

Heroverweging 1985

Taakgebied en taakuitvoering
van de Rijksdienst voor de IJsselmeerpolders

Deelrapport nr. 79



4465.79/1

INHOUDSOPGAVE

	<u>Blz.</u>
SAMENVATTING	5
Deel A. Beleidsbeschrijving	
1. De onderzoeksoopdracht en het ijkpunt	13
2. De geschiedenis	14
3. De doelstellingen	15
4. Taakstelling en organisatie van de R.IJ.P.	16
5. Personele en financiële middelen	18
6. Overzicht per werkgebied	24
7. De bestuurlijke effectiviteit	26
8. De budgettaire doelmatigheid	28
9. Effecten	30
10. Vergelijking met projecten elders in het O.E.S.O.-gebied	32
Deel B. Beleidsvarianten	
1. Inleiding	33
2. De vier varianten	35

SAMENVATTING

1. ONDERZOEKSOPDRACHT EN IJKPUNT

In de miljoenennota 1985 is door de Ministerraad als onderwerp van heroverweging in de 5e ronde aangewezen "Taakgebied en taakuitvoering van de Rijksdienst van de IJsselmeerpolders". Voor dit onderwerp was de volgende omschrijving vastgesteld.

"De Rijksdienst voor de IJsselmeerpolders voert een groot aantal taken uit in verschillende gebieden in Nederland.

Het heroverwegingsonderzoek heeft in de eerste plaats tot doel een uitputtende inventarisatie tot stand te brengen van de taken en werkwijzen van de R.IJ.P. waaronder begrepen de projectgerichte organisatie en de territoriale spreiding ervan.

In de tweede plaats dient een toetsing te worden uitgevoerd aan eisen van bestuurlijke effectiviteit en budgettaire doelmatigheid.

In de derde plaats dient een aantal beleidsvarianten te worden opgesteld omtrent de ontwikkeling van de R.IJ.P. in de toekomst, mede gezien de aanwezige specifieke know-how en deskundigheid.

Daarbij dient ondermeer een opdeling in bestaande en toekomstige kaders (onder meer beleidssectoren) aan de orde te komen. De beleidsvarianten dienen een limitatief geformuleerde omschrijving te bevatten van het takenpakket van de R.IJ.P. vanaf 01/01/86, voorzien van normeringsvoorstellen en financiële ramingen; ook dienen de beleidsvarianten vergezeld te gaan van tijdschema's".

Overeenkomstig de taakopdracht fungeert het meerjarencijfer voor 1989 als financieel ijkpunt ten opzichte waarvan beleidsvarianten worden ontwikkeld.

In de beleidsomschrijving is bovendien aangegeven de omvang van de benodigde financiële middelen na 1989 voor het verrichten van de nog uit te voeren taken.

Begrotingsuitgaven en -ontvangsten Rijksdienst voor de IJsselmeerpolders t.l.v. de begroting Verkeer en Waterstaat in miljoenen guldens nominaal (basis begroting 1985).

jaar	gerealiseerd			begroting en meerjarencijfers				
	1979	1975	1980	1985	1986	1987	1988	1989
Uitgaven	122,8	208,2	356,7	282,5	277,2	266,3	263,9	263,0
Ontvangsten	55,2	109,6	169,1	144,0	131,9	109,9	96,1	84,8

2. TAKEN

In het rapport is een uitvoerige inventarisatie gemaakt van nog door de R.IJ.P. uit te voeren taken overeenkomstig bestaande afspraken, werkwijzen en procedures. Voor het uitvoeren van deze taken zijn tot en met 1985 den navolgende personele en financiële middelen benodigd.

2.1. Personele middelen

De personele aantallen in onderstaande tabel geven de benodigde capaci-

teit in mensjaren weer om de taken te kunnen vervullen. Uitgangspunt is de begroting 1985. De afname van het aantal benodigde mensjaren is enerzijds een gevolg van het gereedkomen van inrichtingswerkzaamheden e.d. en anderzijds een gevolg van overdracht van taken naar waterleidingbedrijf, staatsbosbeheer en andere instanties.

Benodigde ambtelijk personele capaciteit (in mensjaren) in de periode 1985-1995, indicatief per activiteit (incl. staf)

activiteit	raming op basis begroting					indicatie						
	jaar 1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	
Landinrichting	408	404	392	380	375	340	300	250	190	130	70	
Stedebouw en Openbare Werken	235	232	224	219	215	170	130	90	70	50	30	
Sociaal Economische Ontwikkeling	204	201	194	189	186	160	140	120	100	80	60	
Overig	102	20	20	20	4	4	4	-	-	-	-	
Totaal	949	857	830	808	780	674	574	460	360	260	160	

Uit deze cijfers valt op te merken dat de drie hoofdactiviteiten in de periode 1985-1989 geleidelijk in omvang afnemen. De overige activiteiten nemen sterk in omvang af vanwege de beoogde verzelfstandiging van het Waterleidingbedrijf per 1 januari 1986 en de omvorming van de Stichting Woningbouw Almere in 1989 tot zelfstandige woningcorporatie. Vanaf 1990 nemen bij het in de uitgangspunten beschreven takenpakket ook de hoofdactiviteiten snel in omvang af, dit komt vooral bij de Stedebouw en Openbare Werken tot uitdrukking (aflopen overeenkomsten Almere en Zeevolde per 1-1-1990). De afname bij de Landinrichting verloopt parallel met de ontwikkeling van het areaal, terwijl vanwege de activiteiten t.b.v. overdrachten de omvang van de Sociaal Economische Ontwikkeling relatief hoog blijft. In het bovenstaande is nog geen rekening gehouden met de overdracht van taken aan provincie en waterschap. Gelet op het na mei 1985 genoemde overleg zullen bij de overdracht van taken vermoedelijk ca. 95 personeelsleden in totaal in dienst kunnen treden van provincie en waterschap.

2.2. Financiële middelen

Benodigde uitgaven volgens Begroting 1985 en de daarbij behorende meerjarenramingen t/m 1989 indicatief doorgetrokken tot 1995 (in mln. gld.).

jaar	begroting meerjarenraming					indicatie					
	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995
Uitgaven	282,5	277,2	266,3	263,9	263,0	222,1	185,9	148,8	112,5	76,3	40,0
Ontvangen	144,0	131,9	109,0	96,1	84,8	74,0	63,0	52,0	41,0	30,0	20,0

3. BELEIDSVARIANTEN

In het rapport is een viertal beleidsvarianten uitgewerkt. De financiële context van de heroverweging is beïnvloed door de ombuigingen over de begroting 1986 en de meerjarenramingen tot en met 1990 waartoe voorjaar 1985 in de Ministerraad is besloten. Deze ombuigingen belopen voor het ijkjaar 1989 voor de R.IJ.P. een bedrag van f 45 mln. In het kader van de Heroverweging is besloten het vermelde ijkpunt van f 263 mln. in 1989 ongewijzigd te laten.

Bovenop de in de meerjarencijfers verwerkte ombuigingen van f 45 mln. voor 1989 is echter in een variant nog een verdere uitgavenvermindering van f 40 mln. onderzocht (variant 2).

De vier min of meer onafhankelijke beleidsvarianten kunnen beknopt als volgt worden weergegeven:

Variant 1: Een zo snel mogelijke overdracht van taken van de R.IJ.P. aan bestaande instanties, uitgaande van een omvang van de taken zoals omschreven in de basisvariant (het in de beleidsomschrijving beschreven takenpakket).

Variant 2: Het bezien van een reductie van het takenpakket, waarbij het er niet toe doet of de gereduceerde taak door de R.IJ.P. of door een andere instantie wordt uitgevoerd.

Variant 3: Het bezien van een zodanige temporisering dat in het ijkjaar 1989 een verlaging van 20% of meer mogelijk wordt t.o.v. het ijkpunt, waarbij de omvang van het takenpakket gelijk blijft.

Variant 4: De basisvariant aangevuld met het toekomstige takenpakket vanwege de besluitvorming van het Kabinet van mei 1985 over de Markerwaard, bij uitvoering van rijkswege.

3.1. Variant 1

De belangrijkste uitgangspunten, die in deze variant zijn gehanteerd zijn de volgende:

- Conform de overeenkomsten met Almere en Zeewolde voert de R.IJ.P. - zij het aangepast op het woningbouwprogramma - tot en met 1989 de daarin vastgestelde taken uit. Daarna worden de taken in een periode van 3 jaar afgebouwd en de restant-taak wordt overgedragen aan de beide gemeenten.
- De ontginningsexploitatie (grootlandbouwbedrijf), met het daartoe benodigde onderzoek en advisering, blijft bij de R.IJ.P. tot in het begin van de negentiger jaren. (Indien de ontginningsexploitatie van de R.IJ.P. op een eerder tijdstip zou eindigen, beslist de minister van Financiën vanwege zijn verantwoordelijkheid voor de staatsdomeinen over de wijze van voortzetting van deze exploitatie).
- De reeds voor 1989, maar ook daarna doorlopende, versnelde overdrachten liggen vooral op het terrein van onderzoek, beheer (ook de musea, landmeetkundig werk, het bijzonder domeinbeheer e.d.) en inrichting van het landelijk gebied zowel in de IJsselmeerpolders als de buitengebieden.

Dit betreft dan versnelde overdrachten aan andere departementen alsmede provincie, waterschap en privaatrechtelijke instanties.

Een deel van de werkgroep merkt het volgende op:

"De taken vermeld onder het tweede en derde gedachtenstreepje kunnen ook voor versnelde overdracht in overweging worden genomen. Het Ministerie van Landbouw en Visserij zou (mede) in aanmerking gebracht kunnen worden voor zowel tijdelijk beheerder als inrichtende instantie".

De essentie van het versneld overdragen is dat de bestaande projectorganisatie versneld ontbonden wordt. Dit zal grote weerstanden oproepen en tot problemen leiden in de sociale en managementssfeer. Reeds bij de huidige overdrachten van voltooide gebieden kost het grote moeite de geplande tijdschema's te halen. Deze variant betekent niet alleen een versnelling van deze tijdschema's, maar ook een overdracht van de resterende inrichtingstaak en -capaciteit. Er zullen derhalve onderhandelingen nodig zijn met rechtsopvolgers over de voor de resterende inrichting benodigde budgetten en de over te nemen personele capaciteit. Over de omvang van eventuele uit de taakoverdracht voortvloeiende tegemoetkomingen aan die rechtsopvolgers valt thans weinig te zeggen. Ingeval er sprake zal zijn van overdrachten naar andere departementen zullen fricties op budgettair en personeelsgebied gering kunnen zijn. Maar wanneer het gaat om overdrachten aan lagere overheden en de particuliere sector zullen deze fricties groter zijn. Indien voor deze variant wordt gekozen en uitvoering wordt gegeven aan het Kabinetbesluit tot inpoldering van de Markerwaard impliceert deze variant dat de uitvoering van de Markerwaard door een ander op te richten projectorganisatie dan de R.IJ.P. ter hand moet worden genomen.

3.2. Variant 2

De belangrijkste uitgangspunten voor de invulling van deze variant zijn:

- Conform afspraak met de Ambtelijke Commissie een verdere uitgavenverlaging met f 40 mln.
- Afspraken over de bestemming van de gronden in Zuidelijk Flevoland worden als gegeven aanvaard.
- Binnen deze afspraken wordt de multifunctionele inrichting door de R.IJ.P. beëindigd door het stopzetten van de verdere natuurwetenschappelijke en recreatieve inrichting.

De uitwerking hiervan op het landelijk gebied houdt een sterk verlaagde intensiteit van inrichting in. Bij de natuurgebieden wordt na afronding van de aangevangen werkzaamheden afgezien van verdere inrichting. De bosaanleg wordt wel voortgezet, maar - conform het minimum niveau van de bestaande afspraken - beperkt tot 250 à 300 ha per jaar. Als overgangsmaatregel wordt nog 800 ha multifunctioneel bos ingeplant. De daarna resterende 3.000 ha wordt uitsluitend als produktiebos (zonder recreatief medegebruik) ingeplant. Mogelijkheden voor verdere dag- en verblijfsrecreatieve voorzieningen zijn daardoor vrijwel niet meer aanwezig. De inrichting van het landelijk gebied t.b.v. de landbouwbestemmingen wordt onveranderd voortgezet. Wel wordt afgezien van de bouw door de R.IJ.P. van bedrijfsgebouwen bij de uitgifte van landbouwbedrijven in pacht.

Gegeven de uitgavenvermindering van f 40 mln. in 1989 is een beperkte aanpassing van de bestuursovereenkomst met Almere noodzakelijk. Er is vanuit gegaan dat de vanaf 1989 te plegen zandophogingen, in plaats van door de R.IJ.P., door de gemeente worden uitgevoerd. Overeenkomstig het landelijk gebied wordt de inrichting van de zgn. buitenruimte (omringen- de landelijk gebied) van Almere aangepast. Waar mogelijk wordt het niveau van de dienstverlening (begeleiding bezoekers, openstelling objecten, uitdragen onderzoeksresultaten) teruggebracht, inbegrepen know how in buitenlandse projecten.

Ten slotte wordt in deze reductievariant de begeleiding bij de vestiging Doordat enkele taken niet meer worden uitgevoerd ontvalt de werkgelegen-

ERATUM

De laatste regel van bladzijde 8
"Doordat werkgelegen. -"
dient tussen de regels 6 en 7 op
bladzijde 9 te worden gevoegd.

Rapport Heroverweging RIJP 1985

van personen en bedrijven beperkt. Hoewel de inrichting van de Lauwerszee en het Deltagebied in het totale kader van betrekkelijk marginale betekenis is, is ook daar een reductie van het takenpakket conform het bovenstaande verondersteld.

Feitelijk betekent deze variant een afronding van de ontwikkeling van Zuidelijk Flevoland met een accent op de agrarische produktie. heid voor een deel van het personeel. Aanleg van de Markerwaard kan de personele problemen verminderen en wel naarmate de Markerwaard sneller worden aangelegd.

3.3. Variant 3

De belangrijkste uitgangspunten van deze variant zijn:

- het bezien van bezuinigingen t.o.v. het ijkpunt van ca. 20% door het temporiseren van werkzaamheden;
- afspraken over de bestemming van de gronden en de wijze van inrichting worden als gegeven beschouwd;
- het met handhaven van de multifunctionele inrichting zoveel mogelijk in de tijd opschuiven van de uitvoering van de taken binnen de vigerende afspraken.

Omdat reeds een aanzienlijke temporisering van de werkzaamheden in het stedelijk gebied heeft plaatsgevonden zijn de verdere temporiseringsmogelijkheden daar betrekkelijk gering.

Mogelijkheden voor verdere temporisering zijn voornamelijk in het landelijk gebied aanwezig. Bij deze variant wordt de agrarische uitgifte van thans rond 1.000 ha per jaar geleidelijk naar rond 500 ha per jaar teruggebracht. Ook is de inplant van bossen van thans 300 à 400 ha per jaar tot 200 à 300 ha teruggebracht. Naar rato geldt dit ook voor de natuurwetenschappelijke en recreatieve inrichting en de werkzaamheden in de Lauwerszee en het Deltagebied.

Gezien vanuit een evenwichtige ontwikkeling van het gebied (Flevoland) is dit een variant die t.o.v. de beide vorige varianten anders gericht is. De multifunctionele inrichting van het gebied wordt voortgezet en er treden geen nadelige effecten voor de lagere overheden op doordat de bestuursovereenkomsten worden uitgevoerd.

Mede gelet op de relatief hoge doorloop na 1989 is de problematiek in de personeelssector in de beschouwde periode te overzien.

Aanleg van de Markerwaard kan de relatief geringe personeelsproblemen geheel wegnemen.

3.4. Variant 4

Bij deze variant is uitgegaan van een gebruikelijke aanpak van de Markerwaard, t.w. aanleg en initiële financiering door de rijksoverheid. Voor de fasering van de werkzaamheden zijn de volgende uitgangspunten aangehouden:

- Voor Flevoland en de buitengebieden is de basisvariant aangehouden na verwerking van de voorjaar 1985 doorgevoerde bezuinigingen.
- Uitgaande van een definitieve besluitvorming in de eerste helft van 1986 is 1987 als aanvangsjaar voor de start van de werkzaamheden aan de Markerwaard (aanleg dijken en gemalen) aangehouden.

- Dientengevolge is deze variant in het ijkjaar 1989 voor de uitvoerende afdeling nog weinig van invloed, behoudens het verkennend onderzoek en ontwerp en het landmeetkundig werk.
- In het doorkijkjaar 1995 zijn de werkzaamheden in de Markerwaard in volle gang als gevolg van het droogvallen in 1994. Het betreft activiteiten in de sfeer van ontginning en tijdelijke landbouwkundige exploitatie (de eerste 1.000 ha exploitatie), ontsluitings- en bouwrijpwerkzaamheden en het treffen van voorzieningen voor de eerste kern met een bouwtempo van 500 woningen per jaar.

De bestaande projectorganisatie kan onder het voorbehoud van nadere besluitvorming over de realisering van de Markerwaard zonder grote personele problemen in een afgeslankte vorm t.o.v. de huidige situatie blijven functioneren. Fricties zijn hierbij niet te verwachten.

De realisering van deze variant vraagt, vanwege de gewijzigde bestuurlijke situatie (planologie bij lagere overheden, grondeigendom bij rijk, eventueel private financiering) een goede samenwerking tussen de drie betrokken overheden, al dan niet in de vorm van een bestuursovereenkomst.

3.5. Personele en financiële consequenties t.a.v. R.I.J.P.-begroting

3.5.1. Personeel

Overzicht benodigde ambtelijk personele capaciteit in mensjaren van de Rijksdienst voor de IJsselmeerpolders bij het basistakenpakket en de 4 beschreven varianten.

jaar	basis	basis ¹⁾	variant 1	variant 2	variant 3	variant 4
1985	950	950	950	950	950	950
1989	780	610	390	520	560	640
1995 ²⁾	160	150	0	160	320	410

1) Na aftrek provincie en waterschap en doorgevoerde bezuinigingen.

2) De uitvoering van het basistakenpakket loopt tussen 1995 en 2000 af. Variant 1 loopt af in 1993, variant 2 tussen 1995 en 2000, variant 3 rond 2000 en variant 4 loopt door tot na 2000 op een niveau van 400.

3.5.2. Financiën

a. Uitgaven

T.l.v. de begroting van de Rijksdienst voor de IJsselmeerpolders benodigde uitgaven, inclusief personeel, exclusief frictiekosten en compensatie in miljoenen guldens.*)

*) In de uitgaven is mede begrepen een raming van het benodigde uitvoerend personeel op C.A.O.-basis.

jaar	basis	basis ¹⁾	variant 1	variant 2	variant 3	variant 4
1985	283	283	283	283	283	283
1989	263	215	164	173	195	211
1995 ²⁾	40	60	0	37	74	102

- 1) Na verwerking in voorjaar 1985 gedane bezuinigingen van f 45 mln. voor 1989 e.v. (zonder aftrek wegens instelling provincie Flevoland en effect instelling waterschap).
- 2) De basisvariant en de varianten 2 en 3 lopen tussen 1995 en 2000 af, variant 1 loopt af in 1993, terwijl variant 4 doorloopt tot na 2000.

b. Ontvangsten

jaar	basis ¹⁾	variant 1	variant 2	variant 3	variant 4
1985	144	144	144	144	144
1989	85	34	69	77	85
1995 ²⁾	20	0	37	40	42

- 1) Na bezuinigingen 1985 niet bijgesteld.
- 2) De basisvariant en de varianten 2 en 3 lopen tussen 1995 en 2000 af, variant 1 loopt af in 1993, terwijl variant 4 doorloopt tot na 2000.

DEEL A: BELEIDSBESCHRIJVING

1. DE ONDERZOEKSOPDRACHT EN HET IJKPUNT

In de miljoenennota 1985 is door de Ministerraad als onderwerp van heroverweging in de 5e ronde aangewezen "Taakgebied en taakuitvoering van de Rijksdienst voor de IJsselmeerpolders". Voor dit onderwerp was de volgende omschrijving vastgesteld.

"De Rijksdienst voor de IJsselmeerpolders voert een groot aantal taken uit in verschillende gebieden van Nederland.

Het heroverwegingsonderzoek heeft in de eerste plaats tot doel een uitputtende inventarisatie tot stand te brengen van de taken en werkwijzen van de RIJP waaronder begrepen de projectgerichte organisatie en de territoriale spreiding ervan.

In de tweede plaats dient een toetsing te worden uitgevoerd aan eisen van bestuurlijke effectiviteit en budgettaire doelmatigheid.

In de derde plaats dient een aantal beleidsvarianten te worden opgesteld omtrent de ontwikkeling van de RIJP in de toekomst, mede gezien de aanwezige specifieke know-how en deskundigheid.

Daarbij dient onder meer een opdeling in bestaande en toekomstige kaders (onder meer beleidssectoren) aan de orde te komen. De beleidsvarianten dienen een limitatief geformuleerde omschrijving te bevatten van het takenpakket van de RIJP vanaf 01/01/86, voorzien van normeringsvoorstellen en financiële ramingen; ook dienen de beleidsvarianten vergezeld te gaan van tijdschema's".

Conform de procedure van de heroverweging werd voor dit onderwerp in de 5e ronde een interdepartementale ambtelijke werkgroep ingesteld. In deze werkgroep zijn vertegenwoordigers opgenomen van de departementen van Algemene Zaken, Verkeer en Waterstaat, Binnenlandse Zaken, Financiën, Volkshuisvesting Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, Landbouw en Visserij en Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur (zie bijlage 18).

IJKpunt

Overeenkomstig de taakopdracht fungeert het meerjarencijfer voor 1989 als financieel ijkpunt ten opzichte waarvan beleidsvarianten worden ontwikkeld. De onderstaande tabel geeft een overzicht van de begrotingsuitgaven en -ontvangsten tot en met 1989 van de Rijksdienst voor de IJsselmeerpolders ten laste van de begroting Verkeer en Waterstaat in miljoenen guldens nominaal. In bijlage 6 is deze tabel uitgebreid opgenomen. In de beleidsbeschrijving is bovendien aangegeven de omvang van de benodigde financiële middelen na 1989 voor het verrichten van de nog uit te voeren taken.

Begrotingsuitgaven en -ontvangsten Rijksdienst voor de IJsselmeerpolders t.l.v. de begroting Verkeer en Waterstaat in miljoenen gulden nominaal (basis begroting 1985):

	gerealiseerd			begroting en meerjarencijfers				
	1970	1975	1980	1985	1986	1987	1988	1989
Uitgaven incl. ambtelijk personeel	122.8	208.2	356.7	282.5	277.2	266.3	263.9	263.0
Uitgaven excl. ambtelijk personeel	101.7	161.4	287.3	226.9	223.2	214.5	213.2	214.2
Ontvangsten	55.2	109.6	169.1	144.0	131.9	109.0	96.1	84.8

In deze cijfers zijn geen fondsen voor de eventuele aanleg van de Markerwaard opgenomen.

2. DE GESCHIEDENIS

De Rijksdienst voor de IJsselmeerpolders is een onderdeel van de projectorganisatie ten behoeve van de uitvoering van het Zuiderzeeproject. Het besluit tot het ondernemen van dit project is vastgelegd in de Wet van 14 juni 1918 tot afsluiting en gedeeltelijke droogmaking van de Zuiderzee. De dienst werd als "Directie Wieringermeer" ingesteld op 7 mei 1930. De instellingsbeschikking van de Rijksdienst voor de IJsselmeerpolders dateert van 10 december 1962.

Andere onderdelen van deze projectorganisatie zijn de directie Zuiderzeewerken van Rijkswaterstaat en het openbaar lichaam "Zuidelijke IJsselmeerpolders".

De wet van 1918 markeert de overgang van de aanloopfase 1848 - 1918, waarin ideeën en voorstellen in een jarenlange discussie, die zeventig jaar in beslag nam, werden omgevormd tot een wettelijk vastgelegd plan. In de uitvoeringsfase zijn twee duidelijke fasen te onderscheiden, namelijk:

de periode 1918 - 1958, waarin het accent lag op het realiseren van de structurele waterbouwkundige werken (Afsluitdijk en IJsselmeer) en het winnen van 1.200 km² land (Wieringermeer, Noordoostpolder en Oostelijk Flevoland), overwegend voor agrarisch gebruik.

de periode 1958 - heden, waarin nieuwe functies aan de bestaande werden toegevoegd, te weten:

- de indirecte planologische functie van de IJsselmeerpoldergronden (de Commissie Hofstee, 1959: 50 procent van de landbouwgronden in de polder dient te worden aangewend voor het opheffen van knelpunten op het oude land, nadien is dit percentage hoger komen te liggen),

- de directe planologische functie van deze gronden (nota Ruimtelijke Ordening, 1960: uitstraling van de Randstad in uitwaartse richting; structuurplan Zuidelijke IJsselmeerpolders: voor de zuidelijke polders moet worden gerekend met ruimte voor een half miljoen inwoners, grote behoefte aan ruimte voor recreatie en natuur).

3. DE DOELSTELLINGEN

De doelstellingen van het Zuiderzeeproject zijn in de troonrede van 1913 bij de aankondiging van het wetsontwerp aldus tot uiting gekomen:

1. verbetering van de waterstaatkundige toestand der omliggende provinciën;
2. uitbreiding van het grondgebied;
3. blijvende vermeerdering van arbeidsgelegenheid.

De taakverdeling tussen de drie onderdelen van de projectorganisatie ten behoeve van het Zuiderzeeproject is in hoofdlijnen als volgt:

- de waterbouwkundige werken worden uitgevoerd door Rijkswaterstaat, directie Zuiderzeewerken, onder verantwoordelijkheid van de Minister van Verkeer en Waterstaat;
- de landinrichtingswerken (ontginning en initiële inrichting) worden uitgevoerd door de Rijksdienst voor de IJsselmeerpolders, onder verantwoordelijkheid van de Minister van Verkeer en Waterstaat;
- de sociaal-economische ontwikkeling en het tijdelijke domeinbeheer tijdens de initiële ontwikkelingsfase worden uitgevoerd door de Rijksdienst voor de IJsselmeerpolders, onder verantwoordelijkheid van de Ministers van Verkeer en Waterstaat en van Financiën;
- het openbaar bestuur in de preprovinciale en peregemeentelijke ontwikkelingsfase wordt uitgeoefend door respectievelijk de Minister van Binnenlandse Zaken en de Landdrost van de Zuidelijke IJsselmeerpolders.

De bestuurlijke verantwoordelijkheid voor een juiste uitvoering van de Wet van 1918 ligt op rijksniveau bij de Ministers van Verkeer en Waterstaat en van Financiën, op het preprovinciale niveau bij de Minister van Binnenlandse Zaken en op het peregemeentelijke niveau bij de Landdrost van de Zuidelijke IJsselmeerpolders.

Gelet op de grote betekenis die de uitbreiding van het grondgebied heeft voor het beleid van de Ministers van Landbouw en Visserij en van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, is gedurende de uitvoering van het Zuiderzeeproject de bestuurlijke praktijk gegroeid dat het beleid met betrekking tot de initiële inrichting, de sociaal-economische ontwikkeling en het uitgiftebeleid in het kader van het tijdelijk domeinbeheer voor de landelijke gebieden geschiedt in nauw overleg met eerstgenoemde, in het bijzonder door middel van overleg in de Coördinatie Commissie Agrarische Domeinen, en voor de stedelijke gebieden in nauw overleg met de laatstgenoemde minister. Met het Ministerie van Landbouw en Visserij bestaan werkrelaties op het terrein van bosaanleg en landschapsbouw.

Gedurende de uitvoering van het Zuiderzeeproject hebben ook andere onderdelen van het overgangsgebied tussen land en zee van het Nederlandse territorium de aandacht van het Rijk gevergd.

Daarin zijn drie deelgebieden te onderscheiden.

Van noord naar zuid zijn dit:

- . het Waddengebied (de Lauwerszee en de Dollard daaronder begrepen);
- . de kust van Holland;
- . de Delta.

Op verzoek van de Rijkswaterstaat en/of de Directie der Domeinen is de Rijksdienst voor de IJsselmeerpolders bij deze drie overgangsgebieden tussen land en zee werkzaam:

- . Voor het Waddengebied komt deze betrokkenheid tot uitdrukking in het aan de Rijksdienst voor de IJsselmeerpolders opdragen van aan de IJsselmeerpolders analoge taken voor de Lauwerszee, met dien verstande dat de Lauwerszee vlak na zijn afsluiting reeds provinciaal en gemeentelijk werd ingedeeld.
Voor overige taken van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat in het Waddengebied wordt de dienst door de Rijkswaterstaat naar behoefte ingeschakeld.
- . Voor de kust van Holland is de betrokkenheid van de dienst marginaal. Deze betreft deelname aan enkele studiegroepen op verzoek van Rijkswaterstaat.
- . Voor de Delta bestaan voor de onderscheiden deelgebieden van de Zeeuwse wateren diverse typen van betrokkenheid, in het bijzonder voor de Grevelingen, het Markiezaat en Zoommeer en de Krammer/Volkerak.

Waar landaanwinning mede als doelstelling van de uit te voeren werken geldt (Zuiderzee, Lauwerszee) oefent de Rijksdienst voor de IJsselmeerpolders taken uit onder de verantwoordelijkheid van de Ministers van Verkeer en Waterstaat en van Financiën. In de Zeeuwse wateren voert de Rijksdienst voor de IJsselmeerpolders in opdracht van derden en onder bestuurlijke verantwoordelijkheid van anderen dan de Minister van Verkeer en Waterstaat werkzaamheden uit.

In de laatste decennia is de ontwikkelingshulp en -samenwerking een belangrijke overheidsdoelstelling geworden. De Rijksdienst voor de IJsselmeerpolders wordt zowel door departementen als door particuliere bureaus, die activiteiten in het buitenland ontplooiën, ingeschakeld voor het geven van adviezen, het ontwikkelen van plannen en het begeleiden bij uitvoering, vooral op het gebied van inpolderen en in cultuur brengen van gronden.

4. TAAKSTELLING EN ORGANISATIE VAN DE R.I.J.P.

Bij besluit van de Minister van Verkeer en Waterstaat van 10 december 1962 is ingesteld de Rijksdienst voor de IJsselmeerpolders, als voortzetting van de Directie van de Wieringermeer.

De taak van de Rijksdienst omvat:

- a. het tezamen met de Dienst der Zuiderzeewerken opmaken van alle plannen betrekking hebbende op de inpolderingen in het IJsselmeer;

- b. het geschikt maken van de gronden van de in het IJsselmeer ingepolderde gebieden voor natuurwetenschappelijk, agrarisch, stedelijk en recreatief gebruik en de voorbereiding daartoe;
- c. het voorbereiden en ten uitvoer brengen van alle werken van stede-
bouwkundige aard, met de bebouwingen en andere voorzieningen welke
voor de opbouw en de ontwikkeling van de ingepolderde gebieden nodig
zijn, met uitzondering van die gebouwen, welke naar hun aard door
andere overheidsinstellingen dan wel door particulieren of particu-
liere instellingen worden gesticht;
- d. de sociaal-economische opbouw van de ingepolderde gebieden en de
voorbereiding daarvan, waaronder mede te verstaan de vestiging van
personen, bedrijven en instellingen;
- e. de exploitatie van de aangewezen bedrijven in eigen beheer gedurende
de tijd dat de Dienst het domeinbeheer voert in de desbetreffende
polder;
- f. het voeren van het overige domeinbeheer over de Staatseigendommen in
de ingepolderde gebieden gedurende de tijd dat dit door de Minister
van Financiën aan de Dienst is opgedragen en met inachtneming van
diens aanwijzingen en voorschriften, mede omvattende het opstellen
van de uitgifteplannen en van de voorwaarden waaronder de uitgifte
van de Staatseigendommen geschiedt, de uitgiften en de aanwijzing van
de bedrijven, welke in eigen beheer worden geëxploiteerd;
- g. andere werkzaamheden, waarmede dienst is of zal worden belast.

De hoofdtaken zijn ondergebracht in drie directies, t.w.:

- de Directie Landinrichting
- de Directie Stedebouw en Openbare Werken
- de Directie Sociaal Economische Ontwikkeling.

Samen met het stafapparaat heeft de R.I.J.P. een hoofdstructuur als weer-
gegeven in bijlage 1.

De Directie Landinrichting bestaat uit:

De Wetenschappelijke Afdeling met als taken bodemkundig, biologisch
microbiologisch, plantenteeltkundig, landinrichtings-, waterhuishoudkun-
dig, milieukundig en scheepsarcheologisch onderzoek, landclassificatie
en bodemverbetering. Dit ten dienste van de inrichting en het beheer.

De Cultuurtechnische Afdeling heeft tot taak de drooggevallen gronden
cultuurrijp te maken en landbouwkundig te exploiteren tot deze aan der-
den worden uitgegeven of een definitieve bestemming krijgen.

De afdeling Beplantingen ontwerpt in samenwerking met het Ministerie van
Landbouw beplantingsplannen en voert de werkzaamheden uit t.b.v. de aan-
leg van produktie- en recreatiebossen, wegbeplanting en groenvoorzienin-
gen in woonkernen.

De afdeling Recreatie is belast met de voorbereiding van recreatieobjec-
ten.

De afdeling Lauwerszee en de afdeling Delta zijn belast met de planvor-
ming, het in cultuur brengen en inrichten van drooggevallen gebied in de
Lauwerszee en de Grevelingenbekken.

De Directie Stedebouw en Openbare Werken bestaat uit:

De afdeling Stadsontwikkeling met als taak het ontwerpen, structureren
en uitwerken van stedebouwkundige plannen.

De afdeling Civieltechnische Werken heeft tot taak de nodige terreinen

bouwrijp te maken, alsmede het ontwerpen en doen uitvoeren van civiel-technische werken.

De afdeling Bouwkundige Werken ontwerpt de van rijkswege te stichten gebouwen en ziet toe op de uitvoering.

De Directie Sociaal-Economische Ontwikkeling bestaat uit:

De afdeling Sociografisch en Economisch Onderzoek, die onderzoek verricht naar omvang en functie van woonkernen, alsmede de behoefte aan diverse voorzieningen in sociaal-economisch opzicht.

De afdeling Agrarische Vestigingen behartigt de uitgifte van gronden, het beheer van een aantal landbouwbedrijven en het toezicht op jacht en visserij.

De afdeling Stedelijke en Recreatieve Vestigingen behartigt taken op het gebied van de industrievestiging, de vestiging van middenstands-, recreatie- en overige bedrijven, particuliere woningbouw, alsmede de vestiging van personen.

De afdeling Domeinen voert het technisch en administratief beheer over de uitgegeven landbouw- en bedrijfsterreinen en woningen.

De afdeling Landmeetkundig Werk zorgt voor kadastrale en andere metingen, alsmede het in kaart brengen van de metingen.

5. PERSONELE EN FINANCIËLE MIDDELEN

5.1. Uitgangspunten

De bestuurlijke veranderingen hebben gevolgen op de omvang van het takenpakket van de R.IJ.P. In 1980 is de gemeente Lelystad ingesteld en in 1984 is met de gemeentewording van Almere en Zeewolde geheel Flevoland gemeentelijk ingedeeld.

Met nadruk wordt erop gewezen dat berekeningen en plannings t.b.v. de beleidsbeschrijving werden uitgevoerd voordat de besluitvorming rond Markerwaard en provincie had plaatsgevonden. Deze beide zaken zijn om die reden in deel A buiten beschouwing gelaten.

Provincie

Ingevolge de besluitvorming door het Kabinet en het Parlement wordt op 1 januari 1986 de provincie Flevoland ingesteld. Deze provincie omvat de Noordoostpolder, de polders Oostelijk en Zuidelijk Flevoland en het Markerwaardgebied.

Uit inventarisatie is gebleken dat de R.IJ.P. meer dan 100 mensjaren besteedt aan pre-provinciale taken.

Op dit moment, najaar 1985, wordt overleg gevoerd over de overgang naar de provincie van rond 70 R.IJ.P.-personeelsleden. Over een aantal pre-provinciale taken die nu nog door de R.IJ.P. worden uitgevoerd, zal nader overleg moeten plaatsvinden.

Waterschap

Tot nog toe worden de waterschapstaken in het gebied van Flevoland uitgevoerd door het Rijk. Voor de R.IJ.P. betekent dit in het bijzonder het kwaliteitsbeheer.

Het ligt in het voornemen van het Rijk om deze taken zo snel mogelijk over te dragen aan een door de provincie, i.c. het Voorbereidingslichaam, op te richten waterschap.

Omdat ook aan het waterschap de autonome bevoegdheid gegeven wordt zijn eigen huishouding in te richten, valt op dit moment niet aan te geven hoeveel personeel van de R.IJ.P. naar dit nieuwe publiekrechtelijke orgaan zal overgaan.
Op dit moment besteedt de R.IJ.P. ca. 25 mensjaren aan deze werkzaamheden.

Waterleidingbedrijf

Op dit moment worden voorbereidingen getroffen voor de verzelfstandiging van het Waterleidingbedrijf van de R.IJ.P., dat tot nu toe de drinkwatervoorziening voor geheel Flevoland verzorgt. Gedacht wordt aan een overdracht van taken aan een door de lokale overheden op te richten N.V. De N.V. kan op zijn vroegst begin 1986 worden opgericht. Het bij de R.IJ.P. werkzame personeel (ca. 80) gaat dan over naar het waterleidingbedrijf.

Taken na 1995

Voor de 3 directies kunnen de volgende indicaties van het takenpakket gegeven worden.

Landinrichting

De werkzaamheden eindigen rond 1995 met de uitgiften, de landbouwkundige exploitatie, de landschappelijke inrichting en het werk in zuidwest-Delta. Na 1995 rest er dan nog - in afwachting van afrondende overdrachten aan rechtsopvolgers - een geringe beheerstaak.

Stedebouw en Openbare Werken

Behoudens verlenging van de ontwikkelingstaak t.a.v. Zeewolde en een voortzetting van het infrastructuurprogramma in Almere zullen alle werkzaamheden tussen '91 en '94 aflopen.

Sociaal-Economische Ontwikkeling

In 1995 resteren nog werkzaamheden op het gebied van de afwikkeling van het domeinbeheer en overdrachtszaken.

5.2. Personele middelen

De personele aantallen geven de benodigde capaciteit weer om de taken te kunnen vervullen.
Uitgangspunt is de begroting 1985. In de raming is inbegrepen het personeel belast met de aan provincie en waterschap over te dragen taken. Verder zijn de personeelsafnames een gevolg van: verzelfstandiging Waterleidingbedrijf in 1986, resterende overgang naar Almere, 2% operatie, verzelfstandiging SWA (Almere), overdracht aan Staatsbosbeheer (S.B.B.), overdrachten van Vliegveld Lelystad en Museum Schokland, een verminde-

ring van taken van 2 x 26 in de jaren 1988 en 1989. In de onderstaande tabel is het benodigde personeel weergegeven. Uitsplitsing naar geografische werkterreinen is gegeven in de bijlagen 4 en 5.

Benodigd ambtelijk personeel in mensjaren in de periode 1985-1995, per activiteit (incl. staf)

activiteit	Raming op basis begroting					Indicatie					
	85	86	87	88	89	90	91	92	93	94	95
Landinrichting	408	404	392	380	375	340	300	250	190	130	70
Stedebouw en Openbare Werken	235	232	224	219	215	170	130	90	70	50	30
Sociaal Economische Ontwikkeling	204	201	194	189	186	160	140	120	100	80	60
Overig *	<u>102</u>	<u>20</u>	<u>20</u>	<u>20</u>	<u>4</u>	<u>4</u>	<u>4</u>	-	-	-	-
Totaal	949	857	830	808	780	674	574	460	360	260	160

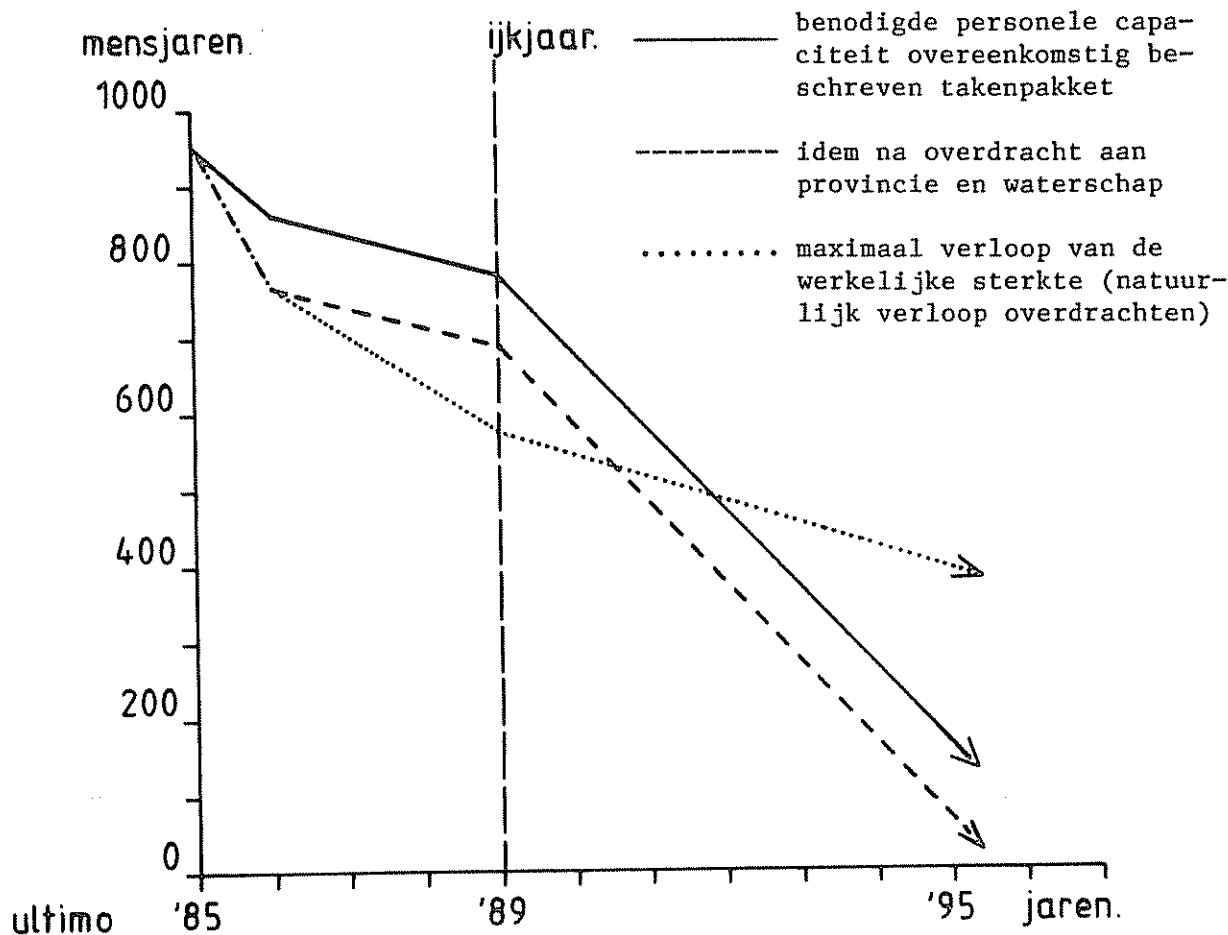
* = Waterleidingbedrijf, SWA/Z

Uit deze cijfers valt op te maken dat de drie hoofdactiviteiten in de periode 1985-1989 geleidelijk in omvang afnemen. De overige activiteiten nemen sterk in omvang af vanwege de beoogde verzelfstandiging van het Waterleidingbedrijf per 1 januari 1986 en de omvorming van de Stichting Woningbouw Almere in 1989 tot zelfstandige woningcorporatie. Vanaf 1990 nemen bij het in de uitgangspunten beschreven takenpakket ook de hoofdactiviteiten snel in omvang af, dit komt vooral bij de Stedebouw en Openbare Werken tot uitdrukking (aflopen overeenkomsten Almere en Zeewolde per 1-1-1990).

De afname bij de landinrichting verloopt parallel met de ontwikkeling van het areaal, terwijl vanwege de activiteiten t.b.v. overdrachten de omvang van de Sociaal Economische Ontwikkeling relatief hoog blijft. In het bovenstaande is nog geen rekening gehouden met de overdracht van taken aan provincie en waterschap. Gelet op het overleg zullen bij de overdracht van taken vermoedelijk ca. 95 personeelsleden kunnen overgaan naar provincie en waterschap.

In de onderstaande grafiek is de ontwikkeling van het benodigde personeel in mensjaren weergegeven. Tevens is hierbij het effect van de overdracht van taken aan waterschap en provincie weergegeven. De stippellijn geeft het maximale verloop aan van de werkelijke sterkte uitgedrukt in mensjaren.

Grafiek 1. Overzicht verloop benodigde capaciteit en werkelijke sterkte (basis 38-urige werkweek)



Bij deze grafiek is het volgende verondersteld:

- Uitgangspunt is de benodigde personele capaciteit in mensjaren. I.v.m. deeltijdarbeid ligt het aantal personeelsleden ca. 10% boven het aantal mensjaren.
- Alle overdrachten overeenkomstig planning, waarvoor bij Provincie plus waterschap tezamen van 95 plaatsen is uitgegaan.
- Aangenomen dat pensioen ingaat via VUT op 60-jarige leeftijd. Op grond van onderzoek leeftijdsopbouw is de VUT-korting gesteld op 18 pers. per jaar t/m 1989 en 12 pers. per jaar daarna.
- Overig verloop (vertrek plus overlijden) is gesteld op 3% per jaar.
- De curve geeft aan de maximaal mogelijke terugloop van het personeel waarmee op 31-12-1985 een langlopend dienstverband bestaat, aangevuld met de noodzakelijk externe herbezetting van vacatures op basis van kortlopend dienstverband. Op dit moment bedraagt dit aantal 5. Tot 1989 betreft het ± 15 externe herbezettingen per jaar, erna ± 10 per jaar.

De bijlagen 4 en 5 geven een gedetailleerd overzicht van de benodigde personele capaciteit per activiteit en per werkgebied van de jaren 1985 en 1989.

5.3. Financiële middelen

Onderstaand is een overzicht gegeven van uitgaven en inkomsten op basis van de beschreven taken in de aangegeven periode.

Benodigde uitgaven volgens Begroting 1985 en de daarbij behorende meerjarenramingen t/m 1989 indicatief doorgetrokken tot 1995 (in mln. gld.).

Activiteit	Begroting					Indicatie					
	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995
landinrichting	60,7	60,4	59,4	58,4	57,4	50,0	42,0	34,0	26,0	18,0	10,0
stedebouw en openbare werken	134,5	138,6	132,0	132,3	134,7	115,0	95,0	75,0	55,0	35,0	15,0
sociaal-economische ontwikkeling	6,8	6,7	6,2	5,8	5,8	5,0	4,5	4,0	3,5	3,0	2,0
overige artikelen	24,9	17,5	16,9	16,7	16,3	10,0	8,5	7,0	5,5	4,0	3,0
sub-totaal	226,9	223,2	214,5	213,2	214,2	180,0	150,0	120,0	90,0	60,0	30,0
personeel	55,6	54,0	51,8	50,7	48,8	42,1	35,9	28,8	22,5	16,3	10,0
totaal	282,5	277,2	266,3	263,9	263,0	222,1	185,9	148,8	112,5	76,3	40,0

Verwachte ontvangsten volgens Begroting 1985 en de daarbij behorende meerjarenramingen t/m 1989, indicatief doorgetrokken tot 1995 (in mln. gld.)

Activiteit	Begroting					Indicatie					
	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995
landinrichting	61,0	56,4	52,0	49,0	43,0	36,0	30,0	23,0	17,0	10,0	4,0
sociaal-economische ontwikkeling	67,9	70,4	51,5	41,6	36,3	33,0	29,0	26,0	22,0	19,0	15,0
overige artikelen	15,1	5,5	5,5	5,5	5,5	5,0	4,0	3,0	2,0	1,0	1,0
totaal	144,0	131,9	109,0	96,1	84,8	74,0	63,0	52,0	41,0	30,0	20,0

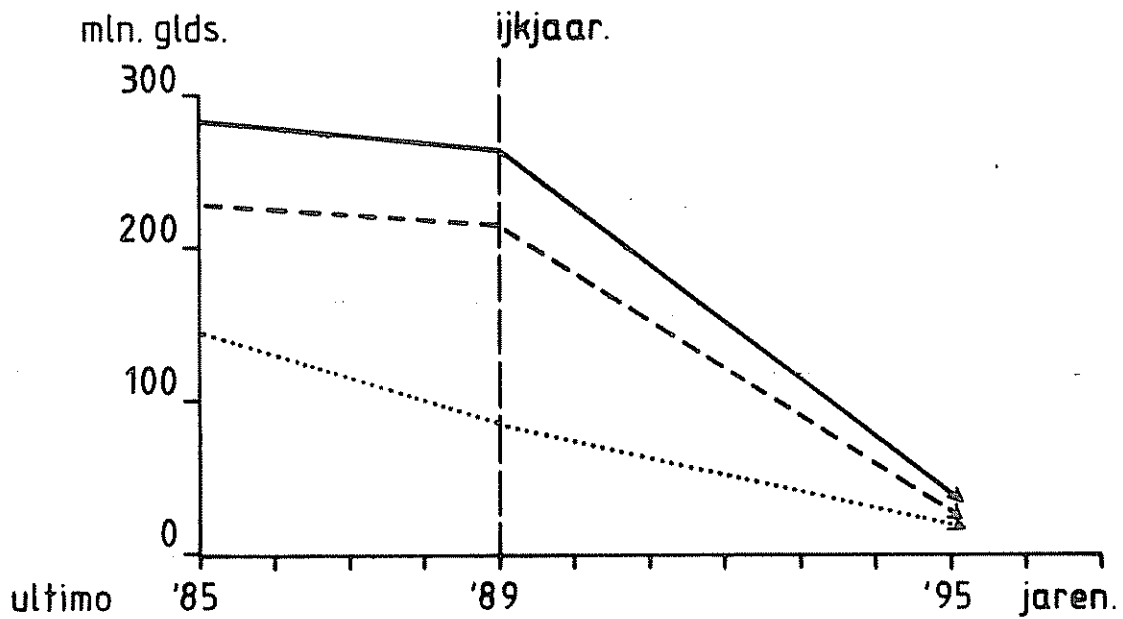
De uitgaven 1985 zijn conform het werkplan naar de situatie per 1 november 1984, excl. ambtelijke personeelskosten en excl. provincie en waterschap.

De uitgaven en ontvangsten 1985 en 1989 zijn conform de begroting 1985 resp. de vigerende meerjarencijfers 1989, exclusief effect instelling provincie en waterschap.

Voor 1985 en 1986 is in de ontvangsten een bedrag van 6 mln. begrepen wegens verkopen van gronden in Zuidelijk Flevoland wegens uitvoering van de motie Faber.

Grafiek 2. Verloop van geraamde uitgaven en ontvangsten R.IJ.P. mede op basis begroting 1985 meerjarencijfers, in mln. glds.

— = uitgaven incl. personeel
- - - = uitgaven excl. personeel
... = ontvangsten



In de bijlagen 7 en 8 is een overzicht gegeven van uitgaven en inkomsten per activiteit en per werkgebied voor het begrotingsjaar 1985 en het ijkjaar 1989.

6. OVERZICHT PER WERKGEBIED

De primaire taak van de Rijksdienst voor de IJsselmeerpolders ligt in het IJsselmeergebied. Daarnaast is de R.IJ.P. in opdracht van de Directie der Domeinen dan wel Rijkswaterstaat ook elders werkzaam.

In bijlage 9 is een gedetailleerd overzicht van het werk van de R.IJ.P. per werkgebied gegeven. Onderstaand wordt hiervan een samenvatting gegeven.

6.1. Flevoland

In Oostelijk Flevoland, inmiddels geheel gemeentelijk ingedeeld, beperkt de taak van de R.IJ.P. zich tot het voltooiën van het in 1980 met de Gemeente Lelystad overeengekomen afwerkprogramma, tot het beheer van een aantal bijzondere objecten, waarvan de overdracht nog niet is voltooid en tot de tijdelijke landbouwkundige exploitatie van een gebied, dat in de toekomst mogelijk verstedelijkt zal worden.

Ook Zuidelijk Flevoland is sedert 1 januari 1984 volledig gemeentelijk ingedeeld. De activiteiten van de R.IJ.P. beslaan nog alle functies.

Ter waarborg van de verstedelijkingstaak van de gemeente Almere is in 1983 tussen het Rijk en het openbaar lichaam "Zuidelijke IJsselmeerpolders" een bestuursovereenkomst gesloten. Op basis van deze overeenkomst voert de R.IJ.P. een afwerkprogramma uit dat de realisering van ruim 9.000 woningen inhoudt. Daarnaast de aanleg van de hoofdinfrastructuur volgens een vastgesteld programma. Uitgaande van een als richtsnoer voor de planning oplopend programma tot 3.300 woningen per jaar loopt deze bestuursovereenkomst tot 1990.

Ingevolge de bestuursovereenkomst verricht de R.IJ.P. op een aantal niet direct met de woningbouw samenhangende activiteiten diensten. Deze liggen o.m. op het vlak van onderzoek, werkgelegenheidsbevordering, landmeetkundig werk en automatisering.

Ook ten behoeve van de gemeente Zeewolde is in 1983 een bestuursovereenkomst gesloten. Ingevolge deze bestuursovereenkomst draagt de R.IJ.P., onder verantwoordelijkheid van de gemeente, zorg voor de bouw van woningen en bijbehorende voorzieningen t.b.v. 8.000 inwoners. Uitgaande van een woningbouwprogramma voor 350 woningen per jaar, loopt deze overeenkomst tot ten minste 1990.

Voor het landelijk gebied van Zuidelijk Flevoland, dat gelegen is in de gemeenten Almere, Zeewolde en Lelystad, wordt op het ogenblik de tijdelijke landbouwexploitatie uitgeoefend, in afwachting van een nadere bestemming.

Daarnaast heeft de R.IJ.P. een omvangrijk programma voor bosaanleg en worden er terreinen geschikt gemaakt voor recreatie- en natuurgebied. De werkzaamheden zullen in het midden van de negentiger jaren voltooid zijn. De R.IJ.P. voert het bijzonder domeinbeheer voor geheel Zuidelijk Flevoland.

6.2. IJsselmeer en randmeren

Het IJsselmeer is, behoudens een smalle oeverzone, noch provinciaal, noch gemeentelijk ingedeeld. Het beheer van het gebied berust bij het

Rijk. Het beheer van het water wordt uitgeoefend door Rijkswaterstaat. Voor onderzoek op bepaalde terreinen wordt door Rijkswaterstaat de R.IJ.P. ingeschakeld. Rijkswaterstaat is begonnen met de opstelling van een integraal beheersplan waarin de R.IJ.P. op onderdelen participeert.

Het Markerwaardgebied

Het Markerwaardgebied maakt deel uit van de per 1-1-'86 in te stellen provincie Flevoland. De R.IJ.P. voert voor dit gebied het bijzonder domeinbeheer. De wet op het Openbaar Lichaam is voor dit gebied van kracht. Op 17 mei 1985 nam het Kabinet het principebesluit tot aanleg van de Markerwaard. Na uitvoering van aanvullend onderzoek naar de planologische functie en verantwoorde financiering zal voorjaar 1986 worden beslist over tijdstip van aanleg, en inrichting, waarmee deel d, de Regeringsbeslissing, van de PKB zal zijn afgerond.

IJmeer

Het IJmeer is gemeentelijk en provinciaal ingedeeld, behalve het gedeelte (circa 70%) dat behoort tot het Openbaar Lichaam Zuidelijke IJsselmeerpolders.

Over het gehele IJmeer voert de R.IJ.P. het bijzonder domeinbeheer. Voor de ontwikkeling van het IJmeer wordt studie verricht, zowel in het kader van de Stuurgroep Integraal Beleidsplan Randmeren en IJsselmeerpolders (STIBRIJ) als in het kader van de Werkgroep Interstedelijke Ruimte Amsterdam/Almere (WIRAA). De R.IJ.P. is bij deze studies betrokken.

Randmeren

De randmeren vanaf Hollandse Brug bij Muiderberg tot aan de Ketelbrug bij de Noordoostpolder zijn provinciaal en gemeentelijk ingedeeld. De R.IJ.P. voert het bijzonder domeinbeheer voor de randmeren. De inrichtingswerkzaamheden zijn hier voornamelijk op gericht. Tevens neemt de R.IJ.P. deel aan het werk van de STIBRIJ voor de overige randmeren.

6.3. Het Waddengebied

Voor Rijkswaterstaat verricht de Rijksdienst voor de IJsselmeerpolders het bodemkundig geologisch en bodemkundig biologisch onderzoek voor buitendijks gelegen gronden.

In het Lauwerszeegebied verricht de R.IJ.P. inrichtingswerkzaamheden. Ook voert de R.IJ.P. in opdracht van het Ministerie van Financiën het bijzonder domeinbeheer. Sinds 1972 is de Lauwerszee provinciaal en gemeentelijk ingedeeld.

De werkzaamheden concentreren zich momenteel op de inrichting van de militaire oefenterreinen, de inrichting en het beheer van natuurterreinen en de ontginningsexploitatie van de toekomstige landbouwgronden. De werkzaamheden lopen in het begin van de negentiger jaren af.

6.4. De kust van Holland

De werkzaamheden van de R.I.J.P. in dit gebied zijn marginaal. Op verzoek van Rijkswaterstaat wordt deelgenomen aan provinciale werkgroepen ter bestudering van het plan Waterman en wordt wetenschappelijke bijstand verleend aan de planontwikkeling voor de Slufter ten zuiden van de Nieuwe Waterweg.

6.5. De Delta

De R.I.J.P. is vanaf de Tweede Wereldoorlog betrokken bij het Delta-gebied. De huidige werkzaamheden vloeien voort uit de Deltawerken. De planvorming vindt veelal plaats in interprovinciale en intergemeentelijke organen. De R.I.J.P. verzorgt op verzoek van het Ministerie van Landbouw en Visserij de planvoorbereiding en de inrichting van de Grevelingen. In opdracht van Rijkswaterstaat verzorgt de R.I.J.P. tijdelijk het technisch beheer en de technische inrichting van het Markiezaatgebied.

6.6. Buitenland

In de laatste jaren is het werk in het buitenland toegenomen. In het kader van de ontwikkelingssamenwerking worden buitenlandse onderzoekers en bestuurders voor korte of langere tijd vertrouwd gemaakt met een multifunctioneel project zoals het Zuiderzeeproject. Daarnaast gaan medewerkers van de R.I.J.P. ter advisering van buitenlandse regeringen, internationale organisaties of ingenieursbureaus naar projecten in het buitenland en ook worden in Nederland cursussen georganiseerd voor Buitenlandse deskundigen.

7. DE BESTUURLIJKE EFFECTIVITEIT

Bij de aanvangsfase van het werk in de Wieringermeer werd de dienst der Zuiderzeewerken belast met de dijksbouw en de aanleg van de waterstaatkundige hoofdstructuur en de Directie Wieringermeer met de inrichting en ontwikkeling.

Beide diensten vielen onder de Minister van Verkeer en Waterstaat. Op gemeentelijk en provinciaal niveau werden aanvankelijk geen maatregelen genomen, zodat bij droogvallen de Wieringermeer bij de vier omliggende gemeenten ingedeeld was. Dit bleekt niet te werken, omdat de bestuurlijke aandacht gering was en de gecoördineerde krachtige bestuurlijke aanpak, die vereist is in een ontwikkelingsfase niet opgebracht werd. In 1938 werd daarom het Openbaar Lichaam Wieringermeer opgericht, en belast met de lokale bestuurstaken.

Ter coördinatie tussen het Rijk en het lokale bestuur werd de directeur van de directie Wieringermeer tevens landdrost van het Openbaar Lichaam.

Ook in de N.O.P., die tot 1942 - twee jaar na droogvallen - bij bestaande gemeenten was ingedeeld, werd een Openbaar Lichaam ingesteld, dat tot de gemeentewording heeft gefunctioneerd en waar ook de personele unie directeur-landdrost gehandhaafd werd.

Voor Flevoland is de bestuurlijke situatie bij de ontwikkeling geregeld in de Wet van 1955 tot instelling van een Openbaar Lichaam Zuidelijke IJsselmeerpolders, aanvankelijk slechts geldend voor Oostelijk Flevoland maar vanaf 1962 ook voor Zuidelijk Flevoland en het Markermeergebied. De personele unie (directeur/landdrost) is in 1976 beëindigd.

De verhoudingen op rijksniveau

Zoals hiervoor gesteld ligt de primaire verantwoordelijkheid bij de minister van Verkeer en Waterstaat. Wat betreft het bijzonder domeinbeheer, dat aan de R.I.J.P. is opgedragen, is de staatssecretaris van Financiën verantwoordelijk.

Naarmate de doelstellingen binnen het Zuiderzeeproject complexer werden is de betrokkenheid van de andere departementen voortdurend groter geworden. Hierbij valt te denken aan het Ministerie van Landbouw en Visserij in het kader van de herstructurering van de landelijke gebieden, aan het Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer vanwege de functies in de verstedelijking van de Zuidelijke IJsselmeerpolders en het Ministerie van Binnenlandse Zaken in verband met de aspecten van het openbaar bestuur.

Verhoudingen met aanliggende provincies en gemeenten

Hoewel er telkens bij het begin van ieder volgend onderdeel van het Zuiderzeeproject bestuurlijk overleg plaats vond met aanliggende provincies en gemeenten heeft dit, zeker in de aanvangsfase, niet tot gestructureerde vormen geleid. Pas bij de ontwikkeling van de verstedelijking in Flevoland heeft er met Noord Holland, Amsterdam en het Gooi en de provincies Utrecht en Gelderland gestructureerd overleg plaatsgevonden.

De ontwikkeling van het lokale bestuur

Direct vanaf het begin van de ontwikkeling van Flevoland heeft de landdrost zich laten bijstaan door een adviesraad vanuit de bevolking, aanvankelijk benoemd, doch later gekozen. Deze adviesraad ontwikkelde zich de facto steeds meer tot een normale gemeenteraad, zodat de landdrost, die formeel alle bevoegdheden in zich verenigde, feitelijk als een burgemeester functioneerde.

De ontwikkelingstaken bleven berusten bij het rijk.

Voor Dronten is, net zoals voor de Noordoostpolder, gekozen voor een moment van gemeentewording, waarop al het ontwikkelingswerk was verricht. Voor Lelystad, dat in 1980 gemeente werd, was het ontwikkelingswerk voor ruim een derde deel vervuld. Voor Almere, dat in 1984 gemeente werd, was die ontwikkeling voor 15 à 20% voltooid, terwijl Zeewolde, ook in 1984 gemeente geworden, nog aan het begin van de rit stond. Voor Lelystad kon van rijkswege met een afwerkprogramma worden volstaan, terwijl voor Almere en Zeewolde door middel van bijzondere bestuursovereenkomsten de betrokkenheid van het rijk bij de verdere ontwikkeling is vastgelegd.

Provinciewording

In de zomer van 1985 (Staatsblad van 4 juli 1985, 361) werd besloten tot instelling van de Provincie Flevoland bestaand uit de Noordoostpolder en

Urk, deze gemeenten waren tijdelijk ingedeeld bij Overijssel, Oostelijk en Zuidelijk Flevoland en het Markerwaardgebied tot dan ressorterend onder de minister van Binnenlandse Zaken.

De Tweede Kamer heeft bij amendement ook het gebied van de Markerwaard bij de nieuwe provincie gevoegd. Hierdoor zijn de gemeenten (het Openbaar Lichaam) en de provincie verantwoordelijk geworden voor de ruimtelijke ordening (bestemmingsplan, streekplan) van het Markerwaardgebied.

Evaluatie

De bestuurlijke aanpak van de inpoldering van delen van het IJsselmeer is steeds op een adequate wijze aangepast aan de maatschappelijke ontwikkelingen.

Bij een eventuele inpoldering van de Markerwaard zullen de gemeenten (het Openbaar Lichaam) en de provincie Flevoland binnen de grenzen die van rijkswegen worden gesteld, zeer nauw zijn betrokken door middel van de aan het Openbaar Lichaam en de provincie toegekende planologische bevoegdheden. De gemeenten (het Openbaar Lichaam) en de provincie Flevoland zullen ook een bijzondere verantwoordelijkheid hebben voor de integratie van alle beleidselementen die met de ontwikkeling van dat nieuwe land samenhangen.

8. DE BUDGETTAIRE DOELMATIGHEID

8.1. Algemeen

Op een aantal manieren kan worden ingegaan op de budgettaire doelmatigheid van de overheidsbemoediging bij een project als de IJsselmeerpolders. De verhouding overheid-bedrijfsleven in de totale werkgelegenheid komt aan de orde, evenals de verhouding tussen de investeringen door de overheid en de private sector in de reeds bestaande IJsselmeerpolders. Maatschappelijke ontwikkelingen hebben geleid tot een, in de tijd gezien, meer gedifferentieerde inrichting van de polders. Enkele daartoe benodigde bijzondere uitgaven worden belicht. Enkele opmerkingen over besparingen ten gevolge van de planologische functie van de polders vormen het slot.

8.2. Verhouding investeringen overheid-bedrijfsleven bestaande polders

Vanaf de aanvang van het Zuiderzeeproject ("wet van de 14e januari 1918 tot afsluiting en droogmaking van de Zuiderzee") heeft de rijksoverheid de initiërende en (aanvangs-)financierende rol vervuld.

In de eerste polders (Wieringermeer en Noordoostpolder) werd vrijwel de gehele drooglegging en primaire inrichting (dijkaanleg, ontginning, tijdelijke landbouwexploitatie en tijdelijk beheer) en de secundaire inrichting (ontwikkeling, uitgifte en inrichting) door de rijksoverheid uitgevoerd en gefinancierd. Bij Flevoland werd geleidelijk aan steeds meer particulier kapitaal bij de secundaire inrichting betrokken. Dit eerst bij de inrichting van het landelijk gebied (agrarische uitgifte) maar later ook voor het stedelijk gebied.

Hierbij wordt opgemerkt, dat het merendeel van de secundaire inrichting door de overheid bestaat uit aanvullende infrastructurele werken (wegen,

kunstwerken, bouwrijp maken etc.)

Bijlage 11 geeft ter illustratie een aantal voorbeelden van deze verschuiving, waarbij tevens is aangegeven dat het overheidsaandeel in de totale investeringen in ruim 55 jaar nagenoeg is gehalveerd.

8.3. Specifieke uitgaven

Tijdens de opbouw van de Wieringermeer en de Noordoostpolder was de behoefte aan nieuwe gronden met een agrarische bestemming het grootst. Tijdens de besluitvorming over en de ontwikkeling van Flevoland kwam de vraag naar een meer gedifferentieerde inrichting ervan naar voren. De bestemming van Lelystad en Almere tot groeikern, de opzet van recreatievoorzieningen van formaat (jachthavens, vakantiedorpen, bossen) en de ontwikkeling van de Oostvaardersplassen als natuurgebied van internationaal belang zijn daarvan enkele exponenten. Om dit te kunnen realiseren zijn bijzondere uitgaven gedaan, uitgaven in de sfeer van de secundaire inrichting. De gewone uitgaven zijn vergelijkbaar met die welke elders in Nederland voor de diverse voorzieningen gebruikelijk zijn.

Enkele voorbeelden van die specifieke uitgaven zijn:

- In Lelystad werd het eerste winkelcentrum (het Lelycentre) door de R.IJ.P., gerealiseerd voor de totale somma van bijna f 9 miljoen, verspreid over meerdere jaren. In Almere en Zeewolde konden de winkelcentra direct door particulieren gefinancierd worden.
- Ten behoeve van de totstandkoming van het sociaal-cultureel centrum de Agora heeft het rijk ca. f 14 miljoen geïnvesteerd. De binnenkort in aanbouw te nemen evenementenhal in Almere-Stad (+ f 10 miljoen) komt slechts voor f 5 miljoen voor rekening van het rijk). Het resterende deel wordt gefinancierd door de gemeente Almere en een projectontwikkelaar.
- Om het gebied van de Oostvaardersplassen tot natuurgebied te ontwikkelen, is de afgelopen 10 jaar ca. f 10 miljoen besteed. Dat is ongeveer f 2.000,-- per ha.

8.4. Financiële gevolgen van gronduitgifte

De nieuwe poldergronden werden aanvankelijk in hoofdzaak als landbouwgrond ingericht. Vooral na de Tweede Wereldoorlog werden deze gronden in toenemende mate gebruikt voor het oplossen van ruimtelijke knelpunten op het oude land. Twee aspecten zijn hierbij van belang. Allereerst de herstructurering van agrarische gebieden in het kader van de landinrichting. Door enkele boeren uit deze gebieden nieuwe bedrijven in de IJsselmeerpolders toe te wijzen kon elders in Nederland de herstructurering van verouderde agrarische gebieden ter hand worden genomen.

Ten tweede diende ruimte beschikbaar te komen voor gemeentelijke uitbreidingsplannen en verbetering van de nationale infrastructuur, die veelal ten koste ging van agrarische gronden. Zo is onder meer de eerste belangrijke uitbreiding van de Rotterdamse haven na W.O.II vergemakkelijkt door het aanbieden van vervangende bedrijven in de N.O.P. De uitbreidingen van Schiphol en Zoetermeer rond 1970 zijn andere voorbeelden,

waarbij Oostelijk Flevoland soelaas bood. Bovendien kon de opvang van vele tientallen boeren vanuit de Zeeuwse en Zuid-Hollandse eilanden in de Noordoostpolder na de stormramp in 1953 plaatsvinden.

Het thans vigerende beleid houdt in, dat in Flevoland bedrijven beschikbaar worden gesteld voor de oplossing van ruimtelijke problemen in het land. Ten minste 50% is beschikbaar voor gegadigden met wier plaatsing landinrichtingsgebieden worden gediend. Ten minste 25% is beschikbaar voor gegadigden, die hun bedrijven moeten verlaten wegens de uitvoering van werken of door bestemmingswijziging ten behoeve van het algemeen belang. Maximaal 25% is beschikbaar voor gegadigden uit de vrije sector (beperkt tot gevallen ter oplossing van specifieke knelpunten en de vestiging van bijzondere bedrijven die van belang zijn voor de ontwikkeling van de polder).

Het aanbieden van vervangende grond levert de gemeente c.q. het rijk besparingen op voor zover onteigeningen daarmee kunnen worden voorkomen. In dergelijke gevallen behoeft immers aan de boer geen algehele vergoeding in geld te worden uitgekeerd. Hoewel deze besparingen bij de besluitvorming rond de aanleg van Flevoland niet hebben meegespeeld, kan achteraf worden geconstateerd dat hethier om aanzienlijke bedragen gaat.

9. EFFECTEN

9.1. Onderzoek

In het onderstaande wordt aan de hand van een aantal voorbeelden, een schets gegeven van de invloed die het onderzoek dat bij de R.IJ.P wordt of is verricht, heeft (gehad) op instanties en projecten in binnen- en buitenland. Daarbij wordt een aantal voorbeelden gegeven, zowel op het gebied van de natuurwetenschappen als op het gebied van de sociaal-economische wetenschappen.

De volgorde van genoemde punten is geen prioriteitsvolgorde.

. Demografisch onderzoek

Het demografisch onderzoek dat ten tijde van de voorbereiding van de woonkernen in Flevoland is verricht heeft geleid tot de ontwikkeling van een demografisch model, waarmee de effecten van toekomstige veranderingen in de bevolkingssamenstelling kunnen worden berekend. Het model was het eerste in zijn soort in Nederland en is thans bij diverse gemeenten in ons land in gebruik.

. Onderzoek naar het creëren van werkgelegenheid.

Projecten als het bedrijfsverzamelgebouw Markant, de georganiseerde "starterscompetitie" en de starterscursus vinden thans elders in ons land navolging.

. Onderzoek naar de afvoer van drain- en rioolwater bij het stedelijk hydrologie onderzoek verricht in Lelystad heeft ertoe geleid dat op basis van de bij deze onderzoeken verkregen kennis de ontwerpgrondslagen voor rioleringssystemen en de daarop aangesloten rioolwaterzuiveringsinstallaties konden worden aangepast hetgeen tot aanzienlijke besparingen leidt. De aangepaste normen worden thans zowel door een aantal gemeenten als ingenieursbureaus gehanteerd.

. Onderzoek naar de fysische bodemrijping.

Op basis van onderzoek naar de fysische rijping van de pas drooggevalen gronden in de IJsselmeerpolders is een model ontwikkeld waarmee de

optredende processen van indroging, krimp, scheurvorming en doorlatendheidsverandering kunnen worden beschreven en voorspeld onder uiteenlopende weers- en klimaatomstandigheden. Het model wordt inmiddels ook in andere landen gebruikt.

. **Fruittenteelt onderzoek.**

De resultaten van het onderzoek naar de relaties tussen grondwaterstanden, stikstofbemesting, opbrengst en kwaliteit van appels wordt niet alleen in de Nederlandse fruittenteelt benut, maar inmiddels vinden de resultaten ook toepassing in stedelijke beplantingen waar problemen van waterhuishouding en voedselvoorziening van bodem een rol spelen.

. **Scheepsarcheologie en -conservering.**

Het scheepsarcheologisch onderzoek in de IJsselmeerpolders neemt internationaal een vooraanstaande positie in. De hier gekozen aanpak en methodiek vindt internationaal navolging. Hetzelfde geldt ten aanzien van de toepassing van de resultaten van het onderzoek naar de conservering van scheepswrakken, hetzij in situ, hetzij uit opgraving.

. **Operationeel onderzoek**

Het op operationeel onderzoek gebaseerde management van de ontginningsexploitatie van de gronden in de IJsselmeerpolders geldt voor vele polderprojecten en landontginningsprojecten als een voorbeeld.

. **Nederzettingen.**

De resultaten van in de IJsselmeerpolders verricht onderzoek naar de planning van nederzettingen en nederzettingsspatronen zijn bij diverse projecten in het buitenland benut.

. **Het door de R.I.J.P. in Nederland geïnitieerde onderzoek naar de mogelijkheden om afvalwater te zuiveren met behulp van riet- en biezenvelden vindt, gezien de goede en bedrijfszekere resultaten en de lage aan het systeem gebonden kosten, in binnen- en buitenland navolging bij de zuivering van met name recreatief afvalwater of andere kleine afvalwaterstromen.**

. **Ecologisch en natuurtechnisch onderzoek.**

Het in de Wieringermeer verrichte, baanbrekende plantenecologisch onderzoek, heeft de aanzet gegeven tot de ontwikkeling van het plantenecologisch onderzoek in Nederland.

In vervolg daarop is in Flevoland naast het ecologisch onderzoek het natuurtechnisch onderzoek en de natuurbouw tot ontwikkeling gebracht. De resultaten daarvan worden elders in Nederland, benut.

. **Geohydrologisch onderzoek.**

Het ten behoeve van de geohydrologische gevolgen van de aanleg van de Markerwaard verrichte geohydrologisch onderzoek zal leiden en heeft reeds geleid tot kennis en inzichten die bij andere projecten waar grondwaterstandverlaging in diepere lagen optreedt in binnen- en buitenland kunnen worden benut.

9.2. De werkgelegenheid

De aanleg van de IJsselmeerpolders heeft grote effecten op de werkgelegenheid gehad. Het was dan ook een van de doelstellingen van het object. Het is vaak moeilijk om aan te geven, wat directe of indirecte effecten zijn en in hoeverre er sprake is van nieuwe arbeidsplaatsen. Daarom wordt in deze paragraaf slechts een beperkt cijfermatig beeld gegeven.

a. arbeidsplaatsen in de aanlegfase

Exclusief de ontwikkeling van steden als Almere en Lelystad vraagt de aanleg van een polder als Zuidelijk of Oostelijk Flevoland ongeveer 45.000 arbeidsjaren.

b. blijvende werkgelegenheid

In de navolgende tabel wordt een overzicht gegeven van de omvang en de verdeling van arbeidsplaatsen in de IJsselmeerpolders. Hierbij zij aangetekend dat de ontwikkeling van de Noordoostpolder en Oostelijk Flevoland vrijwel is afgerond, doch dat Zuidelijk Flevoland halverwege de ontwikkelingsfase is, zodat daar het aantal arbeidsplaatsen nog aanzienlijk zal stijgen. Hierdoor zal het aantal gerealiseerde arbeidsplaatsen in de bestaande IJsselmeerpolders (excl. Wieringermeer) op ruim 40.000 uitkomen.

Verdeling van de gerealiseerde arbeidsplaatsen over de bedrijfstakken in de IJsselmeerpolders per ultimo 1983

	Noordoost- polder	Oostelijk Flevoland	Zuidelijk Flevoland	Totaal
landbouw en bosbouw	3.100	1.900	600	5.600(16%)
industrie en nijverheid	1.800	3.600	2.900	8.300(24%)
diensten	<u>6.300</u>	<u>9.600</u>	<u>4.500</u>	<u>20.400</u> (60%)
	11.200	15.100 ¹⁾	8.000 ¹⁾	34.300

1) Deze cijfers zijn exclusief 3.800 resp. 1.500 part-time arbeidsplaatsen in Oostelijk- en Zuidelijk Flevoland (in ontwikkeling)

10. VERGELIJKING MET PROJECTEN ELDERS IN HET O.E.S.O.-GEBIED

De Werkgroep is tot de conclusie gekomen, dat er in het O.E.S.O.-gebied geen projecten zijn, die goed vergelijkbaar zijn met het Zuiderzeeproject.

Wel wordt er elders land ontgonnen en ingericht. Ook worden er elders "new-towns" gebouwd, maar de samenhang tussen deze activiteiten komt men elders niet tegen.

Wel constateert de Werkgroep, dat over het algemeen het initiatief voor dergelijke grote operaties bij de centrale overheid ligt, die vervolgens met inschakeling van lagere overheden en het particulier initiatief, het project, na het scheppen van randvoorwaarden, meehelpen realiseren.

DEEL B: BELEIDSVARIANTEN

1. Inleiding

In dit deel wordt een viertal beleidsvarianten uitgewerkt.

De 4 beleidsvarianten worden vergeleken met de beleidsbeschrijving, ook wel te noemen de "basisvariant". De beschrijving van de personele en financiële instrumenten in 1985 en 1989 met een zicht op de doorloop in de negentiger jaren, wordt ook voor de 4 beleidsvarianten gegeven.

De financiële context van deze heroverweging is beïnvloed door de ombuigingen over de begroting 1986 en de meerjarenramingen tot en met 1990 waartoe voorjaar 1985 in de Ministerraad is besloten. Deze bezuinigingen belopen voor het ijkjaar 1989 voor de R.I.J.P. een bedrag van f 45 mln.

In materiële zin kan de in de begroting 1986 en meerjarencijfers doorgevoerde bezuiniging voor het ijkjaar 1989 als volgt worden onderverdeeld:

temporiseren	f 35 mln.
bezuinigen	f 10 mln.

Tot het moment van deze ombuigingen waren de financiële middelen nog in belangrijke mate afgestemd op de in de bestuursovereenkomsten als richtsnoer voor de planning vermelde woningproducties van de gemeenten Almere en Zeewolde: voor Almere gemiddeld 3.000 woningen per jaar en voor Zeewolde 350 woningen per jaar. Nu het met de stringente toepassing van de contingentering te verwachten is dat de woningproductie voor Almere zich zal bewegen rond de taakstelling van de Structuurschets Stedelijke Gebieden (gemiddeld 2.500 woningen per jaar), zijn de financiële middelen aan deze lagere productie aangepast.

Daar de omvang van het ISGA-pakket nagenoeg vastligt is dit bereikt door een temporisering van de uitgaven naar latere jaren. Dit betreft in hoofdzaak het artikel Bouwkundige Werken (voor het ijkjaar 1989 f 34 mln.).

De bezuinigingen voor het ijkjaar 1989 betreffen daarnaast de landinrichting (versoberingen ad f 4 mln.) en de overige artikelen. In dit kader zijn o.m. te noemen: het beëindigen van de exploitatie van bedrijven in eigen beheer per 1 mei 1988 en het beëindigen van de subsidie aan de Stichting Bevolkingsonderzoek in de drooggelegde Zuiderzeepolders.

In het kader van de Heroverweging is het in deel A vermelde ijkpunt van f 263 mln. in 1989 ongewijzigd gelaten.

Bovenop de in de meerjarencijfers verwerkte ombuigingen van f 45 mln. voor 1989 is echter in een variant nog een verdere uitgavenvermindering van 40 mln. onderzocht. Voor zover deze variant leidt tot aanpassingen van de bestuursovereenkomsten zijn de effecten duidelijk weergegeven.

De effecten van de lopende processen worden in alle varianten in gelijke zin meegenomen. Hieraan kan het volgende worden toegevoegd: In de basisvariant (beleidsbeschrijving deel A) zijn de overdrachten van het vliegveld Lelystad en het museum Schokland, alsmede de verzelfstandiging van het Drinkwaterbedrijf en de Stichting Woningbouw Almere reeds kwantitatief verdisconteerd. Op het moment van het feitelijke gereed komen van deel A (mei 1985) moest de definitieve besluitvorming over de instelling van een nieuwe polderprovincie nog plaatsvinden.

Inmiddels hebben de beide Kamers ingestemd met het wetsvoorstel om per 1 januari 1986 een zelfstandige polderprovincie in te stellen. Hierdoor gelden ook voor de IJsselmeerpolders de normale Nederlandse bestuurlijke verhoudingen.

Daarnaast heeft, zoals bekend, het Kabinet op 17 mei 1985 in beginsel besloten tot aanleg van een Markerwaard. De tekst van het Kabinetsbesluit luidt als volgt:

"Aan de hand van een nader onderzoek (o.m. te plegen door advisering van de RARO inzake de planologische functie en nader te formuleren marktonderzoek) zal concreet worden beslist over tijdstip van aanleg en inrichting; hierbij is een verantwoorde financiering ook een te vervullen randvoorwaarde". In het actieprogramma van het Kabinet voor 1986 is opgenomen dat hierover voorjaar 1986 de Tweede Kamer bericht zal worden.

Mede naar aanleiding van dit besluit is binnen Verkeer en Waterstaat een onderzoek gestart naar de integratie van de Directie Zuiderzeewerken van R.W.S. en de Rijksdienst voor de IJsselmeerpolders tot een Directie Flevoland. Enerzijds wordt hiermee beoogd bestaande operationele kennis op het gebied van inpolderen, droogmaken en inrichten in nader te bepalen vorm en omvang te behouden en te bundelen in een operationele eenheid om een definitief Kabinetsbesluit tot aanleg van de Markerwaard te kunnen uitvoeren. Anderzijds zijn als gevolg van de teruglopende werkomvang bij beide diensten organisatorische maatregelen benodigd. De werkgroep gaat er van uit dat de eventuele integratie zodanig verloopt dat de keuze van elk der varianten niet wordt belemmerd.

De vier min of meer onafhankelijke beleidsvarianten t.a.v. de in deel A beschreven basisvariant kunnen beknopt als volgt worden weergegeven:

- Variant 1 Een zo snel mogelijke overdracht van taken van de R.IJ.P. aan bestaande instanties, uitgaande van een omvang van de taken zoals omschreven in de basisvariant.
- Variant 2 Het bezien van een reductie van het takenpakket, waarbij het er niet toe doet of de gereduceerde taak door de R.IJ.P. of door een andere instantie wordt uitgevoerd.
- Variant 3 Het bezien van een zodanige temporisering dat in het ijkjaar 1989 een verlaging van 20% of meer mogelijk wordt t.o.v. het ijkpunt, waarbij de omvang van het takenpakket gelijk blijft.
- Variant 4 De basisvariant aangevuld met het toekomstige takenpakket vanwege de besluitvorming van het Kabinet van mei 1985 over de Markerwaard, bij uitvoering van rijkswege.

In het volgende hoofdstuk worden deze 4 varianten nader uitgewerkt. Daarbij zullen zowel de personele als financiële consequenties worden aangegeven alsmede de effecten van deze varianten worden beschreven.

2. De varianten

2.0. Algemeen

Elke variant wordt kwantitatief vergeleken met de basisvariant. Er wordt op gewezen, dat in de genoemde aantallen benodigd personeel per activiteit een toeslag van 30% voor algemene leiding en staf- en hulpdiensten is inbegrepen. Bij personeel is hier steeds het ambtelijk personeel bedoeld. Het uitvoerend personeel op C.A.O.-basis van de directie Landinrichting is onder de uitgaven van deze directie begrepen.

In deel A (de basisvariant) is aangegeven dat de benodigde ambtelijke personele capaciteit in 1985 949 mensjaren betreft, dit is gelijk aan de overeengekomen personeelsbegroting. In 1989 vraagt het omschreven takenpakket een ambtelijke personele capaciteit van 780 mensjaren. Hierbij zijn de in te stellen Provincie Flevoland en het Waterschap buiten beschouwing gelaten. Thans is bekend geworden dat vooralsnog ca. 70 personeelsleden van de R.IJ.P. in dienst kunnen treden van de provincie en ca. 25 personeelsleden belast zijn met waterschapstaken. Deze in totaal 95 functies zijn echter nog niet precies toe te delen aan de activiteiten, zodat volstaan moet worden met de mededeling dat de totale personele capaciteit, van de basisvariant in 1989, kan worden teruggebracht van 780 tot 685 mensjaar.

Een belangrijk personeelsgetal is het aantal personeelsleden met wie een vast dienstverband bestaat. In deel A is hiervan een beeld gegeven, evenals van de berekeningswijze en de aannamen.

Bij het daar geschetste verloop t.a.v. de overdrachten en een maximale benutting van de VUT en het natuurlijk verloop zullen, zonder herbezetting van functies in vaste dienst en berekend naar 38-uurs functies, in 1989 en 1995 resp. ca. 525 en ca. 350 personeelsleden in vaste dienst kunnen zijn. Vanuit organisatorische en kwalitatieve overwegingen zal een gedeeltelijke herbezetting van functies noodzakelijk zijn. Dit betreft naar raming ca. 15 functies per jaar tot 1989 en ca. 10 daarna. Deze personeelsleden worden voor een beperkte periode aangesteld. In 1989 zullen derhalve ca. 575 en in 1995 ca. 400 formatieplaatsen bezet zijn. Vergelijking van deze aantallen met de benodigde personele capaciteit, behorende bij een variant, levert inzicht in de personele problematiek van die variant.

Tot 1990 is er een redelijke mogelijkheid om de taken en het aanwezige personeel op elkaar af te stemmen. Na 1990 loopt het werk -zonder Markerwaard- sneller af dan het natuurlijk verloop van het personeel.

Een volledig overzicht van de personele consequenties per dienstactiviteit en per werkgebied is voor elke variant uitgewerkt in bijlage 16.

Een samenvatting van de kengetallen is in de bespreking per variant opgenomen. De personeelsaantallen 1995 hebben, in relatie tot de lange termijn vooral een indicatieve betekenis.

Het in de inleiding genoemde onderzoek naar een verdere uitgavenvermindering met f 40 mln. is in variant 2 ingepast.

Voor alle varianten bedraagt het woningbouwprogramma voor Almere -conform de taakstelling in de Structuurschets Stedelijke gebieden - gemid-

deld 2.500 woningen per jaar. Voor Zeewolde is - teneinde zo snel mogelijk het minimum draagvlak van 8.000 inwoners te verkrijgen - in de varianten een woningbouwproduktie van 250 à 300 woningen per jaar verondersteld. Een dergelijke produktie sluit aan op het vigerende contingeringsbeleid bij het Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer.

De financiële ramingen (bijlage 17) geven het benodigd budget weer voor de Rijksdienst voor de IJsselmeerpolders bij de varianten. Mogelijkheden voor compensaties aan andere departementen, resp. overheden zijn in de tabellen niet opgenomen; dit geldt ook voor de eventuele frictiekosten. Voor zover van toepassing zal hierop bij de beschrijving van de effecten bij de afzonderlijke varianten nader ingegaan worden.

Een bijzonder punt van aandacht zijn de tussen het rijk en de gemeenten Almere en Zeewolde gesloten bestuursovereenkomsten. De bestuursovereenkomsten zijn gebaseerd op de Instellingswet van de gemeenten Almere en Zeewolde. Deze overeenkomsten lopen tot 1 januari 1990.

Voor 1 januari 1987 dienen de betrokken partijen overleg te voeren over de mogelijke verlenging van de overeenkomst of enkele onderdelen daarvan.

In de bestuursovereenkomsten is de omvang van de door de R.IJ.P. te verrichten werkzaamheden vastgelegd. Vanwege de lagere woningbouw-producties is de uitvoering in de tijd - tot na 1990 - opgeschoven.

Hoewel het rijk gehouden is de bestuursovereenkomsten uit te voeren is in de overeenkomsten een mogelijkheid tot afwijken opgenomen. Namelijk indien van de partijen na afweging van alle betrokken belangen tot het oordeel komt dat een juiste vervulling van de door haar te behartigen taken zich niet langer met inachtneming van het overeengekomene verdraagt. Bij een niet voldoende hard gemaakte noodzaak tot afwijzing of bij voorbeeld een onjuiste belangenafweging kan de andere partij via de civiele rechter de afwijking aanvechten. Hieruit kan geconcludeerd worden, dat zolang de wijze van taakbehartiging door het rijk de toepassing van de afwijkingsclausule niet rechtvaardigt, de overeenkomst - ook in getemporiseerde vorm - moet worden nagekomen. Gelet hierop hebben de varianten 3 en 4 geen consequenties voor de betrokken gemeenten en is variant 2 voor de gemeente de meest risicovolle variant. Bij variant 1 kan de overdracht van taken en de daarmee samenhangende overname van personeel door de gemeente, alsmede de financiële compensatie een bron van problematiek vormen.

2.1. Variant 1: Versnelde overdracht van taken

2.1.1. Beschrijving

In deze variant wordt een zo snel mogelijke overdracht van taken van de R.IJ.P. naar bestaande instanties verondersteld.

Dit kan geschieden door de taken van de R.IJ.P. over te dragen naar andere departementen, lokale overheden in Flevoland, dan wel de marktsector.

Versneld overdragen verschilt cruciaal van de huidige wijze van overdracht van taken, dan wel gebieden aan derden. Het huidige beleid is erop gericht gebieden/taken over te dragen nadat de inrichting is voltooid.

Het versneld overdragen van taken impliceert dat de gehele, dan wel resterende feitelijke inrichting, inbegrepen de daarbij behorende voorbereidings- en uitvoeringscapaciteit, wordt overgedragen.

De belangrijkste uitgangspunten, die in deze variant zijn gehanteerd, zijn de volgende:

- Conform de overeenkomsten met Almere en Zeewolde voert de R.IJ.P. - zij het aangepast op het woningbouwprogramma - tot en met 1989 de daarin vastgelegde taken uit. Daarna worden de taken in een periode van 3 jaar afgebouwd en de restant-taak wordt overgedragen aan de beide gemeenten.
- De ontginningsexploitatie (grootlandbouwbedrijf), met het daartoe benodigde onderzoek en advisering, blijft bij de R.IJ.P. tot in het begin van de negentiger jaren. (Indien de ontginningsexploitatie van de R.IJ.P. op een eerder tijdstip zou eindigen, beslist de Minister van Financiën vanwege zijn verantwoordelijkheid voor de staatsdomeinen over de wijze van voortzetting van deze exploitatie)
- De reeds voor 1989, maar ook daarna doorlopende, versnelde overdrachten liggen vooral op het terrein van onderzoek, beheer (ook de musea, landmeetkundig werk, het bijzonder domeinbeheer e.d.) en inrichting van het landelijk gebied zowel in de IJsselmeerpolders als de buitengebieden.

Dit betreft dan versnelde overdrachten aan andere departementen, alsmede provincie, waterschap en privaatrechtelijke instanties.

Een deel van de werkgroep merkt het volgende op:

"De taken vermeld onder het tweede en derde gedachtenstreepje kunnen ook voor versnelde overdracht in overweging worden genomen. Het Ministerie van Landbouw en Visserij zou (mede) in aanmerking gebracht kunnen worden voor zowel tijdelijk beheerder als inrichtende instantie".

2.1.2. Personele en financiële aspecten

De bovenstaande beschrijving en de daarin gehanteerde uitgangspunten leveren de volgende overzichten op m.b.t. voor de R.IJ.P. benodigde personele en financiële middelen. Ter vergelijking is tevens een kolom opgenomen waarin het effect is weergegeven van de in de inleiding van Deel B genoemde bezuinigingen van f 45 mln. voor het ijkjaar 1989. De invloed van deze bezuiniging op de personeelscapaciteit is eveneens aangegeven.

Tabel 1.1.: Benodigde personele capaciteiten R.I.J.P. variant 1; t.o.v. de formatie 1985 en de basis variant

	formatie 1985	Basis 1989 ¹⁾	Basis '89 na bezuin.	VARIANT I 1989	1995
St. Woningbouw	20	4	4	-	-
Waterleidingbedrijf	82	-	-	-	-
Landinrichting	408	375	350	157	-
Stedebouw en Openb. W.	235	215	183	162	-
Soc. Econ. Ontwikkeling	204	186	170	67	-
Totaal	949	780 ¹⁾	707 ¹⁾	386	-

1) I.v.m. de instelling van de Provincie Flevoland en het waterschap kan de basisvariant worden teruggebracht van 780 naar 685, resp. 707 en 612.

Een beeld van de bijbehorende uitgaven en inkomsten staat in tabel 1.2.

Tabel 1.2.: Benodigde financiële middelen en bijbehorende inkomsten R.I.J.P. variant 1; t.o.v. 1985 en de basisvariant 1989; in mln. gulden

	Uitgaven					Ontvangsten			
	Begr. 1985	Basis- var. '89	Basis '89 na bez.	Var.1 1989	Var.1 1995	Basis ²⁾ 1985	Var.1 '89	1989	Var. 1995
St. Woningbouw	0,2	0,1	0,1	-	-	0,9	0,2	-	-
Waterl. bedrijf	8,3	-	-	-	-	9,7	-	-	-
Landinrichting ¹⁾	64,4	61,3	57,4	37,1	-	61,7	44,0	36,5	-
Stedeb. en Op. Werken	145,2	145,1	107,2	98,2	-	2,3	2,5	1,5	-
Soc. Econ. Ontw.	8,8	7,7	5,8	4,1	-	69,4	38,1	-	-
Subtotaal	226,9	214,2	170,5	139,4	-	144,0	84,8	38,0	-
Ambtelijk perso- neel	55,6	48,8 ³⁾	44,2 ³⁾	24,1	-	-	-	-	-
Totaal	282,5	263,0	214,7	163,5	-	144,0	84,8	38,0	-

1) De aangegeven uitgaven t.b.v. de landinrichting zijn inclusief de loonkosten van het Uitvoerend Personeel op C.A.O.-basis.

2) Bij de voorjaar 1985 doorgevoerde bezuinigingen zijn de ontvangsten niet aangepast

3) Gebaseerd op 780, resp. 707 personeelsleden

2.1.3. Effecten

De essentie van het versneld overdragen is dat de thans bestaande multidisciplinaire projectorganisatie versneld ontbonden wordt. Dit zal grote weerstanden oproepen en tot problemen leiden in de sociale- en managementssfeer. Reeds bij de huidige overdrachten van voltooide gebieden kost het grote moeite de geplande tijdschema's te halen. Deze variant betekent niet alleen een versnelling van deze tijdschema's, maar ook een overdracht van de resterende inrichtingstaak en -capaciteit. Er zullen derhalve langdurige onderhandelingen nodig zijn met rechtsopvolgers over de voor de resterende inrichting benodigde budgetten en de over te nemen personele capaciteit. Dat houdt in ieder geval in, dat de in tabel 1.2. genoemde bedragen uitdrukkelijk alleen betrekking kunnen hebben op de R.I.J.P.-begroting. Over de omvang van eventuele uit de taakoverdracht voortvloeiende tegemoetkomingen aan die rechtsopvolgers valt thans weinig te zeggen. Voorts dienen ook de rechtsopvolgers de inrichtingscapaciteit in een beperkt aantal jaren af te bouwen.

Ingeval er sprake zal zijn van overdrachten naar andere departementen zullen fricties op budgettair en personeelsgebied gering kunnen zijn. Maar wanneer het gaat om overdrachten aan lagere overheden en de particuliere sector zullen dat deze fricties groter zijn. Ongetwijfeld zullen de gemeenten Almere en Zeewolde nakoming van de bestuursovereenkomsten verlangen. Gezien het zeer prille ontwikkelingsstadium zal zulks met name voor de gemeente Zeewolde vereist zijn. Bovendien zal de omvang van de overdracht qua personeel en financiën niet alleen afhangen van de capaciteit van de overnemende instantie (overdracht van personeel zal bij de gemeenten op grote problemen stuiten), maar ook van de intensiteit, waarmee de taak zowel op het personeelsvlak als op het vlak van het afwerkingsniveau van de inrichting zal worden opgevat en aangepakt.

Indien voor deze variant wordt gekozen en uitvoering wordt gegeven aan het Kabinetbesluit tot inpoldering van de Markerwaard impliceert deze variant dat de uitvoering van de Markerwaard door andere projectorganisaties dan de R.I.J.P. ter hand moet worden genomen.

2.2. Variant 2: Reductie omvang takenpakket

2.2.1. Beschrijving

In deze variant wordt bezien of de omvang van het takenpakket van de R.I.J.P. gereduceerd kan worden. Gegeven de verplichtingen, die de rijksoverheid op zich genomen heeft bij overeenkomsten met de gemeenten Almere en Zeewolde, en de reeds doorgevoerde temporisering zijn op dat terrein niet veel reductiemogelijkheden. De reductiemogelijkheden zijn in principe in het landelijk gebied groter. In vergelijking met het stedelijk gebied is daar sprake van meer "eigen beleid" van de rijksoverheid. Ook daar wordt het eigen beleid begrensd door afspraken zoals het gesloten covenant inzake de tot 1990 te realiseren bestemmingen in Zuidelijk Flevoland. De belangrijkste uitgangspunten voor de invulling van deze variant zijn:

- Conform afspraak met de Ambtelijke Commissie een verdere uitgavenverlaging met f 40 mln.
- Afspraken over de bestemming van de gronden in Zuidelijk Flevoland worden als gegeven aanvaard.
- Binnen deze afspraken wordt de multifunctionele inrichting door de R.IJ.P. beëindigd door het stopzetten van de verdere natuurwetenschappelijke en recreatieve inrichting.

De uitwerking hiervan op het landelijk gebied houdt een sterk verlaagde intensiteit van inrichting in.

Bij de natuurgebieden wordt na afronding van de aangevangen werkzaamheden afgezien van verdere inrichting. De bosaanleg wordt wel voortgezet, maar -conform het minimum niveau van de bestaande afspraken- beperkt tot 250 à 300 ha per jaar. Als overgangsmaatregel wordt nog 800 ha multifunctioneel bos ingeplant. De daarna resterende 3000 ha wordt uitsluitend als produktiebos (zonder recreatief medegebruik) ingeplant. Mogelijkheden voor verdere dag- en verblijfsrecreatieve voorzieningen zijn daardoor vrijwel niet meer aanwezig.

De inrichting van het landelijk gebied t.b.v. de landbouwbestemmingen wordt onveranderd voortgezet. Wel wordt afgezien van de bouw door de R.IJ.P. van bedrijfsgebouwen bij de uitgifte van landbouwbedrijven in pacht.

De reductiemogelijkheden in stedelijke gebieden zijn, gegeven de woningbouwprogramma's en de verplichting om de openbare terreinen in een kwalitatief goede staat aan de gemeenten over te dragen, beperkt.

Gegeven de uitgavenvermindering van f 40 mln. in 1989 kan niet ontkomen worden aan een beperkte aanpassing van de bestuursovereenkomst met Almere. Er is vanuit gegaan dat de vanaf 1989 te plegen zandophogingen, in plaats van door de R.IJ.P., door de gemeente worden uitgevoerd. Daar deze investeringen verrekend worden vervalt echter wel een even groot bedrag aan opbrengsten. Overeenkomstig het landelijk gebied wordt de inrichting van de zgn. buitenruimte (omringende landelijk gebied) van Almere aangepast.

Waar mogelijk wordt het niveau van de dienstverlening (begeleiding bezoekers, openstelling objecten, uitdragen onderzoeksresultaten) teruggebracht, inbegrepen een beperking van de inzet van in de IJsselmeerpolders verkregen know how in buitenlandse projecten.

Ten slotte is in deze reductievariant de begeleiding bij de vestiging van personen en bedrijven beperkt, voorzover niet in strijd met de met de gemeenten gemaakte afspraken.

Hoewel de inrichting van de Lauwerszee en het Deltagebied in het totale kader van betrekkelijk marginale betekenis is, is ook daar een reductie van het takenpakket conform het bovenstaande aangehouden.

2.2.2. Personele en financiële aspecten

Een en ander resulteert in de navolgende overzichten t.a.v. de benodigde personele en financiële middelen bij de R.IJ.P. Ter vergelijking is tevens opgenomen een kolom waarin het effect is weergegeven van de in de inleiding genoemde bezuinigingen van f 45 mln. voor het ijkjaar 1989. De invloed van deze bezuiniging op de personele capaciteit is eveneens aangegeven.

Tabel 2.1. Benodigde personele capaciteiten R.I.J.P.-varianten; t.o.v. de formatie 1985 en de basisvariant

	formatie 1985	Basis 1989 ¹⁾	Basis '89 na bezuin.	VARIANT 2	
				1989	1995
St. Woningbouw	20	4	4	4	-
Waterleidingbedrijf	82	-	-	-	-
Landinrichting	408	375	350	231	84
Stedebouw en Openb. W.	235	215	183	147	25
Soc. Econ. Ontwikkeling	204	186	170	134	55
Totaal	949	780 ¹⁾	707 ¹⁾	516	164

1) I.v.m. de instelling van de Provincie Flevoland en het Waterschap kan de basisvariant worden teruggebracht van 780 naar 685 en de "bezuinigde "basisvariant" resp. van 707 naar 612.

De geraamde personele capaciteit ligt in 1989 ca. 100 mensjaar lager dan de aangegeven "basisvariant met aftrek provincie en waterschap en na bezuinigingen". Uitgaande van de in par. 2.0. aangegeven minimale formatiesterkte bij maximaal verloop zullen er in deze variant in 1989 rond 60 bezette functies te veel zijn. Dit loopt daarna snel op naar 250 in 1995. Binnen de organisatie zijn geen mogelijkheden voor een oplossing. Eenzelfde overzicht kan worden gegeven voor de bijbehorende uitgaven en inkomsten.

Tabel 2.2.: Benodigde financiële middelen en bijbehorende inkomsten R.I.J.P.-variant 2; t.o.v. 1985 en de basisvariant 1989; in mln. gulden

	Uitgaven					Ontvangsten			
	1985	Basis-	Basis '89	Var.2	Var.2	Basis ²⁾			
		var.'89	na bez.	1989	1995	1985	Var.'89	1989	Var.2
St.Woningbouw	0,2	0,1	0,1	0,1	-	0,9	0,2	0,2	-
Waterl. bedrijf	8,3	-	-	-	-	9,7	-	-	-
Landinrichting ¹⁾	64,4	61,3	57,4	48,3	14,0	61,7	44,0	39,7	15,2
Stedeb. en Openb. Werken	145,2	145,1	107,2	87,6	12,1	2,3	2,5	1,5	0,4
Soc. Econ. Ontw.	8,8	7,7	5,8	5,0	1,5	69,4	38,1	27,5	15,8
Subtotaal	226,9	214,2	170,5	141,0	27,6	144,0	84,8	68,9	31,4
Ambtelijk personeel	55,6	48,8 ³⁾	44,2 ³⁾	32,2	10,3	-	-	-	-
Totaal	282,5	263,0	214,7	173,2	37,9	144,0	84,8	68,9	31,4

- 1) In de uitgaven landinrichting zijn de loonkosten van het Uitvoerend Personeel op C.A.O.-basis verdisconteerd.
- 2) Bij de voorjaar 1985 doorgevoerde bezuinigingen zijn de ontvangsten niet aangepast.
- 3) Op basis 780 , resp. 707 personeelsleden.

Bij de aangehouden uitgangspunten kan de door de Ambtelijke Commissie verlangde aanvullende bezuiniging van f 40 mln. in deze variant verwerkt worden. In hoofdlijnen is verlaging van f 40 mln. op te bouwen uit rond f 12 mln. personeel (overdracht aan provincie niet meegerekend), f 5 mln. aanpassing bos, f 7 mln. boerderijenbouw, f 5 mln. zand in Almere, f 11 mln. aanvullende versoberingen met name t.a.v. natuur en recreatie en f 1 mln. vanwege Lauwerszee en Deltagebied. Daarnaast moet aan de opbrengstzijde met een derving van f 15 mln. rekening worden gehouden (minder opbrengst uit vestigingen, derving opbrengsten zand).

2.2.3. Effecten

Feitelijk betekent deze variant een afronding van de ontwikkeling van Zuidelijk Flevoland met een accent op de agrarische produktie. Als gevolg hiervan zal m.n. de natuurwetenschappelijke en recreatieve ontwikkeling van Flevoland stagneren. Dit kan maatschappelijke weerstanden oproepen. Als de reductie niet strookt met de opvattingen van de rechtsopvolger heeft dit moeizame onderhandelingen over de overdracht van de objecten tot gevolg hetgeen vertragingen in de overdrachten (i.c. voortgezet beheer) tot gevolg kan hebben.

Door de lagere opbrengsten ligt de omvang van de beoogde bezuinigingen in 1989 per saldo op een lager niveau.

Overleg moet worden gevoerd over een beperkte aanpassing van de bestuursovereenkomst met de gemeente Almere. Deze aanpassing houdt materiële en financiële risico's in voor de continuering van het gemeentelijk beleid.

Doordat enkele taken niet meer worden uitgevoerd ontvalt de werkgelegenheid voor een deel van het personeel. Dit zal in sociaal en rechtspositioneel opzicht grote weerstanden oproepen.

Aanleg van de Markerwaard kan bij deze variant de personele problemen verminderen en wel meer naarmate de Markerwaard sneller wordt aangelegd.

2.3. Variante 3: Temporisering van het takenpakket

2.3.1. Beschrijving

In deze variant wordt, bij gelijkblijvend takenpakket (met aangepast woningbouwprogramma) als bij de basisvariant, gekeken naar de mogelijkheden tot temporisering en de daaruit voortvloeiende financiële en personele consequenties.

De belangrijkste uitgangspunten van deze variant zijn:

- het bezien van bezuinigingen t.o.v. het ijkpunt van ca. 20% door het temporiseren van werkzaamheden;
- afspraken over de bestemming van de gronden en de wijze van inrichting worden als gegeven beschouwd;
- het met handhaven van de multifunctionele inrichting zoveel mogelijk in de tijd opschuiven van de uitvoering van de taken binnen de vigerende afspraken.

Omdat reeds, zoals in de inleiding van deel B genoemd, een aanzienlijke temporisering van de werkzaamheden in het stedelijk gebied heeft plaatsgevonden zijn de verdere temporiseringsmogelijkheden daar betrekkelijk gering.

Mogelijkheden voor verdere temporisering zijn voornamelijk in het landelijk gebied aanwezig. Bij deze variant wordt de agrarische uitgifte van thans rond 1000 ha per jaar geleidelijk naar rond 500 ha per jaar teruggebracht. Ook is de inplant van bossen van thans 300 à 400 ha per jaar tot 200 à 300 ha teruggebracht. Naar rato geldt dit ook voor de natuurwetenschappelijke en recreatieve inrichting en de werkzaamheden in de Lauwerszee en het Deltagebied.

2.3.2. Personele en financiële aspecten

De personele en financiële effecten van deze variant zijn in de volgende overzichten weergegeven. Ter vergelijking is tevens een kolom opgenomen waarin het effect is weergegeven van de in de inleiding van deel B genoemde bezuinigingen van f 45 mln voor het ijkjaar 1989. De invloed van deze bezuinigingen op de personele capaciteit is eveneens aangegeven.

Tabel 3.1.: Benodigde capaciteiten R.I.J.P., variant 3; t.o.v. de formatie 1985 en de Basisvariant 1989

	formatie 1985	Basis 1989 ¹⁾	Basis'89 na bezuin.	VARIANT 3	
				1989	1995
St. Woningbouw	20	4	4	4	-
Waterleidingbedrijf	82	-	-	-	-
Landinrichting	408	375	350	281	121
Stedebouw en Openb. Werken	235	215	183	153	118
Soc. Econ. Ontwikkeling	204	186	170	123	78
Totaal	949	780 ¹⁾	707 ¹⁾	561	317

¹⁾ I.v.m. de instelling van de Provincie Flevoland en het Waterschap kan de basisvariant worden teruggebracht van 780 naar 685 en de bezuinigde basisvariant resp. van 707 naar 612.

De geraamde personele capaciteit ligt voor 1989 in dezelfde grootte-orde als de in Par. 2.0. aangegeven formatiesterkte bij maximaal verloop, in 1995 ligt deze capaciteit 80 plaatsen lager.

De financiële consequenties zijn in tabel 3.2. weergegeven.

Tabel 3.2. Benodigde financiële middelen en bijbehorende inkomsten
R.I.J.P. variant 3; t.o.v. 1985 en de basisvariant 1989; in
mln. gulden

	Uitgaven					Ontvangsten			
	1985	Basis- var.'89	Basis '89 na bez.	Var.3 1989	Var.3 1995	1985	Basis ²⁾ Var.'89	Var.3 1989	Var.3 1995
St.Woningbouw	0,2	0,1	0,1	0,1	-	0,9	0,2	0,2	-
Waterl. bedrijf	8,3	-	-	-	-	9,7	-	-	-
Landinrichting ¹⁾	64,4	61,3	57,4	55,3	24,1	61,7	44,0	42,6	20,3
Stedeb. en Op. Werken	145,2	145,1	107,2	99,3	27,5	2,3	2,5	1,5	0,5
Soc. Econ. Ontw.	8,8	7,7	5,8	5,6	2,6	69,4	38,1	32,2	19,5
Subtotaal	226,9	214,2	170,5	160,3	54,2	144,0	84,8	76,5	40,3
Ambtelijk perso- neel	55,6	48,8 ³⁾	44,2 ³⁾	35,1	19,8	-	-	-	-
Totaal	282,5	263,0	214,7	195,4	74,0	144,0	84,8	76,5	40,3

1) In de uitgaven Landinrichting zijn inbegrepen loonkosten uitvoerend personeel op C.A.O.-basis.

2) Bij de voorjaar 1985 doorgevoerde bezuinigingen zijn de ontvangsten niet aangepast.

3) Gebaseerd op 780, resp. 707 personeelsleden.

Als gevolg van de faseringen treedt naast een reductie in de uitgaven ook een reductie in de ontvangsten op.

2.3.3. Effecten

Gezien vanuit een evenwichtige ontwikkeling van het gebied (Flevoland) is dit een variant die t.o.v. de beide vorige varianten anders gericht is. Immers de multifunctionele inrichting van het gebied wordt -zij het in een lager tempo- voortgezet en er treden geen nadelige effecten voor de lagere overheden op doordat -binnen de grenzen van het verstedelijkingsbeleid- de bestuursovereenkomsten onverkort worden uitgevoerd. Mede gelet op de relatief hoge doorloop na 1989 is de problematiek in de personeelssector in de beschouwde periode te overzien. Aanleg van de Markerwaard kan de relatief geringe personeelsproblemen geheel wegnemen.

2.4. Variant 4. Basisvariant plus Markerwaard

2.4.1. Beschrijving

Deze variant tenslotte beschrijft de gevolgen voor de R.I.J.P. bij een takenpakket conform de in deel A beschreven basisvariant met daaraan toegevoegd een volgende landaanwinning in het IJsselmeer, namelijk de Markerwaard, bij uitvoering van rijkswegen.

In aansluiting op het in de inleiding van deel B gestelde omtrent de fase van besluitvorming over dit project, kan worden opgemerkt dat de definitieve beslissing van het Kabinet zowel betrekking dient te hebben op de financiering als het tijdstip en tempo van aanleg. Voorts zijn als gevolg van de instelling van de provincie Flevoland de planologische bevoegdheden komen te berusten bij het openbaar lichaam Zuidelijke IJsselmeerpolders, onder goedkeuring van de provincie Flevoland. Vanwege de gewijzigde bestuurlijke situatie (planologie bij lagere overheden, grondeigendom bij het Rijk; evt. private financiering) leidt een en ander tot een noodzakelijke samenwerking van Openbaar Lichaam, provincie en Rijk al dan niet in de vorm van een bestuursovereenkomst.

Teneinde de vier varianten onderling met elkaar te kunnen vergelijken en inzicht te krijgen in de voor dit project benodigde personele en financiële capaciteit is voor deze variant uitgegaan van een gebruikelijke aanpak van de Markerwaard, t.w. aanleg en initiële financiering door de rijksoverheid. Voor de fasering van de werkzaamheden t.b.v. de Markerwaard zijn de volgende uitgangspunten aangehouden:

- Voor Flevoland en de buitengebieden is de basisvariant aangehouden na verwerking van de voorjaar 1985 doorgevoerde bezuinigingen.
- Uitgaande van een definitieve besluitvorming in de eerste helft van 1986 is 1987 als aanvangsjaar voor de start van de werkzaamheden aan de Markerwaard (aanleg dijken en gemalen) aangehouden;
- Dientengevolge is deze variant in het ijkjaar 1989 voor de uitvoerende afdelingen nog weinig van invloed. Een uitzondering hierop dient te worden gemaakt voor het verkennend onderzoek en ontwerp en het landmeetkundig werk.
- In het doorkijkjaar 1995 zijn de werkzaamheden in de Markerwaard in volle gang als gevolg van het droogvallen in 1994. Het betreft activiteiten in de sfeer van ontginning en tijdelijke landbouwkundige exploitatie (de eerste 1.000 ha exploitatie), ontsluitings- en bouwrijpwerkzaamheden en het treffen van voorzieningen voor de eerste kern met een bouwtempo van 500 woningen per jaar.

2.4.2. Personele en financiële aspecten

In de in deel A beschreven basisvariant zijn de activiteiten voor de Markerwaard en de personele en financiële gevolgen daarvan niet opgenomen. De Markerwaard geldt dus als aanvullend t.o.v. de basisvariant. De benodigde personele en financiële capaciteiten zijn hieronder weergegeven.

Ter vergelijking is tevens een kolom opgenomen waarin het effect is weergegeven van de in de inleiding van deel B genoemde bezuinigingen van f 45 mln voor het ijkjaar 1989. De invloed van deze bezuinigingen op de personele capaciteit is eveneens aangegeven.

Tabel 4.1. Benodigde personele capaciteiten R.IJ.P. variant 4; t.o.v. de formatie 1985 en de basisvariant.

	formatie 1985	Basis 1989 ¹⁾	Basis 1989 na bezuin.	VARIANT 4	
				1989	1995
St. Woningbouw	20	4	4	4	2
Waterleidingbedrijf	82	-	-	-	-
Landinrichting	408	375	350	323	185
Stedebouw en Openbare Werken	235	215	183	176	99
Soc. Econ. Ontwikkeling	204	186	170	140	124
Totaal	949	780 ¹⁾	707 ¹⁾	643	410

1) I.v.m. instelling Provincie Flevoland en het Waterschap terug te brengen tot 685 resp. 612 bij de "bezuinigde basisvariant"

De personele behoefte ligt voor het ijkjaar 1989 iets boven de "bezuinigde basisvariant". De benodigde personele capaciteit ligt echter ruim boven het in paragraaf 2.0. beschreven maximaal natuurlijk verloop.

Op financieel gebied gelden de navolgende cijfers.

Tabel 4.2. Benodigde financiële middelen en bijbehorende inkomsten R.IJ.P. variant 4; t.o.v. 1985 en de basisvariant 1989; in mln. gulden

	Uitgaven					Ontvangsten			
	1985	Basis- var.'89	Basis na be- zuin.	Var.4 1989	Var.4 1995	1985	Basis ³⁾ Var.'89	Var.4 1989	Var.4 1995
St. Woningbouw	0,2	0,1	0,1	0,1	0,1 ²⁾	0,9	0,2	0,2	0,1 ²⁾
Waterl. bedrijf	8,3	-	-	-	-	9,7	-	-	-
Landinrichting ¹⁾	64,4	61,3	57,4	57,4	29,4	61,7	44,0	44,0	22,0
Stedeb. en Op. Werken	145,2	145,1	107,2	107,2	42,9	2,3	2,5	2,5	-
Soc. Econ. Ontw.	8,8	7,7	5,8	6,3	3,7	69,4	38,1	38,1	20,0
Subtotaal	226,9	214,2	170,5	171,0	76,1	144,0	84,8	84,8	42,1
Ambtelijk perso- neel	55,6	48,8 ⁴⁾	44,2 ⁴⁾	40,2 ⁵⁾	25,6	-	-	-	-
Totaal	282,5	263,0	214,7	211,2	101,7	144,0	84,8	84,8	42,1

- 1) In de uitgaven zijn de loonkosten van het uitvoerend personeel op C.A.O.-basis verwerkt.
- 2) T.b.v. de woonkern in de Markerwaard.
- 3) Bij de voorjaar 1985 doorgevoerde bezuinigingen zijn de ontvangsten niet aangepast.
- 4) Op basis van 780, resp. 707 personeelsleden.
- 5) Op basis 643 personeelsleden (tabel 4.1.).

Voor het in uitvoering nemen van de Markerwaard zijn niet alleen meer uitgaven nodig, maar zullen ook vanaf 1994 door de ontginningsexploitatie van de gronden - en enkele jaren daarna ook door de uitgifte van gronden aan derden - de inkomsten toenemen. In het doorkijkjaar 1995 is hiervan echter nog maar in beperkte zin sprake.

2.4.3. Effecten

Met deze variant kan het beleid waarbij knelpunten elders in Nederland worden opgelost door het aanbieden van vervangende landbouwgrond in de IJsselmeerpolders worden gecontinueerd tot na 2000. De inrichting van Flevoland wordt hierbij conform de vigerende afspraken afgerond. De bestaande projectorganisatie kan onder het voorbehoud van nadere besluitvorming over de realisering van de Markerwaard zonder grote personele problemen in een afgeslankte vorm t.o.v. de huidige situatie als een operationele eenheid op het gebied van landaanwinning en het in cultuur brengen van nieuwe gronden blijven functioneren. Fricities zijn hierbij niet te verwachten.

De financiering van de Markerwaard is in dit rapport inhoudelijk niet besproken. Een deel van de werkgroep is van mening dat de traditioneel ten laste van de R.I.J.P. vallende kosten voor de inrichting en ontwikkeling van de Markerwaard bij doortrekking van de vigerende meerjarenafspraken te financieren zijn.

Indien andere financieringsconstructies dan de gebruikelijke worden overwogen, kan een beoordeling daarvan eerst plaatsvinden aan de hand van enkele concrete financieringsvarianten, waarbij de Markerwaard geheel of gedeeltelijk privaat wordt gefinancierd.

Andere financieringswijzen hebben consequenties voor de hier opgenomen personele en financiële ramingen.

2.5. Samenvatting personele en financiële consequenties

Tot slot kunnen als een soort samenvatting van het voorgaande, in grafiekvorm de 4 varianten worden weergegeven.

2.5.1. Overzicht benodigde ambtelijke personele capaciteit van de Rijksdienst voor de IJsselmeerpolders bij de basisvariant en de 4 beschreven varianten

jaar	basis	basis ¹⁾	variant 1	variant 2	variant 3	variant 4
1985	950	950	950	950	950	950
1989	780	610	390	520	560	640
1995 ²⁾	160	150	0	160	320	410

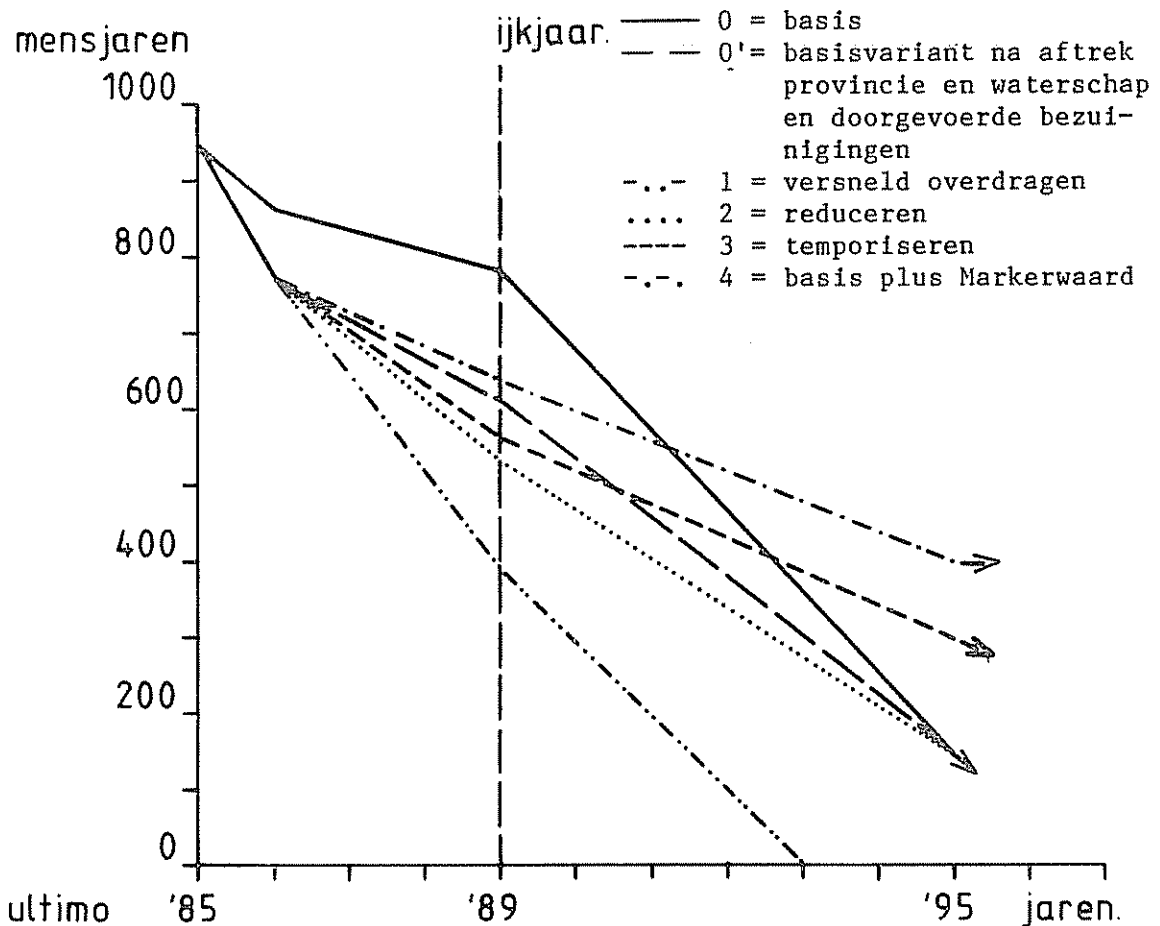
1) Na aftrek provincie en waterschap en doorgevoerde bezuinigingen

2) De basisvariant en de varianten 2 en 3 lopen tussen 1995 en 2000 af, variant 4 loopt door tot na 2000.

In de basisvariant na bezuinigingen wordt de aftrek wegens instelling provincie en waterschap in 1995 grotendeels opgeheven doordat als gevolg van de in 1985 doorgevoerde bezuinigingen veel weken getemporiseerd zijn na 1990.

Variant 1 loopt af in 1993, de basisvariant en variant 2 tussen 1995 en 2000, variant 3 rond 2000 en variant 4 loopt door tot na 2000.

Grafiek 3



2.5.2. Overzicht Financiën

a. Uitgaven

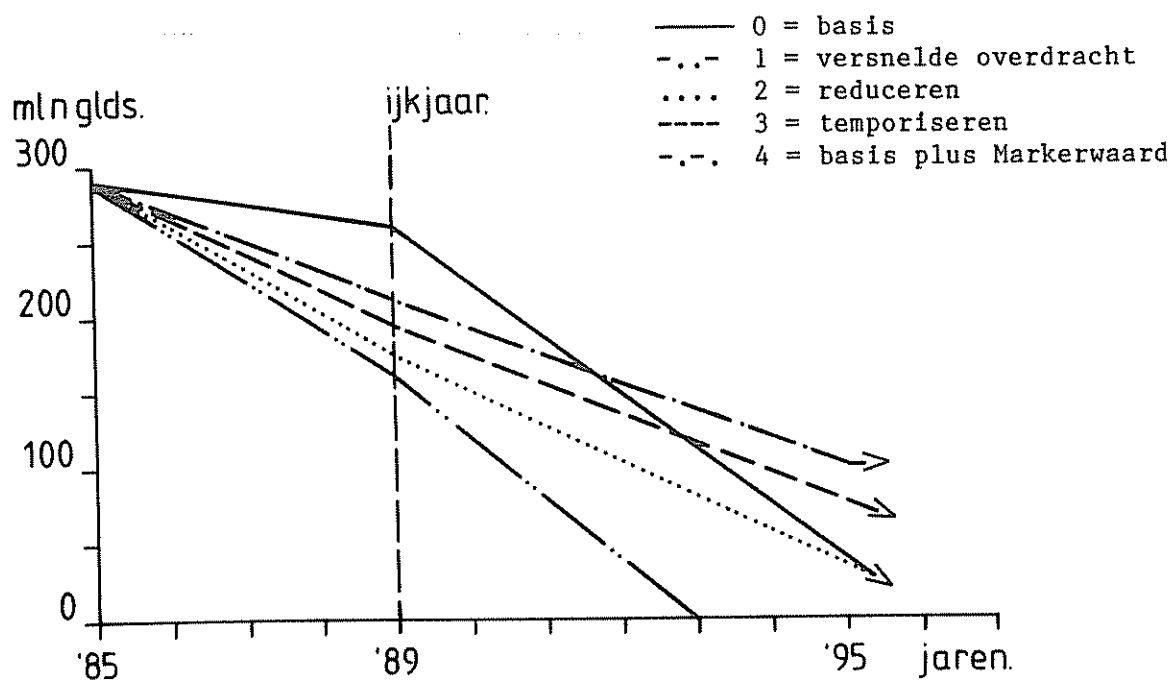
T.l.v. de begroting van de Rijksdienst voor de IJsselmeerpolders benodigde uitgaven, incl. personeel, excl. frictiekosten en compensaties afgerond op mln. glds.

jaar	basis	basis ¹⁾	variant 1	variant 2	variant 3	variant 4
1985	283	283	283	283	283	283
1989	263	215	164	173	195	211
1995 ²⁾	40	60	0	37	74	102

1) Na verwerking in voorjaar 1985 gedane bezuinigingen van f 45 mln. voor 1989 e.v. (zonder aftrek wegens instelling provincie Flevoland en effect instelling waterschap).

2) De basisvariant en de varianten 2 en 3 lopen tussen 1995 en 2000 af, variant 1 loopt af in 1993, terwijl variant 4 doorloopt tot na 2000.

Grafiek 4



b. Ontvangsten

Op de begroting van de Rijksdienst voor de IJsselmeerpolders te verwachten ontvangsten afgerond op mln. gld.

jaar	basis ¹⁾	variant 1	variant 2	variant 3	variant 4
1985	144	144	144	144	144
1989	85	34	69	77	85
1995 ²⁾	20	0	37	40	42

1) Na bezuinigingen 1985 niet bijgesteld.

2) De basisvariant en de varianten 2 en 3 lopen tussen 1995 en 2000 af, variant 1 loopt af in 1993, terwijl variant 4 doorloopt tot na 2000.

Grafiek 5

