PROVINCIE FLEVOLAND

Mededeling

Onderwerp
Toezegging redeneerlijn havenontwikkelingen Flevoland

Registratienummer
1557535
Datum
10 december 2013
Auteur
L.J. Vos
Afdeling/Bureau
CP

Openbaarheid
Passief openbaar

Portefeuillehouder
Appelman, J.N.J.

Ter kennisname aan PS en burgerleden

Doel van deze mededeling:

- Provinciale Staten te informeren over de havenontwikkelingen in Flevoland en de rol van de provincie hierbij.

Toezegging/motie/amendement:
De gedeputeerde komt met een visie op havens en de actuele ontwikkelingen daarbij alsmede de provinciale inzet hiervoor.

Inleiding:
Naar aanleiding van de behandeling van de programmabegroting voor 2014 is de toezegging gedaan om Provinciale Staten te informeren over de provinciale rol ten aanzien van de havenontwikkelingen in Flevoland. Op dit moment wordt op drie locaties in Flevoland de mogelijkheden voor buitendijkse havenontwikkeling actief onderzocht. Dit betreft een multimodale overslaghaven bij Lelystad, een maritieme service haven bij Urk en een buitendijkse haven bij Almere.

Mededeling:
Teneinde de rol van de provincie voor een specifiek initiatief in de betreffende fase van ontwikkeling goed te kunnen bepalen wordt een redeneerlijn gebruikt. Deze redeneerlijn ontwikkeling van havens in Flevoland is opgenomen in bijlage 2 aan de hand hiervan kan de provinciale inzet inzichtelijk gemaakt worden.

In bijlage 1 treft u informatie aan over de stand van zaken rond de havenontwikkelingen in Flevoland en de rol van de provincie. De provinciale inzet en betrokkenheid bij de drie voorliggende initiatieven is een afspiegeling van onze ambities en beleid voor het gebied Flevoland in combinatie met het profiel (functie, type bedrijvigheid) van de haven. Omdat daar verschillen in zitten, verschilt ook de provinciale inzet per havenontwikkeling.

Een overslaghaven zoals Flevokust sluit aan op de ruimtelijke ambitie uit het Omgevingsplan 2006; de provincie wil zich inspannen om nieuwe weg-water overslaglocaties mogelijk te maken (provinciaal ruimtelijk belang). Daarnaast hebben Gedeputeerde Staten zich in het Coalitieakkoord 2011-2015 uitgesproken dat de ontwikkeling van mobiliteit een belangrijk onderwerp blijft voor Flevoland. De multimodale overslaghaven in Lelystad vertegenwoordigt tevens een nationaal belang, is onderdeel van het rijksprogramma Beter Benutten en daarmee zijn dus ook rijksinvesteringen in ons gebied gemoeid. Daarom is het voor de provincie van belang zich uiterst in te spannen voor de haal-, betaal- en uitvoerbaarheid van een nieuwe weg-water overslaglocatie nabij Lelystad, zowel in het ruimtelijk kader als met financiële middelen.

Een maritieme servicehaven zoals het initiatief nabij Urk sluit aan bij het speerpunt voor de economische structuurversterking van Noordelijk Flevoland (Omgevingsplan 2006). Het realiseren van een extra haven in Noordelijk Flevoland is geen (ruimtelijk) provinciaal doel op zich. Het programma Zuiderzeelijngelden Noordelijk Flevoland bevat het kader waarbinnen de betreffende, onder andere provinciale gelden kunnen worden besteed. Het is voor de provincie daarom belangrijk mee te werken aan het succes van dit marktinitiatief Flevoport, omdat het bijdraagt aan de economie van Noordelijk Flevoland, voor zowel de gemeente Urk als gemeente Noordoostpolder.

Mededeling

Het vervolg

De inhoudelijke stand van zaken met betrekking tot de specifieke havenontwikkelingen in Flevoland komt aan de orde tijdens de agendering van de afzonderlijke dossiers in Provinciale Staten. Op dit moment is voorzien:

- Lelystad-Flevokust:
  18 december 2013 in een panoramaronde
  15 januari 2014 oordeelsvorming
  29 januari 2014 besluitvorming
- Urk-Flevoport
  5 februari 2014 in een beeldvormingsronde.

Op dit moment beraden de gemeente Almere en initiatiefnemers zich op plannen voor een nieuwe locatie voor een buitendijkse haven in Almere.

Namens het College van Gedeputeerde Staten gaat gedeputeerde Appelman er van uit de toezegging hierdoor ingevuld te hebben.

Ter inzage in de leeskamer

Niet van toepassing.

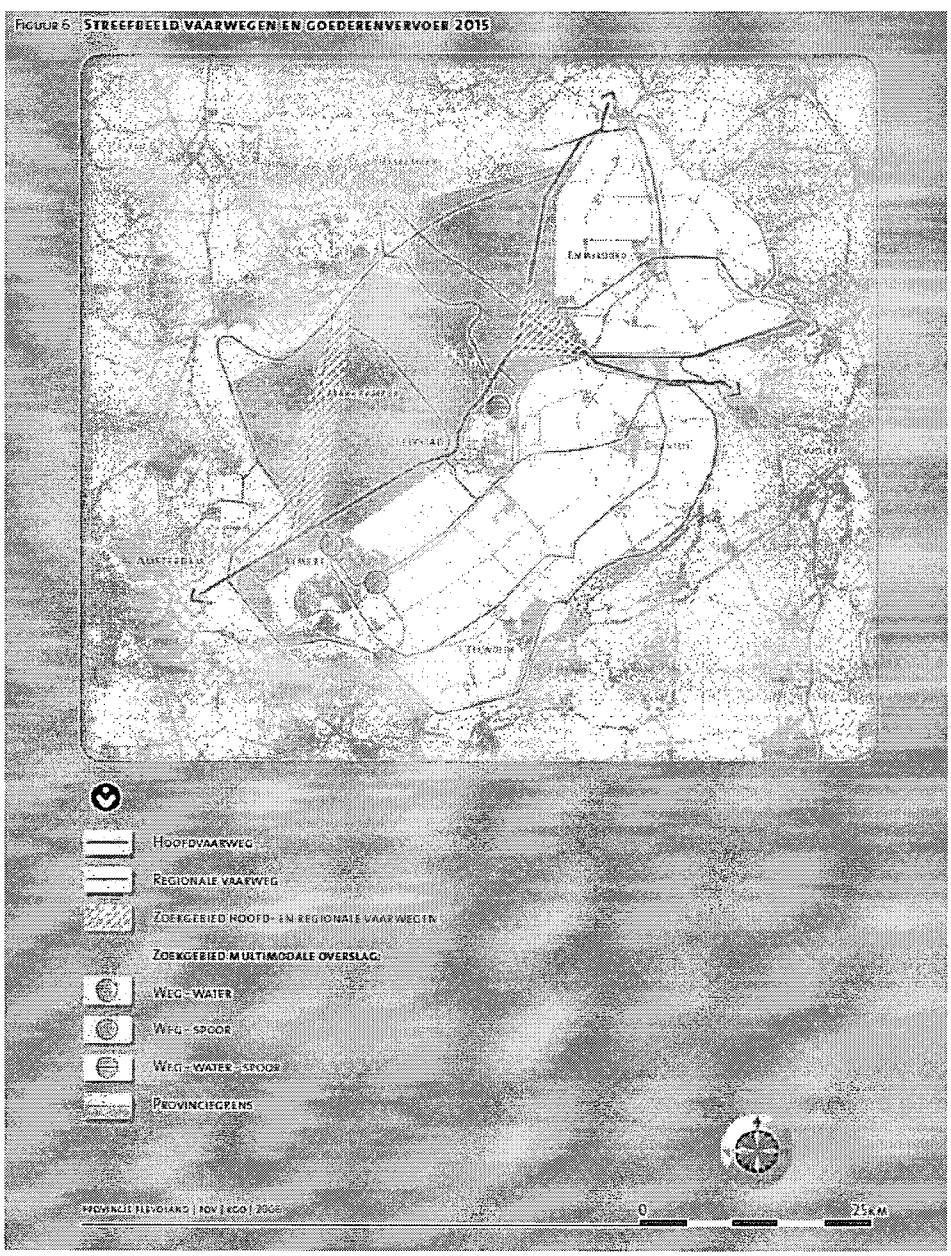
Verdere informatie

Zie bijlagen:

- Stand van zaken buitendijkse havenontwikkelingen in Flevoland
- Havens in Flevoland: redeneerlijn

Bijlage 1
Stand van zaken buitendijkse havenontwikkelingen in Flevoland december 2013

Op drie locaties in Flevoland worden de mogelijkheden voor buitendijkse havenontwikkeling actief onderzocht. Dit betreft een multimodale overslaghaven bij Lelystad, een maritieme servicehaven bij Urk en een buitendijkse haven bij Almere. In het Omgevingsplan 2006 is aangegeven dat de provincie zich wil inspannen om nieuwe weg-water overslaglocaties, binnen de onderstaande figuur aangegeven zoekgebieden mogelijk te maken. Het vervoer en overslag van goederen over water en op het land kan immers een belangrijke bijdrage leveren aan het verder ontwikkelen van een goed vestigingsmilieu in Flevoland en aan een duurzamer milieu. In het Coalitieakkoord 2011-2015 hebben Gedeputeerde Staten eveneens uitgesproken dat de ontwikkeling van mobiliteit een belangrijk onderwerp blijft voor Flevoland.



Hieronder worden de havenontwikkelingen kort beschreven met daarbij aangegeven waarin ze onderscheidend zijn.

Multimodale overslaghaven Flevokust
In het Omgevingsplan 2006 is aangegeven dat bij Lelystad een locatie in beeld is voor een overslagpunt voor weg, water en spoor. Het rijksprogramma Beter Benutten is gericht op het verminderen van files, groei op het spoor en meer gebruik van vaarwegen. Het toevoegen van de nieuwe modaliteit leidt tot structuurversterking van de regionale economie en in breder verband tot economische groei in de Metropoolregio Amsterdam. Via het programma Beter Benutten investeert het rijk € 7,4 miljoen in de multimodale overslaghaven Flevokust. Dit levert directe en indirecte werkgelegenheid op.

De multimodale overslaghaven betreft de ontwikkeling van een binnenhaven met overslagmogelijkheden voor container- en bulkvervoer, inclusief een bedrijventerrein geschikt voor havengebonden en -gerelateerde bedrijven in de milieucategorieën 3,2, 4 en 5. Het totaal te ontwikkelen terrein beslaat een oppervlakte van circa 115 ha bruto.

Rol provincie
De provincie vervult de volgende rollen binnen het project: aanjager, regisseur, lobbyist: met name richting Rijk in subsidietrajecten. Verder is de provincie vergunningverlener aangezien Flevokust een grootschalige ontwikkeling is, waarbij veel vergunningen nodig zijn en procedures doorlopen moeten worden. De provincie is zelf voor een aantal vergunningen het inhoudelijk bevoegd gezag.
Daarnaast is de provincie subsidieverstrekker: gemeente Lelystad heeft een EFRO-subsidie - inclusief een provinciale cofinancieringbijdrage - van in totaal € 2,5 miljoen (excl. BTW) aangevraagd die inmiddels is toegekend.

(Rijks)kaders
Om de haven te realiseren en een nat bedrijventerrein te kunnen ontwikkelen moet de primaire waterkerende dijk worden verlegd, moeten (hoofd-)kabels en leidingen worden omgelegd en moet het terrein ca 8 meter worden opgehoogd. Hiervoor is een uitzondering op het Besluit Bodemkwaliteit nodig. De gemeente Lelystad heeft hiervoor een aanvraag onder de Crisis en Herstelwet (onderdeel innovatief experiment) bij het Rijk ingediend in combinatie met een Green Deal. Deze zijn in procedure. Inmiddels heeft gemeente Lelystad besloten dat voor het ophogen definitief geen gebruik gemaakt wordt van AEC bodemassen, maar van andere, meer bekende en elders in ons land vaker toegepaste, secundaire bouwstoffen. Om de CHW (ontheffing Besluit Bodemkwaliteit) van kracht te kunnen laten zijn, is nog aanpassing van aanvraag CHW nodig. Dit is een traject waar de gemeente in eerste instantie aan zet is.

Stand van zaken
Sinds eind oktober 2013 is bekend dat de provincie ook met eigen middelen risicodragend zal participeren in de ontwikkeling van Flevokust. Daarmee wordt de rol van de provincie verbreed met die van financier en medeontwikkelaar.
Na het afhaken van het Havenbedrijf Amsterdam (begin september 2013) hebben provincie en gemeente besloten zich gezamenlijk in te spannen voor de realisatie van Flevokust. Op 25 oktober 2013 heeft de provincie de gemeente een (vertrouwelijk) aanbod gedaan waarmee Lelystad kan komen tot een sluitende business case.
Dit aanbod bestaat uit de drie elementen:

- *Kopen van grond voor de containerterminal*

De provincie investeert maximaal € 5.000.000 in de aankoop van de gemeente van 2,5 hectare (opgehoogde) grond voor de containerterminal en de realisatie van de damwand. Hiervoor wordt de reserve uit de Zuiderzeelijn-gelden (onderdeel 'midden') ingezet. De provincie zal deze grond vervolgens verkopen of verpachten aan de exploitant van de containerterminal. Daarmee is de provincie dus risicodragend in de aanbesteding van de terminal.

Op 12 november 2013 heeft GS een intentieverklaring getekend met een consortium van partijen voor de exploitatie van de terminal. Naar verwachting zal op 11 december 2013 het contract met de containerexploitant worden gesloten.

- *Financieringsarrangement voor de gemeente Lelystad*

De provincie financiert een publieke taak die door de gemeente wordt uitgevoerd. Via een financieringsarrangement vanuit de provincie kan de gemeente de grondexploitatie sluitend krijgen. Het provinciale aanbod wordt uitgewerkt in een zgn. financieringsarrangement. Deze wordt medio december in GS gebracht en vervolgens in Provinciale Staten.

- *Risicoafdekking civiel-technische meerkosten voor het omleggen primaire waterkering*

De provincie draagt voor 50% risico van meerkosten ten gevolge van civiel-technische tegenvallers in het omleggen van de primaire waterkering, met een maximum van € 2 miljoen.

De besluitvorming is gericht op het operationeel zijn van de multimodale overslaghaven eind 2015.

Maritieme Servicehaven Urk

In het Omgevingsplan 2006 is Urk niet opgenomen als een locatie voor buitendijks gelegen overslagmogelijkheden. In mei 2012 is in Provinciale Staten van Flevoland een motie aangenomen die oproept tot voorverkenning van de mogelijkheden om te komen tot realisatie van een buitendijkse haven bij Urk. In het Omgevingsplan 2006 is Noordelijk Flevoland als speerpunt aangewezen. Hierbij wordt met name ingezet op het versterken van het innovatief potentieel en ondernemerschap en op het versterken en uitbreiden van de vrijetijds economie in de Noordoostpolder en Urk. De voorverkenning van de mogelijkheid van een buitendijks haventerrein is ondergebracht bij het programma Noordelijk Flevoland.

Door een zevental bedrijven is het consortium Flevo Port opgericht. Dit consortium richt zich op het realiseren van een maritieme servicehaven van 130.000 m2 met 1200 m kade. Het consortium gaat er van uit dat met het haventerrein een economische impuls en bedrijvigheid zal worden gegenereerd, in directe relatie met de maritieme bedrijven op Urk. Verder gaat het consortium er van uit dat de capaciteitsproblemen van de bestaande werkhaven voor met name de commerciële scheepsvaart zullen worden opgelost. Ook wordt gesteld dat de tweede haven de cultuurtechnische en toeristische herontwikkeling mogelijk maakt. Het consortium geeft verder aan dat de buitendijkse haven de mogelijkheid biedt voor het ontwikkelen van een binnendijks maritiem industrieterrein evenals een betere logistieke ontsluiting van bedrijven in Noordelijk Flevoland.

<u>Rol provincie</u>

Het consortium heeft in november 2012 een havenontwerp gepresenteerd met de intentie om de maritieme werkhaven zelfstandig te realiseren. De overheden zijn nu aan zet om daarop te reageren en om in overleg met initiatiefnemers te bezien of en zo ja hoe dit initiatief verder gebracht kan worden. De provincie wil meewerken aan het mogelijk maken van dit initiatief en faciliteert waar mogelijk en passend bij haar rol het proces.

<u>(Rijks)kaders</u>

Vanuit rijkskaders ligt de grootste belemmering vooralsnog in het Nationaal Waterplan waarin de rijksoverheid heeft gekozen voor het op beperkte schaal mogelijk maken van buitendijkse ontwikkelingen met aandacht voor de ruimtelijke kwaliteit van het gebied. De keuze is concreet gemaakt in het Besluit algemene regels ruimtelijke ordening (Barro) dat in artikel 2.12.2 lid 2 onder f voor elke gemeente in het IJsselmeergebied tot ten hoogste 5 hectare ruimte biedt voor andere functies dan natuurontwikkeling mits wordt aangesloten op bestaande bebouwing. Het gaat bij het project Flevo Port om een ontwikkeling ter grootte van 13 hectare. Dit is ruim over de norm van 5 hectare per gemeente. In het Barro is een mogelijkheid van ontheffing genomen indien sprake is bijzondere omstandigheden. Het plangebied voor het project Flevo Port ligt voor het grootste deel in de gemeente Noordoostpolder en voor een klein deel binnen de gemeente Dronten (water). Onderzocht wordt of een procedure voor grenscorrectie nodig is voor de voorgestelde ontwikkeling.

Stand van zaken
Door de provincie is een extern verkenner ingehuurd, die met name de gemeente Urk ondersteunt in het proces om te onderzoeken of het voorstel van Flevo Port haalbaar, betaalbaar en uitvoerbaar is. Hierbij wordt de mogelijkheid betrokken om Zuiderzeelijngelden Noorderlijk Flevoland in te zetten voor de financiering van dit initiatief. Hierover bent u geïnformeerd via de mededelingen 'Verkenning Buitendijkse Haven Urk' (25 juni 2013) en 'Plan van aanpak verkenning buitendijkse haven Urk (8 oktober 2013). Begin 2014 zijn hiervan tussenresultaten bekend.

Buitendijkse havenontwikkeling Almere Pampus
In het Omgevingsplan 2006 is aangegeven dat er in beginsel in Almere twee zoekgebieden zijn voor multimodale overslag: Almere de Blocq van Kuffeler en Stichtse Kant. De wens voor buitendijkse overslagcapaciteit is met name gebaseerd op duurzaamheidsoverwegingen en economische aspecten.

Rol provincie
Door een aantal bedrijven is een aantal jaren geleden de haventafel Almere opgericht om bij de Blocq van Kuffeler een lokale haven te gaan ontwikkelen. Provincie Flevoland, gemeente Almere en Rijkswaterstaat zijn ambtelijk vertegenwoordigd in de haventafel Almere en hebben de havenplannen in Almere ondersteund. Bij de havenontwikkeling van Almere Pampus heeft Flevoland ambtelijk meegewerkt in de onderzoeksfase van gemeente Almere.

Stand van zaken
In november 2012 heeft de gemeenteraad van Almere een motie over het belang van buitendijkse overslag en de onwenselijkheid van een dergelijke faciliteit bij de Blocq van Kuffeler aangenomen, in verband met mogelijke overlast voor bewoners. Op basis van de in de motie aangegeven kaders, eerder uitgevoerde onderzoeken en aansluitend bij het marktinitiatief heeft B&W Almere besloten om onderzoek te doen naar de mogelijkheden van een alternatieve locatie voor een overslagterminal in Almere. In november 2013 hebben de initiatiefnemers afgezien van de ontwikkeling van de overslagterminal Pampushaven in Almere. Uit onderzoek is gebleken dat de aanleg van de haven te duur is en dat de gevolgen voor de omgeving te nadelig zijn. Zo past de haven niet in de ontwikkeling van Almere Pampus als woningbouwlocatie inclusief de aanleg van een mogelijke IJmeerlijn. De haven zou verder grote gevolgen hebben voor de natuur in het Markermeer, het IJmeer en de nabijgelegen Lepelaarplassen. De initiatiefnemers en de gemeente Almere beraden zich nu op plannen voor een nieuwe locatie voor een buitendijkse haven.

Bijlage 2
Havens in Flevoland: Redeneerlijn

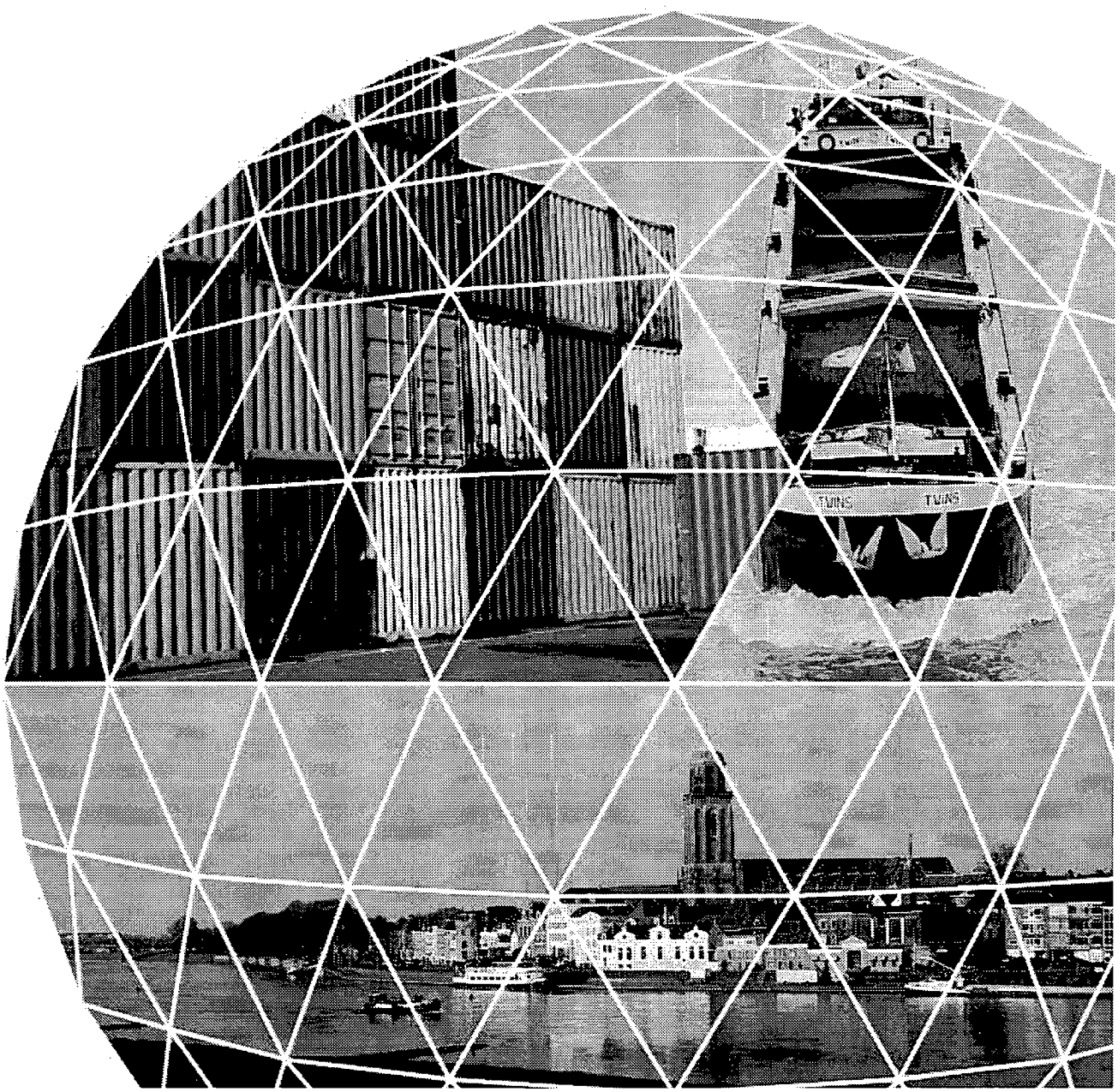
ECORYS

Havens in Flevoland

Redeneerlijn

Opdrachtgever: Provincie Flevoland

Rotterdam, 14 november 2013



Havens in Flevoland

Redeneerlijn

Opdrachtgever: Provincie Flevoland

Rotterdam, 14 november 2013

ECORYS

Over Ecorys

Met ons werk willen we een zinvolle bijdrage leveren aan maatschappelijke thema's. Wij bieden wereldwijd onderzoek, advies en projectmanagement en zijn gespecialiseerd in economische, maatschappelijke en ruimtelijke ontwikkeling. We richten ons met name op complexe markt-, beleids- en managementvraagstukken en bieden opdrachtgevers in de publieke, private en not-for-profit sectoren een uniek perspectief en hoogwaardige oplossingen. We zijn trots op onze 80-jarige bedrijfsgeschiedenis. Onze belangrijkste werkgebieden zijn: economie en concurrentiekracht; regio's, steden en vastgoed; energie en water; transport en mobiliteit; sociaal beleid, bestuur, onderwijs, en gezondheidszorg. Wij hechten grote waarde aan onze onafhankelijkheid, integriteit en samenwerkingspartners. Ecorys-medewerkers zijn betrokken experts met ruime ervaring in de academische wereld en adviespraktijk, die hun kennis en best practices binnen het bedrijf en met internationale samenwerkingspartners delen.

Ecorys Nederland voert een actief MVO-beleid en heeft een ISO14001-certificaat, de internationale standaard voor milieumanagementsystemen. Onze doelen op het gebied van duurzame bedrijfsvoering zijn vertaald in ons bedrijfsbeleid en in praktische maatregelen gericht op mensen, milieu en opbrengst. Zo gebruiken we 100% groene stroom, kopen we onze CO2-uitstoot af, stimuleren we het OV-gebruik onder onze medewerkers, en printen we onze documenten op FSC- of PEFC-gecertificeerd papier. Door deze acties is onze CO2-voetafdruk sinds 2007 met ca. 80% afgenomen.

ECORYS Nederland BV
Watermanweg 44
3067 GG Rotterdam

Postbus 4175
3006 AD Rotterdam
Nederland

T 010 453 88 00
F 010 453 07 68
E netherlands@ecorys.com
K.v.K. nr. 24316726

W www.ecorys.nl

Inhoudsopgave

1	Inleiding		5
	1.1	Achtergrond	5
	1.2	Doelstelling	5
	1.3	Leeswijzer	5
2	De opzet van de redeneerlijn		7
	2.1	Structuur en context redeneerlijn	7
	2.2	Toelichting op de redeneerlijn	7
	2.3	Relevantie van de redeneerlijn: interpretatie	8
3	Beleids- en uitvoeringskaders		11
	3.1	De huidige beleidskaders	11
	3.2	De huidige (wettelijke) uitvoeringskaders	12
4	De beleidsterreinen in Flevoland		15
	4.1	Ruimtelijk beleid	15
	4.2	Huidig economisch klimaat en werkgelegenheid	16
	4.3	Mobiliteit in Flevoland	18
	4.4	Natuur en water	19
	4.5	Milieu	21
	4.6	Externe veiligheid	22
5	De redeneerlijn		23
	5.1	De markt	23
	5.2	De Strategie	25
	5.3	Het beleid	27
	5.4	De uitvoering	28

1 Inleiding

1.1 Achtergrond

Havens zijn belangrijk voor de economie. Zij stellen bedrijven in staat om hun goederen op je juiste plaats te krijgen en worden niet zelden gezien als de motor van de (regionale) economie.
De provincie Flevoland wil een coherent en anticiperend beleid voeren op het gebied van havenontwikkelingen. Hierbij wil de provincie een gestructureerde redeneerlijn voor de keuze van de rol van de provincie bij een specifieke ontwikkeling. Een havenontwikkeling kan bijdragen aan de versterking van de economische structuur, maar iedere havenontwikkeling heeft eigen karakteristieken, zowel in termen als economische baten als effecten op natuur en milieu als het wel of niet voldoen aan de huidige beleids-en uitvoeringskaders.

Momenteel zijn er drie concrete havenontwikkelingen in Flevoland:
- Flevokust in Lelystad, een multimodale overslaghaven met binnenhaven en bedrijventerrein;
- Flevoport in Urk, buitendijkse maritieme servicehaven;
- Almere Pampus, buitendijkse havenontwikkeling met overslagterminal.

De karakterisering van de drie huidige havenontwikkelingen loopt uiteen. Hierdoor is er bij de provincie Flevoland behoefte aan een redeneerlijn waar de havenontwikkelingen langs gelegd kunnen worden. Daarnaast is het lastig om de rol van de provincie bij een dergelijke ontwikkeling te definiëren. Het is de vraag wat precies de toegevoegde waarde is van een specifieke havenontwikkeling, of meerdere havenontwikkelingen naast elkaar kunnen worden gerealiseerd en daarmee niet concurrerend zijn en of de specifieke havenontwikkeling wel voldoet aan de huidige beleids- en uitvoeringskaders.

Voor havenontwikkelingen wil de provincie op een objectieve en gestructureerde wijze bepalen wat de toegevoegde waarde van de desbetreffende ontwikkeling is en welke rol de provincie daarin moet aannemen, naar aanleiding van nieuwe inzichten en/of ontwikkelingen. Daarvoor is een integrale redeneerlijn nodig, wat in dit document wordt uitgewerkt.

1.2 Doelstelling

De doelstelling van dit onderzoek luidt als volgt:

"Het opzetten van een integrale redeneerlijn voor havenontwikkelingen in Flevoland, waarmee huidige en mogelijk nieuwe haveninitiatieven door de provincie kunnen worden beoordeeld"

Om deze doelstelling te bereiken, wordt allereerst bezien welke beleidsterreinen en uitvoeringskaders relevant zijn voor havenontwikkelingen in Flevoland, inclusief een inhoudelijk beschrijving van deze terreinen, gericht op de input voor de redeneerlijn. Vervolgens wordt de structuur van de te volgen redenering opgezet, dat de provincie kan hanteren bij een (nieuwe) havenontwikkeling. Deze redeneerlijn wordt daaropvolgend ingevuld voor de drie actuele havenontwikkelingen.

1.3 Leeswijzer

In dit rapport wordt eerst in hoofdstuk 2 de structuur en context van de redeneerlijn beschreven. Daarna worden de huidige beleidskaders en (wettelijke) uitvoeringskaders beschreven in hoofdstuk

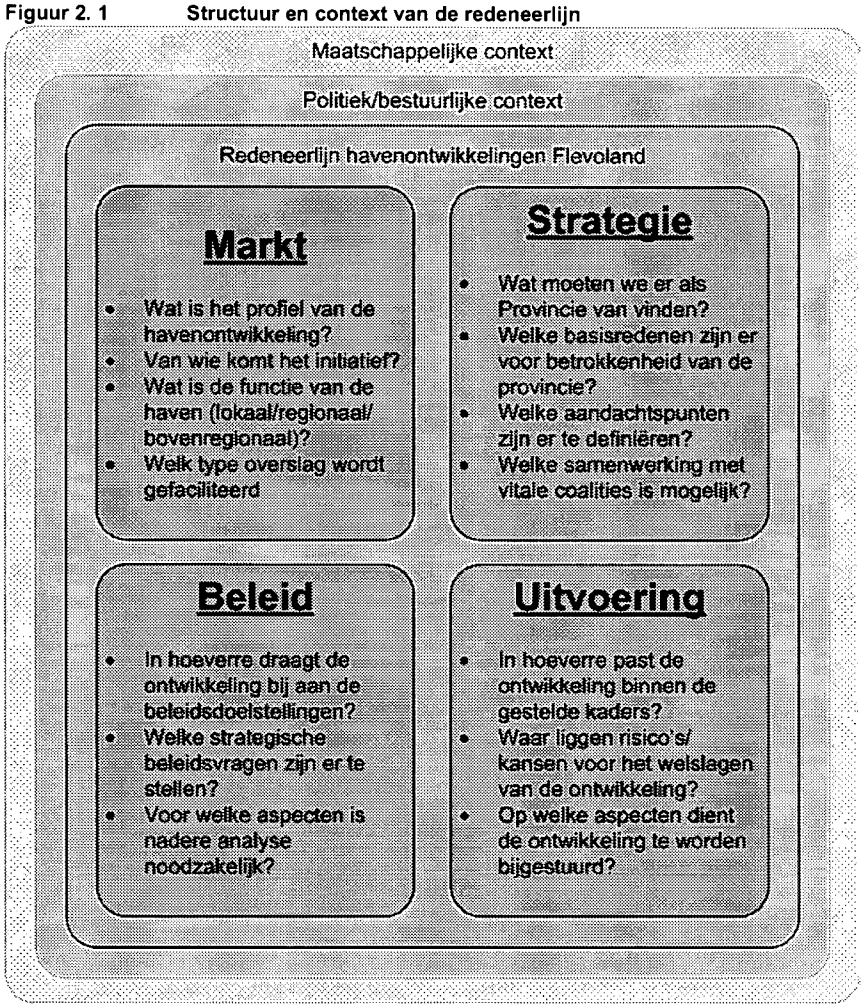
3. Hoofdstuk 4 behandelt de stand van zaken in Flevoland op verschillende beleidsthema's. In hoofdstuk 5 wordt de structuur van de redeneerlijn gepresenteerd gevolgd door een beschrijving van de drie actuele havenontwikkelingen: Flevokust Lelystad, Flevoport Urk en Almere Pampus.

2 De opzet van de redeneerlijn

2.1 Structuur en context redeneerlijn

De redeneerlijn voor de havenontwikkeling in Flevoland is een concreet product waarmee de huidige en eventueel nieuwe havenontwikkelingen beoordeeld kunnen worden. Deze redeneerlijn wordt op hoofdlijnen gevisualiseerd in onderstaande figuur.

Figuur 2. 1 Structuur en context van de redeneerlijn



2.2 Toelichting op de redeneerlijn

De basis van de redeneerlijn voor havenontwikkelingen in Flevoland bestaat uit vier blokken:

- Markt;
- Strategie;
- Beleid;
- Uitvoering.

Deze vier blokken staan in principe onafhankelijk van elkaar. Om een eerste beeld te krijgen wat de rol van de provincie zou moeten zijn bij een willekeurige havenontwikkeling, dienen de vragen in het desbetreffende blok beantwoord te worden.

Naast de redeneerlijn is er ook nog sprake van een politiek/bestuurlijke context, als het ware als een ring om de redeneerlijn heen. Politiek/bestuurlijke beslissingen kunnen ook een invloed hebben op de vraag hoe de provincie dient om te gaan met een specifieke havenontwikkeling. Zo kan er bijvoorbeeld een wisseling van de portefeuillehouder plaatsvinden, daarnaast kan Provinciale Staten haar invloed uitoefenen, bijvoorbeeld door het indienen van een motie. Rondom deze ring bevindt zich dan nog de maatschappelijke context. Hierbij moet worden gedacht aan bewoners- en belangenverenigingen die hindermacht kunnen uitoefenen op een specifieke havenontwikkeling. Uiteraard wordt er door zowel de provincie als de betrokken gemeenten gesproken met deze groeperingen om ze op een zo goed mogelijke manier mee te nemen in het proces. Verwachtingenmanagement is hierbij van groot belang.

Voor alle haveninitiatieven geldt dat de **markt** en marktpotentie leidend zou moeten zijn. Dus wanneer er zich een nieuwe havenontwikkeling voordoet, dient het initiatief (op hoofdlijnen) in de markt te worden geplaatst. Het profiel van de haven is hierbij van belang, evenals welke initiatiefnemers de ontwikkeling willen realiseren. Ook is het belangrijk om te weten of de haven een lokale, regionale of bovenregionale functie heeft en of er sprake is van containeroverslag, bulkoverslag of werkhaven etc..

Daarnaast dient er een oordeel te zijn over de **strategie** met betrekking tot een havenontwikkeling. De provincie moet duidelijk krijgen wat zij moet vinden van de specifieke ontwikkeling, en wat de basisredenen voor haar betrokkenheid zijn. Daarnaast dienen mogelijke aandachtspunten vanuit strategisch oogpunt te worden gedefinieerd en dient te worden bekeken welke samenwerking met vitale coalities kan worden aangegaan.

Vervolgens is het van belang om te bezien hoe de ontwikkeling zich verhoudt tot het huidige **beleid** en de kaders die de provincie Flevoland zichzelf hierbij stelt. In hoeverre draagt het initiatief bij aan het bereiken van de beleidsdoelen of is het daarmee juist in conflict? Welke strategische beleidsvragen zijn er te stellen en voor welke vragen is een nadere analyse noodzakelijk?

Verder dient er een eerste oordeel te worden gegeven voor de **uitvoering**. Hierbij moet worden gekeken in hoeverre de specifieke havenontwikkeling past binnen de huidige (wettelijke) uitvoeringskaders. Daarbij dienen risico's en kansen voor het welslagen van de ontwikkeling in kaart te worden gebracht. Er kan ook sprake zijn van eventuele bijsturing op bepaalde aspecten.

Dit geheel dient gezien te worden als een afzonderlijk en eenduidig **proces**, hetgeen ook vereist dat er een proces- of projectleider wordt aangewezen die er zorg voor draagt dat de juiste inzet wordt gepleegd en verantwoordelijk is voor het resultaat. En die ook de bevoegdheid heeft om de benodigde informatie te verzamelen. Als een initiatief eenmaal loopt dan dienen alle vier de blokken verder gevolgd te worden.

Dit alles gericht op het bereiken van een duidelijk **resultaat**: een gevulde redeneerlijn voor een specifieke havenontwikkeling.

2.3 Relevantie van de redeneerlijn: interpretatie

Van belang is dat dit beleidsadvies een hulpmiddel is voor de ondersteuning van het vormen van een mening en/of het nemen van een besluit ten aanzien van een specifieke havenontwikkeling. Het kan nooit de feitelijke besluitvorming overnemen en dient ook de bestuurders niet de ruimte te ontnemen die zij in hun besluitvormingstraject nodig hebben. De redeneerlijn moet gezien worden

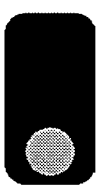
als een zo objectief mogelijk, transparant en integraal overzicht van een havenontwikkeling, met globale oordelen en indicaties van risicogebieden en aandachtspunten.

De redeneerlijn zou dan ook als volgt gebruikt moeten worden:

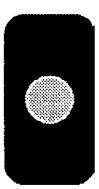
- De meerwaarde van de redeneerlijn is gelegen in het integrale karakter en fungeert daarmee vooral als checklist en identificeert aandachtsgebieden;
- Aan de hand van de redeneerlijn worden de fundamentele vragen aan de orde gesteld die zouden kunnen leiden tot het verzoek om een beleidsuitspraak;
- De redeneerlijn vergroot de eenduidigheid en zou bij alle relevante ontwikkelingen gevolgd/bijgehouden moeten worden;
- Het verdient aanbeveling om de verschillende processen te coördineren om een eenduidig gebruik van de redeneerlijn te bevorderen.

Marktanalyse levert een inzicht op van de plaats van het initiatief in de markt, een eerste beeld van de haalbaarheid en met name ook de overlap met andere economische activiteiten. Met daarbij de aanleiding om afstemming danwel een versterkende samenwerking te zoeken.

De oordelen worden in de redeneerlijn met kleuren weergegeven. De kleuren hebben daarbij de volgende betekenis:

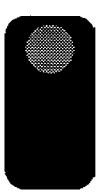


Markt: de havenontwikkeling heeft een goede marktpotentie
Strategie: vanuit strategisch oogpunt ligt er een rol voor de provincie weggelegd
Beleid: de havenontwikkeling voldoet aan alle huidige beleidskaders
Uitvoering: de havenontwikkeling voldoet aan alle huidige (wettelijke) uitvoeringskaders



Markt: er zijn aandachtspunten wat betreft de marktpotentie van de havenontwikkeling
Strategie: er zijn aandachtspunten m.b.t. de rol van de provincie bij de havenontwikkeling
Beleid: er zijn aandachtspunten voor één of meer beleidsdoelstellingen
Uitvoering: er zijn aandachtspunten voor één of meer (wettelijke) uitvoeringskaders

Vaak is in deze gevallen een nadere analyse noodzakelijk. Ook kan er sprake zijn van een overweging om de kaders aan te passen, danwel om een uitzonderingssituatie te bezien.



Markt: de havenontwikkeling heeft een slechte marktpotentie
Strategie: vanuit strategisch oogpunt is het beter dat de provincie geen rol heeft bij de havenontwikkeling
Beleid: de havenontwikkeling voldoet niet aan één of meer beleidsdoelstellingen
Uitvoering: de havenontwikkeling voldoet niet aan één of meer (wettelijke) uitvoeringskaders met daarbij een duidelijk afbraakrisico (geen uitzicht op het "passend" maken van de ontwikkeling)

Bij een eerste analyse indien een nieuwe havenontwikkeling zich aandient, wordt het proces in gang gezet om een oordeel te krijgen op alle vier de blokken. Is er sprake van vier keer groen licht, dan mag geconcludeerd word en dat de specifieke havenontwikkeling voldoende marktpotentie heeft, er vanuit strategisch oogpunt een rol voor de provincie is weggelegd en dat de ontwikkeling past binnen de huidige beleids- en uitvoeringskaders. In dat geval kan er meer in detail worden gekeken of een specifieke havenontwikkeling daadwerkelijk voldoet aan alle beleidsdoelstellingen

en wettelijke uitvoeringskaders. De 'echte' verkenningsfase kan dan starten. Is er echter op een van de blokken geen groen oordeel, dan staan de volgende opties open:

1) Ondanks één of meerdere niet groene oorde(e)l(en) toch besluiten om als provincie een actieve rol aan te nemen bij de specifieke havenontwikkeling (bijvoorbeeld: de realiseerbaarheid wordt laag ingeschat, maar gegeven de grote consequenties voor natuur is het van belang om actief betrokken te zijn bij het proces).
2) Nader onderzoek uit te voeren naar het "niet groene" oordeel (of de "niet groene" oordelen, als het er meerdere zijn). Deze "niet groene" oordelen kunnen in het verdere proces ook worden meegenomen als risico voor de verdere ontwikkeling van het geanalyseerde initiatief.

3 Beleids- en uitvoeringskaders

In dit hoofdstuk wordt een overzicht gegeven van de meest belangrijke beleids- en (wettelijke) uitvoeringskaders.

3.1 De huidige beleidskaders

Met beleidskaders worden alle richtinggevende uitspraken over de toekomst van Flevoland bedoeld. Beleidskaders kun je vanuit twee manieren benaderen: er kan gekeken worden naar de verschillende beleidsthema's waar de provincie mee te maken heeft of er kan gekeken worden naar de bestaande beleidsstukken.

De volgende beleidsthema's zijn van belang in relatie tot havenontwikkelingen:

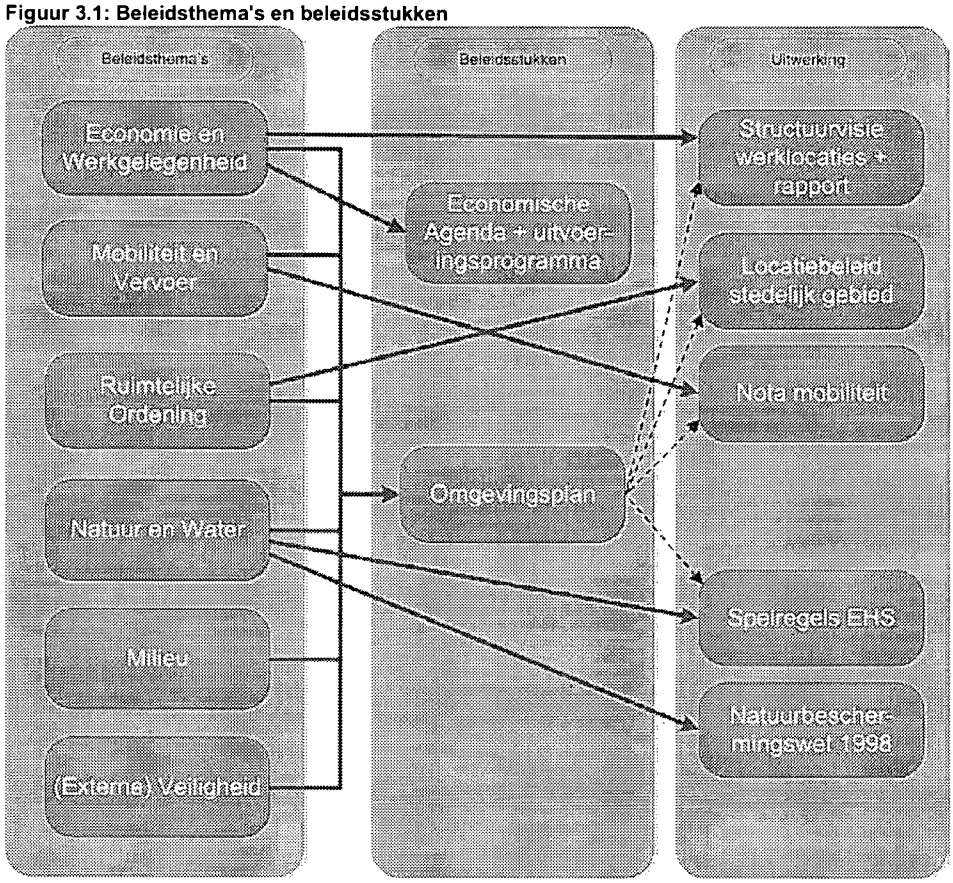
- **Ruimtelijke ordening**, wat weergeeft hoe de provincie zich de komende jaren wil ontwikkelen.
- **Economie en werkgelegenheid**, waarin het bevorderen van de regionale economie is uitgewerkt.
- **Mobiliteit en vervoer**, waarin het provinciale verkeers- en vervoersbeleid staat beschreven.
- **Natuur en water**, waarin bescherming van onder andere de Natura 2000-gebieden en de bredere Ecologische Hoofdstructuur staan beschreven. Voor binnendijkse wateren is de provincie regelgever en kadersteller voor de waterbeheerder: het Waterschap Zuiderzeeland. Ook de dijklichamen worden beheerd door het Waterschap. De buitendijkse wateren worden beheerd door Rijkswaterstaat.
- **Milieu**, waarbij Flevoland kaderstellend is voor milieuzaken zoals luchtkwaliteit en geluid en bevoegd gezag inzake de Wet milieubeheer voor een aantal inrichtingen. Sinds 1 januari 2013 is de Omgevingsdienst Flevoland & Gooi en Vechtstreek (OFGV) de uitvoeringsorganisatie voor milieutaken.
- **(Externe) veiligheid**, waarbij de Commissaris van de Koning de verantwoordelijke voor het provinciale veiligheidsbeleid is.

De volgende provinciale beleidsstukken zijn relevant in relatie tot havenontwikkelingen:

- **Omgevingsplan**, (een bundeling is van vier wettelijke plannen op provinciaal niveau: Streekplan, Milieubeleidsplan, Waterhuishoudingsplan en Provinciaal Verkeer- en Vervoerplan);
- **Economische Agenda en uitvoeringsprogramma**;
- **Structuurvisie werklocaties en rapport visie werklocaties** (uitwerking Omgevingsplan);
- **Locatiebeleid stedelijk gebied;**
- **Nota mobiliteit** (uitwerking Omgevingsplan);
- **Spelregels EHS** (uitwerking Omgevingsplan);
- **Natuurbeschermingswet 1998**.

De beleidsthema's gekoppeld aan de beleidsstukken en uitwerkingen daarvan is gevisualiseerd in onderstaande figuur.

Figuur 3.1: Beleidsthema's en beleidsstukken



Voor iedere havenontwikkeling geldt dat de uitgangspunten van deze ontwikkeling getoetst moeten worden aan de huidige beleidskaders. Dit geldt met name voor de planelementen en de essentiële elementen van het verkeer- en vervoerbeleid in het Omgevingsplan. Wanneer de specifieke ontwikkeling dit past binnen deze elementen, dient te worden overwogen of aanpassing van de kaders de moeite waard is voor de specifieke ontwikkeling. Wanneer de provincie wenst af te wijken van de kaders, dan dient het Omgevingsplan op die punten te worden herzien. Voor de andere beleidsthema's geldt een lichtere mate van binding: de provincie dient zich in principe te houden aan de opgeschreven kaders, maar bij een goede argumentatie mag hiervan afgeweken worden.

Ook is onlangs een kader uitgebracht voor een bestuurlijke afweging van samenwerkingsrelaties tussen de Provincie Flevoland en andere overheden en/of private partijen[1]. Vaak gaat het om een samenwerking rond een bepaald project, soms neemt het vastere vormen aan rondom de uitvoering van bepaalde provinciale taken. Het aangaan van vitale coalities is interessant, omdat dit kan leiden tot meer (financiële) mogelijkheden. Het afwegingskader beschrijft aan welke criteria het samenwerkingsinitiatief moet voldoen en geeft richting aan de wijze van samenwerken. Het ondersteunt bij het maken van een structurele keuze en de hierop aansluitende beslissing over het samenwerkingsverband.

3.2 De huidige (wettelijke) uitvoeringskaders

Naast de richtinggevende beleidskaders zijn er ook enkele (wettelijke) uitvoeringskaders die van belang zijn in relatie tot havenontwikkelingen. Deze kaders zijn vaak uitwerkingen van nationale of

[1] Kader voor samenwerking, kaders voor een bestuurlijke afweging van samenwerkingsrelaties, 25 september 2013.

zelfs Europese kaders of richtlijnen. De volgende (wettelijke) uitvoeringskaders zijn van belang in relatie tot havenontwikkelingen:

- **Verordening Fysieke Leefomgeving (VFL) Flevoland**, waarin zes provinciale verordeningen zijn geïntegreerd: de milieuverordening, de grondwaterverordening, de ontgrondingenverordening, de verordening waterhuishouding, de verordening waterkering Noord-Nederland en de landschapsverordening. In de VFL staan dus regels omtrent milieu, grondwater, waterhuishouding en waterkering. Concreet betekent dat dat er milieubeschermingsgebieden voor stilte zijn aangewezen, waar de Oostvaardersplassen er één van is. Voor de Ecologische Hoofdstructuur (EHS) geldt een planologische borging in de VFL via het Besluit algemene regels ruimtelijke ordening (Barro). Het Barro voorziet in de juridische borging van het nationaal ruimtelijk beleid.Ook zijn er milieubeschermingsgebieden voor grondwater opgenomen in de VFL, evenals regels voor drinkwaterbescherming.Tot slot is in deze verordening het bouwen op of bij een primaire waterkering opgenomen.
- **Regionaal Samenwerkingsprogramma Luchtkwaliteit (RSL) Flevoland**, waarin de uitvoeringskaders voor luchtkwaliteit zijn beschreven. Het RSL sluit aan bij het Nationaal Samenwerkingsprogramma Luchtkwaliteit (NSL). Ook is er samen met de provincie Noord-Holland een Regionaal Samenwerkingsprogramma Luchtkwaliteit (RSL) Noordvleugel opgesteld. In Europees verband zijn er luchtkwaliteitsnormen vastgesteld waar overheden zich aan moeten houden.
- **Provinciaal Uitvoeringsprogramma Externe Veiligheid**, waarin de uitvoeringskaders voor externe veiligheid zijn beschreven, in samenwerking met de regionale brandweer en gemeenten.
- **Wet ruimtelijke ordening (Wro)**, waarin ruimtelijke plannen van Rijk, provincies en gemeenten tot stand komen. Op termijn wordt deze wet samen met verschillende andere wetten vervangen door de Omgevingswet. Naar verwachting zal deze pas rond 2018 in werking treden.
- **Besluit externe veiligheid inrichtingen (Bevi)**, waarin veiligheidsnormen aan bedrijven worden opgelegd die een risico vormen voor personen buiten het bedrijventerrein. Ook spoorwegemplacementen vallen hieronder.
- **Regeling externe veiligheid inrichtingen (Revi)**, waarin op grond van het Bevi voor een aantal bedrijfscategorieën vaste veiligheidsafstanden en berekening van het plaatsgebonden risico en het groepsrisico zijn opgenomen.
- **Besluit transportroutes externe veiligheid (Btev)**, waar regels op het gebied van externe veiligheid voor de ruimtelijke inrichting rond wegen, waterwegen en spoorwegen met vervoer van gevaarlijke stoffen staan.
- **Nota en circulaire Risiconormering vervoer gevaarlijke stoffen (Rnvgs)**, wat de voorloper van het Btev is.
- **Basisnet vervoer gevaarlijke stoffen**, waarin de verhouding wordt aangegeven tussen ruimtelijke ordening en de risico's van het vervoer gevaarlijke stoffen over rijkswegen, hoofdvaarwegen en spoorwegen. Deze vervangt vanaf 1 januari 2014 de Circulaire Risiconormering vervoer gevaarlijke stoffen.
- **Flora- en faunawet, Natuurbeschermingswet en Boswet**, waarin de wettelijke uitvoeringskaders voor natuur zijn beschreven. In en rond Flevoland liggen Natura 2000-gebieden, waar onder alle rijkswateren van het IJsselmeergebied, de Oostvaardersplassen en de Lepelaarplassen vallen. De toets op gevolgen voor beschermde waarden onder de Flora- en faunawet voor ruimtelijke ontwikkelingen ligt nu nog bij het ministerie van Economische Zaken, verwacht wordt dat deze toets vanaf 2015 bij provincie ligt.
- **Wet Milieubeheer**, waarin de eisen voor milieuhygiëne staan beschreven, zoals het toepassen van een milieueffectrapportage (MER) bij de gevolgen van een activiteit voor het fysieke milieu. Het Activiteitenbesluit bevat algemene milieuregels voor bedrijven.
- **Nederlandse Emissierichtlijn lucht (NeR)**, waarin algemene eisen aan emissieconcentraties staan, die overeenkomen met de stand van de techniek van emissiebeperking.

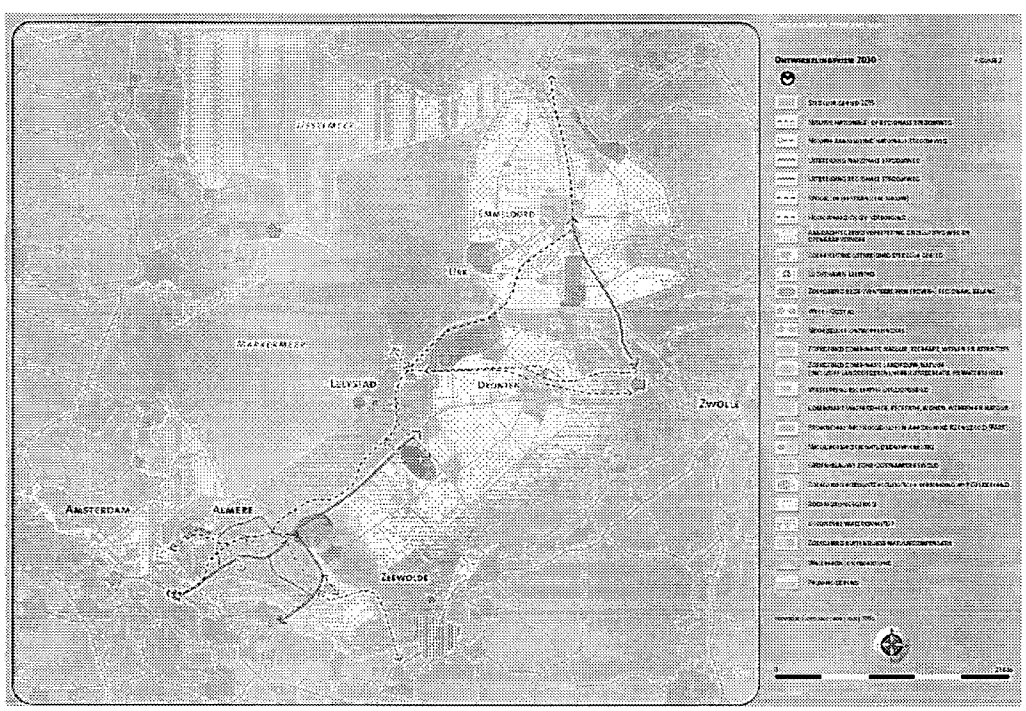
- **Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo)**, waarin algemene regels voor het voorkomen van geluidhinder door inrichtingen zijn opgenomen. Het bevoegd gezag kan geluidsvoorschriften in de omgevingsvergunning opnemen.
- **Wet Archeologische Monumentenzorg,** waarin regels en voorschriften staan om bij vaststelling van een bestemmingsplan rekening te houden met de in de grond aanwezige, dan wel te verwachten monumenten.
- **Wet geluidhinder**, waarin uitgangspunten staan voor de ruimtelijke inpassing van geluidsgevoelige bestemmingen (zoals woningen) in relatie tot belangrijke geluidsbronnen (zoals railverkeer en gezoneerde industrieterreinen).
- **Waterwet**, waarin de eisen voor het beheer en gebruik van watersystemen in staat, zoals regels omtrent het onttrekken van grondwater of het bouwen van een steiger. Voor Rijkswateren is er een beheerplan Rijkswater, waarin Rijkswaterstaat het voortouw neemt. Voor de primaire waterkeringen is het waterschap Zuiderzeeland primair verantwoordelijk. Daarvoor geldt het Beleid bouwen nabij primaire waterkeringen, waarin is bepaald of en zo ja onder welke voorwaarden gebouwd mag worden.
- **Scheepvaartverkeerswet**, waarin regels voor het scheepvaartverkeer en op zee in staan, zoals het instandhouden van scheepvaartwegen en het waarborgen van de bruikbaarheid daarvan.

4 De beleidsterreinen in Flevoland

Flevoland is een jonge en dynamische provincie. Het heeft de afgelopen decennia een enorme groei doorgemaakt en heeft nog volop ruimte om verder te ontwikkelen. In dit hoofdstuk wordt het beleid op verschillende thema's op hoofdlijnen beschreven.

4.1 Ruimtelijk beleid

De hoofdstructuur van Flevoland bestaat uit een stedelijke hoofdstructuur en een groen-blauwe hoofdstructuur, waar de laatste bestaat uit natuur en watergebieden. De kwaliteit van de omgeving is erg belangrijk. De provincie ambieert een goede woon-, werk- en leefomgeving in Flevoland: een goed vestigingsklimaat, ruimte voor ondernemen, goede bereikbaarheid en een mooi en aantrekkelijk Flevoland. Het vervoer en overslag van goederen over water en op het land een belangrijke bijdrage kan leveren aan het in stand houden van een goed vestigingsmilieu in Flevoland. In onderstaande figuur wordt de ontwikkelingsvisie 2030 gevisualiseerd.



Bron: Omgevingsplan Flevoland

In het huidige beleid worden zoekrichtingen voor uitbreiding van het stedelijk gebied en waterfrontontwikkeling bij Almere Pampus en Lelystad beschreven. Bij Lelystad is dat echter niet op de beoogde locatie voor Flevokust. Ook ten zuidoosten van Urk wordt uitbreiding van het stedelijk gebied beoogd. Verder geldt bij alle drie de waterkanten van de genoemde steden dat er een combinatie van waterbeheer, recreatie, wonen, werken en natuur is gepland.

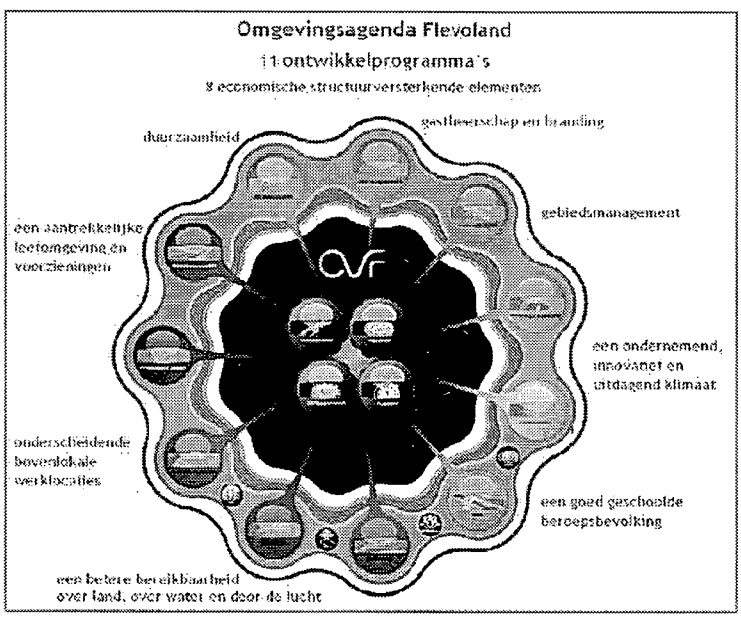
Op basis van de beleidsregel locatiebeleid stedelijk gebied stellen gemeenten een Gemeentelijke Visie op het Vestigingsbeleid (GVV) op, waarin zij motivering opnemen voor een ruimtelijk plan voor zover dit betrekking heeft op vestigingslocaties in het stedelijk gebied van de gemeente zoals gedefinieerd in het Omgevingsplan.

Met het locatiebeleid stedelijk gebied wordt inzicht verschaft in het beleid dat wordt gehanteerd bij de vestigingsmogelijkheid van bedrijven, kantoren en voorzieningen, met als doel het leveren van een optimale bijdrage aan de vitaliteit van steden en dorpen en het leveren van een bijdrage aan de versterking van de bestaande steden en dorpen. Er zijn zeven provinciale locatietypen, die in de volgende categorieën zijn te onderscheiden: centrummilieus, gemengde woonwerkmilieus en specifieke woonmilieus. Voor elke ontwikkeling wordt een afweging gemaakt of de specifieke ontwikkeling binnen dit beleid past.

4.2 Huidig economisch klimaat en werkgelegenheid

De provincie Flevoland focust op het versterken van de regionale economische structuur. De provincie Flevoland investeert ook via andere ontwikkelingsprogramma's, maar in het economisch beleid wordt een bewuste keuze gemaakt voor de kenniseconomie en de vrijetijdseconomie

Uit het Omgevingsplan volgen 11 ontwikkelingsprogramma's, waarvan 8 economisch structuurversterkende elementen. Dit wordt gevisualiseerd in onderstaande figuur.



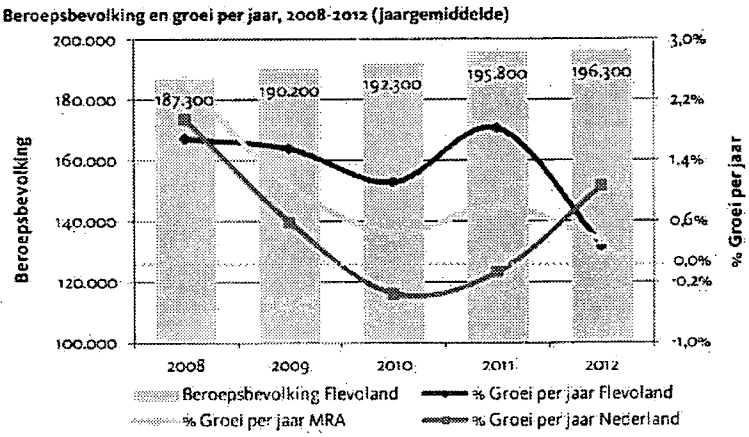
Bron: Economische Agenda Flevoland

De rol van de provincie is bovenlokaal, gebiedsbreed. Het gaat bijvoorbeeld om relaties binnen de Metropool Regio Amsterdam of de kansen wat betreft de samenwerking met Zwolle-Kampen.

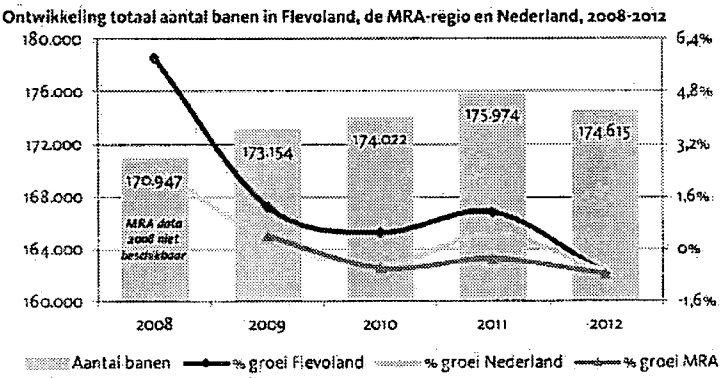
De Flevolandse economie is behoorlijk weerbaar gebleken, maar desondanks merkt Flevoland dat de recessie nu ook hen raakt. Het economisch klimaat verslechtert en voor het eerst in de geschiedenis is er sprake van een afname van werkgelegenheid. De werkloosheid is bovengemiddeld en de participatiegraad is hoog. Bedrijven hebben onvoldoende mogelijkheden om te investeren in innovatie en productontwikkeling.

Er zijn echter ook lichtpuntjes: Flevolandse ondernemers zijn optimistischer dan elders in Nederland en het ondernemerschap groeit. Er zijn weinig grote bedrijven, maar veel midden- en kleinbedrijven, en een groot aandeel zzp'ers. Flevoland kent een aantrekkelijk vestigingsklimaat en zoals gezegd zijn er nog voldoende fysieke vestigingsmogelijkheden. Flevoland focust dus op een verbetering van de kwaliteit van de economische structuur en concurrentiekracht.

Een bijzondere ontwikkeling in Flevoland is dat de (beroeps)bevolking nog steeds blijft groeien, maar de werkgelegenheid stagneert. De twee grafieken hieronder visualiseren dat.



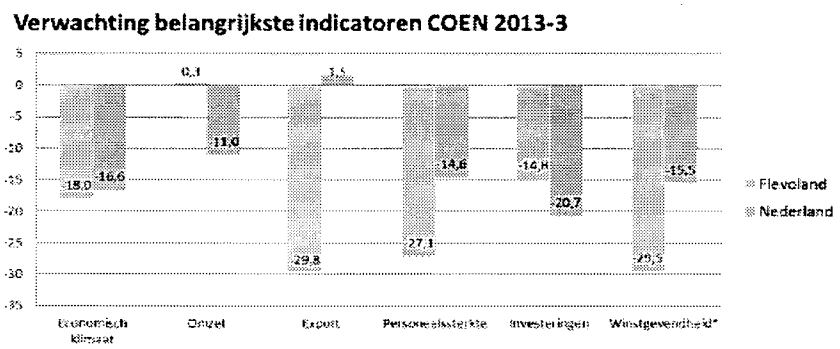
Bron: Provincie Flevoland; CBS Statline (2013), bevolking



Bron: Provincie Flevoland; USA

Bron: Economie en arbeidsmarkt Flevoland 2012-2013

De werkloosheid is hierdoor gestegen tot ruim 10% in 2013, het hoogste percentage van alle provincies in Nederland. Dit gegeven is de provincie Flevoland gefocust op een impuls van de werkgelegenheid, en op zoek naar op welke manier meer banen gecreëerd kunnen worden. De provincie heeft hier vooral een bovenlokale en gebiedsbrede rol in. Volgens Flevolandse ondernemers bevindt het economische klimaat zich in een stijgende lijn, aldus de Conjunctuurenquête van CBS, de Kamer van Koophandel, EIB, MKB-Nederland en VNO-NCW. De stijgende lijn geldt voor zowel de ontwikkeling in het tweede kwartaal als de verwachting voor het derde kwartaal. Het economische klimaat is weliswaar nog steeds negatief, maar wordt steeds minder negatief. Hieronder volgt een visualisatie van de verwachting van de belangrijkste indicatoren uit de conjunctuurenquête voor het derde kwartaal van 2013.

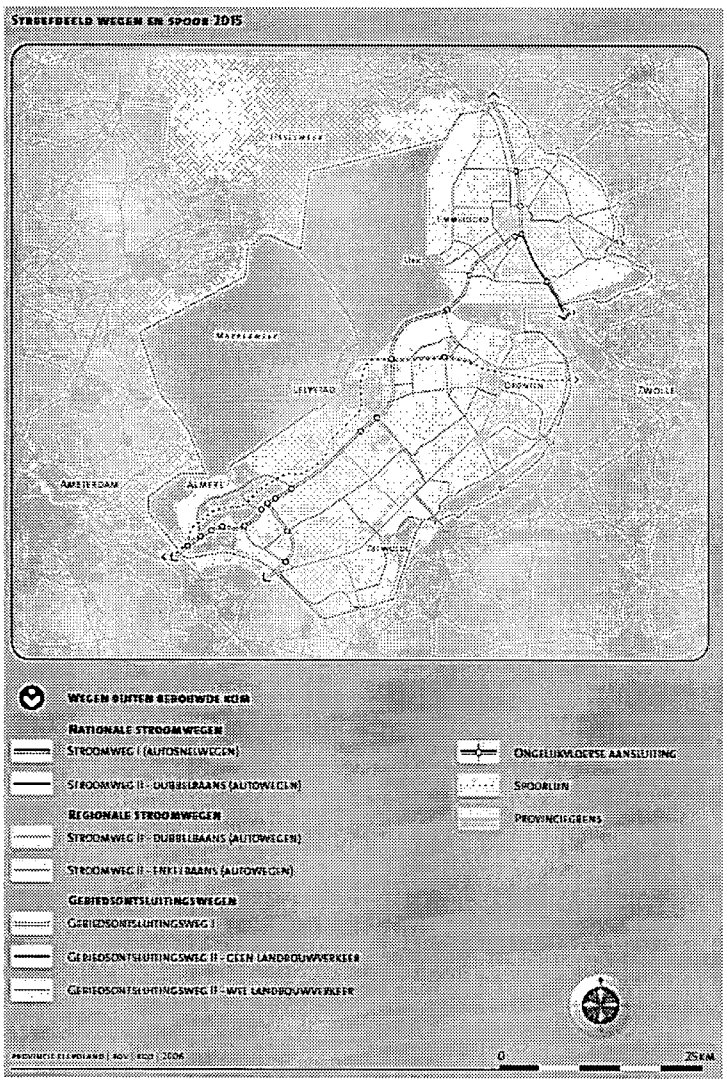


Bron: Conjunctuurenquête Nederland, 3e kwartaal 2013

4.3 Mobiliteit in Flevoland

De mobiliteit in Flevoland groeit nog steeds mee met het bewonersaantal. Dit kan in de toekomst mogelijk tot capaciteitsknelpunten leiden op de weg. Voor Flevoland kansen liggen voor vervoer over water als alternatief voor het wegvervoer. Het ontbreekt echter nog aan goede multimodale overslaglocaties en de provincie ziet daarvoor mogelijkheden bij Lelystad en Almere.

In de onderstaande figuur wordt het streefbeeld voor wegen en spoor weergegeven. Vaarwegen komen terug in paragraaf 4.4.

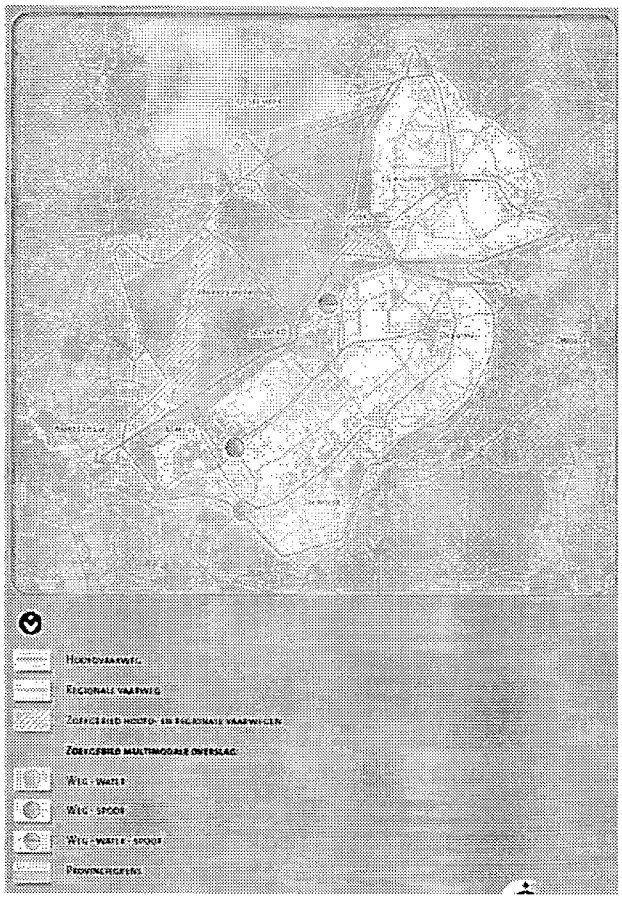


Bron: Nota Mobiliteit Flevoland

De A6 en A27 vormen belangrijke verbindingen tussen het noorden en westen. Een belangrijke recente spoorontwikkeling is de Hanzelijn, die de regio Amsterdam en Oost-Nederland met elkaar verbindt.

Flevoland wordt ook volledig omringd door water en kent totaal 160 kilometer aan vaarwegen binnendijks. Deze vaarten zijn alleen toegankelijk via sluizen. Buitendijks bevinden zich er enkele loswallen. Overslag van bulkgoederen vindt voornamelijk plaats in Lelystad, Almere en Urk. Er is geen (grote) buitendijkse haven, maar hiervoor zijn dus wel plannen in ontwikkeling. Wat betreft

vervoer over water volgt hieronder een visualisatie van het streefbeeld voor vaarwegen en goederenvervoer.



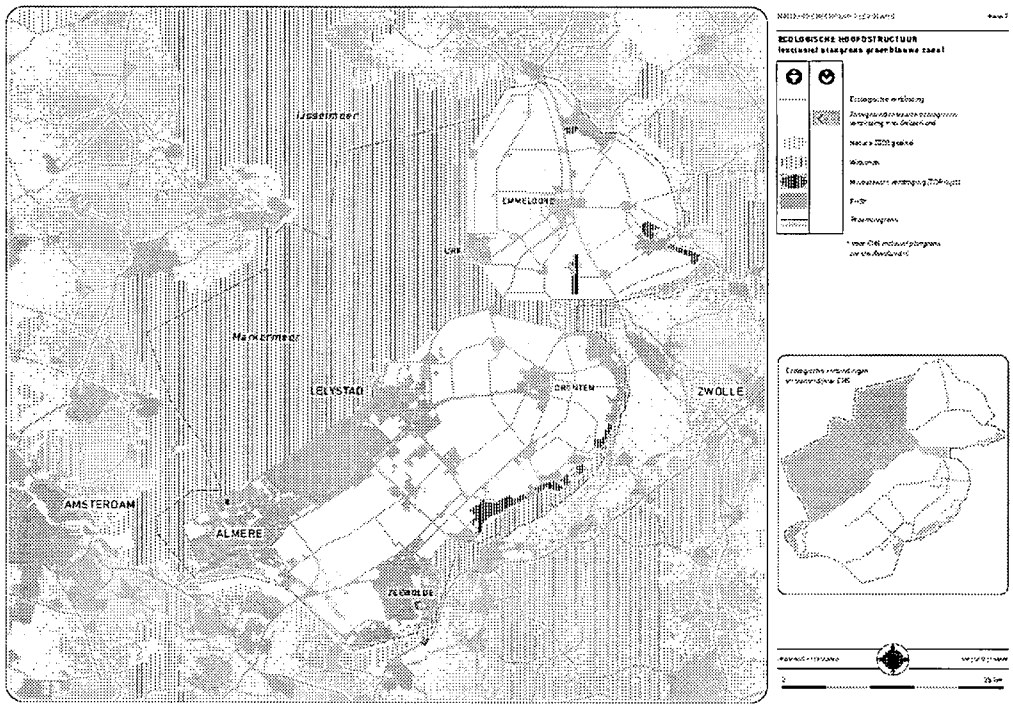
Bron: Omgevingsplan Flevoland

Bij Lelystad is er sprake van een zoekgebied voor een multimodale overslag voor weg, water en spoor. Bij de voormalige locatie voor de havenontwikkeling van Almere is er sprake van een zoekgebied voor weg- water overslag, en hetzelfde geldt voor de Stichtsekant.

4.4 Natuur en water

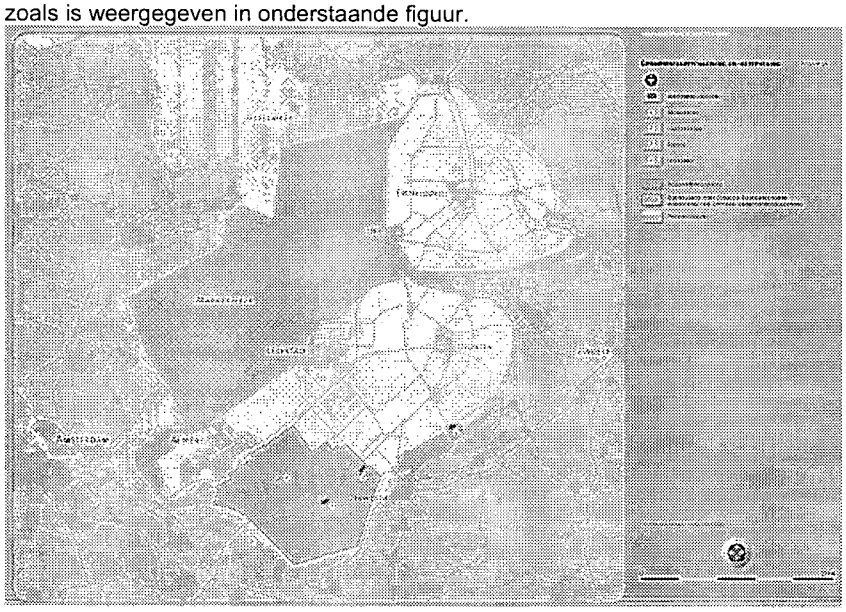
Flevoland zich kenmerkt zich door veel en jonge natuur. De provincie Flevoland wil natuur beschermen en ontwikkelen, maar ook ruimte hebben om andere maatschappelijke ontwikkelingen zoals woningbouw en recreatie optimaal vorm te geven. De Flevolandse natuur is weliswaar jong en valt voor een groot deel onder Natura 2000, een Europees netwerk van speciale beschermingszones voor de meest bedreigde en kwetsbare flora en fauna van communautair belang. Hier vallen alle rijkswateren van het IJsselmeergebied, de Oostvaardersplassen en Lepelaarplassen onder. De Natuurbeschermingswet vereist zekerheid vooraf dat projecten of activiteiten in deze gebieden geen significante negatieve gevolgen kunnen hebben in het licht van de instandhoudingdoelstellingen. De doelen zijn door het rijk bepaald in aanwijzingsbesluiten en nader in tijd en ruimte uitgewerkt in Beheerplannen Natura 2000.Gedeputeerde Staten zijn bevoegd gezag voor vergunning van mogelijk schadelijke ingrepen onder deze wet. Deze wet kent een sterk voorzorgbeginsel en een zeer hoge vereiste voor het zoeken van alternatieven en het aantonen van dwingende redenen van groot openbaar belang bij twijfel, waarbij tot slot ook passende compensatie van natuurschade moet worden uitgevoerd. Natura 2000 gebieden zijn onderdeel van de EHS, dat een ruimer stelsel van groene en blauwe gebieden omvat. De EHS kent een milder "nee, tenzij" principe: ontwikkelingen in en nabij de EHS mogen geen negatieve effecten hebben op

de wezenlijke kenmerken en waarden, tenzij aangetoond wordt dat sprake is van groot openbaar belang, er geen reële alternatieven aanwezig zijn èn effecten worden voorkomen. Resteffecten moeten worden gecompenseerd. Toetsing en compensatie van negatieve effecten dient te worden uitgevoerd conform de Spelregels compensatie ingrepen in de EHS die per provinciale verordening zijn vastgelegd. In onderstaande figuur wordt de Ecologische Hoofdstructuur van Flevoland weergegeven.



Bron: Natuurbeheerplan Flevoland

Voor water gelden enkele milieubeschermingsgebieden voor grondwater en grondwaterreservering, zoals is weergegeven in onderstaande figuur.



Bron: Omgevingsplan Flevoland)

Hieruit blijkt voornamelijk dat er in ieder geval op de locatie Stichtsekant mogelijk implicaties zouden kunnen optreden wanneer daar een haven ontwikkeld zou worden. Daarnaast neemt de provincie samen met het Rijk, waterschappen en gemeenten actief deel aan het Deltaprogramma

Water, waarin wordt gewerkt aan de veiligheid tegen overstromingen en aan de zoetwatervoorraad. Tot slot is kenmerkend voor het Flevolandse waterbeleid de hoge ambitie op een duurzaam watersysteem.

4.5 Milieu

De economische ontwikkeling wordt gespiegeld aan de milieukwaliteit door middel van de ontkoppelingsmethodiek. Van ontkoppeling is sprake wanneer de economie harder groeit dan de milieudruk toeneemt. Absolute ontkoppeling wordt bereikt als de milieudrukbij economische groei zelfs in absolute zin afneemt. In de tabel hieronder is gedifferentieerd naar milieuthema de autonome en bij huidig beleid optredende ontkoppelingsontwikkeling weergegeven. De provincie legt deze autonoom optredende ontkoppelingsontwikkeling vast als ambitieniveau.

Milieuthema	Prognose ontkoppeling 2000-2030 bij autonome ontwikkeling en zonder aanvullend beleid
Vermesting	I. Absolute ontkoppeling
Ruimtegebruik - landbouw	I. Absolute ontkoppeling
Verspreiding - water	I. Absolute ontkoppeling
Verspreiding - bestrijdingsmiddelen	I. Absolute ontkoppeling
Brongebruik	II. Sterke relatieve ontkoppeling
Verspreiding - lucht	II. Sterke relatieve ontkoppeling
Verzuring	II. Sterke relatieve ontkoppeling
Verwildering	III. Enige relatieve ontkoppeling
Klimaat	III. Enige relatieve ontkoppeling
Ruimtegebruik - wonen	IV. Enige koppeling
Ruimtegebruik - bedrijven	IV. Enige koppeling
Verstoring door geluid	(niet voldoende gegevens)

Bron: Omgevingsplan Flevoland

Voor het stedelijk gebied focust de provincie op duurzame ontwikkeling. Daarbij gaat het om een continue belangenafweging, waarbij beslissingen worden genomen op basis van een evenwichtige en integrale afweging. Flevoland kent ook in de toekomst door haar grootschalige woongebieden en bedrijventerreinen goede kansen voor een hoge ambitie voor energie, klimaat en duurzaam bouwen.

De luchtkwaliteit in Flevoland is momenteel vrij goed. Ondanks de sterk toenemende mobiliteit kan de komende jaren een betere luchtkwaliteit dan de verplichte grenswaarden behouden worden. Alleen bij Almere en Lelystad worden de grenswaarden langzaamaan genaderd.

Het Flevolandse geluidsbeleid is erop gericht de huidige relatief gunstige situatie te behouden. Gemeenten dienen terughoudend zijn bij het toestaan van hogere geluidbelasting op de gevel van woningen. Hiervoor moeten bij het maken van stedenbouwkundige ontwerpen van nieuwbouwlocaties, de kansen worden benut om overschrijdingen van de wettelijke voorkeursgrenswaarde te voorkomen.

Ook in het landelijke gebied gelden milieubeschermingsgebieden voor stilte. In de onderstaande figuur worden deze gebieden weergegeven.

Bron: Omgevingsplan Flevoland

Hieruit blijkt dat het grootste stiltegebied de Oostvaardersplassen betreft. Een toename van verkeersbewegingen daar kan dan ook mogelijk voor knelpunten zorgen.

4.6 Externe veiligheid

Het provinciale beleid ten aanzien van integrale veiligheid richt zich ook op de mogelijke onveiligheid (kwetsbaarheid bij rampen, risico's van ongevallen). Het externe veiligheidsbeleid richt zich op risicovolle inrichtingen, transportroutes voor gevaarlijke stoffen en buisleidingen. In de normering wordt een onderscheid gemaakt tussen plaatsgebonden risico's van individuen en groepsrisico's. De provincie toetst gemeentelijke bestemmingsplannen op deze aspecten. Binnen de zogeheten 10^{-6} contour mogen volgens rijksregelgeving geen (beperkt) kwetsbare objecten zoals woningen, ziekenhuizen en scholen liggen of worden gerealiseerd.

Voor Flevoland is met name het vervoer van gevaarlijke stoffen over onder andere het spoor een aandachtspunt.Dit levert risico's op, die zo laag mogelijk moeten worden gehouden. Aan het vervoer van gevaarlijke stoffen worden strenge eisen gesteld, om het risico op een ernstig ongeval te beperken. Mocht er onverhoopt toch een ongeval plaatsvinden, dan moet het aantal slachtoffers zo klein mogelijk zijn.

5 De redeneerlijn

De redeneerlijn is een gestructureerde weergave van hetgeen in de voorgaande hoofdstukken is geïntroduceerd en dient met name om een integraal en verduidelijkend overzicht te geven.

5.1 De markt

Het marktprofiel van een haven dient op twee aspecten onderscheiden worden: de haven als vestigingsplaats en de haven als overslagpunt. Daarbij kan een haven een functie hebben op verschillende schaalniveaus:

- **een lokale functie**, dat wil zeggen dat de vestiging of uitbreiding van lokale bedrijvigheid mogelijk gemaakt wordt danwel dat de overslag gericht is op de lokale bedrijvigheid:
- **een regionale functie**, idem maar dan voor de vestiging en overslag voor bedrijven in een breder gebied: de regio, en;
- **een nationale functie of een internationale functie**, waarbij het havengebied als vestigingsplaats een functie vervult voor een breed scala aan mogelijke vestigingen en waarbij de haven als draaischijf fungeert in de vervoersnetwerken.

Bij de marktanalyse dient te worden beschouwd hoe een initiatief zich verhoudt tot de bestaande mogelijkheden, en overige plannen. Een havenontwikkeling waar huidige bedrijven uit de desbetreffende gemeente naar toe trekken en qua overslag gebruik van maken is een duidelijk andere ontwikkeling dan eentje waarbij de overslag bedoeld is voor bijvoorbeeld de bedrijvigheid in Noord Nederland. Dit laatste speelt met name bij het containervervoer. Bulkgoederen worden veelvuldig via het water vervoerd, en worden meestal dicht bij de plek van verwerking gelost.

De lokale functie van een havenontwikkeling is van belang voor de "verankering" van de economische activiteiten. Indien een havenontwikkeling zowel qua vestigingsplaats als qua overslagpunt met name bedoeld is voor de lokale bedrijvigheid dan betekent dit dat deze bedrijven voor lange tijd gebonden zullen zijn aan deze locatie. Gebleken is bij ontwikkelingen in het verleden dat het hebben van een lokale functie vaak noodzakelijk is voor de succesvolle ontwikkeling van een havengebied. Dit valt samen met een andere succesfactor, namelijk dat de te ontwikkelen terreinen in het havengebied bij voorkeur worden ingenomen door bedrijven die voor hun directe aan- of afvoer afhankelijk zijn van vervoer over water, danwel indirecte binding hebben (als dienstverleners aan deze categorie bedrijven.

Bij ontwikkelingen waarvan duidelijk is dat ze in hoge mate deze lokale functie vervullen is vaak ook duidelijk om welke partijen het gaat en kan ook in een vroeg stadium gesproken worden over de intenties en het commitment, alsmede omtrent mogelijke concurrentie binnen de gemeente.

Een zelfde redenatie geldt voor de regionale functie van een havenontwikkeling. Ook daar geldt de verankering van economische activiteiten, zij het in mindere mate. En er wordt een ander element geïntroduceerd, en dat is de concurrentie. Dit zal eerder een punt zijn voor de overslagcapaciteit dan voor de ruimte voor economische ontwikkeling. Dat blijkt ook uit bijvoorbeeld de wens om op meerdere plekken in Flevoland de vestiging van milieu-categorie 5 bedrijven mogelijk te maken.

Indien meerdere initiatieven zich richten op de regionale overslagfunctie, dan is een meer gedetailleerde analyse nodig van de stromen waar het initiatief zich op richt. En als die regionale

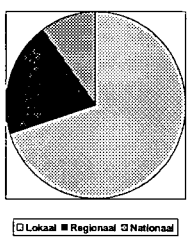
functie bovendien een groot deel van de markt is waar men zich op richt, dan zal er vrij snel sprake zijn van een onwenselijke ontwikkeling.

Voor de nationale en internationale functie geldt dat met name vanuit economisch ontwikkelingsperspectief een positief oordeel ontstaat (het aantrekken van bedrijven van buiten de regio draagt voor de volle honderd procent mee in de economische ontwikkeling van Flevoland). Uiteraard dient deze ontwikkeling bezien te worden in het licht van de te bedienen marktvraag en de overige locaties. Een additionele analyse is hiervoor benodigd waarbij concurrentie zeer breed dient te worden bezien. Voor de overslagfunctie moet wel gesteld worden dat er daarbij goed gekeken moet worden of de draaischijffunctie logisch is binnen de vervoernetwerken en of er niet elders (binnen en buiten Flevoland) capaciteit voorhanden is om deze functie te vervullen.

Het is derhalve voor deze marktanalyse van belang om voor zowel de overslag als voor de vestiging een verdeling te zien over de verschillende functies (in percentage van hectares, of percentage van de overslag).

Schematisch gezien ziet dat er als volgt uit, inclusief aandachtspunten ten behoeve van de redeneerlijn.

Schema 1 Profiel van een havenontwikkeling

	Profiel	Belang	Aandachtspunten
Lokale functie		Verankering van lokale economische activiteiten. Sterkste relatie tussen haven en gemeente.	Concurrentie binnen gemeente.
Regionale functie		Verankering van regionaal economische activiteiten.	Concurrentie in de regio Ontsluiting provinciale wegen.
(Inter)nationale functie		Bijdrage aan regionaal economische ontwikkeling	Concurrentie, vooral bij overslagfunctie. Aansluiting op nationale netwerken.

Afhankelijk van de marktanalyse dient een conclusie getrokken te worden over de marktpositie van het initiatief. Het oordeel in onderstaand schema combineert daarbij het profiel van de haven en de mogelijke concurrentie (de aandachtspunten per functie). Het profiel van de haven kan daarbij een rol spelen in de concurrentie op het gebied van overslag van goederen: is er bijvoorbeeld een andere overslagmogelijkheid in de buurt? Daarnaast kan het profiel van de haven een rol spelen in de concurrentie op het gebied van de vestiging van bedrijven: is er een andere vestigingsplaats in de buurt die als mogelijke concurrent kan worden gezien?

Schema 2 Redeneerlijn: De markt

Schema 2: De Markt			
Onderwerp	**Hoofdvragen**	**Bron/methode/indicator**	**Oordeel**
Haven als overslagpunt	Hoe past het profiel van de haven in de concurrentiepositie van de haven als overslagpunt?	• Op basis van projectbeschrijving/marktplan, verdeling van de overslag over functies	
Haven als vestigingsplaats	Hoe past het profiel van de haven in de concurrentiepositie van de haven als vestigingsplaats?	• Op basis van de projectbeschrijving/-marktplan, intentieverklaringen	
Oordeel			

5.2 De Strategie

In het hieronder weergegeven schema's wordt de redeneerlijn verder ingevuld voor het onderdeel strategie. Het is hierbij van belang om in te zien dat er verbanden zijn tussen de verschillende schema's. In het schema Strategie wordt op hoofdlijnen naar de verschillende aspecten gekeken, in het schema Beleid wordt naar dezelfde aspecten gekeken, maar dan met meer detail en vanuit de beleidsinvalshoek. Het schema Uitvoering beziet de aspecten vanuit de blik van de feitelijke regelingen en kaders.

Schema 3 Redeneerlijn: De Strategie

Schema 3: De Strategie			
Onderwerp	**Hoofdvragen**	**Bron/methode/indicator**	**Oordeel**
Beleidsrelevantie?	Op welke wijze en in welke mate raakt het initiatief aan de belangrijkste beleidsterreinen?	• Op basis van projectbeschrijving en eigen inschatting. • Voor beleidsterreinen: Economie, Ruimte, Mobiliteit	
Haalbaarheid?	Wat is de realiseerbaarheid van een initiatief? Wat is de financiële haalbaarheid? Wat zijn hierbij de randvoorwaarden?	• Op basis van business plan/business case en eigen interpretatie. • Winstgevendheid, onrendabele top, investeringsvraag, cashflowontwikkeling, uitgangspunten.	
Effecten?	Tot welke voor de provinciale toetsing relevante effecten leidt het initiatief? In hoeverre heeft het project mogelijk gevolgen voor een Natura 2000-gebied?	• Op basis van projectbeschrijving en eigen inschatting. • Regionaal economische effecten, mobiliteitseffecten, natuur en milieu effecten, veiligheidseffecten, specifiek: Natura 2000	
Rol provincie?	In hoeverre heeft het initiatief een bovenlokale functie? Hoe is het gesteld met de concurrentie met bestaande/andere ontwikkelingen? Welke rol wordt er van de provincie gevraagd?	• Op basis van marktanalyse en projectbeschrijving en eigen interpretatie • Beoogde rol provincie, risico ongewenste concurrentie	
Vitale coalities	Welke partijen kan samenwerking mee gezocht worden? Op welke aspecten?	• Op basis van procesanalyse (Kader voor Samenwerking)	
Oordeel			

5.3 Het beleid

In onderstaand schema wordt het blok Beleid verder uitgewerkt.

Schema 4 De beleidskaders

Schema 4: de beleidskaders			
Ruimtelijk – economisch beleid:	Ontwikkelingsvisie	• In hoeverre is het initiatief opgenomen in de plannen? • Hoe draagt het bij aan de visie omtrent ruimtelijke ontwikkeling? In hoeverre raakte het initiatief aan cultuurhistorische waarden	
Ruimtelijk-economisch beleid	Werkgelegenheid, economie	• Hoeveel (nieuwe) directe en indirecte banen worden gecreëerd? • In hoeverre wordt bestaande werkgelegenheid bestendigd? • In welke mate is er sprake van structuurgerichtheid in het initiatief? • In welke mate draagt het initiatief bij aan omzet, winst en investeringsklimaat? • In hoeverre wordt export bevorderd door het initiatief?	
Ruimtelijk-economische beleid:	Concurrentie vestigingsplaats?	• Op welk type bedrijven richt het initiatief zich? • In hoeverre heeft het bedrijfsleven commitment getoond? • In welke mate zou dit initiatief elders werkgelegenheid wegnemen, en waar?	
Mobiliteitsbeleid: bereikbaarheid lokale functie	Lokale oriëntatie	• Hoeveel overslag en welk type goederen richt het initiatief zich op? • Wat is de verdeling over de vervoerwijzen agv het initiatief?	
Mobiliteitsbeleid: bereikbaarheid regio	Bereikbaarheid regio	• Welke aanvoerroutes worden extra belast? • Welke reistijdverschillen ontstaan als gevolg van het initiatief?	
Mobiliteitsbeleid: concurrentie overslag	Overslagfunctie	• In welke mate draagt het initiatief bij aan de bereikbaarheid van de lokale regionale bedrijvigheid? • Welke concurrenten voor de overslag kunnen worden geïdentificeerd?	
Oordeel			

5.4 De uitvoering

Onderstaand schema beschrijft de invulling van het blok Uitvoering.

Schema 5 De uitvoeringskaders

Schema 5: uitvoeringskaders		
Ruimtelijk	Verordening Fysieke Leefomgeving (VFL) Flevoland	
	Verordening groen blauwe zone	
	Wet Ruimtelijke ordening	
	Wet Archeologische Monumentenzorg	
Milieu: luchtkwaliteit	Regionaal Samenwerkingsprogramma Luchtkwaliteit (RSL) Flevoland	
	Nederlandse Emissierichtlijn lucht (NeR),	
Milieu: geluid	Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo),	
	Wet geluidhinder	
Milieu: algemeen	Wet milieubeheer	
Water	Waterwet	
Natuur	Flora- en faunawet, Natuurbeschermingswet 1998, Boswet en spelregels compensatie ingrepen in de EHS	
Externe veiligheid	Provinciaal Uitvoeringsprogramma Externe Veiligheid	
	Besluit externe veiligheid inrichtingen (Bevi)	
	Regeling externe veiligheid inrichtingen (Revi)	
Transport: externe veiligheid	Besluit transportroutes externe veiligheid (Btev)	
	Nota en circulaire Risiconormering vervoer gevaarlijke stoffen (Rnvgs)	
	Basisnet vervoer gevaarlijke stoffen	
Transport: algemeen	Scheepvaartverkeerswet	
Oordeel		

Postbus 4175
3006 AD Rotterdam
Nederland

Watermanweg 44
3067 GG Rotterdam
Nederland

T 010 453 88 00
F 010 453 07 68
E netherlands@ecorys.com

W www.ecorys.nl

Sound analysis, inspiringideas