Kaderstellende startnotitie inzake wijziging van de bestemming van zorgboerderij de Tulp, Kleingouw 153 Andijk van "Agrarisch" naar "Maatschappelijk – Zorgboerderij".

Aanleiding
In de raadsvergadering van 14 december 2017 is het amendement aangaande de Tulp, na wijziging, unaniem aangenomen.

Bij het bestemmen naar "Maatschappelijk – Zorgboerderij", exclusief woning en uitbreiding (punt 1 van het amendement) moet op grond van het tweede punt van het amendement rekening worden gehouden met de tekening in de bijlage (die uitgaat van uitbreiding en een inpandige beheerderswoning). Dit vraagt om een nadere afweging en standpunt-bepaling van de raad, omdat de punten 1 en 2 van het amendement niet met elkaar verenigbaar zijn en het plan daarnaast moet passen binnen de Provinciale Ruimtelijke Verordening.

Hieronder geven we allereerst de gewijzigde opvatting van de provincie en het juridisch kader weer en toetsen we het plan hieraan. Daarna doen we aan uw raad een voorstel voor kaderstelling. Voor een actueel beeld treft u bijgaand een luchtfoto aan van het betreffende perceel (bijlage 1).

Het Provinciale beleid
Voor de kaderstelling is het van belang dat de kaders blijven binnen de provinciale regelgeving. De provincie heeft in een eerder stadium aangegeven dat voor de gevraagde ontwikkeling de artikelen 5c en 17 van de PRV (Provinciale Ruimtelijke Verordening) van toepassing zijn en dat de ontwikkeling hiermee in strijd is.
Art. 5c bepaalt dat een kleinschalige ontwikkeling buiten bestaand stedelijk gebied uitsluitend mogelijk is binnen een bestaand bouwblok dat al voorziet in een stedelijke functie.
Nu in de huidige situatie de bestemming van het bouwvlak voorziet in een agrarische, niet-stedelijke functie ontstaat er strijd met de PRV, aldus de opvatting van de provincie.
Artikel 17 PRV bepaalt dat bestaande bebouwing, uitgezonderd kassen, mag worden gebruikt voor kleinschalige vormen van huisvesting of zorgfuncties.
Aangezien hier sprake is van functiewijziging van een kas, kwam het verzoek ook met dit artikel van de PRV in strijd.

De provincie heeft laten weten dat aan de hand van de gevormde jurisprudentie rond stedelijke ontwikkelingen zij nu tot een andere benadering komt. Gelet op de omvang van de vraag voor de locatie Kleingouw 151 (meer dan 500 m²) is sprake van een stedelijke ontwikkeling. Een dergelijk verzoek wordt getoetst aan art. 3.1.6 lid 2 Besluit ruimtelijke ordening, ook wel bekend als toetsing aan de ladder van duurzame verstedelijking.
Artikel 3.1.6 lid 2 Bro luidt:

1.1.6.2 De toelichting bij een bestemmingsplan dat een nieuwe stedelijke ontwikkeling mogelijk maakt, bevat een beschrijving van de behoefte aan die ontwikkeling, en, indien het bestemmingsplan die ontwikkeling mogelijk maakt buiten het bestaand stedelijk gebied, een motivering waarom niet binnen het bestaand stedelijk gebied in die behoefte kan worden voorzien.

Daarnaast bepaalt de Provincie in het verlengde hiervan in art. 5a Provinciale Ruimtelijke Verordening:

1. *Een bestemmingsplan kan uitsluitend voorzien in een nieuwe stedelijke ontwikkeling als deze ontwikkeling is afgestemd met de regio en blijft binnen de regio gemaakte schriftelijke afspraken.*
2. *Gedeputeerde staten stellen nadere regels aan de afspraken bedoeld in het eerste lid. (hierbij gaat het om ruimtelijke kwaliteitseisen, art. 15 PRV).*

Samengevat dient het plan tot uitbreiding van de Tulp niet langer getoetst te worden aan art. 5c en 17 van de PRV, maar aan artikel 5a in combinatie met art. 15 PRV op de navolgende punten:

1. Voorziet het plan in een behoefte?
2. Kan die behoefte niet binnen bestaand stedelijk gebied worden opgevangen?
3. Is het plan afgestemd met de regio en wordt voldaan aan regionale afspraken?
4. Voldoen het plan aan ruimtelijke kwaliteitseisen?

Hieronder worden deze vier punten besproken.

Toetsing plan aanvrager aan art. 3.1.6.2 Bro (ladder duurzame verstedelijking)

1. Aantonen van de behoefte
   Op 25 april 2018 heeft aanvrager een onderbouwing van hun aanvraag gezonden (bijlage 2).
   De onderbouwing richt zich op de groei van dementie en het belang van zorgboerderijen als vervanging van de huidige stijl verzorgingshuizen. In totaal heeft de Tulp ongeveer 30 cliënten.
   Het aantonen van de behoefte en hoeveel keer een cliënt daarvan gebruik wil maken, is op voorhand lastig in te schatten en/of aan te tonen. Het verzoek voor vijf eenheden lijkt gelet op het huidige aantal cliënten ruim. Anderzijds dient rekening te worden gehouden met een groeiende vraag vanuit de markt.
   De provincie geeft aan dat de maatschappelijke functie in deze zwaar weegt.

2. Kan de behoefte binnenstedelijk worden opgevangen?
   Het plan ligt buiten stedelijk gebied, nu het te bebouwen perceel de bestemming "agrarisch (onbebouwd)" heeft en fysiek is gescheiden van de lintbebouwing door middel van een sloot. De lintbebouwing en de achterliggende bebouwing liggen ook in twee verschillende bestemmingsplannen (respectievelijk Dorpskernen en Buitengebied).

   De aanvraag richt zich primair op het huidige cliëntenbestand. In zoverre kan staande worden gehouden dat de nachtopvang niet binnenstedelijk kan worden opgevangen, nu er een directe relatie is tussen de dagopvang van cliënten en het voor deze groep voorzien in nachtopvang/een logeerplek op dezelfde locatie.

3. Afstemming met de regio.
   Op 6 november 2018 is het plan besproken in het Regionaal Omgevings Overleg en akkoord bevonden.

4. Ruimtelijke kwaliteitseis

   Aanvrager dient een beeldkwaliteitsplan/inrichtingsplan te overleggen waarin is aangegeven op welke wijze de bebouwing landschappelijk wordt ingepast in de omgeving en kan voldoen aan de milieuregelgeving. Daarvoor is uiteraard van belang welke ruimte de gemeente op deze locatie wil geven aan de ontwikkeling.

Kaderstelling voor een mogelijke uitbreiding van de zorgfunctie op Kleingouw 151 Andijk.

1. De inpandige woning

Uw raad wenst aansluiting te zoeken bij de bestemming "Maatschappelijk-Zorgboerderij". Deze is te vinden in het bestemmingsplan "Buitengebied" in artikel 25.1a:
De voor 'Maatschappelijk - Zorgboerderij' aangewezen gronden zijn bestemd voor: bedrijfsgebouwen en overkappingen ten behoeve van een zorgboerderij, al dan niet in combinatie met en in ondergeschikte mate ruimte voor een grondgebonden agrarische bedrijfsvoering.

In de bij deze bestemming behorende bouwregels wordt in artikel 25.2 bepaald dat:
het aantal bedrijfswoningen per bestemmingsvlak ten hoogste één zal bedragen, tenzij het gronden betreft ter plaatse van de aanduiding "bedrijfswoning uitgesloten", in welk geval geen bedrijfswoning is toegestaan;
Van dit laatste is sprake. Op de verbeelding van het bestemmingsplan "Buitengebied" ligt op dit perceel de aanduiding "-BW" (bedrijfswoning uitgesloten)". Het betreft hier namelijk een agrarisch bouwvlak met een daarbij behorende (voormalige) bedrijfswoning aan de Kleingouw 151 te Andijk. Bij het omzetten van de agrarische bedrijfswoning naar een burgerwoning is destijds gelijktijdig de aanduiding "-BW" aangebracht. Dit is de zogenaamde antidubbeltelbepaling in een bestemmingsplan. Het voorkomt dat door losse verkoop van de woning er weer een nieuwe bedrijfswoning noodzakelijk is, waardoor het landschap verder wordt verdicht. Daarnaast is het gemeentelijk beleid gericht op het voorkomen van het bouwen van woningen in de tweede rooilijn.

In dit geval gaat het niet om een afzonderlijke woning, maar een beheerderswoning die wordt geïntegreerd in dezelfde ruimte waar zorg wordt verleend. In zoverre zorgt de beheerderswoning niet voor extra verdichting van het landschap. In technische zin blijft wel sprake van een woning in de tweede rooilijn.
De vraag is of in dit geval sprake is van een uitzonderlijke situatie, nu het gaat om een beheerderswoning die opgaat in de ruimte voor zorg en waarvan de aanvrager stelt dat deze noodzakelijk is voor een goede en efficiënte bedrijfsvoering en exploitatie.

De provincie acht desgevraagd bij monde van haar ambtelijke vertegenwoordigers dat in dit specifieke geval aan de maatschappelijke functie een groot gewicht moet worden toegekend en dat een beheerderswoning nodig kan zijn voor de bedrijfsvoering.

Verzoeker heeft een doorsnede ingediend van de beoogde bebouwing (bijlage 5).
Wij constateren dat de beheerderswoning is geïntegreerd in de ruimte voor zorg en dat het gebouw in zijn vormgeving (lage goothoogte) aansluit bij de huidige bebouwing.
Nu de inpandige beheerderswoning bijdraagt aan een efficiënte(re) bedrijfsvoering en er sprake is van één zorgruimte die qua vormgeving als passend kan worden gezien in het landschap, komen wij – mede gelet op de gewijzigde opstelling van de provincie - tot het volgende kader:

Kader 1: **Binnen het "nieuwe" bouwvlak is één in de zorgruimte geïntegreerde beheerderswoning toegestaan.**

2.Wijziging situering en oppervlakte bouwvlak

Op de tekening van aanvrager is het bouwvlak verplaatst en wijzigt het van een min of meer vierkant blok naar een langwerpige rechthoek (bijlage 3). Het daarbij ingetekende bouwvlak staat los van het bouwvlak waarin de nu aanwezige bedrijfsbebouwing zich bevindt.

Vanuit het concentratiebeleid is een bouwvlak aaneengesloten en wordt deze niet opgesplitst in twee van elkaar gescheiden bouwvlakken. De huidige bebouwing, de tussenruimte en eventuele uitbreiding dienen binnen één en hetzelfde bouwvlak te blijven. Dit maakt dat er - bij het onverkort medewerken aan het verzoek - vanaf de voorgevel van de huidige bebouwing tot aan de ingetekende achtergrens een bouwvlak ontstaat van circa 4600 m². Dit is aanzienlijk meer dan de omvang van het huidige agrarische bouwvlak (oppervlakte circa 3600 m², blauwe markering op bijlage 4). Gelet op de locatie in het agrarische achterland is het ruimtelijk niet goed verdedigbaar als door deze ontwikkeling het bouwvlak in oppervlakte toeneemt.

De wens is er bij aanvrager om het huidige bouwvlak een kwartslag te draaien. Indien de oppervlakte van het huidige bouwvlak wordt aangehouden, komt het bouwvlak ten opzichte van de huidige begrenzing 49 meter dieper het land in te liggen.
De totale diepte van het bouwvlak wordt daarmee 104 meter en steekt 40 meter voorbij de bebouwing van het naastgelegen bedrijf aan de Kadijkweg 1. Hierdoor verdwijnt vanaf de Kadijkweg een stuk openheid in het landschap. Daarentegen heeft het bedrijf aan de Kadijkweg 1 in het bestemmingsplan een mogelijkheid om zuidwaarts uit te breiden, waardoor een eventuele uitbreiding van de Tulp weer uit het zicht wordt onttrokken.

Wij stellen voor bij het draaien van het bouwvlak de bestaande oppervlakte van het bouwvlak als maximale oppervlakte aan te houden (gele markering bijlage 4).

Kader 2: **Het huidige bouwvlak mag een kwartslag worden gedraaid met instandhouding van de huidige oppervlakte van het bouwvlak en gelijktijdige sanering van de kas aan de westzijde, zoals is weergegeven op bijlage 4.**

3. Bebouwingspercentage bouwvlak

Voor de bestemming “Maatschappelijk – Zorgboerderij” wordt binnen een bouwvlak een bebouwingspercentage van 60 % aangehouden. Het bestaande en “nieuwe” bouwvlak heeft, uitgaande van kader 2 een oppervlakte van 3600 m², zodat op basis van kader 2 dan maximaal 60% mag worden bebouwd, is 2160 m².

De bestaande oppervlakte die momenteel als “zorgboerderij” in gebruik is, bedraagt circa 1240 m² (waarvan 350 m² als zodanig bestemd). Dit betekent dat uitgaande van een nieuw bouwvlak en sloop van de westelijk gelegen kas - bovenop de regulering van de nu in gebruik zijnde 1240 m² - conform kader 2 nog een uitbreiding mogelijk zou zijn van 920 m2.

Hoe verhoudt deze oppervlakte zich met de wensen van aanvrager?
Het verzoek varieert op de ingediende tekeningen tussen 891 m² en 950 m². Op de laatst ingediende tekening, waarbij ook de goot- en nokhoogte van het gewenste gebouw staan, is 891 m² aangegeven. Dit blijft dan binnen de hierboven genoemde uitbreidings-mogelijkheid van 920 m².
Indien een grotere maatvoering wordt aangehouden door verzoeker, dan zou het overkapte terras van 4 meter aan weerszijden iets kunnen worden teruggebracht.

Kader 3: Het bebouwingspercentage is maximaal 60% van het “nieuwe” bouwvlak, conform de regels behorende bij de bestemming: “Maatschappelijk - Zorgboerderij”.

4. Te hanteren goot- en nokhoogte

Op de tekening van verzoeker zijn hoogtematen opgegeven van de diverse beoogde gebouwen. Voor cliënten is een goot- en nokhoogte aangegeven van respectievelijk 5 en 10 meter. Dit sluit aan bij de regels die van toepassing zijn op de bestemming “Maatschappelijk – Zorgboerderij”.
Aanvrager heeft aanvullend een eerste schets (bijlage 5) met doorsnedes aangeleverd, waarbij de maatvoering van de huidige schuren wordt doorgetrokken. Men heeft voldoende aan een goothoogte van 3 meter en een nokhoogte van 8,5 meter, dat qua vormgeving overeenkomt met een veldschuur.
Gelet op de beoogde niet-agrarische functie en de ligging in het agrarische achterland is het goed hierbij aan te sluiten en deze hoogten als maximum op te nemen op de verbeelding.

Kader 4: Een maximale goot- en nokhoogte aan te houden van respectievelijk 3 en 8,5 meter (conform het huidige verzoek).

5. Afbeelding 2, gebied E op de tekening, behorende bij de aanvraag/het amendement.

De raad heeft in het aangenomen amendement aangegeven dat gebied E op de tekening buiten beschouwing wordt gelaten.
Aanvrager heeft bij brief van 21 december 2017 (zie bijlage 3) aangegeven dat voor zover het afbeelding 2 betreft, het gebied E als bouwvlak buiten beschouwing mag worden gelaten, overeenkomstig het amendement van de raad. Op de tweede afbeelding wordt echter aangegeven: *"het exploitatiegebied van circa 4.3 hectare, wordt in zijn geheel " Maatschappelijk-Zorgboerderij"*. Hier valt ook een groot deel van het gebied E onder.

Aanvrager houdt dus niet langer vast aan een bouwvlak op het gebied E, maar wil wel dat het totale gebied van 4,3 hectare wordt bestemd als "Maatschappelijk-Zorgboerderij".

Nu de locatie is gelegen in het agrarisch gebied zijn wij geen voorstander ruim 4 hectare te bestemmen als "Maatschappelijk-Zorgboerderij", temeer niet nu de grond vlak achter het dorpslint van Andijk is gelegen. Het verdraagt zich ook niet met het raadsbesluit deze grond buiten beschouwing te laten. De grond heeft de bestemming "Agrarisch" en is bestemd voor agrarisch grondgebruik. Dit blijft zo, ook in de beoogde nieuwe situatie.

Kader 5: De bestemming van de buiten het "nieuwe" bouwvlak gelegen gronden blijft "Agrarisch".

6. Ruimtelijke onderbouwing
Op grond van artikel 15 van de Provinciale Ruimtelijke Verordening dient een vraag om af te wijken van een bestemmingsplan ruimtelijk goed te worden onderbouwd. Aanvrager moet hiervoor nog een ruimtelijke onderbouwing (een inpassingsplan) overleggen.
Daarbij dienen ook de benodigde onderzoeken (geluid, bodem, flora en fauna en archeologie) te zijn uitgevoerd. De nieuwe zorgfunctie inclusief de ontsluiting van het terrein moet voldoen aan de van toepassing zijnde milieuregelgeving. Met name het aspect geluid op de aangrenzende woningen is een punt van aandacht. Tevens mag de nieuwe zorgfunctie aangrenzende agrarische bedrijven in hun reguliere werkzaamheden niet belemmeren.

Kader 6 Er dient een door de gemeente goedgekeurde ruimtelijke onderbouwing te zijn waarin aandacht is besteed aan de landschappelijke inpassing van het zorgcomplex en waarin wordt voldaan aan de milieuregelgeving.

7. Anterieure overeenkomst
Om te kunnen starten met een bestemmingsplanprocedure dient in lijn met het besluit van de raad overeenstemming te zijn over de uitgangspunten voor een verdere ontwikkeling en dient dit te worden vastgelegd in een overeenkomst. Daarbij komen alle te maken kosten en eventuele planschade voor rekening van aanvrager.

Kader 7: Voorafgaand aan eventuele start bestemmingsplanprocedure dient een anterieure overeenkomst te zijn aangegaan, waarin de kaders 1 t/m 6 en de kosten zijn gewaarborgd.

Bijlage 1: Doc-18-069145: Luchtfoto de Tulp;
Bijlage 2: Doc-18-103600: Onderbouwing aanvraag d.d. 25-04-2018;
Bijlage 3: Doc-17-042766: Aanvraag d.d. 21-12-2017
Bijlage 4: Doc-18-103596: Tekening bestaand en nieuw bouwblok (cf. kader 2);
Bijlage 5: Doc-18-103595: Schets en doorsnede uitbreidingsplan de Tulp;
Bijlage 6: IVR-17-05212: Amendement raad d.d. 14-12-27