

Ruimtelijke onderbouwing voor de bouw van een zorgcentrum aan de Dorhoutstraat (locatie Parkhove aan Achter de Hoven) in Leeuwarden

INLEIDING

Onlangs heeft Stichting Palet drie aanvragen omgevingsvergunning ingediend voor de herontwikkeling van het zorgcomplex aan Achter de Hoven in Leeuwarden.

Deze aanvragen hebben betrekking op:

- de bouw van twee appartementengebouw aan de zuidkant van terrein nabij de Potmarge;
- de bouw van het zorgcentrum (zeven woongroepen en een wijkhospitaal) op de noordzijde van het voormalige Parkhove-terrein;
- de bouw van één woongroep (deel uitmakend van het zorgcentrum).

Naast deze plannen zal te zijner tijd ook een aanvraag worden ingediend voor de bouw van patiowoningen, op het voormalige kassenterrein Smeding, westelijk van de voormalige Parkhove-locatie.

Met het oog op 'risicospreiding' is ervoor gekozen om de aanvragen te 'knippen'. Dit om te voorkomen dat de niet of minder omstreden plandelen vertraagd worden als gevolg van bezwaren uit de buurt tegen plandelen die wel gevoelig liggen. Iedere aanvraag kan op zichzelf functioneren en is dus niet afhankelijk van vergunningverlening van andere aanvragen.

Deze ruimtelijke onderbouwing heeft betrekking op de bouw van een zorgcentrum, bestaande uit zeven woongroepen en een wijkhospitaal. De aanvraag is in strijd met het ter plekke geldende bestemmingsplan Achter de Hoven vanwege de overschrijding van de toegestane bouwhoogte. De gemeente kan alleen door middel van een zgn. 'Buitenplanse grote afwijking' medewerking verlenen aan dit initiatief.

BESCHRIJVING VAN HET PROJECT

De aanvraag voorziet in de bouw van zeven woongroepen en een wijkhospitaal op het noordelijke deel van het 'Parkhoven-terrein'. De nieuwbouw bestaat uit meerdere losse eenheden die geschakeld zijn door transparante verbindingen. Het complex is deels een- en twee bouwlagen hoog. Er zijn diverse binnentuinen en rondom de bebouwing bevindt zich een semi-openbare groene ruimte. Op eigen terrein wordt in voldoende mate voorzien in het parkeren.

In deze ruimtelijke onderbouwing wordt aangetoond dat het project zoals hiervoor beschreven op deze locatie aanvaardbaar is.

BESCHRIJVING VAN DE GELDENDE PLANOLOGISCH-JURIDISCHE SITUATIE

Op grond van het geldende bestemmingsplan Achter de Hoven heeft het perceel de bestemming 'wonen-wooncentrum'. Binnen deze bestemming zijn woongebouwen toegestaan in combinatie met zorgvoorzieningen. Functioneel is de aanvraag in overeenstemming met het bestemmingsplan. De aanvraag is strijdig met het bestemmingsplan in verband met de bouwhoogte; het bestemmingsplan laat een maximale bouwhoogte toe van 6 meter, terwijl de tweelaagse bebouwing 6,80 meter hoog is. Incidentele verhogingen voor schoorstenen en dergelijke zijn op grond van het bestemmingsplan wel toegestaan.

Binnen het bestemmingsplan is het perceel voorzien van een 'wijzigingsbevoegdheid'. Mits passend binnen de in het bestemmingsplan opgenomen criteria, kan er door middel van een wijzigingsprocedure, nieuwbouw mogelijk worden gemaakt. De criteria in het bestemmingsplan zijn identiek aan de randvoorwaarden van de door de gemeenteraad vastgestelde Potmargevisie.

Echter de aanvraag past niet volledig past binnen deze criteria (de verkeersontsluiting), waardoor dus geen gebruik gemaakt kan worden van de wijzigingsbevoegdheid. Dit betekent dat er alleen medewerking kan worden verleend door middel van een 'buitenplanse grote afwijking'. In het kader van deze procedure wordt de aanvraag, het ontwerp-besluit en de ruimtelijke onderbouwing met bijlagen voor een periode van zes weken ter visie gelegd.

Voor dit plan is geen 'verklaring van geen bedenkingen' van de gemeenteraad vereist. Op 20 oktober 2010 heeft de raad een lijst van projecten vastgesteld, waarvoor geen verklaring van geen bedenkingen is vereist. Op grond van deze lijst, is er geen 'verklaring van geen bedenkingen' vereist, indien het project past binnen een door de gemeenteraad vastgesteld ontwikkelkader, stedenbouwkundig plan of realisatiebesluit. Aan deze bepaling wordt voldaan, aangezien de gemeenteraad op 22 september 2014 voor deze herontwikkeling stedenbouwkundige randvoorwaarden en bebouwingscriteria heeft vastgesteld.

TOETSING AAN DE RUIMTELIJKE EN FUNCTIONELE STRUCTUUR

Beleid

Provinciaal beleid / Verordening Romte 2014

Op 25 juni 2014 hebben Provinciale Staten de Verordening Romte Fryslân vastgesteld. De verordening stelt regels die ervoor moeten zorgen dat de provinciale ruimtelijke belangen doorwerken in de gemeentelijke ruimtelijke plannen. Het betreft de volgende thema's:

- Bundeling algemeen;
- Zorgvuldig ruimtegebruik;
- Ruimtelijke kwaliteit inclusief landschap, cultuurhistorie en archeologie;
- Wonen;
- Werken en mobiliteit;
- Recreatie en toerisme.

Het initiatief van Palet, de herontwikkeling van een zorgcomplex binnen bestaand stedelijk gebied, is in overeenstemming met het provinciale beleid.

Gemeentelijk beleid

Het gemeentelijke beleid voor de Potmargezone is vastgelegd in de door de gemeenteraad vastgestelde Ontwikkelvisie Potmarge. In deze visie wordt in dit gebied ruimte geboden voor functieverandering naar (zorg)wonen. De nieuwbouw is dan ook in overeenstemming met het gemeentelijke beleid.

Stedenbouw

Ontwikkelvisie Potmarge

De gemeente hecht aan een kwalitatief hoogwaardige invulling van de Potmargezone. De Ontwikkelingsvisie Potmarge is door de gemeenteraad vastgesteld om deze kwaliteit te borgen. In de visie zijn per 'rak' bebouwingmogelijkheden vastgelegd. Binnen deze bebouwingmogelijkheden zijn nog wel diverse invullingen mogelijk, maar een aantal belangrijke uitgangspunten, zoals maximale bouwhoogtes en de afstand van de bebouwing tot de Potmarge, zal te allen tijde gerespecteerd moeten worden.

Stedenbouwkundige randvoorwaarden

Rekening houdend met de Ontwikkelvisie Potmarge zijn voor de herontwikkeling van Parkhove door de gemeenteraad locatiespecifieke stedenbouwkundige randvoorwaarden en welstandsrichtlijnen vastgesteld. In deze randvoorwaarden/richtlijnen zijn de belangrijke uitgangspunten van de Potmargevisie gerespecteerd; alleen de ontsluiting voor het autoverkeer wijkt af van de ontwikkelvisie. In algemene zin wordt met de randvoorwaarden ingezet op minder bebouwing in een groene omgeving, met veel en goed toegankelijk (semi) openbaar gebied. Bij het formuleren van de randvoorwaarden is door middel van maximale bouwhoogtes en bouwgrenzen rekening gehouden met belangen van omwonenden.

Toets aan randvoorwaarden

Het zorgcomplex is in overeenstemming met de door de gemeenteraad vastgestelde randvoorwaarden. Deze randvoorwaarden hebben o.a. betrekking op bouwhoogte en afstanden tot belendingen. Het plan voldoet aan deze randvoorwaarden schrijven.

Gelet op de zeer beperkte afwijking (80 cm hoger dan toegestaan) van het bestemmingsplan en de situering ten opzichte van de bestaande woningen, worden belangen van aangrenzende bewoners niet onevenredig geschaad. Het leeuwendeel van de tweelaagse bebouwing bevindt zich aan de zuidzijde van het gebouw en bevat zorgfuncties. Meer noordelijk is een aantal opbouwtes in twee lagen voor opslag en technische installaties gedacht. Er is dus geen sprake van een verblijfsfunctie op de verdieping en er wordt geen doorzichtig glas aangebracht, zodat er vanuit deze opbouwen is geen zicht in de privetuinen.

Blijkens de bezonningsstudies is er ook geen sprake van beperking van bezonning.

Welstand

In de vastgestelde richtlijnen wordt tijdloze, maar niet modieuze vormgeving voorgeschreven. Binnen de rakken is er sprake van verwantschap in architectuur, terwijl er wel een duidelijk verschil bestaat tussen de architectuur van beide rakken. Dit is in overeenstemming met de Ontwikkelvisie Potmarge, waarin is vastgelegd, dat ieder rak zijn eigen karakter heeft.

De welstandscommissie Hûs en Hiem heeft het bouwplan beoordeeld op 23 december 2014. Het bouwplan voldoet volgens de commissie aan de redelijke eisen van welstand.

Parkeren

Uitgangspunt is dat binnen het plangebied, op eigen terrein, voldoende parkeerplaatsen worden aangelegd, overeenkomstig de gemeentelijke parkeernorm. Als gevolg van de nieuwbouw, mag de parkeerdruk in de bestaande woonomgeving niet toenemen.

Het aantal aan te leggen parkeerplaatsen is bepaald aan de hand van de gemeentelijke parkeernorm en de ervaringen bij Parkhove. De parkeerplaatsen zijn bedoeld voor het personeel en bezoek. De bewoners zijn niet in staat om auto te rijden. Er worden in totaal 49 parkeerplaatsen aangelegd. Dit aantal is toereikend. Indien op enig moment blijkt dat onverhoopt de parkeerdruk toch groter is dan verwacht, dan zijn er voldoende mogelijkheden om op het eigen terrein extra parkeerplaatsen aan te leggen.

Groen

Ten behoeve van de nieuwbouw zijn op het terrein bomen gekapt. Op het terrein bevonden zich geen waardevolle of monumentale bomen. De bomenkap zal overeenkomstig het gemeentelijk beleid worden gecompenseerd door nieuwe aanplant op het terrein. Daar waar mogelijk worden forse bomen behouden. Voorts kunnen de buurtbewoners in principe gebruik maken van een deel van de tuin van het terrein van Parkhoven in het kader van 'stadslandbouw'. Hiervoor zullen nog nadere afspraken worden gemaakt.

TOETSING AAN DE OMGEVINGSASPECTEN

Milieuzonering

Ten behoeve van de milieuzonering rond bedrijven, is door de VNG het systeem 'Bedrijven en milieuzonering' ontwikkeld, in de vorm van een bedrijvenlijst waarin de bedrijven zijn gecategoriseerd op hun milieueffecten. Naarmate de milieuhinder toeneemt, loopt de milieuideling op van 1 t/m 6.

In de nabijheid zijn ook geen bedrijven aanwezig die hinderen opleveren voor de functies in het project.

Geluid

Rail- en wegverkeerslawaai

In de Wet geluidhinder (Wgh) is vastgesteld dat, indien in het plangebied geluidgevoelige functies (zoals woningen) zijn voorzien binnen de invloedssfeer van (rail- en weg)verkeerslawaai, akoestisch onderzoek uitgevoerd dient te worden. Nagenoeg alle woningen bevinden zich achter de eerstelijnsbebouwing aan Achter de Hoven. De woningen worden derhalve afgeschermd en de voorkeurswaarde wordt hier niet overschreden. Alleen een klein aantal woningen ligt aan de J.H. Knoopstraat. Dit is echter een 30 km gebied en hiervoor hoeft geen Hogere waarde-procedure doorlopen te worden.

Industrielawaai

Op het bedrijventerrein Industrieterrein Leeuwarden-Oost zijn bedrijven gevestigd die veel geluid produceren. Rondom dit terrein is een zone vastgesteld waar de gezamenlijke bedrijven op het industrieterrein niet meer geluid mogen maken dan 50dB(A). Een deel van de nieuwbouw ligt binnen de zone rond Industrieterrein Leeuwarden-Oost. Op basis van de actuele geluidemissie vanwege het industrieterrein hebben de woningen een geluidsbelasting vanwege het industrieterrein van ongeveer 45 dB(A). Dit ligt lager dan de voorkeurswaarde van 50 dB(A). De werkelijke 50-dB(A)contour ligt ter hoogte van de Boeierstraat. In het kader van het Saneringsproject industrielawaai Leeuwarden-Oost zijn er MTG waarden vastgesteld voor woningen die zich op veel kortere afstand tot het industrieterrein bevinden.

Conclusie

In het kader van de nieuwbouw moet een Hogere Waarde-procedure doorlopen worden. Hierbij wordt een hogere waarde vastgesteld van 55 dB(A). Er hoeven geen maatregelen getroffen te worden. De Hogere Waarde-procedure wordt doorlopen, gelijktijdig met de planologische procedure.

Luchtkwaliteit

De Wet milieubeheer (Wm) voorziet onder meer in een gebiedsgerichte aanpak van de luchtkwaliteit via het Nationaal Samenwerkingsprogramma Luchtkwaliteit (NSL). Luchtkwaliteitseisen vormen onder de Wm geen belemmering voor ruimtelijke ontwikkelingen als een van onderstaande situaties van toepassing is:

- er is geen sprake van een feitelijke of dreigende overschrijding van een grenswaarde;
- een project (al dan niet per saldo) leidt niet tot een verslechtering van de luchtkwaliteit;
- een project is opgenomen in een regionaal programma van maatregelen of in het NSL;
- een project draagt 'niet in betekenende mate' bij aan de luchtverontreiniging. Projecten die 'niet in betekenende mate' (NIBM) bijdragen aan de luchtverontreiniging zijn onder andere:
 - woningbouwlocaties met niet meer dan 1.500 nieuwe woningen bij één ontsluitingsweg
 - en 3.000 nieuwe woningen bij twee ontsluitingswegen;
 - kantoorlocaties met een bruto vloeroppervlak van niet meer dan 100.000 m² bij één ontsluitingsweg en 200.000 m² bij twee ontsluitingswegen;
 - bepaalde landbouwinstallaties.

Het voorliggende plan blijft ruim onder de NIBM-grens van 1.500 woningen; er is dan ook geen sprake van een ontwikkeling die 'in betekenende mate' bijdraagt aan de verslechtering van de luchtkwaliteit. Hieruit volgt dat er geen onderzoek hoeft te worden uitgevoerd. Het plan voldoet aan het gestelde in het onderdeel luchtkwaliteit van de Wet milieubeheer.

Externe veiligheid

Externe veiligheid gaat om het beperken van de kans op en het effect van een ernstig ongeval voor de omgeving door:

- het gebruik, de opslag en productie van gevaarlijke stoffen (inrichtingen);
- het transport van gevaarlijke stoffen (buisleidingen, wegen, waterwegen en spoorwegen);
- het gebruik van luchthavens.

Het externe veiligheidsbeleid richt zich op het beperken van de risico's voor de burger door voornoemde activiteiten.

Het nieuw te bouwen zorggebouw ligt buiten de plaatsgebonden-contour van het LPG station aan de Drachtsterweg. Ook ligt het plan buiten de groepsrisico-contour van 150 m. De plaatsgebonden-contour en de groepsrisico-contour voor de ammoniakinstallatie van de FFD zijn dan ook niet van toepassing.

Dit betekent dat 'externe veiligheid' geen beperkende factor vormt voor dit bouwinitiatief.

Archeologie

Met het verdrag van Malta en als gevolg daarvan het nieuwe archeologische bestel, is het rijksbeleid erop gericht om het archeologisch erfgoed te behouden in de bodem. In de bestemmingsplannen en ruimtelijke onderbouwingen moet een archeologieparagraaf worden opgenomen. De archeologische verwachtingswaarde en vindplaatsen moeten in beeld worden gebracht. Voor gebieden met een archeologische verwachtingswaarde geldt een archeologische onderzoeksplicht.

Archeologische Waardekaart Leeuwarden

De gemeente heeft met de beleidsnota Archeologische Monumentenzorg Leeuwarden 2014 haar archeologische koers vastgesteld en uitgezet.

Het plangebied in Achter de Hoven heeft een lage archeologische verwachtingswaarde. In de gebieden met een archeologische verwachtingswaarde mogen diepere graafwerkzaamheden in principe pas worden uitgevoerd als hiervoor een "archeologievergunning" is verleend.

Echter in geval van een verwachte lage informatiewaarde geldt dit alleen voor bodemingrepen die MER-plichtig zijn.

Gelet op de lage archeologische verwachtingswaarde van het plangebied enerzijds en de bodemingreep die niet MER-plichtig is op basis van de beschikbare gegevens is geen inventariserend archeologisch veldonderzoek nodig.

Cultuurhistorie en karakteristieke panden

Met ingang van 1 januari 2012 is het gewijzigde Besluit ruimtelijke ordening (Bro) in werking getreden. Het voorstel tot wijziging is een uitvloeisel van de Beleidsbrief Modernisering Monumentenzorg (MoMo) uit 2009. Bij het opstellen van ruimtelijke plannen moet een beschrijving worden opgenomen van de wijze waarop met de in het gebied aanwezige cultuurhistorische waarden en in de grond aanwezige of te verwachten monumenten rekening is gehouden. In het plangebied zijn geen cultuurhistorische waarden aanwezig.

Bodem

Uitgangspunt ten aanzien van de bodemkwaliteit is dat deze bij nieuwe ruimtelijke ontwikkelingen zodanig goed moet zijn dat er geen risico's voor de volksgezondheid bestaan bij het gebruik van het plangebied voor wonen of een andere functie.

Ten behoeve van de nieuwbouw heeft Grontmij Nederland b.v. uit Assen het 'Verkennd bodemonderzoek conform de NEN5740, Achter de Hoven te Leeuwarden' d.d. 15 mei 2013 aangeleverd en heeft CSO-Milfac uit Leeuwarden het 'Nader bodemonderzoek Achter de Hoven 2000 te Leeuwarden', rapportnummer 13F215.R01 d.d. 2 september 2013 opgesteld.

Blijkens deze onderzoeken is de bodem geschikt voor de beoogde functies.

Waterparagraaf

In de toelichting op ruimtelijke plannen dient een waterparagraaf te worden opgenomen van de wijze waarop rekening is gehouden met de gevolgen van het plan voor de waterhuishoudkundige situatie. In de zogenaamde waterparagraaf dient uiteengezet te worden of en in welke mate het plan in kwestie gevolgen heeft voor de waterhuishouding, dat wil zeggen het grondwater en het oppervlaktewater. Het is de schriftelijke weerslag van de zogenaamde watertoets.

In het kader van de 'watertoets' hebben wij het plan voorgelegd aan het Wetterskip Fryslân. Het Wetterskip heeft op 14 januari 2015 een positief wateradvies gegeven. Het werk zal worden uitgevoerd overeenkomstig de in het wateradvies vermelde adviezen.

Ecologie

Met de afwijking dient rekening te worden gehouden met het beleid en de wetgeving ten aanzien van de natuurbescherming. Hierin wordt onderscheid gemaakt tussen gebiedsbescherming en soortenbescherming. Uitgangspunt is dat met beide geen strijdigheid ontstaat.

Grontmij Nederland b.v. uit Assen heeft het terrein ecologisch onderzocht. Blijkens de 'Quick-scan flora en fauna Smeding en Parkhove Leeuwarden' d.d. 16 april 2013 kan worden geconcludeerd dat het project niet strijdig is met de Flora- en faunawet. Wel wordt geadviseerd om een aanvullend vleermuizenonderzoek te doen, om te bepalen of er eventueel ontheffing van de Flora- en faunawet nodig is. Uit het 'nader onderzoek vleermuizen Parkhove Leeuwarden' van Buro Bakker, Adviesbureau voor Ecologie b.v. van oktober 2013 blijkt, dat er in het plangebied geen verblijfplaatsen en vliegroutes zijn aangetroffen. Ecologie is derhalve geen beletsel voor de nieuwbouw.

Ladder voor duurzame verstedelijking

In het besluit ruimtelijke ordening (Bro) is de verplichting opgenomen om in het geval van een nieuwe stedelijke ontwikkeling in de toelichting een onderbouwing op te nemen van nut en noodzaak van de nieuwe stedelijke ruimtevrage en de ruimtelijke inpassing. Hierbij wordt uitgegaan van de "ladder voor duurzame verstedelijking" (SER-ladder).

De "stappen van de ladder" worden in artikel 3.1.6 lid 2 Bro als volgt omschreven:

1. Voorziet de voorgenomen stedelijke ontwikkeling in een actuele regionale behoefte;
2. Kan binnen bestaand stedelijk gebied van de betreffende regio in de behoefte worden voorzien door benutting van beschikbare gronden door herstructurering, transformatie of anderszins;
3. Wanneer blijkt dat de stedelijke ontwikkeling niet binnen het bestaand stedelijk gebied kan plaatsvinden, wordt beschreven in hoeverre wordt voorzien in die behoefte op locaties die, gebruikmakend van verschillende middelen van vervoer, passend ontsloten zijn of als zodanig worden ontwikkeld (met andere woorden zorgen voor optimale inpassing en bereikbaarheid).

De ladder voor duurzame verstedelijking is ingericht voor een zorgvuldige afweging en transparantie besluitvorming bij alle ruimtelijke en infrastructurele besluiten waardoor de ruimte in stedelijke gebieden optimaal benut wordt. In algemene zijn sluit dit plan, een herontwikkeling binnen bestaand stedelijk gebied, naadloos aan bij de achtergronden van de SER-ladder. Ten behoeve van deze herontwikkeling is hier nog specifiek onderzoek naar gedaan. Blijkens de rapportage 'Ladder voor duurzame verstedelijking Parkhoven, bouwdeel C: zorg' d.d. 9 september 2015 wordt voldaan aan alle wettelijke vereisten.

UITVOERBAARHEID

Maatschappelijke uitvoerbaarheid

In het kader van de procedure voor stedenbouwkundige randvoorwaarden en welstandsrichtlijnen heeft uitgebreid overleg plaatsgevonden met het Bewonersplatform Achter de Hoven en andere buurtbewoners. Desondanks is tegen de randvoorwaarden een aantal inspraakreacties ingediend. De randvoorwaarden zijn aan de hand van deze reacties deels aangepast. Deze aangepaste randvoorwaarden zijn door de gemeenteraad vastgesteld. Het bouwplan past binnen de vastgestelde randvoorwaarden.

De aanvraag omgevingsvergunning doorloopt de in de Wabo voorgeschreven procedure. Dit betekent dat de aanvraag gedurende zes weken ter inzage ligt voor zienswijzen. Tijdens deze periode bestaat voor een ieder de mogelijkheid voor het indienen van zienswijzen. Aan de hand van de ingekomen zienswijzen kan het plan eventueel worden aangepast. De indieners van de zienswijzen worden hiervan op de hoogte gesteld. Tegen de omgevingsvergunning is beroep mogelijk bij de rechtbank en hoger beroep bij de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State.

Economische uitvoerbaarheid

Het kostenverhaal, voor de kostensoorten, genoemd in 6.2.4. Bro, vindt plaats door middel van een anterieure overeenkomst. Overige kosten worden gedekt uit de leges. De eventuele planschade wordt betaald door de initiatiefnemer. Voorts wordt het project gefinancierd door de initiatiefnemer en er bestaat geen twijfel dat deze over voldoende financiële middelen beschikt.

Zienswijzen

De aanvraag, de ruimtelijke onderbouwing, de onderzoeksrapporten en concept-besluit hebben zes weken ter inzage gelegen in het kader van de planologische procedure. Tijdens de tervisietermijn zijn geen zienswijzen ingediend.

Conclusie

Het te realiseren project past goed in de ruimtelijke structuur van de omgeving en past in het ruimtelijk beleid van de gemeente Leeuwarden. Nu er ook voor het overige geen redenen zijn waarom niet kan worden meegewerkt is de afwijking van het bestemmingsplan aanvaardbaar. Om deze redenen kan worden meegewerkt aan dit verzoek door af te wijken van het geldende bestemmingsplan.