

HOOFDSTUK 3 Beleid

3.1 Inleiding

Bij het maken van een ruimtelijk plan wordt rekening gehouden met het beleid van hogere overheden (het rijk en de provincie) en de vastgestelde gemeentelijke beleidskaders. In dit hoofdstuk is het relevante ruimtelijke beleid voor de hoek Oranjeboomstraat - Havermansstraat weergegeven.

3.2 Rijksbeleid

3.2.1 Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte

De 'Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte' (SVIR) is op 13 maart 2012 in werking getreden. De structuurvisie geeft een totaalbeeld van het ruimtelijk- en mobiliteitsbeleid op rijksniveau. Zo beschrijft het kabinet in de SVIR in welke infrastructuurprojecten zij de komende jaren wil investeren en op welke manier de bestaande infrastructuur beter benut kan worden. Het Rijk geeft daarbij meer ruimte aan provincies en gemeenten om in te spelen op de eigen situatie, zelf beslissingen te nemen en geeft ruimte aan burgers en bedrijven voor initiatief en ontwikkeling.

Met de Structuurvisie zet het kabinet het roer om in het nationale ruimtelijke beleid. Er is nu te vaak sprake van bestuurlijke drukte, ingewikkelde regelgeving of een sectorale blik met negatieve gevolgen voor de ontwikkeling van Nederland. Om dit te keren, brengt het Rijk de ruimtelijke ordening zo dicht mogelijk bij burgers en bedrijven, laat het meer over aan gemeenten en provincies en komen de burgers en bedrijven centraal te staan. Dit betekent minder nationale belangen en eenvoudigere regelgeving. Het aantal nationale belangen waarvoor ruimte nodig is, is teruggebracht van 39 naar 13. Voor deze 13 belangen is het Rijk verantwoordelijk en wil het resultaten boeken. Buiten deze 13 belangen hebben decentrale overheden beleidsvrijheid.

Een groot deel van deze belangen is juridisch geborgd in het Besluit algemene regels ruimtelijke ordening en de Regeling algemene regels ruimtelijke ordening.

Het kabinet formuleert in de SVIR "ambities voor concurrentiekracht, bereikbaarheid, leefbaarheid en veiligheid". Door het Rijk wordt met de SVIR vooral nadruk gelegd op infrastructuur (bereikbaarheid en mobiliteit) en op de economische kracht (concurrentie en topsegmenten) van Nederland.

Hoewel hiermee de indruk lijkt te ontstaan dat, in vergelijking met het voorgaande Rijksbeleid, het belang van vitale en leefbare steden wordt ontkent, is niets minder waar. In de door het Rijk geformuleerde ambities komt de kwaliteit van de stad als woon- en leefmilieu helder naar voren. De kracht van de steden vormt een basisvereiste voor het beleid; de inzet op de economische aspecten en infrastructurele werken heeft immers geen enkele zin als niemand meer in de steden wil leven. Het Rijk zet in op een veilige en gezonde leefomgeving met een goede milieukwaliteit.

Voor Brabant en Limburg is een aantal opgaven van nationaal belang genoemd. Prioriteit krijgen de in het gebied gelegen brainport Eindhoven, greenport Venlo en Maintenance Valley, waar Breda in is gelegen. Specifiek voor Breda kan het volgende worden opgemerkt. Breda hoort samen met Tilburg, Etten-Leur, Roosendaal en Bergen op Zoom tot een samenhangende "stedelijke regio met een concentratie van topsectoren". Hierbij worden met name de sectoren 'Chemie' en 'High Tech Systemen en Materialen' genoemd. Ook het Nieuw Sleutelproject Breda (nieuwe stationsomgeving) wordt expliciet vermeld. Verder geldt, ook voor Breda, dat de ecologische hoofdstructuur beschermd moet worden.

Locatie

Er wordt geen ontwikkeling mogelijk gemaakt die in strijd is met een van de nationale belangen. Onderhavig bestemmingsplan is dus in lijn met de structuurvisie, aangezien geen nationale belangen in het geding zijn.

3.2.2 Besluit algemene regels ruimtelijke ordening

De nationale belangen uit de SVIR die juridische borging vragen, zijn in het 'Besluit algemene regels ruimtelijke ordening' (Barro, 1 oktober 2012) geborgd. In het Barro is een aantal projecten die van rijksbelang zijn, genoemd en met behulp van digitale kaartbestanden exact ingekaderd. Per project zijn vervolgens regels gegeven, waaraan bestemmingsplannen moeten voldoen.

Het kabinet heeft de keuze voor deze onderwerpen gemaakt in de Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte. Door de nationale belangen vooraf in bestemmingsplannen te borgen, wordt met het Barro bijgedragen aan versnelling van de besluitvorming bij ruimtelijke ontwikkelingen van nationaal belang en vermindering van de bestuurlijke drukte. De bedoeling is duidelijk: belemmeringen die de realisatie van de genoemde projecten zouden kunnen frustreren of vertragen worden door het Barro op voorhand onmogelijk gemaakt. Dat zal inderdaad kunnen leiden tot een versnelde uitvoering van die projecten.

Daar staat tegenover dat gemeenten die een bestemmingsplan opstellen dat raakt aan een belang van één van de projecten in het Barro, nauwkeurig de regelgeving van het Barro moeten checken. Gebeurt dat niet, dan bestaat het risico op een reactieve aanwijzing van Gedeputeerde Staten of van de Minister. Het effect daarvan is dat bepaalde onderdelen van het bestemmingsplan niet in werking treden.

Locatie

In het Barro zijn verschillende regels opgenomen voor de bescherming van de nationale belangen.

Voor het plangebied geldt dat in het Barro regels zijn opgenomen inzake de uitoefening van defensietaken. Het plangebied is namelijk gelegen in het obstakelbeheergebied van het militaire luchtvaartterrein Gilze-Rijen. Een obstakelbeheergebied bij een (militair) luchtvaartterrein kenmerkt zich door – gezien vanuit het vliegveld – een aantal vlakken waarvan de hoogte oploopt met het toenemen van de afstand tot het luchtvaartterrein. In het gebied gelden beperkingen ten aanzien van de hoogte van objecten. Het obstakelbeheergebied is een samenstelling van de funnel en het 'Inner Horizontal and Conical Surface', die beide zijn gekoppeld aan de ligging van de start- en landingsbaan(banen) ter waarborging van veilige vliegprocedures voor startende en landende vliegtuigen, alsmede vlakken die verband houden met het goed functioneren van het Instrument Landing Systeem en eventueel andere aanwezige navigatiemiddelen. Voor het onderhavige plangebied betekent dit dat binnen het obstakelbeheergebied een hoogte voor objecten van maximaal 162,5 meter mag gelden. De maximale toegestane hoogte in het plangebied is lager dan toegestaan is in het kader van het obstakelbeheergebied. Het bestemmingsplan is dus niet in strijd met het nationale belang 'uitoefening van defensietaken'.

Daarnaast zijn in het Barro zijn geen andere regels en onderwerpen van toepassing die betrekking hebben op het plangebied. Er hoeven dus geen regels juridisch verankerd te worden in onderhavig bestemmingsplan. Bovendien worden in dit bestemmingsplan geen nieuwe ontwikkelingen mogelijk gemaakt die in strijd zijn met een van de nationale belangen. Onderhavig bestemmingsplan is dus in overeenstemming met het Besluit algemene regels ruimtelijke ordening.

3.3 Provinciaal beleid

3.3.1 Structuurvisie ruimtelijke ordening

Provinciale Staten van Noord-Brabant hebben op 1 oktober 2010 de Structuurvisie ruimtelijke ordening vastgesteld. Per 1 januari 2011 is deze in werking getreden. In deze structuurvisie is het beleid ten aanzien van de ruimtelijke ontwikkelingen in Brabant op hoofdlijnen uiteengezet.

Daarnaast ondersteunt de structuurvisie het beleid op andere provinciale beleidsterreinen, zoals het economisch-, mobiliteits-, sociaal-, cultureel-, milieu- en natuurbeleid. In de Structuurvisie ruimtelijke ordening geeft de provincie aan hoe zij omgaat met de ruimtelijke opgave voor de periode tot 2025, met een doorkijk naar 2040. Er gaat geen directe werking uit richting gemeentelijke besluitvorming. De Verordening ruimte heeft wel een doorwerking naar gemeentelijke besluitvorming.

Belangrijk is dat Brabant zich verder ontwikkelt tot een aantrekkelijk woon-, werk- en leefgebied. Dit alles met respect voor de natuurlijke leefomgeving en de landschappelijke en cultuurhistorische rijkdom. Een contrastrijk Brabant wordt daarbij nagestreefd. Zuinig en zorgvuldig ruimtegebruik zijn twee belangrijkste beleidslijnen.

Uit de kaart blijkt dat het grootste deel van het bebouwde deel van Breda, waaronder het plangebied, in de structuurvisie is opgenomen als "Stedelijk concentratiegebied". Stedelijke concentratiegebieden zijn primair bedoeld ten behoeve van stedelijk functies.

Locatie

Het plangebied is als onderdeel van de bestaande stad aangegeven als stedelijk concentratiegebied, deze gebieden zijn primair bedoeld voor stedelijke functies. De gemeenten maken in regionaal verband en met de provincie afspraken over de verdeling van het verstedelijkingsprogramma in de regionale ruimtelijke overleggen.

De omvorming van ateliers tot ateliers met woning past binnen de doelstelling van een stedelijk concentratiegebied.

3.3.2 Verordening ruimte

De 'Verordening ruimte 2012' (vastgesteld op 11 mei 2012 en 1 juni 2012 in werking getreden) is één van de uitvoeringsinstrumenten voor de provincie om haar doelen te realiseren. In de verordening vertaalt de provincie de kaderstellende elementen uit het provinciaal en rijksbeleid in regels die van toepassing zijn op (gemeentelijke) bestemmingsplannen.

De onderwerpen die in de verordening staan, komen uit de provinciale structuurvisie. Daarin staat welke belangen de provincie wil behartigen en hoe ze dat wil doen. De verordening is daarbij een van de manieren om die provinciale belangen veilig te stellen. De regels in de Verordening gelden voor gemeenten en niet rechtstreeks voor burgers. Belangrijke onderwerpen in de Verordening ruimte zijn:

- ruimtelijke kwaliteit;
- stedelijke ontwikkelingen;
- natuurgebieden en andere gebieden met waarden;
- agrarische ontwikkelingen, waaronder de intensieve veehouderij;
- overige ontwikkelingen in het landelijk gebied.

De regels van de Verordening ruimte zijn, in lijn met het beleid van de Structuurvisie ruimtelijke ordening, erop gericht om het merendeel van de stedelijke ontwikkelingen plaats te laten vinden in de stedelijke regio's en in het bestaand stedelijk gebied. De begrenzingen van de stedelijke en landelijke regio's zijn vastgelegd in de kaarten behorende bij de Verordening ruimte. In de Verordening ruimte

zijn ook het bestaand stedelijk gebied, de zoekgebieden voor stedelijke ontwikkeling en de ecologische hoofdstructuur begrensd. In de Verordening ruimte zijn regels opgenomen waaraan ruimtelijke plannen, zoals een bestemmingsplan, dienen te voldoen. In de Verordening zijn voor de verschillende onderwerpen gebieden tot op perceelniveau begrensd op een kaart. Hierdoor is duidelijk voor welke gebieden de regels gelden.

Locatie

De planlocatie valt in het bestaand stedelijk gebied. De Verordening zegt over gebieden in stedelijk gebied dat 'bestemmingsplannen die voorzien in een stedelijke ontwikkeling uitsluitend gelegen moeten zijn in het bestaand stedelijk gebied'. Ook moet gemotiveerd worden dat een ontwikkeling, gericht op wonen en werken, past binnen de regionale afspraken die hierover zijn gemaakt en welke afspraken zijn verankerd in de Verordening ruimte.

Er wordt in onderhavig bestemmingsplan nieuwe woningen mogelijk gemaakt. Het gaat hier echter enkel om woningen voor een bijzondere doelgroep, de woning dient een binding te hebben met een atelier. Reguliere woningen zijn niet toegestaan. Daarnaast wordt het aantal wooneenheden op de verbeelding gemaximaliseerd op 14, hetgeen een toename van 7 wooneenheden oplevert.

Nu het hier huisvesting van een bijzondere doelgroep betreft, personen met een woon-werkwoning en het bestemmingsplan een maximaal aantal voorschrijft treedt er geen strijd op met de gemaakte regionale afspraken.

3.4 Gemeentelijk beleid

3.4.1 Structuurvisie Breda 2020

De gemeenteraad heeft in december 2007 de Structuurvisie Breda 2020, Stad in evenwicht, vastgesteld. Deze beleidsnota betreft een ruimtelijke visie voor de gehele stad Breda en vormt het algemene beleids- en toetsingskader voor de ruimtelijke ontwikkelingen op de lange termijn (2020). De beleidsbeslissingen hebben betrekking op de ambities van de stad, het te realiseren programma, de structuur en de planning en uitwerkingen.

Het plangebied is in de structuurvisie opgenomen als consolidatiegebied. Bij consolidatie staan de instandhouding en het beheer van de grote ruimtelijke en functionele diversiteit en de huidige kwaliteit van het geheel aan milieus voorop. Dit betekent dat kritisch wordt gekeken naar ontwikkelingen die een inbreuk plegen op deze kwaliteit, zoals ruimtelijke verdichting en hogere parkeerdruk.

In 2007 werd verwacht dat Breda in 2020 zou groeien tot een stad van circa 185.000 inwoners met 15.000 nieuwe wooneenheden, circa 110.000 arbeidsplaatsen en 250 hectare nieuwe bedrijventerreinen. Inmiddels maakt een aantal (autonome) ontwikkelingen het noodzakelijk de programmadoelen voor 2020 en later bij te stellen. Een nieuwe Structuurvisie voor 2030 is daarom in voorbereiding.

Locatie

Er verandert weinig op de locatie. Het veranderen van ateliers in ateliers met woning leidt niet tot een hogere parkeerdruk in de omgeving en/of aantasting van de ruimtelijke kwaliteit omdat enkel de personen die reeds beschikken over atelierruimte de mogelijkheid krijgen een woning bij het atelier te realiseren. De ontwikkeling past in de Structuurvisie Breda 2020.

3.4.2 Stedelijke programmering 2020, Koers Gezet 2020

De gemeenteraad heeft op 16 december 2010 de beleidsregels 'Stedelijke programmering 2020, Koers Gezet 2020' vastgesteld. Deze nota geeft inzicht in de vraagstukken van de stedelijke programmering, stelt hernieuwde kaders vast en er worden locatiekeuzen gemaakt. Prognoses van de demografische ontwikkelingen laten een ander beeld zien dan die bij het maken van de Structuurvisie 'Stad in Evenwicht (2007)' zijn gehanteerd. Hierdoor is op dit moment sprake van gewijzigde omstandigheden die effect hebben op het bestaande beleid dat uitgaat van eerdere groeiverwachtingen. Dit beleid heeft consequenties voor de gestelde programmadoelen in de vastgestelde Structuurvisie 'Stad in Evenwicht' 2020, december 2007

De koers voor de stedelijke programmering is verwoord in 'Koers Gezet' (december 2010). Hierin is verwoord dat de gemeente Breda keuzes moet maken tussen de te realiseren ontwikkelingen. Enerzijds omdat er planologisch meer (woon)programma ontwikkeld kan worden dan het contingent toelaat (periode tot 2020) en anderzijds omdat er sprake is van een zeer scheve verhouding tussen vraag en aanbod, gezien het aanbod van een grote hoeveelheid appartementen en de vraag naar grondgebonden woningen. Dit gecombineerd met de huidige recessie maakt dat zeer bewuste keuzes gemaakt moeten worden.

Als gevolg van de besluiten in 'Koers Gezet' is gestart met de actualisatie van de Structuurvisie Breda.

Op 8 mei 2012 heeft het college de **'2e Voortgangsrapportage stedelijke programmering'** vastgesteld. Gelet op de gesignaleerde overprogrammering en kwalitatieve mismatch is het wenselijk om tot een bijsturing van de projecten te komen. De gemeente heeft zowel publiek- als privaatrechtelijke mogelijkheden om tot bijsturing van het programma te komen. Een inventarisatie van de instrumenten heeft plaatsgevonden en gelet op de financiële consequenties is gekozen voor een actieve rol van ingrijpen op een natuurlijk moment. Op die natuurlijke momenten zal optimaal ingezet worden op toepassing van het publiek- en privaatrechtelijke instrumentarium.

Locatie

Met het toestaan van wooneenheden bij ateliers wordt tegemoet gekomen aan een specifieke woonbehoefte, namelijk woon-werkwoningen voor een bijzondere doelgroep. Op deze wijze wordt optimaal ingespeeld op het vraaggericht toestaan van woningvermeerdering, de ontwikkeling is dan ook gewenst.