



Inspectie Leefomgeving en Transport
Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat

> Retouradres Postbus 16191 2500 BD Den Haag

Het college van burgemeester en wethouders
van de gemeente Amstelveen

Postbus 4
1180 BA Amstelveen

Inspectie Leefomgeving en
Transport
ILT/ Afval, Industrie en
Bedrijven
Handhaving Industrie en
Ruimte

Postbus 16191
2500 BD Den Haag
www.ilent.nl

Contactpersoon

Datum 16 januari 2018
Betreft art. 8.9 Wet luchtvaart

Uw kenmerk
Z-2017/044530

Ons kenmerk
155745

Bijlagen

Geacht college,

Op 19 september 2017 is uw verzoek ontvangen om een verklaring van geen bezwaar, als bedoeld in artikel 8.9 van de Wet luchtvaart, voor de uitbreiding van studentencampus Uilenstede met maximaal 2500 kamers op de nabijgelegen kantorenlocatie Kronenburg, waarbij tijdelijk verblijf van studenten in de wooneenheden door middel van zogenaamde campuscontracten het uitgangspunt is.

U geeft aan dat Kronenburg is opgenomen in de regionale knelpuntanalyse die ter voorbereiding op het wijzigingsbesluit van het Luchthavenindelingbesluit (LIB) geluid en externe veiligheid is gemaakt. Ook is locatie Kronenburg expliciet aan de orde gekomen in het bestuurlijk overleg van 7 juli 2016. Tijdens dit overleg is aangegeven dat uw aanvraag, mede gezien de grote belangen, zorgvuldig zal worden bekeken.

Op 7 november 2017 stuurde ik u een brief waarin ik aangaf de termijn van beslissing met maximaal 8 weken te verlengen, tot uiterlijk 9 januari 2017. Ik heb daarna per e-mail met u gecommuniceerd dat in verband met het kerstreces nog iets langer nodig is om tot besluitvorming te komen. Hiermee heeft u ingestemd.

Besluit

Ik heb besloten de gevraagde verklaring van geen bezwaar niet af te geven en heb daarbij het volgende overwogen.

Formele aspecten

In artikel 8.9, eerste lid van de Wet luchtvaart is bepaald dat bij de verlening van een omgevingsvergunning waarbij met toepassing van artikel 2.12, eerste lid, onder a, onder 2° of 3°, of 2.12, tweede lid, van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) van het geldende bestemmingsplan wordt afgeweken en bij de toepassing van artikel 3.3, derde lid, van die wet het Luchthavenindelingbesluit (LIB) in acht wordt genomen. In het derde lid van het voornoemde artikel 8.9 is bepaald dat bij de toepassing van de bedoelde artikelen van de Wabo van het LIB kan worden afgeweken, indien van de bevoegde ministers een verklaring is ontvangen, dat tegen de afwijking geen bezwaar bestaat.

Per 1 januari 2018 is het Wijzigingsbesluit van het Luchthavenindelingbesluit vanwege externe veiligheid en geluid van kracht geworden (zie Kennisgeving in de Staatscourant van 3 november 2017, nr. 402). Het is van belang op te merken dat in het Wijzigingsbesluit voor een aantal situaties in tegenstelling tot het tot voor die tijd vigerende LIB geen verklaring van bezwaar meer nodig is. Aanvragen die voor 1 januari 2018 bij de ILT zijn ingediend zullen nog door de ILT worden afgehandeld, waarbij het Wijzigingsbesluit zal meewegen bij de beoordeling.

ILT
Afval, Industrie en Bedrijven
Handhaving Industrie en
Ruimte

Datum
16 januari 2018

Inhoudelijke aspecten

Het gemeentelijk verzoek betreft de uitbreiding van studentencampus Uilenstede met maximaal 2500 kamers middels de transformatie van de nabijgelegen kantorenlocatie Kronenburg, waarbij tijdelijk verblijf van studenten in de wooneenheden door middel van zogenaamde campuscontracten het uitgangspunt is. Het bouwplan ligt geheel binnen zone 4 van het beperkingengebied, zoals bedoeld in artikel 2.2.1c. Binnen zone 4 zijn met het oog op de geluidbelasting onder meer geen nieuwe woningen toegestaan, behoudens bestaand gebruik. Een uitzondering is mogelijk indien binnen bestaand stedelijk gebied maximaal 25 woningen per bouwplan worden toegevoegd, zoals aangegeven in artikel 2.2.1c, lid a en lid d.

Uit de bij de aanvraag bijgevoegde visiekaart Kronenburg blijkt dat het plangebied is gelegen in bestaand bebouwd gebied, zoals gedefinieerd in de Structuurvisie Noord-Holland 2040 en Provinciale Ruimtelijke Verordening van de provincie Noord-Holland.

Voor het wijzigingsbesluit is van belang of wordt voldaan aan artikel 1.1.1, lid e van het wijzigingsbesluit, waarin voor de definitie van bestaand stedelijk gebied wordt verwezen naar artikel 1.1.1, eerste lid onderdeel h, van het Besluit ruimtelijke ordening. Te weten: *"een 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"*. Aan deze voorwaarde wordt voldaan.

Uw aanvraag overschrijdt het maximale aantal woningen dat binnen zone 4 mogelijk is. U doet in uw aanvraag daarom een beroep op bijzondere omstandigheden, op grond waarvan volgens u toch een positief besluit mogelijk is.

Belangen en omstandigheden

Ik zal hieronder de in uw brief genoemde belangen en omstandigheden, die u nader heeft toegelicht in diverse bijlagen, bespreken en beoordelen. Ik vat deze samen aan de hand van de volgende door u ingebrachte aandachtspunten:

Bredere belangenafweging

- de langdurige leegstand van de kantoren (meer dan 50%) met kans op verpaupering van het gebied, terwijl er grote potenties liggen voor studentenhuisvesting en het ontstaan van een gewenst interactief milieu op het grensvlak van universiteit en bedrijfsleven;
- de grote vraag naar studentenhuisvesting, o.a. door een toenemend aantal internationale studenten;

- een gebrek aan alternatieve invullingen zoals hotels, detailhandel, leisure of groen, die op grond van regionale capaciteitsramingen al uitgeput of financieel niet haalbaar zijn; behoud van regie door de gemeente bij een positief besluit, in plaats van het moeten toestaan van een optelsom van korte termijnoplossingen, zoals bijvoorbeeld veel 'short stay'.

ILT
Afval, Industrie en Bedrijven
Handhaving Industrie en
Ruimte

Datum
16 januari 2018

Gezondheid

- onderzoeksresultaten die aantonen dat studenten minder last ervaren van geluidsoverlast dan gemiddelde bewoners en het advies van de GGD dat positief is, mits geluidbeperkende maatregelen worden genomen en de tijdelijkheid van bewoning wordt gegarandeerd;
- het tijdelijke karakter van de studentenkamers dat wordt gewaarborgd d.m.v. een campuscontract en door het bestemmingsplan;
- een berekening waaruit blijkt dat in het verleden studentenkamers zijn meegeteld bij het maximaal aantal woningen in het bestemmingsplan, terwijl het BAG deze als onzelfstandig bestempelt;

Externe veiligheid

- realisatie van studentenkamers heeft een positief effect op de externe veiligheid omdat de gemiddelde woningdichtheid lager is dan de werknemersdichtheid van de volgens het bestemmingsplan toegestane kantoren; bovendien zijn de studenten aanwezig op minder druk bevoggen tijdstippen.

Beoordeling

In mijn beoordeling zal ik als eerste ingaan op de bredere belangenafweging, daarna kom ik op de aspecten gezondheid en externe veiligheid.

Bredere belangenafweging

De belangen die u benoemt betreffen een combinatie van een langdurige leegstand van meer dan 50% van de kantoren, waarvan u verwacht dat daarvoor geen nieuwe invulling kan worden gevonden en de noodzaak van een forse toename van het aantal studentenkamers binnen de regio Amsterdam. Volgens u biedt het gebied Kronenburg hiervoor een grote potentie en kan een gewenst interactief milieu ontstaan op het grensvlak van universiteit en bedrijfsleven. Een alternatieve invulling met niet kwetsbare functies, zoals detailhandel, horeca, leisure en groen wordt als niet haalbaar gezien of er is al maximaal op ingezet. Bij niet instemmen met de aanvraag is er volgens u kans op verdere verpaupering van het gebied. Over de huidige plannen is overeenstemming tussen verschillende partijen in het gebied. U wilt graag de regie houden zodat u niet hoeft in te stemmen met allerlei ad hoc oplossingen, zoals bijvoorbeeld een verdere toename van short stay.

Ik onderschrijf dat de belangen die u benoemt reëel zijn en begrijp ook dat u een oplossing zoekt voor een aantal problemen die u benoemt, waarvoor volgens u geen alternatieve invullingsmogelijkheden voorhanden zijn. Het Rijk ondersteunt de transformatie van leegstaande kantoren en vindt het van belang dat de woonmogelijkheden voor studenten in deze regio toenemen en heeft hiervoor afspraken gemaakt met de regio Amsterdam. De door u genoemde transformatie

Is voorzien in aansluiting op een bestaand studentencomplex en het lijkt vanuit woon- en onderwijsbelangen gezien een goede locatie.

ILT
Afval, Industrie en Bedrijven
Handhaving Industrie en
Ruimte

Datum
16 januari 2018

Dit moet ik echter afwegen ten opzichte van de risico's voor veiligheid en gezondheid, waarvoor vanuit het LIB beperkingen gelden. Ook moet ik nagaan in hoeverre sprake is van een bijzondere of unieke situatie. In dit licht is nog van belang dat in hetzelfde gebied door u eerder een aanvraag is gedaan voor het oprichten van een vestiging van de British School of Amsterdam, waarvoor de aanvraag, waarin een beroep werd gedaan op deels vergelijkbare bijzondere omstandigheden, is geweigerd. In beroep vond de rechter de onderbouwing van de afwijzing redelijk. Deze uitspraak is inmiddels onherroepelijk. Verder heeft de Raad van State in een uitspraak in een andere casus onlangs aangegeven dat de argumentatie van de (toenmalige) Staatssecretaris op grond van het vorige Lib om niet zomaar meer dan 25 woningen toe te staan, ook in het nieuwe LIB nog steeds gelden.

Gezondheid

Bij een toename van 2500 studentenkamers zal het aantal geluidgehinderden fors toenemen. Het LIB rekent met het aantal geluidgehinderde woningen. Ten opzichte van de start van het LIB in 2003 mag het aantal woningen binnen zone 4 niet meer dan 25 woningen per bouwaanvraag binnen bestaand stedelijk gebied toenemen. U voert aan dat u binnen de regels van het bestemmingsplan nog ruimte heeft voor nog 2160 woningen, dit met een beroep op het onderscheid dat in het BAG is gemaakt tussen zelfstandige en onzelfstandige woningen. Dit kan echter alleen indien u daarvoor een verklaring van geen bezwaar heeft ontvangen. Voor het LIB doet het er niet toe of het bestemmingsplan al dan niet nog ruimte biedt. Het LIB gaat vóór het bestemmingsplan. Er is in uw plannen hoe dan ook sprake van een forse feitelijke toevoeging van het aantal studentenwoningen ten opzichte van het aantal bestaande of reeds vergunde woningen dat er was in 2003, bij de start van het LIB.

Het overlegde advies van de GGD stelt dat studenten minder gevoelig zijn voor geluid dan gemiddelde bewoners, ook minder klagen over geluid en bovendien minder geneigd zijn om reden van geluidsoverlast te verhuizen. De reden zou kunnen zijn dat een student uitgaat van de tijdelijkheid van zijn woonverblijf. De GGD schrijft daarom geen bezwaar tegen de ontwikkeling te hebben indien geluidbeperkende maatregelen worden getroffen en de tijdelijkheid van de bewoning wordt gewaarborgd. Volgens u kan het eerste worden gewaarborgd omdat gebouwd zal worden conform het Bouwbesluit. Het tweede valt te waarborgen via het wooncontract en via het bestemmingsplan. Dit betekent dat studenten er maximaal de duur van de studie kunnen wonen, gemiddeld wonen ze er volgens onderzoek 3 jaar.

Het achterliggende doel van het LIB is het beperken van geluidsoverlast. Dit is geobjectiveerd door het instellen van zones. Daadwerkelijk getroffen geluidbeperkende maatregelen spelen hierin geen rol. Vanuit beleidsregels van het LIB gezien is het bouwen volgens het Bouwbesluit geen reden om te kunnen afwijken van het LIB, want de regel om te bouwen conform het Bouwbesluit geldt namelijk voor alle nieuwe woningen. In het kader van een bredere belangenafweging is het advies van de GGD op dit punt relevant. Ook de waarborging van de tijdelijkheid speelt hierin een rol. In de toelichting van het LIB staat specifiek dat studentenhuysvesting, ondanks de tijdelijkheid, ook onder wonen valt. Ik zie geen aanleiding van studenten ondanks het GGD advies een

aparte categorie te maken. De tijdelijkheid van de bewoning kunt u via het wooncontract regelen, maar het zijn geen tijdelijke woningen. Of de tijdelijkheid van bewonen afdwingbaar is en juridisch standhoudt bij de Raad van State, in ruimtelijk juridische zin, is bovendien de vraag. Het wooncontract is een regeling buiten de Wro om, daarom niet afdwingbaar en een risico, zodoende niet aanvaardbaar voor mij.

ILT
Afval, Industrie en Bedrijven
Handhaving Industrie en
Ruimte

Datum
16 januari 2018

Externe veiligheid.

In voorliggende aanvraag wordt een groot aantal (studenten)kamers toegevoegd op een plek die voor groot deel in het verlengde ligt van de Buitenveldertbaan. De te realiseren woningen liggen in zone 4 van het LIB.

Hier geeft het LIB geen formele beperkingen wat betreft de externe veiligheid. In het Afwegingsgebied geluid en externe veiligheid, voorheen 20Ke, zoals verwoord in artikel 2.2.1.d van het Wijzigingsbesluit, verantwoorden gemeenten hoe zij rekening houden met de mogelijke gevolgen van een vliegtuigongeval met meerdere slachtoffers op de grond als gevolg van ruimtelijke ontwikkelingen. U redeneert hierbij verder dat indien kantoren worden getransformeerd tot studentenkamers het aantal vierkante meter per persoon toeneemt en de dichtheid dus afneemt. Bovendien zijn studenten ten opzichte van werknemers minder op daguren aanwezig wanneer wordt gevlogen. Dat werkt volgens u gunstig uit. Ik volg hierin niet uw redenering. In het voorstel worden per saldo 2500 studentenkamers toegevoegd, verblijftijden zijn irrelevant in dit kader.

Het OVV rapport ondersteunt mijn kritische blik op het onderwerp externe veiligheid, de veiligheid voor omwonenden. De conclusie van de Onderzoeksraad is dat dit in de besluitvorming tot nu toe een beperkte rol speelt. De norm voor plaatsgebonden risico is dermate ruim vastgesteld dat bijna geen sturende werking uitgaat naar de sector. In de wetgeving is geen norm voor het groepsrisico opgenomen omdat dit de groei van Schiphol te zeer zou beperken. Het beleid om groepsrisico via de ruimtelijke ordening te beperken heeft in de praktijk weinig betekenis, omdat deze niet of nauwelijks wordt gehandhaafd. Het externe veiligheidsbeleid heeft te weinig betekenis voor omwonenden, aldus de OVV. De Onderzoeksraad doet de aanbeveling om het externe veiligheidsbeleid ten behoeve van omwonenden effectiever vorm te geven, onder andere door een heldere en handhaafbare normering voor risico voor omwonenden en bedrijven op te nemen.

Ik vind het in het licht van deze aanbevelingen slecht voorstelbaar om een uitbreiding in deze orde van grootte, in het verlengde van de Buitenveldertbaan, door middel van de gevraagde verklaring van geen bezwaar te faciliteren. Een lichte toename van het aantal vliegbewegingen leidt op deze plek al tot een sterke toename van het groepsrisico door het grote aantal woningen. Een verdere toename van het aantal kwetsbare objecten buiten de in de regeling opgenomen aantallen vind ik hier niet wenselijk.

Conclusies

Risico's voor veiligheid en gezondheid

Het aantal extra woningen, ook al zijn het onzelfstandige en tijdelijke studentenkamers, is zo buiten proportie van wat binnen de regels van het LIB is toegestaan dat risico's ontstaan, zowel wat betreft de veiligheid als de gezondheid van toekomstige bewoners. Studenten vormen hierin geen aparte categorie. In

het gebied zal sprake zijn van een verslechtering ten opzichte van de huidige situatie, waar nu al reeds sprake is van geluidshinder en potentiële veiligheidsrisico's. Ik vind dit niet opwegen tegen de voordelen die uw aanvraag in een aantal opzichten ook heeft voor dit gebied.

ILT
Afval, Industrie en Bedrijven
Handhaving Industrie en
Ruimte

Belangenafweging in samenhang

Ondanks dat de problematiek die u schetst reëel is en ik begrijp dat u een oplossing daarvoor zoekt kan ik niet instemmen met deze aanvraag. Ik vind de risico's voor veiligheid en gezondheid te groot.

Datum
16 januari 2018

Beslissing

Gelet op bovenstaande overwegingen heb ik besloten om de door u gevraagde verklaring van geen bezwaar niet af te geven.

Bezwaar

Belanghebbenden kunnen Ingevolge de Algemene wet bestuursrecht (Awb) binnen zes weken na datum van bekendmaking van deze beschikking hiertegen bij de Minister bezwaar maken door het indienen van een bezwaarschrift.

Het bezwaarschrift dient te worden gericht aan de Inspectie Leefomgeving en Transport, ter attentie van het Secretariaat van het Domein Afval, Industrie en Bedrijven (AIB), afdeling Handhaving Industrie en Ruimte, postbus 16191, 2500 BD te Den Haag. Gelieve duidelijk te vermelden dat het een bezwaarschrift betreft. Het bezwaarschrift dient te zijn ondertekend en tenminste te bevatten:

- de naam en adres van de indiener,
- de dagtekening,
- een omschrijving van het besluit waartegen het bezwaar is gericht,
- de gronden van het bezwaar.

Het niet voldoen aan deze eisen kan leiden tot niet-ontvankelijkheid van het bezwaarschrift.

Hoogachtend,
DE MINISTER VAN INFRASTRUCTUUR EN WATERSTAAT,
namens deze,
DE INSPECTEUR ILT/DOMEIN AFVAL, INDUSTRIE EN BEDRIJVEN,