

referentienummer 02
datum 19 mei 2025
aan Gemeente Zundert
van J. Mazier
vrijgave  M. Fransen
projectnummer 0496364.100
project RO KC Zundert
betreft Ladderonderbouwing KC Zundert

1. Inleiding

1.1 Aanleiding en doel

De basisscholen Zonnebloem en Annaschool te Zundert zijn verouderd en voldoen niet langer aan de eisen van het huidige en toekomstige onderwijs. Om een gezonde, veilige en toekomstbestendige leeromgeving te creëren wil de gemeente Zundert deze scholen onderbrengen in een nieuw Kindcentrum (KC) met een basisschool, kinderopvang, consultatiebureau en een losse sportzaal.

Om voor dit kindcentrum een geschikte locatie te vinden is zorgvuldig locatieonderzoek uitgevoerd. Daarbij is gestart met breed locatieonderzoek waarbij de locaties moesten voldoen aan de randvoorwaarden waar de locatie minimaal aan moet voldoen. Na die selectie zijn er vier locaties overgebleven, te weten: Hoge Dreef, JeeKaaCee, Berkstraat en Annaschool. Vervolgens is voor deze locaties het afwegingskader ingevuld en kwam de locatie aan de Hoge Dreef als beste naar voren en had de hoogste scores op de criteria “functioneel” en “ruimtelijk”. Dit betekent dat er op de Hoge Dreef de meeste mogelijkheden zijn om alle wensen in te passen, een ruim en groen KC te bouwen. Dit sluit aan bij een van de kernwaarden van Zundert: ‘Groen’. Op basis van dat onderzoek en die locatieafweging heeft de gemeenteraad op 13 september 2023 de locatie aan de Hoge Dreef gekozen als locatie om het kindcentrum daar te realiseren.

Om de ontwikkeling mogelijk te maken dient het omgevingsplan te worden aangepast. Het toekomstige gebruik past niet in het huidige juridisch kader. Om deze reden wordt het omgevingsplan gewijzigd. Hierbij wordt gebruik gemaakt van de Tijdelijke Alternatieve Maatregel, waarbij de wijziging van het omgevingsplan wordt opgesteld middels de IMRO-systematiek. Ter ondersteuning van deze wijziging van het omgevingsplan dient een de voorgenomen ontwikkeling getoetst te worden aan de ladder voor duurzame verstedelijking.

1.2 Locatie

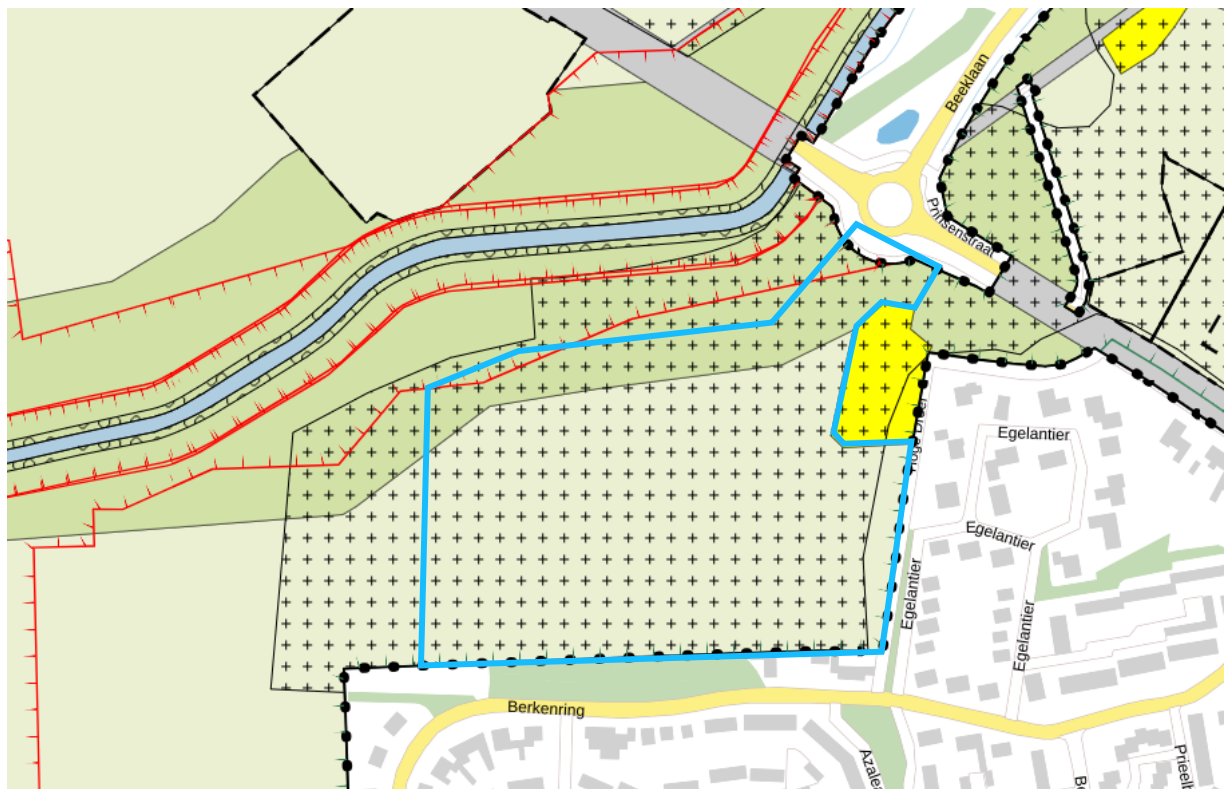
Aan de rand van de woonwijk bevindt zich het plangebied Hoge Dreef. Het plangebied wordt aan de oost- en zuidzijde begrensd door de woonwijk. De noord- en westzijde grenzen aan het landelijke gebied, met in het bijzonder de Kleine Beek en haar oevers. In het verlengde van deze beek is eerder al een deel van haar oevers, parallel aan de randweg, ontwikkeld tot natuurgebied. Een deel hiervan is toegankelijk voor publiek. Aansluitend daarop is aan de dorpse zijde van de randweg de wijk De Tuinderij aangelegd met een brede landschapszone. Beide delen vormen nu een onderdeel van het uitloopgebied van Zundert.



Figuur 1 Ligging plangebied ten opzichte van de omgeving, plangebied in rood omkaderd. Bron: Esri.com

1.3 Huidige situatie

Het geldend ruimtelijk kader wordt gevormd door het (tijdelijk) omgevingsplan. Dit omgevingsplan is op 1 januari 2024 (met de inwerkingtreding van de Omgevingswet) van rechtswege in werking getreden. Het tijdelijk omgevingsplan bestaat uit bestaande ruimtelijke besluiten, waaronder de bestemmingsplannen. Daarnaast bestaat het tijdelijk omgevingsplan uit de bruidsschatregels. Dit zijn de voormalige rijksregels die met de inwerkingtreding van de Omgevingswet (Ow) over zijn gegaan naar decentrale overheden.



Figuur 2 Uitsnede 'Bestemmingsplan Buitengebied Zundert'. Bron: Ruimtelijkeplannen.nl (globale begrenzing plangebied in blauw)

Het plangebied ligt binnen het bestemmingsplan 'Buitengebied Zundert' (vastgesteld op 24 september 2014) en diens herzieningen. De volgende bestemmingen en gebiedsaanduidingen gelden in het plangebied:

- Enkelbestemming 'Agrarisch – Boomteeltontwikkelingsgebied';
- Enkelbestemming 'Agrarisch met waarden – Beekdal';
- Dubbelbestemming 'Waarde – Archeologie – 4';
- Gebiedsaanduiding 'Wro-zone – reserveringsgebied waterberging';
- Gebiedsaanduiding reconstructiewetzone – extensiveringsgebied;
- Gebiedsaanduiding overige zone – Salderingsgebied (4^e herziening 2018).

1.4 Toekomstige situatie



Figuur 3 stedenbouwkundige uitwerking (schetsplan). Bron: Buro Dwarsstraat, november 2024

Het nieuwe Kindcentrum (KC) zal bestaan uit maximaal twee lagen, met een totale oppervlakte van 2.729 m² voor de school, waarvan minimaal 1.083 m² op de begane grond. De kinderdagopvang zal volledig op de begane grond worden gerealiseerd. Elk klaslokaal zal een oppervlakte van 60 m² hebben, wat voldoende ruimte biedt voor een comfortabele leeromgeving. De sportzaal zal een oppervlakte van 1.372 m² beslaan en naast de sportzaal komt ook een fietsenstalling, wat de toegankelijkheid en het gebruiksgemak vergroot. Het totale bouwprogramma is als volgt:

Functie	Oppervlakte in m ²
Onderwijs	2.729
Opvang	982
Consultatiebureau	323
Totaal	4.035

1.5 Ladder voor Duurzame Verstedelijking

De Ladder voor duurzame verstedelijking (Hierna ook: ladder) is een instructieregel voor zorgvuldig ruimtegebruik en tegengaan van leegstand en is als dusdanig vastgelegd in het Besluit kwaliteit leefomgeving (Bkl). De ladder voor duurzame verstedelijking is van toepassing als sprake is van een nieuw stedelijke ontwikkeling.

Artikel 5.129g van het Bkl bepaalt dat de Ladder betrekking heeft op een stedelijke ontwikkeling die voldoende substantieel is. De aard en omvang van het plan in relatie met de omgeving bepaalt of het plan voldoende substantieel is. Artikel 5.129g Bkl geeft geen ondergrens aan. In uitspraken van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State zijn hiervoor lijnen uitgezet.

In 'beginsel' is er sprake van een nieuwe stedelijke ontwikkeling bij nieuwbouw of een uitbreiding van het bruto vloeroppervlak vanaf 500 m² voor bedrijfsmatige functies. Voor woonfuncties ligt de ondergrens op basis van jurisprudentie op 12 woningen. Voor maatschappelijke functies is geen duidelijke ondergrens, maar aangenomen mag worden dat de ondergrens vergelijkbaar zal zijn met de ondergrens voor bedrijvigheid.

Binnen het vigerende omgevingsplan is de functie maatschappelijk niet toegestaan. In dit kader is volgens de methodologie sprake van een nieuw stedelijke ontwikkeling.

Het heeft de voorkeur om ontwikkelingen zoveel mogelijk binnenstedelijk te realiseren. Als een plangebied zich (deels) buiten de contouren van bestaand stedelijk gebied bevindt, dient rekening gehouden te worden met de mogelijkheden om de voorgenomen ontwikkeling binnen bestaand stedelijk gebied te realiseren. Omdat de voorgenomen ontwikkeling zich volledig buiten bestaand stedelijk gebied bevindt wordt geconcludeerd dat hiervoor een aanvullende onderbouwing nodig is.

1.6 Marktgebied

De voorgenomen ontwikkeling betreft een integraal kindcentrum, waarbij het onderwijs gezien kan worden als hoofdfunctie. De overige maatschappelijke functies zijn verwant aan de zorg voor het kind in algemene zin waarbij de locatie voornamelijk volgt uit de vestiging van de school.

Gemeenten zijn verantwoordelijk voor de huisvesting van scholen in het basisonderwijs, voortgezet onderwijs en speciaal onderwijs. Het beroepsonderwijs, de volwasseneneducatie en het hoger onderwijs zijn zelf verantwoordelijk voor hun huisvesting. Door deze gemeentelijke taakstelling kan het marktgebied voor het voorzien in huisvesting van basisonderwijs, voortgezet onderwijs en speciaal onderwijs gelijkgesteld worden aan de gemeentegrenzen. In dit geval betekent dit dat het marktgebied de gemeente Zundert betreft.

2. Behoefte

2.1 School en kinderopvang

De voorgenomen ontwikkeling betreft hoofdzakelijk een verplaatsing van de bestaande scholen in Zundert, die reeds binnen de gemeente bestaan. De bestaande scholen zijn verouderd waardoor er behoefte is aan nieuwe onderwijshuisvesting. Het voorzien in onderwijshuisvesting is een taak voor de gemeente.

In de huidige situatie heeft de St. Annaschool een gebruiksoppervlakte van 1.443 m² en een perceeloppervlakte van 3.995 m². De Zonnebloem heeft een gebruiksoppervlakte van 1.587 m² en een perceeloppervlakte van 3.739 m².

Naast de twee basisscholen is er ook ruimte voorzien voor kinderdagverblijf Kober op de nieuwe locatie evenals voor een sporthal. Voor Kober geldt dat er eveneens sprake is van een verplaatsing binnen de kern Zundert, waarbij de nieuwe locatie in het KC direct bij het basisonderwijs is. De bestaande sporthal 'Onder de Mast' aan de gelijknamige weg wordt vervangen door de nieuwe sportzaal XXL bij het KC.

De behoefte betreft hiermee een verplaatsing van functies. De uitbreiding voor de scholen en de vervanging van de sporthal is gestoeld op een vervangingsvraag voortkomend uit verouderde gebouwen. De gemeente voldoet met de voorgenomen ontwikkeling aan de taakstelling om te voorzien in onderwijsvoorziening. De verplaatsing van het kinderdagverblijf en de sporthal naar het KC volgen met name uit de locatiekeuze voor de scholen en zijn van toegevoegde waarde in een KC. Hiermee is duidelijk dat de voorgestelde ontwikkeling voorziet in een bestaande behoefte.

Hoewel de verlatende locaties op het moment van verlaten wel nog een maatschappelijke functie hebben is de ondergrens voor een nieuwe school vastgesteld op 200 leerlingen. Het is hiermee niet aannemelijk dat de planologische mogelijkheid op de verlatende locatie daadwerkelijk benut gaat worden. Daarnaast blijft de gemeente, die ook eigenaar is van de taakstelling omtrent onderwijshuisvesting, zelf eigenaar van de verlatende percelen, waardoor het aannemelijk is dat de gemeente deze gronden voor een ander doeleinde in zal kunnen zetten. Hiermee is het risico op leegstand van de verlatende grond verwaarloosbaar.

Geconcludeerd wordt dat de voorgenomen ontwikkeling voorziet in een concrete behoefte en aan de wettelijke taakstelling van de gemeente Zundert. Het is onwaarschijnlijk dat de voorgenomen ontwikkeling leidt tot onaanvaardbare economische effecten of leegstand.

2.2 Consultatiebureau

Het consultatiebureau betreft geen vervangingsopgave. Doordat de toevoeging zeer beperkt blijft (onder de 400 m²) betreft het hier los beschouwd geen nieuwe stedelijke ontwikkeling, waardoor een formele toets aan de ladder voor duurzame verstedelijking niet nodig is. Desalniettemin is de behoefte aan een consultatiebureau op locatie goed te onderbouwen.

Begin van de eeuw heeft het RIVM reeds gerapporteerd over het aantal consultatiebureaus in Nederland en de tendens dat dit in aantal terugloopt (R. A. Verheij, 2001). Destijds was er sprake van 1.465 consultatiebureaus in Nederland met een sterke variatie in het aantal consultatiebureaus in de nabijheid tussen gebieden. Voor 93% van alle 0-4 jarigen was de afstand tot het dichtstbijzijnde bureau minder kleiner of gelijk aan 4 kilometer. De gemiddelde afstand was 2,0 kilometer. Sindsdien zijn instellingen begonnen met het reduceren en centraliseren van instellingen om met name hoge huisvestingskosten laag te houden. Zundert heeft drie consultatiebureaus die op vergelijkbare afstand van elkaar tot het centrum van Zundert liggen. In alle gevallen betreft de afstand meer dan 10 kilometer. Dit maakt de afstand tot het dichtstbijzijnde consultatiebureau relatief groot.

Het nieuwe kindcentrum ligt op basis van het locatieonderzoek gunstig ten opzichte van de kern Zundert. Ook andere kernen in de gemeente Zundert kunnen van de komst van een consultatiebureau in de kern Zundert profiteren, omdat voor kernen als Achtmaal en Wernhout de dichtstbijzijnde consultatiebureaus nog verder weg zijn. De locatie bij een integraal kindcentrum past binnen een trend die landelijk langer speelt en zorgt voor een effectieve en efficiënte toedeling van ruimte. Hiermee kan de voorgenomen ontwikkeling ruimtelijk voldoende worden onderbouwd.

3. Buitenstedelijk gebied

3.1 Binnenstedelijke ruimte

Voor de realisatie van het nieuwe KC met buitenruimte is tenminste 5.000 m² nodig. Dit ruimtebeslag is dermate groot dat het uitdagend is om deze ruimte binnen bestaand stedelijk gebied te vinden. De gemeente heeft de mogelijkheden binnen hun bestaande kernen onderzocht in een locatiestudie, zie paragraaf 3.2, waarin naar voren is gekomen dat er binnen het bestaand stedelijk gebied geen geschikte locatie beschikbaar is.

Daarnaast valt de gemeente Zundert binnen de Stedelijke Regio Breda Tilburg (SRBT) welke een aanzienlijke woningbouwopgave heeft. De totale plancapaciteit voor de periode 2022-2030 in de regio bedraagt 47.000 woningen (per 1-10-2022), waarvan 'hard' 18.555 woningen (vastgesteld of onherroepelijk bestemmingsplan). Het streven is om ten minste 130% plancapaciteit over de totale bouwopgave te hebben. Kwantitatief wordt hieraan nog niet voldaan voor de regio als geheel (SRBT, 2023). Het is hiermee aannemelijk dat de gemeente Zundert de verlatende locaties goed kan gebruiken voor de invulling van de regionale opgave.

3.2 Locatieonderzoek

In 2023 heeft de gemeente Zundert een locatieonderzoek laten uitvoeren ten einde een geschikte locatie te vinden voor het nieuwe KC. Voor het locatieonderzoek zijn vijf stappen doorlopen:

- Potentiële locaties zoeken;
- Randvoorwaarden bepalen;
- Afwegingskader opstellen;
- Kansrijke locaties selecteren;
- Voorkeurslocatie vaststellen.

Bij het zoeken naar potentiële locaties is gekeken naar beschikbare, leegstaande en de huidige locaties binnen het bestaand stedelijke gebied van de kern Zundert en is daarnaast buiten het bestaand stedelijk gebied gekeken om een volledig beeld te krijgen van kansrijke opties. Op basis van de bepaalde randvoorwaarden zijn er vier kansrijke locaties overgebleven. In de laatste stap zijn de vier kansrijke locaties beoordeeld op basis van 5 van de 6 categorieën in het afwegingskader: ruimtelijk, functioneel, bereikbaarheid/ligging, planning en regelgeving. De uitwerking hiervan ligt vast in het document 'IKC Zundert, Randvoorwaarden en Afwegingskader', opgesteld op 6 juli 2023.

Bij het criterium financiën bleek het afwegingskader niet te voldoen, omdat de score op dit criterium alleen inzicht geeft in hoe groot de kans is dat er extra kosten zullen zijn, maar niet hoe hoog die extra kosten zullen zijn. Er is daarom door de stuurgroep (gemeente, Kober, SPOZ, adviesbureau Van Plan) gekozen om het criterium financiën in het afwegingskader niet in te vullen.

Uit het ingevulde afwegingskader kwam Hoge Dreef als beste locatie (18,1 pt), JeeKaaCee als tweede (17,9 pt), Annaschool als derde (17,7 pt) en locatie Berkstraat als vierde (16,3 pt). De geschiktheid van de vier locaties bleek erg dicht bij elkaar te liggen en er zijn daarnaast duidelijke verschillen zichtbaar in waarop (op welke criteria) de ene of de andere locatie hoog scoort. De stuurgroep heeft daarom op basis van de kwantitatieve uitkomst van het afwegingskader nog een gezamenlijke kwalitatieve afweging van de voor- en nadelen van de 4 locaties gedaan. Hiermee heeft de stuurgroep unaniem Hoge Dreef als voorkeurslocatie aangedragen.

Locatie Hoge Dreef is de voorkeurslocatie van alle betrokken partijen (Van Plan, schoolbestuur, kinderopvang en gemeente). Deze locatie komt als beste uit het totale afwegingskader en heeft bovendien de hoogste scores op de criteria "functioneel" en "ruimtelijk".

Een belangrijke overweging voor de keuze van de locatie Hoge Dreef is de toekomstige flexibiliteit die op deze locatie mogelijk is. Bij de bouw van de laatste scholen binnen de gemeente Zundert is vrij snel na realisatie gebleken dat de leerlingprognoses onvoldoende onderbouwing boden voor de toekomstige leerlingaantallen. De prognoses vielen lager uit dan de aanwas van leerlingen die in werkelijkheid instroomden. Dit noopte de

gemeente om vrij snel na de oplevering nieuwe uitbreiding van de scholen te voorzien. Niet alle locaties boden hiervoor voldoende ruimte. Uit onderzoek, uitgevoerd voor Zundert 2040, is gebleken dat de er in de komende jaren/decennia een groei zal zijn van het aantal inwoners. Dit aantal is moeilijk te voorspellen. Om deze reden is gekozen voor een locatie waar in de toekomst de mogelijkheid is om uit te kunnen breiden als het nodig is. Daarnaast heeft de gemeente Zundert groen als kernwaarde. Een locatie in een groene omgeving, dicht bij de natuur heeft daarom de voorkeur. Als aanvulling naast de onderbouwing voor de voorkeurslocatie Hoge Dreef voor de ontwikkeling van het Kindcentrum, ontstaan er ook kansen op de oude locaties. Op de verlatende plekken binnen de kern Zundert komen na realisatie van het Kindcentrum (gefaseerd) locaties beschikbaar die de mogelijkheid geven voor woningbouw.

Dit betekent dat op de Hoge Dreef de meeste mogelijkheden zijn om alle wensen in te passen, een ruim en groen KC te bouwen en daarmee aan te sluiten bij een van de kernwaarden van Zundert: 'Groen'. Doordat de locatie zeer ruim is, is de invulling ervan flexibel en biedt deze locatie ook in de toekomst voldoende mogelijkheden voor groei en voor het desgewenst toevoegen van andere functies (zoals een sportaccommodatie).

4. Conclusie

Twee bestaande scholen in de gemeente Zundert zijn verouderd en toe aan vervanging. De gemeente is voornemens de betreffende scholen te fuseren op één locatie in een Kind Centrum (KC). De behoefte is dan ook met name een vervangingsbehoefte en niet zo zeer uitbreiding van de maximale planologische vraag.

Omdat de verlatende locaties binnenstedelijk ligt en er regionaal nog een zeer grote opgave ligt op het gebied van onder andere woningbouw is het tevens zeer onwaarschijnlijk dat de verlatende locaties langdurig leeg zullen blijven, mede omdat de gemeente zelf eigenaar is van deze locaties.

Het is niet aannemelijk dat de circa 5.000 m² aan benodigde ruimte binnenstedelijk gevonden gaat worden. De gemeente heeft mede om deze reden een uitvoerig locatieonderzoek uit laten voeren, waarbij de onderhevige locatie als voorkeurslocatie is benoemd.

Geconcludeerd wordt dat de voorgenomen ontwikkeling voorziet in een reeds bestaande behoefte, en dat de ontwikkeling niet zal leiden tot onaanvaardbare economische effecten of leegstand. Hiermee doorstaat de voorgenomen ontwikkeling een toets aan de ladder voor duurzame verstedelijking.