

Breda

Herontwikkeling voormalig postkantoor Oude Vest

Onderbouwing ladder voor duurzame verstedelijking

identificatie

projectnummer:

44000867.20190549

projectleider:

ing. D.C.W. van Roij

auteur(s):

M.G.M.C. Geerts, MSc.

planstatus

datum:

07-10-2020

opdrachtgever:

SDK Vastgoed B.V.

Inhoud

1. Inleiding en programma	3
1.1. Aanleiding	3
1.2. Vraagstelling	4
1.3. Leeswijzer, samenvatting en conclusie	6
2. Behoeftewoningbouw Breda	8
2.1. Beleidskader	8
2.1.1. Structuurvisie Breda 2030 (2013)	8
2.1.2. Woonvisie Breda (2013)	8
2.1.3. Conclusie en relatie met planinitiatief	9
2.2. Kwantitatieve behoefte woningen Breda	9
2.3. Conclusie	13

1.1. Aanleiding

Het voormalig postkantoor aan de Oude Vest in Breda (figuur 1.1) wordt herontwikkeld tot een appartementencomplex, waar ook ruimte is voor commerciële functies (winkels, horeca en kantoren). Het gebouw is een carré met een binnenplaats. De zijden aan de Oude Vest en Keizerstraat blijven hierbij grotendeels intact, terwijl de zijden van de Akkerstraat en Kerkstraat deels worden gesloopt.



Figuur 1.1 Situering voormalig postkantoor Oude Vest Breda

Het beoogde programma bestaat uit:

- 125 wooneenheden, waarvan 22 sociale huurappartementen
- Kantoren
- Horeca tot en met categorie 3: maximaal 1.500 m² bedrijfsvloeroppervlak (822 m² op begane grond en 117 m² in onderbouw)
- Detailhandel

Rho adviseurs is gevraagd om het beoogde programma te toetsen aan de ladder voor duurzame verstedelijking.

1.2. Vraagstelling

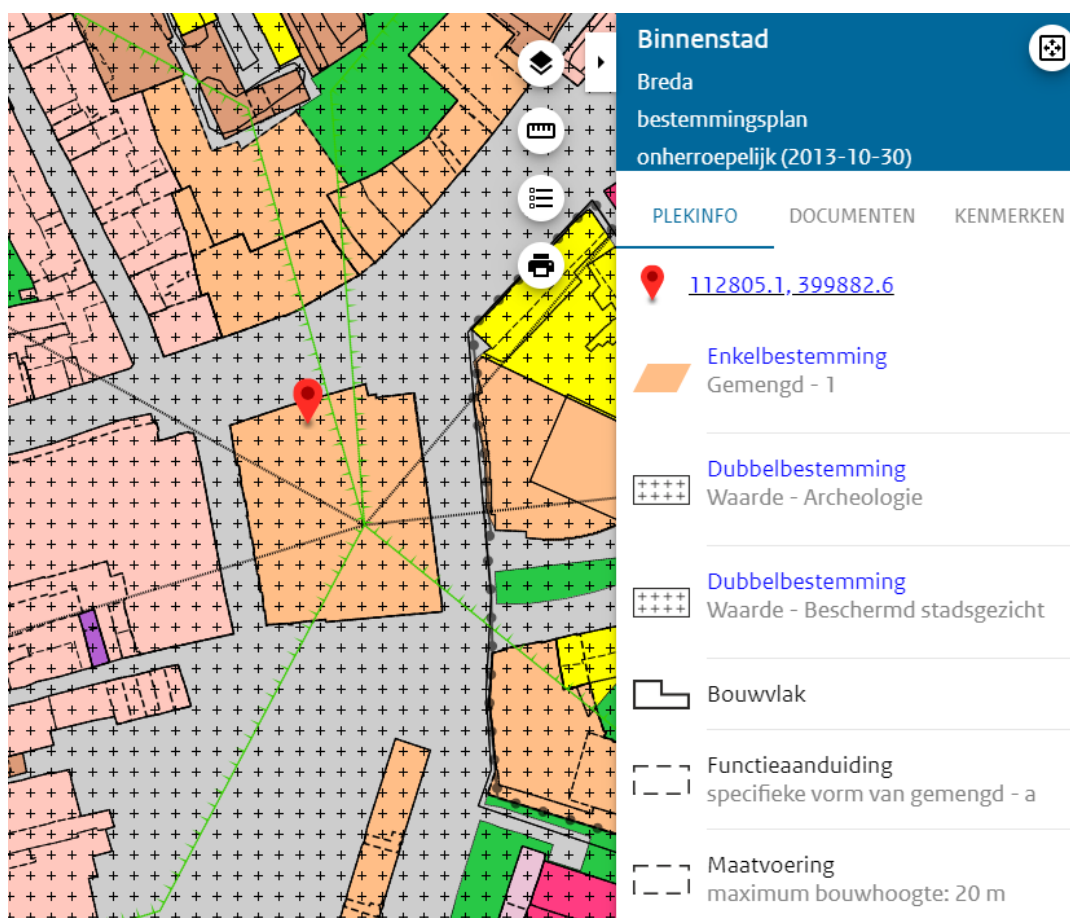
De ladder voor duurzame verstedelijking (ladder) is een instrument voor efficiënt ruimtegebruik. Het bevoegd gezag moet voldoen aan een motiveringsvereiste als nieuwe stedelijke ontwikkelingen planologisch mogelijk worden gemaakt.

Beoordeling stedelijke ontwikkeling

De laddertoets is van toepassing op plannen die worden aangemerkt als nieuwe stedelijke ontwikkeling. Of er sprake is van een stedelijke ontwikkeling wordt bepaald door de aard en omvang van die ontwikkeling, in relatie tot de omgeving én de huidige gebruiksmogelijkheden conform het bestemmingsplan.

Huidige gebruiksmogelijkheden

Het voormalige postkantoor aan de Oude Vest in Breda is bestemd als 'Gemengd – 1' (bestemmingsplan Binnenstad, 2013; figuur 1.2).



Figuur 1.2 Uitsnede projectlocatie bestemmingsplan Binnenstad (2013, geraadpleegd op ruimtelijkeplannen.nl)

Binnen deze bestemming zijn de volgende functies toegestaan:

- Begane grond:
 - Detailhandel, met uitzondering van detailhandel in voedings- en genotmiddelen met een oppervlakte van meer dan 300 m².
 - Dienstverlening.
 - Cultuur en ontspanning.
 - Maatschappelijke voorzieningen.
 - Horeca 1.

- Bedrijven in de milieucategorie 1 en 2.
 - Bestaande bedrijven.
 - Kantoren met een bedrijfsvloeroppervlak tot maximaal 500 m².
 - Bestaande kantoren met een bedrijfsvloeroppervlakte van meer dan 500 m².
 - Wonen, al dan niet in combinatie met ruimte voor een aan huis verbonden beroeps- of bedrijfsactiviteit.
- Verdiepingen:
 - Wonen, al dan niet met een aan huis verbonden beroeps- en bedrijfsactiviteit.

Per bouwlaag is maximaal één woning toegestaan. Verder heeft de projectlocatie een functieaanduiding 'gemengd a'. Met deze aanduiding is op de verdiepingen ook dienstverlening, maatschappelijke voorzieningen, bedrijven in milieucategorie 1 en 2 en kantoren toegestaan.

Overzicht jurisprudentie i.r.t. nieuwe stedelijke ontwikkelingen

Ten opzichte van de vigerende gebruiksmogelijkheden wordt geconcludeerd dat de woningbouwontwikkeling en de verbreding naar de functie 'horeca-3' momenteel niet rechtstreeks mogelijk is binnen het vigerende bestemmingsplan. De woningbouwontwikkeling wordt aangemerkt als 'nieuwe stedelijke ontwikkeling'. Voor de horecafunctie is dit nader beoordeeld met een overzicht aan relevante jurisprudentie.

De huidige gebruiksmogelijkheden bestaat uit 'horeca-1' als onderdeel van een gemengde bestemming. De vraag is of de verbreding naar *aard en omvang* kan worden aangemerkt als nieuwe stedelijke ontwikkeling. Hierbij is de volgende jurisprudentie van belang voor specifiek de horecafunctie:

- ECLI:NL:RVS:2014:4421 (10 december 2014). De Afdeling overweegt in deze casus of de toevoeging van algemene horeca tot maximaal categorie 2 (met avondopenstelling) kan worden beoordeeld als nieuwe stedelijke ontwikkeling. De Afdeling komt tot de conclusie dat er geen sprake is van 'een nieuwe stedelijke ontwikkeling', zoals bedoeld in het Bro, aangezien de bebouwing reeds aanwezig is en dat er geen nieuwe beslag op de ruimte plaatsvindt. Van belang in deze casus is dat een ontwikkeling slechts is gericht op een verruiming van gebruiksmogelijkheden.
- ECLI:NL:RVS:2018:2114 (27 juni 2018). In deze casus overweegt de Afdeling of een uitbreiding naar horeca '3 en 4' kan worden aangemerkt als 'nieuwe stedelijke ontwikkeling'. Omdat geen sprake is van een toename van oppervlak en de functiewijziging niet substantieel is komt de Afdeling tot de conclusie dat hier geen sprake is van een 'nieuwe stedelijke ontwikkeling'.

De algemene jurisprudentielijn schrijft voor dat een laddertoets alleen moet worden uitgevoerd als een stedelijke ontwikkeling 'nieuw' is. Een in een bestemmingsplan voorziene ontwikkeling dient voldoende substantieel te zijn om als stedelijke ontwikkeling te kunnen worden aangemerkt (zie o.a.

ECLI:NL:RVS:2014:1442, 23 april 2014 en de uitspraken hierboven). In onderlinge samenhang moet worden beoordeeld in hoeverre het plan, in vergelijking met het voorgaande bestemmingsplan, voorziet in een functiewijziging en welk planologische beslag op de ruimte het nieuwe plan mogelijk maakt in vergelijking met het voorgaande bestemmingsplan (uitspraken van 6 april 2016, ECLI:NL:RVS:2016:915 en van 20 april 2016, ECLI:NL:RVS:2016:1064). Een bestemmingsplan dat bij recht een stedelijke ontwikkeling mogelijk maakt, maar ten opzichte van het voorgaande planologische regime geen nieuw planologisch ruimtebeslag mogelijk maakt, maar alleen een planologische functiewijziging, voorziet in beginsel niet in een nieuwe stedelijke ontwikkeling als bedoeld in artikel 3.1.6, tweede lid, Bro. Van dit uitgangspunt wordt afgeweken als die planologische functiewijziging een zodanige aard en omvang heeft dat desalniettemin sprake is van een nieuwe stedelijke ontwikkeling (uitspraak van 20 april 2016, ECLI:NL:RVS:2016:1075). Hierbij komt betekenis toe aan de ruimtelijke uitstraling van de in het nieuwe plan voorziene functie en die van hetgeen onder het vorige plan mogelijk was (uitspraak van 1 juni 2016, ECLI:NL:RVS:2016:1503).

Voor de beoogde herontwikkeling aan de Oude Vest in Breda wordt geconcludeerd dat alleen de woningbouwontwikkeling kan worden aangemerkt als 'nieuwe stedelijke ontwikkeling'. De

functieverbreiding naar 'horeca-3' wordt niet aangemerkt als 'nieuwe stedelijke ontwikkeling'. De horecafunctie voorziet niet in nieuw ruimtegebruik ten opzichte van de vigerende regeling. Daarnaast past de ontwikkeling qua aard en omvang in het centrumgebied van Breda, waar reeds gemengde (centrum)functies zijn toegestaan.

Interpretatie Dienstenrichtlijn

Naast de beoordeling in het kader van de ladder is in 2019 duidelijk geworden dat de Nederlandse ruimtelijke ordening rekening moet houden met de interpretatie van de Europese Dienstenrichtlijn. De essentie van de Dienstenrichtlijn is vooral het waarborgen van een vrij verkeer van diensten tussen de Europese Lidstaten en vrije vestiging van diensten van de ene in de andere lidstaat. Overheden in Nederland voeren beleid over de vestiging van horeca dat doorwerkt in ruimtelijke voorschriften. Zo kunnen ruimtelijke voorschriften de mogelijkheden van dienstverrichters beperken om zich te vestigen en/of hun activiteiten te verrichten. Daarmee ontstaat spanning tussen de ruimtelijke ordening en de op Europees niveau vastgestelde regels inzake het vrij verkeer van diensten en/of de vrijheid van vestiging, meer in het bijzonder de normen van de Dienstenrichtlijn.

Vestigingsbeperkingen, voor onder andere horeca, zijn in beginsel verboden, maar kunnen gerechtvaardigd, mits gemotiveerd wordt dat is voldaan aan de in artikel 15 lid 3 Dienstenrichtlijn opgenomen voorwaarden. Dat houdt in dat dwingende redenen van algemeen belang een beperking van de beoogde vrijheid van vestiging kunnen rechtvaardigen. Tot de dwingende redenen van algemeen belang behoren onder meer de bescherming van het milieu en het stedelijk milieu, met inbegrip van de stedelijke ruimtelijke ordening.

Geconcludeerd wordt dat het stellen van vestigingsbeperkingen voor horeca een dwingende reden van algemeen belang moet hebben om te voldoen aan de Europese Dienstenrichtlijn.

Conclusie stedelijke ontwikkeling

Als de huidige gebruiksmogelijkheden worden afgezet tegen het beoogde programma van de herontwikkeling dan wordt geconcludeerd dat de woningbouwontwikkeling wordt aangemerkt als 'nieuw stedelijke ontwikkeling'. De beoogde commerciële functies (detailhandel, horeca en kantoren) voor de begane grond zijn reeds mogelijk op basis van het vigerende bestemmingsplan en worden daarom niet aangemerkt als 'nieuwe stedelijke ontwikkeling', zoals bedoeld in de ladder. De horeca ontwikkeling betreft een verbreding van de gebruiksmogelijkheden van 'horeca – 1' naar 'horeca – 3'. In de praktijk betekent dit naast daghoreca de toevoeging van een café-restaurant combinatie. Alleen een café is niet toegestaan. De functieverruiming is op basis van jurisprudentie niet substantieel te noemen en er wordt geen nieuw ruimbegrip toegevoegd. Functioneel wordt in het kader van de laddertoets én met de interpretatie van de Europese Dienstenrichtlijn doorgaans gesproken over één gebruiksfunctie horeca, die reeds mogelijk is binnen de huidige bestemming/bebouwing en ook passend is in de directe omgeving: in het centrumgebied van Breda.

Onderzoeksvraag ladderonderbouwing

De onderzoeksvraag is of de beoogde woningbouwontwikkeling aan de Oude Vest in Breda voldoet aan de uitgangspunten van de ladder voor duurzame verstedelijking. Omdat de locatie Oude Vest binnen bestaand stedelijk gebied ligt moet de behoefte aan de woningbouwontwikkeling worden aangetoond.

1.3. Leeswijzer, samenvatting en conclusie

In hoofdstuk 2 is de behoefte onderbouwing aan 125 wooneenheden in het voormalige postkantoor aan de Oude Vest in Breda onderbouwd. Beleidsmatig is de transformatie van verouderde kantoorlocaties naar wonen gewenst, zeker als beeldbepalende gebouwen op deze wijze behouden kunnen blijven voor de stad Breda. Het planinitiatief voorziet in wooneenheden voor meerdere doelgroepen van beleid, 22 appartementen zijn bestemd voor de sociale sector. Naast de doelgroepen is ook de locatie bijzonder kansrijk vanwege de ligging aan de rand van de binnenstad van Breda. Dit centrumstedelijke woonmilieu wordt als uniek ervaren. Naast de kwalitatieve behoefte is er in Breda ook een duidelijke kwantitatieve

behoefte aan meer woningen. De prijzen blijven stijgen en het aanbod blijft achter bij de vraag en de woningbouwprognoses. Het initiatief draagt bij aan de woonbehoefte in Breda. Als gevolg van de ontwikkeling worden dan ook geen onaanvaardbare effecten verwacht op het woon- en leefklimaat in Breda. Met de ontwikkeling is sprake van zorgvuldig ruimtegebruik door bestaande (beeldbepalende) locaties te transformeren. De ontwikkeling voldoet aan de uitgangspunten van de ladder voor duurzame verstedelijking.

2. Behoeftewoningbouw Breda

In dit hoofdstuk is de behoefte onderbouwing opgenomen voor het woningbouwprogramma van de herontwikkeling van het voormalige postkantoor aan de Oude Vest in Breda. Het programma bestaat uit 125 wooneenheden, waarvan 22 in de sociale huursector.

2.1. Beleidskader

Vertrekpunt van de behoefteonderbouwing is het beleid van de gemeente Breda.

2.1.1. Structuurvisie Breda 2030 (2013)

De hoofdpunten van beleid zijn opgenomen in de Structuurvisie Breda 2030 (vastgesteld in 2013). De komende tijd is sprake van een bevolkingstoename in Breda. Het is zaak om voor de woningbouw realistisch te programmeren en te faseren. Er moet aandacht zijn voor jonge huishoudens, studenten en geschikt wonen voor iedereen blijft het uitgangspunt. De gemeente ondersteunt initiatieven en kiest voor een differentiatie in woonmilieus. De focus ligt op herprogrammering en het ombuigen van bestaande plannen. Ook de verbouw van kantoren naar woningen is een nader te verkennen optie. Enerzijds wordt voorzien in de woonbehoefte en anderzijds kunnen beeldbepalende panden behouden blijven voor de stad. Concreet is het beleid gericht op vraaggericht ontwikkelen. Programmeren voor de actuele vraag vraagt om het voortdurend volgen van de markt. Op dit moment betekent dit vooral bijstellen naar koopwoningen voor huishoudens tot 35 jaar, (particuliere) middeldure huurwoningen en bijzondere doelgroepen. Dit alles meer gefaseerd in meer kleinschalige projecten uitgaande van bestaande kwaliteiten van locaties (woonmilieus en woonsferen). Nieuwbouw en verbouw zijn katalysatoren, die weer nieuwe impulsen geven aan bestaande woonmilieus.

Het regionaal afgestemde woningbouwprogramma bedraagt 6.325 woningen voor de periode tot 2023 en ca. 5.000 woningen voor de periode 2023-2030. De uitdaging is flexibiliteit in het programma te krijgen. In eerste instantie zetten we in op herbenutting leegstaand vastgoed en in de bijsturing van bestaande woningbouwplannen.

2.1.2. Woonvisie Breda (2013)

Breda is een complete woongemeente, nu en in de toekomst, met een grote verscheidenheid aan woningen en woonmilieus voor de diverse bewoners. De gemeente Breda wil deze positie behouden en versterken door uitvoering te geven aan drie ambities:

- Zorgen voor een gedifferentieerd en doordacht woningbouwprogramma, met voldoende flexibiliteit en ruimte voor maatwerk;
- Een comfortabele woningvoorraad die aansluit bij behoeften en wensen van inwoners, nu en in de toekomst. De gemeente zet in op een duurzame en toekomstbestendige woningvoorraad en nieuwbouw;
- Een (t)huis voor alle groepen inwoners. Speciale aandacht is er voor de groep kwetsbare inwoners die niet op eigen kracht in huisvesting kan voorzien.

Om deze ambities waar te maken werkt de gemeente samen met bewoners en partners op het terrein van wonen. De woonconsument staat centraal.

Als centrumgemeente blijft Breda inzetten op groei van de stad. De gemeente legt de nadruk op het vasthouden en aantrekken van jongeren en midden en hoge inkomens. In de huisvestingsopgave betekent dit ondermeer aandacht voor starters (met de nadruk op jongeren- en studentenhuisvesting) en kleine huishoudens, zowel via nieuwbouw als in de bestaande voorraad. De gemeente streeft naar een kwalitatief goede en gedifferentieerde samenstelling van de woningvoorraad, die aansluit bij de diversiteit in de vraag vanuit de verschillende groepen van bewoners. Centraal staat de opgave om de keuzevrijheid van de consument op de huur- en koopmarkt te vergroten. Om dit te bereiken is flexibiliteit vereist (in plannen, programmering en procedures).

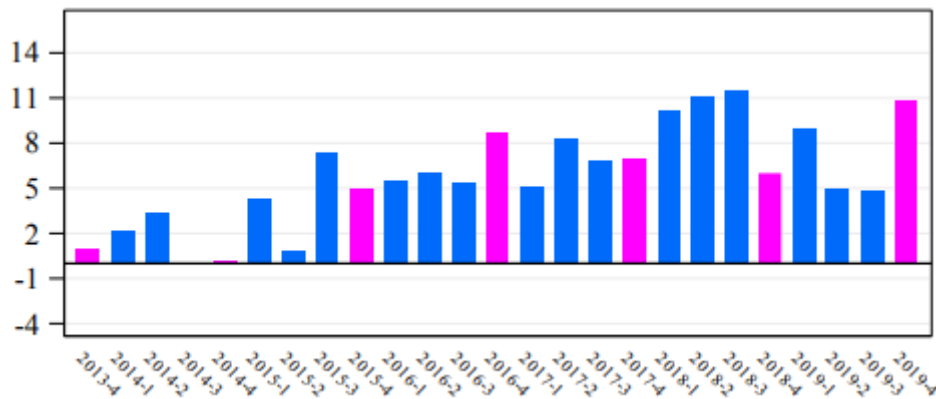
Binnen de regio beschikt Breda over een uniek centrumstedelijk woonmilieu. De toegenomen belangstelling voor centrumstedelijk wonen heeft te maken met de waardering voor het wonen in de nabijheid van stedelijke voorzieningen en een goede bereikbaarheid van openbaar vervoer. Het centrum en de centrumrand zijn aantrekkelijk voor verschillende leeftijdsgroepen en huishoudentypen. Ook gezinnen met kinderen tonen hernieuwde belangstelling voor centrumstedelijk wonen. De gemeente Breda wil het centrumstedelijk woonmilieu versterken in samenhang met overige woongebieden binnen de stad met een gedifferentieerd programma. De woonlasten moeten voor iedereen beheersbaar zijn en in plannen zou gewerkt kunnen worden met een acceptabele woonquote voor diverse inkomensgroepen.

2.1.3. Conclusie en relatie met planinitiatief

De beoogde herontwikkeling van het voormalige postkantoor aan de Oude Vest in Breda sluit aan bij het woonbeleid van de gemeente Breda. In de gemeentelijke structuurvisie staat concreet beschreven dat verouderde en deels leegstaande kantoorlocatie benut kunnen worden voor woningbouw. Daarbij blijft het beeldbepalende pand behouden als entree richting het centrumgebied. In de gemeentelijke Woonvisie is beschreven dat gebouwd moet worden voor meerdere doelgroepen zodat een gedifferentieerd woningbouwprogramma ontstaat. Met het plan is ruim 15% van de wooneenheden bestemd voor de sociale sector, waardoor meerdere doelgroepen worden voorzien in passende woonruimte. De projectlocatie ligt aan de rand van de binnenstad van Breda en draagt bij aan de versterking van het centrumstedelijke woonmilieu. De centrumrand is aantrekkelijk voor verschillende leeftijdsgroepen en huishoudentypen. Naast de kwalitatieve aspecten is er in Breda ook een duidelijke kwantitatieve behoefte aan woningen. Voor de komende periode tot 2023 is rekening gehouden met ruim 6.000 woningen en voor de periode 2023-2030 nog eens 5.000 woningen. Het planinitiatief geeft deels in vulling aan deze kwantitatieve behoefte met 125 wooneenheden.

2.2. Kwantitatieve behoefte woningen Breda

De Nederlandse woningmarkt heeft te maken met krapte. Uit de kwartaalcijfers van de NVM blijkt dat er steeds minder huizen in Nederland te koop staan, terwijl de prijzen blijven stijgen door de grote vraag naar woningen. Er wordt zelfs gesproken over 'woningnood'. De gemiddelde transactieprijs in Nederland is met 8% toegenomen. Deze situatie doet zich ook voor in Breda. Het afgelopen jaar is de gemiddelde transactieprijs van woningen met 10,9% gestegen, terwijl ook de jaren daarvoor sprake was van stijgingen (figuur 2.1). De gemiddelde verkoopprijs van een woning in Breda bedraagt € 313.000,-.



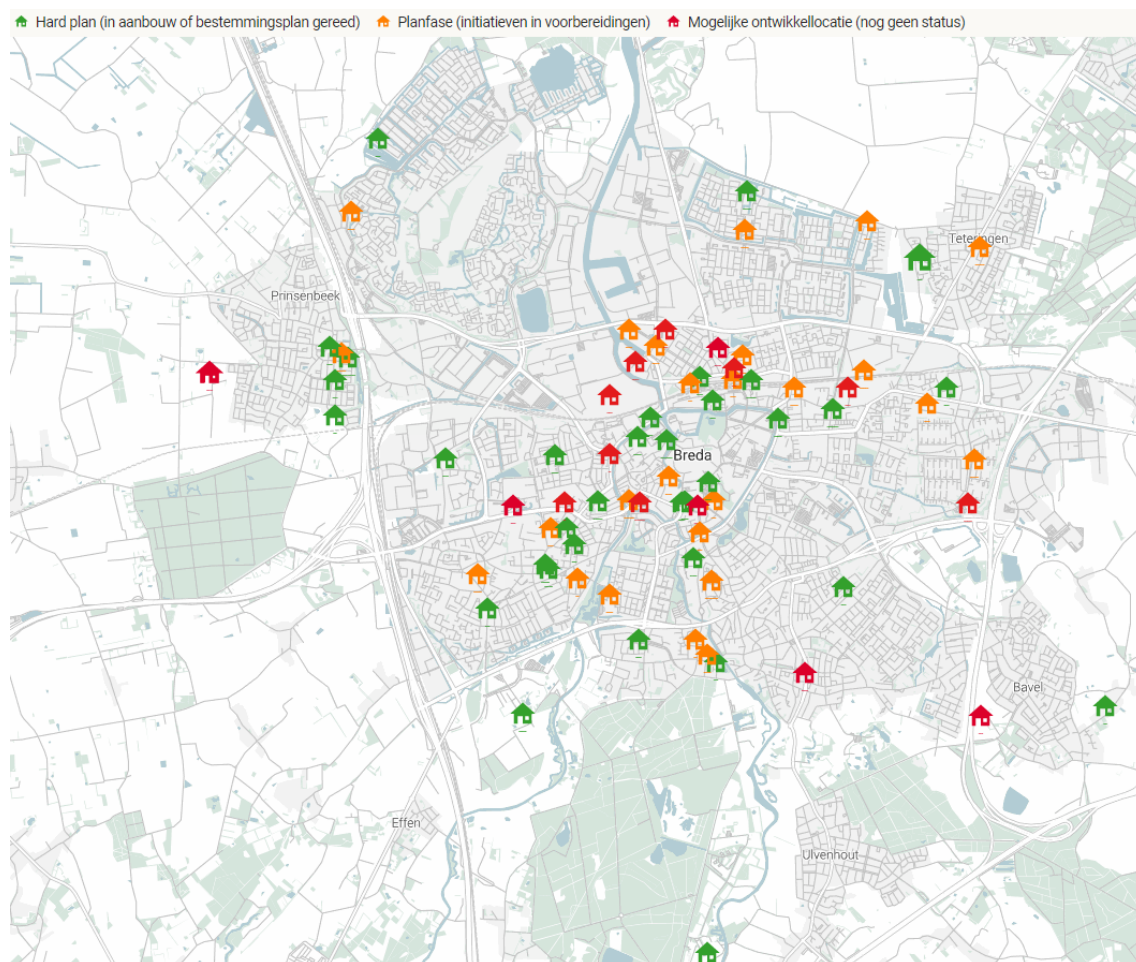
Figuur 2.1 Transactieprijsontwikkeling t.o.v. jaar eerder Breda (bron: NVM, 2020)

Ook voor de huurmarkt geldt dat de prijzen stijgen. Consumenten die geen huis kunnen kopen verkennen de opties op de huurmarkt. Omdat voor sociale huurwoningen een inkomensgrens van toepassing is zijn veel mensen aangewezen op de particuliere huurmarkt. De vraag naar (betaalbare) huurwoningen is groot. De algemene trend is dat steeds kleinere woningen worden verhuurd tegen een steeds hogere prijs per m².



Figuur 2.2 Gemiddelde huurprijs per m² in Breda 2019 t.o.v. 2018 (bron: Brick's makelaardij, 2019)

In de Structuurvisie Breda 2030 werd gesteld dat Breda te maken krijgt met een bevolkingsgroei. Van deze bevolkingsgroei is nog steeds sprake. Momenteel heeft de gemeente Breda 183.873 inwoners (CBS, 2020). Voor 2023 worden 189.450 inwoners verwacht en voor 2029 zelfs ruim 195.000 inwoners. Daarnaast speelt de trend van huishoudensverdunding. Verwacht wordt dat het aantal eenpersoonshuishoudens gaat toenemen, waardoor nog meer woningen nodig zijn. Conform de provinciale woningbouwprognose neemt de voorraad in Breda toe in de periode 2017-2029 met 9.225 (laag scenario) tot 10.670 woningen (hoog scenario). Voor 2023 waren al ruim 6.000 woningen voorzien. Op basis van een inventarisatie naar de plancapaciteit wordt geconcludeerd dat veel plannen nog worden aangemerkt als 'zachte plancapaciteit' (initiatieven in voorbereiding en initiatieven zonder status (figuur 2.3).



Figuur 2.3 Plancapaciteit woningbouw gemeente Breda (bron: BN De Stem, 2020)

De plannen uit de inventarisatie uit figuur 2.3 omvatten in totaal 3.066 woningen (tabel 2.1). In het overzicht is tevens de projectlocatie opgenomen als harde plancapaciteit. Om de ambitie van 6.000 woningen te realiseren zal ook de zachte plancapaciteit omgezet moeten worden in harde plancapaciteit, zodat daadwerkelijk kan worden gebouwd.

Tabel 2.1 Inventarisatie harde plancapaciteit gemeente Breda

Locatie	Aantal woningen
Adriaan van Bergenstraat	56
Beverweg/Teteringsedijk	120
Blauw Zuid	11
Bouverijen	650
Breda Vooruit	52
De Werve	62
Drie Hoefijzers Noord	283
Driesprong	55
Eikberg	34
Haag5	94
Hagedonk	54
Heilig Harthof	40
Hert-locatie	13
Het Depot	22
Heuvel	250
Jan Ingenhousplein	100
Kazernekwartier	5
Klokkenberg-locatie	180
KPN-gebouw (projectlocatie)	125
KvK-gebouw	20
Meidoornstraat	24
Michael College	36
Nieuw Mertersem	75
Nijverheidssingel	100
Oude Rabobank	123
Parc Heilaar	50
Priemkruid	7
Tramsingel	90
UWV-locatie	169
VOS-terrein	21
VVV-locatie	10
Westrik	113
Wilhelminasingel	14
Wisselslag	8
totaal harde plancapaciteit	3.066

2.3. Conclusie

Op basis van de analyse in dit hoofdstuk wordt geconcludeerd dat de beoogde herontwikkeling van het KPN/postkantoor gebouw aan de Oude Vest in Breda aansluit op de vigerende beleidskaders en de actuele trends en ontwikkelingen op de woningmarkt. In Breda is sprake van een (urgente) behoefte aan nieuwe woningen. De transformatie van het voormalige KPN/postkantoor locatie aan de Oude Vest in Breda is daarbij bijzonder kansrijk vanwege de ligging aan de rand van het centrumgebied. Hierdoor kunnen meerdere doelgroepen van beleid gebruik maken van het unieke centrum stedelijke woonmilieu.