

Emmeloord, 14 september 2017.

Onderwerp

Besluit integrale gebiedsontwikkeling Werelderfgoed Schokland

Advies raadscommissie

[...]

Aan de raad.

Status: ter besluitvorming

Voorgesteld besluit

1. Kennisnemen van de Nota integrale gebiedsontwikkeling Werelderfgoed Schokland, de businesscase Nieuwe Natuur en de pre-businesscase Werelderfgoedcentrum.
2. Instemmen met de realisatie van de integrale gebiedsontwikkeling Werelderfgoed Schokland.
3. Het college opdracht geven een realisatieovereenkomst Nieuwe Natuur aan te gaan onder de genoemde voorwaarden (betreffende bijdragen partners, risico's, taken, rollen en bevoegdheden).
4. Het college opdracht geven een definitieve businesscase en ZZL-aanvraag voor het Werelderfgoedcentrum uit te werken.
5. Een budget van € 2,3 miljoen ten behoeve van de integrale gebiedsontwikkeling Werelderfgoed Schokland beschikbaar stellen.
6. Een 2^e wijziging van de begroting 2018 vaststellen.

Doelstelling

De toekomst van Werelderfgoed Schokland zeker stellen.

Inleiding

Het behoud van het Werelderfgoed is een grote opgave voor de gemeente en alle gebiedspartners. De huidige autonome ontwikkeling van Werelderfgoed Schokland brengt voor alle betrokken partijen knelpunten met zich mee:

- *Archeologen*: het bodemarchief verdroogt en verteert geleidelijk;
- *Agrariërs*: bodemgebruik wordt steeds lastiger door de (ongelijke) maaiveldaling in combinatie met toenemende vernatting en de beperkingen vanuit de RO;
- *Waterschap*: functiegericht waterbeheer wordt steeds lastiger en duurder door de ongelijke maaiveldaling;
- *Grondeigenaren*: de intrinsieke waarde van de grond vermindert op termijn door de toenemende gebruiksbepalingen (vernatting en bescherming bodemarchief);
- *Gemeente*: aanhoudende discussie over de koers ten aanzien van Schokland, onvrede bij alle partijen;
- *Provincie en Rijk*: bedreiging van de eerste Nederlandse Unesco-Werelderfgoedsite.

Er is gezocht naar een integrale oplossing voor de lange termijn. In bijgevoegde Nota integrale gebiedsontwikkeling leest u hoe dit proces tot nu toe verlopen is en over de uitgangspunten en achtergronden. De integrale gebiedsontwikkeling Werelderfgoed Schokland moet deze integrale oplossing bieden. Daarbij is oog voor de zorgpunten die er leven.

De gebiedspartijen beogen hierin de toekomst van het Werelderfgoed zeker te stellen door:

1. Een gebied van circa 132 ha aan de zuidkant van Schokland opnieuw in te richten, bestaande uit de aanleg van 52 hectare natuur, aangevuld met circa 80 hectare biologische akkers en toeristisch-recreatieve voorzieningen;
2. Het weghalen van onnodige gebruiksbeperkingen voor agrariërs in delen van het Werelderfgoedgebied;
3. De realisatie van een nieuw bezoekerscentrum voor Schokland: het Werelderfgoedcentrum Schokland;
4. Het neerzetten van gebiedspromotie en -programmering voor het Werelderfgoed Schokland;
5. De top van het zuidelijk duingebied op te graven.

De integrale gebiedsontwikkeling van Schokland bevindt zich in een cruciale fase: er ligt een businesscase voor het project Nieuwe Natuur, een pre-businesscase voor het Werelderfgoedcentrum en er is draagvlak in de regio om deze ontwikkeling in gang te zetten. Daarom vragen wij uw raad zich nu uit te spreken over de realisatie van de integrale gebiedsontwikkeling Werelderfgoed Schokland. Het is hierna aan het Rijk om voor de resterende bijdrage te zorgen. Daarna kan het project definitief gestart worden.

Argumenten

- 1.1 *De Nota integrale gebiedsontwikkeling beschrijft de achtergronden van de problematiek en de beoogde integrale oplossing rond het Werelderfgoed Schokland.*
- 2.1 *Het plan voor de integrale gebiedsontwikkeling is tot stand gekomen in nauwe samenspraak met de betrokken stakeholders.*

Het plan dat nu voorligt, is het resultaat van een proces dat al in 2014 begon. Bij het proces zijn de stakeholders in het gebied nauw betrokken. Allereerst de bewoners en ondernemers in het gebied. Daarnaast de gebiedspartners, te weten het Cultuurbedrijf, Flevo-landschap, het Waterschap en de provincie. En tenslotte is het Rijk nauw betrokken bij de ontwikkeling van dit plan. Samen hebben zij naar een oplossing voor de lange termijn gezocht.
- 2.2 *Het plan voor de integrale gebiedsontwikkeling biedt een oplossing voor de knelpunten die zich binnen het Werelderfgoed voordoen.*

In de Nota integrale gebiedsontwikkeling Werelderfgoed Schokland is uitvoerig ingegaan op de problematiek rond het Werelderfgoed. We weten dat er knelpunten zijn en kanttekeningen. In de nota is beschreven op welke wijze we met de beoogde ontwikkeling een oplossing willen bieden voor de knelpunten die zich voordoen.
- 2.3 *Er is commitment bij de gebiedspartners.*

Alle andere gebiedspartners (provincie, Waterschap, Flevo-landschap en Cultuurbedrijf) hebben ten aanzien van de businesscase Nieuwe Natuur en de gevraagde investeringen een positief besluit genomen. Hiermee kan het project in principe van start gaan. Het Rijk is nog in procedure.
- 2.4 *De uitstralingseffecten op de omgeving zijn beheersbaar.*

Er zijn zorgen geuit over de mogelijke uitstralingseffecten van het vernatten van het gebied ten zuiden van Schokland op de omgeving. Het college heeft deze signalen gehoord en opgepakt. Zij heeft het Waterschap hier op aangesproken. Het Waterschap heeft onderzoek gedaan en geconcludeerd dat er zo goed als geen effecten te verwachten zijn, vooral omdat de bodemkundige opbouw heel anders is dan langs de hydrologische zone. Het Waterschap heeft toegezegd dat wanneer zich onverhoopt toch effecten voordoen, zij passende maatregelen zal nemen, van uit haar taak en rol waterbeheerder.

2.5 Een evaluatie van de hydrologische zone is randvoorwaardelijk

In 2004 is gestart met de inrichting van een hydrologische zone aan de oost- en zuidzijde van Schokland. Doel hiervan was het tegengaan van bodemdaling op Schokland om de karakteristieke hoogteligging van het voormalige eiland te bewaren en de archeologische resten van Schokland te beschermen. Daarnaast had de hydrologische zone het doel de natuurwaarden op Schokland te bevorderen.

Sinds een aantal jaar wordt door agrariërs ten westen en noordwesten van Schokland melding gemaakt van natschade op hun percelen. Dit gebied is onderhevig aan bodemdaling als gevolg van zetting en oxidatie van veenbodems. De agrariërs geven aan dat de vernatting van hun percelen niet alleen door bodemdaling en intensievere neerslag wordt veroorzaakt, maar dat volgens hen ook de hydrologische zone bijdraagt aan de hoge waterstanden.

De aanleg van een nieuwe bufferzone ten zuiden van Schokland met nieuwe natuur en verhoging van waterstanden brengt daarom voor de agrariërs zorgen met zich mee.

De gemeente heeft deze zorgen gehoord en een onafhankelijke review laten uitvoeren door Deltares ten aanzien van de hydrologische zone. Deze review geeft aan dat bodemdaling de grootste veroorzaker is van de problemen. Wel zijn er belangrijke aandachtspunten. Deze betreffen de stijghoogten in het pleistocene zand en de waterafvoer vanuit het Schokkerbos en de hydrologische zone. Hierover ontbreken gegevens en die zijn noodzakelijk om te kunnen vaststellen of kwel daardoor wordt veroorzaakt. Deze aandachtspunten moeten worden opgepakt middels een uitgebreide evaluatie van de hydrologische zone en het vernatte Schokkerbos, door het Waterschap in samenwerking met de agrariërs. De gemeente heeft de betrokken partijen er op aangesproken. Deze evaluatie is daarom ook randvoorwaardelijk opgenomen in het raadsvoorstel en dient voorafgaand aan de inrichting van het nieuwe natuurgebied plaats te vinden (vanaf dit najaar). Verdere acties moeten worden opgenomen binnen het project bodemdaling, waar provincie, Waterschap, gemeente, LTO en de agrariërs samen in betrokken zijn. Deze randvoorwaarden zijn aan de betrokken partijen meegedeeld. Het Waterschap heeft als taak om de gewenste functie te faciliteren. En is daarmee ook verantwoordelijk voor maatregelen waterbeheer.

2.6 De integrale gebiedsontwikkeling biedt kansen voor de economische ontwikkeling van de gemeente Noordoostpolder.

Zowel Nieuwe Natuur als het Werelderfgoedcentrum geeft een nieuwe impuls aan recreatie en toerisme, en daarmee ook economische ontwikkeling, in de gemeente.

3.1 De realisatieovereenkomst is de volgende stap in het project Nieuwe Natuur.

De provinciale bijdrage vanuit het Programma Nieuwe Natuur is toegezegd in de vorm van een intentieovereenkomst. Deze overeenkomst loopt tot 31 december 2017. De provincie wil dan met alle indieners van projecten een realisatieovereenkomst hebben gesloten. Dat geldt dus ook voor het project Nieuwe Natuur Schokland. Met het aangaan van een realisatieovereenkomst komt het project dus in een volgende fase naar realisatie.

3.2 Een realisatieovereenkomst legt taken, rollen, verantwoordelijkheden, bevoegdheden en aansprakelijkheid vast.

De realisatieovereenkomst is een overeenkomst tussen provincie, gemeente, Waterschap en Flevo-landschap. In de realisatieovereenkomst worden concrete afspraken vastgelegd over de wijze van uitvoering, risico- en rolverdeling van de diverse partijen. Afspraken met het Rijk worden apart vastgelegd. Het ministerie van OC&W draagt bij in de vorm van een subsidie. Het Rijksvastgoedbedrijf heeft

het verplaatsen van pachters mogelijk gemaakt door middel van het benoemen van Werelderfgoed Schokland tot rijksproject.

3.3 Hiermee geeft u het college vooraf een aantal duidelijke voorwaarden mee voordat zij een realisatieovereenkomst aangaat.

Het aangaan van een realisatieovereenkomst is een bevoegdheid van het college. Met deze opdracht geeft u het college een aantal duidelijke voorwaarden mee.

Het gaat om de volgende voorwaarden:

- Het project Nieuwe Natuur bestaat uit de leden provincie, Rijk, Flevo-landschap, Waterschap en gemeente;
- De businesscase is taakstellend voor het project;
- Een bijdrage van € 1 miljoen van de gemeente moet worden besteed aan de recreatieve inrichting van het gebied;
- Naast de recreatieve bijdrage is het college bereid in natuur te investeren, hoewel het niet haar taak is. Dat komt omdat het beschermen en goed beheren van de omgeving ook het toerisme zal bevorderen en de exploitatie van het gewenste Werelderfgoedcentrum zal ondersteunen. Voorwaarde is dat partijen bijdragen aan de investering voor het Werelderfgoedcentrum (extra kwaliteit, vernieuwende architectuur) en zich inspannen om de exploitatie te verbeteren (goede bedrijfsvoering, samenwerking).
- Het college wil de exploitatiebijdrage die de gemeente draagt (nu beheer van Museum Schokland) op termijn met € 100.000 kunnen verlagen. De gebiedspartners steunen voorstellen voor subsidie ZZL (provincie) en bezoekersstijging (extra inkomsten) door kwaliteitsverhoging (samenwerking Cultuurbedrijf en Flevo-landschap). Dit is de voorwaarde voor een extra bijdrage van € 1,3 miljoen. Een definitieve businesscase omtrent het Werelderfgoedcentrum en een keuze omtrent wel of geen realisatie zal nog aan de gemeenteraad worden voorgelegd;
- Het risico voor de gemeente is beperkt tot haar financiële inbreng;
- Het risico voor de gemeente zit in extra uren ten aanzien van het gebiedsproces, mocht dit langer duren dan de nu beoogde planning. Voor deze projectbegeleiding is al begroot. Dit risico wordt intern opgepakt als het zich dit voordoet;
- Het risico van de grondaankoop is belegd bij provincie en/of Flevo-landschap;
- Het risico van het pachtvrij maken van gronden is volledig belegd bij het Rijk;
- Het risico op uitstralingseffecten is belegd bij het Waterschap;
- Het verkrijgen van de kostendekkende rijksbijdrage is voorwaardelijk gemaakt aan de realisatie van het project.

3.4 Deze voorwaarden zijn bedoeld om het gemeentelijk belang zeker te stellen en de verwachtingen naar de andere gebiedspartijen helder te maken.

Omdat de gemeente siteholder is van het Werelderfgoed, zijn wij gevraagd de regie te voeren tijdens de uitvoering. Dat kan alleen als duidelijk is wat de rol, verantwoordelijkheid, bevoegdheid en aansprakelijkheid is van alle deelnemende partijen.

Het is logischer dat de aankopende partij, en toekomstig beheerder van de gronden, Het Flevo-landschap, de rol van penvoerder op zich neemt. Wij gaan er op dit moment van uit dat de gemeente verantwoordelijk wordt voor het gebiedsproces, wijzigingen in het bestemmingsplan en de communicatie.

4.1 De pre-businesscase moet uitgewerkt worden.

Voor het Werelderfgoedcentrum is een definitieve businesscase noodzakelijk. Hiervoor moeten nog een stichtingsonderzoek, een herberekening en een afweging omtrent locatie plaatsvinden.

4.2 De definitieve businesscase is nodig om de aanvraag in het kader van het programma Zuiderzeelijngelden te kunnen afronden.

De businesscase dient als onderbouwing voor een aanvraag voor ZZL-gelden. Deze subsidie is nodig om de kosten voor de nieuwbouw laag te houden en daarmee de exploitatielasten van het nieuwe bezoekerscentrum te beperken. De ZZL-aanvraag zal aan de raad worden voorgelegd conform de nieuwe procedure voor ZZL-aanvragen.

5.1 De gevraagde bijdrage is € 2,3 miljoen

De totale investering voor Nieuwe Natuur is € 31,5 miljoen. Deze wordt gedekt door de provincie (met € 9,2 miljoen), Het Flevo-landschap (met € 1,5 miljoen) en het Waterschap (met € 250.000). Zij hebben al formeel besloten en dragen allemaal bij aan de realisatie van Nieuwe Natuur. De Rijksoverheid (met € 8,6 miljoen) heeft tot op heden € 2 miljoen toegezegd. Zij moeten echter nog besluiten over een benodigde bijdrage van € 6,6 miljoen. De verkoop en pachtinkomsten leveren ca. € 9,6 miljoen op. De investeringen van provincie, Rijk en Flevo-landschap zijn aan grond gekoppeld, deze fluctueren mee met de grondprijs. Binnen het project ligt tenslotte nog een taakstellende opgave van € 300.000¹.

In de businesscase staat een bijdrage van € 2 miljoen voor de gemeente. Dit bedrag is bestuurlijk afgesproken onder voorbehoud goedkeuring raad. Het college stelt voor de gevraagde bijdrage uit de businesscase en de taakstellende opgave bij te dragen. Hiermee is de businesscase sluitend. De financiële dekking van de benodigde € 2,3 miljoen komt uit het reserve beleidsplan.

5.2 Wij investeren hiermee in de recreatieve inrichting en economische ontwikkeling van het gebied.

Aanleg van natuur is geen kerntaak van de gemeente. Recreatie en het versterken van de lokale economie is wel een speerpunt. Om die reden zijn wij bereid te investeren in de recreatieve inrichting van het plan Nieuwe Natuur. Deze investering bedraagt maximaal € 1 miljoen. Dit is belangrijk voor de gemeente omdat hier in de kansen liggen voor de economische ontwikkeling van het Werelderfgoedgebied en aansluiting op de wens een nieuw bezoekerscentrum te realiseren.

5.3 Een bijdrage van € 1,3 miljoen is gekoppeld aan de realisatie van het Werelderfgoedcentrum.

De gemeente heeft aangeboden om te helpen met natuur mits de provincie helpt bij het versterken van de recreatie en cultuur. Zo versterken we samen het gebied. Om deze reden is er een financiële koppeling gemaakt met het proces voor een Werelderfgoedcentrum. De pre-businesscase Werelderfgoedcentrum geeft aan dat dit te verantwoorden is, omdat de investering naar verwachting terug te verdienen is uit de exploitatie van het Werelderfgoedcentrum.

6.1 Een wijziging van de begroting 2018 is nodig

De raad heeft bij de behandeling van de Perspectiefnota een amendement aangenomen. Besluit amendement: 'Voorstel Nieuwe Natuur in de vorm van een apart voorstel aan de raad voorleggen. Tot dat moment worden de kosten als PM post opgenomen'. Alle structurele en incidentele middelen die in de Perspectiefnota staan worden pas geformaliseerd door de vaststelling van de Programmabegroting 2018-2021, inclusief de Perspectiefnota.

De RTG is op 16 oktober. Wij gaan uit van besluitvorming van de raad op 27 november 2017 plaatsvindt, na de behandeling van de begroting, vandaar de formulering dat een wijziging van de begroting 2018 nodig is.

¹ In de businesscase staat nog een taakstelling van € 400.000. Deze is lager geworden door een extra bijdrage van het Waterschap Zuiderzeeland.

Kanttekeningen

- 2.1 *Er is nog geen duidelijkheid over de rijksbijdrage.*
De Rijksoverheid heeft tot op heden € 2 miljoen toegezegd. Een belangrijke voorwaarde voor de realisatie van de integrale gebiedsontwikkeling is dat er nog een aanvullende rijksbijdrage komt van € 6.708.000 om de businesscase sluitend te krijgen. Hoewel het Rijk al heeft ingestemd met de businesscase, is definitieve besluitvorming hierover tot op heden uitgebleven. Als er geen rijksbijdrage komt, kan het project in zijn huidige vorm niet worden voortgezet.
- 2.2 *Er zijn risico's verbonden aan het project Nieuwe Natuur.*
De risico's van het project Nieuwe Natuur zijn beschreven in de Nota integrale gebiedsontwikkeling Werelderfgoed Schokland. Het belangrijkste risico vormt de grondaankoop en het pachtvrij maken van de gronden. De huidige businesscase gaat uit van een verwacht scenario, waarbij het uitgangspunt de marktwaarde van de gronden is. De financiering vanuit provincie en Rijk is mede gebaseerd op de grondprijzontwikkelingen. Zo is de toezegging van de provincie uit 2014, begin 2017 aangepast. Dit risico wordt verder ondervangen door de businesscase taakstellend te maken voor het project en het (financiële) risico van de grondaankoop te beleggen bij provincie en Flevo-landschap en het pachtvrij maken bij het Rijk.
In een realisatieovereenkomst worden hierover afspraken gemaakt. Ook zal overleg plaatsvinden met de deelnemende partijen wat te doen als het Rijk niet betaald of als de ambitie moet worden bijgesteld. Het niet realiseren van het doel (behoud van de Werelderfgoedstatus) is ook een risico.
Het risico voor de gemeente zit in extra uren ten aanzien van het gebiedsproces, mocht dit langer duren dan de nu beoogde planning. Voor de projectbegeleiding is al begroot. Dit risico wordt intern opgepakt als het zich dit voordoet.
- 2.3 *Er zijn risico's verbonden aan het project Werelderfgoedcentrum Schokland.*
De risico's van het project Werelderfgoedcentrum Schokland zijn eveneens beschreven in de nota. Het belangrijkste risico hier wordt bepaald door de te behalen betalende bezoekersaantallen. Hier moet in de taakstelling van het Cultuurbedrijf, en dus ook Flevo-landschap, specifiek aandacht aan besteed worden.
- 2.4 *De realisatie is nog afhankelijk van instemming van Unesco.*
Unesco moet instemmen met de integrale gebiedsontwikkeling, omdat zij toetst of de maatregelen die wij treffen voldoen aan de eisen die daar vanuit de Werelderfgoedstatus aan worden gesteld. De verwachting is dat de Unesco een positief oordeel zal geven.

Planning/uitvoering

Na besluitvorming zal het college overgaan tot het opstellen van een realisatieovereenkomst Nieuwe Natuur en het uitwerken van de businesscase Werelderfgoedcentrum.

De businesscase en een ZZL-aanvraag voor het Werelderfgoedcentrum zullen ter vaststelling aan de raad worden voorgelegd. Naar verwachting is dit begin volgend jaar.

Bijlagen

1. Nota integrale gebiedsontwikkeling Werelderfgoed Schokland (zaaknummer 229420/documentnummer 506233)
2. Businesscase Nieuwe Natuur Schokland, hoofdrapport (zaaknummer 349481/documentnummer 480445)
3. Businesscase Nieuwe Natuur Schokland, bijlagenrapport (zaaknummer 349481/documentnummer 506685)
4. Pre-businesscase Werelderfgoedcentrum (zaaknummer 467386/documentnummer 467387)

No. 506690-7

5. Kostenopzet Werelderfgoedcentrum (zaaknummer 467386/documentnummer 467388)
6. Rapport Review hydrologische zone (zaaknummer 499340/documentnummer 512460)

Het college van burgemeester en wethouders,
de secretaris, de burgemeester,

Portefeuillehouder : de heer A. van der Werff
Steller : mevrouw M. Marinelli; 06-13343312;
m.marinelli@noordoostpolder.nl

De raad van de gemeente Noordoostpolder,

gelezen het voorstel van burgemeester en wethouders van 14 september 2017, no. 506690-1;

B E S L U I T:

1. Kennis te nemen van de Nota integrale gebiedsontwikkeling Werelderfgoed Schokland, de businesscase Nieuwe Natuur en de pre-businesscase Werelderfgoedcentrum.
2. In te stemmen met de realisatie van de integrale gebiedsontwikkeling Werelderfgoed Schokland.
3. Het college opdracht te geven een realisatieovereenkomst Nieuwe Natuur aan te gaan onder de genoemde voorwaarden (betreffende bijdragen partners, risico's, taken, rollen en bevoegdheden).
4. Het college opdracht te geven een definitieve businesscase en ZZL-aanvraag voor het Werelderfgoedcentrum uit te werken.
5. Een budget van € 2,3 miljoen ten behoeve van de integrale gebiedsontwikkeling Werelderfgoed Schokland beschikbaar te stellen.
6. Een 2^e wijziging van de begroting 2018 vast te stellen.

Aldus besloten in de openbare vergadering van 16 oktober 2017.

De griffier,

de voorzitter,