



adviseurs in
ruimtelijke
ontwikkeling

Toets Ladder voor duurzame verstedelijking

St. Elisabeth Ziekenhuis e.o. 2009, 1^e herziening (Zorgcampus)

Gemeente Tilburg

Datum: 14-05-2021

Projectnummer: 190255

INHOUD

1	Inleiding	3
1.1	Aanleiding	3
1.2	Het plan	3
1.3	Leeswijzer	7
2	Toets Ladder voor duurzame verstedelijking	9
2.1	Stedelijke ontwikkeling	9
2.2	Verzorgingsgebied	10
2.3	Behoefte	11
2.4	Bestaand stedelijk gebied	15
3	Conclusie	17

1 Inleiding

1.1 Aanleiding

Op 1 oktober 2012 is de 'Ladder voor duurzame verstedelijking' toegevoegd aan het Besluit ruimtelijke ordening (Bro). Op 1 juli 2017 is een wijziging van het Bro in werking getreden, waarbij de Ladder voor duurzame verstedelijking is aangepast. De (gewijzigde) Ladder is in artikel 3.1.6 Bro lid 2 vastgelegd en luidt als volgt:

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.

Het doel dat hiermee wordt beoogd is het stimuleren van zuinig en zorgvuldig ruimtegebruik en het bewerkstelligen van een goede ruimtelijke ordening, onder meer door een optimale benutting van de ruimte in stedelijke gebieden, het bevorderen van vraaggerichte programmering en het voorkomen van overprogrammering. Met de ladder wordt een zorgvuldige afweging en transparante besluitvorming bij alle ruimtelijke besluiten nagestreefd. Een nieuwe stedelijke ontwikkeling moet daarom altijd worden afgewogen en gemotiveerd. Daarbij moet een beschrijving worden gegeven van de behoefte aan de betreffende ontwikkeling. Indien de ontwikkeling buiten bestaand stedelijk gebied mogelijk wordt gemaakt, dient te worden gemotiveerd waarom de ontwikkeling niet binnen bestaand stedelijk gebied wordt voorzien.

Wat onder 'stedelijke ontwikkeling' en 'bestaand stedelijk gebied' wordt verstaan is in het Bro opgenomen en is verder uitgekristalliseerd in jurisprudentie. Een stedelijke ontwikkeling is volgens het Bro 'een ruimtelijke ontwikkeling van een bedrijventerrein of zeehaventerrein, of van kantoren, detailhandel, woningbouwlocaties of andere stedelijke voorzieningen'. Onder 'bestaand stedelijk gebied' verstaat het Bro een 'bestaand stedenbouwkundig samenstel van bebouwing ten behoeve van wonen, dienstverlening, bedrijvigheid, detailhandel of horeca, alsmede de daarbij behorende openbare of sociaal culturele voorzieningen, stedelijk groen en infrastructuur'.

1.2 Het plan

Huidige situatie

Het plangebied ligt binnen de bebouwde kom, ten zuidoosten van het stadscentrum van Tilburg. In de huidige situatie is ter plaatse het Elisabeth-TweeSteden Ziekenhuis (ETZ) gesitueerd. Het ziekenhuis beschikt over vrijwel alle in Nederland erkende medische specialismen en levert daarbij eveneens bovenregionale zorg (trauma- en acute zorgcentrum). Verder herbergt het terrein een revalidatiecentrum, een school en een medische boulevard. Laatstgenoemde voorziening is voorzien in de entree van het ziekenhuis en is sinds 2001 in bedrijf. De boulevard betreft een gebouw waarin een aantal bedrijven en klinieken is gevestigd dat een aanvulling biedt op de reguliere ziekenzorg.

Toekomstige situatie

De verwachting is dat het ziekenhuisgebouw rond 2030 einde levensduur zal bereiken. Op basis van een meerjaren onderhoudsbegroting is gekozen voor nieuwbouw in plaats van levensverlengende herinvestering. Het voornemen bestaat om ter plaatse van het plangebied gefaseerd een groot aantal ontwikkelingen door te voeren. De vastgoedbehoefte is gebaseerd op huidige en toekomstige productieparameters (verpleegdagen, ligduur, herhaalbezoeken e.d.). Daarbij worden acute, hoog complexe en klinische zorg geconcentreerd ter plaatse van de onderhavige locatie. In de huidige situatie zijn er drie locaties met operatiekamers en klinische bedden. In de toekomstige situatie zijn er maximaal 2 locaties met operatiekamers en één locatie met klinische bedden. Op basis van dit tezamen zijn het aantal noodzakelijke vierkante meters, het benodigd aantal bedden en operatiekamers en de behoefte aan apparatuur bepaald.

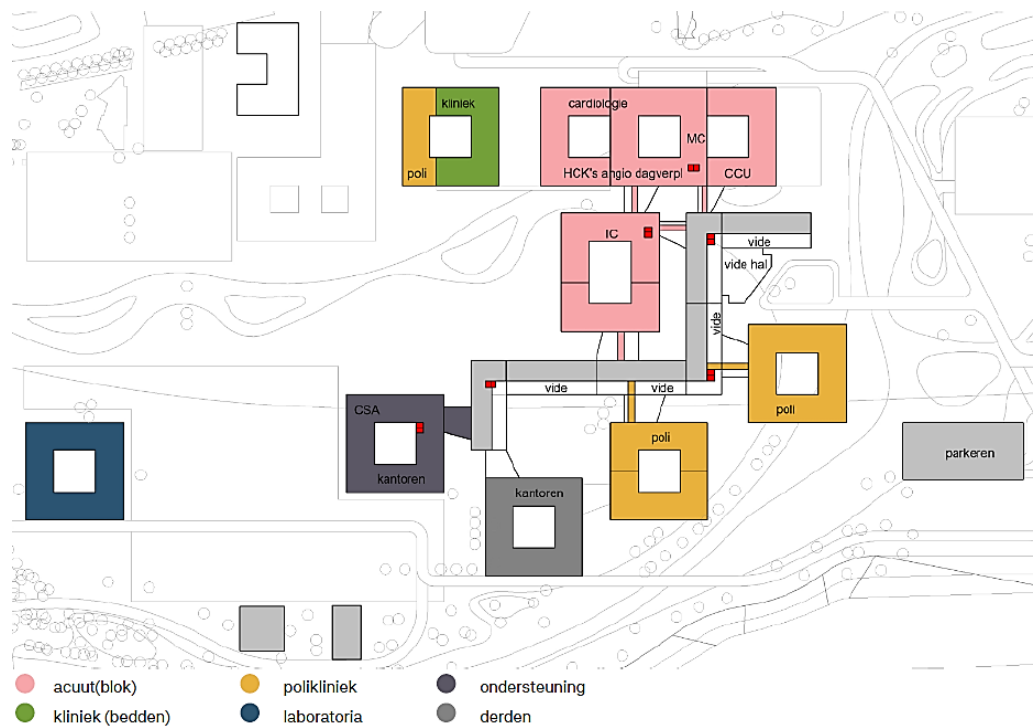
Er is sprake van sloop en nieuwbouw van het gehele ziekenhuis, de realisatie van een ecologische zone, een veranderende parkeer- en verkeerssituatie en een verschuiving van de hoofdingang. De bouwmogelijkheden worden met de voorgenomen ontwikkeling verruimd, waarmee het plan niet kan worden uitgevoerd binnen het geldende juridisch-planologische regime. Daarnaast wordt het totale areaal aan maatschappelijke gronden eveneens uitgebreid. Ondanks het flexibele karakter van onderhavig bestemmingsplan is reeds voorzien in een voorlopige indeling van de nieuwe bebouwing. In de voorliggende toets wordt uitgegaan van de programmatische uitgangspunten, zoals weergegeven in de voorlopige indeling. Hierbij kunnen globaal 6 categorieën worden onderscheiden:

- Acut: bijvoorbeeld huisartsenpost, radiologie, ambulance en spoedeisende hulp;
- Kliniek: bijvoorbeeld dagbehandeling, verloskunde en kraamkamers;
- Polikliniek: poliklinieken en kenniscentra;
- Laboratoria;
- Ondersteuning: bijvoorbeeld kantoren, winkels, magazijn en techniek;
- Derden: bijvoorbeeld radiotherapie en dialyse

Op de navolgende afbeeldingen is de globale indeling voor de begane grond, de eerste verdieping en de tweede verdieping weergegeven. De derde tot en met de negende verdieping betreft enkel het centrale as gedeelte. In de voorlopige indeling zijn deze aangewezen in de categorie 'kliniek'.



Globale indeling begane grond (Gortemaker Algra Feenstra + HNS Landschapsarchitecten)



Globale indeling 1^e verdieping (Gortemaker Algra Feenstra + HNS Landschapsarchitecten)



Globale indeling 2^e verdieping (Gortemaker Algra Feenstra + HNS Landschapsarchitecten)

Fasering en oppervlaktes

De totale herontwikkeling van het ETZ is beoogd in 8 fases, die plaatsvinden in de periode 2025-2050. Deze fasering ziet er indicatief als volgt uit:

- Fase 1: realisatie van acuut blok (2025)
- Fase 2: vervangen kliniek revalidatie & audiologie (2025-2030)
- Fase 3: realisatie psychiatrische afdeling, radiotherapie en fase 2 kliniek (2017)
- Fase 4: laboratorium/polikliniek (2030-2035)
- Fase 5: kliniek (2035-2040)
- Fase 6: polikliniek fase 2 en facilitair bedrijf (2040-2050)
- Fase 7: uitfasen bestaand gebouw (2040-2050)
- Fase 8: eindsituatie (2050)

De voorgenomen ontwikkeling brengt een groei in het aantal vierkante meter (bvo) met zich mee. In de huidige situatie bestaat het ETZ uit circa 100.000 m². In de eindsituatie zal het ziekenhuis bestaan uit ruim 130.000 m². Deze verruiming komt voort uit een analyse van productieparameters en de concentratie van de acute, hoog complexe en klinische zorg op de voorliggende locatie.

Naast het ziekenhuis zelf zijn nog verschillende andere functies gehuisvest binnen het plangebied. Het betreft stichting De Weaver, een Ronald McDonaldshuis, Ambulancedienst RAV, een kinderdagverblijf, Libra Revalidatie en Audiologie en Onderwijscentrum Leijpark. In de Omgevingsvisie Tilburg 2040 zijn deze functies, samen met het ETZ, aangewezen als zorgcluster Leijpark. Navolgend zijn de ontwikkelingen uiteengezet voor de overige voorzieningen:

In de verkennende fase voorafgaand aan het opstellen van het masterplan zijn gesprekken gevoerd met de verschillende zorgorganisaties die op het terrein en op aan-

grenzende percelen zijn gehuisvest. Op basis van een inventarisatie van ontwikkelingen kunnen de verschillende initiatieven als volgt worden samengevat:

—
Libra Revalidatie & Audiologie heeft de intentie binnen de bestemmingsplanperiode de huidige kliniek met 48 bedden te vervangen door nieuwbouw. De huidige klinische voorziening voldoet niet aan toekomstige functionele en technische eisen. Een mogelijke gezamenlijke ontwikkeling van Libra en de Wever in een nieuwe klinische voorziening met als kernfunctie revalidatie wordt onderzocht.

Onderwijscentrum Leijpark, voor leerlingen met een beperking, ontwikkelt zich steeds meer als specialist voor leerlingen met complexe problematiek. Dat vraagt veel samenwerking met andere partijen en een multidisciplinaire aanpak, waar de huidige taakgerichte huisvesting niet passend voor is. Door de groei van de laatste jaren is er een gebrek aan ruimte voor zowel logistiek als ruimte om te spelen voor de kinderen.

Het Ronald McDonald Huis zal op termijn (2028) moeten wijken voor de nieuwbouw van het ETZ Elisabeth. Het Ronald McDonald Huis oriënteert zich op de toekomst en op mogelijke herhuisvesting. Ontwikkelingen in de activiteiten worden hierin betrokken. Daarbij worden ook initiatieven verkend waarbij sprake is van verdere samenwerking en huisvesting binnen de andere organisaties, inclusief de huiskamer van het Ronald McDonald Huis die nu in het ETZ Elisabeth is gehuisvest. Een toename van vierkante meters wordt niet verwacht.

Damast (De Wever) zal op termijn (2028) moeten wijken voor de nieuwbouw van het ETZ Elisabeth. De Wever oriënteert zich op de toekomst en op mogelijke herhuisvesting. Daarbij worden ook initiatieven verkend waarbij partijen verdere samenwerking onderzoeken. Een mogelijke ontwikkeling is de huisvesting van Libra en de Wever in een nieuw gebouw met als kernfunctie revalidatie.

De Regionale Ambulancezorg Voorziening Brabant- Midden-West-Noord heeft in de nabije toekomst behoefte aan een grotere ambulancepost in Tilburg. Op dit moment worden de aanrijtijden van 15 minuten niet altijd gehaald. Om deze aanrijtijden te halen is er al jaren sprake van een groei van het aantal ambulances binnen de veiligheidsregio. Herhuisvesting op het ETZ terrein is mogelijk binnen het masterplan. Voorwaarde voor een (nog te onderzoeken) herhuisvesting van de RAV op het terrein van ETZ is een snelle toegang tot de uitvalswegen naar de regio en de mogelijkheid om de ambulancepost op de locatie Tweesteden te integreren in de nieuw te ontwikkelen ambulancepost op het terrein van ETZ.

Het kinderdagverblijf Leijpark voorziet op korte termijn geen herhuisvesting, maar sluit herhuisvesting binnen de bestemmingsplangrenzen niet uit gezien de diverse ontwikkelingen. Toekomstige huisvesting annex of in combinatie met het onderwijscentrum Leijpark is voor het kinderdagverblijf een mogelijke ontwikkeling.

1.3 Leeswijzer

Na dit inleidende hoofdstuk volgt de toets aan de Ladder voor duurzame verstedelijking. Binnen de toets zal allereerst ingegaan worden of en waarom sprake is van een

stedelijke ontwikkeling. Vervolgens wordt het markt- of verzorgingsgebied bepaald. Daarna volgt de toetsing of de ontwikkeling voorziet in een kwantitatieve en kwalitatieve behoefte en wordt gekeken of de ontwikkeling binnen bestaand stedelijk gebied plaatsvindt. Hoofdstuk 3 bevat een eindconclusie als gevolg van de toets aan de Ladder.

2 Toets Ladder voor duurzame verstedelijking

2.1 Stedelijke ontwikkeling

2.1.1 Algemeen

Allereerst moet de vraag worden beantwoord of sprake is van een nieuwe stedelijke ontwikkeling. Wat onder een stedelijke ontwikkeling wordt verstaan is in het Bro (Besluit ruimtelijke ordening) opgenomen. Een nieuwe stedelijke ontwikkeling is volgens het besluit *‘een ruimtelijke ontwikkeling van een bedrijventerrein of zeehaventerrein, of van kantoren, detailhandel, woningbouwlocaties of andere stedelijke voorzieningen’*. Andere stedelijke voorzieningen betreffen volgen de Nota van Toelichting (2017) *“accommodaties voor onderwijs, zorg, cultuur, bestuur en indoor sport en leisure”*.

2.1.2 Toetsing

De voorgenomen ontwikkeling betreft de gefaseerde sloop en nieuwbouw van het ETZ in Tilburg, inclusief verschillende zorg/maatschappelijke functies. Relevant is of deze ontwikkeling is aan te merken als een stedelijke ontwikkeling als bedoeld in het Bro. Bij de beantwoording van deze vraag moet volgens de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna: Afdeling) in onderlinge samenhang worden beoordeeld in hoeverre het plan, in vergelijking met het voorgaande plan, voorziet in een functiewijziging en welk planologische beslag op de ruimte het voorliggende plan mogelijk maakt in vergelijking met het voorgaande plan. In het Bro is geen ondergrens voor de minimale omvang vastgesteld, jurisprudentie geeft meer duidelijkheid. Uit de overzichtsuitspraak¹ van de Afdeling volgt dat er in beginsel geen sprake is van een stedelijke ontwikkeling indien er met een ontwikkeling minder dan 500 m² bruto-vloeroppervlakte wordt toegevoegd. Gezien de beoogde toename aan bebouwing binnen het plangebied van ruim 30.000 m² bvo, kan de voorgenomen herontwikkeling van het ETZ Tilburg worden bestempeld als een stedelijke ontwikkeling.

Voor de overige zelfstandige zorg/maatschappelijke functies binnen het plangebied geldt dat in de huidige situatie 42.000 m² bvo aan ruimtebeslag mogelijk is indien de niet benutte toegestane bouwhoogten gebruikt worden. In de toekomstige situatie is 35.000 m² aangewezen voor deze functies, waarmee er geen sprake is van een planologische toename van aan ruimtebeslag voor desbetreffende functies. Daarmee is geen sprake van een stedelijke ontwikkeling. Wanneer echter wordt gekeken naar de feitelijke situatie is er minder bebouwing aanwezig dan de 35.000 m². In het kader van een goede ruimtelijke ordening is een korte kwalitatieve onderbouwing opgenomen, waarin de uitbreiding ten opzichte van de feitelijke situatie is benodigd.

¹ Zie hiervoor <https://www.infomil.nl/onderwerpen/ruimte/gebiedsontwikkeling/ladder-duurzame/handreiking-ladder/buttons/kopie-jurisprudentie/#hc4689667-5490-45bb-a466-7e949f6f94a2>.

2.1.3 Conclusie

Gelet op het voorgaande is het programma binnen voorliggende ontwikkeling aan te merken als een stedelijke ontwikkeling als bedoeld in artikel 3.1.6, tweede lid van het Bro. Daarom is een toets aan de Ladder voor duurzame verstedelijking doorlopen. Deze toets vindt in dit document plaats.

2.2 Verzorgingsgebied

2.2.1 Algemeen

Wanneer er sprake is van een nieuwe stedelijke ontwikkeling dient de behoefte aan de ontwikkeling die mogelijk wordt gemaakt te worden beschreven. De behoefte dient te worden bepaald binnen het ruimtelijk verzorgingsgebied van de ontwikkeling. De aard en omvang van de ontwikkeling zijn leidend voor het schaalniveau waarop de ruimtebehoefte moet worden afgewogen. Het verzorgingsgebied moet van geval tot geval worden bekeken en kan sterk verschillen per functie.

2.2.2 Toetsing

De Ladder vraagt om de behoefte aan de mogelijk gemaakte functie binnen het verzorgingsgebied van de betreffende functie te bepalen. Dit verzorgingsgebied is afhankelijk van het type functie en de omvang en type invulling. Het verzorgingsgebied van ETZ Tilburg wordt grofweg bepaald door de verwachte herkomst van patiënten. De herkomst van patiënten, en daarmee het verzorgingsgebied, is te verdelen in twee categorieën. Voor reguliere medische zorg is het ETZ het ziekenhuis voor grofweg alle inwoners van de regio Hart van Brabant. Deze regio omvat de gemeentes Tilburg, Loon op Zand, Heusden, Waalwijk, Dongen, Gilze en Rijen, Goirle, Hilvarenbeek en Oisterwijk en kent een inwoneraantal van circa 450.000 inwoners. Het ETZ heeft in totaal 29 specialismen, waarvan 9 specialismen een bovenregionale functie hebben. Dat betekent dat patiënten van buiten de regio Hart van Brabant naar het ETZ komen. Deze regionale en bovenregionale functie brengt het totale aantal patiënten per jaar op circa 625.000. Dit wordt nog versterkt door alle acute, hoog complexe en klinische zorg te concentreren op deze locatie.

Wanneer nader wordt ingegaan op deze bovenregionale functie kan het volgende worden gesteld. Het zorglandschap in Nederland is sinds de invoering door de overheid van de (gereguleerde) marktwerking in 2005 continu in verandering. Een gevolg is een concentratie van hoog complexe zorg en spreiding van laag complexe zorg. In 2018 zijn er nog 79 ziekenhuisorganisaties. Deze omvatten 120 ziekenhuislocaties en 134 buitenpoliklinieken. Het aantal particuliere klinieken is gestegen van 248 in 2010 naar 418 in 2016. Binnen dit landschap is het ETZ één van de 26 topklinische ziekenhuizen. Een verdere scheiding van hoog-complexe-interventiecentra wordt verwacht in het zorglandschap. Mede daardoor is de strategische keuze gemaakt om de hoog complexe en klinische zorg te concentreren op de voorliggende locatie.

2.2.3 Conclusie

Op basis van de combinatie van reguliere medische zorg alsmede specialistische zorg bestaat een groot patiëntenbestand (oplopend tot circa 625.000 patiënten per jaar), waarmee het verzorgingsgebied niet te limiteren is tot de gemeente, maar een groter gebied omvat, globaal de regio Hart van Brabant, maar ook (ver) daarbuiten. Gezien de (voortschrijdende) scheiding van hoog-complexe interventiecentra kent het ETZ een steeds belangrijkere positie in het Nederlands zorglandschap. Het plan kent al met al een (boven)regionale functie.

2.3 Behoeft

2.3.1 Algemeen

Aangetoond moet worden dat de nieuwe stedelijke ontwikkeling voorziet in een behoefte binnen het markt- of verzorgingsgebied. Bij het bepalen van de behoefte is zowel de kwantitatieve als de kwalitatieve behoefte van belang. Voor de zorgfunctie betekent dit dat er kwantitatief gezien sprake moet zijn van een behoefte, maar ook dat de verschillende functies en de ligging moet aansluiten bij de kwalitatieve behoefte. In de navolgende paragraaf zal op beide aspecten ingegaan worden. Daarbij zal gekeken worden naar de vraag- en aanbodzijde.

2.3.2 Kwantitatieve behoefte

Om te kunnen concluderen of sprake is van een kwantitatieve behoefte voor het verzorgingsgebied wordt ingegaan op de vraag- en aanbodsituatie binnen het verzorgingsgebied. Voor de kwantitatieve behoefte wordt bekeken of het voorgenomen initiatief aansluit bij de ontwikkelingen van de vraag- en aanbodzijde.

2.3.2.1 Kwantitatieve vraagzijde

Onze samenleving verandert ingrijpend als gevolg van technologische innovaties. Denk aan robotisering, digitalisering, kunstmatige intelligentie en 'the internet of things' (IOT). Ook in de zorg zijn deze ontwikkelingen terug te zien. De sensoren in onze smartphone meten van alles en er zijn ontelbaar veel apps beschikbaar. Zo is het mogelijk om met behulp van een app oefeningen te doen die een zorgspecialist voorschrijft. Door deze innovaties verschuiven de verwachtingen van de patiënt: zij worden mondiger en stellen hogere eisen². Verdere trends en ontwikkelingen binnen de zorg betreffen meer focus op gezondheid en preventie, decentralisatie en personalisatie³.

Trends in het algemeen aantal patiënten in het zorgwezen zijn onder andere in beeld te brengen aan de hand van het aantal benodigde ziekenhuisbedden. Het aantal benodigde algemene ziekenhuisbedden voor het totale ETZ zal volgens de prognose dalen van 771 naar 604 in de periode 2017-2027. Deze dalende trend is terug te zien in

² ABN Amro (z.d.). Winston Texel. Ontwikkelingen in de zorg. Geraadpleegd op: 28 september 2020. <https://www.abnamro.nl/nl/prive/speciaal-voor/medici/tips-voor-medici/ontwikkelingen-zorg.html>

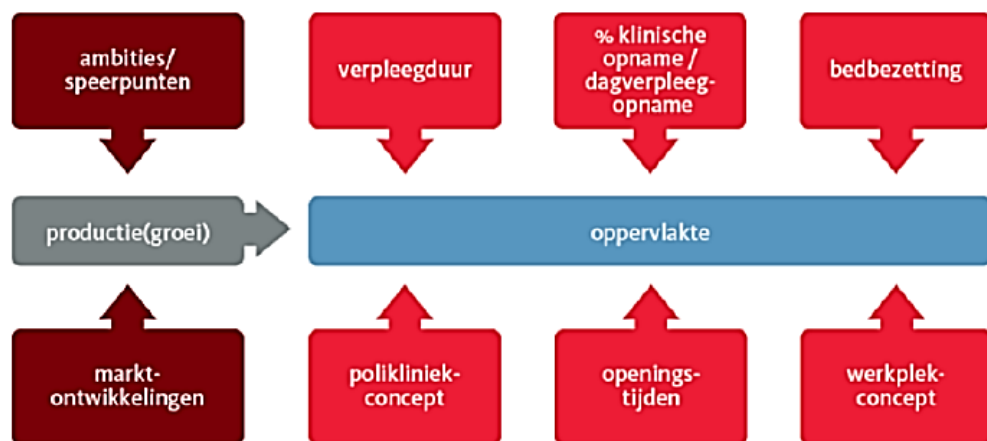
³ Morgens (2019). De ouderenzorg van Morgen. 8 oktober 2019.

het gehele landelijke ziekenhuiswezen. Een reductie van vastgoed kan daarmee op de lange termijn worden bereikt. Op de korte termijn is echter eerst een uitbreiding noodzakelijk in verband met de beoogde concentratie van functies op de voorliggende locatie. Daarbij komt dat de dalende ligduur van de afgelopen periode aan het stabiliseren is, onder andere door meer complexe ingrepen en een vertraagde doorstroom naar thuiszorg. Hierdoor wordt eveneens een stabilisatie in de daling van het benodigde aantal ziekenhuisbedden geprognoseerd. Daarnaast geldt dat de bevolking in het verzorgingsgebied de komende jaren groeit met ca. 30.000 inwoners (waarvan ca. 15.000 in Tilburg). Daarnaast is er een toename van 65+ en binnen deze groep het aandeel 80+ (dubbele vergrijzing) wat leidt tot een toename van complexere zorg.

2.3.2.2 Kwantitatieve aanbodzijde

De dynamiek van de branche en de trends en ontwikkelingen in het zorgwezen hebben zijn weerslag op de kwantitatieve aanbodzijde. Zaken die opvallen aan de kwantitatieve aanbodzijde betreffen een toename in keuzemogelijkheden voor patiënten/cliënten, veranderende bekostiging van de gezondheidszorg, waarbij de risico's verschuiven van de overheid naar de instellingen en zorgverzekeraars en decentralisatie. Voor de kwantitatieve aanbodzijde geldt daarmee dat zorginstellingen zich meer als maatschappelijk ondernemer moeten c.q. gaan gedragen.

Het ETZ heeft onderzoek laten doen naar de belangrijkste productiecapaciteiten, met in ogenschouw de ontwikkeling, zoals gepresenteerd onder de kwantitatieve vraagzijde. De analyse naar productiecapaciteiten is vertaald naar benodigd ruimtegebruik om te komen tot een toekomstbestendig ETZ. De componenten die van invloed zijn op de kwantitatieve aanbodzijde en de daarmee gepaard gaande benodigde oppervlakte zijn schematisch weergegeven in de navolgende grafiek.



Bron: AT Osborne

Uit het onderzoek volgt dat op termijn kan worden voorzien in een afname in ruimtegebruik. In de voorliggende fase is echter een uitbreiding van het aantal m² nodig om te kunnen voorzien in de centralisatie van acute, hoog complexe en klinische zorg ter plaatse van het plangebied.

2.3.2.3 Conclusie

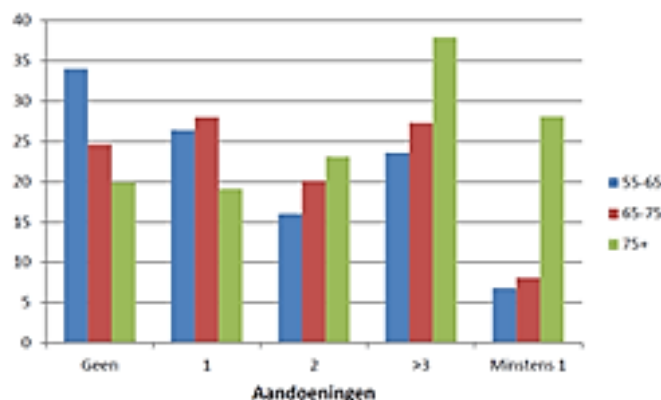
In het kader van de kwantitatieve behoefte kan worden gesteld dat het zorglandschap grootschalige ontwikkelingen kent. Er is sprake van verdere centralisatie, waarbij sprake is van stabilisatie in de daling van benodigde ziekenhuisbedden en een stijging van patiënten. Met de voorgenomen ontwikkeling wordt een bestaande vestiging toekomstbestendig gemaakt door middel van uitbreiding/concentratie van functies, passend binnen het Nederlandse netwerk van ziekenhuiszorg en rekening houdend met het netwerk aan ontwikkelingen die van invloed zijn op de kwantitatieve zorgvraag en het zorgaanbod.

2.3.3 Kwalitatieve behoefte

Om te kunnen concluderen of sprake is van een kwalitatieve behoefte voor het verzorgingsgebied wordt ingegaan op de vraag- en aanbodsituatie binnen het verzorgingsgebied. Voor de kwalitatieve behoefte wordt bekeken of de kenmerken en kwaliteiten (onder andere locatie en doelgroepen) van de ontwikkeling aansluit bij de ontwikkelingen van de vraag- en aanbodzijde.

2.3.3.1 Kwalitatieve vraagzijde

Zoals gepresenteerd in het voorgaande is een duidelijke trend in het zorgwezen de groeiende zorgvraag door demografische ontwikkelingen: ontgroening en vergrijzing. In kwalitatieve zin heeft dit verregaande consequenties. Een groeiende groep ouderen hangt immers causaal samen met een toenemende zorgvraag⁴. Van de mensen van 65 jaar en ouder heeft 70 procent een chronische ziekte. Van de mensen van 75 jaar en ouder heeft de helft meer dan één chronische ziekte. Van de mensen van 75 jaar en ouder met een chronische ziekte, heeft 63 procent twee of meer chronische ziekten (multimorbiditeit) en 32 procent drie of meer. Daardoor stijgt het zorgvolume met ongeveer 4 procent per jaar. Naar verwachting zal in 2030 38 procent van de mensen ouder dan 75 jaar meer dan drie aandoeningen hebben. De grafiek laat zien: hoe ouder, hoe meer aandoeningen.



Bron: CBS

Zoals gesteld geldt voor het verzorgingsgebied van het ETZ dat sprake is van een dubbele vergrijzing: er is een toename van 65+ (en binnen deze groep het aandeel 80+) wat leidt tot een toenemende vraag naar van complexere zorg. Met de voorgenomen ontwikkeling wordt onder andere alle hoog complexe zorg geconcentreerd bin-

⁴ CBS (2019). Cijfers: vergrijzing en toenemende zorg.

nen het plangebied, waarmee toekomstbestendigheid wordt gecreëerd met betrekking tot de toe te nemen vraag in het verzorgingsgebied.

Voor de uitbreiding van de overige zorg-/maatschappelijke voorzieningen geldt dat uitbreiding met name beoogd is voor het onderwijscentrum Leijpark. Er is sprake van een positief leerlingaantal, welke volgens de prognose wordt doorgezet in de toekomst. Navolgende tabel geeft dit weer.

ONTWIKKELING LEERLINGAANTAL								
	WERKELIJK				Prognose			
1 oktober:	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
SO - cat 1	55	96	132	140	147	147	148	149
SO - cat 2	55	47	50	61	65	65	68	69
SO - cat 3	48	33	36	42	43	43	42	43
Totaal SO	158	176	218	243	255	255	258	261
VSO - cat 1	72	101	133	168	175	177	179	181
VSO - cat 2	52	57	44	38	42	43	44	45
VSO - cat 3	42	38	30	27	28	29	30	31
Totaal VSO	166	196	207	233	245	249	253	257
Totaalgeneraal	324	372	425	476	500	504	511	518

Bron: Onderwijscentrum Leijpark

De beoogde uitbreiding van het onderwijscentrum is daarmee een direct gevolg van het toegekomen c.q. toe te nemen leerlingenaantal. Zoals beschreven in paragraaf 1.2 zijn voor de overige functies geen uitbreidingen beoogd ten opzichte van de huidige planologische ruimte. Het betreft enkel renovatie/herbouw in het kader van de algehele ziekenhuisontwikkeling. Een nadere beschouwing is in dit kader niet benodigd.

2.3.3.2 Kwalitatieve aanbodzijde

Er bestaat druk op de kwalitatieve aanbodzijde. Met de voorgenomen ontwikkeling wordt het gehele ETZ in Tilburg herontwikkeld. Dit betekent dat alle 29 specialismen binnen het ziekenhuis (waarvan 9 bovenregionaal) worden voorzien van een toekomstbestendige invulling, waarbij sprake is van het concentreren van de acute, hoog complexe en klinische zorg ter plaatse van het plangebied, om zo te komen tot een toekomstbestendige voortzetting van het ETZ.

Verder volgt uit het gemeentelijk beleid het belang van de voorgenomen ontwikkeling. Het plangebied wordt nadrukkelijk benoemd in de Omgevingsvisie Tilburg. Zorg is de grootste werkgever in Tilburg, met ruim 18% van de werkgelegenheid in 2014. In de Omgevingsvisie wordt de volgende ambitie geschetst voor 2040: De regio Hart van Brabant is onderscheidend op zorggebied. De sterke economische positie van de zorgsector heeft Tilburg verder uitgebouwd door belangrijke kernactiviteiten te concentreren en faciliteren in Tilburg-Zuid, met het Leijpark als natuurlijk hart. Voorliggend plan is volledig in lijn met dit gedachtegoed en beantwoordt daarmee nadrukke-

lijk aan de beschreven ambitie op het gebied van zorg in de Omgevingsvisie Tilburg 2040.

2.3.3.3 *Conclusie*

In het kader van de kwalitatieve behoefte kan worden gesteld dat er een toenemende druk bestaat op ziekenhuizen. Specifiek voor het ETZ geldt dat sprake is van een dubbele vergrijzing binnen het verzorgingsgebied en dat hiervoor complexere zorgbehoefte bestaat. Om ervoor te zorgen dat de bestendigheid richting de toekomst behouden blijft is concentratie van functies benodigd, mede rekening houdend met de grote veranderingen in het ziekenhuiswezen als geheel. Met de voorgenomen ontwikkeling wordt nadrukkelijk beantwoord aan de benodigde centralisatie van ziekenhuizen en specialismes. Daarnaast is aan de hand van een stijgend leerlingenaantal aangetoond dat behoefte bestaat aan een uitbreiding van het Onderwijscentrum Leijpark. Voor de overige zelfstandige zorg-/maatschappelijke functies binnen het plangebied is geen sprake van planologische uitbreiding.

2.3.4 *Conclusie*

Met voorliggend plan wordt ruimte geboden aan de herontwikkeling van het ETZ in Tilburg, waarbij gefaseerd het gehele ziekenhuis wordt vernieuwd. Trends en ontwikkelingen op het gebied van zorg wijzen uit dat een groot scala aan indicatoren van invloed zijn op het ruimtebeslag en de kwalitatieve vraag en aanbodzijde. Met de voorgenomen ontwikkeling wordt een bestaande vestiging toekomstbestendig gemaakt door middel van uitbreiding/concentratie van functies, passend binnen het Nederlandse netwerk van ziekenhuiszorg. Daarbij is het toe te nemen oppervlak benodigd om de concentratie van (boven)regionale zorg met betrekking tot acute, hoog complexe en klinische zorg mogelijk te maken.

Ten slotte is voorliggende ontwikkeling reeds uitvoerig beschreven in gemeentelijk beleid, waarbij geldt dat de uitwerking past binnen de gemeentelijke ambities. Dit alles tezamen maakt dat in voldoende mate is aangetoond dat er zowel kwantitatief als kwalitatief behoefte bestaat aan de voorgenomen ontwikkeling.

2.4 **Bestaand stedelijk gebied**

2.4.1 *Algemeen*

Nu is gebleken dat de ontwikkeling voorziet in een behoefte, moet worden aangetoond in hoeverre die behoefte binnen het bestaand stedelijk gebied van de betreffende regio kan worden voorzien door benutting van beschikbare gronden door herstructurering, transformatie of anderszins. Het Bro definieert het bestaand stedelijk gebied als: *bestaand stedenbouwkundig samenstel van bebouwing ten behoeve van wonen, dienstverlening, bedrijvigheid, detailhandel of horeca, alsmede de daarbij behorende openbare of sociaal culturele voorzieningen, stedelijk groen en infrastructuur*. Naast de criteria uit de definitie moet de geldende bestemming ook betrokken worden bij het beoordelen of sprake is van een nieuwe stedelijke ontwikkeling in bestaand stedelijk gebied.

2.4.2 Toetsing

Voorliggende ontwikkeling ligt in de bebouwde kom van Tilburg, ten zuidoosten van het stadscentrum. De omgeving wordt gekenmerkt door stedelijke functies en infrastructuur. Het plangebied zelf kent op grond van het geldende bestemmingsplan een maatschappelijke bestemming en is momenteel ook zodanig ingericht en in gebruik. Daarmee wordt gesteld dat sprake is van een ontwikkeling binnen bestaand stedelijk gebied.

Bovendien kan gezien het feit dat binnen het plangebied reeds het ETZ aanwezig is gesteld worden dat de voorgenomen ontwikkeling op de locatie past. Ook wordt de ontwikkeling ruimtelijk gezien beter ingepast in de ruimtelijke en landschappelijke structuren van de omgeving door de bestaande structuren rondom het plangebied te respecteren en landschappelijke kwaliteiten te integreren. Gelet op het voorgaande kan worden gesteld dat de beoogde ontwikkeling is voorzien op een passende locatie binnen bestaand stedelijk gebied.

2.4.3 Conclusie

Geconcludeerd wordt dat voorliggende ontwikkeling wordt voorzien in bestaand stedelijk gebied. Bovendien is gemotiveerd dat de voorgestelde ontwikkeling op deze locatie past. De geconstateerde kwantitatieve en kwalitatieve behoefte wordt dan ook gerealiseerd in bestaand stedelijk gebied.

3 Conclusie

Op basis van het voorafgaande kan geconcludeerd worden dat de Ladder voor duurzame verstedelijking positief is doorlopen. De ontwikkeling voorziet in een behoefte en vindt binnen bestaand stedelijk gebied plaats. Daarmee wordt de ontwikkeling als haalbaar geacht voor wat betreft de Ladder voor duurzame verstedelijking.