

HOOFDSTUK 3 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

Op 13 maart 2012 is de 'Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte' (SVIR) in werking getreden. In de SVIR worden de ambities van het Rijk op gebied van het ruimtelijk en mobiliteitsbeleid voor Nederland in 2040 uiteengezet. Het Rijk geeft met de SVIR meer ruimte aan provincies en gemeenten om in te spelen op de eigen situatie, zelf beslissingen te nemen, maar ook ruimte voor initiatief en ontwikkeling voor en door burgers en bedrijven. Met de inwerkingtreding van de SVIR zijn verschillende nota's, ruimtelijke doelen en uitspraken vervallen. Het betreft onder meer de Nota Ruimte, de Structuurvisie Randstad 2040, de Nota Mobiliteit, de MobiliteitsAanpak, de Structuurvisie voor de Snelwegomgeving, de agenda Landschap, de agenda Vitaal Platteland en Pieken in de Delta.

Eén van de doelstellingen die het Rijk met de SVIR nastreeft, is het versterken van de internationale concurrentiepositie. Daarbij wordt onder meer gestreefd naar een aantrekkelijk (internationaal) vestigingsklimaat, het verbeteren van de bereikbaarheid en het zorgen voor een leefbare en veilige omgeving met unieke natuurlijke en cultuurhistorische waarden. Het beleid ten aanzien van landschap is niet langer een rijksverantwoordelijkheid en wordt overgelaten aan de provincies. Op deze wijze komt ruimtelijke ordening dichterbij de burger en bedrijven te staan. Dit heeft tot gevolg gehad dat er minder nationale belangen zijn vastgesteld. Met de SVIR heeft het Rijk dertien nationale belangen benoemd waarbij zij de kaders vaststelt:

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.

Voor onderhavig bestemmingsplan is de inhoud van de SVIR van beperkte betekenis, vanwege het feit dat geen nieuwe ontwikkelingen in onderhavig bestemmingsplan worden verankerd en geen nationale belangen in het geding zijn.

3.2.2 Besluit algemene regels ruimtelijke ordening

Het 'Besluit algemene regels ruimtelijke ordening' (Barro) voorziet in de juridische borging van het nationaal ruimtelijk beleid. Het bevat regels die de beleidsruimte van andere overheden ten aanzien van de inhoud van ruimtelijke plannen inperken, daar waar nationale belangen dat noodzakelijk maken. Het Barro is op 30 december 2011 in werking getreden en gewijzigd bij besluit van 28 augustus 2012 (inwerkingtreding 1 oktober 2012), waarbij een aantal onderwerpen is toegevoegd aan het Barro.

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. maximering van de verstedelijkingsruimte in het IJsselmeer;
12. reserveringsgebieden voor hoogwater langs de Maas;
13. duurzame verstedelijking.

Het kabinet heeft de keuze voor deze onderwerpen gemaakt in de Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte (zie 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 druk. 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 kunnen leiden tot een versnelde uitvoering van de betreffende 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 naleven. 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 wegens strijd met het Rijksbeleid.

Gezien de ligging van de (inter)nationale hoofdweg A16 en de (inter)nationale spoorweg HSL in het plangebied, is beoordeeld of er in het Barro een ruimteclaim is opgenomen voor een toekomstige uitbreiding van infrastructuur. Het Barro is op dit onderwerp nader uitgewerkt in de Regeling algemene regels ruimtelijke ordening (Rarro). Voor het tracé van zowel de A16 als de HSL gelegen in het plangebied, zijn in het Rarro geen ruimtereserveringen opgenomen. Tevens ligt er over het plangebied een obstakelbeheergebied van het militaire luchtvaartterrein Gilze-Rijen. Hierbinnen gelden beperkingen ten aanzien van de toegestane bouwhoogte. Het bestemmingsplan biedt geen bouw mogelijkheden in strijd met deze beperkingen. Tot slot maakt de rivier de Mark deel uit van de ecologische hoofdstructuur, waarvoor een verdere beleidsuitwerking heeft plaatsgevonden in de provinciale Verordening ruimte 2012. Dit beleid is doorvertaald in onderhavig bestemmingsplan.

Voor de overige onderwerpen zijn in het Barro geen regels opgenomen die betrekking hebben op het plangebied van het onderhavige bestemmingsplan. Daarmee hoeven er geen regels vanuit het Barro juridisch verankerd te worden in dit bestemmingsplan. Bovendien zijn in dit bestemmingsplan geen nieuwe ontwikkelingen mogelijk gemaakt die in strijd zijn met één van de nationale belangen. Onderhavig bestemmingsplan is dus niet in strijd met het Besluit algemene regels ruimtelijke ordening.

3.3 Provinciaal beleid

3.3.1 Structuurvisie ruimtelijke ordening

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

Daarnaast ondersteunt de structuurvisie het beleid op andere provinciale beleidsterreinen, zoals het economisch-, mobiliteits-, sociaal-, cultureel-, milieu- en natuurbeleid.

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

3.3.2 Verordening ruimte 2012

In de Wet ruimtelijke ordening (Wro) is vastgelegd hoe de bevoegdheden op het gebied van ruimtelijke ordening zijn verdeeld tussen rijk, provincies en gemeenten. De provincie kan door middel van een planologische verordening regels formuleren waarmee gemeenten bij het opstellen van ruimtelijke plannen rekening moeten houden. De provincie Noord-Brabant heeft hiertoe de 'Verordening ruimte 2012' opgesteld. De Verordening ruimte 2012 is op 11 mei 2012 vastgesteld en in werking getreden op 1 juni 2012.

De Verordening ruimte 2012 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 ruimte 2012 gelden voor gemeenten en niet rechtstreeks voor burgers. Belangrijke onderwerpen in de Verordening ruimte 2012 zijn:

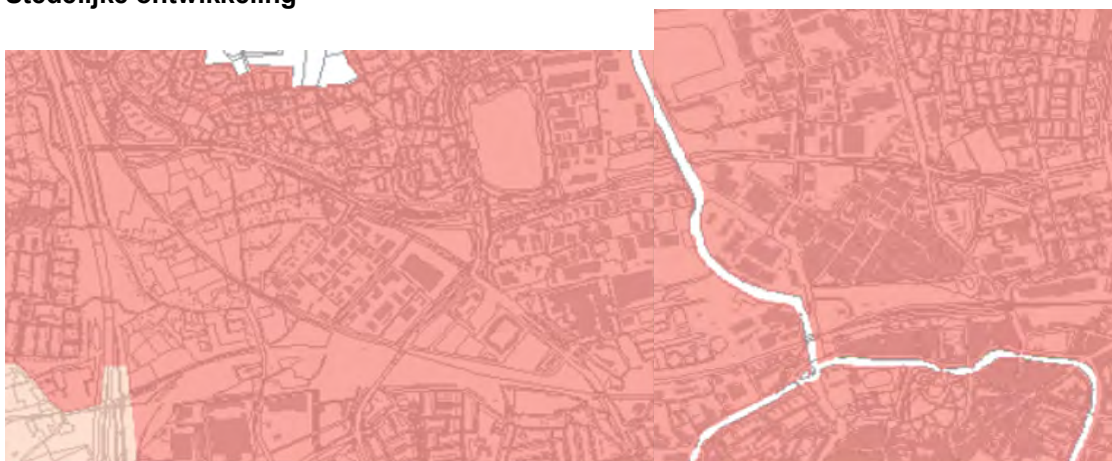
- ruimtelijke kwaliteit;
- stedelijke ontwikkelingen;
- natuurgebieden en andere gebieden met waarden;
- agrarische ontwikkelingen, waaronder de intensieve veehouderij;
- overige ontwikkelingen in het landelijk gebied.



Figuur 3.1: legenda behorende bij de kaartbladen van de Verordening ruimte 2012

Er behoren verschillende kaartbladen bij de Verordening ruimte 2012 waarop de diverse onderwerpen zijn opgenomen. Bovenstaande legenda is van toepassing op alle kaartbladen, waarvan uitsneden in de hiernavolgende paragrafen zijn opgenomen.

Stedelijke ontwikkeling



Figuur 3.2: uitsneden kaartbladen 1 en 6 kaart stedelijke ontwikkeling

Het plangebied is geheel gelegen in bestaand stedelijk gebied. Uitgangspunt van de Verordening ruimte 2012 is dat stedelijke ontwikkeling plaatsvindt binnen bestaand stedelijk gebied. In principe is het de gemeente vrij om binnen als zodanig aangewezen gebied stedelijke ontwikkelingen toe te staan, echter er gelden wel regels voor (onder meer) nieuwbouw van woningen en voor bestaande bedrijventerreinen en kantorenlocaties.

In bestemmingsplan Steenakker is op een zeer beperkt aantal locaties nieuwbouw van woningen mogelijk. Het betreft bestaande bouw mogelijkheden waarvoor in het recente verleden bouwvergunning is verleend, die nog niet zijn benut. De Verordening ruimte 2012 schrijft in dergelijke gevallen voor dat in de toelichting van het onderhavige bestemmingsplan een verantwoording wordt opgenomen over de wijze waarop de afspraken die in het regionaal ruimtelijk overleg over nieuwbouw van woningen zijn gemaakt, worden nagekomen. Tevens dient verantwoord te worden hoe de beoogde nieuwbouw zich verhoudt tot de voornoemde afspraken in relatie tot de beschikbare harde plancapaciteit voor woningbouw.

Ten aanzien van bestaande bedrijven- en kantorenlocaties wordt in de Verordening ruimte 2012 een aantal regels gesteld. In de toelichting van onderhavig bestemmingsplan dient een verantwoording over de financiële, juridische of feitelijke mogelijkheden voor herstructurering alsmede zorgvuldig ruimtegebruik opgenomen te worden. Onder zorgvuldig ruimtegebruik wordt verstaan het tegengaan van oneigenlijk ruimtegebruik op middelzware en zware bedrijventerreinen in de vorm van bedrijfswoningen, bedrijfsmatige uitoefening van administratieve diensten, detailhandel, horeca, maatschappelijke voorzieningen en leisurevoorzieningen, tenzij deze direct verband houden met de op het desbetreffende terrein gelegen bedrijvigheid. Tevens behoort op dergelijke bedrijventerreinen de vestiging van bedrijven van milieucategorie 1 en 2 op percelen kleiner dan 5.000 m² tot oneigenlijk ruimtegebruik.

Bepalend bij het bepalen van de zwaarte van het bedrijventerrein is de toegestane milieucategorie, waarbij in geval van milieucategorie 3 en hoger sprake is van middelzware en zware bedrijvigheid. In de vigerende bestemmingsplannen zijn de bedrijfsgronden bestemd voor bedrijven van milieucategorie 1 en 2 en voor een gedeelte van het plangebied voor milieucategorie 1 tot en met 3, al dan niet in combinatie met een specifiek bestemde hogere milieucategorie. De bedrijfsgronden behoren derhalve niet tot een middelzwaar dan wel zwaar bedrijventerrein. De regels uit de Verordening ruimte 2012 ten aanzien van oneigenlijk ruimtegebruik zijn daarmee niet van toepassing.

Natuur en landschap



Figuur 3.3: uitsnede kaart natuur en landschap

Aan de oostzijde van het plangebied is de rivier de Mark gelegen. Dit gedeelte van de Mark is in de Verordening ruimte 2012 aangewezen als ecologische hoofdstructuur en zoekgebied voor een ecologische verbindingzone. In de Verordening ruimte 2012 zijn regels gesteld ter bescherming van dergelijke zoekgebieden. Daarin wordt de verwezenlijking, het behoud en het beheer van een ecologische verbindingzone geregeld. In bestaand stedelijk gebied is een dergelijk zoekgebied tenminste 50 meter breed.

Tevens is de Mark aangewezen als zoekgebied voor behoud en herstel van watersystemen. Hier geldt dat het zoekgebied een breedte heeft van tenminste 25 meter aan weerszijden van de betreffende waterloop. Binnen dit zoekgebied strekt het bestemmingsplan mede tot de verwezenlijking en het behoud, beheer en herstel van watersystemen.

Water



Figuur 3.4: uitsnede kaart water

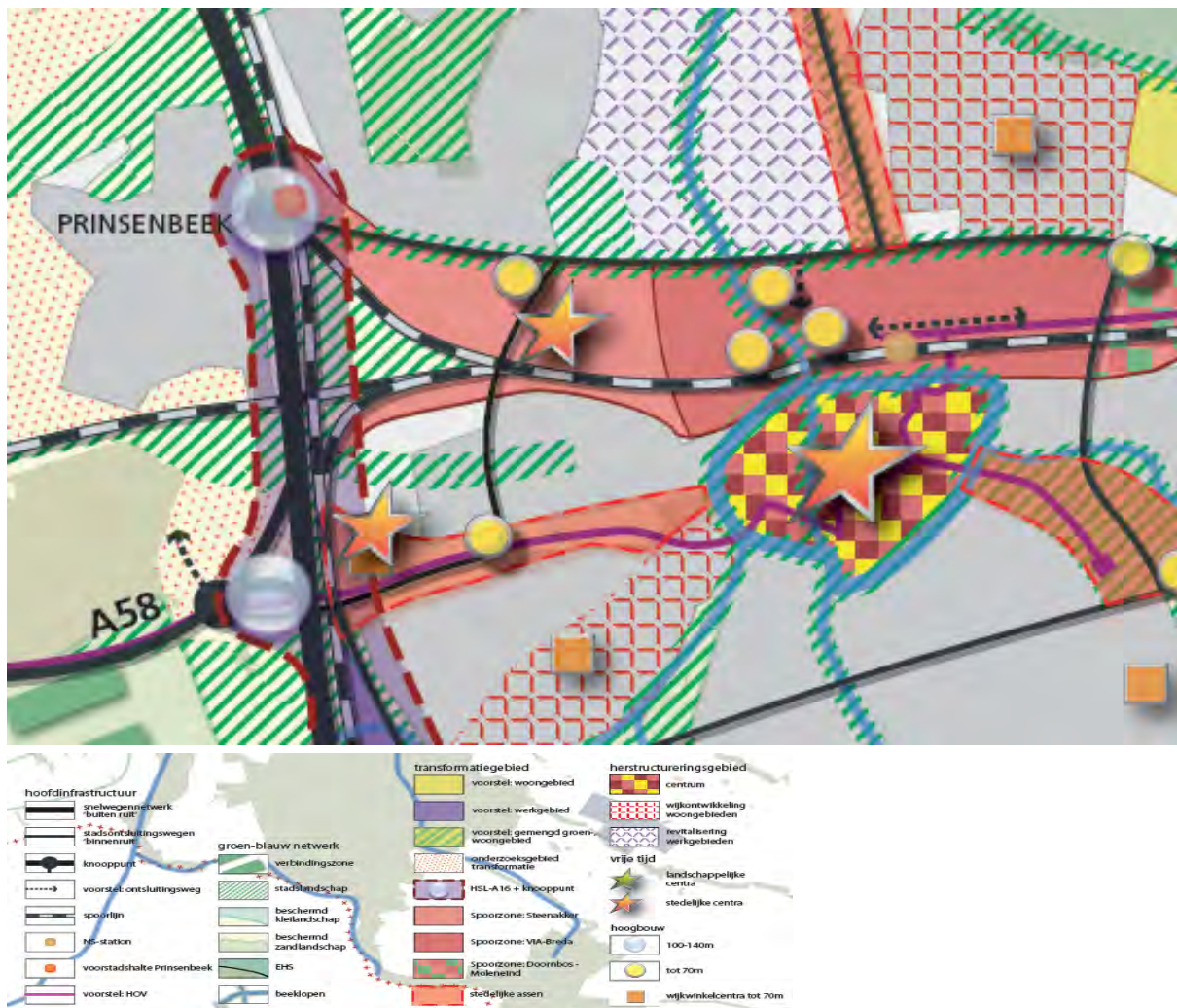
Een deel van het plangebied is aangewezen als 'reserveringsgebied voor waterberging'. Een bestemmingsplan dat is gelegen in een reserveringsgebied voor waterberging strekt mede tot het behoud van het waterbergend vermogen van dat gebied. Het gedeelte van het plangebied wat als zodanig is aangewezen, is echter in de huidige situatie deels bestaand bebouwd bedrijventerrein. Daarnaast is een gedeelte ingericht als openbaar groen met een aantal watergangen. Er is derhalve geen sprake van een vermindering van het waterbergend vermogen van het gebied. De aan de gronden toegekende bestemmingsdoeleinden staan waterstaatkundige voorzieningen eveneens niet in de weg.

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 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.

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.



Figuur 3.5: uitsnede kaart Structuurvisie Breda 2020

De bestaande bedrijventerreinen Steenakker en Emer Zuid zijn in de structuurvisie uit 2007 aangegeven als stedelijke zone en transformatiegebied voor intensivering. Deze bedrijventerreinen zijn tevens onderdeel van de spoorzone welke loopt tussen de noordelijke rondweg en de spoorlijn, van de A16 tot de A27. Binnen de spoorzone is sprake van een grote stedelijke dynamiek. De spoorzone bestaat uit een drietal gebieden. Het plangebied is gelegen in twee daarvan, namelijk spoorzone Steenakker en VIA Breda. In het gebied Steenakker wordt onder meer een concentratie van bedrijvigheid voorgestaan. In het gebied VIA Breda ligt de nadruk onder andere op een mix van functies complementair aan de binnenstad en het ontwikkelen van nieuwe, hoogwaardige vormen van stedelijkheid.

Als stadslandschap is aangemerkt het zuidwestelijk deel van het plangebied in de driehoek tussen de spoorlijnen Breda - Dordrecht, Breda - Roosendaal en HSL/A16. Binnen het stadslandschap mag geen grootschalige verstedelijking worden gepland. Hiermee wordt de ruimtelijke inbedding van Breda in de totale landschapsstructuur verder vastgelegd. Het stadslandschap is een samenhangende groene zone waarin water en groen in de stad teruggebracht worden. Ook de rivier de Mark met aanliggende gronden en de Backer en Ruebweg maken bijvoorbeeld onderdeel uit van het stadslandschap.

De spoorlijnen Breda - Dordrecht, Breda - Roosendaal en HSL alsmede de rijksweg A16 behoren in de structuurvisie tot de hoofdinfrastructuur. De hoofdinfrastructuur in het plangebied bestaat verder uit de Backer en Ruebweg en de Westerparklaan. Een samenhangend verkeersnetwerk is van belang voor een goede ontsluiting van de stad en de ontwikkeling van een gelede stad.

Naast de Wet ruimtelijke ordening is er een aantal (autonome) ontwikkelingen die vragen om herziening van de Structuurvisie Breda 2020. Als opmaat hiervoor is in 2010 de beleidsregel Koers gezet vastgesteld (zie paragraaf 3.4.2).

In januari 2013 is gestart met de actualisatie van de structuurvisie voor Breda. Deze visie is op dit moment in voorbereiding. De nieuwe visie heeft ook betrekking op delen van het plangebied van dit bestemmingsplan. Dit is echter gezien het stadium waarin de nieuwe structuurvisie zich bevindt nog niet opgenomen in dit bestemmingsplan.

3.4.2 Stedelijke programmering 2020, Koers gezet

Ten opzichte van de Structuurvisie Breda 2020 uit 2007 zijn de programmatische en financiële omstandigheden inmiddels drastisch gewijzigd. Dit is aanleiding geweest voor het opstellen van Koers gezet. In deze beleidsnota is de koers voor de stedelijke programmering in Breda tot 2020 vastgelegd en zijn kaders gesteld en locatiekeuzes gemaakt. Koers gezet is een aanpassing van het gemeentelijke beleid, waaronder de Structuurvisie Breda 2020.

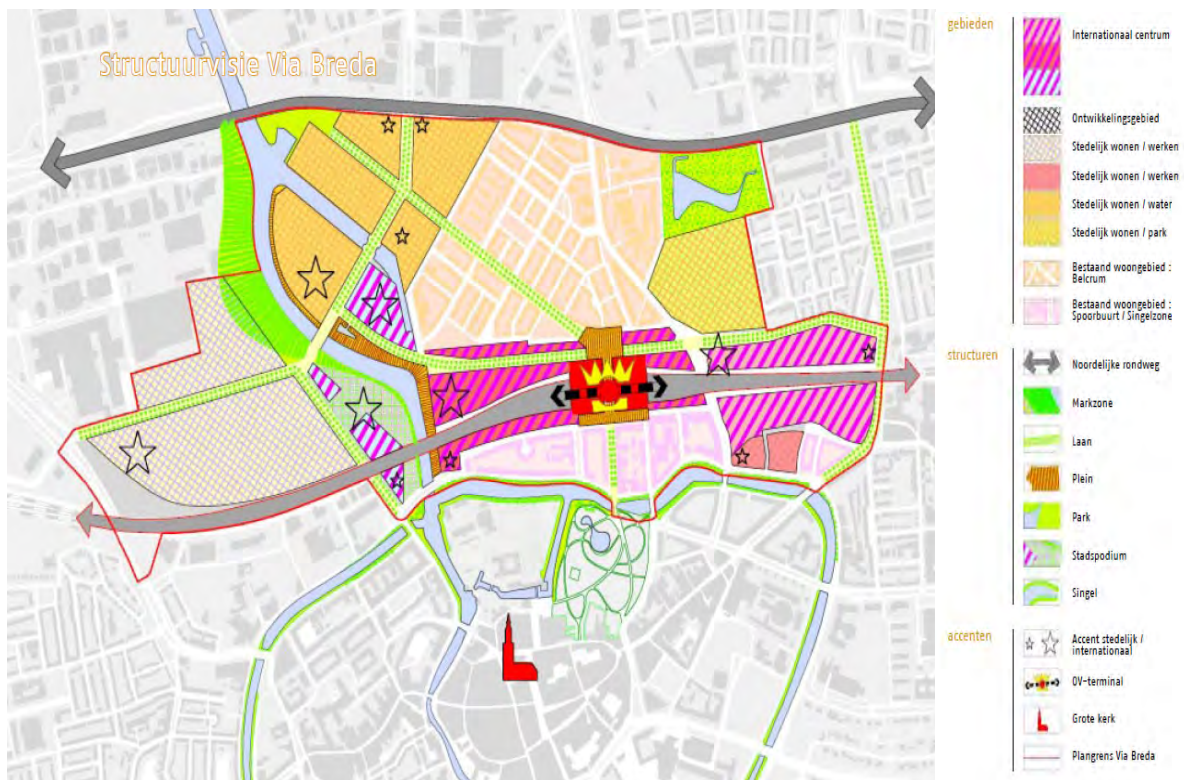
In regionale afspraken is het maximale aantal te bouwen woningen (en bedrijventerreinen) per gemeente vastgelegd. Op basis hiervan is in Breda sprake van een overprogrammering aan woningen tot 2020. Breda heeft in de bestaande stad voldoende fysieke ruimte voor ontwikkelingen. Er zijn ook meer dan voldoende 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 alle beschikbare 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 plannen wel en geen doorgang mogen vinden.

De gemeenteraad heeft op 16 december 2010 de nota 'Koers gezet' vastgesteld. Hierin is aangegeven op welke projecten en gebieden de gemeente zich de komende jaren wil richten. Voor de in dit bestemmingsplan opgenomen locatie waar CSM gevestigd was, is in Koers gezet opgenomen dat de aanvankelijk bedachte herontwikkeling voor wonen en werken in dit gebied zeker niet voor 2020 aan de orde is. Voor de periode na 2020 wordt dit bezien in het kader van de actualisatie van de Structuurvisie welke op dit moment in voorbereiding is.

In het plangebied zijn ten opzichte van de vigerende bestemmingsplanregelingen geen extra nieuwe woningbouwontwikkelingen gepland die in dit bestemmingsplan verankerd worden. Er worden geen nieuwe bouwmogelijkheden toegevoegd. Nieuwbouw van woningen is uitsluitend mogelijk als vervangende nieuwbouw of daar waar reeds bouwvergunning is verleend.

3.4.3 Structuurvisie Spoorzone 2025

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.



Figuur 3.6: kaart Structuurvisie Spoorzone 2025

De ambities van deze structuurvisie reiken tot het zuidelijk deel van bedrijventerrein Emer Zuid, daar waar onder meer de gronden van CSM zijn gelegen. Het gebied is benoemd als deelgebied Zoete Inval. Aan deze gronden is het kenmerk stedelijk wonen / werken toegekend, waarbij op een tweetal locaties in het plangebied een accent is weergegeven. Gezien de ligging vlakbij het station is het gebied goed bereikbaar per openbaar vervoer. Daarnaast grenst het gebied aan de Lunetstraat, in de structuurvisie aangewezen als wijkontsluitingsweg, waardoor een goede bereikbaarheid per auto via de stedelijke binnenruit en het snelwegennetwerk bestaat. Gezien de enigszins geïsoleerde ligging van Zoete Inval, is het van belang hier een bijzondere functie te vestigen.

De Mark met aanliggende gronden is in deze structuurvisie benoemd als bovenstedelijke groenstructuur waarmee de parken van het Valkenburg en het kasteelterrein worden verbonden met de buiten de stad gelegen groenstructuren. De Mark heeft het in zich om ruimtelijke verbindingen te leggen in de sfeer van groen en recreatie, water en natuur. De aanwezigheid van de rivier in de stad geeft een bijzondere kwaliteit aan de omringende stedelijke omgeving. Nu de herontwikkeling van het CSM-gebied zoals opgenomen in de Structuurvisie Via Breda zeker niet voor 2020 plaatsvindt, terwijl de andere zijde van de Mark wel ontwikkeld wordt (onder andere de rechtbank), is het van belang dat er in de in dit plangebied gelegen zone langs de Mark transformatie mogelijk is, waarbij een omvorming plaats kan vinden van ontoegankelijke industriekades naar samenhangende stedelijke openbare ruimten. Dit om zowel qua uitstraling als fysieke toegankelijkheid een overgang mogelijk te maken van hoogstedelijke functies aan de oostzijde van de Mark (bijvoorbeeld het rechtbankterrein) naar het CSM-terrein.

3.4.4 Structuurvisie bedrijventerreinen Breda 2020

In november 2008 heeft de gemeenteraad de Structuurvisie bedrijventerreinen Breda 2020 vastgesteld. De structuurvisie is een plan van aanpak ten behoeve van een optimale afstemming tussen vraag en aanbod van bedrijventerreinen in Breda. Breda wil doorgroeien, onder meer op gebied van banen. De banengroei dient met name gerealiseerd te worden in kansrijke sectoren als groothandel / logistiek, kennisindustrie en hospitality. Om deze ambities waar te kunnen maken en daarmee de lokale en regionale economie te stimuleren, is voldoende ruimte voor economische activiteiten noodzakelijk. De gemeente Breda wil daarom in de periode tot 2020 over kwantitatief en kwalitatief voldoende bedrijventerreinen beschikken. Deze bedrijventerreinen dienen te beantwoorden aan de wensen en belangen van ondernemers, maar ook tegemoet te komen aan de

maatschappelijke eisen van de tijd. Daarnaast streeft de gemeente naar voldoende draagvlak voor het bedrijventerreinenbeleid bij haar inwoners en partners in de regio.

In de structuurvisie is de doelstelling van het Bredase bedrijventerreinenbeleid geformuleerd. Deze is drieledig:

1. een kwantitatief en kwalitatief toereikende ruimtelijke planning van bedrijventerreinen, waardoor enerzijds wordt ingespeeld op economische structuurverandering en anderzijds voldoende prikkels worden gegeven voor een zuinig ruimtegebruik en behoud en ontwikkeling van landschappelijke waarden;
2. een (her)ontwikkeling van bedrijventerreinen die binnen ruimtelijke kaders voldoende stuurt op ontwikkelingstempo, dichtheid en ruimtelijke kwaliteit;
3. een voldoende herstructureringsstempo van ebstaande bedrijventerreinen, waarbij zoveel mogelijk wordt geanticipeerd op het voorkomen van snelle, hernieuwde veroudering.

Ten behoeve van een samenhangend bedrijventerreinenbeleid heeft Breda de volgende strategie ontwikkeld:

- fors inzetten op revitalisering en herstructurering van bestaande terreinen;
- zorgen voor onderscheidende vestigingsmilieus, op maat en vraaggericht;
- inzetten op marktconforme maatregelen voor zorgvuldig en duurzaam ruimtegebruik;
- zorgen voor een goede landschappelijke inpassing van nieuwe terreinen;
- inzetten op regionale samenwerking en afstemming met lokale partners en belanghebbenden.

De conclusie is dat de omvang van het actuele aanbod in Breda uiterst krap is. Circa een kwart van de vraag zal door herstructurering en revitalisering worden geaccomodeerd op bestaande bedrijventerreinen. Een deel van de vraag dient opgevangen te worden op nieuw te ontwikkelen bedrijventerreinen. In de structuurvisie wordt onderscheid gemaakt naar vier typen gebieden: consolidatiegebieden, herstructureringsgebieden, transformatiegebieden en nieuwe uitleg. Het onderhavige plangebied valt in drie verschillende gebieden.

Consolidatiegebied

Het gebied Steenakker Noord is aangewezen als consolidatiegebied. In deze gebieden dient een (actieve) vorm van beheren te worden uitgevoerd, zonder dat functieverandering wordt nagestreefd. Een duurzaam kwaliteitsniveau door actief beheer wordt gegarandeerd. De aard van het ruimtegebruik en ruimtebeleving ondergaan geen of nauwelijks wijziging. Bij consolideren gaat het vooral om 'op eigen kracht' en 'met de tijd mee'.

Deze (kleinschalige) terreinen leveren relatief veel werkgelegenheid en zorgen voor de gewenste differentiatie en diversiteit in de stad. Het handhaven van de functie en kwaliteit is daarvoor van groot belang (behoud toekomstwaarde van deze bedrijventerreinen).

Herstructureringsgebied

Emer Zuid is als herstructureringsgebied aangemerkt. Dit betreft veelal verouderde bedrijventerreinen. In deze gebieden gaat het om het opwaarderen en/of vernieuwen van bestaande functies, waarbij de functies zelf grotendeels ongewijzigd blijven, maar waarbij door ruimtelijke ingrepen wel de beleving van de ruimte verandert. Ruimtegebruik en kwaliteit verbeteren en nieuwe kwaliteit wordt toegevoegd. Bij herstructureren gaat het vooral om impulsen, accenten en kwaliteitsverhoging en 'voor de tijd geschikt maken'. Het gebied blijft echter een bedrijventerrein. Door herstructurering dient ruimte vrij te komen voor een deel van de ruimtevraag naar bedrijfsgronden.

Transformatiegebied

Het CSM-terrein betreft een transformatiegebied. In deze gebieden vindt omvorming plaats door middel van functieverandering. Andere en/of nieuwe kwaliteiten worden geïntroduceerd. Er vindt verandering van ruimtegebruik en ruimtelijke kwaliteit plaats. Met de verandering van de ruimte verandert ook de beleving van de ruimte door de gebruikers ervan. Een nadere invulling hiervan zal met eigen planvorming tot stand komen. Daaraan is in dit bestemmingsplan geen verdere invulling gegeven gezien het stadium waarin eventuele plannen zich bevinden en gezien het consoliderende karakter van het onderhavige bestemmingsplan.

3.4.5 Kantorennota Breda 2020

In de Kantorennota Breda 2020 is de Bredase kantorenvorraad opgedeeld in hoofdlijnen, in vier verschillende milieus:

- binnenstedelijk / centrum;
- uitvalswegen- / snelweglocaties;
- kantoorvestigingen op bedrijventerreinen;
- kantoorvestigingen in woonwijken.

Het belangrijkste onderscheid in kantorenmilieus wordt gemaakt ten aanzien van bereikbaarheid, kwaliteit en marktconformiteit.

Het leegstandspercentage (2010) in de Bredase kantoren is hoger dan het landelijk gemiddelde, waarbij het grootste aanbod is te vinden op bedrijventerreinen. De economische crisis heeft een sterke impact op de kantorenmarkt, waarbij sprake is van een afname in de vraag naar kantoorruimte. Hierdoor is het noodzakelijk geworden de plancapaciteit aan te passen aan de marktvaart om in te spelen op de verminderde behoefte aan kantoorruimte. Duurzaamheid wordt een steeds belangrijker thema op de kantorenmarkt. Een duurzame kantorenmarkt begint met het tegengaan van leegstand, waarbij wordt gevraagd om een goede afstemming tussen vraag en aanbod, door overcapaciteit uit plannen te halen.

In de bestemmingsplannen zit nog veel ruimte voor kantoren, al dan niet direct bestemd of opgenomen in gemengde bestemmingen.

Ten aanzien van kantoorontwikkelingen dient ingespeeld te worden op de verwachte marktvaart. Daaruit blijkt vooral vraag naar locaties in het centrum / stationsmilieu en naar snelweg- / radiaalocaties. Binnen het plangebied van onderhavige bestemmingsplan is een aantal locaties gelegen die aan deze kwalificatie voldoen. Zo is er op Steenakker Noord een reservecapaciteit (na 2020) van 40.000 m² en 20.000 m² op Officepark Steenakker.

Buiten deze locaties wordt gestreefd naar het opschonen van onbenutte bestemmingsplancapaciteit voor kantoorruimte. Aan de Valveeken wordt bijvoorbeeld 4.125 m² onbenutte bestemmingsplanruimte voor kantoren geschrapt.

3.4.6 Detailhandelsnota 2010-2020

Het beleid op gebied van detailhandel is opgenomen in de Detailhandelsnota 2010-2020 (actualisatie juni 2010). De hoofddoelen van dit beleid zijn 1) het versterken van de lokale verzorgingsfunctie en de bovenregionale aantrekkingskracht van het Bredase detailhandelsapparaat, 2) het streven naar een duurzame aanbodstructuur, bestaande uit ook op lange termijn levensvatbare, elkaar aanvullende retailgebieden (het geheel is meer dan de som der delen) en 3) het versterken van het ondernemingsklimaat in de gemeente en het bieden van ruimte aan ondernemersinitiatieven om zo in te spelen op de dynamiek in de detailhandel.

De Bredase bedrijventerreinen herbergen, naast de andere aangewezen winkelcentra buiten het stadscentrum, ook solitaire winkels, zoals bouwmarkten, keukenzaken, tuincentra en dergelijke. De hoofdlijn van het beleid is dat een verdere uitbreiding van dergelijke verspreide bewinkeling niet wordt voorgestaan, en daar waar mogelijk en gewenst wordt gestreefd naar verplaatsing naar subcentra of naar meer voor publieksgerichte voorzieningen geschikte bedrijventerreinen.

Voor bepaalde branches, soorten winkels en winkels met een bepaalde maatvoering, gelden echter uitzonderingen. Uitgangspunt hierbij is dat de effecten op de positie en ontwikkelingsmogelijkheden van de tot de hoofdstructuur behorende winkelgebieden, niet negatief mogen zijn.

Steenakker is een dergelijk bedrijventerrein. Voor detailhandel op perifere locaties als Steenakker wordt als hoofdbeleidslijn gehanteerd het bieden van ruimte aan die branches en functies die niet passen in of aan de rand van de bestaande winkelcentra vanwege het volumineuze karakter van de gevoerde artikelen, of hier geen plek kunnen vinden gezien de aard en schaal van de detailhandel. De volgende branches / soorten winkels kunnen zich in principe (ook) vestigen op perifere locaties buiten de subcentra:

- detailhandel in auto's, motoren, boten, caravans, tenten en kampeerartikelen (laatstgenoemde in relatie tot de verkoop van caravans en tenten);
- detailhandel in automaterialen (in relatie met inbouw);

- detailhandel in keukens, badkamers, sanitair en tegels;
- bouwmarkten;
- tuincentra (inclusief dierbenodigdheden en -voeding);
- detailhandel in volumineuze artikelen, zoals zonwering, tuinhuisjes, buitenspeeltoestellen, zwembaden, tuinbeelden, haarden, grafzerken, paardentrailers, aanhangwagens, etcetera;
- brand- en explosiegevaarlijke stoffen, grove bouwmaterialen en landbouwwerktuigen.

Onder de woonbranche vallende zaken worden slechts toegelaten als zij niet in te passen zijn op de Woonboulevard. Voornoemde vormen van perifere detailhandel zijn uitsluitend toegestaan na goed gemotiveerde bestuurlijke besluitvorming, dus niet rechtstreeks in het bestemmingsplan.

Op locaties waar perifere detailhandel is toegestaan, is in gevallen ook detailhandel als nevenactiviteit bij een bedrijf met een andere hoofdactiviteit toegestaan. Hierbij geldt echter wel een aantal voorwaarden:

- het gaat specifiek om aan de hoofdactiviteit productie, groothandel en/of installatie gerelateerde of die hoofdactiviteit ondersteunende detailhandel, passend binnen de in het vorengaande genoemde toegestane perifere branches;
- de detailhandel is ondergeschikt in termen van omzet en/of benutte bedrijfsruimte;
- de verkoopruimte mag maximaal 250 m² winkelvloeroppervlak omvatten.

Indien de detailhandel niet (meer) ondergeschikt is, is er sprake van een echte winkel. In dat geval gelden de uitgangspunten voor perifere detailhandel.

Het kan voorkomen dat het wenselijk is dat voor PDV-zaken naast het kernassortiment ook andere assortimenten worden gevoerd. Aan deze nevenassortimenten zijn echter wel beperkingen gesteld. In algemeenheid geldt dat artikelen gevoerd mogen worden die niet direct tot het specifieke assortiment van de betreffende branche of soort winkel behoren, waarbij ten hoogste 10% van het winkelvloeroppervlak tot een maximum van 250 m² hiervoor ingezet mag worden. Hieronder wordt tevens verstaan gelegenheidsassortiment zoals, Kerst-, Paas- en Koninginnedagartikelen, met uitzondering van kleding en schoeisel, waartoe werkkleding en -schoeisel niet behoren. In geval van een tuincentrum wordt voor de kerstshow geen maximum omvang gehanteerd.