de opgave?
2. Welke besluiten zijn er gedurende het proces door Gedeputeerde Staten en door Provinciale Staten genomen, inclusief de wettelijke basis voor deze besluiten?
3. Op welke wijze en met welke informatie zijn Provinciale Staten gedurende het gehele proces door Gedeputeerde Staten geïnformeerd?
4. Hadden Provinciale Staten bij de afzonderlijke besluitvormingsmomenten alle relevante en/of beschikbare informatie tot hun beschikking?
5. Hebben Provinciale Staten op basis van de aangeboden informatie zich op elk moment van de besluitvorming een goed oordeel kunnen vormen over de diverse risico's gedurende het proces?
6. Hebben Provinciale Staten op basis van de aangeboden informatie hun kaderstellende rol bij elk van de afzonderlijke besluitvormingsmomenten naar behoren kunnen invullen?

¹ Motie 'procesgang Oostvaarderswold', 28 maart 2012, aangenomen 38 stemmen voor, 0 stemmen tegen.

1.3 Onderzoeksuitvoering

Samenstelling onderzoekscommissie

De onderzoekscommissie bestaat uit de Statenleden de heer M. Rijsberman (voorzitter), de heer E. Plate, de heer F. Boundati, mevrouw C. Schotman, de heer S. Miske, de heer S. Simonse en de heer W. Boutkan. Secretaris van de onderzoekscommissie is de heer P. Liedekerken. De onderzoekscommissie is ondersteund door onderzoeksbureau Necker van Naem, dat de feitelijke onderzoekswerkzaamheden uitvoerde. De onderzoekscommissie heeft gedurende dit onderzoek ook een beroep kunnen doen op kennis en expertise van mevrouw prof. mr. A. Blomberg.

Onderzoeksuitvoering

In de periode juni - september 2012 hebben de onderzoekers het onderzoeksmateriaal verzameld. Hiertoe hebben zij gesprekken gevoerd en documenten geanalyseerd. Een overzicht van de gesprekspartners is opgenomen in bijlage 3. Omwille van de onafhankelijkheid hebben de leden van de onderzoekscommissie er voor gekozen om niet bij de interviews aanwezig te zijn. Dat heeft er in geresulteerd dat alle gesprekken gevoerd zijn door één of twee onderzoekers en/of door prof. mr. A. Blomberg. Gesproken is met (oud-) Statenleden, Gedeputeerden en ambtenaren van de Provincie Flevoland. Daarnaast is gesproken met vertegenwoordigers van andere partijen en samenwerkingspartners, te weten de gemeenten Zeewolde en Almere, het Interprovinciaal Overleg (IPO), LTO, Rijkswaterstaat en Staatsbosbeheer. Het Ministerie van EL&I (de rechtsopvolger van het Ministerie van LNV) heeft schriftelijk aan het onderzoeksbureau gemeld dat er geen behoefte bestaat aan gesprekken over de procesgang rond het Oostvaarderswold, omdat alle formele afspraken vastliggen en de provincie beschikt over de gewisselde correspondentie.

Naast interviews is een omvangrijk dossier bestudeerd (onder andere beleidsstukken, besluitvormingsstukken, correspondentie tussen de provincie en onder meer het ministerie van LNV (later EL&I), (externe) onderzoeken en adviezen, juridische uitspraken, media-uitingen). Veelvuldig is gebruik gemaakt van het overzicht van gebeurtenissen zoals het college deze in 'Analyses en scenario's Oostvaarderswold' heeft weergegeven.²

Op 4 en 18 september 2012 heeft de onderzoekscommissie het nu voorliggende onderzoeksrapport besproken en vastgesteld. In week 37 is de ambtelijke organisatie in de gelegenheid gesteld om de rapportage te controleren op feitelijke juistheid. Op 18 september 2012 heeft de onderzoekscommissie het rapport inclusief conclusies definitief vastgesteld.

1.4 Leeswijzer

Opbouw rapport en leeswijzer

Het rapport bestaat uit twee delen. Het eerste deel begint met de onderzoeksverantwoording. Hierin gaat de onderzoekscommissie in op de achtergrond en vraagstelling van het onderzoek en geeft zij een toelichting op de gehanteerde onderzoeksaanpak. In het tweede hoofdstuk duidt zij de feiten die in dit onderzoek zijn aangetroffen. In het laatste hoofdstuk van het eerste deel trekt de onderzoekscommissie haar conclusies.

In het tweede deel vindt u de beschrijving van een viertal feitencomplexen. De onderzoekscommissie heeft deze onderscheiden naar vier perioden:

- Het begin (2004 - 2006)
- Planvorming (2007 - december 2009)
- Voorbereiding realisatie (januari - oktober 2010)
- Na de brief van Bleker (oktober 2010 - mei 2012).

² Analyse en scenario's Oostvaarderswold, april 2012.

De vier feitencomplexen bevatten een feitelijke analyse van de gebeurtenissen in de betreffende periode.³ Zoals gezegd is de commissie op basis van deze feitencomplexen gekomen tot een duiding van het gebeurde (hoofdstuk 2 van deel I) en op basis daarvan vervolgens tot een aantal conclusies (hoofdstuk 3 van deel I).

Beantwoording onderzoeksvragen

De antwoorden op de zes onderzoeksvragen volgen uit de feitencomplexen en het feitenoverzicht of worden geformuleerd in de conclusies:

- Onderzoeksvragen 1 tot en met 3 worden beantwoord in de feitencomplexen.
- Onderzoeksvragen 4, 5 en 6 worden beantwoord in de duiding en conclusies (deel I, hoofdstuk 2 en 3).

³ In bijlage 2 treft u daarnaast nog een overzicht van relevante feiten en gebeurtenissen. Dit overzicht heeft mede geleid tot de reconstructie van de vier feitencomplexen.

2 BEVINDINGEN

Vanaf eind twintigste eeuw heeft het Rijk ingezet op de ontwikkeling van een ecologische hoofdstructuur (EHS) en ook aangegeven waar die verbindingzones kunnen worden gerealiseerd. Dit krijgt onder meer zijn beslag in de Nota Ruimte (2006). De realisatie van de EHS is primair een rijksverantwoordelijkheid, waarvan de uitvoering in handen is gelegd van de provincies. De provincies leggen in ruimtelijke plan-documenten (zoals het Omgevingsplan) de precieze begrenzing van de EHS en de beoogde kwaliteit in natuurdoeltype vast. Het Rijk stelt budgetten beschikbaar voor grondverwerving en inrichting voor een afgesproken aantal hectares. Sinds 2007 zijn deze budgetten gebaseerd op een meerjarige prestatie-afspraken en onderdeel van een brede doeluitkering: het Investeringsbudget Landelijk Gebied (ILG). Het sturingsmodel is vastgelegd in de Wet inrichting landelijk gebied (WILG). De WILG is sterk ingegeven door ervaren belemmeringen bij het effectief realiseren van de EHS. Het uitvoeringsregime van de ILG is meer dan alleen een verantwoordelijkheidsverdeling tussen Rijk en provincies; het is gebaseerd op de filosofie dat doelen in het landelijk gebied (natuur, water, landinrichting, recreatie, landschap en dergelijke) het meest doelmatig en doeltreffend te realiseren zijn door integrale gebiedsgerichte aanpakken. Dit uitgangspunt lag ten grondslag aan de decentralisatie en ontschotting die werden doorgevoerd. Het bracht de provincies naast verantwoordelijkheid voor uitvoering ook beleidsruimte ten gevolge van de financiering op doelstellingenniveau. Uit het rapport van de Algemene Rekenkamer over de EHS blijkt, onder meer, dat het juist de gewenste integraliteit en de gebiedsgerichte aanpak waren die (realisatie van) de EHS complex maakten en er mede debet aan waren dat het behalen van doelen ver achter bleef bij de ambities van de EHS.⁴

Bij het beschikbaar stellen van budgetten gaat het Rijk uit van de hectares die nodig zijn voor het realiseren van de robuuste verbinding. Voor de robuuste verbinding Oostvaardersplassen - Duitsland hebben het Ministerie van LNV en het IPO in 2003 afspraken gemaakt over de uitwerking van de robuuste verbindingen. Voor de robuuste verbinding tussen de Oostvaardersplassen en Duitsland is in totaal 1.250 hectare beschikbaar. De uitwerkingen van de provincies Flevoland en Gelderland beslaan samen 1.850 hectare (1.125 hectare voor Flevoland, 700 hectare voor Gelderland). Dit is dus 600 hectare meer dan in het afspraken-document is overeengekomen. Het ministerie van LNV hecht aan de realisatie van deze robuuste verbinding, maar ziet zich ook gebonden aan het gestelde financiële kader van 1.250 hectare. Om de voortgang van het realisatieproces te waarborgen heeft het Ministerie van LNV toegezegd onderzoek te zullen laten doen naar de (omvang van de) voorgestelde tracés. Dit gebeurt door middel van het Alterra-onderzoek in 2007. Beide provincies en het Ministerie van LNV hebben toegezegd zich aan de uitkomsten van het onderzoek te conformeren. Het beschikbaar stellen van de benodigde middelen door het Rijk dient vervolgens bekrachtigd te worden in de Midterm Review, die wettelijk moet plaatsvinden in 2010.

Binnen de ruimtelijke kaders van het Rijk kreeg Flevoland verplichtingen en verantwoordelijkheden toegekend. De provincie zag, evenals andere provincies, mogelijkheden en aangrijpingspunten om binnen de haar toebedeelde verantwoordelijkheid voor de EHS meerdere opgaven te verbinden aan de rijksopgave voor een ecologische hoofdstructuur. Dit verbinden van opgaven leidt in 2006 tot de grondslagen voor een ambitieus plan voor de ruimtelijke invulling van wat Oostvaarderswold zou gaan heten. De provincie Flevoland neemt als regisseur een grote verantwoordelijkheid voor de realisatie van de voorgenomen ruimtelijke opgaven waarin de EHS wordt gecombineerd met recreatie, waterberging, verkeer, landbouw, wonen en (ook toekomstgerichte) natuurcompensatieverplichtingen. Deze verantwoordelijkheid brengt onder meer de onzekerheid dat realisatie moet plaatsvinden met door meerdere participerende partijen beschikbaar te stellen middelen. Bovendien heeft de provincie Flevoland, daartoe aangespoord door het Ministerie van LNV, de planvorming en de grondverwerving voortvarend aangepakt.

⁴ Algemene Rekenkamer, Rapport 'Ecologische Hoofdstructuur', 2006.

De wijze waarop de provincie de planvorming en (eerste fase van) de realisatie van het Oostvaarderswold heeft vormgegeven, wordt van het begin af aan gekenmerkt door een focus op het creëren van commitment op de inhoudelijke doelen. Illustratief hiervoor is de aard en inhoud van de Samenwerkingsovereenkomst die in 2009 ondertekend wordt. Die overeenkomst maakt inzichtelijk met welke partners Flevoland Oostvaarderswold zal gaan realiseren en aan welke opgave(n) ieder van de partners zich committeert. Er is sprake van een inspanningsverplichting met betrekking tot de beschikbaarheid van de benodigde middelen. Met, en in, de Realisatieovereenkomst moest de dekking worden hard gemaakt. Het commitment van de provincie aan de doelstellingen uitte zich in het voortvarend doorlopen van een ruimtelijk-juridisch traject van een omgevingsplan (2006) tot een structuurvisie (2009) en een Provinciaal Inpassingsplan in 2010 (PiP).

In het licht van de hierboven geschetste ontwikkelingen komt de onderzoekscommissie tot de volgende bevindingen:

- Het omgevingsplan Flevoland dat in 2006 is vastgesteld is in lijn met de doelstellingen van de EHS en de kaders van het Rijksbeleid (zoals neergelegd in onder andere de Rijksnota Ruimte), namelijk gebaseerd op een integrale en gebiedsgerichte aanpak met aandacht voor ecologische verbindingen. De ambities die in de EHS waren vervat zijn nadrukkelijk terug te zien in de plannen van Flevoland met betrekking tot Oostvaarderswold. De EHS blijkt tegelijk een complexe zaak die bovendien niet snel te realiseren valt (zoals vastgelegd in de Rijksnota ‘Natuur voor mensen, mensen voor natuur’).
- Het omgevingsplan is bij meerderheid van stemmen door Provinciale Staten vastgesteld. Bij vaststelling van het plan zijn door Provinciale Staten verschillende risico’s benoemd:
 - geen vastomlijnde groeitaak van Almere (op het moment van besluitvorming heeft Almere de onderhandelingen met het Rijk over de groeiopgave van de stad opgeschort);
 - geen duidelijkheid over de ontsluiting van Almere (zoals een eventuele snelweg A30);
 - er zijn alternatieven voor de wateropgave die per 2015 gerealiseerd moet zijn;
 - de situering van de EHS ligt niet vast en de EHS zal in het huidige tempo niet in 2018 gerealiseerd kunnen worden;
 - het Rijk, de provincies en de gemeenten kunnen maar een beperkt deel van de benodigde middelen op tafel krijgen;
 - er liggen geen 100% harde toezeggingen voor de multifunctionele verbingszone, waardoor niet valt uit te sluiten dat, als het ineens heel slecht zou gaan in Nederland en het Rijk over veel minder geld de beschikking zou hebben, niet alles wat in dit plan staat gerealiseerd zal kunnen worden;
 - het draagvlak voor Oostvaarderswold is onvoldoende in het gebied.
- Met de vaststelling van het omgevingsplan door Gedeputeerde Staten en Provinciale Staten accepteert het provinciebestuur dat er verschillende (financiële) onzekerheden bestaan en blijven bestaan met betrekking tot de realiseerbaarheid van het project Oostvaarderswold, dat een groot ruimtelijk beslag legt en door de beoogde multifunctionaliteit ervan complex is.
- Ook na vaststelling van het omgevingsplan is nog een aantal belangrijke keuzes gemaakt (bijvoorbeeld de prioriteit die aan Oostvaarderswold gegeven is, getuige het Hoofdlijnenakkoord uit 2007) en besluiten genomen (onder meer over het plan van aanpak planvormingsfase in 2007 en de Verordening groenblauwe zone in 2008). Deze besluiten zijn steeds in meerderheid, zo niet unaniem genomen. Unanimititeit geldt bijvoorbeeld voor de structuurvisie in 2009. Deze besluiten mogen het zicht echter niet ontnemen op het feit dat er binnen Provinciale Staten en ook daarbuiten (zoals vanuit LTO) herhaaldelijk kritische geluiden zijn geweest ten aanzien van Oostvaarderswold. Die kritische geluiden hadden zowel betrekking op de wenselijkheid als de omvang en het tempo van realisatie van het project.

- De verwachting dat de financiering geen probleem zal zijn, is herhaaldelijk reden om onzekerheden met betrekking tot de benodigde middelen te accepteren en voortvarend door te zetten. Dit is het geval in april 2009 als blijkt dat er in de stuurgroep twijfels worden geuit over het feit of de dekkingsgraad van 48% voortzetting in het voorziene tempo rechtvaardigt. Dit is opnieuw het geval als in mei 2010 het College van Gedeputeerde Staten aangeeft, tijdens de besluitvorming over de voorfinanciering, vol vertrouwen te zijn dat het niet tot afstel zal komen en het Rijk goed is voor een bijdrage van ruim € 240 miljoen.
- Met name in de communicatie en afstemming met Provinciale Staten geldt dat de verwachting dat de financiering geen probleem zal zijn, leidend was boven de uitkomsten van de risico-inventarisaties dat nog niet alle kosten gedekt waren. Illustratief hiervoor is dat in de SOK en het statenvoorstel waarmee de Structuurvisie en de SOK aan Provinciale Staten zijn voorgelegd, wordt opgemerkt dat de financiële dekking nog niet rond is, en dat dit geregeld zal worden in een realisatieovereenkomst.
- De voortvarendheid van het projectverloop is enerzijds te verklaren door de herhaalde aansporing vanuit het ministerie, ingegeven onder meer door het ICMO-rapport uit 2006, en anderzijds doordat Provinciale Staten er herhaald op hebben aangedrongen de onzekerheid voor agrariërs tot een minimum te beperken. Dit resulteerde onder meer in afspraken ten aanzien van volledige schadeloosstelling en het voortvarend te werk gaan ten aanzien van de verwerving van gronden.
- Begin februari 2010 wordt door de projectorganisatie, en daarnaast ook door Deloitte, het mogelijk wegvallen van een deel van de rijksmiddelen als een hoog risico gezien met een hoge impact op het welslagen van de realisatie van Oostvaarderswold. Begin 2010 volgen meer signalen over problemen met de financierbaarheid van de door het Rijk geformuleerde natuurdoelstellingen, bijvoorbeeld blijkend uit de uitkomsten van een interdepartementaal beleidsonderzoek waaruit een fors tekort blijkt met betrekking tot de voorziene investeringen in de EHS. In dezelfde tijd valt het kabinet-Balkende IV waardoor een grote mate van onzekerheid ontstaat over het politiek-bestuurlijke besluitvormingsproces op rijksniveau. De risicomatrix van Deloitte noch de (maatschappelijke en politieke) signalen vinden hun weg naar de eerste voortgangsrapportage Oostvaarderswold uit april 2010, en zijn evenmin terug te vinden in de informatievoorziening aan Provinciale Staten in het kader van de besluitvorming in mei 2010 over voorfinanciering van grondaankopen door de provincie. Het vertrouwen van Gedeputeerde Staten blijft onverminderd groot, zoals onder meer nadrukkelijk naar voren komt in het Manifest Oostvaarderswold dat begin juni 2010 wordt verspreid.
- In mei en juni 2010 voert het Interprovinciaal Overleg (IPO) in overleg met de provincies de ambtelijke en bestuurlijke voorbereidingen uit op de Midterm Review.⁵ Het financiële perspectief blijkt bijzonder somber met als gevolg dat ook de afspraken over de interprovinciale overheveling van hectares onzeker blijken. De uitvoeringsstrategie van het College van Flevoland blijft gebaseerd op het vertrouwen in de beschikbaarheid van middelen en de hardheid van afspraken op basis waarvan die middelen eerder zijn toegezegd.
- Het najaar 2010 aangetreden kabinet-Rutte heeft, ingegeven door de noodzaak te bezuinigen, besloten geen voortzetting en uitvoering te geven aan toezeggingen en verplichtingen van de Wet ILG. Het is niet gekomen tot de wettelijk voorgeschreven MTR, die voor het kunnen realiseren van het Oostvaarderswold op dat moment (in 2010) cruciaal was. De Rijksoverheid heeft in de (voor de realisatie van het Oostvaarderswold) cruciale tweede helft van 2010 bovendien geen (financiële) oplossing kunnen of willen bieden die voor de Provincie Flevoland voldoende garanties bood om Oostvaarderswold te kunnen realiseren.

⁵ Midterm Review (MTR) is de wettelijk voorgeschreven verplichting te komen tot een tussentijdse aanpassing van de bestuursovereenkomst tussen rijk en provincie. Deze moest in 2010 plaats vinden, maar heeft van rijkswege geen doorgang gevonden.

- De provincie heeft in het najaar van 2010 advies ingewonnen bij AKD Advocaten en Notarissen, een advocatenkantoor met erkende expertise op het terrein van het overheidsprivaatrecht (het grensvlak van het publiek- en privaatrecht) en heeft een jaar later een second opinion laten opstellen over de juridische hardheid van financiële bijdragen van het Rijk aan Oostvaarderswold. Beide adviezen zijn door zeer ter zake deskundigen opgesteld.
- Het advies van AKD (66 pagina's) is gebaseerd op een analyse van de relevante documenten en wetgeving alsmede jurisprudentie omtrent de nakoming van overeenkomsten en afspraken, in het bijzonder wanneer de overheid daarbij is betrokken. De conclusies omtrent de bindendheid van het Rijk aan de afspraken stelen op een uitleg van de bestuursovereenkomst en de schriftelijk vastgelegde nadere afspraken in het licht van de Wet ILG en de totstandkomingsgeschiedenis daarvan. Hoewel er geen precedent is (de zaak is in zoverre uniek), sluiten de uitleg en analyse van AKD aan bij gangbare interpretaties van wet- en regelgeving alsmede van de jurisprudentie en het overeenkomstenrecht. De inhoud van het advies geeft geen redenen waarom de provincie aan de juridische juistheid van het advies had moeten twijfelen.
- Uit de juridische adviezen blijkt dat over een deel van de aanspraken juridisch hard wordt geoordeeld wat inmiddels ook is bevestigd in de uitspraak van de Raad van State en dat er voor het overige goede (juridische) gronden zijn om het Rijk te houden aan de afspraken, met andere woorden nakoming van de bestuursovereenkomst en de nadere afspraken af te dwingen. De precieze omvang van de financieringsverplichting die daaruit voor het Rijk voortvloeit, is echter niet letterlijk in de documenten te lezen. In een dergelijk geval is interpretatie van de overeenkomst en de nadere afspraken nodig in het licht van - in dit geval - de achterliggende wettelijke regeling (inclusief de bedoeling van de wetgever) en de bedoeling van partijen bij het aangaan van de afspraken. Komt men daar onderling niet uit, dan moet de (civiele) rechter beslissen. Deze exercitie heeft niet plaatsgevonden, zodat - in het kader van dit onderzoek - geen sluitend oordeel kan worden gegeven over de juistheid van het vertrouwen van de provincie.
- In het feit dat het uiteindelijke oordeel over de mate van bindendheid aan de rechter is, zit een inherente onzekerheid (inhoudelijk en temporeel). Bovendien geldt een onzekerheid ten aanzien van de politiek-bestuurlijke hardheid van afspraken. Die laatste zegt iets over de bereidheid tot nakoming van die afspraken en is daarmee ook van invloed op de juridische onzekerheid. Beide onzekerheden hebben niet geresulteerd in het voortdurend en gericht in kaart brengen van mogelijke gevolgen bij verschillende scenario's.
- De focus van het provinciebestuur bleef in 2010 gericht op de realisatie van het project Oostvaarderswold inclusief de volledige voorziene financiering van rijkswege. Hoewel vanaf vaststelling van de Structuurvisie was voorzien in de mogelijkheid van het, afhankelijk van beschikbare middelen, gefaseerd realiseren van Oostvaarderswold, gaat het College niet eerder dan begin 2011 op zoek naar alternatieven voor realisatie van Oostvaarderswold. Omdat onderhandelingen over de rijksbijdrage echter niet tot overeenstemming leiden, slaagt de provincie er niet in tot een financierbaar alternatief te komen.

3 CONCLUSIES

Het Ministerie van Economische Zaken, Landbouw & Innovatie (rechtsopvolger van het Ministerie van LNV) heeft geen medewerking verleend aan dit Statenonderzoek. Aangezien politiek en ambtelijk betrokkenen vanuit het ministerie niet konden worden bevraagd, kan de onderzoekscommissie slechts tot op zekere hoogte conclusies verbinden aan de opstelling en handelwijze van het Rijk.

De commissie stelt vast dat de provincie meerjarig op basis van doelen en verplichtingen voortkomend uit rijksbeleid gewerkt heeft aan de realisatie van Oostvaarderswold en ook meermaals is aangespoord tot voortvarendheid vanuit het Rijk. Het werken aan de realisatie van Oostvaarderswold geschiedde in het volste vertrouwen dat de Rijksoverheid de realisatie daadwerkelijk en voor een zeer belangrijk deel zou financieren.

De Rijksoverheid heeft, ingegeven door de noodzaak te bezuinigen, in 2010 (na installatie van het kabinet-Rutte) besloten geen voortzetting en uitvoering te geven aan verplichtingen van de (W)ILG. Het is onder meer in 2010 niet gekomen tot de wettelijk voorgeschreven Midterm Review (MTR).

De commissie stelt vast dat deze MTR cruciaal was voor het kunnen realiseren van het Oostvaarderswold. De commissie stelt bovendien vast dat de Rijksoverheid in de cruciale tweede helft van 2010 geen (financiële) oplossing heeft kunnen of willen bieden, die voor de Provincie Flevoland voldoende garanties bood om het Oostvaarderswold te realiseren.

Op basis van de feitencomplexen, de bevindingen en hetgeen hierboven staat geformuleerd, concludeert de onderzoekscommissie het volgende over de besluitvormingsprocessen met betrekking tot het project Oostvaarderswold:

- 1 Het is te begrijpen, en het getuigt ook van bestuurlijke visie en ondernemingszin, dat ambities en inhoudelijke doelen leidend zijn geweest bij het realiseren van Oostvaarderswold. De provincie Flevoland heeft vanaf de vaststelling van het Omgevingsplan in 2006 voortvarend ingezet op het bijeenbrengen van partners die Oostvaarderswold konden realiseren.
In het leggen van verbindingen met tegenstanders van Oostvaarderswold in de voorgestelde vorm, onder andere een groot deel van de agrariërs in Flevoland, is de provincie echter onvoldoende geslaagd. Ook het risico dat daar vanuit ging ten aanzien van het verliezen van (politiek) draagvlak in de provincie is onvoldoende onderkend.
- 2 Gedeputeerde Staten hebben vanaf het begin ingezet op het verkrijgen van commitment. Commitment op ambities en inhoudelijke doelen biedt niet de zekerheid dat de noodzakelijke middelen ook zullen worden opgebracht, zeker niet bij een project waarbij meerdere partijen met verschillende belangen meerjarig een verbintenis moeten aangaan. Dit gegeven brengt de voortdurende verantwoordelijkheid met zich mee, te monitoren en af te wegen in hoeverre (de hardheid van) toegezegde middelen rechtvaardigen om vast te houden aan gestelde ambities en/of het tijdpad waarbinnen deze ambities gerealiseerd zullen worden. Aan deze verantwoordelijkheid is niet constant en niet altijd in voldoende mate invulling gegeven door de verantwoordelijke bestuurders. De ambitie om Oostvaarderswold in de beoogde omvang en uiterlijk in 2014 te realiseren, was leidend en dat heeft ertoe geleid dat de provincie veel verplichtingen is aangegaan en daarmee financiële risico's is gaan lopen. Die financiële risico's zijn in de jaren 2009 en 2010 onvoldoende in kaart gebracht.

- 3 In 2010 zijn er diverse signalen dat de rijksbijdrage mogelijkserwijs onder druk komt te staan. Op dat moment voeren Gedeputeerde Staten een strategie die erop is gericht voortvarend door te gaan om zodoende voldongen feiten te creëren zodat een 'point of no return' wordt gemarkeerd. Dit is een strategie die andere risicobeheersmaatregelen uitsluit, omdat bij het openbaar worden van alternatieven deze strategie wordt ondermijnd. Alternatieven zijn mede daarom in een te laat stadium en onvoldoende breed verkend en gedeeld met Provinciale Staten. Wat de financiële risico's waren van het onverhoopt niet of niet volledig of in een andere vorm doorgaan van Oostvaarderswold, en hoe daarop te anticiperen, heeft daardoor in 2010 en 2011 in onvoldoende mate het bestuurlijk handelen en het daarbij passende risicomanagement bepaald.
- 4 Provinciale Staten zijn door Gedeputeerde Staten niet voldoende meegenomen in de gekozen strategie van het voortvarend werken voorbij een 'point of no return' noch in de motivatie achter deze strategie. Evenmin zijn Provinciale Staten voldoende op de hoogte gebracht van de risico's die ermee waren verbonden. Richtinggevend voor het handelen van Gedeputeerde Staten ten aanzien van de informatievoorziening aan Provinciale Staten waren in plannen van aanpak vastgelegde afspraken over het (moment van) opleveren van producten zoals voortgangsrapportages. Gedeputeerde Staten zijn echter te weinig voortvarend en te weinig volledig geweest om Provinciale Staten te informeren over externe signalen (die op grote risico's voor de gekozen realisatiestrategie wezen en daarmee ongunstig waren met betrekking tot de realiseerbaarheid van Oostvaarderswold). Daar komt bij dat Gedeputeerde Staten zich onvoldoende hebben ingespannen deze signalen in samenhang te communiceren. Provinciale Staten zijn daardoor niet op alle momenten in voldoende mate in staat gesteld te kunnen oordelen over keuzes, risico's en mogelijke consequenties daarvan.
- 5 Provinciale Staten hebben op verschillende momenten tijdens het politiek-bestuurlijke besluitvormingsproces bedenkingen en kritische kanttekeningen ingebracht, maar hebben daar onvoldoende gevolg aan gegeven. Ook hadden Provinciale Staten scherper moeten zijn op de wijze waarop Gedeputeerde Staten zijn omgegaan met ingebrachte bedenkingen en kritische kanttekeningen. Provinciale Staten hadden, op basis van signalen die er waren, moeten doorvragen, informatie moeten vragen en onderbouwing moeten afdwingen. Provinciale Staten hadden met andere woorden meer invulling moeten geven aan hun controlerende rol.
- 6 Dit onderzoek naar het project Oostvaarderswold leert ten slotte dat er geen generieke afspraken bestaan met betrekking tot het informeren van Provinciale Staten (zoals een Handvest Actieve Informatieplicht). Afspraken over planning en aard en soort van informatie die naar Provinciale Staten moeten zijn vastgelegd in een project specifiek plan van aanpak. Er is bovendien een handelwijze ontstaan die er in heeft geresulteerd dat Statencommissies in belangrijke mate optraden als waren zij de Provinciale Staten. Dit tezamen veroorzaakt onduidelijkheid over de vereisten die worden gesteld aan de te verstrekken informatie en komt het besluitvormingsproces niet ten goede.

FEITENCOMPLEXEN

1 HET BEGIN (2004 - 2006)

1.1 Ontwikkeling Rijksbeleid

In het Natuurbeleidsplan (NBP) uit 1990 van het Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV) is het concept van de Ecologische hoofdstructuur (EHS) geïntroduceerd. De EHS heeft als doel om een robuust landelijk samenhangend netwerk van natuurgebieden te ontwikkelen dat voldoende leefruimte biedt voor behoud van karakteristieke soorten en waarden voor de Nederlandse natuur. De Ecologische hoofdstructuur bestaat uit kerngebieden, natuurontwikkelingsgebieden en verbindingzones. De verbindingzones moeten voldoende beschutting bieden aan soorten om de oversteek van het ene naar het andere kerngebied te maken. Op een overzichtskaart in het NBP is een pijl zichtbaar van (globaal) de Oostvaardersplassen richting Harderwijk. De betekenis van de pijl is een 'nieuw te ontwikkelen of te versterken verbindingzone'. Een bevestiging van de wens van een EHS is gemaakt in het Structuurschema Groene Ruimte (SGR) uit 1995.

Nota 'Natuur voor mensen, mensen voor natuur'

In juli 2000 verschijnt de Nota 'Natuur voor mensen, mensen voor natuur' met als ondertitel: Nota natuur, bos en landschap in de 21e eeuw. In de nota schetst het kabinet de aanpak van het natuurbeleid voor de komende tien jaar. De nota bouwt heel nadrukkelijk voort op het EHS-concept, dat als het belangrijkste succes van de afgelopen tien jaar is benoemd. Tegelijk zijn er problemen gemarkeerd bij de realisatie van de EHS: 'De huidige beleidsinspanningen zijn onvoldoende om de Ecologische Hoofdstructuur op tijd en met voldoende kwaliteit te realiseren. (...) De ruimtelijke samenhang van gebieden is beperkt'⁶. Even verder in het rapport wordt de balans opgemaakt en, onder meer, gesteld: 'De realisatie van de Ecologische Hoofdstructuur met kracht voortzetten en op onderdelen versterken'⁷. Een uitwerking hiervan staat in het deel 'Strategische hoofdlijnen' van de nota waarin vijf perspectieven worden geschetst die gezamenlijk en in samenhang uitwerking geven aan het natuurbeleid. Eén van die vijf perspectieven heet Groot(s)-Natuurlijk⁸. Daarin staat als perspectief: 'In 2020 ligt er een aaneengesloten netwerk van kwalitatief hoogwaardige natuurgebieden. Dit vormt de ecologische en recreatieve ruggengraat van Nederland. Het versnipperde natuurnetwerk van het einde van de twintigste eeuw wordt langzaam omgevormd tot een ecologisch robuust functionerend netwerk, waar rust, ruimte en ongereptheid wordt ervaren. Edelherten kunnen inmiddels vrijelijk van de Veluwe naar de Oostvaardersplassen en de Rijn, otters zwemmen van de Biesbosch naar het Lauwersmeer, in het kielzog gevolgd door sportieve Randstedelingen die per kano en per fiets de Hollandse Waterlinie verkennen. Ook de aansluiting met het Europese ecologische netwerk is goed.' Volledige realisatie van de EHS is voorzien in 2018. Een belangrijke maatregel om het speerpunt van intensivering van de EHS te bewerkstelligen, is door op een aantal plaatsen te investeren in zogenoemde robuuste verbindingen⁹. Op de meest kritieke plekken zijn hoogwaardige en robuuste groene verbindingen tot stand gebracht of in ontwikkeling. Het gaat hier om groene slagaders, die in hoge mate bijdragen aan de kwaliteit van natuur, landschap en recreatie. Een tweede speerpunt is de nadruk die het Rijk legt op een integrale aanpak op gebiedsniveau (namelijk: inzetten op een ontwerp- en ontwikkelingsgerichte landschapsstrategie die rode, groene, blauwe en grijze functies onderling verbindt, waarbij provincies de meest voor de hand liggende regisseurs van het proces van gebiedsgericht werken zijn).

⁶ Zie Nota 'Natuur voor mensen, mensen voor natuur' paragraaf 2.2 op pag. 13.

⁷ Zie Nota 'Natuur voor mensen, mensen voor natuur' paragraaf 2.2 op pag. 16.

⁸ Zie Nota 'Natuur voor mensen, mensen voor natuur' paragraaf 2.2 op pag. 22.

⁹ Zie Nota 'Natuur voor mensen, mensen voor natuur' paragraaf 2.2 op pag. 18.

De kern van de nota is daarmee het inzetten op gebiedsgericht werken en het creëren van robuuste verbindingen.

Nota Ruimte 2006

Op 23 april 2004 stelt de ministerraad zijn versie vast van de Nota Ruimte en biedt deze aan voor parlementaire behandeling. Op 17 mei 2005 stemt de Tweede Kamer in met de Nota Ruimte en op 17 januari 2006 de Eerste Kamer. Op 27 februari 2006 is de Nota Ruimte (deel 4) definitief. Nog nadrukkelijker dan in de nota 'Natuur voor mensen, mensen voor natuur' ligt de nadruk op het combineren van functies en op ontwikkeling. Hoofddoel van het nationaal ruimtelijk beleid is om ruimte te scheppen voor de verschillende ruimtevrugnende functies in Nederland. Naast deze op gebiedsgerichte, integrale ontwikkeling besluit het Rijk in de Nota Ruimte tot een sterke prioritering van bepaalde ecologische verbindingen: de robuuste ecologische verbindingen. De onderbouwing luidt als volgt: 'De verwachte klimaatverandering zal gevolgen hebben voor de natuur en de soortensamenstelling in Nederland. Zuidelijke soorten zullen hun opwachting maken aan onze grenzen, bestaande inheemse soorten zullen noordwaarts trekken. Om deze verschuiving door te geleiden is het van belang ecosystemen aan elkaar te koppelen. De huidige, netto EHS is te versnipperd en onvoldoende samenhangend om als robuust systeem te kunnen functioneren en om de verwachte klimaatsveranderingen op te kunnen vangen.'

In de definitieve versie staat dat het Rijk, samen met partners, onderzoekt welke verbindingen noodzakelijk en haalbaar zijn.¹⁰ Dit onderzoek is om de ruimtelijke samenhang van de EHS op nationaal en internationaal niveau te verbeteren. Het onderzoek richt zich op 13 verbindingen. Nummer 8 is de verbinding Oostvaardersplassen - Veluwe - Duitsland. De formulering in de definitieve versie is anders dan in de eerdere versies van de Nota Ruimte. Toen werd namelijk niet gesproken over het onderzoeken van bepaalde verbindingen maar over het realiseren ervan. Over de verantwoordelijkheden tussen overheden staat dat de rijksinzet zich beperkt tot het beschikbaar stellen van de middelen voor de realisatie van de robuuste ecologische verbinding Oostvaardersplassen - Veluwe en het beoordelen van de vraag of het geheel ecologisch gaat functioneren. De provincie is verantwoordelijk voor de aanwijzing van het gebied en de uiteindelijke realisatie. De precieze aanwijzing van het gebied wordt aangeduid als 'netto begrenzen' en provincies moeten die begrenzing uiterlijk in 2008 maken.

1.2 Decentralisatie rijkstaken via Wet Inrichting Landelijk Gebied (WILG)

Op 1 januari 2007 treedt de Wet Inrichting Landelijk Gebied (WILG) in werking, en daarmee ook het Investeringsbudget Landelijk Gebied (ILG). De Wet en het budget vormen het resultaat van de gezamenlijk opgepakte wens in 2003 van de ministeries van LNV, VROM en V&W, en de koepelorganisaties van provincies (IPO), gemeenten (VNG) en waterschappen (UvW) om slagvaardiger op te treden bij de inrichting van het landelijk gebied. Als uitwerking hiervan sluiten het Rijk en elke afzonderlijke provincie zogenoemde ILG-overeenkomsten met afrekenbare prestatieafspraken over welk deel van de rijksdoelen in de zevenjarige periode door de provincie wordt gerealiseerd en welk rijksbudget daarvoor beschikbaar is. Het oogmerk van de introductie van het ILG (een budget dat verscheidene eerdere regelingen bundelt) en de wet is dat de rijksdoelen voor de fysieke inrichting van het landelijk gebied (zoals genoemd in de Nota Ruimte en de voorgangers hiervan) op een effectiever wijze worden gerealiseerd. Hieruit volgt dat de realisatie vanaf 2003 nog niet effectief genoeg plaatsvindt (een vaststelling die ook in juli 2000 was gemaakt in de Nota 'Natuur voor mensen, mensen voor natuur') en dat nog steeds de wens bestaat om bepaalde robuuste ecologische verbindingen en integraal gebiedsontwikkend beleid (speerpunten uit de Nota Ruimte) te realiseren.

¹⁰ Nota Ruimte pagina 112-113.

1.3 Project Middengebied

Op 11 maart 2004 stellen Provinciale Staten de bestuursopdracht Omgevingsplan Flevoland 2006 vast. Een projectcommissie gaat met de voorbereidingen aan de slag en gekozen is voor een interactieve werkwijze (een uitwerking hiervan is dat zogenoemde burgerjury's zijn geraadpleegd).

Project Middengebied (2005)

In augustus 2005 verschijnt het definitieve startdocument Middengebied, dat op 6 juli 2005 is besproken in de commissie Ruimte. In het project Middengebied werken de Provincie Flevoland, de gemeenten Almere, Lelystad en Zeewolde, het waterschap Zuiderzeeland en het Rijk samen. Het Middengebied is een grootschalig gebied ten oosten van Almere in Zuidelijk Flevoland met verschillende karakteristieken: de Oostvaardersplassen, het stedelijk gebied van Almere, het Horsterwold met aansluitend de kern Zeewolde en centraal in het midden een grootschalig landbouwgebied. Het Middengebied kent verschillende opgaven en een brede taxatie is dat de druk op het gebied zal toenemen. Voorbeelden van opgaven zijn de groei van woningen (met name Almere), groei van de Luchthaven Lelystad, groei van recreatie, veranderingen in infrastructuur (eventuele aanleg A30), realisatie van een robuuste verbinding, een waterbergingsopgave en ruimteclaims voor landbouw. Deze opgaven zijn benoemd en van de precieze omvang zijn taxaties gemaakt aan de hand van scenario's. Doel van het project Middengebied is om de geformuleerde opgaven dusdanig op te lossen dat de kwaliteit van het Middengebied als geheel zo groot mogelijk is. In het startdocument staat dat 'dat cruciaal is om tot een goede overgang van stad naar platteland te komen en welke combinaties van functies mogelijk zijn. Waterberging, natuur, recreatie en het creëren van bijzondere woon- en werkmilieus zouden daar geïntegreerd moeten plaatsvinden.' In het document staan de dwarsverbanden tussen de (sectorale) opgaven van wonen en werken, natuur en landschap, recreatie, verkeer, landbouw en water centraal. Specifiek voor de opgave Natuur en Landschap is in het startdocument als uitgangspunt de aanleg van een robuuste verbinding door het Middengebied genomen bij wijze van schakel in de robuuste ecologische verbinding Oostvaardersplassen - Veluwe - Duitsland.

Het startdocument gaat, geheel in lijn met de Nota 'Natuur voor mensen, mensen voor natuur' en de Nota Ruimte (waarvan op dit moment de parlementaire behandeling loopt, dus die nog niet definitief is) uit van prioriteit voor integraal/multifunctioneel gebiedsgericht werken en voor robuuste ecologische verbindingen. Uit het startdocument blijkt ook dat het uitgangspunt van LNV is om de verbinding uiterlijk 2018 te realiseren maar bij voorkeur eerder.

1.4 Publicatie ICMO-rapport (2006)

De grote sterfte onder de grote grazers (Heckrunderen, Koninkpaarden en edelherten) in de winter van 2004/2005 is voor het Ministerie van LNV aanleiding om in 2006 het ICMO (International Committee on the Management of large herbivores in the Oostvaardersplassen) om advies te vragen. In juni 2006 publiceert het ICMO het rapport 'Reconciling nature and human interests'. Het is een adviesrapport op verzoek van het Ministerie van LNV. Een van de adviezen is om de 'ecological corridor' naar het Horsterwold zo snel mogelijk te realiseren en deze open te stellen voor de grote grazers. De Minister van LNV sluit zich aan bij het advies om de Robuuste Verbinding zo snel mogelijk te realiseren en deze naast edelherten ook open te stellen voor Koninkpaarden en Heckrunderen.

1.5 Omgevingsplan Flevoland

In 2006 wordt het Omgevingsplan vastgesteld. In dit Omgevingsplan wordt het integrale omgevingsbeleid van de provincie Flevoland verwoord. Het plan is gericht op de periode 2006-2015, met een doorkijk naar 2030. In hoofdstuk 6 van het Omgevingsplan wordt ingegaan op zeven speerpuntgebieden. Het tweede speerpunt is Oostvaarderswold. De term Middengebied komt in het Omgevingsplan niet meer voor. Het speerpunt Oostvaarderswold domineert de besluitvormende behandeling van het Omgevingsplan. Dat blijkt bijvoorbeeld uit het feit dat de publieke tribune massaal is gevuld (vooral met tegenstanders van Oostvaarderswold), maar ook uit het verloop en de agenda van de besluitvormende vergadering.

In het Omgevingsplan staat de beleidsopgave Oostvaarderswold omschreven als: ‘Realiseren van een groenblauwe zone als basis voor de verdere versterking in het gebied, waarin een aantal opgaven worden ingevuld: realisatie van een robuuste verbingszone voor edelherten in 2018, oplossen van de wateropgave voor 2015, realisatie van een recreatieve opgave en een goede overgang van de stad naar het platteland, oplossing rond de Vogel- en Habitat-richtlijn in relatie met woon- en werkontwikkelingen in Zuidelijk Flevoland en andere (bos) compensatie voor stedelijke ontwikkelingen.’¹¹ Op het moment van deze behandeling in Provinciale Staten is de Nota Ruimte definitief. In die nota vormden integrale ontwikkeling van ruimtedragende functies én robuuste ecologische verbindingen, belangrijke speerpunten. Deze speerpunten komen expliciet terug in de beschrijving van Oostvaarderswold, zoals:

‘In navolging van het Rijk kiest ook de provincie voor een prioritering in ecologische verbindingen. De robuuste ecologische verbinding Oostvaardersplassen - Veluwe heeft daarbij de hoogste prioriteit. Deze verbinding kan alleen gerealiseerd worden als sprake is van een samenhangend pakket met de verstedelijking van Almere, de realisatie van uitloopgebied voor Almere en de opgave voor waterberging. De robuuste ecologische verbinding is daarom onderdeel van de groenblauwe zone Oostvaarderswold.’¹² Een andere omschrijving in het Omgevingsplan luidt als volgt: ‘Het Oostvaarderswold heeft een totale oppervlakte van 1950 hectare met daarin een combinatie van verschillende opgaven van recreatie, natuur (ook als fourageergebied), waterberging en extensieve landbouw, plus ruimte voor compensatie ten behoeve van de stedelijke uitbreiding van Almere’.¹³

Risicoanalyse

Het Omgevingsplan is een beleidsplan en bevat geen risicoanalyse. De essentie is het benoemen van integrale, ruimtelijke doelen voor de Provincie Flevoland inclusief een ruimtelijke reservering. Anders dan bijvoorbeeld in het startdocument Middengebied, zijn onzekerheden niet nader beschreven. De notulen van de Statenvergadering 2 november 2006 geven wel een beeld van de risico's van Oostvaarderswold (evengoed als dat overigens de kansen naar voren zijn gebracht, die ook in het Omgevingsplan zijn benoemd, namelijk de kans om tot multifunctionaliteit in Zuidelijk Flevoland te komen). Naar voren gebrachte risico's en de uitingen van tegenstanders maken duidelijk dat het onderwerp Oostvaarderswold een beladen en controversieel onderwerp is in de provincie. De strekking van ingebrachte risico's en bezwaren zijn:

- geen vastomlijnde groeitaak van Almere (op het moment van besluitvorming heeft Almere de onderhandelingen met het Rijk over de groeiopgave van de stad opgeschort);
- geen duidelijkheid over de ontsluiting van Almere (zoals een eventuele snelweg A30);
- er zijn alternatieven voor de wateropgave die per 2015 gerealiseerd moet zijn;

¹¹ Omgevingsplan Oostvaarderswold pag. 198.

¹² Omgevingsplan Oostvaarderswold pag. 131-132; ‘De provincie is net als het Rijk van mening dat een aanwijzing van de groenblauwe zone Oostvaarderswold als Natura 2000 gebied ongewenst is.’, pag. 164.

¹³ Omgevingsplan Oostvaarderswold pag. 167.

- de situering van de EHS ligt niet vast en de EHS zal in het huidige tempo niet in 2018 gerealiseerd kunnen worden;
- het Rijk, de provincies en de gemeenten kunnen maar een beperkt deel van de benodigde middelen op tafel krijgen;
- er liggen geen 100% harde toezeggingen voor de multifunctionele verbingszone, waardoor niet valt uit te sluiten dat als het ineens heel slecht zou gaan in Nederland en het Rijk over veel minder geld de beschikking zou hebben, niet alles wat in dit plan staat gerealiseerd zal kunnen worden;
- het draagvlak onder belanghebbenden is niet voldoende.

Besluitvorming Omgevingsplan

Op 2 november 2006 stellen Provinciale Staten het Omgevingsplan Flevoland 2006 vast. Tijdens de vergadering is een motie ingediend om de besluitvorming uit te stellen vanwege teveel onduidelijkheden. Deze motie haalt het niet (37 tegen, 9 voor). Argumenten zijn om eerst zekerheid te krijgen over de groeitaak en ontsluiting van Almere, de situering van de EHS en over de financiering ervan én alleen tot uitvoering van het Oostvaarderswold over te gaan als voldaan is aan het verkrijgen van voldoende draagvlak.

Door de collegefracties van VVD, PvdA en CDA is een amendement ingediend over de locatie en ruimtelijke reservering van het Oostvaarderswold. Dit amendement is bij stemming aanvaard. In voorbereiding op het Omgevingsplan is naar aanleiding van de strategische milieubeoordeling gesproken over verschillende alternatieve locaties en tijdens de vergadering hebben Provinciale Staten een keuze gemaakt via een nieuw alternatief, namelijk: 'De groenblauwe zone komt aan beide zijden van het Adelaarsweg-tracé met een begrenzing van ongeveer 875 meter ten zuidwesten en ruim 500 meter ten noordoosten van het Adelaarsweg-tracé.' Bovendien is aangegeven dat het gewenst is om aansluitend hierop nog 300 hectare aanvullend aan te wijzen. Aan die aanvullende hectares moet binnen vijf jaar invulling worden gegeven omdat na vijf jaar het zoekgebied verval. Via dit amendement en het vaststellen van het Omgevingsplan heeft de provincie Flevoland de ruimtelijke reservering gemaakt voor een multifunctionele verbingszone. Daarmee is ook de netto begrenzing gemaakt voor de robuuste ecologische verbinding Oostvaardersplassen - Veluwe, waarom het Rijk in de Nota Ruimte heeft gevraagd.

De besluitvorming over het Omgevingsplan markeert het eerste formele besluit over het Oostvaarderswold (met name het integrale doel en de ruimtelijke reservering) en de start van het projectmatig concretiseren van de speerpuntgebieden. Het Omgevingsplan betekent het einde van de initiatieffase van Oostvaarderswold en de start van de planvormingsfase. In de planvormingsfase staan centraal (aldus het Plan van Aanpak): de organisatie van de samenwerking, de vormgeving van de integrale gebiedsontwikkeling en de financiering van de opgaven.

Grondaankopen - volledige schadeloosstelling

Kort na de besluitvorming over het Omgevingsplan komen er diverse verkoopverzoeken binnen van boeren die op korte termijn duidelijkheid willen over hun toekomst. De provincie wil aan deze wens tegemoet komen. Om die reden besluit de provincie om de aanvullende middelen in te zetten voor volledige schadeloosstelling. Op 10 oktober 2006 laten Gedeputeerde Staten per brief aan de boeren die zich tot dan toe gemeld hebben weten dat zij de gronden in de groenblauwe zone tegen volledige schadeloosstelling zullen verwerven. Deze volledige schadeloosstelling wil de provincie niet alleen realiseren voor de boeren in de groenblauwe zone, maar voor alle agrariërs in dit gebied. Door op korte termijn boeren volledig schadeloos te stellen, wil de provincie voorkomen dat de boeren die vanaf het begin meewerken, benadeeld worden ten opzichte van boeren die zich blijven verzetten.

Het Ministerie van LNV en de provincie Flevoland hebben begin december 2006 vastgesteld dat normaal gesproken pas een volledige schadeloosstelling zou worden betaald op 1 januari 2011. Het Ministerie van LNV heeft aangegeven dat het bereid is het ICMO advies te vertalen naar een versnelde aanleg van 2 jaar. Bij een verbindingszone van 1.125 hectare bedraagt het extra bedrag voor de versnelling voor volledige schadeloosstelling maximaal € 18,6 miljoen. Het ministerie financiert hiervan € 16,4 miljoen. Het College van Gedeputeerde Staten heeft aangegeven dat het bereid is om de andere twee jaar de extra kosten van de volledige schadeloosstelling op zich te willen nemen, de kosten bedragen hiervoor € 2,2 miljoen.

Hiermee wordt tevens bereikt dat voor alle verwervingen in het gebied dezelfde uitgangspunten van een volledige schadeloosstelling gelden. Aan het besluit voor volledige schadeloosstelling is onder meer de instemming van Provinciale Staten verbonden. Op 12 april 2007 stemmen de Staten in met de volledige schadeloosstelling.¹⁴

1.6 Ondertekenen ILG-bestuursovereenkomst (2007- 2013)

Op 1 januari 2007 treedt de Wet Inrichting Landelijk Gebied (WILG) in werking. Op 18 december 2006 krijgt de bestuursovereenkomst zijn beslag door ondertekenen door het Rijk en de provincie Flevoland van de bestuursovereenkomst ILG 2007-2013. In deze overeenkomst is onder meer vastgelegd de hoogte van het door het Rijk ter beschikking gestelde budget voor het realiseren van de doelen van gebiedsgericht beleid van het Rijk en daaraan gerelateerde prestaties. De eerste beschikking van het Ministerie van LNV volgt op 19 december 2006 en betreft een bedrag van € 48.026 miljoen.

Het budget kan gedurende de zevenjarige ILG-periode door de provincie flexibel worden ingezet zonder schotten tussen doelen of begrotingsjaren. De provincie heeft daarmee binnen de ILG-afspraken alle ruimte om de uitvoering te organiseren op maat van de gebieden.¹⁵

Op 28 november 2007 ontvangt de provincie van het Rijk de aangepaste beschikking met betrekking tot de middelen zoals die conform de Bestuursovereenkomst beschikbaar zijn gesteld ten aanzien van het ILG-budget uit de LNV-begroting voor de ILG-bestuursovereenkomst.¹⁶ In totaal verstrekt de minister een investeringsbudget van € 48.423.980.¹⁷ Dit zal als volgt verdeeld worden over een aantal tranches:

2007	€ 6.479.000
2008	€ 6.872.820
2009	€ 6.817.601
2010	€ 7.319.916
2011	€ 6.949.043
2012	€ 7.041.724
2013	€ 6.943.867 ¹⁸

¹⁴ PS-besluit ,12 april 2007.

¹⁵ Investeringsbudget Landelijk Gebied Bestuursovereenkomst 2007-2013 tussen het Rijk en de Provincie Flevoland, 18 december 2006, pag. 2.

¹⁶ Aangepaste beschikking toekomen waarmee het ILG-budget vanuit de LNV-begroting overeenkomstig de ILG-bestuursovereenkomst en het bepaalde in artikel 8, eerste lid van de Wet inrichting Landelijk Gebied aan de provincie ter beschikking wordt gesteld, 28 november 2007.

¹⁷ De wijziging was gevolg van de loon- en prijscompensatie en als gevolg van enkele wijzigingen op de BTW-afdracht. Voor de provincie Flevoland gaat het hiermee om een extra rijksbijdrage van € 397.719 ten opzichte van de oorspronkelijke ILG-beschikking uit 2006.

¹⁸ De wijziging was gevolg van de loon- en prijscompensatie en als gevolg van enkele wijzigingen op de BTW-afdracht. Voor de provincie Flevoland gaat het hiermee om een extra rijksbijdrage van € 397.719 ten opzichte van de oorspronkelijke ILG-beschikking uit 2006.

De ILG-beschikkingen worden jaarlijks aangepast en bijgesteld:

ILG-beschikking 2008 € 53.092.047 ¹⁹

ILG-beschikking 2009 € 81.531.617 ²⁰

ILG-beschikking 2010 € 81.531.617

De stijging van de beschikbare middelen tussen 2008 en 2009 is het gevolg van de garantstelling van het ministerie ad € 27,7 miljoen voor de volledige schadeloosstelling (zie ook de passage over de garantstelling door Ministerie van LNV, paragraaf 2.8 Structuurvisie).

¹⁹ Aangepaste ILG-beschikking 2008, Ministerie van LNV aan college van GS Flevoland, 23 december 2008.

²⁰ Aanpassingen ILG-bestuursovereenkomst 2009, Ministerie van LNV aan college van GS Flevoland 3 november 2009.

2 PLANVORMING (2007 - DECEMBER 2009)

2.1 Rapport Rekenkamer 'Grip op grote projecten'

Op 19 maart 2007 publiceert de Randstedelijke Rekenkamer het rapport 'Grip op grote projecten'.²¹ Hierin beschrijft de Rekenkamer hoe Provinciale Staten hun rol uitoefenen bij de kaderstelling, sturing, controle en verantwoording van grote projecten. De Rekenkamer stelt vast dat het provinciebestuur niet beschikt over algemene procesafspraken over besluitvorming en informatievoorziening voor grote projecten. Gebleken is dat Provinciale Staten geen besluit hebben genomen over nut, noodzaak, doelstellingen en uitwerking van (onderzochte) projecten. Hierdoor zijn de kaders niet helder en kunnen Provinciale Staten onvoldoende invloed uitoefenen op de gewenste richting van de projecten. Besluitvorming door de Staten vindt wel plaats zodra de projecten verder uitgewerkt worden.

Oostvaarderswold is in het onderzoek één van de twee onderzochte cases. Ook over Oostvaarderswold concludeert de Rekenkamer dat tot dan toe (maart 2007) veel informatie enkel mondeling wordt toegelicht: "Het afwegen van keuzes wordt ook bemoeilijkt als informatie alleen mondeling via presentaties, en niet schriftelijk wordt overgedragen. Bij het Oostvaarderswold is bijvoorbeeld op grond van vrijwel alleen mondelinge informatie ingestemd met een forse inperking van het zoekgebied. De Rekenkamer acht het wenselijk dat informatie ten behoeve van besluitvorming (vooraf) schriftelijk wordt verstrekt."²²

In de reactie van Gedeputeerde Staten ten aanzien van het rapport is aangegeven dat nut en noodzaak van het Oostvaarderswold in het kader van het omgevingsplantraject zijn onderbouwd.²³ Tevens geven Gedeputeerde Staten het volgende aan: "Wij willen u echter ook meegeven dat Provinciale Staten en ons College zeer hechten aan de zeer bewust gekozen en breed gedragen bestuurscultuur die naast Provinciale Staten ook een duidelijke rol geeft aan de Statencommissies. De Statencommissies spreken daarbij namens Provinciale Staten en kunnen concluderen dat kan worden afgezien van behandeling in Provinciale Staten. Naar het College toe is daarbij sprake van kaderstelling namens Provinciale Staten. Deze bestuursstijl komt de slagvaardigheid van het gehele provinciaal bestuur ten goede. Uw rapport toont aan dat het goed is dat Provinciale Staten deze bestuurscultuur naar de Rekenkamer herbevestigen. Hiermee wordt dan deze bestuurscultuur een toetsingskader voor uw Rekenkamer."²⁴

Het rapport wordt besproken in de commissie Bestuur. Het rapport wordt niet behandeld in Provinciale Staten. Uit het verslag van de commissie Bestuur wordt duidelijk dat het rapport geagendeerd is om 'van gedachten te wisselen',²⁵ In de commissievergadering worden geen conclusies getrokken.

Doorwerkingsonderzoek Rekenkamer (2010)

In 2010 publiceert de Randstedelijke Rekenkamer een doorwerkingsonderzoek waarin zij constateert dat er in de provincie Flevoland "nog geen algemene procesafspraken gemaakt zijn voor grote projecten. Wel is een procedureregeling in ontwikkeling en wordt vaker gewerkt met een plan van aanpak. Een voorbeeld hiervan is het recent besproken plan van aanpak voor de realisatiefase van het project Oostvaarderswold.

²¹ Rapport 'Grip op grote projecten, Provincie Flevoland', Randstedelijke rekenkamer, maart 2007.

²² Rapport 'Grip op grote projecten, Provincie Flevoland', Randstedelijke rekenkamer, maart 2007, pag. 10.

²³ Rapport 'Grip op grote projecten, Provincie Flevoland', Randstedelijke rekenkamer, maart 2007, pag. 11.

²⁴ Rapport 'Grip op grote projecten, Provincie Flevoland', Randstedelijke rekenkamer, maart 2007, pag. 11.

²⁵ Verslag van de vergadering van de Commissie Bestuur, 19 april 2007, pag. 5.

Ook is gebleken dat Provinciale Staten vaker een besluit nemen over belangrijke documenten en dat op die momenten voor de Staten ook duidelijk is waarover een beslissing moet worden genomen. Tenslotte is door de geïnterviewden aangegeven dat de Staten veel en regelmatig informatie over projecten ontvangen. De status van de stukken is voor Provinciale Staten, naar eigen zeggen, niet altijd duidelijk. Het presidium heeft daarom onlangs aangegeven meer duidelijkheid te willen over de status van aangeleverde stukken.”²⁶ Dit leidt vervolgens tot de conclusie dat er “sprake is van beleidsmatige doorwerking van het rapport ‘Grip op grote projecten’. De Provincie Flevoland staat echter nog wel aan het begin van een proces om beter grip te krijgen op grote projecten.”²⁷

De Rekenkamer constateert echter ook dat het eerdere rapport van de Rekenkamer uit 2007 nooit behandeld is in Provinciale Staten. “In de Provincie Flevoland is het rapport ‘Grip op grote projecten’ behandeld in de commissie Bestuur. Het rapport is niet geagendeerd in de Provinciale Statenvergadering. Ook tijdens de behandeling in de commissie Bestuur zijn geen duidelijke afspraken gemaakt over de opvolging van de aanbevelingen. Eén van de oorzaken hiervoor is het ontbreken van een behandelvoorstel bij de bespreking van het rapport.”²⁸ Ook concludeert de Rekenkamer dat “Provinciale Staten geen inzicht hebben in de opvolging van de aanbevelingen van de Rekenkamer, doordat de monitoringsinformatie tot nu toe niet aan Provinciale Staten wordt verstrekt.”²⁹

2.2 Hoofdlijnenakkoord

In 2007 stelt het College van Gedeputeerde Staten het Hoofdlijnenakkoord 2007 - 2011, ‘Dynamiek in balans’, op. Oostvaarderswold wordt hierin als één van de vier speerpunten uit het Omgevingsplan benoemd. Over Oostvaarderswold wordt vervolgens opgemerkt dat: “het Oostvaarderswold een ruimtelijk ontwikkelingsproject is van internationale allure. Het College stelt zich ten doel deze collegeperiode 600 hectare van de robuuste verbinding in de groenblauwe zone Oostvaarderswold in uitvoering te nemen. Dit is naast 200 hectare agrarisch natuurbeheer. Om zoveel mogelijk onzekerheden voor de belanghebbenden weg te nemen streeft het College ernaar om binnen twee jaar duidelijkheid te geven over de functie van de gronden in het zoekgebied. Voor de plannen voor het realiseren van de aanleg van de 600 hectare robuuste verbinding en het ecoduct over de Gooiseweg zal een businesscase worden opgesteld. Voor het bepalen van de mogelijkheden voor de recreatieve ontwikkeling in het gebied zal eveneens een businesscase worden opgesteld. Het College zal om de uitvoering van het Oostvaarderswold te bespoedigen de aankoop van gronden voorfinancieren. Deze aankopen zullen gefaseerd plaatsvinden. Dit doen we onder de voorwaarde van een afnameplicht door LNV. Voor de uitvoerbaarheid van deze gecombineerde ambitie geldt dat het Rijk haar bijdrage voor de ecoducten over de A6 en onder het spoor vóór 2012 beschikbaar moet stellen.”³⁰

2.3 Alterra

In 2007 brengt Alterra het rapport ‘Robuuste Verbinding Oostvaardersplassen - Duitsland’ uit.³¹ Uit dit rapport wordt duidelijk dat het Ministerie van LNV en het IPO in 2003 afspraken hebben gemaakt over de uitwerking van de robuuste verbindingen. Deze afspraken zijn beschreven in het “Afsprakendocument

²⁶ Eindrapport ‘Doorwerking Grip op grote projecten, Randstedelijke rekenkamer’, mei 2010, pag. 11.

²⁷ Eindrapport ‘Doorwerking Grip op grote projecten, Randstedelijke rekenkamer’, mei 2010, pag. 11.

²⁸ Eindrapport ‘Doorwerking Grip op grote projecten, Randstedelijke rekenkamer’, mei 2010, pag. 11-12.

²⁹ Eindrapport ‘Doorwerking Grip op grote projecten, Randstedelijke rekenkamer’, mei 2010, pag. 11-12.

³⁰ Hoofdlijnenakkoord 2007 - 2011, ‘Dynamiek in balans’, pag. 12.

³¹ Alterra studie ‘Robuuste Verbinding Oostvaardersplassen - Duitsland’, juni 2007.

robuuste verbindingen” (LNV 2003). Daarin zijn onder meer de afspraken over het aantal hectares dat per robuuste verbinding beschikbaar is vastgelegd. Voor de robuuste verbinding tussen de Oostvaardersplassen en Duitsland is volgens het Afsprakendocument totaal 1.250 hectare beschikbaar. De uitwerkingen van de provincies Flevoland en Gelderland beslaan samen 1.850 hectare (1.125 hectare voor Flevoland, 700 hectare voor Gelderland). Dit is dus 600 hectare meer dan in het afsprakendocument is overeengekomen. Het Ministerie van LNV hecht aan de realisatie van deze robuuste verbinding, maar ziet zich ook gebonden aan het gestelde financiële kader van 1.250 hectare. Om de voortgang van het realisatieproces te waarborgen heeft het Ministerie van LNV toegezegd onderzoek te zullen laten doen naar de (omvang van de) voorgestelde tracés.

Vervolgens is aan Alterra gevraagd onderzoek te doen naar de voorgestelde tracés. Dit onderzoek houdt in:

- een toetsing van de uitwerking van de Robuuste Verbinding aan de doelstelling;
- een advies over de bandbreedte ten aanzien van de benodigde hectares;
- en de verdeling van de hectares.

Beide provincies en het Ministerie van LNV hebben toegezegd zich aan de uitkomsten van het onderzoek te conformeren en het in de verdere besluitvorming mee te nemen.³²

Over de verbinding tussen de Oostvaardersplassen en het Horsterwold stelt het Alterra vervolgens dat “tussen de Oostvaardersplassen en het Horsterwold nog geen bestaande natuur ligt, zodat alle voor dit deel van de verbinding benodigde hectares verworven moeten worden, met uitzondering van de reservering van het tracé voor de Adelaarsweg. In de lengte van de robuuste verbinding ligt ca. 150 ha die eigendom is van het Flevo-landschap en een natuurbestemming heeft. Omdat er naar verhouding veel gronden verworven moeten worden, is er voor de verbinding in Flevoland een relatief grote oppervlakte nodig.”³³ Het aantal hectares wordt vervolgens bepaald op 1.125.

2.4 Plan van Aanpak planvormingsfase Oostvaarderswold

In 2007 wordt gewerkt aan het Plan van Aanpak voor de planvormingsfase van Oostvaarderswold. Het plan is een “bestuurlijk strategisch plan en vormt het kader voor het project Oostvaarderswold voor de dagelijks besturen van gebiedspartners en haar algemene besturen.”³⁴ In het plan is uiteengezet hoe de planvorming van het Oostvaarderswold wordt vormgegeven. Daarbij gaat de provincie onder andere in op de organisatie van samenwerking, het willen vormgeven van een integrale gebiedsontwikkeling, de financiering van de opgave, de producten die opgeleverd gaan worden, de planning, de projectorganisatie en communicatie.

Ten aanzien van de samenwerkingspartners wordt benoemd wie de belangrijkste partners zijn (gemeenten Zeewolde en Almere, LNV, VROM, V&W, Gemeenschappelijk Ontwikkelingsbedrijf (GOB), waterschap Zuiderzeeland, maar ook maatschappelijke organisaties als Staatsbosbeheer, LTO Noord, ANWB en marktpartijen).³⁵ Tevens wordt opgemerkt dat “de publieke partners komen tot een gedeeld ontwerp voor ontwikkeling van het gebied en een samenwerkingsovereenkomst (SOK) over de realisatiefase waarin nauwkeurig wordt beschreven welke resultaten moeten worden bereikt, wie welke samenhangende opgave oppakt, wie wat betaalt en wat de rol van private partners is in de volgende fase.

³² Alterra studie ‘Robuuste Verbinding Oostvaardersplassen - Duitsland, juni 2007, pag. 7.

³³ Alterra studie ‘Robuuste Verbinding Oostvaardersplassen - Duitsland, juni 2007, pag. 27.

³⁴ Plan van Aanpak, gebiedsontwikkeling Oostvaarderswold, Planvormingsfase, 17 oktober 2007, pag. 3.

³⁵ Plan van Aanpak, gebiedsontwikkeling Oostvaarderswold, Planvormingsfase, 17 oktober 2007, pag. 6-7.

Pas bij het afsluiten van de SOK wordt besloten over de daadwerkelijke realisatie. Ook dit is een ‘go or no-go moment’.”³⁶

Financiën

Over de financiën wordt opgemerkt dat ten aanzien van de financiering onderscheid gemaakt moet worden tussen de financiering van de komende fase (deelonderzoeken en producten in deze fase) en de financiering van de opgave na deze planvormingsfase (dus in de realisatiefase). In het Plan van Aanpak worden vervolgens de inzet van mensen en middelen uiteengezet zoals die voor de planvormingsfase nodig zullen zijn. Deze worden gecijferd op € 1.920.000. Daarnaast is een inzet nodig van 5,9 fte in de projectorganisatie en een inzet van DLG van 3.800 uur. Ook zal nog ongeveer 4 fte aan inzet van vakafdelingen nodig zijn.³⁷ In het Plan van Aanpak is niet opgenomen hoe deze kosten gedekt worden. Ook in het bijbehorende Statenvoorstel wordt niets opgemerkt over de dekking van deze kosten.³⁸ Ambtelijk is aangegeven dat de kosten via de speerpunten van het Omgevingsplan in de begroting zijn opgenomen.

Ten aanzien van de financiering van de opgave na de planvormingsfase worden ‘met partijen afspraken gemaakt over de financiering, waarbij de financiering van de verschillende opgaven met elkaar worden verbonden. Dit resulteert in een financieringsstrategie voor de volgende fase van het project: de realisatiefase. Onderdeel van de financieringsstrategie is het aankoopstrategieplan en uitplaatsingsplan.’³⁹ Vervolgens wordt opgemerkt dat de partij die verantwoordelijk is voor een bepaalde opgave in het gebied, primair verantwoordelijk is voor het beschikbaar stellen van de financiële middelen. Vanuit dit principe zijn de volgende richtinggevende uitspraken af te leiden:

- Het waterschap Zuiderzeeland is financieel verantwoordelijk voor de autonome wateropgave in het gebied;
- De gemeente Almere, de provincie Flevoland en het Rijk zijn financieel verantwoordelijk voor de verstedelijkingsopgave en de infrastructuur, voor de recreatieve opgave en de natuur- en watercompensatie voor verstedelijking;
- LNV is financieel verantwoordelijk voor de realisatie van de robuuste verbindingzone in het gebied;
- De provincie Flevoland is als gebiedsregisseur financieel verantwoordelijk voor het scheppen van de randvoorwaarden om te komen tot een integrale gebiedsontwikkeling.⁴⁰

In de planning is vervolgens opgenomen dat in de periode november 2007 t/m juni 2008 het aankoop- en uitplaatsingsplan opgesteld zal worden. De financieringsstrategie zal in de periode november 2007 t/m augustus 2008 worden opgesteld. Zowel het aankoop- en uitplaatsingsplan als de financieringsstrategie zal leiden tot afzonderlijke producten.⁴¹

³⁶ Plan van Aanpak, gebiedsontwikkeling Oostvaarderswold, Planvormingsfase, 17 oktober 2007, pag. 6-7.

³⁷ Plan van Aanpak, gebiedsontwikkeling Oostvaarderswold, Planvormingsfase, 17 oktober 2007, pag. 20.

³⁸ Statenvoorstel Plan van Aanpak Oostvaarderswold d.d. 26 juli 2007. Behandeld in Statenvergadering, 4 oktober 2007.

³⁹ Plan van Aanpak, gebiedsontwikkeling Oostvaarderswold, Planvormingsfase, 17 oktober 2007, pag. 9.

⁴⁰ Plan van Aanpak, gebiedsontwikkeling Oostvaarderswold, Planvormingsfase, 17 oktober 2007, pag. 9.

⁴¹ Plan van Aanpak, gebiedsontwikkeling Oostvaarderswold, Planvormingsfase, 17 oktober 2007, pag. 15.

Besluitvorming

Het Plan van Aanpak wordt op 26 juni 2007 door Gedeputeerde Staten vastgesteld.⁴² In juli 2007 wordt dit plan vastgesteld door de Stuurgroep. Op 4 oktober 2007 stellen Provinciale Staten het Plan van Aanpak vast. In de Statenvergadering wordt uitgebreid stil gestaan bij het Plan van Aanpak. Door verschillende fracties worden complimenten uitgesproken over het Plan van Aanpak. Kritische kanttekeningen worden geplaatst bij de complexwaarde van het Oostvaarderswold en bij de bijdrage van het Rijk. Verschillende fracties hebben vernomen dat het Ministerie van LNV een terugtrekkende beweging maakt.⁴³ De gedeputeerde antwoordt daarop: “[...] Het Rijk. Het lijkt wel alsof zij enigszins een onbetrouwbare partner is. Als je kijkt naar het ILG; onze bestuursovereenkomst, de inkt is nog niet droog en het zit niet eens in het bestuursakkoord, de € 800 miljoen over 4 jaar, waarover we over de eerste tranche een akkoord hebben met de provincies en het Rijk. Als je naar de begroting kijkt dan wordt er nog meer ingeboet. Ik deel uw zorg, ik heb dat ook bij de minister neergelegd, maar ik heb ook veel met mensen gesproken op het ministerie, zowel van LNV als VROM, en weet dat ze ontzettend nieuwsgierig zijn en bijna allemaal weten van de stand van zaken met betrekking tot het Oostvaarderswold. [...] Men heeft mij verzekerd; ga vooral door met je project. U weet nog niet of de complete financiën tot 2018 zijn geregeld, maar we maken daar een goede start en als je dan de Midterm Review hebt over twee jaar wordt de stand van zaken opgenomen en dan zijn wij vast verder dan we nu zijn en dan ben ik ervan overtuigd dat het Rijk niet, niet thuis zal geven.”⁴⁴

Naar aanleiding van de bespreking van het Plan van Aanpak Planvormingsfase in de Provinciale Statenvergadering op 4 oktober 2007, stellen Gedeputeerde Staten een memo op over de betrokkenheid van Provinciale Staten bij Oostvaarderswold. In dit memo worden de producten uit de planvormingsfase en de betrokkenheid van de Staten daarbij geschetst. Daarnaast wordt ingegaan op de betrokkenheid van Provinciale Staten bij het participatietraject.

Tijdens de bespreking op 4 oktober 2007 hebben Provinciale Staten aangegeven nauw betrokken te willen blijven bij het participatietraject. Deze betrokkenheid wordt vormgegeven door het aanwijzen van waarnemers. Deze waarnemers zijn als toehoorder aanwezig bij bijeenkomsten in het kader van het participatietraject en brengen hiervan schriftelijk verslag uit aan de Statencommissie Ruimte, in afschrift aan Gedeputeerde Staten en andere bij het proces betrokken partijen.⁴⁵

2.5 Aankoopstrategieplan groenblauwe zone

Het aankoopstrategieplan vormt het uitvoeringskader voor de grondverwerving binnen de groenblauwe zone. Op basis van het onderzoek naar de complexwaarde is de vergoeding bepaald en in het handelingskader grond zijn de voorwaarden en afspraken over de verwerving van grond tussen de provincie en DLG geregeld. Het aankoopplan is een toetsingskader waaraan transacties (aankoop en ruiling van gronden) getoetst kunnen worden. Het plan omvat “een inventarisatie van het plangebied, verwervingsinstrumenten, taakstellingen en financiering en vormt zodoende de handleiding grondverwerving. [...] De Dienst Landelijk Gebied (DLG) voert de verwerving van de groenblauwe zone uit.”⁴⁶

⁴² Collegebesluit Plan van Aanpak, gebiedsontwikkeling Oostvaarderswold, Planvormingsfase, eindconcept, 26 juni 2007.

⁴³ Notulen PS-vergadering, 4 oktober 2007, pag. 3 - 12.

⁴⁴ Notulen PS-vergadering, 4 oktober 2007, pag. 8.

⁴⁵ Memo betrokkenheid PS bij Oostvaarderswold, 1 november 2007.

⁴⁶ Aankoopstrategieplan groenblauwe zone Oostvaarderswold, juni 2008, pag. 3.

Over de opgave wordt in de aankoopstrategie gemeld dat “de totale opgave van de groenblauwe zone tenminste de realisatie van circa 1.100 hectare robuuste verbinding (LNV) omvat; 225 hectare vastgelegd compensatiegebied voor de verstedelijkingsopgave van Almere tot 2010 ten behoeve van bos- en foera-geergebied kiekendieven (SBB), enkele tientallen hectares autonome wateropgave welke tevens nodig zijn om in het Oostvaarderswold te komen tot een duurzaam watersysteem (Zuiderzeeland) en 50 hectare verwachte boscompensatie ten behoeve van de verbreding van de A6 (SBB). Totaal is er ongeveer 300 hectare nodig voor de realisatie van waterberging ten behoeve van Zuidelijk en Oostelijk Flevoland, inclusief de autonome opgave.”⁴⁷

Over de grondverwervingen staat in het aankoopstrategieplan vermeld dat “de benodigde gronden voor de realisatie van de groenblauwe zone worden verworven tegen volledige schadeloosstelling op basis van agrarische waarde”. Deze vorm van verwerving wordt ook wel “minnelijke verwerving op onteigeningsbasis” genoemd en gaat vooraf aan een daadwerkelijke onteigeningsprocedure. Voorwaarde voor de onteigeningsprocedure is een nog te realiseren wijziging van het bestemmingsplan.⁴⁸ Verder worden in de aankoopstrategie de verschillende partijen en de rolverdeling uiteengezet, worden prioriteiten benoemd en geschetst hoe de uitvoering verloopt en wat er na verwerving gaat gebeuren.

Ook wordt ingegaan op de financiering van het Oostvaarderswold. Hierover vermeldt het aankoopstrategieplan dat “de groenblauwe zone Oostvaarderswold enkel gefinancierd kan worden door bundeling van diversie doelstellingen en bijbehorende geldstromen. De grootste bijdrage zal uiteindelijk geleverd worden door LNV, middels de financiering van de verwerving, realisatie en beheer van de robuuste verbinding. Daarnaast zijn echter tevens middelen van Staatsbosbeheer, Waterschap Zuiderzeeland en de gemeente Almere nodig voor realisatie van hun doelstellingen.”⁴⁹

Vervolgens wordt afzonderlijk ingegaan op de verschillende opgaven van de groenblauwe zone (zie ook tabel 1 op de volgende pagina, waarin kort wordt samengevat welke financieringsmogelijkheden worden voorzien):

Robuuste verbinding

LNV is verantwoordelijk voor de verwerving, inrichting en het beheer van de robuuste verbinding en dat hiervoor middelen zijn vastgelegd in de ILG-bestuursovereenkomst 2007-2013. De middelen die daarin beschikbaar worden gesteld zijn echter niet toereikend: allereerst omdat het veel minder hectare betreft (409 hectare, in plaats van 1.104 hectare) en in de tweede plaats omdat de norm-grondprijs lager is dan zoals deze per 1 januari 2008 gehanteerd wordt. De ILG-bestuursovereenkomst stelt € 17,5 miljoen beschikbaar. Daarnaast is uit de reeds beschikte PNB-middelen (2006) ook € 17,2 miljoen beschikbaar.

Vervolgens wordt opgemerkt dat dit voorjaar (bedoeld is voorjaar 2009) met het Ministerie van LNV zal worden vastgelegd dat zij zich verantwoordelijk stelt voor de financiering van de verwerving, inrichting en beheer van de volledige robuuste verbinding van circa 1.100 hectare.

Ook wordt gesteld dat “het advies van de commissie Gabor, om over te gaan tot versnelde realisatie van de robuuste verbinding” er toe heeft geleid dat LNV bereid is om twee jaar eerder dan gepland (per 1 januari 2009 in plaats van per 1 januari 2011) over te gaan tot verwerving op basis van volledige schadeloosstelling. Aangezien de provincie Flevoland al in 2007 is gestart met verwerven op basis van

⁴⁷ Aankoopstrategieplan groenblauwe zone Oostvaarderswold, juni 2008, pag. 32.

⁴⁸ Aankoopstrategieplan groenblauwe zone Oostvaarderswold, juni 2008, pag. 25.

⁴⁹ Aankoopstrategieplan groenblauwe zone Oostvaarderswold, juni 2008, pag. 31.

volledige schadeloosstelling, zal zij de extra kosten voor nog eens twee jaar versnelling zelf financieren tegen € 2,2 miljoen. Over de grondprijs wordt opgemerkt dat “de huidige stijgende grondmarkt zal resulteren in oplopende kosten van grondverwerving. Het normbedrag zoals opgenomen in de ILG-bestuursovereenkomst is ontoereikend. [...] De bestuursovereenkomst biedt echter de mogelijkheid van herijking van de normkosten voor verwerving op basis van grondprijsmonitor.”

De paragraaf financiering van de robuuste verbinding sluit vervolgens af met de constatering dat “op basis van bovenstaande alle verwervingskosten voor de robuuste verbinding kunnen worden gefinancierd door LNV.”⁵⁰

Compensatiegebieden

Ten aanzien van de compensatiegebieden wordt opgemerkt dat Staatsbosbeheer verantwoordelijk is voor de financiering van de aankoop van 275 hectare plangebied. Geraamd wordt dat hiervoor circa € 28 miljoen beschikbaar zal moeten zijn in de periode tot 2012. De door de gemeente Almere beschikbaar gestelde middelen omvatten hiervan reeds circa € 21 miljoen.

Recreatie

Over recreatie wordt opgemerkt dat 350 hectare moet worden gereserveerd ten behoeve van bovenplanse recreatie voor Almere. Almere is financieel verantwoordelijk voor deze opgave, maar nog onduidelijk is wanneer hiervoor financiële middelen beschikbaar komen. Dit omdat “de gemeente Almere zeker niet voor 2010 behoefte heeft aan aanvullend recreatiegebied en ervoor kan kiezen haar huidige gebieden adequaat door te ontwikkelen, zodat zij tenminste tot 2020 vooruit kan.” Voor de verwerving van gronden gaat de provincie er daarom vooralsnog vanuit dat Almere tenminste de verwerving van 350 hectare financiert. Geraamd wordt dat hiervoor circa € 32,5 miljoen beschikbaar zal moeten zijn in de periode tot 2012.⁵¹

Tenslotte wordt opgemerkt dat het vanuit efficiëntie en coördinatie het uitgangspunt is om als één aankopende partij het gebied in te gaan. De huidige vorm van financiering vanuit verschillende geldstromen werkt hierbij niet optimaal. Het bundelen van deze geldstromen tot een “Financieringsregeling Oostvaarderswold” maakt een slagvaardiger optreden mogelijk. Daartoe zullen afspraken moeten worden gemaakt met alle betrokken financierende partijen, waarbij tenminste tot een no-regret-afpraak moet worden gekomen.⁵² Tabel 1 bevat de potentiële financieringsbronnen zoals weergegeven in het aankoopstrategieplan.

Opgave	No-regret	Bijkomend	Financiering
Robuuste Verbinding	1.104 hectare	-	Ministerie LNV
Vastgelegde compensatie	225 hectare	-	Staatsbosbeheer
Autonome wateropgave	40 hectare	-	Zuiderzeeland
Waterberging ZO-Flevoland	-	260 hectare	Zuiderzeeland
Boscompensatie A6	-	50 hectare	Gemeente Almere
Bovenwijkse recreatie	-	350 hectare	Gemeente Almere
Extra compensatie	-	400 hectare	Gemeente Almere
Extra recreatie	-	350 hectare	Gemeente Almere

Tabel 1: Potentiële financieringsbronnen ⁵³

⁵⁰ Aankoopstrategieplan groenblauwe zone Oostvaarderswold, juni 2008, pag. 32.

⁵¹ Aankoopstrategieplan groenblauwe zone Oostvaarderswold, juni 2008, pag. 32-33.

⁵² Met no-regret-afspraken wordt bedoeld dat wordt uitgegaan van een toedeling van kosten bij partijen op basis van financiële verantwoordelijkheid.

⁵³ Aankoopstrategieplan groenblauwe zone Oostvaarderswold, juni 2008, pag. 34.

Daarover wordt in het aankoopstrategieplan tevens opgemerkt dat daaruit blijkt dat “op dit moment circa 1.370 hectare kan worden verworven, waarvoor financiële dekking naar verwachting beschikbaar zal komen op basis van de nog vast te leggen no-regret-afspraken.”⁵⁴

Besluitvorming

Het aankoopstrategieplan groenblauwe zone wordt op 1 juli 2008 door Gedeputeerde Staten vastgesteld. Het aankoopstrategieplan is, conform eerdere afspraken met Provinciale Staten, vertrouwelijk ter inzage gelegd voor de commissie Ruimte.

2.6 Versnelling en gezamenlijk optreden met IPO voor overhevelen hectares

Naar aanleiding van de uitkomsten van onder meer de studie van Alterra in juni 2007 worden afspraken gemaakt tussen het Ministerie van LNV en de provincie Flevoland over omvang van de robuuste verbinding in Flevoland.⁵⁵ Deze wordt bepaald op 1.125 hectare. Tevens worden er, mede op basis van het ICMO-rapport uit 2006, waarin het ICMO aangeeft dat het ecologisch gezien wenselijk is, onder andere om dierenwelzijnsredenen, de robuuste verbinding tussen Oostvaardersplassen en het Horsterwold zo snel als mogelijk te realiseren, afspraken gemaakt om de realisatie van het Oostvaarderswold te versnellen. De realisatiedatum wordt vervroegd van 2018 naar 2014. Op 10 september 2008 bevestigt de minister de gemaakte afspraken. Ze doet dit per brief; afspraken worden nog niet bekrachtigd in de Bestuursovereenkomst. In die brief schrijft de minister het volgende:

- “In het kader van de bestuursovereenkomst ILG zijn in 2006 tussen de Provincie Flevoland en mijn ministerie afspraken gemaakt. Ten aanzien van de in de overeenkomst genoemde hectares nieuwe EHS voor de realisering en inrichting van de robuuste verbinding in Flevoland is afgesproken dat na afronding van onderzoek naar deze verbindingzone het aantal (in Flevoland gelegen) hectares definitief zal worden bepaald. Overeenstemming is nu met u bereikt over de omvang, 1.125 hectare, die de robuuste verbinding binnen het Oostvaarderswold dient te krijgen. Opgemerkt zij nog dat dit gebied ook mede een bijdrage kan leveren aan de Kiekendief-problematiek.
- Nu de omvang van de robuuste verbinding in Flevoland duidelijk is geworden, zal een herverdeling van beschikbare hectares voor de robuuste verbindingen moeten plaatsvinden. U heeft aangegeven in overleg te zijn met andere provincies om te bezien of een verschuiving van taakstellingen mogelijk is. Het past in de ILG-gedachte dat de provincies dat onderling afspreken. Indien u op dit punt overeenstemming heeft bereikt, zal ik tijdens de Midterm Review er zorg voor dragen dat de verschuiving in taakstellingen en de daarbij horende budgetten in een aangepast ILG-contract wordt vastgelegd.
- In het ICMO-advies is aangegeven dat het ecologisch gezien wenselijk is, onder andere om dierenwelzijnsredenen, de robuuste verbinding tussen Oostvaardersplassen en het Horsterwold zo snel als mogelijk te realiseren. Hierbij bevestig ik de vastgelegde realisatiedatum 2018 aan te passen naar 2014. Dit is ook conform mijn recente correspondentie met de Kamer.”⁵⁶

⁵⁴ Aankoopstrategieplan groenblauwe zone Oostvaarderswold, juni 2008, pag. 34.

⁵⁵ Alterra, Robuuste Verbinding Oostvaardersplassen - Flevoland, juni 2007.

⁵⁶ Brief minister LNV aan Provincie Flevoland, ‘Afspraken realisatie Robuuste Verbinding Oostvaarderswold’, 10 september 2008.

Het realiseren van de robuuste verbinding en de versnelling om deze in 2014 gerealiseerd te hebben, betekent voor Flevoland een verschuiving van de taakstelling naar de eerste periode die via de MTR definitief moet worden geregeld. Daarnaast, zo blijkt uit de brief van het IPO aan de Minister van LNV, betekent het voor Flevoland een verzwaring van de taakstelling met 330 hectare. Omdat Flevoland als gevolg van beperkte ILG-middelen geen mogelijkheden heeft tot herschikking, vraagt de provincie Flevoland de overige provincies de benodigde hectares beschikbaar te stellen en over te hevelen naar Flevoland.⁵⁷ In de IPO-adviescommissie Landelijk Gebied van 11 september 2008 stemmen de provincies hiermee in en spreken zij af zich garant te stellen voor de benodigde 330 hectare en bijbehorende middelen. Op 23 oktober 2008 stuurt het IPO hierover een brief aan de minister. In die brief merkt het IPO op er van uit te gaan dat:

- bij de Midterm Review van het ILG 2010 harde afspraken gemaakt zullen worden over de bijdrage van elke provincie in deze 330 hectare. Onderdeel van de afspraak zal zijn dat de ILG-bestuursovereenkomsten te zijner tijd worden aangepast en dat de provincies voor de te leveren hectares in de volgende ILG-periode (2014-2020) worden gecompenseerd;
- de Provincie Flevoland met 'uw departement' overeenstemming bereikt over de noodzakelijke aanvullende middelen. Dit gezien het verschil in hoogte van de grondprijzen tussen de onderscheiden provincies, waardoor het financiële probleem niet geheel opgelost is;
- provincies niet financieel worden aangesproken voor volledige schadeloosstelling zoals die is afgestemd tussen de provincie Flevoland en het departement. Provincies zijn van mening dat van deze toezegging in algemene zin geen precedentwerking mag uitgaan.⁵⁸

Op 28 januari 2009 stuurt de minister een reactie op de brief van het IPO. In die brief spreekt de minister haar waardering uit voor het gezamenlijke optreden vanuit IPO-verband, bevestigt zij de afgesproken versnelling en bevestigt zij dat overeenstemming is bereikt over de omvang van 1.125 hectare die de robuuste verbinding binnen het Oostvaarderswold dient te krijgen en dat hiermee een bijdrage wordt geleverd aan de Kiekendief-problematiek. Over de financiële bijdrage vanuit het Rijk schrijft de minister "om een spoedige realisatie mogelijk te maken kunt u gebruik maken van alle u ter beschikking staande middelen, waaronder grondverwerving op basis van volledige schadeloosstelling. Met u is afgesproken dat, in verband met het toepassen van volledige schadeloosstelling, u een eigen provinciale bijdrage van € 2,2 miljoen zult toepassen. Om dit te kunnen effectueren zal bij de Midterm Review in 2010 nadere invulling worden gegeven hoe deze afspraken zullen worden geïmplementeerd."⁵⁹

In de tussentijd is ook het ILG-budget aangepast. Op 23 december 2008 ontvangt de provincie van het Rijk de aangepaste beschikking ten aanzien van het ILG-budget uit de LNV-begroting voor de ILG-bestuurs-overeenkomst.⁶⁰ Uit de beschikking blijkt dat de Provincie Flevoland voor de periode 2007-2013 een extra rijksbijdrage van € 4,7 miljoen krijgt.⁶¹ Over het Oostvaarderswold wordt in de aangepaste beschikking niets opgemerkt.

⁵⁷ Brief IPO aan minister LNV, "Realisatie Robuuste Verbinding Oostvaarderswold", 23 oktober 2008.

⁵⁸ Brief IPO aan minister LNV, "Realisatie Robuuste Verbinding Oostvaarderswold", 23 oktober 2008.

⁵⁹ Brief Minister Verburg aan IPO, 'Realisatie Robuuste Verbinding Oostvaarderswold', 28 januari 2009.

⁶⁰ Aangepaste beschikking toekomen waarmee het ILG-budget vanuit de LNV-begroting overeenkomstig de ILG-bestuursovereenkomst en het bepaalde in artikel 8, eerste lid van de Wet inrichting Landelijk Gebied aan de provincie ter beschikking wordt gesteld, 23 december 2008.

⁶¹ Uit de toelichting blijkt dat het om de door rijk en provincies overeengekomen aanpassingen op de bestuursovereenkomsten van 11 juli j.l. (DRZW.2008/2575) en 12 september j.l. (DRZW.2008/3272) gaat, toelichting op de aangepaste ILG-beschikking, pag. 3.

2.7 Verordening groenblauwe zone (PS december 2008)

In 2008 stelt de provincie een Verordening Groenblauwe Zone op. Het doel van de verordening is het 'bevorderen en ondersteunen van de verwezenlijking van de groenblauwe zone door in een provinciale planologische verordening specifiek op de groenblauwe zone toegesneden regels op te nemen voor de inhoud van gemeentelijke bestemmingsplannen en voor het voorkomen van activiteiten waardoor het gebied minder geschikt wordt voor verwezenlijking van de groenblauwe zone.'⁶²

De verordening heeft betrekking op de gebieden in de groenblauwe zone: het Kotterbos, een gedeelte van het Horsterwold en de groenblauwe zone Oostvaarderswold. De groenblauwe zone Oostvaarderswold bestaat conform het Omgevingsplan Flevoland 2006 uit het reserveringsgebied van 1.650 ha en het zoekgebied van 900 ha waarbinnen op basis van vrijwilligheid gezocht wordt naar maximaal 300 ha extra.

Besluitvorming

Vooruitlopend op de verordening nemen Provinciale Staten op 1 juli 2008 een Voorbereidingsbesluit Groenblauwe Zone. Het voorbereidingsbesluit is genomen voor het gebied waar mogelijk maatregelen voor de groenblauwe zone zullen worden getroffen. Dat gebied omvat het Kotterbos, een deel van het Horsterwold en de gehele groenblauwe zone Oostvaarderswold (reserveringsgebied en zoekgebied).⁶³ Het voorbereidingsbesluit heeft tot gevolg dat beslissingen over vergunningaanvragen kunnen worden aangehouden. De verordening biedt vervolgens de juridische grond op basis waarvan vergunningaanvragen moeten worden afgehandeld, directe regels waar het bestemmingsplan aan moet voldoen en de periode waarbinnen het bestemmingsplan moet zijn opgesteld (namelijk voor 1 januari 2011).

Het vaststellen van het voorbereidingsbesluit gebeurt in een geheime vergadering. In Provinciale Staten is uitgebreid gedebatteerd over het voorbereidingsbesluit. Dit omdat, als gevolg van een amendement dat door een aantal fracties wordt ingediend, het gebied waarop het voorbereidingsbesluit van toepassing zou zijn, verkleind wordt ten opzichte van het Omgevingsplan. Uiteindelijk wordt het amendement niet meegenomen in de besluitvorming. Het voorbereidingsbesluit wordt aangenomen. Twee statenleden (beide afkomstig uit de CDA-fractie) stemmen tegen.⁶⁴

Op 4 september 2008 besluiten Provinciale Staten de ontwerp-verordening vast te stellen. Als gevolg van de discussie in Provinciale Staten over het zoekgebied van 1 juli 2008 is de wens geuit om de discussie over het zoekgebied in de openbaarheid te kunnen voeren. Daarom zijn in het statenvoorstel de verschillende alternatieven voor opname van het zoekgebied in de verordening in beeld gebracht.⁶⁵

⁶² Statenvoorstel Ontwerpverordening groenblauwe zone, 1 september 2008, pag. 3.

⁶³ Statenvoorstel Ontwerpverordening groenblauwe zone, 1 september 2008, pag. 2.

⁶⁴ Notulen besloten PS-vergadering, 1 juli 2008.

⁶⁵ Statenvoorstel Ontwerpverordening Groenblauwe Zone, 1 september 2008, pag. 2.

In één van de bijlagen van het Statenvoorstel wordt ingegaan op de financiële (schade)risico's die de provincie mogelijk loopt als gevolg van het doorlopen van ruimtelijke plannen. Daarbij luidt de conclusie: "het is op voorhand moeilijk in te schatten in welke mate schadeclaims zich zullen voordoen als gevolg van het voorbereidingsbesluit en de verordening. De verwachting is dat het risico dat het nemen van het voorbereidingsbesluit en het vaststellen van de verordening met beschermingsregime tot hogere schade leidt, beperkt is."⁶⁶ Alvorens wordt besloten de ontwerp-verordening in procedure te brengen en voor inspraak ter inzage te leggen, wordt in de Provinciale Statenvergadering opnieuw uitgebreid gesproken over de precieze afbakening van het zoekgebied en de vrijwilligheid van eventueel vertrek voor agrariërs.⁶⁷

Nadat de ontwerp-verordening ter inzage heeft gelegen, stellen Provinciale Staten de verordening op 11 december 2008 vast en treedt deze per 18 december 2008 in werking. Twee fracties, Groen Links en de Partij voor de Dieren, stemmen tegen. Het tegenstemmen van deze twee fracties had betrekking op de gebiedskeuze die voorlag.

De inspraakprocedure heeft geleid tot reacties van 28 personen en/of instanties. Eén van de opmerkingen heeft betrekking op de economische uitvoerbaarheid en de indiener verzocht om een dekkend financieel plan te tonen en om een garantstelling dat middelen binnen 5 jaar beschikbaar zijn.⁶⁸ De verordening voorziet hier niet in. De reactie van de provincie luidt: "De wet vereist geen uitputtend financieel plan voor een verordening. In de verordening is aangegeven dat er geen reden is om te veronderstellen dat de ontwikkeling van het Oostvaarderswold financieel niet haalbaar is. De ruimtelijke opgaven die binnen het Oostvaarderswold zullen worden gerealiseerd, kunnen namelijk worden gefinancierd door de belanghebbende partij(en). Uitgangspunt is dat er binnen 5 jaar voldoende middelen of harde toezeggingen van middelen zijn om de tijdige realisatie van het Oostvaarderswold te kunnen garanderen. Met betrekking tot de kosten voor uitvoering kan verder worden opgemerkt dat de provincie met de betrokken partijen zal komen tot een samenwerkingsovereenkomst."⁶⁹

2.8 Structuurvisie

Met een groot aantal (haalbaarheids)onderzoeken en het opstarten van planMER-procedure is de provincie eind 2007 gestart met het tot stand brengen van een structuurvisie. De structuurvisie vormt het richtinggevend kader voor de realisatie van het Oostvaarderswold.

De structuurvisie bestaat uit drie onderdelen:

- Ontwerp en streefbeeld voor de inrichting van het plangebied;
- Programma van eisen;
- Partiële herziening van het Omgevingsplan 2006.

Het streefbeeld is gezamenlijk opgesteld door alle partijen die deelnemen in de stuurgroep. Om de keuzes ook planologisch definitief en voor de burger bindend vast te leggen zal de structuurvisie uitgewerkt moeten worden in bestemmingsplannen of een inpassingsplan. Dit zal uiterlijk eind 2010 moeten gebeuren. Om te zorgen dat in de uitwerking de gewenste doelstellingen worden gerealiseerd, is het van belang dat helder omschreven is wat de minimale eisen zijn. De essentie hiervan is samengevat in een programma van eisen dat in deel B van de structuurvisie is opgenomen.

⁶⁶ Statenvoorstel Ontwerpverordening Groenblauwe Zone, 1 september 2008, bijlage 4, pag. 26-27.

⁶⁷ Notulen PS-vergadering 4 september 2008.

⁶⁸ Concept Antwoordnota Verordening Groenblauwe Zone, bijlage bij Verordening groenblauwe zone, pag. 6.

⁶⁹ Concept Antwoordnota Verordening groenblauwe zone, bijlage bij Verordening groenblauwe zone, pag. 6.

Over de financiën is in de structuurvisie opgenomen dat de financiële haalbaarheid van de structuurvisie aangetoond moet worden in een SOK. Voor de SOK hanteert de provincie het uitgangspunt dat de partij die verantwoordelijk is voor een bepaalde opgave in het gebied, zich zal inspannen om de bijbehorende financiële middelen beschikbaar te stellen. In de structuurvisie worden de richtinggevende uitspraken, zoals die reeds eerder zijn gedaan, nogmaals herhaald:

- Het Ministerie van LNV is financieel verantwoordelijk voor de realisatie van de robuuste verbindingszone. Staatsbosbeheer krijgt het beheer toegewezen in het Oostvaarderswold.
- De gemeente Almere is primair financieel verantwoordelijk voor de compensatieopgave (foerageergebied voor Kiekendieven en bos) voor verstedelijking. De compensatieopgave is overigens inmiddels voor een deel overgedaan aan Staatsbosbeheer. De recreatiebijdrage van Almere is afhankelijk van besluitvorming over de Schaalsprong Almere.
- Het waterschap Zuiderzeeland is financieel verantwoordelijk voor de autonome wateropgave van het gebied.
- De provincie Flevoland is als gebiedsregisseur financieel verantwoordelijk voor het scheppen van de randvoorwaarden om te komen tot een integrale gebiedsontwikkeling.
- De gemeente Lelystad is financieel verantwoordelijk voor de compensatieopgave (foerageergebied voor Kiekendieven) voor verstedelijking.⁷⁰

Projectbegroting

De structuurvisie vormt de basis voor het opstellen van een projectbegroting, ook wel Begroting van kosten voor inrichting en verwerving Oostvaarderswold genoemd. Dit betreft een kostenstaat met de verschillende kostenposten voor de realisatie van Oostvaarderswold. De definitieve projectbegroting, vastgesteld op 31 maart 2009, bedraagt € 396 miljoen. Deze begroting wordt opgesteld door de projectorganisatie en uiteindelijk bij het vaststellen van de SOK door betrokken partijen vastgesteld.

Advies Deloitte

In 2008 en begin 2009 wordt Deloitte om advies gevraagd.⁷¹ Het advies van Deloitte in 2009 bestaat uit twee onderdelen:

- Een second opinion op de kostenstaat zoals het projectbureau die heeft opgesteld voor de kosten voor de realisatie van het project. De aanbevelingen die op basis van de second opinion zijn geformuleerd, zijn besproken in de stuurgroep van 11 februari 2009;
- Ten behoeve van het opstellen van de kostenraming wordt Deloitte gevraagd te adviseren over de mogelijkheden te komen tot benadering van de verdeling van de kosten over de verschillende partijen en over de verschillende doorrekeningen voor de dekking. Naast de inventarisatie van de dekkingsmiddelen die voor de opgaven beschikbaar zijn. Hiervoor heeft Deloitte documenten bestudeerd en een eerste verkennende ronde langs de verschillende partijen gemaakt. Op 9 april 2009 wordt het tweede deel van het advies gepresenteerd aan de stuurgroep.⁷²

⁷⁰ Structuurvisie Oostvaarderswold, pag. 73.

⁷¹ Risicoanalyse Oostvaarderswold, Deloitte, 29 augustus 2008

⁷² Ambtelijk is aangegeven dat van de presentatie van Deloitte zijn een tweetal versies zijn; een van de stuurgroep van 9 april en een van 21 april waarin op verzoek van het Waterschap de offline variant is opgenomen. De commissie is enkel bekend met de presentatie van 21 april.

Uit de presentatie wordt duidelijk dat op dat moment (april 2009) 48% (circa € 190 miljoen) van de investeringskosten gedekt zijn (zie ook figuur 1).⁷³



Figuur 1: Financiële dekking april 2009 ⁷⁴

Die dekking is volgens Deloitte als volgt opgebouwd:

LNV	€ 150,4 miljoen
Provincie Flevoland	€ 5,3 miljoen
Almere	€ 0,0 miljoen
Staatsbosbeheer	€ 25,9 miljoen
Gemeente Lelystad	€ 0,0 miljoen
Gemeente Zeewolde	€ 0,0 miljoen
Waterschap	€ 5,0 - € 10,0 miljoen
TOTAAL	€ 186,6 - € 191,6 miljoen ⁷⁵

Over de dekking door het Ministerie van LNV stelt Deloitte dat het Ministerie van LNV zich in de brieven van 4 september 2008 ⁷⁶ en 28 januari 2009 committeert aan het realiseren van een opgave van 1.125 hectare en zich daarmee ook committeert aan de uitgangspunten van de kostenstaat voor verwerving. Deloitte becijfert de totale dekkingsbijdrage van LNV van € 150,41 miljoen.⁷⁷

⁷³ Presentatie aan Stuurgroep over dekking van de kosten Oostvaarderswold, Deloitte, d.d. 9 en 21 april 2009, pag. 7.

⁷⁴ Presentatie aan Stuurgroep over dekking van de kosten Oostvaarderswold, Deloitte, d.d. 9 en 21 april 2009, pag. 7.

⁷⁵ Presentatie aan Stuurgroep over dekking van de kosten Oostvaarderswold, Deloitte, d.d. 9 en 21 april 2009, pag. 8.

⁷⁶ Deloitte schrijft in de presentatie 4 september als datum voor de brief van het Ministerie van LNV. Voor zover de onderzoekscommissie heeft kunnen vaststellen, dateert de brief van 10 september 2008.

⁷⁷ Dit bedrag is als volgt opgebouwd. Op basis van het normbedrag, inclusief de bijbehorende kosten voor volledige schadeloosstelling (€ 12/m³), komt Deloitte uit op een totaalbedrag van € 135 miljoen voor grondverwervingen. De eigen bijdrage van de provincie aan de volledige schadeloosstelling ad € 2,2 miljoen wordt hier vanaf getrokken waarmee de totale dekkingsbijdrage van LNV voor grondverwervingen zou uitkomen op € 132,8 miljoen. Daarnaast bevat de bestuursovereenkomst nog kosten voor inrichting (voor 1.125 hectare zou dit € 15 miljoen zijn) en € 2,61 miljoen voor milieukwaliteit en soortenbescherming.

In de presentatie geeft Deloitte vervolgens een visie op de dekking die nodig is voor een onomkeerbare start van het project. Volgens Deloitte is het daarbij noodzakelijk om voor een aantal kostenposten (waaronder verwervingen, verleggen kabels, aanleg/verplaatsen infrastructuur) duidelijkheid te hebben over de dekking. Deloitte becijfert deze kosten op ongeveer € 328 miljoen (ongeveer 82% van de totale kosten). Op basis daarvan komt Deloitte tot de conclusie dat “voor een onomkeerbare start van het project nog circa € 140 miljoen aan extra toezeggingen nodig is. Voor de resterende noodzakelijke bijdragen (ca. € 67,7 miljoen) moeten partijen in de komende periode tot een oplossing komen door commitment te tonen in de samenwerkingsovereenkomst voor het oplossen van de resterende dekkingsproblematiek.”⁷⁸

Vervolgens maakt Deloitte scenarioberekeningen voor de resterende dekking. Hiervoor maakt Deloitte gebruik van twee benaderingen:

No-regret-scenario

- Toedeling van posten in kostenstaat bij partijen op basis van financiële verantwoordelijkheid;
- Uitgangspunt is de dekking van € 328 miljoen (de onomkeerbare variant) zodat een start kan worden gemaakt met de planrealisatie conform planning.

Zero based scenario

- Vertaling van de netto-opgave die partijen hebben (2.190 hectare);
- Kosten van de kostenstaat verdeeld op basis van de verdeling van de hectares over partijen;
- Uitgangspunt is dekking van € 395,7 miljoen (totale kostenstaat off-line systeem).⁷⁹

Bespreking Deloitte in de stuurgroep

Uit het verslag van de vergadering van de stuurgroep van 9 april 2009 blijkt dat er grote zorgen zijn over de dekkingsgraad van 50 procent. Er wordt ook onvrede uitgesproken over het feit dat dit nu pas duidelijk is, alsook zorgen over de realiseerbaarheid van een dekkingsgraad van 80 procent. De vraag is hoe deze boodschap moet worden ingestoken. Opgemerkt wordt dat je niet zomaar kunt aankomen met de boodschap dat de dekking nog zo laag is. Besloten wordt dat de gedeputeerde bilaterale gesprekken gaat voeren.⁸⁰

Op 15 april 2009 komt de stuurgroep weer bijeen. Daar wordt medegedeeld dat de bilaterale gesprekken rond de financiën van de samenwerkingsovereenkomst op korte termijn zullen worden gepland. De vraag wordt gesteld wanneer de discussie over de haalbaarheid dan wordt gevoerd?⁸¹ Ook wordt de vraag opgeworpen of een fasering van de plannen, dus temporiseren, niet gepast is met oog ook op het rondkrijgen van de financiën. Vanuit de projectorganisatie wordt aangegeven dat later dit jaar een fasering c.q. uitwerking in de tijd wordt gemaakt. De conclusie van de stuurgroep is dat het belangrijk is nu geen ambitie los te laten en eventuele oplossingen te zien in de tijd en/of de fasering.

⁷⁸ Presentatie aan Stuurgroep over dekking van de kosten Oostvaarderswold, Deloitte, d.d. 21 april 2009, pag. 12.

⁷⁹ Presentatie aan Stuurgroep over dekking van de kosten Oostvaarderswold, Deloitte, d.d. 21 april 2009, pag. 14.

⁸⁰ Verslag vergadering stuurgroep, 9 april 2009.

⁸¹ Verslag vergadering stuurgroep, 15 april 2009.

Op 17 juni komt de stuurgroep weer bijeen. De gedeputeerde geeft tijdens de vergadering aan dat de samenwerkingsovereenkomst (SOK) is afgestemd met alle partijen, op de financiële paragraaf na.⁸² Er is het volgende onderscheid gemaakt:

- hetgeen vast ligt in contracten met handtekening of binnenkort in de raad / Provinciale Staten wordt besproken. Dat is per partner opgenomen;
- de financiële inspanningsverplichtingen: van alle partijen is de verantwoordelijkheid benoemd. Hier zijn geen harde afspraken over gemaakt.

De bestuurlijk vertegenwoordiger van Almere geeft tijdens deze vergadering aan dat hij zich niet serieus genomen voelt als toezeggingen te gemakkelijk als financiële verplichtingen worden geïnterpreteerd. Hij geeft bovendien aan dat hij de ambities op uitvoeringsniveau onverantwoord vindt en de verantwoordelijkheidsverdeling in de SOK niet helder vindt. De stuurgroep is begeleidingscommissie en geen organisator. Het moet zijns inziens duidelijk zijn dat de verantwoordelijkheid bij de provincie ligt. Zeker nu ook duidelijk is dat de omvang van de bijdrage van het waterschap ter discussie staat. Ook de bestuurlijk vertegenwoordiger namens de gemeente Zeewolde geeft aan dat zijns inziens Oostvaarderswold een project is van de provincie, met een stuurgroep waarin de betreffende gemeenten participeren. De verantwoordelijkheid, ook qua financiering, kan explicieter in de SOK worden verwoord.

Tijdens de stuurgroep geeft voorzitter mevrouw Blik aan dat het op uitvoeringsniveau inzichtelijk maken van kosten en dekking de opgave voor de komende 1,5 jaar is en de fasering aan de stukken zal worden toegevoegd. In de volgende fase wordt de provincie opdrachtgever en zal er geen stuurgroep maar een bestuurlijke begeleidingscommissie zijn. Opgenomen wordt het maken van een uitvoeringsstrategie om een gefaseerde realisatie mogelijk te maken

Samenwerkingsovereenkomst

Onderdeel van de structuurvisie is de samenwerkingsovereenkomst (SOK) Oostvaarderswold. De SOK is ondertekend door:

- provincie Flevoland
- gemeente Zeewolde
- gemeente Lelystad
- waterschap Zuiderzeeland
- Staatsbosbeheer.

Het Ministerie van LNV ondertekent de SOK niet. In de stuurgroep is afgesproken dat in de preambule de relatie met LNV wordt opgenomen en de relatie met een brief van LNV wordt gelegd. Dit omdat afspraken met het ministerie bekrachtigd moeten worden met het aanpassen van de bestuursovereenkomst. Mondeling zou zijn toegezegd dat de bijdrage van LNV wordt meegenomen in de Midterm Review. Wel is een preambule bij de SOK opgenomen, waarin staat dat het Ministerie van LNV verantwoordelijk is voor het realiseren van de robuuste verbinding met een omvang van 1.125 hectare als onderdeel van het plangebied. Dit is vastgelegd in de brieven van 10 september 2008 en 16 december 2008.

⁸² Verslag vergadering stuurgroep, 17 juni 2009.

Deze verantwoordelijkheid omvat de verwerving van gronden en gebouwen tegen volledige schadeloosstelling, alsmede de inrichting van de robuuste verbindingzone en daarvoor noodzakelijke bijkomende kosten. Het is niet duidelijk in hoeverre de tekst in de preambule door het ministerie geaccordeerd is. Over de reeds door het ministerie beschikbaar gestelde middelen wordt in de preambule opgemerkt dat het ministerie garant staat voor een bijdrage van € 39,9 miljoen en in 2012 en 2013 voor € 27,7 miljoen.⁸³

De definitieve begroting van kosten voor inrichting en verwerving Oostvaarderswold, vastgesteld d.d. 31 maart 2009, wordt als bijlage bij de SOK gevoegd. Ondertekenaars van de SOK onderschrijven de uitgangspunten en indeling van die projectbegroting. In de SOK worden vervolgens de financiële afspraken per partij opgesomd. De SOK bevat een overzicht van financiële afspraken ten aanzien van de zekergestelde middelen en inspanningsverplichtingen ten aanzien van de nog zeker te stellen middelen. De nog zeker te stellen middelen zijn gedefinieerd in termen van opgaven, de financiële dekking wordt niet inzichtelijk gemaakt.

Over nog te vinden dekking wordt opgemerkt dat “in een, in de komende planfase op te stellen, realisatieovereenkomst de volledige financiële dekking van de investeringen zal worden vastgelegd.” Tevens wordt opgemerkt dat “tot die tijd alleen investeringen zullen plaatsvinden ten behoeve van grondverwerving en voor het laten functioneren van de projectorganisatie. Hiertoe zijn bij het Ministerie van LNV (grondverwerving), Staatsbosbeheer (grondverwerving) en provincie Flevoland (grondverwerving en functionerende projectorganisatie) reeds middelen gereserveerd. Partijen lopen daarmee in de komende fase geen risico's.”⁸⁴

Noch de dekkingsgraad, noch de kosten voor de onomkeerbare variant zoals Deloitte die in haar risicoanalyse berekend, is opgenomen in de SOK.

Garantstelling ministerie LNV voor € 27,7 miljoen

Het ministerie ondertekent de SOK zoals gezegd niet. Dit omdat de financiële bijdrage van het Rijk in het verlengde van de bestuursovereenkomst geregeld zal worden in de Midterm Review. Om de versnelling en de daarvoor noodzakelijke grondverwervingen te kunnen financieren, wil de provincie Flevoland de toegezegde ILG-middelen eerder uitgeven dan deze conform bestuursovereenkomst beschikbaar zijn. De provincie is bereid deze middelen ad € 27,7 miljoen voor te financieren, maar wil hiervoor wel een garantstelling van de minister dat deze middelen later terugbetaald worden. Op 18 juni 2009 stuurt de minister een brief waarin zij bevestigt dat de middelen van in totaal € 27,7 miljoen in de begroting van LNV gereserveerd zijn voor de realisatie van Oostvaarderswold en deze in twee gelijke tranches betaald zullen worden.⁸⁵ Een en ander zal verwerkt worden in een aanpassing van de ILG-bestuursovereenkomst.

Op 2 oktober 2009 ontvangt de provincie het aanpassingsvoorstel ILG-overeenkomst 2009. In het aanpassingsvoorstel is opgenomen dat door het Rijk beschikbaar gestelde bedrag van € 27,7 miljoen voor de aanleg van het Oostvaarderswold verspreid over de jaren 2012 (€ 13,85 miljoen) en 2013 (€ 13,85 miljoen) beschikbaar zal worden gesteld.

⁸³ Samenwerkingsovereenkomst Oostvaarderswold, pag. 1.

⁸⁴ Samenwerkingsovereenkomst Oostvaarderswold, pag. 5.

⁸⁵ Brief Minister LNV, ‘Garantstelling financiële middelen realisatie Robuuste Verbinding Oostvaarderswold, 18 juni 2009.

De provincie Flevoland zal hiervoor 647 hectare nieuw verwerven.⁸⁶

Op 24 december 2009 ontvangt de provincie van het Rijk de aangepaste beschikking ten aanzien van het ILG-budget uit de LNV-begroting voor de ILG-bestuursovereenkomst.⁸⁷

Besluitvorming

In 2009 vindt besluitvorming over de Structuurvisie plaats. In januari 2009 wordt de ontwerp-Structuurvisie, samen met de planMER ter inzage gelegd. Op 25 juni 2009 spreekt de commissie Ruimte over de Structuurvisie, de samenwerkingsovereenkomst en de voorfinanciering. Dit gebeurt in een besloten vergadering. In die vergadering wordt, aldus geven voor dit onderzoek ge-interviewden aan, ook de bijdrage van de provincie besproken en toegelicht, die niet in de SOK als zodanig in totaal is opgenomen. Reden dat de provincie dit niet expliciet wilde noemen in de algemene besluitvormingsstukken is dat de provincie op dat moment in een onderhandelingspositie zat. In het begeleidende Statenvoorstel bij de structuurvisie, zoals dat op 25 juni 2009 voorligt in de commissie Ruimte, wordt onder meer ingegaan op de ruimtelijke en juridische aspecten van de structuurvisie.

Over de SOK staat het volgende opgemerkt:

- “De SOK bevat een zekerstelling voor wat in de komende planfase nodig is (verwervingen voor de komende periode, proceskosten en voorfinancieringskosten) en een inspanningsverplichting van partijen. De komende fase van het project is naar verwachting € 66 miljoen nodig waarvan € 63 miljoen voor grondverwerving. In de SOK wordt voor de verwerving en inrichting door de betrokken partijen een garantstelling afgegeven. Voor de verwerving en inrichting van het totale project is € 396 miljoen nodig. In de SOK wordt hiervoor door de betrokken partijen een inspanningsverplichting afgegeven. In de realisatieovereenkomst (ROK) die eind 2010 gemaakt wordt zal een zekerstelling voor (een deel van) de volgende fase worden afgegeven. Met de ondertekening van de ROK eindigt de SOK;
- De (publiekrechtelijke) bevoegdheden en verantwoordelijkheden van de afzonderlijke partijen worden met deze overeenkomst niet gewijzigd;
- Uitgangspunt is dat de gemeenteraden ieder voor hun eigen grondgebied het bestemmingsplan vaststellen. Wanneer dit voor een gemeente niet mogelijk is, zal aan Provinciale Staten voorgesteld worden een inpassingsplan vast te stellen.”⁸⁸

De opmerking over de zekerstelling en de inspanningsverplichting wordt in het statenvoorstel enkel in woorden beschreven (zie citaat hierboven). Een totaaloverzicht zoals Deloitte die in de risicoanalyse weergaf, is in het Statenvoorstel niet opgenomen.

In het Statenvoorstel is verder opgenomen dat er “brede ondersteuning is voor de structuurvisie. De stuurgroep is van oordeel dat de ambitie uit de structuurvisie moet worden gerealiseerd. Mocht er op een gegeven moment onvoldoende geld zijn dan is de aanbeveling van de stuurgroep om de ambitie niet bij te stellen maar het project in delen te realiseren. Op deze wijze kan het deel waarvoor geld is, worden gerealiseerd.”⁸⁹

⁸⁶ Aanpassingsvoorstel ILG-overeenkomst 2009 Provincie Flevoland, behorende bij brief ‘Aanpassen ILG-Bestuursovereenkomst Flevoland’ (kenmerk DRZW/2009/3107, pag. 1 en 2.

⁸⁷ Aangepaste beschikking toekomen waarmee het ILG-budget vanuit de LNV-begroting overeenkomstig de ILG-bestuursovereenkomst en het bepaalde in artikel 8, eerste lid van de Wet inrichting Landelijk Gebied aan de provincie ter beschikking wordt gesteld, 24 december 2009.

⁸⁸ Statenvoorstel ‘Structuurvisie Oostvaarderswold en samenwerkingsovereenkomst’, 28 juli 2009.

⁸⁹ Statenvoorstel ‘Structuurvisie Oostvaarderswold en samenwerkingsovereenkomst’, 28 juli 2009, pag. 2.

Op 23 juni 2009 ontvangen de leden van de commissie Ruimte een memo ten behoeve van de besloten vergadering op 25 juni.⁹⁰

De gedeputeerde meldt dat:

- De gemeente Almere heeft aangegeven op dit moment geen (randvoorwaardelijke) inspanningsverplichtingen aan te kunnen gaan. Dit betekent niet dat Almere niet inhoudelijk voor de volle 100% achter de structuurvisie of het project staat, maar dat ondertekening van de SOK door Almere op dit moment niet mogelijk is en na duidelijkheid over de inhoud van de raambrief dit alsnog kan geschieden door middel van een aanvulling;
- Om te voorkomen dat partijen strategisch gedrag gaan vertonen (i.c. hun bijdrage naar beneden bijstellen, omdat er toch voldoende geld beschikbaar is) zijn de financiële consequenties van de inspanningsverplichtingen van de partijen alleen aan de afzonderlijke partijen bekend gemaakt. Aangezien u een oordeel moet geven of er zicht is op de financiële haalbaarheid van het project, zal in de besloten bijeenkomst van de commissie Ruimte deze informatie aan u bekend worden gemaakt.
- Het totaal aan garantstellingen en inspanningsverplichtingen zoals beschreven in de SOK bedraagt € 377 miljoen euro. Dit is vrijwel gelijk aan de begrote kosten voor het project, zijnde € 396 miljoen. Dit is exclusief de nog te maken afspraken met Almere. Bovendien ligt er ook van RWS een verzoek om haar EHS-compensatie (ter grootte van 130 hectare) in het OVW te laten neerslaan. Op dit moment wordt hierover een contract opgesteld om dit vast te leggen.

Er wordt nadrukkelijk gevraagd om een inschatting van de financiële haalbaarheid. In het besloten gedeelte van de vergadering krijgen de commissieleden een presentatie te zien waarin wordt verwezen naar het onderzoek van Deloitte, en waarin een overzicht wordt gegeven van deelnemende partijen en de mate waarin zij zekerstellingen hebben afgegeven, inspanningsverplichtingen en randvoorwaardelijke inspanningsverplichtingen zijn aangegaan, en voor welk bedragen.⁹¹

Partij	Zekerstelling	Insp. Verpl.	Randvoorw.	Totaal
LNV	€ 67.600.000	€ 179.900.000	€ -	€ 247.500.000
Provincie	€ 10.400.000	€ 20.900.000	€ -	€ 31.300.000
Lelystad	€ -	€ -	€ 27.500.000	€ 27.500.000
Zeewolde	€ -	€ -	€ 29.000.000	€ 29.000.000
ZZL	€ -	€ 9.200.000	€ -	€ 9.200.000
SBB	€ 25.900.000	€ 6.700.000	€ -	€ 32.600.000
TOTAAL	€ 103.900.000	€ 216.700.000	€ 56.500.000	€ 377.100.000

⁹⁰ Memo aan de commissie Ruimte d.d. 23 juni 2009.

⁹¹ Presentatie zoals gehouden in de commissie Ruimte, d.d. 25 juni 2009.

Uit dit overzicht kan worden opgemaakt dat iets meer dan een kwart van het benodigde bedrag is zeker-gesteld. In de besloten commissie Ruimte is aan de hand van een presentatie een toelichting gegeven op onder andere de resultaten van Deloitte. De onderzoekscommissie heeft niet kunnen vaststellen of in de commissie Ruimte, zoals in de stuurgroep, ook is gesproken over de benodigde dekkingsgraad voor een onomkeerbare start en het advies van Deloitte daarover en het risico dat is verbonden aan een percentage van nog geen 50 procent.

Uit de notulen van het openbare gedeelte blijkt dat in de commissievergadering Ruimte van 25 juni 2009 uitgebreid is gesproken over de structuurvisie. Naar aanleiding van vragen over de SOK en de financiële dekking antwoordt de gedeputeerde: "...dan de financiën. Mocht blijken de komende periode dat er heel grote gaten vallen, dan betekent dat natuurlijk iets voor de ambitie van het plan en voor de uitvoeringsstrategie. Als zij de houding van LNV nu beluistert, dan is de vraag óf het er komt niet aan de orde, maar hoe."⁹²

Op 3 september 2009 spreken Provinciale Staten over de structuurvisie en samenwerkingsovereenkomst. Er wordt uitgebreid over de structuurvisie gedebatteerd, de samenwerkingsovereenkomst komt niet heel expliciet aan bod. Hoewel het merendeel van de spreektijd van fracties niet besteed wordt aan de financiën die met Oostvaarderswold gemoeid zijn, maar met de ruimtelijke aspecten van Oostvaarderswold, plaatst een aantal fracties in het algemeen wel een paar kanttekeningen bij de financiële haalbaarheid van de plannen:

- De CU spreekt over financiering, verwerving en uitvoering en merkt daarop op dat "normaal gesproken eerst de financiering rondkomt, alvorens je aan de slag gaat. Hier is dat helaas niet het geval geweest."⁹³
- Uit de bijdrage van de SP wordt duidelijk dat bij Provinciale Staten bekend is dat nog niet voor alle hectares een financiële dekking is en merkt op dat "de financiële haalbaarheid ons enige zorgen baart. Immers de garantie reikt tot slechts 1.000 hectare. Hoe zit het met de resterende 900 hectare?"⁹⁴
- Het CDA merkt op dat "het Oostvaarderswold niet in delen gerealiseerd mag worden. De financiering moet rond zijn voordat met de realisatie een aanvang kan worden genomen."⁹⁵

Verder wordt een aantal moties en amendementen ingediend. De structuurvisie en de samenwerkingsovereenkomst worden met algemene stemmen aangenomen. Uiteindelijk wordt in de Statenvergadering van 3 september geen besluit genomen over de route ten noorden van de brug over de Hoge Vaart. In de Statenvergadering van 8 oktober is hierop teruggekomen en hebben Provinciale Staten daarover besloten.⁹⁶

2.9 Inzicht in kostenraming en dekking

Eind 2009 wordt een interne notitie die ingaat op de stand van zaken van de cijfers van de Samenwerkingsovereenkomst en de bijbehorende kostenraming van 31 maart 2009 aan de projectorganisatie Oostvaarderswold opgesteld. Doel van de notitie was een intern overdrachtdossier voor de volgende projectmanager financiën. In de notitie wordt een toelichting gegeven op de verschillende hoofdstukken uit de kostenraming (grondverwerving, voorbereidende werkzaamheden, grondverzet, groeninrichting, infrastructuur, kunstwerken en plankosten). Ook wordt een aantal kostenposten benoemd die nog niet waren meegenomen in de kostenraming. Daarbij gaat het bijvoorbeeld om de kosten voor de ontsluiting aan de zuidkant, die het gevolg zijn van de gewijzigde besluitvorming over de structuurvisie.⁹⁷ Basis voor deze notitie wordt gevormd door de kostenraming zoals opgesteld d.d. 31 maart 2009.

⁹² Notulen commissie Ruimte, d.d.25 juni 2009.

⁹³ Notulen PS, 3 september 2009, pag. 6.

⁹⁴ Notulen PS, 3 september 2009, pag. 9.

⁹⁵ Notulen PS, 3 september 2009, pag. 12.

⁹⁶ Statenvoorstel 'Infrastructuur Oostvaarderswold, keuze route ten noorden van brug over de Hoge Vaart, 8 september 2009.

⁹⁷ Toelichting kostenraming Oostvaarderswold, Memo aan projectorganisatie, 11 december 2009.

Een tweede notitie heeft betrekking op de kostendekking Oostvaarderswold.⁹⁸ In de notitie worden de bijdragen per partij geschetst. Daarbij wordt uitgegaan van een kostentoedeling op basis van de opgaven zoals overeengekomen in de SOK. Over de opgaven en dekking per partij vermeldt de notitie het volgende:

- **Ministerie van LNV**

De ruggengraat van de ontwikkeling van Oostvaarderswold wordt gevormd door de “Robuuste Verbindingszone” tussen de Oostvaardersplassen en het Horsterwold, onderdeel van de internationale verbindingszone van het Reichswald (Duitsland) naar de Oostvaardersplassen. Oorspronkelijk is voor de opgave van LNV een ruimtebeslag 409 hectare benoemd, welke tevens de basis vormde voor het onderdeel Oostvaarderswold in de “Bestuursovereenkomst ILG 2007-2013”. Al snel werd, op basis van een daartoe opgesteld rapport van Alterra, duidelijk dat in totaal 1.125 hectare noodzakelijk zullen zijn om de doelstelling van de verbindingszone te kunnen realiseren.

De financiële dekking van de opgave van LNV is gedeeltelijk gerealiseerd, maar voor een groot deel nog niet. In chronologische volgorde zijn de volgende bijdragen inmiddels zekergesteld:

1. De verwerving van landbouwgronden op basis van een daartoe goedgekeurde subsidieaanvraag van het Flevolandschap in december 2006 à € 17,32 miljoen;
2. De in de bestuursovereenkomst vastgelegde middelen voor de verwerving en inrichting van 409 hectare robuuste verbindingszone. Op basis van vaste normbedragen per hectare omvat dit € 17,52 miljoen voor grondverwerving en € 5 miljoen voor inrichting;
3. Reservering van twee maal € 13,85 miljoen ten behoeve van het Oostvaarderswold in de begroting van LNV in de jaren 2012 en 2013, totaal dus € 27,7 miljoen.

De overige dekkingsmiddelen zullen nog gevonden moeten worden.

- **Gemeente Almere**

De gemeente Almere heeft een compensatietaakstelling voor Kiekendieffoerageergebied en bos.

Daarnaast kent de gemeente Almere een taakstelling voor de realisatie van recreatie. De gemeente Almere beschouwt op dit moment haar opgave als tenminste 150 hectare Kiekendieffoerageergebied en 75 hectare bosgebied. Daartoe heeft zij met Staatsbosbeheer een overeenkomst gesloten, waarin deze zich verantwoordelijk stelt voor de invulling van bedoelde 225 hectare. De financiële dekking van de opgave van Almere is daarmee gedeeltelijk gerealiseerd, maar voor een groot deel nog niet. De volgende bijdragen zijn inmiddels zekergesteld:

1. De opgave van 150 hectare Kiekendieffoerageergebied;
2. De opgave van 75 hectare boscompensatiegebied.

Beide opgaven zijn bij overeenkomst overgedragen aan Staatsbosbeheer voor een bedrag van € 25,9 miljoen. De overige dekkingsmiddelen zullen nog gevonden moeten worden.

⁹⁸ Notitie Kostendekking Oostvaarderswold. Bijdragen per partij, d.d. 5 januari 2010.

- **Gemeente Lelystad**

De gemeente Lelystad heeft een compensatietaakstelling voor Kiekendiefferageergebied. Deze opgave is oorspronkelijk becijferd op 300 hectare. De gemeente Lelystad beschouwt op dit moment haar opgave nihil, vanwege stilliggende bouwactiviteiten, en verwacht uiteindelijk maximaal 190 hectare Kiekendiefferageergebied in het Oostvaarderswold te willen oplossen. Voor de overige opgave zegt zij gebruik te kunnen maken van eigen grondgebied. Er is nog geen financiële dekking voor de opgave van de gemeente Lelystad.

- **Gemeente Zeewolde**

De gemeente Zeewolde heeft, vanwege mogelijke ruimtelijke ontwikkelingen ten behoeve van intensieve recreatie en/of woningbouw in het Horsterwold, een compensatietaakstelling voor EHS. Deze opgave is becijferd op 0 tot 200 hectare. De gemeente Zeewolde beschouwt op dit moment haar opgave als nul, vanwege onzekerheid over de mogelijke ruimtelijke ontwikkelingen, en verwacht uiteindelijk maximaal 200 hectare in het Oostvaarderswold te willen oplossen. Er is nog geen financiële dekking voor de mogelijke opgave van de gemeente Zeewolde.

- **Waterschap Zuiderzeeland**

Het waterschap Zuiderzeeland had oorspronkelijk een ruimtelijke opgave in het kader van de in de toekomst noodzakelijke waterberging in Zuidelijk Flevoland. Deze opgave bedroeg 700 hectare, die zich overigens goed liet combineren met de ontwikkeling van EHS en/of recreatiegebied. Het waterschap heeft inmiddels uitgesproken deze toekomstige wateropgave op voorhand niet in het Oostvaarderswold te willen realiseren. Het waterschap heeft aangegeven wel de opgave voor natuur en recreatie te willen faciliteren. Dit zal het vormgeven door mee te denken over en financiële dekking te genereren voor de realisatie van natuurvriendelijke oevers voor alle watergangen binnen het plangebied Oostvaarderswold en peilregulerende kunstwerken, alsmede de toekomstige randtochten in eigendom en beheer te nemen. Ten opzichte van haar huidige grondpositie omvat laatstgenoemde de aankoop van 10 hectare plangebied. Er is nog geen financiële dekking voor de mogelijke opgave van de waterschap Zuiderzeeland. Wel heeft het waterschap indicatief aangegeven uit te gaan van een bijdrage tussen € 5 en € 10 miljoen.

- **Staatsbosbeheer**

Staatsbosbeheer had oorspronkelijk geen ruimtelijke opgave in het Oostvaarderswold. Door de afspraken met de gemeente Almere heeft Staatsbosbeheer de compensatieopgaven van Almere overgenomen. De financiële dekking van de opgave van Staatsbosbeheer is dus gerelateerd aan de genoemde dekkingsmiddelen voor de opgave van Almere, te weten:

- De opgave van 150 hectare Kiekendiefferageergebied;
- De opgave van 75 hectare boscompensatiegebied.

Beide opgaven zijn overgedragen aan Staatsbosbeheer voor een bedrag van € 25,9 miljoen. Dit is echter onvoldoende om alle kosten voor bedoelde hectares in het Oostvaarderswold te kunnen dekken. Er is nog geen financiële dekking voor de benodigde aanvullende middelen.

- **Provincie Flevoland**

De provincie Flevoland heeft nooit een ruimtelijke opgave gehad. Wel heeft zij, vanuit haar rol als regievoerder, zich altijd inhoudelijk en financieel verantwoordelijk gesteld voor het ontwikkel- en realisatieproces. Ook heeft zij zich garant gesteld voor versnelde volledige schadeloosstelling van aan te kopen agrarische bedrijven en de noodzakelijke voorfinanciering van toekomstige (zekergestelde) middelen, teneinde de agrariërs zekerheid te kunnen geven over de verwerving van hun onroerende zaken. Ook neemt de provincie Flevoland haar verantwoordelijkheid voor het realiseren van de bovenregionale fietspadenstructuur in het Oostvaarderswold, door deze, inclusief de daarvoor benodigde kunstwerken, volledig te financieren.

Vanwege het feit dat een aantal ecopassages provinciale infrastructuur kruist, wil Flevoland ook daarin een financiële bijdrage doen. Uitgangspunt is dat deze niet meer bedraagt dan de totale investeringen voor de ecopassage over de Gooiseweg (€ 6,2 miljoen).

De financiële dekking van de opgave van Flevoland is gedeeltelijk gerealiseerd. De volgende bijdragen zijn inmiddels zekergesteld:

1. Dekking voor de proceskosten tot 1 januari 2011 à € 6,4 miljoen
2. Dekking voor versnelde volledige schadeloosstelling à € 2,2 miljoen
3. Dekking voor voorfinanciering van zekergestelde middelen à € 1,8 miljoen

De overige dekkingsmiddelen zullen nog gevonden moeten worden.

- Overige partijen

Ten slotte gaat de notitie nog in op overige partijen. Hierover wordt opgemerkt dat “de som van alle zekergestelde ruimtelijke opgaven nog niet de totale oppervlakte van het Oostvaarderswold dekt”. Daarom is er ruimte om andere partijen met een (natuur)compensatieopgave te faciliteren. [...] Eén van de partijen die geïnteresseerd is in een gedeelte van de overige 400 hectare is Rijkswaterstaat (RWS). Zij heeft natuurcompensatieopgave vanwege de verbreding van de A6 tussen Muiderberg en Almere-Buiten. In totaal gaat dat om 140 hectare, welke goed in het Oostvaarderswold zouden kunnen worden gerealiseerd. Met RWS vindt overleg plaats over de mogelijkheden van compensatie in het Oostvaarderswold en de daarvoor noodzakelijke middelen.⁹⁹

2.10 Beschikbaar stellen middelen door provincie

Provinciale Staten hebben op een aantal momenten provinciale middelen beschikbaar gesteld voor de realisatie van het Oostvaarderswold:

- € 2,2 miljoen ten behoeve van volledige schadeloosstelling (april 2007)

Uitgangspunt is steeds geweest dat grondverwervingen zouden plaatsvinden op basis van volledige schadeloosstelling. Dit is ook reeds op 10 oktober 2006 aan de bewoners van het gebied (het beoogde tracé voor de groenblauwe zone) aangekondigd.¹⁰⁰ Vanuit de bestuursovereenkomst zijn op dat moment middelen beschikbaar voor de verwerving van gronden (wat reeds gestart is), maar het ministerie worstelt met de volledige schadeloosstelling. Dit omdat, zo staat te lezen in het statenvoorstel, de kosten voor deze robuuste verbinding hierdoor wellicht hoger uitvallen en omdat het ministerie bang is voor precedentwerking in de richting van andere robuuste verbindingzones.¹⁰¹ Het IPO wijst later ook op dit risico.¹⁰²

In het statenvoorstel geven Gedeputeerde Staten aan dat het Ministerie van LNV en de Provincie Flevoland begin december 2006 hebben vastgesteld dat normaal gesproken pas een volledige schadeloosstelling zou worden betaald op 1 januari 2011. Bij betaling van de volledige schadeloosstelling per 1 januari 2007 treedt er een versnelling op van 4 jaar in de realisatie van het project.

⁹⁹ Notitie Kostendekking Oostvaarderswold. Bijdragen per partij. D.d. 5 januari 2010.

¹⁰⁰ Zo blijkt uit het statenvoorstel ‘Oostvaarderswold’, 11 januari 2007 (over extra middelen t.b.v. volledige schadeloosstelling), Statenvergadering 12 april 2007.

¹⁰¹ Zo blijkt uit het statenvoorstel ‘Oostvaarderswold’, 11 januari 2007 (over extra middelen t.b.v. volledige schadeloosstelling), Statenvergadering 12 april 2007.

¹⁰² Brief IPO aan minister LNV, “Realisatie Robuuste Verbinding Oostvaarderswold”, 23 oktober 2008.

Het Ministerie van LNV heeft aangegeven dat het bereid is het ICMO advies te vertalen naar een versnelde aanleg van 2 jaar. Het college van Gedeputeerde Staten heeft aangegeven dat het bereid is om de andere twee jaar voor extra kosten van de volledige schadeloosstelling op zich te willen nemen, de kosten bedragen hiervoor € 2,2 miljoen.

Voor deze kosten is in het Omgevingsplan geen dekking geregeld. Gedeputeerde Staten vinden de kosten echter de consequentie van de brief aan bewoners en beschouwen de kosten als kosten die gemaakt worden om het proces te versnellen en te komen tot een eerlijke vergoeding voor de boeren. De inzet van Gedeputeerde Staten is dan ook om deze kosten uiteindelijk te dekken uit de investeringsbijdragen van de partners van het project Oostvaarderswold. Gedeputeerde Staten verwachten de € 2,2 miljoen die nu moet worden voorgefinancierd, terug te krijgen. Voorgesteld wordt de voorfinanciering via de strategische en ontwikkelingsprojectenreserve te laten lopen.¹⁰³ Met het voorstel wordt Statenbreed ingestemd.¹⁰⁴

- **Kosten voor projectorganisatie planvormingsfase (oktober 2007)**

In het Plan van Aanpak Planvormingsfase wordt de inzet van mensen en middelen uiteengezet zoals die voor de planvormingsfase nodig zullen zijn. Deze worden becijferd op € 1.920.000. Daarnaast is een inzet nodig van 5,9 fte in de projectorganisatie en een inzet van DLG van 3.800 uur en voorts zal nog ongeveer 4 fte aan inzet van vakafdelingen nodig zijn.¹⁰⁵ In het Plan van Aanpak is niet opgenomen hoe deze kosten gedekt worden. Ook in het bijbehorende statenvoorstel wordt niets opgemerkt over de dekking van deze kosten.¹⁰⁶

Bij de besluitvorming over het Plan van Aanpak vindt geen expliciete besluitvorming plaats over het beschikbaar stellen van middelen.

Uit een interne notitie over de kostendekking uit 2009 blijkt dat de dekking van de provincie voor de proceskosten tot 1 januari 2011 € 6,4 miljoen betreft. Dit is hetzelfde bedrag dat ook genoemd wordt in het statenvoorstel over de structuurvisie. In de notitie is niet opgenomen hoe deze kosten gedekt zijn.¹⁰⁷ Ambtelijk is aangegeven dat een deel van de middelen via de begroting in 2007 en 2008 gedekt is en een deel opgenomen is in de zekergestelde middelen bij de samenwerkingsovereenkomst.

- **Voorfinanciering € 27,7 miljoen (GS, juni 2009, PS bij begrotingswijziging december 2009)**

Gedeputeerde Staten besluiten hierover op 11 juni 2009. De commissie Ruimte wordt hier vertrouwelijk over geïnformeerd op 25 juni 2009. Op dat moment hadden Gedeputeerde Staten reeds de schriftelijke garantstelling van het ministerie ontvangen dat deze € 27,7 miljoen in 2012 en 2013 betaald zou worden.¹⁰⁸ Op 3 december 2009, bij het vaststellen van de 11e begrotingswijziging, besluiten Provinciale Staten deze middelen beschikbaar te stellen. Bij de bespreking van de structuurvisie in de commissie Ruimte op 25 juni 2009 zijn Provinciale Staten hierover vertrouwelijk geïnformeerd.

¹⁰³ Zo blijkt uit het statenvoorstel 'Oostvaarderswold', 11 januari 2007 (over extra middelen t.b.v. volledige schadeloosstelling).

¹⁰⁴ Notulen PS-vergadering 12 april 2007.

¹⁰⁵ Plan van Aanpak, gebiedsontwikkeling Oostvaarderswold, Planvormingsfase, 17 oktober 2007, pag. 20.

¹⁰⁶ Statenvoorstel Plan van Aanpak Oostvaarderswold d.d. 26 juli 2007. Behandeld in Statenvergadering, 4 oktober 2007.

¹⁰⁷ Notitie Kostendekking Oostvaarderswold. Bijdragen per partij, d.d. 5 januari 2010.

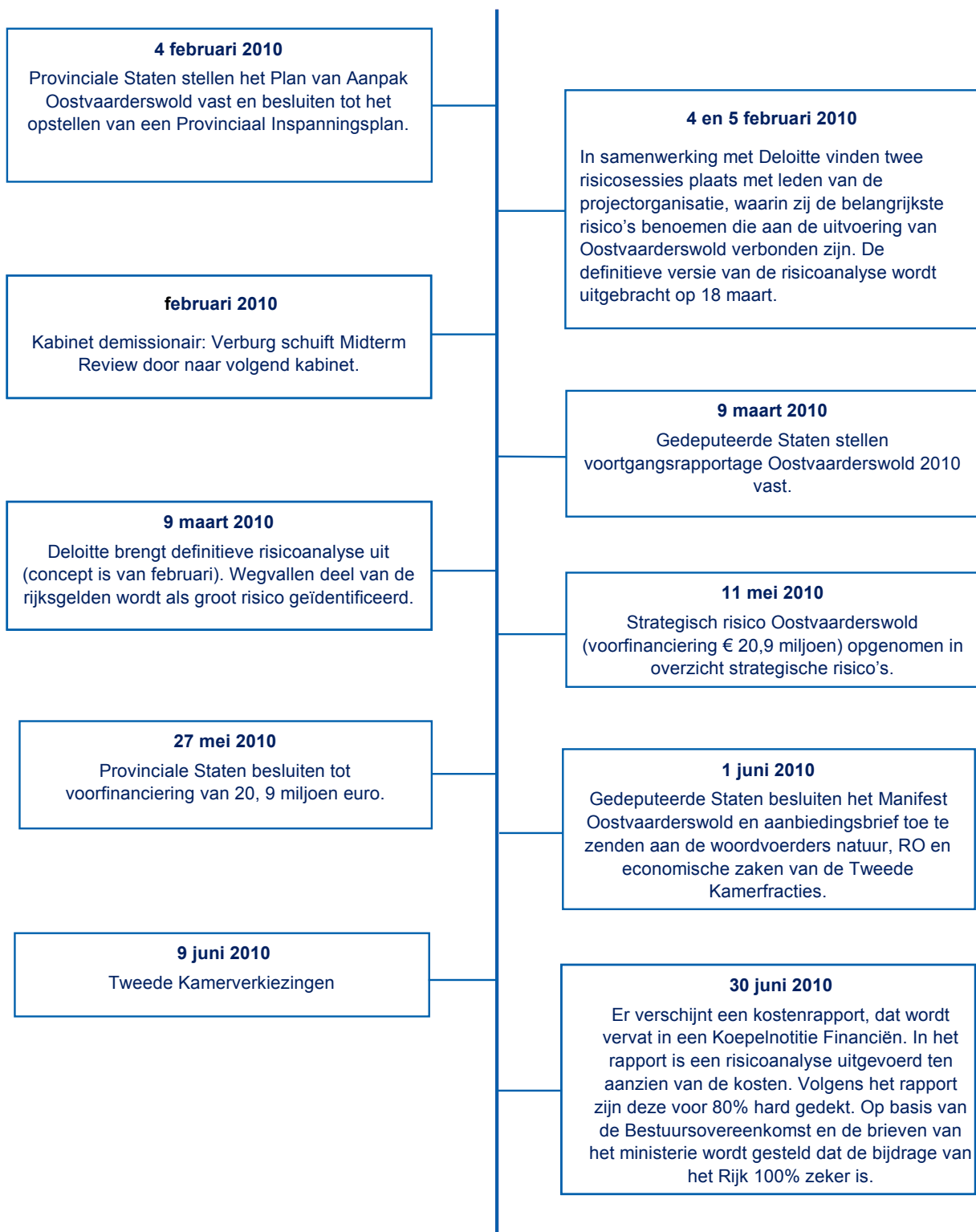
¹⁰⁸ Brief Minister LNV, 'Garantstelling financiële middelen realisatie Robuuste Verbinding Oostvaarderswold', 18 juni 2009, pag. 1-4.

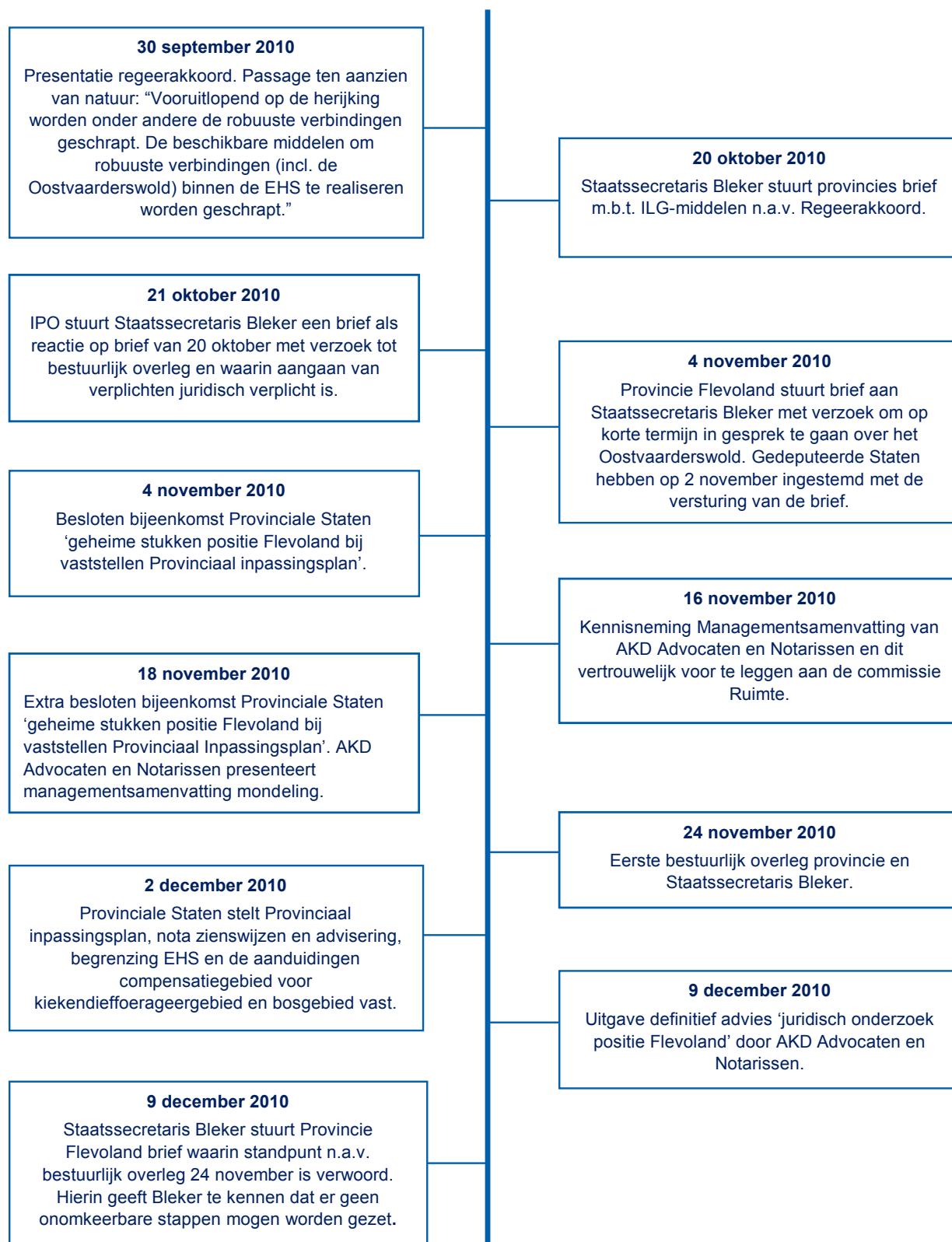
- **€ 10,4 miljoen bij vaststellen Structuurvisie (september 2009)**

Bij het vaststellen van de Structuurvisie hebben Provinciale Staten ingestemd met het garantstellen van € 10,4 miljoen voor de ontwikkeling van Oostvaarderswold. Voor een deel waren deze middelen reeds beschikbaar gesteld, een resterend bedrag stellen Provinciale Staten beschikbaar bij het vaststellen van de structuurvisie:

- Provinciale Staten hadden reeds ingestemd met € 5,3 miljoen: € 2,2 miljoen voor de versnelde volledige schadeloosstelling (in april 2007) en € 3,1 miljoen voor de proceskosten voor de huidige fase. Deze € 5,3 miljoen is reeds in de begroting opgenomen.
- Proceskosten zijn opgenomen in de kadernota. Voor de proceskosten voor de komende fase is tot eind 2010 een bedrag van € 3,3 miljoen opgenomen.
- Het resterende bedrag betreft middelen voor de voorfinanciering van maximaal € 1,8 miljoen. Deze middelen stellen Provinciale Staten beschikbaar bij het vaststellen van de Structuurvisie.

Schematisch overzicht belangrijke gebeurtenissen 2010





3 VOORBEREIDING REALISATIE (JANUARI- OKTOBER 2010)

3.1 Plan van Aanpak Realisatiefase Deel I

Op 4 februari 2010 stellen Provinciale Staten het 'Plan van Aanpak Realisatiefase Deel I' vast. Tevens besluiten Provinciale Staten die dag dat er in de komende maanden een Provinciaal Inpassingsplan (PiP) moet worden vastgesteld.¹⁰⁹

Het Plan van Aanpak schetst het kader waarbinnen de realisatie van Oostvaarderswold moet plaatsvinden. Het maakt een onderscheid in twee fasen, namelijk de voorbereiding van de uitvoeringswerkzaamheden en de daadwerkelijke uitvoering.¹¹⁰ Het is de bedoeling dat de voorbereiding eind december 2010 is afgerond. Voor januari 2011 dient namelijk het Provinciaal Inpassingsplan (PiP) te worden vastgesteld. Daarna zal de uitvoeringfase starten. In het plan staan vijf zogenoemde 'sporen' uitgewerkt, die de provincie volgt om de realisatie van Oostvaarderswold mogelijk te maken. Dit zijn 'Identiteit en imago', 'Grondverwerving', 'Juridisch-Planologisch', 'Vorbereiden van de uitvoering' en 'Projectfinanciering'. Voor elk spoor is beschreven wat de provincie wil bereiken en wat zij hiervoor gaat doen. Zo gaat de provincie over op 'actieve grondverwerving'; alle grondeigenaren waar de provincie tot dan toe nog geen onderhandelingen mee voert gaat zij actief benaderen.¹¹¹ Daarnaast zal de kostenraming zoals die tot nu toe was opgezet, worden omgezet in een raming volgens de Standaard Systematiek Kostenraming (SSK).¹¹² Over financiële bijdragen van de verschillende gebiedspartners worden volgens het plan in de voorliggende periode afspraken gemaakt. Deze legt zij in de komende periode vast in een realisatieovereenkomst.¹¹³

Het plan schetst ook de omgang met risico's. In het begin van de realisatiefase zal de provincie de risico's die gepaard gaan met de uitvoering actualiseren door het houden van een risicosessie. "De actuele risico's zullen tijdens de volgende fase aan de hand van geformuleerde beheersmaatregelen door de projectorganisatie adequaat worden gemanaged."¹¹⁴ In het plan staat ook toegelicht hoe Provinciale Staten op de hoogte worden gehouden. Gedeputeerde Staten informeren Provinciale Staten periodiek over de voortgang van het project. Dit gebeurt in vier bijeenkomsten per jaar in de commissie Ruimte. Door de griffie wordt mede naar aanleiding van de vergadering van de commissie ruimte van 28 januari 2010 aangegeven dat er in deze fase geen behoefte is aan ander informeel besloten overleg. Tevens wordt afgesproken dat in het begin van de realisatiefase een termijnskalender wordt gemaakt met onderwerpen die geagendeerd worden in de commissie Ruimte.¹¹⁵ In overleg met de griffie is deze termijnskalender opgesteld waarin de agendering van besluitvorming, informatie en opiniëring voor Provinciale Staten inzichtelijk zijn gemaakt.¹¹⁶

¹⁰⁹ Statenvoorstel Plan van Aanpak Oostvaarderswold voor de eerste periode van de realisatiefase, 4 februari 2010.

¹¹⁰ Plan van Aanpak Realisatiefase deel 1- Voorbereiding van de uitvoering van het project Oostvaarderswold, pag. 5.

¹¹¹ Plan van Aanpak Realisatiefase deel 1- Voorbereiding van de uitvoering van het project Oostvaarderswold, pag. 13.

¹¹² Plan van Aanpak Realisatiefase deel 1- Voorbereiding van de uitvoering van het project Oostvaarderswold, pag. 16.

¹¹³ Plan van Aanpak Realisatiefase deel 1- Voorbereiding van de uitvoering van het project Oostvaarderswold, pag. 16.

¹¹⁴ Plan van Aanpak Realisatiefase deel 1- Voorbereiding van de uitvoering van het project Oostvaarderswold, pag. 16.

¹¹⁵ Plan van Aanpak Realisatiefase deel 1- Voorbereiding van de uitvoering van het project Oostvaarderswold, pag. 18.

¹¹⁶ Analyse en scenario's, pag. 23.

Tweemaal per jaar vindt daarnaast schriftelijk verantwoording plaats door voortgangsrapportages. In deze rapportages kijken Gedeputeerde Staten zowel terug als vooruit en gaan zij in op de inhoudelijke voortgang, financiën en risicobeheersing. Deze voortgangsrapportages leveren zij gelijktijdig op met de voorjaars- en najaarsnota.¹¹⁷

In het plan van aanpak is door Lysias geadviseerd over de kaderstelling en afspraken tussen Provinciale Staten en Gedeputeerde Staten. In het plan van aanpak is een planningsschema opgenomen dat duidelijk maakt welke producten door Provinciale Staten worden vastgesteld en welke ter kennisname aan Provinciale Staten worden aangeboden. Voor een aantal producten (uitvoeringsproducten maar ook de risicoanalyse) is bijvoorbeeld afgesproken dat deze dan wel ter kennisname dan wel via de monitoringsrapportage zullen worden teruggemeld. Zo is voor de uitkomsten van de risicosessies bepaald dat deze uiterlijk in 2009 ter kennisname naar Provinciale Staten moesten worden gestuurd.¹¹⁸

Op 14 januari 2010 behandelt de commissie Ruimte het Plan van Aanpak. Het plan vindt brede steun in de commissie. Wel vraagt de commissie om het doorvoeren van enkele wijzigingen. Zo wenst zij dat er expliciet in het plan komt te staan dat de provincie minnelijke verwerving van de gronden het meest gewenst vindt. Op dit moment ligt de nadruk nog teveel op het gegeven dat de provincie onteigening niet uit de weg zal gaan. Daarnaast willen de leden dat de planning van twee specifieke fases nader wordt omschreven.¹¹⁹ In de commissievergadering zegt de portefeuillehouder toe de genoemde wijzigingen over te nemen. Naast de aandacht voor de toonzetting rondom de grondverwerving en de planning, besteden enkele fracties tijdens de behandeling tevens aandacht aan de risico's. Zo stelt de SGP-fractie de vraag wanneer de voorgenomen actualisatie precies plaatsvindt. Tot slot wijst een enkele fractie erop dat moet worden toegezien op het beschikbaar stellen van de middelen, in de zin dat deze er ook daadwerkelijk komen.¹²⁰

Op 4 februari 2010 ligt er een gewijzigd Plan van Aanpak ter behandeling in de Staten. De Statenleden spreken hun tevredenheid over de wijzigingen die zijn doorgevoerd en het plan wordt met algemene stemmen aangenomen.¹²¹

Inventarisatie van risico's

In het Plan van Aanpak was het voornemen opgenomen tot uitvoering van (opnieuw) een risicosessie. Evenals in 2008, en tijdens de advisering t.b.v. de Samenwerkingsovereenkomst in 2009 wordt Deloitte ingeschakeld voor twee risicosessies in de eerste week van februari 2010. In de sessies hebben leden van de projectorganisatie van Oostvaarderswold de in hun optiek belangrijkste risico's geïdentificeerd. Daarnaast identificeerde Deloitte de volgens haar geldende risico's.

¹¹⁷ Analyse en scenario's, pag. 18.

¹¹⁸ Plan van Aanpak Realisatiefase deel 1- Voorbereiding van de uitvoering van het project Oostvaarderswold, pag. 24.

¹¹⁹ Notulen commissie Ruimte, 14 januari 2010, pag. 5.

¹²⁰ Notulen commissie Ruimte, 14 januari 2010 pag. 2.

¹²¹ Notulen PS-vergadering, 4 februari 2010.

Deze komen grotendeels overeen met de risico's zoals geïdentificeerd door de projectorganisatie.¹²² De risicosessies en de uitkomsten hiervan zijn bedoeld voor intern gebruik. Over de risico's is, voor zover is na te gaan op basis van de verslaglegging niet gesproken in de Bestuurlijke Begeleidings Commissie. De leden van de projectorganisatie hebben tussen de zeven en tien risico's geïdentificeerd waarvan zowel de kans van optreden als de impact groot is. Het betreft onder andere het risico op onvoldoende politiek draagvlak op landelijk en provinciaal niveau en de financiële bijdrage van het ministerie. Ook Deloitte zelf vindt de hardheid van de financiële middelen een risico. Zij zegt hier over: "Met de landelijke en de gemeentelijke verkiezingen en bezuinigingen in het vooruitzicht bestaat de mogelijkheid dat toegezegde budgetten ter discussie komen te staan."¹²³ Deloitte heeft voor deze risico's beheersmaatregelen benoemd. Zij beveelt aan om tempo te houden in het project, om zo besluiten sneller voor te kunnen leggen en de 'momenten voor politieke discussie te minimaliseren'. Om de bijdrage van het Rijk zeker te kunnen stellen, identificeert Deloitte als beheersmaatregel 'milestones' aan te geven, om zo te kunnen argumenteren naar het afmaken van het gebied.¹²⁴

3.2 Voorziene financiële tekorten voor realisatie landelijke natuurdoelstellingen

Heroverwegingswerkgroep Leefomgeving en Milieu 2009-2010 - voorstellen voor besparingen

Eind 2009 en begin 2010 hebben twintig werkgroepen zich op verzoek van het kabinet gebogen over mogelijke besparingen op rijksuitgaven. Bij deze 'brede heroverwegingen' waren er volgens de opdracht geen taboes: alle mogelijkheden mochten op tafel komen. Elke werkgroep kreeg een deel van de totale overheidsuitgaven toegewezen, met de vraag om bij deze uitgaven mogelijke besparingen van 20% in 2015 te presenteren. Die kwamen hierop neer:

- bezuinigingspakket van € 387 miljoen;
- recentralisatie van het ILG, waardoor voor het Rijk de mogelijkheid ontstaat één groen investeringsfonds te vormen. De Wet ILG zal dan moeten worden ingetrokken;
- omdat er aanzienlijke financiële tekorten zijn voor de EHS stelt de werkgroep feitelijk voor om tot 2018 een pas op de plaats te maken zodat het kabinet voor de periode daarna fundamentele keuzes kan maken over de toekomst van het EHS beleid.

IBO (interdepartementaal beleidsonderzoek) natuur

Op 2 maart 2010 wordt de eindrapportage van de werkgroep IBO (interdepartementaal beleidsonderzoek) natuur door minister Verburg aangeboden aan de Tweede Kamer.¹²⁵ De conclusie die in deze rapportage wordt getrokken is dat er voor het realiseren van de operationele doelstellingen, zowel op de korte termijn als op de lange termijn, forse financiële tekorten bestaan. Het tekort betreffende investeringen voor de EHS (inclusief Natura 2000) tot en met 2018 bedraagt circa € 2,2 miljard. Na 2018 resteren voornamelijk investeringen in milieucondities van € 1,8 miljard.

¹²² In de sessies zijn de benoemde risico's gescoord op twee schalen: 1. de kans dat het risico zich daadwerkelijk voordoet in de komende periode en 2. de impact die het risico heeft op het realiseren van de doelstellingen als het zich voordoet. Wanneer deze tegen elkaar worden afgezet, ontstaat een risicokaart met velden, die ieder een eigen risicoprofiel hebben. Hierbij zijn grofweg vier opties te onderscheiden: 1. zowel de kans dat het risico zich voordoet als de impact indien het risico zich voordoet, zijn klein, 2. de kans dat het risico zich voordoet is klein, maar als het zich voordoet is de impact groot, 3. de kans dat het risico zich voordoet is groot, maar als het risico zich voordoet is de impact klein en 4. zowel de kans als de impact indien het risico zich voordoet is groot. Het gaat hierbij om een ordinale schaal. Te zien is dat de kans en impact groter dan wel kleiner worden.

¹²³ Deloitte, Risicoanalyse Oostvaarderswold, definitieve rapportage, sheet 7.

¹²⁴ Deloitte, Risicoanalyse Oostvaarderswold, definitieve rapportage, sheet 22.

¹²⁵ Eindrapportage van de werkgroep IBO natuur, Interdepartementaal beleidsonderzoek 2008-2009 nr. 2.

Voor beheer van natuur is er tot en met 2018 een tekort van circa € 400 miljoen en na 2018 jaarlijks structureel een tekort van circa € 100 miljoen.¹²⁶ De werkgroep ziet de volgende doelmatigheidsopties: een aangepaste EHS met efficiencywinst, het handiger en slimmer inzetten van het sturingsinstrumentarium, meer gebruik van private bronnen en het vermarkten van ecosysteemdiensten. Desondanks blijven forse financiële tekorten bestaan, zo concludeert de werkgroep. De werkgroep stelt ook dat het creëren van een functioneel samenhangend en robuust ecologisch netwerk in de huidige realisatie van de EHS en Natura 2000-gebieden nog onvoldoende tot uitdrukking komt. In de afspraken tussen Rijk en provincies wordt ten aanzien van de EHS voornamelijk gestuurd op aantallen hectares en de samenhangende configuratie van de EHS verdwijnt daarbij naar de achtergrond.¹²⁷

Deze rapportage maakt duidelijk dat:

- een aangepaste vormgeving van de EHS deze op den duur efficiënter zal maken;
- er noodzaak is meer gebruik te maken van private bronnen om zodoende het financiële tekort van het Rijk terug te brengen.

Reactie IPO

In haar reactie geeft het IPO aan dat het vaststelt dat de EHS nog altijd het hart is van het Nederlandse natuurbeleid. Het ligt daarom ook voor de hand 'vol gas te geven' met betrekking tot de realisatie van deze EHS.¹²⁸ Het IPO onderschrijft de reactie van de minister dat er geen ingrijpende aanpassingen in het huidige natuurbeleid voorgesteld worden, vanuit de gedachte dat geen oude concepten moeten worden weggedaan alvorens nieuwe concepten zich in voldoende mate hebben bewezen. Het IPO stelt in haar reactie overigens ook dat het verwonderlijk is dat de minister niet reageert op de zorgwekkende cijfers die de werkgroep IBO presenteert in de rapportage. Die cijfers maken immers duidelijk dat er een enorme kloof zit tussen de ambities en de financiële mogelijkheden.¹²⁹ Anders dan in aantal andere provincies besluiten Gedeputeerde Staten dit IBO-rapport niet ter kennisgeving door te geleiden naar Provinciale Staten.

3.3 Val van het kabinet-Balkenende IV

Naast onzekerheid over de financiën, benoemd door Deloitte en door de ambtelijk betrokkenen in de projectorganisatie, ontstaat er begin 2010 ten gevolge van de val van het kabinet ook onzekerheid over continuïteit inzake het politiek-bestuurlijk besluitvormingsproces. Op het moment van de val van het kabinet is de volledige schadeloosstelling voor de omvang van 1.125 hectare en het bijbehorende budget voor de provincie Flevoland nog niet opgenomen in de bestuursovereenkomst.

¹²⁶ Uitgaande van vrijwillige verwerving en maximaal 10% onteigening of verwerving met volledige schadeloosstelling is er een tekort van € 478 miljoen op het beschikbare budget voor verwerving van hectares EHS. Dit tekort is voornamelijk te wijten aan de stijgende grondprijzen in 2007 en 2008, zoals vastgesteld in de respectievelijke grondprijzimonitors over 2007 en 2008. Voor inrichting is het tekort tot en met 2018 op basis van de huidige normkosten € 274 miljoen. De Dienst Landelijk Gebied heeft in 2008 in het rapport Technische Evaluatie Normkosten Inrichting de normkosten geëvalueerd en geconstateerd dat als gevolg van indexering, actualisatie van kosten Kadaster en dergelijke de normkosten voor de onderdelen nieuwe natuur, robuuste verbindingen en natte natuur sinds 2003 tussen de 5% en 14% zijn gestegen. Met deze normkosten als uitgangspunt bedraagt het tekort in totaal € 434 miljoen. Uit deze analyse blijkt dat het tekort voor de investeringen voor de EHS (inclusief Natura 2000) in het scenario van de huidige vastgestelde normkosten tot en met 2018 circa € 2,2 miljard zullen bedragen. Na 2018 resterend voornamelijk investeringen in milieucondities van circa € 1,8 miljard.

¹²⁷ Eindrapportage van de werkgroep IBO natuur, Interdepartementaal beleidsonderzoek 2008-2009 nr. 2, pag. 30.

¹²⁸ Vergadering adviescommissie landelijk gebied 22 april 2010, agendapunt 3a, bijlage 2 Concept: IPO-reactie rapportage IBO natuur (versie 23 maart).

¹²⁹ Vergaderjaar 2009-2010, nr. 31 588, Beleidsonderzoek Natuur, Brief van de minister LNV.

Ook de garantstelling van de provincies voor de benodigde 330 hectare en de bijbehorende middelen zijn dan nog niet in de overeenkomst opgenomen. Deze afspraken moeten in de wettelijk voorgeschreven Midterm Review worden opgenomen en daarmee bekrachtigd.¹³⁰ De demissionaire minister geeft na de val van het kabinet aan dat zij het besluit tot een wijziging van de bestuursovereenkomst, waarin de gemaakte toezeggingen zouden worden verwerkt, niet kan nemen. Zij schuift dit door naar de komende kabinetsperiode.

Vorbereidingen op Midterm Review 2010

In maart 2010 komen de voorbereidingen op de Midterm Review in een stroomversnelling. De redenen daarvoor zijn de val van het kabinet en het feit dat de positie en de taken van de provincies onderwerp zijn in de brede heroverwegingen. De voorstellen uit de heroverwegingsoperatie en de resultaten van het IBO natuur bepalen in belangrijke mate de discussie over de ambities voor het landelijk gebied en de rol die de provincies daarin (blijven) spelen. De MTR, zo stelt het IPO vast, wordt dus vastgesteld in een politiek dynamische omgeving, die onzekerheid brengt. De provinciale inzet is erop gericht om met de minister afspraken te maken 'om in het licht van de komende bezuinigingen gezamenlijk te onderzoeken welke varianten er zijn om de uitvoering van het natuurbeleid (in aangepaste vorm) voort te zetten'.¹³¹

Flevoland is zich bewust van nijpende situatie

De provincie Flevoland is zich bewust van de nijpende financiële situatie, getuige het schrijven van 2 juni 2010 van Gedeputeerde Staten aan de adviescommissie landelijk gebied van het IPO.¹³² Het college schrijft in deze brief: 'Kern van het IPO-voorstel is de zorg over de samenwerking met het Ministerie van LNV bij de ILG. De economische crisis en daaruit voortvloeiende bezuinigingsopgave legt een grote druk op de budgettaire mogelijkheden van het Rijk om bij de MTR te komen tot honorering van de financiële knelpunten. Een financieel bod om alle taken op het terrein van de EHS van het Rijk over te nemen gaat ons te ver. De budgettaire verantwoordelijkheid ligt bij het Rijk. Wij zijn van mening dat nu eerst duidelijkheid verkregen moet worden over hoe het Rijk de aangegane afspraken nakomt'.

Het college vervolgt: 'Het Oostvaarderswold behoort tot de meer aansprekende grote projecten dat tijdig kan worden gerealiseerd. Daarmee is dit project een ondersteuning van vorenstaand pleidooi voor de decentralisatie. Onbegrijpelijk in onze ogen waarom onzekerheid wordt gecreëerd over de uitvoering van de eerdere toezegging aan het Ministerie van LNV om verwerving en inrichting van 330 ha (tijdelijk) te financieren via provinciale verevening. Wij gaan er van uit dat deze toezegging conform afspraak geëffectueerd wordt bij de besluitvorming over de MTR. Immers, tijdens de bestuurlijke bijeenkomst op 7 april jl. is met de Minister van LNV en de gezamenlijke bestuurders deze inzet en steun voor het Oostvaarderswold herbevestigd. Het zou ernstig afbreuk doen aan het vertrouwen in elkaar indien nu een andere houding wordt aangenomen'.

Deze laatste passage betreffende de onzekerheid over de toezegging van de 330 ha is gevoed door de opstelling die het IPO in mei 2010 kiest. In de voorbereiding op de MTR stelt het IPO namelijk dat de provincies zich inderdaad hebben verplicht in oktober 2008 ieder 30 hectare 'te leveren' tegen het 'eigen' provinciaal normbedrag, zowel voor verwerving als inrichting. Een verevening waarmee een bedrag van circa € 15 miljoen is gemoeid. Dit is conform de eerder gedane toezeggingen.

Het IPO voegt daar in mei 2010 aan toe: 'Daarbij doet zich nu wel de situatie voor dat individuele provincies moeten bijdragen uit budgetten waar al tekorten op zijn. De herprioritering die hiervan het gevolg is moet door LNV worden geaccepteerd'. Het wordt aldus verwoord in de bijlage: 'het besluit om 30 ha per provincie met de bijbehorende normkosten per provincie beschikbaar te stellen blijft staan. Voor het meerdere ligt de rekening bij LNV', zoals dit ook al reeds was aangegeven bij de eerdere besluitvorming. Concreet leidt dat tot het feit dat de provincies alleen hun gedeelte nakomen (€ 15 miljoen) als LNV het restant (€ 24 miljoen) bijdraagt.

¹³⁰ Art. 7 lid 3 WILG.

¹³¹ Vergadering adviescommissie landelijk gebied op 22 april 2010, agendapunt 3b, pagina 3, gedateerd 8 april.

¹³² Brief van college GS Flevoland aan adviescommissie landelijk gebied IPO, d.d. 2 juni 2010, onderwerp inbreng adviescommissie landelijk gebied 3 juni 2010.

De provincies maken hun bijdrage dus in twee opzichten afhankelijk van LNV, zowel in financiële zin als inhoudelijk (herprioritering die er het gevolg van is moet door LNV akkoord worden bevonden). De in IPO verband gemaakte afspraken over extra hectares, en de ermee gepaard gaande middelen voor het Oostvaarderswold zijn door deze voorwaardelijkheid niet langer een louter technische aangelegenheid, maar een bestuurlijk punt. Ook uit de IPO stukken die ter voorbereiding aan de adviescommissie Landelijk Gebied worden voorgelegd op 28 juni 2010 blijkt dat er onzekerheid is over de hardheid van de rijksbijdrage voor Oostvaarderswold.¹³³ Bij het ‘standpunt Rijk’ staat vermeld: ‘Onderlinge uitruil is verantwoordelijkheid provincies. Rijk kan zich niet vooruitlopend op de heroverweging politiek verplichten voor realisatie OVW’. Wel vindt daarna nog overleg plaats tussen provincie en LNV. Tijdens het bestuurlijke overleg met LNV op 6 mei 2010 wordt gesproken over het inzetten op een resterende claim van € 95 miljoen voor het Oostvaarderswold. Dit lagere bedrag komt tot stand doordat er onder meer een oplossing wordt gezocht in het (vooralsnog) afzien van de bouw van ecoducten. Hetgeen leidt tot een vermindering van € 65 miljoen op de claim van in totaal € 246 miljoen.

3.4 Eerste voortgangsrapportage maart 2010

Na de val van het kabinet en ten tijde van de voorbereidingen op de MTR bespreken Gedeputeerde Staten op 9 maart 2010 de eerste voortgangsrapportage Oostvaarderswold die op 27 mei in het kader van de voorjaarsnota in Provinciale Staten wordt behandeld (zie hieronder). In de rapportage wordt een toelichting gegeven op de voortgang van de realisatie van de producten, de onderhandelingen met betrekking tot de grondaankopen en de financiën en de risicobeheersing, zoals afgesproken in het Plan van Aanpak. Volgens de rapportage en het bijbehorende voorstel aan Provinciale Staten ligt de realisatie van de producten op schema. Zo verlopen de onderhandelingen over de grondverwerving zeer voorspoedig en dienen er als gevolg van de versnelling van de grondverwerving aanvullende middelen beschikbaar te worden gesteld.¹³⁴

Ten aanzien van de risico's meldt de voortgangsrapportage dat er binnen de organisatie risicosessies zijn gehouden, waarin risico's benoemd zijn. Deze gevonden risico's worden in het komende half jaar geanalyseerd, zo is te lezen.¹³⁵ Bij de voortgang van risicomanagement staat vermeld dat “er sprake is van een afwijking in de planning ten opzichte van het Plan van Aanpak, maar deze is niet kritisch en het product wordt binnen budget gerealiseerd.”¹³⁶ De inhoudelijke resultaten van de sessies (om welke risico's gaat het precies), zijn niet toegelicht in de rapportage of het voorstel aan Provinciale Staten. De provincie stelt zich op het standpunt dat de resultaten van de sessies van februari niet zijn opgenomen omdat de uitkomsten van de risicosessies bij de behandeling van de voortgangsrapportage in Gedeputeerde Staten nog niet beschikbaar waren. Dit is juist.¹³⁷ Deze waren echter wel beschikbaar bij de behandeling van de voortgangsrapportage in Provinciale Staten, bijna tweeënhalve maand na de behandeling van de risicosessies in Gedeputeerde Staten.

¹³³ Bijlage bij de stukken MTR, agendapunt 3a bijlage 2, d.d. 28 juni 2010.

¹³⁴ Statenvoorstel PS-rapportage Oostvaarderswold Voorjaarsnota 2010 en Voortgangsrapportage Oostvaarderswold, projectorganisatie maart 2010, pag. 5.

¹³⁵ Voortgangsrapportage Oostvaarderswold, projectorganisatie maart 2010, pag. 13.

¹³⁶ Voortgangsrapportage Oostvaarderswold, projectorganisatie maart 2010, pag. 4.

¹³⁷ De risicorapportage is ‘definitief’ opgeleverd op 18 maart 2010. Op 9 maart 2010 is de voortgangsrapportage is GS behandeld.

In de voortgangsrapportage is tevens te lezen dat de eerste update van de risicomatrix (waarin de geactualiseerde risico's zijn opgenomen) plaatsvindt bij de oplevering van de projectraming volgens de Standaard Systematiek Kostenramingen die gepland staat in september 2010. De rapportage en het bijbehorende voorstel melden dat vanwege de val van het kabinet het risico bestaat dat de planning van de voorgenomen financiële garantstelling (de € 20,9 miljoen) onder druk komt te staan.¹³⁸

Andere mogelijke financiële risico's worden niet benoemd. In de voortgangsrapportage wordt aangegeven dat wanneer er ontwikkelingen zijn waarvan Provinciale Staten op de hoogte dienen te worden gehouden, de projectorganisatie hier over zal rapporteren.¹³⁹ Verder worden de risico's in algemene zin in de P&C-cyclus als vast onderdeel opgenomen en in overleg met de accountant aangegeven.

3.5 Financiering grondaankopen mei 2010

De grondverwerving verloopt voorspoedig in het jaar 2010, zo blijkt onder andere uit de voortgangsrapportage. Door dit voorspoedige verloop dreigen de beschikbare middelen echter uitgeput te raken. Oorspronkelijk was de planning dat voor de zomer van 2010 er binnen de Midterm Review van het ILG een herverdeling van middelen tussen provincies zou plaatsvinden. Door de val van het kabinet is dit echter vertraagd. Dit betekent dat er vertraging in de beschikbaarheid van middelen kan optreden. Niet tijdige beschikbaarheid van middelen zou kunnen leiden tot een aankoopstop van gronden, wat volgens Gedeputeerde Staten voor maatschappelijke onrust zou kunnen zorgen en niet wenselijk zou zijn. Hierdoor moeten extra middelen voor Oostvaarderswold beschikbaar komen vinden Gedeputeerde Staten. Op basis daarvan geven Gedeputeerde Staten in een voorstel richting Provinciale Staten van 13 april 2010 aan de grondverwerving te willen voorfinancieren voor een bedrag van € 20,9 miljoen.¹⁴⁰

Aan dit voorstel is een risico verbonden, zo geven Gedeputeerde Staten aan. Het Ministerie van LNV heeft haar verantwoordelijkheid uitgesproken voor het Oostvaarderswold maar nog geen "harde garanties afgegeven voor de gevraagde € 20,9 miljoen." "Er is geen reden om aan te nemen dat dit leidt tot afstel", zo schrijven Gedeputeerde Staten.¹⁴¹ De provincie erkent op dit moment de mogelijkheid van een 'ultiem scenario' waarbij Oostvaarderswold niet doorgaat. Gedeputeerde Staten schrijven: "In het ultieme scenario dat een (deel van) het Oostvaarderswold niet gerealiseerd zal worden, zouden de gronden kunnen worden verkocht als landbouwgrond. Doordat de boeren, naast de waarde van grond en opstal, een schadeloosstelling ontvangen voor inkomensschade, verhuisvergoeding en dergelijke, bedraagt de waarde van grond en opstallen minder dan dat er totaal is betaald. Het aandeel schadeloosstelling bedraagt circa 20 à 25% van de totale verwervingskosten; het maximale risico hiervan is dus € 5,2 miljoen".¹⁴²

¹³⁸ Idem pag. 12 en Statenvoorstel PS-rapportage Oostvaarderswold Voorjaarsnota 2010, 9 maart 2010.

¹³⁹ Voortgangsrapportage Oostvaarderswold, projectorganisatie maart 2010, pag. 14.

¹⁴⁰ Statenvoorstel Financiering grondaankopen, 27 mei 2010.

¹⁴¹ Statenvoorstel Financiering grondaankopen, 27 mei 2010, pag. 2.

¹⁴² Statenvoorstel Financiering grondaankopen, 27 mei 2010, pag. 2.

3.6 Behandeling van voortgangsrapportage en financieringsvoorstel in commissie Ruimte

Op 22 april 2010 staan de voortgangsrapportage en het voorstel voor de voorfinanciering van grondaankopen op de agenda in de commissie Ruimte. De voortgangsrapportage wordt niet uitgebreid inhoudelijk behandeld in de commissie. De CDA-fractie geeft aan het jammer te vinden dat de risicomatrix nog niet kan worden gepresenteerd, die op dat moment dus al wel gereed is (namelijk de bijlage bij Deloitte-stukken d.d. 18 maart), ondanks dat het College hier al vanaf februari 2010 mee bezig is.

De fracties zijn overwegend positief over de voorgenomen financiering van de grondaankopen. Hieraan ligt de overweging ten grondslag dat het van belang is dat er zo snel mogelijk duidelijkheid komt voor agrariërs in het gebied en er om die reden snel gehandeld moet worden. De boeren in het gebied mogen niet de dupe worden van een ontstaan financieringstekort door de val van het kabinet.

Er zijn ook verschillende fracties die kritisch staan ten aanzien van de voorgenomen voorfinanciering van de grondaankopen voor een bedrag van € 20,9 miljoen en het risico dat de provincie hierbij loopt. De SGP-fractie geeft aan per definitie te moeten besluiten over een stuk waar geen ondertekening op staat van de minister. De fractie van de ChristenUnie geeft aan in de Staten te willen doorspreken over de risico's. Overwegend zijn de fracties echter van mening dat het van belang is dat er duidelijkheid komt voor de agrariërs en dat om die reden snel gehandeld moet worden.¹⁴³

Dezelfde overwegingen en kritiekpunten komen naar voren tijdens de bespreking van de voorstellen in de Staten. Daarbij wegen de gewenste snelheid en duidelijkheid voor de boeren in het gebied zwaarder dan de kritiekpunten die enkele fracties inbrengen. Zowel de voortgangsrapportage als het voorstel voor voorfinanciering van de grondaankopen worden in Provinciale Staten met algemene stemmen aangenomen.¹⁴⁴ Provinciale Staten stemmen ook in met de wijze van rapporteren in de voortgangsrapportage. Dit gebeurt in de vergadering van 27 mei 2010, wanneer Provinciale Staten inmiddels signalen zijn bereikt over het gegeven dat er forse bezuinigingsoperaties aankomen die ook gevolgen kunnen hebben voor Oostvaarderswold (zie hierna).

3.7 Ontwikkelingen mei 2010

Rekening wordt gehouden met de mogelijkheid dat er vanuit het Rijk bezuinigingsoperaties zullen komen die tot gevolg kunnen hebben dat diverse projecten het risico lopen dat ze vertraagd worden of in het geheel geen doorgang kunnen vinden. Om die reden vinden Gedeputeerde Staten het noodzakelijk om politieke beslissers en 'beïnvloeders' middels een manifest proactief te informeren en activeren voor het Oostvaarderswoldproject.¹⁴⁵ Daarnaast vindt in deze periode bestuurlijk overleg plaats tussen het ministerie en de provincie.

Bestuurlijk overleg

Op 6 mei 2010 vindt er bestuurlijk overleg plaats tussen de provincie Flevoland en het Ministerie van LNV. In het overleg komt deerschikking van het aantal hectares voor Oostvaarderswold aan bod.

Het ministerie vraagt de provincie om ook zelf gesprekken met andere provincies te voeren over de herschikking van het aantal hectares. De provincie heeft een 'fiche' gemaakt over de overheveling van 330 hectare, maar de totale omvang van de financiële claim van Flevoland voor de realisatie van Oostvaarderswold is hiermee nog onvoldoende duidelijk, zo blijkt uit het verslag van de bespreking. Daarom zal er een tweede fiche komen, waarbij wordt afgesproken in te zetten op een resterende claim van € 95 miljoen voor Oostvaarderswold.¹⁴⁶ Door de regiodirecteur wordt aangegeven dat het van belang is de financiering op te nemen in de gezamenlijke brief naar de informateur.

¹⁴³ Notulen Commissie Ruimte, 22 april 2010, pag. 4-6.

¹⁴⁴ Notulen Commissie Ruimte, 22 april 2010, pag. 47-48.

¹⁴⁵ Gedeputeerde Staten voorstel Manifest Oostvaarderswold, 18 mei 2010.

¹⁴⁶ Verslag bestuurlijk overleg met de verantwoordelijk gedeputeerde, Provincie Flevoland over ILG-MTR (concept), 6 mei 2010.

Uitgaande van besproken dekkingsvoorstellen van Flevoland wordt afgesproken om in te zetten op een resterende claim van € 95 mln euro voor OVW.

Deze financiële claim OVW, die opgenomen wordt in het tweede fiche, is als volgt opgebouwd:

246 mln	kosten OVW volgens de huidige planning
<u>- 65 mln</u>	nodig voor ecoducten (bouw na 2014)
181 mln	resterend bedrag nodig voor verwerving en inrichting tot en met 2013
- 64 mln	bijdrage van LNV tot nu toe
- 15 mln	afpraak uit 2008 dat de andere provincies 330 ha aan Flevoland betalen.
<u>- 7 mln</u>	uit beschikking middelen Flevoland (mits LNV accordeert)
95 mln	resterend tekort

Op 23 juni 2010 vindt er een volgend bestuurlijk overleg plaats tussen DRZ en de provincie Flevoland. Daarin wordt gemeld dat er recent een bestuurlijk gesprek geweest is tussen de Minister van LNV en het IPO. Hier is o.a. aan de orde geweest de bestuurlijke afspraak dat er vanuit de lopende bestuurs-overeenkomsten 330 ha beschikbaar komt voor het Oostvaarderswold. De provincies erkennen deze afspraak, maar zijn op zoek naar passende financiering. Uit het bijbehorende verslag benadrukt het ministerie opnieuw dat het van mening is dat de volgende minister moet besluiten over het verschuiven van de doelen. Bij een moeizame kabinetsformatie is afgesproken dat besluit toch wordt genomen door deze minister. Voor de volledige realisatie van Oostvaarderswold is € 100 miljoen noodzakelijk. De provincie maakt zich zorgen of het LNV lukt om een voor Flevoland positief resultaat te krijgen.¹⁴⁷ Met betrekking tot de aanpassing van de bestuursovereenkomst 2010 wordt de procedure gestart in augustus en is de intentie om de afspraken voor het Oostvaarderswold hierin mee te nemen.

Ter voorbereiding op bestuurlijk overleg tussen de minister en het IPO op 6 juli 2010 wordt een overzicht gemaakt van financiële knelpunten, waaronder het Oostvaarderswold. Uit het verslag van het overleg van 6 juli 2010 blijkt dat de op de shortlist genoemde financiële knelpunten om een oplossing vragen.¹⁴⁸

Algemene discussienota ten aanzien van strategische risico's binnen provincie

Op 11 mei 2010 is er onder verantwoordelijkheid van de portefeuillehouder Financiën een discussienota ten aanzien van strategische risico's in Gedeputeerde Staten gebracht. De nota gaat in op de risico's die de provincie loopt in algemene zin. In de nota staat dat de provincie in het kader van risico's regelmatig uitgaat van een cirkelredenatie, waarbij het risico tot gevolg heeft dat de doelstelling niet wordt gehaald. Dit terwijl er moet worden gezocht naar de gevolgen van het niet doorgaan. Tevens licht de nota toe dat de provincie vaak ambitieuze doelstellingen formuleert, terwijl zij zich afhankelijk maakt van anderen of van het toeval. Het is dan onzeker of zij met de beheersmaatregelen die zij opstelt de doelstellingen wel behaalt.¹⁴⁹

¹⁴⁷ Verslag bestuurlijk overleg tussen DRZ en de provincie Flevoland, 23 juni 2010. Ambtelijk is aangegeven dat met betrekking tot de aanpassing van de bestuursovereenkomst 2010 de procedure is gestart in augustus en de intentie was om afspraken voor Oostvaarderswold hierin mee te nemen. Hier is geen verdere (schriftelijke) onderbouwing voor.

¹⁴⁸ ILG in uitvoering, Midterm Review, 6 juli 2010.

¹⁴⁹ Gedeputeerde Statenvoorstel Strategische risico-inventarisatie, 11 mei 2010, pag. 1.

De nota is in eerste behandeling ingetrokken. Hieraan ligt een procedurele reden ten grondslag, namelijk dat de verantwoordelijk portefeuillehouder heeft aangegeven dat de teksten niet vooraf zijn afgestemd. Circa drie weken later is er een nieuwe nota opgesteld en behandeld in Gedeputeerde Staten. Deze heeft geresulteerd in een afsprakenkader voor risicomanagement, dat in het najaar 2010 in een Statenvoorstel is besproken (het document 'voortgang implementatie risicomanagement'). De strategische inventarisatie is via de Programmabegroting 2011 in Provinciale Staten geweest.

Manifest Oostvaarderswold mei 2010

In het kader van de eventuele bezuinigingsoperaties, stelt de provincie op 18 mei 2010 een 'Manifest Oostvaarderswold' op, dat op 1 juni 2010 in Gedeputeerde Staten wordt besproken. Het doel is om politiek draagvlak te creëren voor en tijdens de formatieperiode van het nieuwe kabinet. Het manifest benadrukt de bijdrage van de verschillende overheden. Er is inmiddels voor € 160 miljoen aan verplichtingen aangegaan, zo is te lezen. Het manifest wordt verstuurd naar de woordvoerders in de Tweede Kamer. De commissie Ruimte ontvangt op 3 juni vanwege de huidige politieke ontwikkelingen eveneens een document dat de noodzaak van het project onderstreept. Het gaat om een onderzoeksrapport waarin het economisch belang van Oostvaarderswold wordt toegelicht. Tevens berichten Gedeputeerde Staten over het te verspreiden manifest.¹⁵⁰

Vertrouwelijk memo financiering Oostvaarderswold garantstelling van € 64 miljoen

In een vertrouwelijk memo over de financiering van 25 mei 2010, gericht aan Gedeputeerde Staten en Provinciale Staten herhaalt de provincie dat het Ministerie van LNV schriftelijk heeft aangegeven verantwoordelijk te zijn voor de grondverwerving en inrichting van de robuuste verbindingzones van 1.125 hectare. Hier is bedoeld de toezeggingen van het ministerie bij brief van 28 januari 2009 en 18 juni 2009. Voor de rijksbijdrage is in totaal € 246 miljoen gereserveerd. In de memo geven Gedeputeerde Staten aan dat het ministerie inmiddels voor een bedrag van € 64 miljoen garant staat. Bij de Midterm Review, die in 2010 moet plaatsvinden, wordt een aanvullende garantstelling voor in totaal € 182 miljoen voor de periode 2012-2013 gevraagd.¹⁵¹

Voorfinanciering, beeldkwaliteitsplan en ter inzage leggen van PiP

De ontwikkeling van Oostvaarderswold vindt nog steeds doorgang in de periode na mei 2010. Op 27 mei 2010 wordt in Provinciale Staten (gelijktijdig met het vaststellen van de eerste voortgangsrapportage) besloten tot de eerder genoemde voorfinanciering van de aankopen voor de grondverwerving zoals die is voorgesteld door Gedeputeerde Staten.¹⁵² Daarnaast stellen Gedeputeerde Staten een beeldkwaliteitsplan vast, dat ter kennisname naar Provinciale Staten gaat.¹⁵³ In de commissie Ruimte van 1 juli 2010 wordt een voorstel voor het ter inzage leggen voor inspraak van een ontwerp van het PiP behandeld. De planning is dat dit ontwerp op 2 december 2010 ter vaststelling wordt voorgelegd in Provinciale Staten. In de commissie Ruimte wordt waardering uitgesproken voor de kwaliteit van het inpassingsplan. Wel stellen partijen voor om een soort hoorzitting te houden voor partijen. Hierop adviseert de voorzitter om dit in de volgende commissievergadering aan de orde te laten komen.¹⁵⁴ Het blijkt niet uit de notulen van de commissie ruimte op 9 september 2010 en 16 september 2010 dat dit opnieuw aan de orde is gekomen.¹⁵⁵

¹⁵⁰ Mededeling Commissie Ruimte en Commissie Werk, Oostvaarderswold in ruimtelijk perspectief, 3 juni 2010.

¹⁵¹ Memo, MTR Kavelruil en Oostvaarderswold, 25 mei 2010.

¹⁵² Statenvoorstel Financiering grondaankopen Oostvaarderswold, 27 mei 2010.

¹⁵³ Gedeputeerde Statenvoorstel Beeldkwaliteitsplan, 2 juni 2010.

¹⁵⁴ Notulen extra vergadering van commissie Ruimte, 1 juli 2010.

¹⁵⁵ Notulen Commissie Ruimte, 9 en 16 september 2010.

3.8 SSK-raming 30 juni 2010

Conform het Plan van Aanpak wordt op 30 juni 2010 een SSK kostenraming gepresenteerd in Gedeputeerde Staten. Deze raming maakt de verschillende kostenposten inzichtelijk en neemt daarbij risico's, de brandbreedte en onzekerheden mee. Het achterliggende idee van de systematiek is dat het in een vroegtijdig stadium mogelijk is om keuzes te maken ten aanzien van budgetreservering, of te sturen op de gemaakte keuzes.¹⁵⁶ De kostenraming is een inschatting, gebaseerd op een kansberekening. Er wordt gewerkt met marges voor de verschillende posten, dat wil zeggen de grenzen waarbinnen de investeringskosten met een zekere betrouwbaarheid zullen vallen. De investeringskosten zijn met andere woorden op 'probabilistische wijze' bepaald. Dit wil zeggen dat er raming met een minimale, meest waarschijnlijke en maximale waarde is opgesteld.¹⁵⁷ Daarnaast is een 'gevoeligheidsanalyse' uitgevoerd, dat wil zeggen een analyse waaruit blijkt welke posten met de grootste onzekerheden gepaard gaan.

Uit de eerste raming blijkt dat de kosten met een zekerheidsgrens van 85% liggen op een bedrag van € 400,2 miljoen. Uit de gevoeligheidsanalyse blijkt dat de posten BTW-compensatie en de Grondverwerving vastgoed de grootste onzekerheden met zich meebrengen.¹⁵⁸ De provincie heeft hier dus een risicoanalyse toegepast voor de kosten. Dit is op dit moment niet gebeurd voor de baten. Ook in volgende kostenramingen zijn er geen risicoanalyses gemaakt ten aanzien van de baten.

3.9 Koepelnotitie Financiën en Uitvoeringsstrategie

Naar aanleiding van het kostenrapport, wordt op 24 augustus 2010 in Gedeputeerde Staten de SSK-raming vastgesteld, die is vervat in een geheime koepelnotitie Financiën en uitvoeringsstrategie Oostvaarderswold, Daarin wordt ook de dekking van het project opgenomen.¹⁵⁹ Deze wordt ter kennisgeving aan Provinciale Staten gestuurd en behandeld in het besloten deel van de commissievergadering van 16 september 2010 (zie paragraaf 3.10). Met het vaststellen hiervan stemmen Gedeputeerde Staten in met de wijze waarop de kostenrisico's zijn doorgerekend. Uit de risicoanalyse behorende bij de kostenraming blijkt, zoals hierboven toegelicht, dat de totale projectkosten met een zekerheidsmarge van 85% liggen op de begrote € 400,2 miljoen.¹⁶⁰ Daarbij zijn kostenrisico's zoals geïdentificeerd door Deloitte meegenomen. Als voorbeeld noemt de notitie kostenoverschrijdingen van grondverwervingen, de verwerving van windturbines, de aanleg van ecoducten en grondverzet.¹⁶¹

De notitie schetst een overzicht van de benodigde investeringskosten. Daarbij wordt een onderscheid gemaakt tussen specifieke projectkosten (de € 400,2 miljoen) en de totale beheerkosten (die geraamd worden op € 56 miljoen).

¹⁵⁶ Kostenrapport Oostvaarderswold, SSK-3, juni 2010, 30 juni 2010, pag. 9.

¹⁵⁷ Kostenrapport Oostvaarderswold, SSK-3, juni 2010, 30 juni 2010, pag. 10.

¹⁵⁸ Kostenrapport Oostvaarderswold, SSK-3, juni 2010, 30 juni 2010, pag. 22.

¹⁵⁹ Gedeputeerde Staten voorstel Koepelnotitie Financiën en uitvoeringsstrategie Oostvaarderswold, 24 augustus 2010.

¹⁶⁰ Koepelnotitie Financiën en Uitvoeringsstrategie Oostvaarderswold, 12 augustus 2010, pag. 4.

¹⁶¹ Koepelnotitie Financiën en Uitvoeringsstrategie Oostvaarderswold, 12 augustus 2010, pag. 4.

In tabel 2 zijn de bijdragen van de verschillende deelnemende partijen aan de projectkosten geschetst. Daarbij is aangegeven welk deel daarvan gedekt en welk deel hard gedekt is. Het betreft de volgende bedragen:

Partij	Dekking	Waarvan hard gedekt
Ministerie van LNV	€ 246,0 miljoen	€ 246,0 miljoen
Provincie Flevoland	€ 33,9 miljoen	€ 21,1 miljoen
Waterschap Zuiderzeeland	€ 5,0 miljoen	€ 5,0 miljoen
Staatsbosbeheer	€ 32,5 miljoen	€ 26,9 miljoen
Rijkswaterstaat	€ 21,3 miljoen	€ 21,3 miljoen
<i>Subtotaal</i>	€ 336,9 miljoen ¹⁶²	€ 320,3 miljoen
Nog niet gedekt	€ 63,3 miljoen (=16%)	€ 79,9 miljoen (=20%)
Totaal	€ 400,2 miljoen	€ 400,2 miljoen

Tabel 2: Projectkosten Oostvaarderswold

Voor de dekking van de kostenpost van het Ministerie van LNV verwijst de provincie naar de Bestuurs-overeenkomst ILG en de brief van het Ministerie van LNV van 10 september 2008 waarin de provincie leest dat het ministerie garant staat voor de realisatie van de robuuste verbinding van 1.125 hectare en de bouw van ecoducten in Oostvaarderswold. In totaal bedragen de kosten hiervan € 246 miljoen, waarvan € 182 miljoen besteed wordt aan verwerving en inrichting en € 64 miljoen aan de ecoducten. Hierover schrijft de provincie: “Dit bedrag is op grond van de Bestuursovereenkomst ILG hard gedekt.”¹⁶³ De bijdrage van Staatsbosbeheer is gebaseerd op de SOK en de aanvullende overeenkomst die gesloten is op 28 juni 2011. Het gaat om een inspanningsverplichting voor een bedrag van € 32,5 miljoen waarbij de ambtelijke organisatie aangeeft dat hiervan inmiddels € 26,9 miljoen is gedekt. Rijkswaterstaat levert op grond van de conceptovereenkomst voor EHS-compensatie voor de verbreiding van de A6 een bijdrage van € 21,3 miljoen. Tot slot heeft de Algemene Vergadering van het waterschap op dit moment uitgesproken in te staan voor een bedrag van tussen de € 5 en € 10 miljoen. De provincie geeft over haar eigen bijdrage aan: Van de geraamde kosten voor de Provincie Flevoland (zie hierboven, € 33,9 miljoen) is inmiddels € 21,1 miljoen hard gedekt in de begroting, binnen het pMJP en in het financieel kader.¹⁶⁴

In de Gedeputeerde Statenvergadering van 24 augustus 2010 wordt tevens de uitvoeringsstrategie besproken. Gedeputeerde Staten baseren die strategie op de hard toegezegde en beschikbare middelen, zoals in de bijbehorende notitie te lezen is. Daarbij wordt op dat moment met name gefocust op de verwerving van de gronden. Het moment waarop de aanbesteding van de werkzaamheden kan plaatsvinden, is in dit geval met name afhankelijk van de beschikbaarheid van deze gronden, de financiële middelen en de afronding van procedures.¹⁶⁵

¹⁶² Deze rekensom klopt niet, het is nl. € 338,7 mlj.

¹⁶³ Koepelnotitie Financiën en Uitvoeringsstrategie Oostvaarderswold, 12 augustus 2010, pag. 9.

¹⁶⁴ Koepelnotitie Financiën en Uitvoeringsstrategie Oostvaarderswold, 12 augustus 2010, pag. 9-10.

¹⁶⁵ Koepelnotitie Financiën en Uitvoeringsstrategie Oostvaarderswold, 12 augustus 2010, pag. 11.

3.10 Tweede voortgangsrapportage augustus 2010

Op 24 augustus 2010 stellen Gedeputeerde Staten de tweede Provinciale Statenvoortgangsrapportage vast.¹⁶⁶ Uit de rapportage blijkt opnieuw dat de realisatie van de in het Plan van Aanpak genoemde producten (zoals het ontwerp-inpassingsplan, het strategisch-beheerplan en de uitvoeringsstrategie) op schema liggen. Ook de onderhandelingen over de gronden verlopen voorspoedig. Tevens wordt de kostenraming volgens de SSK-systematiek vastgesteld. Uit deze raming, die gelijktijdig met de voortgangsrapportage is vastgesteld, blijkt dat de totale projectkosten met een zekerheidsmarge van 85% onder de € 400,2 miljoen blijven (zie hierboven).

De rapportage gaat slechts summier in op de opbrengstenrisico's. De belangrijkste constatering is dat in het kader van de MTR met het Ministerie van LNV "wordt onderhandeld over een garantie voor de resterende bijdrage van LNV."¹⁶⁷ De provincie zegt tevens: "Als gevolg van de val van het kabinet in het voorjaar van 2010 is er enige tijd onduidelijkheid geweest over het moment waarop het ministerie de gevraagde financiële bijdrage van € 182 miljoen voor de periode 2011-2014 zal garanderen. Na de formatie van het nieuwe kabinet worden hierover zo spoedig mogelijk nadere afspraken gemaakt met de nieuwe Minister van Landbouw, Natuurbeheer en Voedselkwaliteit."¹⁶⁸ De provincie duidt het risico dat hiermee gepaard gaat in termen van tijd. Zij geeft aan dat wanneer de middelen van het ministerie niet tijdig beschikbaar zijn, dit vertraging in de uitvoering van het project kan betekenen.¹⁶⁹ Zij calculeert op dat moment niet in wat het risico is wanneer het ministerie in het geheel geen bijdrage meer levert.

In de rapportage wordt verwezen naar de risicosessies zoals die zijn uitgevoerd in februari 2010, op basis waarvan de risicomatrix is geactualiseerd. In de rapportage wordt echter niet ingegaan op de risico's zoals die in februari 2010 door de projectorganisatie (met behulp van de risicosessies met Deloitte) zijn geïdentificeerd, dat wil zeggen het landelijke politiek draagvlak en de bijdrage van het Rijk.

Behandeling in de commissie Ruimte

De behandeling van de voortgangsrapportage in de commissie ruimte op 16 september 2010 is summier. De SGP-fractie uit zorgen over de financiering. Haar is ter oren gekomen dat andere provincies hun financiële verplichting vooruitschoven. Daarnaast heeft de fractie zorgen over de financiële garantstelling van het ministerie. Hoe gaat het College ermee om als er geen garantie wordt gegeven? De portefeuillehouder geeft aan dat de huidige minister nergens uitspraken over doet en dat de provincie moet wachten tot er een nieuw kabinet is aangetreden. Verder zegt zij dat de afspraken met andere provincies vaststaan en dat de volgende minister het een en ander gaat corrigeren in de Midterm Review.¹⁷⁰ De Koepelnotitie Financiën en Uitvoeringsstrategie is vertrouwelijk ter kennisname naar de commissie gestuurd. Deze is behandeld in een besloten deel van dezelfde commissievergadering.¹⁷¹

¹⁶⁶ Statenvoorstel PS-rapportage Oostvaarderswold Najaarsnota 2010, 17 augustus 2010.

¹⁶⁷ Voortgangsrapportage Oostvaarderswold, oktober 2010, pag. 18.

¹⁶⁸ Voortgangsrapportage Oostvaarderswold, oktober 2010, pag. 15.

¹⁶⁹ Voortgangsrapportage Oostvaarderswold, oktober 2010, pag. 18.

¹⁷⁰ Notulen Commissie Ruimte, 16 september 2010, pag. 7.

¹⁷¹ Notulen Commissie Ruimte, 16 september 2010.

In de Statenvergadering van 14 oktober 2010 is de voortgangsrapportage als een hamerstuk vastgesteld. Daarmee hebben Provinciale Staten tevens ingestemd met de wijze waarop de kostenrisico's zijn geraamd.¹⁷²

¹⁷² Statenvoorstel PS-rapportage Oostvaarderswold Najaarsnota 2010, 14 oktober 2010.

4 NA DE BRIEF VAN BLEKER (OKTOBER 2010 - MEI 2012)

4.1 Regeerakkoord 30 september 2010

Op 30 september 2010 wordt het nieuwe regeerakkoord gepresenteerd. Tijdens de coalitieonderhandelingen na de Tweede Kamerverkiezingen besluiten het CDA, de VVD en gedoogpartner PVV tot het schrappen van de robuuste verbindingzones. Op 30 september 2010 presenteren CDA en VVD het nieuwe regeerakkoord 'Vrijheid en verantwoordelijkheid'. Daarin schrijven zij over de robuuste verbindingzones: "Vooruitlopend op de herijking worden onder andere de robuuste verbindingen geschrapt. De beschikbare middelen om robuuste verbindingen binnen de EHS te realiseren worden geschrapt."¹⁷³

In de bijlage van het Regeerakkoord is aangegeven dat de beschikbare middelen om robuuste verbindingen (incl. het Oostvaarderswold) binnen de EHS te realiseren worden geschrapt.¹⁷⁴

Ondanks het in het Regeerakkoord verwoorde voornemen tot het schrappen van de robuuste verbindingen, stellen Gedeputeerde Staten op 19 oktober 2010 het definitieve ontwerp van het PiP vast.¹⁷⁵ Gedeputeerde Staten stellen Provinciale Staten voor om de zienswijzen die zijn ingediend in behandeling te nemen en de wijzigingen die naar aanleiding daarvan zijn doorgevoerd, vast te stellen.

Er zijn geen aanwijzingen dat in de periode waarin duidelijk wordt dat het Rijk zich voorbereidt op een bezuinigingsopgave (eind 2009/voorjaar2010) tot aan de presentatie van het regeerakkoord in september, door de provincie een andere strategie is ingezet met betrekking tot de grondaankopen.¹⁷⁶ De grondverwerving verloopt tot dan toe voorspoedig, mede op aansporen van Provinciale Staten. Na de presentatie van het regeerakkoord op 30 september inventariseert het advocatenkantoor AKD in opdracht van de provincie de grondposities en de stand van de onderhandelingen met derden met betrekking tot de aankoop van gronden.

4.2 Veranderende strategie

Brief staatssecretaris Bleker 20 oktober 2010

Op 20 oktober 2010 stuurt de staatssecretaris een brief naar het provinciebestuur waarin hij aangeeft niet meer in te staan voor financiering van gronden uit het aan de provincie verleende budget. Hij zegt hierover: "Ik meld u in dat kader dat uitgaven gedaan voor verwerving in RVZ's en RodS na de datum van deze brief niet meer voor financiering uit het aan u verleende budget in aanmerking komen. Ik kan daarnaast niet verzekeren dat de verplichtingen die u nog aangaat, uitgezonderd die voor continuïteit van beheer, daadwerkelijk uit het aan u verleende budget zullen kunnen worden gefinancierd."

¹⁷³ Vrijheid en verantwoordelijkheid, Regeerakkoord VVD-CDA, pag. 13.

¹⁷⁴ Vrijheid en verantwoordelijkheid, Regeerakkoord VVD-CDA, bijlage pag. 6.

¹⁷⁵ Statenvoorstel, Inpassingsplan Oostvaarderswold, begrenzing EHS en aanduidingen compensatiegebieden kiekeendieffoerageergebied en bosgebied, 19 oktober 2010.

¹⁷⁶ Ambtelijk is aangegeven dat er wel is ingezet op de realisatie van meer aaneengesloten gebieden. Dit is niet gebleken uit interviews of schriftelijke documentatie.

Ik behoud mij het recht voor om nieuwe uitgaven voor RVZ's en RodS en overige verplichtingen die na de datum van deze brief zijn aangegaan niet voor financiering uit het ILG of andere rijksmiddelen in aanmerking te brengen, en zal dit ook betrekken bij het overgangsregime van het wetsvoorstel waarmee vorm zal worden gegeven aan de decentralisatie van het ILG. Als uw provincie nieuwe verplichtingen aangaat, loopt de provincie daardoor een reëel risico dat deze uit eigen provinciale middelen zullen moeten worden gefinancierd.”¹⁷⁷ Het ministerie trekt zich eveneens terug uit de stuurgroep, die op dat moment is omgevormd tot de Bestuurlijke Begeleidings Commissie.¹⁷⁸

Na de brief van de staatssecretaris geeft de provincie AKD opdracht tot het uitvoeren van een inventarisatie van de (status) van de onderhandelingen met derden met betrekking tot de grondverwerving. Op die manier wil zij in kaart brengen welke onderhandelingen kunnen worden doorgezet en welke kunnen worden afgebroken.

Brief IPO 21 oktober 2010

In een brief van het IPO van 21 oktober 2010 schrijven de provincies dat zij van mening zijn dat het gemaakte voorbehoud van de staatssecretaris in strijd is met de WILG en de gemaakte afspraken in de ILG-bestuursovereenkomsten. Deze zijn nog onverkort van toepassing zolang Rijk en provincies geen andere afspraken hebben gemaakt. Tegelijk geven zij aan dat zij begrijpen dat door het Regeerakkoord de aard en inhoud van de ILG-overeenkomsten ‘onder grote druk staan’ en zij bereid zijn het gesprek aan te gaan. In dit gesprek willen de provincies afspraken maken over de te implementeren maatregelen die moeten voorkomen dat er financiële problemen ontstaan. Zij zullen tot die tijd voorzichtig met de middelen uit de ILG-overeenkomsten omgaan, zo schrijven zij. Tegelijk schrijven de provincies dat in verband met de juridische verplichtingen die zij zijn aangegaan, uitgaven voor RodS en robuuste verbindingen noodzakelijk zijn. Wanneer de provincies deze afspraken niet nakomen, zal dit leiden tot schadeclaims waarbij volgens de provincies de aansprakelijkheid voor het Rijk is.¹⁷⁹

Stopzetten van grondverwerving (waar mogelijk) en verzoek tot overleg

Op 2 november 2010 besluiten Gedeputeerde Staten naar aanleiding van het Regeerakkoord en de brief van Bleker over de besluiten die nodig zijn ten aanzien van een brief aan Bleker ten behoeve van een bestuurlijk gesprek, de communicatie, de juridische advisering en de grondverwerving en het informeren en meenemen van Provinciale Staten in dit traject.¹⁸⁰

Op basis van de door AKD uitgevoerde inventarisatie worden de grondverwervingen ingedeeld in verschillende categorieën. Naar aanleiding van het advies wordt door Gedeputeerde Staten besloten om door te gaan met de aankoop van bedrijven in de categorie ‘overeenstemming’. Voor bedrijven in de categorie ‘onderhandelingen en één of meerdere biedingen gedaan’, wordt besloten dat AKD een risicoanalyse opstelt op basis waarvan wordt besloten om het risico al dan niet te nemen. Voor het overige wordt de grondverwerving beëindigd.¹⁸¹

Tevens wordt in de Gedeputeerde Statenvergadering besloten tot het versturen van een brief naar het Rijk, met het verzoek om te komen tot bestuurlijk overleg. Daarnaast herhalen Gedeputeerde Staten het standpunt van de provincie, namelijk dat vanaf de start van het project door het ministerie is toegezegd dat 100% van de verbindingzones door het Rijk zou worden gefinancierd.

¹⁷⁷ Brief, rapportage Midterm Review, 20 oktober 2010.

¹⁷⁸ Analyse en scenario's Oostvaarderswold, p. 23.

¹⁷⁹ Brief van het IPO aan staatssecretaris van EL&I, 21 oktober 2010.

¹⁸⁰ Gedeputeerde Staten voorstel Oostvaarderswold, 2 november 2010.

¹⁸¹ Gedeputeerde Staten voorstel Oostvaarderswold, 2 november 2010.

De provincie heeft hier volgens haar ‘gerechtvaardigd op kunnen vertrouwen’. Daarnaast geeft zij aan dat het project nu zover gevorderd is, dat “stoppen meer kost dan (gefaseerd) uitvoeren van de oorspronkelijke plannen.” In de brief geeft de provincie aan dat voor Oostvaarderswold een investering van € 403,5 miljoen noodzakelijk is, waarvan inmiddels € 207,8 miljoen is uitgegeven of verplicht.¹⁸²

4.3 Notitie Financiën Oostvaarderswold

Op 16 november 2010 wordt in Gedeputeerde Staten een geactualiseerde kostenraming (de zogenaamde SSK-4 raming) voor Oostvaarderswold behandeld. Uit deze raming blijkt dat de kosten iets hoger zullen liggen, dan was aangenomen in augustus 2010. In de nieuwe raming is te lezen dat de kosten met een zekerheidsmarge van 85% onder de € 403,5 miljoen zullen liggen. Deze € 403,5 miljoen is voor 80% hard gedekt. Voor de overige 20% moeten nog bestuurlijke afspraken worden gemaakt. De meerkosten worden veroorzaakt door een wijziging van het beleid van Rijksvastgoed en -Ontwikkelingsbedrijf (RVOB). Hierdoor komen de kosten van afkoop van lopende pachtcontracten van ruilbedrijven voor rekening van het project Oostvaarderswold.¹⁸³ In deze raming komt de bijdrage van het Rijk neer op € 241 miljoen, waar dit in de voorgaande raming € 246 miljoen bedroeg. Opnieuw verwijst de provincie voor de dekking van de bijdrage van het ministerie naar de Bestuursovereenkomst ILG en de brief van het Ministerie van LNV van 10 september 2008.¹⁸⁴ Op basis daarvan noemt de provincie de bijdrage opnieuw ‘hard gedekt’.

Gedeputeerde Staten besluiten in de vergadering van 16 november 2010 om de notitie aan te passen naar aanleiding van de brief van de staatssecretaris van 20 oktober 2010. Op 22 november 2010 ligt er een nieuwe notitie, die melding maakt van het voornemen van de staatssecretaris om niet langer in te staan voor de financiering van de robuuste verbinding. Gedeputeerde Staten geven in deze nota aan dat dit beleidsvoornemen niet betekent dat het Rijk niet meer gebonden zou zijn aan de bestuursovereenkomst en de volgens haar nadere invulling hiervan door middel van de brief van 10 september 2008.¹⁸⁵ Voor het overige blijft de notitie ongewijzigd. De notitie wordt aan de Commissie Ruimte verzonden op 24 november 2010. Deze komt niet meer aan de orde in de vergaderingen van de commissie.

4.4 Bestuurlijk overleg Rijk en provincie 24 november 2010: Oostvaarderswissel?

Volgens verschillende betrokkenen binnen de provincie is het na de brief van Bleker van 20 oktober 2010 moeilijk om in contact te komen met het ministerie. De ambtelijke contactpersoon tot dan toe is na het Regeerakkoord weggegaan en het is voor de provincie niet duidelijk wie zijn vervanger is. Volgens betrokkenen is het eveneens moeilijk geweest voor ambtenaren van het ministerie, omdat voor hen de bestuurlijke lijn van de staatssecretaris niet duidelijk was.

Op 25 oktober 2010 meldt staatssecretaris Bleker in antwoord op vragen van de SP dat de totale kosten van het project zijn geraamd op € 400 miljoen, waarbinnen € 240 miljoen is begroot voor het onderdeel robuuste verbindingzone. Tot heden is voor € 160 miljoen aan verplichtingen aangegaan. Naast de bijdrage van LNV (ruim € 60 miljoen is aangewend van de € 95 miljoen die op basis van de RAAM brief beschikbaar zijn gesteld door LNV) zijn er andere projectpartners die een bijdrage leveren.

¹⁸² Brief van GS aan het Ministerie van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie, 4 november 2010.

¹⁸³ Gedeputeerde Staten voorstel Financiën Oostvaarderswold, 16 november 2010.

¹⁸⁴ Notitie Financiën Oostvaarderswold, 7 oktober 2010, pag. 10.

¹⁸⁵ Idem, 22 november 2010, pag. 1-2.

Op 4 november 2010 verstuurt het provinciebestuur daarom een brief naar de staatssecretaris waarin zij aangeeft te willen meedenken over een andere financiële planning zodat enerzijds de noodzakelijke bezuinigingen kunnen worden gerealiseerd en anderzijds de gemaakte afspraken worden nagekomen.¹⁸⁶ Ook vanuit het IPO komt op 15 november 2010 de oproep tot het voeren van bestuurlijk overleg.

Twee dagen voordat het eerste bestuurlijk overleg plaatsvindt wordt het ICMO-rapport gepubliceerd.¹⁸⁷ Het ICMO II-rapport wekt bij de provincie de indruk dat er ruimte is voor een compromis, namelijk in de vorm van een kleinere variant van Oostvaarderswold, de 'Oostvaarderswissel'. Tijdens het overleg op 24 november 2010 zijn de verantwoordelijk portefeuillehouder en de Commissaris van de Koningin aanwezig. De partijen spreken af dat de verslaglegging van het gesprek verzorgd wordt door het ministerie. De inzet van de provincie voor dit gesprek bestaat er uit dat het Rijk de schadeclaims die door de koerswijziging van het kabinet zouden worden veroorzaakt, voor haar rekening zou nemen. De staatssecretaris dient daarbij expliciet vast te leggen dat het Rijk volledig alle schades voor haar rekening zou nemen. Uit de verslaglegging richting Provinciale Staten blijkt dat het gesprek vooral een herhaling van standpunten is geweest. De staatssecretaris geeft in het gesprek aan de financiële verplichtingen en schadeclaims bij stilleggen, niet over te kunnen en willen nemen. Wel geeft hij aan dat hij bereid is om, met het ICMO-rapport als basis, te komen tot een nieuwe bestuurs-overeenkomst waarin de belangen van beide partijen voldoende zijn geborgd. Hierover zal op ambtelijk niveau overleg plaatsvinden.¹⁸⁸

Er bestaat onduidelijkheid over de vraag in hoeverre het vaststellen van het PiP eveneens aan de orde is geweest tijdens dit bestuurlijk overleg. Enkele respondenten hebben in interviews aangegeven dat dit geen onderwerp van gesprek is geweest. Er is echter eveneens aangegeven dat de provincie in het bestuurlijk overleg heeft ingebracht dat wanneer het Rijk het vaststellen van het PiP niet wenselijk vindt, zij een brief kan sturen met daarin de boodschap dat het Rijk de schade voortkomend uit het niet vaststellen van het PiP voor haar rekening zou nemen. Een dag na het bestuurlijk overleg verstuurt het provinciebestuur een persbericht waarin zij aangeeft dat het gesprek met de staatssecretaris "naar wens is verlopen"¹⁸⁹.

Het ontwerp Provinciaal Inpassingsplan Oostvaarderswold is ten tijde van het ter inzage leggen tevens voorgelegd aan het Rijk conform de wettelijke procedure in de Wet Ruimtelijke Ordening. Op het verzoek tot reageren op het ontwerpplan is vanuit het Rijk geen reactie binnengekomen.

4.5 Juridisch advies november/december 2010

Naar aanleiding van het Regeerakkoord en de brief van de staatssecretaris van 20 oktober 2010 vragen Gedeputeerde Staten het advocatenkantoor AKD om de juridische positie van de provincie te onderzoeken en te bekijken in hoeverre de afspraken met het Rijk juridisch hard zijn. Begin november 2010 brengt AKD een managementsamenvatting van het juridisch advies uit. De algehele conclusie van het onderzoek is dat de provincie sterk staat. Volgens AKD legt de ILG bestuursovereenkomst de staatssecretaris de verplichting op om de 1.125 hectare te financieren. Deze bestuursovereenkomst is juridisch het meest bepalende document en een meezijdige rechtshandeling.

¹⁸⁶ Brief provincie aan staatssecretaris, Oostvaarderswold, 4 november 2010.

¹⁸⁷ Natural processes, animal welfare, moral aspects and management of the Oostvaardersplassen (ICMO2), november 2010.

¹⁸⁸ Brief van GS aan PS, Informatie over gesprek met staatssecretaris Bleker op 24 november 2010, 25 november 2010.

¹⁸⁹ Persbericht 'Eerste gesprek Flevoland met staatssecretaris over Oostvaarderswold goed verlopen', 25 november 2010.

De staatssecretaris kan de overeenkomst niet eenzijdig wijzigen. Daarbij geeft AKD aan dat er al lange tijd schriftelijke overeenstemming bestaat over het aantal hectares (alleen niet vastgelegd in een bestuursovereenkomst of beschikking) en dat het vaststellen een 'eenvoudige invuloefening' lijkt. De brief van de staatssecretaris is daarbij niet meer dan een aankondiging van een beleidswijziging. AKD concludeert dat het een en ander betekent dat "de provincie zich tegenover de staatssecretaris het best op het standpunt kan stellen dat hij zich volledig dient te houden aan de bestuursovereenkomst en dat hij daaraan volledig uitvoering moet geven."¹⁹⁰

AKD gaat in de samenvatting eveneens in op het belang van het vaststellen van het PiP. Het kantoor concludeert dat als het PiP niet tijdig wordt vastgesteld, dit zeer negatieve gevolgen kan hebben voor de financiële positie van de provincie. Hiermee geven Provinciale Staten namelijk aan dat zij niet langer streven naar realisatie van Oostvaarderswold. Het project komt dan feitelijk stil te liggen en daardoor wordt het moeilijk om de kosten op EL&I te verhalen. Wanneer de staatssecretaris op basis daarvan inderdaad zou concluderen dat de provincie niet langer streeft naar realisatie, zou hij kunnen stellen dat de bestuursovereenkomst niet wordt nagekomen. Hij kan dan overgaan tot het intrekken of wijzigen van de ILG-beschikking. Ook komt door het niet vaststellen van het PiP de planologische basis van het project te vervallen. Dit tast de onderhandelingspositie van de provincie aan, omdat er dan geen aanleiding meer is voor de staatssecretaris om in gesprek te gaan over alternatieven. AKD geeft aan dat ook uitstel van het vaststellen van het PiP dergelijke ongewenste financiële gevolgen heeft. De algemene conclusie van AKD luidt dan ook dat het aangewezen is om in overeenstemming met de Verordening groenblauwe zone, het PiP voor eind 2010 vast te stellen.¹⁹¹

Het definitieve onderzoeksrapport levert AKD op 9 december 2010 op, nadat AKD de resultaten heeft gepresenteerd aan zowel Gedeputeerde Staten als Provinciale Staten. In dit rapport is een uitgebreide toelichting op de juridische positie opgenomen. Naast de reeds in de managementsamenvatting genoemde aspecten (de bindendheid van de ILG-bestuursovereenkomst en het belang van het tijdig vaststellen van het PiP), behandelt het advies ook de (on)mogelijkheden van de staatssecretaris om onder de aangegane verplichtingen uit te komen (waaronder de optie van wetswijziging). De conclusie van AKD luidt dat de Wet ILG de staatssecretaris geen ruimte biedt om het investeringsbudget om bezuinigingsredenen eenzijdig, dat wil zeggen zonder instemming van de provincie, neerwaarts aan te passen en dat moet worden betwijfeld of de wetgever bereid zou zijn tot een dergelijke wetswijziging (wijziging van de Wet ILG) zonder een overgangsrechtelijk regime.¹⁹² Ten aanzien van het juridisch afdwingen van de afspraken acht AKD de gang naar de burgerlijke rechter teneinde naleving van de bestuursovereenkomst af te dwingen bepleitbaar, doch ziet zij een primaat bij bestuursrechtelijke procedures inzake (te nemen) ILG-beschikkingen.

Positiebepaling door GS naar aanleiding van juridisch advies

Op 4 november 2010 vindt er een eerste besloten bijeenkomst in de commissie Ruimte plaats waar aan het begin van de vergadering een aantal relevante stukken worden uitgereikt. Tijdens deze bijeenkomst konden leden van de commissie vragen stellen aan advocatenkantoor AKD. De vragen spitsen zich met name toe op de keuze om al dan niet het PiP vast te stellen en de te nemen stappen.¹⁹³

¹⁹⁰ Managementsamenvatting Juridisch Onderzoek AKD - november 2010, pag. 3.

¹⁹¹ Managementsamenvatting Juridisch Onderzoek AKD - november 2010, pag. 2-3.

¹⁹² Juridisch onderzoek AKD d.d. 9 december 2010, pag. 47-50.

¹⁹³ Notulen Commissie Ruimte, 4 november 2010, pag. 1-3.

In een tweede (extra) besloten bijeenkomst van 18 november 2010 worden Provinciale Staten geïnformeerd over de uitkomsten van het juridisch onderzoek. De managementsamenvatting wordt behandeld en AKD geeft een toelichtende presentatie. Gedeputeerde Staten concluderen op basis van het juridisch advies dat de provincie zich ter behoud en versterking van haar juridische positie tegenover de staatssecretaris op het standpunt moet stellen dat hij zich volledig dient te houden aan de bestuursovereenkomst en hier uitvoering aan dient te geven. Tevens wensen Gedeputeerde Staten op basis van het advies het PiP voor eind 2010 vast te stellen.¹⁹⁴ In de bijeenkomst met Provinciale Staten stellen de Statenleden o.a. aan AKD veel vragen over de precieze positie van de provincie, de mogelijkheden die de provincie heeft en de schade die ontstaat wanneer de provincie het PiP al dan niet vaststelt. Hierop geeft AKD aan dat weinig twijfel bestaat aan de bindendheid van de bestuursovereenkomst en dat ook de nadere afspraken die het Rijk en de provincie zijn aangegaan schriftelijk zijn vastgelegd en dat juristen de positie van de provincie om die reden als sterk beoordelen. Daarnaast geeft het college (bij monde van de CdK) aan dat het nu van belang is dat de provincie zich aan de afspraken houdt en formeel juridisch niet als eerste de overeenkomst schendt, zodat haar niets te verwijten valt.¹⁹⁵

Er wordt in de bijeenkomst tevens een vraag gesteld over de hoogte van de schadeclaims en een risico-inschatting hieromtrent. Hierop geven Gedeputeerde Staten aan dat bij het vaststellen van het PiP een kans is op planschade wanneer in de toekomst een gewijzigd plan moet worden vastgesteld of afspraken niet worden nagekomen.¹⁹⁶ De hoogte van die risico-inschatting is € 5 miljoen. Gedeputeerde Staten noemen de risico-inschatting als het PiP niet wordt vastgesteld ‘echt aanzienlijk’. Als zowel de kosten- als de batenkant worden bekeken, dan komen Gedeputeerde Staten tot een minimale inschatting van € 50 miljoen en een maximale inschatting van € 75 miljoen. In de toelichting door Gedeputeerde Staten op de managementsamenvatting van AKD is hierover aangegeven dat als de provincie zelf stopt, dat formeel betekent dat Flevoland instemt met het afblazen van de realisatie. Gedeputeerde Staten schrijven: “Daarmee vervalt een groot deel van de aanspraken op basis van afspraken uit het verleden en loopt de provincie het risico dat de financiële schade (dan wel een aanzienlijk deel) voor rekening van de provincie komt. Een eerste inschatting wijst uit dat dit zal gaan in de richting van een bedrag van € 100 miljoen. In het antwoord van gedeputeerde Blik in de besloten vergadering van 18 november 2010 heeft zij aangegeven dat indien alle gronden worden verkocht dit bedrag kan worden teruggebracht tot € 50 tot € 75 mln.”¹⁹⁷ Om die reden is het van belang, aldus Gedeputeerde Staten, om de rekening hiervan bij het Rijk te leggen.¹⁹⁸ Er wordt geen verdere omschrijving of onderbouwing van deze bedragen gegeven in het verslag van de commissie.

¹⁹⁴ Toelichting Gedeputeerde Staten op Managementsamenvatting AKD juridische positie Provincie Flevoland rond Oostvaarderswold - november 2010.

¹⁹⁵ Notulen Commissie Ruimte (op uitnodiging commissie Bestuur), 18 november 2010, pag. 1-2

¹⁹⁶ Bedoeld zal zijn dat het PiP tot planschade leidt als belanghebbenden schade als bedoeld in art. 6.1 van de Wro leiden door de wijziging van het planologisch regime.

¹⁹⁷ Toelichting Gedeputeerde Staten op samenvatting AKD juridische positie Provincie Flevoland rond Oostvaarderswold, geen datum.

¹⁹⁸ Notulen Commissie Ruimte (op uitnodiging commissie Bestuur), 18 november 2010, pag. 6.

4.6 Vaststellen PiP

Nieuw voorstel voor opdrachtverlening risicoanalyses 23 november 2010

In de collegevergadering van 23 november 2010 wordt aangegeven dat er wordt gewerkt aan een nieuwe risicoanalyse. Na een discussie verzoeken Gedeputeerde Staten de staatssecretaris te komen met een nader voorstel over besluitvorming van het college voor opdrachtverlening risicoanalyses.¹⁹⁹ In een memo van 29 november 2010 richting het college blijkt dat de ambtelijke organisatie graag na het vaststellen van het PiP op 2 december 2010, Deloitte de opdracht wil geven tot het uitvoeren van een hernieuwde risicoanalyse “op basis van een nieuwe systematiek die past bij de ontstane situatie (verkenning van verschillende scenario’s)”.²⁰⁰

Wijzigen van PiP naar aanleiding van regeerakkoord

Op 23 november 2010 wordt in Gedeputeerde Staten tevens ingestemd met het doorvoeren van wijzigingen naar aanleiding van het regeerakkoord en de brief van de staatssecretaris van 20 oktober 2010. Het nieuwe plan maakte melding van deze zaken. Als reactie hierop geven Gedeputeerde Staten aan dat het ministerie ondanks dit voornemen tot een beleidswijziging, nog steeds gehouden is aan de Bestuursovereenkomst ILG en de brief van 10 september 2008. Op basis daarvan wordt aangegeven dat het Rijk nog steeds gehouden zou zijn aan de realisatie van 1.125 hectare ter verwezenlijking van de robuuste verbindingzones, wat door de provincie wordt vertaald in een financiële bijdrage van € 241 miljoen.²⁰¹

Vaststellen Provinciaal Inpassingsplan (PiP) 2 december 2010

De toegezegde brief met de bevestiging van de afspraken tussen het Rijk en de provincie op 24 november 2010 laat op zich wachten. Provinciale Staten ontvangen wel een terugkoppeling van het bestuurlijk overleg van 24 november 2010.²⁰² In provinciaal verband wordt in deze periode gesproken over het belang van het vaststellen van het PiP. Tijdens de vergadering van de commissie ruimte van 25 november 2010, zijn er onder andere veel ondernemers en belangenorganisaties die zich zowel positief als negatief uitspreken over nut en noodzaak van Oostvaarderswold. In de commissie geeft mevrouw Blik een terugmelding over het gesprek met de staatssecretaris en geeft zij aan dat er een brief komt met terugmelding van de afspraken. In de commissie is er unanieme steun voor het vaststellen van het inpassingsplan. Dit gebeurt op basis van verschillende motieven. Enkele fracties voeren inhoudelijke argumenten aan, anderen zijn van mening dat het plan nu zover gevorderd is, dat het belangrijk is door te gaan om zo duidelijkheid te creëren voor de agrariërs in het gebied. Daarbij wordt ook gerefereerd aan de brief van 4 november 2010 van Gedeputeerde Staten aan de staatssecretaris, waarin Gedeputeerde Staten aangeven dat stoppen nu duurder is dan het (gefaseerd) uitvoeren van de plannen.²⁰³ Het is niet duidelijk welke (cijfermatige) onderbouwing hieraan ten grondslag ligt.²⁰⁴

¹⁹⁹ Bijlage bij besluitenlijst, Vergadering GS, 23 november 2010.

²⁰⁰ Memo GS, Risicomanagement Oostvaarderswold in 2010, 29 november 2010.

²⁰¹ Gedeputeerde Staten voorstel Oostvaarderswold, 23 november 2010.

²⁰² Brief van GS aan PS, Informatie over gesprek met staatssecretaris Bleker op 24 november 2010, 25 november 2010.

²⁰³ Notulen Commissie Ruimte, 25 november 2010, pag. 8.

²⁰⁴ Opnieuw verwijst de ambtelijke organisatie hier naar een bijlage bij een brief van de provincie aan het ministerie van 4 november 2010. Die is echter niet aanwezig. Wel blijkt uit de brief dat inmiddels € 207,8 miljoen is uitgegeven aan kosten ter voorbereiding.

Wanneer de Statenvergadering over de vaststelling van het PiP op 2 december 2010 aanvangt, heeft de provincie nog steeds geen brief met een bevestiging van de gemaakte afspraken ontvangen. Tijdens de inhoudelijke behandeling van het PiP, overheerst ook binnen Provinciale Staten de opvatting dat de provincie nu haar rug recht moet houden. Daarbij speelt met name de overweging dat de provincie moet zorgen dat haar juridisch niets te verwijten valt en zij dus geen financiële claims hoeft te verwachten. In dit kader wordt opnieuw aangegeven dat stoppen duurder is dan doorgaan. Een enkele fractie geeft bijvoorbeeld aan het PiP weliswaar liever niet te willen vaststellen, maar dit vanuit juridisch oogpunt toch de beste keuze te vinden.²⁰⁵

Op de dag van de behandeling van het PiP ontvangt de programmamanager Oostvaarderswold om 17:30 uur een ambtelijke e-mail met de brief van de staatssecretaris bijgevoegd waarin het Rijk de eerdere standpunten omtrent de financiering van de gronden herhaalt. Zo schrijft de staatssecretaris dat het Rijk niet instaat voor verplichtingen die de provincie na de brief van 20 oktober 2010 is aangegaan. Daarnaast geeft hij aan: "Ik ga ervan uit dat de provincie geen onomkeerbare besluiten neemt die de uitvoering van bovengenoemde kaders en afspraken zouden bemoeilijken."²⁰⁶ De term onomkeerbare stappen refereert volgens ambtelijk en bestuurlijk verantwoordelijken binnen de provincie Flevoland aan de grondverwervingen en de afspraak geen nieuwe verplichtingen meer aan te gaan. De term verwijst in deze optiek niet naar het al dan niet vaststellen van het PiP. In dit licht bezien zou de brief niet meer zijn dan een samenvatting van de standpunten die het Rijk tot dan toe al heeft ingenomen. De daadwerkelijke brief, die gedateerd is op 1 december 2010, komt uiteindelijk pas op 9 december 2010 bij de provincie aan. Het is onduidelijk waarom deze zo lang op zich heeft laten wachten.

4.7 Aanpassing ILG-beschikking

Op 16 december 2010 doet de staatssecretaris de aangepaste ILG-beschikking aan de provincie toekomen. Volgens dit besluit heeft de provincie recht op een investeringsbudget van € 81,5 miljoen (nettobedrag exclusief compensabele BTW).²⁰⁷ Op 25 januari 2011 maken Gedeputeerde Staten pro forma bezwaar tegen deze beschikking.²⁰⁸ Op 1 maart 2011 dienen Gedeputeerde Staten de aanvullende gronden tegen de beschikking in. Zij stellen zich op het standpunt dat de brief van 25 september 2008 waarin de toenmalige minister toezegt de vergoeding van de kosten voor verwerving (op basis van volledige schadeloosstelling), inrichting en beheer van 1.125 hectare op zich te nemen, kan worden gezien als een nadere invulling van de Bestuursovereenkomst ILG. Dit komt neer op een totaal bedrag van € 241 miljoen, waarvan nog € 180 miljoen resteert.²⁰⁹ Gedeputeerde Staten hebben Provinciale Staten hierover geïnformeerd op 4 maart 2011.²¹⁰

4.8 Nieuw procesvoorstel risicomanagement januari 2011

Op 25 januari 2011 wordt in de Gedeputeerde Statenvergadering een procesvoorstel van de ambtelijke organisatie (gedateerd 20 januari 2011) voor de strategische risicoanalyse voor Oostvaarderswold besproken. Deze was toegezegd in de Gedeputeerde Statenvergadering van 23 november 2010.

²⁰⁵ Notulen PS-vergadering, 2 december 2010, pag. 12.

²⁰⁶ Brief ministerie aan het College van Gedeputeerde Staten, 1 december 2010.

²⁰⁷ Besluit van de Staatssecretaris van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie, 16 december 2010.

²⁰⁸ Pro forma bezwaarschrift inzake aangepaste ILG-beschikking d.d. 16 december 2010, 25 januari 2011.

²⁰⁹ Aanvullende gronden pro forma bezwaarschrift d.d. 25 januari 2011, 1 maart 2011, pag. 6.

²¹⁰ Bezwaarschrift tegen ILG-beschikking d.d. 16 december 2010, 4 maart 2011.

De memo is alleen gericht aan Gedeputeerde Staten en niet-openbaar. Provinciale Staten nemen van dit voorstel geen kennis.

In het memo is te lezen dat men binnen de ambtelijke organisatie denkt dat het vanwege de politieke ontwikkelingen onwaarschijnlijk is dat Oostvaarderswold in de huidige vorm in het geheel gerealiseerd wordt. Om die reden wordt gewerkt aan een aantal scenario's om het project in een enigszins gewijzigde vorm te realiseren. In aansluiting hierop dienen ook de risico's te worden geactualiseerd. De ambtelijke organisatie geeft aan: "Vanwege het strategische belang van het project voor Flevoland en de grote financiële belangen die ermee gemoeid zijn is het van belang ditmaal de strategische risico's in beeld te brengen, en deze vervolgens te wegen in relatie tot de te ontwikkelen scenario's voor Oostvaarderswold."²¹¹

De provinciale organisatie schetst tevens de historie en de te nemen stappen in het kader van het risicomanagement. Zij refereert aan de eerder gehouden risicosessies van Deloitte. De risico's die op basis hiervan zijn geselecteerd, waren met name operationeel van aard, zo geeft de organisatie aan. Eind 2010 is een update gemaakt van de risicomatrix, waarbij de nieuwe situatie als gevolg van het regeerakkoord is meegenomen. Het voorliggende procesvoorstel omvat drie fasen:

- 1 Analyse van de strategische risico's in zijn huidige vorm. Hierbij wordt de bestaande risicomatrix met operationele risico's uitgewerkt naar een overzicht van strategische risico's;
- 2 Een analyse van de risico's voor de verschillende 'bouwstenen' ten behoeve van de onderhandelingen met EL&I over het vervolg van Oostvaarderswold;
- 3 Nadere analyse van de strategische risico's op basis van een aantal te ontwikkelen scenario's voor het vervolg. Hierover schrijft de organisatie:

*"De projectorganisatie werkt momenteel al aan de voorbereiding van een aantal extreme scenario's voor Oostvaarderswold op hoofdlijnen. Op basis van de uitkomsten van de onderhandelingen met het Rijk kan uiteindelijk worden bepaald welke scenario's zullen worden uitgewerkt. Voor elk van deze scenario's wordt een strategische risicoanalyse geformuleerd. Vermoedelijk is er in mei 2011 meer duidelijk over de nieuwe bestuurlijke afspraken ten aanzien van de EHS. Naar verwachting moet de nadere analyse van de strategische risico's dus in juni 2011 zijn uitgewerkt. Tenslotte zullen de verschillende scenario's ter besluitvorming worden voorgelegd aan Gedeputeerde Staten en Provinciale Staten, zodat een verantwoorde inhoudelijke keuze kan worden gemaakt voor het vervolg van Oostvaarderswold."*²¹²

De fasen zijn op dit moment dus nog niet nader omschreven. De nadere analyse van de risico's (fase 3) moet in juni 2011 zijn uitgewerkt. De verschillende scenario's zullen te zijner tijd aan Provinciale Staten en Gedeputeerde Staten worden voorgelegd ter besluitvorming.²¹³

Op dezelfde dag (25 januari 2011) stellen Gedeputeerde Staten, bij wijze van risicomanagement, eveneens een nieuwe woordvoeringslijn vast naar aanleiding van de brief van de staatssecretaris. Deze strategie kent drie focuspunten:

²¹¹ Memo GS Procesvoorstel risicomanagement Oostvaarderswold, 20 januari 2011, pag.2.

²¹² Memo GS Procesvoorstel risicomanagement Oostvaarderswold, 20 januari 2011, pag.1.

²¹³ Memo GS Procesvoorstel risicomanagement Oostvaarderswold, 20 januari 2011, pag.1.

- 1 “Het bevorderen van de komende onderhandelingen en het voorkomen dat deze categorie worden gefrustreerd door uitspraken van de provincie in de media.
- 2 Het voorkomen dat de discussie met EL&I over het Oostvaarderswold via de media wordt gevoerd, met het oog op de komende Statenverkiezingen.
- 3 Het voorkomen dat er binnen de politiek (m.n. Provinciale Staten en politieke partijen) van Flevoland voor de Statenverkiezingen weer discussie over het Oostvaarderswold ontstaat.”²¹⁴

4.9 Oostvaarderswold 2.0

Vanaf januari 2011 is de provincie vanwege de politieke ontwikkelingen actief gaan kijken of Oostvaarderswold ook met minder geld gerealiseerd kon worden in de vorm van een consortium waarbij private partijen een deel van de investeringen voor hun rekening zouden nemen. Die lijn was ingezet nadat de gedeputeerde van het ministerie een verzoek kreeg om een plan te bedenken dat de staatssecretaris in staat zou stellen om tot een redelijke oplossing te komen. Daarvoor werd in gesprekken met de staatssecretaris gesproken over een zogenaamde ‘showcase Oostvaarderswold’. De essentie van dit plan was dat het op veel onderdelen aansloot bij het regeerakkoord. Door een bijdrage van andere publieke en private partijen was een verlaging van de rijksbijdrage met € 100 miljoen mogelijk.

Intern rekende de provincie met een minimale rijksbijdrage van € 110 miljoen (in plaats van de ruim € 240 miljoen). Wanneer het ministerie onder dit bedrag zou gaan zitten, zou de provincie niet akkoord gaan en het juridisch traject vervolgen. De provincie heeft hierbij tegenover het ministerie telkens twee lijnen gevolgd. De eerste lijn was die van de onderhandelaar waarbij de provincie vasthield aan de formele positie op basis van de bestuursovereenkomst. De tweede lijn was vooral gericht op het vinden van een oplossing die ook voor het ministerie acceptabel zou zijn. Uiteindelijk heeft de staatssecretaris over dit alternatief gezegd dat hij het er inhoudelijk mee eens was. Hij gaf aan dat hij bereid was dit plan in de Tweede Kamer te verdedigen, dit ondanks het feit dat het in de CDA-fractie wel op bezwaren zou stuiten. Wel moest er nog een inhoudelijke aanpassing komen, ten gunste van de boeren.

Coalitieakkoord Flevoland 2011 - 2015

In het coalitieakkoord Flevoland 2011 -2015 van mei 2011 is het kader voor het college geschetst voor de komende collegeperiode, onder andere ten aanzien het Oostvaarderswold. In het coalitieakkoord wordt aangegeven dat de maatschappelijke partijen de uitvoering van de plannen in aangepaste vorm van de provincie over willen nemen en het college binnen zes maanden een concept overeenkomst zal voorleggen aan Provinciale Staten voor de overdracht. Dit vormt het kader voor de uitwerking van de showcase 2.0.

Bestuurlijk overleg tussen Rijk en provincie 3 februari 2011 - intentie voor compromis

Op 3 februari 2011 vindt er een tweede bestuurlijk overleg plaats tussen de bestuurders van het Rijk en de provincie. Ook het tweede overleg lijkt geen stap vooruit op weg naar een oplossing. Het gesprek is opnieuw een uitwisseling van standpunten. De portefeuillehouder geeft aan dat het voorgenomen inhoudelijk ambtelijk overleg niet heeft plaatsgevonden. Het Ministerie van EL&I geeft aan nog steeds de intentie te hebben om een uitkomst te vinden binnen de kaders van het regeerakkoord. Dit moet er een zijn die ook recht doet aan de positie van Flevoland. De portefeuillehouder geeft hierop aan dat er duidelijkheid moet komen over hoe de lopende bestuursovereenkomst wordt afgerond en dat de rekening niet op Flevoland kan worden afgewenteld. Samenvattend wordt afgesproken dat er op korte termijn een ambtelijk onderzoek plaatsvindt naar de mogelijkheden om een oplossing te vinden die in lijn is met de belangen van beide partijen.

²¹⁴ Gedeputeerde Staten voorstel Wordvoeringslijn Oostvaarderswold naar aanleiding van brief aan H. Bleker, 25 januari 2011.

Aan de Tweede Kamer wordt gemeld dat beide bestuurlijke lichamen in overleg zijn om tot een oplossing te komen.²¹⁵

Ambtelijk overleg over alternatief 11 februari 2011 - impasse tussen provincie en ministerie

Het afgesproken ambtelijk overleg vindt plaats op 11 februari 2011. Tijdens dit overleg doet de provincie voor het eerst een voorstel voor een versoberingsvariant. Volgens dit plan kan de bijdrage van het ministerie met € 100 miljoen omlaag. Andere partijen zullen in dit plan participeren en een financiële bijdrage leveren waardoor tevens “aan de beeldvorming zoals gewenst door staatssecretaris Bleker kan worden gewerkt.”²¹⁶

Tijdens het overleg is aangegeven dat de ambtenaar van EL&I mandaat heeft voor varianten, maar dat Bleker de keuzes maakt. In het gesprek wordt door Flevoland aangekondigd dat de juridische procedure wordt gestart met bezwaar maken tegen de ILG-beschikking 2010. Tot slot is er kort stil gestaan bij schades. De provincie benoemt de schade die is opgelopen door het niet uitvoeren van de bestuurs-overeenkomst. Het ministerie geeft op haar beurt aan dat de schade is vergroot door het aannemen van het Provinciaal Inpassingsplan.²¹⁷

4.10 Strategische risico-inventarisatie 15 maart 2011

Conform het procesvoorstel voor de strategische risico's, wordt op 3 maart 2011 de uitvoering van een analyse van de strategische risico's in een niet-openbare notitie voorgelegd aan Gedeputeerde Staten. Zij stellen deze notitie vast op 15 maart 2011.²¹⁸ In de notitie worden de bestuurlijke, maatschappelijke, juridische en financiële risico's voorgelegd. Van elk van deze risico's is een omschrijving gegeven en het gevolg in kaart gebracht. De naar ons inzicht belangrijkste bestuurlijke, juridische en financiële risico's ziet u hieronder:

Omschrijving bestuurlijk risico	Gevolg
De provincie beëindigt het project Oostvaarderswold.	Wie het besluit neemt om te stoppen is aansprakelijk voor de kosten van het stopzetten van het project. Als niet het Rijk maar de provincie Flevoland besluit te stoppen met het project betekent dit dat kosten door de provincie moeten worden betaald.
De provincie toont onvoldoende bestuurlijk uithoudingsvermogen.	Er worden te snel bepalende keuzes gemaakt, zonder dat duidelijk is of het kabinet in stand blijft en of de huidige staatssecretaris van EL&I zijn positie weet te behouden. Hierdoor worden de Flevolandse belangen onvoldoende behartigd.
De provincie Flevoland onderhandelt met het Rijk over het vervolg van Oostvaarderswold.	1. De kans bestaat dat het Rijk in reactie op de onderhandelingen Flevoland treft met bezuinigingen op andere terreinen. 2. Het rijk zoekt directe strategische samenwerking met gebiedspartners die betrokken zijn bij het Oostvaarderswold (bijvoorbeeld Zeewolde, Almere) en een deel van de middelen wordt aan deze partijen toegekend. Dit zet de toch al fragiele relatie tussen Flevoland en het Rijk verder onder druk.

²¹⁵ Bestuurlijk Overleg staatssecretaris en gedeputeerde, 3 februari 2011.

²¹⁶ Verslag van de eerste onderhandelingen over Oostvaarderswold op hoofdlijnen, 11 februari 2011.

²¹⁷ Verslag met ambtenaar van ministerie op hoofdlijnen, 14 februari 2011.

²¹⁸ Gedeputeerde Statenvoorstel, Strategische risico-inventarisatie Oostvaarderswold, 15 maart 2011.

De Provincie Flevoland onderhandelt niet met het Rijk over het vervolg van Oostvaarderswold.	1. Het project kan wegens een gebrek aan geld niet worden voortgezet en de provincie blijft met de rekening zitten. Dit creëert in de samenleving het beeld van een niet-daadkrachtig provinciaal bestuur. 2. Het Rijk zoekt directe strategische samenwerking met gebiedspartners die betrokken zijn bij het Oostvaarderswold (bijvoorbeeld Zeewolde, Almere) en een deel van de middelen wordt aan deze partijen toegekend. Dit zet de toch al fragiele relatie tussen Flevoland en het Rijk verder onder druk.
--	---

De notitie onderscheidt de volgende belangrijke juridische risico's:

Omschrijving juridisch risico	Gevolg
Het provinciaal inpassingsplan is tot maart 2012 nog niet onherroepelijk.	De ruimte voor de provincie Flevoland om te onderhandelen over alternatieven voor het Oostvaarderswold is juridisch beperkt, omdat de provincie daarmee impliciet de haalbaarheid van het project onderuit haalt.
Het inpassingsplan wordt niet onherroepelijk door een uitspraak van de Raad van State.	1. Het project kan niet gerealiseerd worden en de rekening wordt bij de provincie Flevoland neergelegd. 2. De provinciale doelstellingen die binnen het project Oostvaarderswold gerealiseerd zouden worden, worden niet gerealiseerd.

Tot slot onderscheidt de provinciale organisatie de volgende belangrijke financiële risico's:

Omschrijving financieel risico	Gevolg
De provincie beëindigt het project Oostvaarderswold voordat het provinciaal inpassingsplan onherroepelijk is.	Omdat de staatssecretaris van EL&I heeft aangegeven niet bereid te zijn de kosten bij het stopzetten van het project te vergoeden, lijdt de provincie potentieel grote financiële schade: De totale projectkosten bij het stopzetten van het project bedragen €154,3 miljoen. € 57,6 miljoen van dit bedrag is gedekt door bijdragen van gebiedspartners. Verkoop van grond in het plangebied die niet nodig is voor het nakomen van verplichtingen jegens derden, kan bij verkoop € 1,4 miljoen opbrengen. De totale potentiële financiële schade bedraagt dus € 154,3 - € 57,6 - € 1,4 = € 95,3 miljoen Dit bedrag is nog exclusief eventuele claims die door derde partijen kunnen worden ingediend (zie hieronder).

Het rijk houdt vast aan de bezuinigingen en draagt niet meer bij dan de budgetten binnen de Bestuursovereenkomst ILG.	1. Als de provincie besluit te procederen bestaat onzekerheid over de termijn waarop een eventuele claim zal worden gehonoreerd, en over de uiteindelijke hoogte van de schadeclaim. 2. Als de provincie niet procedeert wordt de rekening bij de provincie neergelegd.
---	--

De provinciale organisatie refereert in de notitie aan de totale projectkosten bij stopzetten van € 154,3 miljoen.²¹⁹ In het Gedeputeerde Statenbesluit is te lezen dat de uitvoering van de tweede en derde stap van het procesvoorstel van januari 2011 (dat wil zeggen een nadere analyse van de ‘bouwstenen’ ten behoeve van de onderhandelingen met het ministerie en de nadere analyse van de strategische risico’s op basis van een aantal te ontwikkelen scenario’s voor het vervolg) na de vaststelling verder worden uitgewerkt.

Voorlopige voorziening tegen Provinciaal Inpassingsplan Oostvaarderswold

Tegen het besluit van provinciale staten van 2 december 2010 zijn door een aantal belanghebbenden een voorlopige voorziening ingediend. Deze verzoeken zijn ter zitting op 12 mei 2011 behandeld. Bij uitspraak van 24 mei wijst de voorzitter van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State de verzoeken af aangezien het in werking treden van het plan geen onomkeerbare gevolgen heeft voordat in de bodemzaak is beslist en belanghebbenden geen spoedeisend belang hebben bij het treffen van een voorlopige voorziening.

4.11 Onderhandelingen over Oostvaarderswold 2.0

Vanaf het sluiten van het nieuwe provinciale coalitieakkoord tot aan de zomer van 2011 wordt met het ministerie onderhandeld over een versoberingsvariant van Oostvaarderswold, de zogenaamde showcase Oostvaarderswold. In een ambtelijk telefonisch overleg van 18 april 2011 geeft het ministerie aan dat het eerst met de nieuwe portefeuillehouder bestuurlijk overleg wil voeren. Eerder vindt de staatssecretaris een ambtelijk overleg met de maatschappelijke partijen nog niet gewenst.²²⁰

Op 16 juni 2011 vindt bestuurlijk overleg plaats tussen het ministerie en de provincie. In het gesprek licht de portefeuillehouder de nieuwe plannen toe. Het gaat om een ‘sobere uitwerking’ van Oostvaarderswold die past bij de bezuinigingsopgave die is gesteld. Het ministerie geeft als reactie onder andere dat de huidige variant beter klinkt dan de ecologische verbinding. Daarnaast heeft het ministerie liever geen juridisch traject. Dit kent namelijk slechts verliezers.²²¹ Het ministerie stelt zich op het standpunt dat er een nette oplossing voor het financiële probleem moet worden gevonden. Deze moet binnen het kader van de ILG-/decentralisatie-discussie plaatsvinden. De provincie geeft als reactie aan eveneens te staan voor een ‘nette oplossing’. De gemaakte kosten mogen echter niet ten laste van de inwoners van Flevoland komen. De provincie en het ministerie benoemen hierop volgend gezamenlijke belangen: er worden geen juridische trajecten gevolgd, er wordt een plan gemaakt dat past binnen het regeerakkoord en dat te verdedigen is in zowel de Tweede Kamer als binnen Gedeputeerde Staten.

²¹⁹ Gedeputeerde Statenvoorstel, Strategische risico-inventarisatie Oostvaarderswold, 15 maart 2011.

²²⁰ Verslag Telefonisch Overleg 18 april 2011.

²²¹ Mededeling aan PS van 3 augustus 2011.

De partijen spreken af dat er een voorstel voor een ‘Oostvaarderswold 2.0’ komt, bestaande uit een inhoudelijke en een financiële paragraaf. Dit voorstel wordt besproken in het college en zal op het ministerie worden besproken.²²²

Plan Oostvaarderswold 2.0 in GS 24 juni 2011 (voorstel t.b.v. bespreking 28 / 6) - GS presenteren nieuw plan

Conform de afspraak op 16 juni 2011 komt de Provincie Flevoland met een nieuw plan, namelijk Oostvaarderswold 2.0. In een memo worden de kaders voor deze versoeringsvariant geschetst. De drie belangrijkste wijzigingen ten opzichte van het oorspronkelijke plan zijn de volgende:

- het laten vallen van de robuuste verbinding;
- het sterk versoeren van de inrichting;
- een grote en sterkere rol voor de agrariërs.²²³

Door de versoering van de inrichting kan de bijdrage van het Rijk met circa € 100 miljoen omlaag. De provincie geeft hierover aan dat de financiële toezeggingen van het Rijk voor een bedrag van € 241 miljoen weliswaar hard zijn, maar dat een juridische procedure hierover niet de inzet is. Een dergelijke verlaging van het bedrag vindt zij een ‘nette financiële afronding’. De aanleg van het nieuwe plan wordt de verantwoordelijkheid van een consortium van private en publieke partijen, te weten Stichting Flevo-landschap en het WNF. Met het consortium wordt gesproken over een ondergrens van de rijksbijdrage van € 110 miljoen.²²⁴

Omgevingsanalyse en risico-inventarisatie 23 juni 2011 - risico-inventarisatie ten aanzien van Oostvaarderswold 2.0²²⁵

Op 23 juni 2011 is een risicoanalyse opgesteld, behorend bij het alternatieve voorstel (het consortium). Deze risicoanalyse bevat zowel een inventarisatie van bestuurlijke, juridische, financiële, maatschappelijke en organisatorische risico's. Deze zijn geïnventariseerd door de trekkers van het consortium en de leden van het Project Management Team (PMT). Zowel een bestuurlijk als financieel risico dat de partijen selecteren is het voornemen van het Rijk om de robuuste verbindingen te schrappen. De provincie identificeert hierbij ook beheersmaatregelen. Dit zijn onder andere de ontwikkeling van alternatieven uitgaande van het uitblijven van additionele financiering van het Rijk en een evaluatie van de onderhandelingsstrategie.²²⁶ Tussen het voorstel Oostvaarderswold 2.0, waarbij de provincie inzet op een bijdrage van het Rijk van € 140 miljoen en het beschikte bedrag van het Rijk (een aandeel Oostvaarderswold van circa € 60 miljoen in de beschikking van € 80 miljoen) zit een te overbruggen afstand, zo wordt aangegeven. Indien het Rijk tijdens de onderhandelingen niet tot een dergelijk insteek komt, is een rechtszaak mogelijk niet te vermijden.

De geïdentificeerde risico's zijn ook weergegeven in een risicomatrix, waarbij de impact is afgezet tegen de kans van optreden. Uit deze matrix blijkt dat de financiële afspraken met EL&I als een risico met een grote impact en dito kans van optreden wordt gezien.²²⁷

²²² Verslag Bestuurlijk Overleg staatssecretaris Bleker en gedeputeerde Witteman, 16 juni 2011.

²²³ Plan Oostvaarderswold 2.0. Versie 24-06-2011.

²²⁴ Plan Oostvaarderswold 2.0. Versie 24-06-2011.

²²⁵ Het betreft een vertrouwelijk stuk dat ter inzage is gelegd.

²²⁶ Omgevingsanalyse en risico-inventarisatie Oostvaarderswold, Projectorganisatie Oostvaarderswold, juli 2011, pag. 16.

²²⁷ Omgevingsanalyse en risico-inventarisatie Oostvaarderswold, Projectorganisatie Oostvaarderswold, juli 2011, pag. 4.

GS bepalen strategie 28 juni 2011 - juridische procedure heeft niet de voorkeur

Op 28 juni 2011 stellen Gedeputeerde Staten de strategie voor de onderhandelingen op. Zij komen tot een nadere uitwerking van het alternatief 'Oostvaarderswold 2.0'. Uit een bijbehorende notitie blijkt dat Gedeputeerde Staten om verschillende redenen niet de voorkeur geven aan het voeren van een juridische procedure:

- Een rechter kan inzetten op een 'nette afronding' tussen de partijen en daarmee de provincie niet per definitie in het gelijk stellen. Twee overheden die tegen elkaar procederen geeft namelijk geen gewenst beeld naar buiten;
- Een juridische procedure is niet goed voor het imago van de provincie bij het Rijk. Er zullen namelijk meer momenten komen dat de provincie met het ministerie zal moeten onderhandelen;
- De partners WNF en Flevo-landschap hebben eveneens belang bij een goede verhouding met het Rijk.
- Een procedure vergt veel tijd en dit is een risico voor de consortiumvorming. Wanneer de procedure eind 2011 niet is afgerond neemt ook de kans af dat het consortium slaagt.

Op basis daarvan wil de provincie met het Rijk overeenstemming vinden over dit 'redelijke alternatief'. Uit het document blijkt tevens dat de provincie een additionele onderhandelingsruimte hanteert van € 30 miljoen. Gedeputeerde Staten geven in de kanttekeningen aan dat wanneer de rijksbijdrage onder de € 110 miljoen komt, de gang naar de rechter onvermijdelijk is.²²⁸ Het blijkt niet dat Provinciale Staten van deze strategie op de hoogte zijn.

Provincie stelt wel beroep in tegen beslissing op bezwaar 12 juli 2011

Ondanks dat de voorkeur van de provincie uitgaat naar het voeren van bestuurlijk overleg, besluiten Gedeputeerde Staten op 12 juli 2011 wel tot het instellen van beroep tegen de beslissing op bezwaar. In de bijbehorende notitie is te lezen dat de partijen weliswaar in goed overleg tot een alternatief willen komen, maar dat de uitkomst tot op heden onzeker is. Wanneer de onderhandelingen niet tot het gewenste resultaat leiden, stelt het instellen van beroep de mogelijkheid tot het voeren van een procedure zeker. Om de onderhandelingen met de staatssecretaris 'niet te frustreren', wordt besloten om op 1 augustus 2011 pro forma beroep in te stellen. In dat geval krijgt de provincie van de rechtbank nog een (nadere) termijn van vier weken om de inhoudelijke beroepschriften aan te leveren. De rechtbank kan op dat moment tevens worden verzocht de inhoudelijke behandeling aan te houden zolang de onderhandelingen lopen. De gerechtelijke procedure kan dan worden afgebroken wanneer de partijen een akkoord bereiken.²²⁹

Op 29 juli 2011 verzenden Gedeputeerde Staten het pro forma beroepschrift tegen de beslissing op bezwaar.²³⁰ De Statenleden worden hiervan op 3 augustus 2011 op de hoogte gesteld.²³¹ Op 16 augustus 2011 stellen Gedeputeerde Staten de inhoudelijke beroepschriften vast. De inhoudelijke beroepschriften worden op 17 augustus 2011 verzonden naar de rechtbank.²³² Hiervan worden Provinciale Staten op 22 augustus 2011 op de hoogte gesteld.²³³

²²⁸ Onderhandelingsruimte gedeputeerde rond Oostvaarderswold, 28 juni 2011.

²²⁹ Beroep beslissing op bezwaar beschikking ILG - 12 juli 2011.

²³⁰ Pro forma beroepschrift tegen beslissing op bezwaar op ILG-beschikking, 29 juli 2011.

²³¹ Beroepschrift tegen het besluit op bezwaar inzake ILG-beschikking, 3 augustus 2011.

²³² Statenvoorstel Aanvullende gronden Beroepschrift tegen het besluit op bezwaar inzake ILG-beschikking, 16 augustus 2011.

²³³ Statenvoorstel Aanvullende gronden Beroepschrift tegen het besluit op bezwaar inzake ILG-beschikking, 16 augustus 2011.

Oostvaarderswold blijft financieel onhaalbaar voor het Rijk

Tussen 16 juni 2011 (bestuurlijk overleg met Bleker) en het daarop volgende bestuurlijk overleg met Bleker op 20 oktober 2010, ligt een periode van vijf maanden waarin door bestuurders en ambtenaren van de provincie Flevoland contact is geweest met ambtenaren van het ministerie. Dit leidt niet tot bindende afspraken over de rijksbijdrage voor een light versie van Oostvaarderswold. Deze patstelling is duidelijk als op 18 augustus 2011 een e-mail wordt verstuurd door het ministerie waarin wordt aangegeven dat Oostvaarderswold 2.0 financieel onhaalbaar blijft. Op dat moment is na overleg in Gedeputeerde Staten het ambtelijk overleg stopgezet. In een e-mail aan het ministerie van 24 augustus 2011 geeft de provincie opnieuw aan bereid te zijn om Oostvaarderswold te realiseren met een rijksbijdrage van € 140 miljoen. Hierover wil zij bestuurlijk overleg voeren. Het college geeft aan: “Deze mogelijkheden (uitgaan van een rijksbijdrage van € 140 miljoen) willen wij leggen naast de juridische mogelijkheden zodat wij een afweging kunnen maken voor de te zetten vervolgstappen.”²³⁴

Op 20 september 2011 is een onderhandelingsakkoord deel natuur bereikt tussen het Rijk en IPO. Dit onderhandelingsakkoord zal op een aantal punten nog nader uitgewerkt moeten worden. In het onderhandelingsakkoord is onder de ontwikkelingsopgave tevens begrepen een oplossing voor de problematiek van Flevoland (afwikkeling Oostvaarderswold). In de tussentijd, vooruitlopend op een oplossing, is inhoudelijk invulling gegeven aan het plan Oostvaarderswold 2.0.

Op 10 juni 2011 hebben het WNF, Stichting Flevo-landschap en SBB een intentieverklaring getekend inzake het oprichten van een consortium. Zij zullen zich inspannen de ontwikkeling en realisatie van Oostvaarderswold op zich te nemen. De partijen stellen een Samenwerkingsovereenkomst (SOK) vast inzake het oprichten van de Stichting Oostvaarderswold. Tevens ligt in Gedeputeerde Staten op 10 november 2011 een concept-realisatieovereenkomst voor tussen de genoemde partijen en Gedeputeerde Staten. Provinciale Staten wordt de kans gegeven om wensen en bedenkingen te uiten. Op 15 november 2011 wordt door Gedeputeerde Staten de realisatieovereenkomst vastgesteld.²³⁵

4.12 Opinie AKD en Second opinion Stibbe november 2011 - provincie staat juridisch sterk

Gedeputeerde Staten besluiten op 25 oktober 2011 om een second opinion te vragen aan AKD inzake de juridisch positie van de provincie. Daarnaast wordt op verzoek van de voorzitter van het IPO gevraagd om een second opinion. Deze ontvangen Gedeputeerde Staten op 9 november 2011. Ook de advocaat van Stibbe komt tot de conclusie dat de provincie sterk staat, al formuleert hij iets voorzichtiger dan AKD. Stibbe geeft aan dat de claim van de provincie op basis van de ILG-beschikking 2010, zijnde een bedrag van € 81,5 miljoen, juridisch hard is (waarvan ruim € 60 miljoen t.b.v. Oostvaarderswold).²³⁶ Ook de aanspraak op de vaststelling van de omvang van de verbindingszone Oostvaarderswold op 1.125 hectare is volgens de second opinion juridisch hard. Een bedrag van ongeveer € 118 miljoen, bestaande uit een drietal aanspraken, noemt Stibbe juridisch ‘in redelijke mate hard’.²³⁷ Het verdere restant van de claim is deels goed verdedigbaar (€ 36 miljoen) en deels verdedigbaar. De opinies zijn vertrouwelijk ter inzage gelegd voor de statenleden vanaf 21 december 2011.

²³⁴ E-mail van provincie aan ministerie, woensdag 24 augustus 2011.

²³⁵ Realisatieovereenkomst inzake ontwikkeling en realisatie Oostvaarderswold, 1 november 2011.

²³⁶ Brief Stibbe aan GS, 9 november 2011.

²³⁷ Brief Stibbe aan GS, 9 november 2011.

De in maart 2011 gekozen Staten zijn, voorafgaand aan het hierboven vermelde Gedeputeerde Staten-besluit een second opinion te vragen, tijdens de Statenvergadering van 28 september 2011 in een besloten panoramaronde geïnformeerd over de juridische positie van de provincie. De achtergrond hiervan is dat er een groot aantal nieuwe Statenleden zijn die inzicht ontberen in de gang van zaken met betrekking tot Oostvaarderswold en de positie van de provincie. AKD verzorgt tijdens deze bijeenkomst de presentatie zoals deze ook eerder is gegeven in Provinciale Staten in november 2011. Tevens worden dezelfde documenten verschaft als die de Statenleden in november 2010 hebben ontvangen. In deze bijeenkomst vindt geen actualisatie van de juridische positie van de provincie plaats, de bijeenkomst is gericht op het bijpraten van de nieuwe statenleden. Bovendien zou de juridische positie van de provincie niet zijn veranderd.

4.13 Verloop procedure bij de RvS en rechtbank - onderbouwing van het bedrag

Op 21 november 2011 behandelde de Raad van State het beroep van de provincie. Een van de vragen die de Raad van State stelde was hoe het bedrag van € 241 miljoen precies was opgebouwd. Hiertoe stuurt AKD een nadere onderbouwing van dit bedrag. Een vergelijkbare kostenstaat stuurt zij naar de rechtbank, ter voorbereiding van de zitting van 8 december 2011. AKD refereert naar de bestuursovereenkomst en de toezegging in de brief van minister Verburg van 10 september 2008 met betrekking tot de volledige schadeloosstelling voor 1.125 hectare. Volgens AKD komen deze afspraken neer op een bedrag van € 241 miljoen. Dit bedrag is als volgt opgebouwd:

Post	Bedrag
Verwerving	€ 140 miljoen
Inrichting	€ 15 miljoen
Realisering ecoducten	€ 68 miljoen
Inpassing ecoducten	€ 18 miljoen
Totaal	€ 241 miljoen

Het bedrag voor verwerving bedraagt de afgesproken hectareprijs maal het aantal hectares dat is afgesproken (waarbij de provincie zich beroept op het aantal zoals genoemd in de brief van 10 september 2008, namelijk 1.125 hectare). Dit komt in totaal neer op € 140 miljoen. Hierbij komen nog de posten voor de inrichting (€ 15 miljoen), realisatie van de ecoducten (€ 68 miljoen) en de inpassing van ecoducten (€ 18 miljoen).²³⁸

4.14 Voorstel voor mediation 20 december 2011 - vindt geen doorgang

Op 20 december 2011 zitten de partijen opnieuw om de tafel. In een gesprek tussen de provincie en het Ministerie van EL&I wordt voorgesteld om in plaats van de juridische weg te bewandelen, in te zetten op een traject waarin een bindend advies voor de partijen wordt uitgebracht.²³⁹ Dit traject geniet voor beide partijen de voorkeur boven het voeren van juridische procedures. Het ministerie heeft aangegeven dat het doel is om uiterlijk in mei 2012 tot een bindend advies te komen.

²³⁸ Flevoland/PiP Oostvaarderswold, 11 november 2011 en Rechtbank Zwolle-Lelystad, Provincie Flevoland/ILG-beschikking, 27 november 2011.

²³⁹ Afspraken om te komen tot een bindend advies Oostvaarderswold, 31 januari 2011.

Vragen die in deze procedure gesteld worden, zijn ‘Waartoe heeft het Ministerie van EL&I/de staatssecretaris zich jegens de provincie verplicht met het aangaan van de ILG-bestuursovereenkomst en de daarop gebaseerde afspraken?’, ‘Waar hadden Provinciale Staten voor de datum van 20 oktober 2010 in redelijkheid van uit kunnen gaan ten aanzien van de financiële bijdrage vanuit het Ministerie van EL&I, gelet op de op dat moment bestaande afspraken zoals realisatie in 2014’ en ‘Gelet op deze verplichtingen op basis van de ILG-bestuursovereenkomst en de gemaakte schriftelijke afspraken tussen het Rijk en provincie, tot welk bedrag is de Staatssecretaris gehouden?’ Beide partijen zullen een eigen partijdeskundige benoemen. Voor de provincie zal dit professor Ravels zijn, die de provincie ook bijstaat in de juridische procedures.²⁴⁰ De provincie en het ministerie spreken af dat het voorstel voor mediation ter accordering zal worden voorgelegd aan Gedeputeerde Staten en het kabinet. Naar verwachting wordt op 3 februari 2012 in het kabinet een besluit genomen over de aanpak.²⁴¹ Op 9 februari 2012 heeft gedeputeerde Witterman zowel de DG mevrouw Burger als de staatssecretaris hierover gesproken. Het blijkt dat de mediation geen doorgang kan vinden, omdat de staatssecretaris de insteek van het traject ‘te juridisch vindt’. De gedeputeerde heeft daarvan per mail terugmelding gedaan aan het College van Gedeputeerde Staten.²⁴²

4.15 Decentralisatieakkoord

Eveneens op 8 februari 2012 bereiken de provincies in IPO-verband overeenstemming over uitvoeringsafspraken in het kader van het onderhandelingsakkoord decentralisatie natuur. In een gezamenlijke brief van het IPO en het ministerie aan alle provincies, vragen zij de provincies die nog niet hebben ingestemd met het akkoord, dit alsnog te doen.²⁴³ In de brief schrijven zij tevens: “Provincies, die niet instemmen met het akkoord, maar wel bereid zijn tot het meewerken aan de uitvoering, dienen zich te conformeren aan het vervallen van de ILG-bestuursovereenkomst, aan de afrekensystematiek zoals verwoord in het onderhandelingsakkoord van 20 september 2011 en de aanvullende afspraken van 7 december 2011 en af te zien van juridische procedures. Een uitzondering hiervoor geldt voor procedures ten aanzien van het nakomen van verplichtingen voortvloeiend uit de ILG-bestuursovereenkomst met Flevoland over Oostvaarderswold. We willen op deze manier de decentralisatie uitvoeren met de medewerking van alle 12 provincies.”²⁴⁴ De staatssecretaris stelt tegelijkertijd dat voor provincies die niet instemmen met het akkoord de deadline van 2013 voor de uitvoering van realisatieafspraken uit de bestuursovereenkomsten geldt: Dit heeft geleid tot de brief van 23 december 2011 waarin een waarschuwing is afgegeven dat als eind 2013 niet alle prestaties gerealiseerd zijn, dit consequenties kan hebben voor de vaststelling van het ILG-budget. Voor alle provincies die medewerking verlenen aan de uitvoering van het onderhandelingsakkoord en de uitvoeringsafspraken, zal de brief van 23 december 2011 zoals verstuurd

²⁴⁰ Afspraken om te komen tot een bindend advies Oostvaarderswold, 31 januari 2011, pag. 4.

²⁴¹ Afspraken om te komen tot een bindend advies Oostvaarderswold, 31 januari 2011, pag. 4.

²⁴² Blijkt uit email van de verantwoordelijk gedeputeerde d.d. 9 februari 2011 aan leden van College van GS en aantal ambtelijk betrokkenen. Gedeputeerde schrijft dat hij de avond ervoor van de DG van EL&I per telefoon het bericht kreeg dat de staatssecretaris afziet van de mogelijkheid van mediation omdat hij van mening is dat de door Flevoland geformuleerde voorwaarden dusdanig juridisch zijn dat hij vindt dat de rechter maar gewoon een uitspraak moet doen. Diezelfde dag meldt de gedeputeerde ook per email dat hij net de staatssecretaris zelf heeft gesproken, die laat weten niet bereid te zijn tot mediation omdat hij begrepen had dat er met Flevoland blijkbaar niet meer over de inhoud te praten valt. De staatssecretaris gaf te kennen dat hij zal gaan opschrijven wat zijn voorwaarden voor de mediation zijn en dat volgende week in het kabinet bespreken.

²⁴³ Brief IPO en ministerie, Uitvoeringsafspraken decentralisatie natuur, 10 februari 2012.

²⁴⁴ Brief IPO en ministerie, Uitvoeringsafspraken decentralisatie natuur, 10 februari 2012.

door de staatssecretaris niet langer van toepassing zijn.”²⁴⁵ Gedeputeerde Staten geven op dat moment aan niet akkoord te kunnen gaan met het deelakkoord, omdat zij dan nog in afwachting zijn van de mogelijkheden voor een bindend mediationtraject. Dat dit mediationtraject er komt lijkt dan niet heel waarschijnlijk, maar de deur staat nog op een kier getuige het feit dat de staatssecretaris op 9 februari 2012 telefonisch heeft aangegeven dat hij wil bekijken onder welke voorwaarden hij een dergelijk traject wil ingaan. Gedeputeerde Staten informeren Provinciale Staten over deze ontwikkelingen op 10 februari 2012.²⁴⁶

4.16 Inzicht in de stopkosten - € 140 miljoen

Bij de ‘panoramaronde’ over Oostvaarderswold op 7 december 2011 en de opinieronde van 11 januari 2012 hebben Gedeputeerde Staten aan Provinciale Staten toegezegd om inzicht te geven in de stopkosten in relatie met een exitstrategie. Conform toezegging berichten Gedeputeerde Staten op 14 februari 2012 over deze stopkosten. Gedeputeerde Staten geven in een notitie aan dat er niet kan worden gesproken van een exitstrategie, “immers de provincie is van mening dat afspraken met het Rijk nagekomen moeten worden.”²⁴⁷

Gedeputeerde Staten kunnen wel inzicht geven in de stopkosten. Deze bedragen € 140 miljoen wanneer de risico’s maximaal zijn. Zij schrijven: “Mocht deze situatie zich onverhoopt voordoen, dan zal er vanzelfsprekend alles aan gedaan worden om deze kosten tot een minimum te beperken.”²⁴⁸ Gedeputeerde Staten zetten in de notitie de reeds gemaakte kosten, de compensatieverplichtingen en de dekkingsmiddelen inzichtelijk.

De reeds gemaakte kosten bestaan uit de plankosten, de kosten voor de grondverwervingen die zijn gerealiseerd en de kosten voor de grondverwervingen waarover de provincie al overeenstemming heeft bereikt. Daarnaast heeft de provincie compensatieverplichtingen overgenomen van Staatsbosbeheer en Rijkswaterstaat. Het komt neer op de volgende bedragen:

Kostenpost	Bedrag
Plankosten	€ 15,5 miljoen
(Grond)verwerving (gerealiseerd)	€ 113,8 miljoen
(Grond)verwerving (overeenstemming)	€ 15,6 miljoen
Compensatieverplichting Rijkswaterstaat	€ 5,2 miljoen
Compensatieverplichting Staatsbosbeheer	€ 9,7 miljoen
Totaal	€ 159,8 miljoen

Tegenover de kosten staan de dekkingsmiddelen waar de provincie over beschikt. Zij rekent hiertoe de bijdrage van Rijkswaterstaat en de bijdrage van Staatsbosbeheer.

²⁴⁵ Brief IPO en ministerie, Uitvoeringsafspraken decentralisatie natuur, 10 februari 2012.

²⁴⁶ Memo aan PS Nieuwe afspraken Natuurakkoord tussen Rijk en IPO, 10 februari 2012.

²⁴⁷ Mededeling Toezegging aan Provinciale Staten om inzicht te geven in de stopkosten van het project Oostvaarderswold, 14 februari 2012.

²⁴⁸ Bijlage Mededeling Toezegging aan Provinciale Staten om inzicht te geven in de stopkosten van het project Oostvaarderswold, 14 februari 2012, pag. 1.

Het betreft de volgende middelen:

Kostenpost	Bedrag
Bijdrage Rijkswaterstaat	€ 23,3 miljoen
Bijdrage Staatsbosbeheer	€ 26,5 miljoen
Totaal	€ 49,8 miljoen

De reeds toegezegde bijdrage van het Ministerie van EL&I rekenen Gedeputeerde Staten in dit overzicht niet als een dekkingsmiddel. Ook de voorfinanciering van € 20,9 miljoen rekenen zij hier niet toe. Hierover zeggen Gedeputeerde Staten: “De reeds toegezegde bijdrage van EL&I kan (formeel) door het ministerie worden teruggevorderd indien de provincie Flevoland niet voldoet aan haar verplichtingen uit de ILG-bestuursovereenkomst. Derhalve is ook deze bijdrage niet als harde dekkingsbron opgenomen en maakt deze bijdrage onderdeel uit van de totale claim richting EL&I.”²⁴⁹ Wanneer de kosten en de dekkingsmiddelen tegen elkaar worden afgezet, komen Gedeputeerde Staten op een risico van € 110 miljoen.

Daarbij komt echter de planschade voor agrariërs met wie nog geen overeenstemming over onteigening was bereikt. Deze is moeilijk te kwantificeren, zo geven Gedeputeerde Staten aan. Daarnaast zijn er afrondingsverplichtingen. Gedeputeerde Staten schatten deze kosten in op tussen de € 20 en € 40 miljoen, waarmee het totale risico uitkomt op € 150 miljoen. Daar staat tegenover dat de provincie inkomsten kan verkrijgen uit grondverkoop van resterende gronden die beschikbaar zijn na realisatie van de compensatie-opgaven van RWS en SBB. Dit schatten Gedeputeerde Staten op tussen de € 0 en € 15 miljoen. Het totale feitelijke risico schatten Gedeputeerde Staten daarmee op maximaal € 140 miljoen.²⁵⁰

4.17 Scenario's Oostvaarderswold - voorbereiding uitspraak RvS en rechtbank.

Om voorbereid te zijn op de verschillende uitkomsten aangaande de uitspraak van de Raad van State over het PiP en de rechtbank Zwolle over de aangepaste ILG-beschikking, behandelen Gedeputeerde Staten op 6 maart 2012 een notitie waarin zij de verschillende scenario's, consequenties en bijbehorende beheersmaatregelen en acties uiteenzetten. Na de uitspraken bij de Raad van State en de bestuursrechter zullen de vervolgstappen worden voorbereid.²⁵¹

Ten aanzien van de uitspraak van de Raad van State onderscheiden Gedeputeerde Staten de opties dat het PiP onherroepelijk wordt en de mogelijkheid dat het PiP vernietigd wordt omdat het economisch niet uitvoerbaar is. Ten aanzien van deze laatste optie zijn de belangrijkste keuzes volgens Gedeputeerde Staten het bepalen of er een nieuw besluit moet worden genomen en het al dan niet in stand laten van de verordening of het gedeeltelijk intrekken van de verordening aan de hand van een nieuw eindbeeld.

²⁴⁹ Bijlage Mededeling Toezegging aan Provinciale Staten om inzicht te geven in de stopkosten van het project Oostvaarderswold, 14 februari 2012, pag.2.

²⁵⁰ Bijlage Mededeling Toezegging aan Provinciale Staten om inzicht te geven in de stopkosten van het project Oostvaarderswold, 14 februari 2012, pag.2.

²⁵¹ Gedeputeerde Statenvoorstel Scenario's Oostvaarderswold, 6 maart 2012.

Wat betreft de uitspraak bij de rechtbank onderscheiden Gedeputeerde Staten een ‘bruikbare optie’, een ‘kwalitatieve/onduidelijke uitspraak en een negatieve uitspraak’. Bij de twee laatste opties geven Gedeputeerde Staten aan dat een te nemen beheersmaatregel is om hoger beroep bij de Raad van State in te stellen.²⁵² In de notitie is te lezen dat de provincie verwacht dat er een ‘kwalitatieve uitspraak’ wordt gedaan, waarbij de totale claim niet wordt toegewezen.²⁵³

4.18 Uitspraak Raad van State - vernietiging van het PiP

Op 7 maart 2012 vernietigt de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State het PiP. In een relatief korte uitspraak geeft de Afdeling aan dat het plan vanwege de onzekerheden omtrent toekenning van de resterende claim op het Rijk economisch niet uitvoerbaar is.

De Raad van State oordeelt:

“Ten aanzien van de waarborging van het overige deel van het bedrag dat is toe te rekenen aan de robuuste verbindingzone, te weten (€ 240 - € 108 =) € 132 miljoen, hebben Provinciale Staten verwezen naar de bestuursovereenkomst 2007-2013 tussen het Rijk en de provincie Flevoland van 18 december 2006 in het kader van het ILG (hierna: de bestuursovereenkomst). De afdeling acht de toekenning van genoemd bedrag op grond van de bestuursovereenkomst echter in het licht van de brief van de staatssecretaris onvoldoende zeker om als onderbouwing van de financiële uitvoerbaarheid te kunnen dienen.”²⁵⁴

De ter zitting gedane mededeling dat het project in soberder vorm en derhalve tegen lagere kosten in ieder geval uitvoerbaar is, leidt niet tot een ander oordeel omdat daarvoor geen inzichtelijke onderbouwing is gegeven.

Over de uitspraak gaat een mededeling naar Provinciale Staten. Hierin is te lezen dat Gedeputeerde Staten binnen een maand met een procesvoorstel komen over hoe hiermee om te gaan en dat Provinciale Staten regelmatig op de hoogte worden gehouden van de voortgang.²⁵⁵

Reactie van de provincie op de uitspraak van de Raad van State

De uitspraak van de Raad van State komt voor de provincie als een schok. Zij had een dergelijke uitspraak absoluut niet verwacht. Verschillende respondenten hebben in interviews aangegeven dat de uitspraak van de Raad van State moet worden gezien als bijzonder. Bij de provincie bestond de verwachting dat de Raad van State, evenals bij haar uitspraak over het bestemmingsplan Tweede Maasvlakte, ruimte zou laten voor een latere invulling van de financieel-economische paragraaf. Aard en omvang van het project Oostvaarderswold rechtvaardigde dat in de ogen van de provincie. Daarbij heeft de provincie de opvatting dat het onbegrijpelijk is dat een Rijksoverheid zich niet aan haar eigen afspraken hoeft te houden.

4.19 Expertmeeting 9 maart 2012 - wens om te komen tot ‘nette financiële afronding’

De geplande expertmeeting tussen de provincie en het ministerie vindt plaats op 9 maart 2012. Tijdens dit ambtelijk overleg tussen de provincie en het ministerie is afgesproken om een overzicht van de aangegane verplichtingen en kosten voor het Rijk op papier te zetten.

²⁵² Gedeputeerde Staten voorstel Scenario's Oostvaarderswold, 6 maart 2012.

²⁵³ Gedeputeerde Staten voorstel Scenario's Oostvaarderswold, 6 maart 2012, pag. 1.

²⁵⁴ ABRvS 7 maart 2012, nr. 201102543/1/R2, LJN: BV8038 (r.o. 2.4.7).

²⁵⁵ Mededeling Uitspraak Raad van State over Provinciaal Inpassingsplan Oostvaarderswold, 7 maart 2012.

Dit moet de basis vormen om te komen tot een nette financiële afronding van het project Oostvaarderswold waarna de provincie zelf keuzes voor de toekomst kan maken.²⁵⁶ In het overzicht is een kostenstaat opgenomen van de grondverwerving die heeft plaatsgevonden op basis van de ILG-beschikking (€ 61,5 miljoen) en de voorfinanciering (€ 20 miljoen). Het betreft 818 hectare exclusief de ruilgronden. Dit zijn de gronden op basis waarvan voor 20 oktober 2010 overeenstemming is bereikt en de afspraken die de provincie moest nakomen. Daarnaast zijn in de kostenstaat verdragingskosten opgenomen (waarbij de aanname is dat het gaat om een bedrag van € 12,5 miljoen) en de inrichtingskosten voor de hectares die in eigendom zijn van Stichting Flevo-landschap (€ 14 miljoen), omdat zij had mogen verwachten dat deze vergoed zouden worden.²⁵⁷ De kosten komen daarmee in totaal uit op € 108 miljoen.

In een e-mail laat het ministerie op 15 maart 2012 weten dat de staatssecretaris ook dit voorstel afwijst. Hierover schrijft een ambtenaar van het ministerie het volgende: de staatssecretaris wil dat Flevoland kiest voor een kleiner plan door verworven grond te verkopen om zo “zelf de financiële problemen het hoofd te bieden. Als er dan daarna nog een restprobleem over blijft dan is hij bereid mee te helpen aan een oplossing. Van de cijfervoorstelling die je me hebt gestuurd heeft hij kennis genomen, maar daar doet hij verder niks mee; het gaat hem erom dat provincie nu de verantwoordelijkheid neemt voor een kleiner plan.”²⁵⁸

4.20 Uitspraak rechtbank Zwolle - rechter verklaart het beroep van de provincie ongegrond

De rechtbank Zwolle verklaart het beroep van de provincie tegen de aangepaste ILG-beschikking 2010 op 22 maart 2012 ongegrond.²⁵⁹ De rechtbank oordeelt dat de afspraken waarop de provincie zich beroept (volledige schadeloosstelling over 1.125 hectare, zoals die zouden zijn toegezegd in de brief van voormalig minister Verburg) geen onderdeel zijn van de bestuursovereenkomst (aangezien deze niet conform artikel 10 van de overeenkomst zijn overeengekomen en dus geen onderdeel uitmaken van de ILG-beschikking 2010). De rechtbank overweegt:

“De rechtbank is niet gebleken van een door zowel eiser als verweerder ondertekende verklaring waaruit blijkt dat de door eiser gewenste aanpassing van het investeringsbudget voor de verwerving en inrichting van de robuuste verbinding, dan wel enige andere door eiser genoemde afspraken formeel zouden zijn overeengekomen zoals bedoeld in artikel 10 van de ILG-bestuursovereenkomst. Het standpunt van eiser, dat er meerdere inhoudelijke afspraken tot stand zijn gekomen die als zodanig als nadere invulling van de op 18 december 2006 gesloten ILG-bestuursovereenkomst zouden moeten gelden, kan de rechtbank dan ook niet volgen. Dergelijke afspraken dienden immers verwerkt te worden in meergenoemde door beide partijen ondertekende schriftelijke verklaring alvorens deze rechtskracht konden verkrijgen.”²⁶⁰

4.21 Geen verdere juridische procesgang mei 2012 - PS besluiten niet te procederen

Naar aanleiding van de uitspraak van de Raad van State hebben Provinciale Staten aan Gedeputeerde Staten gevraagd om binnen één maand met een procesvoorstel te komen voor het vervolg van Oostvaarderswold.

²⁵⁶ Overzicht Oostvaarderswold in e-mail van een betrokken ambtenaar van 15 maart 2012.

²⁵⁷ Overzicht Oostvaarderswold in e-mail van een betrokken ambtenaar van 15 maart 2012.

²⁵⁸ Overzicht Oostvaarderswold in e-mail van een betrokken ambtenaar van 15 maart 2012.

²⁵⁹ Meer precies: tegen de beslissing op bezwaar waarbij de staatssecretaris het bezwaar van de provincie tegen de aangepaste ILG-beschikking ongegrond verklaarde en deze beschikking ongewijzigd in stand liet.

²⁶⁰ Rechtbank Zwolle 22 maart 2012, Awb 11/1636, LJN: BV9654, r.o. 10.

Gedeputeerde Staten hebben hiertoe verschillende scenario's uitgewerkt. Gedeputeerde Staten vragen aan Provinciale Staten in de panoramavergadering van 18 april 2012 om één of meer scenario's uit te kiezen zodat deze nader kunnen worden uitgewerkt.²⁶¹ De scenario's waar Provinciale Staten uit kunnen kiezen zijn vervat in het document 'Scenario's op hoofdlijnen'.

Het betreft de volgende drie scenario's:

- 1 Ontmanteling project; in dit scenario stopt de provincie met de gebiedsontwikkeling. Er is alleen sprake van een juridische en financiële afwikkeling;
- 2 Natuurcompensatie op orde; dat wil zeggen dat de natuurcompensaties gerealiseerd worden op de gronden die in eigendom zijn bij Staatsbosbeheer en de Provincie Flevoland. Staatsbosbeheer en Flevoland hebben te weinig hectare om de opgave te realiseren. Daarom zal de Stichting Flevo-landschap gevraagd worden de minimale benodigde hoeveelheid beschikbaar te stellen;
- 3 Natuur & Recreatie Ambitie; in dit scenario worden alle percelen die zijn aangekocht, ingericht als natuur. Daarnaast kan er vrijwillige grondruil plaatsvinden. Er worden echter niet nog meer gronden aangekocht.²⁶²

Tijdens de panoramaronde van 18 april 2012 is tevens afgesproken dat aan Provinciale Staten een consultatiedocument wordt overlegd over het al dan niet instellen van hoger beroep tegen de uitspraak van de rechtbank Zwolle inzake de ILG-beschikking 2010. Hierover hebben Gedeputeerde Staten een opinie gevraagd van de advocatenkantoren AKD en Nysingh. Beide advocatenkantoren concluderen dat het verstandig is om hoger beroep tegen de uitspraak in te stellen. De reden is dat er tot op heden nog geen bindende afspraken zijn gemaakt over de afwikkeling van het project Oostvaarderswold. Een gang naar de rechter maakt het mogelijk de uitspraak ter discussie te stellen en er een hogere rijksbijdrage uit te slepen. Daarnaast kan het mogelijk eerder leiden tot een akkoord met het Rijk, zo geven Gedeputeerde Staten aan. Wanneer de provincie geen beroep instelt, dan kan zij daar bovendien later nadeel van ondervinden in een eventuele civiele procedure.

Gedeputeerde Staten plaatsen bij het instellen van hoger beroep echter tevens enkele kanttekeningen. Het betreffen de volgende:

- Het imago van de provincie. Volgens Gedeputeerde Staten zetten de voor Flevoland negatieve uitspraken het imago van de provincie onder druk.
- Politieke voorkeur voor maximaal inzetten op minnelijk overleg. Gedeputeerde Staten geven aan dat het niet gebruikelijk is dat overheden tegen elkaar procederen. Op dit moment hebben het Rijk en de provincie in onderhandelingen aangegeven te willen inzetten op overleg. De uitkomst daarvan is echter nog onzeker, zo geven Gedeputeerde Staten aan.
- Het Natuurakkoord en de nadere uitwerking geven geen financiële duidelijkheid voor de provincie. Na het eventueel instemmen met het natuurakkoord wordt de WILG ingetrokken waarbij de bijdrage van het Rijk van € 61 miljoen mogelijk nog lager kan uitvallen.²⁶³

Tijdens de opinieronde van 30 mei 2012 blijkt echter dat er te weinig draagvlak is voor het instellen van hoger beroep tegen de uitspraak. De belangrijkste overweging hierbij is dat de provincie imagoschade oploopt door het instellen van dit hoger beroep.²⁶⁴

²⁶¹ Statenvoorstel Procesvoorstel Toekomst Oostvaarderswold, 10 april 2012.

²⁶² Analyse en scenario's Oostvaarderswold, 18 april 2012 (in PS), pag. 68-6.

²⁶³ Consultatie van Provinciale Staten inzake het al dan niet doorzetten van hoger beroep tegen de uitspraak van de rechtbank Zwolle - Lelystad inzake de ILG beschikking 2010, voorgelegd in PS op 30 mei 2012.

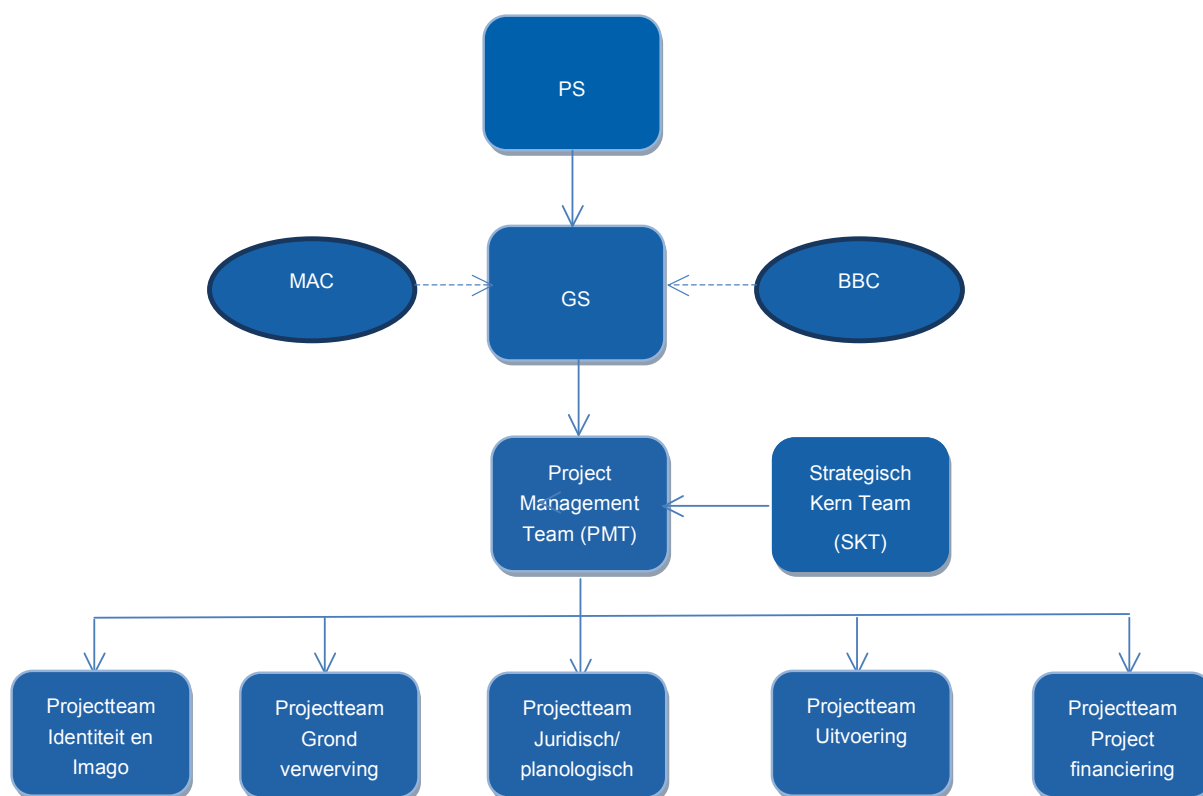
²⁶⁴ Notulen Opinieronde 2, 30 mei 2012.

BIJLAGEN

BIJLAGE 1. PROJECTORGANISATIE

Structuur projectorganisatie

Samenvattend ziet de structuur van de projectorganisatie er als volgt uit²⁶⁵ :



Er is een onderscheid in gebiedspartners die mee ontwikkelen (gemeenten Zeewolde, Almere en Lelystad, waterschap Zuiderzeeland, het Ministerie van LNV en Staatsbosbeheer) en partners die belangen of deelbelangen vertegenwoordigen. De gebiedspartners die mee ontwikkelen hebben een positie in de Bestuurlijke Begeleidingscommissie (BBC). De projectgedeputeerde neemt zitting namens de provincie Flevoland en is tevens de voorzitter van de commissie. De commissie komt viermaal per jaar bijeen en levert 'zwaarwegende adviezen' aan Gedeputeerde Staten. Deze adviezen gaan over conceptproducten. De vergaderingen worden voorbereid door Project Managementteam (PMT) en tevens afgestemd met het Strategisch Kernteam (SKT). Het SKT fungeert als ambtelijk voorportaal van de Bestuurlijke Begeleidingscommissie en heeft twee specifieke taken. Het beoordeelt of producten van het Project Managementteam binnen de gestelde kaders en beoordeelt of deze rijp zijn voor bestuurlijke advisering.

²⁶⁵ Plan van Aanpak Realisatiefase deel 1- Voorbereiding van de uitvoering van het project Oostvaarderswold, pag. 18.

Het team bestaat uit vertegenwoordigers op managementniveau van de betrokken gebiedspartners. De programmamanager Oostvaarderswold van de provincie is de voorzitter van het team.

De gebiedspartners die belangen of deelbelangen vertegenwoordigen hebben een positie in de Maatschappelijke Adviescommissie (MAC). Deze adviescommissie levert in de realisatiefase gevraagd en ongevraagd advies over de inpassing van Oostvaarderswold in Flevoland. In de commissie nemen tevens een aantal maatschappelijke en belangenorganisaties deel. Mogelijke deelnemers aan de commissie zijn ANWB, Kamer van Koophandel, Flevo-landschap, LTO Noord en belangenorganisaties zoals natuurorganisaties en bewonersvertegenwoordiging.

De rollen van GS en PS

Provinciale Staten bepalen de kaders en geven aan Gedeputeerde Staten de opdracht om het project Oostvaarderswold uit te voeren. De inhoudelijke kaders zijn bepaald in de structuurvisie. De procesmatige afspraken zijn opgenomen in de samenwerkingsovereenkomst. Het College van Gedeputeerde Staten informeren Provinciale Staten viermaal in extra bijeenkomsten in de commissie Ruimte, waarbij informatie en opiniërende onderwerpen ten aanzien van het project. In overleg met de griffie wordt daarnaast een termijncalender gemaakt met onderwerpen die geagendeerd kunnen worden. Tweemaal per jaar ontvangen Provinciale Staten in de commissie Ruimte voortgangsrapportages, die ingaan op de voortgang, financiën en risicobeheersing. Deze worden samen met de voorjaars- en najaarsnota opgeleverd.²⁶⁶

Plannen/producten in het Plan van Aanpak

In het Plan van Aanpak staat een kalender waarin de opleverdatum van de verschillende producten is weergegeven. Daarbij is ook aangegeven of Provinciale Staten hierover een besluit moeten nemen of dat het specifieke product ter kennisname wordt verstuurd. Het ‘juridisch-planologische spoor’ is nader uitgewerkt, omdat het noodzakelijk is dat het Provinciaal Inpassingsplan (PiP) uiterlijk eind 2010 wordt vastgesteld. De daarbij behorende termijnen vormen een ‘kritisch pad’ voor het project.²⁶⁷

Financiën - op te leveren producten

De projectfinanciering wordt een vormt een apart spoor in het Plan van Aanpak. Voordat met de uitvoering kan worden gestart, moet een uitvoerings- en financieringsstrategie worden gestart. Dit zal uiteindelijk resulteren in een realisatieovereenkomst.

In de voorbereidingsfase stelt de provincie in haar regierol een aantal producten op:

- SSK-raming. De kostenraming zoals die op dit moment in het Plan van Aanpak is opgenomen, wordt omgezet in een raming volgens de Standaard Systematiek Kostenraming (SSK). Volgens de provincie is de opbouw van de raming en de wijze waarop met onzekerheden wordt omgegaan ‘gestructureerd en geüniformeerd’. Hierdoor ontstaat een beter beeld van de te verwachten kosten.²⁶⁸
- Strategie voor de uitvoering. Basis voor de strategie voor de uitvoering is het aantal middelen dat beschikbaar komt. Wanneer er op een gegeven moment te weinig middelen beschikbaar zijn, dan kan worden bekeken of het project in delen te realiseren is, zo is in het plan te lezen.
- Realisatieovereenkomst. Uiterlijk eind 2010 moeten de nadere financiële afspraken uit de samenwerkingsovereenkomst zijn vertaald in een realisatieovereenkomst.

²⁶⁶ Plan van Aanpak Realisatiefase deel 1- Voorbereiding van de uitvoering van het project Oostvaarderswold, pag. 18.

²⁶⁷ Idem pag. 23.

²⁶⁸ Idem pag. 16.

- Risicomanagement. De risicomatrix die in de planfase is opgesteld, zal in het begin van de realisatiefase worden geactualiseerd. In het plan staat dat de actuele risico's "aan de hand van geformuleerde beheersmaatregelen door de projectorganisatie adequaat worden gemanaged."²⁶⁹

²⁶⁹ Plan van Aanpak Realisatiefase deel 1- Voorbereiding van de uitvoering van het project Oostvaarderswold, pag. 16.

BIJLAGE 2. SELECTIE RELEVANTE FEITEN

2000

Nota 'Natuur voor mensen, mensen voor natuur'.

2001

Staatsbosbeheer beheert zowel de Oostvaardersplassen als het Horsterwold. In 2001 maakt deze organisatie een voorstel openbaar voor een groene schakel tussen beide natuurgebieden. Die groene schakel is een voorbeeld van een robuuste verbindingszone zoals genoemd in de Nota 'Natuur voor mensen, mensen voor natuur'.

2003

27 november 2003

Afsprakendocument Robuuste Verbindingen tussen Ministerie van LNV en provincies.

2004

12 augustus 2004

Ministerie van LNV stuurt brief aan Provincie Flevoland over verkennen opgave robuuste verbindingen.

eind 2004

Vanaf eind 2004 heeft de Provincie Flevoland de studie Middengebied uitgevoerd ter voorbereiding op een nieuw Omgevingsplan Flevoland, waarin in brede zin is gekeken naar de opgaven voor het Middengebied van Zuidelijk Flevoland.

2005

17 mei 2005

Tweede Kamer stelt Nota Ruimte vast. Op 23 juni 2005 stuurt Minister Veerman brief aan Provincie Flevoland over de consequenties van de Nota Ruimte voor de robuuste verbindingen.

28 juni 2005

Gedeputeerde Staten stellen Startdocument Middengebied en Plan van Aanpak tweede fase Middengebied vast (HB230449).

6 juli 2005

Commissie Ruimte wordt geïnformeerd over de opgaven van het Middengebied aan de hand van een presentatie. De rol van Provinciale Staten wordt besproken en hierover worden afspraken gemaakt. Werkbezoek op 31 oktober 2005.

2006

15 februari 2006

Minister Veerman stuurt brief aan de Tweede Kamer over de voortgang van de Robuuste Verbinding Oostvaardersplassen - Veluwe.

10 april 2006

Commissie Ruimte wordt met een memo op de hoogte gebracht van de voortgang project Middengebied.

22 juni 2006

Commissie ICMO biedt de Minister van LNV bindend advies aan: Reconciling Nature and Human Interests.

1 augustus 2006

Gedeputeerde Staten stellen Aanvullend Milieuraapport Omgevingsplan 2006 vast (i.c. Strategische Milieu-beoordeling).

5 september 2006

Minister Veerman stuurt brief aan Provincie Flevoland m.b.t. ICMO-advies en versneld laten vrijvallen van middelen.

10 oktober 2006

Ministerie van LNV stuurt brief aan Provincie Flevoland m.b.t. preferente positie Robuuste Verbinding Oostvaardersplassen-Veluwe.

23 oktober 2006

Minister Veerman stuurt brief aan de Tweede Kamer over de voortgang van de implementatie van het ICMO-advies.

2 november 2006

Provinciale Staten stelt Omgevingsplan Flevoland 2 (inclusief ruimtelijke reservering voor groenblauwe zone Oostvaarderswold) vast.

18 december 2006

Ondertekening Bestuursovereenkomst 2007-2013 tussen het Rijk en de Provincie Flevoland.

19 december 2006

Minister van LNV stuurt ILG-beschikking ter grootte van € 48,026 aan het College van Gedeputeerde Staten van Flevoland.

2007

21 maart 2007

Op 19 maart 2007 publiceert de Randstedelijke Rekenkamer het rapport 'Grip op grote projecten, Provincie Flevoland'. De rekenkamer stelt vast dat het provinciebestuur niet beschikt over algemene procesafspraken over besluitvorming en informatievoorziening voor grote projecten. Gebleken is dat Provinciale Staten geen besluit hebben genomen over nut, noodzaak, doelstellingen en uitwerking van (onderzochte) projecten. Hierdoor zijn de kaders niet helder en kunnen Provinciale Staten onvoldoende invloed uitoefenen op de gewenste richting van de projecten.

12 april 2007

Provinciale Staten stellen bijdrage van de provincie van € 2,2 miljoen in de verwervingskosten vast (volledige schadeloosstelling in de periode 2007-2009).

1 juli 2007

Stuurgroep Oostvaarderswold stemt in met het Plan van Aanpak planvormingsfase.

4 oktober 2007

Provinciale Staten stellen het Plan van Aanpak planvormingsfase vast.

28 november 2007

Minister van LNV stuurt aangepaste ILG-beschikking ter grootte van € 48.423.980 aan het College van Gedeputeerde Staten van Flevoland.

11 december 2007

Brief van LTO Noord - Flevoland aan Provinciale Staten. LTO geeft hierin aan toch deel te nemen in de nieuwe klankbordgroep Oostvaarderswold. Deze stap zet LTO ondanks dat zij eerder uit onvrede opstapten uit de maatschappelijke denktank over het project Middengebied. Deelname geldt met nadrukkelijke aantekening dat LTO zich nog immer niet kan vinden in het project Oostvaarderswold.

Redenen om deel te nemen zijn:

- de belangen van leden van LTO Flevoland en "Oostvaarderswold Blijft Agrarisch" in en nabij het Oostvaarderswold;
- een goede uitplaatsingsregeling en hervestiging van agrarische bedrijven elders;
- goede schaderegelingen en voorkoming van schadelijke randeffecten in toekomstig grenzend gebied aan Almere/de robuuste verbinding;
- het zoeken van kansen voor agrariërs in het totale gebied als gevolg van de functiewijziging;
- goede informatievoorziening naar de agrarische achterban.

21 december 2007

Brief van de Provincie Flevoland aan Staatsbosbeheer en Stichting Flevo-landschap over afspraken met betrekking tot het beheer van Oostvaarderswold. Het betreft het vastleggen van afspraken die zijn gemaakt door het ministerie, de provincie, Stichting Flevo-landschap en SBB over het toekomstige beheer. SBB wordt beheerder van gronden binnen Oostvaarderswold en Stichting Flevo-landschap wordt daarvoor gecompenseerd door overdracht van gronden die worden beheerd door SBB.

2008

17 april 2008

Provinciale Staten stellen de notitie reikwijdte en detailniveau voor planMER Oostvaarderswold vast.

1 juli 2008

Provinciale Staten stellen het Voorbereidingsbesluit voor de verwezenlijking van de groenblauwe zone vast.

1 juli 2008

Gedeputeerde Staten stemmen in met het aankoopstrategieplan.

4 juli 2008

LTO Noord - Flevoland schort alle overleg op met de provincie (dus inclusief deelname aan klankbordgroep) nadat op 1 juli 2008, op basis van nieuwe Wro, een voorbereidingsbesluit is genomen. LTO Noord vindt het onbehoorlijk dat er een zoekgebied was dat binnen vijf jaar op basis van vrijwilligheid gevuld kon worden maar dat de provincie reeds 2,5 jaar na het Omgevingsplan reeds een bouwstop in het gebied verordonneert en daarmee ondernemers beperkt in hun bedrijfsvoering. De onvrede van LTO geldt temeer omdat op 16 juni 2008 in de commissie Ruimte nog is gedebatteerd over de communicatie in het kader van Oostvaarderswold waarbij de rode draad was dat de relatie met de landbouw in het gebied moest worden verbeterd.

24 juli 2008

LTO trekt zich terug uit de klankbordgroep.

1 augustus 2008

Minister Verburg stuurt brief aan de Tweede Kamer met antwoorden op Kamervragen over het voorbereidingsbesluit ten aanzien van het Oostvaarderswold.

4 september 2008

Provinciale Staten stellen inspraakrijpheid ontwerp Verordening groenblauwe zone Oostvaarderswold vast.

4 september 2008

Inspraakreactie LTO Noord Flevoland inzake Ontwerp Verordening groenblauwe zone. LTO Noord Flevoland herhaalt het standpunt dat zij het verlaten van vrijwilligheid, door het nemen van het voorbereidingsbesluit en de voorgenomen nadere begrenzing in de verordening, sterk afkeurt en nader onderzoek naar Kiekendiefcompensatie nodig vindt. Een vergelijkbare inspraakreactie geeft LTO Noord in de vergadering van de commissie ruimte van 4 december 2008.

10 september 2008

Minister Verburg stuurt brief aan Provincie Flevoland m.b.t. overeenstemming over omvang robuuste verbinding in het Oostvaarderswold (1.125 ha). Verder staat aangegeven dat het wenselijk is de verbinding zo snel mogelijk te realiseren (overeenkomstig advies IMCO). Daarom is de datum aangepast van realisatie 2018 naar realisatie 2014. Ook staat vermeld dat een herverdeling van beschikbare hectares voor de robuuste verbindingen zal moeten plaatsvinden en dat het past in de ILG-gedachte dat de provincies dat onderling afspreken. Indien overeenstemming is bereikt zal dat in de Midterm Review en aangepast ILG-contract worden vastgelegd.

23 oktober 2008

IPO stuurt brief aan minister Verburg over garantstelling door overige provincies voor de benodigde 330 ha in het Oostvaarderswold.

14 november 2008

Verslag op hoofdlijnen van een ambtelijk overleg tussen Provincie Flevoland en LTO Noord naar aanleiding van de verstoorde verhoudingen dient als voorbereiding op een hernieuwd bestuurlijk overleg op 19 november 2008.

4 december 2008

Commissie Ruimte behandelt de Verordening groenblauwe zone.

11 december 2008

Provinciale Staten stellen Verordening groenblauwe zone vast.

18 december 2008

Verordening groenblauwe zone treedt in werking.

23 december 2008

Minister van LNV stuurt aangepaste ILG-beschikking ter grootte van € 53.092.047 aan het College van Gedeputeerde Staten van Flevoland.

2009

28 januari 2009

Minister Verburg stuurt reactiebrief aan het IPO inzake de garantstelling 330 ha en bevestiging van de afspraken met Provincie Flevoland die verwerkt zullen worden in de Midterm Review 2010.

5 februari 2009

Provinciale Staten en commissie Ruimte nemen kennis van de ontwerpstructuurvisie Oostvaarderswold en het planMER.

11 maart 2009

Zienswijze van LTO Noord - Flevoland op ontwerp-structuurvisie Oostvaarderswold en de PlanMer en LER groenblauwe zone Oostvaarderswold. LTO bepleit dat niet alle effecten van Oostvaarderswold duidelijk zijn en ze vraagt dan ook om (extra) inrichtingsmaatregelen. Het gaat bijvoorbeeld om maatregelen tegen veronkruiding en maatregelen voor verkeersroutes. Tot slot van de zienswijze geeft LTO aan zich grote zorgen te maken over de bezuinigingsmaatregelen van de Rijksoverheid als gevolg van de kredietcrisis die consequenties kan hebben voor de aanleg van de zone.

9 april 2009

Risicosessie Deloitte.

11 juni 2009

Gedeputeerde Staten besluiten over garantiestelling en de provinciale bijdrage aan het project Oostvaarderswold.

18 juni 2009

Minister Verburg stuurt brief aan Provincie Flevoland over de beschikbare middelen die in de Rijksbegroting van 2009 zijn opgenomen voor de financiering van de Robuuste Verbindingszone Oostvaarderswold in 2012 en 2013.

25 juni 2009

Commissie Ruimte neemt in besloten bijeenkomst kennis van de concept-Samenwerkingsovereenkomst.

3 september 2009

Provinciale Staten stellen de structuurvisie vast en geven goedkeuring aan het aangaan van de samenwerkingsovereenkomst. Provinciale Staten stemmen daarmee ook in met onder meer de voorfinanciering en het accepteren van het dragen van de rentelasten. Dit maakte onderdeel uit van de totale afspraak met het Rijk.

November 2009

Wijziging bestuursovereenkomst.

3 december 2009

Provinciale Staten besluiten tot vaststelling van de 11e begrotingswijziging waarin de voorfinanciering van € 27,7 miljoen is geregeld.

24 december 2009

Ministerie van LNV stuurt aangepaste ILG-beschikking ter hoogte van € 81.531.617 aan het College van Gedeputeerde Staten van Flevoland.

2010**14 januari 2010**

Commissie Ruimte bespreekt aanpassingen inzake het Plan van Aanpak van de realisatiefase deel I en besluit tot het opstellen van een inpassingsplan door de provincie.

4 februari 2010

Provinciale Staten stellen het Plan van Aanpak Oostvaarderswold vast en besluiten tot het opstellen van een Provinciaal Inpassingsplan.

4 en 5 februari 2010

Deloitte houdt met de leden van de projectorganisatie twee risicosessies waarin zij de belangrijkste risico's benoemen die aan de uitvoering van Oostvaarderswold verbonden zijn. De definitieve versie van de risicoanalyse wordt uitgebracht op 18 maart 2010 (zie hieronder voor de inhoudelijke bevindingen).

9 maart 2010

Gedeputeerde Staten stellen Voortgangsrapportage Oostvaarderswold 2010 vast.

18 maart 2010

Deloitte brengt definitieve risicoanalyse uit.

25 maart 2010

Provinciale Staten stellen communicatieplannen Oostvaarderswold vast.

11 mei 2010

Gedeputeerde Staten stellen het Manifest Oostvaarderswold vast en sturen een aanbiedingsbrief aan de woordvoerders natuur, RO en economische zaken van de Tweede Kamerfracties. In het manifest wordt het belang van Oostvaarderswold toegelicht. Op 1 juni 2010 worden Provinciale Staten hierover geïnformeerd.

11 mei 2010

In een nota risico-inventarisatie is het 'Strategisch risico Oostvaarderswold' (voorfinanciering € 20,9 miljoen) opgenomen. Vanwege een procedurele reden wordt de nota ingetrokken en later opnieuw in het College ingebracht. In de nota staat dat de provincie in het kader van risico's regelmatig uitgaat van een cirkelredentie, waarbij het risico tot gevolg heeft dat de doelstelling niet wordt gehaald.

27 mei 2010

Provinciale Staten stellen voorstel 'verwerving van gronden ten behoeve van Oostvaarderswold middels een aangetrokken groenfinanciering tot een maximum van € 20,9 miljoen' vast. Provinciale Staten stellen tevens Voortgangsrapportage Oostvaarderswold 2010 vast. Dit gebeurt bij de behandeling van de Voorjaarsnota 2010. Hierbij hebben ze tevens unaniem besloten in te stemmen met voorfinanciering. Dit besluit tot voorfinanciering wordt met name genomen om onzekerheid bij boeren te voorkomen. Daarbij is nadrukkelijk aan de Staten voorgelegd dat de verwervingen provinciaal bezit zouden blijven zodat in het scenario dat een (deel van) het Oostvaarderswold niet gerealiseerd zal worden, deze gronden kunnen worden verkocht als landbouwgrond. Gedeputeerde Staten benoemen een risico van € 5,2 miljoen in het ultieme geval dat het project Oostvaarderswold niet doorgaat.

2 juni 2010

Gedeputeerde Staten behandelen beeldkwaliteit plan. Het beeldkwaliteit plan wordt ter kennisname naar de commissie Ruimte gestuurd.

15 juni 2010

Gedeputeerde Staten stellen richtlijnen besluitMER groenblauwe zone Oostvaarderswold vast. Het gaat hier om de criteria waaraan het besluit moet voldoen.

30 juni 2010

Conform het Plan van Aanpak wordt op 30 juni 2010 een SSK-raming gepresenteerd. Deze raming maakt de verschillende kostenposten inzichtelijk en neemt daarbij risico's, de brandbreedte en onzekerheden mee.

1 juli 2010

Commissie Ruimte behandelt het ontwerp inpassingsplan Oostvaarderswold, besluitMER, beantwoording vooroverleg- en inspraakreacties.

24 augustus 2010

Gedeputeerde Staten stellen Samenvatting SSK-3 (in Koepelnotitie Financiën en Uitvoeringsstrategie) vast. Tevens stellen Gedeputeerde Staten de Voortgangsrapportage Oostvaarderswold 2010 vast.

16 september 2010

Commissie Ruimte behandelt Strategisch Beheerplan Oostvaarderswold. Onder strikte geheimhouding neemt de commissie tevens kennis van de Koepelnotitie Financiën en Uitvoeringsstrategie (inclusief samenvatting SSK-3). Tevens behandelt de Commissie Ruimte de Voortgangsrapportage Oostvaarderswold 2010. Er worden in de commissie vragen gesteld over de doorgang van Oostvaarderswold in relatie tot de val van het kabinet.

30 september 2010

Provinciale Staten stellen Strategisch Beheerplan Oostvaarderswold vast.

30 september 2010

Presentatie regeerakkoord 'Vrijheid en verantwoordelijkheid'. Passage ten aanzien van natuur luidt als volgt: "Vooruitlopend op de herijking worden onder andere de robuuste verbindingen geschrapt. De beschikbare middelen om robuuste verbindingen (incl. het Oostvaarderswold) binnen de EHS te realiseren worden geschrapt."

September 2010

Ondertekening overeenkomst natuurcompensatie Rijksweg A6 in Oostvaarderswold.

14 oktober 2010

Bij de behandeling van de Najaarsnota stelt Provinciale Staten de Voortgangsrapportage Oostvaarderswold 2010 vast.

19 oktober 2010

Gedeputeerde Staten stellen het Provinciaal Inpassingsplan (PiP) vast. Over de val van het kabinet staat in de nota: "In het regeerakkoord van het nieuwe kabinet is aangegeven dat de robuuste ecologische verbindingen worden geschrapt. In overleg met de verantwoordelijk minister wordt bezien of het plan bijstelling behoeft."²⁷⁰ Gedeputeerde Staten stellen tevens het definitief Ontwerp Oostvaarderswold vast. Over de besluitvorming gaat een mededeling naar de commissie Ruimte.

20 oktober 2010

Staatssecretaris Bleker stuurt provincies brief m.b.t. ILG-middelen n.a.v. regeerakkoord. In de brief geeft de staatssecretaris aan dat hij na de datum van verzending niet meer instaat voor de schadeloosstelling van de financiering van de gronden.

21 oktober 2010

IPO stuurt Staatssecretaris Bleker een brief als reactie op brief van 20 oktober met verzoek tot bestuurlijk overleg. Tevens geeft het IPO aan dat wat de staatssecretaris doet in strijd is met het recht en dat het ministerie juridische verplichtingen is aangegaan.

2 november 2010

Brief aan Staatssecretaris Bleker van LTO Noord - Flevoland. Hierin bepleit LTO het Oostvaarderswold te schrappen. In de brief is LTO zeer kritisch over inhoudelijk nut en noodzaak van Oostvaarderswold én over de wijze van communiceren door gedeputeerde en projectorganisatie.

4 november 2010

Provincie Flevoland stuurt brief aan Staatssecretaris Bleker met verzoek om op korte termijn in gesprek te gaan over het Oostvaarderswold. Gedeputeerde Staten hebben op 2 november ingestemd met de versturing van de brief.

4 november 2010

Besloten bijeenkomst Provinciale Staten 'geheime stukken positie Flevoland bij vaststellen Provinciaal inpassingsplan'.

11 november 2010

Commissie Ruimte wordt geïnformeerd over het Definitief Ontwerp en het Calamiteitenplan.

15 november 2010

Er vindt bestuurlijk overleg plaats tussen het IPO, de provincies en de staatssecretaris en mededeling Provinciale Staten.

16 november 2010

Kennisneming managementsamenvatting van AKD Advocaten en Notarissen en dit vertrouwelijk voor te leggen aan de commissie Ruimte. In de notitie is te lezen dat de provincie juridisch sterk staat. Om deze juridisch sterke positie te behouden is het wel belangrijk dat de provincie voor 2011 het PiP vaststelt.

18 november 2010

Extra besloten bijeenkomst Provinciale Staten 'geheime stukken positie Flevoland bij vaststellen Provinciaal Inpassingsplan'. AKD Advocaten en Notarissen presenteert managementsamenvatting mondeling.

22 november 2010

Samenvatting SSK-4 (Notitie Financiën Oostvaarderswold) aangepast naar aanleiding van opmerkingen Gedeputeerde Staten d.d. 16 november 2010. Deze is vertrouwelijk naar Provinciale Staten toegestuurd.

23 november 2010

Gedeputeerde Staten gaan akkoord met het aanpassen van het Statenvoorstel vaststelling inpassingsplan n.a.v. het Regeerakkoord en de uitspraken van de staatssecretaris EL&I (waardoor ook in de Antwoordnota en het inpassingsplan hierop wordt ingegaan).

24 november 2010

Eerste bestuurlijk overleg provincie en de staatssecretaris. De verschillende partijen hebben in het bestuurlijk overleg hun standpunt toegelicht. De staatssecretaris heeft aangegeven dat hij bereid is om met het ICMO-rapport als basis, te komen tot een nieuwe bestuursovereenkomst waarin de belangen van de verschillende partijen voldoende geborgd zijn. Afsproken is dat binnenkort op ambtelijk niveau hier overleg over plaatsvindt. Er vindt op 25 november een terugmelding plaats naar de commissie Ruimte.

24 november 2010

Commissie Ruimte ontvangt onder geheimhouding de Aangepaste Notitie Financiën Oostvaarderswold.

25 november 2010

Behandeling Statenvoorstel inpassingsplan Oostvaarderswold, begrenzing EHS, aanduiding compensatiegebieden Kiekendiefferagegebied en bosgebied door commissie Ruimte.

25 november 2010

Er komen minstens 10 reacties op het Inpassingsplan. Onder andere Inspraakreactie van LTO Noord mede namens LTO Noord - Flevoland over het inpassingsplan Oostvaarderswold. LTO is van mening dat het inpassingsplan ernstige nadelige effecten heeft voor de landbouw. Ook de wijze waarop in het inpassingsplan de landbouw gevrijwaard dient te blijven van de nadelige gevolgen van de natuurontwikkeling biedt onvoldoende zekerheid. Als belangrijkste nieuwe ontwikkeling schetst LTO, in het licht van het regeerakkoord, dat het project in de planperiode financieel niet uitvoerbaar is.

2 december 2010

Een ambtenaar van het Rijk stuurt een ambtenaar van Provincie Flevoland een e-mail met als bijlage een brief waarin de staatssecretaris te kennen geeft dat er geen 'onomkeerbare stappen' mogen worden gezet. De provincie ontvangt deze e-mail om 17.30 uur, wanneer de vergadering over de vaststelling van het PiP al is begonnen. De provincie ontvangt de brief pas schriftelijk op 9 december 2010.

2 december 2010

Provinciale Staten stellen Provinciaal inpassingsplan, nota zienswijzen en advisering, begrenzing EHS en de aanduidingen compensatiegebied voor Kiekendiefferagegebied en bosgebied vast.

3 december 2010

Provincie Flevoland stuurt alle betrokkenen een brief n.a.v. de vaststelling van het Provinciaal inpassingsplan Oostvaarderswold,

9 december 2010

Uitgave definitief advies 'juridisch onderzoek positie Flevoland' door AKD Advocaten en Notarissen.

16 december 2010

De Staatssecretaris van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie stuurt aangepaste ILG-beschikking ter grootte van € 81.531.617 aan het College van Gedeputeerde Staten van Flevoland.

2011**21 januari 2011**

Gedeputeerde Staten sturen brief naar de staatssecretaris met daarbij nogmaals 'bevestiging' van afspraak 24 november 2010 om het onderwerp Oostvaarderswold niet via de media te spelen. Uit een memo blijkt dat Gedeputeerde Staten vinden dat de staatssecretaris de provincie 'lijkt uit te dagen' het via de media te spelen.

25 januari 2011

Gedeputeerde Staten stellen nieuwe woordvoeringslijn naar aanleiding van brief aan Bleker vast.

25 januari 2011

Gedeputeerde Staten maken pro forma bezwaar tegen de ILG-beschikking 2010.

3 februari 2011

Bestuurlijk overleg tussen de staatssecretaris en de verantwoordelijk gedeputeerde. In het gesprek geeft de provincie aan dat er ambtelijk overleg zou plaatsvinden conform afspraak van 24 november, maar dat er tot op heden slechts een keer overleg heeft plaatsgevonden waarbij er niet over de inhoud is gesproken. Het ministerie houdt vast aan standpunt maar zegt wel er gezamenlijk met provincie te willen uitkomen. Het lijkt opnieuw een uitwisseling van standpunten. Conclusies van het gesprek zijn dat er op korte termijn een inhoudelijk ambtelijk onderzoek komt naar de mogelijkheden om een oplossing te vinden in lijn met de belangen van beide partijen, een volgend bestuurlijk overleg en aan de Tweede Kamer gemeld zal worden dat beide bestuurlijke lichamen in overleg zijn om tot een oplossing te komen.

11 februari 2011

Het afgesproken ambtelijk overleg tussen het ministerie en de provincie vindt plaats op 11 februari 2011. Tijdens dit overleg doet de provincie voor het eerst een voorstel voor een versoberingsvariant. Volgens dit plan kan de bijdrage van het ministerie met € 100 miljoen omlaag. Andere partijen zullen in dit plan participeren en hun financiële bijdrage leveren waardoor tevens "aan de beeldvorming zoals gewenst door Bleker kan worden gewerkt."

1 maart 2011

Gedeputeerde Staten stemmen in met aanvullende gronden voor pro forma bezwaarschrift d.d. 25 januari 2011.

4 maart 2011

Provinciale Staten worden op de hoogte gesteld van het bezwaarschrift tegen de ILG-beschikking d.d. 16 december 2010. Gedeputeerde Staten geven in een memo aan dat de provincie met het bezwaarschrift de bereidheid toont om een gerechtelijke procedure te starten wanneer de onderhandelingen niet tot het gewenste resultaat leiden.

29 maart 2011

Gedeputeerde Staten stemmen in met herfinanciering van de lopende rekeningcourantfaciliteit ten behoeve van grondaankopen Oostvaarderswold voor een bedrag van maximaal € 20,9 miljoen.

18 april 2011

Telefonisch overleg tussen Ministerie van EL&I en provincie Flevoland. Het ministerie meldt dat de staatssecretaris eerst een bestuurlijk overleg wil met de nieuwe portefeuillehouder, alvorens er een ambtelijk overleg met betrokken maatschappelijke partijen plaatsvindt.

19 april 2011

Gedeputeerde Staten bepalen de strategie ten aanzien van de onderhandelingen over het bestuursakkoord. De Provincie Flevoland kan niet instemmen met het idee om in te zetten op een side letter zoals bijvoorbeeld de provincie Limburg is gebeurd.

3 mei 2011

Bij de Raad van State zijn verschillende beroepen ingediend tegen het Inpassingsplan. Op 26 mei verzenden Gedeputeerde Staten een verweerschrift inzake deze beroepen. Deze worden op 3 mei in de Gedeputeerde Statenvergadering vastgelegd. Het beoogd effect is het bewerkstelligen van een uitspraak waarbij het inpassingsplan in stand wordt gelaten.

24 mei 2011

Uitspraak Raad van State inzake voorlopige voorziening tegen Provinciaal Inpassingsplan Oostvaarderswold Tegen het besluit van Provinciale Staten van 2 december 2010 zijn door een aantal belanghebbenden een voorlopige voorziening ingediend. Deze verzoeken zijn ter zitting op 12 mei 2011 behandeld. Bij uitspraak van 24 mei wijst de voorzitter van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State de verzoeken af aangezien het in werking treden van het plan geen onomkeerbare gevolgen heeft voordat in de bodemzaak is beslist en belanghebbenden geen spoedeisend belang bij het treffen van een voorlopige voorziening.

31 mei 2011

Op 31 mei 2011 hebben Gedeputeerde Staten verzocht om een hoorzitting te houden voorafgaand aan het besluit op bezwaar. Daarnaast stellen Gedeputeerde Staten het ministerie in gebreke vanwege het overschrijden van de termijn voor de beslissing op bezwaar.

mei 2011

De Provincie Flevoland presenteert het nieuwe coalitieakkoord 2011-2015 'Zelfstandig en Uniek'. In dit coalitieakkoord staat over Oostvaarderswold het volgende: "het College wil vasthouden aan het uitgangspunt van Integrale gebiedsontwikkeling en wil maximaal inzetten op het benutten van de ecologische en economische kansen. Daarmee geeft het College bovendien een impuls aan verbetering van het vestigingsklimaat binnen de provincie en recreatiemogelijkheden voor de inwoners. Binnen de geldende overeenkomsten tussen het Rijk en de provincie ziet het College mogelijkheden om het Oostvaarderswold tot ontwikkeling te brengen in samenwerking met maatschappelijk en particulier initiatief."

mei en juni 2011: contact Rijk en gedeputeerde

Op 18 mei 2011, de dag van de installatie van het College, is er een eerste kennismakingsgesprek geweest tussen de nieuwe portefeuillehouder Oostvaarderswold, gedeputeerde Witteman en DG Burger en daarna is er op 27 mei, 30 mei en 1 juni contact geweest, waarna op 8 juni een vervolgesprek is geweest tussen gedeputeerde Witteman en mevrouw Burger om een showcase voor het Oostvaarderswold uit te werken ten behoeve van het bestuurlijk overleg met de heer Bleker op 16 juni 2011.

8 juni 2011

Provinciale Staten stellen voorstel 'beschikbaar stellen investeringskrediet herinrichting Horsterwold / Kotterbos en verplichtingen aangaan ten laste van het investeringskrediet' vast.

16 juni 2011

Bestuurlijk overleg Provincie Flevoland en Staatssecretaris Bleker waarin overeenstemming over het uitwerken van Oostvaarderswold 2.0. Het ministerie geeft aan dat de financiële claim van de provincie redelijkerwijs moet zijn in te passen. De provincie geeft op haar beurt aan dat zij bereid is om een nieuwe begroting op te stellen met een bespreekbare financiële claim.

Zij vindt het belangrijk dat de kosten van Oostvaarderswold niet worden afgewenteld op de inwoners van Flevoland.

21 juni 2011

Op 21 juni 2011 verklaart het ministerie het bezwaarschrift van de provincie tegen de beschikking ongegrond. Het ministerie geeft aan dat het door de provincie aangegeven bedrag van € 241 miljoen niet is overeengekomen, omdat aan de overeenstemming die is bereikt over de omvang van 1.125 hectare geen nadere invulling is gegeven (in een gewijzigde bestuursovereenkomst).

24 juni 2011 (GS memo hoort m.i. bij besluit 28 / 6)

Er ligt een Gedeputeerde Statenmemo voor, genaamd 'Onderhandelingsruimte Oostvaarderswold'. Hierin is bepaald dat de provincie bereid is om een lagere rijksbijdrage te vragen voor de ontwikkeling van Oostvaarderswold 2.0, namelijk van € 140 miljoen. Dit is de claim die de provincie aan het ministerie wil presenteren. In het document is echter tevens te lezen dat de provincie een ondergrens hanteert die € 30 miljoen hieronder ligt, namelijk op € 110 miljoen. Dit is de additionele onderhandelingsruimte die de provincie wil gebruiken.

28 juni 2011

Gedeputeerde Staten stemmen in met de te hanteren additionele onderhandelingsruimte voor Oostvaarderswold 2.0.

28 juni 2011

Gedeputeerde Witteman legt het plan Oostvaarderswold 2.0 als showcase natuur voor aan het Ministerie van EL&I. Hierin wordt de versoberingsvariant gepresenteerd met concrete bedragen. De totale bijdrage van het ministerie zal € 140 miljoen bedragen.

12 juli 2011

Gedeputeerde Staten stemmen in met het instellen van beroep bij de rechtbank Zwolle - Lelystad tegen de beslissing op bezwaar van het Ministerie van EL&I. De Provincie Flevoland stelt met het indienen van het beroepschrift de mogelijkheid tot het voeren van een gerechtelijke procedure zeker indien de onderhandelingen niet tot resultaat zouden leiden.

14 juli 2011

Overleg gedeputeerde Witteman met DG Burger. Notitie Oostvaarderswold 2.0 zal door DG voorgelegd worden aan Staatssecretaris Bleker.

29 juli 2011

Gedeputeerde Staten hebben pro forma beroep aangetekend bij rechtbank Zwolle-Lelystad tegen de beslissing op bezwaar inzake de ILG-beschikking 2010.

3 augustus 2011

Provinciale Staten worden op de hoogte gesteld van het pro forma beroepschrift tegen het besluit op bezwaar inzake ILG-beschikking. Tevens is aangehaald dat zowel de staatssecretaris van EL&I als de Provincie Flevoland hebben aangegeven in goed onderling overleg te willen komen tot bestuurlijke afspraken over het vervolg van het project Oostvaarderswold. Er is op 16 juni 2011 voor de eerste maal overleg geweest tussen de nieuwe projectgedeputeerde M. Witteman en staatssecretaris H. Bleker. Door het Ministerie van EL&I is aangegeven geen juridisch traject te wensen, aangezien dit slechts verliezers oplevert. Er wordt bericht dat de uitkomsten van de onderhandelingen tot dan moment onzeker zijn.

16 augustus 2011

Instemming aanvullende gronden voor pro forma beroepschrift d.d. 29 juli 2011 tegen het besluit door het Ministerie van EL&I op het bezwaar op de ILG-beschikking 2010 d.d. 16 december 2011. De provincie stelt zich op het standpunt dat er in de afgelopen periode meerdere inhoudelijke afspraken tot stand zijn gekomen die invulling geven aan de bestuursovereenkomst. Deze afspraken zijn volgens de provincie 'onmiskenbaar' tot stand gekomen.

Op basis van die afspraken dient het ministerie een bijdrage te leveren van € 241 miljoen. Ook gelden uit het BTW-compensatiefonds dienen beschikbaar te worden gesteld volgens het ministerie.

18 augustus 2011

DG Burger stuurt e-mail aan gedeputeerde Witteman met de notitie die wordt voorgelegd aan Staatssecretaris Bleker: Oostvaarderswold 2.0 blijft financieel onhaalbaar voor EL&I. De provincie geeft aan dat de financiële afwikkeling 'minder tevreden' stemt en in 'juridisch contrast' staat met afspraken met eerdere kabinetten.

22 augustus 2011

Provinciale Staten worden op de hoogte gebracht van de aanvullende gronden beroepschrift tegen het besluit op bezwaar op de ILG-beschikking 2010.

24 augustus 2011

Gedeputeerde Appelmann stuurt namens Gedeputeerde Staten een e-mail aan het ministerie waarin aangegeven wordt dat de ambtelijke onderhandelingen per direct worden onderbroken. Tevens wordt de wens geformuleerd om het gesprek op bestuurlijk niveau voort te zetten. Opnieuw geeft de provincie aan dat zij bereid is om een 'korting' van € 100 miljoen te geven op de rijksbijdrage.

20 september 2011

Onderhandelingsakkoord deel natuur Rijk-IPO, waarbij OVW specifiek wordt genoemd. In dit akkoord is afgesproken dat de provincies vanaf 2014 financieel verantwoordelijk zijn voor het beheer van de EHS. Het Rijk voegt vanaf 2014 jaarlijks € 100 miljoen toe aan het provinciefonds. Uit het restant ILG-middelen financiert het Rijk het beheer in de jaren 2011, 2012 en 2013. Rijk en provincies stemmen er mee in dat onder regie van de provincies het beheer wordt versoberd, de administratieve lasten worden teruggedrongen en de opneemregelingen worden 'dichtgeschroefd'.

21 september 2011

Mededeling aan Provinciale Staten over het onderhandelingsakkoord. De leden van Provinciale Staten worden geïnformeerd over het overeengekomen onderhandelingsakkoord over de decentralisatie natuur. Het onderhandelingsakkoord zal op een aantal punten nog nader uitgewerkt moeten worden. In het onderhandelingsakkoord is onder de ontwikkelingsopgave tevens begrepen een oplossing voor de problematiek van Flevoland (afwikkeling Oostvaarderswold).

27 september 2011

Provinciale Staten worden geïnformeerd over de compensatieverplichtingen Oostvaarderswold en consequenties voor beheer van gronden.

28 september 2011

Tijdens de Provinciale Statenvergadering van 28 september 2011 is er een besloten panoramaronde over de juridische positie van de provincie Flevoland. Deze heeft specifiek ten doel om nieuwe statenleden te informeren over het project Oostvaarderswold. AKD verzorgt tevens opnieuw een presentatie. Tijdens de vergadering heeft dezelfde informatie ter inzage gelegen zoals die eerder was verstrekt in november 2010. De stukken zijn ter plekke uitgedeeld en bij vertrek uit de zaal weer ingenomen.

1 november 2011

Op deze dag ligt er in Gedeputeerde Staten een concept realisatieovereenkomst voor, gesloten tussen Gedeputeerde Staten, het Wereld Natuur Fonds, Stichting Flevo-landschap en Staatsbosbeheer. Hiermee willen Gedeputeerde Staten invulling geven aan de in het coalitieakkoord gemaakte afspraak dat de ontwikkeling van Oostvaarderswold in samenspraak met maatschappelijk en particulier initiatief gebeurt. Provinciale Staten worden in de gelegenheid gesteld om wensen en bedenkingen tegen de concept-overeenkomst in te brengen.

8 november 2011

Gedeputeerde Staten ontvangen van AKD opinie inzake Oostvaarderswold, in relatie met de onderhandelingen met IPO en het Rijk over het natuurakkoord.

9 november 2011

Het advocatenkantoor Stibbe presenteert een second opinion inzake de hardheid van de juridische claims. Ook Stibbe komt tot de conclusie dat de provincie sterk staat, al houdt zij meer slagen om de arm dan AKD. Stibbe geeft aan dat de claim van de provincie op basis van de ILG-beschikking 2010, zijnde een bedrag van € 66,4 miljoen juridisch hard is. De resterende claim van € 118 miljoen noemt Stibbe juridisch 'in redelijke mate hard'.

15 november 2011

Instemmen op hoofdlijnen concept-Realisatieovereenkomst inzake ontwikkeling en realisatie Oostvaarderswold door Gedeputeerde Staten.

21 november 2011

Raad van State behandelt de beroepszaken tegen het Provinciaal Inpassingsplan Oostvaarderswold.

27 en 28 november 2011

AKD stuurt zowel de Raad van State als de rechtbank een brief met daarin de onderbouwing voor het bedrag van € 241 miljoen.

8 december 2011

Rechtbank behandelt het beroep van de provincie Flevoland tegen de aangepaste ILG-beschikking.

20 december 2011

Bestuurlijk overleg provincie Flevoland en Staatssecretaris Bleker. Inzet van het bestuurlijk overleg is het voorstel van de provincie om een mediation traject te starten. Hierbij benoemen zowel de provincie als het ministerie een partijdeskundige. Daarnaast is er een onafhankelijk voorzitter. De bedoeling is dat uit het mediation traject een bindend advies komt.

In dit advies zou antwoord gegeven moeten worden op een aantal vragen:

- "Waartoe heeft het Ministerie van EL&I/de staatssecretaris zich jegens de provincie verplicht met het aangaan de ILG-bestuursovereenkomst en de daarop gebaseerde afspraken?
- Waar hadden Provinciale Staten voor de datum van 20 oktober 2010 in redelijkheid van uit kunnen gaan ten aanzien van de financiële bijdrage vanuit het Ministerie van EL&I, gelet op de op dat moment bestaande afspraken zoals realisatie in 2014?
- Gelet op deze verplichtingen op basis van de ILG-bestuursovereenkomst en de gemaakte schriftelijke afspraken tussen het Rijk en de provincie, tot welk bedrag is de staatssecretaris gehouden?"

20 december 2011

Vaststelling aanvullende compensatieopgave verbreding A6 Rijkswaterstaat in Oostvaarderswold door Gedeputeerde Staten. Ter kennisname aan Provinciale Staten en burgerleden gestuurd.

20 december 2011

Provinciale Staten via een mededeling op de hoogte gebracht van het bestuurlijk overleg tussen Staatssecretaris Bleker en de provincie en relatie met het deelakkoord natuur.

21 december 2011

Stukken pro forma beroepsschrift van de provincie Flevoland m.b.t. de ILG-beschikking ter inzage gelegd voor leden van Provinciale Staten.

2012

11 januari 2012

Behandeling Realisatie Oostvaarderswold in Provinciale Staten. Provinciale Staten willen eerst voorstel op hoofdlijnen. Behandeling op 7 maart 2012.

9 februari 2012

DG Burger (Ministerie EI&L) informeert gedeputeerde Witteman dat staatssecretaris Bleker afziet van traject bindend advies wegens een te juridische insteek door de provincie. Provinciale Staten worden hierover op 10 februari 2012 geïnformeerd.

10 februari 2012

Provinciale Staten via een mededeling informeren over de nieuwe afspraken Natuurakkoord tussen Rijk en IPO.

14 februari 2012

Op 14 februari 2012 vindt er opnieuw bestuurlijk overleg plaats. Het komt tot een voorstel een expertmeeting te organiseren, waarin een voorstel voor een oplossing moet worden gedaan.

Gedeputeerde Staten informeren Provinciale Staten op 17 februari 2012 over de uitvoeringsafspraken tussen het IPO en het Rijk wat betreft het natuurakkoord. Op 21 februari 2012 geven Gedeputeerde Staten aan Provinciale Staten informatie over de ontwikkelingen wat betreft de stand van het deelakkoord natuur, het mediation traject en de vervolgprocedure.

21 februari 2012

Provinciale Staten worden geïnformeerd over de stand van zaken van het deelakkoord natuur, het mediation traject en de vervolgprocedure.

7 maart 2012

De afdeling bestuursrechtspraak Raad van State vernietigt Provinciaal Inpassingsplan Oostvaarderswold.

7 maart 2012

Provinciale Staten worden geïnformeerd over de uitspraak van de Raad van State inzake het provinciaal inpassingsplan.

9 maart 2012

Ambtelijke heisessie kosten en dekking Oostvaarderswold. DG Burger doet financieel voorstel aan Staatssecretaris Bleker.

15 maart 2012

DG Burger informeert Flevoland dat Bleker niet instemt met het financieel voorstel.

22 maart 2012

De rechtbank Zwolle -Lelystad verklaart het beroep van de provincie tegen de aangepaste ILG-beschikking 2010 ongegrond.

BIJLAGE 3. GEÏNTERVIEWDE PERSONEN

Met de volgende personen zijn gesprekken gevoerd

Oriënterende gespreken

Mevrouw C. Visser, projectleider OVW Provincie Flevoland

De heer J. Ree, programmamanager OVW Provincie Flevoland

De heer R. van der Werff, voormalig programmamanager OVW Provincie Flevoland

De heer G. Beukema, directeur IPO

De heer J. Kolvoort, omgevingsmanager Rijkswaterstaat

De heer N. de Snoo, districtshoofd Flevoland Staatsbosbeheer

De heer H. de Vries, wethouder Zeewolde

De heer H. Mulder, directeur dienst stedelijke ontwikkeling en director urban planning gemeente Almere

De heer A. Michielsen, voorzitter LTO Noord - Provincie Flevoland

De heer W. Bouma, voormalig Statenlid

De heer J. Geersing, Statenlid

Interviews

Mevrouw C. Visser, projectleider OVW Provincie Flevoland

De heer J. Ree, programmamanager OVW Provincie Flevoland

De heer R. van der Werff, voormalig programmamanager OVW Provincie Flevoland

De heer M. Witteman, gedeputeerde Flevoland

Mevrouw A. Blik, gedeputeerde Flevoland

De heer T. van der Wal, provinciesecretaris Flevoland

De heer H. Dekker, concerncontroller Provincie Flevoland

BIJLAGE 4. GEBRUIKTE AFKORTINGEN

ABRvS	Afdeling Bestuursrechtspraak Raad van State
AKD	AKD Advocaten & Notarissen
Bbc	Bestuurlijke Begeleidingscommissie (daarvoor stuurgroep)
CdK	Commissaris der Koningin
DG	Directeur-Generaal
DLG	Dienst Landelijk Gebied
DRZ	Directie Regionale Zaken
EHS	Ecologische Hoofd Structuur
GOB	Gemeenschappelijk Ontwikkelingsbedrijf
GS	Gedeputeerde Staten
IBO	Interdepartementaal Beleidsonderzoek
ICMO	International Committee on the Management of large herbivores in the Oostvaardersplassen
ILG	Investeringsbudget Landelijk Gebied
IPO	Interprovinciaal Overleg
LER	Landbouw Effect Rapportage
LTO	Land- en Tuinbouw Organisatie
MAC	Maatschappelijke Advies Commissie
MER	Milieu Effect Rapportage
Ministerie EL&I	Economische zaken, Landbouw & Innovatie
Ministerie LNV	Landbouw Natuur en Voedselkwaliteit
Ministerie V&W	Verkeer & Waterstaat

Ministerie VROM	Volkshuisvesting Ruimtelijke Ordening & Milieubeheer
MTR	Midterm Review
NBP	Natuurbeleidsplan
OVW	Oostvaarderswold
PiP	Provinciaal Inspanningsplan
pMJP	Meerjarenprogramma Landelijk Gebied
PMT	Project Management Team
PNB	De regeling subsidies particuliere terreinbeherende natuurbeschermingsorganisaties (PNB-regeling)
PS	Provinciale Staten
RO	Ruimtelijke Ordening
RodS	Recreatie om de Stad
ROK	Realisatie Overeenkomst
RVOB	Rijksvastgoed en -Ontwikkelingsbedrijf
RvS	Raad van State
RVZ	Robuuste Verbindingszone
RWS	Rijkswaterstaat
SBB	Staatsbosbeheer
SGR	Structuurschema Groene Ruimte
SKT	Strategisch Kern Team
SOK	Samenwerkingsovereenkomst
SSK	Standaard Systematiek Kostenraming
UvW	Unie van Waterschappen
VNG	Vereniging Nederlandse Gemeenten
WILG	Wet Investeringsbudget Landelijk Gebied
WNF	Wereld Natuur Fonds
Wro	Wet Ruimtelijke ordening

Colofon

Onderzoekscommissie:

De heer M. Rijsberman (voorzitter)

De heer E. Plate

De heer F. Boundati

Mevrouw C. Schotman

De heer S. Miske

De heer S. Simonse

De heer W. Boutkan

Provinciale Staten

Provincie Flevoland

Postbus 55

8200 AB Lelystad

26 september 2012