



adviseurs in
ruimtelijke
ontwikkeling

Toets Ladder voor duurzame verstedelijking

Onderwijs centrum Leijpark, Tilburg

Gemeente Tilburg

Datum: 20 oktober 2022

Projectnummer: 220323

INHOUD

1	Inleiding	3
1.1	Aanleiding	3
1.2	Het plan	3
1.3	Leeswijzer	6
2	Toets Ladder voor duurzame verstedelijking	7
2.1	Stedelijke ontwikkeling	7
2.2	Verzorgingsgebied	8
2.3	Behoeft	9
3	Stedelijk gebied	12
4	Conclusie	13

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 leegstand. 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.

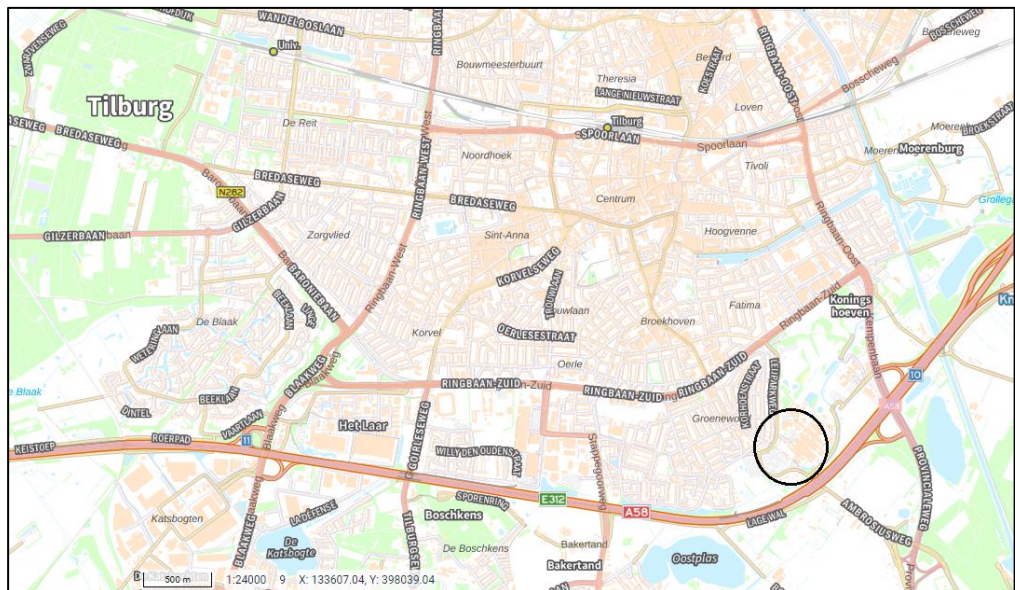
Wat onder 'stedelijke ontwikkeling' en 'bestaand stedelijk gebied' wordt verstaan is in het Bro opgenomen en is verder uitgekristalliseerd in jurisprudentie. Een stedelijke ontwikkeling is volgens het Bro 'een ruimtelijke ontwikkeling van een bedrijventerrein of zeehaventerrein, of van kantoren, detailhandel, 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

Plangebied

Het plangebied bevindt zich in het zuidoosten van Tilburg, aan de rand van de stad, aan de Professor van Buchemlaan/Hilvarenbeekseweg. Het plangebied is momenteel een parkeerplaats voor bezoekers van het naastgelegen ziekenhuis. In de omgeving van het plangebied liggen woningen en groen. De directe omgeving van het plangebied kenmerkt zich voornamelijk door de aanwezigheid van het Elisabeth-Tweesteden Ziekenhuis (ETZ) ten noordoosten. Ten zuiden zijn enkele vrijstaande woningen aanwezig, deze liggen in een boomrijke omgeving. Hier stroomt ook De Leij. Ten westen bevindt zich nog een andere grote parkeerplaats en ten noorden is de woonwijk 'Groenewoud' gesitueerd. De initiatiefnemer is voornemens om het huidige gebouw van het Onderwijscentrum Leijpark (OCL), dat zich nu bevindt ten noordoosten van het ziekenhuiscomplex, te verplaatsen naar de bezoekersparkeerplaats van het zie-

kenhuis wat ten westen van het ziekenhuis gesitueerd is. Het plangebied heeft in het vigerende bestemmingsplan “St. Elisabeth ziekenhuis e.o. 2009” de bestemming ‘Verkeer-Verblijf’. Op de navolgende afbeeldingen is de ligging van het plangebied weer-gegeven.



Globale ligging ontwikkellocatie, met plangebied aangeduid door middel van zwarte cirkel (bron: PDOK Viewer).



Globale begrenzing plangebied, aangeduid door middel van rode omkadering (bron: PDOK Viewer).

Onderwijscentrum Leijpark

Het OCL is specifiek voor leerlingen met een beperking en ontwikkelt zich steeds meer als specialist voor leerlingen met complexe problematiek. Het OCL bestaat onder andere uit:

- Ernstig Meervoudige Beperking-leerlijn (EMB) voor kinderen van 4 tot en met 20 jaar;
- Speciaal Onderwijs (SO) voor kinderen van 4 tot en met 13 jaar;
- Voorbereidend Middelbaar Beroeps Onderwijs (VMBO) voor leerlingen vanaf 12 jaar;
- Voortgezet Speciaal Onderwijs (VSO) voor leerlingen vanaf 12/13 jaar tot 20 jaar met het profiel dagbesteding of arbeid;
- Zorg in Onderwijs (ZiO) voor extra ondersteuning bij onderwijs in de vorm van persoonlijke verzorging of begeleid bij activiteiten.

Daarnaast maken ook aanvullende voorzieningen onderdeel uit van dit complex, waaronder 'De Vreedzame School', loopbaanbegeleiding en Gender Sexuality Alliance. Deze mix van onderwijsstromingen en -voorzieningen vraagt om veel samenwerking tussen partijen en een multidisciplinaire aanpak.

Ontwikkeling

De wens is om het OCL te verhuizen naar een nieuwe, grotere locatie. De gewenste uitbreiding is nodig, omdat het aantal leerlingen is toegenomen en naar alle waarschijnlijkheid zal blijven toenemen. Bovendien is het ruimtegebruik per leerling in de afgelopen jaren flink toegenomen.

Toename aantal leerlingen

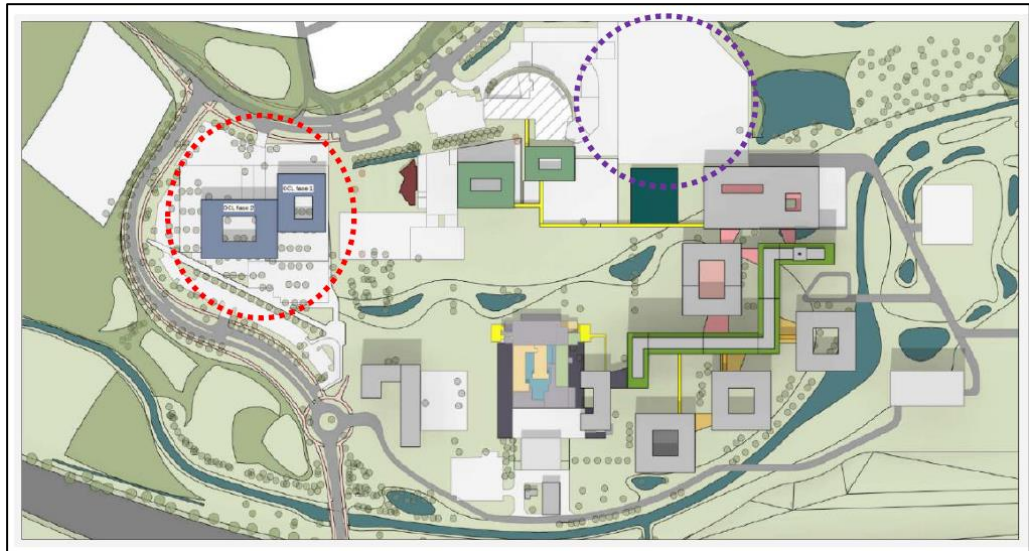
Het aantal leerlingen aan het OCL is de laatste jaren flink gegroeid. In het schooljaar 2019/2020 volgden 425 leerlingen onderwijs aan het OCL, waarvan 218 leerlingen Speciaal Basis Onderwijs en 207 leerlingen Voortgezet Speciaal Onderwijs. In het schooljaar 2021/2022 (meest actuele cijfers) volgden in totaal 549 leerlingen onderwijs aan het OCL. Hiervan volgden 267 leerlingen Speciaal Basis Onderwijs en 282 leerlingen Voortgezet Speciaal Onderwijs. Zoals te lezen in de 'Onderwijscentrum Leijpark Schoolgids 2022-2023' wordt het huidige schoolgebouw al uitgebreid met zes extra (nood)lokalen vanwege de groei van het aantal leerlingen. Aangezien verwacht wordt dat het aantal leerlingen ook in de komende jaren verder zal toenemen tot 600 à 650 leerlingen, acht de school een permanente uitbreiding noodzakelijk.

Toename ruimtegebruik

Bovendien hebben de onderwijsstromingen binnen het complex in de afgelopen jaren een steeds specialistischer karakter gekregen. Hierdoor is de huidige taakgerichte huisvesting ruimtelijk gezien niet meer passend. De verschillende typen specialistisch onderwijs vergen veel meer oppervlakte per leerling dan voorheen, waardoor in het huidige pand een gebrek aan ruimte is. Dit komt voornamelijk tot uitdrukking in het ruimtegebrek voor logistiek en ruimte om te spelen voor de kinderen.

De wens van het bestuur van het onderwijscentrum is daarom om de school uit te breiden en te verhuizen naar de huidige bezoekersparkeerplaats ten westen van het ziekenhuis. De huidige locatie van de school behoudt de maatschappelijk bestem-

ming, maar zal gebruikt worden voor parkeren. In de onderstaande afbeelding wordt de beoogde situatie weergegeven.



Omgeving van het plangebied, met ligging OCL in huidige situatie weergegeven met paarse cirkel en toekomstige locatie weergegeven met rode cirkel (bron: Gortemaker Algra Feenstra, stedenbouwkundig plan).

1.3 Leeswijzer

Na dit inleidende hoofdstuk volgt de toets aan de Ladder voor duurzame verstedelijking. Binnen de toets zal allereerst worden nagegaan 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 4 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 volgens 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 verhuizing en uitbreiding van het bestaande Onderwijscentrum Leijpark aan het Professor Stoltehof 1 naar de bezoekersparkeerplaats ten westen van het ziekenhuis. Relevant is of deze ontwikkeling is aan te merken als een stedelijke ontwikkeling als bedoeld in het Bro. Uit de begripsbepaling van ‘stedelijke ontwikkeling’ is op te maken dat onderhavig plan, gezien de aard, getypeerd kan worden als een ‘andere stedelijke voorziening’. Bepaald moet worden of de omvang van voorliggende ontwikkeling dusdanig groot is dat sprake is van een stedelijke ontwikkeling. 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.

In de huidige situatie heeft het OCL een oppervlakte van circa 5.600 m² bvo (excl. tijdelijke noodlokalen). In de toekomstige situatie wordt de school uitgebreid tot een oppervlakte van circa 15.000 m² bvo (fase 1 en fase 2). Hiermee zorgt de ontwikkeling in de toekomstige situatie dan ook voor een toename van circa 9.400 m² bvo aan onderwijsfunctie. Deze toename in bruto vloeroppervlak is groter dan de eerder genoemde 500 m². In het kader van het bestemmingsplan “Onderwijscentrum Leijpark” is daarom deze Laddertoets uitgevoerd.

2.1.3 Conclusie

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

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

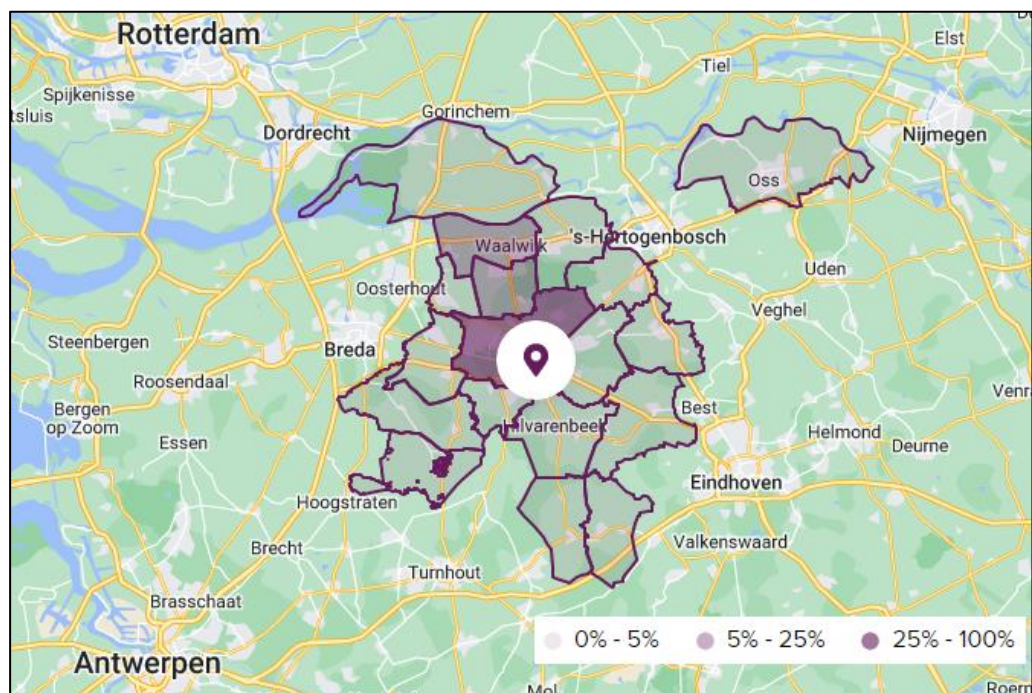
2.2 Verzorgingsgebied

2.2.1 Algemeen

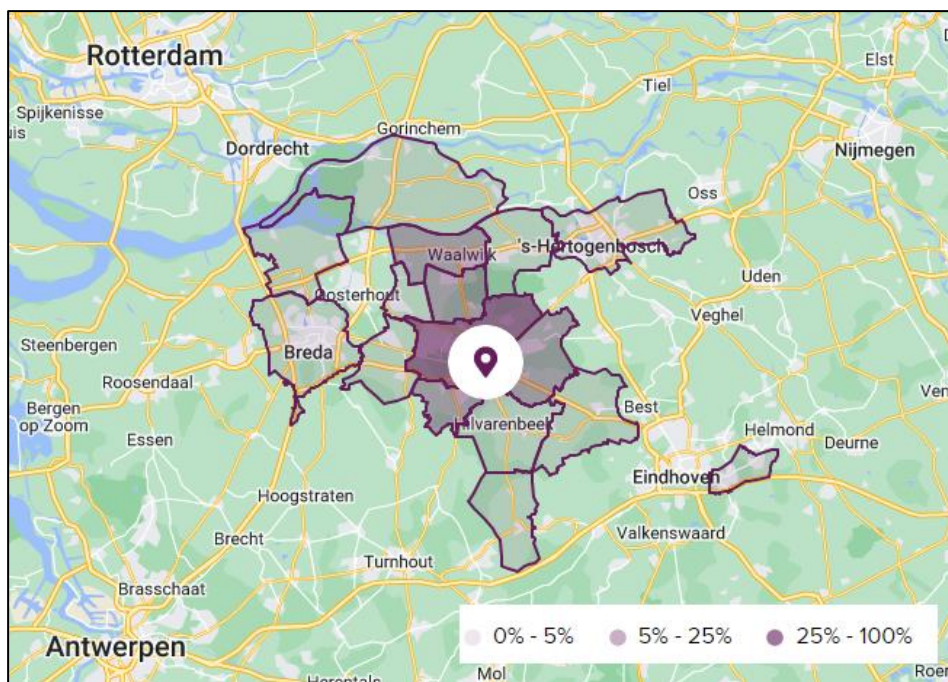
Wanneer er sprake is van een nieuwe stedelijke ontwikkeling dient de behoefte aan de ontwikkeling die mogelijk wordt gemaakt te worden beschreven. De behoefte dient te worden bepaald binnen het ruimtelijk verzorgingsgebied van de ontwikkeling. De aard en omvang van de ontwikkeling zijn leidend voor het 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

Zoals in de onderstaande afbeeldingen is af te lezen, richt het verzorgingsgebied van het huidige onderwijscentrum zich primair op Tilburg. Echter, het verzorgingsgebied van het onderwijscentrum is erg groot en lastig geografisch af te bakenen. In onderstaande afbeeldingen is weergegeven waar de leerlingen van het OCL wonen, uitgesplitst voor respectievelijk het speciaal basisonderwijs en het voortgezet speciaal onderwijs.



Woonplaats leerlingen van het basis onderwijs van het Onderwijscentrum Leijpark (bron: scho-lenopdekaart.nl).



Woonplaats leerlingen van het voortgezet speciaal onderwijs aan het Onderwijscentrum Leijpark (bron: scholenopdekaart.nl).

2.2.3 Conclusie

Gelet op het voorgaande kan worden gesteld dat het verzorgingsgebied van de OCL zich primair richt op de kern Tilburg, met een uitloop naar een groot verzorgingsgebied die niet eenduidig is af te bakenen.

2.3 Behoeftte

2.3.1 Algemeen

Aangetoond moet worden dat de nieuwe stedelijke ontwikkeling binnen de planperiode van het bestemmingsplan voorziet in een behoefte binnen het verzorgingsgebied. Bij het bepalen van de behoefte is zowel de kwantitatieve als de kwalitatieve behoefte van belang.

2.3.2 Toetsing

Momenteel zijn in Tilburg en omgeving acht onderwijsinstellingen voor speciaal onderwijs gevestigd. In onderstaande tabel worden deze scholen benoemd, is aangegeven om welke onderwijstype het gaat en zijn het aantal leerlingen per instelling aangegeven.

School	Onderwijstype	Aantal leerlingen
Leijpark	Speciaal basis- en voortgezet onderwijs	BSO: 282 VSO: 267 <u>Totaal: 549</u>

Westerwel	Speciaal basisonderwijs	<u>Totaal: 320</u>
De Bodde	Speciaal basis- en voortgezet onderwijs	BSO: 158 VSO: 174 <u>Totaal: 332</u>
Auris Florant	Speciaal basisonderwijs	<u>Totaal: 188</u>
Noorderlicht	Speciaal basisonderwijs	<u>Totaal: 158</u>
Zonnesteen	Speciaal basisonderwijs	<u>Totaal: 207</u>
De Keyzer	Speciaal basis- en voortgezet onderwijs	BSO: 197 VSO: 294 <u>Totaal: 332</u>
Parcours	Voorgezet speciaal onderwijs	<u>Totaal: 182</u>

Onderwijsinstellingen met speciaal onderwijs in Tilburg en omgeving (bron: gemeente Tilburg).

Uit de tabel volgt dat het Onderwijscentrum Leijpark de speciale onderwijsinstelling is met veruit de meeste leerlingen in Tilburg. Dit komt mede door de ligging nabij het ziekenhuis, waarmee een combinatie van zorg en onderwijs mogelijk is. Om te voldoen aan de recente toename van het aantal leerlingen, zijn onlangs al zes tijdelijke noodlokalen in gebruik genomen. Hiermee biedt de school nu plaats aan maximaal 550 leerlingen. Om ook in de toekomst te kunnen blijven voorzien in de behoefte, is een permanente uitbreiding noodzakelijk. Deze behoefte komt door twee factoren:

1 Het aantal leerlingen blijft toenemen:

Doordat het aantal leerlingen in de afgelopen drie jaar sterker is toegenomen dan aanvankelijk was geprognosticeerd, zijn in het huidige jaar dus al een aantal tijdelijke schoollokalen gerealiseerd. De verwachting is dat ook in de komende jaren het aantal leerlingen zal toenemen. Het schoolbestuur verwacht dat het leerlingenaantal zal stijgen tot maximaal 650 leerlingen.

2 Het ruimtegebruik per leerling is toegenomen:

De onderwijsinstelling is zich steeds meer gaan specialiseren in een specifieke vorm van lesgeven. Dit heeft andere geresulteerd in een aantrekking van aanpalende vormen van onderwijs. Hierdoor is de locatie in de loop der jaren getransformeerd tot een clustering van speciaal onderwijs, met daarbinnen verschillende onderwijsrichtingen. Het ruimtegebruik per leerling voor deze specifieke vormen van onderwijs is aanzienlijk groter dan bij regulier onderwijs. Er zijn bijvoorbeeld extra voorzieningen nodig, zoals een ruistrimte, behandelruimte en verzorgingsruimte. Bovendien is een sporthal en zwembad voorzien. Daarmee is de benodigde ruimte per leerling groter geworden dan het ruimtegebruik in de oorspronkelijke onderwijsvoorziening was.

Deze twee factoren samen zorgen voor een kwalitatieve en kwantitatieve behoefte. Voorliggende ontwikkeling voorziet in deze behoefte, door in te spelen op het toene-

mende aantal leerlingen en de nieuwbouw levert met de uitbreiding en herinrichting een bijdrage aan de veranderde ruimtevrage van dit type onderwijs.

2.3.3 Conclusie

Uit voorgaande blijkt dat de verplaatsing en uitbreiding van het Onderwijscentrum Leijpark in zowel een actuele kwantitatieve en kwalitatieve behoefte binnen het verzorgingsgebied voorziet.

3 Stedelijk gebied

3.1.1 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.

3.1.2 Toetsing

De omgeving van de planlocatie wordt vrijwel volledig omringd door stedelijk gebied. Ten westen en noorden van het plangebied is de woonwijk Groenewoud gesitueerd. In dit gebied zijn, naast woningen, verschillende stedelijke voorzieningen gelegen, zoals een huisartsenpost, (basis)scholen, horeca, bedrijvigheid en een buurthuis. Ten oosten ligt het Elisabeth-Tweesteden Ziekenhuis en ten zuiden stroomt de Leij, geflankeerd door groenvoorzieningen. Dit tezamen maakt dat, gelet op de huidige ruimtelijke structuren en bebouwing rondom de planlocatie, wordt geconcludeerd dat de planlocatie in het bestaand stedelijk gebied ligt.

Bovendien kan gezien de heersende functies in de omgeving van het plangebied en het feit dat het plangebied in het vigerend bestemmingsplan de bestemming 'verkeer-verblijf' heeft, gesteld worden dat de voorgestelde ruimtelijke ontwikkeling op deze locatie past. Momenteel is het plangebied immers ook al ingericht ten behoeve van de naastgelegen maatschappelijke voorzieningen en zijn in de omgeving ook diverse andere maatschappelijke voorzieningen terug te vinden. Ook wordt de ontwikkeling ruimtelijk gezien ingepast in de ruimtelijke structuren van de omgeving.

3.1.3 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 behoefte wordt dan ook gerealiseerd in bestaand stedelijk gebied.

4 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 plaats op de meest passende en optimale locatie. Daarmee wordt de ontwikkeling als haalbaar geacht voor wat de betreft de Ladder voor duurzame verstedelijking.