

Ruimtelijke onderbouwing

Keulsepoort 12 / Spoorstraat 1-7 Venlo

datum	9 februari 2015	
van	Roel Kouwen	Antea Group
	Wim Evers	Antea Group
	Mark Beenackers	CroonenBuro5
	Isabella de Lange	CroonenBuro5
project	Plan Keulsepoort 12 / Spoorstraat 1-7	
projectnummer	2172-275213 OB09	
betreft	Ruimtelijke onderbouwing herontwikkeling De Keulse Poort	

1 Inleiding

Algemeen

Bakkers | Hommen Waerdevest BV is voornemens de locatie Keulsepoort 12 / Spoorstraat 1-7 in het centrum van Venlo te herontwikkelen. Op deze locatie staat een kantoorpand van zes bouwlagen, dat in de huidige situatie grotendeels leegstaat. Het pand was voorheen volledig in gebruik als bankkantoor, maar in de huidige situatie is alleen op de begane grond nog een ruimte in gebruik ten behoeve van de bank.

De bovenste vijf verdiepingen van het pand worden inpandig verbouwd ten behoeve van de realisering van 110 woonstudio's, die met name geschikt zijn voor studentenhuisvesting en jonge starters. Op de begane grond wordt een gezamenlijke fietsenberging gerealiseerd. Aan de zijde van de Keulsepoort zal een deel van het gebouw in gebruik blijven ten behoeve van het bankkantoor.

Strijdigheid met het vigerende bestemmingsplan

Voor het plangebied vigeert het bestemmingsplan 'Centrum Venlo', dat op 26 juni 2013 is vastgesteld door de gemeenteraad. Het plangebied is in dat bestemmingsplan bestemd als 'Gemengd'. Hoewel wonen binnen deze bestemming direct is toegestaan, is de beoogde ontwikkeling op grond van het bestemmingsplan niet mogelijk. Op het plangebied ligt namelijk een aanduiding 'veiligheidszone - bevi', die bepaalt dat het aantal kwetsbare en beperkt kwetsbare objecten niet mag toenemen. De toevoeging van woningen is hierdoor uitgesloten. Aangezien het initiatief voor het overige zowel functioneel als ruimtelijk past binnen het vigerende bestemmingsplan, is de strijdigheid beperkt tot het aspect externe veiligheid.

Om de beoogde herontwikkeling mogelijk te maken, dient een (uitgebreide) afwijkingsprocedure te worden doorlopen (Wabo, artikel 2.12, eerste lid, onder a, onder 3). Ten behoeve van deze procedure dient een ruimtelijke onderbouwing te worden opgesteld, waarin de afwijking wordt onderbouwd. Onderhavig document betreft de ruimtelijke onderbouwing ten behoeve van het project Keulsepoort 12 / Spoorstraat 1-7.

2 Leeswijzer

In deze ruimtelijke onderbouwing wordt in hoofdstuk 3 kort aandacht besteed aan het initiatief en het vigerende bestemmingsplan. In hoofdstuk 4 worden de relevante milieuaspecten beschreven, waarbij met name aandacht wordt besteed aan het aspect externe veiligheid. In hoofdstuk 5 is een afweging omtrent de toelaatbaarheid van de ontwikkeling opgenomen. In hoofdstuk 6 is de procedure beschreven.

3 Planbeschrijving

3.1 Gebiedsprofiel

Het plangebied ligt in de nabijheid van het treinstation in het zuidelijk deel van het centrum van Venlo, op de hoek van de Keulsepoort en de Spoorstraat. De directe omgeving van het plangebied wordt gekenmerkt door een afwisseling van historische panden met een bouwhoogte van 2 à 3 bouwlagen met kap en grootschaligere, plat afgedekte panden van recentere datum. De grootschaligere panden zijn op de begane grond veelal ingericht met ruimtes voor publieke functies (detailhandel en dienstverlening) en op de verdiepingen met appartementen.

Het kantoorpand in het plangebied dateert uit de jaren '60 van de vorige eeuw en heeft een voor die periode kenmerkende architectuur met een sterke horizontale geleiding. De gevels bestaan uit beton- en glasstroken. Het pand heeft een grauwe uitstraling, wat wordt versterkt doordat het gebouw al enige tijd grotendeels leegstaat. De entrees van het pand bevinden zich zowel aan de zijde van de Keulsepoort (entree publieksgedeelte bank) als aan de Spoorstraat (entree kantoorgedeelte bank). Het centrale deel van het pand is met zes bouwlagen (circa 18 meter) het hoogste. Richting de belendende panden aan de Keulsepoort en Spoorstraat heeft het pand een hoogte van vier bouwlagen.



Ligging plangebied en vogelvlucht huidige situatie (maps.bing.com)

3.2 Het initiatief

De initiatiefnemer heeft het voornemen om het kantoorpand in pandig te verbouwen. Op de begane grond blijft aan de zijde van de Keulsepoort een gedeelte van de publieke functie van het pand (het bankkantoor) behouden. Op de begane grond wordt daarnaast een in pandig fietsenstalling gerealiseerd. De vijf daarboven gelegen verdiepingen worden verbouwd tot 110 studio's, die ieder bestaan uit een verblijfsruimte (woon-/slaapkamer), badkamer en keuken. De studio's zijn door hun indeling en door de beperkte grootte met name aantrekkelijk voor studenten en jonge starters. De in pandig verbouwing wordt aangegrepen om ook de gevels van het gebouw te renoveren, zodat het pand een aantrekkelijkere uitstraling krijgt. De entree aan de zijde van de Spoorstraat blijft gehandhaafd als entree voor de appartementen, de entree voor het bankkantoor op de begane grond blijft gesitueerd aan de zijde van de Keulsepoort.

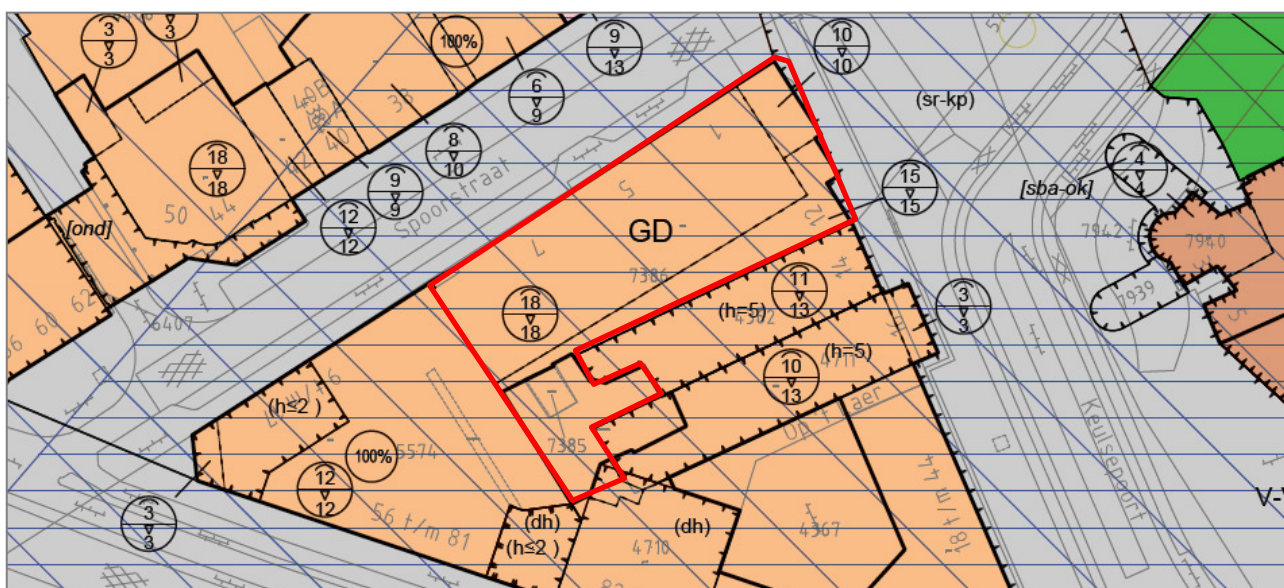
De herontwikkeling van het plangebied is in functioneel opzicht wenselijk. Door de omzetting van het voormalige kantoorpand in een appartementengebouw met een publieksfunctie op de begane grond, wordt aangesloten bij de functionele opbouw van de panden in de omgeving van het plangebied. De woonfunctie (in de vorm van studio's/appartementen) past goed in het centrumgebied van Venlo. De toevoeging van (studenten)woningen zorgt voor meer levendigheid in het centrumgebied. Aangezien het initiatief uitgaat van de interne verbouwing van het bestaande pand, is de ruimtelijke impact minimaal. Wel worden de gevels gerenoveerd en opnieuw vormgegeven, waardoor het pand een aantrekkelijkere uitstraling krijgt en ook in ruimtelijk opzicht sprake is van een verbetering.



Huidig gevelaanzicht en impressie nieuwe gevelaanzicht

3.3 Vigerend bestemmingsplan

Het plangebied is in het vigerende bestemmingsplan 'Centrum Venlo' bestemd als 'Gemengd'. Voor het huidige kantoorpand is een bouwvlak opgenomen met een maximale bouwhoogte die varieert van 10 tot 18 meter. In de bestemming 'Gemengd' is wonen algemeen toegestaan, zodat de herontwikkeling van een (kantoor)pand tot woningen in principe rechtstreeks mogelijk is. Aangezien het initiatief betrekking heeft op de inpandige verbouwing van een bestaand pand, hoeven ook de bouw mogelijkheden niet te worden aangepast.



Uitsnede vigerend bestemmingsplan

Het plangebied ligt echter binnen de gebiedsaanduidingen 'veiligheidszone - bevi' en 'veiligheidszone - vervoer gevaarlijke stoffen'. In de algemene aanduidingsregels van het bestemmingsplan 'Centrum Venlo' is bepaald dat ter plaatse van de aanduiding 'veiligheidszone - bevi' (die is opgenomen op de gronden binnen een afstand van 300 meter van het spooreplacement Venlo) het aantal kwetsbare en beperkt kwetsbare objecten niet mag toenemen. Ter plaatse van de aanduiding 'veiligheidszone - vervoer gevaarlijke stoffen' (opgenomen op de gronden binnen een afstand van 200 meter van de spoorlijn) is kamerverhuur niet toegestaan. Met deze afstanden en regelingen is aangesloten op het beleidsplan externe veiligheid Venlo. De studio's die worden gerealiseerd in het plangebied zijn zelfstandige woningen (voorzien van een eigen woon-/slaapkamer, douche en keuken), waardoor geen sprake is van kamerverhuur. Er is door de inpandige verbouwing van het voormalige kantoorpand tot woningen echter wel sprake van een toename van het aantal kwetsbare objecten. Het initiatief is strijdig met de regeling ter plaatse van de aanduiding 'veiligheidszone - bevi' en past daarom niet binnen het vigerende bestemmingsplan.

Zoals aangegeven in paragraaf 3.2 is de herontwikkeling van het pand een wenselijke ontwikkeling, die goed past binnen het centrumgebied van Venlo. Het vigerende bestemmingsplan maakt binnen de bestemming 'Gemengd' de omzetting van een bestaand pand in appartementen/studio's in principe ook rechtstreeks mogelijk. Het initiatief past daarmee functioneel binnen het vigerende bestemmingsplan. De strijdigheid met het bestemmingsplan is beperkt tot de strijdigheid met de aanduiding 'veiligheidszone - bevi'. In hoofdstuk 4 wordt daarom met name aandacht besteed aan het aspect externe veiligheid.

4 Uitvoerbaarheid

4.1 Beleidskader

Gezien de ligging in het stedelijk gebied, op een reeds bebouwd perceel, wordt het relevante beleidskader uitsluitend gevormd door het bestemmingsplan 'Centrum Venlo'. Dit bestemmingsplan maakt op alle percelen binnen de bestemming 'Gemengd' de inpandige verbouwing van een pand ten behoeve van woningen rechtstreeks mogelijk. Het initiatief past derhalve binnen het (beleids)kader zoals opgenomen in het vigerende bestemmingsplan. De (buitenplanse) afwijking van het bestemmingsplan, waarvoor voorliggende ruimtelijke onderbouwing de motivatie vormt, is uitsluitend nodig vanwege de ligging van het plangebied in de nabijheid van het spoorwegemplacement. Aangezien het initiatief zowel functioneel als ruimtelijk past binnen de vigerende bestemming is een toetsing aan de overige provinciale en gemeentelijke beleidskaders niet zinvol.

4.2 Milieuaspecten

Op grond van het bestemmingsplan 'Centrum Venlo' is de omzetting van een niet-woonfunctie naar een woonfunctie binnen de bestemming 'Gemengd' direct toegestaan. In het kader van het bestemmingsplan 'Centrum Venlo' heeft een toets van de relevante milieuhygiënische en planologische aspecten plaatsgevonden. Op grond daarvan is ervoor gekozen om in het hele centrumgebied te voorzien in directe bouwtitels voor de nieuwbouw van woningen. Hieraan zijn geen nadere voorwaarden gesteld (in de vorm van een afwegingskader bij een wijzigingsbevoegdheid of een binnenplanse afwijkmogelijkheid). Er gelden slechts beperkingen voor het bouwen van woningen in zones waar sprake is van een externe veiligheidsrisico. Het bestemmingsplan 'Centrum Venlo' is recent (juni 2013) vastgesteld en is derhalve nog actueel. Omdat onderhavig initiatief past binnen de vigerende bestemming, is nader onderzoek naar de verschillende milieuaspecten niet nodig. Wel wordt hierna aandacht besteed aan het aspect externe veiligheid.

4.3 Externe veiligheid

Inleiding

Het initiatief betreft de realisering van 110 zelfstandige woonstudio's door de inpandige verbouwing van de eerste tot en met de vijfde verdieping van een grotendeels leegstaand kantoorgebouw. Omdat er sprake is van een nieuw ruimtelijk besluit, is het in het kader van de externe veiligheidswetgeving¹ verplicht om alle, voor externe veiligheid relevante, risicobronnen in (en in de directe omgeving van) het plangebied te beschouwen. Antea Group is gevraagd het aspect externe veiligheid in relatie tot deze ontwikkeling te beschrijven.

In deze paragraaf worden de aanwezige risicobronnen beschouwd en worden elementen ter verantwoording van het groepsrisico aangedragen welke het bevoegd gezag, de gemeenteraad van Venlo, kan gebruiken bij de verantwoording van het groepsrisico.

Beleidskader

Externe veiligheid beschrijft de risico's die ontstaan als gevolg van opslag of handelingen met gevaarlijke stoffen. Dit kan betrekking hebben op inrichtingen (bedrijven) of transportroutes. Op beide categorieën is verschillende wet- en regelgeving van toepassing. Het huidige beleid voor transportmodaliteiten staat beschreven in de circulaire 'Risiconormering vervoer gevaarlijke stoffen' (cRnvgs), welke naar verwachting per 1 januari 2015 wordt vervangen door het Besluit externe veiligheid transportroutes (Bevt). Voor buisleidingen staat het huidige beleid beschreven in het Besluit externe veiligheid buisleidingen (Bevb) en voor inrichtingen in het Besluit externe veiligheid inrichtingen (Bevi). Binnen het beleidskader voor externe veiligheid staan twee kernbegrippen centraal: het plaatsgebonden risico en het groepsrisico. Hoewel beide begrippen onderlinge samenhang vertonen zijn er belangrijke verschillen. Hieronder worden beide begrippen verder uitgewerkt.

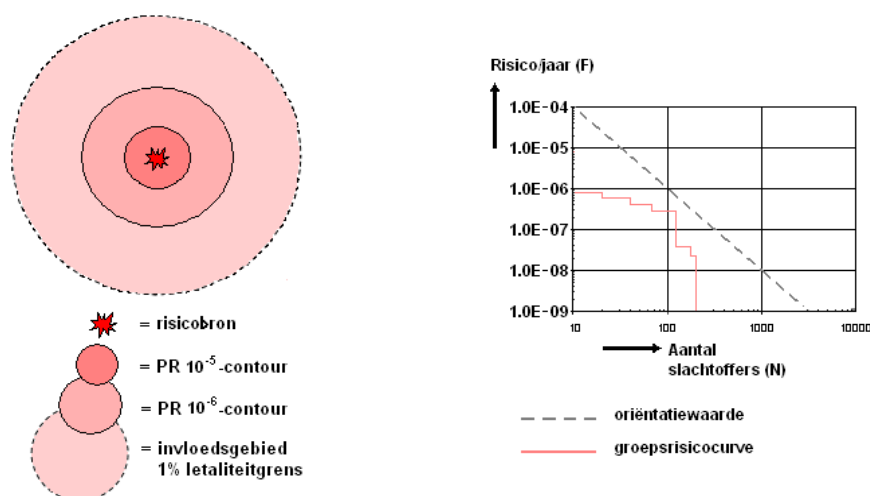
Plaatsgebonden Risico (PR)

Het plaatsgebonden risico (PR) geeft de kans, op een bepaalde plaats, om te overlijden ten gevolge van een ongeval bij een risicovolle activiteit. De kans heeft betrekking op een fictief persoon die de hele tijd op die plaats aanwezig is. Het PR kan op de kaart van het gebied worden weergegeven met zogeheten risicocontouren: lijnen die punten verbinden met eenzelfde PR. Binnen de 10^{-6} /jaar-contour (welke als wettelijk harde norm fungeert) mogen geen nieuwe kwetsbare objecten geprojecteerd worden. Voor beperkt kwetsbare objecten geldt de 10^{-6} /jaar-contour niet als grenswaarde, maar als een richtwaarde.

Groepsrisico (GR)

Het groepsrisico (GR) is een maat voor de kans dat bij een ongeval een groep slachtoffers valt met een bepaalde omvang. Het GR is daarmee een maat voor de maatschappelijke ontwrichting bij een calamiteit. Het GR wordt bepaald binnen het invloedsgebied van een risicovolle activiteit. Dit invloedsgebied wordt begrensd door de 1% letaliteitsgrens (tenzij anders bepaald): de afstand waarop nog 1% van de blootgestelde mensen in de omgeving komt te overlijden bij een calamiteit met gevaarlijke stoffen. Het GR kan niet 'op de kaart' worden weergegeven, maar wordt weergegeven in een grafiek waar de kans (f) afgezet wordt tegen het aantal slachtoffers (N): de fN-curve.

¹ Voor spoorwegen is de circulaire Risiconormering vervoer gevaarlijke stoffen het wettelijke kader. Voor inrichtingen zoals bijvoorbeeld het spoorwegemplacement Venlo is het Besluit externe veiligheid inrichtingen het wettelijke kader.



Figuur 1: Weergave plaatsgebonden risicocontouren, invloedsgebied en groepsrisicografiek met oriëntatiewaarde voor transport

Verantwoordingsplicht

In de cRvgs, het Bevb en het Bevi is een verplichting tot verantwoording van het groepsrisico opgenomen. Vanuit de 'circulaire' dient aandacht aan de verantwoording gegeven worden wanneer het groepsrisico boven de oriëntatiewaarde ligt of wanneer het groepsrisico toeneemt.² Bij deze verantwoordingsplicht dient het bevoegd gezag op een juiste wijze de toename en ligging van het groepsrisico te onderbouwen en te verantwoorden. Hierbij geeft het bevoegd gezag aan of het groepsrisico in de betreffende situatie aanvaardbaar wordt geacht. Bij de verantwoording van het groepsrisico dient het bevoegd gezag advies in te winnen bij de veiligheidsregio. De verantwoordingsplicht van het groepsrisico dient naast de rekenkundige hoogte van het groepsrisico, dat berekend wordt door middel van een kwantitatieve risicoanalyse (QRA), tevens rekening te houden met een aantal kwalitatieve aspecten, zoals hieronder weergegeven.

Verplichte en onmisbare onderdelen:

A	Ligging GR t.o.v. oriënterende waarde
B	Toename GR t.o.v. nulsituatie
C	De mogelijkheden van zelfredzaamheid van de bevolking
D	De mogelijkheden van hulpverlening
E	Nut en noodzaak van de ontwikkeling
F	Het tijdsaspect

Figuur 2: Verplichte en onmisbare onderdelen van de verantwoordingsplicht van het groepsrisico

Gemeentelijke beleidsvisie externe veiligheid

De gemeente Venlo heeft haar externe veiligheidsbeleid vastgelegd in het 'Beleidsplan Externe Veiligheid Venlo 2012-2015' (vastgesteld 25 januari 2012). In dit beleid zijn verschillende uitvoeringsacties ten aanzien van de externe veiligheidssituatie benoemd. Voor onderhavig plan is het planologisch kader ten aanzien van de spoorlijn relevant, waarbij aandachtspunten zijn omschreven welke betrokken dienen te worden bij de invulling van de verantwoordingsplicht ten aanzien van het groepsrisico.

In deze rapportage is ten aanzien van de verantwoording van het groepsrisico aangesloten bij het beleidsplan externe veiligheid van de gemeente Venlo.

² Vanuit het toekomstige Bevt geldt de verplichting tot volledige verantwoording niet wanneer het groepsrisico niet hoger is dan 0,1 keer de oriëntatiewaarde (huidige en toekomstige situatie) of wanneer het groepsrisico met minder dan 10% toeneemt en de oriëntatiewaarde tevens niet wordt overschreden.

Beschouwing risicobronnen

Ten zuidwesten van de ontwikkelingslocatie bevindt zich de spoorlijn Eindhoven - Venlo en het spoorwegemplacement Venlo.

Spoorlijn Eindhoven - Venlo

De spoorlijn Eindhoven - Venlo bevindt zich circa 100 meter ten zuidwesten van de ontwikkelingslocatie. Over deze spoorlijn vindt conform de cRvgs transport plaats van gevaarlijke stoffen. In de cRvgs zijn, vooruitlopend op de komst van het Basisnet, de vervoerswaarden opgenomen waarmee de risicoberekeningen in het kader van ruimtelijke procedures moeten worden uitgevoerd. Voor het traject ter hoogte van de ontwikkelingslocatie zijn deze vervoerswaarden weergegeven in tabel 1.

Tabel 1: Vervoerswaarden ten behoeve van risicoberekeningen bij ruimtelijke procedures (conform cRvgs; aantal ketelwagenequivalenten per jaar)

Spoorlijn	A, brandbaar gas	B2, toxisch gas	B3, zeer toxisch gas	C3, zeer brandbare vloeistof	D3, toxische vloeistof	D4, zeer toxische vloeistof
Traject 12050	2.150	0	0	0	0	0

Plaatsgebonden risico

Uit de cRvgs volgt een PR 10^{-6} -contour van de spoorlijn ter hoogte van het plangebied van 0 meter. Het plaatsgebonden risico vormt dus geen knelpunt.

Groepsrisico

In het kader van de voorgenomen ontwikkeling heeft de gemeente Venlo risicoberekeningen uitgevoerd ten aanzien van de spoorlijn Eindhoven – Venlo.³ In de huidige situatie is de hoogste waarde van het groepsrisico 31,8 procent van de oriëntatiewaarde en in de toekomstige situatie is de hoogste waarde van het groepsrisico 33,7 procent van de oriëntatiewaarde. De hoogste waarde neemt met bijna 6% toe.

Aangezien de personendichtheid binnen de ontwikkelingslocatie toeneemt, neemt de hoogte van het groepsrisico van de spoorlijn toe. Verantwoording van het groepsrisico is daarmee conform de cRvgs van toepassing met de aantekening dat de verantwoordingsplicht niet van toepassing zou zijn onder het Bevt (dat naar verwachting per 1 januari 2015 van kracht gaat en in de plaats komt van de cRnvg's) omdat de toename kleiner is dan 10% en de oriëntatiewaarde van het groepsrisico vanwege het vervoer van gevaarlijke stoffen over de spoorlijn Eindhoven - Venlo niet wordt overschreden.

Emplacement Venlo

Het emplacement Venlo is circa 100 meter ten zuidwesten van de ontwikkelingslocatie gelegen. In het kader van de voorgenomen ontwikkeling zijn door Antea Group risicoberekeningen uitgevoerd in relatie tot het emplacement (notitie "Groepsrisico ontwikkeling locatie Keulsepoort" met kenmerk 140917 – 267709 OA79 d.d. 17 september 2014). Voor het plaatsgebonden risico wordt in relatie tot het plan geen relevante PR 10^{-6} -contour berekend. De maximale overschrijding van de oriëntatiewaarde van het groepsrisico blijft voor het emplacement gelijk. De hoogte van het groepsrisico neemt in de toekomstige situatie dus niet toe ten opzichte van de huidige situatie.

Verantwoording van het groepsrisico is conform het Bevi verplicht, aangezien de ontwikkelingslocatie gelegen is binnen het invloedsgebied van het emplacement.

³ Risicoberekeningen ontvangen van de gemeente Venlo met een e-mailbericht van 25 september 2014.

Verantwoording groepsrisico

In het bij het besluit gevoegde document "Verantwoording groepsrisico initiatief Keulsepoort 12 / Spoorstraat 1-7 d.d. 22 oktober 2014" is het groepsrisico verantwoord door de gemeente Venlo. Hierin is het advies van de Veiligheidsregio Limburg-Noord meegewogen. Het resultaat van de afweging leidt op basis van de huidige inzichten niet tot aanpassingen of maatregelen in het bestemmingsplan.

4.4 Economische uitvoerbaarheid

De verbouwing van het kantoorpand is een particulier initiatief. De kosten die gepaard gaan met de beoogde ontwikkeling zijn voor rekening van de initiatiefnemer. De uitvoering van het plan heeft voor de gemeente Venlo geen negatieve financiële gevolgen.

5 Afweging belangen

De inpandige verbouwing van het kantoorpand op de hoek van de Keulsepoort en de Spoorstraat is strijdig met het vigerende bestemmingsplan, aangezien door de realisering van 110 woonstudio's sprake is van de toevoeging van kwetsbare objecten ter plaatse van de aanduiding 'veiligheidszone - bevi'. Voor het overige past het initiatief, zowel qua gebruik als qua bebouwing, binnen het vigerende bestemmingsplan. Uit onderzoek is gebleken dat er uit oogpunt van externe veiligheid geen bezwaren zijn om de beoogde ontwikkeling mogelijk te maken. Aangezien de verbouwing tot woningen zowel ruimtelijk als functioneel passend is op deze locatie in het centrum van Venlo kan worden geconcludeerd dat de gewenste functiewijziging niet bezwaarlijk is. Op grond hiervan kan het initiatief door middel van een (buitenplanse) afwijkingsprocedure worden toegestaan.

6 Procedure

De aanvraag om omgevingsvergunning doorloopt de uitgebreide voorbereidingsprocedure zoals opgenomen in artikel 3.10 van de Wabo. Het ontwerpbesluit omtrent het verlenen van de omgevingsvergunning wordt, samen met voorliggende ruimtelijke onderbouwing, gedurende een periode van zes weken ter visie gelegd, waarbij eenieder in de gelegenheid wordt gesteld om een zienswijze in te dienen. Na afloop van de termijn van de tervisielegging worden de zienswijzen beoordeeld en wordt bepaald of de omgevingsvergunning kan worden verleend.

Op grond van artikel 6.18 van het Besluit omgevingsrecht moet voor een omgevingsvergunning die de uitgebreide voorbereidingsprocedure doorloopt, tevens vooroverleg worden gepleegd met de daarbij betrokken personen en instanties. De vooroverlegreacties worden betrokken bij het besluit omtrent de verlening van de omgevingsvergunning.