

# PARK21

## Herijking Uitvoeringsstrategie



gemeente  
Haarlemmermeer

Augustus 2016

# Inhoud

|  |           |          |
|--|-----------|----------|
| <b>SAMENVATTEND .....</b>                                  | <b>3</b>  | Gewijzig |
| <b>LEESWIJZER.....</b>                                     | <b>5</b>  | Gewijzig |
| <b>1. INLEIDING .....</b>                                  | <b>6</b>  | Gewijzig |
| 1.1. AANLEIDING .....                                      | 6         | Gewijzig |
| 1.2. DOEL .....  | 6         | Gewijzig |
| 1.3. AFBAKENING VAN DE HERIJKING .....                     | 6         | Gewijzig |
| 1.4. OPZET NOTA.....                                       | 6         | Gewijzig |
| <b>2. AMBITIES PARK21 .....</b>                            | <b>7</b>  | Gewijzig |
| <b>3. EXTERNE BEOORDELING .....</b>                        | <b>8</b>  | Gewijzig |
| 3.1. ONDERZOEK 1: ARCADIS .....                            | 8         | Gewijzig |
| 3.2. ONDERZOEK 2: VERHEIDEN CONCEPTEN .....                | 8         | Gewijzig |
| <b>4. BESCHIKBAAR BUDGET .....</b>                         | <b>9</b>  | Gewijzig |
| <b>5. RUIMTELIJKE MODELLEN .....</b>                       | <b>10</b> | Gewijzig |
| <b>6. AANPASSEN VAN DE STRATEGIE .....</b>                 | <b>11</b> | Gewijzig |
| 6.1. UITNODIGINGSPLANOLOGIE .....                          | 11        | Gewijzig |
| 6.2. KAVELGEWIJZE ONTWIKKELING .....                       | 11        | Gewijzig |
| 6.3. PRIMAAT VOOR INITIATIEVEN.....                        | 12        | Gewijzig |
| 6.4. GRONDBALANS .....                                     | 15        | Gewijzig |
| 6.5. INPASSING WATERSYSTEEM.....                           | 15        | Gewijzig |
| 6.6. VORMGEVING BEHEER.....                                | 16        | Gewijzig |
| 6.7. TIJDELIJKE FUNCTIES EN ACTIVITEITEN .....             | 16        | Gewijzig |
| 6.8. FINANCIËN.....  | 16        | Gewijzig |
| 6.9. FINANCIËLE EN JURIDISCH PLANOLOGISCHE STRATEGIE ..... | 17        | Gewijzig |
| 6.10. HOE NU VERDER .....                                  | 18        | Gewijzig |
| <b>BIJLAGEN.....</b>                                       | <b>20</b> | Gewijzig |
|  |           | Gewijzig |
|  |           | Gewijzig |

## Samenvattend

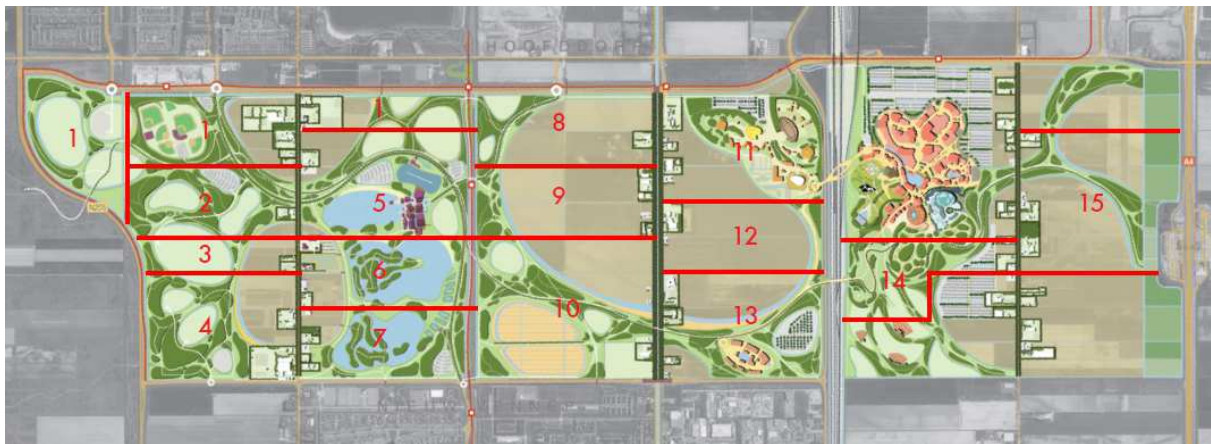
De voorliggende nota sluit een proces van toetsing en herijking van de aanpak en ontwikkelstrategie van PARK21 af, met name gericht op de deelgebieden ten westen van het spoor. Centraal staat de vraag: *“Hoe kunnen de beschikbare middelen zo effectief mogelijk worden ingezet, vanuit de ontwikkelingsgedachte van PARK21, zodat een aantrekkelijk recreatiegebied ontstaat?”*.

Het proces heeft een drietal stappen doorlopen:

- in de eerste plaats zijn adviezen uitgebracht waarin de business case en ontwikkelstrategie van PARK21 tegen het licht werden gehouden;
- vervolgens zijn verschillende ruimtelijke scenario's getoetst op de inzet van middelen en te bereiken resultaten;
- tenslotte is, met de input uit de eerdere stappen, het procesmatige en financiële raamwerk voor de ontwikkeling van het park nader uitgewerkt.

Deze nota gaat in op de conclusies uit dit proces. De verschillende bijlagen leveren de onderbouwing. Rode draad in de conclusies is dat PARK21 niet tot stand kan komen zonder het initiatief en de betrokkenheid van private partners. Die partijen hebben de sleutel tot ontwikkeling in handen en maken het park. De gemeente creëert condities, stimuleert en begeleidt. Niet alleen, omdat de publieke middelen begrensd zijn, maar vooral omdat alleen in die samenwerking de gewenste recreatieve ambities kunnen worden waargemaakt.

Gezien het primaat bij het privaat initiatief is kavelgewijze ontwikkeling van het park uitgangspunt, waarbij het niet zeker is welke kavel op welk moment transformeert. Dat impliceert dat elk initiatief of project voldoende kwaliteit moet hebben als toevoeging op het bestaande. Onderstaand overzicht geeft een indicatie van de kavels in het gebied ten westen van het spoor. Over Baggerdepot MeerGrond en de zogenoemde PARKLANDEN, ten oosten van het spoor (14 en 15) zijn reeds afspraken gemaakt.



Indicatie kavels PARK21

Het Masterplan PARK21 definieert de ambities en hoofdelementen van het park, heeft daarmee een belangrijke functie als 'stip op de horizon', maar mag geen keurslijf worden. Essentieel is dat initiatiefnemers en partners de ruimte krijgen, terwijl tegelijkertijd de gezamenlijke inzet stimuleert en uitdaagt. Dat vraagt om scherp, nader uit te werken, onderscheid tussen enerzijds basiscondities en -eisen, om samenhang en kwaliteit van het park te waarborgen, en anderzijds doelstellingen en ambities waaraan ieder een eigen invulling kan geven.

Verbindingen en iconoprojecten zijn voor de ontwikkeling van het park van groot belang. Bij de ontsluiting gaat het, naast de voor een belangrijk deel al bestaande verbindingen met de kernen, met



name om de hoofdroutes in het park (zie onderstaande afbeelding). Icoon projecten zijn het parkhart en omgeving (A) en een bekken in het laagste deel van het park als onderdeel van het te ontwikkelen watersysteem (B). In de afspraken tussen de betrokken overheden is introductie van een klimaatbestendig watersysteem in het gebied gemarkeerd als een belangrijke opgave.



*Prioritaire locaties en verbindingen*

Inzet van de ontwikkelstrategie is het creëren van mogelijkheden, die ook nieuwe financiële perspectieven voortbrengen, via opbrengsten en vervening, maar ook bijdragen van overheden en derde partijen. Essentieel bij en ontwikkeling als deze is dat er, zeker in aanvang, voldoende middelen zijn voor dekking van onrendabele elementen en het stimuleren van initiatieven.

De aanpak is vernieuwend. Dat vraagt om een, op basis van de geformuleerde uitgangspunten uit te werken, planologische en financiële systematiek, die past bij het principe van uitnodigingsplanologie en kavelgewijze, organische gebiedsontwikkeling.

Uitgangspunt is dat het beheer primair een verantwoordelijkheid is voor de betrokken ondernemers en exploitanten. Essentieel is dat ontwikkelingen vanuit dit perspectief worden vorm gegeven.

Samenwerking, zeker waar het gaat om exploitatie en beheer, is een voorwaarde voor succes en moet, ook institutioneel, worden vorm gegeven: PARK21 heeft een koepel nodig.

Het bovenstaande betekent dat voorgesteld wordt de beschikbare en gereserveerde publieke middelen ten behoeve van de volgende onderdelen in te zetten:

- het realiseren van een basisstructuur zoals hierboven weergegeven (incl. kosten voor beheer);
- meerkosten t.b.v. de recreatieplas en het watersysteem in het gebied;
- het stimuleren van initiatieven en kwaliteitsborging in de Park- en Polderlaag;
- gemaakte en te maken proceskosten, om beweging op gang te brengen en ontwikkelingen te begeleiden.

Conclusie is dat als hieraan invulling wordt gegeven, de condities zijn geschapen om het hele park met de beschikbare en gereserveerde middelen tot ontwikkeling te brengen.

**Leeswijzer**

De nota 'Herijking Uitvoeringsstrategie PARK21' geeft een nadere uitwerking van het bovenstaande en komt in het laatste hoofdstuk tot een aantal conclusies, een uitgewerkte strategie en een reeks acties om deze ontwikkelstrategie verder uit te werken in de tweede helft van 2016.

Bijlage 1 'Herijking Financiële Strategie' geeft een beeld van de financiële aspecten, zowel waar het gaat om de onderzoeken in het kader van de herijking, als van de voorgestelde koers.

De resultaten van de verrichte scenariostudie treft u aan als bijlage 2, met de daarbij behorende rapporten en adviezen. De in 2015 uitgebrachte analyses van de ontwikkelstrategie voor het park zijn opgenomen als de bijlages 3 en 4. Bijlage 5 formuleert de randvoorwaarden en uitgangspunten voor het ontwerp van het watersysteem PARK21, zoals overeen gekomen tussen het Hoogheemraadschap en de gemeente. Bijlage 6 adviseert over de mogelijkheden voor exploitatie en beheer van het park met een zo beperkt mogelijke inzet van gemeentelijke middelen. De uitgebrachte adviezen met betrekking tot de te ontwikkelen juridisch planologische en financiële strategie zijn opgenomen als bijlage 7a en b.

## **1. Inleiding**

### **1.1. Aanleiding**

Uitgangspunt voor de verrichte analyses is dat op zich de noodzaak voor de ontwikkeling van PARK21 niet ter discussie staat. Wel is de vraag hoe we verder gaan. In de Voortgangsrapportage 2015 is gemeld dat het college, tegen die achtergrond, heeft besloten voor PARK21 een tussenstap in te laten. De aanleiding voor deze tussenstap is de overweging dat het bij langlopende complexe gebiedsontwikkelingen als PARK21 goed is:

- om periodiek de te volgen proces- en ruimtelijke ontwikkelingsstrategie onder de loep te nemen en zo nodig te herdefiniëren;
- de financiële kaders van ontwikkeling en beheer tegen het licht te houden.

Kernvraag hierbij was en is hoe de beperkte beschikbare middelen zo effectief mogelijk kunnen worden ingezet, vanuit de doelstelling dat, ook als geen nieuwe publieke fondsen beschikbaar komen, een aantrekkelijk recreatiegebied ontstaat

In het kader van de raadsbehandeling van de voortgangsrapportage 2015 PARK21 is nadrukkelijk verzocht om de inzichten uit deze tussenstap op zo kort mogelijke termijn voor te leggen. De onderhavige nota, met de bijbehorende bijlagen, geeft de resultaten van het doorlopen proces weer.

### **1.2. Doel**

Het doel van deze nota, met bijbehorende adviezen en bijlagen, is om de huidige uitvoeringsstrategie en de financiële kaders voor de ontwikkeling en beheer van PARK21 kritisch tegen het licht te houden en zo nodig te komen tot een herijking van de strategie en (financiële) kaders, resulterend in een heldere koers voor de ontwikkeling van het park in de komende periode.

### **1.3. Afbakening van de herijking**

De leisure ontwikkeling ten oosten van het spoor volgt, zoals ook al aangegeven in de Voortgangsrapportage 2015, een eigen traject binnen PARK21. De samenwerkende partijen hebben aangegeven de maakbaarheid, haalbaarheid en betaalbaarheid te willen onderzoeken. Dat proces loopt en zal naar verwachting eind 2016 tot resultaat leiden. Deze rapportage richt zich daarmee op de overige delen van PARK21, met een accent op het areaal ten westen van het spoor. Zoals al in de Voortgangsrapportage aangegeven (pag. 9 en 12) vragen bij de ontwikkeling van het park met name de potentiële knelpunten in relatie met het Luchthavenindelingsbesluit (LIB) aandacht. PARK21 is een pilot in het kader van de ontwikkeling van de vogeltoets. Dat proces loopt. Bij de verdere vormgeving van het leisure cluster is toetsing aan de veiligheidsaspecten cruciaal. Deze nota gaat hier verder niet op in.

### **1.4. Opzet nota**

Hoofdstuk 2 schetst kort de uitgangspunten en ambities voor PARK21. Het proces van toetsing en herijking is begin 2015 gestart met een uitvraag ten behoeve van een integrale toetsing van de business case en ontwikkelstrategie. Daarnaast is specifiek advies gevraagd op de business case van deelgebied 2. Hoofdstuk 3 bevat de conclusies van deze twee onderzoeken. De financiële kaders zijn vervolgens in hoofdstuk 4 samengevat. Aan de hand van een drietal modellen is een analyse uitgevoerd op het eindbeeld en de ontwikkelstrategie. Hoofdstuk 5 geeft de conclusies weer. De analyse, met de bijbehorende adviezen, treft u aan als bijlage 2. De verrichte analyses leggen de basis voor de herijking van de strategie en financiële kaders. Hoofdstuk 6 verwoordt de belangrijkste conclusies en schetst de elementen van de te voeren strategie. Bijlage 1 bevat de financiële uitwerking en uitgangspunten voor de te volgen koers.

## 2. Ambities PARK21

De doelstellingen van PARK21 zijn o.a. in het kader van het vaststellen van het Masterplan (2011) als volgt geformuleerd:

- PARK21 voorziet in de lokale behoefte aan recreatiemogelijkheden, kwantitatief, maar ook kwalitatief. Daarmee is PARK21 een laatste groot project in het kader van het indertijd ingezette programma Haarlemmermeer Groen. Het wordt het toekomstige groene hart voor de bewoners van Haarlemmermeer;
- Het park verbindt stad en platteland, brengt burgers en boeren bij elkaar, en creëert zo nieuwe perspectieven, gekoppeld aan het streven naar een agrarische transitie in het kader van de circulaire economie;
- PARK21 brengt recreatieve en toeristische functies tot ontwikkeling, zowel voor mensen uit de directe omgeving als voor regionale, nationale en zelfs internationale bezoekers, en is daarmee een belangrijke aanvulling op het toeristisch product Amsterdam;
- In combinatie met de transformatie naar de recreatieve functies en de transitie naar duurzame en circulaire landbouw is een belangrijke inzet het verduurzamen van het watersysteem in het gebied. PARK21 wil sowieso een voorbeeldproject zijn op het gebied van duurzaamheid. De ambities, zoals opgenomen in de duurzaamheidsvisie, zijn leidend voor de ontwikkeling.

De verschillende doelstellingen hangen samen, verbonden door de thematiek van het park '*Het verhaal van Holland*', en versterken elkaar. Het Masterplan vertelt de historie van de polder, in een ontwikkeling die kansen creëert en een antwoord geeft op actuele trends en behoeftes.

### 3. Externe beoordeling

Het proces van toetsing en herijking is in 2015 gestart met een opdracht, welke in de markt is uitgezet, om een integraal oordeel te geven op de ontwikkelstrategie van PARK21, een second opinion te leveren op de business case van PARK21 en aanbevelingen te doen voor een succesvol en beheersbaar vervolgproces. Daarnaast is een in de financiën van de recreatiewereld gespecialiseerde partij verzocht om de business case van deelgebied 2, de recreatieplas e.o., tegen het licht te houden.

#### 3.1. Onderzoek 1: Arcadis

Aan het gevraagde integrale oordeel is vormgegeven door een team van Arcadis. De geleverde rapportage is als bijlage 3 opgenomen. De belangrijkste conclusies zijn:

- PARK21 anno 2015 kan niet beoordeeld worden als een klassieke planopzet met bijbehorende exploitatie. "Daarom heeft ARCADIS zich niet gericht op een analyse van het plan en de berekening van de kosten en baten, maar op de keuzes die er ten aanzien van de rolvervulling voor de gemeente zijn" (p. 2);
- Wat betreft de rolvervulling maakt Arcadis een onderscheid tussen:
  1. De lokale/regionale ambitie, waar gemeentelijke regie en investeringsbereidheid voorop staan, terwijl de doorontwikkeling in een adaptief proces met belanghebbenden en potentiële exploitanten plaats vindt;
  2. De ambitie van de agrarische transformatie naar een circulaire economie, welke opgepakt kan worden vanuit een coöperatieve samenwerkingsvorm, waarbij de gemeente faciliteert;
  3. De (internationale) Leisure ambitie, waar marktinitiatief het voortouw heeft, op basis van een "unsolicited proposal" en de gemeente faciliteert om de condities voor een dergelijke ontwikkeling inzichtelijk te maken.
- Het is van belang als gemeente een duidelijk ambitie uit te dragen en te sturen op de uitgangspunten van PARK21. Tegelijkertijd moeten ontwikkelingen de ruimte krijgen en opties open blijven. De kunst is essentie (must have) te onderscheiden van wensen (nice to have);
- Het eindbeeld van het Masterplan PARK21 heeft zijn functie gehad. De verbeelding van het Masterplan dreigt, al dan niet bedoeld, te verworden tot een keurslijf;
- Het gebied is op dit moment nog onvoldoende aantrekkelijk. Dit vraagt om substantiële (overheids-)investeringen in een daadwerkelijke transitie om andere partijen te laten investeren in het gebied.
- Tegelijk dient de financiële exploitatie vorm te krijgen als dynamisch sturingsinstrument, dat kan inspelen op de ontwikkelingen in het proces en de markt.

#### 3.2. Onderzoek 2: Verheijden concepten

Verheijden Concepten legt in zijn rapportage (bijlage 4) de nadruk op de kansen van het gebied (het parkdeel ten westen van de zuidtangent), maar constateert tevens dat het nu nog onvoldoende kwaliteit heeft. De polder nodigt niet uit, terwijl de voorziene invulling nog ver weg is. Verheijden Concepten geeft in zijn rapport kritische kanttekeningen mee, die in de uitwerkingsfase met ondernemers ter harte moeten worden genomen. Er zal hierop aangestuurd worden in de uitwerkingsfase. Bovendien wordt de noodzaak om in de kwaliteit van het gebied te investeren benadrukt. Voorstel is om in te zetten op de ontwikkeling van één of meer sterke ankers, waarbij grote clusters van activiteiten, gekoppeld aan bepaalde zones en eventueel verblijfsvormen, ontstaan. Een belangrijk advies van Verheijden Concepten hierbij is dat dit alles plaats vindt onder de coördinatie en aansturing van een aparte onderneming voor het beheer en de exploitatie.



#### 4. Beschikbaar budget

De voorziene publieke dekking is onderverdeeld naar (1) beschikbare en gereserveerde middelen, (2) nog geen zekere middelen, waaronder middelen waarover de gemeente nog geen definitief besluit heeft genomen, en (3) middelen waarop we als gemeente nog inzet moeten plegen om de gelden beschikbaar te krijgen.

Tabel 1: dekkingen

| CATEGORIE 1   | Budget besloten |     |
|---------------|-----------------|-----|
|               | PASO            | 26  |
|               | NRG             | 15  |
|               | RIH             | 15  |
|               | TBZ             | 5,1 |
| <b>Totaal</b> | <b>61,1</b>     |     |

| CATEGORIE 2 | Dekking keuze  |            |
|-------------|----------------|------------|
|             | Nassaupark     | 1,3        |
|             | RIH aanvullend | 5,1        |
|             | <b>Totaal</b>  | <b>6,4</b> |

| CATEGORIE 3 | Inzet op dekking          |             |
|-------------|---------------------------|-------------|
|             | Stadsregio                | 2,5         |
|             | Bijdrage nota ruimte voor | 4,5         |
|             | Rood voor groen           | p.m.        |
|             | Zuidrand                  | 4,8         |
|             | Overige subsidies         | p.m.        |
|             | <b>Totaal</b>             | <b>11,8</b> |

In het kader van deze nota is vooralsnog alleen gerekend met de budgetten waarover besluiten zijn genomen of wel categorie 1. Het gaat dan om :

- *PASO middelen*: € 25,9 mln., bij de afronding van het convenant Mainport en Groen, via de provincie beschikbaar gesteld t.b.v. de ontwikkeling en realisatie van PARK21;
- *Nota Ruimte Gelden (NRG)*: € 15 mln., rijksbijdrage door de provincie toegekend voor de recreatiepias en verduurzaming van het watersysteem in deelgebied 2 PARK21;
- *Reservering Ruimtelijke Investerings Haarlemmermeer (RIH)*; Zodra de NRG-bijdrage van € 15 miljoen is toegekend, stelt de gemeente een bijdrage ter beschikking a € 15 miljoen, voor de verduurzaming van het watersysteem in PARK21. Deze gemeentelijke bijdrage van € 15 miljoen wordt primair gedekt uit de reserve Ruimtelijke Investerings Haarlemmermeer (RIH), indien nodig aangevuld met middelen uit de algemene dekkingsreserve. (Rv 2014.7436)
- *Toolenburg Zuid (TBZ)*: € 5,10 mln., bijdrage van Ymere "Rood voor groen" uit de grondexploitatie van Toolenburg-Zuid, gelabeld aan PARK21.

De beschikbare en gereserveerde middelen zijn doeluitkeringen (PASO, NRG, RIH). Deze budgetten zijn dus niet zondermeer ergens anders voor in te zetten. Als de middelen niet worden besteed dan vallen deze middelen terug aan de contribuant. Alleen voor de RIH en de TBZ-gelden geldt dat deze dan terugvallen aan de gemeente. Kanttekening wat betreft het RIH is dat het fonds voor de uitkering nog onvoldoende dekking biedt. De algemene conclusie is desalniettemin dat voor het park een stevig budget beschikbaar en gereserveerd is, nog afgezien van het perspectief op aanvullende middelen en opbrengsten vanuit de ontwikkeling.

## 5. Ruimtelijke modellen

In deze herijking is, mede op aangeven van directie en bestuur, een drietal ruimtelijke scenario's nader bekeken:

- het model met een accent op toevoegingen (paden, waterlopen) binnen de bestaande structuur van de polder, als eerste fase in de ontwikkeling;
- een masterplanmodel zonder plas, met verschillende invullingen voor het vrijkomende areaal (meer ruimte voor het agrarisch gebied of park);
- een versie van de masterplankaart, met een sterkere oriëntatie op de kavelgewijze ontwikkeling.

De scenario's speelden een belangrijke rol in het proces, omdat ze vragen stellen bij het Masterplan en alternatieve wijzen van kijken en denken introduceren.

Conclusie, op basis van de analyse van de modellen en de uitgebrachte adviezen (zie bijlage 2), is dat het Masterplan, als concept dat de doelstellingen en ambities van PARK21 ruimtelijk vertaalt, van waarde blijft. Het gridmodel heeft niet genoeg kwaliteit en potentie om als drager voor verdere ontwikkelingen te kunnen dienen. Het model zonder plas scoort eveneens minder, terwijl het naar verwachting geen financieel voordeel oplevert.

Voor de ontwikkelstrategie is echter een tweede conclusie minstens zo belangrijk: zowel het Masterplan als het gridmodel zijn, als ze worden geïnterpreteerd als ontwerp dat uitgevoerd moet worden, te rigide. Het gridmodel laat kwaliteiten en uitgangspunten zien voor de verrijking van de polder, het Masterplan met name voor de Park- en Leisurelaag. Een combinatie van beide is goed mogelijk.

In elk geval mag vanuit het ontwerp geen knellend keurslijf ontstaan. Essentieel is dat een proces van ontwikkeling in gang wordt gezet, waardoor de energie die er is wordt los gemaakt en -ook onverwachte- kansen en perspectieven benut worden. Daarbij is het aan de gemeente om, met alle ruimte die geboden wordt, te markeren wat noodzakelijk is om te realiseren. In het volgende hoofdstuk wordt dit uitgewerkt.

## 6. Aanpassen van de strategie

### 6.1. Uitnodigingsplanologie

Het Masterplan (2011) stelt: "PARK21 draait om samenwerking van partijen: overheid, agrariërs en andere ondernemers. Het is de rol van de overheid om het proces van zelfrealisatie door agrariërs en andere ondernemers te ondersteunen, te regisseren en de juiste condities te scheppen" (p.13).

Het Masterplan PARK21 is in dat perspectief een regiedocument, dat expliciet de te realiseren ambities vorm geeft en als 'stip op de horizon' dient. In de praktijk echter lijkt het Masterplan onvoldoende om ontwikkelingen in gang te zetten. Het eerste deelgebied van het park kwam traditioneel, via verwerving, ontwikkeling en uitgifte, tot stand.

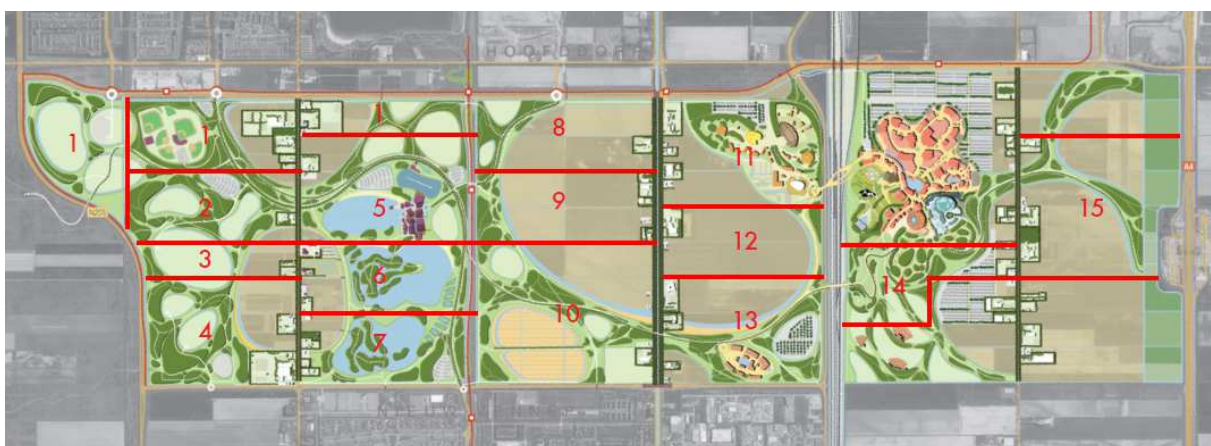
Tegelijkertijd zijn diverse agrarische initiatieven in het park ontstaan en beginnen participatietrajecten hun vruchten af te werpen. Een belangrijke vraag is nu wat nodig is, hier op aanhakend, om PARK21 via een proces van zelfrealisatie tot stand te laten komen. In feite betekent dit een verdere verschuiving in de richting van 'uitnodigingsplanologie'. In de ruimtelijke ordening is dit het antwoord op de veranderende relatie tussen overheden (gemeenten in het bijzonder) en initiatiefnemers. De overheid faciliteert, geeft globale kaders mee en nodigt uit om met concrete plannen te komen. Bij uitnodigingsplanologie verschuift de gemeentelijke rol van inhoudelijk naar sterk procesmatig, het begeleiden en regisseren van initiatieven en het verbinden van de juiste mensen om zo tot nieuwe ideeën en acties te komen. Het doel is een optimale exploitatie van het gebied.

Essentieel is daarbij wel dat er, zeker in aanvang, voldoende middelen zijn voor dekking van onrendabele elementen en het stimuleren van initiatieven.

### 6.2. Kavelgewijze ontwikkeling

Het principe van transformatie op initiatief van partijen heeft als belangrijke consequentie, zoals ook in het Masterplan (o.a. blz. 115) geconstateerd, dat de ontwikkeling per kavel plaats vindt, op initiatief van de gebruiker c.q. eigenaar. Dat kan in eigen beheer, na verwerving door een investeerder of via verwerving en uitgifte door de gemeente. Wanneer dat is, kan niet van tevoren bepaald worden. Daarom is het scheppen van optimale condities voor ontwikkeling essentieel: door ruimte te geven én te stimuleren, ook in financiële zin.

In het proces hebben en krijgen kavels een verschillende kleur en sfeer. Tegelijkertijd is het van belang een helder perspectief op het geheel te houden, waarbinnen de ontwikkeling plaats vindt.



Indicatie kavels PARK21

Niet alle locaties zijn even belangrijk voor het bereiken van de primaire doelstelling: voorzien in een rijk geschakeerd aanbod aan recreatiemogelijkheden met name voor de lokale en regionale vraag en

behoefte. Belangrijk is in dat kader te bepalen waar prioriteiten liggen, in relatie tot het gewenste niveau van ontwikkeling en de in elk geval te realiseren elementen.

Noodzakelijk voor het functioneren van het park en het tot stand komen van initiatieven, is dan in elk geval de hoofdontsluiting (langzaam verkeer, auto) als ruggengraat van de Parklaag, inclusief de verbindingen naar de kernen. De ontsluiting maakt dat functies hier op kunnen aanhaken, laat zien dat de transformatie daadwerkelijk vorm krijgt en creëert een geconcentreerde stroom van gebruikers. Voorwaarde is wel dat de ontsluiting voldoende kwaliteit krijgt als gebied om te verblijven, met voldoende variatie.

Tegelijkertijd wordt er in de adviezen op aangedrongen het park gezicht te geven door in een kleiner gebied een sterk concept met een krachtig programma te ontwikkelen. Het gaat dan met name om de locatie waar het parkhart is gesitueerd, welke ontwikkeld kan worden tot een centrum voor buitenrecreatie en outdoor activiteiten, gecombineerd met horeca en indoor voorzieningen. Een focus voor de gemeente is het in contact brengen van partijen met elkaar en het scheppen van condities voor deze ontwikkeling.

De introductie van het klimaatbestendig watersysteem (zie 6.4.) is een gezamenlijke ambitie van het Hoogheemraadschap en de gemeente, waarbij het park niet alleen als gebied belangrijk is, maar ook kan dienen als pilot voor de rest van de polder. Voor de introductie zijn middelen beschikbaar. Voor het agrarisch areaal kan een koppeling met de kavelpaden, zoals opgenomen in het gridmodel, een recreatieve meerwaarde opleveren.

*lcoon: parkhart met watersport- en activiteitencentrum is wens [A]. De locatie daarvoor is nader te bepalen. Gebied [B] is strategisch van belang voor watersysteem.*



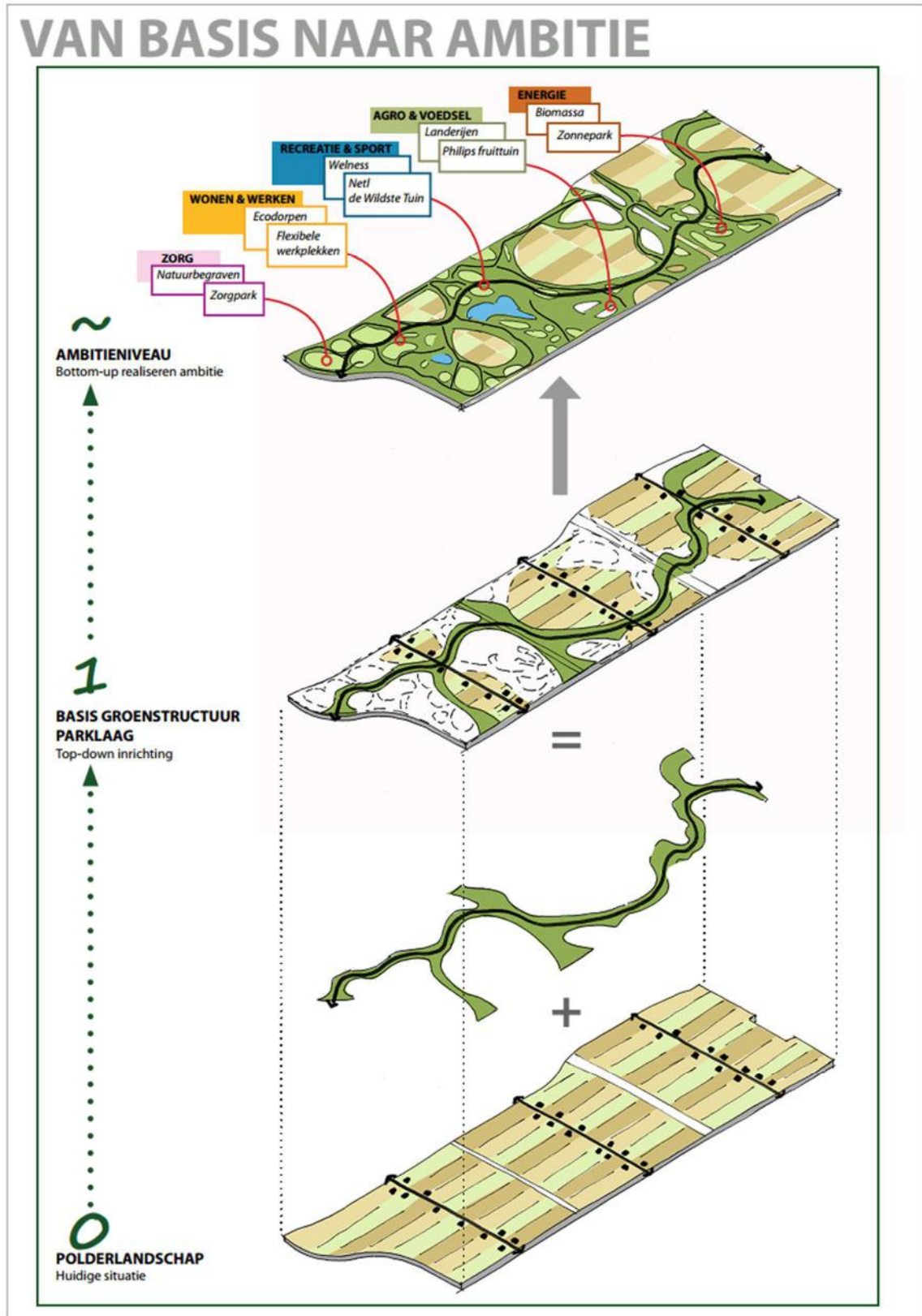
*Prioritaire locaties en verbindingen*

### **6.3. Primaat voor initiatieven**

Hét principe voor ontwikkeling is het reageren op initiatieven van eigenaren/gebruikers of van nieuwe investeerders, hetzij door transformatie op eigen initiatief, hetzij doordat gronden worden aangeboden aan de gemeente. Op cruciale locaties kan de gemeente bij dat laatste een actievere rol spelen. Als sprake is van eigen initiatief biedt de gemeente financiële ruimte voor aanpassingen in relatie met de introductie van het klimaatbestendig watersysteem (VDS), de hoofdontsluiting en het versterken van de recreatieve kwaliteit.

Investerings worden daarmee gekoppeld aan het initiatief van betrokkenen. Als functies worden ontwikkeld en voorzieningen gerealiseerd, wordt het betreffende parkdeel, inclusief ontsluiting etc., in principe door de initiatiefnemer zelf meegenomen. De hoofdstructuur moet wel, als uniforme drager van de ontwikkeling, die de samenhang verzekert, ruimtelijk en functioneel een éénduidige uitwerking

krijgen, conform het Masterplan en het beeldkwaliteitsplan openbare ruimte. Daarnaast worden, de in de beeldkwaliteitsplannen, opgenomen principes als inspiratie meegegeven, maar is flexibiliteit in vertaling en uitvoering toegestaan. De strategie is schematisch verbeeld in onderstaande illustratie uit het advies van Eelerwoude (bijlage 6).





### **Kavelgewijze ontwikkeling**

Ontwikkeling van het park is afhankelijk van initiatieven en het beschikbaar komen van kavels. In het onderstaande, ter illustratie, twee mogelijke varianten voor die ontwikkeling. Het plan is daarbij regiedocument, ruimte voor flexibiliteit in de uitwerking is essentieel.





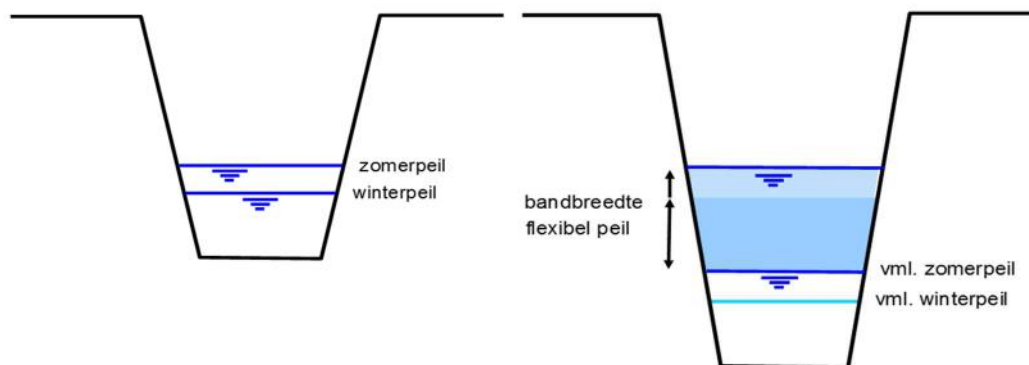
#### 6.4. Grondbalans

Het verhogen van de Parklaag is van belang om, bij introductie van flexibel peil (zie 6.5.) voldoende ruimte te scheppen voor bomen om te wortelen, maar ook, en niet in de laatste plaats, om al bij aanvang een gebied met allure te creëren. Voor het verhogen van de Parklaag is het essentieel op het goede moment voldoende grond beschikbaar te hebben, tegen een zo laag mogelijk, of geen financieel beslag. In de berekeningen is aangenomen dat een deel, de kern, kan bestaan uit industriegrond. Daarbovenop komt schone grond. In het eerste deelgebied van het park is deze methodiek al toegepast. Indien onverhoopt veel meer schone grond moet worden gebruikt, vormt dit een financieel risico. Door slim om te gaan met grondstromen en parkdelen tijdelijk te gebruiken als gronddepot is juist financieel gewin te halen. De situering van depots, voor opslag als grond niet direct op de juiste plek kan worden aangebracht, is afhankelijk van het beschikbaar komen van areaal in het gebied.

#### 6.5. Inpassing watersysteem

De realisatie van een klimaatbestendig watersysteem in de polder is en blijft een belangrijke ambitie van gemeente Haarlemmermeer en het Hoogheemraadschap. Belangrijke elementen zijn:

- de introductie van een flexibel peil;
- het verbinden van peilvakken en boezem;
- het vergroten van het areaal oppervlakte water.



*Introductie flexibel peil: links boezem, rechts nieuwe peilen in voormalig peilvak.*

De introductie van flexibel peil en het schakelen van peilvakken heeft consequenties voor het grondgebruik, die concreet in kaart moeten worden gebracht, inclusief de daarbij behorende maatregelen en financiering. De introductie zelf kan op een later moment plaats vinden, als een voldoende robuust systeem is ontstaan. In het diepst liggende deel van het parkareaal, ten oosten van de Zuidtangent boven Nieuw-Vennep, is een overloopgebied te realiseren, gebruik makend van de gelden voor het watersysteem (op de prioriteitenkaart: B).

Het vergroten van het areaal oppervlakte water, door het verbreden en aanleggen van waterlopen, kan een recreatieve meerwaarde opleveren door de aanleg van kavelpaden, aantrekkelijke oevers en akkerranden.

De recreatieplas is in onderdelen, afhankelijk van de beschikbaar komende kavels, te realiseren. De principes voor het watersysteem en de nog uit te werken punten zijn opgenomen in bijgevoegde notitie (bijlage 5).

## **6.6. Vormgeving beheer**

De vormgeving van het beheer is een cruciaal aspect in de ontwikkeling. Het beheer mag geen, of in elk geval slechts een zo beperkt mogelijk, beslag leggen op de gemeentelijke begroting. Uitgangspunt voor de beheerkosten is dat deze particulier worden opgebracht. Het advies van Eelerwoude op dit punt (bijlage 6) bevestigt dat dit haalbaar is, uitgaande van het principe van uitnodigingsplanologie en organische gebiedsontwikkeling: de overheid faciliteert, zet de 'stip op de horizon', zorgt voor samenhang, maar geeft vooral ruimte. Wat betreft verdienmodellen geeft Eelerwoude een brede range aan, niet in de laatste plaats met de duurzaamheidsthematiek verbonden.

Om enerzijds ruimte te geven en anderzijds kwaliteit en samenhang te waarborgen, is het voornemen spelregels voor ontwikkeling en beheer uit te werken. Daarmee zijn gebieden met een gelijke thematiek (polder, park), herkenbaar als onderdeel van PARK21, maar toch verschillend. Met de hoofdstructuur als verbindende drager.

Van belang is, ook op termijn, voldoende coördinatie en kwaliteit in het beheer te waarborgen. In dat opzicht is de opbouw van een overkoepelende organisatie voor beheer en exploitatie (incl. bijv. afstemming in de programmering) al tijdens de ontwikkelingsfase een voorwaarde.

## **6.7. Tijdelijke functies en activiteiten**

Essentieel in een proces als dit is van meet af aan beweging creëren, door introductie, met de mensen in en om het gebied, van activiteiten, evenementen en (tijdelijke) functies. Tijdelijke functies tegen tijdelijke condities zijn hierbij van groot belang. De gemeente stimuleert en faciliteert, ook waar nodig met financiële middelen. Het agrarisch initiatief PARKLANDEN fungeert hier als proeftuin voor de te maken afspraken en te hanteren regelingen.

Voorstel is de aangepaste ontwikkelstrategie in een campagne onder de aandacht te brengen, met de inzet om initiatieven en de ontwikkeling van onderop te stimuleren.

## **6.8. Financiën**

Het bovenstaande betekent dat we bij de besteding van de publieke middelen die beschikbaar zijn of komen, uitgaan van de volgende categorieën:

- De focus ligt op het realiseren van een basisstructuur bestaande uit de hoofdontsluiting (oost-west en verbindingen naar de kernen), het parkhart als outdoor centrum en het overloopbekken als onderdeel van het watersysteem, zoals weergegeven op de tekening in par. 6.2. Kanttekening is dat aanleg van de parkstrook naar de A4 functioneel wordt als de verbinding met het brugrestaurant kan worden gemaakt.
- Een tweede element zijn de kosten voor de realisatie van het watersysteem in het gebied: naast de recreatieplas o.a. het verruimen van oppervlakte water, gekoppeld aan kavelpaden, drainage en overige technische maatregelen.
- Tevens dienen er voldoende middelen beschikbaar te zijn om initiatieven te stimuleren (startbudget, stimuleringsbijdragen) en kwaliteit te borgen door dekking te bieden voor vereiste, maar onrendabele, elementen (beplanting, reliëf, ontsluiting).
- Een vierde element zijn de gemaakte en te maken proceskosten, om beweging op gang te brengen en ontwikkelingen te begeleiden.
- Uitgangspunt voor de kosten van beheer is dat deze privaat worden opgebracht, met uitzondering van de kosten voor het beheer van de hoofdstructuur.

Met de beschikbare middelen zijn bovenstaande zaken te realiseren. Daarbij merken we wel op dat we op basis van vrijwilligheid kavelgewijs blijven ontwikkelen. De gewenste prioritaire structuur (zie kaartje in paragraaf 6.2) zal ten dele door de gemeente traditioneel worden aangelegd. Deels zal dit gedaan worden in samenwerking met de markt.

In de geheime bijlage 1, wordt verder ingegaan op de financiële consequenties inclusief risico's van deze aanpak.

### **6.9. Financiële en juridisch planologische strategie**

Een belangrijk onderdeel, om beweging op gang te brengen, is het creëren van ruimte, om ruimte te creëren voor agrarische ondernemers in de ontwikkeling van het park. Grondruil, dus verplaatsen van agrariërs, schept ook ruimte voor ondernemers van binnen het parkareaal en van buiten, die oog hebben voor de kansen en daar op in willen spelen. Grondruil kan daarmee een belangrijke motor zijn voor ontwikkeling. Dat vraagt van de gemeente inspanning om ruilgronden beschikbaar te krijgen en geïntensiveerd. Een voorstel voor deze strategie zal eind 2016 worden voorgelegd.

Uitnodigingsplanologie in combinatie met organische gebiedsontwikkeling betekent dat de gemeente faciliteert en volgt in plaats van stuurt. Van belang is daarbij procedures te stroomlijnen en regelgeving te beperken. Tegelijkertijd is niet zonder meer duidelijk of en wanneer inkomsten worden verkregen en wat de noodzakelijke overheidsinvesteringen zullen zijn. Dat vraagt om een dynamische financiële strategie en een planologisch instrumentarium dat optimale ruimte en flexibiliteit biedt. In het bijgaand advies van Stadkwadraat wordt dit uitgewerkt (bijlage 7).

De basis is een stap-voor-stap-strategie:

- de beschikbare middelen worden ingezet om essentiële elementen en een basiskwaliteit te garanderen en initiatieven te stimuleren;
- de tot ontwikkeling komende initiatieven en de mogelijke bijdragen geven de financiële ruimte voor verdere invulling van het gebied;
- via binnen- en bovenplanse verevening worden elementen, welke voor de gehele ontwikkeling van belang zijn, gerealiseerd.

Wanneer op deze wijze organische transformatie benaderd wordt vanuit een groeistrategie, blijft het in principe mogelijk te investeren in het gebied. In feite bouwt het volume van investeringen zich op van wat noodzakelijk is voor individuele functies en deelplannen tot investeringen voor de combinatie van functies, i.c. het park als geheel.

Daarbij is specifiek van belang dat PARK21 een recreatiegebied is met een groot bereik, wat in termen van grondexploitatie (ook) een bovenwijkse functie betekent. De exploitatie moet daarom rekening houden met bijdragen vanuit andere plannen aan PARK21. Naast de exploitatiebijdragen van initiatiefnemers moeten de bovenwijkse bijdragen meegenomen worden in de balans van kosten en opbrengsten. Vooraf moet het profijtbeginsel worden toegepast om te bepalen wat de verhouding is van de bovenwijkse investeringen: welk deel komt voor rekening van initiatieven en programma's in het plangebied en welk deel komt ten laste van de bestaande stad of andere te realiseren plannen. Het punt vraagt om uitwerking op korte termijn. In het overzicht van de beschikbare middelen zijn bijdragen vanuit de Zuidrand opgenomen, maar onder de categorie 'onzeker'.

Wat betreft de juridisch planologische strategie is de inzet zoveel mogelijk belemmeringen weg te nemen en ontwikkelingen mogelijk te maken. Het principe van de uitnodigingsplanologie vraagt om een voorwaarden scheppend bestemmingsplan, bij voorkeur voor het gehele gebied, waarin ook spelregels voor ontwikkeling worden opgenomen. Daarmee wordt initiatiefnemers de benodigde duidelijkheid gegeven, zowel inhoudelijk als procedureel, terwijl ook in relatie met elke ontwikkeling dezelfde systematiek voor verevening kan worden toegepast. Bestemmingsplannen gekoppeld aan te realiseren functies, zogenoemde 'postzegelplannen', staan een integrale afweging in de weg, zowel inhoudelijk als financieel. Per geval wordt de gehele bestemmingsplan procedure doorlopen en worden specifieke afspraken gemaakt.

Onder de huidige wetgeving ontstaan dan, uitgaande van een overkoepelend, integraal bestemmingsplan, een reeks knelpunten. Om een aantal te noemen:

- Het bestemmingsplan dient vergezeld te gaan van een financiële paragraaf, die voldoende aantoont dat uitvoering verzekerd is. Met de onzekerheden over ontwikkeling en opbrengsten is dat in een proces zoals hier geschetst, lastig te onderbouwen.
- De looptijd van het bestemmingsplan is 10 jaar, terwijl niet aan te geven is wanneer wat gebeurt en verwacht mag worden dat het proces van ontwikkeling een langere periode vergt.
- Elk bestemmingsplan dient voorzien te zijn van de benodigde onderzoeken, gekoppeld aan de te realiseren functies. Waar daarover nog de nodige onzekerheid bestaat is het natuurlijk lastig de bedoelde onderzoeken uit te voeren.

Al met al is de conclusie dat de huidige wetgeving onvoldoende soelaas biedt om een ontwikkeling als PARK21 te accommoderen. In het kader van de Omgevingswet, welke volgens planning in 2018 in werking treedt, ontstaan deze mogelijkheden wel. Daarop is vooruit te lopen door een aanvraag te doen in het kader van de Crisis en Herstelwet. In het advies van Van den Brand Grondbeleid (bijlage 7b) is dit nader uitgewerkt. Van de zijde van het ministerie is in gevoerde gesprekken aangegeven dat PARK21 in dit verband een interessante casus is. Voorstel is een dergelijke aanvraag voor te bereiden. Sweco heeft hierover geadviseerd (bijlage 7).

#### **6.10. Hoe nu verder**

In de Voortgangsrapportage 2015 is het werkplan voor 2016 opgenomen. Het proces van herijking van de ontwikkelstrategie vraagt een aanvulling hierop op de volgende punten:

##### *Masterplan*

- een concretisering van de basiscondities voor ontwikkeling gekoppeld aan gemeentelijke investeringen en bijdragen.
- een uitwerking van de ruimtelijke en programmatische vereisten bij private ontwikkeling in de verschillende parkdelen.
- vertaling van de verschillende ingrediënten in een set van condities en spelregels ten behoeve van de private partners in de ontwikkeling.

##### *Financiële en juridisch planologische strategie*

- ontwikkelen van een voorstel voor binnenplanse- en bovenplanse verevening, gekoppeld aan de kavelgewijze ontwikkeling, inclusief de systematiek voor de inzet van eventuele gemeentelijke bijdragen.
- uitwerking planologische strategie PARK21, inclusief voorbereiding eventuele aanvraag crisis- en herstelwet.
- aanpak en strategie (Europese en andere) subsidies
- uitwerken van een systeem voor het verlenen van overheidsbijdragen t.b.v. aanpassingen c.q. transformatie van de polderlaag, eventueel gebruik makend van het methodiek van groen-blauwe diensten.
- Concept verordening Groen-blauwe diensten
- start MER procedure (Nota Reikwijdte en Detailniveau) voor PARK21.

##### *Grondposities*

- voorstel uitwerken om proces van verwerving en grondruil te intensiveren om ruimte te scheppen voor agrariërs die kansen zien om te ondernemen in PARK21
- ontwikkelen van een aangepaste strategie voor grondverwerving en -uitgifte

### *Grondbalans*

- update bodemkwaliteitskaart, met voorstel beleidswijziging
- uitwerking grondbalans en grondbehoefte PARK21, gekoppeld aan gebiedsspecifiek beleid.

### *Water*

- uitwerking, conform de bijgevoegde notitie (bijlage 7a) van een uitvoeringsplan voor het watersysteem in PARK21, inclusief dekkingsvoorstel.
- voorbereiding en indiening van een subsidieaanvraag voor de bij de provincie gereserveerde Nota Ruimte Gelden.

### *Communicatie en participatie*

- voorstel digitaal platform voor investeerders, eigenaren en agrariërs
- agenda evenementen en tijdelijke functies 2017

### *Organisatie*

- ontwikkelen van een voorstel voor een overkoepelende organisatie voor exploitatie en beheer van PARK21, inclusief de daarbij behorende financiële systematiek.

Uitgangspunt is dat de verschillende onderdelen nog dit jaar, in 2016, kunnen worden uitgewerkt en afgerond. Zie hiervoor ook de bijgevoegde, indicatieve, planning (bijlage 8)

## **Bijlagen**

- Bijlage 1: Financiële paragraaf (geheim)
- Bijlage 2: Analyse ruimtelijke modellen
- Bijlage 3: Advies ontwikkelstrategie Arcadis
- Bijlage 4: Advies businesscase deelgebied 2 Verheijden
- Bijlage 5: Watersysteem: notitie gemeente-Rijnland
- Bijlage 6: Advies beheer Eelerwoude
- Bijlage 7: Adviezen juridisch planologische en financiële strategie
- Bijlage 8: Indicatieve planning werkzaamheden 2016