

Laddertoets programma commercieel en wonen UWV-locatie

Gemeente Nijmegen



titel rapport
**Laddertoets pro-
gramma commercieel
en wonen UWV-locatie**

datum
8 februari 2023

projectnummer
P02843

opdrachtgever
Gemeente Nijmegen

BRO
Projectleider
JCJV

Projectteam
SSh, DBo

bron kaft
BRO

BRO
Bosscheweg 107
5282 WV Boxtel
T +31 (0)411 850 400
E info@bro.nl
www.bro.nl



*“Het doel van wetten is niet om af te schaffen of te beperken,
maar om vrijheid te behouden en te vergroten.”*
John Locke

Inhoudsopgave

1	Inleiding	3
1.1	Aanleiding	3
1.2	Leeswijzer	4
2	Toetsing aan Ladder voor duurzame verstedelijking	5
2.1	Introductie Ladder voor duurzame verstedelijking	5
2.1.1	Is er sprake van een nieuwe stedelijke ontwikkeling?	5
2.1.2	Gelegen binnen bestaand stedelijk gebied?	5
2.2	Behoeftte aan de ontwikkeling	5
2.3	Aanvaardbaarheid van de effecten	7
2.4	Conclusie	8

Bijlage 1 Onderbouwing hotels en horeca

Bijlage 2 Onderbouwing wonen

1 Inleiding

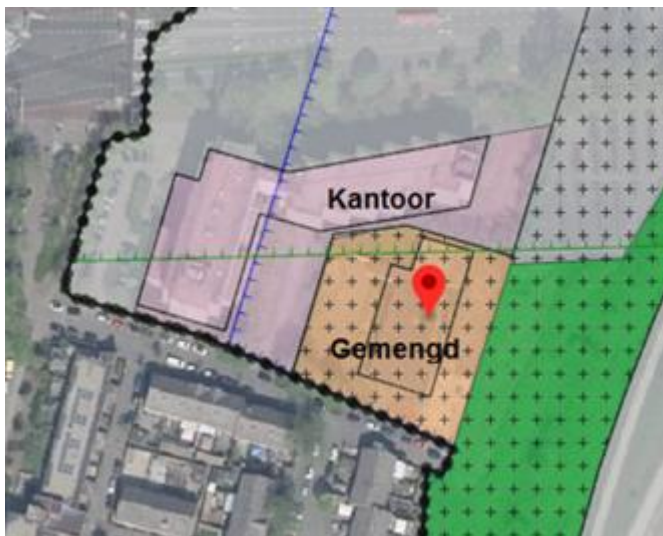
1.1 Aanleiding

Aanleiding en achtergrond

De komende jaren wordt het gebied westelijk van station Nijmegen integraal en ingrijpend herontwikkeld. Dit in het kader van het Mobiliteitsknooppunt Nijmegen Centraal. Het gebied heeft momenteel een laagwaardige ruimtelijke kwaliteit en uitstraling, mede door het leegstaande voormalige UWV-kantoor. Dit kantoorgebouw, op een strategische locatie binnen het plangebied, wordt herontwikkeld tot een hoogwaardig hotel, coworking spaces, commerciële functies (o.a. horeca) en wonen. Deels moet voor deze ontwikkeling het bestemmingsplan worden aangepast en is een onderbouwing in het kader van de Ladder voor duurzame verstedelijking noodzakelijk.

Vigerend bestemmingsplan

Er gelden voor de planlocatie momenteel twee verschillende bestemmingen: Kantoor en Gemengd – 1. Omliggende gronden worden deels ook bij de ontwikkeling betrokken; deze hebben momenteel een verkeersbestemming. Binnen de kantoorbestemming is een bouwvlak opgenomen met max. goot- en bouwhoogte van 25 meter. Binnen het bouwvlak van Gemengd - 1 is de max. goot- en bouwhoogte 8 meter.



Vigerende bestemming Kantoor

Toegestaan: kantoren met ondersteunende horeca (maximaal 10% van het totale vloeroppervlak).

Vigerende bestemming Gemengd – 1

Toegestaan:

- cultuur en ontspanning;
- dienstverlening;
- kantoren;
- maatschappelijke voorzieningen;
- ondersteunende horeca (maximaal 10% van totale vloeroppervlak; bij dienstverlening maximaal 25% met maximum van 50 m²).

Definitie 'cultuur en ontspanning': voorzieningen gericht op cultuur en ontspanning, zoals een atelier, bioscoop, bowlingbaan, creativiteitscentrum, dansschool, museum, muziekschool, muziektheater, sauna, speelautomatenhal, theater en

wellness. Prostitutie, raamprostitutie/raamexploitatie of seksinrichting is uitgesloten. Een casino is eveneens uitgesloten. Definitie 'maatschappelijke voorzieningen': het openbaar bestuur, medische, sociale, educatieve en levensbeschouwelijke diensten, openbare orde en veiligheid en daarmee gelijk te stellen diensten, zoals: huisarts, apotheek, school, sportzaal, kinderdagverblijf, wijkcentrum, kerkgebouw, verzorgingstehuis, onzelfstandige woonvormen, uitvaartcentrum en bibliotheek.

Laddertoets benodigd: initiatief betreft deels nieuwe stedelijke ontwikkeling

Om de ontwikkeling formeel mogelijk te maken is een wijziging van het bestemmingsplan noodzakelijk. Omdat sprake is van een 'nieuwe stedelijke ontwikkeling' als bedoeld in art. 1.1.1. van het Bro moet daarbij de Ladder voor duurzame verstedelijking worden doorlopen. Per 1 juli 2017 luidt het tweede lid van art. 3.1.6. Bro namelijk als volgt: *“De toelichting bij een bestemmingsplan dat een nieuwe stedelijke ontwikkeling mogelijk maakt, bevat een beschrijving van de behoefte aan die ontwikkeling, en, indien het bestemmingsplan die ontwikkeling mogelijk maakt buiten het bestaand stedelijk gebied, een motivering waarom niet binnen het bestaand stedelijk gebied in die behoefte kan worden voorzien.”*

De Ladder heeft zorgvuldig ruimtegebruik als belangrijkste doel en geeft invulling aan het zorgvuldig en transparant afwegen van besluitvorming bij ruimtelijke ontwikkelingen. Dit mede ter voorkoming van leegstand en stimulering van hergebruik van bestaande gebouwen. De effecten op de leegstand en het woon-, leef- en werkklimaat in de (relevante) regio staan hier dan ook centraal. De locatie van de beoogde ontwikkeling bevindt zich binnen bestaand stedelijk gebied. Daarom concentreert dit onderzoek zich op de behoefte aan de ontwikkeling binnen het relevante verzorgingsgebied en de aanvaardbaarheid van de effecten.

In deze rapportage worden in dit kader de volgende (commerciële) functies onderbouwd:

- Hotel (154 kamers, maximaal 7.000 m² bvo), incl. enige ondersteunende horeca, vergaderzalen;
- Horeca/restaurant (maximaal 700 m² vvo);
- Overig commercieel programma, in plint/Tunnelweg (maximaal 300 m² detailhandel vvo);
- Maximaal 490 appartementen, waarvan minimaal 65% betaalbaar (zie onderstaande tabel). Onderdeel van dit woningbouwprogramma zijn 10 atelierwoningen in de plint langs de Tunnelweg. Onder atelierwoning wordt verstaan: maximaal 50% van het vloeroppervlak van de woning mag worden gebruikt voor een aan huis verbonden beroeps- en/of bedrijfsactiviteit.
- Parkeergarage (gekoppeld aan gebruik, 200 pp).

De productformule en doelgroepen van de hotelfunctie staat nog niet vast. Wellicht wordt uiteindelijk een bijzondere formule als bijvoorbeeld een Student Hotel gekozen. In deze ladderonderbouwing wordt uitgegaan van een hotelbedrijf.

Omdat de functie horeca in totaliteit mogelijk groter wordt dan 500 m² bvo, wordt deze activiteit getoetst aan de Ladder. Detailhandel (overig commercieel programma) wordt beperkt tot minder dan 500 m² en is dus niet ladderplichtig.

De functie Coworking spaces (maximaal 1.000 m²) is op de planlocatie planologisch reeds toegestaan, want het betreft feitelijk een kantoorfunctie. Deze activiteit wordt dus niet betrokken in onderhavige Ladderonderbouwing.

1.2 Leeswijzer

In dit rapport wordt ingegaan op de behoefte aan de nieuwe functies voor het plangebied als beschreven. Daarbij wordt aangesloten bij de jurisprudentie omtrent de Ladder voor duurzame verstedelijking. De behoefteaming is per functie toegespitst op de specifieke kenmerken. De mogelijkheden tot kwantificering van de behoefte variëren per functie, maar het gaat bij de Ladder in essentie om de kwalitatieve effecten.

In hoofdstuk 2 wordt de Ladder voor Duurzame Verstedelijking doorlopen voor de ontwikkeling UWV-locatie, ook binnen de gemeentelijke en regionale context. De volledige onderbouwing van de behoefte is opgenomen in bijlage 1 (horeca en hotels) en bijlage 2 (woningen).

Tabel 1: Beoogd woningbouwprogramma UWV locatie d.d. 7 juli 2022

	Aantal	Gem. GO	Typologie
Studenten	108	Ca. 25 m ²	Kamerverhuur zelfstandig
Sociale huur	63	Ca. 60 m ²	Appartement
(Middel)duur huur	319	Ca. 50-80 m ²	Appartement
Totaal max. BP	490		
Percentage betaalbaar	65%		

2 Toetsing aan Ladder voor duurzame verstedelijking

2.1 Introductie Ladder voor duurzame verstedelijking

In dit hoofdstuk worden de conclusies van de beschreven analyses vertaald in de relevante aspecten uit de Ladder voor duurzame verstedelijking: behoefte en de aanvaardbaarheid van de effecten. Voor het onderliggende onderzoek en de motivering verwijzen we naar de bijlagen.

Indien het planinitiatief beschouwd kan worden als een nieuwe stedelijke ontwikkeling, is een toets aan de Ladder voor duurzame verstedelijking wettelijk verplicht (zie kader).

De ‘Ladder voor duurzame verstedelijking’ (art. 3.1.6 Besluit ruimtelijke ordening).
Dit is een wettelijk verplicht motiveringsinstrument dat doorlopen moet worden voor iedere ‘nieuwe stedelijke ontwikkeling’. Het tweede lid van art. 3.1.6 luidt als volgt: “De toelichting bij een bestemmingsplan dat een nieuwe stedelijke ontwikkeling mogelijk maakt, bevat een beschrijving van de behoefte aan die ontwikkeling, en, indien het bestemmingsplan die ontwikkeling mogelijk maakt buiten het bestaand stedelijk gebied, een motivering waarom niet binnen het bestaand stedelijk gebied in die behoefte kan worden voorzien.”

In het kader van de Ladder moeten de behoefte aan de ontwikkeling en de aanvaardbaarheid van de eventuele (leegstands)effecten en de effecten op het woon-, leef- en ondernemersklimaat worden getoetst. De meest recente jurisprudentie leert overigens dat het (eventueel) ontbreken van een kwantitatieve behoefte (marktruimte) niet zonder meer betekent dat niet wordt voldaan aan de Ladder. De kwalitatieve effecten zijn belangrijker: wegen de voordelen op tegen de nadelen? Is er sprake van zorgvuldig ruimtegebruik? Dit is nadrukkelijk de insteek van de ruimtelijk-functionele effectenanalyse die BRO heeft uitgevoerd.

Ontwikkelingen dienen plaats te vinden binnen bestaand stedelijk gebied, wat hier het geval is.

2.1.1 Is er sprake van een nieuwe stedelijke ontwikkeling?

In artikel 1.1.1.1 onder i van het Besluit ruimtelijke ordening (hierna: Bro) is een stedelijke ontwikkeling gedefinieerd als een “ruimtelijke ontwikkeling van een bedrijventerrein of zeehaventerrein, of van kantoren, detailhandel, woningbouwlocaties of andere stedelijke voorzieningen”. De ontwikkeling valt gezien het programma onder deze definitie.

Vervolgens is het de vraag of het ook een *nieuwe* stedelijke ontwikkeling is. Hiertoe moet in onderlinge samenhang worden beoordeeld in hoeverre het nieuwe plan, in vergelijking met het voorgaande bestemmingsplan, voorziet in een functiewijziging en welk planologisch ruimtebeslag het nieuwe plan mogelijk maakt in vergelijking met het voorgaande bestemmingsplan.¹ Een deel van het programma kan als ‘nieuwe stedelijke ontwikkeling’ worden gekenmerkt en is dan ook het onderwerp van deze Laddertoetsing (zie ook par. 1.1).

2.1.2 Gelegen binnen bestaand stedelijk gebied?

In artikel 1.1.1.1 onder h is bestaand stedelijk gebied als volgt gedefinieerd: bestaand stedenbouwkundig samenstel van bebouwing ten behoeve van wonen, dienstverlening, bedrijvigheid, detailhandel of horeca, alsmede de daarbij behorende openbare of sociaal culturele voorzieningen, stedelijk groen en infrastructuur. Uit jurisprudentie blijkt dat hiervoor met name de (mogelijkheden van de) vigerende bestemming relevant is.

De ontwikkeling ligt binnen bestaand stedelijk gebied. Een verdere motivering op dit punt is dan ook niet noodzakelijk.

2.2 Behoeft aan de ontwikkeling

De meest bepalende kernkwaliteiten van de herontwikkeling van het UWV-pand vanuit lokaal en regionaal perspectief zijn in dit kader, in grote lijnen:

- Een strategische locatie in zowel ruimtelijk als stedenbouwkundig opzicht, met een ‘Poort-functie’ voor zowel het station als de binnenstad.
- De UWV-locatie is deel van een integrale ruimtelijk-functionele versterking van het mobiliteitsknooppunt rond NS- en busstation.
- Productvernieuwing en –verbreding op structuurniveau: er wordt ‘iets nieuws’ toegevoegd, met een bovenlokale betekenis.
- Verbreding doelgroepen in gemeente en regio.
- Vervanging van leegstaand vastgoed, i.c. het voormalige UWV-gebouw.
- Een ingrijpende verbetering van de ruimtelijke kwaliteit en uitstraling van het gebied.

¹ ABRS 6 april 2016, ECLI:NL:RVS:2016:915 en ABRS 20 april 2016, ECLI:NL:RVS:2016:1064.

Behoefte hotel, horeca en coworking

Bij ontwikkelingen als deze zijn kwalitatieve aspecten in het kader van de Ladder belangrijker dan de kwantitatieve (cijfermatige) marktruimte voor de functies hotel, (restaurantieve) horeca en coworking. Ze kunnen Nijmegen en omgeving een kwaliteits- en vernieuwingsimpuls geven door het bieden van ontbrekende marktsegmenten, productformules, werk- of vrije-tijdslocaties en/of een oriëntatie op nieuwe doelgroepen.

Het plan speelt in verschillende opzichten in op de (veranderende) behoeften van doelgroepen uit zowel de particuliere als de zakelijke markt. Het aantal hotelovernachtingen in Nijmegen is de afgelopen jaren enorm gegroeid, met zowel toeristische als zakelijke gasten. Er is in kwantitatieve en kwalitatieve zin behoefte geconstateerd aan de beoogde ontwikkeling, conform de beschreven kenmerken, invulling, omvang en doelgroepen. In dit geval zijn vooral de combinatie hoogwaardig hotel (incl. ondersteunende horeca, vergader ruimten), kantoren en coworking spaces alsmede de uitstekende bereikbaarheid per openbaar vervoer en de ligging nabij de Nijmeegse binnenstad relevant.

Aan de verschillende, in dit kader getoetste individuele functies voor de UWV-locatie bestaat voldoende behoefte (kwantitatief en kwalitatief) en de effecten op de leegstand en het woon-, leef- en werkklimaat zijn per saldo positief. Er worden deels nieuwe doelgroepen en additionele bezoekers getrokken. Ook de overige gemeente Nijmegen en de regio profiteren van de nieuwe voorzieningen en de extra bezoekers. De brede mobiliteitsfunctie van het stationsgebied wordt aanmerkelijk versterkt, vanuit een integrale en gebiedsgerichte aanpak.

Behoefte woningen

De realisatie van 490 appartementen op de voormalige UWV-locatie voorziet in een kwantitatieve behoefte:

- De bevolking in de gemeente Nijmegen neemt de komende jaren toe, evenals het aantal huishoudens. Hetzelfde geldt voor de regio Nijmegen e.o. Als afgeleide van de bevolkings- en huishoudensprognose kan een inschatting worden gemaakt van de woningbehoefte. Voor de gemeente Nijmegen geldt tot 2030 een woningbehoefte van 10.330 woningen. Voor de gehele subregio Nijmegen e.o. is sprake van een woningbouwopgave van bijna 16.000 woningen tot 2030.
- Op dit moment is er binnen de gemeente Nijmegen onvoldoende plancapaciteit beschikbaar om in de woningbehoefte tot 2030 te voorzien. De totale planvoorraad bedraagt ca. 11.000 woningen (waarvan een groot deel een zachte status heeft) terwijl er een behoefte van 10.330 woningen is, en rekening houdend met een overcapaciteit van 130% zelfs een behoefte van 13.429 woningen. De beoogde ontwikkeling op het UWV-terrein voorziet daarmee in een kwantitatieve behoefte binnen het verzorgingsgebied. Bovendien is de locatie van het initiatief onderdeel van één van de drie gebiedsontwikkelingslocaties binnen de regio waar de kwantitatieve en kwalitatieve woningbouwopgave op kan worden gevangen.

Daarnaast voorziet de realisatie van 490 appartementen, waarvan minimaal 65% betaalbaar en 10 atelierwoningen, ook in een kwalitatieve behoefte:

- Op regionaal niveau is behoefte aan middeldure huurwoningen (vooral appartementen) terwijl de nadruk in de bestaande plancapaciteit op dure koopwoningen ligt. Middeldure huurwoningen zijn hard nodig voor mensen die niet in aanmerking komen voor sociale huur of een

koopwoning, of die bewust een bepaalde flexibiliteit zoeken, die ze in de koopsector niet vinden. Dat kunnen oud-studenten, (andere) starters of expats zijn met een voor middeldure huur ideaal startinkomen, maar bijvoorbeeld ook huurders in de sociale huursector die willen doorstromen. Het initiatief realiseert middeldure huurwoningen en voorziet daarmee in een regionale behoefte.

- Ook in de gemeente Nijmegen zelf is behoefte aan huurappartementen, zowel in het sociale als vrije sector segment. Met de realisatie van deze woningen werkt de gemeente actief aan het streven naar een 'ongedeelde stad'. De plancapaciteit voor sociale huurappartementen blijft wat achter op de behoefte. Ook de plancapaciteit voor vrije sector huurappartementen blijft achter op de behoefte, wat toevoeging van woningen in dit segment gewenst maakt. Dit maakt dat de realisatie van 490 appartementen in verschillende segmenten (sociaal, middensegment, vrije sector) ook op lokaal niveau voorziet in een kwalitatieve behoefte.
- In de woonmilieus in Nijmegen met veel functiemenging (centrumstedelijk, stadsbuurt) richt de kwalitatieve woningbehoefte zich sterk op appartementen (met name sociale huur en vrije sector huur, en beperkte mate koop). Doelgroepen voor dit woonmilieu zijn in de eerste plaats studenten, starters, jonge tweeverdieners en (in mindere mate ook senioren). Met zijn stedelijke uitstraling en ligging vlakbij station en centrum sluit de UWV-locatie goed aan bij de woonwensen van juist deze doelgroepen. Daarmee biedt de plek uitstekende kansen voor de ontwikkeling van verschillende typen huurwoningen. Voor de financiële haalbaarheid van het plan staat de gemeente Nijmegen in het programma ook duurdere huurwoningen toe (ca. 30%). Aangezien dit niet de overhand neemt, hoeft dit niet te bijten met de kwalitatieve woningbehoefte en bestaande plannen in de gemeente.

- Vanuit trends en ontwikkelingen is duidelijk te zien dat het aantal zelfstandige beroepsbeoefenaars landelijk toeneemt. Ook in Nijmegen. Er is een markt voor kleinschalige bedrijfsruimte in middelgrote steden zoals Nijmegen. Deze behoefte naar kleinschalige bedrijfsruimte gevestigd aan huis sluit aan op het initiatief op de voormalige UWV-locatie om 10 atelierwoningen te realiseren in de plint. Atelierwoningen zijn een oplossing voor kleine bedrijven die bij kunnen dragen aan het versterken van het lokale economische netwerk van Nijmegen. Tot slot worden nieuwe potentiële ondernemers sneller aangetrokken met de realisatie van de woonateliers. Dit zorgt voor een versterking van de economische concurrentiepositie van Nijmegen.

Ontwikkeling past goed binnen beleidskaders

Hotel en horeca

De ontwikkeling speelt ook sterk in op de behoefte van de lokale, regionale en provinciale overheid, zoals omschreven in diverse beleidsdocumenten. Ze hebben een duidelijke meerwaarde voor de economische, maatschappelijke, toeristische en ruimtelijke structuur van Nijmegen en de regio. De ontwikkeling geeft een impuls aan de beleidsmatig gewenste ruimtelijk-functionele structuurversterking van het stationsgebied conform de Omgevingsvisie Nijmegen en de gebiedsvisie Nijmegen Centraal.

Er zijn in de regio geen gebiedsontwikkelingen of 'harde' plannen die qua aard, omvang of locatiekwaliteiten vergelijkbaar (concurrerend) zijn met de ontwikkeling. Alleen de ontwikkeling Metterswane was oorspronkelijk vergelijkbaar, maar de hotelfunctie wordt hier niet ingevuld en vervangen door andere activiteiten (zie par. 2.3).

Woningen

Het initiatief om woningen te realiseren op de UWV-locatie past binnen de gestelde beleidskaders en draagt bij aan de beleidsdoelstellingen van Rijk, provincie, regio en gemeente:

- De provincie Gelderland streeft naar duurzame verstedelijking door woonontwikkelingen in beginsel te laten plaatsvinden binnen bestaand stedelijk gebied. Ook op regionaal en lokaal niveau is dit de ambitie. Het initiatief wordt gerealiseerd op een binnenstedelijke locatie, waarbij sprake is van verdichting en hoogbouw, passend binnen de gemeentelijke kaders.
- De realisatie van 490 appartementen draagt bij aan de provinciale, regionale en lokale ambities om meer woningen toe te voegen en verantwoord te versnellen. Bovendien ligt het initiatief in een gebied dat als kansrijk bestempeld is voor het invullen van de woningbouwopgave van de regio, namelijk Stationsgebied/Binnenstad Nijmegen. Dit past ook bij de lijn die de gemeente Nijmegen heeft voor het realiseren van nieuwe woningen: extra woningen dienen o.a. in stationsomgeving/centrum te landen, met name sociale huurwoningen en middeldure huurwoningen zijn hier geschikt. Zowel sociale als middeldure huurwoningen maken onderdeel uit van het initiatief.
- Het initiatief past binnen de regionale kwalitatieve uitgangspunten voor nieuwe woningbouwplannen:
 - Inspelen op de kwalitatieve woningbehoefte (sociale woningbouw goedkoop, middeldure huur, levensloopbestendig, woningen voor kleine huishoudens): het initiatief realiseert o.a. sociale en middeldure huur, en de woningen zijn geschikt voor kleine huishoudens (waaronder studenten).
 - Transformatie- en herstructureringsopgaven van overtollig of verouderd vastgoed: het initiatief betreft herontwikkeling van een kantoorgebouw.

- Inbreiding gaat voor uitbreiding: het initiatief vindt plaats binnen bestaand stedelijk gebied.
- Innovatieve en flexibele woonvormen en woonmilieu: er wordt een hoogwaardig complex met appartementen gerealiseerd in een hoogstedelijk milieu.
- Versterking ruimtelijk-maatschappelijke kwaliteit: het gebied heeft momenteel een laagwaardige ruimtelijke kwaliteit en uitstraling, mede door het leegstaande voormalige UWV-kantoor. Met het plan wordt beoogd om op de locatie een hoogwaardige vastgoedontwikkeling mogelijk te maken.
- Op regionaal niveau wordt gestreefd naar minimaal 50% betaalbare woningen (sociale huur, betaalbare koop en middeldure huur) in het woningbouwprogramma. Dit is ook voor het initiatief een belangrijk uitgangspunt. Ook wordt met de realisatie van sociale en middeldure huurwoningen aansluiting gezocht met de kaders op gemeentelijk niveau namelijk op stadsniveau 30% sociale segment en 15% middensegment.

2.3 Aanvaardbaarheid van de effecten

De UWV-locatie is een strategisch project binnen de integrale versterking van het Nijmeegse stationsgebied als mobiliteitsknooppunt op lokaal, regionaal en zelfs (inter)nationaal niveau. Deze ambitie vergt ingrijpende ruimtelijke en functionele investeringen. De toekomstige programmering van de UWV-locatie, met accenten op hospitality (hotel, horeca), coworking en wonen voor een brede doelgroep, sluit hier naadloos op aan. De westzijde van het station krijgt hiermee een representatief entreegebied, een belangrijk doel van de gebiedsvisie Nijmegen Centraal. Er is sprake van een enorme versterking van de ruimtelijke kwaliteit ter plekke, in alle opzichten.

De effecten op de regionale verzorgingsstructuur en het woon-, leef- en werkklimaat van de ontwikkeling zijn, vanuit

de doelstellingen en het kader van de Ladder voor duurzame verstedelijking, per saldo positief en daarom aanvaardbaar. In beperkte mate kan enige extra concurrentie ontstaan voor hotels elders in de regio. Dit zal naar onze inschatting niet tot extra leegstand leiden.

2.4 Conclusie

De herontwikkeling van de UWV-locatie te Nijmegen conform het beschreven programma wordt vanuit de doelstellingen en kaders van de Ladder voor duurzame verstedelijking positief beoordeeld. De herontwikkeling leidt tot een kwalitatief sterk, samenhangend en marktgericht concept op een zeer strategische locatie in Nijmegen, namelijk als 'Poort' naar zowel het mobiliteitsknooppunt (NS- en busstation) als de binnenstad. Het heeft dan ook een belangrijke ruimtelijk-functionele meerwaarde voor Nijmegen en de regio. Er is voor de beoogde nieuwe functies voldoende behoefte aanwezig en het functiepatroon is complementair aan het bestaande aanbod in Nijmegen en de regio.

De effecten op de regionale ruimtelijk-economische structuur en het woon-, leef- en werkklimaat zijn per saldo positief. Er wordt geen extra leegstand verwacht door de ontwikkeling. Integendeel: met het plan wordt het leegstaande UWV-pand vervangen door een nieuwe vastgoedontwikkeling met een toekomstgerichte invulling.

De ontwikkeling vindt plaats in bestaand stedelijk gebied, met een duidelijke ruimtelijk-functionele synergie met de Nijmeegse binnenstad.

Bijlage 1

Onderbouwing hotels en horeca

1 Draagvlak en trends hotels en horeca

1.1 Uitgangspunten, programma en inpassing ontwikkeling

De ruimtelijke en functionele herontwikkeling van de UWV-locatie is een belangrijke pijler van het nieuwe Mobiliteitsknooppunt Nijmegen Centraal. De UWV-locatie en omgeving hebben momenteel een laagwaardige ruimtelijke kwaliteit en uitstraling, wat zowel geldt voor het vastgoed als de buitenruimte. De plannen zijn gericht op een beduidend aantrekkelijker entreegebied vanuit de westelijke stadsdelen richting station en binnenstad.

Andere majeure ingrepen in het stationsgebied betreffen een derde treinperron en een verlenging annex verbreding van de perrontunnel, inclusief entree aan de westzijde (UWV-locatie). Verder wordt het gehele stationsgebouw gemoderniseerd. Ook de herontwikkeling van Metterswane en in de wat verdere toekomst het politiebureau en belastingkantoor inclusief de buitenruimte en infrastructuur maken deel uit van de plannen voor het Mobiliteitsknooppunt.

Deze Ladderonderbouwing heeft als vermeld betrekking op de volgende nieuwe functies voor de UWV-locatie:

- Hotel (154 kamers, maximaal 7.000 m² bvo), incl. enige ondersteunende horeca, vergaderzalen;
- Horeca/restaurant (maximaal 700 m² vvo);
- Overig commercieel programma, in plint (maximaal 300 m² vvo);
- Maximaal 490 appartementen, met minimaal 65% betaalbaar;
- parkeergarage (gekoppeld aan gebruik, 200 pp).

1.2 Relevante regio en draagvlak

Afbakening regio

De relevante regio voor de programmadelen hotel en horeca is hier gedefinieerd als het gebied van waaruit bezoekers in maximaal 15-20 minuten reistijd per auto tijdens daluren de locaties kunnen bereiken. Binnen dit gebied kunnen in theorie effecten van de beoogde ontwikkeling optreden. De regio betreft in dit geval de gemeenten Nijmegen, Berg en Dal, Beuningen, Heumen, Lingewaard, Overbetuwe en Wijchen.

Uit onderzoek blijkt namelijk dat 79% van de sociaal-recreatieve trips in Nederland een actieradius van minder dan 20 km heeft. Het ContinuVrijeTijdsOnderzoek CVTO komt tot gemiddeld 8,6 km enkele reis per toeristisch-recreatieve trip. Voor de hotelfunctie is het van belang dat de vraag per definitie vooral van grotere afstand (i.c. de gehele wereld) komt en juist minder uit het verzorgingsgebied zelf. Hier wordt het 'oriëntatie- c.q. zoekgebied' van potentiële gasten gehanteerd als uitgangspunt. Dit oriëntatiegebied is ook van toepassing is op recreatieve trips vanaf de hotelbestemming en horecabezoeken vanuit de woonomgeving. Binnen dit gebied kunnen in theorie effecten van de beoogde ontwikkeling optreden. In grote lijnen is dit ook op de horecafunctie van toepassing.

Ontwikkeling inwonertal (vraagpotentieel)

Uit de volgende tabel blijkt dat er in de primaire regio sprake is van een bescheiden bevolkingsgroei tot 2030. In gemeente Nijmegen groeit het inwonertal daarentegen wel substantieel. De extra bevolkingsgroei als gevolg van de Woondeal regio Arnhem-Nijmegen (maart 2020) is niet verwerkt in onderstaand overzicht, omdat deze cijfers vooralsnog onbekend zijn. Wel is duidelijk dat dit leidt tot een grotere bevolkingsgroei en derhalve extra draagvlak voor voorzieningen als horeca.

- De totale regio heeft momenteel ruim 391.000 inwoners, waarvan bijna 177.400 in de gemeente Nijmegen.
- Uit de provinciale bevolkingsprognose komt naar voren dat de bevolking in Nijmegen groeit tot circa 188.000 in 2030. Dit komt neer op een bevolkingsgroei van bijna 6%. Het grootste deel van deze groei zal plaatsvinden in de gebieden Waalsprong, Waalfront en Winkelsteeg.
- De overige regio heeft ruim 213.700 inwoners. In tegenstelling tot in Nijmegen wordt hier tot 2030 een lichte afname van het inwonertal verwacht.
- Per saldo groeit het regionale inwonertal tot 2030 met 2% tot ca. 397.354.

Tabel 2.1 Prognose bevolking Nijmegen en regio (bron: CBS; Regionale prognose 2020-2050)

	Februari 2021	2025	2030	2019-2030 (%)
Nijmegen	177.395	184.747	187.978	+6%
Berg en Dal	34.700	34.300	34.100	-2%
Beuningen	26.135	25.232	25.232	-3%
Heumen	16.581	15.828	15.750	-4%
Lingewaard	46.844	46.807	46.279	0
Overbetuwe	48.244	48.384	48.701	+2%
Wijchen	41.227	39.837	39.314	-4%
Totaal	391.126	395.135	397.354	+2%

Economische functie

In de totale regio zijn 187.820 banen beschikbaar (LISA, opgave 2021), waarvan 103.700 in de gemeente Nijmegen.

1.3 Trends in de hotelsector**Trends in de hotelsector**

De belangrijkste trends in de hotelsector kunnen als volgt worden samengevat.

Algemeen en locatiekeuze

- Hotels ontwikkelen zich tot (zakelijke) ontmoetingsplek in brede zin. Ze hebben ook overdag een belangrijke functie (vergader- of feestzalen, brasserie/restaurant, werkplekken, trends(wellness)voorzieningen, etc).
- Hotels worden steeds meer ingezet als beeldbepalend landmark in gebiedsontwikkelingen, ook voor de 'placemaking' en 'branding' van gebieden.
- Schaalvergroting: grotere hotels, maar ook groeiende ketenvorming.
- Tegelijkertijd ook opening van kleinschalige, doelgroepgerichte hotelconcepten (boutique/designhotels, Art hotels (kunststijl), hostels, erfgoedhotels), veelal gecombineerd met bijzondere restauratieve horeca.
- Meer aanbod van ruimere kamers voor extended stay, bijv. t.b.v. Expats (min. 1-2 weken).
- Upgrading: de capaciteit in het hogere marktsegment groeit, terwijl deze in de 'lagere' segmenten juist afneemt. Ook binnen segmenten zelf zien we upgrading: een drie-sterrenkamer biedt tegenwoordig meer faciliteiten, ruimte en comfort dan vroeger.
- Geleidelijke opheffing gedateerde, vaak kleinere hotels met onvoldoende budget voor kwaliteitsverbetering en marketing.
- Hotels besteden meer aandacht aan hun vormgeving en design voor de inrichting, gericht op hun specifieke doelgroepen. Grotere hotelketens bieden steeds vaker eigen

'Signature Labels', onderscheidend van de soms wat anonieme inrichting en uitstraling van het hoofd-merk.

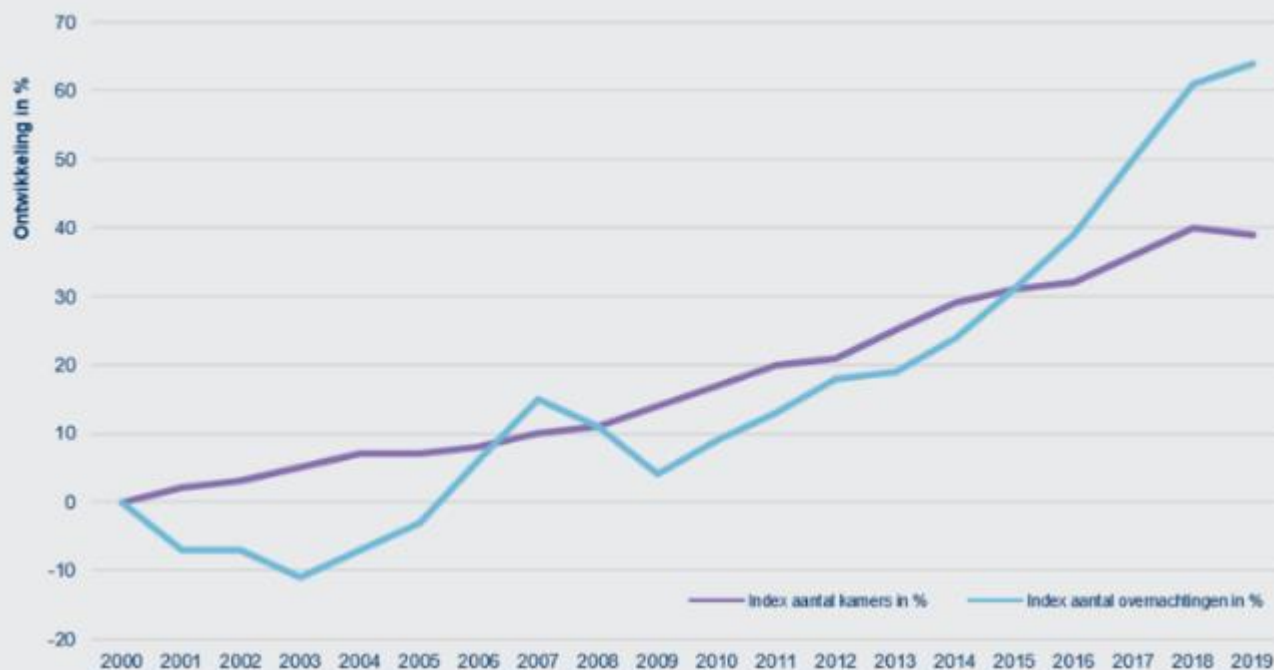
- Hotelketens kiezen strategische locaties. In Nederland is Van der Valk het beste voorbeeld, zij zitten vaak op uitstekend bereikbare locaties (per auto), aan de toevoegewegen naar grote (binnen)steden. Dergelijke locaties zullen naar verwachting altijd attractief blijven voor gasten en zijn dus conjunctuurbestendig.

Functioneel profiel en marktwerking

- Hotels hebben in verhouding tot andere horeca- en leisurebedrijven een opvallend hoge professionaliteit in productontwikkeling, exploitatie en marketing.
- Duurzaamheid wordt steeds belangrijker: in bouwwijze, energiegebruik en exploitatie ('Green Key'), maar ook in de communicatie naar de doelgroepen.
- Reserveren online is enorm gegroeid; de klant ziet direct beschikbaarheid en prijs van de kamer voor een bepaalde periode en kan online boeken. De prijs-kwaliteitsverhouding wordt hierdoor steeds belangrijker.
- Nieuwe digitale platforms (Online Travel Agencies) voor kamerverhuur door hotels en particulieren.
- Hygiëne is de meest recente, maar belangrijke trend in de hotelwereld, mede aangestuurd door het coronavirus. Waarschijnlijk is het van blijvende betekenis.
- 'Social Distancing' is in elk geval anno 2021 zeer relevant en wellicht ook op langere termijn (Coronavirus). De automatisering van betalings- en incheck-processen en restaurant-bediening (QR-codes) krijgt hiermee een verdere impuls. Overigens wordt dit ook gestimuleerd door het groeiende personeelstekort in de sector.

Landelijk zijn er de laatste jaren veel hotelkamers bijgekomen. Onderstaande figuur maakt evenwel duidelijk dat het aantal overnachtingen tegelijk eveneens aanmerkelijk toenam en sinds 2015 de ontwikkeling van het kameraanbod

zelfs is voorbijgestreefd. Met andere woorden: de markt absorbeert het groeiende aanbod op landelijk niveau goed en de gemiddelde kamerbezetting stijgt zelfs nog verder, ondanks de opkomst van concurrerende aanbieders als Airbnb.



Figuur 2.1: Ontwikkeling hotelcapaciteit en –vraag in Nederland (excl. Amsterdam) 2000-2019

Effecten coronavirus op de hotelsector

De ontwikkeling en effecten van het coronavirus de komende jaren worden geleidelijk steeds duidelijker. De hotelsector is in het algemeen nogal conjunctuurgevoelig, waardoor zich op kortere termijnen vaak grote omzetfluctuaties kunnen voordoen. De hotelmarkt had vanaf voorjaar 2020 zwaar te lijden van het grotendeels wegvallen van de zakelijke markt/congressen, internationaal toerisme (vooral in de Randstad) en de sterk verminderde omzet voor de eigen horeca (1,5 meter-norm, alleen op de hotelkamer eten). De binnenlandse toeristische markt en hotelsector bleef tijdens de periodes van openstelling in 2020 en 2021 opvallend goed op peil. In meer

landelijke regio's als Nijmegen en in de kustgebieden was het aantal gasten soms zelfs groter dan in 2019 (precorona). Corona zal waarschijnlijk de marktvraag en het functioneren van hotels in de komende jaren nog beïnvloeden. Op de langere termijn (> 2-4 jaar) stijgen uitgaven in horeca en hotels evenwel historisch vrijwel altijd snel verder na grote crises, zoals o.a. bleek na 2001 (9/11) en 2008 (kredietcrisis). Waarschijnlijk zullen overnachtingen en bezettingsgraden van hotels rond 2023/2024 op het 'oude' peil terug zijn (o.a. Hosta 2020, NBTC, (inter)nationale onderzoeken) en buiten de Randstad wellicht zelfs al eerder. Deze hotels ontvangen immers doorgaans minder 'coronagevoelige' buitenlandse gasten en grote congressen.

Ontwikkelingskansen hotels afhankelijk van locatieprofiel

Elk hotelprofiel vraagt om haar eigen vestigingsmilieu. Qua locatiekeuze bestaat er een duidelijk onderscheid tussen 'zakelijke' en 'toeristische' hotels. De eerste groep richt zich doorgaans vooral op functioneel ingerichte hotels op stedelijke locaties die snel bereikbaar zijn per auto en openbaar vervoer. Nieuwe 'toeristische' hotels, meestal kleiner van omvang, kiezen veelal voor monumentale binnensteden, randgebieden aldaar of andere bijzondere locaties. Het onderhavige initiatief (UWV-locatie) is feitelijk een mengvorm tussen een zakenhotel (werkdagen) en een toeristisch hotel (weekenden).

Hotels profiteren doorgaans sterk van de wervingskracht van andere activiteiten (restaurantieve horeca, cultuur, retail, stations, bedrijventerreinen, snelwegen, etc.) en vice versa. Ze zorgen voor een grotere herkenbaarheid en 'placemaking' van gebieden en genereren vaak veel levendigheid en een hogere belevingswaarde dagrond. Voorwaarde is dat hotels ruime kamers aanbieden, met voldoende, goede faciliteiten en aanvullende voorzieningen (goede matrassen en sanitair, snelle Wifi, werkplekken, parkeergelegenheid, etc.).

Figuur 2.2: De meerwaarde van hotels voor regio's

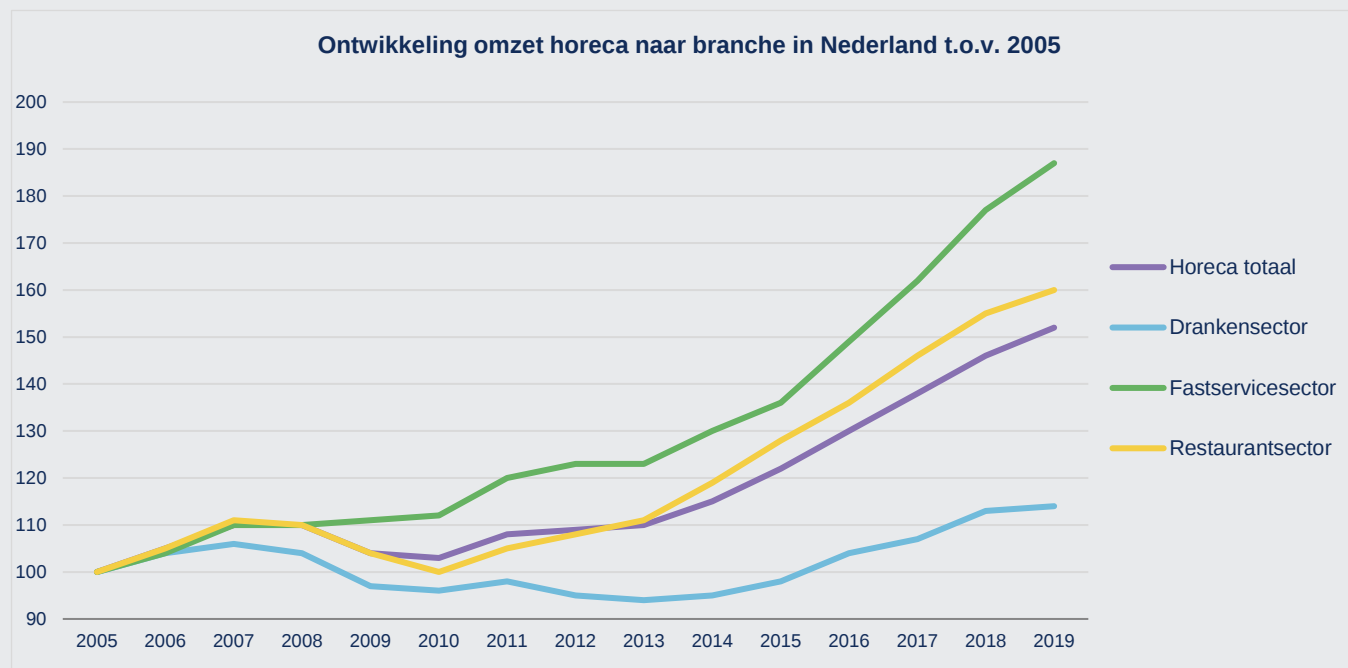


1.4 Trends in de horeca

Trends aan de vraagzijde:

- Mensen eten en drinken steeds meer 'buiten de deur'. Deze markt is inmiddels al goed voor ruim een derde van de consumentenbestedingen aan eten. Het gaat daarbij niet alleen om 'reguliere' horeca, maar ook om eten binnen nieuwe winkelconcepten, foodfestivals, op het werk, etc.
- Goede horeca is essentieel voor een sterke (toeristisch-recreatieve) gebiedsontwikkeling. Het belichaamt immers de brede toegankelijkheid, gastvrijheid en beleavingswaarde. De horecasector vertoont sinds enige jaren landelijk opvallend groeicijfers. Dit geldt met name voor de fastfoodbranche, restaurants en hotels (zie onderstaande grafiek). Alleen in de branche cafés blijft de groei wat achter.
- De consument is in toenemende mate op zoek naar een unieke ervaring: producten en locaties met een bijzondere of emotionele lading. Horeca richt zich daarom steeds meer op vermaak en 'beleving'.
- Het vrijetijdsgedrag van mensen is steeds meer gericht op 'beleving' en 'betekenis'. Centra kunnen niet meer zonder goede horeca- en vrijetijdsconcepten.
- De bestedingen in de horecasector groeien sinds enige jaren landelijk weer met opvallende cijfers. Dit geldt met name voor de fastfoodbranche, restaurants (+35% sinds 2010) en hotels. Alleen in de branche cafés blijft de groei wat achter.

Figuur 2.3: Omzetontwikkeling horeca Nederland 2005-2019 (index 2005=100), naar branche (CBS)



Trends aan de aanbodzijde:

- Landelijk kende de horeca tot 2019 **forse groeicijfers**. Veel zaken functioneren desalniettemin bedrijfseconomisch matig door onvoldoende kwaliteit en onderscheidend vermogen qua product, doelgroepen en marketing dan wel te weinig investeringskracht. Er is in veel gebieden nog steeds 'teveel van hetzelfde'. Voor onderscheidende horecaformules (in het hogere en lagere segment), die creatief inspelen op de gebiedskwaliteiten en consumententrends bestaat nog steeds veel groeiperspectief. Dit geldt zeker voor een 'trafficlocatie' als deze, in een regio met opvallend weinig horeca in verhouding tot het inwonertal.
- **Nieuwe zaken worden groter**; vanwege omzeteisen en de behoefte aan multifunctionaliteit. Bedrijven organiseren steeds vaker culturele en recreatieve activiteiten en/of verhuren zalen. Daar bovenop komen de 1,5 meternormen vanuit corona. Er is dus meer ruimte nodig.
- Horeca wordt steeds meer **gemixt met andere functies**, bijv. met detailhandel, cultuur en leisure. Soms met horeca als hoofdfunctie, soms niet. Cross-selling, waarbij aanvullende producten of diensten worden verkocht

aan de klant (thuisbezorging, afhalen), heeft de toekomst.

- Op perifere locaties ontstaan (**grootschalige**) **horeca- en leisure-concepten**, omdat bepaalde horecaconcepten sterk afhankelijk zijn van ruime panden met voldoende hoogte (soms op verdieping), optimale bereikbaarheid per auto, ruime (eigen) parkeergelegenheid, combinatiebezoek met andere activiteiten dan wel een zichtlocatie.
- Horecazaken zijn, evenals hotels, vaak **beeldbepalend** voor gebieden en worden daarom soms doelbewust ingezet voor gebiedsontwikkeling en 'placemaking' (pop-up concepten).
- Het **rendement** van horecazaken stijgt landelijk niet evenredig met de omzet. Het functioneren van horecazaken met een gedateerde inrichting, uitstraling of menukeuze dan wel gelegen in kleine dorpen (beperkt draagvlak) komt steeds meer onder druk te staan. Vaak worden ze gesloten, maar soms blijven ze ondanks oplopende tekorten toch geopend en staan ze (al dan niet openlijk) te huur of te koop.

Effecten coronavirus op de horecasector

De horecasector kende landelijk als vermeld jarenlang een forse omzetgroei, maar het rendement van zaken stond ook voor Corona al onder druk. Algemeen wordt verwacht dat de totale omzet (inclusief Randstad) rond 2024 weer op het niveau van 2019 zal zijn. Op kortere termijn zal de sector nog te maken hebben met een verminderde bezoek- en omzetcapaciteit (1,5 meternorm) en moet het de zware omzeterderving uit 2020 en 2021 compenseren. Aan de andere kant is de Nederlandse horeca een veerkrachtige sector met creatieve ondernemers, die van nature snel inspeelt op veranderend(e) trends, consumentenwensen en bezoekgedrag. De

nieuwe bezorg- en terrasconcepten en andere (ludieke) acties tijdens de coronacrisis zijn daarvan een illustratie. Ook na eerdere recessies (9/11, kredietcrisis) herstelde de gehele horecasector (restaurantief en hotels) in economisch opzicht steeds binnen enige jaren en stegen bestedingen daarna gestaag verder.

2 Aanbodstructuur en plancapaciteit hotels en horeca

2.1 Aanbod hotels in de regio

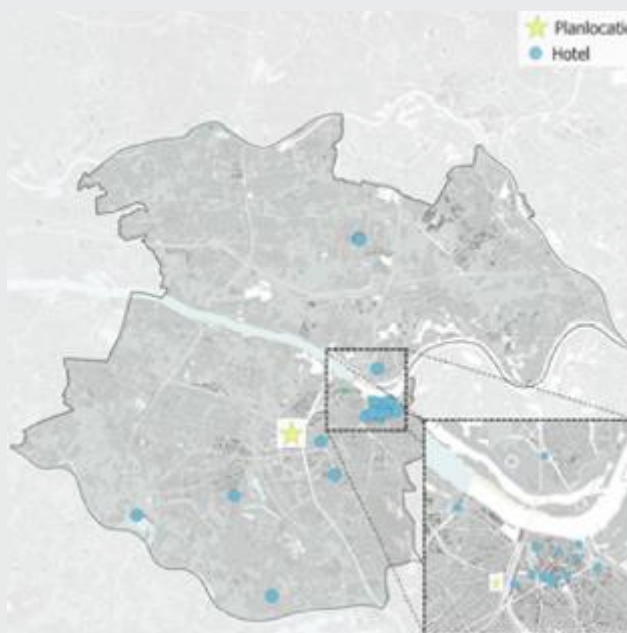
De afgebakende regio beschikt momenteel over totaal 49 hotels, met samen 1.311 kamers. Met gemiddeld 27 kamers zijn de hotels in de regio iets kleiner dan gemiddeld in Gelderland (30 kamers) en aanmerkelijk kleiner dan landelijk (37 kamers). De gemeente Nijmegen is veruit de grootste aanbieder van hotels, met 22 bedrijven en 645 kamers; gemiddeld dus 29 kamers per hotel. Elders in de regio is het aanbod bescheiden, met uitzondering van de gemeente Berg en Dal.

Tabel 3.1: Aantal hotels, kamers en bedden naar gemeente in de regio

	Hotels	Kamers
Nijmegen	22	645
Berg en Dal	13	445
Beuningen	0	3
Heumen	1	3
Lingewaard	4	59
Overbetuwe	6	81
Wijchen	3	75
Totaal	49	1.311

De grootste hotels in de regio liggen vrijwel alle in Nijmegen: Van der Valk Lent-Nijmegen, Mercure Centrum en Sana-dome, met resp. 116, 112 en 106 kamers. Buiten Nijmegen is Fletcher Parkhotel Val Monte in Berg en Dal met 126 kamers veruit de grootste aanbieder. In 2020 is het Nijmeegse hotel Belvoir (78 kamers) gesloten.

Figuur 3.1: Hotelaanbod Regio Nijmegen en planlocatie²



De hotelcapaciteit nam in de regio de afgelopen jaren toe van 1.040 hotelkamers in 2010 tot 1.311 kamers nu. Mede door de opening van Van der Valk Nijmegen-Lent nam de concentratiegraad van Nijmegen in de hotelmarkt binnen de

regio iets toe, tot 49% nu. Overigens is deze groeiende concentratie van hotels in alle Nederlandse centrumsteden zichtbaar. Dit concentratiecijfer wordt in dit geval wel 'gedrukt' door de ruime hotelcapaciteit in de zeer toeristische gemeente Berg en Dal.

Aanbod in perspectief

In onderstaande tabel is de regionale hotelcapaciteit (in aantal kamers) afgezet tegen het aantal inwoners en banen in de regio. Er blijkt namelijk in praktijk een duidelijke correlatie te bestaan tussen de hotelcapaciteit en het inwonertal c.q. het aantal banen in Nederlandse steden.

In de gehele regio is de huidige hotelcapaciteit verhoudingsgewijs beperkt i.r.t. het inwonertal (34 kamers per 10.000 inw.) en de werkgelegenheid (70 kamers per 10.000 banen). Dit geldt zowel t.o.v. het Gelderse als het landelijke gemiddelde en ondanks het redelijk ruime (maar kleinschalige) hotelaanbod in gemeente Berg en Dal. Provinciaal (resp. 52 en 113 kamers) en landelijk (resp. 63 en 133 kamers) liggen deze gemiddelden beduidend hoger.

Ten opzichte van de provinciale en landelijke cijfers, maar ook t.o.v. andere centrumsteden³ is de hotelcapaciteit in Nijmegen relatief bescheiden. Gemiddeld bieden andere steden 53 kamers per 10.000 inwoners en 96 kamers per 10.000 banen (Nijmegen resp. 36 en 62). We benadrukken dat dit de gevestigde hotelcapaciteit betreft, exclusief de plancapaciteit (zie par. 2.3).

² Deze gegevens zijn afkomstig van Locatus Retailverkenner en kunnen iets afwijken van de data van Horeca DNA.

³ Almere, Breda, Apeldoorn, Enschede, Haarlem, Arnhem, Amersfoort, Zaanstad, 's-Hertogenbosch en Zwolle.

Tabel 3.2: Aanbod hotelkamers regio Nijmegen in perspectief
(bron: HorecaDNA/CBS)

	Nijmegen	Overige regio	Regio totaal	Gelderland	Nederland excl. Amsterdam
Aantal hotelkamers	645	666	1.311	10.720	103.439
Inwonertal	177.400	213.726	391.126	2.071.972	16.419.198
Aantal kamers per 10.000 inw.	36	31	34	52	63
Aantal banen in gebied	103.700	84.120	187.820	952.600	7.788.200
Aantal kamers per 10.000 banen	62	79	70	113	133

Tabel 3.3: Aanbod horeca naar branche in de regio
(bron: HorecaDNA/CBS 2020)⁴

Gemeente	Drankenverstrekkers		Fastservice		Restaurants	
	Aantal zaken	Zaken per 10.000 inw.	Aantal zaken	Zaken per 10.000 inw.	Aantal zaken	Zaken per 10.000 inw.
Nijmegen	184	10,4	156	8,8	121	6,8
Berg en Dal	20	5,8	27	7,8	23	6,6
Beuningen	14	5,4	20	7,7	10	3,9
Heumen	14	8,5	8	4,9	11	6,7
Lingewaard	31	6,7	24	5,2	18	3,9
Overbetuwe	34	7,2	25	5,3	21	4,4
Wijchen	18	4,4	22	5,4	18	4,4
Totaal Regio	315	8,1	282	7,2	222	5,7
Gelderland	1.855	9	1.412	6,8	1.164	5,6
Nederland	16.817	9,7	12.871	7,4	11.854	6,9

⁴ Meest recente beschikbare cijfers.

2.2 Aanbod horeca in de regio

Regio

In de regio als afgebakend zijn in totaal 819 horecazaken gevestigd, waarvan 315 drankverstrekkers, 282 fastfoodzaken en 222 restaurants.

- Het aanbod van drankenverstrekkers ligt regionaal, met 8,1 zaken per 10.000 inwoners, duidelijk beneden het provinciale en landelijke gemiddelde (resp. 9 en 9,7 zaken). Alleen Nijmegen beschikt over veel aanbod in deze branche, wat overigens voor een studenten- en uitgaansstad niet ongebruikelijk is.
- Regionaal ligt de capaciteit in de fastservicebranche met gemiddeld 7,2 zaken per 10.000 inwoners iets boven het provinciale maar beneden het landelijke cijfer (resp. 6,8 en 7,4 zaken). Het relatief hoge aandeel in Nijmegen wordt voor een belangrijk deel bepaald door de omvangrijke winkelondersteunende horeca ('daghoreca') in de binnenstad.
- Het aanbod van restaurants ligt regionaal, met 5,7 zaken per 10.000 inwoners op het provinciale gemiddelde, maar duidelijk beneden het landelijke cijfer (6,9 restaurants).

De Nijmeegse binnenstad is het enige uitgesproken en veelzijdige uitgaansgebied in de regio. Horecabezoek wordt hier vaak gecombineerd met winkelen en uitgaan. De horeca heeft hier bovendien een veel grotere toeristisch-recreatieve betekenis dan elders in de regio. In de binnenstad zijn ook de meeste hoogwaardige zaken gevestigd, vooral restaurants.

Elders bevindt de horeca zich vooral in en rond de grotere winkelcentra (waaronder Dukenburg, Beuningen, Wijchen) en (deels) op solitaire locaties. De horeca aldaar wordt

vooral doelgericht bezocht. De horeca in de gemeenten Berg en Dal en Heumen heeft ook een belangrijke toeristische functie, gezien het relatief grote aantal restaurants.

Aanbod in perspectief

De volgende tabel geeft het regionale horeca-aanbod weer in totaliteiten, in absolute en relatieve zin. Nijmegen is met haar ruime aanbod, zowel in absolute als relatieve zin, duidelijk herkenbaar als regionaal verzorgend centrum. In de overige regio komen alleen de gemeenten Berg en Dal en Heumen in de buurt van dit aanbod. De overige gemeenten hebben een veel beperkter aanbod. Het aanbod per 10.000 inwoners blijft in de regio met gemiddeld 20,9 zaken licht achter bij het provinciaal (21,4), maar nog iets meer bij het landelijk gemiddelde (22,9, dit cijfer is exclusief de grote horecapaciteit in Amsterdam).

Aangezien de afgebakende regio kan worden beschouwd als relatief stedelijk, ook vanuit provinciaal perspectief, is de totale horecapaciteit te kenschetsen als relatief bescheiden.

2.3 Relevante plannen in de regio

De meest relevante plannen in dit kader liggen alle in de gemeente Nijmegen. Dit betreft:

- Nieuwbouw en uitbreiding hotel Bastion Neerbosscheweg (3-sterren); uitbreiding netto +45 kamers. In uitvoering. Planstatus: Hard (onherroepelijk in bestemmingsplan).
- Voor het Opusgebouw aan het Vierdaagseplein (rand binnenstad) bestaan al geruime tijd plannen voor een luxe 4-sterren 'boutiquehotel' (ca. 105 kamers, incl. wellnessvoorzieningen). Gaat volgens informatie ontwikkelaar Lingotto open in het najaar van 2021. Planstatus: Hard (onherroepelijk in bestemmingsplan).
- Nieuwe bestemmingsplan Waalkwartier en Nyma: twee mogelijkheden voor elk 2.500 m² bvo hotel (indicatief max. 100 hotelkamers in beide plannen samen). Bestemmingsplan wordt binnenkort hoogstwaarschijnlijk vastgesteld inclusief hotelfunctie. Deze capaciteit wordt in dit kader dan ook beschouwd als 'Hard'.
- Plan Het Nieuwe Metterswane (tegenover station): combinatie woningen, supermarkt, horeca en (oorspronkelijk) een hotel met ca. 110 kamers. Bouwstart nog onbekend, bestemmingsplan vastgesteld. Planstatus hoteldeel: realisatie van deze functie wordt komende 5-10 jaar niet verwacht. Zeer waarschijnlijk alternatieve invul-

ling hoteldeel met 'extended stay' formules voor bijvoorbeeld tijdelijke werknemers in/rond Nijmegen, expats en studenten. Planstatus derhalve Zacht.

De totale 'harde' plancapaciteit voor hotelkamers bedraagt in totaal derhalve ongeveer 250 kamers.

Daarnaast is er in de Nijmeegse binnenstad en enige andere centra planologische capaciteit aanwezig voor nieuwe hotels (ook op verdieping mogelijk), binnen een bredere horecabestemming. Theoretisch is deze plancapaciteit dus ruim. We signaleren evenwel dat er in de gemeente, ondanks deze mogelijkheden die al lange tijd gelden, nog steeds een relatief beperkt hotelaanbod is. Dit komt in hoge mate door de specifieke locaties van deze horecabestemmingen c.q. panden (in de binnenstad en andere centra), vastgoedkernmerken (relatief kleinschalig voor hotelbedrijven, fysiek/bouwkundig ongeschikt voor hotelactiviteiten) en bereikbaarheid per auto (vaak matig). Deze planologische capaciteit is in dit kader daarom niet meegewogen.

In de gemeente Berg en Dal bestaat op het landgoed Hooge Hoenderberg nog een planologische mogelijkheid van maximaal 1.145 m² bvo voor horeca/recreatie. Dit kan o.b.v. normatieve cijfers worden vertaald in maximaal 25 hotelkamers (afgerond).⁶

Tabel 3.4: Aanbod horecazaken regio in perspectief⁵

	Nijmegen	Berg en Dal	Beuningen	Heumen	Lingewaard	Overbetuwe	Wijchen	Regio totaal	Gelderland	Nederland*
Aantal horecazaken (excl. hotels, catering)	461	70	44	33	73	80	58	819	-	-
Aantal zaken per 10.000 inwoners	26,0	20,2	17,0	20,0	15,7	16,8	14,2	20,9	21,4	22,9

⁵ HorecaDNA, 2020.

⁶ 1.145 m² / 50 m² (normatieve bruto oppervlak per hotelkamer; inclusief gangen, lounge, techniek, ondersteunende horeca/diensten, overige binnenruimten)

3 Behoeft hotels en horeca

3.1 Introductie

In dit hoofdstuk analyseren we de behoefte aan de publieks-gerichte functies, zoals die in het voorgaande hoofdstuk zijn benoemd. Zie voor de afbakening van de regio paragraaf 2.2. De 'behoefte' aan de beoogde functies als bedoeld in de Ladder voor duurzame verstedelijking is een afgeleide van de verhouding tussen de actuele en toekomstige vraag, de trends en het huidige regionale aanbod (incl. de plancapaciteit).

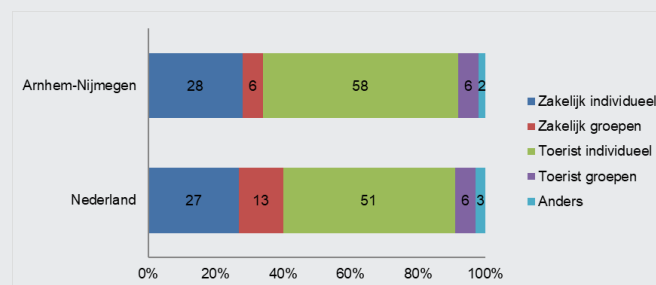
Een Ladderonderbouwing is in essentie gericht op de kwalitatieve meerwaarde van de ontwikkeling (in brede zin) en de ruimtelijke effecten. Het omvat dus geen 'traditioneel', uitgebreid marktonderzoek voor de relevante activiteiten inclusief uitgebreide doelgroepenanalyses, aansluitend aan de middels uitgebreide jurisprudentie. Er bestaat voor de hier getoetste commerciële functies (hotel, horeca) geen 'vanzelfsprekende' behoefte. De vraag wordt vooral bepaald door de aanbodkwaliteiten in brede zin, waarbij de combinatie tussen productconcept ("wat ben je?"), faciliteiten, uitstraling, locatie, doelgroepen, bedrijfsvoering en marketing centraal staan. De marktomstandigheden zijn voor de beoogde functies bovendien zeer dynamisch, aan zowel de vraag- als aanbodzijde. De kwantitatieve behoefte wordt in dit kader dan ook indicatief bepaald, met als doel de ruimtelijke effecten goed te kunnen inschatten. De beoordeling van de kwalitatieve aspecten is zoveel mogelijk geobjectiveerd, waar mogelijk.

3.2 Behoeft hotel

Marktsegmentatie hotels

Voor wat betreft de hotelovernachtingen naar marktsegment bestaan alleen vraagcijfers (overnachtingen, bezettingsgraad, doelgroepen, etc.) voor landsdelen en de grote stads-regio's. Ook voor de regio Arnhem-Nijmegen zijn deze cijfers beschikbaar.

Figuur 4.1: Aandeel hotelovernachtingen in Regio Arnhem-Nijmegen en Nederland naar marktsegment 2019 (bron: Hosta 2020)



De regio Arnhem-Nijmegen trekt verhoudingsgewijs iets minder zakelijke hotelgasten dan gemiddeld en vooral in individuele vorm. Het aandeel zakelijke groepen is relatief klein. De toeristische markt is in Nijmegen wat groter dan landelijk en wordt sterk gedomineerd door individuele gasten.

Bezettingsgraad en kamerprijs

De bezettingsgraad en gemiddelde kamerprijs is in de regio Arnhem-Nijmegen als volgt⁷. Vanwege de relatief zeer hoge kamerprijs en bezetting in Amsterdam/Schiphol (veel vraag, weinig aanbod) is deze regio in het landelijk gemiddelde buiten beschouwing gelaten.

Het aantal hotelovernachtingen in Nijmegen is de afgelopen jaren (t/m 2019) enorm gegroeid. Dit in zowel de toeristische als de zakelijke markt, waarbij op werkdagen de zakelijke markt overheerst en in weekenden de toeristische markt. De hotellerie in de regio Arnhem-Nijmegen liet ook tussen 2018 en 2019 een opvallende groei zien in de gemiddelde kamerbezetting (in 2019 77%). Het –destijds– nieuwe hotel Van der Valk in Lent had nauwelijks effect op de gemiddelde kamerbezetting in de regio en trok klaarblijkelijk dus veel extra hotelgasten naar de regio.

De gemiddelde kamerprijs per verhuurde kamer nam tussen 2018 en 2019 iets af tot € 88,-. De gemiddelde omzet per beschikbare kamer (RevPAR), de belangrijkste indicator voor het functioneren in de hotelsector, steeg bescheiden (na een flinke groeispurt het jaar daarvoor) en ligt nu een fractie beneden het landelijk gemiddelde. De jaren 2020 en 2021 zijn ongeschikt als referentiejaar, vanwege de enorme effecten van de coronapandemie op het hotelbezoek in dat jaar.

⁷ Horwath HTL, HOSTA 2020.

Tabel 4.1: Functioneren hotelaanbod regio Arnhem-Nijmegen (3-5 sterren)

	Bezettingsgraad		Gemidd. kamerprijs (verhuurde kamers)		Gemidd. kamerprijs (alle kamers; RevPAR)	
	2019	2018	2019	2018	2019	2018
Arnhem-Nijmegen	77%	73,8%	€ 88	€ 92	€ 69	€ 68
Nederland excl. Amsterdam	73,5%	72,9%	€ 96	€ 95	€ 71	€ 69

Regionaal perspectief hotelsector

Regionale omstandigheden als een belangrijke zakelijke of toeristische functie, de aanwezigheid van internationale bedrijvigheid en hoofdkantoren en congresaccommodaties zijn sterk bepalend voor de hotelvraag. Het beoogde hotelconcept zal, gegeven het kwaliteitsniveau (4-sterren), de omvang, samenhang met de andere activiteiten in het gebied en de ruimtelijke situering (naast het station, goed bereikbaar via alle modaliteiten) zowel zijn gericht op de toeristische als de zakelijke markt.

Nijmegen biedt in verhouding tot het inwonertal en het aantal banen opvallend weinig hotelkamers (en bedden) t.o.v. vergelijkbare steden (zie par. 3.1).⁸ De gemiddelde omvang per hotel is in Nijmegen met 29 kamers (in de gehele regio zelfs slechts 27 kamers) opvallend klein. Dit zijn duidelijke indicatoren voor marktruimte en behoefte aan meer schaalgroottes (hoger voorzieningspeil, onderbrengen groepen, zakelijke markt).

Indicatie marktruimte (behoefte) hotelaccommodatie regio

Voor hotels bestaat geen 'vanzelfsprekende' vraag; deze is altijd sterk afhankelijk van de combinatie tussen productconcept en uitstraling, locatie, doelgroepen en bereikbaarheid. Ook de regionale economische structuur (toerisme, zakelijke markt, inwonertal) speelt een belangrijke rol.

Marktruimte vanuit benchmarkgemeenten vanaf 2021

Zoals vermeld heeft de gemeente Nijmegen binnen de regio verhoudingsgewijs weliswaar het grootste hotelaanbod, maar beduidend minder dan vergelijkbare centrumsteden. Per 10.000 inwoners heeft Nijmegen 36 kamers t.o.v. gemiddeld 53 in de referentiesteden. Per 10.000 banen heeft Nijmegen 62 hotelkamers t.o.v. gemiddeld 96 kamers elders. Uitgaande van het gemiddelde beeld elders zou er in de gemeente Nijmegen marktruimte bestaan voor resp. 940 en 995 kamers. Het gemiddelde hiervan bedraagt afgerond 970 kamers. Vanuit dit perspectief bestaat er dus in de gemeente

Nijmegen anno 2021 (dus zonder groeiprognozes) een theoretische marktruimte voor +325 kamers (benchmark 970 - huidig aanbod Nijmegen 645 kamers).⁹

Overigens kan een benchmark als deze alleen worden toegepast op steden die qua omvang, structuur en verzorgingsfunctie in zekere mate vergelijkbaar zijn. Regio's verschillen te veel van elkaar in dat opzicht en zijn dus ongeschikt als benchmark.

Marktruimte vanuit regionaal perspectief inclusief groeiprognoze

In 2019 waren er in de regio totaal 50 hotels met samen 1.389 hotelkamers. Dit cijfer is inclusief het destijds nog geopende (en functionerende), maar inmiddels gesloten hotel Belvoir met 78 kamers.

De gemiddelde kamerbezetting in de regio Arnhem-Nijmegen bedroeg in 2019 77%, maar dit betreft alleen de geclasificeerde hotels met minimaal 3 sterren. Aangezien hotels en pensions in het lagere segment (in de regio volop aanwezig) doorgaans een wat lagere kamerbezetting realiseren veronderstellen we de huidige gemiddelde kamerbezetting van alle hotels op ca. 73%. Het aantal verhuurde kamernachten op jaarbasis bedraagt in de regio dus afgerond 370.100.¹⁰

De hotelvraag zal naar verwachting vanaf 2023/2024 landelijk en regionaal naar alle waarschijnlijkheid weer toenemen, mits de corona-crisis dan voldoende onder controle is (zie par. 1.3). Tussen 2000 en 2019 is het aantal hotelovernachtingen landelijk (exclusief Amsterdam) gegroeid met totaal

⁸ Almere, Breda, Apeldoorn, Enschede, Haarlem, Arnhem, Amersfoort, Zaanstad, 's-Hertogenbosch en Zwolle.

⁹ $((177.400 \text{ inw./}10.000) * 53 \text{ norm}) + ((103.700 \text{ banen/}10.000) * 96 \text{ norm}) / 2 = 970 \text{ kamers normatief}$

¹⁰ Bezetting 73% * 1.389 kamers * 365.

+61%; op jaarbasis gemiddeld +3,4% (Bron: CBS, HorecaDNA). Deze groei oversteeg de capaciteitsuitbreiding in die periode in aantal kamers (zie figuur 2.1). Als we in dit kader uitgaan van een gemiddelde groei van de 'autonome' hotelvraag in de komende 10 jaar (uitgangspunt 2021) van +15% (dus gemiddeld 1,5% per jaar), dan zal het aantal kamernachten in de regio toenemen tot ca. 425.600 (afgerond).

Voor het hotelaanbod in de regio hanteren we voor de toekomst een kritische norm (de minimale benodigde gemiddelde kamerbezetting voor een verantwoorde bedrijfsexploitatie) van 63%. Er bestaat derhalve een behoefte aan totaal ca. 1.850 hotelkamers in de regio.¹¹ Indien we het bestaande aanbod (1.311 kamers) hierop in mindering brengen, bestaat er in de afgebakende regio per saldo een indicatieve marktruimte van circa + 539 hotelkamers tot 2031, vanuit de autonome vraagontwikkeling en t.o.v. de huidige capaciteit. De regionale marktruimte is dus ruim voldoende voor het beoogde plan.

In par. 2.3 zijn de belangrijkste hotelplannen in Nijmegen en overige regio beschreven. Hiervan kunnen ca. 250 kamers als 'hard' worden omschreven. De hotelontwikkeling op de UWV-locatie (154 kamers, maximaal 7.000 m² bvo) past in kwantitatief opzicht dus ruim binnen de beschikbare marktruimte (inclusief plancapaciteit): totaal 401 extra hotelkamers in gemeente/regio t.o.v. marktruimte 539 kamers (zie boven). In gemeente Berg en Dal bestaat nog planologische capaciteit voor ca. 25 hotelkamers op landgoed Hooge Hoenderberg, al zijn hiervoor geen concrete plannen bekend. Ook deze capaciteit past binnen de marktruimte

We benadrukken dat in bovenstaande raming van de marktruimte geen correctie is toegepast voor de vervangingsvraag. Hotelvastgoed heeft een (technische, fiscale) levensduur van maximaal 50 jaar, waarna vaak nieuwbouw plaatsvindt. Gemiddeld wordt per jaar dus minimaal 2% van de capaciteit vervangen. Veel bedrijven stoppen dan echter, bijvoorbeeld door gebrek aan opvolging, investeringsbudget of transformatie van het vastgoed naar bijv. wonen. In praktijk is deze verhouding ruwweg 50/50. Jaarlijks is de vervangingsvraag dus 1% van het aantal gevestigde kamers; in de onderhavige regio derhalve gemiddeld 13 kamers per jaar, totaal 130 kamers in de komende 10 jaar. In wezen levert dit naar rato extra marktruimte (behoefte) op.

Er is kortom **voldoende kwantitatieve behoefte voor de beoogde hotelfunctie op deze locatie**.

Belangrijker in de hotelmarkt (en bij de toetsing aan de Ladder) dan cijfermatige aspecten zijn evenwel de kwalitatieve factoren (hotelformule, locatie-, vastgoed- en omgevingskwaliteiten, synergie met andere functies, etc.). In dat opzicht verdient de UWV-ontwikkeling naar de mening van BRO een positieve beoordeling. De **locatie- en vastgoedkenmerken van de ontwikkeling zijn immers onderscheidend t.o.v. de bekende 'harde' hotelplannen**, o.a. vanwege de combinatie met coworking-faciliteiten en de ligging in het stationsgebied. Bovendien leidt de ontwikkeling tot een aanzienlijke versterking van de ruimtelijke structuur en uitstraling van het gebied, ook door de combinatie met andere functies en ingrepen.

Daarnaast bestaat in de gemeente Nijmegen een planologische capaciteit voor nieuwe hotels (ook op verdieping mogelijk) verbonden aan een algemene horecabestemming.

Theoretisch is deze plancapaciteit dus zeer ruim. We signaleren evenwel dat er in de gemeente, ondanks deze mogelijkheden die al lange tijd gelden, nog steeds een relatief beperkt hotelaanbod is. Dit zal in hoge mate samenhangen met de specifieke locaties van deze horecabestemmingen c.q. panden (in de binnenstad en andere centra), vastgoedkernmerken (relatief kleinschalig voor hotelbedrijven) en bereikbaarheid per auto (veelal matig). Deze planologische capaciteit is in dit kader daarom niet meegewogen. Bovendien hanteert gemeente Nijmegen een 'open' beleidslijn t.a.v. nieuwe hotels (zie par. 3.4).

We benadrukken dat de geraamde marktruimte in de praktijk aanmerkelijk hoger kan uitvallen, indien een nieuw hotel vanuit een bijzonder concept, kwaliteitsprofiel, uitstraling en/of locatie additionele vraag genereert. Dit laatste zal bij de beoogde ontwikkeling in praktijk waarschijnlijk ook het geval zijn. De combinatie met vergaderfaciliteiten en de locatie in de stationsomgeving kan extra groepsbezoek uit de zakelijke markt aantrekken, die nu elders (buiten de regio) verblijft.

3.3 Behoeft restauratieve horeca

Indicatie kwantitatieve behoefte

Hieronder is een benadering gemaakt van de marktruimte voor horeca in de regio, als belangrijkste herkomstgebied.

Op basis van de landelijke omzetcijfers per branche kunnen we de gemiddelde besteding per inwoner ramen. De totale bestedingen in horecazaken vanuit een bepaald gebied (in dit geval de regio) noemen we het 'vraagpotentieel'. Dit bedrag is hier berekend als de vermenigvuldiging van het regionale inwonertal en de gemiddelde besteding naar horecabranche. Deze cijfers zijn nadrukkelijk indicatief en alleen be-

¹¹ 425.600 kamernachten / 63% gemiddelde bezetting per kamer / 365 dagen per jaar.

schikbaar op landelijk en niet op regionaal niveau. De gemiddelde besteding per Nederlander houdt bovendien geen rekening met inkomende en uitgaande horecabestedingen naar/vanuit Nederland. Cijfers hierover ontbreken. Als een gebied per saldo meer horecabestedingen aantrekt dan dat er afvloeien resulteert dat in een relatief groot vraagpotentieel en dus meer ontwikkelingskansen voor horeca.

Er zijn in de regio als omschreven momenteel 315 drankenverstrekkers, 282 fastfoodzaken (snackbars, grillrooms, etc.) en 222 restaurants¹². Wanneer we hierop de gemiddelde Nederlandse omzetcijfers voor deze horecatypen (conform de indeling van HorecaDNA) toepassen, dan zijn de omzetten in de regio (de zogenaamde *omzetclaim*)¹³:

¹² HorecaDNA/CBS 2020 (nieuwste cijfers).

¹³ Normcijfer gemiddelde omzet (afgerond) per drankenverstrekker € 209.000,-, per fastfoodzaak € 368.000,- en per restaurant € 755.000,- (inclusief BTW, meest recente cijfers over 2019). Bron: CBS, bewerkt door HorecaDNA.

Tabel 4.2: Indicatie marktruimte horeca in de regio vanaf 2021
(in € miljoen)

	Vraagpotentieel vanuit regio	Omzetclaim gevestigde horeca regio	Verschil (indicatie marktruimte)
Drankenverstrekkers	79,0	65,8	13,2
Fastservice sector	106,4	103,8	2,6
Restaurantsector	201,0	167,6	33,4
Totaal	386,4	337,2	49,2

De totale bestedingen in de horeca door inwoners uit de regio¹⁴ (uitgaande van de gemiddelde besteding per Nederlander) liggen met ca. € 386,4 mln. aanzienlijk hoger dan de 'claim' van het gevestigde aanbod (ca. € 337,2 mln.). Er is dus per saldo sprake van een uitstroom van bestedingen vanuit de regio, namelijk met ca. € 49 mln. per jaar. Deze uitstroom duidt op een behoorlijke kwantitatieve marktruimte (behoefte). Voorwaarde is wel dat dit nieuwe aanbod inspeelt op de consumententrends en zoveel mogelijk complementair is aan het bestaande aanbod qua productformule en doelgroepen. Hoewel er in alle horecasectoren (restaurant, fast-service en drankensector) marktruimte bestaat, geldt dit met name voor de branche restaurants. De geraamde marktruimte in de (restaurantieve) horeca in de regio kan indicatief worden vertaald in circa 19.600 m² verkoopoppervlak horeca.¹⁵ **Er is dus voldoende kwantitatieve behoefte aangetoond voor horeca binnen de ontwikkeling.** Er blijft bovendien nog veel marktruimte beschikbaar voor (nieuwe) horeca elders in stad en de regio.

Kwalitatieve behoefte

De geraamde kwantitatieve marktruimte is nadrukkelijk indicatief en gebaseerd op landelijke kerncijfers. Vanuit de behoefte van (potentiële) bezoekers zijn kwaliteit, onderscheidend vermogen, locatie en bereikbaarheid in wezen belangrijker dan cijfermatige aspecten (aantal zaken, capaciteit, etc.). Relatief veel aanbod van horeca in de regio is nogal 'traditioneel' qua opzet, inrichting en uitstraling. Toevoeging van nieuwe, innovatieve horeconcepten of -milieus kan de sector in de regio als geheel versterken. Locaties met bijzondere ruimtelijke kwaliteiten, zoals in dit geval een stationsomgeving met dagelijks vele passanten bieden vaak unieke kansen. Vanuit kwalitatief perspectief kan nieuwe horeca in het plangebied een duidelijke bijdrage opleveren aan een sterkere verzorgingsfunctie voor zowel de regionale bevolking (in het bijzonder OV-gebruikers) als toeristische en zakelijke bezoekers en gebruikers.

Vanuit kwalitatief perspectief levert nieuwe horeca op de planlocatie een positieve bijdrage aan een sterkere verzorgingsfunctie. Het voorziet kortom in een duidelijke behoefte, zowel kwalitatief als kwantitatief. Hierbij moet bovendien aangetekend worden dat goede horeca in belangrijke mate

vaak zijn eigen behoefte creëert, zeker op een 'trafficlocatie' als deze.

De ontwikkeling omvat ook ruimten voor coworking. Dit is feitelijk een vorm van de kantorenmarkt, die al toegestaan is op onderhavige locatie. Mede door het sterk toenemende aantal ZZP-ers, digitalisering en gewinning aan thuiswerken (Corona) zal de behoefte aan 'Coworking spaces' nog sterk toenemen. Vaak worden ze aangeboden in combinatie met c.q. vanuit hotels en horecazaken, al dan niet samen met een 'Business Center'. De horeca is als geen ander geschikt om flexibele werkplekken te faciliteren (gastronomie, voorzieningen). Er ontstaan zelfs specifieke horecaformules voor flexibele werkplekken, zoals HNK (Het Nieuwe Kantoor) met Café Soof. Feitelijk staat deze ontwikkeling nog in de kinderschoenen, er ontstaan doorlopend nieuwe formules.

Vooraf locaties nabij intercitystations (bereikbaarheid, ontmoeting) zijn daarvoor zeer geschikt. Formules alHNK-Seats2Meet en Regus richten zich, ter illustratie, al jarenlang primair op dit soort locaties.

3.4 Beleidskaders

De gemeente Nijmegen heeft geen recente (vastgestelde) sectorale beleidsnota's t.a.v. hotels of horeca. Nieuwe aanvragen voor hotels worden getoetst aan de Horecanota Gastvrij Nijmegen uit 2007. In de Nijmeegse Omgevingsvisie is opgenomen dat de gemeente integraal beleid gaat maken voor voorzieningen, winkels, detailhandel, horeca, hotels, wijkcentra en binnen- en buitensportaccommodaties.

¹⁴ Gemiddelde besteding per Nederlander per jaar bij drankenverstrekkers € 202,-, fastfoodzaken € 272,- en in restaurants € 514,-.

¹⁵ € 49 mln. / € 2.500,- omzet per m² verkoopoppervlak (gemiddelde Nederland)

Omgevingsvisie Nijmegen 2020-2040 (2020)

Nijmegen blijft groeien, in aantal inwoners, werknemers en bezoekers. Er wordt gestreefd deze groei binnen de huidige stad te laten plaatsvinden. Zo blijft het landschap intact en blijft het draagvlak voor een goed voorzieningenniveau in stand. Focus op verduurzaming staat hierbij centraal.

De vier opgaven zijn:

1. Economisch veerkrachtige stad. Ambitie is om de economische kansen beter te benutten. Hier hoort ook bij het creëren van levendige wijken met voorzieningen dichtbij.
2. Sociale en gezonde stad met gevarieerde, gemengde wijken.
3. Aantrekkelijke stad met de stedelijke omgeving als prioriteit.
4. Duurzame stad. Ambitie is om samen met de regio koploper te blijven op het gebied van duurzaamheid en circulariteit.

Station Nijmegen Centraal speelt een cruciale rol in het nationale Programma Hoog Frequent Spoor. Het emplacement wordt aangepast, een sleutelproject voor de spoorwegen waardoor er meer intercity's in Nederland kunnen gaan rijden. De herontwikkeling van het Centraal Station combineren met woningbouw en het toevoegen van faciliteiten aan het stationsgebied. Door het creëren van een volwaardige entree aan de westzijde van het station ervoor zorgen dat de westflank van Nijmegen beter wordt verbonden met het centrum.

Inspelend op het groeiende aantal overnachtingen in de stad wordt ruimte geboden voor de ontwikkeling van nieuwe hotels.

Gebiedsvisie Nijmegen Centraal

De gebiedsvisie Nijmegen Centraal beschrijft de uitgangspunten voor de herontwikkeling van het stationsgebied tot een mobiliteitsknooppunt op lokaal, regionaal en zelfs (inter)nationaal niveau. Deze ambitie, o.a. gericht op vergroting van de transfercapaciteit en transformatie van het station tot een overzichtelijk en uitnodigend visitekaartje, vergt ingrijpende ruimtelijke en functionele investeringen. Behalve de gemeente Nijmegen zijn ook de provincie Gelderland, ProRail en NS nauw betrokken bij de planvorming.

Figuur 4.2: Herinrichting Stationsgebied 'Nijmegen Centraal' (bron: gemeente Nijmegen 2019)



Horecanota Gastvrij Nijmegen (2007)

In de *horecanota* Gastvrij Nijmegen zijn beleidslijnen opgenomen voor de vestiging van nieuwe horeca:

- De gemeente Nijmegen stelt, dat de *vrijtijdsbesteding* van mensen met de toename van de welvaart steeds belangrijker is geworden. Iedereen heeft daarbij zijn/haar eigen voorkeuren en er moet voldoende ontwikkelruimte beschikbaar zijn, zeker voor ontwikkelingen met meerwaarde voor de verzorgingsstructuur.

- In de woonwijken heeft horeca primair een verzorgende functie. Nieuwe horeca is toegestaan mits deze kleinschalig van aard is en aanvullend op het aanwezige aanbod. Er is, zo stelt de gemeente, slechts weinig horeca in Nijmegen-West en nieuwe horeca is dus veelal aanvullend op het bestaande aanbod.
- Nieuwe horeca wordt mogelijk gemaakt bij nieuwe ruimtelijke ontwikkelingen, mits het tegemoet komt aan de behoefte bij de nieuwe bewoners of zich richt op nieuwe doelgroepen.
- In de horecanota is een beleidslijn opgenomen om horeca op unieke locaties mogelijk te maken.

Beleidslijn hotels gemeente Nijmegen (2008)

De gemeente Nijmegen hanteert sinds 2008 een 'open' beleidslijn voor hotels (vastgesteld door de Raad). Zowel kleinschalige als grotere nieuwe hotelinitiatieven worden door gemeente positief benaderd en beoordeeld 'op hun eigen merites.' Nieuwe hotelontwikkelingen moeten wel voldoen aan eisen als inpasbaarheid in de openbare ruimte, parkeren etc. (goede ruimtelijke ordening).

Bijlage 2

Onderbouwing wonen

Onderbouwing wonen

Afbakening verzorgingsgebied

Het verzorgingsgebied is het gebied waarbinnen vraag en aanbod van woonruimte plaatsvindt, ook wel de woningmarkt. De woningmarktafbakening verschilt per initiatief en valt niet per definitie samen met een bestuurlijke regio. Een belangrijke indicator voor het functioneren van de regionale woningmarkt is het aantal verhuisbewegingen/migratiestromen binnen en naar de betreffende gemeente/woonplaats.

Uit onderstaande tabel blijkt dat 59% van de verhuisbewegingen in de gemeente Nijmegen voortkomt uit bewegingen binnen de eigen gemeente. Circa 67% van de verhuizingen in de gemeente Nijmegen vindt plaats binnen de eigen gemeente én de overige gemeenten in de regio Nijmegen e.o. De sterkste verhuisrelatie bestaat met de gemeente Arnhem, circa 3% van de verhuizingen. Ondanks dat dit de sterkste verhuisrelatie is, gaat het maar om een beperkt aandeel van het totaal aantal verhuizingen.

Aangezien de Subregio Nijmegen e.o. officieel wordt aangeduid als woonregio waarbinnen Nijmegen is gelegen en gezien het feit dat deze regio voor zo'n 2/3 aan verhuisstromen naar Nijmegen vangt, is ervoor gekozen om deze subregio als ruimtelijk verzorgingsgebied aan te wijzen. Daarbij wordt primair gekeken naar de gemeente Nijmegen en secundair

naar de subregio Nijmegen e.o. (Berg en Dal, Beuningen, Druten, Heumen, Mook en Middelaar, Wijchen).

Kaderstellend beleid

Rijk

De woningmarktregio is ontstaan in de Woningwet 2015. De negentien woningmarktregio's (Woningwet) vormen de kernwerkgebieden van woningcorporaties. Elke corporatie heeft één woningmarktregio als kernwerkgebied. De woningmarktregio's zijn tot stand gekomen aan de hand van door gemeenten gezamenlijk ingediende voorstellen. De gemeente Nijmegen valt binnen de woningmarktregio Arnhem Nijmegen.

Provincie Gelderland

Omgevingsvisie Gelderland (vastgesteld, 2018)

Op het gebied van de woon- en leefomgeving is in de Gelderse omgevingsvisie omschreven dat Gelderland een bijzondere positie met uiteenlopende woonkwaliteiten heeft, zowel stedelijk als landelijk. Om het landschap open, groen en het voorzieningenniveau op peil te houden en leegstand te voorkomen is bouwen binnen bestaand stedelijk gebied het vertrekpunt. Wanneer er geen andere goede mogelijkheden zijn is uitbreiding aan de randen van steden of dorpen mogelijk.

Daarnaast staat een goede balans tussen vraag en aanbod van woningen in verschillende prijscategorieën voorop. De provincie streeft daarom naar een duurzaam en divers woon- en leefklimaat, dat steeds weet te anticiperen op ontwikkelingen. Het ambieert in die lijn een aanbod aan woningtypen en –milieus dat past bij de diversiteit van de woningvraag; voor ieder een passende, duurzame woning. Voor een goede balans worden regionale afspraken gemaakt.

Geconsolideerde Omgevingsverordening Gelderland (maart 2021)

- Een bestemmingsplan maakt nieuwe woningen alleen mogelijk als de ontwikkeling past binnen een door de Gedeputeerde Staten vastgestelde woonagenda.
- Als een ontwikkeling niet past binnen de vigerende regionale woonagenda, kan een bestemmingsplan toch mogelijk worden gemaakt onder de volgende voorwaarden:
 - a. Er wordt voldaan aan de Ladder voor Duurzame Verstedelijking;
 - b. De ontwikkeling past binnen het meest recente provinciale beleid;
 - c. Er heeft aantoonbaar regionale afstemming plaatsgevonden over deze ontwikkeling, en
 - d. Gedeputeerde Staten stemmen in met de ontwikkeling.

Koers Ruimte voor goed wonen (2018)

Om goed wonen in Gelderland te waarborgen is er in hoofdlijnen uitgezet welke koers de provincie voor zich ziet. Deze koers richt zich op het uitbreiden van het aantal woningen. De bestaande woningvoorraad van 850.000 woningen wordt versterkt door de bouw van een kleine 100.000 nieuwe woningen. Hierbij wordt gefocust op duurzaamheid, economische kracht en verbondenheid:

Tabel 1 Verhuisbewegingen gemeente Nijmegen (CBS 2019)

Gebied	Gemeenten	Aandeel
Binnen gemeente Nijmegen	Nijmegen	59%
Vanuit regio Nijmegen e.o. (excl. gemeente Nijmegen)	Berg en Dal, Beuningen, Druten, Heumen, Mook en Middelaar, Wijchen	8%

- Verduurzamen van woningen en locatiekeuze. Er dient zorgvuldig te worden omgegaan met groen en binnenstedelijke ruimte dient benut te worden.
- Het creëren van een goed vestigingsklimaat door een goede woonomgeving met voldoende woningen passend bij de behoefte van de mensen.
- Het creëren van een woonomgeving waar mensen zich verbonden voelen met zowel de omgeving als de voorzieningen. Daarbij genoeg betaalbare woningen realiseren die aansluiten bij de diversiteit van de Gelderse bevolking.

Actieplan Wonen 2020-2025 (2020)

De woningnood in Gelderland is hoog. Vooral starters, alleenstaanden en ouderen kunnen vrijwel geen betaalbare woning meer vinden en steeds meer alleenstaanden zoeken een woning. Tot 2030 moeten er ruim 80.000 woningen worden gebouwd in de provincie Gelderland. De komende vijf jaar wil de provincie daarom de bouw van 45.000 woningen versnellen. Daarvoor is het Actieplan Wonen opgesteld. Hierin staan drie doelstellingen centraal:

- versnelling van de woningbouw;
- meer betaalbare woningen (tot aan NHG grens van €325.000,-, met inzet op bouw van woningen onder de €250.000,-);
- meer flexibele woonvormen.

In verschillende acties realiseert provincie deze doelstellingen met de partners, waaronder:

- Vijftig bouwprojecten versnellen, in de gebieden met de hoogste woningmarktdruk: de regio's Arnhem-Nijmegen en FoodValley en de gemeenten Apeldoorn, Tiel, Culemborg, Geldermalsen, West-Betuwe, Harderwijk en Zaltbommel.

- Zachte plannen omzetten in harde plannen. De focus ligt op zachte plannen waarin massa gemaakt kan worden op plekken waar kwaliteit gewenst is.

Subregio Nijmegen e.o.

Woonagenda Subregio Nijmegen e.o. 2017-2027 (2018)

De gemeenten in de subregio Nijmegen e.o. stellen in de woonagenda goed wonen en leven voor alle huidige en toekomstige inwoners centraal. De woningvoorraad en woonomgeving moeten voldoen aan de (veranderende) woonbehoeften van de inwoners met voldoende aanwezige of bereikbare voorzieningen in de buurt op een bereikbare locatie. Hiervoor zijn op 4 thema's woonafspraken gemaakt:

- De bestaande woningmarkt is verouderd en de grote voorraad eengezinswoningen begint uit de pas te lopen met de vergrijzende bevolking. Er moet daarom gefocust worden op transformatie, renovatie en sloop/nieuwbouw (met name in de sociale huursector) en verduurzaming en aanpassing ten behoeve van langer thuis blijven wonen (met name in de particuliere sector).
- Er wordt gestreefd naar een energieneutrale gebouwde omgeving in 2050 waarbij er ingespeeld wordt op vergrijzing en ontwikkelingen in wonen en zorg. Voor flexibiliteit wordt er gefocust op woningen met een korte exploitatietermijn die voor meerdere doelgroepen geschikt zijn.
- Diverse woonmilieus worden beoogd, waar er op zoek wordt gegaan naar vernieuwende woonvormen en woonmilieus.
- Gezien de opgelopen achterstand in de woningvoorraad wordt er gefocust op verantwoord versnellen.

Nieuwe woningbouwplannen in de regio moeten zoveel mogelijk bijdragen aan de vijf kwalitatieve uitgangspunten van de regio, namelijk:

1. Inspelen op de kwalitatieve woningbehoefte (sociale woningbouw goedkoop, middeldure huur, levensloopbestendig, woningen voor kleine huishoudens)
2. Transformatie- en herstructureringsopgaven van overtollig of verouderd vastgoed;
3. Inbreiding gaat voor uitbreiding.
4. Innovatieve en flexibele woonvormen en woonmilieus;
5. Versterking ruimtelijk-maatschappelijke kwaliteit (behoud van cultureel erfgoed, versterking van het openbaar groen of natuur en landschap in de bebouwde kom, bijzondere architectonische kwaliteit).

Woonagenda Subregio Nijmegen e.o. 2020-2030 (2020)

De Woonagenda Subregio Nijmegen en omstreken 2017-2027 is vastgesteld in 2018. De werkelijkheid van toen is sterk veranderd. Het woningtekort is sterk opgelopen, nieuwe thema's als het huisvesten van arbeidsmigranten, uitstroom Beschermd Wonen en Maatschappelijke opvang zijn urgenter geworden en de effecten van de coronacrisis zijn nog niet te overzien. Bovendien zijn er inmiddels nieuwe afspraken over de woonopgaven in de regio Arnhem Nijmegen, die vragen om een aanscherping van de opgaven en ambities op de diverse thema's op subregio niveau. Maar: de centrale ambitie van de woonagenda 2017-2027 blijft overeind.

Voortbordurend op de thema's uit de vorige woonagenda (2018), de Woondeal Regio Arnhem Nijmegen en de actualiteit pakt de Woonagenda subregio Nijmegen e.o. 2020-2030 de volgende thema's op:

- Verantwoord versnellen: programmeren en afstemmen.
 - In de Woondeal Regio Arnhem Nijmegen is afgesproken dat de gemeenten in de subregio tot 2025 zorgen voor een planvoorraad van meer dan 15.000 woningen. Van 2025 tot 2030 is vervolgens nog

plancapaciteit nodig voor 5.200 woningen. In totaal dus 20.500 woningen tot 2030. In de planningslijsten 2020 zijn voor de subregio Nijmegen e.o. tot 2030 woningbouwplannen opgenomen met een netto capaciteit (totale toevoeging minus sloop) van 21.400 woningen. De totale plancapaciteit lijkt daarmee voldoende groot tot 2030. De opgave is om de bekende plannen te versnellen.

- De subregio zet in op een woningbouwprogramma van minimaal 50% betaalbaar (sociale huur, betaalbare koop en middeldure huur). De gemeenten Nijmegen en Arnhem spreken af om minimaal 30% van de nieuwe plancapaciteit op stedelijk niveau te realiseren in de sociale huur. De gemeente Nijmegen spreekt af om 15% van de plancapaciteit op stedelijk niveau voor de realisatie van woningen in het (betaalbare) middenhuursegment (tot € 1.000) te reserveren.
- Twee grotere en complexe gebiedsontwikkelingslocaties in Nijmegen zijn als strategisch kansrijk bestempeld voor het invullen van de geconstateerde woningbouwopgave van de regio op de middellange – en langere termijn namelijk 1) Stationsgebied/Binnenstad Nijmegen en 2) Kanaalzone Nijmegen. Over de verdere gebiedsontwikkeling op deze locaties zijn afspraken gemaakt.
- Bestaande woningvoorraad en betaalbaarheid. De regio stemt de woningprogrammering af op plannen in de bestaande voorraad.
- Duurzaam en toekomstbestendig bouwen. De gemeenten streven naar een energieneutrale gebouwde omgeving, gasloos wonen, een afvalloze samenleving in 2050 en een klimaatbestendige leefomgeving.
- Huisvesting specifieke doelgroepen. In alle gemeenten van de subregio is sprake van vergrijzing en moet dus meer rekening worden gehouden met het toevoegen

van woonvormen specifiek voor ouderen (levensloopgeschikt, geclusterd en verpleeghuiscapaciteit).

Gemeente Nijmegen

Omgevingsvisie Nijmegen 2020-2040 (2020)

Nijmegen blijft groeien, in aantal inwoners, werknemers en bezoekers. Er wordt gestreefd deze groei binnen de huidige stad te laten plaatsvinden. Zo blijft het landschap intact en blijft het draagvlak voor een goed voorzieningenniveau in stand. Focus op verduurzaming staat hierbij centraal.

Het is de ambitie om tot 2030 ongeveer 10.000 woningen te bouwen. In de periode van 2030-2040 wil de gemeente minimaal 5.000 woningen bouwen. Focus ligt hierbij op functiemenging, verdichting en hoogbouw, de verschuiving van eengezinswoningen naar woningen voor een- en tweepersoonshuishoudens, starters, studenten en middeninkomens. Op korte termijn wil de gemeente vooral de bouw van sociale huur en middeldure woningen voortzetten en het te kort aan creatieve, flexibele woonvormen opheffen.

De extra woningen en werkplekken komen vooral in de zogeheten focusgebieden: Waalsprong, Waalfront, stationsomgeving/centrum, Kanaalzone/Winkelsteeg en Heyendaal, en in de sectoren Health & High Tech. Door de ruimte in de bestaande stad te benutten voor de verwachte groei in het aantal inwoners, werknemers en bedrijven, kan Nijmegen die compacte stad blijven. Met een duidelijke identiteit en een prachtig omliggend landschap.

Samen werken aan wonen 2019-2023 (actualisatie 2020)

In deze samenwerkingsagenda leggen partijen de ambities en opgaven voor de komende periode vast. Daarmee krijgt de bijdrage aan het woonbeleid in Nijmegen meerjarig vorm en inhoud.

- Nijmegen heeft een uitbreidingsopgave van ca. 12.000 woningen tot 2027. Hierbij blijft de gemeente streven naar een aandeel van 20% goedkope huurwoningen van de corporaties in de sociale voorraad. De bestaande afspraak is om voor 2025 de sociale voorraad met 1.000 woningen te laten groeien.
- In 2030 streeft de gemeente naar een gebouwde omgeving die 75% energieneutraal is. Een belangrijke bijdrage wordt gemaakt door de bestaande woningvoorraad. Vanaf 2018 wordt in meerdere wijken een warmte-transitieplan gemaakt.
- Gezien de vergrijzing, ook al is Nijmegen een relatief jonge stad, zal de zorgvraag in de komende jaren flink toenemen. Dit leidt tot een toenemende vraag naar combinaties wonen en zorg. Partijen spreken hierom af dat nieuwbouw in principe levensloopgeschikt is.

Uitvoeringsagenda Wonen 2020-2025 “Mix op Maat” (2020)

Ondanks de relatief hoge bouwproductie is het woningtekort opgelopen en uit recente prognoses blijkt dat Nijmegen op korte én lange termijn doorgroeit. Nijmegen zet in op:

- Doelgroepen die hulp nodig hebben op de woningmarkt. In de huidige markt zijn dat één en tweepersoonshuishoudens, starters, lage en middeninkomens en studenten. Daarnaast gericht inzetten op ouderen en mensen met een hulpvraag.
- Gezinnen en huishoudens met hoge inkomens zijn ook belangrijk voor de stad. Het aanbod voor deze doelgroepen is voor een groot deel al aanwezig in de stad en opgenomen in het woningbouwprogramma.
- Ruimte maken om de woonmogelijkheden van de prioritaire doelgroepen in de bestaande voorraad en bij nieuwbouw te vergroten. Dit betekent minimaal 10.000 woningen toevoegen tot 2030. Om dit te realiseren vergroot Nijmegen de plancapaciteit naar 130% en past het

programma aan op de prioritaire doelgroepen. Dit betekent meer appartementen, meer sociale en middeldure huur (respectievelijk 30% en 15% van de plancapaciteit), meer middeldure koop en meer woonruimte voor studenten.

- De komende jaren worden de meeste woningen in de Waalsprong en in het Waalfront gebouwd. Belangrijke gebieden om de woningbouwopgave en de versnelling in te vullen zijn: de binnenstad en stationsomgeving, de wijken en werklocaties rondom het Maas-Waalkanaal, campus Heyendaal en rondom de OV-knooppunten.

Conclusie

Het initiatief past binnen de gestelde beleidskaders en draagt bij aan de beleidsdoelstellingen van Rijk, provincie, regio en gemeente:

- De provincie Gelderland streeft naar duurzame verstedelijking door woonontwikkelingen in beginsel te laten plaatsvinden binnen bestaand stedelijk gebied. Ook op regionaal en lokaal niveau is dit de ambitie. Het initiatief wordt gerealiseerd op een binnenstedelijke locatie, waarbij sprake is van verdichting en hoogbouw, passend binnen de gemeentelijke kaders.
- De realisatie van 490 appartementen draagt bij aan de provinciale, regionale en lokale ambities om meer woningen toe te voegen en verantwoord te versnellen. Bovendien ligt het initiatief in een gebied dat als kansrijk bestempeld is voor het invullen van de woningbouwopgave van de regio, namelijk Stationsgebied/Binnenstad Nijmegen. Dit past ook bij de lijn die de gemeente Nijmegen heeft voor het realiseren van nieuwe woningen: extra woningen dienen o.a. in stationsomgeving/centrum te landen, met name sociale huurwoningen en middeldure huurwoningen zijn hier geschikt. Zowel sociale als middeldure huurwoningen maken onderdeel uit van het initiatief.

- Het initiatief past binnen de regionale kwalitatieve uitgangspunten voor nieuwe woningbouwplannen:
 - Inspelen op de kwalitatieve woningbehoefte (sociale woningbouw goedkoop, middeldure huur, levensloopbestendig, woningen voor kleine huishoudens): het initiatief realiseert o.a. sociale en middeldure huur, en de woningen zijn geschikt voor kleine huishoudens (waaronder studenten).
 - Transformatie- en herstructureringsopgaven van overtollig of verouderd vastgoed: het initiatief betreft herontwikkeling van een kantoorgebouw.
 - Inbreiding gaat voor uitbreiding: het initiatief vindt plaats binnen bestaand stedelijk gebied.
 - Innovatieve en flexibele woonvormen en woonmilieu: er wordt een hoogwaardig complex met appartementen gerealiseerd in een hoogstedelijk milieu.
 - Versterking ruimtelijk-maatschappelijke kwaliteit: het gebied heeft momenteel een laagwaardige ruimtelijke kwaliteit en uitstraling, mede door het leegstaande voormalige UWV-kantoor. Met het plan wordt beoogd om op de locatie een hoogwaardige vastgoedontwikkeling mogelijk te maken.
- Op regionaal niveau wordt gestreefd naar minimaal 50% betaalbare woningen (sociale huur, betaalbare koop en middeldure huur) in het woningbouwprogramma. Dit is ook voor het initiatief een belangrijk uitgangspunt. Ook wordt met de realisatie van sociale en middeldure huurwoningen aansluiting gezocht met de kaders op gemeentelijk niveau namelijk op stadsniveau 30% sociale segment en 15% middensegment.

Kwantitatieve behoefte

In deze paragraaf is de kwantitatieve behoefte in beeld gebracht. Dit is gedaan aan de hand van de cijfers van Bevolkings- en huishoudensprognose Gelderland (2019) en Demografische verkenning Nijmegen (2018). De vraagbehoefte

is afgezet tegen het huidige aanbod, de ontwikkelde woning-aantallen van de afgelopen jaren en de plancapaciteit. Op basis daarvan wordt duidelijk of er nog ruimte is voor de ontwikkeling van extra woningen.

Bevolkings- en huishoudensprognose

In december 2019 heeft de provincie Gelderland de provinciale bevolkings- en woningbehoefteprognose geactualiseerd. Hierbij maken ze gebruik van Primos prognose 2019 Gelderse variant laag en hoog. De prognose geeft geen cijfers op gemeenteniveau, wel op regioniveau. Uit de prognoses blijkt dat de bevolking in de regio Nijmegen e.o. toeneemt met circa 14.000 inwoners (afhankelijk van laag of hoog scenario), oftewel 4,5%. In de gemeente Nijmegen neemt de bevolking afhankelijk van het scenario toe tot 185.500-192.500 inwoners in 2030 (tabel 2). Ook het aantal huishoudens neemt in dezelfde periode toe met circa 12.000 (7,7%) in de regio en circa 8.000 (8,3%) in de gemeente.

De relatieve toename van het aantal huishoudens is groter dan het aantal inwoners.

- Uit de **Woningmarktmonitor Gelderland (2017)** blijkt dat vooral het aantal één- en tweepersoonshuishoudens van 65 jaar en ouder groeit evenals het aantal alleenstaanden van 30-44 jaar. Ook groeit ook het aandeel van de leeftijdsgroepen 25-34 jaar en 0-14 jaar.
- Uit de **Stads- en Wijkmonitor Nijmegen (2019)** blijkt dat er vooral groei is van het aantal eenpersoonshuishoudens. Op de korte termijn is er groei in alle leeftijdsgroepen, behalve in de groep 45-64-jarigen. De groep alleenstaande 75+ die de woningmarkt verlaat en een woning achterlaat, wordt groter en laat ook steeds vaker een koopwoning achter.
- Uit de **Woningmarktmonitor Arnhem-Nijmegen (2020)** blijkt een nog sterkere groei van het aantal huishoudens dan uit de provinciale woningmarktmonitor. Arnhem en

Nijmegen trekken jonge huishoudens van buiten de regio aan die komen werken of studeren in deze gemeenten.

- Uit de **Woonvisie Gemeente Nijmegen (2016)** blijkt dat de demografische ontwikkeling sterk per stadsdeel varieert. In het Centrum zijn het vooral de aantallen twintigers en dertigers die toenemen. Landelijke trends laten

Tabel 2 Bevolkingsprognose¹⁶

	2019	2025	2030	Vershil
Gemeente Nijmegen (hoofd scenario)	176.000	185.500	192.500	+16.500 (9,4%)
Gemeente Nijmegen (alternatief scenario)	176.000	181.500	185.500	+9.500 (5,4%)
Nijmegen e.o. (hoog)	313.620	322.940	328.080	+14.460 (4,6%)
Nijmegen e.o. (laag)	313.610	322.910	327.760	+14.150 (4,5%)

Tabel 3 Huishoudensprognose¹⁷

	2019	2025	2030	Vershil
Gemeente Nijmegen	96.640	101.880	104.650	+8.010 (8,3%)
Nijmegen e.o. (laag)	156.810	165.150	168.810	+12.000 (7,7%)
Nijmegen e.o. (hoog)	156.780	165.110	168.980	+12.200 (7,8%)

echter ook zien dat de stad steeds meer trekt voor ouderen en jonge gezinnen.

Woningbehoefte

- In de recent opgestelde Woonagenda Subregio Nijmegen e.o. 2020-2030 (2020) wordt voor de gemeente Nijmegen een woningbehoefte aangegeven van 10.330 woningen tot 2030, waarvan 7.560 woningen tot 2025 en 2.770 woningen in de periode 2025-2030.
- Op dit moment is al sprake van een woningtekort in de gemeente Nijmegen, medio 2019 lag dit op 7% oftewel 5.565 woningen. Het Woningbehoefteonderzoek gemeente Nijmegen (2019) houdt rekening met een inloop van 7% naar 2% van de woningvoorraad. Oftewel van 5.565 naar 1.590 woningen: een extra opgave van 3.975 woningen in de periode 2019-2030. Hiervan zijn circa 1.500 woningen al in de bevolkingsprognose meegerekend.
- Voor de totale subregio Nijmegen e.o. is sprake van een woningbouwopgave tot 2030 van bijna 16.000 woningen, waarbij de nadruk vanwege de inloop van het bestaande woningtekort ligt op de komende 5 jaar.

Tabel 4 Woningbehoefte 2020-2030

	2020	2020-2025	2025-2030	Behoeft tot 2030
Gemeente Nijmegen	81.720	+7.560	+2.770	+10.330
Regio Nijmegen e.o.	145.600	+11.770	+3.980	+15.750

Aanbod

De gemeente Nijmegen telt ca. 81.200 woningen, waarvan ca. 2.700 woningen in de buurt Wolfskuil, waar het initiatief onderdeel van uitmaakt.¹⁸

Op dit moment staan er in de gemeente Nijmegen 770 woningen leeg. Dit is circa 1% van de totale woningvoorraad, vergelijkbaar met het gemiddelde in provincie (1%) en landelijk (1%). Ongeveer de helft van de leegstaande woningen in de gemeente stond een jaar eerder ook al leeg.¹⁹

Plancapaciteit

- In de Woonagenda Subregio Nijmegen e.o. 2020-2030 (2020) wordt aangegeven dat het wenselijk is dat de plancapaciteit hoger ligt dan de woningbehoefte. Door planuitstel en planuitval is het nodig om de capaciteit tot 130% te verhogen om flexibel in te kunnen spelen op de woningbouw en om de woningbouwproductie op het gewenste peil te houden.
- Voor de regio Nijmegen e.o. is er ruimte voor ca. 20.500 woningen (behoefte van 15.750 + 130%). In de planningslijsten 2020 zijn voor de subregio Nijmegen e.o. tot 2030 woningbouwplannen opgenomen met een netto plancapaciteit (totale toevoeging minus sloop) van 21.400 woningen. De totale plancapaciteit lijkt daarmee voldoende groot tot 2030. De opgave voor de regio is niet op de plancapaciteit te vergroten maar om de bekend plannen in de tijd naar voren te halen, te versnellen. De UWV-locatie is meegenomen in de plancapaciteit.
- Voor de gemeente Nijmegen is er ruimte voor 13.429 woningen (behoefte 10.330 + 130%): 9.828 woningen

¹⁶ Regio: Primos prognose 2019 Gelderse variant laag en hoog. Gemeente: Demografische verkenning gemeente Nijmegen 2018.

¹⁷ Regio: Primos prognose 2019 Gelderse variant laag en hoog. Gemeente: Woningmarktonderzoek Regio Arnhem-Nijmegen 2019.

¹⁸ Woningmarkt cijfers Gemeente Nijmegen (peildatum 01-01-2020).

¹⁹ CBS Dashboard, Uitkomsten per gemeente, Leegstand (2020).

(7.560 + 130%) in de periode 2020-2025 en 3.601 woningen (2.770 + 130%) in de periode 2025-2030. Daarbovenop ligt een opgave van 3.975 woningen (waarvan 1.500 woningen meegerekend in de prognose) om het huidige woningtekort in te lopen. Op dit moment heeft de gemeente Nijmegen een totale plancapaciteit van ca. 11.000 woningen (harde en zachte plannen). De totale plancapaciteit is onvoldoende om te voorzien in de woningbehoefte tot 2030, rekening houdend met de extra capaciteit van 130% die nodig is (13.429 woningen).²⁰ Bovendien betreft het hier de totale plancapaciteit, waaronder een groot aantal zachte plannen.

Conclusie

De realisatie van 490 appartementen op de voormalige UWV-locatie voorziet in een kwantitatieve behoefte:

- De bevolking in de gemeente Nijmegen neemt de komende jaren toe, evenals het aantal huishoudens. Hetzelfde geldt voor de regio Nijmegen e.o. Als afgeleide van de bevolkings- en huishoudensprognose kan een inschatting worden gemaakt van de woningbehoefte. Voor de gemeente Nijmegen geldt tot 2030 een woningbehoefte van 10.330 woningen. Voor de gehele subregio Nijmegen e.o. is sprake van een woningbouwopgave van bijna 16.000 woningen tot 2030.
- Op dit moment is er binnen de gemeente Nijmegen onvoldoende plancapaciteit beschikbaar om in de woningbehoefte tot 2030 te voorzien. De totale planvoorraad bedraagt ca. 11.000 woningen (waarvan een groot deel een zachte status heeft) terwijl er een behoefte van 10.330 woningen is, en rekening houdend met een overcapaciteit van 130% zelfs een behoefte van 13.429 woningen. De beoogde ontwikkeling op het UWV-terrein voorziet daarmee in een kwantitatieve behoefte binnen

het verzorgingsgebied. Bovendien is de locatie van het initiatief onderdeel van één van de drie gebiedsontwikkelingslocaties binnen de regio waar de kwantitatieve en kwalitatieve woningbouwopgave op kan worden gevangen.

Kwalitatieve behoefte

Kwalitatieve behoefte - reguliere woningen

In het **Woningmarktonderzoek regio Arnhem-Nijmegen (2019)** wordt een match gemaakt tussen vraag en aanbod in de regio Nijmegen e.o.:

- In de sociale huur is een belangrijke veranderopgave van 'traditionele rijwoningen' naar appartementen te zien. Dit hangt samen met het groeiende aantal kleine huishoudens (eenverdieners) dat zich op de sociale huur richt.
- In de middenhuur bestaat een groeiende behoefte; vooral bij appartementen.
- In de koopsector is de behoefte verspreid over de verschillende segmenten naar typologieën prijsklasse. Bij betaalbare koop (tot €300.000) is er wel behoefte, maar door de prijsstijging steeds minder aanbod. Een alternatief voor een deel van de mensen die een goedkope woning willen kopen, ligt in de huursector.

In de **Woningmarktmonitor Arnhem-Nijmegen (2020)** is de woningbouwbehoefte voor de regio Nijmegen e.o. kwalitatief gespecificeerd:

- **Behoeft aan appartementen en betaalbare koopwoningen:** Er zijn in 2019 beperkt appartementen in de huur- en de koopsector toegevoegd. Met name aan huurappartementen is er veel extra vraag. In de koop-

sector is er daarnaast aandacht nodig voor het toevoegen van eengezinswoningen in het goedkope en middeldure segment. Er zijn tot nu toe beperkt woningen in deze segmenten gerealiseerd, terwijl de opgave nog aanzienlijk is.

- **Aandacht voor de juiste prijssegmenten in de koopsector:** In de subregio Nijmegen e.o. ligt het zwaartepunt in de plannen in de koopsector in het dure segment boven € 310.000. De vraag richt zich meer op woningen met een prijs onder € 310.000. Voor de stad Nijmegen staan er vrijwel geen goedkope koopwoningen (tot € 200.000) in de planning. Dit is in groot contrast met de behoefte aan goedkope koopwoningen. Een kwart van de plannen in Nijmegen e.o. heeft betrekking op sociale huurwoningen. Dit ligt redelijk in lijn met de behoefte.

Het **Woningbehoefteonderzoek Gemeente Nijmegen (2019)** geeft inzicht in de kwalitatieve woningbehoefte:

- In de huursector ligt er vooral een opgave om kleine, (doorgaans levensloopgeschikte) appartementen toe te voegen, gericht op de groeiende groep huishoudens in de huur (zowel starters als senioren). Binnen de sociale huur is er vooral een opgave om het aanbod in de prijsklasse tot de 1^e aftoppingsgrens uit te breiden.
- De behoefte aan vrije sector huur is veel meer een noodgedwongen (tussen)stap dan een intrinsieke woonwens. De vraag is vooral afkomstig van starters en senioren die op zoek zijn naar een comfortabel appartement. De behoefte is vooral terug te zien in de woonmilieus met veel functiemenging (centrumstedelijk en stadsbuurt).
- In de koopsector ligt er vooral een opgave om het aanbod aan grondgebonden woningen tot €280.000 uit te

²⁰ Woondeal regio Arnhem-Nijmegen Locaties en plancapaciteit (2020).

breiden. Ook bij koopappartementen is er vooral een op-gave in het lagere prijssegment. Er is ook vraag naar dure koopwoningen, maar het verschil tussen vraag en aanbod is in dit prijssegment aanzienlijk minder groot dan bij betaalbare koopwoningen.

In de woonmilieus met veel functiemenging (centrumstedelijk, stadsbuurt) richt de kwalitatieve woningbehoefte zich sterk op appartementen (met name sociale huur en vrije sector huur, en beperkte mate koop). Doelgroepen voor dit woonmilieu zijn in de eerste plaats studenten, starters, jonge tweeverdieners en (in mindere mate ook senioren). In de andere woonmilieus (stedelijk compact, stedelijk grondgebonden en groenstedelijk) gaat de voorkeur naar grondgebonden koopwoningen uit.

Kwalitatieve behoefte – atelierwoningen

Onderdeel van dit woningbouwprogramma zijn 10 atelierwoningen in de plint langs de Tunnelweg. Onder atelierwoning wordt verstaan: maximaal 50% van het vloeroppervlak van de woning mag worden gebruikt voor een aan huis verbonden beroeps- en/of bedrijfsactiviteit. Deze type woningen krijgen, ondanks de beoogde werkfunctie, de functie 'wonen' binnen het bestemmingsplan. Deze atelierwoningen zijn bestemd voor een ander soort type doelgroep dan de reguliere appartementen. Om deze reden is in de kwalitatieve analyse onderscheid gemaakt tussen diverse doelgroepen en wordt in de volgende alinea's verder ingezoomd op de woonbehoeften van de doelgroep zelfstandig ondernemers en kleine bedrijven.

Doelgroep ondernemers zoekend naar huisvesting

De doelgroep die gebruikt gemaakt van dit soort type woningen heeft nadrukkelijk de eigenschap en de behoefte van "wonen en ondernemen op één locatie". Voorbeeld type ondernemingen zijn:

- Online sales
- Software developers/IT developers/SEO/social media
- Computer bedrijf, verkoop en reparaties
- Financieel advies/verzekeringskantoor/(interne) makelaars
- Kleine kunstenaars
- Coaching en adviesbureaus
- Communicatie/reclame/copywriter/(web) design
- Accountants/administratiekantoren
- Nagels/kapsalon/beauty
- Fysio-, en andere therapie ondernemers
- Kleine kinderopvang
- Catering/bezorgservice
- Film/fotografie

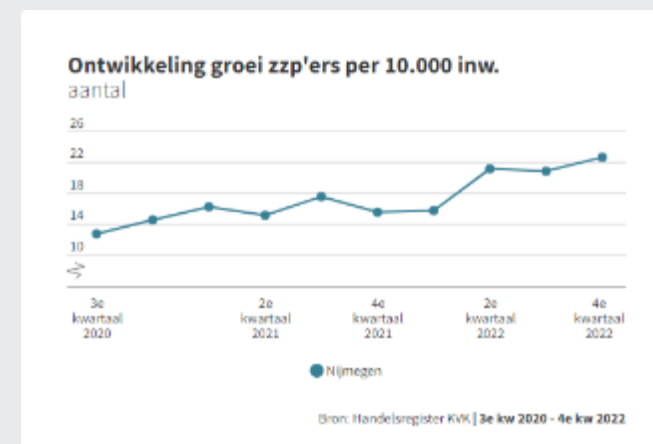
Veranderende woon-, en werkbehoefte

Er zijn verschillende maatschappelijke trends en ontwikkelingen die invloed hebben op een veranderende woon- en werkbehoefte:

- Een belangrijke trend die invloed heeft op de veranderende woon- en werkbehoefte is de opkomst van zelfstandig ondernemers in Nederland. Volgens recent onderzoek van het CBS telde Nederland 1,6 miljoen zzp'ers in het laatste kwartaal van 2022²¹. Dit is een recordaantal met het hoogste aantal zzp'ers ooit geteld. Dit is 16,2% van de totale beroepsbevolking in Nederland (de beroepsbevolking bestond in 2022 uit 19,9 miljoen mensen). In 2020 stond Nederland op de zesde

plek van landen binnen de EU met het hoogste aantal zzp'ers werkzaam als aandeel van de totale beroepsbevolking.

- De trend van het toenemende aantal zzp'ers is ook in de gemeente Nijmegen duidelijk zichtbaar. Data van de KvK Regiotool laat zien dat er sinds 2020 een stijgende lijn is van het aantal zzp'ers per 10.000 inwoners²². In het vierde kwartaal van 2022 waren er 22,6 zzp'ers per 10.000 inwoners in Nijmegen. Er kwamen dit kwartaal 407 nieuwe zzp'ers bij. De gezondheidssector, zakelijke diensten sector en de bouwsector zijn de sectoren met de meeste zzp'ers.



Figuur: Ontwikkeling aantal zzp'ers per 10.000 inwoners in Nijmegen, juli 2020 tot en met december 2022, bron KvK regiotool

- In de economische visie van de gemeente Nijmegen wordt beschreven hoe Nijmegen haar economische positie kan versterken in de periode van 2020-2025. Er wordt onder andere aandacht gegeven aan een toenemende behoefte aan aanbod voor kleinschalige kantoorgebruikers (tot 250 m²). In 2020 was er in Nijmegen een

²¹ CBS (2022). Arbeidsmarkt iets minder gespannen in derde kwartaal: <https://www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2022/46/arbeidsmarkt-iets-minder-gespannen-in-derde-kwartaal>

²² KvK regiotool (2022): <https://kvkregiodata.nl/dashboard/dashboard/zzp-dynamiek---groei>

tekort aan kantoorruimte in bepaalde sectoren. Er ligt nog steeds een opgave om meer kansrijke en toekomstbestendige kantoorruimte te creëren de komende jaren. Ook wordt het belang van een sterk lokaal netwerk aan kleine ondernemingen in Nijmegen benadrukt. Atelierwoningen zijn een oplossing voor kleine bedrijven die bij kunnen dragen aan het versterken van het lokale economische netwerk van Nijmegen. Tot slot worden nieuwe potentiële ondernemers sneller aangetrokken met de realisatie van de woonateliers. Dit zorgt voor een versterking van de economische concurrentiepositie van Nijmegen.

- De coronacrisis heeft laten zien dat er mogelijkheden zijn om vanuit thuis te werken²³. Naar verwachting zal deze trend zich in de toekomst verder ontwikkelen. Er is een verschuiving van 'werken en ontmoeten op kantoor' naar 'ontmoeten op kantoor, werken thuis'. Ook speelt de bewustwording van duurzaamheid binnen de werksector een rol in de trend van meer thuis werken. Atelierwoningen bieden een uitkomst voor zelfstandig ondernemers of kleine bedrijven die in mindere mate op locatie hoeven te zijn en meer vanuit thuis kunnen ondernemen. Deze ontwikkeling vraagt een andere inrichting van de werkomgeving en kijk op huisvesting. Plekken waar wonen en werken samen komen, zoals de atelierwoningen van het initiatief, spelen in op deze veranderende behoefte.

Gunstige ligging planlocatie

De woningen zullen gerealiseerd worden op de voormalige UWV-locatie, gelegen bij het centraal station van Nijmegen. De planlocatie is een uitstekende locatie om vanuit onderne-

mersperspectief een atelierwoning te gebruiken voor economische doeleinde. Vanuit ondernemersperspectief biedt de locatie een goede bereikbaarheid en heeft de locatie een economische aantrekkingskracht voor potentiële klanten en zakenrelaties door het OV-knooppunt. Daarnaast zijn betaalbare woningen met een gecombineerde woon-, en bedrijfsruimte een grote wens voor startende bedrijven. Het initiatief biedt meerwaarde en kansen voor zzp'ers en startende ondernemers om een woning te bemachtigen inclusief bedrijfsruimte.

Kwalitatief aanbod

Samenstelling aanbod

De gemeente Nijmegen telt circa 82.000 woningen. Het bestaande woningaanbod geeft een redelijk evenwichtig beeld. Circa 45% is een koopwoning en 55% een huurwoning, onderverdeeld in 40% corporatieve huur en 15% overige huur. Ten opzichte van vergelijkssteden is er in Nijmegen meer corporatiehuur en minder koopwoningen en particuliere huur.

Op 1 januari 2018 woonden er ruim 96.000 huishoudens in de gemeente Nijmegen. Het grootste deel van deze groep woont in een zelfstandige woning (ruim 76.000 huishoudens): voornamelijk reguliere huishoudens, maar voor een klein deel bestaat deze groep ook uit studenten die een zelfstandige woonruimte hebben (vaak een studio). Ongeveer 21% van de totale groep huishoudens woont onzelfstandig, bijvoorbeeld op een kamer of intramuraal. De grootste groep hierbij zijn onzelfstandig wonende studenten.²⁴

Kwalitatieve plancapaciteit

Het Woningbehoefteonderzoek gemeente Nijmegen (2019) geeft inzicht in de woningbehoefte voor zelfstandige woningen en de bestaande plancapaciteit voor de periode 2019-2030:

- Het totaal aantal toe te voegen woningen in de sociale huur ligt een fractie hoger dan de geraamde behoefte. Er is vooral behoefte aan appartementen. Het woningbouwprogramma legt hier ook het accent, maar de plancapaciteit is nog onvoldoende om in de verwachte vraag te voorzien.
- In de vrije sector huur gaat de vraag sterk uit naar appartementen, maar de plancapaciteit blijft hierbij achter. Dit vraagt een aanvullend programma vrije sector huurappartementen in de stedelijke woonmilieus (vooral centrumstedelijk of direct aangrenzend). Toevoegingen van appartementen blijven gewenst om op de behoefte in te spelen.
- Voor de koopsector geldt:
 - Toevoeging van de goedkoopste woningen tot €220.000 is wenselijk. Het accent moet liggen bij grondgebonden woningen.
 - Binnen het koopsegment ligt de grootste opgave bij het vergroten van de plancapaciteit van grondgebonden woningtypen: met name in het middeldure segment tussen €220.000 en € 280.000. Boven €280.000 is de plancapaciteit ruim tweemaal de behoefte. Verschuiving naar een iets lager segment brengt dit meer in evenwicht met de behoefte.
 - Tot slot bestaat een tekort aan plannen bij goedkope koopappartementen (tot €220.000), en bij appartementen tussen €220.000 en €280.000. Het

²³ Deze 4 trends in de werkomgeving zijn door corona in een stroomversnelling geraakt: <https://www.heydayfm.nl/blog/4-trends-werkomgeving-corona>

²⁴ Woningbehoefteonderzoek gemeente Nijmegen (2019).

programma van koopappartementen vanaf €280.000 is groter dan de behoefte.

Conclusie

De realisatie van 490 appartementen, waarvan minimaal 65% betaalbaar, voorziet in een kwalitatieve behoefte:

- Op regionaal niveau is behoefte aan middeldure huurwoningen (vooral appartementen) terwijl de nadruk in de bestaande plancapaciteit op dure koopwoningen ligt. Middeldure huurwoningen zijn hard nodig voor mensen die niet in aanmerking komen voor sociale huur of een koopwoning, of die bewust een bepaalde flexibiliteit zoeken, die ze in de koopsector niet vinden. Dat kunnen oud-studenten, (andere) starters of expats zijn met een voor middeldure huur ideaal startinkomen, maar bijvoorbeeld ook huurders in de sociale huursector die willen doorstromen. Het initiatief realiseert middeldure huurwoningen en voorziet daarmee in een regionale behoefte.
- Ook in de gemeente Nijmegen zelf is behoefte aan huurappartementen, zowel in het sociale als vrije sector segment. Met de realisatie van deze woningen werkt de gemeente actief aan het streven naar een 'ongedeelde stad'. De plancapaciteit voor sociale huurappartementen blijft wat achter op de behoefte. Ook de plancapaciteit voor vrije sector huurappartementen blijft achter op de behoefte, wat toevoeging van woningen in dit segment gewenst maakt. Dit maakt dat de realisatie van 490 appartementen in verschillende segmenten (sociaal, middensegment, vrije sector) ook op lokaal niveau voorziet in een kwalitatieve behoefte.
- In de woonmilieus in Nijmegen met veel functiemenging (centrumstedelijk, stadsbuurt) richt de kwalitatieve woningbehoefte zich sterk op appartementen (met name sociale huur en vrije sector huur, en beperkte mate koop). Doelgroepen voor dit woonmilieu zijn in de eerste plaats studenten, starters, jonge tweeverdieners en (in

mindere mate) ook senioren. Met zijn stedelijke uitstraling en ligging vlakbij station en centrum sluit de UWV-locatie goed aan bij de woonwensen van juist deze doelgroepen. Daarmee biedt de plek uitstekende kansen voor de ontwikkeling van verschillende typen huurwoningen. Voor de financiële haalbaarheid van het plan staat de gemeente Nijmegen in het programma ook duurdere huurwoningen toe (ca. 30%). Aangezien dit niet de overhand neemt, hoeft dit niet te bijten met de kwalitatieve woningbehoefte en bestaande plannen in de gemeente.

www.bro.nl | info@bro.nl

Hoofdvestiging Boxtel

Boscheweg 107
5282 WV Boxtel
T +31 (0)411 850 400

Vestiging Amsterdam

Rijnspoorplein 38
1018 TX Amsterdam
T +31 (0)20 506 19 99

Vestiging Venlo

Industriestraat 94
5931 PK Tegelen
T +31 (0)77 373 06 01