



Ontwikkelstrategie Westerzeedijk Harlingen

Opdrachtgever: Gemeente Harlingen
Opstellers: Arjen Jansen, Jos Dijcker, Kim van der Zande
Datum: 26 augustus 2019
Versie: 1.1

Inhoudsopgave

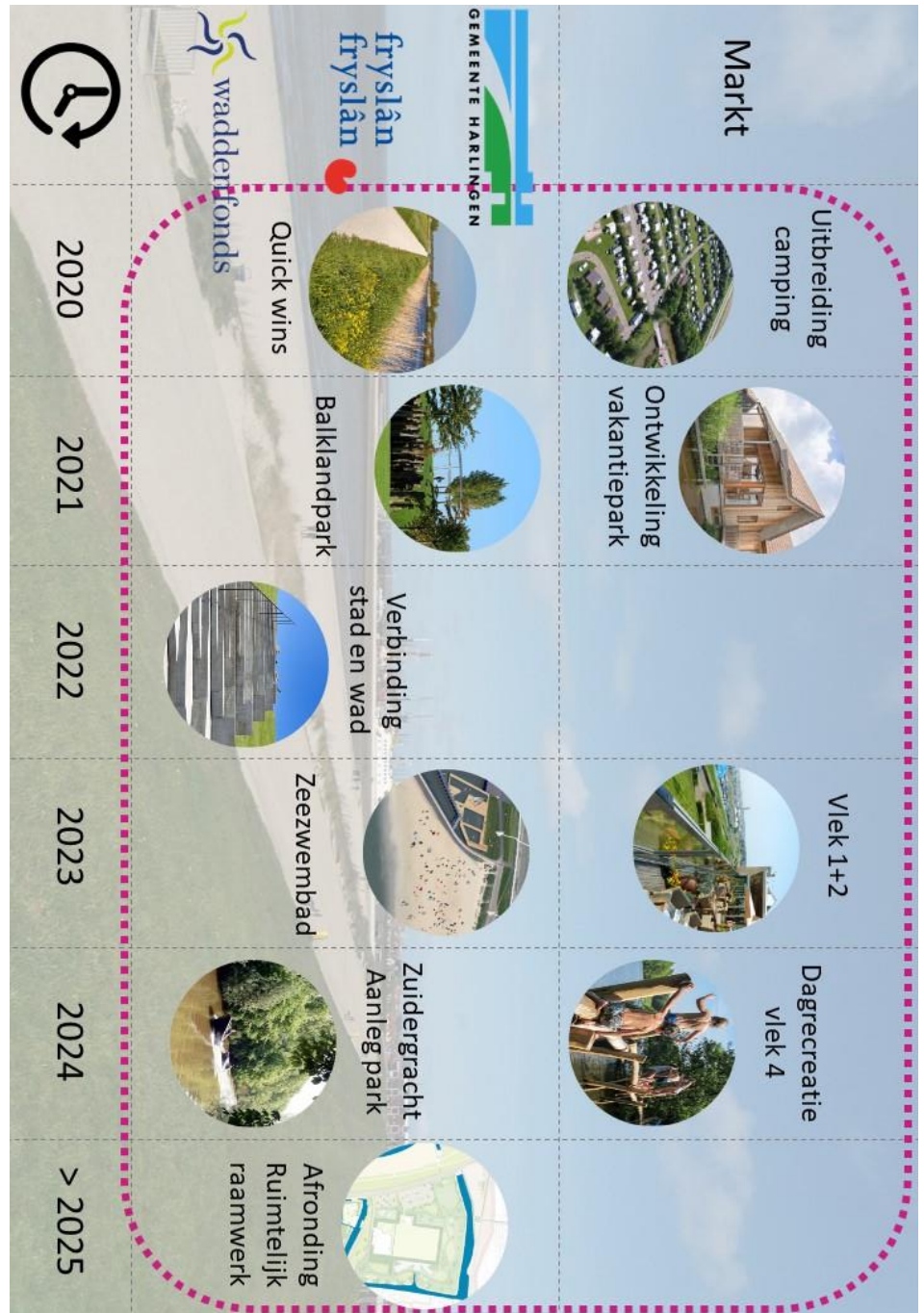
1.	Inleiding.....	1	5.1.	Ruimtelijke planprocedure per ontwikkelvlak	9
1.1.	Context van de ontwikkelstrategie.....	1	5.2.	Voorkeursmodel ruimtelijk raamwerk actueel houden.....	9
1.2.	Functie en doel ontwikkelstrategie	2	5.3.	Planologische haalbaarheid	10
1.3.	Leeswijzer	2	5.4.	Programma Aanpak Stikstof (PAS)	10
2.	Plangebied en afbakening project	3	5.5.	De nieuwe omgevingswet	10
2.1.	Bestuurlijk kader	3	6.	Financiële beheersing	11
2.2.	Afbakening van het plangebied: de plangrens	3	6.1.	Projectexploitatie in plaats van een grondexploitatie	11
2.3.	Zeezwembad is een <i>special</i>	4	6.2.	Meerjarig perspectief van de kosten	11
2.4.	Reservering ruimte voor nieuw stadskantoor in vlek 2	4	6.3.	Financieringsstrategie: de sneeuwbal.....	11
3.	Rol gemeente in gebiedsontwikkeling.....	5	6.4.	Financieringsvoorstel voor de 1 ^e stap	13
3.1.	Uitgangspunt: een ‘verleidend’ grondbeleid	5	7.	Communicatie en participatie.....	14
3.2.	Uitgangspunt: gemeente legt openbare ruimte aan	5	7.1.	Hoofdboodschap	14
3.3.	Uitgangspunt: bestaande rechten in gebied respecteren	5	7.2.	Benadering per doelgroep	14
3.4.	Uitgangspunt: gemeente verkoopt ruwe bouwgrond	6	8.	Verantwoording en vervolg.....	16
3.5.	Uitgangspunt: <i>vooraf</i> in openbare ruimte investeren	6	8.1.	Procesverantwoording	16
4.	Fasering van de gebiedsontwikkeling	7	8.2.	Uitvoering van de strategie.....	16
4.1.	Inleiding.....	7	8.3.	Prioriteiten	16
4.2.	Kenmerken van de ontwikkelvlekken	7	Bijlage 1	Overzicht omgevingseffecten	17
4.3.	Voorstel fasering realisatie ontwikkelvlekken	8			
5.	Planologische strategie	9			

Samenvatting

De komende jaren wordt het Westerzeedijkgebied ontwikkeld tot een aantrekkelijke plek voor zowel Harlingers als toeristen. Er worden recreatieve functies toegevoegd en er wordt een betere verbinding gemaakt tussen het Westerzeedijkgebied, Harlingen en het Wad. In dit document worden de financiële kaders en de strategie toegelicht.

Voor de ontwikkeling van het Westerzeedijkgebied voert de gemeente een faciliterend en verleidend grondbeleid. Hierin wordt stapsgewijs voor meerwaarde gezorgd in het gebied waardoor de ontwikkeling zich als het ware als een sneeuwbal ontwikkelt. Door vooraf in de openbare ruimte te investeren laat je als gemeente zien in de potentie van het gebied te geloven. Deze investeringen zullen enerzijds een lokale en maatschappelijke waarde toevoegen aan het gebied, maar anderzijds ook waarde vermeerderend werken voor de uitgifte van gronden. Deze sneeuwbal strategie zorgt ervoor dat de ontwikkeling financieel verantwoord verloopt. Dit wil de gemeente doen door een 'meerjarige projectexploitatie' voor de gebiedsontwikkeling op te zetten.

In het schetsontwerp zijn verschillende ontwikkelvlekken benoemd. Deze kennen allemaal een eigen ontwikkeltempo en kunnen parallel of opvolgend worden ontwikkeld. Voor ontwikkelvlekken 5 en 6 zijn de meest concrete plannen, deze gronden zullen in 2020 al uitgegeven worden. Het Zeezwembad, dat een grote lokale en regionale waarde zal toevoegen aan het gebied, wordt als aparte ontwikkeling benaderd vanwege zijn complexiteit en grote financiële uitdagingen. Ook de relatie met de verkenning naar een nieuw stadskantoor is belangrijk: dit kan een katalysator zijn van de ruimtelijke doelstellingen in het Westerzeedijkgebied.



1. Inleiding

1.1. Context van de ontwikkelstrategie

De gemeente Harlingen is bezig met planvorming voor het gebied tussen de Westerzeedijk en de Bolswardervaart, ook wel het Westerzeedijkgebied genoemd (zie figuur 1). Het doel is om de recreatieve mogelijkheden van het gebied beter te benutten en te versterken. Het Westerzeedijkgebied moet een aantrekkelijke plek worden voor zowel Harlingers als toeristen, waarbij een betere en beleefbare verbinding ontstaat tussen Harlingen en het Wad. Het biedt ruimte aan ondernemers om, binnen de uitgangspunten en randvoorwaarden, verder invulling te geven aan de ontwikkeling tot een aantrekkelijk gebied in samenhang met de omgeving.

Via een open planproces, waarbij verschillende belanghebbenden samen hebben nagedacht over de toekomst van het gebied, is een voorkeursmodel voor een ruimtelijk raamwerk ontwikkeld. In november 2018 is deze door de raad vastgesteld. Het raamwerk bestaat uit een groen- en waterrijk gebied waarvan de kwaliteit verhoogd wordt. Binnen dit groen-blauwe raamwerk zijn verschillende 'ontwikkelvlekken' aangegeven waar ruimtelijke ontwikkelingen een plaats kunnen krijgen. Deze ontwikkelvlekken zijn afgebeeld in figuur 2.

Vanuit het voorkeursmodel heeft Strootman Landschapsarchitecten een schetsontwerp gemaakt. Dit schetsontwerp bevat de volgende ambities:

- ✓ Maak van het Westerzeedijkgebied het schakelgebied tussen stad en omgeving;
- ✓ Maak een robuust groen raamwerk dat voortbouwt op bestaande kwaliteiten en deze versterkt;
- ✓ Binnen het raamwerk kunnen marktpartijen recreatieve ontwikkelingen realiseren;
- ✓ Maak fietsers en voetgangers de baas en auto's te gast;
- ✓ Bied voldoende aanleiding voor sporten en recreëren;
- ✓ Versterk de ecologische structuur van het gebied

Figuur 1. De ligging van het plangebied Westerzeedijk op luchtfoto



1.2. Functie en doel ontwikkelstrategie

In het schetsontwerp zijn de ambities van het ruimtelijke raamwerk dat door de raad is vastgesteld, uitgewerkt. De vraag is nu hoe de gemeente deze ambities gaat realiseren. Welke rol pakt de gemeente? In welk tempo en in welke volgorde wordt ontwikkeld? Welke financiële middelen zijn hiervoor nodig? De ontwikkelstrategie is bedoeld om deze vragen te beantwoorden en geeft daarmee richting aan het eigen handelen en de samenwerking met omgeving en marktpartijen. De strategie vormt samen met het schetsontwerp het fundament voor verdere besluitvorming en de vervolgfases van de ontwikkeling van het Westerzeedijk-gebied.

1.3. Leeswijzer

De ontwikkelstrategie begint in hoofdstuk 2 met de uitgangspunten van de gebiedsontwikkeling en doet een voorstel voor de plangrens en afbakening van het project. Hoofdstuk 3 beschrijft de gewenste rol die de gemeente Harlingen inneemt in relatie tot de rol van private partijen. Deze rol is sturend voor de wijze waarop de gebiedsontwikkeling plaatsvindt. In hoofdstuk 4 en 5 worden respectievelijk het ontwikkeltempo (fasering) en de planologische strategie besproken. Hoofdstuk 6 gaat over de financiële middelen die nodig zijn om het schetsontwerp te realiseren, inclusief een voorstel voor een financiële planning in de komende jaren. Vervolgens is in hoofdstuk 7 benoemd hoe de gemeente de participatie en communicatie van/met stakeholders wil vormgeven. De ontwikkelstrategie sluit in hoofdstuk 8 af met het vervolg: wat zijn de prioriteiten op korte termijn?



Figuur 2. Ruimtelijk raamwerk

2. Plangebied en afbakening project

2.1. Bestuurlijk kader

De ontwikkelstrategie is opgesteld binnen het kader van bestuurlijke besluiten over de gebiedsontwikkeling Westerzeedijk. Deze zijn:

- ✓ Investeringsreserve Westerzeedijk – bestuursakkoord 2018
- ✓ Besluit gemeenteraad over voorkeursmodel met ruimtelijk raamwerk d.d. 14 november 2018

2.2. Afbakening van het plangebied: de plangrens

Voor de gebiedsontwikkeling Westerzeedijk is nog geen besluit genomen over de exacte afbakening van het project: wat valt wel en niet binnen de ontwikkeling? In figuur 2 is een voorstel gedaan voor een plangrens. Deze loopt vanaf het spoor aan de noordkant tot aan de kruising tussen Westerzeedijk en Waadsewei in de zuidpunt. Oost-west worden de grenzen van het gebied gekenmerkt door water, met aan de ene kant de Waddenzee en in het oosten de Bolswardervaart. De wandelverbinding met Byniastate valt ook binnen het project van de Westerzeedijk.

De in figuur 2 voorgestelde plangrens houdt in dat in de 'scope' van de gebiedsontwikkeling is inbegrepen:

- Strandzone
- Het initiatief van het Zeezwembad in de Willemshaven, inclusief de verbinding van het Westerzeedijkgebied met de Willemshaven
- Reservering ruimte voor eventuele nieuwbouw Stadskantoor



Figuur 3. Afbakening van de plangrens van de Westerzeedijk

2.3. Zeezwembad is een *special*

Een drijvend Zeezwembad in de Willemshaven en de verbindingen naar de Willemshaven horen bij het plangebied van de Westerzeedijk. De ontwikkeling van een Zeezwembad is door de Harlingers aangewezen als een prioritaire ontwikkeling dat invulling geeft aan de doelstelling om de strandzone recreatief te versterken. Daarnaast is een Zeezwembad uniek voor Nederland: het kan een bovenregionale trekker voor Fryslân worden. Ook voor marktpartijen van de ontwikkelvlekken is het Zeezwembad commercieel interessant. Kortom, het Zeezwembad is een 'special' in het projectgebied. Daartegenover staat dat zorgvuldigheid in besluitvorming over dit initiatief gewenst is. De investerings- en exploitatiekosten van een Zeezwembad zijn niet gering. Momenteel worden verschillende varianten bestudeerd. Het streven is dat in 2020 een besluit over het Zeezwembad wordt genomen.

2.4. Reservering ruimte voor nieuw stadskantoor in vlek 2

De gebiedsontwikkeling Westerzeedijk kan een directe relatie met het project 'Stadskantoor' krijgen. Het Voorkeursmodel biedt ruimte aan maatschappelijke en commerciële functie die bijdragen aan de recreatieve ontwikkeling van het Westerzeedijkgebied. Eventuele nieuwbouw van een Stadskantoor in vlek 2 op de locatie van de gemeentewerf is een passende maatschappelijke functie. De nieuwbouw heeft niet alleen waarde voor de huisvesting van de gemeente, maar kan ook als katalysator dienen voor de verwezenlijking van de ruimtelijk-economische doelen in het Westerzeedijk-gebied. Bijvoorbeeld via een combinatie met de ontwikkeling van andere commerciële functies.

¹ De gemeentewerf is ontwikkelvlek 2 van het Voorkeursmodel van het ruimtelijke raamwerk, zie figuur 3 voor het overzicht aan ontwikkelvlekken (in Hoofdstuk 4 zijn deze nader toegelicht).

Momenteel wordt de haalbaarheid van een nieuw stadskantoor onderzocht. In de gebiedsontwikkeling Westerzeedijk wordt daarom de locatie van de gemeentewerf¹ gereserveerd.

Als op korte termijn vlek 1 (locatie Aldi) eerder beschikbaar komt, dan kan ook overwogen worden om het nieuwe stadskantoor op deze locatie te vestigen. Deze functie geldt in het bijzonder bij het versterken van de verbinding met de stad door de kwaliteit van de Zuidergracht goed te benutten.

Vanuit het project Westerzeedijk bekeken is het strategisch van belang om niet te lang te wachten met de besluitvorming over de huisvesting van het Stadskantoor. Juist vanwege het eerdergenoemde vliegwieleffect kan deze beslissing duidelijkheid geven en positief uitwerken voor investeerders.



Figuur 4: Impressie zwembad en locatie vlek 1&2

3. Rol gemeente in gebiedsontwikkeling

3.1. Uitgangspunt: een 'verleidend' grondbeleid

In een gebiedsontwikkeling kan een gemeente kiezen uit verschillende rollen. In het project Westerzeedijk is de strategie dat de gemeente Harlingen *in basis* een faciliterend grondbeleid voert. Dat wil zeggen dat de gemeente nieuwe functies gaat toestaan in het gebied middels herziening van de geldende bestemmingsplannen en gronden uitgeeft/verkoopt aan marktpartijen. De verantwoordelijkheid voor het maken van bouwplannen, indienen van benodigde vergunningen en realiseren van deze bouwplannen is voor de marktpartij.

Daar waar de gemeente geen grondpositie heeft, zorgt zij voor bestemmingswijziging. In jargon heet dit faciliterend grondbeleid, aangezien de gemeente zelf geen gronden tot ontwikkeling brengt. Echter, omdat de gemeente investeert in openbare ruimte conform het ruimtelijk raamwerk en omdat de gemeente nadrukkelijk ruimte geeft aan ondernemers om recreatieve functies te ontwikkelen, dekt de term 'verleidend grondbeleid' de lading beter.

Door zelf als eerste te investeren in de ruimtelijke kwaliteit en recreatieve mogelijkheden, verleidt de gemeente private partijen om ook te investeren. Deze volgorde herhaalt zich telkens als de financiële middelen dit mogelijk maken. Zo ontwikkelt het Westerzeedijk-gebied stapje voor stapje, als een sneeuwbal die met elke duw door de sneeuw steeds verder reikt. Deze sneeuwbal is de kern van de ontwikkelstrategie.

3.2. Uitgangspunt: gemeente legt openbare ruimte aan

Het ruimtelijk raamwerk voorziet in een verbetering van de recreatieve waarde en mogelijkheden. Het grootste deel hiervan moet gerealiseerd worden in het openbaar gebied. De gemeente heeft de kennis en kunde in huis om werkzaamheden in de openbare ruimte te verrichten. Daar komt bij dat het vanwege het relatief beperkte vastgoedrendement niet aantrekkelijk is voor marktpartijen om dit als onderdeel van hun bouwplan uit te voeren. Het is daarom uitgangspunt dat de gemeente het openbare gebied onder haar regie en verantwoordelijkheid vernieuwt. Met daarbij de kanttekening dat als een marktpartij onder goede condities aanbiedt om zelf woonrijp te maken, de gemeente hiervoor open staat. Binnen het uitgangspunt stelt de gemeente zich flexibel op.

3.3. Uitgangspunt: bestaande rechten in gebied respecteren

Het eventueel verwerven van grond om bouwplannen mogelijk te maken is bij een faciliterend (verleidend) grondbeleid geen verantwoordelijkheid van de gemeente. De gemeente hanteert als uitgangspunt dat bestaande, zakelijke rechten zoals eigendommen en langdurige huurovereenkomsten worden gerespecteerd en ingepast. Eigenaren staat het vanzelfsprekend vrij om te verkopen aan marktpartijen die ontwikkelingen willen oppakken. De gemeente zal dit ondersteunen als hiermee de realisatie van het Voorkeursmodel van het ruimtelijke raamwerk een stap dichterbij komt. Dit geldt in het bijzonder in vlek 4. De gemeente heeft daar contact met eigenaren en huurders over de toekomstige invulling van het gebied. Dit proces heeft tijd nodig en de ontwikkelstrategie is zodanig dat deze tijd wordt gegund.

De situatie in vlek 1 is anders: de Aldi heeft hier een tijdelijke supermarkt gevestigd met het oogmerk om op een andere locatie een definitieve supermarkt te vestigen. De gemeente is met de Aldi in gesprek over verplaatsing naar een geschikte locatie buiten het Westerzeedijkproject.

3.4. Uitgangspunt: gemeente verkoopt ruwe bouwgrond

De gemeente heeft aanzienlijke grondeigendommen in het projectgebied. De openbare ruimte blijft na realisatie van het ruimtelijk raamwerk in eigendom van de gemeente. De gemeentelijke gronden in de ontwikkelvlekken worden verkocht aan marktpartijen op basis van het gemeentelijk grondprijsbeleid.

In het gebied is bodemverontreiniging aanwezig. Deze verontreiniging staat de beoogde functiewijziging niet in de weg. Het uitgangspunt is dat de gemeente de grond in huidige staat verkoopt en dat marktpartijen bodemsanering voor eigen rekening en risico uitvoeren. Een uitzondering geldt als marktpartijen het risico op sanering te hoog vinden en hierdoor niet of voor een niet-marktconforme prijs willen afnemen. In dat geval dient overwogen te worden om als gemeente zelf bouwrijp te maken. Voorwaarde hiervoor is een bodemonderzoek.

3.5. Uitgangspunt: *vooraf* in openbare ruimte investeren

De maatschappelijke meerwaarde staat voorop. Lokaal wordt belang gehecht aan de pleziervaart, uitbreiding van recreatieve mogelijkheden, betere verbindingen voor het maken van ommetjes, benutting van de potentie van het strand en meer mogelijkheden om te zwemmen.

De Westerzeedijk is nu een grote barrière: wat zou het geweldig zijn als er meer verbinding komt tussen zee en stad, met inachtneming van de waterveiligheid. Juist deze wensen zijn via het open planproces ingebracht en opgenomen in het ruimtelijk raamwerk dat de raad in 2018 heeft geaccordeerd. Dit raamwerk is in 2019 uitgewerkt tot een schetsontwerp voor de openbare ruimte.

Vanuit financieel oogpunt is het niet haalbaar om het gehele schetsontwerp in één keer te realiseren. Daarentegen zal je wel de eerste stap in de gebiedsontwikkeling moeten zetten, voorafgaand aan de investeringen door marktpartijen. Anders komt de gebiedsontwikkeling niet of nauwelijks op gang. Deze eerste stap is de eerste flinke 'duw' in de sneeuwbalstrategie. Het is daarna zaak om navolgende investeringen in de kwaliteit van de openbare ruimte slim te koppelen aan inkomsten die in de gebiedsontwikkeling worden gegenereerd, zoals de uitgifte van ontwikkelvlekken en subsidies. Dit vereist een goede fasering van de ontwikkelvlekken. Dat is uitgewerkt in hoofdstuk 4.

4. Fasering van de gebiedsontwikkeling

4.1. Inleiding

In het Voorkeursmodel is een keuze gemaakt voor een robuust ruimtelijk raamwerk waarbinnen de in figuur 2 aangeduide ontwikkelvlekken zijn gedefinieerd. Niet alles kan in een keer worden ontwikkeld. De mate van (on)zekerheid verschilt daarvoor per vlek te veel. Om de fasering van de ontwikkelvlekken op te bouwen, is inzicht nodig in de afhankelijkheden en (on)zekerheden van de ontwikkelvlekken. Op basis van deze kernmerken is in dit hoofdstuk een voorstel gedaan voor de fasering van de uitgifte van de ontwikkelvlekken.

4.2. Kenmerken van de ontwikkelvlekken

- **Vlek 1:** Het doel is om de huidige Aldi te ontwikkelen naar een commercieel-maatschappelijke functie (bijvoorbeeld een publieke functie, stadskantoor, wellness, horeca, eventueel met detailhandel t.b.v. recreatie, etc.). De grond is in eigendom van de gemeente en de Aldi. De planning wordt bepaald door het moment van verplaatsing van de Aldi, hetgeen in gezamenlijk overleg onderzocht wordt. Hierdoor is het uitvoeringsmoment momenteel nog onzeker. Uitgangspunt is dat de wandelverbinding over de Zuidergracht en het doortrekken van de Zuidergracht worden gerealiseerd, als vlek 1 of vlek 2 wordt herontwikkeld. Op dat moment is er namelijk een incentive, zowel financieel als ruimtelijk, om de potentie van de gracht als ruimtelijke drager ten volle te benutten.

In het schetsontwerp is te zien hoe de Zuidergracht een belangrijke schakel is om de ruimtelijke kwaliteit van de zuidzijde van de binnenstad te versterken.

- **Vlek 2:** Het doel is om de gemeentewerf/brandweerkazerne te ontwikkelen naar een commercieel en/of maatschappelijke functie (bijvoorbeeld een stadskantoor, horeca, wellness en eventueel met detailhandel t.b.v. recreatie, etc.).

Hierbij zijn met name opslagactiviteiten en geluidsoverlast van de gemeentewerf een onderzoeksopgave om deze goed in te passen in een aantrekkelijk recreatief gebied of te verplaatsen naar een ander gebied.

- **Vlek 3:** Vlek 3 is een zoekgebied waarin kleinschalige sport- en spelfuncties worden gecombineerd met nieuwe recreatieve mogelijkheden in een nieuw aan te leggen park. De investering van dit park is substantieel (zie hoofdstuk 6), maar vertegenwoordigt wel een hoge maatschappelijke waarde in combinatie met waardevermeerdering voor de ontwikkelvlekken. Vanuit de strategie om te 'verleiden' is het zaak om delen van het park uit te voeren in samenhang met de uitgifte van de andere ontwikkelvlekken. Vlek 3 bevat tenslotte reserveringsruimte voor uitbreiding van de Waddenhal.
- **Vlek 4:** Dagrecreatie, een slechtweervoorziening (klimhal, indoor spelen, etc.) en eventueel verblijfsrecreatie. De grond is gedeeltelijk in eigendom van derden en gedeeltelijk van de gemeente.

Vanwege de voornoemde grondpositie en het eerder gekozen uitgangspunt dat de gemeente in haar rol als gebiedsontwikkelaar bestaande eigendommen respecteert, faciliteert de gemeente hier alleen een toekomstige ontwikkeling als eigenaren grond aan marktpartijen verkopen. De gemeente zal hierbij een stimulerende rol innemen richting marktpartijen in de zin dat de gemeente grondtransacties tussen derden die de realisatie van het schetsontwerp dichterbij brengen, zal ondersteunen. In dit kader wordt geadviseerd eerst Vlek 5 te ontwikkelen en de invulling van vlek 4 hierop af te stemmen.

- **Vlek 5:** De beoogde functie is verblijfsrecreatie. De grond is in eigendom van de gemeente. De ontwikkeling van de grond kent weinig belemmeringen en lijkt op korte termijn kansrijk. De gemeente organiseert in 2019 een aanbestedingsprocedure om een marktpartij te selecteren die naast een marktconforme prijs ook aantoonbare economische meerwaarde voor de stad Harlingen kan realiseren.
- **Vlek 6:** Deze vlek omvat de reeds geplande uitbreiding van de bestaande camping. De grond is in eigendom van de gemeente en de camping. De gemeente heeft reeds overeenstemming met de eigenaar van de camping om de grond te verkopen. Dit sluit aan op de doelen om het toeristisch-recreatieve profiel en de economie van Harlingen te versterken. Deze ontwikkeling is dus zeker.

² Opgemerkt wordt dat de nummers van de ontwikkelvlekken niet corresponderen met de fasering.

4.3. Voorstel fasering realisatie ontwikkelvlekken

Op basis van de kenmerken en de afhankelijkheden tussen de ontwikkelvlekken is in onderstaande tabel een fasering voorgesteld.

Vlek ²	Functie	Eigendom	Profiel	Prognose ontwikkeling
1	Commercieel-maatschappelijk	Gemeente/Aldi	Onzeker	>2022
2	Commercieel-maatschappelijk	Gemeente	Onzeker	>2022
3	Kleinschalige sport- en spelfuncties	Gemeente	Onzeker	2020-2025
4	Dag- en verblijfsrecreatie	Particulier/gemeente	Onzeker	2020-2025
5	Verblijfsrecreatie	Gemeente	Zeker	2020
6	Camping	Gemeente	Zeker	2020

Tabel 1. Fasering realisatie ontwikkelvlekken



Figuur 5. Ontwikkelvlekken binnen het ruimtelijke raamwerk

5. Planologische strategie

De plannen en ontwikkelingen in het Westerzeedijkgebied moeten ook planologisch ingepast worden. Het huidige bestemmingsplan en de huidige beheersverordening, voornamelijk sport en agrarisch, bieden weinig ruimte voor de geplande ontwikkelingen. Daarom is voor alle ontwikkelingen in het plangebied van de Westerzeedijk een ruimtelijke planprocedure nodig.

5.1. Ruimtelijke planprocedure per ontwikkelvlak

Het voorstel voor de planologische strategie is om per ontwikkelvlak een aparte ruimtelijke planprocedure te doorlopen. Dit geeft de gemeente een optimale sturing op de inhoudelijke doelen en gewenste fasering van de ontwikkelvlekken. Daarnaast geeft deze werkwijze de beste mogelijkheden om het open planproces op een voor omwonenden concrete manier te vervolgen. Dat is goed voor het draagvlak. Inzetten op communicatie en participatie is derhalve een must (zie hoofdstuk 7). Deze strategie geldt ook voor de special, het Zeezwembad.

Voor de gebieden in eigendom van de gemeente of die door de gemeente zelf ontwikkeld worden, kan een kaderstellend bestemmingsplan worden opgesteld. Voor de ontwikkelingen waar de gemeente minder zicht op heeft, kunnen separate ruimtelijke procedures doorlopen worden. De ontwikkelingen die op korte termijn al concreet zijn, kunnen via een omgevingsvergunning in afwijking op het vigerende bestemmingsplan geregeld worden.

5.2. Voorkeursmodel ruimtelijk raamwerk actueel houden

Binnen de voorgestelde strategie is het belangrijk om het project als één gebiedsontwikkeling te blijven benaderen. Op deze manier voorkom je dat een bepaalde ontwikkeling dusdanige invloed heeft op het totale gebied dat deze op termijn een andere ontwikkeling niet in de weg gaat zitten. Via het Voorkeursmodel voor het ruimtelijk raamwerk is hier reeds in voorzien. Het is raadzaam om periodiek het Voorkeursmodel op actualiteitswaarde te evalueren, zodat de ruimtelijke onderbouwing van de verschillende ruimtelijke planprocedures hiermee consistent zijn.

Ook is het van belang om de relaties met aanpalende ontwikkelingen goed in de gaten te houden. Bijvoorbeeld het thema parkeren. De parkeerbalans voor de nieuwe functies in het Westerzeedijkproject moet afgestemd zijn met de parkeerbehoefte vanuit de binnenstad. Het Voorkeursmodel houdt rekening met ontwikkelingen in het centrum die om extra parkeerbehoefte vragen. De huidige openbare parkeerplaats is momenteel voldoende voor strandbezoekers, bezoekers van sportaccommodaties en overloop vanuit de binnenstad en Willemshaven. Als in de toekomst zich ontwikkelingen manifesteren die extra parkeercapaciteit in het Westerzeedijkgebied wenselijk maken, dan dient dit door de gemeente zorgvuldig in het Westerzeedijkgebied of elders ingepast te worden.

5.3. Planologische haalbaarheid

De planologische haalbaarheid van het project wordt mede bepaald door risico's in de effecten van het project op haar omgeving. Aan Rho Adviseurs is daarom gevraagd om onderzoek te doen naar de omgevingseffecten en planologische randvoorwaarden waarmee het project rekening moet houden bij de ruimtelijke planprocedures. De uitkomsten van het onderzoek van Rho Adviseurs zijn in bijlage 1 samengevat. Hieruit komt een beeld naar voren dat de omgevingseffecten planologisch beheersbaar zijn. De recente ontwikkelingen rondom het Programma Aanpak Stikstof (PAS) vormen hierop een uitzondering.

5.4. Programma Aanpak Stikstof (PAS)

In mei 2019 heeft de Raad van State een streep gezet door het beoordelingssysteem in het Programma Aanpak Stikstof (PAS). Het Rijk is momenteel druk doende om een oplossing te bedenken, omdat veel projecten in Nederland die voor een toename van stikstofuitstoot zorgen, niet door kunnen gaan als gevolg van het wegvallen van de mogelijkheden die de PAS bood om deze uitstoot te compenseren. In het najaar van 2019 wordt een handreiking voor gemeenten verwacht. Het advies is om nauwgezet de ontwikkelingen te volgen en periodiek te evalueren wat dit voor de gebiedsontwikkeling Westerzeedijk betekent.

5.5. De nieuwe omgevingswet

Op basis van de huidige informatie van het Rijk gaat de Omgevingswet in op 1 januari 2021. Verschillende ontwikkelvlekken binnen het gebied zullen erna ontwikkeld worden. Dit betekent dat in 2020 onderzocht moet worden welke consequenties de nieuwe regelgeving heeft voor de plannen die gemeente en ontwikkelaars hebben.

Voor de lopende procedures en plannen is een overgangsrecht opgesteld. Hiervoor geldt:

- Het oude recht is van toepassing op procedures die voor de inwerkingtreding van de Omgevingswet zijn gestart;
- Bestaande vergunningen en ontheffingen zijn gelijkgesteld aan de nieuwe omgevingsvergunning;
- Er zijn gevallen waarin voor een bepaalde activiteit onder de Omgevingswet een nieuwe vergunningplicht geldt. Dus geen verandering van de naam van de vergunningplicht, maar een activiteit die onder het oude recht vergunningsvrij was. Voor deze gevallen geldt een overgangstermijn van twee jaar voor het aanvragen van een vergunning.

6. Financiële beheersing

6.1. Projectexploitatie in plaats van een grondexploitatie

De gemeente moet een keuze maken over de wijze waarop de gebiedsontwikkeling administratief en organisatorisch aangestuurd wordt. Een mogelijkheid is een grondexploitatie zoals andere gemeenten dat doen, al dan niet middels een apart Grondbedrijf. De gemeente Harlingen voert echter weinig grondexploitaties; de laatste is bijna afgerond. Daarnaast geldt dat bij een verleidend grondbeleid zoals hier wordt voorgesteld, een grondexploitatie weinig efficiënt en effectief is.

Het is daarom organisatorisch het beste om het project onder de Algemene Dienst te laten vallen en een meerjarige projectexploitatie met een taakstellend budget op te zetten. Dit model is vergelijkbaar met gemeentelijke vastgoedprojecten, waarbij de looptijd ook enkele jaren kan beslaan en waar naast kosten ook inkomsten bestaan (zoals tijdelijke verhuur of subsidies).

Essentieel is dat een budgethouder zeggenschap heeft om het project binnen bestuurlijk vastgestelde financiële kaders uit te voeren. Anders kan er geen tempo gemaakt worden. Deze financiële kaders zijn in de navolgende paragrafen uitgewerkt. De regel daarbij is simpel: de raad wordt geïnformeerd over de voortgang en bij verwachting van financiële afwijkingen ten opzichte van het taakstellend budget wordt de raad voorgelegd of men wil besluiten het budget hierop aan te passen. Op die manier is een goede financiële beheersing van de gebiedsontwikkeling Westerzeedijk mogelijk.

6.2. Meerjarig perspectief van de kosten

In 2019 is het Voorkeursmodel van het ruimtelijk raamwerk uitgewerkt in een Schetsontwerp. Op basis hiervan heeft Sweco een globale raming gemaakt van de kosten om het ruimtelijk raamwerk te realiseren. Voor de aanpak van het strand is door Tauw een raming opgesteld. De overige kostenposten zijn stelposten. In totaal komen de geraamde investeringen in de openbare ruimte uit op 11,5 miljoen inclusief risico's en inflatie. In de onderstaande tabel zijn deze investeringen samengevat.

Kostenpost	Investering (miljoen €)
Quick wins	0,49
Verbinding stad&wad	2,47
Park voor de Harlingers	1,40
Friese Badcultuur	1,96
Afronding ruimtelijk raamwerk	1,71
Projectmanagement, inflatie & risico's	3,48
Totaal	11,5

Tabel 2. Kostenraming ruimtelijk raamwerk

6.3. Financieringsstrategie: de sneeuwbal

Een verkennend advies van adviesbureau Thorbecke geeft aan dat de verkoopopbrengsten van gronden van de ontwikkelvlekken te beperkt zijn om de kosten voor de aanleg van het ruimtelijk raamwerk te dragen. Daarnaast worden de opbrengsten niet op korte termijn verwacht. Dit betekent dat een groot deel van de investeringen in het ruimtelijke raamwerk moeten worden bekostigd door de gemeente, andere overheden en subsidies. De gemeente heeft al wel een reserve Westerzeedijk ingesteld als onderdeel van het bestuursakkoord in 2018.

Daarnaast zijn er middelen beschikbaar voor beheer en onderhoud van het huidige gebied die kunnen worden aangewend. Dit maakt dat het financieel haalbaar is om de strategie van de sneeuwbal te volgen: met beschikbare middelen beginnen en hier in de loop van de tijd extra financiering aan toevoegen, zowel vanuit de gemeente als bijdragen van derden (subsidies). Of anders gesteld “Geld bepaalt niet de ambitie, wel het tempo”. De opbrengsten van grondverkoop aan marktpartijen zijn niet bepalend voor de basis van het raamwerk, hooguit voor het toevoegen van extra elementen.

Op basis van de in de werksessies benoemde prioriteiten, beschikbare middelen en subsidiabele projectonderdelen zijn diverse deelgebieden te onderscheiden in het ruimtelijk raamwerk:

- Quick wins: no-regret maatregelen die op korte termijn (2020) kunnen worden gerealiseerd. De wandelroute naar Byniastate en de entree van Harlingen ter hoogte van camping de Zeehoeve.
- Een park voor de Harlingers ter plaatse van het voormalige Balkland te realiseren in 2021. Hiervoor is naar verwachting geen subsidie beschikbaar. Er kan voor aanleg van een basis park worden gekozen of ook direct aankleding met sport- en spelobjecten.
- Verbinding Stad&Wad creëert aantrekkelijke openbare parkeervoorzieningen voor toeristen en Harlingers, brede dijkovergangen voor fietsers en voetgangers. Een goede verbinding tussen de Willemshaven en het Westerzeedijk-gebied. Hierbij wordt onderzocht of ook met kunstobjecten (Sense of Place) de stad beter kan worden verbonden met het wad.

Naar verwachting draagt onder meer de provincie en/of het Waddenfonds hier ook aan bij.

- Friese badcultuur: In de provincie Friesland is Harlingen de enige plek waar je in de Waddenzee recreatief kan beleven. Het strand voldoet echter vaak niet vanwege zwarte smurrie (vermoedelijk dode algen). Het strand is mogelijk te verbeteren met algenschermen (pilot) en een verbreding. Voor zwemmen wordt onderzoek gedaan naar een drijvend zwembad in de Willemshaven. Voor verbetering van de Friese badcultuur worden ook bijdrage van derden verwacht. Hierbij dient wel rekening te worden gehouden met extra voorbereidingstijd.
- Afronding ruimtelijk raamwerk: na uitvoering van de bovenstaande onderdelen resteert de parkzone bij Ontwikkelvlek 5 en de directe omgeving van vlek 1&2. Het lijkt logisch om de uitvoering te koppelen aan de realisatie van de ontwikkelvlekken.

Op basis van de financiële strategie is een meerjarig perspectief opgesteld van uitgaven en verwachte dekking. Het meerjarig perspectief is een losse vertrouwelijke bijlage bij dit rapport.



Figuur 6. Sneeuwbal

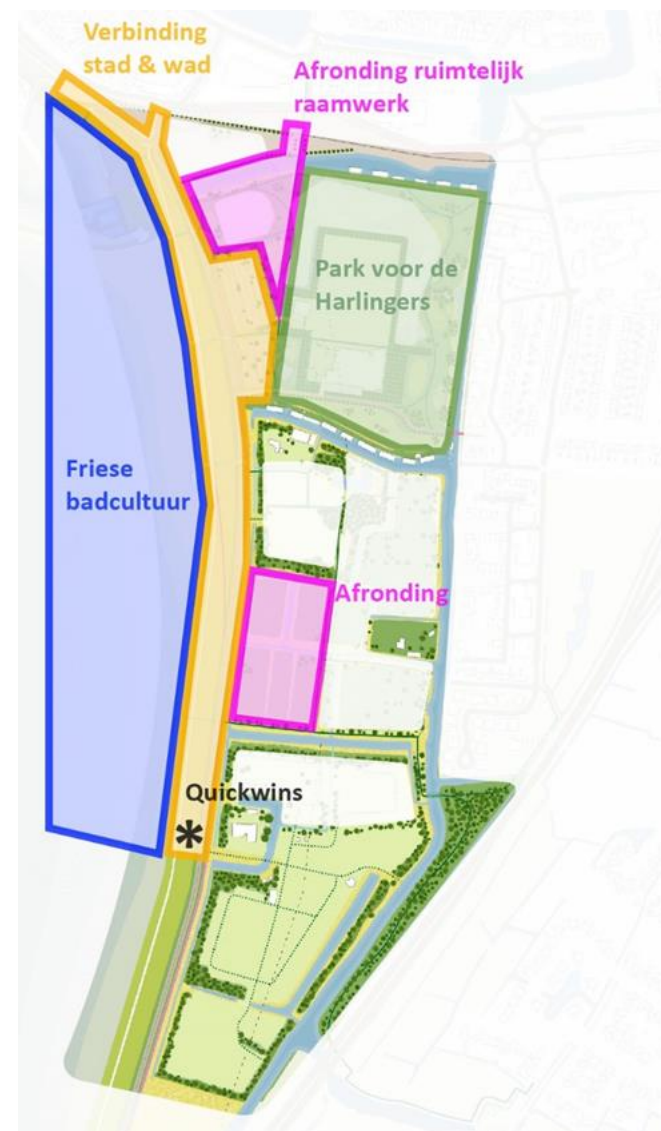
6.4. Financieringsvoorstel voor de 1^e stap

Voor de periode tot en met 2021 wordt gestart met de uitvoering van quick wins, de aanleg van het park op het Balkland en de pilot voor verbetering van het strand. Daarnaast zijn ook kosten geraamd voor projectmanagement en planvoorbereiding. Hierin zijn ook voorbereidingskosten en subsidieaanvragen voor de volgende stap opgenomen. De kosten voor deze projectonderdelen worden met name gedekt vanuit de reserveontwikkeling Westerzeedijk en verwachte toevoegingen in 2020 en 2021. Indien na uitvoering sprake is van een overschot wordt dat ingezet voor de volgende stap.

	Projectonderdeel	Investering
1.	Quick wins	€493.000
2.	Park voor de Harlingers (basis)	€900.000
3.	Friese Badcultuur - Algenscherp pilot fase 1	€75.000
4.	Projectmanagement/planvoorbereiding	€650.000
5.	Risico, onvoorzien en inflatie	€390.823
	Totaal:	€2.508.823

	Dekkingsplan	Bedrag
1.	Reserve ontwikkeling Westerzeedijk	€1.400.000
2.	Verhoging reserve Westerzeedijk (beleidswens 2020)	€500.000
3.	Verhoging reserve Westerzeedijk (2021)	€750.000
4.	Provinciale of Waddenfonds subsidie	€37.500
5.	Budget wegenbeheer Westerzeedijk	€90.000
6.	Tijdelijke huuropbrengsten	€80.000
	Totaal:	€2.857.500

Tabel 3. Financieringsvoorstel



Figuur 7. Fasering

7. Communicatie en participatie

7.1. Hoofdboodschap

Communicatie is een vitaal onderdeel van de gebiedsontwikkeling Westerzeedijk. De waarde die deze ontwikkeling heeft voor de Harlingers, de regio en economische aantrekkingskracht is de pijler waar het project op drijft. Voor een succesvolle realisatie van de gebiedsontwikkeling is het van belang om over deze waarde voortdurend te communiceren. Een hoofdboodschap die in alle communicatie-uitingen naar voren komt, kan hierin zeer waardevol zijn. Een voorstel staat hieronder.

‘De gebiedsontwikkeling Westerzeedijk maakt de zee zichtbaar en beleefbaar voor de stad, versterkt de recreatieve uitloopmogelijkheden voor de Harlingers en biedt ruimte voor nieuwe toeristische-recreatieve voorzieningen. Duurzaam, passend bij de schaal en identiteit van Harlingen maar ook versterkend voor de economie van Fryslân.

7.2. Benadering per doelgroep

De ambitie is om de gebiedsontwikkeling via een ‘open planproces’ voort te zetten. Dat vergroot het draagvlak onder de bevolking en heeft ook een positief effect op de bereidheid van ondernemers en investeerders om in het project te participeren. De doelgroepen die belangen, wensen en zorgen hebben bij de ontwikkelingen in het Westerzeedijkgebied, zijn erg divers. Aanbevolen wordt om de communicatie per doelgroep in te richten. Hierna is een eerste opzet per doelgroep opgenomen als opmaat naar een communicatieplan dat in de vervolgfase kan worden opgesteld.

Eigenaren/huurders/aangrenzende eigenaren

- Doel: deze doelgroep weet wat de gebiedsontwikkeling voor hen concreet betekent;
- Hoofdprincipe: deze doelgroep weet altijd eerder dan niet direct belanghebbenden wat er speelt in het gebied;
- Uitgangspunt: eigendommen in het gebied worden gerespecteerd en niet uitgeplaatst, tenzij de eigenaar dat zelf wenst/verzoekt;
- Communicatiewijze: via vertegenwoordiging klankbordgroep en 1 op 1 overleg heeft de voorkeur.

Inwoners van Harlingen en regio Harlingen

- Doel: Inwoners begrijpen de maatschappelijke meerwaarde van de gebiedsontwikkeling en kunnen een kennis/vriend(in) hierover enthousiast vertellen;
- Hoofdprincipe: inwoners kunnen altijd hun zorgen of wensen kwijt en mogen terugkoppeling hierop van de gemeente verwachten;
- Uitgangspunt: de gebiedsontwikkeling Westerzeedijk vult mede de wens van inwoners in om meer recreatieve uitloopmogelijkheden in/nabij de stad beschikbaar te hebben;
- Communicatiewijze: informatievoorziening via website en lokale krant, meedenken over het plan via informatieavonden en reeds bestaande klankbordgroep.

Subsidiënten

- Doel: zij zien duidelijk dat de gebiedsontwikkeling Westerzeedijk bijdraagt aan hun doelstellingen en meerwaarde heeft voor geheel Fryslân;

- Hoofdprincipe: In elk besluit van de gemeente en in elk ontwerp- of procesdocument dat de gemeente opstelt dat openbaar is, komt naar voren dat de gebiedsontwikkeling Westerzeedijk bijdraagt aan doelstellingen van Waddenfonds, Wetterskip, provincie Fryslân en eventuele andere (semi)overheden die op basis van hun beleid een financiële bijdrage willen/moeten doen;
- Uitgangspunt: het ruimtelijk raamwerk Westerzeedijk zoals besloten door de gemeenteraad in 2018 draagt bij aan doelen van provincie, Waddenfonds en Wetterskip;
- Communicatiewijze: 1 op 1 ambtelijke en bestuurlijke gesprekken, daarnaast via bovengemeentelijke Projectgroep waarin deze stakeholders zijn vertegenwoordigd.

Marktpartijen (investeerd/ondernemers³)

- Doel: partijen kennen de maatschappelijke ambities en commerciële potentie van de gebiedsontwikkeling en raken hierdoor zodanig geïnspireerd dat ze willen meedoen;
- Hoofdprincipe: marktpartijen laten passie en toegevoegde waarde zien en in ruil daarvoor stelt de gemeente zich binnen zakelijke grenzen flexibel en stimulerend op;
- Uitgangspunt: het grondbeleid zoals neergezet in hoofdstuk 3;
- Communicatiewijze: via marktconsultaties interesse peilen van marktpartijen, daarna 1 op 1 gesprekken voeren met gegadigden voor koop van grond teneinde hier te kunnen bouwen; indien er meerdere gegadigden zijn kan er worden gekozen voor tenders.

³ Ter verduidelijking: hier worden niet uitvoerende partijen bedoeld zoals bedrijven die bouwrijp maken, het park aanleggen of ontwerpproducten maken.

8. Verantwoording en vervolg

8.1. Procesverantwoording

Deze ontwikkelstrategie is in samenspraak met het projectteam Westerzeedijk tot stand gekomen. Dit is gedaan door een aantal voorbereidende sessies waarin bouwstenen van de strategie zijn besproken. Daarnaast is een concept van de ontwikkelstrategie aan het projectteam voorgelegd, op basis waarvan de strategie definitief is gemaakt.

8.2. Uitvoering van de strategie

Als de ontwikkelstrategie is goedgekeurd door het college van B&W, wordt de strategie aangeboden aan de gemeenteraad. Daarbij wordt ingezoomd op de kernpunten van de strategie zoals benoemd in de vorige paragraaf. Na behandeling in de raad vormt deze ontwikkelstrategie het spoorboekje voor de wijze van ontwikkeling van de Westerzeedijk. De strategie vormt ook belangrijke input voor de opzet van de projectorganisatie in de vervolgfase. Hiervoor zal een projectplan worden opgesteld die gaat over de uitvoering van de ontwikkelstrategie Westerzeedijk. Voor de inzet van middelen – zowel personele als materiële – is het financiële kader uit hoofdstuk 6 het uitgangspunt voor de uitvoering van de ontwikkelstrategie.

8.3. Prioriteiten

Gegeven deze ontwikkelstrategie en de opgaven die in het project aanwezig zijn, liggen er dit najaar de volgende prioriteiten:

1. Projectorganisatie realisatiefase gebiedsontwikkeling inrichten;
2. Marktconsultatie vlek 1&2 (mate van interesse en bijbehorende condities van marktpartijen in een commerciële ontwikkeling);
3. Effecten ontwikkelingen Programma Aanpak Stikstof (PAS) inventariseren;
4. Overleg initiëren en organiseren met eigenaren en huurders in het gebied over de in deze ontwikkelstrategie benoemde uitgangspunten en de komende vervolgstappen inclusief hun rol daarin (verwachtingen met elkaar delen);
5. De financiële effecten van de ontwikkelstrategie Westerzeedijk zoals benoemd in hoofdstuk 3 vertalen in de gemeentelijke begroting.

Bijlage 1 Overzicht omgevingseffecten

Milieuzones rondom bedrijvigheid

In het plan worden commerciële en maatschappelijke functies toegevoegd aan het gebied. Hierbij moet rekening gehouden worden met bepaalde afstanden ten opzichte van bestaande woningen en woonboten. Het ruimtelijke raamwerk biedt hier voldoende ruimte voor.

Geluid

Vanuit de Wet geluidshinder lijken weinig beperkingen te zijn voor de geplande ontwikkelingen. Er worden namelijk geen permanente woningen of andere geluidsgevoelige functies toegevoegd. Vanuit een goede ruimtelijke ordening is het wel van belang dat in ieder geval ter plaatse van de verblijfsrecreatie een goed verblijfsklimaat te garanderen is. Deze ligt echter op relatief ruime afstand van de geluid producerende wegen, waardoor op dit punt geen belemmeringen worden voorzien.

Water

Met de voorgenomen ontwikkeling is een vergunning noodzakelijk voor het bouwen binnen een beschermingszone van de primaire kering. Ook het doortrekken van de Zuidergracht zal in overleg moeten met het Waterschap. Voor aanpassingen aan het bestaande watersysteem dient bij het waterschap een vergunning te worden aangevraagd op grond van de 'Keur'.

Bodem

Op verschillende locaties zit verontreiniging in de bodem. Aangezien het plangebied grotendeels verblijfsgebied gaat worden, zal in veel gevallen

sanering nodig zijn. De gemeente zal in de meeste gevallen de grond verkopen in de staat waarin het verkeert, mocht dit toch te veel risico's opleveren voor de aankopende partij, is het verstandig om de sanering zelf te doen en de grond bouwrijp te leveren.

Ecologie

Het te ontwikkelen gebied ten oosten van de dijk is niet aangewezen als wettelijk beschermd gebied. Wel is de Waddenzee een wettelijk beschermd Natura 2000-gebied. Op voorhand wordt gesteld dat het plan niet leidt tot areaalverlies van Natura 2000. Wel is er sprake van een potentiële toename van de recreatiedruk op dit gebied.

Uit vooronderzoek is gebleken dat in het plangebied mogelijk verblijfsplaatsen van vleermuizen en nestplaatsen van beschermde vogels zitten. Hierdoor is het noodzakelijk om mitigerende maatregelen te nemen. In het plangebied zijn daarvoor voldoende mogelijkheden aanwezig.

Binnen het plangebied worden bomen gekapt. Het merendeel is niet kapvergunning plichtig. Om de ecologische waarden te behouden en waar mogelijk te versterken, is in het groen-blauwe ruimtelijke raamwerk een aanzienlijke aanplant van bomen voorzien. Contact met stakeholders over de exacte uitwerking van de beplanting is belangrijk om het opgebouwde draagvlak te behouden.

Cultuurhistorie

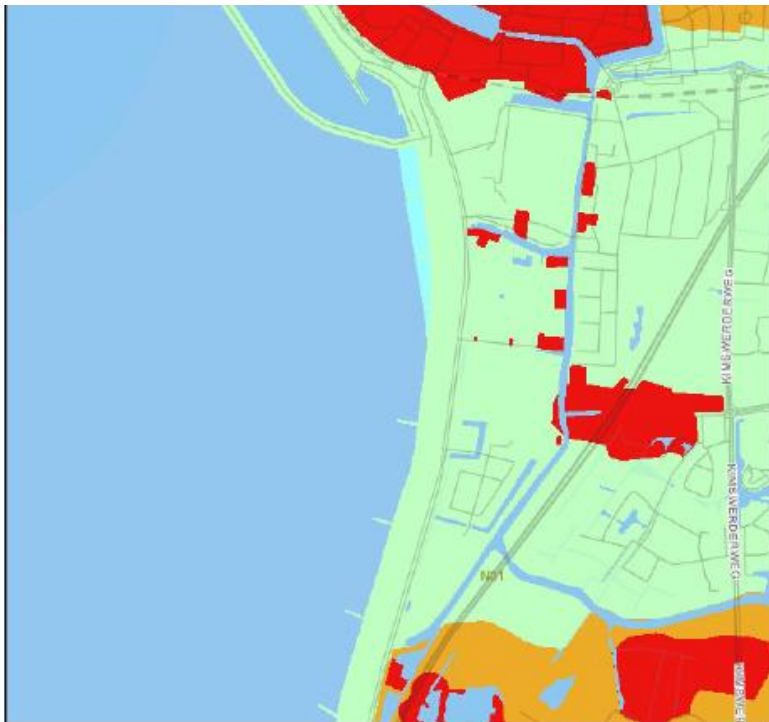
In het gebied ten oosten van de dijk is geen sprake van beschermde cultuurhistorische waarden. Er is wel sprake van een rijke geschiedenis in het gebied.

Het deel van de zeedijk langs het plangebied met daarop de 'Stenen Man' is als rijksmonument aangewezen. De cultuurhistorische waarde van het gebied is een kans voor het project, omdat het de recreatieve waarde verhoogt.

Archeologie

De kans op het aantreffen van archeologische waarden is in een groot deel van het gebied vrij klein. Er is een aantal kleine vlekken aangewezen met een hoge verwachtingswaarde. Dit betreft hoofdzakelijk historische bebouwing met erf. Wanneer ontwikkelingen op deze specifieke locatie plaatsvinden, dient er inventariserend onderzoek uitgevoerd te worden.

Figuur 6: Gebieden met mogelijke archeologische waarde



Verkeer

Ten behoeve van het bestaande en toekomstige programma in het gebied is de verkeersgeneratie berekend. Ten opzichte van de huidige situatie is een toename van 500 motorvoertuigen/etmaal berekend. Ook hiervoor worden geen belemmeringen voorzien. Door de kleine toename zijn er ook geen verslechtingen van de luchtkwaliteit te verwachten. Voor reizigers met openbaar vervoer is het gebied op loopafstand te bereiken vanaf het treinstation Harlingen Haven. Dit verandert in de nieuwe situatie niet.

Externe Veiligheid

In het plangebied bevinden zich twee relevante risicobronnen voor de externe veiligheid, namelijk de aardgastransportleidingen langs de dijk en daarnaast het vervoer van gevaarlijke stoffen over de N31. Beide risicobronnen hebben geen risicocontouren die binnen het plangebied vallen. Er geldt alleen een verantwoordingsplicht.

Milieu Effect Rapportage (MER)

Uit een indicatieve berekening door Rho adviseurs is gebleken dat vrijwel alle te verwachten milieueffecten onder de wettelijke drempelwaarden blijven. Daaruit kan geconcludeerd worden dat er geen sprake hoeft te zijn van negatieve milieueffecten en dat een uitgebreide MER-procedure niet nodig zal zijn. Specifieker onderzoek moet definitief uitsluiten of een MER-toets nodig is, mede in relatie tot de landelijke ontwikkelingen rondom de PAS. Het college van burgemeester en wethouders is hiervoor het bevoegd gezag.

Procap adviseurs en projectmanagers

www.procap.nl

030-2808000

Rotsoord 3a 'De Pastoe Fabriek'
3523 CL Utrecht

050-2112671

Helperpark 284-4 'De Mediacentrale'
9723 ZA Groningen

