

Gemeente Montferland
De heer H. Derksen
Bergvredestraat 10
6942 GK Didam

info@stec.nl
www.stec.nl
HR 10144762

Datum : 4 september 2019
Ons kenmerk : 19.248 MB/ML
Onderwerp : Strategische check locatieafweging Ladder school 's-Heerenberg

Geachte heer Derksen, beste Hans,

Gemeente Montferland heeft plannen voor een nieuwe brede basisschool in de kern 's-Heerenberg. De drie bestaande basisschoollocaties van de Pastoor Galamaschool, Mariabasisschool en OBS 't Montferland zijn sterk functioneel verouderd, zo gaf u aan. De huidige schoolgebouwen voldoen niet meer aan de wenselijke kwaliteiten voor hedendaags onderwijs.



Daarom wilt u als gemeente aan de noordwestelijke rand van 's-Heerenberg een nieuw schoolgebouw voor een brede basisschool faciliteren, ter vervanging van de drie bestaande locaties. Deze nieuwe brede school zal de reeds aanwezige onderwijsorganisaties onder één dak gaan huisvesten, met bijbehorende gemeenschappelijke voorzieningen zoals een bibliotheek en buitenschoolse opvang. De beoogde locatie heeft een groen karakter, nabij het Bergherbos en ligt relatief dicht bij het Laco sportcentrum. De ontwikkeling van de beoogde nieuwe schoollocatie zal bovendien gepaard gaan met een afwaardering van de bestaande Drieheuvelenweg (N316) tot een rustigere (autoluwe) verkeersroute.

Op dit moment bent u bezig met het opstarten van diverse onderzoeken in aanloop naar het opstellen van een nieuw bestemmingsplan voor deze locatie. U verwacht daarbij het nodige verzet vanuit de omgeving: het is een politiek gevoelige kwestie. Bovendien ligt het plangebied (deels) buiten bestaand stedelijk gebied. Dit maakt het tot een potentieel risicovolle ontwikkeling in het licht van de Ladder voor duurzame verstedelijking (hierna: Ladder). U moet dan immers - ruimtelijk - motiveren waarom er geen geschikte plekken binnen bestaand stedelijk gebied voorhanden zijn om dit programma te kunnen ontwikkelen. U bent zich goed bewust van het afbreukrisico van de Ladder op de beoogde locatie en wilt daarom van ons, als onafhankelijke partij, een Ladder-advies voor de beoogde ontwikkeling. In deze adviesbrief staan resultaten daarvan uitgewerkt.

U krijgt met deze pré-check meer inzicht in hoe u de ontwikkeling van de planlocatie moet zien in relatie tot de Ladder en tot andere inbreidingslocaties in 's-Heerenberg. Hiermee hebt u dus nog geen volledige Ladderonderbouwing, maar een advies met concrete handvatten over welke stappen nog nodig zijn en wat mogelijk houdbaar is voor de Ladder, waar kansen en bedreigingen liggen en wat dit betekent voor de Laddermotivering waar u voor staat.

1 Conclusies en adviezen

Wij verwachten dat de locatieafweging voor uw plan op dit moment, gezien de huidige situatie, lastig te motiveren is. We signaleren enkele belangrijke risico's:

1. We zien enkele potentiële alternatieve inbreidingslocaties voor de ontwikkeling;
2. Ruimtelijke argumentatie die noodzaak locatie 'Kruispunt' onderschrijft is relatief beperkt;
3. Ruimtelijke besluitvorming over inbreidingslocaties in 's-Heerenberg ontbreekt nog.

Wel kunt u als gemeente de nodige stappen zetten in het onderbouwen van de locatiekeuze. Uiteindelijk moet een goede Ladderonderbouwing, inclusief behoeftetoets en motivering van de locatiekeuze, worden opgenomen in de toelichting van het bestemmingsplan om het daadwerkelijk 'Ladderproof' te maken. Wij zien kansen om de onderbouwing voor uw plan sterker te maken door (ruimtelijke) argumenten voor de locatiekeuze beter inzichtelijk te maken en besluiten te nemen over enkele inbreidingslocaties. Hierna lichten we dit toe.

Plan is Ladderplichtig: sterke motivering locatiekeuze noodzakelijk voor de Ladder

In onderstaande tabel geven we de Ladderuitgangspunten voor het plan voor de nieuwe basisschool in 's-Heerenberg schematisch weer. Daarnaast beschrijven we de belangrijkste aandachtspunten voor het plan ten aanzien van de Ladder. Deze uitgangspunten vormen de basis voor de strategische check van de locatieafweging voor het plan. Een uitgebreidere analyse van deze Ladderuitgangspunten vindt u in bijlage I.

Tabel 1: Ladderuitgangspunten voor strategische check basisschool 's-Heerenberg

Ladderuitgangspunten	Conclusie	Aandachtspunt bij volledige Laddertoets
Nieuwe stedelijke ontwikkeling	<ul style="list-style-type: none"> • Het plan voorziet in een functiewijziging en uitbreiding van meer dan 500 m² bvo op de locatie 'Kruispunt' • Plan kwalificeert zich als nieuwe stedelijke ontwikkeling (NSO) • Plan is Ladderplichtig 	<ul style="list-style-type: none"> • Onderbouw bij volledige Laddertoets de behoefte aan de school • Weeg bij volledige Laddertoets goed af of behoefte aan de ondersteunende BSO en bibliotheek/speeltoothek zelfstandig moet worden onderbouwd, of dat het ondergeschikte /ondersteunende functies betreft
Ruimtelijk verzorgingsgebied	<ul style="list-style-type: none"> • De gemiddelde afstand huishouden tot basisschool in gemeente Montferland bedraagt circa 700 meter • We verwachten dat het zwaartepunt van het ruimtelijk verzorgingsgebied voor de nieuwe school overeenkomt met de kern 's-Heerenberg, aangevuld met de dorpen Lengel en Stokkum. 	<ul style="list-style-type: none"> • Zorg bij een volledige Laddertoets voor een stevige cijfermatige onderbouwing van het verzorgingsgebied op basis van herkomstcijfers van leerlingen van bestaande scholen.
Bestaand stedelijk gebied	<ul style="list-style-type: none"> • Een deel van het plangebied heeft reeds een stedelijke functie • Een (kleiner) deel van het plangebied heeft agrarische bestemming/functie • De planlocatie ligt (groten)deels binnen en deels buiten bestaand stedelijk gebied (BSG) 	<ul style="list-style-type: none"> • Bij volledige Laddertoets dient u de locatieafweging te motiveren: een afweging van potentiële alternatieven in BSG moet daar onderdeel van zijn • De locatieafweging vraagt nog om de nodige ruimtelijke onderbouwing en/of ruimtelijke besluitvorming over enkele alternatieve locaties

Hierna leest u de belangrijkste conclusies, adviezen, kansen en risico's voor de locatieafweging van de Ladder.

Ruimtelijke uitgangspunten nieuwe schoollocatie en beleidsambities voor de potentiële alternatieve inbreidingslocaties vragen om nadere onderbouwing

Vier binnenstedelijke locaties qua omvang groot genoeg voor vestigen brede basisschool
In uw keuze voor de locatie 'Kruispunt' heeft de benodigde oppervlakte van het terrein een belangrijke rol gespeeld. Om de gewenste onderwijsvoorziening te kunnen ontwikkelen gaat u daarbij uit van een benodigd perceeloppervlak van zo'n 8.000 m². U heeft deze specifieke ruimte-eis goed onderbouwd (zie tabel 3, bijlage II). Op basis hiervan signaleren we vier locaties binnen BSG die qua omvang groot genoeg zijn om de beoogde ontwikkeling te kunnen faciliteren. Het gaat daarbij om de volgende locaties:

- Pastoor Galamaschool excl. WSB gebouw;
- Pastoor Galamaschool incl. WSB gebouw;
- Winkelcentrum de Bongerd;
- De velden van Voetbal Vereniging Lengel (VVL).

Aanvullende argumenten locatiekeuze niet altijd (ruimtelijk) relevant en objectief meetbaar

Aanvullende ruimtelijk relevante argumenten die bevestigen dat locatie 'Kruispunt' inderdaad de meest logische locatie is voor de nieuwe brede basisschool zijn er echter nog beperkt. Wel heeft u aangegeven dat factoren zoals de nabijheid van groen (in relatie tot beweging, gezondheid en cognitieve functies, et cetera) en de nabijheid van voorzieningen als het Laco Sportcentrum ook een belangrijke rol spelen in de locatiekeuze. Voor de Ladder signaleren wij belangrijke risico's in deze motiveerlijn: want in hoeverre is dit objectief te bepalen, en kunnen andere locaties niet aan deze eisen voldoen? Waarom is locatie 'Kruispunt' bijvoorbeeld ruimtelijk gezien beter dan de achterblijvende Galamaschool of de voetbalvelden van VV Lengel?

Formele besluitvorming over beleidsambities binnenstedelijke locaties ontbreekt nog

Bovendien ontbreekt formele besluitvorming waarin deze argumenten worden ondersteund op dit moment nog (denk aan vastgestelde beleidsdocumenten of raadsbesluiten t.a.v. de huisvesting van scholen in uw gemeente). Ook heeft er nog geen ruimtelijke besluitvorming plaatsgevonden over uw beleidsambities voor de inbreidingslocaties die een potentieel alternatief vormen voor huisvesting van de brede basisschool. Dergelijke formele besluitvorming kan zeer bruikbare argumenten opleveren voor uw motivering van de locatiekeuze voor de Ladder.

We zien op basis van bovenstaande twee belangrijke kansen voor een succesvolle motivering locatieafweging voor de beoogde ontwikkeling:

1. Ga aan de slag met visie- en besluitvorming over (achterblijvende) inbreidingslocaties;
2. Onderbouw ruimtelijke eisen voor nieuwe schoollocaties en leg vast in besluitvorming. Hierna gaan we hier nader op in.

Advies 1: ga aan de slag met (ruimtelijke) besluitvorming rondom inbreidingslocaties

Maak werk van (ruimtelijke) visie- en besluitvorming over bestaande inbreidingslocaties (waaronder de achterblijvende schoollocaties). Zo kunt u een belangrijke stap zetten in de motivering van de locatieafweging van de nieuwe brede basisschool voor de Ladder. U heeft als gemeente immers zekere beleidsvrijheid om uw ambities voor deze inbreidingslocaties vast te leggen en daarmee de ontwikkeling van andere functies op die locaties uit te sluiten.

Voor de locatieafweging van de nieuwe brede basisschool voor de Ladder (maar mogelijk ook voor andere toekomstige ontwikkelingen) is het dan wel belangrijk om tot formele besluitvorming te komen over uw ambities en mogelijke invulling van die inbreidingsplekken.

Zo gaf u aan dat er voor verschillende inbreidingslocaties al andere beleidsambities spelen. Bijvoorbeeld de ambitie voor woningbouw op enkele inbreidingsplekken. Zo ook voor locaties als VVL en de Galamaschool, die nu nog een groot risico vormen in relatie tot de Ladder voor dit plan. U zou er bijvoorbeeld voor kunnen kiezen de locaties van de vrijkomende scholen en de voetbalvelden van VVL te bestempelen als woningbouwlocatie (bijvoorbeeld door uw ambities voor deze locaties vast te leggen in een gebiedsvisie, of door ze op te nemen als woningbouwlocatie in het (regionale) woningbouwprogramma).

Let wel: Dit is niet zonder gevolgen. Het bestempelen van meerdere hectaren als woningbouwlocatie heeft ook gevolgen voor de woningbouwprogrammering in uw gemeente. Laat de woningbehoefte deze hoeveelheid nieuwe woning toe? Hoe zit het met andere woningbouwplannen? Blijft er voldoende Ladderruimte voor woningbouw over voor de andere kernen in uw gemeente? Bovendien is het ook belangrijk dat u daadwerkelijk woningbouwambities of andere ontwikkelambities heeft op deze locaties, en dus niet alleen ingegeven vanuit de wens voor een nieuwe basisschool op locatie 'Kruispunt'.

Denk dus goed na over uw ambities voor de beschikbare inbreidingslocaties, en hak daarover ook knopen door. Maak daarbij weloverwogen keuzes: wat wilt u met welke locatie? Welke locatie is geschikt voor woningbouw? Welke locatie leent zich misschien toch beter voor een andere functie? En waar zijn bepaalde ontwikkelingen uitgesloten, en waarom? Het kan u bijvoorbeeld helpen om hiervoor een bredere visie op leegkomend maatschappelijk in uw gemeente op te stellen.

Advies 2: onderbouw overige locatie-eisen waar mogelijk op ruimtelijk relevante manier

Om aan te kunnen tonen dat locatie 'Kruispunt' meer geschikt is voor de huisvesting van de brede school dan andere inbreidingsplekken die groot genoeg zijn, is het belangrijk uw overige locatie-eisen op een ruimtelijk relevante manier te onderbouwen. Denk hierbij bijvoorbeeld aan de wens om het onderwijs nabij openbaar groen en bos te faciliteren: wat ligt aan deze ruimtelijke eis ten grondslag? Zorg er voor dat u deze locatie-eisen goed onderbouwt en laat deze vaststellen door uw raad. Zo kunt u ook voor de Ladder beter aantonen waar, en waarom, u als gemeente voor bepaalde uitgangspunten kiest. Bij het bestemmingsplan kan het vervolgens van belang zijn om deze ruimtelijke aspecten ook planologisch in uw plan te borgen om procesrisico's te voorkomen.

Ook hierin heeft u als gemeente, bij beoordeling of een ontwikkeling vanuit het oogpunt van een goede ruimtelijke ordening passend en wenselijk is, zekere beleidsvrijheid. U kan dit als gemeente benutten door besluiten te nemen over de eisen en voorwaarden die u als gemeente stelt aan locaties voor huisvesting van nieuwe scholen. Zo is bijvoorbeeld denkbaar dat u beleid opstelt ten aanzien van de huisvesting van scholen, waarin u duidelijkheid schept over de voor u als gemeente belangrijke voorwaarden en uitgangspunten. Daarin kunnen bijvoorbeeld ruimtelijke en onderwijs-technische argumenten een rol spelen. Belangrijk is wel dat u hier als gemeente knopen over doorhakt, dit ook vastlegt middels formele besluitvorming én hier ruchtbaarheid aan geeft via bijvoorbeeld verschillende media (bijvoorbeeld via een interview met de verantwoordelijk wethouder).

Kansen en risico's verschillen per locatie: enkele BSG locaties nu nog risico voor Ladder

In onderstaande tabel hebben we per locatie de Ladderrisico's en kansen opgesomd. We hebben ons daarbij gebaseerd op de beschikbare gegevens en laatste inzichten uit de jurisprudentie.

Tabel 2: Overzicht met kansen en risico's per locatie

Locatie	Bevindingen
Mariaschool (voormalige schoollocatie)	<ul style="list-style-type: none"> • Perceel ca. 4.150 m², ligging in bestaande woonwijk (potentiële woningbouwlocatie) • Locatie te klein en gemeente geeft aan woningbouw te beogen op deze locatie • Locatie niet geschikt (te maken)
OBS 't Montferland (voormalige schoollocatie)	<ul style="list-style-type: none"> • Perceel ca. 3.750 m², ligging in bestaande woonwijk (potentiële woningbouwlocatie) • Locatie te klein en gemeente geeft aan woningbouw te beogen op deze locatie • Locatie niet geschikt (te maken)
Variant: Pastoor Galamaschool (voormalige schoollocatie)	<ul style="list-style-type: none"> • Perceel ca. 7.940 m², ligging in bestaande woonwijk (potentiële woningbouwlocatie) • Locatie geschikt (qua omvang passend) en beschikbaar, maar gemeente geeft aan woningbouw te beogen op deze locatie • Locatie niet beschikbaar (te maken) i.v.m. beleidsvoornemen woningbouw • Aandachtspunt!: voornemen voor woningbouw op deze locatie is nog geen formele beleidswens. Leg dit bijvoorbeeld vast door besluitvorming of opname locatie in (regionaal) woningbouwprogramma • Locatie vormt nu nog groot risico voor motivering locatiekeuze Ladder!
Variant: Pastoor Galamaschool + WSB	<ul style="list-style-type: none"> • Gezamenlijk 11.000+ m² • Locatie qua omvang passend • Deel van locatie in bezit van particuliere eigenaar: WSB locatie wordt op dit moment bewoond middels tijdelijke woonvergunning. • Hierdoor locatie niet direct beschikbaar want kosten verwerving locatie zeer hoog (maar deze kosten bij volledige Ladder duidelijk inzichtelijk). • Gemeente heeft daarnaast woningbouwplannen op locatie Pastoor Galamaschool • Locatie niet beschikbaar (te maken) i.v.m. voornemen woningbouw • Aandachtspunt!: voornemen voor woningbouw op deze locatie is nog geen formele beleidswens. Leg dit bijvoorbeeld vast door besluitvorming of opname locatie in (regionaal) woningbouwprogramma • Locatie vormt nu nog groot risico voor motivering locatiekeuze Ladder!
Variant: Winkelcentrum De Bongerd (incl. AH-locatie en WSB)	<ul style="list-style-type: none"> • Perceel ca 7.800 m², ligging in woonwijk (deels leegstand, deels tijdelijke bewoning) • Locatie voor deel nog in gebruik en in bezit van meerdere particuliere eigenaren. Hierdoor locatie niet direct beschikbaar want kosten verwerving locatie zeer hoog. WSB locatie wordt op dit moment bewoond middels tijdelijke woonvergunning. • Ook particulier woningbouw-initiatief op locatie • Locatie niet geschikt en beschikbaar (te maken) • Aandachtspunt!: voornemen voor woningbouw op deze locatie is nog geen formele beleidswens. Leg dit bijvoorbeeld vast door besluitvorming of opname locatie in (regionaal) woningbouwprogramma • Locatie vormt nu nog groot risico voor motivering locatiekeuze Ladder!

Individuele AH-locatie	<ul style="list-style-type: none"> • Perceel ca 1.500 m², ligging in woonwijk (leegstand supermarkt) • Locatie te klein en niet beschikbaar doordat het in particulier bezit is en in de basis geen voornemen tot verkoop • Locatie niet geschikt en beschikbaar (te maken)
Drieheuvelenweg	<ul style="list-style-type: none"> • Perceel ca 8.600 m², ligging in woonwijk (nu groen en infra) • Locatie qua omvang groot genoeg, maar door afwaardering Drieheuvelenweg niet geschikt te maken
Tankstation Bergh Drieheuvelenweg/Lengelseweg	<ul style="list-style-type: none"> • Perceel ca 2.100 m², ligging in woonwijk (in gebruik Shell) • Locatie te klein en niet beschikbaar doordat het in particulier bezit is, en er geen voornemens tot verkoop zijn • Locatie niet geschikt en beschikbaar (te maken)
Bergherveld	<ul style="list-style-type: none"> • Perceel ca. 9.000 m², ligging in woonwijk (portiekflats) • Locatie eigendom corporatie, geen voornemen te verkopen • Locatie niet beschikbaar (te maken)
Lengelseweg Katjaterrein	<ul style="list-style-type: none"> • Perceel ca. 7.300 m², ligging in woonwijk (leegstand) • Locatie te klein. In particulier bezit. Kosten verwerving en sanering hoog. • Bestuurlijke medewerking verleend aan woningbouw op de locatie. Hierdoor is de locatie niet beschikbaar
Plantsoensingel Zuid (Muziekschool)	<ul style="list-style-type: none"> • Perceel ca. 2.700 m², ligging in woonwijk (in gebruik als muziekschool) • Locatie qua omvang te klein. Daarnaast nog in gebruik als muziekschool • Locatie niet geschikt en beschikbaar (te maken)
Specialized	<ul style="list-style-type: none"> • Perceel ca. 15.000 m², ligging rand woonwijk bij bos (bedrijf) • In gebruik als bedrijf en particulier bezit: men in de basis niet voornemens te verkopen. Kosten aankoop en sloop/verbouw zijn in potentie zeer hoog • Locatie niet beschikbaar (te maken)
Brandweerkazerne Zeddamseweg	<ul style="list-style-type: none"> • Perceel ca. 4.800 m², ligging in woonwijk bij bos • Locatie qua omvang te klein • Locatie niet geschikt (te maken)
Oude panden Kremer aan Ambachtsstraat	<ul style="list-style-type: none"> • Perceel ca. 8.000 m², ligging op bedrijventerrein (bedrijfsfunctie) • Onderwijs en bedrijventerrein zijn in principe lastig verenigbaar • Locatie niet geschikt (te maken)
Bedrijfspannd Van Dillen Lengelseweg	<ul style="list-style-type: none"> • Perceel ca. 3.700 m², ligging op bedrijventerrein (bedrijf) • Locatie is qua omvang te klein. Onderwijs en bedrijventerrein in principe lastig verenigbaar waardoor niet geschikt is
V.V. Lengel	<ul style="list-style-type: none"> • Perceel ca. 25.000 m², ligging woonwijk • Deel locatie gereserveerd voor woningbouw (of andere functies) en waterberging • Locatie niet beschikbaar (te maken), mits formeel gereserveerd voor wonen • Aandachtspunt!: voornemen voor woningbouw op deze locatie is nog geen formele beleidswens. Leg dit bijvoorbeeld vast door besluitvorming of opname locatie in (regionaal) woningbouwprogramma • Locatie vormt nu nog groot risico voor motivering locatiekeuze Ladder!
Voetbalvelden MVR	<ul style="list-style-type: none"> • Locatie in eigendom van Huis Bergh. Fusie drie voetbalclubs (raadsbesluit) • Locatie niet beschikbaar (te maken)
Loveringsbos	<ul style="list-style-type: none"> • Perceel ca. 8.000 m², ligging in woonwijk (groenfunctie) • Locatie in gebruik als park en gereserveerd uitloopgebied. Gemeente geen voornemens om functie te wijzigen • Locatie niet beschikbaar (te maken)

Bron: input gemeente Montferland; Bewerking: Stec Groep, 2019.

Verdere informatie over hoe we tot bovenstaand overzicht komen leest u in bijlage II.

2 Bijlage I: check op Ladderuitgangspunten

De Ladder is alleen van toepassing op een plan dat een 'nieuwe stedelijke ontwikkeling' mogelijk maakt. Is dit het geval dan is een beschrijving van de behoefte nodig. Voor ontwikkelingen buiten BSG is uitgebreidere motivering vereist waarin wordt ingegaan op de vraag waarom niet binnen het bestaand stedelijk gebied in de behoefte kan worden voorzien. Om de vereisten van de Ladder te bepalen gaan we hierna achtereenvolgens in op de vraag (1) of er sprake is van een nieuwe stedelijke ontwikkeling en (2) of de ontwikkeling binnen of buiten bestaand stedelijk gebied is gelegen.

Beoogd bestemmingsplan basisschool maakt 'nieuwe' stedelijke ontwikkeling mogelijk

Is er sprake van een nieuwe stedelijke ontwikkeling (NSO), dan is een plan Ladderplichtig. Een stedelijke ontwikkeling wordt in artikel 1.1.1 Bro gedefinieerd als een:

'Ruimtelijke ontwikkeling van een bedrijventerrein of zeehaventerrein, of van kantoren, detailhandel, woningbouwlocaties of andere stedelijk voorzieningen'.

In het Bro is geen ondergrens voor de minimale omvang vastgesteld, jurisprudentie geeft meer duidelijkheid. Voor 'andere stedelijke voorzieningen' (waaronder scholen) volgt uit jurisprudentie dat van een stedelijke ontwikkeling sprake is bij uitbreiding van 400 tot 500 m² bvo. Het plan zal naar verwachting planologisch een schoolgebouw van 4.770 m² mogelijk maken. Ondersteunend aan de school zal een buitenschoolse opvang in het gebouw gerealiseerd worden van circa 500 m². Ook wordt er circa 500 m² aan bibliotheek/speeltoeek toegevoegd. Voor de realisatie is een kavel van 8.000 m² vereist. Mogelijk valt het uiteindelijke aantal vierkante meters hoger of lager uit, maar de omvang ligt ruimschoots boven de grens van 500 m². Uw plan kwalificeert zich daarmee als een stedelijke ontwikkeling.

De fusieschool is bovendien een **nieuwe** stedelijke ontwikkeling. Daarvan is in beginsel sprake als een nieuw bestemmingsplan meer bebouwing mogelijk maakt dan binnen het huidige planologische regime mogelijk is, of als er een functiewijziging van zodanige aard en omvang plaatsvindt. Allereerst leidt de ontwikkeling van de nieuw brede school tot een toename van de bebouwingsmogelijkheden. Daarnaast heeft de planlocatie momenteel de bestemmingen 'Verkeer', 'Groen' en 'Agrarisch met waarden'. De huidige bestemmingsplannen maken daarmee voor een deel van de planlocatie al een stedelijke ontwikkeling mogelijk, maar nog geen schoolgebouw. Met het plan voor de fusieschool is daarom sprake van een functieverandering van zodanige aard en omvang dat er in onze visie sprake is van een **nieuwe** stedelijke ontwikkeling. Het plan is daarmee Ladderplichtig.

Locatie Kruispunt ligt deels binnen/deels buiten bestaand stedelijke gebied (BSG)

Voor ontwikkelingen buiten bestaand stedelijke gebied (BSG) is extra motivering vereist. Daarom checken we hier of het plan voor de nieuwe brede school op locatie Kruispunt een ontwikkeling binnen BSG betreft. Artikel 1.1.1 Bro geeft als definitie:

'Bestaand stedenbouwkundig samenstel van bebouwing ten behoeve van wonen, dienstverlening, bedrijvigheid, detailhandel of horeca, alsmede daarbij behorende openbare of sociaal culturele voorzieningen, stedelijk groen en infrastructuur'.

Vast staat dat in de bestaande bestemmingsplannen 'Kernen, 2016' en 'Buitengebied, 2013' aan het plangebied de bestemmingen 'Verkeer', 'Groen' en 'Agrarisch met waarden' is toegekend. Een deel van het plangebied kan hierdoor bestempeld worden als een bestaand stedenbouwkundig samenstel van bebouwing ten behoeve van infrastructuur zoals bedoeld in artikel 1.1.1 Bro. Het andere deel van het plangebied heeft een agrarische bestemming en valt hiermee buiten het bestaand stedelijk gebied. Uit jurisprudentie blijkt namelijk dat er bij een agrarische bestemming die de ontwikkeling ten behoeve van wonen, dienstverlening, bedrijvigheid, detailhandel of maatschappelijk uitsluit, doorgaans geen sprake van BSG¹. Hierdoor geldt de verzwaarde motiveringsplicht. Dit betekent dat een alternatievenafweging van potentiële locaties binnen BSG noodzakelijk is bij een volledige Laddertoets.

Figuur 1: Plankaart en satellietfoto plangebied Kruispunt gemeente Montferland



Bron: Ruimtelijkeplannen.nl, 2019; Bewerking: Stec Groep, 2019.

Ruimtelijk verzorgingsgebied nieuwe brede basisschool: kern 's-Heerenberg

Bij de beschrijving van de behoefte aan de nieuwe brede school in 's-Heerenberg is het noodzakelijk om de afbakening van het ruimtelijk verzorgingsgebied te bepalen. De omvang van het verzorgingsgebied verschilt namelijk per ontwikkeling. Voor onderwijsinstellingen is de herkomst van leerlingen een belangrijke indicator voor de omvang van het verzorgingsgebied. De herkomst van leerlingen bepaalt wat het zogenaamde 'voedingsgebied' van een school is. In de regel zijn basisscholen een wijk- of kernverzorgende voorziening; we constateren dat de gemiddelde afstand van een huishouden tot een basisschool in Nederland, en ook in de gemeente Montferland circa 700 meter bedraagt². Daarmee is een basisschool doorgaans een wijk- of kernverzorgende voorziening. We verwachten daarom dat het zwaartepunt van het verzorgingsgebied voor de nieuwe locatie ook overeenkomt met de kern 's-Heerenberg.

¹ zie bijvoorbeeld: ABRvS 29 april 2015, ECLI:NL:RVS:2015:1340

² Artikel: Afstand tot dichtstbijzijnde school (CBS, 2017).

3 Bijlage II: analyse alternatieven bestand stedelijk gebied (BSG)

Ruimte-eis nieuwe brede basisschool minimaal 8.000 m² perceel oppervlak

's-Heerenberg is door de overheid aangewezen als impulsgebied. Om een zo optimaal mogelijke leeromgeving te creëren is de clustering van onderwijsvoorzieningen cruciaal. Door samen te werken met verschillende partners op één locatie wordt de onderwijskwaliteit vergroot. Uit analyses van de gemeente Montferland blijkt daarom dat voor de nieuwe brede basisschool minimaal een perceel van zo'n 8.000 m² nodig is. Deze ruimte-eis is onder andere gebaseerd op het toekomstig leerlingaantal en de daarbij behorende vierkante meters onderwijsruimte. Daarnaast is ruimte gereserveerd voor buitenruimte, parkeerruimte, de buitenschoolse opvang en de bibliotheek. Onderstaande tabel geeft een overzicht van de benodigde ruimte.

Tabel 3: Overzicht ruimte-eis nieuw brede basisschool 's-Heerenberg

Aspect	Ruimte-eis
Schoolgebouw (2-laags)	2.055 m ²
Buitenruimte (bij 4 m ² per leerling)	2.945 m ²
Buitenschoolse opvang	500 m ²
Bibliotheek	500 m ²
Parkeerruimte	1.920 m ²
Totaal	7.920 m²

Bron: Gemeente Montferland, 2019.

Op basis van een inventarisatie van gemeente Montferland zijn er in 's-Heerenberg momenteel 18 alternatieve locaties in potentie beschikbaar (en als binnenstedelijk aan te merken). Deze beoordelen we in het kader van de locatieafweging voor de Ladder.

Tabel 4: Potentiële alternatieve locaties op basis van inventarisatie gemeente Montferland

Potentiële alternatieve locaties	Oppervlakt perceel in m ²
Drieheuvelenweg	8.600 m ²
Galamaschool	7.940 m ²
Galamaschool + vm. WSB	11.000 m ²
Mariaschool	4.157 m ²
O.B.S. 't Montferland	3.740 m ²
Lengelseweg vm. Katjaterrein	7.225 m ²
Plantsoensingel Zuid (Muziekschool)	2.680 m ²
V.V. Lengel	25.000 m ²
Specialized	15.000 m ²
Tankstation Bergh Drieheuvelenweg/Lengelseweg	2.102 m ²
Locatie Bergherveld	9.000 m ²
Oude panden Kremer aan Ambachtsstraat	8.000 m ²
De Bongerd (incl. AH-locatie en vm. WSB locatie)	7.800 m ²
AH-locatie	1.450 m ²
Vm. Bedrijfspannd Van Dillen Lengelseweg	3.700 m ²
Brandweerkazerne Zeddamseweg	4.800 m ²
Voetbalvelden MVR	33.800 m ²
Loveringsbos	8.000 m ²

Bron: Gemeente Montferland; Bewerking: Stec Groep, 2019.

Beoordeling alternatieve locaties op basis van drie hoofdcriteria

In onderstaande figuur zijn de drie hoofdcriteria voor het maken van een goede alternatievenafweging van locaties binnen BSG schematisch weergegeven. In de paragrafen hierna lichten we deze criteria en mogelijke redeneerlijnen kort toe. Vervolgens beoordelen we de 18 locaties stapsgewijs op basis van deze criteria.

Figuur 2: stapsgewijze criteria voor alternatievenafweging locaties binnen BSG



Bron: Stec Groep, 2019.

18 potentiële alternatieve locaties binnen bestaand stedelijk gebied

LIGGEN DE LOCATIES (VOLLEDIG OF DEELS) BINNEN BSG?

Om een goede afweging van potentiële alternatieve locaties binnen BSG te kunnen maken, is het allereerst van belang om goed te beoordelen of de locaties inderdaad tot het bestaand stedelijk gebied van 's-Heerenberg kunnen worden gerekend. Locaties die niet tot BSG behoren, hoeven immers niet afgewogen te worden. Deze afweging is gemaakt aan de hand van de, eerder in hoofdstuk 2 genoemde, criteria: bestemming, gebruik, en de mate waarin de locatie onderdeel uitmaakt van het bestaand stedelijk weefsel.

Voormalige kinderwagenfabriek Lengel buiten BSG: overige locaties afwegen voor Ladder

Op basis van onze analyse concluderen we dat van de potentiële alternatieven, enkel de locatie van de voormalige kinderwagenfabriek in Lengel buiten BSG ligt. De beschikbare grond in het plangebied van de voormalige kinderwagenfabriek is in het vigerende bestemmingsplan 'Kernen' (2016) bestemd als 'agrarisch'. Hiermee zijn de gronden nog niet bestemd als stedelijke functie en maken daarmee nog geen stedelijke ontwikkelingen mogelijk (de gronden zijn onbebouwd en niet in gebruik voor stedelijke functies). Bovenstaande leidt tot de conclusie dat de beschikbare gronden op de locatie van de voormalige kinderwagenfabriek buiten BSG liggen. De locatie is geen (potentieel) reëel alternatief binnen BSG.

Voor de overige 18 locaties geldt dat deze onderdeel uitmaken van het bestaand stedenbouwkundig samenstel van de kern 's-Heerenberg en (grotendeels) stedelijke gebruiksdoeleinden hebben, waarbij stedelijke functies vanuit de bestemming tevens mogelijk worden gemaakt. We concluderen op basis van onze analyse aan de hand van de genoemde criteria, dat de overige 18 locaties binnen BSG vallen. De locaties dienen als mogelijke alternatieve locatie te worden afgewogen voor de Ladder. In de paragraaf hierna gaan wij voor deze 18 locaties in op de (mate van) beschikbaarheid.

Zes locaties zijn niet redelijkerwijs beschikbaar (te maken)

ZIJN DE LOCATIES REDELIJKERWIJS (EN OP KORTE TERMIJN) BESCHIKBAAR (TE MAKEN)?

Voor de alternatievenafweging in het kader van de Ladder is vervolgens van belang of de binnenstedelijke potentiële locaties redelijkerwijs (op relatief korte termijn) beschikbaar te maken zijn, of beschikbaar zullen komen. Of, dat er redelijkerwijs aanleiding is om aan te nemen dat een locatie op korte termijn beschikbaar zal komen (bijvoorbeeld in verband met een faillissement, of voorgenomen sluiting van een onderneming of maatschappelijke voorziening). Op basis van de informatie van de gemeente Montferland, met betrekking tot de verschillende locaties, is gebleken dat 6 van deze locaties niet redelijkerwijs (op korte termijn) beschikbaar (te maken) zijn. Hierna lichten we dit nader toe.

Voormalig Katjaterrein niet beschikbaar door woningbouwplannen

Uit informatie van de gemeente Montferland blijkt dat één locatie binnen de kern niet beschikbaar is omdat er woningbouwplannen voorzien zijn. Het gaat om het terrein van de voormalige Katjafabriek. Op het terrein van de voormalige Katjafabriek heeft de gemeente bestuurlijke medewerking verleend aan woningbouw. Bovendien is het terrein in particulier eigendom waardoor de verwerving van de locatie veel geld kost. Hierdoor is de locatie niet beschikbaar en de locatie is daardoor geen reëel alternatief binnen BSG.

Voetbalvelden MVR en Loveringsbos niet beschikbaar

Door de aanstaande fusie van de verenigingen MRV, V.V. Lengel en Stokkum, zijn de voetbalvelden van voetbalvereniging MVR niet beschikbaar als alternatief binnen BSG. De fusie zal namelijk plaatsvinden op het terrein van MVR. Ook het Loveringsbos is geen beschikbaar alternatief. De locatie fungeert momenteel als park en het gebied is gereserveerd als uitloopgebied. Hierdoor is de locatie niet beschikbaar als alternatief binnen BSG.

Locatie Specialized en muziekschool momenteel nog in gebruik door huidige functie

De locatie van fietsengroothandel Specialized is momenteel nog in gebruik door het bedrijf. De locatie functioneert als hoofdkantoor. Voor de realisatie van de nieuwe brede school zal de locatie dus verworven moeten worden. Omdat het gebouw niet vrij van huur is, zal de aankoopprijs hoog zijn (zo'n 1,4 miljoen euro). Omdat ook de indeling van het pand niet geschikt is voor een schoolgebouw (een deel van het pand bestaat uit vier verdiepingen) zal voor een deel van het terrein sloop/nieuwbouw moeten plaatsvinden. Hierdoor lopen de kosten hoog op waardoor de locatie niet redelijkerwijs beschikbaar te maken is. Daarmee vormt en de locatie geen geschikt alternatief binnen BSG. Hetzelfde geldt voor de muziekschool. Ondanks dat de locatie in het bezit is van de gemeente wordt de school momenteel nog gebruikt als muziekschool. Hierdoor is niet aan te nemen dat de locatie op korte termijn beschikbaar te maken is als alternatieve locatie binnen BSG.

Locatie Bergherveld blijkt niet beschikbaar na overleg met woningbouwcorporatie

Locatie Bergherveld (ten zuiden van het Laco Sportcentrum) blijkt na overleg met woningcorporatie Plavei niet beschikbaar voor de realisatie van de nieuwe brede basisschool in 's-Heerenberg.

Drieheuvelenweg niet geschikt door afwaardering, Panden Kremer niet geschikt door ligging en meerdere locaties te klein

ZIJN BESCHIKBARE LOCATIES REDELIJKERWIJS (EN OP KORTE TERMIJN) GESCHIKT (TE MAKEN)?

Door afwaardering Drieheuvelenweg locatie Drieheuvelenweg niet geschikt

De gemeente Montferland is momenteel bezig met een nieuw verkeersplan voor 's-Heerenberg. Hierdoor wordt de Drieheuvelenweg (de huidige doorgaande route van Zeddam naar 's-Heerenberg) heringericht en afgewaardeerd. Omdat de weg open moest blijven voor verkeer is de locatie Drieheuvelenweg niet geschikt voor de bouw van de nieuwe school.

Ligging op bedrijventerrein maakt locatie Kremer ongeschikt

De oude panden van Kremer aan de Ambachtsstraat zijn onderzocht door de gemeente. Het pand is in particulier bezit en er zijn geen aanwijzingen dat de eigenaar wilt verkopen. Hierdoor is het niet redelijkerwijs dat deze locatie op korte termijn beschikbaar te maken is voor de nieuwe school. Bovendien ligt het pand op een bedrijventerrein. In verband met (geluids)hinder en de veiligheid van de kinderen is dit geen wenselijke locatie voor een school. Hiermee is de locatie geen geschikt alternatief binnen BSG.

Twee van de drie achterblijven schoollocaties te klein voor ontwikkeling nieuwe school

Ten slotte komen ook de drie huidige locaties van de basisscholen beschikbaar. Twee van de drie locaties (de Mariaschool en OBS 't Montferland) zijn te klein voor de nieuwe school. Hetzelfde geldt voor de locaties: tankstation Bergh, Plantsoensingel Zuid (muziekschool), het Katjaterrein en de leegstaande panden van Albert Heijn, de brandweerkazerne en Van Dillen.

Uit notities van de gemeente Montferland blijkt dat voor het realiseren van het beoogde plan, een perceelsomvang van 8.000 m² voor de school en andere ruimten zoals fietsenstallingen, parkeerplaatsen, etc. nodig is. Gezien het kwalitatieve concept voor één schoollocatie, is versnipperde ontwikkeling niet wenselijk en (redelijkerwijs) niet mogelijk. Het voorgenomen plan is daarom ruimtelijk niet inpasbaar op de individuele locaties van de Mariaschool (4.150 m²), OBS 't Montferland (3.740 m²), tankstation Bergh (2.100 m²), de muziekschool (2.700 m²), het Katjaterrein (7.225 m²), de brandweer (4.800 m²) en de leegstaande panden van AH (1.500 m²) en Van Dillen (3.700 m²). Alle afzonderlijke locaties zijn daarmee te klein en niet redelijkerwijs geschikt (te maken) als mogelijk alternatief voor ontwikkeling van de nieuwe brede basisschool in 's-Heerenberg.

Bovendien heeft de gemeente Montferland in de Liemerse Woonagenda 2017 – 2027 afgesproken haar prioriteit te leggen bij de inbreidingslocaties en de capaciteit op de uitleglocaties verder af te laten nemen. Dit betekent dat wanneer er een inbreidingslocatie vrijkomt (zoals de drie achterblijvende schoollocaties of de voetbalvelden van VVL Lengel) deze in eerste instantie bedoeld zijn voor woningbouw. Voor de woningbouwplannen op het voormalige Katja terrein heeft de gemeente al bestuurlijke medewerking verleend. Over de overige inbreidingslocaties heeft nog geen formele besluitvorming plaatsgevonden.

CONCLUSIE: VIER LOCATIES GESCHIKT ALS ALTERNATIEF BINNEN BSG EN VORMEN DAARMEE RISICO VOOR LADDERONDERBOUWING PLAN BREDE BASISCHOOL

Op basis van onze analyses concluderen we dat er momenteel vier locaties binnen bestaand stedelijk gebied in 's-Heerenberg liggen die mogelijk geschikt zijn als alternatief. Het gaat om de huidige locatie van de Pastoor Galamaschool (incl. en excl. WSB gebouw), het winkelcentrum de Bongerd en de velden van VVL. De overige locaties zijn te klein en potentiële andere locaties zijn of komen niet beschikbaar. U gaf aan op elk van deze locaties woningbouwontwikkelingen te voorzien. In dat geval is het belangrijk dat u deze voornemens voor woningbouw op die locaties ook formeel vast laat stellen als beleidsvoornemen. Leg dit bijvoorbeeld vast door besluitvorming (bijv. een gebiedsvisie) of neem de locaties op in uw (regionaal) woningbouwprogramma. Momenteel vormen deze locaties een belangrijk procesrisico voor de Ladder!