

projectnaam
**Ladder voor duurzame
verstedelijking Kemelstede
Breda**

datum
22 mei 2025

projectnummer
P08214

opdrachtgever
BVR Vastgoed Ontwikkeling

BRO
projectleider
TSc

projectteam
LFa, LvdH

Willemsplein 2
5211 AK 's-Hertogenbosch
+31 (0)73 208 91 55
info@bro.nl
www.bro.nl



Inleiding

1.1 Aanleiding

Initiatiefnemer heeft het plan om 350 woningen te realiseren aan de Kemelstede in Breda. Aan de hand van de Ladder voor duurzame verstedelijking is onderzocht of het plan voorziet in een behoefte en of er sprake is van duurzaam ruimtegebruik.

1.2 Toepassing Ladder voor Duurzame Verstedelijking

Het plan betreft een 'nieuwe stedelijke ontwikkeling' en moet daarom worden getoetst aan de Ladder voor Duurzame Verstedelijking (hierna: 'Ladder' zie ook blauw kader).

Per 1 januari 2024 luidt het tweede lid van art. 5.129g van bkl als volgt: "Voor zover een omgevingsplan voorziet in een nieuwe stedelijke ontwikkeling, wordt met het oog op het belang van zorgvuldig ruimtegebruik en het tegengaan van leegstand in het omgevingsplan rekening gehouden met: de behoefte aan die stedelijke ontwikkeling; en als die stedelijke ontwikkeling is voorzien buiten het stedelijk gebied of buiten het stedelijk groen aan de rand van de bebouwing van stedelijk gebied: de mogelijkheden om binnen dat stedelijk gebied of binnen dat stedelijk groen aan de rand van de bebouwing van stedelijk gebied in die behoefte te voorzien."

Het doel van de Ladder is zorgvuldig en duurzaam ruimtegebruik, met oog voor de toekomstige ruimtebehoefte en ontwikkelingen in de omgeving. De Ladder geeft daarmee invulling aan het nationaal ruimtelijk belang gericht op een zorgvuldige afweging en transparante besluitvorming bij ruimtelijke besluiten.

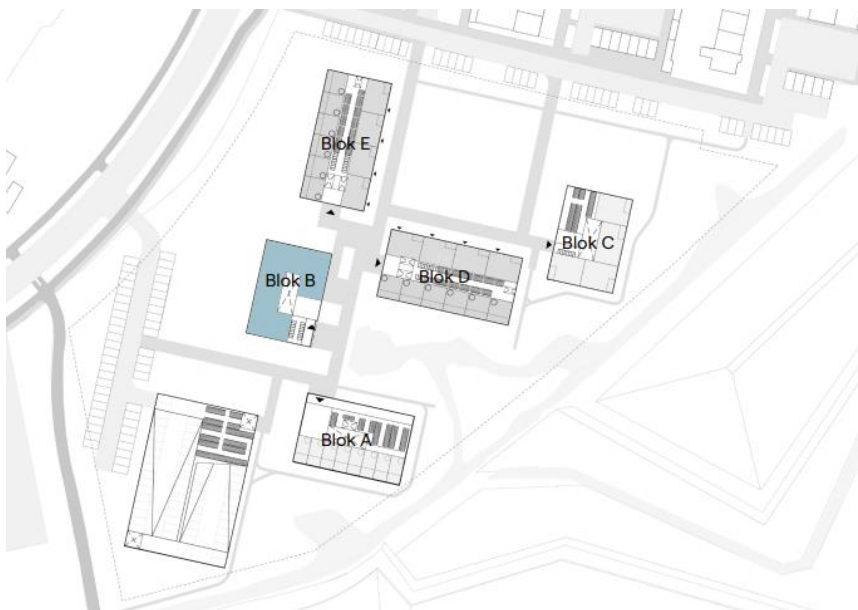
1.3 Planinitiatief

Met de herontwikkeling van de ANB Amro locatie aan de Kemelstede 2-4 worden 350 appartementen beoogd. Het gaat om een gedifferentieerd programma van sociale en middeldure huurwoningen en middeldure en dure koopwoningen. Het woningbouwprogramma bevat een verdeling van circa 30% sociaal, 40% overig betaalbaar en 30% vrije sector/duur. Omgerekend zullen er 104 sociale huurappartementen komen, 141 appartementen in het middeldure huur-/koopsegment en 105 appartementen in de vrije sector. Het sociale programma komt in de twee lagere blokken (blok E en D). De huurwoningen (middelduur) komen alleen in de blokken A en B waar de koopwoningen (betaalbaar en vrije sector) in gebouwen A, B en C komen (zie figuur 1).

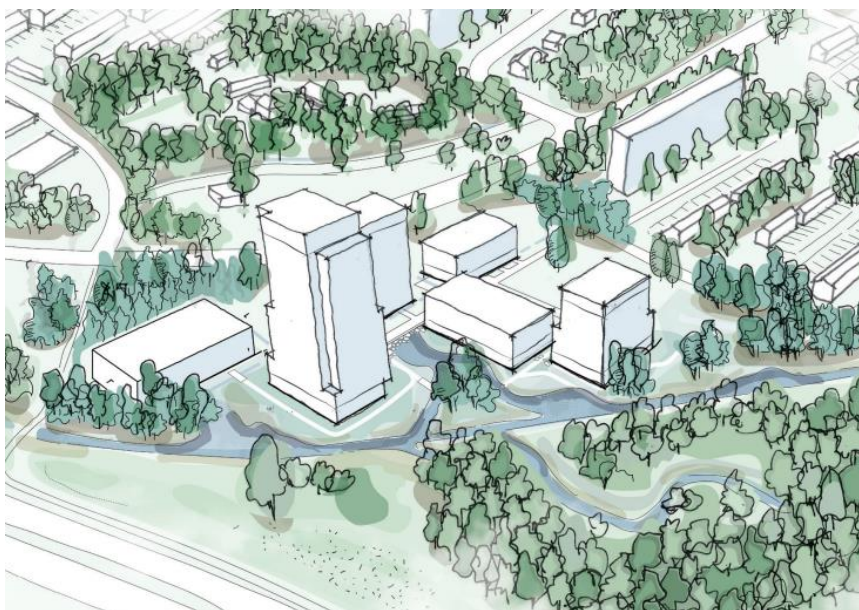
Centraal in het gebied, in de plint van blok B is er ruimte voor 400 m² aan maatschappelijke voorzieningen.

Tabel 1: Verwacht woningbouwprogramma Kemelstede

Segment	Aantal	Aandeel
Sociale huur	Ca. 104	Ca. 30%
Betaalbare huur	Ca. 52	Ca. 15%
Betaalbare koop	Ca. 89	Ca. 25%
Vrijesector koop	Ca. 105	Ca. 30%
Totaal	350	100%

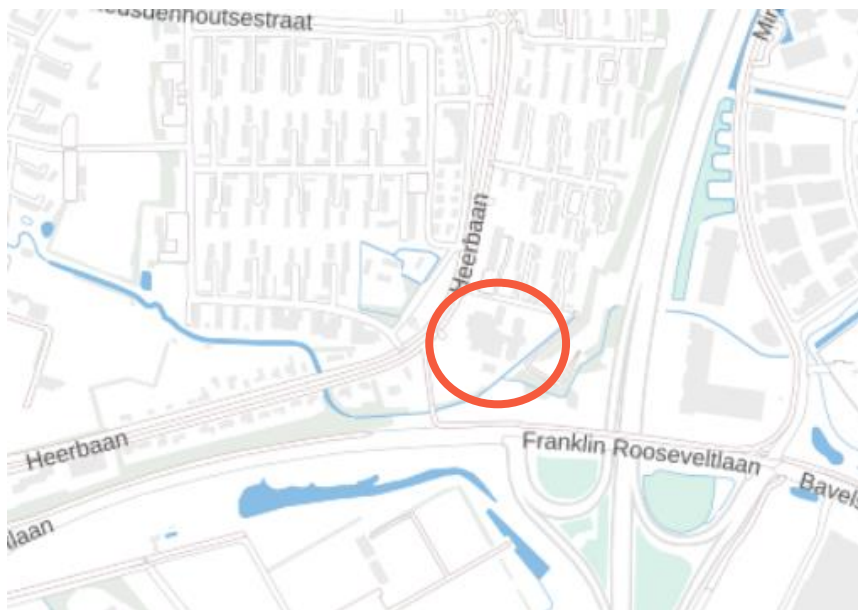


Figuur 1: Bouwblokken Kemelstede



Figuur 3: Stedenbouwkundig ontwerp Kemelstede

- Voor het onderzoek is onder andere gekeken naar:
- Omgevingsvisie Noord-Brabant 2050 (2018)
 - Brabantse Agenda Wonen (2017)
 - Voortgangsrapportage Brabantse Agenda Wonen (2022)
 - Woondeal Stedelijke Regio Breda Tilburg (2023)
 - Perspectief op wonen subregio Breda e.o. (2021)
 - Woonvisie Thuis in Breda (2024)
 - Omgevingsvisie Breda (2021)
 - Woningmarktonderzoek subregio Breda (2023)



Figuur 1: Ligging planinitiatief

1.4Opzet onderzoek

Voor het initiatief is onderzocht of en op welke manier de toevoeging van 350 woningen te verantwoorden is vanuit de methodiek van de Ladder voor Duurzame Verstedelijking. De hoofdvraag luidt:

Voorziet het initiatief in een (kwantitatieve en kwalitatieve) behoefte en is er sprake van duurzaam ruimtegebruik binnen het verzorgingsgebied?

Om een antwoord te geven op de hoofdvraag onderzoeken we zowel de kwantitatieve als de kwalitatieve behoefte aan de ontwikkeling binnen het verzorgingsgebied. Ook is er een locatieafweging gemaakt: ligt de locatie binnen het stedelijk gebied, binnen het stedelijk groen aan de rand van de bebouwing of buiten het bestaand stedelijk gebied? Bovendien zijn de verwachte (leegstands)effecten van de ontwikkeling in beeld gebracht.

Conclusies

2.1 Passend binnen beleidskaders

Het planinitiatief past binnen de beleidskaders van provincie, regio en gemeente:

- De provincie streeft naar duurzame verstedelijking. Zorgvuldig ruimtegebruik is hierbij het uitgangspunt. Dat betekent dat een stedelijke ontwikkeling voor wonen in beginsel plaatsvindt binnen stedelijk gebied. De ontwikkeling aan de Kemelstede vindt plaats binnen stedelijk gebied en sluit daarmee aan op dit beleidskader.
- In Noord-Brabant, en specifiek binnen de Stedelijke Regio Breda-Tilburg, is de woonopgave aanzienlijk. De ontwikkeling van 350 woningen vormt een bijdrage aan de uitbreiding van de woningvoorraad en ondersteunt daarmee de regionale woningbouwambities.
- Conform de Woondeal van de Stedelijke Regio Breda-Tilburg dient twee derde van de woningen die tot en met 2030 worden gerealiseerd betaalbaar te zijn. Dit planinitiatief voorziet in een verdeling van ca. 30% sociale huur, 40% overig betaalbaar en 30% duur, en sluit daarmee naadloos aan op dit beleidskader.
- Er is een algemene noodzaak om meer woningen te realiseren voor diverse doelgroepen, waarbij kwalitatieve woonbehoeften steeds beter worden meegenomen. Er is specifieke aandacht voor woningen voor ouderen, om de doorstroming op gang te brengen, en voor woningen voor jongeren. Dit initiatief draagt bij aan deze beleidsambities. Appartementen zijn geschikte woonvormen voor jongeren en voor senioren.

2.2 Toets Ladder voor Duurzame Verstedelijking

Eindconclusie

De ontwikkeling voldoet aan de Ladder voor Duurzame Verstedelijking.

- Het initiatief voorziet in een kwantitatieve en kwalitatieve behoefte.
- De locatie heeft de functie Kantoor en is daarmee onderdeel van het stedelijk gebied.

- Het is niet de verwachting dat er als gevolg van het initiatief onaantvaardbare leegstandseffecten optreden.

In de paragrafen hierna lichten we deze conclusie toe.

Nieuwe stedelijke ontwikkeling, bestaand stedelijk gebied

De aard en omvang van een woningbouwontwikkeling bepalen of er sprake is van een stedelijke ontwikkeling. Vanaf 12 woningen geldt een initiatief als een stedelijke ontwikkeling die ‘ladderplichtig’ is.

De Ladder is verplicht als een stedelijke ontwikkeling ‘nieuw’ is. Daarvan is sprake als wonen niet is toegestaan binnen het omgevingsplan of als het initiatief niet voldoet aan randvoorwaarden binnen het omgevingsplan (woningaantallen, bouwvlak etc.)

Bij de locatieafweging (binnen bestaand stedelijk gebied, stedelijk groen aan de rand van de bebouwing van stedelijk gebied of buiten bestaand stedelijk gebied) wordt gekeken of de locatie een stedelijke of stedelijk groene functie heeft. Bestaand stedelijk gebied is het ‘stedenbouwkundig samenstel van bebouwing voor wonen, dienstverlening, bedrijvigheid, detailhandel en horeca, en de daarbij behorende openbare of sociaal-culturele voorzieningen en infrastructuur, met uitzondering van stedelijk groen aan de rand van die bebouwing en lintbebouwing langs wegen, waterwegen of waterkeringen’.

Conclusie: Het initiatief is een nieuwe stedelijke ontwikkeling. De ontwikkeling is niet toegestaan in het huidige omgevingsplan en er worden 12 of meer woningen toegevoegd.

Binnen bestaand stedelijk gebied:

De planlocatie heeft in het geldende omgevingsplan de functie Kantoor. Dit betekent dat de locatie een stedelijke functie heeft. Ook in de directe omgeving zijn stedelijke functies gelegen, waaronder Bedrijf, Wonen en

Maatschappelijk. Hierdoor is sprake van een ligging ‘binnen bestaand stedelijk gebied’. Verdere motivering op dit punt is niet nodig.

Ruimtelijk verzorgingsgebied

Wanneer sprake is van een nieuwe stedelijke ontwikkeling, moet de toelichting van het omgevingsplan een beschrijving van de behoefte aan het woningbouwprogramma bevatten. De behoefte wordt bepaald binnen het ruimtelijk relevante verzorgingsgebied van de woningbouwontwikkeling. De aard en omvang hiervan zijn leidend voor het ruimtelijke verzorgingsgebied. Verhuisbewegingen binnen en tussen gemeenten geven hiervoor een goede indicatie.

Conclusie: Gemeente Breda is het primaire verzorgingsgebied. Circa 60% van alle verhuisbewegingen komt uit de eigen gemeente. De Stedelijke Regio Breda-Tilburg, waar gemeente Breda onderdeel van is, vormt het secundaire verzorgingsgebied. Circa 15% van de verhuisbewegingen naar gemeente Breda is afkomstig uit de andere gemeenten binnen de SRBT. Het primair en secundair verzorgingsgebied zijn gezamenlijk goed voor 75% van de verhuisbewegingen in gemeente Breda.

Kwantitatieve behoefte aangetoond

Bij de kwantitatieve behoefte gaat het om aantallen benodigde woningen. De behoefte aan een woningbouwontwikkeling wordt bepaald door de langetermijnprognose van de vraag naar woningen af te zetten tegen de bestaande plancapaciteit om in die vraag te voorzien. In veel provincies en regio's zijn prognosemodellen beschikbaar die bruikbaar zijn om de behoefte te bepalen.

Conclusie: De beoogde ontwikkeling van maximaal 350 woningen voorziet in een kwantitatieve behoefte:

- Het aantal inwoners en huishoudens in de gemeente Breda en SRBT neemt de komende jaren toe. Het aantal huishoudens neemt sterker toe door de kleiner wordende huishoudens.
- De harde plancapaciteit voor gemeente Breda is niet voldoende om in de behoefte te voorzien. De harde plancapaciteit bedraagt circa 4.335 woningen, tegenover een behoefte van circa 9.980 woningen.
- Ook in het secundaire verzorgingsgebied is onvoldoende plancapaciteit om invulling te geven aan de behoefte. Er is behoefte aan circa 47.915 woningen extra. De harde plancapaciteit bevat slechts circa 18.215 woningen.
- Ook uit de woondeal Stedelijke Regio Breda-Tilburg, blijkt een behoefte aan extra woningen.

Kwalitatieve behoefte aangetoond

De kwalitatieve behoefte gaat over specifieke woningtypen, eigendomssituaties, segmenten, doelgroepen en woonmilieus. De kwalitatieve behoefte volgt onder andere uit de planinformatie, de lokale vraag-aanbodstructuur, trends en ontwikkelingen en beleidskaders. Kortom: de kwalitatieve ‘meerwaarde’ van het plan. Vooral in krimpgebieden is er soms geen kwantitatieve behoefte, maar is vaak wel sprake van kwalitatieve behoefte aan bepaalde typen woningen. Denk aan levensloopbestendige woningen en betaalbare woningen.

Conclusie: Het initiatief om 350 te realiseren in diverse segmenten voorziet in een kwalitatieve behoefte.

- Dit initiatief sluit aan op de wensen van starters doordat dit initiatief betaalbare woningen realiseert. Door de realisatie van circa 250 betaalbare woningen, verruimd dit de kans op een passende woning voor starters. De sociale huurappartementen zullen naar verwachting 60 m² zijn. Starters zijn vaak op zoek naar een kleinere woning.

- Dit initiatief sluit aan op de wensen van ouderen doordat dit initiatief betaalbare appartementen realiseert. Daarnaast kunnen de appartementen uit het initiatief passend zijn voor ouderen omdat deze gelijkvloers zijn (het is wel belangrijk dat het complex over een lift beschikt).
- Dit initiatief sluit aan op de wensen van 1- of 2-persoonshuishoudens. Voor deze doelgroep zijn kleinere sociale huurwoningen passend aangezien zij over het algemeen minder ruimte nodig hebben.
- Ongeveer 41% van de doorstromers en (semi-)starters in de subregio Breda is op zoek naar een appartement, zowel in de koop- als huursector.
- In gemeente Breda wonen naar verhouding veel jongeren en eenpersoonshuishoudens (23 t/m 65 jaar). Er is dus relatief veel behoefte aan geschikte woningen voor deze doelgroepen. Betaalbare en kleinere woningen zijn passend voor deze doelgroepen.
- De Woonvisie van Breda geeft aan dat er behoefte is aan woningen in alle marktsegmenten.
- Daarnaast is er binnen de gemeente een tekort aan koopwoningen om aan de lokale vraag te voldoen.
- Bovenstaande punten onderstrepen de noodzaak en relevantie van het initiatief aan de Kemelstede in Breda.

Geen onaanvaardbare leegstandseffecten

Tot slot mag een planontwikkeling niet tot onaanvaardbare (leegstands)effecten leiden. Oftewel: dusdanige leegstand dat dit het goede woon-, leef- en ondernemersklimaat aantast. In de praktijk gebeurt dit zelden, ook vanwege de grote woningnood in Nederland.

Conclusie: Het is niet de verwachting dat er als gevolg van het realiseren van 350 woningen in Breda onaanvaardbare leegstandseffecten zullen optreden. De woningbehoefte is immers dusdanig groot dat ook na het realiseren van het planinitiatief behoefte blijft bestaan voor het realiseren van nieuwe woningen. Bovendien heeft een gezonde woningmarkt 2% leegstand volgens het Planbureau voor de Leefomgeving¹. De gemeente Breda had in 2024 een woningleegstand van 3%.

¹ <https://vastgoedactueel.nl/in-veel-gemeenten-nauwelijks-langdurige-woningleegstand/>

Bijlage 1: Onderbouwing woningbouwbehoefte

B1.1 Afbakening verzorgingsgebied

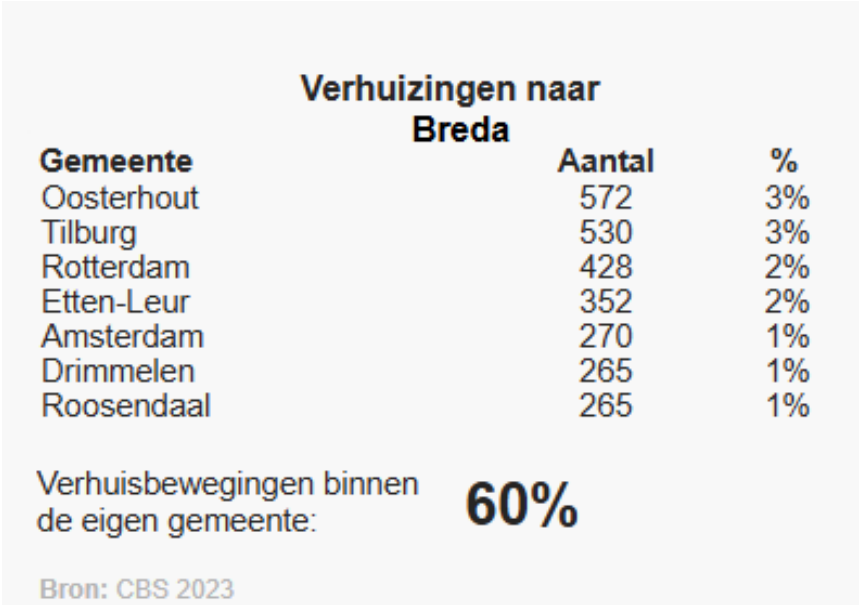
Het verzorgingsgebied is het gebied waarbinnen vraag en aanbod van woonruimte plaatsvindt, ook wel de woningmarkt. De woningmarktafbakening verschilt per initiatief en valt niet per definitie samen met een bestuurlijke regio. Een belangrijke indicator voor het functioneren van de regionale woningmarkt is het aantal verhuisbewegingen/migratiestromen binnen en naar de betreffende gemeente/woonplaats.

De verhuisbewegingen (tabel 2) in de gemeente Breda vinden voor een groot deel plaats binnen de eigen gemeente (60%). Daarom is gemeente Breda het primair verzorgingsgebied. Samen met onder andere de gemeenten Oosterhout, Tilburg en Etten-Leur vormt gemeente Breda de Stedelijke Regio Breda Tilburg (SRBT)². Uit deze regio komt 15 % van de verhuisbewegingen in de gemeente Breda. Er is ook een verhuisrelatie zichtbaar met COROP-gebied West-Noord-Brabant (15%). Echter worden de afspraken voor woningbouw op regionaal niveau gemaakt en dus wordt de Stedelijke Regio Breda Tilburg als secundair verzorgingsgebied genomen.

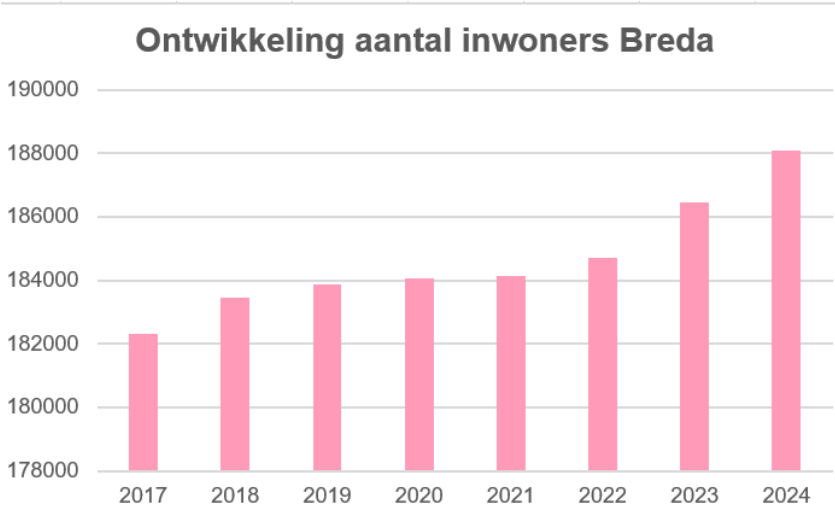
Tabel 2: Verhuisbewegingen gemeente Breda

Verhuisbewegingen	Gemeenten	Relatief
Binnen gemeente Breda	-	60%
Vanuit Stedelijke Regio Breda Tilburg	Oosterhout, Tilburg, Etten-Leur, Drimmelen, Gilze en Rijen en Zundert	15%
Totaal aantal verhuisbewegingen	Altena, Geertruidenberg, Drimmelen, Oosterhout, Etten-Leur, Zundert, Breda, Gilze en Rijen, Alphen-Chaam, Baarle-Nassau, Goirle, Tilburg, Oisterwijk, Loon op Zand, Dongen, Waalwijk en Hilvarenbeek	75%

² De Stedelijke Stedelijke Regio Breda Tilburg bestaat uit de volgende gemeenten: Altena, Geertruidenberg, Drimmelen, Oosterhout, Etten-Leur, Zundert, Breda, Gilze en Rijen, Alphen-Chaam, Baarle-Nassau, Goirle, Tilburg, Oisterwijk, Loon op Zand, Dongen, Waalwijk en Hilvarenbeek.
³ Provincie Noord-Brabant. Bevolkings- en woningbehoefteprognose Noord-Brabant 2023 – huishoudensprognose (meest actueel).
⁴ Provincie Noord-Brabant. Bevolkings- en woningbehoefteprognose Noord-Brabant 2023 – benodigde woningvoorraad (meest actueel).
⁵ Provincie Noord-Brabant. Monitor Bevolking en wonen. (2023)



Figuur 3: Verhuisbewegingen naar gemeente Breda overzicht



Figuur 2: Toename inwoners Breda

B1.2 Kwantitatieve behoefte

In deze paragraaf is de kwantitatieve behoefte in beeld gebracht. In tabel 2 is de vraagbehoefte aan woningen afgezet tegen het huidige aanbod en de nog te ontwikkelen woningen (harde plancapaciteit). Door de woningbehoefte te verminderen met de harde plancapaciteit blijkt of er nog extra kwantitatieve behoefte is aan extra woningen. Uit de kwantitatieve behoeftebehoeftebehoeftebehoefte uit tabel 3 blijkt van boven naar beneden het volgende:

- Zowel het aantal **inwoners** als het aantal **huishoudens** neemt toe in gemeente Breda en Stedelijke Regio Breda-Tilburg. Het aantal huishoudens groeit iets sneller, door de alsmaar kleinere huishoudens³.
- Het toekomstig aantal huishoudens bepaalt grotendeels de **benodigde woningvoorraad**⁴ (zie rij C). Kijkend naar de gehele regio SRBT valt op dat de regionale bevolkings- en huishoudensgroei verhoudingsgewijs groter is dan in de gemeente Breda. Mogelijk zorgt dit voor enige ‘overloop’ van woningzoekenden naar gemeente Breda.
- In zowel gemeente Breda als het secundair verzorgingsgebied is sprake van een groei van de benodigde woningvoorraad (zie rij C).
- De plancapaciteit⁵ zijn woningen die zijn voorzien in alle woningbouwplannen. Hierin maken we onderscheid in **harde en zachte plancapaciteit**. De handreiking bij de Ladder schrijft voor dat we de harde plancapaciteit doorrekenen in de behoeftebehoeftebehoefte. Dit zijn plannen in een vergevorderd stadium. De zachte plancapaciteit is minder relevant. Deze plannen bevinden zich nog in de idee- of ontwerpfase. Ervaring leert dat diverse zachte plannen uiteindelijk niet tot uitvoering worden gebracht.
- De totale plancapaciteit in gemeente Breda bevat 18.415 woningen, waarvan 4.335 woningen behoren tot de harde plancapaciteit. Als

de harde plancapaciteit (rij D) wordt afgetrokken van de benodigde woningvoorraad (rij C) is in gemeente Breda sprake van een aanvullende woningbehoefte van circa 5.645 woningen (zie rij F). Dit is de ruimte in de gemeente die nog kan worden ingevuld met (harde) woningbouwplannen.

- De totale plancapaciteit in de SRBT bevat 65.080 woningen, waarvan 19.215 woningen behoren tot de harde plancapaciteit (rij D). Als de harde plancapaciteit wordt afgetrokken van de benodigde woningvoorraad (rij C) is in de secundair verzorgingsgebied sprake van een aanvullende woningbehoefte van circa 28.700 woningen (zie rij F). Dit is de ruimte die nog kan worden ingevuld met (harde) woningbouwplannen.

Tabel 3: Kwantitatieve behoefte­raming woningen in verzorgingsgebied

	Gemeente Breda			Stedelijke Regio Breda Tilburg (incl. Breda)		
	2024	2035	Ontwikkeling	2024	2035	Ontwikkeling
A. Inwonertal	188.078	201.220	+7,0%	871.518	931.910	+6,9%
B. Huishoudens	91.991	100.105	+8,8%	406.354	444.250	+9,3%
C. Benodigde woningvoorraad	87.765	97.745	+9.980	393.875	441.790	+47.915
D. Harde plancapaciteit tot 2033		4.335			19.215	
E. Zachte plancapaciteit tot 2033		14.080			45.865	
F. Aanvullende woningbehoefte = C-D			+5.645			+28.700

Woningen gerealiseerd Breda

In de Woondeal zijn afspraken gemaakt dat de woningvoorraad in gemeente Breda in de periode 2022 t/m 2026 met 5.251 woningen moet groeien. De bruto opgave voor gemeente Breda is niet bekend. Dit betekent dat er in de periode van 5 jaar gemiddeld 1.050 woningen per jaar gerealiseerd moeten worden. Op basis van het CBS (Voorraad woningen en niet-woningen) blijkt dat de woningvoorraad de afgelopen 3 jaar (2022 t/m 2024) is gegroeid met 2.332 woningen. Dit ligt onder het gemiddelde aantal woningen. Als deze trend zich doorzet dan worden er onvoldoende woningen in Breda gerealiseerd.

Tabel 4: Voorraad woningen gemeente Breda

	Beginstand voorraad	Eindstand voorraad
2022	85.869 woningen	86.727 woningen
2023	86.727 woningen	87.800 woningen
2024	87.800 woningen	88.201 woningen

Opgave uit de Woondeal SRBT

Landelijk bestaat de ambitie om ruim 900.000 woningen te realiseren om het woningtekort te verminderen. Deze ambitie is uitgewerkt in verschillende regionale woondeals. Iedere regio heeft de opgave om een bepaald aantal woningen te realiseren en verdeelt dit onder subregio’s (zoals op gemeenteniveau). Gemeente Breda valt onder woondeal Stedelijke Regio Breda-Tilburg. Daarin wordt het volgende vermeldt over de woningbouwambitie:

- Regio SRBT heeft de opgave om tot 2030 bruto circa 42.900 woningen te realiseren. De bruto woningbouwopgave is niet gecorrigeerd met sloop. De SRBT heeft 18.555 woningen in de harde plancapaciteit en heeft daarom de opgave om de harde plancapaciteit uit te breiden met circa 24.345 woningen.
- De subregio Breda eo heeft de opgave om tot 2030 bruto 18.650 woningen te realiseren (netto 17.090). Het is niet bekend hoe veel woningen er in de harde plancapaciteit zitten.
- Gemeente Breda heeft een netto minimale opgave van 5.251 woningen in de periode 2022 t/m 2026. De netto opgave is wel gecorrigeerd met sloop. De netto opgave laat in principe zien met hoe veel woningen de woningvoorraad dient te groeien. Ook voor gemeente Breda is het niet bekend (op basis van de Woondeal) hoe veel woningen er in de harde plancapaciteit zitten.

B1.3 Kwalitatieve behoefte

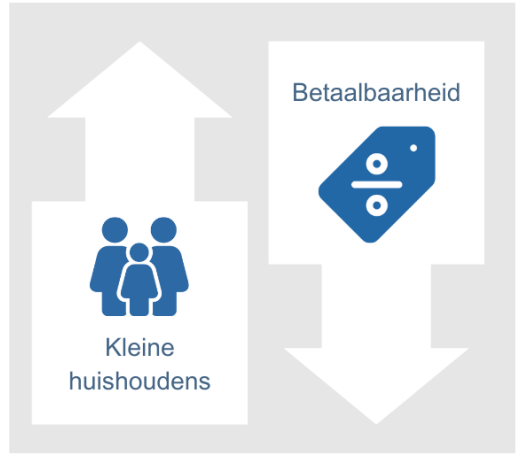
In deze paragraaf is de kwalitatieve behoefte in beeld gebracht. Dit is gedaan aan de hand van Woonvisie Breda en Woningmarktonderzoek Subregio Breda. Daarmee is ook het bestaande kwalitatieve aanbod en de kwalitatieve vraag betrokken in het onderzoek en is het initiatief op basis van deze resultaten afgewogen, conform de richtlijnen van de ladder.

Trends en ontwikkelingen

In figuur 5 zijn de belangrijkste trends en ontwikkelingen geschetst ten aanzien van de Nederlandse woningmarkt. Er zijn drie verschillende doelgroepen te onderscheiden in de woningmarkt: starters, gezinnen en ouderen. Deze doelgroepen hebben verschillende wensen en knelpunten die van belang zijn. Voor het initiatief is het van belang om de beoogde doelgroep inzichtelijk te hebben. Op deze manier kan worden gekeken of het initiatief aansluit op de wensen van de doelgroep.

Het initiatief realiseert 350 woningen en betreft een combinatie van woningen in het sociale, middeldure en dure segment. Daardoor spreekt dit initiatief de volgende doelgroepen aan:

- Dit initiatief sluit aan op de wensen van starters doordat dit initiatief betaalbare woningen realiseert. Voor starters is het steeds vaker lastig om een betaalbare woning te vinden. Door de realisatie van circa 245 betaalbare woningen, verruimt dit de kans op een passende woning voor starters. Daarnaast voorziet het initiatief in appartementen. De sociale huurappartementen zullen naar verwachting 60 m² zijn. Starters zijn vaak op zoek naar een kleinere woning.
- Dit initiatief sluit aan op de wensen van ouderen doordat dit initiatief betaalbare woningen realiseert. Daarnaast zijn de appartementen uit het initiatief geschikt voor ouderen indien de woningen levensloopbestendig/nultredenwoningen zijn.



DOELGROEPEN

We onderscheiden 3 verschillende algemene doelgroepen in de woningmarkt

Starters

- Betaalbare woning
- Kleine woning
- Prijzen van koopwoningen stijgen hard waardoor betaalbare woning niet beschikbaar is
- Beperkt aanbod sociale huur en lange wachttijden

Gezinnen

- Grondgebonden woning
- Behoeftte grotere woning (bij gezinsuitbreiding)
- Grotere woning niet altijd beschikbaar
- Ouderen wonen in (grote) gezinswoningen

Ouderen

- Zelfstandig blijven wonen (levensloopbestendig)
- Goedkope woning
- Ouderen wonen vaak in grondgebonden koopwoning
- Verhuisbereidheid is laag

Algemene trends op de woningmarkt

BRO Ruimte. Mensen. Toekomst.

Figuur 4: Trends Nederlandse woningmarkt

- Dit initiatief sluit aan op de wensen van 1- of 2-persoonshuishoudens. Voor deze doelgroep zijn kleinere sociale huurwoningen passend aangezien zij over het algemeen minder ruimte nodig hebben.

Kwalitatief aanbod

De gemeente Breda beschikt over circa 87.800 woningen.⁶ De woningvoorraad is als volgt opgebouwd:

- Circa 60% van de woningvoorraad betreft een eengezinswoning en 40% een meergezinswoning.
- Circa 55% van de woningvoorraad is een koopwoning en 45% een huurwoning (waarbij 28% in bezit is van een woningbouwcorporatie en 17% betreft particuliere huurwoningen). Dit percentage huurwoningen is volgens de Woonvisie lager dan in andere grote steden. Ook het aandeel woningen in bezit van een woningcorporatie ligt laag in Breda in vergelijking met andere grote steden.
- Het meest voorkomende type woning is het appartement (39,5%) gevolgd door het rijtjeshuis (34,4%) en het hoekhuis (13,3%).

Kwalitatieve behoefte

In de Subregio Breda is onder doorstromers en (semi-)starters de meeste behoefte aan grondgebonden koopwoningen, zie tabel 3. Het

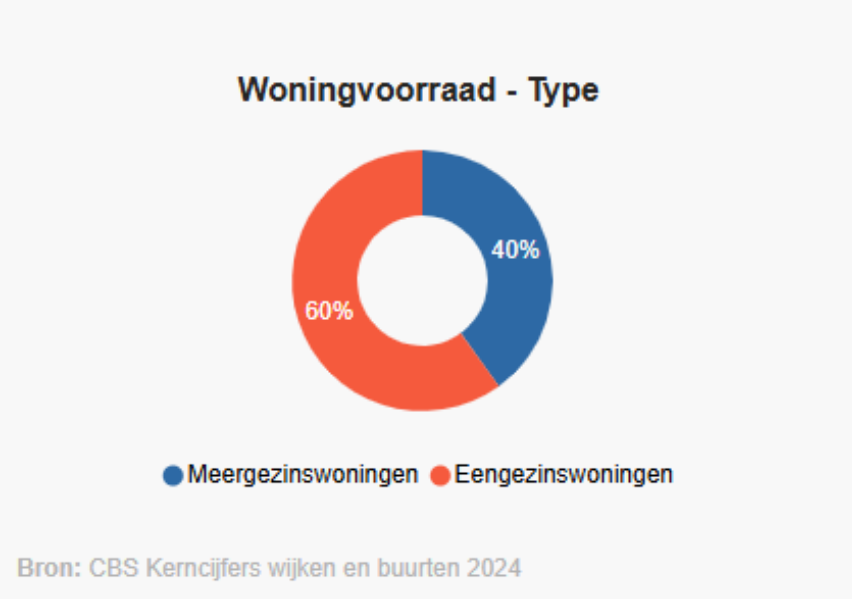
Tabel 3: Woonwensen van doorstromers en (semi-)starters in Subregio Breda

Eigendom	Type	Doorstromers	Semi-starters	Starters	Totaal
Koop	Grondgebonden	52%	44%	31%	47%
	Appartement	16%	14%	18%	16%
Huur	Grondgebonden	12%	14%	40%	12%
	Appartement	20%	28%	41%	25%

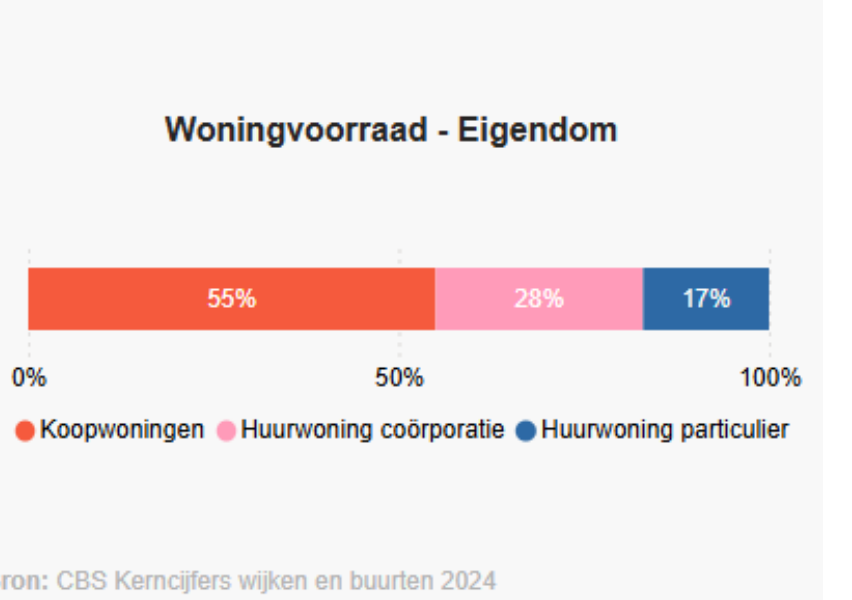
⁶ CBS opendata, aantal woningen
⁷ In Fact Research (2023), Woningmarktonderzoek subregio Breda
⁸ Gemeente Breda (2024), Woonvisie

merendeel van de doorstromers en (semi-)starters met een voorkeur voor kopen is op zoek naar een koopwoning tot €355.000,-. Breda heeft een belangrijke rol in de regio. Hier is de belangrijkste werkgelegenheid te vinden. Er wonen relatief veel jongeren (eenpersoons)huishoudens. Ook wonen er relatief gezien meer 23 tot 65 jaar eenpersoonshuishoudens.⁷ Dit wijst op een aanzienlijke vraag naar starterswoningen en woonruimte die geschikt is voor eenpersoonshuishoudens. In gemeente Breda is volgens de Woonvisie de vraag naar woningen in alle segmenten hoog. In de koopsector is er vooral behoefte aan betaalbare woningen. Maar ook in het hoge vrijesectorsegment blijft behoefte, met name aan grote eengezinswoningen. Ook de druk op de sociale huursector neemt toe, terwijl de vraag naar middeldure huurwoningen ook groeit.⁸

Wanneer we de woonwensen van doorstromers en (semi-)starters vergelijken met het aanbod dat vrijkomt als doorstromers verhuizen, ontstaat er inzicht in de zogenoemde vraag-aanbodverhoudingen. Kijken we naar de situatie in de gemeente Breda, dan blijkt dat er een tekort is aan grondgebonden koopwoningen en koopappartementen. Volgens deze benadering lijkt er géén tekort te zijn aan huurwoningen. Toch geeft dit geen volledig beeld, omdat hierbij alleen gekeken is naar de woningvraag van inwoners binnen de gemeente. In de praktijk verhuizen jongere bewoners van huurwoningen in gemeente Breda vaak naar een volgende stap in hun wooncarrière, waardoor er huurwoningen vrijkomen. Deze vrijkomende huurwoningen worden vervolgens vaak opgevuld door jongeren of starters van **buiten** de gemeente. Er is dus wel degelijk sprake van vraag naar huurwoningen, maar deze komt veelal van buiten Breda. Dat betekent dat de daadwerkelijke vraag naar huurwoningen wordt onderschat als alleen naar de interne woningvraag wordt gekeken.⁷



Figuur 5: Verdeling woningvoorraad naar type gemeente Breda



Figuur 6: Verdeling woningvoorraad naar eigendom gemeente Breda

Kwalitatieve plancapaciteit

De totale plancapaciteit van gemeente Breda (harde + zachte plannen) van 2024 t/m 2028 bestaat uit 6.400 woningen. Het is aannemelijk dat een deel van deze plannen niet tot realisatie komt, doordat dit zachte plannen betreffen.

- In totaal zijn 3.420 woningen betaalbaar (53% van de totale plancapaciteit). Dit is opgebouwd uit 1.290 sociale huurwoningen, 1.455 woningen in het middeldure huursegment en 675 woningen koopwoningen zijn tot de NHG-grens. Het percentage van 53% betaalbaar ligt onder het landelijke streven om 67%.
- Er zijn 1.985 nultreden koopwoningen beoogd en 3.015 nultreden huurwoningen beoogd.

Leegstand

De gemeente Breda had in 2024 een woningleegstand van 3%. Dit is hoger dan het provinciaal en het landelijk gemiddelde (2%). Voor een gezonde doorstroming op de huizenmarkt is een leegstand van gemiddeld 2% nodig. Echter is woningleegstand vaak kwalitatief van aard. Zoals in de Woonvisie naar voren komt is er wel zeker behoefte aan woningen in Breda. Echter kan er een mismatch zijn tussen vraag en aanbod.

Bijlage 2: Beleidskaders

In deze bijlage is het kaderstellend beleid van provincie, regio en gemeente in beeld gebracht. Op basis van dat beleid wordt voorliggend initiatief afgewogen.

Provincie Noord Brabant

Omgevingsvisie Noord-Brabant 2050 (2018)

Met de omgevingsvisie formuleert de provincie haar ambitie over hoe zij wil dat de Brabantse leefomgeving er in 2050 uit zal zien. De provincie streeft naar duurzame verstedelijking. Zorgvuldig ruimtegebruik is hierbij het uitgangspunt. Dat betekent dat een stedelijke ontwikkeling voor wonen in beginsel plaatsvindt binnen stedelijk gebied en dat de ruimte binnen stedelijk gebied zo goed als mogelijk wordt benut. Hierbij wordt ook gekeken naar eventuele hergebruiksmogelijkheden van leegstaand of leegkomend erfgoed, zoals industriële complexen, kloosters, verzorgingshuizen et cetera. Vanuit de Ladder voor duurzame verstedelijking gelden ook voorwaarden. Bij woningbouw zijn omvang en ligging van de ontwikkeling belangrijke punten. De bouw van een enkele woning heeft andere gevolgen dan een grote herstructurerings- of inbreidingslocatie langs het spoor of drukke wegen.

Brabantse Agenda Wonen (2017)

In de Brabantse Agenda Wonen wordt beschreven dat Noord-Brabant nog een flinke woningbouwopgave heeft, met een sterk accent op de eerstkomende 10 tot 15 jaar (+120.000 woningen tot 2030). Dit beleidsstuk sluit aan bij de ambitie van de provincie te blijven behoren tot de top van Europese kennis- en innovatieregio's. Vanuit deze ambitie is het van belang dat regionale woningmarkten goed functioneren en wonen optimaal bijdraagt aan versterking van de kwaliteiten van Brabant. Zes richtinggevende principes tonen welke accenten de komende jaren liggen bij het 'bouwen en wonen' in Brabant. De richtinggevende principes zijn onder meer:

1. Het woningbouwprogramma zet optimaal in op (toekomstige) binnenstedelijke locaties – inbreiden, herstructureren, transformeren – en op het herbestemmen van leegstand en leegkomend kantoor-, winkel- en ander vastgoed (duurzame verstedelijking), met als uitgangspunt dat zorgvuldig ruimtegebruik voor zuinig ruimtegebruik gaat.
2. Ruim baan voor 'goede woningbouwplannen' binnen het bestaand stedelijk gebied van steden en dorpen: woningbouw op geschikte inbreidings-, herstructurerings- en transformatielocaties en in leegstaand vastgoed, die aansluit op een actuele vraag en snel in aanbouw kan worden genomen.
3. Meer nadruk op de bestaande woningvoorraad, met specifieke aandacht voor herstructurerings- en transformatieopgaven, verduurzaming van de voorraad en het geschikt maken van woningen en de woonomgeving voor mensen met een zorgvraag.
4. Ontwikkelen van vraaggerichte woningbouwplannen, die aansluiten op de vraag van huishoudens en met oog voor nieuwe, flexibele en tijdelijke woonvormen en strategische toevoegingen aan de bestaande woningvoorraad. Zo bestaat o.a. de opgave om voor de middeninkomens de kloof tussen sociale huur en koop te dichten.

Voortgangsrapportage Brabantse Agenda Wonen (2022)

Met de actielijnen en principes uit de agenda als insteek wordt jaarlijks – via een voortgangsrapportage – verslag gedaan van de woningmarktontwikkelingen in onze provincie. De belangrijkste ontwikkelingen zijn als volgt:

- Het Rijk zet nadrukkelijk in op verdere versnelling van de woningbouw. Met als voornaamste doel bestaande woningtekorten versneld terug te dringen, wil het Rijk de (geraamde) woningbouwaantallen voor de eerstkomende tien jaar al in negen jaar realiseren.

Voor Brabant betekent dit, dat er in de periode 2022 t/m 2030 gemiddeld genomen jaarlijks ruim 13.000 woningen (netto) aan de voorraad moeten worden toegevoegd.

- Naast versnelling van het bouwtempo is het van belang het woningbouwprogramma optimaal in te (blijven) zetten voor versterking van de omgevingskwaliteit in steden en dorpen (inbreiden, herstructureren, transformeren) en het herbestemmen van leegstaand vastgoed.
- Van belang is ook de bestaande woningvoorraad te verrijken met nieuwe woonvormen en –concepten. Het accent ligt de eerstkomende tijd op (het stimuleren van) de totstandkoming van nieuwe, collectieve woonvormen, het (mede) realiseren van meer woonruimte voor ouderen, met speciale aandacht voor (collectieve) woonvormen 'tussen thuis en verpleeghuis' en het realiseren van flexwoningen.

Regio Stedelijke regio Breda Tilburg // Regio Hart van Brabant

Woondeal Stedelijke Regio Breda Tilburg (2023)

In de Woondeal is de minimale taakstelling met betrekking tot het realiseren van nieuwe woningen vastgelegd. In de regio wordt ingezet op een hoogwaardige, integrale en duurzame ontwikkeling, waarbij het realiseren van nieuwe woningen hand-in-hand gaat met klimaatadaptatie, energietransitie, mobiliteitstransitie, gezondheid en brede welvaart. Hierbij is er aandacht voor:

- Versnelling: er wordt versneld gebouwd op sleutellocaties en kansrijke locaties. Daarnaast bieden flexwoningen mogelijkheden om snel woningen te realiseren.
- Betaalbaarheid: Twee derde van de tot en met 2030 te realiseren woningen zijn betaalbaar. Hieronder vallen sociale huurwoningen, middeldure huurwoningen (tot 186 punten WWS⁹) en betaalbare koopwoningen (tot maximaal €405.000, prijspeil 2025).

⁹ Wet betaalbare huur

- Speciale doelgroepen: er is sprake van een kwalitatieve mismatch, waarbij bepaalde doelgroepen moeilijk een geschikte woning vinden. Deze groepen zijn: ouderen, dak en thuislozen/ sociaal urgenten en dreigend daklozen/ uitstroom intramurale situatie, statushouders, studenten, arbeidsmigranten en woonwagenbewoners.

In de hele regio (SRBT) is de afspraak gemaakt om tot 2030 42.905 woningen te realiseren. De subregio Breda e.o. heeft de opgave om tot 2030 bruto 18.650 woningen te realiseren. In de woondeal wordt ook op gemeentelijk niveau gekeken naar de minimale opgave. Tussen 2022 en 2026 moet gemeente Breda minimaal 5.251 woningen realiseren.

In SRBT zijn een aantal aandachtsgroepen benoemd, namelijk ouderen, dak- en thuislozen, statushouders, studenten, arbeidsmigranten en woonwagenbewoners.

Perspectief op wonen subregio Breda e.o. (2021)

Op basis van onder andere de Provinciale Interim-Omgevingsverordening, de Brabantse Agenda Wonen en verschillende afspraken(kaders) komt de subregio Breda met de volgende uitgangspunten voor wonen en woningbouw:

- *Focus op de bestaande woningvoorraad.* De bestaande kwaliteiten van de woningvoorraad vormen de basis voor de lokale en regionale woonopgave. Deze woonopgave bestaat onder andere uit de verduurzaming van de woningvoorraad, het meer toekomstbestendig maken gelet op de vergrijzing en actief inspelen op de ontwikkelingen in wonen met zorg.
- *Focus op de kwaliteit van de bestaande omgeving.* Vanuit zorgvuldig ruimtegebruik wordt primair ingezet op bestaand stedelijk gebied en de kansen voor transformatie en herbestemming. Bij woonopgaven binnen bestaand stedelijk gebied wordt nadrukkelijk de relatie in beeld gebracht met opgaven op het gebied van energietransitie en klimaatadaptatie.

- *Kwalitatieve kaders.* Actief inspelen op een meer specifieke vraag naar vernieuwende, tijdelijke en flexibele woonconcepten en combinaties van wonen, werk en zorg. Afstemmen van nieuw te realiseren en te herontwikkelen woonmilieus. In ieder geval bij nieuwbouw gedeelde criteria voor een goede prijs-kwaliteit verhouding.
- *Nieuwbouw:* 130% plancapaciteit, adaptief programmeren, afspraken maken over plannen/ambities en keuzes maken. Onder andere betreft dit kwantitatief bouwen voor de vraag op basis van de actuele sub-regionale marktinformatie. Ook zijn de provinciale bevolkings- en woningbehoefte prognose richtinggevend. Gemeenten zetten in op een extra versnelling in de woningbouwproductie. Tot 2030 uitgaan van gemiddeld 130% capaciteit, voornamelijk toevoegingen aan tekorten in bepaalde woontypologieën en –milieus. In principe wordt ingezet op inbreiding en transformaties, maar bij gebrek aan (voldoende) ruimte kan uitleg een keuze zijn, mits onderbouwd aan de hand van de Ladder.

Gemeente Breda

Woonvisie Thuis in Breda (2024)

De woonvisie van Breda richt zich op het creëren van een diverse, inclusieve en toekomstbestendige woningmarkt, waarin iedereen zich thuis kan voelen. De stad groeit en de woningmarkt staat onder druk, wat vraagt om een strategische aanpak. De visie bouwt voort op trends zoals vergrijzing, internationalisering en een toenemende vraag naar betaalbare woningen. Belangrijke thema's in de woonvisie zijn betaalbare woningen, wonen met zorg, duurzaam en gezond wonen, ruimte voor collectieve woonvormen en het beter benutten van de woningvoorraad.

Gemeente Breda streeft naar de volgende ambities:

- Tussen 2021 en 2040 wil Breda ruim 25.000 nieuwe woningen bouwen, met een nadruk op betaalbaarheid (30% sociale huur, 40% middenhuur/-koop en 30% vrije sector);

- Verdichting van de binnenstad met hoogstedelijke woonmilieus, waarbij CrossMark en 't Zoet belangrijke ontwikkelgebieden zijn;
- De vitaliteit in dorpen en wijken moet behouden worden door woningtypes beter af te stemmen op demografische veranderingen;
- Breda wil collectief wonen stimuleren, met aandacht voor gemengde woonvormen;
- Duurzaamheid moet bevorderd worden via energieneutrale bouw, vergroening van wijken en circulaire bouw;
- Verschillende doelgroepen moeten een passende woonruimte vinden;
- Breda wil flexwonen en tijdelijke woningen als oplossing inzetten voor acute woonproblemen en wachttijden.
- Bij nieuwbouw is het realiseren van levensloopbestendige woningen het uitgangspunt.

Omgevingsvisie Breda (2021)

Breda heeft de opgave “Voor iedereen een passend en duurzaam (t)huis”. De belangrijkste woningbouwambities uit de Omgevingsvisies zijn:

- **Voldoende en passende woningen**
 - De woningvoorraad wordt zowel kwalitatief als kwantitatief aangepast om in te spelen op de veranderende woonbehoeften.
 - Er wordt ingezet op doorstroming door woningen te bouwen voor empty-nesters en ouderen, zodat gezinswoningen vrijkomen.
 - De woningvoorraad wordt gedifferentieerd in wijken en dorpen voor een evenwichtige spreiding van bewoners.
 - Gemeente Breda streeft naar het realiseren van 25.800 woningen in de periode 2021-2040. Dit betekent een jaarlijkse woningbouwproductie van 1.500 woningen.
- **Betaalbare woningen**
 - De betaalbaarheid van wonen staat onder druk, vooral voor sociale huur en koopwoningen.

- Het wordt steeds moeilijk om een woning te kopen door het beperkte aanbod en de gestegen prijzen. Daarnaast wordt ingezet op doorstroming bevorderen en zo ook woningen beschikbaar te houden voor starters en mensen met lage en middeninkomens.
- Minimaal 50% van de nieuwbouw moet in de betaalbare prijsklassen vallen.
- **Inclusieve en toegankelijke woonomgevingen**
 - De gemeente wil het woningaanbod vergroten voor groepen en in woonmilieus waar grote vraag naar is.
 - Daarnaast is er extra aandacht voor het realiseren van woonruimte voor mensen die niet zelfstandig in hun huisvesting kunnen voorzien.
- **Nieuwe woonvormen en flexibiliteit**
 - Innovatieve woonvormen zoals collectief particulier opdrachtgeverschap (CPO), meergeneratiewoningen, wooncoöperaties en flexibele woonvoorzieningen worden gestimuleerd.