

# HOOFDSTUK 3 Beleid

## 3.1 Inleiding

De beleidscontext voor het plangebied wordt gevormd door landelijke, provinciale en gemeentelijke beleidsrapportages. In dit hoofdstuk is het relevante (integrale) ruimtelijke beleid samengevat. Het samengevatte beleidskader is niet uitputtend. Het sectorale beleid is niet in dit hoofdstuk opgenomen, maar is genoemd in hoofdstuk 2 en 4.

## 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.

De nieuwe Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte vervangt verschillende nota's zoals:

- de Nota Ruimte;
- de Structuurvisie Randstad 2040;
- de Nota Mobiliteit;
- de Mobiliteitsaanpak;
- de Structuurvisie voor de Snelwegomgeving;
- de agenda Landschap;
- de agenda Vitaal Platteland;
- Pieken in de Delta.

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:

1. Een excellent en internationaal bereikbaar vestigingsklimaat in de stedelijke regio's met een concentratie van topsectoren;
2. Ruimte voor het hoofdnetwerk voor (duurzame) energievoorziening en de energietransitie;
3. Ruimte voor het hoofdnetwerk voor vervoer van (gevaarlijke) stoffen via buisleidingen;
4. Efficiënt gebruik van de ondergrond;
5. Een robuust hoofdnetwerk van weg, spoor en vaarwegen rondom en tussen de belangrijkste stedelijke regio's inclusief de achterlandverbindingen;
6. Betere benutting van de capaciteit van het bestaande mobiliteitssysteem van weg, spoor en vaarwegen;
7. Het instandhouden van de hoofdnetwerken van weg, spoor en vaarwegen om het functioneren van de netwerken te waarborgen;
8. Verbeteren van de milieukwaliteit (lucht, bodem, water) en bescherming tegen geluidsoverlast en externe veiligheidsrisico's;
9. Ruimte voor waterveiligheid, een duurzame zoetwatervoorziening en klimaatbestendige stedelijke (her)ontwikkeling;
10. Ruimte voor behoud en versterking van (inter)nationale unieke cultuurhistorische en natuurlijke kwaliteiten;
11. Ruimte voor een nationaal netwerk van natuur voor het overleven en ontwikkelen van flora- en faunasoorten;
12. Ruimte voor militaire terreinen en activiteiten;
13. Zorgvuldige afwegingen en transparante besluitvorming bij alle ruimtelijke plannen.

Voor deze 13 belangen is het Rijk verantwoordelijk en wil het resultaten boeken. Buiten deze 13 belangen hebben decentrale overheden beleidsvrijheid.

Deze belangen zijn juridisch geborgd in het Besluit algemene regels ruimtelijke ordening (paragraaf [3.2.2](#)) en de Regeling algemene regels ruimtelijke ordening.

Specifiek voor de MIRT regio Brabant en Limburg is een opgave van nationaal belang genoemd. Prioriteit krijgen de in het gebied gelegen brainport Eindhoven, greenport Venlo en Maintenance Valley, waar Breda in is gelegen. In de MIRT regio Zuidvleugel/ Zuid-Holland is dat o.a. de mainport Rotterdam. Brabant kent een aantal achterlandverbindingen die van groot belang zijn voor de haven van Rotterdam en de greenports in de Zuidvleugel/ Zuid-Holland.

De opgave is ook de logistieke ontwikkelingen in Moerdijk als in de rest van Brabant vorm te geven conform de gedachten van de Logistieke Delta.

Voor Breda geldt ook dat de in Breda gelegen (herijkte) ecologische hoofdstructuur beschermd moet worden.

### **Plangebied**

Onderhavig plangebied is buiten de ecologische hoofdstructuur gelegen. Daarnaast geldt dat in het plangebied geen nieuwe ontwikkelingen worden mogelijk gemaakt die in strijd zijn 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. Onderwerpen waarvoor het Rijk ruimte vraagt zijn:

1. de mainportontwikkeling van Rotterdam;
2. de bescherming van de waterveiligheid in het kustfundament en in en rond de grote rivieren;
3. de bescherming en behoud van de Waddenzee;
4. de bescherming en behoud van enkele werelderfgoederen, zoals de Beemster, de Nieuwe Hollandse Waterlinie en de Stelling van Amsterdam;
5. de uitoefening van defensietaken.
6. veiligheid op rijksvaarwegen;
7. toekomstige uitbreiding van infrastructuur;
8. de elektriciteitsvoorziening;
9. de ecologische hoofdstructuur (EHS);
10. de veiligheid van primaire waterkeringen;
11. reserveringsgebieden voor hoogwater langs de Maas;
12. maximering van de verstedelijkingsruimte in het IJsselmeer;
13. duurzame verstedelijking.

Het kabinet heeft de keuze voor deze onderwerpen gemaakt in de Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte (paragraaf [3.2.1](#)). 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.

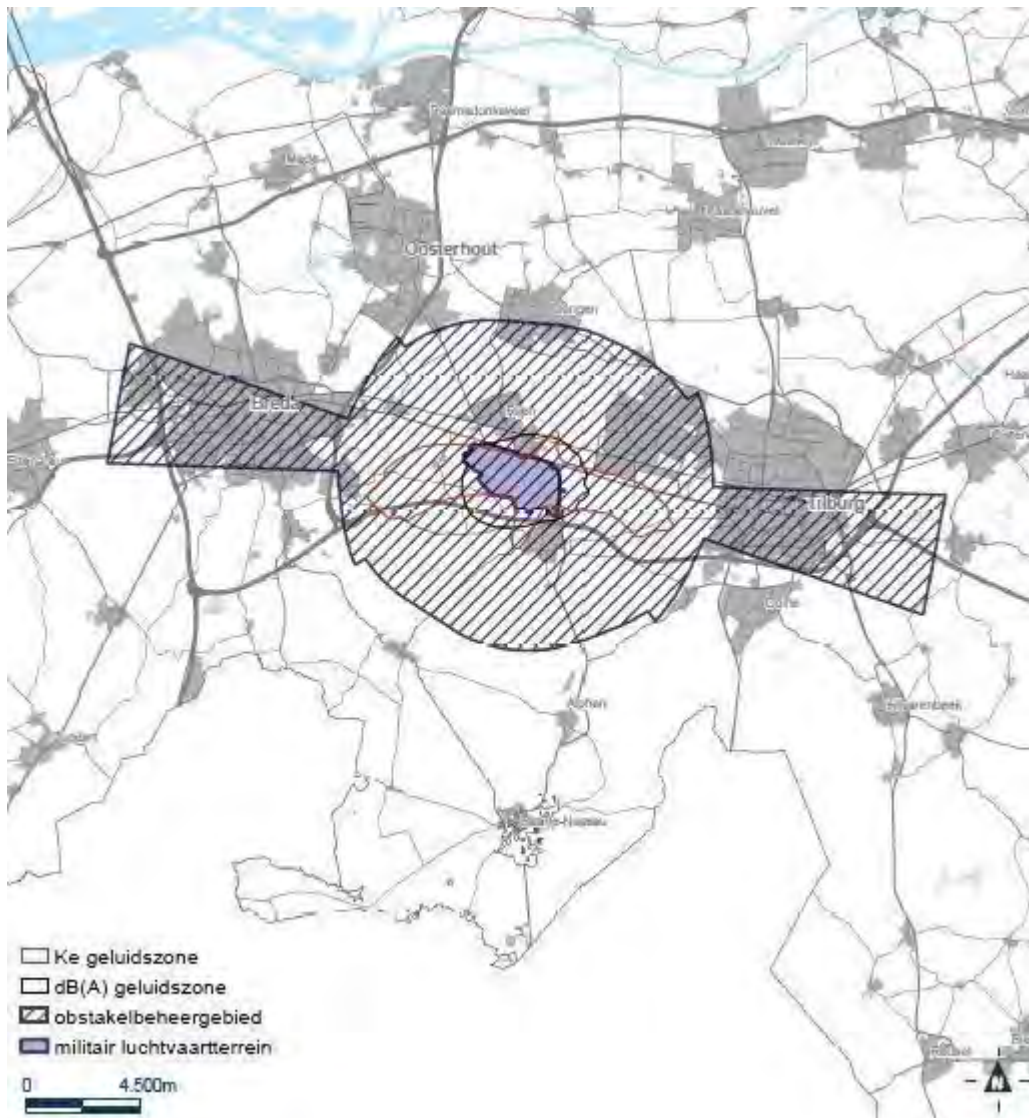
Daar staat tegenover dat gemeenten die een bestemmingsplan opstellen dat raakt aan een belang van één van de projecten in het Barro, nauwkeurig de regelgeving van het Barro moeten checken. Gebeurt dat niet, dan bestaat het risico op een reactieve aanwijzing van Gedeputeerde Staten of van de Minister.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

### **Plangebied**

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 met een klein gedeelte 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 (op de bijbehorende kaarten, zie ook figuur 3.1, zijn ter indicatie van het obstakelbeheergebied alleen de contouren van de buitenste beperkingen opgenomen).

Concreet 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'.



**Figuur 3.1** Uitsnede militair luchtvaartterrein - vliegbasis Gilze Rijen [uit: Regeling algemene regels ruimtelijke ordening, bijlage 3.6]

Verder worden geen nieuwe ontwikkelingen mogelijk gemaakt in onderhavig bestemmingsplan die in strijd zijn met één 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**

Op 1 januari 2011 is de 'Structuurvisie ruimtelijke ordening Noord-Brabant' in werking getreden. In deze structuurvisie is het beleid ten aanzien van de ruimtelijke ontwikkelingen in Brabant op hoofdlijnen uiteengezet. De Structuurvisie geeft de samenhang weer tussen het beleid op het gebied van milieu, verkeer en vervoer en water. Het gedachtegoed uit het ontwerp Provinciaal Milieubeleidsplan (juni 2010), het Provinciaal Verkeers- en Vervoersplan (2006) en het Provinciaal Waterplan (2009) zijn in de Structuurvisie ruimtelijke ordening opgenomen en verwerkt. In de Structuurvisie zijn alleen de ruimtelijk relevante hoofdlijnen uit deze andere strategische plannen opgenomen. Een verdere detaillering van het beleid staat in de plannen zelf. Daarnaast houdt de Structuurvisie ruimtelijke ordening rekening met het provinciaal beleid op economisch, sociaal-cultureel en ecologisch vlak; zoals het advies voor de opstelling van een Ruimtelijk Economische Visie en het Natuur- en landschapsoffensief. 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 (paragraaf 3.3.2) heeft wel een doorwerking naar gemeentelijke besluitvorming.

#### **Plangebied**

Het plangebied is als onderdeel van de bestaande stad op de bijbehorende kaarten aangegeven als stedelijk concentratiegebied. In het stedelijk concentratiegebied met de bijbehorende zoekgebieden voor verstedelijking wordt het merendeel van de verstedelijkingsopgave opgevangen. Het stedelijk concentratiegebied heeft een bovenlokale opvangtaak voor verstedelijking. De gemeenten maken in regionaal verband en met de provincie afspraken over de verdeling van het verstedelijkingsprogramma in de regionale ruimtelijke overleggen. Het plangebied is een grotendeels bestaand woongebied. Er wordt in onderhavig bestemmingsplan geen nieuwe woningbouw mogelijk gemaakt. Onderhavig bestemmingsplan is dus niet in strijd met de Structuurvisie ruimtelijke ordening.

### **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:

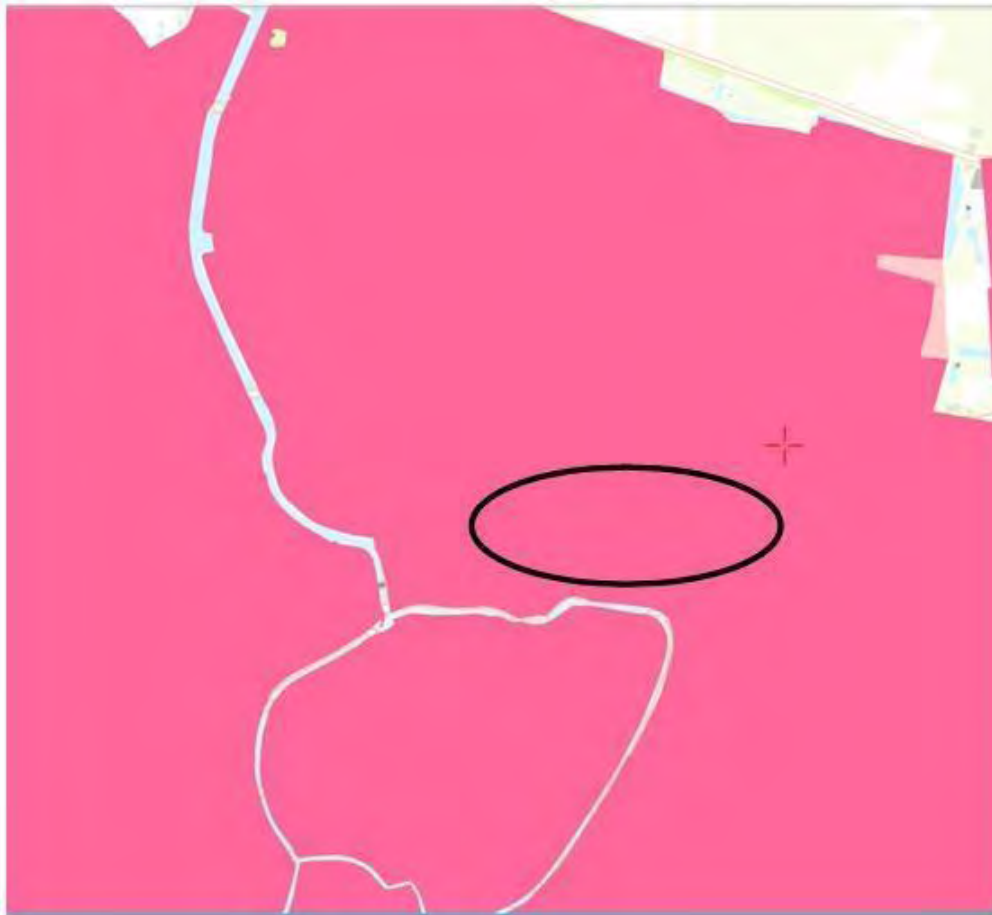
- ruimtelijke kwaliteit;
- stedelijke ontwikkelingen;
- natuurgebieden en andere gebieden met waarden;
- agrarische ontwikkelingen, waaronder de intensieve veehouderij;
- overige ontwikkelingen in het landelijk gebied.

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. Hieronder wordt per onderwerp aangegeven of voor het plangebied regels gelden en zo ja, welke.

#### **Stedelijke ontwikkeling**

Het plangebied is geheel gelegen in bestaand stedelijk gebied (figuur 3.2). 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 hierover.



Figuur 3.2 Bestaand stedelijk gebied (roze) met plangebied (met zwart globaal aangegeven)

#### **Overige onderwerpen**

De andere onderwerpen van provinciaal belang die in de Verordening ruimte genoemd zijn, te weten 'natuur en landschap', 'ontwikkeling intensieve veehouderij', 'overige agrarische ontwikkeling en windturbines', 'water' en 'cultuurhistorie' zijn niet van toepassing op dit plangebied.

#### **Plangebied**

In onderhavig bestemmingsplan worden geen nieuwe woningbouwontwikkelingen direct mogelijk gemaakt. Wel zullen woningen gerenoveerd en eventueel uitgebreid worden. Ook kan het zijn dat appartementen samengevoegd worden. In elk geval zal het aantal woningen/appartementen eventueel verminderen, maar zeker niet vermeerdere. Het plangebied is een grotendeels bestaand woongebied.

### **3.4 Gemeentelijk beleid**

#### **Structuurvisie Breda 2020**

De gemeenteraad heeft in december 2007 de Structuurvisie Breda 2020, Stad in Evenwicht, vastgesteld. Deze beleidsnota bevat een ruimtelijke visie voor de gehele stad en vormt het algemene beleids- en toetsingskader voor ruimtelijke ontwikkelingen op de lange termijn (2020). In de structuurvisie is een integrale richting aan de verdere ontwikkeling van Breda gegeven.

Doornbos en Linie vallen vanuit dit stedelijk perspectief zowel binnen de herstructureringsopgave als in de stedelijke transformatiezone.

*Herstructureringsgebieden: wonen, werken en buitengebied*

Bij herstructureringsgebieden gaat het om kwaliteitsverbetering van het huidige ruimtegebruik. Het gaat daarbij om woon-, werk- en buitengebied. De Hoge Vucht, Doornbos en Linie behoren tot de te herstructureren woongebieden van Breda en tot de 56 aandachtswijken van het rijk.

#### Stedelijke zones: Transformatiegebieden intensivering

De uitstekende internationale bereikbaarheid en transferiumkwaliteiten, de aantrekkelijkheid van de (groene, gelede, historische) stad en de vrijetijdsprogramma voor zowel de Bredanaars als hun (zaken)gasten, maken het voor Breda mogelijk zich te manifesteren als centrum van West-Brabant, poort van Brabantstad en als stad in Europa.

De ambitie om de zichtbaarheid van de stad kwalitatief te versterken, moet vooral vorm krijgen in de A16 zone en in de ontwikkeling van VIA Breda. Het voorstel voor de stedelijke zones is intensivering van ruimtegebruik, met multimodale bereikbaarheid, meervoudig ruimtegebruik, themagerichtheid en vormen van compacte stedelijkheid. Ontwikkeling van hoogwaardige architectuur en openbare ruimtes wordt hier gestimuleerd, onder andere bij hoogbouw.

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. Ook een goede spreiding van kwalitatieve maatschappelijke voorzieningen voor levensloopbestendige wijken in de stad is een vereiste. Bovendien dient de stad goed bereikbaar te zijn en dient het een zuidelijk vervoersknooppunt voor weg en spoor te zijn. Een karakteristieke groen- en waterstructuur in en om de stad maakt ook onderdeel uit van de programmadoelen.

Inmiddels maakt een aantal (autonome) ontwikkelingen het noodzakelijk de programmadoelen voor 2020 en later bij te stellen. Een nieuwe Structuurvisie is daarom wenselijk en in voorbereiding.

#### **Stedelijke programmering 2020, Koers gezet**

In de Structuurvisie Breda 2020 is geschetst wat het ruimtelijke beleid is voor de stad. Hierin is opgenomen dat de stad tot een omvang van 185.000 inwoners kan groeien in 2020. Om dit doel te verwezenlijken is een woningbouwprogrammering opgesteld waarin is aangegeven waar, wanneer en hoeveel woningen gebouwd kunnen worden. Recente inzichten in de demografische ontwikkelingen geven echter aan dat de gemeente minder snel zal groeien dan gedacht, er hoeven tot 2020 minder woningen gebouwd te worden dan gedacht. In regionale afspraken is het maximale aantal te bouwen woningen (en kantoren) per gemeente vastgelegd. Op basis hiervan is in Breda sprake van een overprogrammering aan woningen en kantoren tot 2020. Breda heeft in de bestaande stad voldoende fysieke ruimte voor ontwikkelingen. Er zijn ook meer dan voldoende nieuwbouwplannen in voorbereiding. Het maximum aantal te bouwen woningen is kleiner dan de aantallen woningen die momenteel in voorbereiding zijn. Er is dus onvoldoende programma beschikbaar om de fysieke ruimte in te vullen. Vraag en aanbod zullen beter op elkaar afgestemd moeten worden. Er moet dus een herprogrammering plaatsvinden, waarbij prioriteiten gesteld worden welke woningbouwplannen wel en geen doorgang mogen vinden.

De gemeenteraad heeft op 16 december 2010 de nota 'Koers gezet' vastgesteld (zie ook paragraaf 2.4.1.). Hierin is aangegeven op welke projecten en gebieden de gemeente zich de komende jaren wil richten. Aangegeven is op welke projecten en gebieden programmatisch wordt ingezet. Ook is het Regie- en Actieplan vastgesteld dat ingaat op de wijze waarop de stedelijke programmering wordt verankerd en welke acties zijn uitgezet om de vraagstukken zoals benoemd in 'Koers gezet' aan te pakken.

Bij nieuwe ontwikkelingslocaties wordt kritisch gekeken of wel ontwikkeld moet en kan worden en zo ja, met hoeveel woningen en welk woningtype. Een toevoeging van woningen zal gepaard moeten gaan met een kwalitatieve verbetering van de locatie en met het niet-realiseren van woningbouw elders in de stad.

In het plangebied zijn ten opzichte van de vigerende bestemmingsplannen geen extra nieuwe woningbouwontwikkelingen gepland die in dit bestemmingsplan verankerd worden. Woningvermeerdering is, in overeenstemming met Koers gezet, in het hele plangebied uitgesloten.

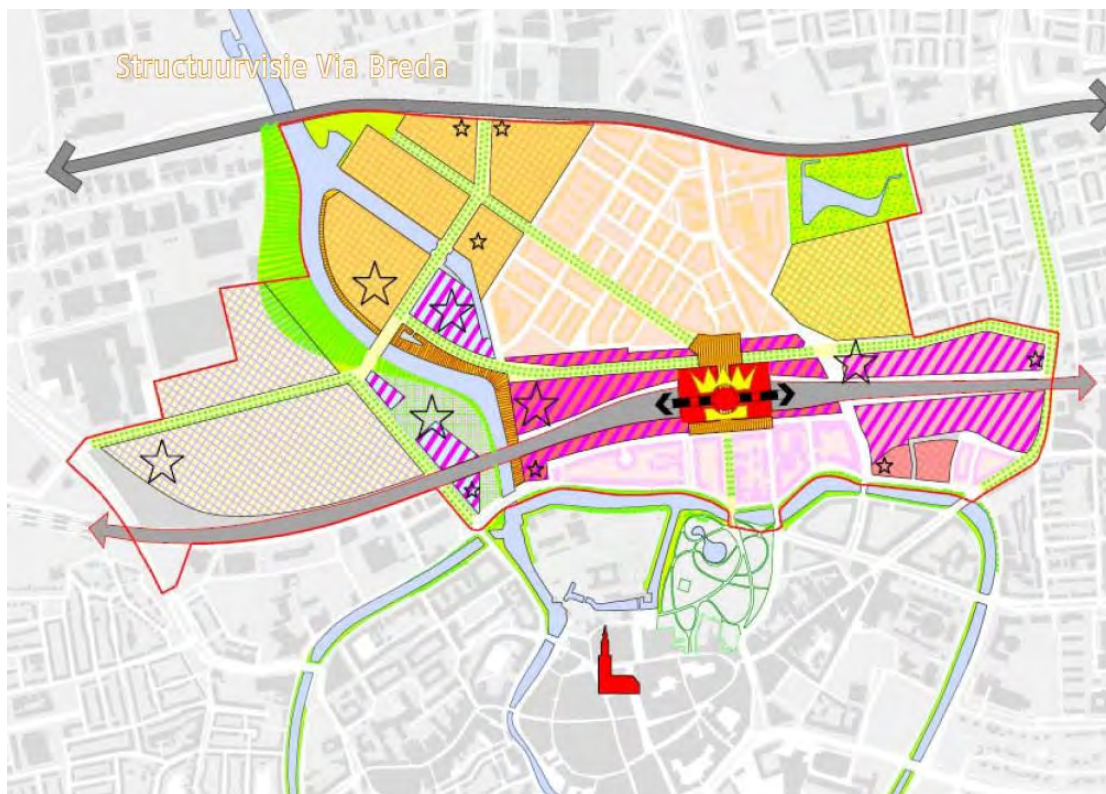
#### **Structuurvisie Spoorzone 2025 (april 2005)**

Via Breda is het begrip dat staat voor de ontwikkeling van de Spoorzone in het centrum van de stad. Een vernieuwende en uitdagende aanvulling op die stad. Maar vooral een kwaliteitsverbetering. Met interessante kansen voor ondernemen, wonen, werken en cultuur. Via Breda ontwikkelt zich, onder



regie van de overheid, in een nauw samenspel met ondernemers. Ontwikkeling, invulling en fasering sluiten aan bij kansen die zich in de markt voordoen. Eén oog voor de stad en één oog voor de markt geven scherpte en diepte aan het perspectief voor Via Breda.

De ambities van deze structuurvisie reiken tot het terrein waar momenteel Euretco en de Faam gevestigd zijn. De ligging tussen het park en de OV-terminal biedt uitstekende voorwaarden voor het creëren van een stedelijk woonmilieu met compacte woonbebouwing in hoge dichtheden. De nabijheid van het station is aantrekkelijk voor doelgroepen die nabij de binnenstad willen wonen en per openbaar vervoer reizen. Mensen die er voor kiezen om compact te wonen in stadswoningen of appartementen met uitzicht op een stedelijk park. Door uitbreiding van het park in de nieuwe buurt wordt de ontwikkeling van een stedelijke parkbuurt met een hoge dichtheid mogelijk. Aan de zuidzijde krijgt het gebied een bebouwingswand, om daarmee het knooppunt van de Stationslaan en de Terheijdenseweg te markeren (figuur 3.3).



Figuur 3.3 Structuurvisiekaart Spoorzone 2025 [uit Structuurvisie Spoorzone 2025]

#### **Ontwikkelingsvisie Hoge Vucht, Doornbos en Linie 2010- 2015 (december 2010)**

In navolging van het Ontwikkelingsplan Breda Noord-Oost is de Ontwikkelingsvisie Hoge Vucht, Doornbos en Linie 2010-2015 vastgesteld. Hierbij is gekeken in hoeverre de doelstellingen uit het Ontwikkelingsplan gehaald zijn en waar bijstelling nodig is. In de Ontwikkelingsvisie is opgenomen dat de volgende ambities in 2010-2015 van belang zijn:

- Kinderen en jongeren de steun geven die nodig is in het dagelijks leven en onderwijs, voor een goed basis en een kansrijk perspectief.
- Met scholing, maatschappelijke begeleiding, werkervaring en eigen ondernemerschap bewoners een steuntje in de rug geven.
- Samen werken aan een veilige en schone leefomgeving.
- Zorgen voor woonmogelijkheden in een aantrekkelijke woonomgeving.
- Ouderen en mensen die zorg nodig hebben de mogelijkheid bieden in de eigen woonomgeving te kunnen wonen en leven.

#### **Structuurvisie Doornbos en Linie (november 2012)**

De Structuurvisie Doornbos en Linie is een gebiedsgerichte uitwerking van de 'Structuurvisie Breda 2020' en is gepositioneerd binnen zowel het kader van de 'Ontwikkelingsvisie Hoge Vucht, Doornbos en Linie 2010- 2015' als voor het westelijk deel van Linie binnen het kader van 'Structuurvisie

Spoorzone 2025'. Gelet op de meervoudige opgave die speelt in Doornbos en Linie is een gebiedsgerichte structuurvisie door deze wijken gewenst. De structuurvisie Doornbos en Linie schetst een samenhangend, integraal beeld van de ruimtelijk opzet van het gebied. Het vormt het beleid- en toetsingskader voor de ruimtelijke ontwikkelingen op de korte en middellange termijn (2030). De beleidsbeslissingen hebben betrekking op de ambities voor het gebied, het te realiseren ruimtelijke programma, de ruimtelijke structuur en de planning en uitwerkingen.

Het beschreven ruimtelijk toekomstbeeld voor Doornbos en Linie is verder toegelicht en uitgewerkt in paragraaf [2.5](#).