



Delft University of Technology

Perspectieven voor planningsprincipes: Structuurplanning in Breda 1975-2005

Zonneveld, Wil; Tjallingii, S

Publication date

2004

Document Version

Final published version

Published in

S+RO (Stedenbouw en Ruimtelijke Ordening)

Citation (APA)

Zonneveld, W., & Tjallingii, S. (2004). Perspectieven voor planningsprincipes: Structuurplanning in Breda 1975-2005. *S+RO (Stedenbouw en Ruimtelijke Ordening)*, 85(4), 56-59.

Important note

To cite this publication, please use the final published version (if applicable).
Please check the document version above.

Copyright

Other than for strictly personal use, it is not permitted to download, forward or distribute the text or part of it, without the consent of the author(s) and/or copyright holder(s), unless the work is under an open content license such as Creative Commons.

Takedown policy

Please contact us and provide details if you believe this document breaches copyrights.
We will remove access to the work immediately and investigate your claim.

**Green Open Access added to [TU Delft Institutional Repository](#)
as part of the Taverne amendment.**

More information about this copyright law amendment
can be found at <https://www.openaccess.nl>.

Otherwise as indicated in the copyright section:
the publisher is the copyright holder of this work and the
author uses the Dutch legislation to make this work public.

S&RO

04/2004

Stedebouw & Ruimtelijke Ordening | uitgave van het Nirov



verbeelding

Op allerlei plekken in den lande wordt gewerkt aan de opstelling en uitvoering van ruimtelijke plannen, vaak zeer fraaie en goed doordachte plannen, terwijl van *airplay* nauwelijks sprake is. Ver weg van de publiciteit zitten de gemeentelijke structuurplannen, waarin wervend verbeelde projecten veelal ontbreken. Het zijn immers plannen die niet bedoeld zijn om uit te voeren, maar om als kader te dienen voor allerlei concrete, locatie- en projectgebonden beslissingen. Wil Zonneveld en Sybrand Tjallingii onderzoeken de structuurplanning van één van de middelgrote steden van Nederland: Breda.

Perspectieven voor planningprincipes

Structuurplanning in Breda 1975-2005

Wil Zonneveld en
Sybrand Tjallingii
Technische Universiteit Delft,
respectievelijk Onderzoeksinstituut
OTB en Faculteit Bouwkunde
w.zonneveld@otb.tudelft.nl
s.tjallingii@bk.tudelft.nl

Ruim 25 jaar structuurplanning doet de vraag rijzen of de veelheid aan 'structuurplannen' een planningtraditie heeft opgeleverd, zekere constanten in de percepties van de Bredase ruimtelijke structuur en het te voeren beleid. Een verzoek van de ruimtelijke planners bij de gemeente die op het punt stonden een nieuwe structuurvisie op te stellen, vormde de praktische aanleiding om in de geschiedenis te duiken. Is er enige continuïteit in het verhaal of zijn er slechts pragmatische wendingen? Als er rode draden zijn, wat is dan hun betekenis voor de nieuwe visie? Deze vragen zijn uiteraard niet uniek voor Breda. Daarom zullen wij her en der de case Breda in een algemener kader plaatsen.

Het landschap als drager

Het principe 'landschap als drager' is ontstaan in de jaren zeventig, in reactie op de functionalistische traditie om groen te ontwerpen als 'achtergrond' voor een gebouwd ensemble, los van het landschap. Met het plan Haagse Beemden van Tummers en Maas werd het landschap de 'ondergrond' van de stedelijke structuur. Dit idee heeft in Breda wortel geschoten, een kwart eeuw voordat de 'ondergrond als laag' vaste voet kreeg in de nationale planning. De beekdalen vormen de identiteit van Breda: van de zuidelijke buitenwijken tot aan de singels rond de binnenstad en verder met de Mark mee de wijde polder in. Nivellerende tendensen van wonen, werken en mobiliteit dreigen deze sporen echter uit te wissen. In reactie hierop wordt gezocht naar een sterkere differentiatie van woon- en werklocaties. Het principe van het 'landschap als drager' kan richting geven aan dit zoeken. In Breda is dit zichtbaar geworden in stedelijke projecten zoals de kruisingen met de HSL-Zuid, het waterrijke Zaaipark en het plan om de oude, gedempte haven weer open te graven. De verbinding tussen principe en projecten is cruciaal. Waterprojecten zijn een natuurlijke bondgenoot van het 'landschap als drager'-principe. Water vasthouden en bergen, de prioriteiten van de Commissie Waterbeheer éénnentwintigste eeuw, vragen immers om het benutten van de lokale hydrologie. Het planningprincipe wordt hiermee concreter gemaakt en verrijkt.

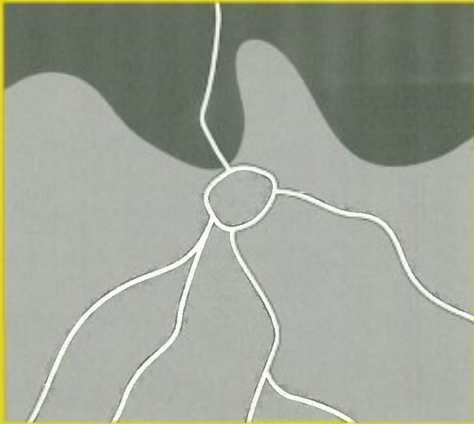
In de planninggeschiedenis van Breda is dit proces van verrijking niet zonder horten en stoten gegaan. Onder invloed van rijk en provincie is in de jaren negentig een tegenstroom ontstaan met functionalisti-

sche en sectorale trekken, waarbij het landschap weer teruggedrongen werd in de rol van Ecologische Hoofdstructuur en van 'duurzame mal voor stedelijke ontwikkeling', een begrip dat meer lijkt op de achtergrond dan op de ondergrond. In de recentere, Bredase documenten, zoals het Stadsplan uit 1998 en de Ruimtelijke Verkenningen bij de Stadsvisie uit 2002, wordt het landschap weer in ere hersteld als drager van stedelijke ontwikkeling. Als het goed gaat, leidt het proces van strategische planning tot het delen van een visie en dat is weer de basis voor het overstijgen van sectorbelangen in integrale projecten. In Breda blijkt het vrij vaak goed te gaan.

Stedelijke ontwikkelingsassen

Het principe van de 'stedelijke ontwikkelingsassen' is pas aan het eind van de jaren negentig tevoorschijn gekomen uit de praktijk van toenemend verkeer op de assen tussen de autowegen die de stad en de binnenstad omringen. Daarna heeft het de concentratie van activiteiten op de drie belangrijkste assen versterkt. Belangrijke vestigingen zoals het NAC-stadion en het IKEA-warenhuis zijn mede door dit planningprincipe op hun plaats gekomen. Een grote aandacht voor verkeer in de stedelijke planning is zo oud als de planning zelf, maar de bewuste koppeling aan condities voor economische ontwikkeling is in Breda pas in het Structuurplan 1988 onder woorden gebracht.

Op dat moment gaat het over de 'poorten' van de stad. Pas in de loop van de jaren negentig werd dit begrip verbreed tot stedelijke ontwikkelingsassen die de brug kunnen slaan tussen de autoweg en de binnenstad. Langs deze assen worden de regionale voorzieningen en overslagfuncties aan de kant van de autoweg gepland, terwijl de 'binnenstadkant' zich meer leent voor kantoren en winkels die passen bij het voetgangersgebied in het stadscentrum. De tegenstroom wordt gevormd door de sterke zuigkracht van de autoweglocaties en door de beleidstraditie van het scheiden van verkeersstromen. Breda kent binnen de autowegen een binnenring, maar de ontwikkelingsassen lopen door tot aan de binnenstad. In dit systeem past geen verdere scheiding van doorgaand en bestemmingsverkeer. Op de assen is menging essentieel. De verkeersstromen moeten dan binnen de ontwikkelingszone wel in goede, zo nodig gescheiden banen worden geleid. Ook bij dit planningsprincipe gaat structureren samen met investeren, toelatingsplanologie samen met ontwikkeling.



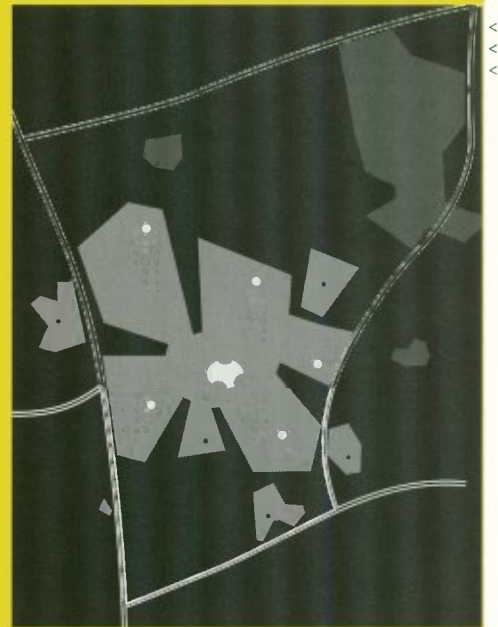
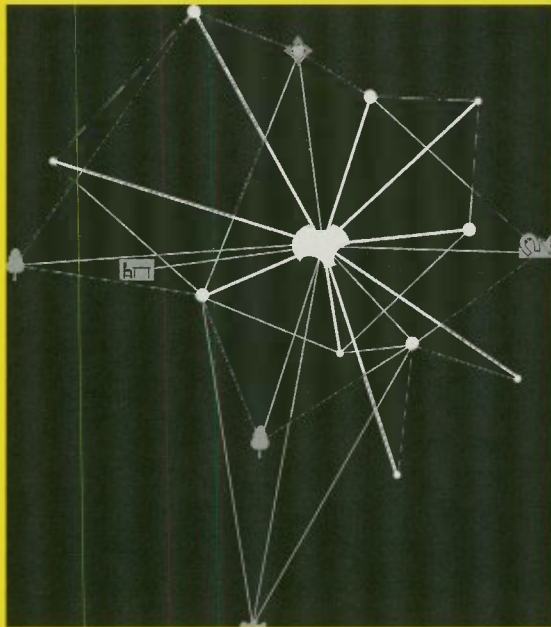
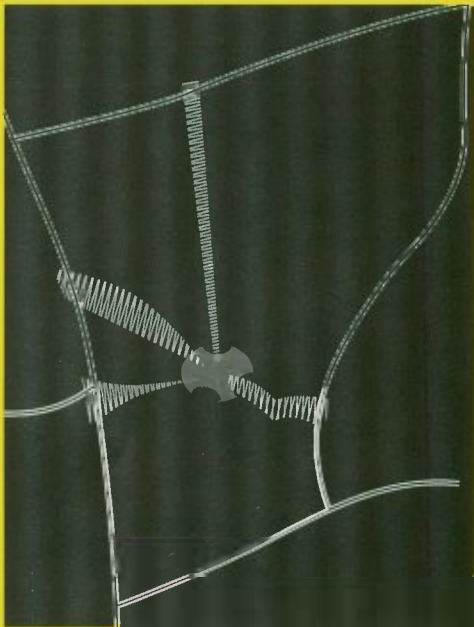
Het landschap als drager.
Bron - OntwikkelingsDienst Breda

Stedelijke ontwikkelingsassen.
Bron - OntwikkelingsDienst Breda

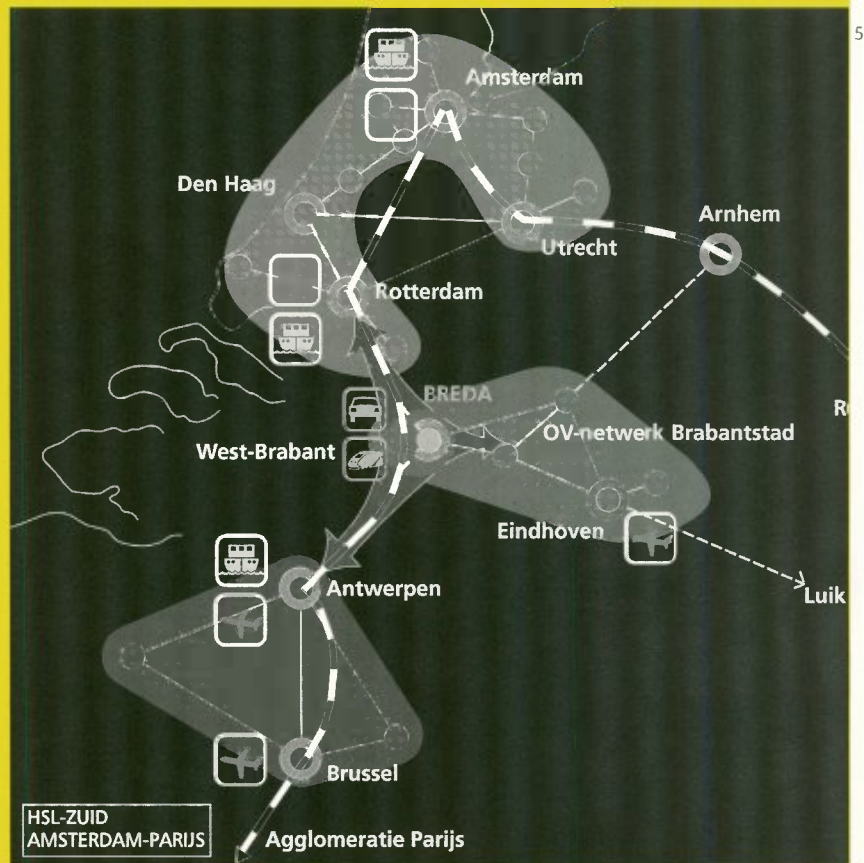
De binnenstad als voorzieningen kern.
Bron - OntwikkelingsDienst Breda

Lobben en kernen.
Bron - OntwikkelingsDienst Breda

Breda als spil van West-Brabant.
Bron - OntwikkelingsDienst Breda



<<<2
<<3
<4



5

Het valt op dat het langzaam verkeer in Breda minder nadruk heeft gekregen terwijl de structuur van de stad, met zijn groene wiggen, toch aanleiding geeft tot aantrekkelijke fietsroutes in de radialen tussen de ontwikkelingsassen.

Binnenstad als voorzieningenkern

In stedelijke structuurplanning wordt de positie van (historische) binnensteden gekoesterd, zo ook in Breda. Maar de inhoud en praktische betekenis van concepten wijzigt wel. In de jaren zeventig en tachtig wordt nog gedacht in termen van een voorzieningenhierarchie met de binnenstad onbetwist aan kop. De visie op de rol van de binnenstad is dan bijna monofunctioneel: alles draait om het kernwinkelapparaat. In de jaren negentig verandert de beleidsperceptie. Het begrip hiërarchie wordt vervangen door dat van een 'netwerk'. Dit netwerk kent meerdere knopen, meerdere plekken waar voorzieningen kunnen worden aangetroffen. De belangrijkste 'knoop' is nog steeds de binnenstad, maar dit deel van de stad heeft veel meer functies dan alleen maar winkels. Bovendien is het decor, dat van de beeldkwaliteit van een historische binnenstad anders, unieker. Het vormt daardoor de natuurlijke biotoop, als het ware, voor zeer veel verschillende functies, niet alleen maar winkels. En als het om winkels gaat, is de binnenstad de plek voor *funshopping*, de per auto goed bereikbare knopen meer voor *runshopping*. Weg is de notie van bevolkingsdraagvlak die zo intrinsiek deel uitmaakt van het concept van de 'verzorgingshiërarchie'. De nieuwe netwerkbenadering probeert een relatie te leggen tussen de kenmerken van voorzieningen en de ruimtelijke karakteristieken van plekken.

Maar ook het netwerkconcept is een ordeningsconcept, een concept dat onder druk staat van de maatschappelijke realiteit. De gemeente is in het verleden succesvol geweest in het naar de centrale stad en binnenstad toetrekken van functies. Het casino is daar een goed voorbeeld van: eerst lag het aan de buitenkant van de stad, nu is het opgenomen in de ruimtelijke structuur van de binnenstad. Maar er komen allerlei nieuwe voorzieningen en functies op die slecht in het historische en functionele weefsel van de (binnen)stad zijn in te passen. Zo heeft het gemeentebestuur Albert Heijn met zijn XXL formule de deur gewezen. Maar wat let andere gemeentes om huisvesting te bieden aan dit type winkels? Grote effecten zijn te verwachten van het verschuivende rijksbeleid ten opzichte van grootschalige winkelvoorzieningen. Buiten de binnenstad zullen namelijk meer branches moeten worden toegelaten dan thans het geval is.

Kortom, de gemeente zal haar eigen handelingsdomein buitengewoon creatief moeten gebruiken om het ordenende concept van het netwerk zijn werk te laten doen. In de concurrentiestrijd met andere gemeenten heeft Breda wel een troef in handen. Dit is het concept van de ontwikkelingsassen. Deze bieden een combinatie van zeer goede bereikbaarheid, parkeervoorzieningen en een relatie met het binnenstedelijke milieu. Het verder benutten van deze structuur impliceert dat het voorzieningennetwerk niet alleen gezien moet worden als een stelsel van knopen, maar als een geheel van knopen en assen. De binnenstad is een – gespecialiseerd – knooppunt naast andere knooppunten, maar met andere kwaliteiten. Het verder ontwikkelen van dit netwerk vraagt om het benutten van kansen. Eén van die kansen is het weer opengraven van de oude haven waardoor een nieuwe impuls gegeven kan worden aan de belevingswaarde van het binnenstedelijke milieu.

Lobben en kernen

Hoe dient de stad naar buiten te groeien? Het gaat hier eigenlijk om twee hoofdfuncties, namelijk wonen en werken. Het valt op dat voor het wonen in de Bredase structuurplanning veel meer gearticuleerde principes zijn en worden gehanteerd dan voor het werken. Een verklaring is dat de planning van bedrijfslocaties veel meer het object van sectoraal beleid en sectorale beslissingen is geweest, terwijl het tot stand brengen van nieuwe woongebieden meer tot de kern van ruimtelijke ordening en ruimtelijk ontwerpen behoort en daardoor ook altijd een hoofdelement in ruimtelijke structuurplanning is geweest. De vraag hoe de stad moet groeien heeft aanleiding gegeven tot twee concepten, dat van de lobben en dat van de kernen.

Het lobbenmodel is in zeer veel steden gehanteerd: stedelijke uitbreidingen met naar binnen een goede bereikbaarheid van de voorzieningen en naar buiten een grote randlengte met het groen. De laatste Bredase lob, Haagse Beemden, is bijzonder omdat daar de randlengte enorm is opgerekt ten opzichte van het stedelijk oppervlak. De Haagse Beemden en de omvang hiervan zijn gerelateerd aan de groeistad-status die Breda lange tijd genoot in het kader van de nationale Derde nota over de ruimtelijke ordening. Met het aanblijven van het Vinex 'tijdperk' is Breda overgeschakeld op meer kleinschalige uit- en inbreidingen. Door de gemeentelijke herindeling van 1997 is een aantal omliggende dorpen op het grondgebied van Breda komen te liggen. Hierdoor is een nieuwe uitbreidingsfilosofie mogelijk geworden. De dynamiek in de zin van woningbouw is hiermee voor een deel naar de dorpskernen verschoven, die als het ware één voor één worden aangedikt (voor deze kernen hebben de uitbreidingen overigens de schaal van een lob). Door de nieuwe ruimtelijke structuur van de gemeente kan in Breda voor een betrekkelijk lange periode een zeer breed spectrum aan nieuwe woonmilieus worden aangeboden, vooral als naast uitbreiding ook vernieuwing van de bestaande woonstructuur goed wordt aangepakt.

Breda als spil van West-Brabant

Stedelijke structuurplanning gaat niet enkel over de interne structuur van een gemeente, maar ook over de positionering in wijder verband. Op dit vlak zien we een toename van het aantal relevante schaalniveaus. Nochtans is het niveau van West-Brabant, dat van de 'eigen' regio, voor Breda altijd het belangrijkste geweest. De dominante perceptie hier is dat Breda als het ware de hoofdstad vormt van het westen van Noord-Brabant, het gebied met Bergen op Zoom, Roosendaal en Breda als stedelijke centra. Het is op dit schaalniveau dat tamelijk hechte bestuurlijke samenwerkingsrelaties tot ontwikkeling zijn gekomen.

Sinds het denken in termen van ruimtelijk-economische hoofdstructuren, dat met de Vierde nota van 1988 *bon ton* is geworden in den lande, wordt op het schaalniveau van West-Brabant een nieuwe schaal gelegd: Breda als 'schakel' op de as Rotterdam-Antwerpen. Hierbij gaat het niet om verzorgingsrelaties en bestuurlijke relaties, maar om economische relaties, zoals pendel en de oriëntatie van het bedrijfsleven. Het is deze relatie, namelijk met de Randstad en Vlaanderen, die in de jongste Bredase plannen sterk aan belang heeft gewonnen. In de Bredase structuurplanning wordt zelfs van een schaa sprong gesproken. Debet hieraan is de aanleg van de HSL-Zuid en de plannen om een *shuttle* aan te leggen. Deze moet Breda, via Rotterdam en Antwerpen, koppelen aan het Europese

HSL-netwerk. Gaan de plannen door (de geluiden wisselen nog wel eens), dan is Breda de enige Brabantse stad die een rechtstreekse aansluiting krijgt op het nieuwe spoorwegnetwerk. Dit heeft aanleiding gegeven tot het concept van Zuidelijk vervoerknooppunt, geïntroduceerd in de Stadsvisie van 1999. De ambitie is om Breda te positioneren als nationaal en Euregionaal knooppunt van mobiliteit en economische voorzieningen. Kortom, een concept op het snijvlak van infrastructuur en economische ontwikkeling.

Een majeure implicatie is de notie van Centraal Breda, recentelijk omgedoopt in Via Breda. Het betreffende project heeft de status gekregen van Nieuw Sleutelproject, wat betekent dat het rijk met financiële middelen deelneemt. Vastgoedontwikkeling, het bouwen van een nieuwe OV-terminal en het verbeteren van de beeldkwaliteit zijn hoofdonderdelen in dit project. De planning rond stromen – de HSL en de HST-*shuttle* en andere vormen van vervoer – en de planning van plekken raken elkaar en er worden verwoede pogingen gedaan om tot de befaamde win-win-situaties te geraken.

Een planningstraditie met toekomstwaarde?

Als we nu het geheel overzien heeft Breda een planningstraditie? Onze conclusie is dat de Bredase ruimtelijke planning wordt aangestuurd door een aantal krachtige planningprincipes. In de praktijk heeft vooral het principe van het landschap als drager zijn sporen achtergelaten in de Bredase planning én in de feitelijke ruimtelijke structuur. De overige thema's zijn ook te herkennen, maar soms meer diffuus. De thema's, principes en ruimtelijke concepten die wij geïdentificeerd hebben, hoewel voortkomend uit een traditie, hebben toekomstwaarde. Wel is nogal wat inventiviteit nodig. Dat komt vooral hierdoor: stedelijke structuurplanning heeft betrekking op een wel omschreven gebied. Een binnenstad, het gehele gemeentelijke grondgebied, de regio. Elk thema laat zien dat zich verschillende ruimtelijke schaalniveaus aandienen. Het plangebied van de verschillende structuurplannen vormt 'slechts' een uitsnede. Wordt 25 jaar structuurplanning overzien, dan zie we een toenemende schaaldynamiek en schaalverruiming. Er ontstaan telkens (nieuwe) functionele verbanden en relaties. Het handelingsdomein van een gemeente lijkt, vergeleken met het geweld van de hedendaagse schaaldynamiek, daarentegen beperkt. Dit vormt de belangrijkste uitdaging voor stedelijke structuurplanning.

De planningtradities van Breda laten zien hoe, aarzelend en met vallen en opstaan, de sectorale weg soms verlaten kan worden om een integrale koers te varen. Op niveau van gemeentelijke projecten ligt de integratie dichterbij dan bij rijk en provincie en zo kan een gemeente wel eens voorlopen. Terugfluiten in het sectorale hok is wel het slechtste wat hogere overheden in dit geval kunnen doen. Hoe moeilijk de sectorale benadering is te overstijgen en hoe nodig dat is wordt nog weer eens benadrukt door Derksen en Gordijn in hun samenvatting van *De ongekende ruimte verkend*, een studie van het Ruimtelijk Planbureau naar toekomstige ruimtelijke ontwikkelingen en hoe het beleid hiermee zou kunnen omgaan (S&RO 2003/6). De huidige tendens om beleid streng af te rekenen op resultaten is echter niet gunstig voor een integrale benadering. Sectordoelen zijn immers in de regel makkelijker te meten. Structuurplanning geeft alleen maar richtingen aan. De effecten zijn daardoor per definitie veel lastiger te meten. De Bredase voorbeelden laten echter zien dat een sterke band tussen principes en projecten tot concrete

zichtbare resultaten leidt die de identiteit van de stad verrijken en ruimtelijke samenhang versterken. Visievorming in de vorm van structuurplanning is hierbij onmisbaar.

Literatuur

- 1 *Ontwerp-Regiovisie: Op weg naar een duurzame stadsregio; Toekomstvisie voor de stadsregio Breda, 22 oktober 1992, Stadsbestuur Breda/Bureau RBOI, Rotterdam, 1992.*
- 2 *Ontwerp-structuurplan Haagse Beemden; Planbeschrijving, gemeente Breda, 1975.*
- 3 *Ruimtelijk beleid in Breda; Een structuurplan voor de periode 1988 tot 1998, Uitgave gemeente Breda, 1988.*
- 4 *Ruimtelijke Verkenningen Breda: Eindrapportage, gemeente Breda, Dienst Ruimtelijke ontwikkeling, Milieu en Economische Zaken, 2002.*
- 5 *Stadsplan: De keuze, gemeente Breda, 1998.*
- 6 *Stadsvisie Gemeente Breda 1999-2005, gemeente Breda, 1999*
- 7 *Stadsvisie Breda 1999-2005: Meerjaren ontwikkelingsprogramma/Stedelijk programma GSB 1999-2003, Uitgave gemeente Breda, 1999.*
- 8 *Structuurplan Binnenstad Breda 1992-2007: Van stads- naar (Eu)regionaal centrum, gemeente Breda, 1992.*
- 9 *Uitwerkingsplan Stadsregio Breda, provincie Noord-Brabant, 1995.*