

Aan:	Stijl advocaten
T.a.v.:	Mr. T.E. Hovius
Onderwerp:	Ruimtelijk advies ladder voor duurzame verstedelijking bp Torensteepolder
Datum:	5 december 2014
Referte:	Ir L. Snel/mw. I. de Feijter

1. Inleiding

Bij besluit van 2 juli 2013 heeft de raad van de gemeente Cromstrijen (hierna: 'de raad') het bestemmingsplan 'Torensteepolder' vastgesteld. Het bestemmingsplan voorziet in de ontwikkeling van een nieuw woongebied in de Torensteepolder aan de zuidzijde van Numansdorp en de realisatie van de daarbij behorende infrastructuur.

Tegen het besluit is door diverse partijen beroep ingesteld bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna: 'de Afdeling'). Op 2 juli 2014 heeft de Afdeling het besluit van de raad vernietigd. Het besluit is onder meer vernietigd vanwege strijd met art. 3.1.6, tweede lid, aanhef en onder b van het Besluit ruimtelijke ordening (hierna: 'Bro') en art. 2, tweede lid van de Verordening Ruimte. De gemeente heeft onvoldoende inzichtelijk gemaakt dat de ontwikkeling van een ander terrein binnen het bestaand stedelijk gebied -het voormalige houthandelterrein in de Molenpolder- inhoudelijk, financieel en juridisch niet haalbaar is. Er is, met andere woorden, geconcludeerd dat het bestemmingsplan in strijd is met trede 2 van de ladder voor duurzame verstedelijking is vastgesteld.

Naar aanleiding van de uitspraak van de Afdeling wenst de gemeente thans te onderzoeken in hoeverre de beoogde ontwikkeling van het woongebied in de Torensteepolder in overeenstemming is met de ladder voor duurzame verstedelijking en dan met name trede 2 (en 3) van die ladder. Ten aanzien van trede 1 van de ladder heeft de Afdeling immers reeds geoordeeld dat het bestemmingsplan voorziet in een actuele regionale behoefte als bedoeld in art. 3.1.6 lid 2 onder a Bro.

Niet in geschil is dat de Torensteepolder geschikt is voor de beoogde ontwikkeling. Tijdens de procedure inzake het bestemmingsplan is evenwel aangevoerd dat het voormalige houthandelterrein in de Molenpolder eveneens geschikt zou zijn voor de beoogde ontwikkeling. Nu deze locatie binnen bestaand stedelijk gebied is gelegen, dient te worden onderzocht of de beoogde ontwikkeling eventueel daar kan worden gerealiseerd. Het onderhavige advies betreft een onderzoek naar de stedenbouwkundige/ruimtelijke (on)mogelijkheden van de beoogde ontwikkeling op het voormalige houthandelterrein in de Molenpolder. Overige onderdelen van het onderzoek naar de kansrijkheid van het opnieuw in procedure brengen van het bestemmingsplan, zoals contractuele aspecten, vormen geen onderdeel van dit advies.

In het advies zal eerst wordt vastgesteld wat de beoogde ontwikkeling inhoudt. Vervolgens worden de achtergronden van de beoogde ontwikkeling geschetst. Daarna worden de stedenbouwkundige/ruimtelijke (on)mogelijkheden van de beoogde ontwikkeling op het voormalige houthandelterrein beoordeeld en wordt aangegeven met welke elementen eventueel nog meer rekening moet worden gehouden. Vervolgens komt kort de Torensteepolder aan de orde en wordt afgesloten met een conclusie.

2. Beoogde ontwikkeling

Nu de Afdeling reeds heeft vastgesteld dat sprake is van een actuele regionale behoefte aan de beoogde ontwikkeling, kan deze beoogde ontwikkeling als een gegeven wordt beschouwd. Concreet betekent dit dat we voor het onderzoek naar de stedenbouwkundige/ruimtelijke (on)mogelijkheden van de beoogde ontwikkeling op het voormalige houthandelterrein uitgaan van het volgende.

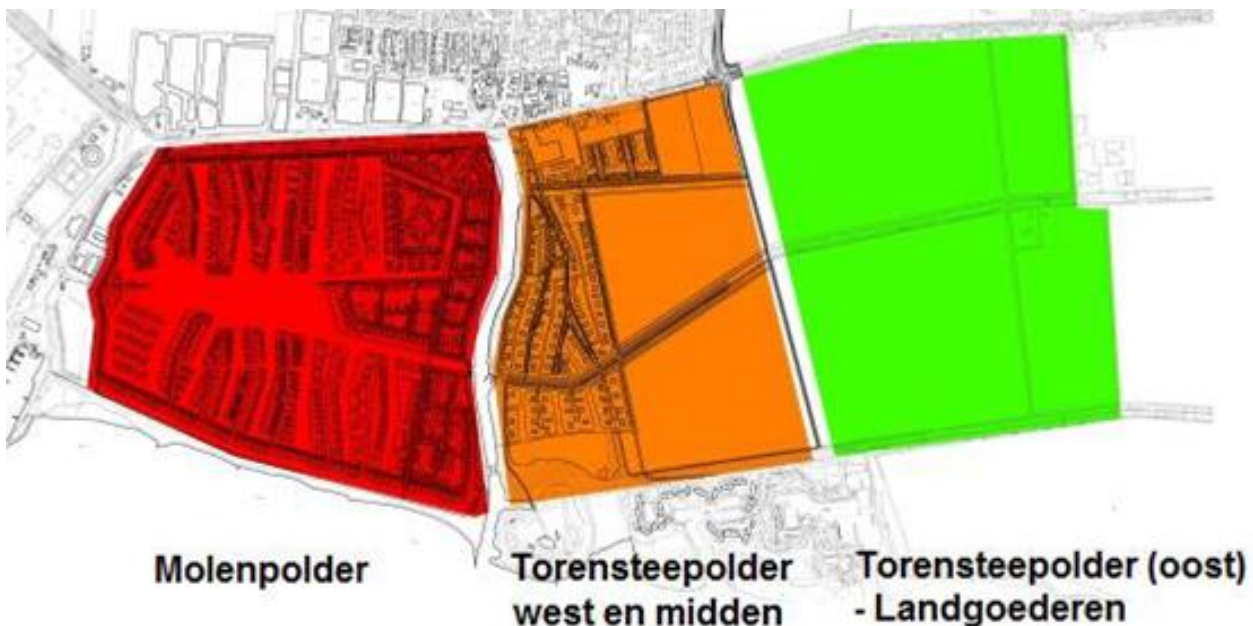
De beoogde ontwikkeling betreft het realiseren van 176 woningen:

- 36 nieuwe 2-onder-1 kapwoningen;
- 80 nieuwe vrijstaande woningen;
- 25 nieuwe geschakelde woningen;
- 35 nieuwe rijwoningen;

In combinatie met het woningbouwprogramma is ook een zorgwonenproject voorzien, met maximaal 40 wooneenheden en 500 vierkante meter bijbehorende voorzieningen.

3. Visie en programma: achtergronden van de woningbouw in Numansdorp Zuid

De gemeente wil met de plannen voor Numansdorp Zuid ruimtelijk en functioneel komen tot een aantrekkelijke verbinding tussen het dorp en het Hollands Diep, waarin wonen en recreëren samen gaan. Dit is het leidende uitgangspunt voor de visie op het hele gebied ten zuiden van Numansdorp, zoals vastgelegd in de “Ontwikkelingsvisie Gemeente Cromstrijen” uit 1999, “de Verdieping” uit 2005 en het “Masterplan Numansdorp-Zuid”, vastgesteld 10 mei 2010.



Figuur 1 Masterplan Numansdorp

Uit de visiedocumenten kan worden opgemaakt dat het realiseren van een verbinding tussen het dorp en de rivier tot stand komt door het realiseren van een bijzonder voor de regio onderscheidend woonmilieu gecombineerd met recreatieve ontwikkelingen. Uitgaande van de ligging tussen dorp en rivier is een groen/blauw woonmilieu een ruimtelijk logische en passende oplossing. Door de zeer lage dichtheid kan dit milieu sterk worden vormgegeven en ontstaat gelijk het beoogde onderscheid met woningbouwlocaties elders in de regio.

Programmatisch is het beoogde woningbouwprogramma zowel gericht op goedkope (sociale) bouw als op (middel)dure woningen in een lage dichtheid en een aantrekkelijk groen/blauwe omgeving. Voor de Molenpolder wordt ook voorzien in recreatiewoningen; uitgangspunt daarbij is dat er in die polder diep vaarwater wordt gerealiseerd met een sluis te verbinden met de rivier.

Bij de Visie hoort, zowel aan de oost- als aan de westzijde van het dorp, een nieuwe adequate ontsluiting voor gemotoriseerd verkeer.

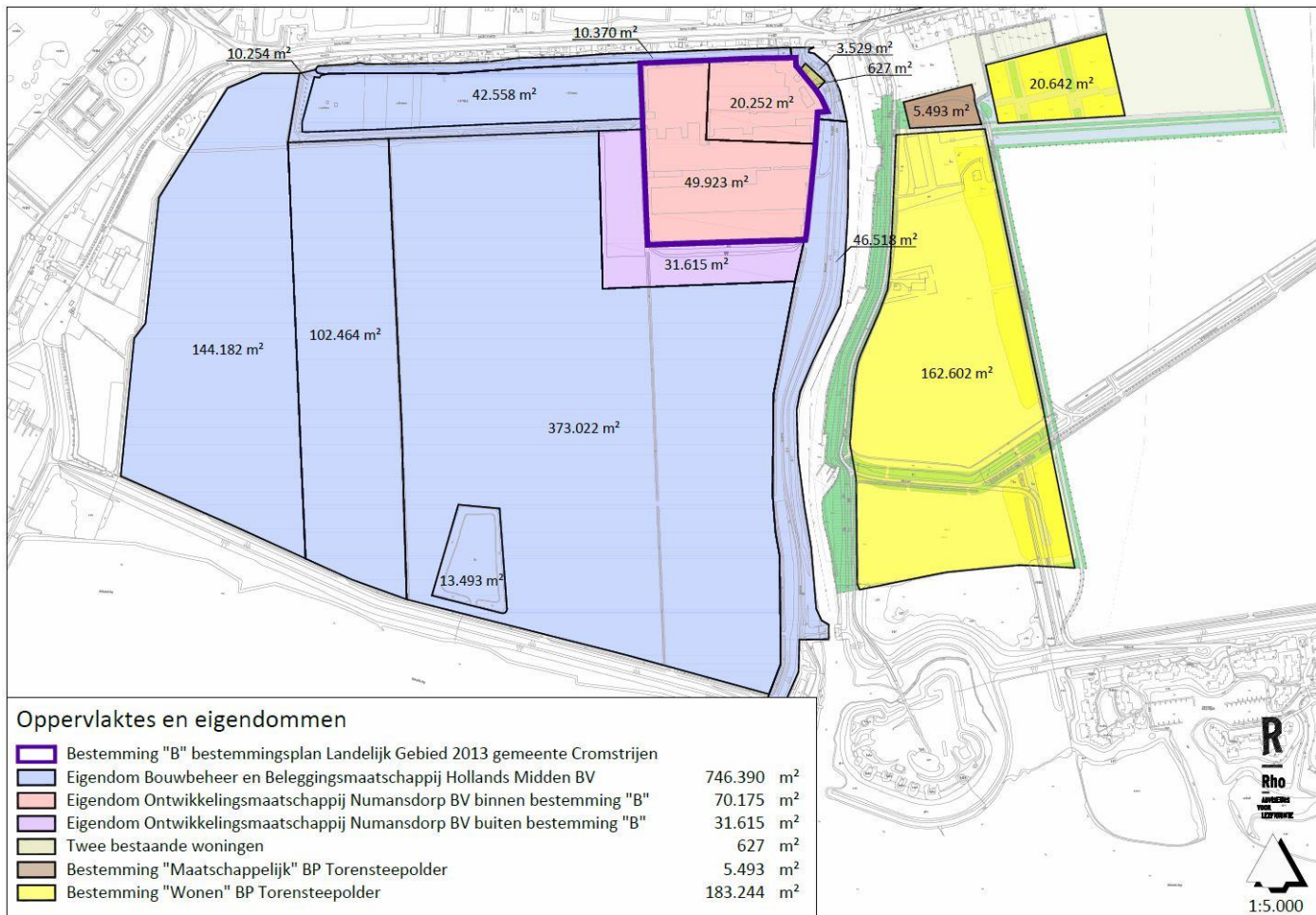
Sinds het opstellen van de visie is eind 2010 een belangrijke wijziging in het op afzienbare termijn te bouwen aantal woningen opgetreden. Door het wegblijven van TNO is het woningbouwprogramma dat beschikbaar is tot 2025 gedaald tot minder dan 200 woningen. Deze verandering heeft grote gevolgen voor de fasering van de plannen en is ook een belangrijke reden om voor de komende jaren een keuze te maken welke delen van de visie eerst ontwikkeld worden. De gemeente heeft gekozen (raadsbesluit juni 2011) voor het eerst ontwikkelen van de Torensteepolder. Die keuze heeft geleid tot het vaststellen van het (inmiddels vernietigde) bestemmingsplan Torensteepolder.

4. Stedenbouwkundige/ruimtelijke (on)mogelijkheden voormalig houthandelsterrein

Locatie

Het voormalig houthandelsterrein ligt in de Molenpolder. Het totale eigendom waarvan de voormalige houthandel onderdeel uitmaakt (op de overzichtskaart in figuur 2 eigendom Ontwikkelingsmaatschappij Numansdorp BV genoemd) heeft een oppervlak van ruim 10 hectare. Hiervan heeft 7 hectare de bestemming Bedrijf en is grotendeels bebouwd. Wij gaan er voorsnog vanuit dat dit het deel is dat wordt gerekend tot het bestaand stedelijk gebied'.

De resterende ruim 3 hectare eigendom is deels agrarisch in gebruik en bestemd en deels als recreatiestalling in de open lucht. Eventueel zou het deel daarvan dat niet meer agrarisch in gebruik is, maar als recreatiestalling, ook gezien kunnen worden als bestaand stedelijk gebied. Het geldende bestemmingplan geeft hieraan de bestemming "Verkeer". Dan zou totaal circa 8,5 hectare als bestaand stedelijk gebied moeten worden gerekend. De aan de zuid-/zuidwestzijde aan het houthandelsterrein grenzende poldergronden (blijkens figuur 2 in eigendom Bouwbeheer en beleggingsmaatschappij Hollands Midden bv) zijn gelegen buiten bestaand stedelijk gebied.



Figuur 2 Overzichtskartaal eigendommen

Programma en dichtheid

Om te kunnen beoordelen of de beoogde ontwikkeling stedenbouwkundig en/of ruimtelijk gerealiseerd kan worden op het voormalige houthandelterrein, is de beoogde ontwikkeling "vertaald" naar het houthandelterrein. Daarvoor is, rekening houdend met het beoogde kwaliteitsniveau en het bijbehorend ruimtegebruik, een rekenkundige exercitie uitgevoerd. Een concreet ontwerp is op dit moment niet aan de orde, eerst wordt gezien of de beschikbare ruimte afdoende is. Er ligt ook geen concreet ontwerpvoorstel van de ontwikkelaar dat aansluit op het beoogde programma.

Op basis van het Masterplan voor Numansdorp Zuid gelden voor de Molenpolder redelijk vergelijkbare randvoorwaarden en uitgangspunten voor de ruimtelijke structuur en voor de landschappelijke inpassing aan weerszijden van de Dorpshaven als voor de Torensteepolder. Voor beide locaties wordt in het Masterplan een woningbouwinvulling bedacht die zich uitstrekt van het bestaande dorp naar de rivier met een meer regulier woonmilieu met diverse woningtypen aan de noordzijde en een groen/blauw woonmilieu met zeer lage dichtheid als verbindende schakel naar de rivier ten zuiden daarvan.

De beoogde ontwikkeling in de Torensteepolder gaat uit van ruim 18 hectare voor de woningen en circa 0.6 hectare voor maatschappelijke voorzieningen (het zorgwonenproject). Het plan voor de Torensteepolder gaat derhalve uit van een gemiddelde dichtheid van minder dan 10 woningen per hectare. Rekentechnisch betekent dit dat op de 7 hectare van het voormalige houthandelterrein nog geen 40% van het geplande programma kan worden gerealiseerd. Ook als het overige, bijbehorende eigendom zou worden benut (hetgeen niet behoort tot het bestaand stedelijk gebied), zou slechts plaats zijn voor minder dan 60% van het programma, uitgaande van vergelijkbaar ruimtegebruik (dezelfde

ruimtelijke opzet en kwaliteit). Dit betekent dat de beoogde ontwikkeling niet kan worden gerealiseerd op het voormalige houthandelterrein.

Bij wijze van variant op de bovenstaande aanpak, is tevens gerekend met de gemiddelde dichtheid van woningen per hectare zoals deze te doen gebruikelijk is in de regio, namelijk 15 woningen per hectare. (Structuurvisie Hoeksche Waard). Deze variant gaat derhalve uit van een substantieel grotere gemiddelde dichtheid van woningen per hectare dan de beoogde ontwikkeling. Zelfs in dit scenario kan de beoogde ontwikkeling echter niet worden gerealiseerd op het voormalige houthandelterrein. Immers, deze benadering betekent dat op 7 hectare maximaal 105 en op 10 hectare maximaal 150 woningen kunnen worden gerealiseerd. Daarbij is dan nog geen rekening gehouden met de benodigde ruimte (circa 0,6 hectare) voor het zorgwonenproject.

Kortom: het plan voor de Torensteepolder gaat uit van een gemiddelde dichtheid van minder dan 10 woningen per hectare. Die lage dichtheid vormt de basis voor het bijzondere, onderscheidende woningbouwprogramma van de beoogde ontwikkeling. Uitgaande van deze dichtheid kan de beoogde ontwikkeling niet worden gerealiseerd op het voormalige houthandelterrein in de Molenpolder. Om dit woningbouwprogramma op vergelijkbare wijze in de Molenpolder te kunnen realiseren is buiten de eigendommen van het voormalige houthandelterrein nog circa 8 hectare nodig. De extra benodigde eigendommen zijn in ieder geval gelegen buiten het bestaand stedelijk gebied.

Verbinding dorp en Hollands Diep

Het maken van een verbinding tussen het dorp en het Hollands Diep en het realiseren van een nautisch belangrijk gebied door diep (vaar)water in de Molenpolder met een sluis te verbinden met de rivier, zijn eveneens twee belangrijke pijlers van de Visie.

Ruimtelijk gezien wordt de doelstelling om Numansdorp te verbinden met de rivier niet gehaald als alleen het bestaand stedelijk gebied in de Molenpolder wordt herontwikkeld. Immers, om de aansluiting te kunnen maken dient ook het gebied ten zuiden daarvan te worden ingevuld. Deze gronden behoren echter niet tot bestaand stedelijk gebied. Om de Visie te kunnen realiseren in de Molenpolder moeten dus altijd gronden buiten het bestaand stedelijk gebied worden benut.

Belangrijk daarbij is dat juist in de Molenpolder diep (vaar)water verbonden met het Hollands Diep, een leidende ambitie/pijler is. Om dat te realiseren is niet alleen een verbinding (sluis) nodig, maar moet ook de hele bodemsituatie, aanleghoogte (en diepte) en de stabiliteit van omliggende dijken worden gezien. Een dergelijk complexe en kostbare ontwikkeling vraagt om zekerheid over de invulling van de gehele Molenpolder; een zekerheid die met alleen de invulling van het voormalige houthandelterrein niet is te geven.

Geconcludeerd moet dan ook worden dat in het geval dat de beoogde ontwikkeling op het voormalig houthandelterrein wordt gerealiseerd, niet binnen de planperiode van 10 jaar kan worden voldaan aan de Visie van de raad voor Numansdorp Zuid in het algemeen en voor de Molenpolder in het bijzonder.

Ontsluiting

Naast programma en ruimtegebruik is een goede ontsluiting van de beoogde ontwikkeling essentieel. Uit verschillende onderzoeken (Goudappel Coffeng oktober 2011, Megaborn mei 2011, Gemeentelijk Verkeers- en Vervoersplan (Breijn 2008) en diverse eerdere studies die in die rapporten worden aangehaald) is gebleken dat hiervoor buiten de locatie nieuwe wegen moeten worden gerealiseerd. Dit geldt voor de totale ontwikkeling, of deze nu in de Molenpolder of in de Torensteepolder wordt gerealiseerd.

Uitgangspunt is dat het verkeer naar de polders zo min mogelijk gebruik zou moeten maken van de centrale ontsluiting door Numansdorp, maar via een oostelijke of westelijke randweg naar de A29 (en de

A16) zou moeten worden geleid. Circa 80% van de autobewegingen is volgens die rapporten direct op deze wegen gericht.

De ontsluiting van de Torensteepolder (oostelijk) lijkt eenvoudiger te realiseren dan de ontsluiting van de Molenpolder (westelijk). Onder meer omdat de route aan de westzijde langer is, de ingreep aan de westzijde een grotere impact heeft op het landschap/de dorpsrand en omdat de oostelijke ontsluiting aansluit op de bestaande voor het grootste deel al aanwezige oostelijke randweg. De oostelijke ontsluiting heeft daarnaast als bijeffect dat bewoners van het Numansgors dan verleid worden om niet meer door de kern van Numansdorp te rijden. Dat is een bijna vergelijkbare autostroom met die van de nieuwbouw voor de komende 10 jaar.

Met betrekking tot de ontsluiting van het terrein zelf op de omliggende wegen, wordt daarnaast opgemerkt dat het voormalige houthandelterrein ontsloten wordt via eigendommen van anderen (zie ook figuur 2). Dat geldt voor zowel de ontsluiting in de noordoosthoek als voor de aanwezige ontsluiting in westelijke richting. Beide ontsluitingen moeten naar alle waarschijnlijkheid worden aangepast om het nieuwe verkeer op adequate wijze te kunnen leiden naar de omliggende wegen. Opgemerkt wordt dat de ontsluiting van het terrein in westelijke richting (welke de bestemming Verkeer heeft in het bestemmingsplan landelijk Gebied 2013) met enige aanpassing een snelle route naar de A29 zou kunnen opleveren.



Figuur 3 uitsnede bestemmingsplan landelijk gebied 2013 (ruimtelijkeplannen.nl)

Kosten

Om de beoogde ontwikkeling te kunnen realiseren op het voormalige houthandelterrein, zal de bestaande bebouwing moeten worden gesloopt. Het is algemeen bekend dat het slopen en herontwikkelen van bestaand stedelijk gebied/vastgoed meer kosten met zich meebrengt dan ontwikkeling van een grotendeels open polder, alleen al vanwege sloop en mogelijke saneringskosten. Dit zou anders kunnen zijn als er bij het bestaand stedelijk gebied al sprake is van een goede bruikbare infrastructuur (ontsluiting en technisch). Dit lijkt echter in de onderhavige situatie niet aan de orde. Wij hebben voorsnog onvoldoende inzicht in de exacte kosten, zodat is afgezien van een nadere beoordeling/onderbouwing van dit aspect.

Tussenconclusie

Het voormalige houthandelterrein in de Molenpolder biedt (fysiek) onvoldoende ruimte voor het realiseren van de beoogde ontwikkeling qua programma en woningdichtheid. Daarnaast kan de

doelstelling om Numansdorp te verbinden met de rivier niet worden gehaald als alleen het bestaand stedelijk gebied in de Molenpolder wordt herontwikkeld.

5. Torensteepolder

In de Torensteepolder kan met het beschikbare programma voor de komende 10 jaar een verbinding tussen dorp en rivier worden gemaakt zoals bedoeld in de Visie, de Verdieping en het Masterplan. Er is sprake van voldoende aaneensluitende ruimte (ook in eigendom) voor de beoogde woningen, met passend ruimtegebruik en voldoende openbaar groen. Ook wordt door de oostelijke ontsluitingsweg, in samenhang met de woningbouwontwikkeling, de ontsluiting van de Torensteepolder verbeterd, waardoor ook bestaande woningen (Numansgors) en voorzieningen niet meer uitsluitend door het dorp kunnen worden bereikt. Minstens zo belangrijk is dat aan deze zijde van de dorps haven met het fort "Buitensluis" en het Numansgors al sprake is van bebouwing aan het Hollands Diep die nu "gebouwd" verbonden wordt met het dorp. Ruimtelijk is dat het meest logische element in de keuze voor de Torensteepolder.

6. Conclusie

Op grond van het bovenstaande moet worden geconcludeerd dat het stedenbouwkundig en ruimtelijk niet mogelijk is om het beoogde programma met bijpassend ruimtegebruik op het voormalige houthandelterrein in de Molenpolder te verwezenlijken. Vanuit dat oogpunt is de keuze voor de Torensteepolder terecht. Dat geldt temeer nu er in de Torensteepolder meer dan in de Molenpolder ook vanuit de bestaande situatie al aanleidingen zijn om de verbinding tussen dorp en rivier te maken. Daarnaast is de Torensteepolder gelet op de eigendomssituatie en mogelijkheden voor ontsluiting een goede locatie.