

HOOFDSTUK 3 Ruimtelijke Beleid

3.1 Inleiding

Het beleidskader voor het plangebied wordt gevormd door landelijke, provinciale en gemeentelijke stukken. In hoofdstuk 5 'Milieu en landschap' is het sectorale milieubeleid en -wetgeving vertaald.

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 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:

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

Een aantal van deze belangen is juridisch geborgd in het Besluit algemene regels ruimtelijke ordening (Barro, paragraaf 3.2.2) en de Regeling algemene regels ruimtelijke ordening. De andere belangen worden in de loop van 2012 verankerd.

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 en greenport Venlo. 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. Echter, 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.

Het voorgenomen bestemmingsplan is in lijn met de structuurvisie, aangezien er geen strijd is met de nationale belangen.

3.2.2 Besluit algemene regels ruimtelijke ordening

De nationale belangen uit de SVIR die juridische borging vragen, worden in het 'Besluit algemene regels ruimtelijke ordening' (Barro) geborgd, dat op 30 december 2011 in werking is getreden.

1. 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: 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.

In de loop van 2012 zal het besluit worden aangevuld met de ruimtevraag voor de volgende onderwerpen:

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.

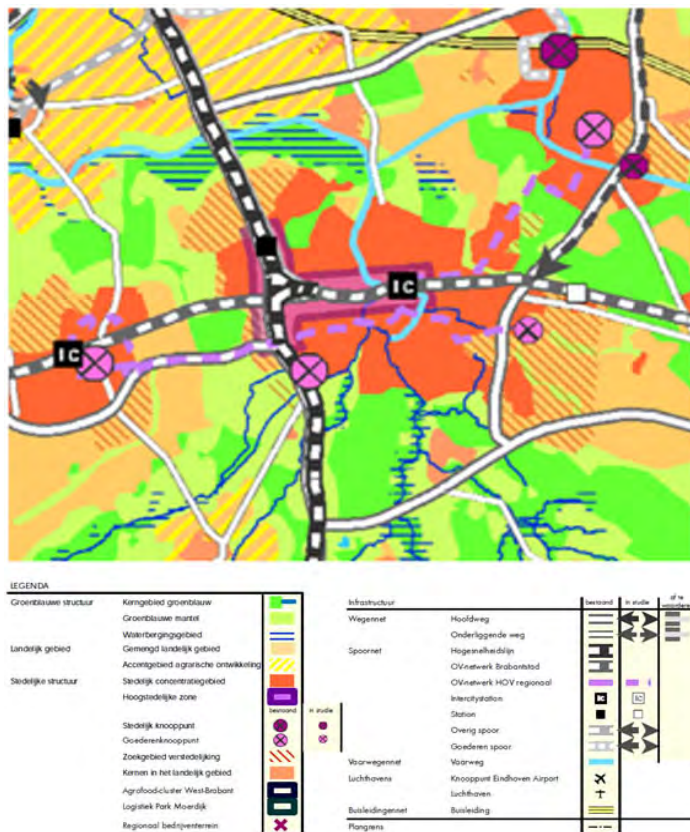
In het Barro zijn geen regels en onderwerpen van toepassing die betrekking hebben op het plangebied. Onderhavig bestemmingsplan is dus niet in strijd met het Besluit algemene regels ruimtelijke ordening.

3.3 Provinciaal beleid

3.3.1 Structuurvisie ruimtelijke ordening

Op 1 januari 2011 is de Structuurvisie ruimtelijke ordening Noord-Brabant in werking getreden. Hiermee heeft de provincie geanticipeerd op de inwerkingtreding van de Wet ruimtelijke ordening (Wro) per 1 juli 2008. De Wro verplicht provincies tot het opstellen van een structuurvisie. Deze structuurvisie vervangt de delen A en B van de Interimstructuurvisie Noord-Brabant (2008) en is daarmee één van de vier provinciale strategische plannen voor de fysieke leefomgeving. Deel C van de Interimstructuurvisie 'Ontwikkelingsprojecten West-Brabant' blijft in stand.

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.



Figuur 6 Uitsnede uit de structurenkaart [bron: Structuurvisie Ruimtelijke Ordening]

Het plangebied is als onderdeel van de bestaande stad op de bijbehorende kaarten aangegeven als hoog stedelijke zone. In deze hoog stedelijke zone wordt een deel van de verstedelijkingsopgave opgevangen.

3.3.2 Verordening ruimte

De Verordening ruimte 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 beleid in regels die van toepassing zijn op (gemeentelijke) bestemmingsplannen. Van een aantal onderwerpen verplicht het Rijk de provincie ze uit te werken in de provinciale verordening. Deze onderwerpen zijn opgenomen in de Verordening ruimte. De Verordening ruimte Noord-Brabant 2012 is op 1 juni 2012 in werking getreden.

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. De Verordening bevat regels voor:

- regionaal perspectief voor wonen en werken;
- ruimte-voor-ruimte-regeling;
- GHS-natuur/EHS;
- bescherming tegen wateroverlast en overstromingen;
- grond- en oppervlaktewatersysteem;
- land- en tuinbouw (glastuinbouw, intensieve veehouderij).

Stedelijke ontwikkeling

Het plangebied is op basis van de kaart 'stedelijke ontwikkeling' van de Structuurvisie gelegen binnen het bestaand stedelijk gebied van de gemeente Breda met de subcriteria 'stedelijk concentratiegebied'. Binnen deze gebieden dient gezocht te worden naar de vestigingsmogelijkheden van nieuwe of bestaande bedrijven. De voorgenomen ontwikkeling past binnen deze visie.

3.4 Gemeentelijk beleid

3.4.1 Structuurvisie Breda 2020

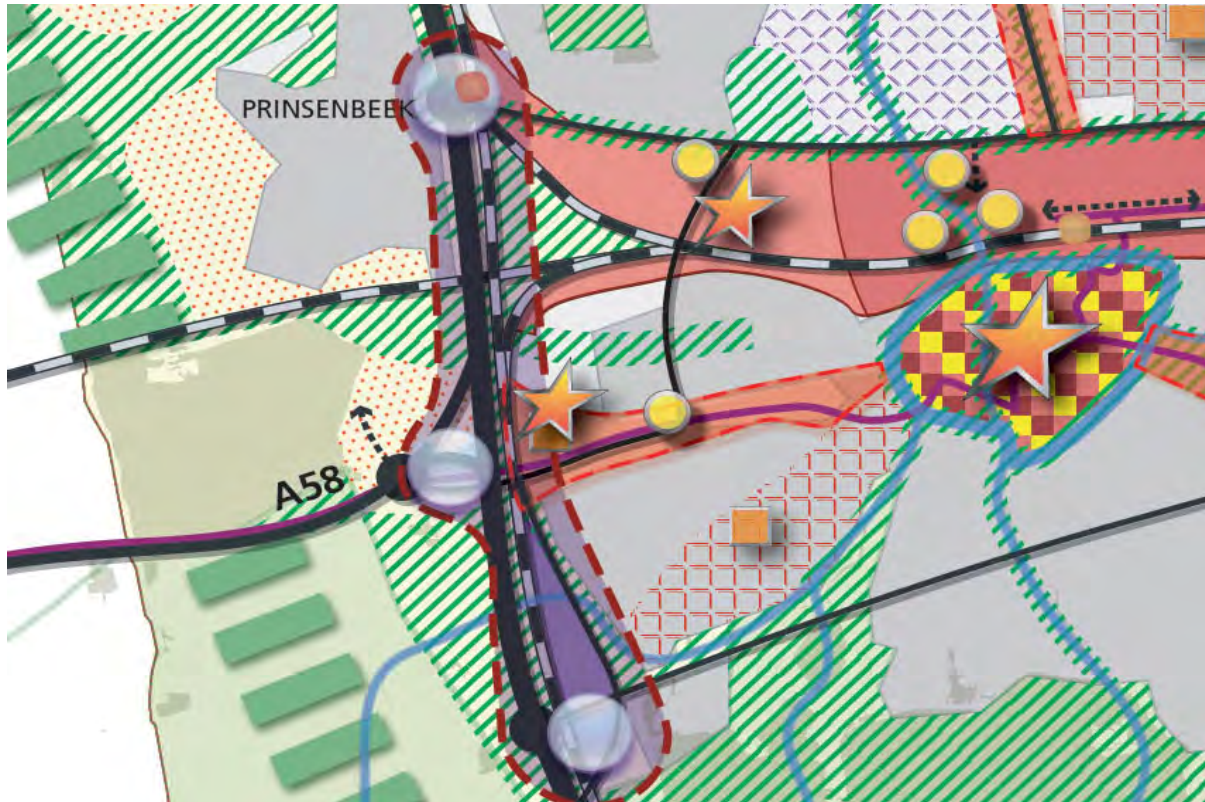
De gemeenteraad heeft in december 2007 de Structuurvisie Breda 2020, Stad in evenwicht, vastgesteld. Deze beleidsnota betreft een ruimtelijke visie voor de gehele stad Breda en vormt het algemene beleids- en toetsingskader voor de ruimtelijke ontwikkelingen op de lange termijn (2020). De beleidsbeslissingen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

Op basis van de Stadsvisie Breda (1999-2005) zijn voor de Structuurvisie Breda 2020 de volgende drie stedelijke ontwikkelingsambities geformuleerd:

- Breda, een stad waar het goed toeven is, met aantrekkingskracht op mensen van binnen en zeker ook van buiten de stad, zowel sociaal-cultureel als zakelijk/economisch;
- Breda, een complete en duurzame stad voor haar inwoners, op het gebied van wonen, werken, zorg en cultuur;
- Breda, een regionale, Brabantse en Europese stad, met een externe oriëntatie.

Binnen het grondgebied van de gemeente is onderscheid gemaakt in drie typen gebieden:

- Transformatiegebieden (intensivering van de bestaande stad en uitbreiding van de stad waarbij buitengebied wordt omgevormd tot stedelijk gebied);
- Herstructureringsgebieden (kwaliteitsverbetering van het huidige ruimtegebruik) en
- Consolidatiegebieden waarbij het behoud en beheer van de bestaande kwaliteiten voorop staat.



Figuur 7 Uitsnede uit de integratiekaart [bron: Structuurvisie Breda]

Het plangebied is op basis van de 'integratiekaart' gelegen op de grens van het transformatiegebied 'HSL+A16+knooppunt' en het herstructureringsgebied 'vrije tijd - stedelijke centra'. De wijziging van de bestemming, zoals voorgenomen in dit bestemmingsplan, past binnen de kaders behorende bij deze gebieden.

3.4.2 Detailhandelsnota 2010-2020

De nota 'Detailhandelsnota 2010-2020, Actualisatie detailhandelsbeleid' bevat de hoofdlijnen van het beleid van de gemeente Breda met betrekking tot de detailhandel in haar gebied. De nadruk ligt hierbij op de gevestigde detailhandel en de winkelgebieden in hun onderling samenhang. Het aangegeven beleid borduurt voort op de lijn die met de nota uit 200 is ingezet. In z'n algemeenheid ligt de nadruk wel meer op kwaliteitsverbetering dan op een verdere uitbreiding van het aanbod (na realisatie van de harde plannen).

De sterke regionale positie vertaalt zich in het aanwezige aanbod van de gemeente. Gezien de aarde en omvang is het niet verwonderlijk dat het Bredase winkelapparaat momenteel een groot van de koopkracht van de eigen bevolking aan zich weet te binden. Maar de moderne consument is kritisch, prijsbewust, goed geïnformeerd (via internet) en vooral heel mobiel. Men zal daarom gemakkelijk uitwijken naar ander aankoopplaatsen indien het eigen aanbod niet meer voldoet. Het aanbod in Breda zal zich dus moeten blijven vernieuwen om aantrekkelijk te blijven voor de eigen inwoners, maar ook voor inwoners vanuit naburige gemeenten.

Het perifere en grootschalige winkelaanbod is sterk in Breda aanwezig en grotendeels geconcentreerd op de Woonboulevard en de PDV-locatie Steenakker. De woonboulevard omvat behalve een groot aantal woonwinkels, waaronder een grootschalige Ikea, ook twee electrowinkels (BCC en Media Markt) en horeca. Steenakker is vooral gericht op de branches doe-het-zelf, keukens en badkamers.

Voor detailhandel gericht op 'wonen' is het beleid gericht op een sterke mate van thematische clustering. In verband hiermee wordt gestreefd naar een verdere versterking van de Woonboulevard en omgeving en Steenakker als themacentra 'in en om het huis'. Voor vestiging hier geldt een minimumomvang voor de winkel van 500 m² wvo. De volgende branches zijn toegestaan:

- de gehele woninginrichtingsbranche (meubels, vloerbedekking, woningtextiel, verlichting en babywoonwinkels);
- detailhandel in keukens, badkamers, tegels, sanitair;
- bruin- wit- en grijsgoedzaken. Het gaat hierbij om detailhandel in audio- en videoapparatuur (incl. beeld- en geluidsdragers), grote en kleine elektrische huishoudelijke apparaten, computers en aanverwante apparaten en telecommunicatie-apparaten);
- detailhandel in rijwielen, motoren en automaterialen;
- tuincentra (inclusief diervoeding- en benodigdheden) en speciaalzaken op het gebied van tuin, groen en dier;
- bouwmarkten en speciaalzaken op het gebied van bouw- en inrichtingsmaterialen (deuren, ijzerwaren en gereedschappen, verf en behang, haarden, etc.);
- boten, caravans, tenten en kampeerartikelen.