

Registratiekenmerk: 1282561

Onderwerp: Vaststelling integraal Streefbeeld Nollebos-Westduinpark

conceptbesluit

De raad besluit;

Het integraal Streefbeeld Nollebos-Westduinpark vast te stellen.

Samenvatting

De afgelopen jaren is in opdracht van de gemeenteraad en op basis van een uitgebreid participatieproces gewerkt aan de oplevering van het integraal Streefbeeld Nollebos-Westduinpark. Het streefbeeld voorziet een integrale kwaliteitsslag voor het gebied. Het is het resultaat van een integrale afweging waarbij de belangen van een brede doelgroep en de kernkwaliteiten van het gebied in relatie tot elkaar zijn benaderd en afgewogen.

Zo wordt invulling gegeven aan de gewenste natuurontwikkeling in het gebied, maar dient tevens rekening gehouden te worden met de ontwikkelingsmogelijkheden van de in het gebied aanwezige ondernemers.

De totstandkoming van het streefbeeld is een complex proces gebleken. Dat zien we ook terug in de vele inspraakreacties. Niettemin is een streefbeeld opgeleverd dat past binnen de kaders van de opdracht die de gemeenteraad in 2017 heeft gegeven en voorziet in een integrale kwaliteitsslag voor het Nollebos-Westduinpark.

Inleiding

In 2017 heeft de gemeenteraad opdracht gegeven voor het opstellen van een integraal streefbeeld voor het Nollebos-Westduinpark. De opdracht is te komen tot een integrale kwaliteitsslag voor het hele gebied waarbij alle wensen en belangen in relatie tot elkaar worden afgewogen.

Hiervoor zijn door de gemeenteraad (voorlopig) vastgestelde kaders meegegeven (zie bijlage 5).

Daarnaast heeft de gemeenteraad aangegeven dat er nadrukkelijk rekening gehouden moet worden met:

- a) de kernkwaliteiten van het gebied, zoals de natuurwaarden en cultuurhistorie;
- b) een brede doelgroep (inwoners, toeristen en verschillende soorten gebruikers van het gebied);
- c) de ontwikkelingsmogelijkheden en rechten van de ondernemers in het gebied (de Sauna en de Kanovijver).

Tevens is besloten het streefbeeld op te stellen aan de hand van een uitgebreid participatieproces.

De totstandkoming van het streefbeeld is een complex proces gebleken. Dat zien we ook terug in de inspraakreacties: er zijn veel verschillende belangen (bebouwing en landschapsontwikkeling), ambitieniveaus (van behoud tot ontwikkelingsgericht), regels en kaders (de opdracht van de gemeenteraad, de Zeeuwse Kustvisie) die integraal op elkaar afgestemd dienen te worden.

Ook konden verschillende participanten zich niet vinden in de opdracht van de gemeenteraad voor de totstandkoming van het streefbeeld (vooral met betrekking tot bebouwing).

Niettemin is een streefbeeld opgeleverd dat past binnen de kaders van de raadsopdracht die in 2017 is gegeven. Centraal in deze opdracht staat het opstellen van een streefbeeld dat voorziet in een integrale kwaliteitsslag voor het Nollebos-Westduinpark. Het Streefbeeld Nollebos-Westduinpark start bij de groene kernkwaliteiten, maar geeft ook invulling, handvatten en toetsingskaders voor natuur, cultuurhistorie, waterhuishouding, programma en bebouwing. Al deze elementen zijn nadrukkelijk aan de orde en op elkaar afgestemd. Zo worden rode functies (bebouwing) zorgvuldig ingepast in de groene kernkwaliteiten van het gebied.

Auteur: M. de Vos	Registratienummer nota: 1282560
Telefoonnummer: 0118-487497	Beslissingsbevoegdheid: Gemeenteraad
Datum document:	

Door de integrale benadering komt de meerwaarde op het netvlies en is een goede balans gevonden tussen landschap, samenleving en recreatieve ontwikkeling.

Ook de doelgroep van het streefbeeld is breed: er is niet alleen rekening gehouden met de wensen van bewoners of ondernemers, maar ook met toeristen, natuurliefhebbers, ondernemers, rustzoekers, sporters, recreanten en mindervaliden.

Eindverslag inspraakprocedure

Het participatieproces is uitgevoerd conform de opdracht. Ook in tijden van corona is het proces op gepaste wijze uitgevoerd. Daarbij stond het uitgangspunt 'kwaliteit voor snelheid' altijd centraal. De laatste stap in het participatieproces betrof de formele inspraakprocedure.

In bijlage 2 is het eindverslag van de inspraakprocedure opgenomen (de in bijlage 6 opgenomen presentatie hoort bij inspraakreactie nummer 548 uit het eindverslag).

Ook de inspraakreacties op de toeristische visie die verwezen naar het Nollebos-Westduinpark zijn conform de toezegging van het college hierin opgenomen. Naar aanleiding van de inspraakreacties is het streefbeeld op een aantal punten aangepast. Deze zijn te vinden op bladzijde 2 van het eindverslag. Het betreft hier vooral verduidelijkingen en geen inhoudelijke wijzigingen.

Voor de besluitvorming en een correct referentiebeeld is het van belang een aantal punten duidelijk voor ogen te houden. Deze punten worden hieronder toegelicht.

Geen ontwerp, maar een integraal streven

Uit de inspraakreacties (en het proces als geheel) blijkt dat veel deelnemers het streefbeeld interpreteren als een uitgewerkt ontwerp. Dit is nadrukkelijk niet het geval. Het streefbeeld is een integraal toekomstbeeld waarnaar we streven, waarvan de uitwerking (planning, financiering, ontwerp en realisatie) pas later aan de orde is. Het streefbeeld schetst wel duidelijke kaders waarbinnen ontwikkelingen uitgewerkt kunnen worden. Dat geldt met name voor de ruimtelijke kaders voor bebouwing.

Geen complete 'reset' van het park

Veel inspraakreacties zijn niet in overeenstemming met/ reageren niet op wat in het streefbeeld wordt voorgesteld. Bijvoorbeeld ten aanzien van de veronderstelde breedte en lengte van de hoofdroute door het gebied. In antwoord 1 van het eindverslag van de inspraakprocedure (onderaan de tabel) wordt hier nadrukkelijk op ingegaan.

Andere inspraakreacties blijven de suggestie wekken dat het park alsnog wordt volgebouwd of voorzien wordt van ingrijpende maatregelen die grote gevolgen hebben voor de natuurwaarden of mogelijkheden voor inwoners. Dit past niet in het streefbeeld. Het streefbeeld voorziet geen complete herinrichting van het gebied en de bestaande functies. Bestaande kernkwaliteiten als natuur en cultuurhistorie krijgen juist een kwaliteitsimpuls. Bestaande functies als wandelen, fietsen, sporten, vissen, spelen blijven bestaan en worden waar mogelijk verbeterd.

Zo is in het streefbeeld duidelijk weergegeven dat er geïnvesteerd moet worden in de waterkwaliteit, natuurlijke oevers, behoud en beleving van de zilte natuurwaarden, verschillende boskarakters, biodiversiteit en een goed beheer van deze onderdelen.

Raadsopdracht 2017 als basis

Ook valt op dat veel inspraakreacties feitelijk een reactie zijn op het raadsbesluit van december 2017. Hierin zijn de (voorlopige) kaders gesteld ten aanzien van de ontwikkeling van de in het gebied aanwezige bedrijven (de Sauna en de Kanovijver). Veel insprekers zijn het hier duidelijk niet mee eens en wensen dat de bebouwingsmogelijkheden beperkt blijven tot de mogelijkheden uit het geldende bestemmingsplan (2011). Dit heeft ook invloed gehad op het verloop van het participatieproces: veel deelnemers konden zich met name op dit punt niet conformeren aan de opdracht van de gemeenteraad.

Het niet opnemen van ontwikkelingskaders voor de ondernemers past echter niet in de opdracht. De in het streefbeeld opgenomen ruimtelijke kaders voor bebouwing zijn ook passend voor het gebied.

Het is dan vooral een politieke keuze of de gemeenteraad de ontwikkelingsmogelijkheden voor de ondernemers naar een volgende fase wil brengen door het vaststellen van het streefbeeld.

Bestemmingsplan 2011

De ruimtelijke kaders in het streefbeeld geven de maximale bouwmogelijkheden weer. Daarmee is de mogelijke grootte van een nieuwe sauna niet gering, maar kan de bebouwing met de voorgeschreven materialisatie en een architectonisch zorgvuldig en hoogwaardig plan vanuit ruimtelijk oogpunt ingepast worden in het gebied. Dat neemt niet weg dat bij een maximaal gebruik van deze mogelijkheden de bezoekersdruk op het gebied zal toenemen. Het gebied is echter groot genoeg om deze bezoekersdruk te kunnen dragen.

Indien maximaal gebruik wordt gemaakt van de mogelijkheden uit het geldende bestemmingsplan zal dit effect naar onze mening ook merkbaar zijn. Het huidige bestemmingsplan biedt al veel mogelijkheden voor uitbreiding. Dit beseft niet iedereen. Voor een nadere toelichten verwijzen wij naar bijlage 7.

Complexiteit van het vraagstuk bebouwing

Tijdens het participatieproces is de complexiteit van het vraagstuk bebouwing verder aan het licht gekomen door de volgende inzichten en ontwikkelingen.

- Er zijn veel verschillende wensen, belangen en regels (zoals de kaders van de gemeenteraad en de Zeeuwse Kustvisie) die elkaar op verschillende punten tegenspreken of verschillend geïnterpreteerd worden. Denk daarbij bijvoorbeeld aan de verschillen in het gewenste ambitieniveau tussen de participanten: van het behouden van de huidige situatie voor bewoners tot een ontwikkelingsgerichte ambitie voor toeristen. Ook zijn er meningsverschillen over de vertaling van de uitgangspunten van de landschappelijke inpassing van de gebouwen: hoe groot mag een gebouw dan zijn en wat zijn de ontwerpeisen die zorgen voor een goede inpassing? Hoe zorgen we tegelijkertijd voor financieel en functioneel haalbare kaders?
- Ook de in 2017 (voorlopig) vastgestelde ruimtelijke kaders van de gemeenteraad blijken in de praktijk moeilijk in balans te brengen met de wensen en verwachtingen van ondernemers, de uitgangspunten van de Zeeuwse Kustvisie, de beschikbare ruimte en de ruimtelijke grenzen van een goede landschappelijke inpassing. Het in het streefbeeld weergegeven resultaat is een integrale afweging. Het resultaat is geen vertaling van de nadrukkelijke wensen van de ondernemers.

In bijlage 5 is een overzicht opgenomen van de kaders van de gemeenteraad en wordt onderbouwd aangegeven op welke wijze hier invulling aan is gegeven in het streefbeeld. Een belangrijk voorstel betreft de alternatieve locatie voor de kanovijver die uit het participatieproces naar voren is gekomen.

- Veel participanten vragen zich af voor wie de ruimtelijke bebouwingskaders gelden en waarom deze nodig zijn: alleen voor de zittende ondernemers of ook voor eventuele rechtsopvolgers van de zittende ondernemers?

Uit de historie van de besluitvorming blijkt dat de gemeenteraad de bouwmogelijkheden uit een toekomstig streefbeeld altijd voor de zittende ondernemers heeft voorzien. Voor een visie/ streefbeeld is dit ook mogelijk. Daarom zijn de eigenaren van de kanovijver en de sauna steeds het eerste aanspreekpunt voor de gemeente geweest. Dat de eigenaren ontwikkelaars en adviseurs betrekken is aan hen en speelt geen rol in het streefbeeld.

De uiteindelijke bouwplannen van de ondernemers moeten op een later moment echter wel vertaald worden in een nieuw bestemmingsplan. Een nieuw bestemmingsplan is een algemeen verbindend voorschrift, dus geldend voor iedereen. Op dat moment kunnen dus ook andere partijen gebruik maken van de bouwmogelijkheden. Aangezien het niet te voorkomen is dat één van de huidige bedrijven wordt verkocht, is de kans dus aanwezig dat eventuele rechtsopvolgers uiteindelijk gebruik maken van de ontwikkelingsmogelijkheden die zijn opgenomen in het streefbeeld. Dat is naar onze mening ook geen probleem: de voorziene functies op het gebied van recreatie en verblijf en een upgrade van de bedrijven dragen bij aan de integrale kwaliteitsontwikkeling van het gebied. Welke partij dat uitvoert is minder van belang.

Overigens kunnen aan een streefbeeld geen rechten worden ontleend, maar het scheidt wel verwachtingen over wat er in de toekomst mogelijk is.

- Voor verschillende deelnemers aan het proces is het onduidelijk wat de invloed van de ondernemers op de ruimtelijke kaders voor bebouwing is. De ruimtelijke kaders voor bebouwing zijn vooral op basis van ambtelijk en ruimtelijk advies (BoschSlabbers) uitgewerkt, op basis van de bestaande wet- en regelgeving, de input uit het participatieproces en de opdracht van de gemeenteraad. De ruimtelijke kaders zijn ook getoetst op financiële haalbaarheid (het rapport van Bureau BUITEN). De kaders zijn op verschillende momenten met de ondernemers besproken. De vertaling naar een concreet uitgewerkt concept speelt daarbij slechts een beperkte rol: een uitwerking van de plannen door de ondernemers is pas later aan de orde, na de vaststelling van het streefbeeld door de gemeenteraad.
- In lijn met voorgaande interpretaties sommige deelnemers het rapport van Bureau BUITEN als een uitwerking van de plannen van de ondernemers. Dit is nadrukkelijk niet aan de orde: het rapport is enkel opgesteld om te beoordelen of er binnen de ruimtelijke kaders een financieel haalbaar concept te realiseren is. Er zijn uiteindelijk meerdere planinvullingen mogelijk binnen deze kaders. Dit is aan de ondernemer om in een latere fase verder in te vullen.

De uitgangspunten van de Zeeuwse Kustvisie

De uitgangspunten van de Zeeuwse Kustvisie en de daarbij behorende teksten uit de omgevingsverordening vormen een belangrijke basis voor het Streefbeeld Nollebos-Westduinpark. Het Nollebos-Westduinpark is tevens het enige gebied in de Kustvisie dat een gecombineerde status heeft (badplaats en aandachtsgebied).

De Kustvisie schrijft niet exact voor hoe (bijvoorbeeld) de compenserende maatregelen voor de toevoeging van verblijfsmogelijkheden of de inpassing van de gebouwen in het landschap vertaald moet worden naar een specifiek gebied als het Nollebos-Westduinpark. De toetsing hierop is ook pas aan de orde zodra de ondernemers (binnen de kaders van het streefbeeld) een gewenst plan voor de ontwikkeling van hun onderneming indienen.

De compenserende maatregelen zoals die nu zijn opgenomen in het streefbeeld zijn: dubbel groen voor rood, de sloop van verblijfseenheden bij de sauna en het vrijmaken van de zichtlijn over de inundatiekreek.

Het uitgangspunt is dat de bestaande bebouwing als geheel wordt gesloopt. In het Streefbeeld Nollebos-Westduinpark is verder aangegeven dat de toekomstplannen van de ondernemers in het gebied moeten voldoen aan de uitgangspunten van de Zeeuwse Kustvisie en dat de ondernemers direct of indirect een bijdrage moeten leveren aan de realisatie van het streefbeeld.

Het streefbeeld als geheel draagt ook bij aan de landschapsontwikkeling in het gebied, onder meer door natuurontwikkeling, vergroening van parkeerplaatsen, het zichtbaar maken cultuurhistorische elementen en de inpassing van de gebouwen in het landschap.

De compenserende maatregelen zijn echter ook van invloed op de haalbaarheid van de plannen van de ondernemers: ze kosten immers geld. Daar moet ook bij de verdere uitwerking van de plannen rekening mee gehouden worden. Als de plannen van de ondernemers niet haalbaar zijn ontstaat de kans dat de bestaande situatie blijft bestaan of een goede landschappelijke inpassing van de gebouwen onder druk komt te staan. Dat is niet wenselijk vanuit de gedachte van een integrale kwaliteitsslag.

Artikel 34 vragen POV ten aanzien van rapport Bureau BUITEN

Ter aanvulling op onze antwoorden op de artikel 34 vragen van POV over het rapport van Bureau BUITEN (Verseonnummer: 1271355/ 1271562) verwijzen wij naar het antwoord op inspraakreactie 557 uit het Eindverslag van de inspraakprocedure.

Wat willen we bereiken?

Het vaststellen van het integrale Streefbeeld Nollebos-Westduinpark als kader voor een integrale kwaliteitsslag en toekomstige ontwikkelingen in het gebied.

Wat gaan we ervoor doen?

Na de vaststelling van het streefbeeld door de gemeenteraad kan het college een stapsgewijze uitvoerings- en financieringsplanning opstellen voor de realisatie van de gebiedsontwikkeling.

Wat zijn de kanttekeningen en risico's?

In het verleden zijn meerdere brieven door de advocaat van Ecoparks aan de gemeente gericht. Hierin is opgenomen dat de gemeente aansprakelijk wordt gesteld voor de schade indien er geen adequate alternatieve ontwikkelingsmogelijkheid wordt aangenomen ten opzichte van het amendement uit 2006 over grootschalige bebouwing.

De door de gemeenteraad voorlopig vastgestelde kaders voor de totstandkoming van het streefbeeld zijn echter in plaats gekomen van de kaders van het bij de Visie Zwanenburgpark (2006) aangenomen amendement. De uitwerking van deze voorlopige kaders is vervolgens afhankelijk gesteld van de uitkomst van het participatieproces. De eigenaren van de Sauna en de Kanovijver hebben deelgenomen aan dit participatieproces.

De uitkomst is zoals die nu ter besluitvorming in het streefbeeld voorligt.

Natuurlijk mag de raad afwijken van de uitkomst van het participatieproces (de raad heeft een zekere mate van beleidsvrijheid, ook na participatie). Indien dit besluit echter inhoudt dat er helemaal geen ontwikkelingsmogelijkheden worden vastgesteld, of minder ontwikkelingsmogelijkheden ten opzichte van wat in het streefbeeld wordt voorgesteld, lijden de eigenaren van de Kanovijver en de Sauna nadeel. Het onderwerp nadeelcompensatie voor de zittende ondernemers komt dan wel op tafel te liggen. Afwijking van het streefbeeld kan dus een financieel nadeel voor de gemeente inhouden. Ecoparks is formeel geen partij in het proces en de eigenaren van de sauna zijn het eerste aanspreekpunt. Daarmee kan Ecoparks niet in aanmerking komen voor compensatie.

Wat mag het kosten?

Na de vaststelling door de gemeenteraad is de opdracht voor de oplevering van het streefbeeld afgerond.

Vervolgens kan het college een stapsgewijze uitvoerings- en financieringsplanning opstellen. Daarbij wordt gezocht naar externe financieringsbronnen (subsidies en fondsen) en de inzet van burgerparticipatie. Vanzelfsprekend zijn de ondernemers in het gebied zelf verantwoordelijk voor de financiering van hun plannen. De planvorming voor bebouwing zal wel in overeenstemming en afstemming met de andere ontwikkelingen in het gebied plaats moeten vinden: er is immers sprake van een integraal streefbeeld. Dat zal ook in de uitvoeringsfase door de participanten en de betrokken overheden (gemeente, provincie en waterschap) in het oog gehouden moeten worden.

Wat en hoe gaan we communiceren?

De vaststelling van het Streefbeeld Nollebos-Westduinpark wordt op de gebruikelijke wijze gepubliceerd.

De deelnemers aan het participatieproces worden tevens door middel van een mailing uit de centrale mailbox nollebos@vlissingen.nl op de hoogte gebracht van het besluit.