

Eindrapport Pilot Westflank Haarlemmermeer

in het kader van ARC Ruimtelijk Ontwerpen met Water



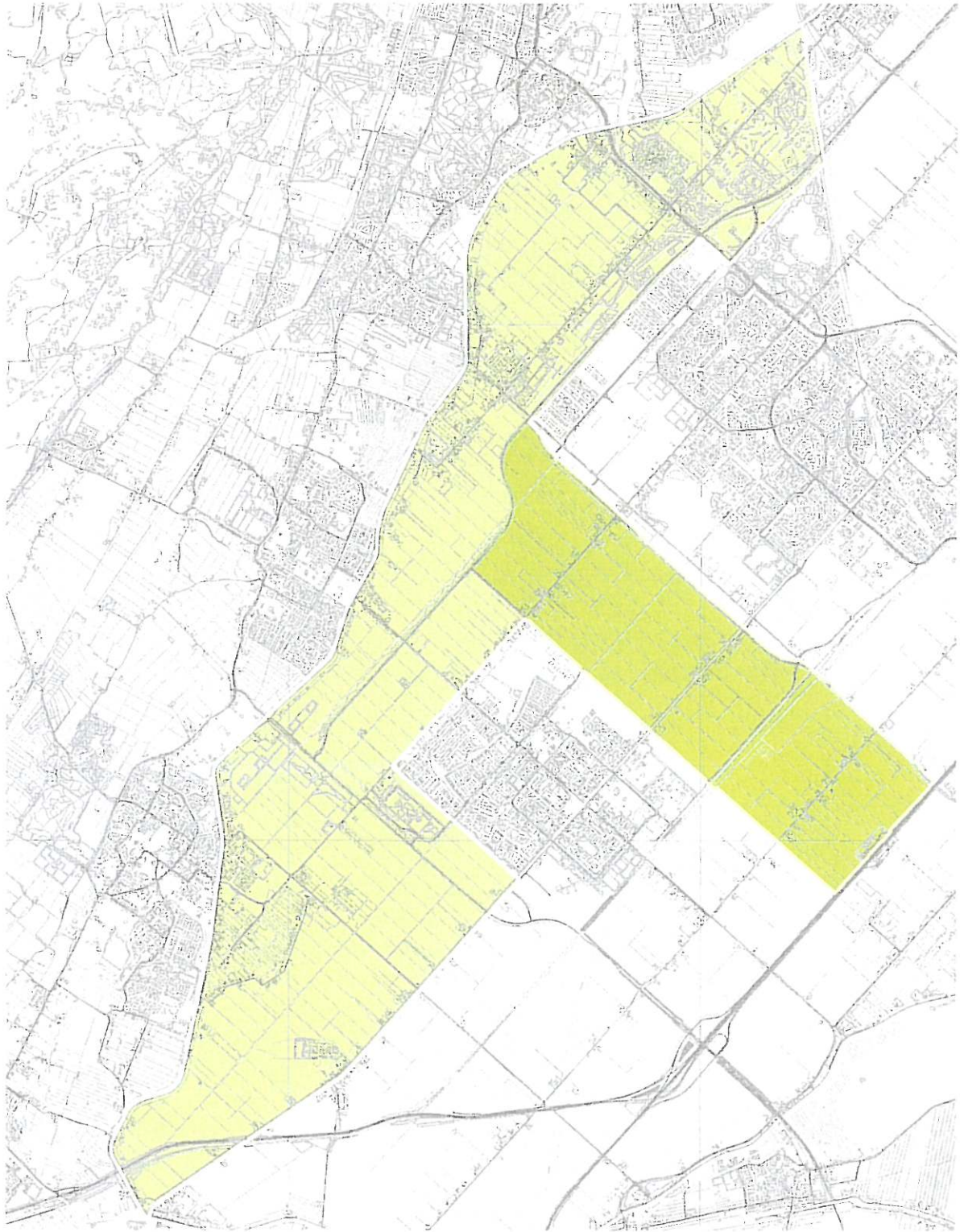
11 november 2008

Strootman Landschapsarchitecten
in opdracht van projectgroep Westflank Haarlemmermeer





Inhoud

Inleiding	5
Kenmerken van de pilot	6
Voorbeeldwerking voor andere gebieden	7
Resultaten van de pilot	8
Pilot uitdragen in eigen gebied	9
De pilot en de bestuurders	9
Afwijkingen van de voorgestelde werkwijze	9
De relatie tussen de modellen en de BOK	10
De relatie tussen de modellen en de financiële verkenning	11
Het voorstel aan de stuurgroep	11



Plan grenzen

-  Westflank ± 3.020 ha
-  Park 21 ± 1.070 ha

Inleiding

Op 1 januari 2008 is het ontwerpatelier van het ARC-pilotproject Westflank Haarlemmermeer van start gegaan. Het pilotproject heeft een zeer belangrijke impuls gegeven aan de gebiedsuitwerking waarin gemeente, provincie, waterschap en rijk samenwerken. In de startovereenkomst van februari 2007 zijn partijen overeengekomen de haalbaarheid van de ruimtelijke ambities te verkennen en vast te leggen in een bestuursovereenkomst (BOK). Dit ter voorbereiding op de masterplanfase waarin de samenwerking met marktpartijen verder inhoud gegeven zal worden. De pilot dient als centraal integratiepunt in de aanloop naar deze BOK. Voor het eerst zijn beleidsambities en randvoorwaarden geïnventariseerd en ruimtelijk vertaald naar beelden en inrichtingsschetsen. Het project is hiermee voor het eerst "concreet" geworden en gaan leven. De pilot heeft niet alleen aangetoond dat het "combineren van blauwe, rode en groene functies" ruimtelijk noodzakelijk is maar juist ook een meerwaarde kan opleveren. De complexiteit en ambitieniveau van de totale opgave heeft het ontwerpatelier niet weerhouden een aantal "aantrekkelijke modellen" te presenteren die veel stof tot discussie hebben opgeleverd. Het ontwerpatelier heeft zagezegd weer focus gebracht aan het project en de agenda bepaald voor het ontwerp en besluitvormingsproces voor de komende tijd.



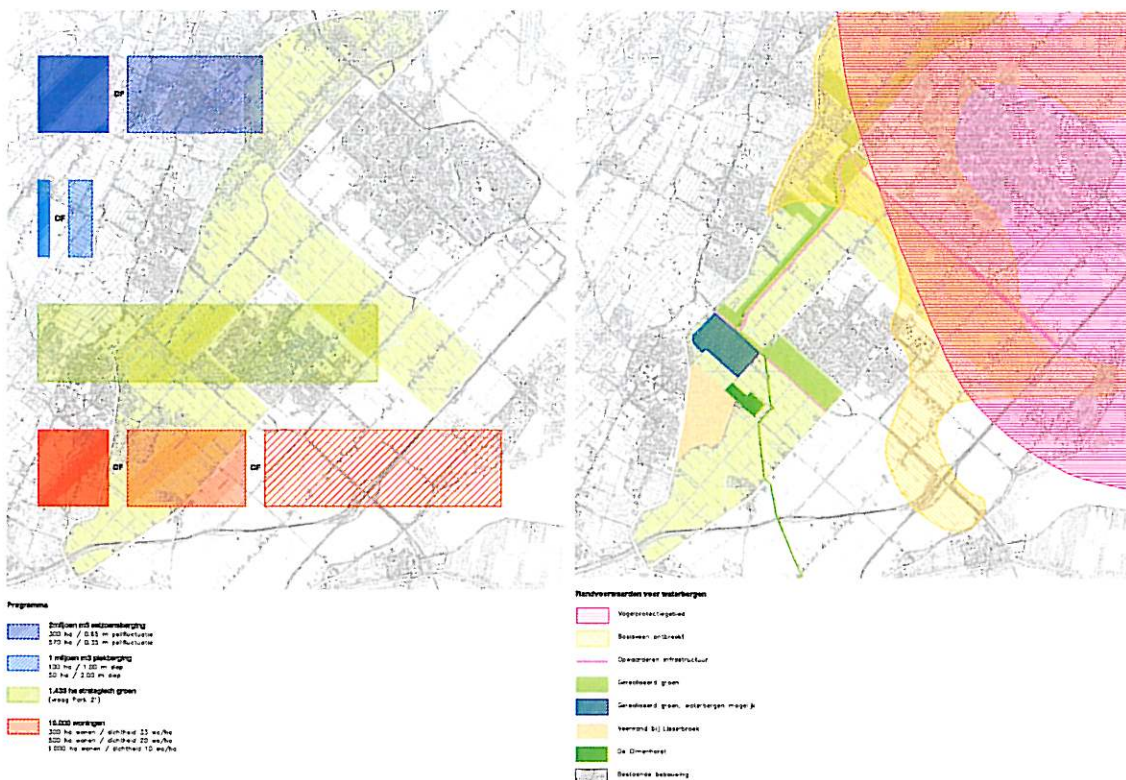
Kenmerken van de pilot

Het verkennende karakter is kenmerkend voor deze pilot.

Tijdens de eerste maand van het proces zijn een aantal thematische verkenningen verricht als ontwerpende verkenning van het in de Gebiedsverkenning Haarlemmermeer-Bollenstreek (april 2006) geformuleerde programma voor woningbouw, groen en de wateropgave (zie figuur "programma" op deze bladzijde). Voor een aantal aspecten (water, groen en recreatie, infrastructuur, wonen en voorzieningen, cultuurhistorie) zijn programma en ambitie in een serie gesprekken met deskundigen en betrokkenen verdiepend onderzocht en zijn uitgangspunten, randvoorwaarden en zoekruimte geformuleerd. Daarbij bleek dat het ontwikkelen van een gemeenschappelijk begrippenkader, bijvoorbeeld m.b.t. de technische aspecten van waterberging en de financiële aspecten van dubbelgebruik, van belang is. De pilot heeft daaraan bijgedragen.

Als ontwerpende verkenning zijn drie modellen ontwikkeld waarbij de uitkomsten van de thematische verkenningen als uitgangspunt dienden. Het zijn drie extremen, als mogelijke vertaling van het geformuleerde programma en de bijbehorende ambities. De modellen zijn gebaseerd op verschillende systemen voor de waterhuishouding met als doel de discussie op gang te brengen, eventueel een richting te bepalen en thema's voor verdiepend onderzoek boven tafel te krijgen.

Tijdens de presentatie van de modellen tijdens het open huis van 19 maart onstond een levendige discussie. De reacties op de modellen zijn verzameld in een feedback notitie die een belangrijke rol speelt in het formuleren van onderzoeksvragen voor de vervolgfase. Tot slot is het proces een verkenning gebleken van het maatschappelijk veld waarin de opgave zich afspeelt. De verschillende publieke partijen (rijk, provincie, gemeente, waterschap) hebben intensief samengewerkt. De betrokken maatschappelijke partijen (marktpartijen, Staatsbosbeheer, LTO, bewoners, agrariërs, enz.) zijn op een aantal momenten in het proces actief betrokken geweest.

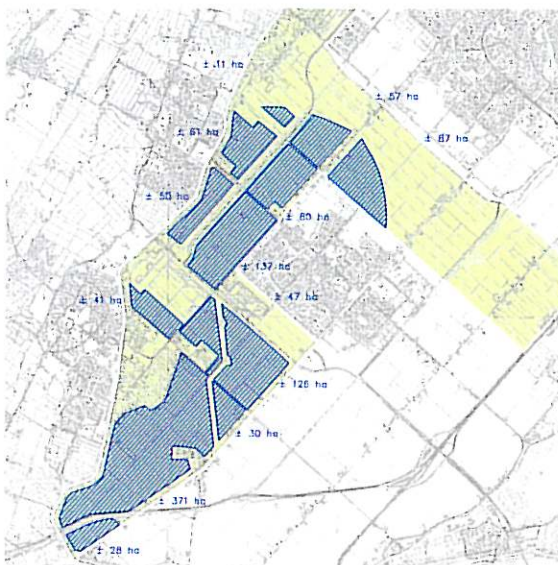
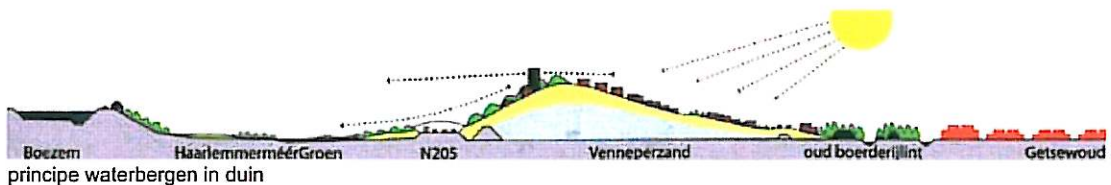


Voorbeeldwerking voor andere gebieden

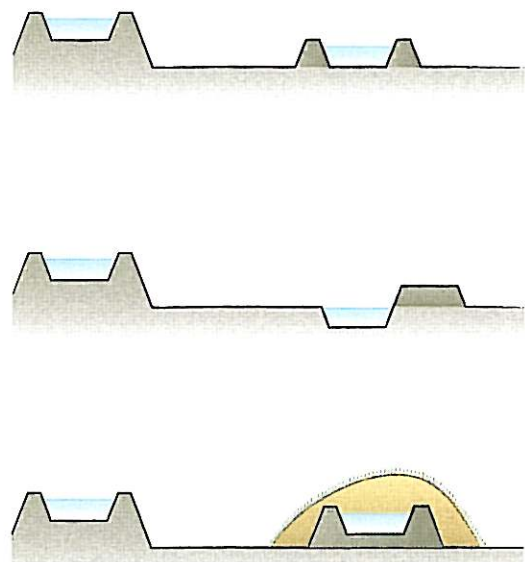
Vanuit de pilot is een aantal aandachtspunten voor water geformuleerd die voor gebieden met een vergelijkbare opgave van belang kunnen zijn.

- Goed en tijdig formuleren van de waterambitie, niet alleen in kwantitatieve, maar ook in kwalitatieve zin. Veranderen van deze ambitie heeft grote consequenties voor de benodigde oppervlakte. Hierbij gaat het in eerste instantie om de oppervlakte waar je seizoensberging wil realiseren. In de Haarlemmermeer is er discussie geweest over "eigen broek ophouden" in de gehele Westflank, of slechts in enkel peilvakken daarvan. Ander aspect is het waterkwaliteitsniveau (hoe frequent ga je inlaten vanuit de boezem) en de robuustheid van het gebied (welk opbarstingsrisico wil je lopen) waar seizoensberging wordt gerealiseerd. Op blz. 24 van de Verkenning staat een schema met de benodigde oppervlakte behorende bij de verschillende bergingsvarianten.
- Waterbergingsprincipes goed in beeld brengen, bijvoorbeeld door het opstellen van een waterbergingscatalogus. In de pilot is een begin is gemaakt met het beschrijven van waterbergingsprincipes (in duin, tussen kades, door afgraving) en randvoorwaarden (geschiktheid van de bodem, kweltype, opbarstingsgevoeligheid van de bodem). Op blz. 24 van de Verkenning zijn de principes van waterbergen schematisch weergegeven. Op blz. 20 en 21 worden de randvoorwaarden voor waterbergen nader toegelicht.
- Seizoensberging levert nieuwe principes op die sturend zijn voor de inrichting van het gebied. Zo is bij een flexibel peil traditioneel landbouwen niet mogelijk en staan delen van groengebieden tijdelijk onder water waardoor ze niet voor landrecreatie toegankelijk zijn.
- Duurzaam omgaan met water kost aanzienlijk meer ruimte dan het traditionele doorspoelregime. Voor het stevige programma voor de Westflank is het gevolg dat er functies gecombineerd moeten worden. Dat betekent het ontwikkelen van nieuwe en verzamelen van bestaande innovaties. In de pilot is bijvoorbeeld een aanzet gedaan voor het rekenen met een dubbelgebruik-coëfficiënt in de eerste grondexploitatieberekeningen. In de Verkenning is dit terug te vinden in tabel 4 op blz. 114 en de bijbehorende toelichting beginnend op blz. 113 onderaan.

Er is zijn gesprekken geweest Kennisgroep Bouwen met water over vernieuwende woningtypologieën. Onderzoek naar de gewenste peilfluctuatie voor recreatie en natuur is nog gewenst.



beschikbare ruimte voor waterbergen



principes waterbergen

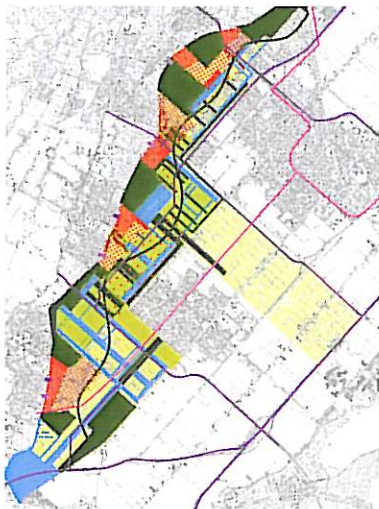
Resultaten van de pilot

De pilot heeft gelopen gedurende een korte periode. Het is een intensieve start up geworden van de planvorming voor de Westflank, met voorlopig het volgende resultaat:

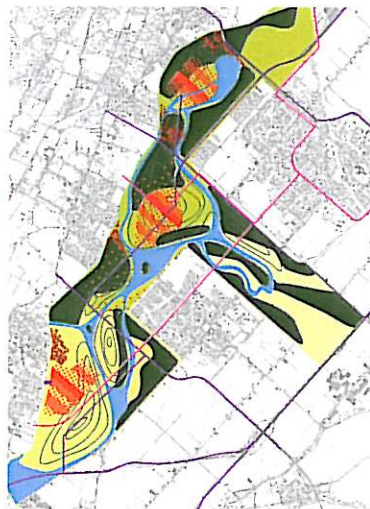
- Een stap op weg in de bewustwording bij de betrokken partijen. De omschakeling van het abstracte denken op het niveau van de Gebiedsuitwerking Haarlemmermeer-Bollenstreek naar het concretere niveau van de Westflank heeft plaats gevonden. Bewustwording in diverse bestuurlijke niveaus en bijbehorende ambtelijke organisaties met als resultaat een concept Bestuursvereenkomst die later dit jaar ondertekend zal worden.
- Verdieping van de discussie over ambitie en programma als gevolg van die bewustwording. Onder andere over de volgende onderwerpen.
Discussie over seizoens- en piekberging (voor de gehele Westflank of voor een deel, met hoge of lage inlaatfrequentie vanuit de boezem) die gevolg kan hebben voor het benodigde oppervlak.
Discussie over de vertaling het woningbouwprogramma en de invulling daarvan n.a.v. de gemeentelijke woonvisie in een gedifferentieerd programma met verschillende dichtheden.
Discussie over de uitwerking van de gewenste uitbreiding en opwaardering van lokale en regionale infrastructuur zoals die in de Gebiedsuitwerking is voorgesteld en waar momenteel in opdracht van de provincie aan gerekend wordt. De drie modellen laten verschillende uitwerkingsmogelijkheden zien.
- Onder ander n.a.v. de hierboven beschreven discussie is er een reeks onderzoeksvragen geformuleerd n.a.v. de thematische verkenningen en de drie modellen. Deze zijn achterin de Verkenning opgenomen en worden momenteel verder uitgewerkt. Voorbeelden zijn positionering van de Westflank in de Noordvleugel, duurzaamheidsambities, infrastructuur en met name hoogwaardig openbaar vervoer, fysische aspecten van de bodemgesteldheid en waterberging. Het doorwerken van deze vragen moeten bouwstenen gaan opleveren voor het programma van eisen en het masterplan.

Er zijn een aantal zaken goed en niet goed gegaan tijdens de pilot. Wat hebben we geleerd?

- Haastige spoed is zelden goed. De BOK is onder grote druk tot stand gekomen, maar heeft vervolgens veel tijd aan nazorg gekost. Tijd die ook aan ontwerp had kunnen worden besteed.
- De ontwerpers hebben onder grote tijdsdruk gewerkt. Daardoor heeft onvoldoende verdieping en afstemming plaatsgevonden. Het gevolg is dat in een volgende fase een aantal zaken wordt overgedaan.
- Onbedoeld is de pilot een snelle verkenning van de opgave geworden. Een stap die wel waardevol is in een omvangrijk en complex project als de Westflank. Een goede basis voor de verdere start van het project. De verkenning had echter van begin af aan die status moeten hebben.



model Versailles



model Duinen



model Network

De pilot uitdragen in eigen gebied

De pilot heeft centraal gestaan in de communicatie naar de omgeving. Zo is in eerste instantie de omgeving actief benaderd input te leveren aan het ontwerpatelier. Dit heeft geresulteerd in inventarisatie van alle beleidsmatige uitgangspunten en randvoorwaarden, particuliere initiatieven en overige belangen. Deze inventarisatie is een belangrijk ijkpunt voor het project geworden. Op basis hiervan is een drietal modellen ontwikkeld. Deze modellen dienen om het denken over het ontwerp verder richting te geven. Het gaat hierbij onder meer over de positionering van het project "waar willen we naar toe". Het is nadrukkelijk niet de bedoeling dat er gekozen moet worden tussen de modellen. Het zijn praatplaatjes die naast de sfeerbeelden ook concreet aangeven wat de gevolgen zijn voor de inrichting van het gebied. De modellen zijn breed gedeeld met omgeving en bestuurders. Hiervoor hebben we deelnemers actief benaderd met de modellen, zijn deelnemers uitgenodigd deel te nemen aan het tweede open huis om commentaar te leveren. Na het tweede open huis zijn de modellen voor iedereen beschikbaar op de homepage van de gebiedsuitwerking www.gebiedsuitwerking.nl. Participanten zijn uitgenodigd om op de modellen te reageren. Een ander heeft geresulteerd in het rapport "Verkenning van de Westflank" randvoorwaarden, uitgangspunten en ambities. Daarnaast is een productenplanning ten behoeve van de mijlpaal programma van eisen opgesteld. In deze productenplanning worden de uitstaande discussies (n.a.v. de modellen en de BOK) weergegeven. Deze productenplanning is agenda bepalend voor de komende periode. Dit rapport wordt gezien als agenda voor de komende periode om te komen tot een functioneel programma van eisen.

De pilot en de bestuurders

De pilot heeft een belangrijke impuls gegeven aan het bestuurlijke besluitvormingsproces. De modellen staan aan de basis van de bestuursovereenkomst (BOK) die in april is afgerond. Deze mijlpaal heeft het ontwerpatelier onder grote tijdsdruk gezet. De pilot heeft aangetoond dat de bestuurlijke ambities ruimtelijk te realiseren zijn en er daadwerkelijk meerwaarde gezien wordt in het stapelen van "blauwe, rode en groene" functies. Verder heeft het de agenda bepaald voor de komende periode. De modellen hebben geen status gekregen in de BOK omdat het nog "praatplaatjes" zijn.

De bestuurlijke meerwaarde van de pilot zit met name in de richtinggevende werking. Voor de aanvang van het pilot was de bestuurlijke aandacht met name gericht op de "externe omgeving" zoals de discussie rondom de aanleg van de Randstad 380 hoogspanningsverbinding door het projectgebied en de geluidscontouren van Schiphol. Door de pilot is de bestuurlijke aandacht weer op het project gekomen. Verder hebben de modellen ook een basis gelegd voor een "gemeenschappelijk gedachtengoed" en beter wederzijds begrip. Een mooi voorbeeld is de wijze waarop de bestuurders tijdens het bezoek van de minister juist de samenhang van de verschillende opgaven benadrukten (water, wonen en natuur). De pilot heeft bijgedragen aan een gemeenschappelijke ambitie om er een mooi project van te maken. Daarvoor domineerde de sectorale benadering.

Afwijkingen van de voorgestelde werkwijze

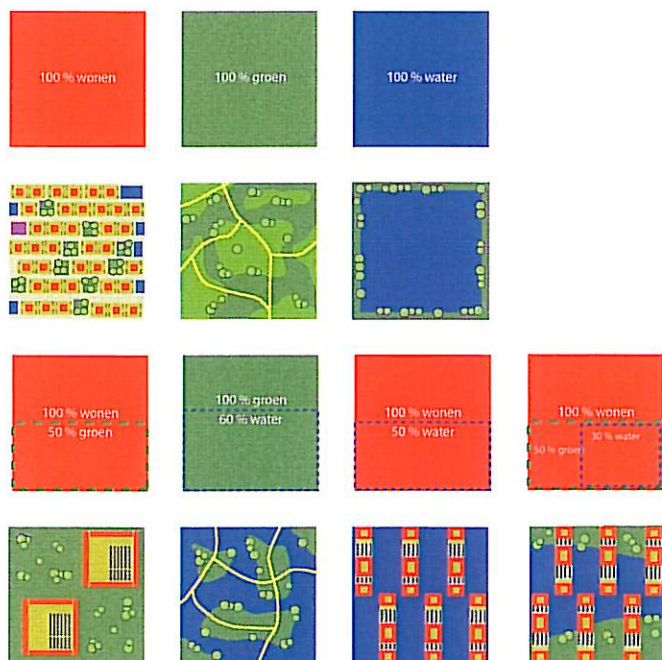
Het plan van aanpak is vertrekpunt geweest voor het ontwerpatelier. De stappen zoals in het plan zijn opgenomen zijn in hoofdlijnen aangehouden. Dit betekent dat er een "open en transparant" ontwerpproces heeft plaatsgevonden. De wateropgave is hierbij als leidend beginsel gehanteerd. De resultaten zijn tot stand gekomen samen met de omgeving en zijn ook gedeeld met de betrokkenen. In deze zin is het plan van aanpak van het ontwerpend onderzoeken dan ook zeker gevolgd.

Desalniettemin hebben we het plan van aanpak ook op onderdelen moeten verlaten. Dit heeft met name te maken met de intensiteit waarmee met de omgeving is samengewerkt maar ook de zorgvuldigheid waarmee de omgeving bij het proces is betrokken. Twee redenen liggen

hieraan ten grondslag. De complexiteit van de opgave in combinatie met de achterstand op de planning heeft er toe geleid dat we in eerste instantie een belangrijke inhaalslag hebben moeten maken om het complete speelveld in kaart te brengen. Hierdoor is het ontwerpproces later dan gepland opgestart. We hebben deze situatie wel aangegrepen om alle particuliere initiatieven en randvoorwaarden samen met de omgeving goed te borgen. Hiermee hebben we een belangrijk vertrekpunt gecreëerd voor het verder verloop van het proces. Als tweede oorzaak (maar zeker niet minder belangrijk) voor de afwijkende werkzaamheden kan de grote tijddruk worden opgevoerd. De mijlpaal van de Bestuursovereenkomst in het kader van het urgentieprogramma Randstad, heeft een zeer grote invloed gehad op het hele project. "Naming and faming" is een zéér belangrijke drive gebleken om een mijlpaal te halen. Dit heeft er toe geleid dat er minder transparant en zorgvuldig met de omgeving geopereerd is. Het kwam voor dat ontwerpers niet bereikbaar waren omdat er gewoonweg "productie" gemaakt moest worden. Achteraf is vastgesteld dat de druk van de mijlpaal met name procesmatige gevolgen heeft gehad. De kwaliteit van het ontwerp heeft er niet veel onder geleden.

De relatie tussen de modellen en de BOK

De modellen hebben een belangrijke rol gespeeld in de tot standkoming van de Bestuursovereenkomst (BOK). Zoals eerder aangegeven maken de modellen helder dat de geformuleerde ambities ruimtelijk inpasbaar zijn en dat er meerwaarde te realiseren is door



schematische verkenning van mogelijkheden voor dubbelgebruik

tabel 4 MOGELIJK RUIMTEGEBRUIK														
2e versie	water	wonen	totaal	5w/ha	15w/ha	30w/ha	50w/ha	groen	landgoed	bos	struin	totaal	beschikb.	besch-tot
	635	woningen ha	10.000 620	1.005 201	3.975 265	4.020 134	1.000 20	1.439	415	547	477	2.694		
water	opp factor 1											0	0	0
groen	1									472	142	614	614	0
wonen	1					11	20					31	31	0
water en groen	1	550							150	150	30	730	730	0
dubbelgebruik	0,6								100	150	295			
water en wonen	1											0	0	0
dubbelgebruik	0,5													
groen en wonen	1			182	65	71			82		24	424	424	0
dubbelgebruik	0,5								182					
water, groen en wonen	1	10		19	200	52			22		79	382	382	0
dubbelgebruik	0,5	150							19		50			
												2.181	2.181	0

rekenschema ruimtegebruik

functies te combineren. Omdat de modellen geen formele status hebben gekregen zijn ze niet opgenomen in de BOK. Wel zijn de beleidsmatige discussiepunten uit het ontwerpatelier in de aanloop naar de BOK uitonderhandeld of geadresseerd. Hierbij denken we met name aan de wateropgave en de impact van het beleidsuitgangspunt "eigen broek ophouden" voor de gehele Westflank. In het ontwerpatelier is helder geworden dat deze met 50% uitgebreid zou moeten worden tot ruim 3 mln. m3. In de BOK blijft de oorspronkelijke wateropgave van 2 mln. m3 gehandhaafd en in relatie tot de oorspronkelijke peilvakken. Verder heeft het ontwerpatelier een bijdrage geleverd aan de discussie over de geplande R380 hoogspanningsverbinding door het projectgebied. De pilot heeft de ontwerpconsequenties in kaart gebracht en zowel de kwalitatieve (streefbeeld) als kwantitatieve (aantal woningen) consequenties in kaart gebracht. Een en ander heeft niet geresulteerd in een eenduidige visie op de hoogspanningsverbinding.

De relatie tussen de modellen en de financiële verkenning

De drie modellen zijn drie mogelijke ruimtelijke vertalingen van het programma. In de diverse werkgroepen zijn "legenda's" ontwikkeld die de koppeling leggen tussen de financiële verkenning en de modellen. Groene en blauwe legenda eenheden (landgoed, struinnatuur, bos, open water, waterlopen) zijn door de ontwerpers aangedragen en vertaald in financiële eenheden. De gehanteerde woningdichtheden en typologieën zijn in wisselwerking met de ontwerpers in de werkgroep wonen en voorzieningen ontwikkeld tot financiële rekeneenheden.

De benodigde ruimte voor het programma zoals uit de modellen geabstraheerd is, is vergeleken met de beschikbare ruimte in de Westflank zoals bepaald tijdens de thematische verkenningen (zie het rekenschema op blz. 10, voor een nadere toelichting zie hoofdstuk 7 uit de Verkenning). Daaruit bleek een tekort aan ruimte en is dubbelgebruik geïntroduceerd. Verschillende vormen van dubbelgebruik zijn benoemd en er is onderzocht hoe dit dubbelgebruik financieel en programmatisch te vertalen in de financiële verkenning. Daarbij is een rekenmethodiek ontwikkeld waarmee varianten kunnen worden doorgerekend. Deze rekenmodellen zijn als bijlage opgenomen bij de BOK en hebben geen openbare status gekregen. Dit in verband met marktgevoelige informatie. De financiële verkenning gaf aan dat er nog een aanzienlijk tekort is maar dat er optimalisatiemogelijkheden worden gezien om te komen tot een sluitende exploitatie. Deze financiële verkenning is als uitgangspunt gebruikt voor de MKBA die is uitgevoerd in het kader van het Nota Ruimte Budget. De MKBA geeft aan dat het projectalternatief positief scoort ten opzichte van de nulvariant. Dit zou een bijdrage uit het nota ruimte budget rechtvaardigen.

De MKBA hanteert het projectalternatief zoals gebruikt is in de financiële verkenning voor de BOK. Het totale programma en de resultaten van de pilot dienen hierbij als vertrekpunt. Belangrijk hierbij op te merken is dat Nota Ruimte vereist dat er één projectalternatief wordt doorgerekend. De modellen zijn niet afzonderlijk doorberekend. Wel geven de MKBA en de BOK een aantal knoppen om verder te optimaliseren. Deze zullen in het vervolgproces een belangrijke plek krijgen. Hierbij moet gedacht worden aan de wateropgave maar ook het infra programma en de (on)mogelijkheden van HOV.

Het voorstel aan de stuurgroep

De modellen als eindresultaat zijn gepresenteerd aan de stuurgroep. Deze heeft het rapport vastgesteld samen met de beleidsmatige agenda voor de komende periode. De stuurgroep heeft de modellen geen formele status gegeven omdat het nog "praatplaatsjes" zijn en er geen keuze tussen de modellen wordt voorgelegd. Momenteel wordt e.e.a. vertaald naar een nieuw plan van aanpak om te komen tot een functioneel programma van eisen en een functioneel ontwerp. Dit plan van aanpak is nog niet gereed omdat er een nieuwe procesmanager wordt geworven. De eerste opgave voor de procesmanager is het opstellen van een plan van aanpak voor de komende periode. Het nieuwe plan van aanpak is nog niet gereed .