

# Bestuurs- opdracht

*Bladnummer*

1

*nummer:*

1835852



## Bestuursopdracht

### Maritieme Servicehaven Noordelijk Flevoland

Bestuursopdracht

Bestuurlijk opdrachtgever	: Gedeputeerde Staten
Coördinerend gedeputeerde	: Gedeputeerde J.N.J. Appelman
Ambtelijk opdrachtgever	: Dhr. T. van der Wal
Programmamanager	: Dhr. E.C. van der Knijff
Datum van dit document	: 12-01-2016
Opgesteld door	: Sandra van der Vegt
Datum besluit GS:	: 19-01-2016
Datum besluit PS:	: 24-02-2016

# 1. Inhoudelijke beschrijving

## 1.1 Momentopname

Op Urk wordt al vele jaren gesproken over het uitbreiden van de havencapaciteit in de vorm van een buitendijkse haven. Op 30 mei 2012 hebben Provinciale Staten motie nr. 6 (geregistreerd onder 1336169) aangenomen, waarin GS zijn verzocht om maximale medewerking te verlenen bij de ruimtelijke inpassing ten behoeve van de Maritieme Servicehaven Noordelijk Flevoland (verder MSNF) en zo mogelijk een bijdrage te leveren aan de totstandkoming van een sluitende businesscase via de zogenaamde Zuiderzeegelden.

Mede naar aanleiding van deze motie van PS hebben GS in overleg met Flevo Port (een consortium van verschillende bedrijven en initiatiefnemer van het plan) en de gemeenten Urk en NOP een verkenning laten uitvoeren. Hiertoe is vanuit het programma Noordelijk Flevoland een verkenner ingehuurd waarbij de gemeente Urk heeft gefungeerd als trekker. De verkenning is halverwege 2014 afgerond. Uit deze verkenning blijkt dat het initiatief onder voorwaarden haalbaar, betaalbaar en uitvoerbaar is.

Op verzoek van de gemeenten Urk en Noordoostpolder heeft de provincie in oktober 2014 een trekkersrol op zich genomen in het proces om te komen tot een planologisch juridisch kader en een vergunbaar ontwerp. Afgesproken is toen ook dat sluiten van de business case, het afdichten van het restrisico en de uitvoering van het plan primair de verantwoordelijkheid van het consortium Flevo Port is. Nu gebleken is dat Flevoport geen sluitende business case kan presenteren, anders dan via inbreng van overheidsfinanciering, en dat het consortium de benodigde gronden van het Rijksvastgoedbedrijf en waterschap Zuiderzeeland niet in eigendom kan krijgen en ook niet rechtstreeks kan pachten, is een andere rolverdeling noodzakelijk om het project te kunnen realiseren.

Op verzoek van Gedeputeerde Staten heeft de Minister van I&M de gebiedsontwikkeling ten behoeve van de MSNF toegevoegd aan bijlage 2 van de Crisis- en herstelwet.

Na de provinciale verkiezingen in 2015 heeft het college van Gedeputeerde Staten in haar coalitieakkoord aangegeven belang te hechten aan de ontwikkeling van de Maritieme Servicehaven Noordelijk Flevoland. Daartoe heeft het college in haar uitvoeringsprogramma dit onderwerp verder geagendeerd (figuur 1).

## 1.2 Aanleiding

Nu gebleken is dat V.O.F. Flevoport op eigen kracht geen sluitende business case kan presenteren, anders dan via inbreng van overheidsfinanciering, en de opstelling van RVOB en waterschap Zuiderzeeland ten aanzien van de verwerving van de benodigde gronden, achten de gemeenten Urk en Noordoostpolder het gewenst om het project op een andere wijze een vervolg te geven. Daarom vragen deze gemeenten de provincie in hun brief van 14 december 2015 het voortouw te nemen voor het vervolg door via een provinciaal inpassingsplan de realisatie van de haven planologisch mogelijk te maken.

Om het vervolgproces in gang te kunnen zetten verzoeken Gedeputeerde Staten aan Provinciale Staten om middels deze bestuursopdracht het college opdracht te geven te starten met de benodigde voorbereidingen teneinde te komen tot de realisatie van de Maritieme Servicehaven Noordelijk Flevoland.

## Weginfrastructuur en verkeersmanagement

Wat is bereikt in 2019						
6.4	De verbeteringen in de bereikbaarheid van Flevokust, de luchthaven en de maritieme servicehavens zijn gerealiseerd en/of voorbereid	Resultaat/ Inspanning				
Wat gaan we daarvoor doen en wanneer		2015	2016	2017	2018	2019
6.4.4	We investeren in de verbetering van de provinciale infrastructuur ten behoeve van de Maritieme Servicehavens Noordelijk Flevoland (zie ook 7.7.4)				•	•

## Noordelijk Flevoland

Wat is bereikt in 2019						
7.7	De economische structuur van Noordelijk Flevoland is versterkt	Inspanning				
Wat gaan we daarvoor doen en wanneer		2015	2016	2017	2018	2019
7.7.4	We vinden de Maritieme Servicehavens Noordelijk Flevoland van provinciaal belang en zetten ons instrumentarium daarop in	•	•	•		

Figuur 1: Collegeuitvoeringsprogramma m.b.t. MSNF

### 1.3 Doelstelling

In het Omgevingsplan 2006 is Noordelijk Flevoland als speerpunt aangewezen. In de uitwerking van het speerpunt wordt met name ingezet op het versterken van het innovatief potentieel en ondernemerschap en op het versterken en uitbreiden van de vrijetijd economie in de Noordoostpolder en op Urk. Een nieuwe economische impuls is nodig, niet in de laatste plaats voor het behoud van draagvlak voor voorzieningen en als tegenwicht voor de afnemende draagkracht van landbouw en visserij. Door de eigen kracht van het gebied te gebruiken, ontstaat een nieuw perspectief voor de regionale economie. De Maritieme Servicehavens Noordelijk Flevoland past hierbij doordat het, door het initiatief vanuit het gebied, groei van de werkgelegenheid en economische structuurversterking aanjaagt.

### 1.4 Beoogd resultaat

Het tegen marktconforme voorwaarden accommoderen van een groep van ondernemers thans deels gevestigd aan het waterfront op Urk, aan een watergebonden bedrijventerrein aan diep vaarwater met afdoende kaderuimte. De hiervoor beoogde locatie is gelegen aan de Zuidermeerdijk in de gemeente Noordoostpolder.

Hierbij behoren onder andere de volgende sub resultaten:

- een planologisch juridisch kader (inpassingsplan) met daarbij behorende onderbouwing en milieueffectbeoordeling;
- een vergunbaar, realiseerbaar en exploiteerbaar ontwerp van de maritieme servicehavens en bijbehorende infrastructuur;
- een sluitende business case met financieringsarrangement en overeenkomsten.

### 1.5 Status

Sinds het gereed komen van de verkenning is Flevoport er niet in geslaagd de business case onvoorwaardelijk sluitend te krijgen of tenminste het tekort te reduceren en onzekerheden te verkleinen. Onder meer het niet in eigendom kunnen verkrijgen van gronden lag daaraan ten grondslag. Een geheel private ontwikkeling van de MSNF door Flevoport is daarmee niet mogelijk gebleken.

Een doorstart moet worden gebaseerd op een nieuw organisatiemodel, een andere financieringsconstructie en daarmee mogelijk ook een herziening van het ontwerp op basis van een functioneel programma.

#### 1.6 Afbakening

Het project omvat de haven inclusief de golfbreker, landzijdige en waterzijdige ontsluiting, maar exclusief een binnendijks gelegen bedrijventerrein. Voor de bouw en exploitatie van een maritieme servicehaven zijn tevens zaken gewenst of noodzakelijk die NIET tot de scope van dit programma behoren:

- de bouw van opstallen en superstructuur (bijv. kranen op de kademuur) benodigd voor de realisatie en exploitatie van de MSNF;
- het onder resultaatverplichting aanvragen en leveren van vergunningen benodigd voor de bouw en exploitatie van opstallen en superstructuur van de MSNF;
- de planvorming en aanleg van een binnendijks bedrijventerrein.

De MSNF heeft geen logistieke functie maar richt zich volledig op (internationale) maritieme dienstverlening.

#### 1.7 Randvoorwaarden en risico's

Randvoorwaarden:

- Provinciale Staten besluiten dat de Maritieme Servicehaven Noordelijk Flevoland van provinciaal belang is.
- Het initiatief moet binnen de wet- en regelgeving moet passen of passend kan worden gemaakt.
- Voor ontwikkeling van het inpassingsplan en het haventerrein is het voorkomen van ongeoorloofde staatssteun een belangrijke randvoorwaarde. Een ontwikkelende overheid kan binnen haar beleidskader risico nemen bij een ontwikkeling en hier tegenover een opbrengst verlangen. De vaststelling van deze opbrengst dient uit te gaan van marktconformiteit. Daarnaast dient conform de inkoop- en aanbestedingsregels van de provincie te worden gehandeld.
- Gestreefd wordt naar een situatie waarin het project Flevokust (Lelystad) en het initiatief Buitendijkse Haven Urk elkaar versterken en zo mogelijk aanvullen. Daartoe richt de Maritieme Servicehaven zich op (internationale) maritieme dienstverlening in de vorm van pitstop-activiteiten, zoals het (af)bouwen van grote jachten, dienstverlening bij waterbouw- en offshore activiteiten en maritieme innovatie en productontwikkeling. Op- en overslag van goederen past niet in de scope van deze servicehaven.
- Randvoorwaarde voor het vaststellen van het ontwerp-inpassingsplan is dat de gemeente Urk een realistisch plan met sluitende businesscase voor de toekomstige ontwikkeling van de bestaande haven vaststelt.

Risico's:

Tijdens de gehele duur van het project zal een risicoregister worden bijgehouden, waarin ook de beheersmaatregelen worden aangegeven. Op voorhand tekenen de volgende risico's zich af:

- Er is ondanks optimalisatie in het ontwerp en het zoeken naar financieringsarrangementen geen sluitende businesscase mogelijk.
- Partijen die zich niet in de nieuwe haven kunnen vestigen voelen zich benadeeld en menen dat er sprake is van ongeoorloofde staatssteun.
- Het project ligt op en aan de primaire waterkering van de Noordoostpolder, in Natura 2000 gebied en aan de rand van een voormalig eiland. Dit betekent dat er vanuit nationale en internationale regelgeving op onderdelen als onder andere waterveiligheid, natuurbescherming (incl. stikstof) en archeologie getoetst moet worden en goedkeuring/vergunningen (van andere overheden) nodig zijn.
- Medeoverheden (rijk, waterschap, gemeenten) werken onvoldoende constructief mee om de MSNF te realiseren tegen aanvaardbare kosten en binnen een

aanvaardbare termijn.

- Op dit moment zijn er nog onvoldoende zekerheden van o.a. afnemers en financiers om tot uitvoering over te kunnen gaan. Daarom moet er voor het inpassingsplan wordt vastgesteld, zicht zijn op (de voorwaarden voor) contracten met grondeigenaren (waterschap, RVB), financiers en afnemers.
- Aanbestedings- en uitvoeringsrisico's.

## **2. Proces**

### **2.1 Fasering en activiteiten per fase**

Hieronder worden de verschillende fasen op hoofdlijnen beschreven. De fasen zullen niet per definitie achtereenvolgens worden doorlopen. Er zullen ook onderdelen parallel verlopen.

1a) Voorbereiden planologisch juridisch kader en bijbehorende onderbouwing  
Het ruimtelijk besluitvormingsproces wordt opgestart door het PS-besluit gevolgd door een kennisgeving. In de kennisgeving staat het voornemen tot het voorbereiden van een inpassingsplan en het ter inzage leggen van de Notitie reikwijdte en detailniveau (hierna: NRD) en de uitgangspuntennotitie (voor het planologisch kader/inpassingsplan). Bij strijdigheid met het huidige Omgevingsplan Flevoland 2006 (hierna: Omgevingsplan) zal ook het voornemen tot partiële herziening worden aangekondigd. De NRD en de uitgangspuntennotitie zullen ter inzage worden gelegd. De zienswijzen hierop worden betrokken bij het uitvoeren van de betreffende onderzoeken en het opstellen van het inpassingsplan. Tussen de overheden worden afspraken gemaakt over de onderlinge samenwerking.

1b) Optimalisatie ontwerp en opstellen financieel kader  
Ondernemers die nu nog niet bij het consortium zijn aangesloten, krijgen de gelegenheid hun belangstelling kenbaar te maken middels een marktvraag. Getoetst zal worden in hoeverre deze partijen passen bij het profiel van de maritieme servicehaven en bijdragen aan de versterking van de economische structuur en werkgelegenheid in Noordelijk Flevoland. Met beoogde afnemers wordt een intentieovereenkomst opgesteld. Op basis van functionele eisen wordt een ontwerp gemaakt. Gelijktijdig worden de mogelijke financieringsmodellen geconcretiseerd. Dit moet leiden tot een sluitende business case. Onderhandeling met afnemers over de voorwaarden, programma optimalisatie (waaronder ook looptijden en garanties) en het sluitend krijgen van de business case zijn een iteratief proces.

#### **2) Besluitvorming**

In deze fase stellen Provinciale Staten de financiële kaders vast voor de uitvoering (investeringskrediet, risicoreservering en dekking). Daarnaast zit in deze fase de formele procedure vanaf vaststellen van het ontwerp inpassingsplan tot definitief worden van het plan. Provinciale Staten kunnen op deze momenten ook besluiten om niet met het project in deze vorm verder te gaan.

#### **3) Aanbesteding**

Het definitief ontwerp wordt vastgesteld en biedt basis voor de aanbesteding en de aanvragen voor vergunning. Hoe deze fase wordt vormgegeven, is afhankelijk van de te kiezen aanbestedingsvorm.

#### **4) Realisatie**

In deze fase wordt het werk uitgevoerd en opgeleverd.

### **3. Beheersaspecten**

#### **3.1 Organisatie**

##### Provinciale Staten

Provinciale Staten zijn bestuurlijk opdrachtgever. PS zijn kaderstellend, maar zijn ook bevoegd gezag voor het planologisch juridisch kader (inpassingsplan). Provinciale Staten zijn ook bevoegd geld en kredieten beschikbaar te stellen voor proces en uitvoering. Daarnaast zullen Provinciale Staten regulier over de voortgang geïnformeerd worden via de Planning&Control-cyclus en wanneer nodig middels Mededelingen.

##### Gedeputeerde Staten

Gedeputeerde Staten zijn bestuurlijk opdrachtnemer. Dit dossier raakt vooral de portefeuilles economie (gedeputeerde Appelman) en ruimtelijke ordening (gedeputeerde Ladders). Gedeputeerde Appelman is coördinerend gedeputeerde binnen het college.

##### Ambtelijk

De Algemeen Directeur, dhr. Van der Wal, is ambtelijk opdrachtgever. De Programmamanager van de afdeling GE, dhr. Van der Knijff, is ambtelijk opdrachtnemer. De ambtelijk opdrachtnemer is verantwoordelijk voor advisering van het bestuur en uitvoering van de opdracht binnen de in deze bestuursopdracht vastgelegde kaders. Hierover wordt periodiek gerapporteerd, ten minste middels de instrumenten van de P&C-cyclus. Indien er afwijkingen te verwachten zijn, is dit onderwerp van gesprek in de wekelijkse PO's met portefeuillehouders. De programmamanager wordt ondersteund door een projectorganisatie van interne (en waar nodig externe) deskundigen.

##### Extern

Belangrijke partners in het proces zijn de gemeenten Urk, Noordoostpolder en Dronten, het ministerie van Infrastructuur en Milieu en uitvoeringsorganisatie Rijkswaterstaat, Rijksvastgoedbedrijf, waterschap Zuiderzeeland en de potentiële afnemers van het terrein. Wettelijk bestaat de verplichting dat de gemeenteraad op wiens grondgebied het inpassingsplan betrekking heeft, gehoord moet worden. Dat betreft in dit geval minimaal de raad van de gemeente Noordoostpolder, maar mogelijk ook de raad van de gemeente Dronten. Het ligt in de rede ook de raad van de gemeente Urk te horen binnen deze procedure.

#### **3.2 Tijd**

De totale doorlooptijd vanaf bestuursopdracht tot en met realisatie wordt ingeschat op 4 à 5 jaar. De werkelijke doorlooptijd is afhankelijk van de mogelijkheid om processen gelijk te schakelen, medewerking van andere overheden, te kiezen financieringsvorm en aanbestedingsstrategie, onderhandelingen en mogelijke mee- en/of tegenvallers.

### 3.3 Geld

#### Proceskosten

In de Zomernota 2015 hebben Provinciale Staten reeds budget vrijgemaakt voor proceskosten. Hiertoe is in 2015, 2016 en 2017 respectievelijk € 100.000, € 650.000 en € 250.000 procesgeld beschikbaar gesteld vanuit de reserve proceskosten speerpunten Omgevingsplan (OPF). Mocht de provinciale rol voortijdig tot een einde komen dan zullen de niet bestede middelen weer worden afgeraamd ten gunste van de reserve OPF.

#### Realisatiekosten

Gebleken is dat het consortium de benodigde gronden van het Rijksvastgoedbedrijf en waterschap Zuiderzeeland niet in eigendom kan krijgen en ook niet rechtstreeks kan pachten. Het feit dat potentiële commerciële financiers hoge rente in combinatie met een relatief korte looptijd vragen, betekent dat het consortium de financiering niet kan rondkrijgen.

De oplossing kan liggen in een overheidsparticipatie die voorziet in een financiering tegen veel gunstiger voorwaarden (zoals bij Flevokust het geval is). Gelet op de lange looptijd van het project, 20 tot 40 jaar, kan dit een cruciaal voordeel opleveren. Daar staat tegenover dat de betreffende overheid daadwerkelijk het risico gaat lopen van de aanlegkosten en van een langjarige exploitatie. Er zal vooraf een hard contract met de betreffende ondernemers gesloten moeten zijn. Provinciale Staten stellen, bij inzet van provinciale middelen, de financiële kaders vast voor de uitvoering (investeringskrediet, risicoreservering en dekking).

Er zal nog onderzocht worden of een combinatie van publieke en private financiering mogelijk en wenselijk is.

De gemeenten Urk en Noordoostpolder hebben de intentie uitgesproken om Zuiderzeelijngelden in te willen zetten voor (een deel van) de onrendabele top. Daarnaast verkent de gemeente Urk de mogelijkheden om financieel te participeren in het project.

### 3.4 Kwaliteit

Ten behoeve van een transparant proces zal in het documentregistratiesysteem een dossier worden opgebouwd met relevante documenten en (digitale) correspondentie.

Op diverse momenten zal een (externe) juridische toets worden uitgevoerd op rechtmatigheid, staatssteun en houdbaarheid.

### 3.5 Informatie en communicatie

Gezamenlijk met de betrokken partijen wordt na vaststelling van deze bestuursopdracht een communicatiestrategie ontwikkeld. Deze zal per fase worden uitgewerkt in een communicatiekalender.