

Stieltjesstraat 2; W.Z18.(aanvullen)

Afwijking Bijlage II, artikel 4, lid 9 Besluit omgevingsrecht

Inleiding

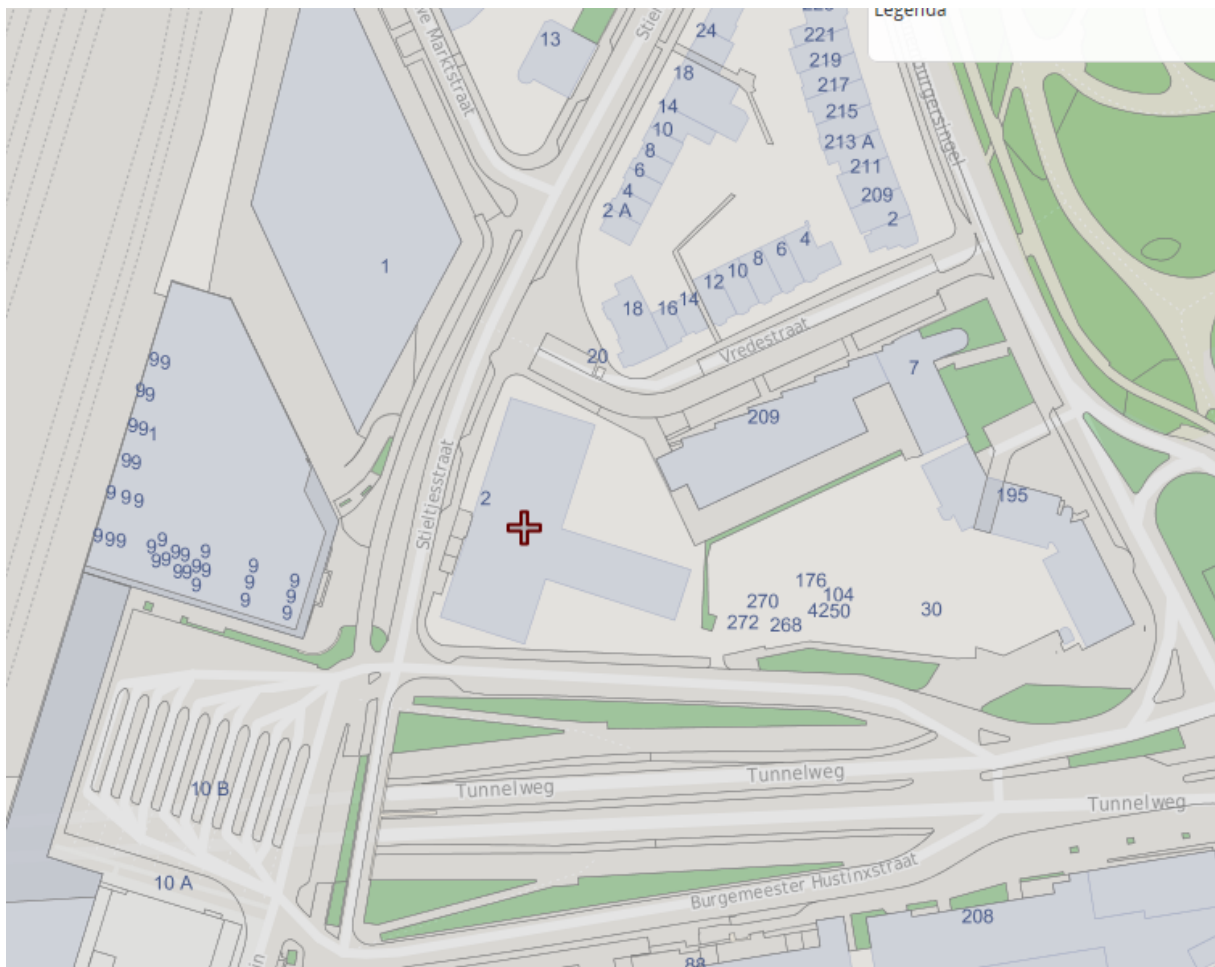
De gemeente is voornemens om in een bestaand kantoorgebouw (voormalig Belastingkantoor) aan de Stieltjesstraat 2 in Nijmegen voor een periode van maximaal 9 jaar tijdelijke woonruimte in te richten voor een mix van tijdelijk wonen.



Figuur 1: locatie voormalig Belastingkantoor in Nijmegen

Aanvraag omgevingsvergunning

Op (DATUM) is een aanvraag omgevingsvergunning ingediend voor het wijzigen van het gebruik ten behoeve van wonen in het voormalige gebouw van belastingdienst tot en met 30 november 2027. Dit pand heeft als adres Stieltjesstraat 2, 6511 AC te Nijmegen en bevindt zich ten noordoosten van het Centraal Station van Nijmegen. Het perceel ligt in de oksel van de Stieltjesstraat en Tunnelweg, zie figuur 2. De locatie is noodzakelijk in verband met om een invulling te kunnen geven aan onder meer een flexibele schil op de woningmarkt.



Figuur 2: locatie Stieltjesstraat 2 (het voormalige Belastingkantoor)

Toetsing aan vigerende bestemmingsplan

Onderhavige aanvraag omgevingsvergunning is geprojecteerd in het vigerende bestemmingsplan 'Nijmegen Centrum – Stationsomgeving'. In het bestemmingsplan 'Nijmegen Centrum – Stationsomgeving' valt onderhavige locatie binnen de bestemming 'Kantoor' en de dubbelbestemming 'Waarde-Archeologie -3'. Bijbehorende voorzieningen zoals verhardingen, parkeren, groen en ondersteunende horeca zijn ook toegestaan.

Op grond van de vigerende bestemming 'Kantoor' is het gebruik ten behoeve tijdelijke onzelfstandige woningen in strijd met het bestemmingsplan. Het gewenste gebruik kan gerealiseerd worden, omdat een dergelijke gebruikswijziging binnen bijlage II, artikel 4 lid 9 van het Besluit omgevingsrecht past. Echter, de omgevingsvergunning kan slechts worden verleend indien de activiteit niet in strijd is met een goede ruimtelijke ordening.

Onderhavige ruimtelijke onderbouwing bevat een afweging in het kader van een goede ruimtelijke ordening ten behoeve van het mogelijk maken van het gebruik als tijdelijke onzelfstandige woningen.

Achtergrond: tijdelijk wonen aan de Stieltjesstraat

Het Belastingkantoor aan de Stieltjesstraat is eigendom van het Rijksvastgoedbedrijf. Het Rijksvastgoedbedrijf heeft het pand momenteel verhuurd aan het COA voor de huisvesting van asielzoekers ten tijde van de grote toeloop in 2015 en 2016. Het COA heeft het pand opgeknapt en aangepast voor dat doel en een bijbehorende omgevingsvergunning aangevraagd.

Het huurcontract en de vergunning zijn beiden afgegeven voor een bepaalde tijd. Beiden lopen af op 1 september 2018.

De gemeente Nijmegen heeft vanaf dat moment de mogelijkheid het pand in gebruik te nemen. De gemeente heeft eind 2016 een huurcontract voor 10 jaar met het Rijksvastgoedbedrijf. Het contract gaat in op 1 september 2018. Het beoogde doel was het huisvesten van vergunninghouders. Anders dan 2 jaar geleden echter, blijkt dat de bestaande vraag naar huisvesting voor vergunninghouders inmiddels veel lager is. Deze noodzaak is daarmee vervallen, de vergunninghouders kunnen worden gehuisvest via de daarvoor bestaande afspraken met de woningcorporaties.

Vergunninghouders zijn echter niet de enige doelgroep van de gemeente. Vandaar dat er gekeken is naar mogelijkheden voor een andere invulling, meer gericht op het huisvesten van andere doelgroepen. Waaronder mensen die een urgente en/of kortdurende woningvraag hebben. Mensen waarvoor huisvesting via de gebruikelijke weg te lang duurt of onbereikbaar is of mensen die (tijdelijk) begeleiding nodig hebben. Het betreft een nu al grote en groeiende markt.

Parallel hieraan heeft het Rijksvastgoedbedrijf de gemeente gevraagd om het pand te kopen. De gemeente heeft hier positief op gereageerd.

Doelstelling

De gemeente Nijmegen voelt zich verplicht om voor alle bewoners van Nijmegen een zo passend mogelijke huisvesting te realiseren. Voor een deel vloeit dit voort uit een wettelijke plicht en voor een kleiner deel is dat een Nijmeegse politieke wens. In diverse beleidsstukken van de gemeente Nijmegen is dan ook een indicatie van de huisvestingsopgave in beeld gebracht en zijn acties uitgezet:

- er vindt een transformatie plaats in de zorg, waardoor ambulantisering en extramuralisering een grote slag maken;
- dit lezen we ook terug in de Nijmeegse aanpak Verhoogde instroom vluchtelingen (2016);
- het plan van aanpak GGZ – Beschermd Wonen – maatschappelijke opvang (2017), waarin de diverse scenario's worden omschreven in hoe we deze slag maken naar meer zelfstandige woonvormen met ambulante begeleiding en ondersteuning;
- de vraag naar woningen wordt bevestigd in de analyse Tussen schip en wal die gaat over kwetsbare jongeren in de leeftijdscategorie 18-/ + (2016).

De woonwensen van de Nijmegenaren lopen uiteen. Voor een deel worden de voorkeuren gemaakt op basis van de leeftijd, de fase in hun leven en de ervaringen die ze opgedaan hebben. Gelukkig vindt het grootste gedeelte van de woningzoekenden in Nijmegen via de bestaande kanalen een woonruimte die voldoet aan de verwachtingen van dat moment. Een gedeelte van de woningzoekenden lukt dat niet of minder makkelijk. Dat betreft dan onder andere mensen die:

- aan het begin staan van hun wooncarrière, zoals jongeren/alleenstaanden die op eigen benen willen gaan staan, maar niet terecht kunnen bij de SSH& en niet voldoende inschrijftijd hebben en/of geld om in aanmerking te komen voor een sociale huurwoning;
- mensen die een start proberen te maken na een ingrijpende ervaring in hun leven. Dit kunnen dan onder andere mensen zijn die:
 - extramuraliseren en daarmee ambulantiseren
 - re-integreren
 - gescheiden zijn en een eerste toevluchtsoord zoeken
 - vergunninghouders;
- mensen die korte tijd in Nijmegen willen wonen voor werk of studie, bijvoorbeeld een stage.

De bouw van geschikte woningen blijft achter. Nijmegen kent een structureel tekort aan woningen in verschillende prijsklassen, met name in de (zeer) goedkope en middeldure huur en goedkope koopwoningen.

Daarnaast blijkt in de praktijk dat er voor mensen met een laag inkomen, een inkomen waar huren bij passen van rond de € 250 (inclusief servicekosten), (nog) niet gebouwd wordt. Corporaties en ontwikkelaars geven aan dat dit niet haalbaar is voor zelfstandige huisvesting, huisvesting met volledig sanitair, een keuken en een eigen voordeur. De oplossing voor deze woningzoekenden zal voor een groot deel dan ook liggen in onzelfstandige huisvesting, huisvesting zonder eigen voordeur en waar sanitair en/of keuken gedeeld wordt.

De gemeente heeft inmiddels nieuwe afspraken gemaakt waarin er voor de bedoelde groepen toch ook bij nieuwbouwplannen woonruimte bijgebouwd gaan worden. Het Belastingkantoor kan een tijdelijke invulling geven in die behoefte. Het betekent dat er in de stad een nieuwe woonvorm bijkomt. Een woonvorm die aangeduid kan worden met het begrip Magic Mix.

Binnen de Magic Mix wordt er een onderscheid gemaakt in dragende en vragende bewoners.

- Dragende bewoners

Dragende bewoners zijn de mensen die hier willen wonen, maar geen zorg/woonbegeleiding nodig hebben. Mensen die hun leven aan kunnen, maar tijdelijk een oplossing nodig hebben. Mensen die wellicht bereid zijn een steentje bij te dragen in de ondersteuning van andere bewoners. Daarbij kan het gaan om mensen die vanwege een plotselinge verandering in hun huishouden/leven, een nieuw onderdak zoeken (bijvoorbeeld bij echtscheiding, huiselijk geweld), maar ook expats en arbeidsmigranten.

- Vragende bewoners

Voor een kleine groep mensen vraagt de gemeente extra aandacht, de vragende bewoners. Mensen die maar moeilijk toegang tot de woningmarkt krijgen. De redenen daarvoor zijn uiteenlopend, maar in de meeste gevallen zal er sprake zijn van ambulante zorg- en/of woonbegeleiding. Vaak gaat het daarbij over jonge mensen.

Pas in deze combinatie wordt het een Magic Mix.

Doel

Het realiseren van ongeveer 100 onzelfstandige woonruimten voor urgente woningzoekenden en mensen uit de bijzondere doelgroepen in een magic mix.

Het bestuur van de gemeente Nijmegen heeft een aantal randvoorwaarden geformuleerd:

- Betaalbare huisvesting
Nijmegen is op zoek naar betaalbare huisvesting, betaalbaar voor mensen van rond de 18 jaar en tot 23. De indeling in de bestaande situatie bestaat uit kleine onzelfstandige eenheden. De bijbehorende huur volgens het puntensysteem zal een betaalbare huur voor de groep woningzoekenden opleveren.
- Huisvesting voor urgenten
Urgenten zijn in deze context mensen waarvoor de wachttijden op de woningzoekendenmarkt te lang zijn en/of de huisvestingsvraag kort is.
- Kortlopende huurcontracten
De gemeente ziet het Belastingkantoor als een eerste stap in een wooncarrière of in andere gevallen een tussenstap. Het ligt daarom voor de hand te werken met tijdelijke huurcontracten. Flexibel en passend bij de vraag.

Plangebied



Voor het plangebied gelden momenteel twee vergunningen:

- tijdelijke Omgevingsvergunning tot 1 september 2018, van mei 2016
- tijdelijke Omgevingsvergunning tot 1 september 2018, van september 2017

Een tijdelijke ontheffing van het bestemmingsplan wordt gegeven op het gebruik. Ten tijde van de Belastingdienst was het gebruik kantoor. Dat past bij de bestemming. Dit is daarmee het vertrekpunt van alle vergunningaanvragen. De gemeente heeft nu niet als inzet de bestemming te veranderen en daarmee nu al aan te geven wat de uiteindelijke invulling zal zijn. Het belastingkantoor zal eerst nog, maximaal 9 jaar op basis van de Leegstandswet, worden verhuurd. In die tijd wordt er ook nagedacht over een (mogelijk andere) invulling, waarvoor te zijner tijd een bestemmingsplanwijziging nodig is.

De huidige bestemmingen zijn:

- Kantoor. Deze bestemming blijft gehandhaafd.
- Tijdelijke opvang van asielzoekers. Een tijdelijke ontheffing tot 1 september 2018. Aanvrager is het COA;
- Wonen. De bestemming wonen is noodzakelijk als er in een gebouw mensen op een reguliere wijze gaan wonen: de huisvesting van vergunninghouders, maar ook de huisvesting van andere doelgroepen en het regulier wonen. De ontheffing voor “wonen”. Zoals het COA die nu heeft, zal per 1 september vervallen.

Gebiedsbeschrijving

Locatie

Het voormalige belastingkantoor ligt ten noordoosten van het Centraal Station van Nijmegen in de oksel van de Stieltjesstraat en Spoorstraat / Tunnelweg. Kenmerkend voor deze locatie is dat het aan één zijde onderdeel uitmaakt van de dynamische ontwikkeling rond het Centraal Station terwijl het aan de andere zijde grenst aan de rustige Vredestraat en de historische bebouwing tussen station en Kronenburgerpark.

Het belastingkantoor maakt binnen het stationsgebied onderdeel uit van het hoogbouwensemble aan twee belangrijke verkeersaders; het vormt een geheel met de omliggende torens en complexen aan de spoorlijn en de Tunnelweg. De gebouwen aan de Tunnelweg vormen gezamenlijk een dubbele bebouwingswand. De gebouwen zijn allemaal georiënteerd op deze verkeersader en markeren als het ware de onderdoorgang onder het spoor. Recentelijk zijn daar de Nimbustoren en het Doornroosjegebouw aan toegevoegd.

Daarnaast grenst het belastingkantoor ook aan de rustige Vredestraat. De Vredestraat maakt onderdeel uit van de 19^e eeuwse stadsuitbreiding die met het verwijderen van de vestingwerken mogelijk was geworden. Dit gebied, in de directe omgeving van het Kronenburgerpark, bestaat uit herenhuizen van 2 of 3 bouwlagen met een kap.



Figuur 3: Aanzicht gebouw vanaf Tunnelweg

Herontwikkeling Stationsomgeving

Het belastingkantoor ligt in een gebied rond het centraal station dat momenteel volop in ontwikkeling is. De ambities van de gemeente Nijmegen voor dit gebied zijn vastgelegd in de “Ontwikkelingsvisie Nijmegen Centraal (2012)”. Deze visie is een voortzetting en verdere invulling van een integrale langetermijnstrategie om het stationsgebied te transformeren tot een herkenbare aantrekkelijke entree van de stad.

De “Ontwikkelingsvisie Nijmegen Centraal” signaleert kansen voor diverse functies en locaties. Zo wordt onder andere gesproken over woningbouw en commerciële voorzieningen aan de Handelskade, de herontwikkeling van de UWV locatie en de ontwikkeling van de Keizer Karel garage (inmiddels gerealiseerd). Ook voor de herontwikkeling van het verouderde kantoorgebouw “Metterswane” worden plannen gemaakt.

De herontwikkeling van het stationsgebied is dynamisch en blijft niet steken bij de uitvoering van kansrijke projecten uit de Ontwikkelingsvisie. Tot slot blijkt ook uit het coalitieakkoord van het Nijmeegse college dat er bestuurlijke aandacht is voor het stationsgebied. De coalitie heeft gelden beschikbaar gesteld voor de verdere herontwikkeling van deze omgeving.

Herontwikkeling Centraal Station

Met 40.000 in- en uitstappers die dagelijks gebruik maken van het Centraal Station is de stationsomgeving voor veel bezoekers de entree van de stad. De gemeente heeft de ambitie dit hele gebied een kwaliteitsimpuls te geven, zodat het stationsplein een goed ontsloten gebied wordt van hoogwaardige ruimtelijke kwaliteit, waar wordt gewoond, gewerkt en verbleven.

Gebouw en omgeving

Gebouw

Het voormalige belastingkantoor dateert uit 1972 en heeft een totale oppervlakte van 11.125 m². Het gebouw is een ontwerp van architect J.H. Ten Have en herkenbaar als representant van het functionalisme. Het heeft een betonnen skelet en een open plattegrond. Hierdoor zijn de plattegronden van het gebouw vrij indeelbaar; de binnenwanden kunnen worden aangepast zonder de buitengevels te wijzigen.

In algemene zin geldt dat de uiterlijke verschijningsvorm van het gebouw is bepaald door de oorspronkelijke functie. Aan de buitenkant van het gebouw is afleesbaar dat het is ontworpen als kantoorgebouw.

Het gebouw bestaat uit twee gelijkwaardige, doosvormige gebouwdelen die in elkaar haken. Het hoge gedeelte springt hiervan het meeste in het oog. Dit gedeelte is negen bouwlagen hoog en heeft een smalle langgerekte voetprint. De gevels van dit bouwdeel zijn opgebouwd uit grindbetonblokken en langgerekte raampartijen.

Het lage gedeelte is maar twee bouwlagen hoog en heeft een brede langgerekte voetprint. Het biedt plaats aan de grotere, gemeenschappelijke vertrekken. Dit deel van het gebouw is voorzien van een vliesgevel in verschillende grijsblauwe tinten.

Dit bouwvolume is opgetild van het maaiveld, waardoor onder het volume ruimte is voor een souterrain. Het souterrain werd gebruikt als parkeerplaats. Tegen dit gebouwdeel staat een kleiner entreegebouwtje met een trap. Hier bevindt zich de hoofdentree van het kantoorgebouw aan de Stieltjesstraat.



Figuur 4: Aanzicht gebouw vanaf Stationsplein

Aansluiting op omgeving

Het gebouw staat op een relatief klein, driehoekig perceel dat volledig is verhard. De vorm van het perceel is onpraktisch te noemen en zorgt voor een rommelige schakering van parkeerplaatsen. De uitstraling van het perceel is functioneel en bevat geen verblijfskwaliteit. Het volledige perceel is in gebruik als parkeer – of transportruimte. Het perceel is niet voorzien van beplanting en hoge erfafscheidingen. Wel staan er rond het perceel paaltjes met kettingen daartussen.

Aan de zijde van de Tunnelweg / Spoorstraat is het maaiveld lager gelegen dan de openbare weg. Een steil talud scheidt het perceel hier van de aanliggende stoep en straat. Tussen het gebouw en de weg bevindt zich een driehoekige buitenruimte met parkeerplaatsen. Het hoge deel van het gebouw bevat hier een verdiepingshoge plint met kleine gevelopeningen. Het gebouw en de buitenruimte zijn niet met elkaar verbonden.

Aan de zijde van de Vredestraat sluit het maaiveld gedeeltelijk aan op de openbare weg. Hier bevindt zich de entree van de parkeerplaatsen, maar ook een verdiepte ruimte voor containers. Tussen het hoge gebouwdeel en de weg bevindt zich wederom een driehoekige buitenruimte met parkeerplaatsen.

Sectoraal beleid

Stedenbouw

Het tijdelijk wijzigen van het gebruik zal een beperkte ruimtelijke impact hebben. Omdat er voor de nieuwe gebruikersgroep alleen interne ingrepen worden verricht, zullen de buitengevels ongewijzigd blijven. De ruimtelijke verschijningsvorm van het gebouw blijft hiermee ongewijzigd.

Verder zal de inrichting van de buitenruimte op dit perceel enigszins veranderen om tegemoet te komen aan de parkeer behoefte van de nieuwe gebruikersgroep.

Wonen

Het belastingkantoor is gelegen op een toplocatie in Nijmegen, pal tegenover het Centraal Station. Het stationsgebied leent zich bij uitstek voor een diversiteit aan functies. Om de levendigheid van het gebied als geheel te bevorderen is het wenselijk om werkfuncties en wonen te combineren in dit gebied. De werkfuncties zorgen voor activiteit overdag terwijl de woonfunctie ervoor zorgt dat het gebied 's avonds niet verlaten is.

Het stationsgebied is volop in ontwikkeling. Er zijn studentenwoningen gerealiseerd op het Poppodium Doornroosje. De Nimbustoren aan de Tunnelweg is gerealiseerd met 120 sociale huurwoningen. Ook voor Metterswane zijn grootse plannen met een diversiteit aan typen woningen en andere functies als hotel en winkels. Er wordt hard gewerkt om levendigheid in het stationsgebied te creëren met behoud van ruimtelijke kwaliteit. Door al deze ontwikkelingen wordt in sommige functies inmiddels wel in de behoeften voorzien.

Woonvisie

Begin van dit jaar is de Woonvisie: "Samen werken aan goed wonen. Woonvisie Nijmegen 2019-2020" vastgesteld. Hierin is het woonbeleid en de woningbouwopgave tot 2020 weergegeven.

Voorlopig blijft de bevolking van Nijmegen groeien. Hiermee ook de woningbouwbehoeften. De woningbouwopgaven zitten met name in de grondgebonden koopwoningen en de sociale etagehuurwoningen.

Coalitieakkoord

In het Coalitieakkoord is vastgelegd dat de Waalsprong en het Waalfront prioriteit hebben bij woningbouwontwikkeling. Voor de rest van de stad wordt een terughoudend beleid gevoerd (Nee, tenzij beleid). Vanwege deze beleidslijn en vanwege de locatie wordt ervoor gekozen om dit gebouw obv de Leegstandswet een tijdelijke woonfunctie te geven. Door allerlei maatschappelijke ontwikkelingen (extramurarisering, tijdelijke arbeidscontracten, studenten die tijdelijk in de stad verblijven (puntenstudie of master), mensen die gaan scheiden en door het "opdrogen" van de woningmarkt heel slecht tijdelijk woonruimte kunnen vinden etc. is de behoefte aan flexibele woonruimten steeds groter.

Vanuit het beleidsveld wonen zijn er daarom geen belemmeringen aangaande deze wijziging van het gebruik.

Verkeer

Parkeren

De Beleidsregels Parkeren liggen ten grondslag aan de beantwoording van de vraag, hoe een plan moet voorzien in voldoende parkeermogelijkheden. Uitgangspunt is dat parkeren op eigen terrein moet worden opgelost. Bij de beantwoording van de vraag of voorzien wordt in voldoende parkeermogelijkheden moet alleen rekening worden gehouden met de toename van de parkeerbehoefte als gevolg van de realisering van het bouwplan. Een eventueel bestaand tekort kan als regel buiten beschouwing worden gelaten. Gelet op de verandering van de functie is een afname van de parkeerbehoefte het geval. Ten behoeve van de nieuwe functies zijn er op eigen terrein in het verleden voldoende parkeerplaatsen gerealiseerd.

Vanuit het beleidsveld Verkeer zijn er geen belemmeringen aangaande deze wijziging van het gebruik.

Bedrijvigheid

Bedrijvigheid in de zin van de Wet milieubeheer is die bedrijvigheid die onder het Activiteitenbesluit valt of een omgevingsvergunning nodig heeft. Een bepaalde activiteit is een inrichting indien zowel sprake is van een bedrijfsmatige omvang binnen een zekere begrenzing als een vermelding van de activiteit in bijlage 1 van het Besluit omgevingsrecht. Bij deze buitenplanse afwijking, waarbij tijdelijk van het bestemde gebruik wordt afgeweken, dient sprake te zijn van goede ruimtelijke ordening bij gebruikmaking van de nieuwe verblijfsfunctie. De toelaatbaarheid van dit nieuwe gebruik wordt getoetst aan de potentiële hinder van de omliggende bedrijvigheid. Daarbij wordt rekening gehouden met ruimtelijk relevante milieuaspecten waaronder geluid, geur, stof, gevaar, verkeer en visuele aspecten van belang.

De bedrijvigheid in de omgeving van de nieuwe functie bestaat uit het tegenovergelegen popcentrum Doornroosje (Stationsplein 11) en het ernaast gelegen hoofdbureau van de politie (Stieltjesstraat 1). De richtafstand voor geluid van beide objecten is respectievelijk 30 en 10 meter tot aan een woongebied. Het voormalig belastingkantoor ligt op grotere afstand van deze potentiële hinderbronnen.

Vanuit het beleidsveld bedrijvigheid zijn er geen belemmeringen aangaande deze wijziging van het gebruik.

Bodemkwaliteit

Omdat het initiatief alleen een inpassende gebruikswijziging betreft en er geen grondwerkzaamheden plaatsvinden, is geen bodemonderzoek nodig. Verder staat de bestaande bodemkwaliteit niet in de weg aan de voorgenomen gebruikswijziging. Er treden geen gezondheidsrisico's op voor de gebruikers.

Vanuit het beleidsveld bodem zijn er geen belemmeringen aangaande deze wijziging van het gebruik.

Geluid

De Wet geluidhinder is alleen van toepassing als er sprake is van een geluidgevoelige functie. In deze is dus van belang of de tijdelijke woningen een geluidgevoelige functie is. Tijdelijke woonruimte is volgens de Wet geluidhinder geen geluidsgevoelige bestemming en hoeft dus niet te worden getoetst aan deze wet.

In het kader van goede ruimtelijke ordening is het wel van belang dat sprake is van een aanvaardbaar woon- en leefklimaat. In dat verband dient te worden bekeken of geluid vanwege de omliggende verkeerswegen van invloed is op het woon- en leefklimaat. Het spoorgeluid wordt voldoende afgeschermd door de bebouwing langs het spoor. De geluidsbelasting van alle wegen samen de gevel bedraagt 63 dB. Vrij recent zijn aan weerszijden van het gebouw nieuwe geluidsgevoelige bestemmingen (o.a. Nimbus) met een vergelijkbare geluidsbelasting gerealiseerd. Er is dus sprake van een aanvaardbaar woon- en leefklimaat voor de tijdelijke woningen.

Luchtkwaliteit

Als een ruimtelijk plan getoetst wordt op luchtkwaliteit, moet worden gelet op de volgende twee zaken:

- a) het plan als veroorzaker van verkeer en daardoor bron van slechte luchtkwaliteit
- b) het plan als te beschermen object tegen slechte luchtkwaliteit.

Ad a) het plan als veroorzaker van verkeer en daardoor bron van slechte luchtkwaliteit.

Op 15 november 2007 is de Wet milieubeheer uitgebreid met hoofdstuk 5, titel 5.2 Luchtkwaliteitseisen. De regelgeving met betrekking tot luchtkwaliteitseisen is verder uitgewerkt in Algemene Maatregelen van Bestuur (Besluit niet in betekenende mate bijdragen luchtkwaliteitseisen, Besluit gevoelige bestemmingen luchtkwaliteitseisen) en Ministeriële regelingen (Regeling niet in betekenende mate bijdragen luchtkwaliteitseisen, Regeling beoordeling luchtkwaliteit 2007, Regeling projectsaldering luchtkwaliteit 2007).

Grenswaarden voor luchtkwaliteit gelden o.a. voor de stoffen stikstofdioxide (NO₂) en fijn stof (PM₁₀). In Nijmegen worden alleen voor NO₂ en PM₁₀ mogelijke overschrijdingen verwacht. De grenswaarden betreffen bestuurlijke normen, ook beneden de grenswaarden zijn in studies gezondheidseffecten waargenomen. De normering voor NO₂ en PM₁₀ is als volgt:

Luchtkwaliteit	Norm	Ingangsdatum
Grenswaarde NO ₂	40 ug/m ³	1 januari 2015
Jaargemiddelde grenswaarde PM ₁₀	40 ug/m ³	1 januari 2011
Daggemiddelde grenswaarde PM ₁₀	max. 35 dagen/jaar > 50 ug/m ³	1 januari 2011

Bij de voorgestelde ruimtelijke ontwikkeling op locatie Belastingkantoor moet met deze normering rekening worden gehouden. Plannen worden getoetst aan de regelgeving voor luchtkwaliteit. Een ruimtelijke ontwikkeling kan doorgaan, indien aannemelijk kan worden gemaakt dat:

1. de ruimtelijke ontwikkeling, al dan niet in combinatie met aan het project verbonden maatregelen, niet in betekende mate bijdraagt aan de luchtkwaliteit. Dit is sinds de inwerkingtreding van het Nationaal Samenwerkingsprogramma Luchtkwaliteit maximaal 3 %, of;
2. de luchtkwaliteit door de ruimtelijke ontwikkeling, al dan niet in combinatie met aan het project verbonden maatregelen, per saldo verbetert of tenminste gelijk blijft, of;
3. bij een beperkte verslechtering van de luchtkwaliteit vanwege de ruimtelijke ontwikkeling de luchtkwaliteit in een gebied rondom het project per saldo verbetert. De verbetering en verslechtering zullen beiden moeten gelden voor overschrijdingssituaties en dienen te worden betrokken op de concentraties van NO₂ en/of PM₁₀, of;
4. de ruimtelijke ontwikkeling is beschreven in, past binnen, of is in elk geval niet strijdig met een vastgesteld programma zoals het NSL, of;
5. er geen grenswaarden worden overschreden door de ruimtelijke ontwikkeling.

Wat betreft de bijdrage van een plan aan de luchtkwaliteit is het Besluit Niet In Betekenende Mate Bijdragen (NIBM) van belang. Plannen die niet meer dan 3% bijdragen aan een verslechtering van de luchtkwaliteit, hoeven niet getoetst te worden aan de luchtkwaliteitseisen in de Wet milieubeheer, hoofdstuk 5. In een regeling is nader uitgewerkt dat een woningbouwplan met minder dan 1500 woningen en één ontsluitingsweg, minder dan 3% bijdraagt. Dit komt overeen met een verkeersaantrekkende werking van ca. 7500 motorvoertuigen per etmaal.

Onderhavige vergunningaanvraag voor de tijdelijke onzelfstandige woningen betreft 98 kamers en heeft daarmee een verkeersproductie die ruim binnen de criteria voor NIBM valt. Het plan hoeft derhalve niet aan de luchtkwaliteitseisen getoetst te worden.

Ad b) het plan als te beschermen object tegen slechte luchtkwaliteit.

Op 16 januari 2009 is het Besluit “gevoelige bestemmingen (luchtkwaliteitseisen)” in werking getreden. Met deze AMvB wordt de bouw van zogenaamde gevoelige bestemmingen in de nabijheid van (snel)wegen beperkt. Het besluit heeft als doel: het beschermen van mensen met een verhoogde gevoeligheid voor fijn stof (PM₁₀) en stikstofdioxide (NO₂), met name kinderen, ouderen en zieken. Scholen, kinderdagverblijven en verzorgingstehuizen, verpleeghuizen en bejaardentehuizen zijn gevoelige bestemmingen. Plannen voor gevoelige objecten zijn niet toegestaan binnen 300 meter vanaf de rand van een rijksweg of binnen 50 meter vanaf de rand van een provinciale weg, mits ter plaatse een grenswaarde overschreden wordt. Voor drukke stadswegen worden geen afstanden genoemd, maar kunnen door lokaal beleid aangewezen worden.

Uit berekeningen, uitgevoerd in opdracht van de gemeente Nijmegen voor het hele grondgebied van de gemeente Nijmegen, blijkt dat ter plaatse geen grenswaarden voor luchtkwaliteit worden overschreden.

Ondanks dat het een behoorlijk belaste omgeving is vanwege de Tunnelweg, is er geen formele belemmering vanuit luchtkwaliteit om hier de gevraagde plannen te realiseren, temeer het een tijdelijke situatie betreft.

Externe veiligheid

De gemeente heeft de wettelijke plicht externe veiligheid mee te wegen in de besluitvorming over ruimtelijke ontwikkelingen. In deze afweging is het van belang de risico's te beschouwen die ontstaan door inrichtingen vallend onder het Besluit externe veiligheid inrichtingen (Bevi) en risicovolle transportroutes. Voor het plaatsgebonden risico (PR) zijn grenswaarden voor kwetsbare objecten aangegeven en richtwaarden voor beperkt kwetsbare objecten.

Bij het onderhavige besluit is het niet noodzakelijk het groepsrisico (GR) dat ontstaat door transport van gevaarlijke stoffen volgens het Besluit externe veiligheid transportroutes (Bevt) te verantwoorden. In het kader van een goede ruimtelijke afweging is dit wel gedaan. Wel dient dit wettelijk te gebeuren voor het groepsrisico dat ontstaat door Bevi bedrijven.

De volgende risicobronnen hebben invloed op de gewijzigde tijdelijke functie.

- Het spoor van Den Bosch naar Arnhem (100 meter vanaf de gevel)
- De Waal (710 meter)
- Broekman Logistics (3600 meter)

Toetsing aan Plaatsgebonden risico (PR)

Onder het PR wordt verstaan de kans per jaar dat een persoon, die zich continu en onbeschermd op een bepaalde plaats in de omgeving van een gevaarbron bevindt, overlijdt ten gevolge van een ongeval met gevaarlijke stoffen van die bron. Voor het plaatsgebonden risico zijn grenswaarden ($PR \cdot 10^{-6}$) als toetsingswaarden aangegeven voor kwetsbare objecten en richtwaarden voor beperkt kwetsbare objecten. Daar waar gesproken wordt van een PR contour wordt de $PR \cdot 10^{-6}$ contour bedoeld. De PR contour van de spoorlijn Den Bosch naar Arnhem en de Waal komt niet buiten de transportas zelf. Ook de PR contour van Broekman blijft bijna op eigen terrein en zijn dus zeer ver verwijderd van het plangebied. Het PR vormt dus geen belemmering voor de voorgenomen ontwikkeling.

De verantwoording van het groepsrisico

Het groepsrisico geeft de kans weer op een ongeval met ten minste 10, 100 of 1000 dodelijke slachtoffers binnen het invloedgebied van de beschouwde risicobron. Het groepsrisico dient verantwoord te worden. Voor de verantwoording van het groepsrisico rond bedrijven geldt een ander afwegingskader dan de verantwoording van de risico's rond transportroutes.

Het transport van gevaarlijke stoffen over het spoor en de Waal veroorzaakt een groepsrisico. De planontwikkeling ligt op respectievelijk 100 en 710 meter afstand. Op grond van het Besluit externe veiligheid transportroutes (Bevt) kan worden afgezien van de verantwoording van het groepsrisico zoals in het Bevt voorgeschreven.

De beleidsvisie externe veiligheid van de gemeente Nijmegen (februari 2014) geeft aan dat het toevoegen van een nieuw kwetsbaar object binnen de 200 meter van het spoor zwaar verantwoord moet worden. Dit lijkt in tegenspraak met wat het Bevt hierover zegt. Daarbij dient te worden opgemerkt dat ten tijde van het opstellen van de beleidsvisie in 2013 het 'Basisnet vervoer gevaarlijke stoffen' nog niet van kracht was. Maatregelen ter reductie van de risico's van vervoer van gevaarlijker stoffen over het spoor zijn dus niet meegenomen in de analyse van de verantwoordingsniveaus in de beleidsvisie. Het Basisnet heeft tot een aanzienlijke reductie geleid van de risico's van het transport van gevaarlijke stoffen over het spoor. Daarbij komt dat de wijziging van het gebruik welke met dit besluit wordt mogelijk gemaakt tijdelijk is. De blootstelling aan het risico is dat dan dus ook. Daarnaast kan beargumenteerd worden dat sprake is van een al bestaand kwetsbaar object. Binnen de huidige bestemming was tientallen jaren het belastingkantoor gevestigd. Gezien de oppervlakte van het kantoor was dit gebouw al aan te merken als een kwetsbaar object en is er dus geen sprake van een *nieuw* kwetsbaar object. De toename van de hoeveelheid personen op deze locatie zal ook niet leiden tot een onaanvaardbaar groepsrisico. In juli 2014 is er een berekening uitgevoerd voor de hoogte van het groepsrisico (bijlage Risico's spoor voor Nijmegen Midden) langs dit deel van het spoortraject, rekening houdend met het nieuwe Basisnet. Hieruit blijkt dat het groepsrisico laag is. Het is niet aannemelijk dat het groepsrisico met de beoogde ontwikkeling fors gaat toenemen. Het zal zeker onder de oriëntatiewaarde blijven.

De opslag van giftige stoffen bij Broekman Logistics kunnen in een zeer onwaarschijnlijk scenario het plangebied bereiken (afstand 3,6 km). Het invloedgebied ligt dus over het plangebied. Het plan ligt op dusdanige afstand dat er geen effecten zijn op de hoogte van het groepsrisico. In dit soort situaties kan verwezen worden naar de volledige standaardverantwoording zoals die is opgenomen in de Beleidsvisie externe veiligheid van februari 2014 (pagina 33).

Vanuit het beleidsveld externe veiligheid zijn er geen belemmeringen voor deze wijziging van het gebruik.

Waterhuishouding

Vanuit het beleidsveld water zijn er geen belemmeringen aangaande deze wijziging van het gebruik.

Natuur & Landschap

Er zijn geen bouwactiviteiten aan de orde. Het oorspronkelijke pand blijft intact. Voor deze wijziging van het gebruik is geen flora- en faunaonderzoek nodig.

Archeologie

Er zijn geen grondwerkzaamheden aan de orde. Vanuit het beleidsveld Archeologie is er geen bezwaar tegen deze wijziging van het gebruik.

Cultuurhistorie

Het oorspronkelijke pand blijft intact, al vinden er wel enkele interne wijzigingen plaats. Vanuit het beleidsveld Cultuurhistorie is er geen bezwaar tegen deze wijziging van het gebruik.

Economische zaken

Het oude belastingkantoor staat ruim 4 jaar leeg en wordt op de vastgoedmarkt momenteel als incourant beschouwd voor de kantoorfunctie. De locatie belastingkantoor heeft altijd een kantoorfunctie gehad en kan deze ook in de toekomst behouden. Een nieuwe invulling met kantoren is passend in het ruimtelijke en economische beleid van zowel gemeente als provincie maar vraagt om een investering uit de markt. Dat geldt ook voor omzetting naar andere economische functies. Voor een mix van het 'Nieuwe werken' binnen de kantoorfunctie en andere economische functies zoals hotel, kleinschalige horeca, wellness, leisure en congres- en vergaderfaciliteiten is deze A-locatie uitermate geschikt. Echter ook hiervoor moet behoorlijk worden geïnvesteerd om het gebouw weer 'in functie' te laten zijn. Nieuwbouw op deze locatie is een logischer optie en daarmee wordt recht gedaan aan de Nijmeegse ambitie om van de stationsomgeving het visitekaartje van de stad te maken. Maar de markt voor nieuwbouw is er op dit moment niet.

Vanuit economisch oogpunt zou na deze afwijkingstermijn het mogelijk moeten blijven de locatie weer volledig in gebruik te kunnen nemen voor de geldende bestemming. De werkzaamheden die plaats moeten vinden om de tijdelijke afwijking mogelijk te maken zullen niet van dien aard zijn dat de locatie permanent ongeschikt wordt voor het uitoefenen van de geldende kantoorbestemming dan wel economische bestemmingen zoals een hotel, horeca, wellness, leisure en congres- en vergaderfaciliteiten.

Conclusie

De aanvraag omgevingsvergunning is niet in strijd met een goede ruimtelijke ordening.