

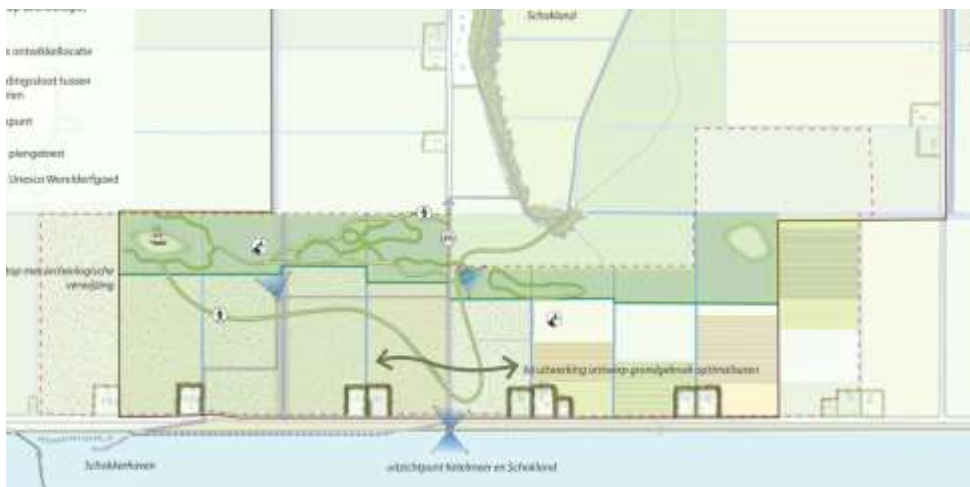
Risicoanalyse, Ontwikkelingsstrategie en actualisatie Businesscase

Inleiding

Voor het project Nieuwe Natuur Schokland is een businesscase opgesteld. Als onderdeel van de planuitwerking voor de realisatieovereenkomst is een risicoanalyse en ontwikkelingsstrategie uitgewerkt. De ontwikkelingsstrategie geeft het kader voor de stapsgewijze uitvoering van het project en de beheersing van de risico's.

De risicoanalyse & ontwikkelingsstrategie is een belangrijke bouwsteen voor de planuitwerking die de basis vormt voor de realisatieovereenkomst tussen provincie Flevoland, gemeente Noordoostpolder en Flevolandschap. Deze bijlage is door de initiatiefnemers opgesteld (gemeente en Flevo-landschap), in samenspraak met de provincie Flevoland en het Waterschap.

Uitwerking businesscase in vier onderdelen



Gebiedsproces 2018	Grondverwerving 2018-2021	Inrichting vanaf 2021	Beheer vanaf 2021
<ul style="list-style-type: none">• ontwerp• monitoring nulsituatie• bestemmingsplan• peilbesluit	<ul style="list-style-type: none">• verwerven en ruilen van percelen en erven• verkopen erven en gronden buiten projectgebied	<ul style="list-style-type: none">• Fase 1: westzijde• Fase 2: oostzijde	<ul style="list-style-type: none">• Archeologie• Natuur• Recreatie• Monitoring

Gebiedsproces: de gemeente Noordoostpolder en Flevo-Landschap willen met een gebiedsproces tot een gedragen ontwerp van het project komen door de betrokken burgers en belanghebbenden in het gebied informeren. Door het Waterschap en initiatiefnemers wordt in overleg met de aangrenzende grondeigenaren een ontwerp uitgewerkt voor de inrichting van het watersysteem. Op basis van het ontwerp worden door gemeente en Waterschap procedures gestart voor wijziging van het bestemmingsplan en peilbesluit.

Hoewel er sprake is van fasering van het project wordt gekozen om de functie voor het gehele gebied in één keer te wijzigen naar natuur. Huidige landbouwfuncties zullen deels tijdelijk in het projectgebied worden toegestaan. Bij de peilopzet en monitoring wordt hier rekening mee gehouden.

Grondverwerving: de gronden en erven worden door het Flevo-landschap verworven van de huidige eigenaren. Door het Flevo-landschap wordt het huidige landbouwkundige gebruik zoveel als mogelijk gehandhaafd tot dat wordt gestart met de inrichting van natuur. Er kunnen lokaal gebruiksbeperkingen aan de orde zijn om oploegen van archeologische resten te voorkomen of de bodem te verschralen. Uitgangspunten voor de grondverwerving zijn:

- vergoeding van de marktwaarde (er is geen sprake van volledige schadeloosstelling)
- indien noodzakelijk vanuit de levensvatbaarheid van bedrijven kan het noodzakelijk zijn om gehele bedrijven te verwerven
- via het Rijksvastgoedbedrijf worden ruilgronden aangeboden
- verworven erven en percelen buiten het projectgebied worden verkocht

Inrichting: het gebied wordt ingericht op basis van een uitgewerkt ontwerp. Er wordt gestart met inrichting aan de westzijde van de Palenweg. Daarna wordt fase 2, de oostzijde van de Palenweg ingericht.

Beheer: na inrichting van de natuur en de peilopzet wordt het projectgebied beheerd door het Flevo-landschap. Met pachtinkomsten en een bijdrage van de provincie wordt het beheer betaald voor de beheerperiode van de eerste 10 jaar. Het waterschap verzorgt de monitoring van het watersysteem en zorgt samen met Flevo-landschap dat natuur en landbouw naast elkaar kunnen functioneren.

Risicoanalyse

In de businesscase is een risicoanalyse opgenomen. In deze risicoanalyse zijn de risico's vooral kwalitatief beoordeeld. Als onderdeel van de te sluiten realisatieovereenkomst is de risicoanalyse nader uitgewerkt en is een kwantitatieve analyse uitgevoerd.

Er is een actuele inschatting gemaakt van mogelijke tegen- en meevallers. Deze tegen- en meevallers zijn gekwantificeerd (zie geheime bijlage). De grootste risico's zijn stijging van de grondprijzen, tegenvallers bij het pachtvrij maken, vertraging van het project en anders dan verwachte uitstraling van de peilopzet naar de omgeving. Deze risico's zijn onderstaand kort toegelicht.

Stijging van grondprijzen: in de businesscase wordt uitgegaan van de verwerving van gronden tegen marktwaarde. Hierbij is rekening gehouden met een beperkte stijging van grondprijzen gelijk aan de algemene inflatie. Het is mogelijk dat de grondprijzen harder stijgen dan de algemene inflatie. In de actualisatie van de risicoanalyse is doorgerekend wat het effect is van hogere prijzen voor verwerving van grond en erven. Eventueel mee te kopen gronden en erven buiten het projectgebied worden weer verkocht. Voor dit deel is ook doorgerekend wat het risico op verlies of winst bij verkoop is.

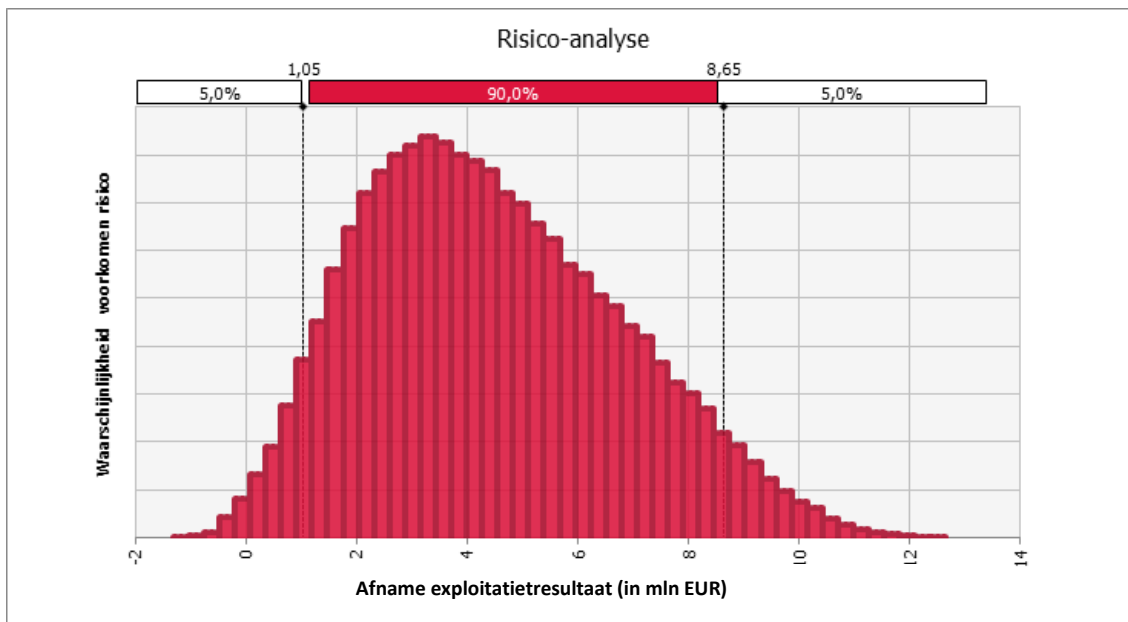
Pachtvrij maken: in de businesscase is geen kostenpost en geen dekking voor het pachtvrij maken van door het Rijksvastgoedbedrijf regulier verpachte gronden opgenomen. Het Rijk heeft Schokland benoemd als Rijksproject. Hierdoor kunnen ruilgronden ter beschikking worden gesteld aan pachters en grondeigenaren in het gebied. In het geval dat onvoldoende passende ruilgronden beschikbaar zijn komen kosten voor afkoop van pachtrechten voor rekening van het project. In de actualisatie van de risicoanalyse is doorgerekend wat het effect is als afkoop van pachtrechten door het project moet worden betaald.

Vertraging van het project: door langere procedures voor bijvoorbeeld het bestemmingsplan en peilbesluit kan vertraging in het project ontstaan. Vertraging kan ook worden veroorzaakt doordat grondeigenaren niet tijdig vrijwillig willen verkopen. Omdat de financiering niet wordt gecorrigeerd voor inflatie is dat een tegenvaller voor het project. Daarnaast zal een langere doorlooptijd extra kosten voor het in stand houden van de projectorganisatie tot gevolg hebben. In de worstcase situatie is gerekend met een vertraging van 5 jaar.

Uitstraling van de peilopzet op direct aangrenzende kavels met agrarische bestemming: in de businesscase wordt het landbouwkundig gebruik op de aangrenzende percelen gehandhaafd. In de huidige fase van planuitwerking is er een passend hydrologisch onderzoek uitgevoerd. Volgens de huidige inzichten blijven de uitstalingseffecten naar de aangrenzende percelen beperkt en kunnen waarschijnlijk verholpen worden met passende mitigerende maatregelen. Nader onderzoek en monitoring bij de uitwerking van het inrichtingsplan kunnen aanleiding geven tot extra maatregelen om uitstraling te beheersen. De kosten voor extra maatregelen zijn een risico voor het project.

Doorrekening met Monte-Carlo simulatie

Deze en andere benoemde risico's zijn gekwantificeerd en in een Monte-Carlo simulatie doorgerekend. In een Monte-Carlo simulatie wordt veelvuldig het totale risicobedrag uitgerekend, telkens uitgaande van een andere beginsituatie binnen de opgegeven bandbreedte. Hiermee is berekend hoe waarschijnlijk het is dat het saldo af zal wijken van de businesscase en hoe hoog deze afwijking kan zijn. Deze methodiek is vergelijkbaar met de berekening van het weerstandsvermogen voor grondexploitaties.



Op basis van de Monte-Carlo simulatie blijkt dat er een beperkte kans is op een positiever exploitatieresultaat dan nu begroot (<1%). Het gemiddelde totaal risico is ca. € 4,5 miljoen en het meest waarschijnlijke € 3,5 miljoen. In de meest extreme situatie kunnen de risico's een verslechtering geven van het resultaat met meer dan € 8 miljoen tot maximaal € 12 miljoen, als er geen meevallers zijn en risico's niet worden beheerst.

Wat betekenen deze risico's voor de exploitatie van het project?

In de huidige sluitende businesscase van het project worden risico's beheerst door onvoorzien te begroten voor kostenstijgingen en onvoorzien voor nadere detaillering van het ontwerp van inrichting van het gebied. Daarnaast zijn in de businesscase individuele beheersmaatregelen opgenomen voor de grootste risico's. Bijvoorbeeld is voor het pachtvrij maken een afspraak gemaakt met het Rijk, waarbij zij ruilgronden ter beschikking stellen.

De kans en omvang op een negatiever projectresultaat geeft aanleiding tot een integrale risicobeheersing om het project binnen de financiële kaders van de businesscase uit te voeren. Het budget is daarbij taakstellend. In de onderstaande tabel zijn de berekende risico's vertaald in areaal natuurgebied dat kan worden aangekocht en ingericht met het resterende budget.

Uitgangspunt	Oppervlakte Natuurgebied (ha)
Businesscase (sluitende exploitatie)	211
tekort 4,5 miljoen	182
tekort 8 miljoen	154
tekort 12 miljoen	123

Voor beheersing van de risico's is navolgend een ontwikkelingsstrategie uitgewerkt.

Ontwikkelingsstrategie

De ontwikkelingsstrategie gaat uit van een gefaseerde uitvoering van het project en moet leiden tot de realisatie van zoveel mogelijk ambitie. Met andere woorden: de balans tussen een zo groot mogelijke bescherming van de archeologie (en behoud van de Werelderfgoedstatus), zoveel mogelijk hectares Nieuwe Natuur en een bijdrage aan de economische ontwikkeling van Schokland (recreatie en toerisme).

Spelregels

De ontwikkelingsstrategie is uitgewerkt op basis van een aantal spelregels. Deze spelregels zijn het toetsingskader voor een uitwerking van fases en projectonderdelen. Met deze spelregels wordt geborgd dat zoveel mogelijk ambitie wordt gerealiseerd met de beschikbare middelen.

1. Balans: Projectexploitatie inclusief beheer moet sluitend blijven

De projectexploitatie zoals opgenomen in de businesscase moet sluitend blijven inclusief het beheer in de eerste 10 jaar. Daarna zal ook sprake zijn van een kostendekkend beheer.

2. Stap-voor-stap realiseren van de ambitie

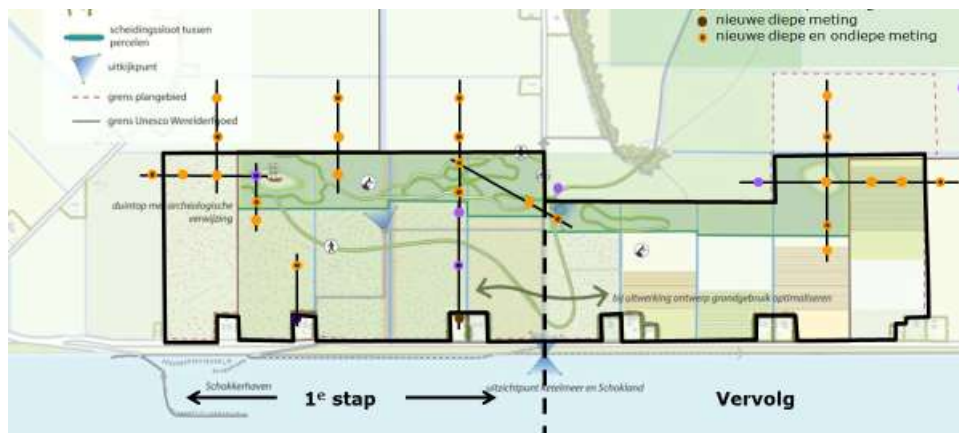
Door de uitvoering van het project te faseren wordt het beheersbaar. Per fase wordt door de initiatiefnemers en provincie een besluit genomen over de verwerving en inrichting van het gebied. Elke fase moet leiden tot een afgerond en functionerend gebied. De ambitie blijft het realiseren van het gehele project.

3. Prioriteit op de topeis: bescherming van de archeologische waarde

De westzijde van het plangebied heeft de prioriteit vanwege de hoogteligging van archeologische resten en de kans op opploegen. Aan de oostzijde liggen de archeologische resten iets dieper onder het oppervlak en is meer tijd beschikbaar voordat de resten worden aangetast.

4. Inrichting van natuur en watersysteem

Realisatie van een beleefbare Nieuwe Natuur met een watersysteem uitstraling naar de omgeving. Het Waterschap zal hiervoor de monitoring uitvoeren en een peilbesluit vaststellen. In de onderstaande figuur is de concept opzet van het monitoringsplan weergegeven.



5. Risicobeheersing

Beheersmaatregelen worden individueel uitgevoerd maar ook integraal als onderdeel van de ontwikkelingsstrategie en gebaseerd op een gefaseerde uitvoering van het project. Voorwaarde voor fasering is dat alle partners toezeggen 100% financiering beschikbaar te stellen, ook indien niet 100% doelrealisatie wordt gehaald.

6. Organisatorische afspraken & risicoverantwoordelijkheid

Gemeente Noordoostpolder en Flevo-landschap zijn initiatiefnemers van het project vanuit de UNESCO Siteholdersgroep Schokland en worden hierbij ondersteund door het Waterschap Zuiderzeeland. Het project Nieuwe Natuur Schokland geeft uitvoering aan doelen uit het Managementplan Werelderfgoed Schokland.

In de Siteholdergroep zijn daarnaast provincie Flevoland, Rijksvastgoedbedrijf, het Ministerie van OC&W en LTO vertegenwoordigd. De afspraken voor het project Nieuwe Natuur worden vastgelegd in de realisatieovereenkomst tussen provincie en initiatiefnemers. De initiatiefnemers en Waterschap leggen onderlinge afspraken vast in een aparte overeenkomst.

De gemeente Noordoostpolder en het Flevo-landschap zijn als initiatiefnemers verantwoordelijk voor de risicobeheersing van het project op basis van de ontwikkelingsstrategie. Als in de prognoses blijkt dat het project niet meer binnen het taakstellend budget past, zullen de initiatiefnemers keuzes maken voor optimalisatie, fasering of versoering van het project. Indien wordt gekozen voor versoering van de ambitie wordt deze ter beoordeling voorgelegd aan de Siteholdersgroep.

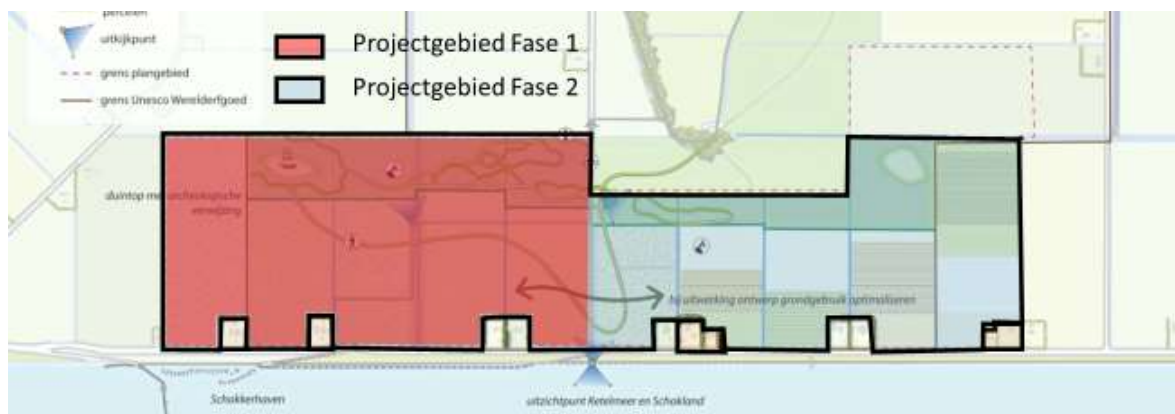
Hoe worden de spelregels toegepast voor het project?

Op basis van de spelregels van de ontwikkelingsstrategie wordt gestart met de westzijde van het plangebied. Het gehele projectgebied ten westen van de Palenweg is fase 1 omdat hiervoor een zelfstandig functionerend watersysteem kan worden aangelegd. Hierbij wordt rekening gehouden met het tijdelijk handhaven van landbouwkundig gebruik aan de oostzijde van de Palenweg.

Het projectgebied wordt geheel bestemd als natuur. In fase 1 worden de natuurtypen aan de westzijde van de Palenweg zo toegedeeld dat de pachtopbrengst toereikend is voor het beheer. Het aandeel weidevogelgrasland blijft gelijk omdat het gekoppeld is aan de vernatting voor de archeologie. De verhouding tussen flora- en faunarijke grasland en natuurvriendelijke biologische akker kan worden geoptimaliseerd. In fase 1 worden ook de voornaamste recreatieve voorzieningen gerealiseerd. In fase 1 wordt circa 108 ha Nieuwe Natuur gerealiseerd. In de tweede fase wordt uitgegaan van realisatie van 107 ha.

Op basis van de risicoanalyse wordt verwacht dat fase 1 ook kan worden gerealiseerd in het worst case scenario als er meer dan € 12 miljoen aan risico's moeten worden opgevangen in de exploitatie. Er zijn dan te weinig middelen beschikbaar om fase 2 uit te voeren.

In een gemiddeld scenario kan in totaal 182 hectare worden gerealiseerd. Dit komt overeen met fase 1 volledig en fase 2 voor 70% van de oorspronkelijke ambitie.



De stapsgewijze aanpak houdt in dat na het fasebesluit voor de eerste fase het gebiedsproces wordt uitgevoerd dat resulteert in een bestemmingsplan en een peilbesluit voor het hele plangebied. Parallel met het gebiedsproces wordt de verwerving gestart. Nadat zekerheid bestaat over het beschikbaar krijgen van de benodigde gronden in de eerste fase wordt het inrichtingsplan afgerond en wordt de inrichting van de nieuwe natuur uitgevoerd. Na uitvoering wordt de peilopzet gemonitord en komt het gebied in beheer bij het Flevo-landschap.

Financieel wordt er in het fasebesluit een taakstellende begroting voor fase 1 opgenomen. Indien bij de uitvoering van fase 1 een overschrijding van het taakstellende budget dreigt zullen initiatiefnemers beoordelen of een optimalisatie kan worden uitgevoerd in fase 1 (verwerving, inrichting of beheer). Indien dit niet haalbaar of onwenselijk is wordt beoordeeld of in fase 2 een optimalisatie mogelijk is waardoor met budget kan worden geschoven van fase 2 naar fase 1. Als beide opties niet haalbaar zijn wordt een voorstel voor versoepeling van de ambitie voorgelegd aan de Siteholdergroep. Hierbij kan bijvoorbeeld een verkleining van de oppervlakte nieuwe natuur in fase 1 of fase 2 worden overwogen.

Op basis van de realisatieovereenkomst kan worden besloten om anticiperende verwervingen uit te voeren in het projectgebied van fase 2. Dit is ter beoordeling van initiatiefnemers en de provincie.

Actualisatie financiële paragraaf Businesscase Nieuwe Natuur Schokland 2017

Op basis van de geactualiseerde risicoanalyse wordt verwacht dat het taakstellend budget in de businesscase van 2016 waarschijnlijk te laag is om de volledige ambitie te realiseren. Concreet betekent dit geen volledige bescherming van de archeologie en een kleiner natuurgebied waardoor de Werelderfgoedstatus voor Schokland onder druk kan komen te staan. Om ervoor zorg te dragen dat zoveel mogelijk van de ambitie wordt behaald vinden de initiatiefnemers (gemeente en Flevo-Landschap) in samenspraak met de provincie en Waterschap het noodzakelijk om de financiële paragraaf van de businesscase met de uitkomsten van de risicoanalyse en de ontwikkelingsstrategie te actualiseren.

Actualisatie businesscase 2017

Bij de actualisatie van de businesscase is het meest waarschijnlijke (modus) berekende risico van € 3,5 miljoen opgenomen in de businesscase en is rekening gehouden met een aanvullend risico van € 1,0 miljoen (optellend tot het gemiddeld risico van € 4,5 mln.). Op basis van de risicoanalyse zijn de waarschijnlijke kosten als gevolg van de fasering van de grondverwerving en inrichting van het gebied opgenomen in de update van Businesscase 2017. Er is onder meer rekening gehouden met een verlenging van de looptijd van de exploitatie met 3 jaar. Ook zijn een aantal daaraan gerelateerde kostenposten verhoogd (bijvoorbeeld langduriger inzet van een projectorganisatie, extra mitigerende maatregelen voor de peilopzet, extra kosten voor beheer, etc.). Voor de grondaankoop wordt uitgegaan van vergoeding van de marktwaarde (er is geen sprake van volledige schadeloosstelling).

In de actualisatie wordt rekening gehouden met een toename van het totaal aan kosten van € 31,5 miljoen naar € 34,3 miljoen (contante waarde). Nominaal is er 26,6 miljoen te dekken door de partners. Om een sluitende exploitatie wordt het onderstaande verdeling voorgesteld:

Projectexploitatie	BC 2016	Actualisatie BC 2017
Totaal uitgaven (contante waarde)	31,5	34,3
Totaal inkomsten project (verkoopen en pacht)	8,5	8,6
Saldo (te dekken contante waarde)	23	25,7
Saldo fasering, rente en inflatie	0	-0,9
Saldo (te dekken nominaal)	23	26,6
Provincie Nieuwe Natuur 2016	8,3	8,3
Provincie Nieuwe Natuur 2017	2	2
Bijdrage Rijksproject ministerie OC&W 2015	2	2
Gemeente bijdrage (excl. risicovoorziening)	2	-
Flevo-Landschap	1,5	1,5
Waterschap	0,1	0,25
Provincie ASF (archeologie)	0,05	0,05
Totaal bijdragen	15,9	14,1
Gemeente/provincie ZZL-bijdrage	-	2,5
Vraag aan het Rijk	6,7	10
Saldo (taakstellende opgave regio)	0,4	0
Risicobudget gedekt door gemeente	-	1

- De gemeente integreert de financiering van het project Nieuwe Natuur met het Werelderfgoedcentrum die beide deel uitmaken van de Integrale Gebiedsontwikkeling Schokland. Hierdoor kan de voor het Werelderfgoedcentrum gereserveerde ZZL-bijdrage van € 2,5 miljoen worden ingezet voor Nieuwe Natuur. De gemeente neemt hiermee ook het resterende taakstelling van € 400.000 uit de businesscase van 2016 voor haar rekening.
- Voor het Werelderfgoedcentrum levert de gemeente ook een structurele exploitatiebijdrage (niet opgenomen in bovenstaand overzicht).
- Van het Rijk wordt gevraagd om de bijdrage van € 6,7 miljoen te verhogen met € 3,3 miljoen omdat alle andere partners hun bijdrage reeds hebben extra opgehoogd als onderdeel van eerdere besluitvorming over de businesscase. De provincie Flevoland heeft haar bijdrage met € 2 miljoen verhoogd en het Waterschap € 0,15 miljoen. Ook de gemeente levert met de combinatie van de ZZL-bijdrage van € 2,5 miljoen en € 1 miljoen voor de risicobuffer een extra bijdrage.

Risicobudget

In de risicostrategie wordt rekening gehouden met het gemiddeld berekende risico (€ 4,5 miljoen) van de risicoanalyse. Van deze risico's is voor een bedrag van € 3,5 mln. de kans groot dat deze zich voordoen. Deze risico's zijn derhalve opgenomen in de businesscase. Het resterend risico (€ 1,0 miljoen) is als projectrisico aangemerkt waarvoor een risicobudget wordt gereserveerd van € 1,0 mln. De gemeente zal hiervoor de dekking beschikbaar stellen. Deze bijdrage is niet gekoppeld aan specifieke kostenposten, maar ervoor zorgen dat zoveel mogelijk ambitie wordt gerealiseerd voor de Integrale Gebiedsontwikkeling Schokland.

Mocht ondanks de extra dekking blijken dat het project niet meer binnen het taakstellend budget past, zullen de initiatiefnemers keuzes maken voor optimalisatie, fasering of versobering van het project. Indien conform de Ontwikkelingsstrategie wordt gekozen voor versobering van de ambitie wordt deze ter beoordeling voorgelegd aan de Siteholdersgroep.